



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

法學博士 學位論文

중양북극공해 어업자원 관리제도에 관한 연구

A Study on the Fishery Resources Management Regime  
of High Sea in the Central Arctic Ocean



2019年 2月

韓國海洋大學校 大學院

海 事 法 學 科  
林 芝 亨



本 論文을 林芝亨의 法學博士 學位論文으로 認准함.

委員長：鄭 暎 錫 (印)

委 員：金 仁 猷 (印)

委 員：朴 星 昱 (印)

委 員：徐 源 祥 (印)

委 員：李 溶 熙 (印)



2018年 12月 日

韓國海洋大學校 大學院

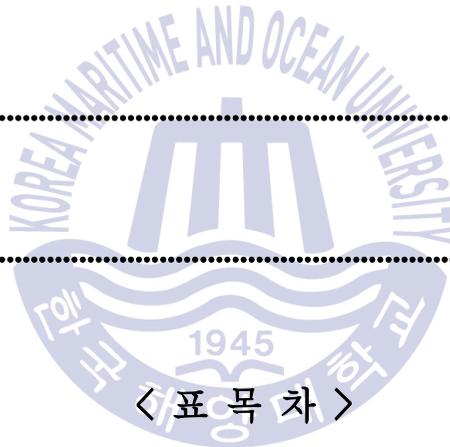
## < 목 차 >

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 목적 및 필요성 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	6
제2장 국제해양법상 공해 어업자원 관리제도의 발전과정 및 내용 분석 ..8	
제1절 1982년 유엔해양법협약 .....	9
제2절 1995년 유엔공해어업이행협정 .....	12
제3절 1995년 FAO 책임있는 수산업규범 .....	19
제4절 2001년 불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 .....	22
제5절 2009년 IUU어업 예방, 억지 및 근절하기 위한 항만국 조치에 관한 협정 .....	27
제6절 소 결 .....	32
제3장 공해를 포함한 지역수산기구 유형 및 체제 분석 .....	35
제1절 지역수산관리체제의 정의와 유형 .....	35
제2절 공해를 포함한 지역수산기구 현황 및 관리체제 .....	39
1. 어종별 협약수역을 설정한 지역수산기구 .....	42
가. 태평양연어위원회 .....	42

나. 중서부태평양수산위원회 .....	45
다. 대서양참치보존위원회 .....	49
라. 인도양참치위원회 .....	52
마. 전미열대참치위원회 .....	54
바. 남방참다랑어보존위원회 .....	56
사. 국제포경위원회 .....	59
2. 어장별 협약수역을 설정한 지역수산기구 .....	62
가. 남동대서양수산기구 .....	62
나. 남극해양생물자원보존위원회 .....	66
다. 지중해종합수산위원회 .....	69
3. 기타 .....	72
가. 남태평양상설위원회(정책기구) .....	72
나. 북태평양해양과학기구(과학기구) .....	74
제3절 북극해 주변 지역수산기구의 현황 및 관리체제 .....	76
1. 어종별 협약수역을 설정한 지역수산기구 .....	76
가. 중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약 .....	76
나. 북서대서양연어보존기구 .....	79
2. 어장별 협약수역을 설정한 지역수산기구 .....	82
가. 북서대서양수산기구 .....	82
나. 북동대서양수산위원회 .....	86
3. 기타 .....	90
가. 국제해양탐사기구(과학기구) .....	90

나. 공동위원회(양자협정) .....	92
제4절 소 결 .....	93
<b>제4장 중앙북극해 공해 어업자원 관리제도 분석 및 발전방안 .....</b>	<b>98</b>
제1절 중앙북극공해 어업자원 관리제도 분석 .....	99
1. 중앙북극공해 어업자원 관리제도의 형성과정 .....	99
가. 오슬로선언 형성과정(2007년부터 2015년) .....	99
나. CAOF협정 형성과정(2015년에서 2017년) .....	103
2. 오슬로선언 및 CAOF협정 내용분석 .....	109
가. 오슬로선언 내용분석 .....	109
나. CAOF협정 내용분석 .....	114
제2절 중앙북극공해 지역수산기구 설립방안 .....	121
1. 지역수산기구 설립을 위한 노력 .....	121
가. CAOF협정의 문제점 및 한계 .....	121
나. CAOF협정 이행방안 .....	125
2. 지역수산기구 설립 방향 .....	133
가. 지역수산기구의 설립 방식 .....	133
나. 지역수산기구의 형태 .....	136
3. 신설 지역수산기구 설립협정(안)의 주요내용 .....	141
가. 지역수산기구의 설립 목적 .....	141
나. 협약수역의 설정 및 목표 어종 .....	142
다. 협약의 형태 .....	143

라. 위원회의 구성 .....	143
마. 어업 규제 제도 .....	144
바. 의사결정 .....	145
사. 분쟁해결제도 .....	146
아. 타협약과의 관계 .....	147
자. 타 지역수산기구와의 관계(전환어업제도) .....	147
제3절 우리나라의 대응방안 .....	148
제4절 소결 .....	151
제5장 결 론 .....	156
참 고 문 헌 .....	163



〈 표 목 차 〉

표 1 남방참다랑어보존위원회 국가별 쿼터량 .....	58
표 2 공해를 포함한 RFMO/As 현황 .....	94
표 3 중앙북극공해 지역수산기구 설립협정(안) .....	153

〈 그림 목 차 〉

그림 1 북극해와 주변수역 .....	2
----------------------	---

그림 2 해양별 및 대륙별 RFMO/As 현황 .....	39
그림 3 FAO어업수역 .....	40
그림 4 국가관할권 외측 수역을 관할하는 RFMO/As 현황 .....	42
그림 5 태평양연어협약 관할수역 .....	43
그림 6 태평양연어협약 시험어업수역 .....	44
그림 7 중서부태평양수산위원회 관할수역 .....	47
그림 8 대서양참치보존위원회 관할수역 .....	51
그림 9 인도양참치위원회 관할수역 .....	53
그림 10 전미열대참치위원회 관할수역 .....	55
그림 11 남방참다랑어보존위원회 관할수역 .....	57
그림 12 국제포경위원회 관할수역 .....	60
그림 13 남동대서양수산기구 관할수역 .....	63
그림 14 남극해양생물자원 보존협약 관할수역 .....	67
그림 15 지중해종합수산위원회 관할수역 .....	70
그림 16 지중해종합수산위원회 당사국 .....	71
그림 17 남태평양상설위원회 관할수역 .....	73
그림 18 북태평양해양과학기구 관할수역 .....	75
그림 19 중부베링해 명태자원보존협약 관할수역 .....	78
그림 20 북서대서양연어보존기구 관할수역 .....	81
그림 21 북서대서양연어보존기구 위원회 .....	82
그림 22 북서대서양수산기구 관할수역 .....	84
그림 23 북동대서양수산기구 관할수역 .....	88

그림 24 국제해양탐사기구 관할수역 .....91  
그림 25 CAOF협정 협약수역 .....116  
그림 26 북극해 주변 주요어장 .....128



<ABSTRACT>

A Study on the Fishery Resources Management Regime  
of High Sea in the Central Arctic Ocean

Lim, Jee Hyung

Department of Maritime Law  
Graduate School of Korea Maritime and Ocean University

The Arctic Ocean is a huge ocean with an area of 14.5 million square kilometers and a coastline of 45,389 kilometers.

Because of global climate change, the high sea of the arctic has gained attention from the international community. They are expecting to the movement of fish stocks and possibility of fish grounds in the Central Arctic Ocean (hereinafter referred to as the CAO). However, currently there are not fisheries management systems or sub-regional and regional fisheries management and agreement (hereinafter referred to as the RFMO/As) in the CAO.

For this reason, the five arctic coastal states (Canada, Denmark (Greenland and Faroe Island), Norway, Russia and the United States (hereinafter referred to as the A5)) held an international meetings on the

establishment of systems in relation to the management of fisheries in the CAO. And they announced the Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing Central Arctic Ocean (hereinafter referred to as the Oslo Declaration) in 2015.

Furthermore, the A5 invited the Republic of Korea, China, Japan, Iceland and the EU to the negotiations for the implementation of the future agreement in CAO. The 5 non-arctic coastal states are deep-sea fishery states and potential fishery countries in this area. They are Finally adopted the Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean (hereinafter referred to as the CAOFA) in 2017. Negotiation parties signed the CAOFA in Ilulissat, Greenland in 3 October 2018 and proceed with domestic procedures for ratification.

There are concerns regarding commercial fishery that is initiated without fishing management systems for fishery resources, it will adversely affect the CAO ecosystem. The CAOFA has been adopted preemptively for this reason. Thus, the CAOFA provides for the prevention of unregulated fisheries by applying a precautionary approach and regulating fishery resources by using a management method called moratorium, which prevents commercial fisheries from originating.

It has two problems when viewed from the perspective of Korea as a non-arctic coastal state and a deep-sea fishery state.

The first is about the attitudes of the Arctic coastal states to strengthen and expand existing the legal regime for high seas fisheries. The A5 consider the CAO as a regional sea rather than the ocean and clime to strengthen the interests of coastal states.

In addition, even though the existing international legal system for the fishery is applied, they regard the areas where the regional fisheries

organization is not established are defined as the area without conservation measures. And they tend to presume the fishery that will occur in the areas as unregulated fisheries. This means that the concept of the unregulated fisheries is expanded. These provisions of the CAOFA change the existing international legal regime for high seas fisheries. This result is expected to have a negative impact on the Korea.

Secondly, CAFOA is required a requirement to establish the RFMO/As for the beginning commencement of commercial fishery in CAO. If the RFMO/As are not established in this area, the moratorium on fishery will be continue to the CAOFA. Even though commercial fisheries have been formed in the future, it is not desirable because of the unfairly postponement of high fishery due to this system. Therefore, if conditions are permissible before the commencement of commercial fishing in this area, they are required to the establishment of the RFMO/As promptly. Hence, it is very important the point about which model to establish the RFMO/As in CAO.

This thesis analyzes trends and characteristics of the current fisheries management system applied to the CAO by analyzing the development process of the international legal management fishery system and the International law of the sea. And the FAO's 17 RFMO/As that set up the convention area including the high sea among the 50 RFMO/As districts registered by FAO are compared and analyzed based on the same standard and suggested an a best model suitable for the CAO. Based on the analysis of the existing international fishery management system, the CAO fishery resource management system is analyzed. Furthermore, it drew out the problems and limitations the CAOFA and consider how to implement it in the light of Korea. Finally, I proposed the establishment of the RFMO/As considering the national interest of Korea and studied the preemptive

countermeasures of Korea to prepare it.

In this thesis, I analyze the current fishery system with the following structure and predict the direction of the CAO fishery management system in the future and suggest a form of more appropriate fishery resource management means in Korea 's perspective.

In Chapter 2, I analyze the international legal regime for the high seas fisheries from 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea.

The international legal regime for the high seas fisheries has been gradually segmented and strengthened through a series of development process, and the scope of the regulation is being widened. However, in the high seas, coastal countries' special interests are not taken into consideration for fish species other than anadromous stocks and catadromous species. All states are equally applied in the high seas to international law of the sea.

Chapter 3 analyzes the RFMO/As, which is a representative management tool for fisheries management system.

In particular FAO' s 18 RFMO/As including the high sea in the convention areas. the RFMO/As is established in a form suitable for the marine environment of the relevant area, and there are many different ways of the fisheries management measures. Most regional fisheries organizations also take the form of RFMOs. Therefore, to establish a regional fisheries organization suitable for the CAO, it was concluded that the understanding of the area should be preceded.

Chapter 4 analyzes the process and contents of the Oslo Declaration and the CAOFA. And I analyze the problems and limitations of the CAOFA in terms of Korea and propose measures for implementation. I also proposed

the framework of the regional fisheries organization which is suitable for the CAO and does not conflict with the national interests of Korea.

Chapter 5 summarizes the above findings and suggests preemptive measures for Korea.

KEY WORDS: the Central Arctic Ocean(CAO), the system of fishing management in the High Sea, RFMO/As, Oslo Declaration, CAOF Agreement



<국문요약>

## 중앙북극공해 어업자원 관리제도에 관한 연구

임 지 형

한국해양대학교 대학원

해사법학과

북극해는 비록 미국과 러시아, 캐나다, 덴마크, 노르웨이로 둘러싸여 있으나, 그 면적이 1,405만km<sup>2</sup>에 달하는 거대한 대양이다.

기후변화에 의해 해양환경에 많은 영향을 받고 있는 북극공해는 어족자원의 이동과 새로운 어장의 형성 가능성으로 인하여 국제사회의 주목을 받고 있다. 그러나 현재 중앙북극공해를 대상으로 지역수산기구가 없어 실제 상업적 어업이 시작될 경우, 지속가능한 자원개발이 이루어지지 못할 것이라는 우려가 존재하고 있다.

이에 북극연안국은 동 수역의 어업 관리와 관련하여 제도의 설정을 위한 국제회의를 개최하여, 2015년에는 「중앙북극해에서의 비규제 공해어업방지에 관한 선언(Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing the Central Arctic Ocean: 이하 오슬로선언)」을 채택하고, 2017년에는 북극 공해의 잠재적 어업국들을 초치(招致)하여 「중앙북극해 공해상 비규제어업 방지 협정(the Agreement to Prevent Unregulated High

Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean: 이하 CAOF협정)」을 채택하였다. 현재 2018년 10월 1일 미국이 서명하였으며, 우리나라를 포함한 교섭당사국들은 2018년 10월 3일 그린란드 일루리사트에서 서명식을 개최하였다. 현재 모든 교섭당사국들은 CAOF협정을 채택하고 비준을 위한 국내절차를 진행하고 있다.

공해어업자원에 대한 보존 조치가 없는 상태에서 무분별한 상업적 어업이 개시될 경우 중앙북극공해 어업자원 생태계에 악영향을 미칠 것이라는 우려하에 국제 규제체도로써 CAOF협정을 선제적으로 채택하게 되었다. 이에 동 협정은 사전예방적 접근을 적용하여 비규제어업을 방지하고, 상업적 어업을 원천적으로 차단하는 모라토리움이라는 관리방법을 사용하여 어업자원을 보호하고자 규정하고 있다.

협정의 규정은 비연안국이며 원양어업국이라는 우리나라의 입장에서 살펴볼 때, 2가지 문제점을 가지고 있다.

첫 번째는 기존의 공해어업질서를 강화 및 확대 적용하려는 북극연안국들의 태도에 대한 것이다. 북극연안국들이 중앙북극공해를 대양이 아닌 지역해로 보고, 연안국들의 이익을 강화하려는 움직임을 보이고 있다. 또한 기존 국제해양법질서가 적용되는 수역임에도 불구하고 지역수산기구가 설립되어 있지 않은 수역은 보존 조치가 없는 수역으로 규정하여, 동 수역에서 발생하게 될 어업을 비규제어업으로 간주하려는 경향을 보이고 있다. 이는 기존의 비규제어업의 개념을 보다 확대적용한 것이라 할 수 있다. 동 협정의 이러한 규정들은 기존의 공해 어업관리 질서의 변형을 야기시킨다. 이러한 변형의 결과는 비북극권 국가인 우리나라에게 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

두 번째 CAFO협정은 상업적 어업의 개시 요건으로 중앙북극공해에 신설될 지역수산기구에 의한 조치를 전제로 하고 있다는 점이다. 동 협정 체제에서 지역수산기구가 설립되지 않으면, 중앙북극공해의 어업자원에 대한 모라토리움 상태는 지속될 수밖에 없다. 향후 상업적 어장이 형성되었음에도 불

구하고, 이러한 제도로 인한 부당한 공해어업의 연기는 바람직한 현상이라 할 수 없다. 따라서 동 수역의 상업적 어업이 개시되기 전에 여건이 허락되는 경우, 지역수산기구의 조속한 설치가 요구된다. 이에 중앙북극공해에 어떠한 모델의 지역수산기구를 설정하는냐에 대한 점이 매우 중요한 문제로 대두되고 있다.

이에 본 논문은 전 세계 해양을 규율하고 있는 기존 공해 어업자원 관리제도의 발전과정과 내용을 분석하여 중앙북극공해에 적용되고 있는 현행 어업관리 제도의 경향과 특징을 살펴보고 있다. 또한 대표적인 어업관리 제도인 지역수산기구 중 FAO에 등록되어 있는 해역별 지역수산기구 50개중 공해를 포함하여 협약수역을 설정하고 있는 17개의 지역수산기구를 모두 동일한 기준에서 비교분석하여 중앙북극공해에 적합한 최적의 모델을 제시해 보았다. 또한 분석을 통해 도출된 기존 공해 어업자원 관리제도의 특징을 토대로 현재 형성되고 있는 중앙북극공해 어업자원 관리제도를 분석하였다. 우리나라의 입장에서 CAOF협정을 분석하여 문제점 및 한계점을 도출하고, 동 협정의 이행방안에 대해 고찰하였다. 또한 우리나라의 국익 측면에서 고려한 지역수산기구의 설립안을 제시하고, 이를 준비하기 위한 우리나라의 선제적 대응 방안을 제시해보았다.

본 논문의 제2장에서는 1982년 유엔해양법협약 이후의 기존 국제해양법상 공해어업을 관리하는 제도를 분석하였다. 공해 어업자원 관리제도는 일련의 발전과정을 통하여 관리 방법이 점점 세분화되고 강화되었으며, 규제의 범위가 확대되어가는 모습을 볼 수 있다. 그러나 공해상에서는 소하성어족과 강화성어종을 제외한 어종에 대한 연안국의 특수한 이익이 고려되지 않으며, 모든 국가가 동등하게 국제해양법의 적용을 받는다.

제3장은 공해 어업자원의 대표적인 관리수단인 지역수산기구를 분석하였다. 특히 FAO에 등록된 지역수산기 50개 중 협약수역에 공해를 포함하고 있는 지역수산기구 17개에 대해 동일한 기준으로 분석하였다. 이를 통해 지역수산기구는 당해 수역의 해양환경에 적합한 형태로 설립되어, 협약수역 및

어종 등이 상이하며 어업자원을 관리하는 방법도 매우 다양하다는 사실을 확인 하였다. 또한 대부분의 지역수산기구들이 RFMO의 형태를 취하고 있다. 이를 통해 중앙북극공해에 적합한 지역수산기구를 설립하기 위해서는 동 수역에 대한 이해가 선행되어야 한다는 결론을 도출하였다.

제4장은 중앙북극공해 어업자원 관리 제도인 오슬로 선언과 CAO협정의 형성과정과 내용을 분석하였다. 또한 CAOF협정을 우리나라의 입장에서 문제점과 한계점을 분석하고, 이행방안을 제시하였다. 또한 중앙북극공해에 적합하며, 우리나라의 국익과도 상충되지 않는 지역수산기구의 틀을 제시하였다.

제5장은 결론으로 위에서 살펴본 내용을 요약 및 정리 할 것으로, 우리나라의 선제적 대응방안에 대해 제시하였다.

**KEY WORDS:** 중앙북극공해, 공해 어업자원 관리제도, 지역수산기구 및 약정, 오슬로선언, CAOF협정

## List of Abbreviation

CAOF협정	the Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean	중앙북극해 공해상 비 규제어업 방지 협정
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources	남극 해양 생물 자원 보존위원회
CCBSP	Convention on the Conservation and Management of Pollock resources in the Central Bering Sea: 이하 CCBSP	중부베링해 명태자 원의 보존과 관리 에 관한 협약
CCSBT	Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna	남방참다랑어보존 위원회
COFI	FAO Committee Fisheries	FAO 수산위원회
CPPS	Permanent Commission for the South Pacific	남태평양상설위원회
FAO	UN Food and Agriculture Organization	국제연합 농업식량기구
GFCM	General Fisheries Commission for the Mediterranean	지중해종합수산위원회
IATTC	Inter-American Tropical Tuna Commission	전미열대참치위원회
ICCAT	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas	대서양참치보존위원회
ICES	International Council for the Exploration of the Sea	국제해양탐사기구

ICJ	International Law of Justice	국제사법재판소
ICRW	International Convention for the Regulation of Whaling	국제포경규제협약
ILC	International Law Commission	국제법위원회
IOTC	Indian Ocean Tuna Commission	인도양참치위원회
IPOA-IUU	International Plan of action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated fishing	불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea	국제해양법재판소
IUU어업	Illegal, Unreported and Unregulated fishing	불법·비보고·비규제 어업
IWC	International Whaling Commission	국제포경위원회
JARPA II	The Second Phase of its Japanese Whale Research Program under Special Permit in the antarctic	일본정부의 고래시험 조업 프로그램
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization	북서대서양수산기구
NASCO	North Atlantic Salmon Conservation Organization	북대서양연어보존기구
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Commission	북동대서양수산위원회

PICES PSC	North Pacific Marine Science Organization Pacific Salmon Commission	북태평양해양과학기구 태평양연어위원회
RFBs	Regional Fisheries Body	지역수산기구
RFMO/As	subregional or regional fisheries management organization or arrangement	소지역 및 지역수산기구
SEAFO	South East Atlantic Fisheries Organization	남동대서양수산기구
SRFC	Sub-Regional Fisheries Commission	서부아프리카 소지역수산위원회
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development	리우 유엔환경개발회의
WCPFC	Western & Central Pacific Fisheries Commission	중서부태평양수산위원회
공해생물자원협약	Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas	공해어업 및 생물자원보존협약
공해협약	The Convention on the High Sea	공해에 관한 협약
오슬로선언	Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing the Central Arctic Ocean	중앙북극해에서의 비규제 공해어업방지에 관한 선언
유엔공해어업이행협정	Agreement for the Implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly	1982년 12월 10일 해양법에 관한 국제연합협약의 경계왕래성어족 및 고도회유성어종의 보존과 관리에 관한 조항의

Migratory Fish Stocks

이행을 위한 협정

유엔해양법  
협약

United Nations Convention on the Law  
of the Sea

해양법에 관한 국  
제연합협약

항만국조치  
협정

FAO Agreement on Port State  
Measures to Prevent, Deter and  
Eliminate Illegal, Unreported and  
Unregulated Fishing

IUU어업 예방, 억지  
및 근절하기 위한  
항만국 조치에 관  
한 협정



## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적 및 필요성

북극해는 연안 5개국(미국, 러시아, 캐나다, 덴마크, 노르웨이)에 의해 둘러싸여 있으나, 그 면적이 1,405만km<sup>2</sup>로 해양의 3%를 차지하고 있으며, 해안선의 길이는 45,389km에 달한다.<sup>1)</sup> 또한 배핀만, 바렌츠해, 축지해, 동시베리아 해, 그린란드 해, 허드슨 만, 허드슨 해협, 카라해, 랍테프 해, 백해 등으로 구성되어 있으며 베링해를 통해 태평양과 연결되고 그린란드해와 래브라도 해를 통해 대서양과 연계되어 있는<sup>2)</sup> 거대한 대양(Ocean)이다.

오랜 기간 얼음으로 덮혀있어 인간의 접근이 힘든 수역이었으나, 지속적인 기온의 상승으로 인해 해빙(海氷)의 두께가 얇아지고, 기술개발과 자원수요가 증가하고 있다.<sup>3)</sup> 2007년에는 기후변화로 인해 북극해를 덮고 있던 결빙의 면적이 전년도 보다 약40% 이상 줄어들었으며,<sup>4)</sup> 2016년 6월 해빙의 면적은 역대 최대치인 평균 10,600,000km<sup>2</sup>를 기록하였다. 북극의 얼음 감소추세가 가장 뚜렷한 9월의 최소 감소 면적 또한 2018년 9월 위성 관측 이래 여섯 번째로 좁은

1) 이용희, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 「경희법학」, 제47권 제4호, 경희대학교 법학연구소(2012), 94쪽; 한중만, “북극공간의 개념 정의: 자연구분과 인문구분을 중심으로”, 「비교경제연구」, 제22권 제1호, 한국비교경제학회(2015), 49-50쪽.

2) Vladimir Jares, “The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: The Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Arctic”, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, vol.42 (2009), pp. 1281-1283.

3) Christopher C. Joyner, “The Legal Regime for the Arctic Ocean”, *Journal of Transnational Law & Policy*, vol.18 no.2 (2009), p. 195.

김종덕, “북극을 둘러싼 두 개의 삼국지”, 국제신문, 2015.05.05, 26쪽.

4) 김종덕, “새로운 북극시대 10년”, 국제신문, 2016.10.12, 30쪽.

면적을 기록하였다.<sup>5)</sup> 이러한 해빙 속도라면 21세기 중반이 되면 현재 해빙의 절반으로 줄어들거나 사라질 수도 있다는 전망이 나오고 있다.<sup>6)</sup>



<그림1> 북극해와 주변수역<sup>7)</sup>

기후 변화로 인하여 국제사회의 관심을 받고 있는 수역은 북극공해이다. 동수역은 북극해의 중심부분으로 약 290만km<sup>2</sup>정도이며, 수심은 2,000m이다. 소위 중앙북극공해(Central Arctic Ocean)라 불리는 이 수역은 일년 내내 해빙으로 덮혀있던 수역이지만, 해빙으로 인하여 한류성 어족자원이 10년에 40Km 정도 북상한다고 한다. 이에 따라 2050년 경 북해와 미국동부의 어족자원은 각각 20%, 50% 감소하는 반면, 노르웨이를 비롯한 북극연안국의 북극해에서의 어획량은 5%~45%까지 증가할 것으로 추정된다.<sup>8)</sup> 북극해 주요 주변어장인 베링해

5) 김홍주, “사라지는 국제해빙, 강력해지는 기후환경재난”, *Ocean Insight*, 2018.10월호, 2018, 4쪽.

6) 박영길, “북극해의 중앙: 대륙붕 경쟁과 공해어업문제”, 「북극정책포럼」, 제6호, 부산발전연구원(2016.06.), 13쪽.

7) <https://geology.com/world/arctic-ocean-map.shtml> (검색일자: 2018.10.28.일자)

와 바렌츠해에서 도둑홍가자미, 대게, 그린란드북방넙치, 열빙어, 각시가자미, 알래스카가자미 등 어족자원의 이동<sup>9)</sup>과 이로 인한 새로운 어장 형성 가능성으로 북극연안국들 뿐만 아니라 원양어업국들에게도 많은 관심을 받고 있다.

그러나 현재 중앙북극공해에서 어업이 이루어지고 있지 않을 뿐만 아니라 어업관리 체제나, 지역수산기구(Regional Fisheries Body: 이하 RFBs)도 없다. 그러나 미국 등 일부 국가는 미래에 발생할 수 있는 무분별한 상업적 어업으로 중앙북극공해 어업자원의 심각한 피해를 우려하고 있다. 이에 미국을 주도로 북극연안국은 동 수역의 어업 관리제도 설정을 위한 국제회의를 개최하여, 2015년에는 「중앙북극해에서의 비규제 공해어업방지에 관한 선언(Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing the Central Arctic Ocean: 이하 오슬로선언)」을 채택하고, 2017년에는 북극 공해의 잠재적 어업국들을 초치(招致)하여 「중앙북극해 공해상 비규제어업 방지 협정(the Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean: 이하 CAOF협정)」<sup>10)</sup>을 채택하였다. 2018년 10월 1일 미국이 동 협정 서명하였으며,<sup>11)</sup> 우리나라를 포함한 교섭당사국들은 2018년 10월 3일 그린란드 일루리사트에서 서명식을 개최하였다.<sup>12)</sup> 현재 모든 교섭당사국들은 CAOF협정

8) 엄선희, “북극해 수산업의 잠재력과 우리의 대응”, 「독도연구저널」, 제22권, 한국해양수산개발원(2013), 19쪽.

9) 김수암·강수경, “북극해 수산자원의 활용전망과 연구방향”, 「해양정책연구」, 제29권 제2호, 한국해양수산개발원(2014.12.), 153쪽; 엄선희, “북극해 어업자원의 보존과 이용을 위한 국제 거버넌스 고찰과 정책적 시사점”, 「수산정책연구」, 제8호, 한국해양수산개발원(2010.12), 36쪽; 김종덕 외, 「북극탐험」(서울: 바다위의 정원, 2017), 98-103쪽.

10) 영자신문 등에서는 동 협정을 영문약어로 CAOF Agreement or CAOFA를 사용하고 있다. 이에, 이 논문에서는 CAOF협정이라 칭한다.

동지: <https://www.ejiltalk.org/the-2018-agreement-to-prevent-unregulated-high-sea-fisheries-in-the-central-arctic-ocean-a-primer/>; <https://demaribus.net/2018/10/24/arctic-agreement-to-prevent-unregulated-high-seas-fisheries-in-the-central-arctic-ocean-signed/>; <http://www.aalco.int/userfiles/File/Agreement%20to%20Prevent%20Unregulated%20High%20Seas%20Fisheries%20in%20the%20Central%20Arctic%20Ocean.pdf> (검색일자: 2018.11.19.)

11) <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/10/286348.htm> (검색일자: 2018.11.12)

12) <http://sdg.iisd.org/news/nine-countries-eu-sign-agreement-to-prevent-unregulated-fishing-in-central-arctic-ocean/?fbclid=IwAR3T73SncOPddgFQB3DGgGZ8dUcT09iNgyw>

비준을 위한 국내절차를 진행하고 있다.

전문과 15개의 조문으로 구성되어 있는 CAOF협정은 공해어업자원에 대한 보존 조치가 없는 상태에서 무분별한 상업적 어업이 개시될 경우 중앙북극공해어업자원 생태계에 악영향을 미칠 것이라는 우려 하에서 국제 규제제도로서 선제적으로 채택하게 된 것이다. 따라서 동 협정은 사전예방적 접근<sup>13)</sup>을 적용하여 비규제어업을 방지하고, 상업적 어업을 원천적으로 차단하는 모라토리움이 라는 관리방법을 규정하고 있다. 특히 향후 중앙북극공해의 어업자원 관리수단으로 지역수산기구에 의한 조치를 전제로하고 있다. 이러한 동 협정의 규정은 북극해 비연안국이며 원양어업국이라는 우리나라의 입장에서 살펴볼 때, 2가지 문제점을 가지고 있다.

첫 번째는 기존의 공해어업질서를 강화 및 확대 적용하려는 북극연안국들의 태도에 대한 것이다. 중앙북극공해는 앞서 언급한 것과 같이 거대한 대양이다. 그럼에도 불구하고, 북극연안국들이 동 수역을 대양이 아닌 지역해로 보고, 연안국들의 이익을 강화하려는 태도를 보이고 있다. 이는 동 협정 전문에 반영되어 공해상에서의 연안국의 특수한 이익에 대해 규정하고 있는데<sup>14)</sup>, 이는 기존 국제공해 어업 질서에서 인정되고 있지 않은 연안국들의 권리를 과도하게 반영하고자 하는 것이라 할 수 있다. 또한 중앙북극공해는 북극연안국 관할권 외측 수역으로 국제해양법상 공해의 법적 지위를 누린다. 즉, 어느 국가에도 소속되지 않으며<sup>15)</sup> 모든 국가에게 개방되어 있고, 공해자유의 원칙과 배타적 기국주

---

StOig7JGjuH38V4Gmme9x\_Ww (검색일자: 2018.11.12)

13) 우리나라에서 ‘사전예방의 접근’, ‘예방적 접근’, ‘사전주의의 접근’, ‘사전대비적 접근’ 등 국내외 학계에서는 다양한 용어로 불린다. 김홍균, 「국제환경법」, 제2판(서울: 홍문사, 2015), 93-94쪽; 박균성·함태성, 「환경법」, (서울, 박영사, 2015), 73쪽; 노명준, 「신국제환경법」, (서울: 법문사, 2003), 76-77쪽; 장경원, “EU 환경법상 사전예방원칙”, 「행정법이론실무학회」(2011), 172쪽. 그러나, 이 논문에서는 용어들의 구체적인 차이나 변경에 대해서는 논하지 않는다. 단지, 조약들에 대한 국내 공식 번역본상 사용되고 있는 보편적 용어인 ‘사전예방적 접근’이라는 용어를 쓰기로 한다.

14) ...the special responsibilities and special interests of the central Arctic Ocean coastal States... (Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, draft text, 1 December 2017, par. 5).

15) Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (5th edition), (London: Oxford

의가 적용되는 수역<sup>16)</sup>이다. 이에 기존 국제해양법질서가 적용되는 수역임에도 불구하고 지역수산기구가 설립되어 있지 않은 수역은 보존 조치가 없는 수역으로 규정하여, 동 수역에서 행하여지는 모든 어업을 비규제어업으로 간주하려는 경향을 보이고 있다. 이는 기존의 비규제어업의 개념을 확대적용한 것이라 할 수 있다. 이러한 변형의 결과는 비북극권 국가인 우리나라에게 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

두 번째 CAFO협정은 상업적 어업의 개시 요건으로 중앙북극공해에 신설될 지역수산기구에 의한 조치를 전제로 하고 있다는 점이다. 동 협정 체제에서 지역수산기구가 설립되지 않으면, 중앙북극공해의 어업자원에 대한 모라토리움 상태는 지속될 수밖에 없다. 향후 상업적 어장이 형성되었음에도 불구하고, 이러한 제도로 인한 부당한 공해어업의 연기는 바람직한 현상이라 할 수 없다. 따라서 동 수역의 상업적 어업이 개시되기 전에 여건이 허락되는 경우, 지역수산기구의 조속한 설치가 요구된다. 이에 중앙북극공해에 어떠한 모델의 지역수산기구를 설정하는냐에 대한 점이 매우 중요한 문제로 대두되고 있다.

이에 본 논문은 전 세계 해양을 규율하고 있는 기존 공해 어업자원 관리제도의 발전과정과 내용을 분석하여 중앙북극공해에 적용되고 있는 현행 어업관리제도의 경향과 특징을 살펴보고자 한다. 또한 대표적인 어업관리 제도인 지역수산기구 중 FAO에 등록되어 있는 해역별 지역수산지구 50개중 공해를 포함하여 협약수역을 설정하고 있는 17개의 지역수산기구를 모두 동일한 기준에서 비교분석하여 공해 어업자원 관리 방식을 분석한다. 이를 토대로 중앙북극공해에 적합한 최적의 모델을 찾아보고자 한다. 이러한 분석을 통해 도출된 기존 공해 어업자원 관리제도의 특징을 토대로 현재 형성되고 있는 중앙북극공해 어업자원 관리제도를 분석하고자 한다. 즉, 우리나라의 입장에서 CAOF협정을 분석하여 문제점 및 한계점을 도출하고, 동 협정의 이행방안에 대해 고찰하고자 한다. 또한 우리나라의 국익 측면에서 고려한 지역수산기구의 설립안을 제시하고,

---

University Press, 1998), p. 230.

16) R. R. Churchill & A. V. Lowe, *The law of the sea* (3th edition), (Great Britain: Bell & Bain Ltd, 2010), p. 203.

이를 준비하기 위한 우리나라의 선제적 대응 방안을 연구해보고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

우리나라는 중앙북극공해 어업에 관한 국제회의와 동 협정의 형성과정에 적극적으로 참여한 국가 중의 하나이다. 이러한 우리나라가 중앙북극공해 어업에서 주도적인 역할을 하기 위해서는 현재 중앙북극공해의 국제적 흐름을 분석하고, 향후 단계인 RFMO/As의 설립에 대비하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있을 것이다.

이에 본 논문은 현행 국제해양법상의 공해 어업자원 관리 제도의 발전과정을 통해 어업관리의 특징에 대해 살펴보고, FAO에 등록된 지역수산물기구 중 공해를 협약수역 또는 관할수역으로 하는 기구를 중심으로 그 기능에 대해 분석해보고자 한다. 또한 중앙북극공해의 최초의 국제문서인 오슬로선언과 CAOF협정의 형성과정 및 내용 분석을 통해 기존 공해 어업자원 관리 제도가 동 수역에 적용되고 있는 현황을 살펴보고자 한다. 이를 토대로 우리나라의 입장에서 CAOF협정의 문제점 및 한계점을 분석하고, 향후 동 지역에 신설될 지역수산물기구에 대한 법적 모델 제시와 이에 대한 대응방안을 연구해보고자 한다.

이에 본 논문은 아래와 같이 구성하였다.

제2장은 국제해양법상 공해 어업자원 관리제도의 일반적 형태에 대해 시대적으로 주요 조약을 바탕으로 분석하였다. 특히, 해양의 질서에 많은 변화를 가져온 1982년 유엔해양법협약을 시작으로 1995년 유엔공해어업이행협정, 1995년 책임있는 수산업규범, 2001년 IPOA-IUU, 2009년 항만국조치협정 분석을 통하여 공해 어업자원 관리제도의 발전 과정과 일반적인 어업관리 행태를 살펴보고, 이를 통하여 현대 공해어업자원 관리질서의 특성을 분석한다.

제3장은 향후 중앙북극공해에 설립될 수 있는 지역수산기구의 모델을 도출하기 위해 공해를 포함하고 있는 기존 지역수산기구에 대해 분석 한다. 먼저 지역수산관리체제의 정의와 그 유형들의 분석을 통해 지역수산기구의 정확한 개념을 정립한다. 현재 FAO 등록된 지역수산기구 50개 중 특히, 공해를 포함한 수역을 협약수역 또는 관할수역으로 하는 17개의 지역수산기구를 어종별·어장별·기타로 분류하여 살펴보고, FAO등록 수산기구는 아니나 북극주변 어업자원 관리 협약인 노르웨이와 러시아간의 양자협정을 살펴보고자 한다. 모든 지역수산기구를 협약수역, 목표종, 관리조치, 의사결정과정, 어업자원 관리제도 등의 동일한 기준에서 비교 분석함으로써 지역적 수산관리기구의 공해어업관리제도의 특징에 대해 분석한다.

제4장은 현재 중앙북극공해 어업자원 관리제도인 오슬로선언과 CAOF협정의 형성과정과 내용에 대해 분석한다. 특히 향후 법적 구속력을 가지고 동 수역의 어업자원을 관리하게 될 CAOF협정의 문제점과 한계점을 분석함과 동시에 상업적 어업 개시를 위한 동 협정의 이행방안을 제시 한다. 또한 기존의 공해 어업자원 관리 질서 속에서 중앙북극공해의 특성에 적합하며, 우리의 국익과 상충되지 않는 지역수산기구의 설립 방안을 제시하고자 한다. 마지막으로 이에 대한 우리나라의 선제적 대응방안을 제시한다.

제5장은 결론으로 위에서 살펴본 내용을 요약 및 정리한다.

이상과 같은 연구 목적과 범위에 따라 국제조약, 국제회의 회의록, 국내·외 문헌 및 논문, 지역수산기구의 홈페이지, 기사 등을 통한 문헌연구를 주된 방법으로 사용하고자 한다. 또한 기존의 RFMO/As들을 비교분석하는 방법을 통하여 향후 논의될 중앙북극공해 지역수산기구 모델을 도출한다.

## 제2장 국제해양법상 공해 어업자원 관리제도의 발전과정 및 내용 분석

모든 국가에게 개방되어 있는 공해는 어떠한 국가도 주권을 주장할 수 없는 공간이며,<sup>17)</sup> 공해자유의 원칙이 적용되는 수역이다.<sup>18)</sup>

공해제도는 1958년 채택된 「공해에 관한 협약(The Convention on the High Sea: 이하 공해협약)」에 의해 국제관습법으로 존재하던 공해제도를 성문화되었으며,<sup>19)</sup> 같은 해 채택된 「공해어업 및 생물자원보존협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas: 이하 공해생물자원협약)」은 공해어업을 시행하기 위해서는 동 협약상의 의무와 연안국의 권리·의무, 공해 생물자원의 보존에 관한 규정을 따를 것을 명문화함으로써 공해어업의 자유에 대한 제한을 명시하였다.<sup>20)</sup> 이러한 제한 현상은 1982년 이후 채택된 공해어업관련 국제협약들로 더욱 강화되는 현상을 보이고 있다. 이에 현행 국제해양법상 공해의 법적 지위는 제한적 자유를 향유할 수 있는 수역이 되었다고 할 수 있다.<sup>21)</sup>

본 장에서는 상기 언급한 공해어업에 관한 국제제도의 발전과정과 내용 분석을 통하여 공해 어업자원 관리제도의 기준을 살펴보고, 현행 공해어업 관리제도의 입법 경향과 특징을 분석하고자 한다.

17) R. R. Churchill & A. V. Lowe, *op. cit.*, pp. 203-205.

18) 최중화, 「현대 국제해양법」 제7판 (서울: 두남출판사, 2013), 123쪽.

19) 김영구, 「한국과 바다」 (서울: 21세기북스, 2004), 605쪽.

20) 공해생물자원협약 제1조.

21) 이창위, “공해제도”, 국제해양수산개발원 편 「대한민국의 해양법 실행」, (서울: 일조각, 2017), 259-261쪽.

## 제1절 1982년 유엔해양법협약

전통적인 공해어업 자유로 인하여 해양은 과잉개발 되었으며, 해양생물자원은 심각한 위기에 처해졌다.<sup>22)</sup> 이에 국제사회는 3차례에 걸친 유엔해양법회의를 개최하였으며,<sup>23)</sup> 제3차 유엔해양법회의를 통해 바다의 헌장이라 불리는 1982년 「해양법에 관한 국제연합협약(United Nations Convention on the Law of the Sea: 이하 유엔해양법협약)」이 채택하였다

유엔해양법협약은 기존에 존재하지 않았던 배타적 경제수역 제도와 군도수역 제도를 신설하였다. 이는 기존 공해였던 부분들이 연안국의 관할권 내측수역으로 편입되는 결과를 가져옴으로써 해양의 새로운 질서를 만들었다.<sup>24)</sup>

동 협약은 어업자원에 대하여 제5부 배타적 경제수역과 제7부 공해에 각각의 규정을 두고 있다. 그러나 제7부는 제5부의 규정을 포함함으로써, 경계왕래성어족과 고도회유성어종을 일관성을 가지고 효율적으로 관리할 수 있도록 규정하고 있다.

유엔해양법협약에는 공해에 대한 정의가 규정되어 있지는 않다.<sup>25)</sup> 다만, 동 협약 제86조에 공해를 ‘어느 한 국가의 배타적 경제수역·영해·내수 또는 군도국가의 군도수역에 속하지 아니하는 바다의 모든 부분.....’ 이라고 공해의 범위에 대해서 규정하고 있다.

제87조 제1항은 모든 국가가 누릴 수 있는 두 가지 유형의 공해 자유에 대해 규정하고 있다. 첫 번째 유형의 자유는 항행의 자유와 상공비행의 자유로 해양

22) 김선표 외3, 「유엔해양법협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구」, 연구보고서, 한국해양수산개발원(2000.12), 9쪽.

23) 유엔해양법회의는 1958년 제1차 회의, 1960년 제2차 회의, 1973년 제3차 회의가 개최되었다. Peter Malanczuk, *Modern Introduction to International Law* (7th edition) (London and New York: Routledge, 2004), p. 173.참조

24) 김영구, 전계서, 358-359쪽.

25) Alexander Proelss, *United Nations Convention on the Law of the Sea I A Commentary* (München: C.H.BEK · HART · NORMOS, 2017), p. 675.

에서의 ‘일반적 행위에 대한 자유’이다. 두 번째 유형의 자유는 해저전선과 관선 부설의 자유, 국제법상 허용되는 인공섬과 그 밖의 시설 건설의 자유, 제2절에 정하여진 조건에 따른 어로의 자유, 과학조사의 자유로 ‘동 협약 상에서 누릴 수 있는 자유’에 대해 규정하고 있다.

그러나 이러한 자유는 무조건적이며 절대적인 것이 아님을 명시적으로 규정하고 있다. 동 조 제2항은 모든 국가에게 공해의 자유를 행사함에 있어 다른 국가의 이익 및 심해저활동과 관련된 동 협약상의 다른 국가의 권리를 적절히 고려해야할 의무를 부과하여 그 한계를 분명히 하고 있다. 즉, 동 협약에서 누릴 수 있는 어업의 자유는 동조 제2항에 따라 행사되어야 하며, 제116조~제120조의 규정을 포함하고 있다.

제116조는 (a) 자국의 조약상의 의무, (b) 특히 유엔해양법협약 제63조 제2항과 제64조~제67조에 규정된 연안국의 권리·의무 및 이익, (c) 유엔해양법협약 제7부 제2절의 규정을 준수하는 국가의 자국민만이 공해어업에 종사할 수 있도록 규정하고 있다. 다시 말해, 동 협약 상의 규정을 성실히 이행하는 국가만이 자국민에게 어업을 허가할 수 있는 것이다. 이는 공해 어업자유에 대한 분명한 제한 규정이다. 동조의 ‘(a) 자국의 조약상의 의무’는 국가에 의해 체결된 모든 조약상의 의무를 의미한다. 그러나 모든 조약이 그러하듯 당사국이 아닌 국가에게는 그 효력을 발효하지 못하는 한계를 가지고 있다.<sup>26)</sup>

(b)는 연안국의 권리·의무뿐만 아니라 이익까지 모두 포함하고 있는 독특한 형태를 가지고 있다.<sup>27)</sup> 제5부의 내용인 제63조 제2항과 제64조~제67조를 제7부에 명시함으로써 공해 생물자원에서 연안국의 권리·의무 및 이익 모두 고려하고 있다. 또한 이 규정들은 국가 간 협력의 의무에 관한 규정이기도 하다. 제118조 또한 협력의 의무에 대한 규정으로 앞서 언급한 제63조 제2항 협력의 의무와 동일한 것으로 국가관할권 이원의 수역에도 똑같이 적용된다. 또한 공해

26) 조약법에 관한 비엔나 협약 제34조 제3국에 관한 일반 규칙.

27) Stefán Ásmundsson, “Freedom of Fishing on the High Seas, and the Relevance of Regional Fisheries Management Organisation(RFMOs)”, Myron H. Nordquist *et al.*, *Challenges of the Changing Arctic* (Leiden: Brill Nijhoff, 2016), p. 516.

어업국들은 해양생물자원을 보전·관리하기 위해서는 상호 협력할 것을 의무화하고 있다. 이를 위해 적절한 경우 그 국가들은 소지역 또는 지역수산기구(subregional-regional fisheries organizations: 이하 RFOs)의 설립을 위한 협력의 의무를 부여하고 있다.

이와 더불어 제63조 제2항은 국가 관할권 내측 및 외측 수역의 경계왕래성어족자원에 대한 것으로 모든 연안국과 공해에서 어업을 하는 어업국은 보전과 관리에 필요한 조치를 찾도록 노력해야한다고 규정하고 있다. 또한 제64조~제67조는 특별한 어종인 고도회유성어종·해양포유동물·소하성어족·강하성어종에 대한 규정이다. 제66조 소하성어족은 모천국에게 일차적인 이익과 책임을 규정하고 있으며, 제67조 강하성어종은 연안국의 배타적 경제수역에서만 어업이 이루어 질 수 있도록 규정하여 연안국의 이익을 보장하고 있다. 그러나 두 어종을 제외한 경계왕래성어족과 고도회유성어종의 경우, 연안국들은 직접 또는 지역수산기구를 통하여 필요한 조치에 대한 협약(agreement)에 의해 규정하도록 하고 있을 뿐 연안국의 특수한 이익을 규정하고 있지 않다. 이와 함께 모든 국가는 공통적으로 이러한 어종을 보호하기 위하여 협력의 의무 또는 국제기구를 통한 노력을 의무화하고 있는 것이다.<sup>28)</sup>

‘(c) 이 절의 규정’은 동 협약 제117조~제120조를 의미한다. 즉 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존조치를 위한 국가의 의무 및 생물자원의 보존 및 관리를 위한 국가 간 협력, 공해생물자원 보존, 해양포유류에 관한 규정으로 동 조항들은 모두 국가의 의무를 규정하고 있다.

제117조는 자국민을 대상으로 보존조치를 취해야 할 의무다. 공해어업을 하는 선박의 기국들은 국제법에 따라 공해생물자원보존을 위한 조치 및 이를 위한 협력 의무를 부담하게 된다. 동 조에서 규정하고 있는 공해생물자원의 보존조치는 제119조에서 기술하고 있다.

제119조는 앞서 언급한 바와 같이 공해생물자원 보존조치에 대한 것이다. 동

---

28) Veijo Kaitala, “The Management of High Seas Fisheries”, *Marine Resource Economics*, Vol.8(1993), pp. 313-314.

조 제1항은 공해생물자원의 총허용어획량(Total Allowable Catch: 이하 TAC)에 관한 것으로 총허용어획량을 결정할 때, 국가들은 최대지속가능한 생산량(maximum sustainable yield: 이하 MSY)을 실현시킬 수 있는 수준으로 이용가능한 최선의 과학적 증거를 기초로 하여 계획된 조치를 취할 것을 분명히 하고 있다. 또한 어획 어종뿐만 아니라 관련 어종 및 부수 어종까지 모두 고려해야 한다고 규정하고 있다. 제2항은 소지역적·지역적 또는 전지구적 국제기구를 통한 정보 제공과 교환에 대해 규정하고 있다. 이는 RFOs를 통해 공해생물자원의 보존 및 관리를 규정한 것으로 RFOs의 중요성에 대해 나타낸 것이라 할 수 있을 것이다.<sup>29)</sup>

유엔해양법협약은 해양의 새로운 질서 수립과 공해어업에 있어 조약상의 의무, 협력의 의무, 국제기구를 통한 의무를 규정함으로써 공해어업 자유의 제한을 규정하고 있다. 이와 함께 RFOs에 의한 어업자원 관리를 강화하였다. 또한 동 협약은 소하성어족과 강하성어종, 경계왕래성어족과 고도회유성어종을 제외하고 공해어업에서 연안국의 특별한 이익을 고려하고 있지 않으며, 모든 국가에게 협력의 의무를 부과하고 있다.

## 제2절 1995년 유엔공해어업이행협정

유엔해양법협약의 배타적 경제수역제도 도입으로 인해 연안국의 배타적 경제수역과 공해 또는 인접국을 오가는 경계왕래성어족과 고도회유성어종의 어업문제가 대두되기 시작하였다.<sup>30)</sup> 1992년 리우 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: 이하 UNCED)에서 채택된 ‘Agenda 21’ 제17장<sup>31)</sup> C는 이러한 공해 어업자원 관리에 대해 다음과 같이

29) 이석용, 전계논문, 226쪽.

30) 권현호·최수정, 권현호·최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법적 한계”, 「국제법학회논총」, 제50권 제2호, 대한국제법학회(2005), 44쪽.

31) Agenda21 제17장은 ‘폐쇄해, 반폐쇄해 및 연안을 포함한 전해양의 보호와 해양생

문제점을 지적하였다.

효과적인 보전조치의 감시 및 강화를 포함하고 공해어업의 관리는 많은 지역에서 불충분하며 그 결과 일부 자원은 남획되고 있다. 주요 문제점을 보면, 어획에 대한 규제 부재, 과잉투자, 과도한 어선세력, 규제를 피하기 위한 편의치적국, 부적절한 어구, 신뢰성 없는 데이터베이스, 그리고 국가간의 협력 부족 등을 들 수 있다.<sup>32)</sup>

동 장은 위와 같은 문제점 인식과 함께 이에 대한 해결방법으로 공해상 고도회유성어종과 경계왕래성어족에 관한 어업문제는 공해에서 자국민 또는 자국어선이 조업하는 국가의 노력, 그리고 쌍무적, 소지역적, 지역적 및 전지구적 수준에서의 협력이 요구된다고 명시하였다.

이에 유엔총회는 경계왕래성어족 및 고도회유성어종에 관해 1993년 6월부터 6차례에 걸친 공식회의와 회의간 회의, 비공식 회의를 거쳐 1995년 8월 4일 「1982년 12월 10일 해양법에 관한 국제연합협약의 경계왕래성어족 및 고도회유성어종의 보존과 관리에 관한 조항의 이행을 위한 협정(Agreement for the Implementation of the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: 이하 유엔공해어업이행협정)」을 채택하였다.<sup>33)</sup> 그러나 주요 어업국의 참여 부재로 인하여 2001년 12월에서야 발효되었다. 이에 대한 원인으로서는 능력 부족으로

---

물자원의 보호, 합리적 이용 및 개발'에 대한 것으로 해양에 대해 다루고 있다. United Nations Sustainable Development, United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (검색일: 2018.01.02)

32) 제17장/C. 공해 해양생물자원의 지속적 이용 및 보존/17.44-17.45.

33) 2018년 현재 우리나라를 포함한 총87개국이 당사국이다.

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-7&chapter=21&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&lang=en)  
(검색일: 2018.01.02)

인한 장애, 협정 이행을 위한 기술적·사법적·정책적 어려움, 정치적 견해 차이에서 오는 장애 등을 들 수 있을 것이다.<sup>34)</sup> 그러나 무엇보다 동 협정의 규정들이 자국 공해어업에 미치는 상당한 영향으로 인하여 발생하는 부담감이 가장 큰 원인으로 분석된다. 이는 원양어업국인 우리나라가 1996년 11월 26일 서명을 하고도 2008년 2월 1일이 되어서야 비준 한 것을 보면 쉽게 이해할 수 있다.

동 협정의 목적은 공해상 경계왕래성어족과 고도회유성어종의 장기적 보존과 지속가능한 이용에 있다는 점이다.<sup>35)</sup> 유엔해양법협약 제62조는 경계왕래성어족이란 2개국 이상 연안국의 배타적 경제수역에 걸쳐 출현하거나, 배타적 경제수역과 그 외측 인접수역에 출현하는 어족이라 정의하고 있다. 그러나 협약상 특별히 언급되어 있는 어족은 없다. 이와 반대로 고도회유성어종은 어종에 대한 정의는 규정되어 있지 않으나, 유엔해양법협약 제1부속서에서 17개 어종을 열거하고 있다.<sup>36)</sup>

상기 어종들의 최대 지속가능한 생산(MSY)을 목표로 최선의 과학적 근거에 기초하여 어족을 유지하거나 계획하도록 규정하고 있다. 최대 지속가능한 생산량이란 어족의 번식에서 오는 증가분과 어획 또는 자연사에서 오는 감소분이 균형을 이루는 수준의 어획량을 말하는 것이다.<sup>37)</sup> 최대 지속가능한 생산량은 공해어업의 기준으로 동 협정의 규정 및 특징들과도 밀접하게 연관되어 있다.

동 협정의 특징으로는 사전예방적 접근(precautionary approach)의 적용, 보존 및 관리조치의 일관성, 소지역·지역수산기구를 통한 협력<sup>38)</sup>, 기국의 자국어선에 대한 책임, 제3자적 효력(Pacta Tertiis) 및 제3국과의 권리·의무관계를 들

34) E.J. Molenaar, “Non-Participation in the Fish Stocks Agreement: Status and Reasons” , *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.26 (2011), p. 200.

35) 유엔공해어업이행협정 전문 및 제2조.

36) 유엔해양법협약 제1부속서 고도회유성어종: 1.날개다랭이, 2.참다랭이, 3.눈다랭이, 4.가다랭이, 5.황다랭이, 6.검은지느러미다랭이, 7.작은다랭이류, 8.남부참다랭이, 9.물치다래류, 10.새다래류, 11.새치류, 12.돛새치류, 13.황새치, 14.꽂치류, 15.만새기류, 16.원양성 상어류, 17.고래류.

37) 김선표 외3, 전게서, 16쪽.

38) 이석용, 전계논문, 269쪽.

수 있다.

첫 번째 특징인 사전예방적 접근은 국제환경법에서 나온 것으로, 심각한 또는 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우 과학적 불확실성이 환경악화를 방지하기 위한 비용/효과적인 조치를 지연시키는 구실로 이용되어서는 안된다는 접근방법이다. 그러나 동 원칙은 내용과 요건에서 불분명하고 법적 지위가 취약하여 국제법상 국제관습법의 지위를 획득하였는가에 대해서는 여전히 많은 논란이 되고 있다.<sup>39)</sup>

동 협약 제6조는 예방적 접근<sup>40)</sup>이라는 완화된 표현을 사용하고 있으나, 어족의 상태에 대해 충분한 과학적 정보의 부재가 보존 및 관리 조치를 연기하거나 불이행하는 구실로 이용되어서는 안 된다고 규정함으로써, 사전예방의 원칙의 정의를 그대로 적용하고 있다. 동 조 제3항은 이행방법으로 예방적 접근을 위해 최선의 이용 가능한 과학적 정보를 통한 의사결정과 기준점을 설정하고 있다. 동 조 제4항~제7조는 동 조를 이행하기 위한 당사국의 의무 규정이다<sup>41)</sup>. 이에 모든 당사국들은 보존 및 관리를 위해 필요한 계획을 세우고 조치를 취해야 한다.

두 번째 특징인 보존 및 관리 조치의 일관성에 대해서는 제7항에서 규정하고 있다. 유엔해양법협약에서 살펴보았듯이 어족자원의 경우 어종이 서식하는 수역(영해, 배타적 경제수역, 공해) 또는 서식하는 형태(정착성 어종, 소하성 어종, 강하성 어종)에 따라 그 법적 지위가 달라진다.<sup>42)</sup> 그러나 유엔공해어업이행협정은 연안국의 배타적 경제수역 및 공해를 회유하는 경계왕래성어족과 여러 수역

39) 김홍균, 전계서, 93-94쪽; 박근성·함대성, 「환경법」, (서울, 박영사, 2015), 73쪽.; 노명준, 전계서, 76-77쪽.

40) 유엔공해어업이행협정 외교부 공식 문서에서는 ‘예방적 접근’이라는 용어를 사용하고 있다. 이에 동 협정 제6조 규정에서만 ‘사전예방적 접근’ 대신 ‘예방적 접근’이라는 용어를 사용하기도 한다.

41) 유엔공해어업이행협정 제4조는 동 협정과 협약과의 관계, 제5조는 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리에 관한 일반원칙, 제6조는 예방적 접근의 적용, 제7조는 보존 및 관리조치의 일관성에 관한 규정이다.

42) S.M. Garcia & M. Hayashi, “Division of the oceans and ecosystem management: A contractive spatial evolution of marine fisheries governance”, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 43 (2000), pp. 448-452.

을 회유하는 고도회유성어종의 경우에는 서식지나 서식 형태에 관계없이 그 보존과 관리조치에 일관된 법적 지위를 부여하였다. 일관성 원칙 이행을 위해 당사국들에게 협력의 의무를 부과하고, 이행하지 않을 경우 동 협정 제8부 분쟁 해결 절차에 따라 분쟁을 재판소에 회부할 수 있도록 하였다.

동 협정의 가장 큰 특징이자, 중요한 메커니즘은 바로 소지역 및 지역수산기구(subregional or regional fisheries management organization or arrangement: 이하 RFMO/As)로 이들의 역할을 강조하고, 이들을 통한 어족자원을 보호하고자 한 것이다.<sup>43)</sup>

제3부는 경계왕래성어족과 고도회유성어종의 국제협력체계와 관련된 조항으로 당사국들에게 RFMO/As를 통한 협력의무를 규정하고 있으며, 소지역 및 지역의 특성에 대해서도 고려하고 있다.

RFMO/As를 통한 협력의 의무는 제8조에서 규정하고 있다. 제1항은 RFMO/As를 통한 협력을 규정하고, 제3항은 RFMO/As에 의한 어종 관리조치의 적용에 대한 협력의 의무를 규정하였다. 제4항에서는 RFMO/As의 당사국 또는 동의하는 국가만이 어종에 접근할 수 있다고 규정하고 있다. 특히 동 항은 전통적인 공해자유 원칙 중 하나인 어업의 자유를 제한한 규정이다.<sup>44)</sup> 제5항은 소지역 및 지역적 기구가 설립되어 있지 않거나 약정이 체결되어 있지 않으며 적절한 기구의 설립이나 약정의 수립을 위해 협력해야 할 의무도 규정하고 있다.

동 협정은 RFMO/As의 설립 시, 당사국들은 적용어족·적용지역·기존 수산기구들과의 관계·검토방식의 4가지를 고려하여 설립하도록 하고 있다. 적용어족의 경우 해당 어족의 생물학적 특성과 관련 수산업의 성격을 고려해야 하며, 적용지역은 사회경제적·지리적·환경적 요인을 모두 고려해야 한다. 또한 새로운 수산기구와 기존 관련 수산기구와의 역할·목적·운영 등에 대해 고려하며, 해당기구나 약정이 과학적 자문을 받고 어족의 현황을 검토하는 경우에는 과학자문기구 설립 여부를 포함하여야 한다(제9조).

43) 김경수, “수산관련 국제법 동향과 우리의 대응”, 경제정책포럼, 2003년 8월, 64쪽.  
44) William Edeson *et al.*, *Legislation for sustainable fisheries* (Washington, D. C.: The World Bank, 2001) p. 38.

RFMO/As를 통한 협력의 의무를 완수하기 위한 수단으로 13가지 기능에 대해 동 협정 제10조는 다음과 같이 규정하고 있다.

- (가) 경계왕래성어족 및 고도회유성어종의 장기적 지속가능성을 보장하기 위한 보존 및 관리 조치에 합의하고 이를 준수한다.
- (나) 적절한 경우, 허용어획량 또는 어획노력량 수준의 할당과 같은 참여권에 합의한다.
- (다) 책임있는 어업 활동에 대한 일반적으로 권고되는 국제 최소기준을 적용한다.
- (라) 과학적 자문을 얻고 평가하며 어족의 현황을 검토하고 조업이 비목표종 및 연관되거나 종속되는 어종에 미치는 영향을 평가한다.
- (마) 해당 어족의 조업에 관한 자료의 수집·보고·확인 및 교환을 위한 기준에 합의한다.
- (바) 적절한 경우에는 비밀을 유지하면서도 최선의 과학적 증거를 이용할 수 있도록 제1부속서에 규정된 바와 같이 정확하고 완전한 통계자료를 수집하고 배포한다.
- (사) 어족의 과학적 평가 및 관련 연구를 촉진하고 수행하며 그 결과를 배포한다.
- (아) 효율적인 감시·통제·감독 및 집행을 위한 적절한 협력 체제를 수립한다.
- (자) 기구의 신규 가입국 또는 약정의 신규 참가국의 조업 이익을 수용할 수 있는 방법에 합의한다.
- (차) 보존 및 관리 조치의 시의 적절하고 효과적인 채택을 용이하게 하는 의사결정 절차에 합의한다.
- (카) 제8부에 따라 분쟁의 평화적 해결을 촉진한다.

(타) 기구 또는 약정의 권고와 결정을 이행함에 있어서 자국의 관련 국가기관 및 업계가 완전 협조할 수 있도록 보장한다.

(파) 기구 또는 약정에 의해서 설정된 보존 및 관리 조치를 적절히 홍보한다.

동 협정은 공해에서의 기국주의 원칙을 고수하면서 자국선박에 대한 통제 의무를 강화하였다.<sup>45)</sup> 그러나 경계왕래성어족과 고도회유성어종의 보존 및 관리 조치의 실효성을 도모하기 위해 기존의 기국주의를 수정하였다. 즉, 모든 기국은 위반발생 여부와 관계없이 소지역 및 지역수산기구의 조치를 집행하도록 규정하였다. 또한 위반 혐의에 대해서는 선박에 대한 즉각적이고 완전한 조사를 해야 하며, 위반 혐의가 제기하는 국가 및 관련 소지역 및 지역기구 또는 약정에 조사의 경과와 결과를 신속히 통보하도록 하고 있다. 위반 혐의에 대해 충분한 증거가 확보된 경우에는 지체없이 자국법에 의한 절차를 제기하도록 관계당국에 동 사건을 회부하고, 필요시에는 관련 선박을 억류할 수 있다. 또한 선박이 심각한 위반 행위에 가담한 것이 입증된 경우에는 선박은 기국이 부과한 모든 제재 조치를 이행 전까지는 공해상에서 조업을 하지 못하도록 조치할 수 있다. 모든 기국들은 이러한 조치 및 사법적 절차를 신속하게 집행해야 하며, 엄격성을 갖추어야 한다고 규정하고 있다(제19조 제1항).

또한 동 협정은 소지역 및 지역 수산기구의 관할권 하에 있는 공해에서 선박의 위반행위가 있는 경우, 기구로부터 정당한 권한을 부여받은 검색관은 승선 및 검색할 수 있는 기국주의 예외 규정도 마련해 두고 있다.<sup>46)</sup> 승선 및 검색, 기타 후속조치는 해당 기구 또는 약정의 당사국 또는 비당사국 여부는 무관하다(제21조). 또한 동 협정 제17조는 비당사국일지라도 관련 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리 조치에 협력해야하는 의무에서 면제되지 아니한다고 규정하고 있으며, 해당 수역이 비록 공해일지라도 소지역 및 지역수산

45) 김선표 외3, 전게서, 19쪽.

46) 이석용, 전계논문, 269쪽.

기구의 관할권 하의 공해인 경우 비당사국은 어업을 할 수가 없다.<sup>47)</sup> 즉, 협정의 비당사국에게까지 그 의무를 창설하게 된다.

이는 동 협정의 특징인 제3자적 효력 및 제3국과의 권리·의무관계에 대한 특징을 잘 나타내 주고 있다. 동 규정들은 일반 국제법상 제3자적 효력(the rule of Pacta Terttis)에 반하는 규정이라 할 수 있다.

이러한 태도는 동 협정의 조항들을 통해 확인 할 있다. 제8조 제4항은 소지역 및 지역 수산기구 또는 약정의 당사국인 경우에만 해당 수역의 어업자원 이용권을 가진다고 규정하고 있으며,<sup>48)</sup> 제33조는 동 협정의 당사국들은 비당사국이 협정에 가입하고 협정에 부합하는 국내법령을 제정하도록 장려하고 있으며, 동 협정의 효과적 이행을 저해하는 비당사국 선박의 활동을 저지하기 위한 조치를 취하도록 하고 있다.

따라서 비당사국일 지라도 소지역 및 지역수산기구 관할권 하의 공해에서 경제왕래성어족과 고도회유성어종을 어업하기 위해서는 동 협정에 따라야할 의무가 발생하는 것이다.

유엔공해어업이행협정은 사전예방적 접근, RFMO/As의 역할 강조<sup>49)</sup>, 조약의 제3자적 효력의 제한 등 공해 어업질서에 기준을 제시하였다는 점에서 어업자원 관리에 많은 의의를 가진다 하겠다.

### 제3절 1995년 FAO 책임있는 수산업규범

1980년대 말 세계수산자원의 개발에 있어 문제가 있다는 것을 인식한 국제연

47) R. R. Churchill & A. V. Lowel, *op. cit.*, p. 309.

48) Andrew Serdy, “Pacta tertiis and Regional Fisheries Management Mechanisms: The IUU Fishing Concept as an Illegitimate short-cut to a legitimate Goal”, *Ocean Development & International law*, No.48 (2017), p. 349.

49) 박기갑, “공해상 어로의 자유는 더 이상 존재하지 않는가?”, 「법학연구」, 제48권 제1호, 부산대학교 법학연구소(2007), 308-311쪽.

합 농업식량기구(UN Food and Agriculture Organization: 이하 FAO) 수산위원회 (FAO Committee Fisheries: 이하 COFI)는 1991년 3월 책임있고(responsible), 지속적(sustained) 수산업을 위한 새로운 개념을 요구하였다<sup>50)</sup>. 이에 1992년 멕시코 칸쿤에서 개최된 ‘책임있는 수산규범에 대한 국제회의(International Conference on Responsible Fishing)’를 거쳐 1995년 10월 FAO 제28차 총회에서 「책임있는 수산업규범(Code of Conduct for Responsible Fisheries)」이 채택되었으나,<sup>51)</sup> 규범의 이행을 위한 원칙과 목적, 그리고 실질적인 방법이 누락되었다. 이에 FAO의 가입국 대표, 정부기관, 비정부기관, 어업산업체 등은 길고 힘든 노력 끝에 1997년 3월 「FAO 책임있는 수산업 규범의 이행을 위한 지침서」를 만들어 냈다.

FAO는 동 규범의 이행을 위해 당사국의 활동에 대한 기술적 지원은 하고 있으나, 이행에 대한 것은 당사국에게 전적으로 맡기고 있다. 따라서 동 규범을 가장 효과적으로 이행하기 위해서는 당사국의 국내 어업 정책과 입법행위가 동 규범의 원칙과 목적에 부합하도록 하는 것이다. 그러나 이것은 FAO가 국가들의 국내 어업정책의 발전과 이행의 책임을 피하기 위한 것<sup>52)</sup>이라 비판받는 점이다.

동 규범 제1조는 어업, 양식활동, 고용, 수입, 취미활동(recreation) 등을 적용 대상으로 한다. 동 규범에서 의미하는 어업이란 어종의 관리(management)·어획(catching)·가공(processing)·경제적 활동(marketing)을 모두 포함하는 포괄적인 개념이다.<sup>53)</sup> 즉, 어업과 관련된 모든 활동을 망라하고 있다. 또한 그 적용범위로 FAO 회원국 및 비회원국, 수산실체, 정부간 또는 비정부간, 소지역 및 지역기구, 수산물과 수산제품에 관련된 모든 수산인, 기타 수산업과 관련된 모든 사람을 포함하고 있다.

50) 김선표 외3, 전거서, 24-25쪽.

51) 이석용, “해양생물자원보호를 위한 국제어업법 변화 연구”, 「과학기술법연구」, 제22집 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원(2016), 218쪽.

52) FAO, “What is the Code of Conduct for Responsible Fisheries?”

<http://www.fao.org/docrep/003/x9066e/x9066e01.htm> (검색일자: 2018.01.19)

53) 상계 사이트.

책임있는 수산업을 목표로 하는 동 규범은 10가지 목적을 열거하고 있다(제2조). 첫 번째 목적은 책임있는 수산업 및 수산활동을 위하여 국제법의 관련 규정에 따르는 원칙을 마련하되, 이 원칙에는 모든 생물학적·기술적·경제적·사회적·환경적·상업적으로 관련된 모든 측면을 고려한다는 것이다. 이는 그 적용 대상만큼 포괄적이다. 두 번째와 세 번째는 자원 보존 및 관리에 있어 국가의 정책 수립 및 이행에 대한 원칙과 기준을 마련하고, 이를 실행하기 위한 법적·제도적 기구의 설치 및 개선을 위한 참조 문서의 역할을 하는 것이다. 그 외 목적으로 적절한 경우 법적 문서 및 이행지침서를 제공하고, 수산자원의 보존 및 관리를 위해 협력을 촉진하며, 환경과 연안지역 보호 및 이에 대한 연구를 증진하도록 하고 있다. 또한 수산분야에 관련된 모든 사람에게 행동 기준을 제공하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

제6조는 국가 및 수중생물자원 이용자, 수산기구들이 지켜야 할 일반원칙을 규정하고 있다. 총 19개 의무로 조업의 권리는 수중생물자원의 효과적인 보존과 관리를 보장할 수 있는 책임있는 방법에 의해야 한다는 것이다. 수산업 관리에 있어서는 수산자원의 품질, 다양성, 이용도가 유지되도록 촉진해야 하며, 현재 및 미래세대를 위해 충분한 양의 어류자원의 다양성과 이용가능성을 제고해야 한다. 국가들은 과도한 어획을 방지하고 어군이 회복할 수 있도록 하며, 이용가능한 최고의 과학적 증거에 기초하여 국가간 상호 협력을 의무화 하고 있다. 소지역 및 지역적 수산관리기구 또한 이용가능한 최선의 과학적 증거를 고려하여 수산자원을 보호하고, 예방적 접근방법을 광범위하게 적용하도록 하였다. 국가와 소지역 및 지역수산기구는 상호 협력해야 할 의무를 규정하고 있다.

동 규범은 조업을 하는 모든 국가들에게 자국이 허가한 조업만이 자국 관할 수역에서 수행되게 하고<sup>54)</sup>, 이러한 조업은 책임있는 방법으로 이루어지도록 할 의무를 부과하고 있다(제8조). 또한 조업 허가를 정기적으로 갱신하고, 국제법에 의거하여 소지역 및 지역수산기구를 통한 감시·통제·감독·이행을 위한 제도설립에 협력할 의무를 규정하고 있다.

54) 농림수산부 보고서, 국제수산규범의 국내이행체제 확립에 관한 연구, 농림수산부, 2012.8., 67-69쪽.

이를 위해 국가의 의무를 기국과 항만국으로 나누어 규정하고 있다.

기국은 자국기를 게양하고 조업하는 선박에 대한 자세한 기록을 유지해야 한다. 동 기록에는 선박의 명세, 소유권, 조업허가를 기록해야 한다. 기국은 또한 자국기를 게양한 선박의 안전을 반드시 확인해야 하며, 선박과 어구가 국내법과 국제법 기준에 맞는 규격인지에 대해서도 반드시 확인해야 할 의무를 지닌다.<sup>55)</sup> 만일 자국기를 게양한 선박이 보존 및 관리조치의 위반 사실을 발견한 경우, 적절한 집행조치를 취해야 한다.

항만국은 선박이 긴급피난이 아닌 자발적으로 항만에 들어온 외국선박에 대한 적절한 절차를 마련해야 한다. 기국이 자국의 국기를 게양한 선박의 위반에 대한 감시를 요청한 경우 협력해야 한다. 이러한 요청이 소지역 및 지역, 세계적 보존관리조치나 국제적으로 인정된 최소기준에 부합하지 않게 도움을 청한 때에도 지원해야 한다(제8.3.2.).

앞에서 살펴본 바와 같이 동 규범은 그 적용범위가 광범위하며 사전예방적 접근 방법을 적용하여 규정하고 있으며, 해양생물자원 보존과 관리에 있어서는 소지역 및 지역 수산기구와의 협력을 강조하고 있다.

비록 동 수산업규범은 구속력을 가지고 있지 않으나 수산업에 대한 이행 기준을 제시하고 있으며, 이후 채택된 여러 수산업 협약과 국제행동계획에 많은 영향을 미쳤다.

#### 제4절 2001년 불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획

1995년 FAO 책임있는 수산업규범 이후, 책임있는 수산업을 위한 국제행동

55) FAO, "What is the Code of Conduct for Responsible Fisheries?", <http://www.fao.org/docrep/003/x9066e/x9066e01.htm> (검색일자: 2018.01.19)

계획(International Plan of Action)들이 채택되었다. 이 중 공해 어업자원 관리에 새로운 기준을 제시한 「불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(International Plan of action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated fishing: 이하 IPOA-IUU)」이 2001년 채택되었다.

불법·비보고·비규제어업(Illegal, Unreported and Unregulated fishing: 이하 IUU어업)이라는 용어가 처음 등장한 것은 1997년 남극해양생물자원보존위원회이다.<sup>56)</sup> 그러나 남극해양생물자원보존에 관한 협약에서는 ‘협약 적용수역에서 불법, 비보고 및 비규제 어업’이라는 표현을 사용하고 있을 뿐 정확한 정의는 없다.<sup>57)</sup> 이에 대한 정의는 2001년 IPOA-IUU을 통해 정립되었다. 다시 말해, IPOA-IUU는 IUU어업의 개념을 정립하고 이를 특화한 최초의 국제적 입법노력이라 할 수 있다.<sup>58)</sup>

총7개장으로 구성된 IPOA-IUU는 IUU어업에 대해 제3조는 다음과 같이 정의하고 있다.

### 3.1 불법어업은 다음의 어업활동을 언급한다.

3.1.1 어떤 국가의 허가 없이 또는 그 국가의 법률과 규정에 위반하여, 그 국가의 관할수역에서 자국민 또는 외국인에 의하여 행해지는 어업활동

3.1.2 지역수산관리기구 당사국인 국가의 국기를 게양한 선박에 의한 어업활동이지만, 그 기구에 의해 되고 그 국가를 구속하는 보존

56) D.J. Douman, “Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Mandate for an International Plan of Action”, *Document AUS:IUU/2000/4*. 2000. para.37.

<http://www.fao.org/docrep/005/Y3274E/y3274e06.htm> (검색일자: 2018.02.21)

57) 김현정, “불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업)의 개념 정의”, 「국제법학회는 총」, 제59권 제3호, 대한국제법학회(2014.09), 63-64쪽.

58) 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 김인유 외, 「바다를 둘러싼 법적 쟁점과 과제」(경기도: 피엔씨미디어, 2017), 34쪽.

관리조치 또는 적용가능한 국제법의 관련 규정을 위반하여 이루어지는 어업활동

3.1.3 국내법을 위반한 어업활동 또는 지역수산물관리기구에 대한 협력국이 약속한 의무를 포함한 국제적 의무를 위반한 어업활동

3.2 비보고 어업은 다음의 어업활동을 언급한다.

3.2.1 국가의 법률과 규정을 위반하여 관련 국가의 당국에 보고되지 않거나, 잘못 보고된 어업활동

3.2.2 수산기구의 관할수역에서 이루어졌으나, 그 기구의 보고절차를 위반하여 보고되지 않거나 잘못된 어업활동

3.3 비규제 어업은 다음의 어업활동을 언급한다.

3.3.1 지역수산물관리기구의 적용수역에서 무국적어선에 의하여 행해지는 어업활동 또는 그 기구의 비당사국의 국기를 게양한 어선 또는 조업실체에 의하여 그 기구의 보존관리조치와 일치하지 않거나 위반하는 방법으로 행해지는 어업활동

3.3.2 적용가능한 보존관리조치가 없는 수역이나 또는 어류를 대상으로 하는 활동 중에서, 국제법상 해양생물자원보존을 위한 국가책임에 위반하여 이루어지는 어업활동

3.4 제3.3에도 불구하고 일부 비규제 어업은 적용가능한 국제법을 위반하지 않는 방법으로 발생할 수 있으며, 그리고 이 국제행동계획에 포함된 조치의 적용을 요구하지 않을 수도 있다.

그러나 제4조는 동 국제행동계획은 자발적인 조치로, 법적 구속력을 가지고 있지 않다는 것을 명시하고 있다.

동 국제행동계획은 FAO 책임있는 수산규범과 같이 매우 포괄적이다. 즉, 국제법에 따라 설립된 적절한 지역수산물관리기구를 포함하여 모든 국가들이 포괄적이

고, 효과적이며 투명한 조치를 제공함으로써 IUU어업을 예방·방지·제거하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 참여와 조정, 단계적 이행, 포괄적·종합적 접근, 보존, 투명성, 무차별이라는 6가지 원칙을 규정하고 있다.<sup>59)</sup>

또한 IUU어업의 예방·방지·제거를 위한 조치 이행으로 모든 국가의 책임(responsibilities), 기국의 책임, 연안국의 조치(measures), 항만국의 조치, 국제적으로 합의된 시장 관련 조치, 지역수산기구를 통한 국제행동으로 세분화하여 그 책임을 규정하고 있다.

모든 국가들은 유엔해양법협약 및 가입된 모든 국제수산조약을 완전하고 효과적으로 이행해야 한다. 또한 국내법규를 제정하고, 국내 행동계획 마련을 의무화 하였다. 무국적선박에 대해서는 국제법적 조치를 취하며, IUU어업 선박에 대한 제재조치를 취해야 함을 규정하고 있다. 국가들은 어업 시작시점부터 양육시점 및 최종목적지까지 포괄적으로 감시·통제·감독 할 수 있으며, 적절한 경우 국제기준에 따라 선박감시체계를 도입 할 수도 있다. 무엇보다 국가간 협력을 통해 IUU어업을 예방·방지·제거하도록 하고 있다.

IPOA-IUU은 특히 IUU어업에 대한 기국의 책임을 강조하고 있다.<sup>60)</sup> IUU어업에서 기국에게 요구되는 의무는 자국선박에 대한 효과적인 관할권 행사 및 통제에 관한 것이다.<sup>61)</sup> 이를 위해 당사국들은 자국선박이 IUU어업에 종사하거나 지원하지 않도록 보장해야 하며, 불이행 기록을 가진 선박에 국적을 부여하는 것을 회피해야 한다. 또한, 어선에 대해 기록하고, 어선을 허가 시에도 유엔해양법협약 제116조와 제117조가 정한 권리 및 의무와 일치하는 방법으로 하여야 한다. 선박에는 선박감시시스템(Vessel Monitoring System: VMS)을 갖추어야 한다.

국제사회는 IUU어업에 대한 기국의 의무를 2015년 4월 서부아프리카 소지역 수산위원회(Sub-Regional Fisheries Commission: SRFC)<sup>62)</sup> 요청에 대한 국제해양

59) IUU어업 방지를 위한 국제행동계획 제8조-제9조.

60) 김선표 외, “불법·비보고·비규제(IUU)어업 근절을 위한 FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안”, 「해양정책연구」, 제16권 제2호, 해양수산개발원(2001.12), 52쪽.

61) 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 44쪽.

법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea: 이하 ITLOS)<sup>63)</sup>의 권고적 의견에서 법적근거를 도출하였다.

ITLOS는 기국의 의무는 유엔해양법협약의 제12부와 관련이 있으며<sup>64)</sup>, IUU어업 행위자인 선박의 선적국으로써 제94조 기국의 의무와 관련이 있다고 보았다. 또한 연안국의 배타적 경제수역에서는 동 협약 제58조 제3항<sup>65)</sup>과 제62조 제4항<sup>66)</sup>의 의무를 준수해야 한다고 하였다.<sup>67)</sup> 어업에 대해서는 이와 관련된 국제 협약(양자협약과 다자협약 모두 포함) 상의 기국의 의무와 관련이 있다고 보았다.<sup>68)</sup> 이는 1995년 유엔공해이행어업협정 및 공해어업 관련 국제협약에서 규정하고 있는 기국의 의무를 모두 준수해야 할 의무가 있다는 것을 의미한다.

연안국은 IUU어업에 대응하여 배타적 경제수역을 포함한 자국 관할수역에서 어업자원을 관리할 권리와 책임을 가지며, 타국 선박에 대한 관찰·통제·감시를 함에 있어 기국과 협력할 의무와 책임을 가진다.<sup>69)</sup> 연안국은 IUU어업을 예방·방지·근절 하도록 자국 수역의 입어조건을 규정하며, 어업허가증을 발급할 수 있다. 또한 적절한 경우 인접 연안국을 포함한 다른 국가 및 지역수산물리기구와 협력하고 정보를 교환해야 한다.<sup>70)</sup> 이러한 조치들을 취함으로써 IUU어업을 방지하는데 도움이 될 수 있다.<sup>71)</sup>

62) 카보베르데, 기니, 시에라리온, 감비아, 기니비사우, 세네갈, 모리타의 7개국으로 구성되어 있는 소지역수산물리기구이다.

63) ITLOS, *Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)*, Advisory Opinion of 2 April 2015. [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case\\_no.21/advisory\\_opinion\\_published/2015\\_21-advop-E.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/advisory_opinion_published/2015_21-advop-E.pdf) (검색일자: 2018.02.20)

64) *Ibid.*, para. 101-111.

65) 유엔해양법협약 제58조 제3항 이 협약 상 배타적 경제수역에서 권리행사와 의무를 이행함에 있어서, 각국은 연안국의 권리와 의무를 적절하게 고려하고, 이 부의 규정과 배치되지 아니하는 한 이 협약의 규정과 그 밖의 국제법규칙에 따라 연안국에 한 법령을 준수한다.

66) 유엔해양법협약 제62조 제4항 배타적 경제수역에서 어로행위를 하는 다른 국가의 국민은 연안국의 법령에 의하여 수립된 보존조치와 그 밖의 조건을 준수한다.

67) ITLOS, *op. cit.*, para. 115-119.

68) *Ibid.*, para. 112-113.; 김현정, 전계논문, 72-74쪽.

69) 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 49-50쪽.

70) IUU어업 방지를 위한 국제행동규범 제51조.

어선의 경우 재급유, 재공급, 전재 또는 양륙의 목적으로 항구에 입항하게 된다. 이때 자발적으로 입항한 항구가 위치한 국가를 항만국이라 한다.<sup>72)</sup> 항만국 조치는 IUU어업에 대한 기국과 연안국 조치의 보완적 의미로 행사된다. 항만국 조치로는 타국어선의 자국 항만 접근을 규제하고, 사전입항통보 의무화, 지정항만으로의 제한된 접근 허용, 입항거부, 어획물의 양륙 또는 전재 거부 등의 조치가 포함된다.<sup>73)</sup>

국가들은 RFMO/As에 의해 IUU어업에 종사한 어선으로 확인된 어선이 어획한 어류가 자국 내로 수입되거나 유통되는 것을 막기위해 국제법과 일치하는 모든 조치를 취해야 한다. 이는 IUU어업에 관련된 생산물에 대한 조치로 IUU어업으로부터 생산된 상품의 시장 접근을 제한하기 위한 것이다.

동 국제행동계획은 지역수산기구를 통해 IUU어업의 예방·방지·근절하고자 하며, 비회원국들 또한 지역수산기구의 관할수역에서 이러한 의무가 면제되지 아니한다고 규정하고 있다.

IPOA-IUU는 IUU어업에 대한 개념을 정립했다는 것에는 큰 의의가 있다 하겠으나, 앞서 언급한 바와 같이 법적 구속력을 가지고 있지 않다는 한계점을 가지고 있다.

## 제5절 2009년 IUU어업 예방, 억지 및 근절하기 위한 항만국 조치에 관한 협정

2009년 채택된 「IUU어업 예방, 억지 및 근절하기 위한 항만국 조치에 관한 협정」(FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate

71) 김선표·이형기, 「불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한 국제행동계획과 국내적 이행방안 연구」, 한국해양수산부(2001.12), 25쪽.

72) 상계논문.

73) 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 52쪽.

Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: 이하 항만국조치협정)은 2005년 채택된 「FAO항만국모델제도(FAO Model Scheme on Port State Measures)」를 구체화하여 법적 구속력이 있는 국제문서로 발전시킨 것이다.<sup>74)</sup>

동 협정은 2009년 초안이 작성되고, 같은 해 11월 22일 제36차 FAO 회의에서 최종 승인되었다.<sup>75)</sup> 동 협정은 2016년 6월 5일에 발효되었으며, 현재 우리나라<sup>76)</sup>를 포함한 56개국이 당사국이다.<sup>77)</sup>

항만국조치협정은 전문과 제10개부, 37개 조문 및 5개의 부속서로 구성되어 있다.

동 협정의 목적은 IUU어업에 종사하는 선박이 항만을 이용하여 어획량을 줄이는 것을 방지하여 IUU어업을 예방하는데 있다. IUU어업에서 파생된 수산물이 국내시장에 들어오는 것을 차단함과 동시에, 해당 선박이 운영을 지속하지 못하도록 하는 것이다.<sup>78)</sup> 궁극적으로는 이를 통해 해양생물자원과 해양생태계의 장기적인 보존과 지속 가능한 이용을 보장하기 위한 것이다.<sup>79)</sup>

협정상의 적용대상은 당사국의 항만으로 입항하려고 하거나 항만에 있거나, 자국 국기를 게양할 권한이 없는 선박이다. 그러나 자국 관할권 내측수역에서만 어업을 하거나, 자국의 권한 하에서 운영하는 자국민의 용선에 대해서는 제외된다.<sup>80)</sup>

동 협정은 선박의 입항(제2부), 항만의 이용(제3부), 검색 및 후속조치(제4부)로 일련의 과정들을 단계별로 규정하고 있다.<sup>81)</sup>

첫 번째 단계인 제2부는 선박의 입항 시점에 관한 것으로 제7조~제10조에서

---

74) 상계논문, 41쪽.

75) 류춘열·박성호, “IUU 어업 규제를 위한 국제적 규범과 우리나라 관련법 제의 개선방안”, 「해사법연구」, 제26권 제1호(2014.03), 85쪽.

76) 2016년 1월 14일 가입서 기탁, 39번째 국가로 가입.

77) <http://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/en/> (2018.110.02)

78) <http://www.fao.org/port-state-measures/en/> (2018.110.02)

79) IUU어업의 예방·억지·근절을 위한 항만국 조치에 관한 협정 제2조.

80) IUU어업의 예방·억지·근절을 위한 항만국 조치에 관한 협정 제3조.

81) 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 42쪽.

규정하고 있다. 항만국은 선박이 입항을 요청할 수 있도록 항만을 지정하고, 항만의 목록을 FAO에 제공해야 한다. 이때 지정된 항만은 검색할 수 있는 충분한 능력을 갖추고 있어야 한다. 선박은 항만국에게 최소 기준으로서 동 협정의 부속서 가의 정보를 제공하고, 항만국이 이를 충분히 검토 할 수 있도록 해야 한다. 항만국은 입항을 요청한 선박을 허가 또는 거부 할 수 있다. 거부할 경우, 항만국은 이를 선박 및 선박 대표에게 통지하고, 관련 연안국 및 RFMO/As 와 관련 국제기구에게 즉시 통보해야 한다.

두 번째 단계는 제3부 항만의 이용에 관한 규정이다(제11조). 선박이 항만에 입항한 경우라도 아래 요건에 해당하는 선박에 대해서는 항만사용을 거부할 수 있다. 이때의 항만사용은 어류의 양륙, 전채, 포장 및 가공, 그 밖의 항만서비스(연료의 보급, 물자 제공급, 선박의 수리·개조·보수 등)를 모두 포함한 것이다.

- 가. 해당 선박이 어업 또는 어업관련 활동을 하기 위하여 기국에서 요구하는 유효하고 적용가능한 허가를 보유하고 있지 아니함을 당사자가 발견한 경우
- 나. 해당 선박이 연안국의 관할수역에서 어업 또는 어업관련 활동을 하기 위하여 연안국에서 요구하는 유효하고 적용 가능한 허가를 보유하고 있지 아니함을 당사자가 발견한 경우
- 다. 선상의 어류가 연안국의 국가 관할수역에서 연안국의 적용 가능한 요구사항을 위반하여 어획되었다는 명백한 증거를 당사자가 입수한 경우
- 라. 항만국의 요청에 대하여 기국이 선상의 어류가 제3조 제2항 및 제3항을 적절히 고려할 때 관련 지역수산기구의 적용 가능한 요구사항에 따라 어획되었음을 합리적인 기간 내에 확인하지 아니한 경우
- 마. 해당 선박이 달리 IUU어업 또는 이를 지원하는 어업관련 활동을 하

였다고 믿을 만한 합리적인 근거를 당사자가 가지고 있는 경우. 다만, 해당 선박이 다음을 입증할 경우는 제외한다.

- 1) 관련 보존자원조치에 합치하는 방식으로 활동한 경우
- 2) 해당에서 인력, 연료, 어구 및 그 밖의 물자를 공급받는 경우로서 공급받는 선박이 공급 당시에 제9조 제4항에서 언급된 선박이 아닌 경우

선박의 항만 사용을 거부한 경우에도 입항거부와 동일하게 기국, 관련 연안국 및 RFMO/As와 관련 국제기구에게 즉시 통보해야 한다.

세 번째 단계는 검색과 그 후속 조치는 제12조~제19조에 규정되어 있다. 항만국은 충분한 연간 검색 수준에 도달하기 위해 요구되는 선박을 항만에서 검색해야 한다. 이때 동 협정에 따라 입항 또는 항만 사용이 거부된 선박, 다른 당사국 및 RFMOs가 특정 선박에 대해 요청한 경우, IUU어업 또는 이를 지원하는 어업관련 활동을 한 것으로 의심할만한 명백한 근거가 있는 경우에는 우선적으로 검색해야 한다. 이러한 검색의 결과는 기국과 관련 RFMO, 그 밖의 국제기구에 송부해야 한다.

검색 후 IUU어업 또는 이를 지원하는 어업관련 활동을 하였다고 믿을만한 증거가 있는 경우, 항만국은 즉시 기국 및 관련 연안국·RFMOs·그 밖의 국제기구와 해당 선장의 국적국에 통보한다. 또한 해당 선박에 대해서는 항만 사용을 거부한다.

동 협약은 기국에게 자국의 국기를 게양한 선박을 검색할 수 있도록 항만국에 협조하고, 자국 선박이 IUU어업 또는 이를 지원하는 어업관련 활동을 하였다는 명백한 증거가 있는 경우 항만국에게 검색을 요청해야 한다고 규정하고 있다. 또한 그 결과 믿을만한 증거가 발견되면 지체없이 자국 법령에 따라 조치를 취해야 한다. 이와 함께 기국은 자국선박이 동 협약을 성실히 이행할 수 있도록 협약에 합치하는 방식으로 행동하도록 장려하고, 이를 위한 공정하고

투명한 절차를 개발해야 할 의무가 있다.

항만국조치협정의 특징은 기존의 IUU어업에 대한 대응이 기국을 중심으로 하며, 다른 국가들은 이를 보완하는 측면에서 접근하던 방식을 탈피하여, 항만국을 중심으로 IUU어업을 방지하고 있다는 점이다.<sup>82)</sup> 앞서 살펴본 바와 같이, 동 협정의 대부분의 규정은 항만국의 의무와 책임에 관한 규정들이다. 이에 반해 기국은 항만국이 동 협정을 잘 이행할 수 있도록 도와주는 보완적인 역할로 그 역할이 전환되었다.

두 번째 특징은 ‘어업관련 활동’에 대한 규제를 강화한 것이다. IUU어업을 하는 선박에 대한 규제뿐만 아니라, 그 선박을 지원하는 어업관련 활동에 대한 규제 또한 매우 중요하다. IUU어업에 의해 어획한 물고기를 냉동으로 운송하고 불법으로 국가들의 국내 시장에 판매할 수 있다면 IUU 어업은 계속 될 것이기 때문이다.<sup>83)</sup> IUU어업과 함께 IUU어업을 지원하는 어업관련 활동을 보다 엄격하게 규제함으로써 보다 효율적으로 IUU어업을 통제할 수 있게 되었다.

세 번째 특징은 항만국조치협정이 FAO헌장 제14조에 따라 되었다는 점이다.<sup>84)</sup> 이는 동 협정이 RFMO/As의 특징을 가지고 있다는 것을 의미한다. 동 협정이 기존 RFMO/As에 의해 취해진 항만국조치방법<sup>85)</sup>을 수용하고 있으며 이들과의 협력을 중요하게 여긴다는 점에서 확인 할 수 있다.<sup>86)</sup>

동 협정은 IUU어업에 대응하기 위한 최초의 구속력 있는 국제문서라는 점과 유엔공해어업이행협정 이후 채택된 가장 중요한 어업협정이라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.<sup>87)</sup>

---

82) 상계논문, 53쪽.

83) Deji sasegbon, “Assessing the strengths and weakness of the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated fishing”, *Southampton Student Law Review*, Vol. 2.(2012), pp. 75-76.

84) IUU어업의 예방·억지·근절을 위한 항만국 조치에 관한 협정 전문.

85) Etty R. Agoes, “Development Toward the Adoption of the FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported, Unregulated Fishing”, *Indonesian Journal of International Law*, Vol.8. No.2. (2011.01), pp. 211-212.

86) <http://www.fao.org/port-state-measures/background/regional-fisheries-bodies/en/> (2018.11.02)

## 제6절 소 결

전통적으로 국제공동체 전체의 공유물(*res communis omnium*)의 성격을 가진 공해는 모든 나라에게 개방된 수역이다.<sup>87)</sup>

공해 어업자원 관리 질서의 발전과정에서 살펴보았듯이 공해 어업의 자유는 무제한적인 것이 아니라 그 이용에 있어 국제협약상의 규정을 준수할 것을 전제로 하고 있다. 이는 공해제도가 성문화된 시점에서부터 시작된 것으로 오래된 해양의 질서라 할 수 있다.

기존의 해양법질서에 많은 변화를 가져온 1982년 유엔해양법협약은 공해 어업자원 관리제도에도 많은 변화를 가져왔다. 동 협정은 어족자원을 경계왕래성 어족·고도회유성어종·소하성어족·강하성어종 등으로 세분화하여, 이들의 특수한 성격에 맞게 관리방법을 달리하였다. 특히 소하성어족은 모친국에게 일차적인 이익과 책임을 부여하고 있으며, 강하성어종은 연안국 배타적 경제수역에서만 어업이 가능하도록 규정함으로써 연안국의 이익을 보장하고 있다. 이와 함께 연안국과 어업국간의 협력의무 및 국제기구를 통한 정보교환 및 협력의 의무를 규정하고, 이러한 의무들을 이행하기 위한 수단으로 소지역 또는 지역 수산기구 설립을 위한 협력을 의무화하였다.

1995년 유엔공해어업이행협정은 1982년 유엔해양법협약에서 규정한 어족 중 경계왕래성어족과 고도회유성어종의 보존 및 관리에 관한 협정으로 두 어족자원의 관리에 있어 수역에 관계없이 일관된 법적 지위를 규정하고 있다. 공해 어족자원 관리에 있어 중요한 기준을 마련한 동 이행협정은 많은 특성을 가지고 있다. 첫번째는 기존의 국제환경법에서 발전되어 온 사전예방적 접근을 어족자원 관리에 적용하였다는 것이다. 이는 과학적 불확실성을 근거로 어족자원 관리를 해태해서는 안된다는 접근방식으로 기존 보존과 관리조치보다 더욱 엄

87) 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 41쪽.

88) 김대순, 「국제법론」, (서울: 삼영사, 2015), 1241쪽.

격한 기준을 마련한 것이다. 두 번째는 소지역 및 지역수산기구의 역할을 강조하고 협력의 의무를 규정하고 있다는 것이다. 또한 어업자원의 관리가 과학적 정보에 의해 시행될 수 있도록 과학자문기구의 설립에 대해서도 규정하고 있다. 세 번째는 기존의 기국주의를 더욱 강조하였다. 즉 모든 기국은 자국선박의 위반 발생 여부와 상관없이 소지역 및 지역수산기구의 조치를 집행하도록 규정하고 있는 것이다. 네 번째는 조약의 제3자적 효력에 대한 것이다. 기존 국제법 질서에서 조약은 제3자, 즉 비당사국에게는 그 효력을 미치지 아니한다. 그러나 동 이행협정은 어족자원의 관리에 있어 비당사국일지라도 그 의무에 면제되지 아니한다고 규정함으로써 제3자에게까지 그 의무를 창설하는 효과를 가져왔다.

같은 해에 채택된 FAO 책임있는 수산업규범은 기존의 질서에서 책임있고 지속적인 수산업이라는 개념을 추가하였다. 이를 위해 동 규범의 적용대상을 어업, 양식활동, 고용, 수입 등 어업과 관련된 모든 활동을 포함하였다. 또한 기국뿐만 아니라 연안국과 항만국의 책임을 규정하고 있다. 그러나 동 규범은 법적 구속력을 가지고 있지 않다는 한계점을 가지고 있다.

2001년 IPOA-IUU는 불법·비보고·비규제 어업이라는 새로운 개념을 정립하고 특화시켰다. 불법어업과 비보고 어업만을 규제하던 기존의 어업관리 질서에 비규제 어업이라는 개념을 포함시켰다. IPOA-IUU는 비당사국에 의한 어업뿐만 아니라 보존 관리조치가 없는 수역에서의 활동 중 국제법상 해양생물자원보존을 위한 국가책임에 위반하여 이루어지는 어업활동을 비규제 어업이라 정의하였다. 이러한 비규제 어업은 현대 공해 어족자원 관리제도에 있어 불법·비보고 어업과 함께 중요한 규제대상이 되고 있다. 또한 이를 방지하기 위하여 기국의 책임, 연안국의 책임, 항만국의 책임, 모든 국가의 공통적인 책임, 국제적으로 합의된 관련 시장의 책임 등 그 책임을 세분화 하여 규정하였다. 그러나 FAO 책임있는 수산업규범과 같이 법적 구속력이 없는 한계점을 가지고 있었다.

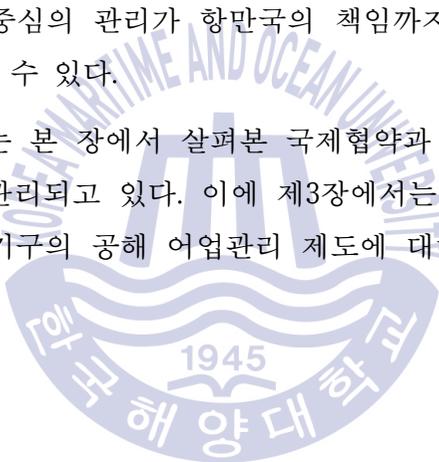
2009년 항만국조치협정은 IUU어업 방지를 위한 규정 중 법적 구속력을 가진 최초의 국제문서이다. 동 협정은 IUU어업을 예방하는 수단으로 IUU어업에 종사하는 선박의 항만 이용과 파생된 수산물의 시장 유입 차단이라는 방법을 사용하고 있다. 이에 항만국의 책임에 중점을 둔 규정을 마련하였다. 이는 동 협정

의 가장 큰 특징으로 기존의 기국중심의 어업관리제도가 항만국 중심으로 그 책임의 전환이 이루어 졌다는 점이다.

공해 어업자원 관리제도의 일련의 발전과정을 통해 관리 방법이 점점 세분화 및 강화되고 있으며, 규제 범위가 확장되어 가는 모습을 볼 수 있다. 이러한 발전과정에도 불구하고 공해상에서 연안국의 특수한 이익은 소하성어족과 강하성 어종을 제외하고는 고려의 대상이 되지 않으며, 모든 국가가 동등하게 국제해양법에 적용을 받는다는 사실 또한 확인 할 수 있다.

국제협약상 현대 공해 어업자원 관리제도의 특징은 사전예방적 접근을 적용, 지역수산기구를 통해 협력, 불법·비보고어업 뿐만 아니라 비규제어업의 규제, 기존의 기국주의에서 중심의 관리가 항만국의 책임까지 확대, 비당사국에게로의 의무 창설로 요약할 수 있다.

공해 어업관리 질서는 본 장에서 살펴본 국제협약과 함께 지역수산기구라는 매커니즘을 사용하여 관리되고 있다. 이에 제3장에서는 지역수산기구 특히, 공해를 포함한 지역수산기구의 공해 어업관리 제도에 대해 살펴보고, 그 특징을 분석해 보고자 한다.



## 제3장 공해를 포함한 지역수산기구 유형 및 체제분석

현재 공해 어업자원은 전지구적 성격의 공해어업제도와 지역적 성격의 RFBs에 의해 관리되고 있다. RFBs는 설립되는 소지역 및 지역 해양환경의 특성에 적합하게 설립된다. 현재 FAO에 등록되어 있는 해역별 RFBs는 총 50개이다. 이 지RFBs는 설립목적에 맞게 다양한 형태로 구성되어 있다.

본 장에서는 RFBs 중 특히, 협약수역 또는 관리수역에 공해를 포함하고 있는 17개의 RFBs에 대해 자세히 살펴보고자 한다. 17개 RFBs를 협약수역의 설정기준에 따른 지역수산기구와 북극해 RFBs로 분류한다. 협약수역의 설정기준을 또 다시 특종 어종을 중심으로 협약수역을 설정하는 RFBs와 관할수역 내 서식하는 생물자원을 관리하는 어장별로 협약수역을 설정하는 RFBs, 과학자문 RFBs 등의 기타로 세분화하여 살펴보고자 한다. 이러한 기준은 북극해 RFBs에도 적용한다. 또한 이들을 RFBs의 설립연도, 가입국가의 수, 협약수역, 목표 어종, 어업자원 관리형태, 관리조치, 의사결정과정, 기구의 형태의 동일한 기준으로 비교분석 할 것이다. 이와 함께 FAO에 등록된 RFBs는 아니나 북극해 주변 어업자원을 관리하는 양자협정을 별도로 살펴보고자 한다. 총 19개의 RFBs 및 양자협정의 분석을 통하여 기존 공해를 포함한 RFBs의 어업관리 방식을 확인하고, 그 특징을 분석하고자 한다.

### 제1절 지역수산관리체제의 정의와 유형

RFBs를 살펴보기에 앞서 지역수산관리체제에 대한 용어 정의가 먼저 선행되어야 할 것이다. 공해 어업자원 관리에 있어 지역수산관리체제는 지역수산기구

(RFB), 지역수산물관리기구(RFMO)와 지역수산물관리약정(RFMA)으로 나눌 수 있다. FAO에 따르면 RFBs는 어업을 행하는 국가나 기구가 어업을 보존·관리·개발하기 위하여 취하는 하나의 기술적 방법이다<sup>89)</sup>.

RFBs에 대한 명확한 규정은 없으나, 국제기구(international organization)중의 하나라는 측면에서, 국제법위원회(International Law Commission: 이하, ILC)의 정의를 통해 유추해 볼 수 있다.

ILC는 2003년 제55회 ILC보고서 국제기구의 책임 제2조에 국제기구에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.<sup>90)</sup>

국제기구란 국제법에 따라 조약 또는 다른 문서에 의해 설립되거나 법 인격에 의해 설립된 것을 말한다. 국제기구는 당사국으로서 국가와 다른 실체(entities)를 포함할 수도 있다.

유엔공해어업이행협정에 따라 관련 이해당사국들에 의해 설립된 RFBs는 ILC 보고서 요건을 충족하는 국제기구이다. 또한 국제기구 또는 당사국총회(Conference of the Parties/Meeting of the Parties) 및 FAO체제 하에 설립된 기구 또는 체제 밖에서 설립된 기구, 어업과 관련된 것, 소하성어족 또는 경계왕래성어족 및 고도회유성어종과 관련된 것, 지역수산물관리기구 또는 지역수산물관리약정의 당사국을 구속하는 권한 및 권고적 권한 등의 권한을 가진 실체 모두를 포함한 것이다.

RFBs는 설립 시 그 설립방법과 수탁자(depository) 선정 방법을 선택할 수 있다. 즉, 설립방법으로 RFBs는 FAO체제 하에 설립 또는 체제 밖에서 설립을 선

89) <http://www.fao.org/fishery/topic/16800/en>, What are Regional Fishery Bodies(RFBs)? (검색일자 : 2018.10.08.)

90) UN, “Responsibility of International Organizations Article 2”, Report of the Commission the General Assembly on the work of its fifty-fifth session, *Yearbook of the International Law Commission*, Volume II, part two, 2003, p.18.

택할 수 있다. FAO 체제 하에 설립된다는 것은 FAO에 따라 설립된 것으로 재정·권한·자율권 등에서 FAO의 영향을 받게 되는 것을 의미한다. 이에 반해, FAO 체제 밖에서 설립된 것은 FAO 헌장에 따르지 않고 자율적으로 설립된 것을 말한다. 이와 함께 수탁자 또한 선택할 수 있다. FAO에 수탁자를 둔 기구는 그 사무총장의 역할을 FAO에서 하게 된다. 수탁자를 외부에 둔 기구는 엄밀히 말해 FAO와는 직접적인 관련을 가지고 있지 않다. 다만 어업자원의 보존 및 관리라는 동일한 역할을 하는 것으로 FAO는 이들의 활동에 주시하며, 이 지역 수산기구들은 매년 개최되는 총회에 대표를 파견함으로써 협력관계를 유지한다.<sup>91)</sup>

RFBs는 형태에 따라 권한의 형태, 수산기구의 형태 및 수행업무·성격 등으로 형태를 나눌 수 있다. 권한의 형태로는 권고적 권한을 가진 형태, 의견제공·구성원을 구속하지 않는 결정 또는 조정 등의 형태가 있다.<sup>92)</sup> 수산기구의 형태 및 수행업무, 성격 등으로 분류하면 관리기구의 형태·자문기구의 형태·과학기구의 형태 3가지로 다시 나눌 수 있다. 관리기구의 형태는 RFBs가 직접 관리 조치를 수립하여 회원국에게 시행을 요구하는 형태이며, 자문기구의 형태는 기구가 회원국에게 과학 및 수산자원 관리와 관련하여 권하는 자문의 형태를 말한다. 과학기구의 형태는 과학적 정보에 관해 자문하는 비교적 단순한 역할을 하는 형태이다.<sup>93)</sup> RFBs는 공해해양생물자원의 보존과 관리 또는 어획의 발전을 위한 국제수산기구로 강력한 권한을 가진 형태이다.<sup>94)</sup> FAO는 RFMOs가 어종의 보존 및 관리를 위한 국제협력을 촉진하는 특별한 역할을 한다고 기술하고 있다. 또한 국가관할권 내측 간, 국가관할권 내측수역과 공해, 공해의 어족자원을 관리할 수 있는 유일한 현실적 수단이라고 서술하고 있다.<sup>95)</sup>

91) <http://www.fao.org/fishery/topic/16800/en>, What are Regional Fishery Bodies(RFBs)? (검색일자 : 2018.10.08.)

92) 상계사이트.

93) 이석용, “국제법상 지역수산기구의 지위와 현황”, 「과학기술법연구」, 제8집 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원(2002), 35쪽.

94) 이창위, 전제논문, 281쪽.

95) <http://www.fao.org/fishery/topic/16800/en>, What are Regional Fishery Bodies(RFBs)? (검색일자 : 2018.10.08.)

RFMOs는 정보 및 데이터를 수집·분석·공동기술을 통하여 어업자원 관리 방법을 조절하는 등의 기능을 가지고 있다. 또한 기술적·정책적 포럼을 제공하며, 자원의 보존·관리·발전·사용에 관한 결정 등의 기능을 하나 또는 그 이상을 가지게 된다.

RFMAs의 ‘약정(Agreement)’에 대한 정의는 FAO와 유엔공해어업이행협정에서 찾을 수 있다. FAO는 약정은 협정에 기반을 두고 있으나 협정과는 다른 것이라고 설명하고 있다.<sup>96)</sup> 유엔공해어업이행협정 제1조 1항(라)은 약정(agreement)에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

“약정”이라 함은 협약 및 이 협정에 따라 2개국 또는 그 이상의 국가가 특히 소지역 또는 지역에서 1종 또는 그 이상의 경계왕래성어종이나 고도회유성어종의 보존 및 관리 조치를 설정하기 위해 설립한 협조체계를 말한다.

동 협정에 따라 RFMAs는 2개 이상의 국가 또는 실체로 구성이 가능하다.

RFMAs는 국제기구 또는 당사국총회, FAO 헌장(FAO Constitution) 골격 내 또는 외에서 설립된 형태, 내륙(inland) 또는 해양(marine) 어업과 관련된 형태, 강하성·경계왕래성·고도회유성 등의 공해 어종과 관련된 형태, RFMO/As의 회원국 또는 참여국에게 법적으로 어종의 보전과 관리를 위한 수단을 강제할 수 있는 권한을 가진 형태 등으로 존재할 수 있다.

RFMOs와 RFMAs의 가장 큰 차이점은 사무국의 유무이다. FAO는 RFMOs가 회원국으로 구성된 사무국을 갖추고 있는 반면, RFMAs는 사무국을 갖추고 있지 않다고 설명하고 있다.<sup>97)</sup>

96) Agreement is fundamental, and different form Agreement.

<http://www.fao.org/fishery/topic/16800/en> (검색일자 : 2018.10.08)

97) Erik J. Molenaar, “International Regulation of Central Arctic Ocean Fisheries”, Myron H. Nordquist *et al.*, *Challenges of the Changing Arctic* (Leiden: Brill Nijhoff, 2016), pp. 444-445.

그러나 FAO는 RFMO/As는 그 명칭에 차이가 있을 뿐, 실질적인 차이는 없다고 기술하고 있다.<sup>98)</sup>

## 제2절 공해를 포함한 지역수산기구 현황 및 관리체제

FAO에 등록되어 있는 해역별 RFMO/As는 총 50개이며, 이들은 FAO어업수역(fishing areas)의 일부 또는 전부를 협정수역으로 설정하여 어업자원을 관리하고 있다.

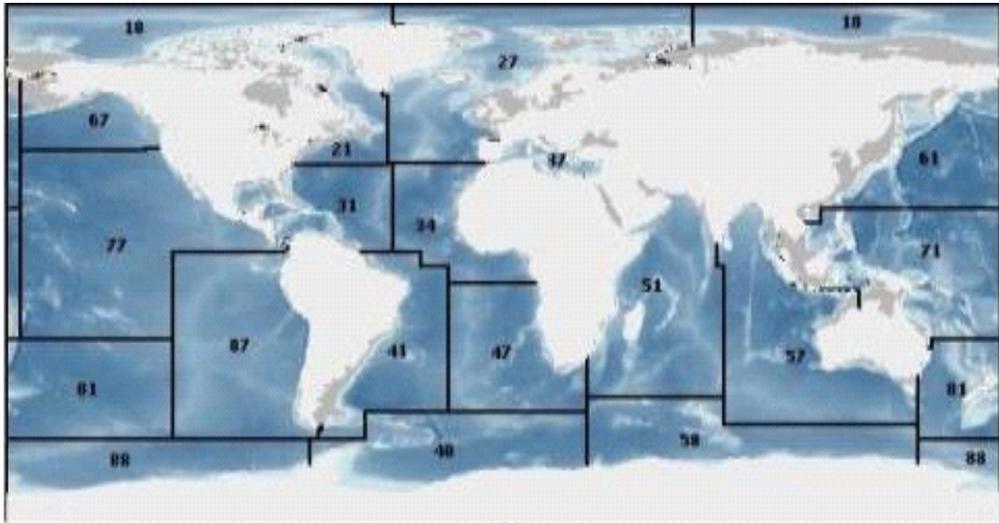
### Basic Information on RFBs and aquaculture networks sorted by oceanic and continental Regions

Global and trans-ocean				Pacific Ocean			
ACAP	CCAMLR	CCSBT		APFIC	CCBSP	FFA	IATTC
IWC	OLDEPESCA	OSPESCA		IPHC	NPAFC	NPFC	PICES
				PSC	SEAFDEC	SPC	SPRFMO
				WCPFC			
Mediterranean and Black Sea				Indian Ocean			
GFCM				BOBP-IGO	IOTC	RECOFI	SIOFA
				SWIOFC			
Atlantic Ocean				Continents			
CECAF	COMHAFAT	COREP	CRFM	APFIC	CACFish	CBLT	CIFAA
CTMFM	FCWC	ICCAT		COPESCAALC	EIFAAC	LTA	LVFO
JointFish	NAFO	NAMMCO	NASCO	NACA	MRC	RAA	
NEAFC	SEAFO	SRFC	WECAFC				

〈그림2〉 해양별 및 대륙별 RFMO/As 현황<sup>99)</sup>

98) Bob Applebaum and Amos Donobue, “The Role of Regional Fisheries Management Organizations”, in Ellen Hey(ed), *Development in International Fisheries Law* (Leiden: Brill Njhoff, 2016), pp. 218-220.

99) FAO등록 69개 수산기구 중 지역해를 중심으로 하는 지역수산기구는 50개(Global and trans-ocean(6개), Pacific Ocean(13개), Mediterranean and Black Sea(1개),



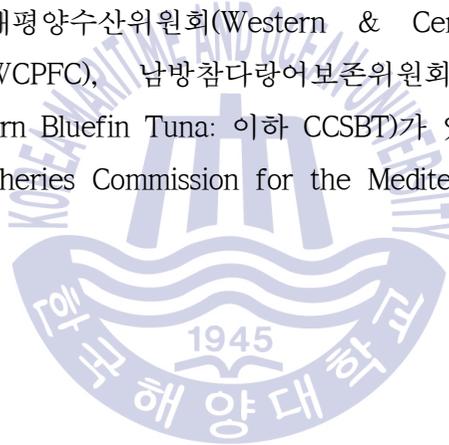
<그림3> FAO어업수역<sup>100)</sup>

FAO어업수역 중 공해를 포함하고 있는 수역은 18번(북극해), 21번(북서부대서양), 27번(북동부대서양), 31번(중서부대서양), 34번(중동부대서양), 37번(지중해 및 흑해), 41번(남서부대서양), 47번(남동부대서양), 48번(남극대서양), 51번(서부인도양), 57번(동부인도양), 58번(남극과 서부인도양), 61번(북서부태평양), 67번(북동부태평양), 71번(중서부태평양), 77번(중동부태평양), 81번(남서부태평양), 87번(남동부태평양), 88번(남극 및 태평양)으로 19개 수역이다.

수역 별 주요 지역수산기구는 21번 북서대서양수산기구(Northwest Atlantic Fisheries Organization: 이하 NAFO), 27번 국제해양탐사기구(International Council for the Exploration of the Sea: 이하 ICES), 북동대서양수산위원회(North East Atlantic Fisheries Commission: 이하 NEAFC), 47번 남동대서양수산기구(South East Atlantic Fisheries Organization: 이하 SEAFO), 48/58/88번 남극해양생물자원

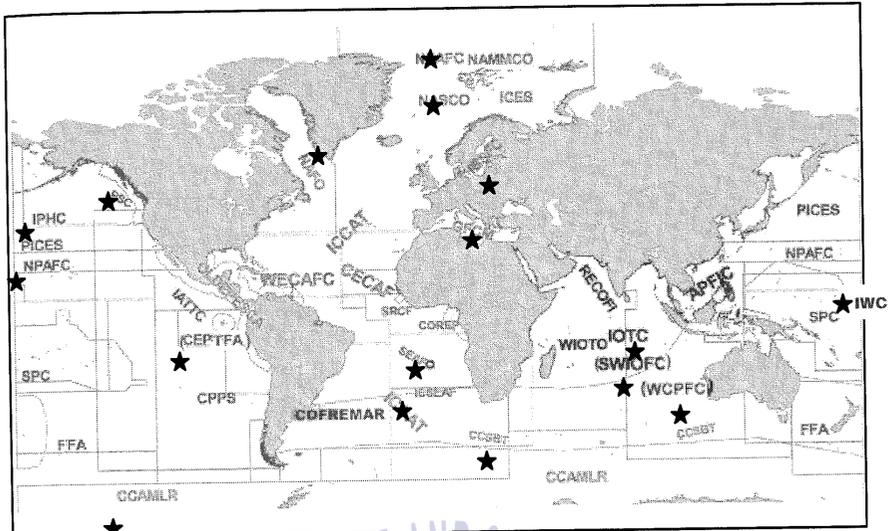
Indian Ocean(5개), Atlantic Ocean(15개), Continents(11개))이다. 아시아-태평양수산위원회(Asia-Pacific Fishery Commission (이하 APFIC)는 태평양과 대륙에 중복 되어 있다. <http://www.fao.org/fishery/rfb/search/en> (검색일자: 2018.10.29)  
100) [www.fao.org/fishery/area/search/en](http://www.fao.org/fishery/area/search/en) (검색일자 : 2018.10.19)

보존위원회(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: 이하 CCAMLR), 67번 태평양연어위원회(Pacific Salmon Commission: 이하 PSC), 77번 전미열대참치위원회(Inter-American Tropical Tuna Commission: 이하 IATTC), 87번 남태평양상설위원회(Permanent Commission for the South Pacific: 이하 CPPS)가 있다.<sup>101)</sup> 또한 두 개 이상의 수역을 관할하는 지역수산기구로는 국제포경위원회(International Whaling Commission: 이하 IWC), 대서양참치보존위원회(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas: 이하 ICCAT), 북태평양해양과학기구(North Pacific Marine Science Organization: 이하 PICES), 북대서양연어보존기구(North Atlantic Salmon Conservation Organization: 이하 NASCO), 인도양참치위원회(Indian Ocean Tuna Commission: 이하 IOTC), 중서부태평양수산위원회(Western & Central Pacific Fisheries Commission: 이하 WCPFC), 남방참다랑어보존위원회(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna: 이하 CCSBT)가 있으며, 기타 지중해종합수산위원회(General Fisheries Commission for the Mediterranean: 이하 GFCM)로 17개이다.<sup>102)</sup>



101) <http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html> (검색일자: 2018.10.09)

102) Patricia Lee Devaney, "Regional Fisheries Management Organizations: Bringing Order to Disorder" in Larry Susskind, *et al.*, *Transboundary Environmental Negotiation*(San Francisco: John Wiley & Sons, 2002), pp. 36-37.



★ Star indicates RFMOs. Source: FAO.

<그림4> 국가관할권 외측 수역을 관할하는 RFMO/As 현황(★)<sup>103)</sup>

## 1. 어종별 협약수역을 설정한 지역수산기구

### 가. 태평양연어위원회

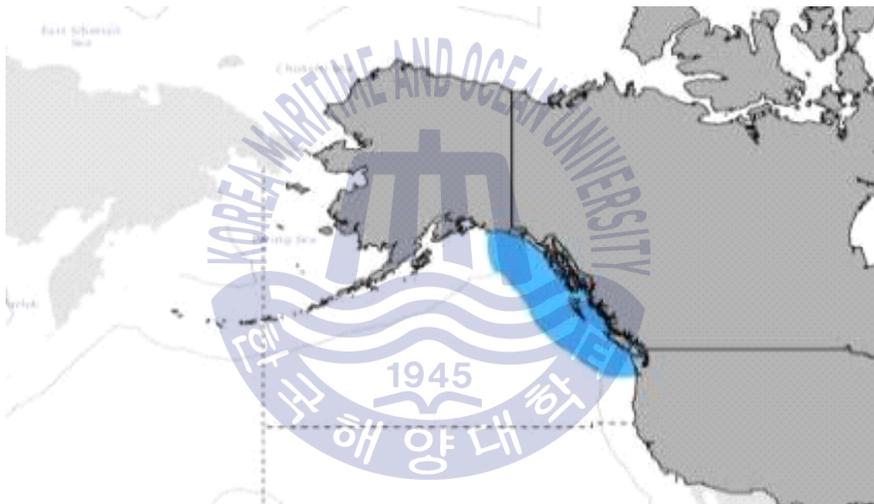
FAO어업수역 67번을 관할수역으로 하는 태평양연어위원회(Pacific Salmon Commission: 이하 PSC)는 태평양연어협약의 이행을 위해 미국과 캐나다에 의해 설립된 의사결정 기구이다<sup>104)</sup>. 미국과 캐나다의 연어가 타국에 의해 중간에서 어획되는 것을 막고, 최적의 생산을 달성하여 태평양 연어 보존에 대한 공동책임을 목적으로 하고 있다(전문).

1800년대 시작된 퍼시픽 노스웨스트 사의 상업적 어업으로 인해 연어가 남획되고, 그 개체수가 현저히 줄어들었다. 이에 미국과 캐나다의 갈등이 심화되었다. 이를 해결하기 위해 양국은 1930년 프레이저 강 협약을 체결하고, 1937년

103) Patricia Lee Devaney, *op. cit.*, p. 37.

104) <http://www.psc.org/> (검색일자: 2018.11.25)

태평양연어어업위원회가 설립되었다. 1985년 「태평양연어협약(Treaty Between the government of Canada and the government of the United States of America Concerning Pacific Salmon)」 채택과 함께 태평양연어어업위원회는 태평양연어위원회로 명칭을 변경하였다. 태평양연어협약은 관할수역의 연어에 대한 남획을 방지하고 최적 생산을 제공함을 목적으로 한다.<sup>105)</sup> 동 협약은 1999년 개정되어 국가간 경계위원회와 과학협력위원회를 창설하였으며, 2002년과 2008년 지속가능한 어획을 위해 다시 개정되었다. 2018년 9월 17일 미국과 캐나다 정부는 향후 10년간의 어족자원의 보존과 어획을 위해 다시 한번 협약을 개정하였다.<sup>106)</sup>



<그림5> 태평양연어협약 관할수역<sup>107)</sup>

동 협약의 특징 중 하나는 협약의 정의에 있어 목표 어종인 연어의 특성을 고려한 용어에 대한 정의를 하였다는 것이다. 제1조 제1항은 ‘강화(enhancement)’란 연어의 자연적 서식지와 연어종의 개체수를 늘릴 수 있는 양식문화기술의

105) 태평양연어협약 제3조.

106) <https://www.psc.org/news-announcements/psc-press-release-pacific-salmon-treaty-renewal-2018/>  
(검색일자: 2018.11.25)

107) <http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html> (검색일자: 2018.10.30)

적용을 향상시키는 것이라고 정의하고, 동 조 제5항은 ‘가로챌(interception)’이란 한 국가가 다른 국가에서 연어수확을 하는 행위로 정의하고 있다.

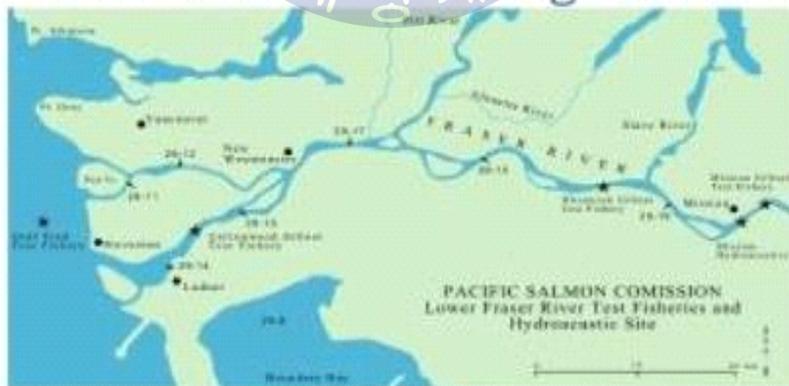
두 번째 특징은 2개의 시험어업지역을 설정하고, 5개의 패널로 지역을 나누어 감독하는 것이다(제1부속서).

2개의 시험어업어업지역은 아래와 같다.

### PSC Test Fishing Locations



### Fraser River Test Fishing Locations



<그림6> 태평양연어협약 시험어업수역<sup>108)</sup>

108) <http://www.psc.org/publications/fisheries-maps/> (검색일자: 2018.02.02)

5개의 패널지역은 Caution cape 남쪽 연어가 서식하는 남부 패널지역, 붉은연어가 서식하는 Fraser River 패널지역, Caution cape와 Suckling cape 사이 연어가 서식하는 북부 패널지역, Alsek 및 Stikine, Taku 강에 연어가 서식하는 양국 해양경계 패널지역, Yukon 강 연어에 대한 Yukon 강 패널지역으로 나뉜다.

각 패널은 해당 지역의 수확, 산란 및 서식지 품질을 모니터링 한 후 위원회에 정보를 제공하며, 이러한 정보는 어업 할당량 등을 결정하는데 사용된다.

양국은 연어의 지속적인 어업을 위해 전년도 어획활동에 대한 보고서를 작성하여 위원회에 제공한다. 이러한 보고서는 각 패널에서 검토하게 된다(제2조 제19항-22항).

미국과 캐나다는 시행에 필요한 법령을 국내법으로 제정하고 자국 선박의 어획 및 노력 등에 대한 데이터를 위원회에 보고하는 형태로 어업자원을 관리한다(제14조).

세 번째 특징은 의사결정과정이다. 두 국가로 구성된 위원회로 모든 의사결정은 양국의 합의로 결정된다(제2조 제6항).

#### 나. 중서부태평양수산위원회

중서부태평양수산위원회(Western & Central Pacific Fisheries Commission: 이하 WCPFC)는 효율적인 관리를 통하여 해당수역의 고도회유성어족 자원의 보존과 지속적인 이용을 위해(제2조), 2004년 6월 「중서부태평양 고도회유성어족의 보존 및 관리에 관한 협약(Convention for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean)」에 의해 설립된 수산기구이다.<sup>109)</sup> 2013년 인도네시아의 가입을 마지막으로 현재까지 총 26개 국가가 당사국이다.<sup>110)</sup>

109) <https://www.wcpfc.int/> (검색일자: 2018.03.16)

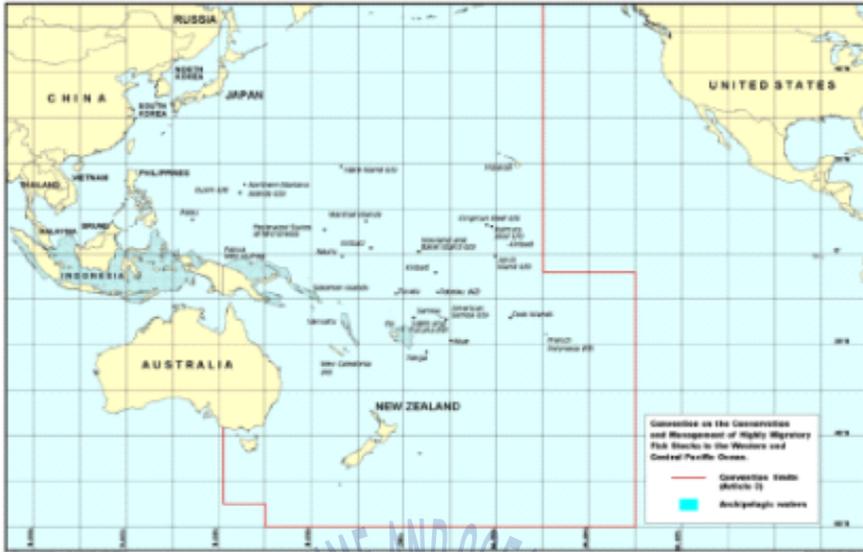
110) [https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC10-2013-06%20Status%20of%20the%20Convention\\_0.pdf](https://www.wcpfc.int/system/files/WCPFC10-2013-06%20Status%20of%20the%20Convention_0.pdf) (검색일자: 2018.03.16), 우리나라는 2004년 6월19일에 가입하였다.

동 협약은 사전예방적 접근방식의 적용 등을 포함하여 많은 부분 유엔공해어업이행협정을 그대로 수용함과 동시에 지역의 정치·사회경제·지리적 환경들을 반영하여 제정되었다.

동 협약 제3조는 협약에 의한 관할수역을 아래와 같이 규정하고 있다.

호주의 남쪽해안에서 시작하여 동경 141도를 따라 정남쪽으로 남위 55도와의 교차점, 그 지점에서 남위 55도를 따라 정동쪽으로 동경 150도와의 교차점, 그 지점에서 동경 150도를 따라 정남쪽으로 남위 60도와의 교차점, 그 지점에서 남위 60도를 따라 정동쪽으로 서경 130도와의 교차점, 그 지점에서 서경 130도를 따라 정북으로 남위 4도와의 교차점, 그 지점에서 남위 4도를 따라 정서쪽으로 서경 150도와의 교차점, 그 지점에서 서경 150도를 따라 정북으로 향하는 선

협약수역에 존재하는 썩치류를 제외한 모든 고도회유성 어종을 적용대상으로 하고 있다. 동 협약에서 의미하는 고도회유성어종이란 유엔해양법협약 부속서 I 에 기재된 종들의 모든 어류자원과 WCPFC가 결정할 수 있는 그 밖의 어종을 말한다(제1조).



<그림7> 중서부태평양수산위원회 관할수역<sup>111)</sup>

WCPFC의 어족자원 관리방식은 총허용어획량과 쿼터를 설정한다. 참치어획량의 점진적인 감축과 선박위치추정장치의 장착과 일부장비의 사용을 규제하고 있다.<sup>112)</sup>

가장 큰 특징은 적용수역이 중복되는 타 지역수산기구들과의 전환어업(switch fisheries)과 타 위원회의 활동에 참여할 수 있다는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 현재 10개의 지역수산기구와 협약 또는 양해각서를 체결하고 있다.<sup>113)</sup>

111) <https://www.wcpfc.int/system/files/Map.pdf> (검색일자: 2018.03.16)

112) 이석용, “국제어업법의 변화와 지역수산기구 강화에 따른 대응방안 고찰”, 282-283쪽.

113) 협력관계의 지역수산기구- 1.Secretariat of the Pacific Community in respect of the Oceanic Fisheries Programme (SPC-OFP), 2.Pacific Islands Forum Fisheries Agency (FFA), 3. The International Scientific Committee for Tuna and Tuna-like Species in the North Pacific Ocean (ISC), 4. Secretariat for the Pacific Regional Environment Programme (SPREP), 5. Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), 6. Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC), 7. Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), 8. Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSBT), 9. Agreement for the Conservation of Albatross and Petrels (ACAP), 10. North Pacific Anadromous Fish

동 협약에서 연안국은 국가관할권 내측수역에 대해 고도회유성어종의 탐사·이용·보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리를 가지게 된다(제7조).

어업을 하는 선박의 기국은 자국 선박이 동 협약의 규정을 준수하고, 무허가 조업을 하지 않도록 필요한 조치를 취해야 한다. 또한 자국의 국기를 게양한 선박이 국가관할권 외측의 협약수역에서 고도회유성어종을 어획하도록 허가해서는 안된다. 모든 당사국들은 어업을 허가한 선박의 기록을 유지하고, 이러한 기록을 위원회에 매년 보고해야 한다. 공해상 어업을 하는 자국선박에 대해서는 유사 실시간 위성위치결정송신기를 사용하여 위원회가 당해 어선을 감시할 수 있도록 해야 한다(제24조).

항만국은 국제법에 따라 소지역적·지역적·전지구적 차원의 보존관리조치를 취할 권리와 의무를 가진다. 당사국의 어선이 자발적으로 다른 당사국의 항만 및 계류시설에 입항하는 경우 그 선박에 대해 서류·어구·어획물을 승선하여 검색할 수 있는 권한을 가진다. 위반 사실이 입증된 경우 관련 국가 당국이 양륙 및 환적을 금지할 수 있도록 하는 권한을 부여하는 규정을 채택할 수 있다(제27조).

WCPFC는 위반한 선박에 대해 승선 및 검색할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이는 보존관리조치의 준수를 보장하기 위한 것으로 당사국은 위원회가 승선 및 검색을 할 수 있도록 허가해 줘야 한다(제26조).

WCPFC는 의사를 결정함에 있어 원칙적으로 총의방식을 취한다. 그러나 총의로써 결정하고자하는 모든 노력을 다 했음에도 불구하고 결정하지 못할 경우, 절차문제는 당사국 과반수의 참석과 과반수의 찬성에 따라 결정되며 실질적인 문제는 3/4의 출석(남태평양어업회의기구 회원국 3/4, 비회원국 3/4를 반드시 포함)과 3/4의 찬성으로 결정된다. 절차적 문제와 실질적 문제의 결정에 관한 문제는 실질적 문제로 다루어진다(제6조).

그러나 결정이 이 협약 또는 유엔해양법협약의 규정과 일치하지 않거나 관련 당사국을 형식상 또는 사실상 부당하게 차별하는 경우, 반대를 투표했거나 불

참한 국가는 결정이 채택된 날부터 30일 이내에 재심패널을 구성하고 검토해줄 것을 청구할 수 있다. 재심패널은 FAO가 임명한 3인과 재심청구국이 임명한 1인으로 구성된다.

재심패널의 조사결과와 권고 및 위원회의 조치가 있을 때까지 결정은 효력을 가지지 않는다. 재심패널이 위원회의 결정이 수정·개정 또는 철회되어야 한다고 권고하는 경우 위원회는 차기 연례회의에서 재심패널의 조사결과 및 권고에 합치하도록 그 결정을 수정·개정해야 한다(제6조 제5항-9항).

WCPFC는 2가지 형태의 결정을 한다.<sup>114)</sup> 첫 번째 형태는 결의안(Resolution)으로 구속력을 가지고 있지 않으며, 위원회의 당사국과 협력적 관계에 있는 비당사국에게 권고적 성격을 가진다. 두 번째는 보존 및 관리조치로 이는 당사국들에게 구속력을 가진다.

#### 다. 대서양참치보존위원회

대서양참치보존위원회(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas: 이하 ICCAT)는 1966년 리우에서 체결된 「대서양참치보존에 관한 협약(International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas)」에 의해 설립된 RFMO이다(제3조).

ICCAT는 FAO주도로 대서양다랑어자원에 대한 어업 경쟁의 심화에 따른 IUU 어업을 방지하고, 형평하고 합법적인 어업관행의 형성을 목적으로 한다.<sup>115)</sup> 우리나라를<sup>116)</sup> 포함한 총 52개국이 협약당사국이다.<sup>117)</sup>

114) WCPFC/Comm2/29 14 December 2005.

<https://www.wcpfc.int/system/files/booklets/31/CMM%20and%20Resolutions.pdf> (검색일자: 2018.03.20)

115) 박원석, 「국제수산물규범의 국내이행체제 확립에 관한 연구」, 연구보고서, 농림수산식품부(2012.8), 47-48쪽.

116) 1970년 8월 28일 가입.

117) <https://www.iccat.int/en/contracting.htm> (검색일자: 2018.11.30)

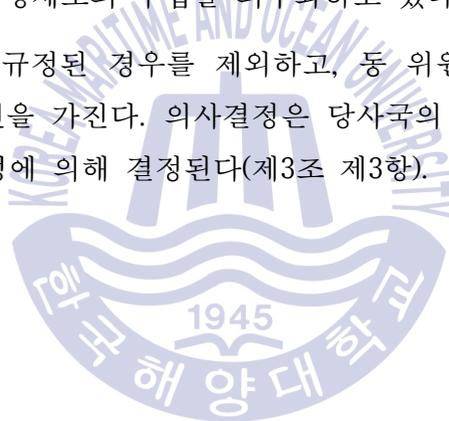
동 협약은 대서양 전 수역을 관할수역으로 하고 있으며(제1조), 목적을 수행하기 위해 참치의 어종별, 어종군별, 지리적 구역별로 소위원회를 설립하여 관리할 수 있다(제6조).

ICCAT의 어획규제 방식은 총허용어획량(TAC) 설정과 개별국가에 대한 쿼터 할당이다. 쿼터할당의 주체는 회원국으로, 북대서양참치, 날개다랑어, 남방참다랑어, 남방황새치를 적용 대상어족으로 하고 있다.

감시감독 체계로 참다랑어 어획에 관한 금어기설정, 선박모니터링 시스템장착, 읍서버 승선, 수출입통제를 통한 무역규제 등을 시행하고 있다.<sup>118)</sup>

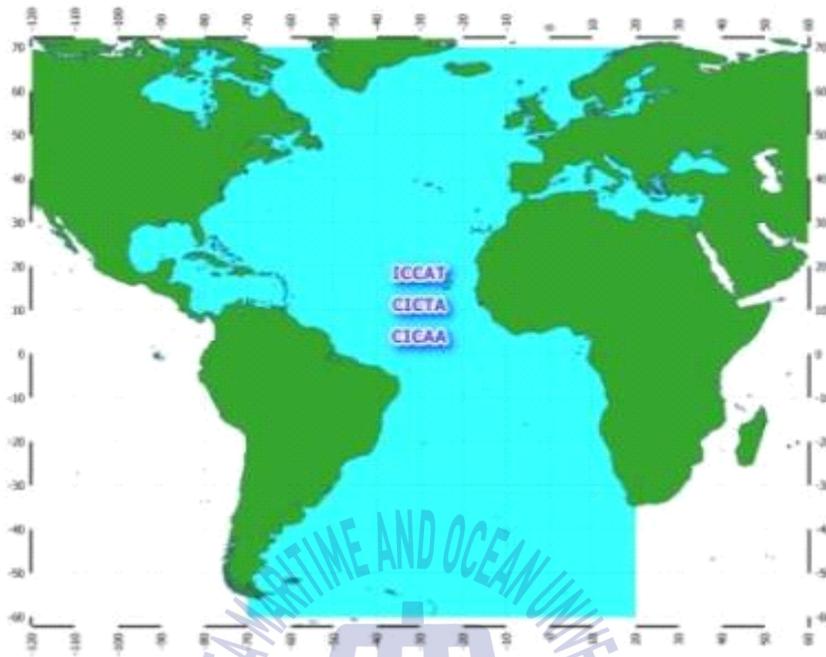
ICCAT는 당사국들에게 규정의 적용을 확보하기 위해 상호 협력하고, 협약수역에 적용될 국제적 집행제도의 수립을 의무화하고 있다(제9조).

동 협약 상 별도로 규정된 경우를 제외하고, 동 위원회의 의사결정은 모든 당사국은 1개의 투표권을 가진다. 의사결정은 당사국의 2/3 출석과 출석국가의 과반수(a majority) 찬성에 의해 결정된다(제3조 제3항).



---

118) 김수진, “다랑어 지역수산기구의 최근 규제 동향”, 「수산정책연구」, 제3권, 한국해양수산개발원(2009.09), 96쪽.



〈그림8〉 대서양참치보존위원회 관할수역<sup>119)</sup>

협약의 주요특징은 권고의 형식을 취하고 있음에도 불구하고 법적 구속력을 가지고 있다는 것이다. ICCAT는 협약수역 내에서 최대 지속가능한 어획을 할 수 있도록, 과학적 증거에 근거하여 참치와 참치(다랑어) 근연종(tuna-like fishes)의 개체군 유지를 위한 권고를 할 수 있다. 이러한 권고는 통고된 일자로부터 6개월 후 효력이 발생한다. 그러나 효력이 발생하기 이전에 반대 의견을 제시한 경우, 60일간 효력발생이 연기된다.

권고에 대한 반대는 당사국 수에 따라 3가지 결과를 가져온다.

첫 번째는 1개국 또는 협약 당사국의 1/4미만의 반대의 경우, 그러한 반대는 효력이 없는 것으로 간주된다. 두 번째는 반대하는 당사국이 1/4이상이나 과반수가 아닌 경우, 권고는 반대의사를 밝히지 않는 국가에게만 효력을 발생한다. 마지막으로 당사국 과반수가 반대하는 권고는 그 효력을 발생하지 아니한다(제

119) <https://www.iccat.int/en/convarea.htm> (검색일자: 2018.11.30)

8조).

#### 라. 인도양참치위원회

인도양참치위원회(Indian Ocean Tuna Commission: IOTC)는 참치자원의 보존과 이용을 위해 설립된 정부간 기구이다.<sup>120)</sup>

1996년 「인도양참치위원회설립협정(Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission)」에 의해 설립된 동 위원회는 인도양의 참치 및 참치류의 보존과 수산자원의 최적이용 및 지속적 개발의 증진을 목적으로 한다(전문).

동 협약의 목적을 달성하기 위해 동 기구는 4가지의 주요 기능과 책임을 가지고 있다.

첫 번째 기능으로 동 위원회는 어족의 상태와 동향에 대해 지속적으로 검토해야 한다. 또한 어족의 보존 및 보호와 어족자원에 기초한 어업과 관련하여 과학적 정보·어획과 그 결과에 대한 통계 및 기타 자료를 수집하고 분석하여 배포한다.

두 번째 기능은 동 위원회에 적용되는 어족과 어업을 장려하고 권장하며, 관련활동에 대한 연구와 발전을 조정한다. 위원회는 기술이전 및 훈련과 증진에 대한 활동을 결정할 수 있다. 또한 어업 부분에서 당사국들의 공평한 참여를 보장하고, 지역적 측면에서 당사국 중 개발도상국의 특별한 이해와 필요를 고려한다.

세 번째 기능은 협정에 적용되는 어족의 보호를 보장하고, 전 지역을 통해 최적 이용을 목표를 촉진하기 위해 과학적 증거에 기초한 보존 및 관리 조치(Conservation and Management Measures: 이하 CMM)를 적용하는 것이다.

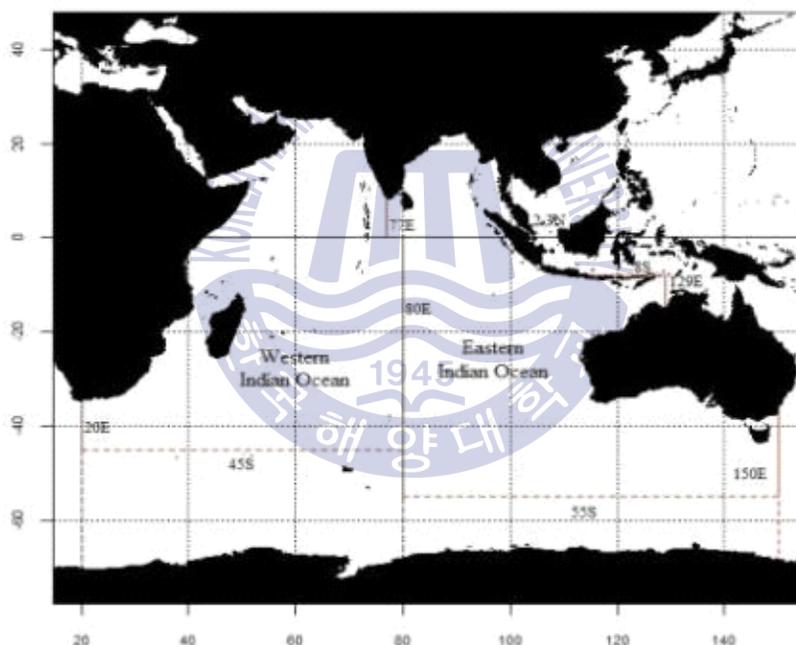
마지막 기능은 특히 연안국의 이익과 발전을 고려한 것으로 협정 적용 어족

<sup>120)</sup> <http://www.iotc.org/> (검색일자: 2018.03.13)

의 어업에 대해 지속적으로 사회·경제적 측면을 검토를 하는 것이다.

동 협정은 16종의 참치 및 참치류를 관할어종으로 하며, 수역 내에 있거나 수역내외로 회유하는 16종의 어종군을 어족이라고 규정하였다.<sup>121)</sup> 1994년 6월 스리랑카를 시작으로 2016년 2월 남아프리카까지 총 31개국이 가입하였으며, 우리나라는 1996년 3월 27일에 회원국이 되었다.

관할수역은 인도양으로 FAO어업수역 51번과 57번이나, 인도양 내외로 회유하는 어류자원의 보존 및 관리를 위해 그러한 수역을 포함시키는 것이 필요한 경우에 한하여 남극수렴선 북쪽의 인접수역까지 확대할 수 있다(제2조).



<그림9> 인도양참치위원회 관할수역<sup>122)</sup>

121) 인도양참치위원회설립협정 제3조.

부속서 나의 적용어종: 황다랑어, 가다랑어, 눈다랑어, 날개다랑어, 남방참다랑어, 백다랑어, 점다랑어, 물치다래, 뭉치다래, 동갈삼치, 인도양동갈삼치, 청새치, 녹새치, 돛새치과 청새치(Striped Marlin), 돛새치, 황새치.

122) <http://www.iotc.org/about-iotc/competence> (검색일자: 2018.03.13)

IOTC는 어선등록제 실시, 어선세력의 감축과 같은 어획 제한 방식을 통하여 어획규제를 하고 있다. 또한 자체 IUU어선의 명단을 작성하고 이를 타 지역수 산기구에 명단을 공유하도록 하고 있다.<sup>123)</sup>

동 협정은 당사국들의 국제해양법상의 권리·의무를 인정하면서, 특히 연안국의 권리행사, 즉 200해리 내측 수역의 고도회유성어종을 포함한 생물자원에 대한 연안국의 주권적 권리행사를 침해하지 않는다고 규정하고 있다(제16조).

IOTC는 협약의 이행을 위하여 당사국들에게 보존 및 관리조치의 이행을 위한 필요한 조치를 취하고, 협력 할 것을 규정하고 있다(제10조). 이와 함께 당사국이 동 협정의 기준을 연속 2년간 충족하지 못하는 경우, 관련 당사국들과의 협의 후 결정일로부터 협정에서 강제 탈퇴시키는 강력한 처벌규정을 명시하고 있다(제4조 제4항).

위원회의 의사결정은 당사국의 과반수의 출석과 출석 국가의 과반수 찬성으로 결정 및 권고를 채택할 수 있다. 당사국의 1/3이상이 요구하는 경우 특별회의를 소집할 수 있으며, 위원회의 재정규칙은 2/3의 다수결로 채택 및 개정할 수 있다. 보존 및 관리조치에 관한 결정은 당사국의 과반수 출석과 출석 국가의 2/3 다수결에 의해 채택된다(제6조와 제9조).

#### 마. 전미열대참치위원회

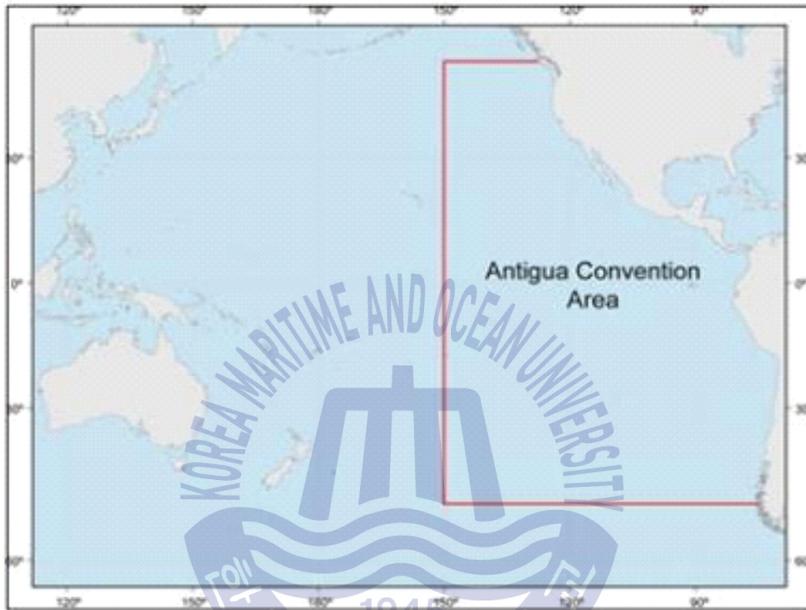
전미열대참치위원회(Inter-American Tropical Tuna Commission: 이하 IATTC)는 동부 태평양 다량어자원의 보존관리 및 지속가능한 생산을 목적으로 「전미열대참치위원회 설립에 관한 협약(Convention for the Establishment of an Inter-American Tropical Tuna Commission)」<sup>124)</sup>에 따라 1950년 3월 3일 설립된 RFMO이다. 지속가능한 최대 어획량의 확보를 위해 어종 개체군의 유지를 목적

123) 김수진, 전개논문, 98쪽.

124) [http://www.iattc.org/PDFFiles/IATTC-Instruments/\\_English/IATTC\\_convention\\_1949.pdf](http://www.iattc.org/PDFFiles/IATTC-Instruments/_English/IATTC_convention_1949.pdf)  
(검색일자: 2018.02.25)

으로 하는 동 위원회(전문)는 우리나라를<sup>125)</sup> 포함한 총 21개국이 가입하였다.<sup>126)</sup>

참다랑어, 황다랑어와 같은 주요 다랑어류를 대상어족으로 하며, FAO어업수역 77번을 관할수역으로 하고 있다.



<그림10> 전미열대참치위원회 관할수역<sup>127)</sup>

IATTC는 참치뿐만 아니라 「국제돌고래보존프로그램에 관한 협약(Agreement on the International Dolphin Conservation Program)」을 체결하여, 이에 대한 이행책임도 가지고 있다(국제돌고래보존프로그램에 관한 협약 전문). 동 협약은 다랑어선망어업으로 인해 발생할 수 있는 돌고래의 사망을 줄이고, 다랑어의 치어와 비관련어종의 부수어획을 최소화하여 관할수역의 지속가능한 어업을 확

125) 2015년 12월 13일 가입

126) 과테말라, 니카라과, 한국, 미국, 멕시코, 바누아투, 베네수엘라, 벨리즈, 에콰도르, 엘살바도르, EU, 일본, 중국, 캐나다, 코스타리카, 콜롬비아, 키리바시, 타이완, 파나마, 페루, 프랑스 (<http://www.iattc.org/HomeENG.htm> 검색일자: 2018.02.05)

127) <https://www.iattc.org/IDCPENG.htm> (검색일자: 2018.02.02)

보호하기 위한 것이다(국제돌고래보전프로그램에 관한 협약 제2조).

동 위원회는 주요 어획을 제한하는 방법으로 어획규제와 감시감독체계 방법을 사용하고 있다. 어획규제로는 국가별 허용어획량 결정 및 보존관리조치 결정, 목표어종 관련 정보 수집, 분석 및 과학적 조사 등을 통해 보다 강력하게 어업조치 방법을 취하고 있다.<sup>128)</sup> 또한 금어기를 연장하고 금어구역을 설정하며, 오퍼버프로그램을 채택하여 오퍼버의 어획활동에 대한 승선보고를 의무화하고 있다. 감시감독 조치로써 어획량 보고, VMS장착 및 수출입통계증명제도(Statistical Documentation Program)를 도입하여 관리대상 어종의 수출입을 규제하고 있다.<sup>129)</sup>

IATTC의 당사국이 아닌 분과별 1개의 투표권을 가지는 독특한 형태를 취하고 있다. 위원회의 의사결정·결의·권고·간행물(publications)에 관한 것은 반드시 만장일치(unanimous) 방법을 통해 결정된다(제8조).

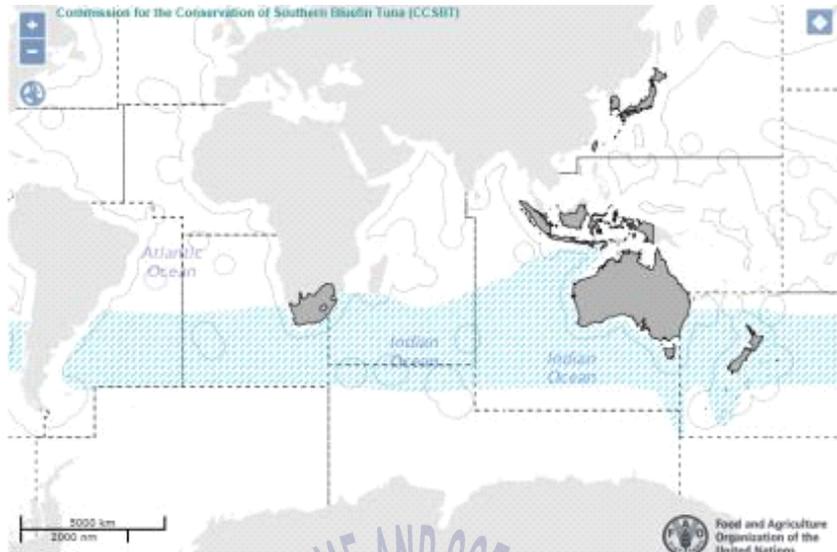
동 위원회에서 발생하는 비용은 크게 2가지로 자국이 속한 분과에서 발생하는 비용은 그에 속한 국가들이 지불하며, 공동비용은 각국이 어로행위로 어획되고 소비된 총어획량에 따라 부담비율을 달리 측정하여 부과되는 방식을 취하고 있다(제1조 제3항).

#### 바. 남방참다랑어보존위원회

남방참다랑어보존위원회(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna: 이하 CCSBT)는 적절한 과학적 조사와 관리조치를 통하여 남방참다랑어(*Thunnus maccoyii*)의 보존과 최적사용을 확보하기 위해 1993년 체결된 「남방참다랑어보존협약(Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna)」에 따라 설립된 정부간 수산기구이다.

128) 박원석, 전계연구보고서, 48-49쪽.

129) 김수진, 전계논문, 93-94쪽.



<그림11> 남방참다랑어보존위원회 관할수역130)

CCSBT의 당사국은 위원회 당사국 및 확대위원회 당사국과 확대위원회 협력 비당사국으로 나뉜다.

위원회 당사국은 남방참다랑어 어업에 중사하는 국가나 연안국의 배타적 경제수역 혹은 남방참다랑어가 이동하는 어업수역의 국가이다.

확대위원회 당사국은 동 협약 제8조 제3항(b) 남방참다랑어 보존·관리 및 최적이용을 위한 부가적 조치에 관한 결정과 제15조 제4항 어로활동 방해에 대한 적절한 조치에 따라, 과거 3년간 지역경제기구 또는 실체, 어업실체들이다.<sup>130)</sup> 이들은 동 위원회의 결정 및 재정적 규정까지 모두 준수하여야 하며, 위원회 당사국과 동일한 의무를 가진다. 현재 우리나라를 포함하여 호주, EU, 대만(the Fishing Entity of Taiwan), 인도네시아, 일본, 뉴질랜드, 남아프리카로 총 8개국

130) <http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html> (검색일자: 2018.10.26)

131) CCSBT, “Resolution to Establish Commission and Extended Scientific Committee and Rules of Procedure of the Extended Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna” , 2013.

[https://www.ccsbt.org/sites/ccsbt.org/files/userfiles/file/docs\\_english/basic\\_documents/the%20Extended%20Commission.pdf](https://www.ccsbt.org/sites/ccsbt.org/files/userfiles/file/docs_english/basic_documents/the%20Extended%20Commission.pdf) (검색일자: 2018.03.25)

이 가입되어 있다.<sup>132)</sup>

확대위원회 협력 비당사국은 어업에 관심이 있는 국가를 사무총장이 정식 비회원 자격으로 초청하는 것이다. 협력 비당사국은 위원회의 프로그램에는 모두 참여가 가능하나 투표를 하지는 못한다.<sup>133)</sup> 현재 협력 비당사국으로는 필리핀이 있다.

CCSBT의 적용범위는 규정되어 있지 않으나, 적용어족(남방참다랑어 및 생태학적 관련 어종(ecologically related species))<sup>134)</sup>이 출몰하는 국가관할권 내측 수역과 공해를 모두 포함한다.<sup>135)</sup>

동 기구가 채택하고 있는 어업규제방법은 다른 RFMOs와 동일하게 총허용어획량 설정과 쿼터배분이다. 그러나 대부분의 지역수산기구가 기존 어획량을 토대로 총허용어획량을 설정하는 것과 달리 과학적 방식에 근거하여 산출한다.<sup>136)</sup>

〈표 1〉 남방참다랑어보존위원회 국가별 쿼터량<sup>137)</sup>

(단위:톤)

	국가	2016-2017년	2018-2020년	비고
확대위원회	일본	4,737	6,117	
	호주	5,665	6,165	
당사국	한국	1,140	1,240.5	
	대만	1,140	1,240.5	

132) <https://www.ccsbt.org/> (검색일자: 2018.03.25.)

133) CCSBT, “Resolution to Establish the Status of Cooperating Non-Member of the Extended Commission and the Extended Scientific Committee”, 2014.

[https://www.ccsbt.org/sites/ccsbt.org/files/userfiles/file/docs\\_english/basic\\_documents/Resolution\\_To\\_Establish\\_CooperatingNonMember\\_Status.pdf](https://www.ccsbt.org/sites/ccsbt.org/files/userfiles/file/docs_english/basic_documents/Resolution_To_Establish_CooperatingNonMember_Status.pdf) (검색일자: 2018.03.25)

134) 남방참다랑어보존협약 제2조a. ‘생태학적 관련 어종’이라 함은 남방참다랑어의 천적과 먹이를 포함하여 남방참다랑어와 관련있는 해양생물어종을 말한다.

135) 이석용, “국제어업의 변화와 지역수산기구 강화에 따른 대응방안 고찰”, 282쪽.

136) 김수진, 전개논문, 90쪽.

137) <https://www.ccsbt.org/en/content/total-allowable-catch> (검색일자: 2018.03.25)

	뉴질랜드	1,000	1,088	
	인도네시아	750	1,023	
	남아프리카	150	450	
	유럽연합	10	11	
협력비당사국	필리핀	45	0	

이와 함께 2008년 선박감시시스템(VMS)도입하였고, 2009년 남방참다랑어 수송선 모니터링프로그램을 시행하였다. 2010년 포괄적 어획증명제(Catch Documentation Scheme)가 발효되어 남방참다랑어 제품에 대한 추적과 유효성 검사를 시행하고 있다. 2015년에는 항만국조치를 도입하였다. 그 외 IUU어업활동 추적 선박에 대한 리스트를 작성하고 행동계획을 마련하여 보존 및 관리 제도를 강화하고 있다.

국가들의 권리·의무에 대해 동 협약은 모든 당사국의 국제해양법상 권리·의무를 저해하지 않는다고 규정하고 있다(제4조).

각 당사국은 위원회에 1개의 투표권을 가지며, 위원회의 결정은 회의에 참석한 당사국의 만장일치(unanimous)로 결정된다(제7조).

#### 사. 국제포경위원회

국제포경위원회(International Whaling Commission: 이하 IWC)는 고래협약과 포경관리를 목적으로 하는 1946년 「국제포경규제협약(International Convention for the Regulation of Whaling)」에 의해 설립된 정부간 기구이다. 동 협약의 당사국은 모두 위원회의 당사국이 된다. 현재 IWC의 당사국은 우리나라를<sup>138)</sup> 포함한 총 87개국이다.<sup>139)</sup>

IWC는 고래의 남획으로 인하여 고래자원 보호의 긴급성을 인식하고, 광범위

138) 1978년 12월29일 가입.

139) <https://iwc.int/iwcmain> (검색일자: 2018.10.28)

한 경제적, 영양적 곤란을 야기함이 없이 신속히 고래자원의 최적수준의 달성을 목적으로 하고 있다(전문).

동 위원회는 당사국의 관할권 하에 있는 공선(factory ship), 육상처리장(land station)과 포경선에 의해 포경을 행하고 있는 모든 수역에 적용된다(제1조). 이때 공선이란 선내 또는 선상에서 고래의 일부 또는 전부를 처리하는 선박을 의미하며, 육상처리장이란 고래를 처리하는 육상 공장을 의미한다(제2조). 즉, 포경이 직접적으로 이루어지는 수역뿐만 아니라 고래와 관련된 일을 하는 모든 수역이 적용수역이 되는 것이다.

비록 그 적용수역이 전 세계수역으로 광범위하나, 대상 어종이 고래류의 단일 어종으로 효과적인 보존관리가 가능하다.



<그림12> 국제포경위원회 관할수역<sup>140)</sup>

당사국들은 본 협정에 따라 고래 어획을 동 협약의 규정에 따라 금지된 고래류를 제외한 포경을 할 수 있다. 포경기간은 12월 12일부터 4월7일까지를 제외하고 남위 40도 이남의 밍크고래를 제외한 수염고래를 포획할 수 있으며, 자국

140) <http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html> (검색일자: 2018.10.28)

의 관할권 하에서 12개월 중 8개월을 초과하지 않는 범위 내에서 향고래의 포획이 가능하다. 또한 자국의 관할권 하에서 12개월 중 연속 6개월을 초과하지 않는 범위에서 밍크고래에 대한 포획을 허가할 수 있다(국제포경규제협약부표 ii.2). 그러나 과학조사를 목적으로 하는 자국민에게 특별허가를 부여할 수 있다. 이때 특별허가는 동 협약의 적용에서 제외된다(제8조).

위의 경우를 제외하고 모든 당사국들은 수염고래와 향고래를 포획해서는 안 된다(국제포경규제협약부표 ii.3). 또한 공모선의 경우에는 24시간 감독할 수 있는 포경감독관을 두어야 한다(국제포경규제협약부표 iv).

동 협약의 위반 시, 당사국은 자국관할권에 속하는 자 또는 선박에 의한 위반에 대한 처벌을 보장하기 위한 적절한 조치를 취하여야 하며, 그 처벌은 관할권을 갖는 정부가 행하도록 규정하고 있다(제9조).

모든 의사결정은 단순 다수결에 의해 결정된다. 그러나 협약과 불가분의 일체를 이루는 부록(schedule)과 관련된 문제<sup>141)</sup>의 경우에는 3/4 다수결을 필요로 한다(제3조). 부록이 개정된 사항은 아래와 같다.

1. 보호고래와 비보호고래
2. 포획기와 금어기
3. 포경수역과 금획수역(보호구역 지정포함)
4. 각 종류에 따른 크기제한
5. 포경시기 및 방법, 정도
6. 포경어구 및 장비, 기구의 형식과 특징
7. 측정방법
8. 포획보고 및 기타 통계적, 생물학적 기록

141) 이재곤, “남극해포경사건(Whaling in Antarctic case)과 포경활동의 국제적 규제”, 전북대학교 법학연구소 법학연구, 제46집, 2015.12, 302쪽.

결정된 의사들은 당사국에 통보된 90일 이후 효력을 발생한다. 단, 90일 이전에 이의를 제기한 국가가 발생하는 경우 추가 90일의 유예기간이 발생하며, 추가 기간 중 접수된 최종 이의의 접수일로부터 30일이 경과 이전에 이의를 제기할 수 있다. 이의를 제기한 당사국에게는 그 효력이 발생하지 않으며, 이의가 철회될 때까지 효력을 미치지 않는다(제5조).

부록방식에 의해 채택된 대표적인 예는 1986년 전면적 상업포경금지조치(moratorium)이다. 이 조치는 25개국의 찬성과 7개국의 반대, 5개국의 기권으로 채택되었다.<sup>142)</sup>

## 2. 어장별 협약수역을 설정한 지역수산기구

### 가. 남동대서양수산기구

남동대서양수산기구(South East Atlantic Fisheries Organization: 이하 SEAFO)는 2001년 「남동대서양의 어업자원 보존과 관리에 관한 협약(Convention on the Conservation and Management of Fishery Resources in the South East Atlantic Ocean)」에 따라 나미비아에 설립된 지역수산기구이다(전문). 남아프리카 해양생물자원의 장기적 보존 및 지속가능한 이용 확보를 목표로 하며, 우리나라를 포함하여 앙골라, 나미비아, 남아프리카공화국, 노르웨이, 일본, EU로 총 7개 국가가 회원국이다.

SEAFO는 FAO어업수역 47번인 남아프리카 남동대서양을 관할수역으로 하고 있다. 관할 어종으로는 유엔해양법협약 제77조 제4항의 정착성 어종 및 제1

142) Joji Morishita · Dan Goodman, “The IWC moratorium on commercial whaling was not a value judgment and was not intended as a permanent prohibition”, *Aegean Rev Law Sea*(2011), p. 305.

[http://www2.kobe-u.ac.jp/~akihos/en/IEL2013\\_e/Morishita\\_IWC2011.pdf](http://www2.kobe-u.ac.jp/~akihos/en/IEL2013_e/Morishita_IWC2011.pdf) (검색일자: 2018.03.09)

부속서에 열거된 고도회유성어종을 제외한 어류, 연체류, 갑각류 및 그 밖에 다른 정착성 어족이다(제1조).



<그림13> 남동대서양수산기구 관할수역143)

동 협약 제1조 (h)는 아래와 같이 어업(fishing)에 대해 정의하고 있다.

- i. 수산자원을 탐색, 어획, 채포 또는 수확하는 실제 행위 또는 이를 시도하는 행위
- ii. 과학적 조사를 포함하여 그 목적을 불문하고 수산자원의 추적, 어획, 채포 또는 수확이 있을 것으로 합리적으로 기대되는 모든 활동에 종사하는 행위
- iii. 수산자원 유집기(aggregating device) 또는 무선표지(radio beacons)를 포함한 관련 장비를 설치, 탐색 또는 회수하는 행위

143) <http://www.seafo.org/> (검색일자: 2017.10.23)

- iv. 선원의 건강과 안전 또는 선박의 안전과 관련된 비상시의 활동을 제외하고, 이 조의 정의에서 규정된 모든 활동을 지원 또는 준비하기 위한 해상에서의 모든 작업
- v. 선원의 건강과 안전 또는 선박의 안전과 관련된 비상시의 비행을 제외하고, 이 조의 정의에서 규정된 모든 활동과 관련된 항공기 이용

또한 어족자원을 보존·관리 및 이용에 사전예방적 접근을 광범위하게 적용하여 과학적 불확실성을 근거로 관리조치를 연기하거나 해태할 수 없도록 하였다(제7조).

동 협약은 협약당사국과 기국, 항만국으로 나누어 의무를 부과하고 있다.

협약당사국은 동 협약이 적용되는 어족자원과 관련된 과학적, 기술적, 통계학적 자료들을 수집하고 상호 교환하여야 한다. 자료의 정확성을 위해서는 조치를 취해야하며, 통계학적·생물학적 자료들을 매년 기구에 제공하여야 한다. 또한 이 협약에 따라 위반선박에 조치한 모든 행위와 조치들을 위원회에 제출해야 한다. 협약당사국들은 자국의 국기를 게양한 선박의 기국으로써 위원회가 한 보존·관리 및 통제조치를 준비하고 조치의 실효성을 저해하는 활동을 해서는 안 된다(제13조).

협약 당사국 중 연안국들은 자국 관할권 내 경계왕래성어족과 관련된 활동들에 대한 자료를 동 기구에 제공해야 하며, 각 협약당사국들은 위원회가 한 조치의 실효성을 확보하기 위해 동 협약과 국제법에 따라 적절한 조치를 취해야 한다. 이와 더불어 관할수역의 어족자원에 대한 조치들을 기구에 정기적으로 통지해야 한다.

기국은 자국의 국기를 게양한 선박이 동 위원회가 한 보존 및 관리, 통제조치를 준수하기 위해 아래의 조치를 취해야한다(제14조).

- a. 자국 국기를 게양한 선박이 동 위원회가 한 조치를 위반한 혐의에

대응하여 취해진 조치에 관하여 기국이 즉시 조사하고 완전히 보고할 것을 보장하는 조치

- b. 어업허가를 통한 협약수역 내 자국 국기를 게양한 선박들에 대한 통제
- c. 협약수역에서 어업을 허가받은 선박에 대한 공식적인 기록 축적 및 위원회에 정기적으로 정보를 공유하기 위한 규정의 제정
- d. 식별을 위한 어선과 어구의 표시에 관한 요구
- e. 선박의 위치, 목표종 및 비목표종의 어획량, 양륙어획량, 환적어획량, 어획노력 및 기타 관련된 어업 데이터의 기록 및 시기적절한 보고에 관한 요구
- f. 보전과 관리조치의 효율성을 저해하지 아니하도록 보장하기 위한 환적 규정
- g. 위원회가 합의한 기능을 수행하기 위한 타 협약 당사국의 읍서버 접근 허용 조치, 그리고
- h. 위원회가 합의한 선박감시시스템(VMS)의 사용을 위한 조치

이와 함께 기국으로써 자국의 국기를 게양한 선박이 협약수역 및 그 인접 수역에 분포하는 어족에 대해 무허가 어업을 하지 않도록 필요한 조치를 취해야 한다.

마지막으로 항만국에 의한 조치는 국제법에 따라 소지역적·지역적·전지구적 보존 및 관리에 대한 조치의 실효성을 증진하기 위해 항만국의 권리와 의무를 모두 고려한 것이어야 한다고 언급하고 있다(제15조).

SEAFO가 합의한 조치에 따라 각 협약당사국들은 자발적으로 자국의 항구 및 연안 정박지에 정박한 선박에 대해 선박이 구비한 서류 및 선상의 어구·어획량을 감독하고 검색할 수 있다(제16조).<sup>144)</sup> 만약 항만국이 동 협약을 위반한 것

144) 남동대서양의 어업자원 보존과 관리에 관한 협약 제16조.

으로 의심이 되는 선박이 협약당사국인 경우, 당해 선박의 기국이나 위원회에 주의를 촉구해야 하며, 검색 기록을 포함한 모든 서류를 기국 및 위원회에 제출해야 한다. 이 경우, 기국은 선박에 취한 세부 행동들을 모두 위원회에 제출해야 한다.

또한 협약당사국들이 기국으로서의 책임을 효과적으로 수행하기 위해 감시(observation)·감독(inspection)·이행(compliance)·집행(enforcement)할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

동 협약은 의사를 결정함에 있어 당해 문제가 실질적인 문제인가의 여부에 따라 달리 규정하고 있다(제17조). 실질문제에 대한 의사결정은 회의에 참석한 협약당사국의 총의(consensus)방식에 의해 결정하고, 그 밖의 문제에 대해서는 투표를 통하여 다수결로 의사 결정을 하도록 규정하고 있다. 실질적 문제인가에 대한 질문은 실질문제로 간주하여 결정한다.

#### 나. 남극해양생물자원보존위원회

남극해양생물자원 보존위원회(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources: 이하 CCAMLR)는 FAO어업수역 48번, 58번, 88번을 관할수역으로 하고 있으며, 국제조직에 의한 관리 제도를 도입하기 위해 1980년 채택된 「남극해양생물자원 보존협약(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)」에 의해 1982년 설립되었다(제7조). 동 협약은 남빙양에서의 크릴새우 포획이 이를 먹이로 하는 남극해양생물의 개체수에 영향을 줄 수 있다는 점을 우려하여 사전예방하기 위해 채택된 것이다.<sup>145)</sup>

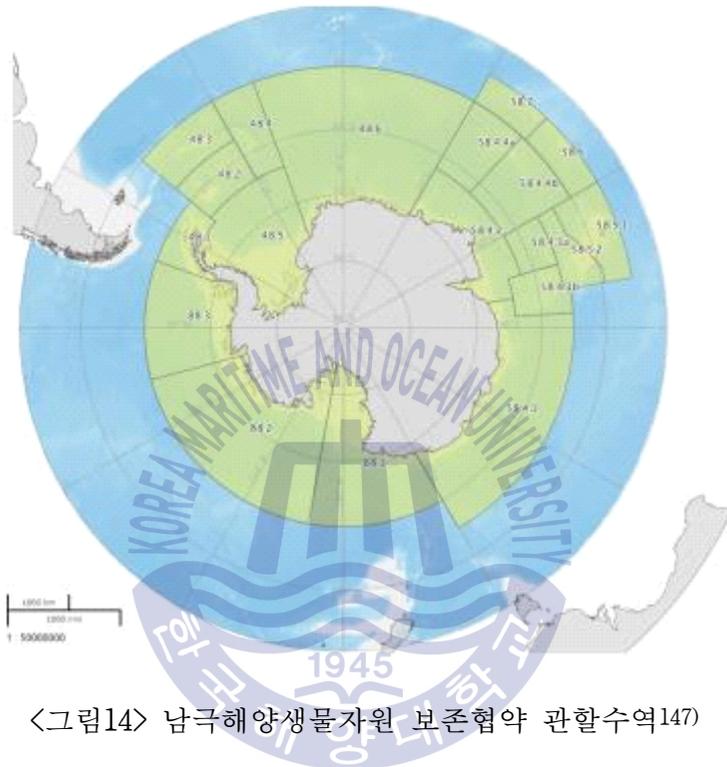
동 위원회는 현재 우리나라를 포함한 25개국이 가입하고 있다.<sup>146)</sup>

동 보존협약은 남위 60도 이남지역에 있어서 남극 해양생물자원 및 남위 60

145) 이용희, “남극조약체제상 환경보호제도에 관한 고찰”, 「해사법연구」, 제24권 제3호(2012.11), 8쪽.

146) <https://www.ccamlr.org/en/organisation/members> (검색일자: 2018.10.07)

도와 남극수렴선 사이의 지역에 있어서의 남극해양생태계에 속하는 남극해양생물자원에 적용되며(제1조), 남극해양생물자원과 남극대륙 및 부근 해양생태계의 보존을 목적으로 제정되었다.



<그림14> 남극해양생물자원 보존협약 관할수역<sup>147)</sup>

동 보존협약은 전통적으로 채택되어 온 특정자원에 대한 개발방식이 아닌 전체 생물을 대상으로 하는 생태계 접근방식을 채택하고 있다.<sup>148)</sup> 이를 위해 제2 조는 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 이 협약의 목적은 남극해양생물자원의 보존에 있다.
2. 이 협약의 적용상 ‘보존’이라는 용어는 합리적 이용을 포함한다.

147) <https://www.ccamlr.org/en/organisation/convention-area> (검색일자: 2018.10.07)

148) 이용희, “남극조약체제상의 환경보호제도에 관한 고찰”, 8-9쪽.

3. 이 협약이 적용되는 지역에서의 어떠한 어획이나 관련 활동은 이 협약의 제 규정과 다음의 보존원칙에 따라 행하여져야 한다.
- (a) 어획되는 자원에 대하여 그 규모가 당해 자원의 안정적인 보충을 확보하는 수준 이하로 감소되는 것을 방지할 것, 이를 위하여 그 규모가 최대의 연 순증식량을 확보하는 수준에 가까운 수준 이하로 저하되도록 허용되어서는 아니됨.
  - (b) 남극해양생물자원 중 어획되는 자원, 그에 의존하는 자원 및 관계가 있는 자원간의 생태학적 관계를 유지할 것과 고갈된 자원에 대하여 그 규모를 상기 (a)호에 규정된 수준으로 회복시킬 것.
  - (c) 남극해양생물자원의 지속적 보존을 가능하게하기 위하여 어획에 따른 직접 및 간접적 영향, 외래종의 도입이 미치는 영향, 연관 활동이 해양생태계에 미치는 영향에 관하여 이용가능한 지식의 형편을 고려하여, 20년 또는 30년에 걸쳐 잠재적으로 회복될 수 없는 해양생태계에 있어서의 변화를 방지하거나 또는 변화 위험성을 최소화할 것.

CCAMLR는 남극해양생물자원과 남극해양생태계에 관한 조사 및 포괄적인 연구를 촉진하고자 한다. 이를 위해 자원량의 상태와 변화에 관한 자료 및 어획종과 이들에 의존하거나 관계가 있는 종 또는 개체군의 분포, 풍요도 및 생산성에 영향을 미치는 요소에 관한 자료를 수집한다.

또한 어획자원에 대한 어획량 및 어획노력량에 관한 통계의 입수를 확보하고, 수집한 자료의 정보와 과학위원회의 보고서를 분석 보급·간행하고 보존에 필요성을 확보하는 역할을 한다. 이와 함께 보존 조치의 효율성을 분석하고, 이용가능한 최선의 과학적 증거에 기초하여 보존조치를 작성·채택·수정하며 동협약의 목적을 달성하기 위해 필요한 기타 활동을 수행 한다(제9조).

동 보존협약의 협약당사국은 CCAMLR의 목적에 부합하도록 1959년에 채택된

「남극조약(Antarctic Treaty)」의 당사국 여부를 불문하고, 남극조약의 제1조 남극의 평화적 이용에 관한 규정 및 제5조 핵폭발 및 방사선 폐기물 처분 금지 규정을 따를 것에 동의하고(제3조), 제4조 남극지역 영토에 대한 영유권주장 동결규정과 제6조 해양관할권 주장 동결규정에 따를 것을 규정하고 있다(제4조).

이와 함께 협약의 당사국들은 동 규정의 준수를 확보하기 위하여 감시와 검사를 할 수 있으며, 승선 및 검사로부터 증거를 발견한 경우 기국의 소추 및 제재를 할 수 있다. 이러한 일련의 과정은 위원회에 보고해야 한다(제24조).

CCAMLR는 SEAFO와 동일한 방식으로 의사결정을 한다. 즉 실질문제에 관한 위원회의 결정은 총의방식이며, 어떤 문제가 실질문제인지 여부에 관한 문제는 실질문제로 취급한다. 실질문제 외의 문제에 대한 결정은 출석한 회원국의 과반수로 결정된다(제12조).

#### 다. 지중해종합수산위원회

지중해종합수산위원회(General Fisheries Commission for the Mediterranean: 이하 GFCM)는 「지중해종합수산위원회 설립을 위한 협정(Agreement for the Establishment of the General Fisheries Commission for the Mediterranean)」에 의해 설립된 수산기구로,<sup>149)</sup> 1952년 이사회로 처음 활동을 시작하여 1997년 위원회로 발전하였다.

GFCM는 생물다양성협약의 보전 및 지속가능한 이용을 보장하고, 사회적·경제적·환경 수준을 고려하여 해양생물자원의 지속가능한 양식을 목표로 하고 있다. 동 위원회는 1997년 발효된 협정과 2014년 개정되어 발효된 개정 협정을 채택하였으며, 개정 협정은 원 협정을 대체하는 효력을 가지고 있다.<sup>150)</sup>

GFCM는 생물자원·사회·경제·환경차원에서 생물자원의 보존 및 지속가능한 이용뿐만 아니라 지중해 및 흑해 양식의 지속가능한 개발을 보장하고자 한

149) <http://www.fao.org/docrep/x5584e/x5584e0i.htm> (검색일자: 2018.3.28)

150) 상계 홈페이지.

다. 또한 IUU어업 근절을 위한 권고의 이행을 보장하는 적절한 조치를 취하도록 하는 것을 목표로 하고 있다(제5조).



<그림15> 지중해종합수산위원회 관할수역<sup>151)</sup>

동 위원회의 당사국의 자격은 연안국, 동 협정의 대상어족을 어업하는 선박의 기국, 지역경제통합기구를 들고 있다(제4조). 이에 따라 현재 지중해 9개국과 흑해 3개국, 유럽연합과 일본을 포함하여 23개국과 EU가 당사국으로 가입되어 있으며, 지중해 및 흑해에 적용된다.

151) <http://www.fao.org/gfcm/background/area-of-application/en/> (검색일자: 2018.10.28.)

Contracting Parties	A. Acceptance of the Agreement as amended in 1963, 1976 and 1997, and entered into force on 6 November 1997	B. Acceptance of the Agreement as amended in 1963, 1976, 1997, and 2014 and entered into force on 20 May 2014 <sup>4</sup>  (with mandatory contributions)
Albania	10 Apr 1991	10 Oct 2003
Algeria	11 Dec 1967	26 April 2005
Bulgaria <sup>3</sup>	3 Nov 1969	30 Oct 2002
Croatia	22 May 1995	29 Aug 2002
Cyprus	10 Jun 1965	23 Aug 2000
Egypt	19 Feb 1951	
European Union (Member Organization)	25 Jun 1998	27 Jul 2000
France	8 Jul 1952	30 Oct 2002
Greece	7 Apr 1952	29 Aug 2002
Israel	20 Feb 1952	
Italy	29 May 1950	23 Aug 2000
Japan	12 Jun 1997	30 July 2004
Lebanon	14 Nov 1960	4 Mar 2005
Libya	13 May 1963	23 Dec 2003
Malta	29 Apr 1965	23 Dec 1999
Monaco	14 May 1954	12 Jun 2001
Montenegro		31 Jan 2008
Morocco	17 Sep 1956	24 July 2006
Romania	19 Feb 1971	1 Oct 2003
(Serbia <sup>0</sup> - withdrawn)	27 April 1992	8 Jan 2003
Slovenia	25 May 2000	29 Apr 2004
Spain	19 Oct 1953	15 Feb 2002
Syrian Arab Republic	12 Dec 1975	
Tunisia	22 Jun 1954	30 Jun 2003
Turkey	6 Apr 1954	5 Jun 2000
(United Kingdom <sup>1</sup> - withdrawn)	20 Nov 1950	

<그림16> 지중해종합수산물위원회 당사국<sup>152)</sup>

동 위원회는 기국은 위원회의 권고 및 어업감시·통제 등의 의무를 보장하기 위하여 조치를 취해야 한다고 규정하고 있으며, 항만국은 또한 위원회에서 채택한 권고를 이행해야 한다고 규정하고 있다(제10조). 또한 어획의 방법, 어구의 이용, 금어기 및 수확기 등을 통해 어업자원을 관리하고자 규정하고 있다.<sup>153)</sup>

GFCM는 수산업·양식업·환경보존·모니터링 제어 및 감시·협력을 위한 활동을 수행하고 있다. 이를 위해 위원회는 수산과학자문위원회, 양식과학자문위원회, 준법 감시위원회, 행정 및 재정위원회로 구성되어 있다.

각 위원회는 당사국 과반수의 출석과 과반수의 투표로 의사결정을 할 수 있다.

### 3. 기타

#### 가. 남태평양상설위원회(정책기구)

1952년 설립된 남태평양상설위원회(Permanent Commission for the South Pacific: 이하 CPPS)는 국제협상 및 해양법의 발전, 국제환경법 및 다양한 국제 계획에서 회원국 공동의 입장을 결정하기 위한 지역해양정책(regional maritime policies)을 조정하는 해양기구(maritime organization)이다.<sup>154)</sup> 동 위원회는 칠레, 콜롬비아, 에콰도르, 페루 4개국<sup>155)</sup>으로 구성되어 있다. 이들 국가들은 자국의 주변 수역에 대한 어업자원을 보존하기 위한 산티에고 선언(Declaración de Santiago)과 수산업에 대한 선언(DECLARACIÓN CONJUNTA RELATIVA A LOS PROBLEMAS DELA PESQUERÍA EN EL PACÍFICO SUR)<sup>156)</sup>을 1952년 채택하고,

152) [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/legal/docs/003s-e.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/003s-e.pdf) (검색일자: 2018.10.28)

153) <http://www.fao.org/gfcm/background/about/en/> (검색일자: 2018.11.28)

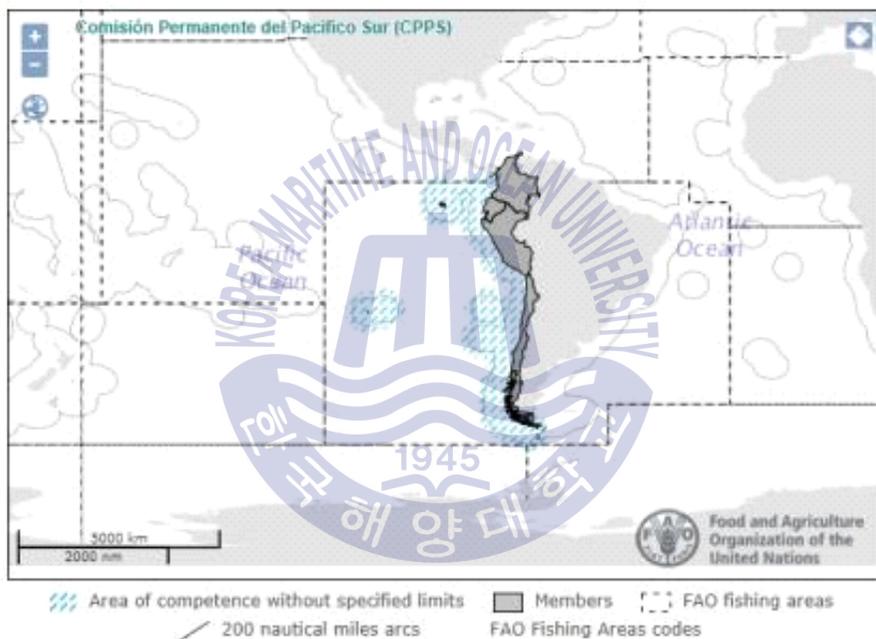
154) <http://www.fao.org/fishery/rfb/cpps/en#Org-OrgsInvolved> (검색일자: 2018.10.02)

155) 회원국 모두 스페인어를 사용하는 국가로 홈페이지는 스페인어로만 구성되어 있다. <http://www.cpps-int.org/> (검색일자: 2018.10.02)

156) [http://cpps.dyn dns.info/consulta/documentos/legal/declaraciones/declarac\\_conjunta\\_pesq\\_pacif\\_sur\\_1952.pdf](http://cpps.dyn dns.info/consulta/documentos/legal/declaraciones/declarac_conjunta_pesq_pacif_sur_1952.pdf) (검색일자: 2018.11.30)

같은 해 두 선언의 내용을 통합한 남태평양의 해양생물의 개발과 보존에 관한 협약(Convenio sobre Organización de la Comisión Permanente de la Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur)을 채택하였다.<sup>157)</sup>

FAO어업수역 87번 수역을 관할수역으로 하고 있으나, 87번 전 수역이 아닌 회원국의 영해와 배타적 경제수역 및 인근 공해까지를 적용수역으로 하고 있다. 그 적용대상으로는 관할수역 내의 모든 생물자원을 대상으로 한다.



<그림17> 남태평양상설위원회 관할수역<sup>158)</sup>

국내적·지역적 수준에서 과학·사회경제 및 환경 분야에 대한 역량강화를 위하여, 동 위원회는 과학에 기반을 둔 정책입안 및 사회적·환경적 책임을 동반한 정보사회의 강화를 목적으로 하고 있다.

157) [http://cpps.dyndns.info/consulta/documentos/legal/convenios/conf\\_explot\\_riquezas\\_pacif\\_sur\\_1952.pdf](http://cpps.dyndns.info/consulta/documentos/legal/convenios/conf_explot_riquezas_pacif_sur_1952.pdf)  
(검색일자: 2018.11.30)

158) <https://www.iattc.org/IDCPENG.htm> (검색일자: 2018.03.02)

CPPS의 활동은 세 가지로 나누어 볼 수 있다(제3조).

첫 번째는 해양조사와 지역 정책에 관한 것으로, 사회/경제적 측면에서의 어업과 양식에 관한 연구뿐만 아니라 생태계 접근법, 기후변화, 운용해양학, 자연재해, 생물 및 무생물 자원에 대해 연구한다. 이를 위해 El Niño Regional Research Program (ERFEN)을 시행하고 있다. 또한 조기 쓰나마 경보시스템에 대한 지역조정수산(regional coordination mechanisms)을 강화하기 위하여 가상플랫폼(SRAT-PS) 설립에 동의하였다.<sup>159)</sup>

두 번째는 태평양의 해양환경 및 해안지역 보호를 위한 활동이다.

세 번째는 어업에 관한 것으로 FAO책임수산규범과 IUU어업을 방지를 촉진하는 것이다. 이를 위해 국제 및 지역수산기구의 어업자원 관리, 소규모 어업, 식량안보, 국가관할권 외측의 해양생물자원의 보존 및 지속가능한 발전을 위한 활동을 후원한다.

CPPS는 협약의 이행을 위한 국내법 제정을 의무화하고, 이에 대한 집행은 위원회에 보고하도록 규정하고 있다(제5조).

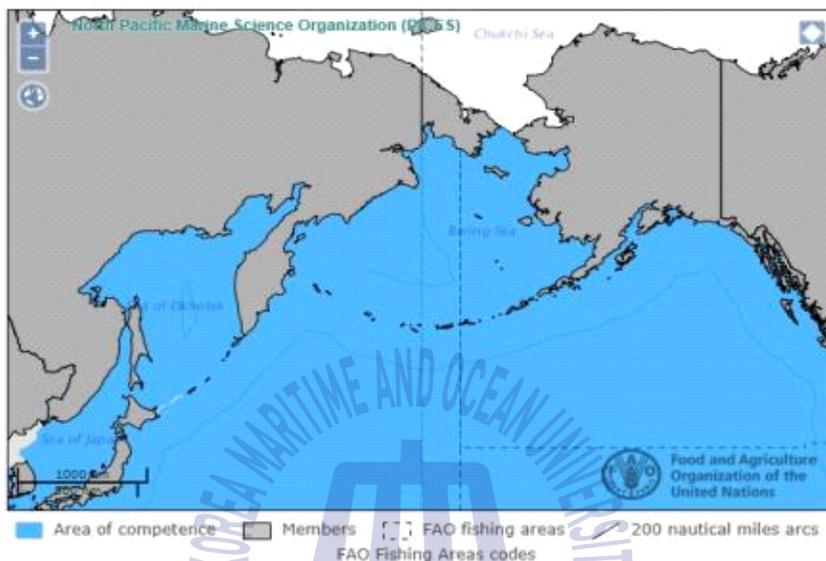
동 위원회는 1년에 1번의 상설위원회의를 개최하고(제1조), 단순다수결에 의해 의사를 결정한다(제4조).

#### 나. 북태평양해양과학기구(과학기구)

북태평양해양과학기구(North Pacific Marine Science Organization: 이하 PICES)는 북태평양과 인접해역의 해양연구(marine research)를 촉진하고 조정하기 위해 1992년 「북태평양해양과학기구협약(Convention for a North Pacific Marine Science Organization)」에 의해 설립된 정부간 과학기구이다. 1992년 3월 캐나다와 일본, 미국을 시작으로 1992년 8월 중국, 1994년 러시아, 1995년 우리나라가 가입하면서 현재 총 6개국으로 구성되어 있다.<sup>160)</sup>

159) [http://www.un.org/Depts/los/general\\_assembly/contributions\\_2015\\_2/CPPS\\_Contribution.pdf](http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/contributions_2015_2/CPPS_Contribution.pdf)  
(검색일자: 2018.11.30)

협약에서 말하는 관련 수역은 북위 30° 이북의 북태평양의 온난 아북극수역과 인근해이며, 규정에 따라 과학적인 사유로 인한 기구의 활동은 북태평양 내에서 남쪽으로 확대할 수 있다(제2조).



<그림18> 북태평양해양과학기구 관할수역<sup>161)</sup>

PICES는 3가지 이유에서 당사국들과 관련 기구가 시행하고 있는 과학프로그램을 통합하고자 한다.

첫 번째는 기후변화와 인간 활동에 대한 북태평양 해양생태계의 대응을 이해하는 것이다. 두 번째는 자연의 기능방법에 대한 현대적 이해(contemporary understanding)에 근거하여 생태계 상태를 예상하고자 한 것이다. 마지막으로 당사국과 정부간, 이해관계자, 대중에게 새로운 관점을 전달하기 위한 것이다.

이러한 이유로 북태평양해양과학기구협약은 관련 수역 및 관련 수역의 생물 자원에 대한 과학적 지식을 향상시키기 위해 해양환경, 해양환경의 육지 및 대기와의 상호작용, 해양환경의 지구날씨와 기후변화에 대한 역할 및 반응, 해양

160) <http://meetings.pices.int/> (검색일자: 2018.10.31)

161) <http://www.fao.org/fishery/rfb/pices/en> (검색일자: 2018.03.10)

환경의 동·식물 및 생태계, 해양환경의 이용 및 자원, 그리고 인간 활동이 해양환경에 미치는 영향을 위시한 여타 연구를 포함한 해양과학 연구의 증진 및 조정, 해양과학 연구, 관련 정보와 자료의 수집 및 교환의 증진을 기구의 목적으로 규정하고 있다(제3조).

PICES는 당사국들의 국제법상 권리와 당사국이 당사자인 국제협정에 영향을 미치거나 침해하지 않으며, 동 협약의 어떠한 조항도 당사국의 활동을 규제하는 권한을 기구에 부여한 것이 아니라고 명시적으로 규정하고 있다(제12조).

PICES의 모든 당사국은 이사회 의사결정 절차에 있어 각 1개의 투표권을 가진다.

동 위원회의 의사결정은 원칙적으로 총의(consensus)방식이나, 노력을 다했음에도 불구하고 합의에 도달하지 못했을 경우에는 출석국과 당사국의 3/4이상의 찬성으로 결정할 수 있다. 그러나 어떠한 경우에도 상설 또는 임시 과학그룹 및 위원회의 설립, 사무국장의 임명, 기구의 연간예산 채택, 동 협약의 개정 권고, 연례회의를 제외한 이사회 회의의 개최, 이사회가 합의하는 기타 실질적인 문제는 반드시 총의방식으로 채택되어야 한다(제7조).

### 제3절 북극해 주변 지역수산기구의 현황 및 관리체제

#### 1. 어종별 협약수역을 설정한 지역수산기구

##### 가. 중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약

북태평양 어장은 세계 3대 어장으로<sup>162)</sup> 이 중 중부베링해는 대표적인 명태어

162) 신용민, “명태어업과 중부베링해 명태자원보존관리협약에 대한 고찰”, 「해양비즈니스」, 제15호, 한국해양비즈니스학회(2010.4), 89쪽.

장이다. 명태는 경계왕래성어족으로 미국과 러시아의 배타적 경제수역과 연안국 관할권 이원의 공해로, 소위 도넛홀(the Donut Hole)이라 불리는 중부베링해에 서식하고 있다.<sup>163)</sup>

중부베링해의 명태어업은 1980년대 급격히 발전하였다. 이 당시 미국은 어종의 보호를 위하여 자국수역의 명태어종에 대한 국내어업을 중단하였다. 그러나 중부베링해 명태어업은 미국뿐만 아니라 중국·일본·한국·폴란드·구소련의 트롤어선에 의해서도 이루어졌다. 따라서 자국 어업의 중단만으로는 명태어업을 규제하기에는 역부족이었다. 1989년까지 150톤에 이르던 어업 양은 어종의 급격한 감소로 인하여 1991년 30만톤, 1992년은 겨우 1만톤에 지나지 않았다. 또한 1993년부터 1994년까지 정부들은 어업을 유보하고 과학적 모니터링 프로그램을 작동하였으나, 자원의 회복을 위한 아무런 단서를 찾지 못하였다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 중부베링해 명태어업을 하는 국가들은 1992년 2월 21일 제1회 회의를 시작으로 3년간 총 10회의 회의를 개최하여, 「중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약(Convention on the Conservation and Management of Pollock resources in the Central Bering Sea: 이하 CCBSP)」을 채택하였다.

1994년 6월 중국·한국·러시아·미국이 동 협약에 서명을 하였으며, 동년 8월 일본과 폴란드가 서명하였다. 동 협약은 1995년 12월 러시아·폴란드·중국·미국·일본에 발효되었으며 마지막으로 1996년 한국에 발효되었다<sup>164)</sup>.

CCBSP은 제2조에 그 목적을 다음과 같이 규정하고 있다.

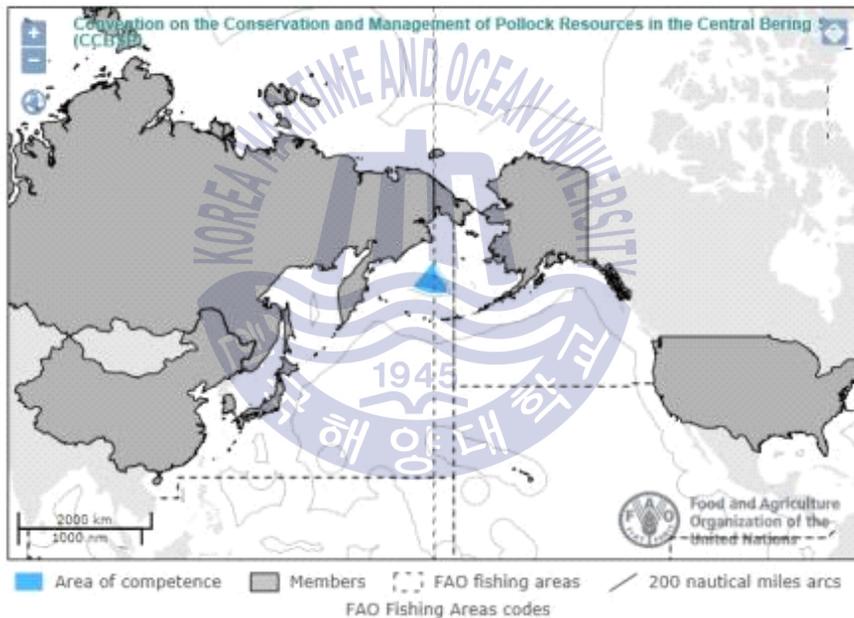
1. 협약수역에서의 명태자원의 보존, 관리 및 적정이용을 위한 국제체제의 수립
2. 최대지속생산을 가능하게 하는 수준까지 베링해 명태자원의 회복과 유지

163) Dunlap, W. V., "Bering Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.10 No.1 (1995), p. 116.

164) 박기갑, 전계논문, 297-298쪽.

3. 베링해 명태자원과 그 밖의 해양생물자원에 관한 실질적인 정보의 수집과 검사를 위한 협력
4. 장차 필요한 경우 당사국의 합의 아래 협약수역의 다른 해양생물자원에 대하여 필요한 보존과 관리 조치 수립을 검토하기 위한 협의체 구성

동 협약의 협약수역은 베링해 연안국의 기선으로부터 200해리 외측 공해수역이나, CCBSB 제1조는 과학적 목적을 위해 베링해로 확대될 수 있다고 규정하고 있다. 대상 어종은 명태로 단일 어종이다.



<그림19> 중부베링해 명태자원보존협약 관할수역<sup>165)</sup>

CCBSB는 협약수역내의 허용어획수준(Allowable Harvest Level: AHL)과 각국별 개별 쿼터(Individual National Quota: INQ)를 설정하여 당사국들에게 할당한다. 또한 협약수역 내 명태자원의 보존 및 관리 조치를 채택하고, 과학기술위원

165) <http://www.fao.org/fishery/rfb/ccbsp/en> (검색일자 : 2018.08.18)

회의 작업계획을 수립하며, 채택된 조치에 대한 위반의 조사와 처벌에 대한 보고서를 접수한다. 이 밖에도 협약의 목적을 달성하는데 필요한 기능을 수행하고 있다(제4조).

CCBSP의 당사국들은 자국민과 자국선박이 동 협정을 준수하도록 필요한 모든 조치를 취하여야 한다. 또한 자국어선이 허가받는 내용에 따라서만 조업을 할 수 있도록 보장하고, 위반 선박에 대해서는 자국의 국내법 위반이 되도록 보장해야 한다. 이러한 의무와 함께 당사국들은 협약수역에서 정당한 검색관에 의한 승선·검색을 할 수 있다. 검색관들은 선원의 숙소와 기관실을 제외한 어획물·어구·관련문서·항해일지를 검색할 수 있고, 선장·어로장 및 그 밖의 승선원을 검색할 수 있다. 이때 위반 증거를 획득한 경우 기국에게 즉시 통보하고, 기국은 자국 국내법에 의해 신속한 조치를 취해야 한다(제11조).

동 협약의 중요한 사항에 관한 의사결정은 총의로 이루어지며, 그 외 사항은 찬성 또는 반대의 단순 다수결에 의해 이루어진다. 중요사항인가에 대한 문제는 중요사항으로 다루어 결정된다. 특히, 알류산해분 명태자원의 경우 허용어획량은 총의로 결정된다. 그러나 모든 노력을 다했음에도 불구하고 합의에 이르지 못하는 경우는 동 협약의 부속서 제1부에 따라 이루어 있다(제5조, 제7조).

국가별 할당량 또한 총의방식으로 이루어지나, 모든 노력을 다하였음에도 불구하고 합의에 이르지 못하는 경우 과학적 기술위원회의 권고 및 각 당사국의 어획노력량, 참여할 어선의 능력 등 제2부의 규정에 따라 실시하여 합의하도록 하고 있다(제8조).

CCBSP은 비록 사무국이 없는 RFMA로 동 수역에 대해 활발한 활동을 하고 있다.<sup>166)</sup>

#### 나. 북서대서양연어보존기구

166) 이석용, “국제법상 지역수산기구의 지위와 현황”, 32쪽.

북대서양연어보존기구(North Atlantic Salmon Conservation Organization: 이하 NASCO)는 북대서양의 연어 저장에 대한 효율적 관리를 촉진하기 위하여 1983년에 채택된 「북대서양연어보존협약(the Convention for the conservation of Salmon in the North Atlantic Ocean)」에 의해 1979년 설립되었다.<sup>167)</sup>

북극연안의 내수에서 태어나 북극해에서 서식하는 북대서양 연어의 특성상 국제적 협력을 통해서만이 자원을 관리할 수 있다는 합의 하에 북대서양의 연어 저장에 대한 보존, 복원, 증진 및 합리적인 관리를 위한 기구이다(전문).

동 기구의 당사국은 캐나다, 덴마크(페로 제도 및 그린란드), EU, 노르웨이, 러시아, 미국으로 북대서양 연어가 이동하는 국가들로 구성되어 있다.

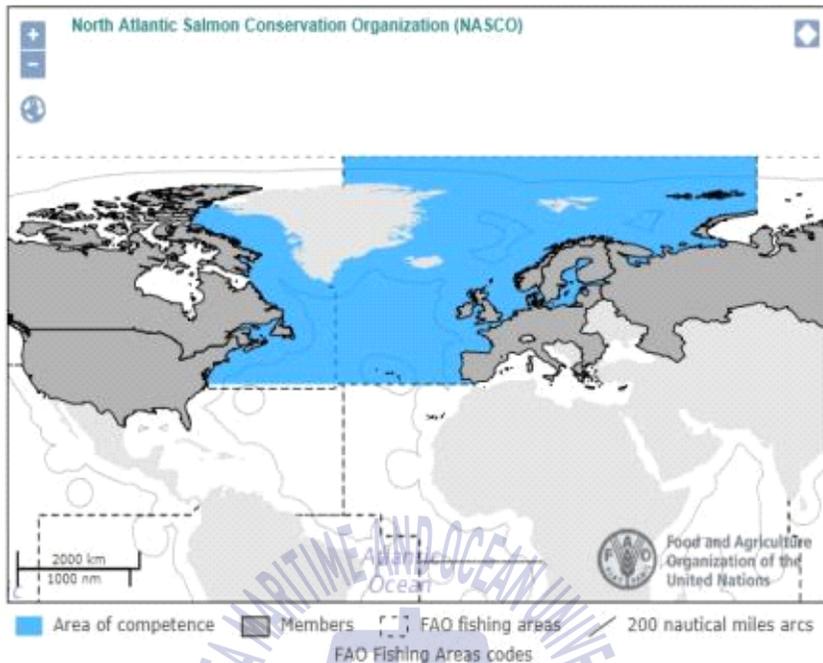
NASCO의 북서부 북위 36°의 대서양 연안국의 관할권 내측수역을 협약수역으로 하며, 연안국 어업관할수역(fisheries Jurisdiction) 이원의 연어어업을 금지하고 있다(제1조). 그러나 협약수역 외측으로 이동하는 연어에 대해서는 당해 어종의 장기적이고 지속적인 회복을 보장하기 위해 협력의무를 규정하고 있다.<sup>168)</sup>

또한 NASCO는 연어의 보존과 서식지 보호를 위한 사전예방적 적용에 관한 협약(Precautionary Approach Agreement)과 전략적 접근에 관한 협약(Strategic Approach Agreement)을 채택하였으며, 어업자원 관리기준 마련, 서식지 보호 행동계획, 연어양식 연구 및 프로그램, 어종의 재건(stock rebuilding)프로그램, 사회·경제적 프로그램을 마련하여 실천하고 있다.

---

167) <http://www.nasco.int/background.html> (검색일자: 2018.08.11)

168) [http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/media/bk\\_nasco-oscan-eng.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/media/bk_nasco-oscan-eng.htm) (검색일자: 2018.08.11)



〈그림20〉 북서대서양연어보존기구 관할수역<sup>169)</sup>

동 기구는 이사회와 3개의 위원회(북아메리카 위원회, 서부그린란드 위원회, 북동부대서양 위원회), 사무국으로 구성되어 있다. 각각은 북대서양연어보존협약에 따라 의사결정을 할 수 있으며, 투표 시 당사국은 1개의 투표권을 가진다.

동 기구의 당사국들은 협약의 이행이 보장될 수 있도록 관리조치를 취해야 한다. 또한 시행한 조치에 대해서는 기구에 연례보고서를 제출하여야 한다(제14조).

NASCO의 의사결정은 별도의 규정이 없는 한 당사국 2/3 출석과 출석한 국가의 3/4이상의 다수결(찬성 또는 반대)로 결정된다(제6조). 각 위원회는 위원회 당사국 2/3의 출석과 출석한 국가들의 만장일치(unanimous)에 의해 결정된다(제11조). 사무국의 사무국장은 이사회의 결정에 의해 선출된다(제12조).

169) <http://www.fao.org/fishery/rfb/nasco/en> (검색일자: 2018.03.11.)



<그림21> 북서대서양연어보존기구 위원회<sup>170)</sup>

## 2. 어장별 협약수역을 설정한 지역수산기구

### 가. 북서대서양수산기구

북서대서양수산기구(Northwest Atlantic Fisheries Organization: 이하 NAFO)는 정부간 수산과학 및 관리 기구로서, 1978년 체결한 「북서대서양 다자간 장래 어업협력에 관한 협약(Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries)」에 의해 설립되었다(제2조 제1항).

초대 지역수산기구 중 하나인 국제북서대서양수산위원회(International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries: 이하 ICNAF)가 캐나다와 미국의 근해를 관할수역으로 1949년부터 1978년까지 활동하였으나, 1960년대 이후 원양어업 선단과 유엔해양법협약의 배타적 경제수역 신설 및 대륙붕의 확대 등으로 인하

170) [http://www.nasco.int/pdf/reports\\_other/NASCO\\_Handbook.pdf](http://www.nasco.int/pdf/reports_other/NASCO_Handbook.pdf) (2018.11.01)

여 새로운 기구의 필요성이 요구되었다. 이러한 요구에 따라 ICNAF의 기능을 대신하여 NAFO가 신설되었다.<sup>171)</sup>

NAFO는 동 협약 제1조에 협약이 적용되는 수역에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

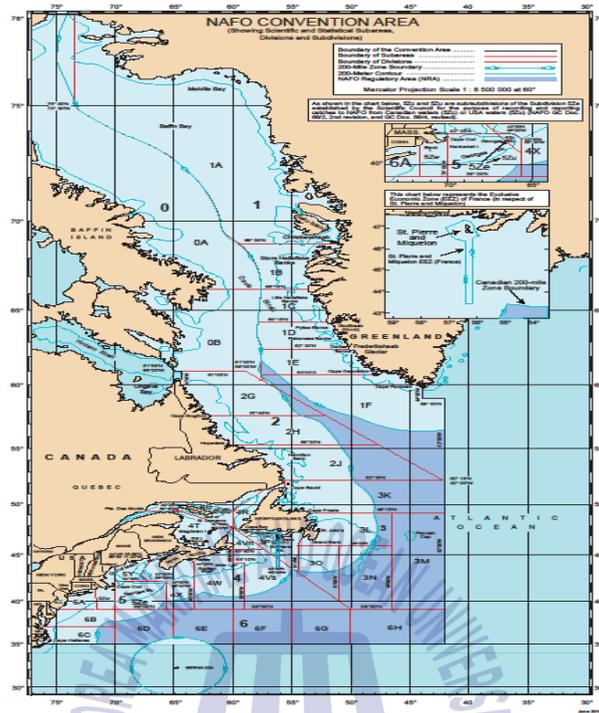
1. 협약수역은 북위 35° 이북수역, 북위 35° 서경42° 에서 정북으로 북위 55° 까지, 그 지점에서 정서로 서경 44° 까지, 그 지점에서 정북으로 그린란드 연안까지 연결하는 선의 이수 수역의 북서대서양, 북위 78.10° 이남의 세이트로렌스만, 데이브스해협 및 배핀만의 수역이다.
2. 이 협약에서 “규제수역”이라 지칭하는 수역은 연안국이 어업 관할권을 행사하는 수역의 이원에 위치한 협약수역의 일부를 말한다.

협약에서 규정하고 있는 수역은 북서대서양과 연안국의 배타적 경제수역을 포함한 6,551,289km<sup>2</sup>에 달하는 넓은 수역이다. 그러나 관리대상 어족인 경계왕래 성어족에 기준으로 하면 협약수역의 절반정도인 2,707,895km<sup>2</sup>를 관할수역으로 하고 있다.

현재 당사국은 총 14개국으로 우리나라를 포함하여 캐나다, 쿠바, 덴마크, 페로제도, 그린란드, EU, 프랑스(세인트 피에르미켈론 포함), 아이슬란드, 일본, 노르웨이, 러시아, 우크라이나, 미국이 있다.<sup>172)</sup>

171) <https://www.nafo.int/About-us> (검색일자: 2018.04.01)

172) 우리나라는 1993년 11월 30일 국회의 동의를 얻어 동년 12월 21에 가입서를 기탁하였다.



<그림22> 북서대서양수산기구 관할수역<sup>173)</sup>

동 협약은 어족 자원의 보전과 지속가능한 사용을 그 목적으로 연어와 다랑어/청새치, 고래, 정착성어족을 제외한 협약수역의 모든 어족자원에 적용된다.<sup>174)</sup>

NAFO는 협약에 따라 운영이사회와 과학이사회, 어업위원회, 사무국으로 구성되어 있으나,<sup>175)</sup> 운영이사회와 어업위원회는 위원회에 통합되어 운영되고 있다.

위원회는 운영이사회와 구성기관 사이의 관계를 포함하여 기구의 조직·행정·재정 및 그 밖의 내부사항에 대한 감독과 조정, 기구의 대외관계 조정, 어업위원회의 위원자격의 검토 및 결정 기능과 어업위원회의 기능인 협약

173) <https://www.nafo.int/Portals/0/PDFs/GeneralInfo/NAFO-map-poster-8.5x11-web.pdf>

(검색일자: 2018.04.02)

174) <https://www.nafo.int/About-us> (검색일자: 2018.04.02)

175) 북서대서양 다자간 장래 어업협력에 관한 협약 제2조 제2항.

수역의 어족의 상태 검토, 정보 수집·분석, 지침개발 등을 통한 보전 및 관리에 필요한 조치 기능을 함께 수행하고 있다.

과학이사회는 통계 및 기록을 수집 및 유지하고 환경 및 생태학적 요인을 포함한 어업에 관한 정보를 제공한다. 또한 타 위원회와 연안국들에게 어종 및 농어촌 자원 보존 및 관리에 관한 자문을 제공하기도 한다. 위원회와 과학이사회는 생물자원 및 생태계, 총허용어획량 및 어획 노력 수준에 미치는 어업활동의 영향을 최소화하고 어업 참여의 성격 및 범위를 결정하기 위해 보존 및 관리 조치를 위해 협력한다. 즉, 신규 회원국에게는 어업의 일부에 한해서 허용하며, 총허용어획량 내에서 모든 회원국이 자유롭게 어획할 수 있는 ‘올림픽어업제도(olympic-style fishing)’의 적용을 받는 관할 어종에 한해서만 조업을 할 수 있도록 하였다.<sup>176)</sup>

NAFO는 어업에 대한 보존과 집행조치(Conservation and Enforcement Measures: CEM),<sup>177)</sup> 어업쿼터, 선박 모니터링 시스템, IUU어업선박 리스트 작성 등을 통해 어업을 규제하고 있다.

현재 보존 및 집행조치(CEM)로 새우(shrimp)와 원양 홍어어업(pelagic redfish fisheries)에 대해 모라토리움을 시행하고 있는 중이다. 또한 당사국에게 각각 쿼터를 설정하여 적용하고 있다.<sup>178)</sup>

동 협약수역에서 어업을 하고자 하는 선박은 선박감시시스템(VMS) 기능을 장착하여야 하며, 매 시간마다 지리적 위치·속도·코스 등을 보고해야한다. 이에 기구는 모니터링과 통제, 감시 기능 수행을 위해 해상검색 및 감시계획, 항만국 통제, 옵서버 계획 등을 시행한다. 또한 IUU어업 선박의 리스트를 작성하고 타 지역수산기구와 공유하고 있다.

동 협약은 당사국의 권리·의무에 대해 규정하고 있지 않다. 그러나 어떠한

176) 김현정, “공해상 어로의 자유의 두 가지 변화”, 「국제법학회 논총」, 제57권 제 2호, 대한국제법학회(2012.6), 18-19쪽.

177) NAFO, Conservation and Enforcement Measures, NAFO/COM Doc. 18-01, Serial No. N6767, 2018.

178) <https://www.nafo.int/Portals/0/PDFs/COM/2018/QuotaTable2018.pdf?ver=2018-01-02-093933-467>  
(검색일자: 2018.04.02)

규정도 내수 및 영해 또는 당사국들의 어업 관할권의 경계 및 범위에 대해 영향을 미치지 아니하며, 해양법에 대한 당사국의 입장에도 영향을 미치거나 해하지 않는다는 점을 규정하고 있다(제1조). 이는 동 수역에서 당사국들은 국제해양법상의 권리·의무를 향유한다는 것을 의미하는 것이다.

NAFO는 그랜드뱅크와 플레미시캡 수역의 어업활동에 대한 감시·검색할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이는 어획량을 할당 제안을 택한 당사국의 이익을 고려한 조치이다(제11조). 이와 함께 당사국들은 위원회의 조치를 이행하기 위하여 적절한 제재를 부과할 수 있는 권한을 가지고 있다. 만일 당사국이 제재를 부과하는 경우, 당해 국가는 이를 취합하여 NAFO에 연례보고서를 송부해야 한다(제18조).

NAFO의 당사국은 1개의 투표권을 가진다. 위원회의 결정은 당사국 2/3의 출석과 찬성 또는 반대투표의 과반수(majority)로 결정된다(제5조, 제14조).

#### 나. 북동대서양수산물위원회

북동대서양수산물위원회(North East Atlantic Fisheries Commission: 이하 NEAFC)는 1980년 체결된 「북동대서양 다자간 장래 어업협력에 관한 협약(Convention on Future Multilateral Cooperation in North East Atlantic Fisheries)」에 의해 설립되었다.

NEAFC는 협약에 따라 그린란드의 남쪽 끝에서 바렌츠해 동쪽과 포르투갈 서쪽이 관할수역으로<sup>179)</sup> 5개국의 당사국과 협력관계에 있는 5개국의 협력비당사국으로 구성되어 있다<sup>180)</sup>.

동 위원회는 협약수역(Convention Area)의 일부 또는 전부 또는 규제수역(Regulatory Area)의 일부 또는 전부에 적용된다.

179) <https://www.neafc.org/about> (검색일자 : 2018.06.28)

180) 당사국-덴마크(페로제도 및 그린란드 포함), 아이슬란드, 노르웨이, 러시아, EU 협력비당사국-버마, 캐나다, 리비아, 뉴질랜드, 세인트키츠네비스

협약수역은 동 협약 제1조에서 다음과 같이 규정하고 있다.

a) “협약수역” 이라 함은 다음을 의미한다.

(1) 북위 36° , 서경42° 와 동경 51° 사이의 대서양 일부와 북극해 및 주변 수역, 단 다음의 수역은 제외된다.

(i) 발틱해와 Hasenore Head에서 Gniben Point까지와 fKorshage에서 Spodsbierg까지, Gilbjerg Head에서 the Kullen까지를 연결한 수역, 그리고

(ii) 위도 36° 평행선과 서경 5° 36' 의 중간선까지의 지중해 및 관련 수역(dependent seas)

(2) 북위 59° , 서경 44° 와 42° 도 사이의 북서대서양 일부

동 조에 따르면 협약수역은 연안국의 관할수역뿐만 아니라 관할권 이원 일부 수역까지 포함한 것으로, 북극까지 확장하여 북극해의 일부도 포함하고 있다<sup>181)</sup>.

규제수역은 「북동대서양수산위원회의 통제와 집행에 관한 규정(NEAFC scheme of control and enforcement)」제1조 b는 “협약 당사국 어업관할권 이원의 협약 지역의 수역(waters)<sup>182)</sup>” 이라고 규정하고 있다. 이것은 연안국의 배타적 경제수역을 제외한 북위 30° 이북의 공해수역으로<sup>183)</sup> 바나나홀(Banana Hole)과 루프홀(Loophole)의 공해 뿐만 아니라 북극 중앙의 공해까지 포함한다.

181) <https://www.neafc.org/system/files/Text-of-NEAFC-Convention-04.pdf> (검색일자: 2018.04.04)

182) b. “Regulatory Area” means the waters of the Convention Area, which lie beyond the waters under the fisheries jurisdiction of Contracting Parties;

<https://www.neafc.org/scheme/Chapter1/article1> (검색일자: 2018.04.04)

183) 이석용, “국제어업법의 변화와 지역수산기구 강화에 따른 대응방안 고찰”, 285쪽.



<그림23> 북동대서양수산기구 관할수역<sup>184)</sup>

NEAFC는 어업권 부여 방식과 총허용어획량 및 할당과 관련하여 2003년을 전후로 많은 변화를 가져왔다.

어업권의 경우, 이전에는 어업권 부여 시점의 당사국에게만 어업권을 부여하는 방식을 취하고 있었다. 심지어 과거 할당량을 부여한 국가라도 현 당사국이 아니면 어업권을 부여하지 않았다.

이에 2003년 「새로운 회원국을 위한 북동대서양수산위원회 관할수역 어업권에 관한 가이드라인(Guidelines for the expectation of future new Contracting Parties with regard to fishing opportunities in the NEAFC Regulatory Area)」을 채택하였다.<sup>185)</sup>

184) <http://www.neafc.org/page/27> (검색일자: 2018.04.04)

185) Erik J. Molenaar, *op. cit.*, p. 437.

동 가이드라인은 2가지 측면에서 변화를 가져왔다.

첫 번째는 신규 회원국에 대한 할당량 결정이다. 신규 회원국도 할당 받을 수 있는 기회를 얻었다는 점에서는 의의가 있다 하겠으나, 이 할당량도 자원의 잉여분이 있을 경우 당사국의 다수결에 의해 부여 된다는 한계점을 가지고 있다.<sup>186)</sup>

두 번째는 총허용어획량과 할당량에 관한 것이다. 기존 총허용어획량과 할당량은 연안국들의 국내법에 의해 규정되었다. 국제해양탐사위원회(ICES)가 제안한 과학적 조언에 의해 연안 전체 총허용어획량에 대한 첫 번째 합의가 이루어졌다. 그러나 ICES의 조언은 전체 어족에 관련되어 있는 것으로 여전히 공해의 총허용어획량은 실질적으로 연안국의 결정에 의해 이루어 졌다.

이러한 문제점에 대한 해결방법으로 동 가이드라인은 관리하고 있는 주요 경제왕래성어족 3종류에 대해서는 5개 당사국에게 연안국과 동일한 기준으로 할당하는 방법을 사용하였다.

NEAFC는 당사국들에게 어업과 관련된 권고를 할 수 있다. 이러한 권고사항은 구속력을 가진다(제5조, 제12조). 권고사항들은 전체 규제수역 또는 협약수역에서 서식하는 종(species-specific)에 적용된다.<sup>187)</sup> 당사국들은 NEAFC의 권고사항을 이행하기 위하여 자국의 입법 조치를 포함한 조치를 이행해야 한다. 또한 당사국들은 위반에 대한 제재 조치를 이행할 수 있다(제16조).

IUU어업을 막기 위하여 불법 어선에 대한 리스트를 작성하여 규제하고 있다. 이와 더불어 항만국 통제를 통하여 불법 어업을 근절하고자 노력하고 있다.

NEAFO의 의사결정은 단순 과반수에 의해 결정된다. 즉, 모든 당사국들은 1개의 투표권을 가지며, 당사국 2/3의 출석과 출석국의 2/3의 찬성 또는 반대로 결정된다. 만약 단순과반수로 결정이 되지 않는 경우 제안서는 거부된 것으로

186) 김도훈, “지역수산기구의 어업자원 관리권 강화와 우리나라 대응방안”, 「수산해양교육연구」, 제16권 제2호, 한국수산해양교육학회(2004), 245쪽; 김도훈, “지역수산기구의 어업정책 변화와 전망”, 「월간수산」, 제233호, 한국해양수산개발원(2004), 36쪽.

187) 주요 어종으로는 홍어, 고등어, 대구, 청어, 블루화이트닝, 심해 종이 있다.

간주한다(제3조 제9항).

### 3. 기타

#### 가. 국제해양탐사기구(과학기구)

지속가능한 해양을 위한 과학의 사용을 목표로 하고 있는 국제해양탐사기구(International Council for the Exploration of the Sea: 이하 ICES)는 1902년 덴마크 코펜하겐에서 설립된 정부간 국제기구이다.<sup>188)</sup> FAO 어업수역 27번을 관할수역으로 하는 동 기구는 북극의 바렌츠해 등 북극해를 포함하고 있는 RFMO이다.

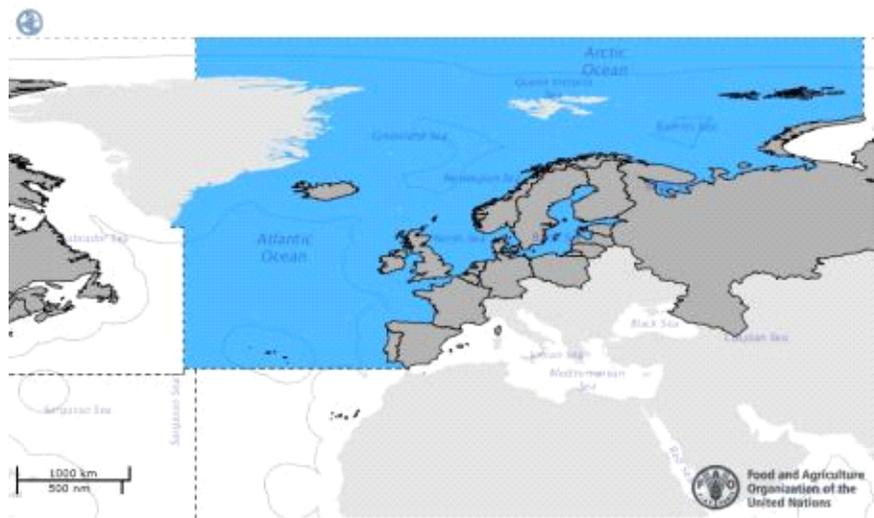
해양환경과 생물자원의 과학적 지식이 증가하고, 공평하며 비정치적인 권고를 위해 이러한 지식 사용을 목표로 하고 있다. 현재 북극연안 8개국을 포함한 20개국이 가입되어 있다.<sup>189)</sup>

ICES는 북극조사(Arctic research), 생태계 개관(Ecosystem overviews), 통합생태계평가(Integrated ecosystem assessments), 해양전략골격지시(Marine Strategy Framework Directive (MSFD)), 지속가능한 해양양식(Sustainable aquaculture), 대서양국가간 협력(Transatlantic cooperation)의 6개 활동영역으로 나뉘어 활동하고 있다.

---

188) <http://www.ices.dk/explore-us/what-we-do/Pages/default.aspx> (검색일자: 2018.10.20)

189) 벨기에, 캐나다, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 러시아, 스페인, 스웨덴, 영국, 미국



<그림24> 국제해양탐사기구 관할수역190)

북극조사는 계속되고 있는 기후변화와 인간의 활동으로 인해 많은 변화를 겪고 있는 북극해양환경에 대해 조사를 함으로써 생태학적 변화와 생태계에 미치는 인간의 영향에 대해 보다 이해를 높이기 위한 것이다. 특히 베링해와 아이슬란드 및 동부그린란드에 광범위하게 분포되어 있는 어족과 경계왕래성어족에 초점을 두고 있다.

생태계 개관은 바렌츠해, 비스케이만과 이베리아 연안, 켈트해, 북해(Greater North Sea), 아이슬란드 내수, 노르웨이 해의 6개 수역의 생태계에 대한 정보를 제공하고, 주요 인간의 영향을 확인하며, 생태계 구성에 미치는 영향을 설명하기 위한 것이다. 또한 바렌츠 해는 통합생태계평가를 통하여 어업을 관리하고자 활동하고 있다.

통합생태계평가는 지난 10년간 해양생태계에 대한 인간의 영향을 관리하기 위한 해양정책에 물리적·화학적·생물학적·과학적 지식을 포함하여 정량적 평가를 위한 것이다.<sup>191)</sup> 바렌츠해의 경우는 이런 평가를 통하여 어업을 수행하

190) <http://www.fao.org/figis/geoserver/factsheets/rfbs.html> (검색일자: 2018.09.20)

191) <http://www.ices.dk/explore-us/Action%20Areas/Pages/Integrated-ecosystem-assessments.aspx>

고자 노력하고 있다.

ICES의 당사국은 1개의 투표권을 가지며, 단순 다수결에 의해 의사가 결정된다. 그러나 단순과반수로 결정이 이루어지지 않는 경우 제안서는 거부된 것으로 간주된다(제8조).

#### 나. 공동위원회(양자협정)

노르웨이와 러시아 간 양자골격협약(the Bilateral Framework Agreement)에 의해 설립된 공동위원회(Joint Commission)는 양국가의 어업을 위한 양자 협약의 결과물이다.

동 위원회는 앞서 살펴본 RFMO/As와는 성격이 다른 지역기구이다. 그러나 북극해 주변 수산기구 중 하나로 그 기능에 대해 살펴보는 것도 그 의의가 있다고 사료된다.

동 골격협약은 양국 간 바렌츠해 해양경계획정 실패를 받아들여, 1977년 발효된 (구)소련과 노르웨이 정부 간 어장의 상호접근에 대한 협약(Agreement between the Government of the Union of Soviet Socialist Republics and the Government of the Kingdom of Norway concerning Mutual Relations in the Field of Fisheries: the Mutual Agreement)과 1978년 1월 11일 바렌츠 해 인접 어업의 실질적 가협정에 관한 노르웨이와 러시아 간의 협약(Agreement between Norway and the Soviet Union on provisional practical arrangements on fishing in an adjacent area of the Barents Sea: the Grey Zone Agreement)을 보완한 것이다.<sup>192)</sup>

동 위원회는 Loophole에서 어업을 시행하지 않는 국가 및 실체들의 어업을 독려하면서, 위반선박에 대한 관리를 하고 있다. 즉, 동 위원회는 노르웨이와

---

(검색일자: 2018.08.20)

192) Erik J. Moenaar, *op. cit.*, p. 439.

<http://www.norwaypost.no/business/fishing-fish-farming/4631> (검색일자: 2018.08.05)

러시아 연방은 제3국과 실체들에게 자국 관할수역의 어업을 허가하기도 하지만, 동시에 위반한 선박에 대해서는 항구의 접근권이나 사용권 같은 이익을 중지시키기도 한다.

동 골격협약 전문에는 북동대서양에 대해 언급하고 있으나, 그 범위가 분명하게 언급되어 있지 않다. 이런 이유로 동 위원회는 자신들의 권한은 양국의 연안과 바렌츠해로 국한되지 않으며, 무르만스크 조약에 북극해를 포함하여 북극해까지의 권한 확장을 반복적으로 주장하였다.

공동위원회는 국제해양개발위원회에서 제공되는 권고사항에 근거하여 총허용어획량을 결정한다. 또한 공동위원회는 양국가의 어업 기회 및 접근의 할당과 더불어, 제3국과 대구(cod)·해덕(haddock)·검정가자미(Greenland halibut)에 대한 어업기회를 제공한다.

북동대서양수산위원회와 공동위원회는 공간적인 부분과 관리 어종 부분에서 중복되는 권한들이 있으나, 두 기구간의 관리와 보전에 관한 부분에서는 현재까지 특별한 충돌은 발생하지 않고 있다. 현재 이들의 관계는 상호 보완적이라 할 수 있다<sup>193)</sup>.

#### 제4절 소 결

FAO에 등록된 해역별 RFMO/As는 50개이며, FAO에 등록되어 있지 않으나 관련이 있는 RFMO/As가 7개이다.<sup>194)</sup> 여기에 FAO에 등록되어 있지 않은 지역 수산기구까지 합한다면 현재 전 세계 해양은 RFMO/As로 어업자원이 관리되고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

FAO체제 하에서 설립된 해역별 50개의 해역별 RFMO/As 중 공해를 포함하고

193) *ibid.*, p. 441.

194) <http://www.fao.org/fishery/rfb/search/en> (검색일자: 2018.11.25)

있는 지역수산기구는 17개로 기구의 설립년도, 가입국가의 수, 협약수역, 목표종, 관리조치, 의사결정과정 등을 살펴보면 아래의 표와 같다.

<표 2> 공해를 포함한 RFMO/As 현황

연번	기구명	설립연도	가입국수	협약수역	목표종	관리조치	의사결정과정방식	기구형태
1	태평양 연어위원회 (PSC)	1985	2	프레이지강	연어	국내법 제정, 어획량 및 노력 보고	양국의 합의	어종별/RFMO
2	중서부 태평양 수산위원회 (WCPFC)	2004	26*	중서부 태평양 일부	모든 고도 회유성 어종 (꽁치류 제외)	감시, 승선, 검색	총의	어장별/RFMO
3	대서양 참치보존위원회 (ICCAT)	1966	52*	대서양 전수역	다랑어류	국내 집행제도 수립	2/3출석, 출석국의 과반수	어종별/RFMO
4	인도양 참치위원회 (IOTC)	1996	31*	인도양	인도양 회류 어종	강제 탈퇴	과반수출석, 출석국의 과반수	어종별/RFMO
5	전미열대 참치위원회 (IATTC)	1950	21*	동태평양	다랑어류	감시감독, 어획의 출입규제	만장일치	어종별/RFMO
6	남방참다랑어 보존위원회 (CCSBT)	1993	8*	남방 참다랑어 출몰수역	남방참다랑어 및 관련 어종	IUU어업선박 리스트	만장일치	어종별/RFMO

7	국제포경 위원회 (IWC)	1946	87*	전수역	고래류	포경 감독관 승선 (공모선)	단순 다수결	어종별/ RFMO
8	남동대서양 수산기구 (SEAFO)	2001	7*	서남 아프리카 대서양	어류, 연체류, 갑각류, 기타 정착성 어종	감시, 감독, 이행, 집행권	실질적문 제 -총의, 그 밖의 문제-다수결	어장별/ RFMO
9	남극해 양생물 자원보존 위원회 (CCAMLR)	1982	25*	남극 해양	남극해양 생물	감시, 승선, 기국의 소추	실질적문 제 -총의, 그 밖의 문제-다수 결	어장별/ RFMO
10	지중해중 합수산위 원회 (GFCM)	1997	24	지중해, 후해	협약수 역 내 생물자 원	어획방법 이구의 이용, 금어기/ 수확기	과반수출석, 과반수 투표	어장별/ RFMO
11	남태평 양상설위 원회 (CPPS)	1952	4	칠레, 에콰도르, 콜롬비아, 페루의 EEZ	협약수 역의 모든 생물자 원	국내법 제정, 위원회 보고	단순다수결	정책 기구/ RFMO
12	북태평양 해양과학 기구 (PICES)	1992	6*	북태평양 온난아 북극 수역	협약 수역 내 생물 자원	과학적 정보 제공	총의	과학 기구/ RFMO
13	중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약 (CCBSP)	1994	8*	중부 베링해	명태 자원	승선, 검색, 기국의 조치	실질적문제 -총의, 그 밖의 문제-다수결	어종별/ RFMO

14	북서대서양 연어보존기구 (NASCO)	1979	6	북대서양	협약 수역 내 생물 자원	시행조치	2/3출석, 출석국의 3/4다수결	어종별/ RFMO
15	북서대서양 수산기구 (NAFO)	1978	14*	북대서양 일부	협약 수역내 모든 어종 (연어, 다랑어제외)	감시, 검색, 항만국 통제, IUU 어업리스트	2/3출석, 출석국의 과반수	어장별/ RFMO
16	북동대서양 수산위원회 (NEAFC)	1980	당사국-5, 협력비당사국-5	바렌츠해 동쪽, 포르투갈 서쪽수역	협약 수역내 모든 어종	국내입법 조치제정 항만국 통제, IUU 어업리스트	2/3출석, 출석국의 2/3다수결	어장별/ RFMO
17	국제해양 탐사기구 (ICES)	1902	20	바렌츠해를 포함한 북극해 일부	협약 수역 내 생물 자원		단순다수결	과학 기구/ RFMO

\* 우리나라가 가입한 지역수산기구

도표에서 살펴 볼 수 있듯이, 전 세계 해양에 설립되어 있는 RFMO/As는 당해 수역의 특징에 따라 어종별·어장별 협약수역을 설정하고, 협약수역의 범위 및 대상 어종 등을 상이하게 설정하고 있다. 어업을 관리하는 방식의 경우 총허용어획량과 쿼터제를 다수의 지역수산기구가 이용하고 있으나, 어종에 따라 금어기, 수확기, 모라토리움 등의 다양한 방법도 사용하고 있다. 또한 이를 규제하기 위한 방법으로 승선·검색·나포 이외에 IUU리스트 작성, 국내입법 조치 등의 방법을 사용하고 있다. 기구의사를 결정하는 방식 또한 총의방식, 만장일치, 다수결 등으로 다양하며, 협약을 위반한 선박에게 행하는 조치도 다양한 형태를 보인다. 이러한 특성들은 서로 다른 공해의 해양환경을 적극 반영하여, 보다 효율적으로 어업자원을 관리하고자 하는 RFMO/As의 설립목적은 잘 보여

주는 것이라 하겠다. 즉, 기존의 RFMO/As는 관할수역 및 협약수역에 적합한 형태로 설립되어 운영되고 있다는 것이다.

도표를 통해 알 수 있는 또 다른 특징은 공해를 포함한 RFMO/As 중 CCBSP를 제외한 모든 수산기구가 RFMO의 형태를 갖추고 있다는 것이다. 다시 말해, 동 수산기구들은 사무국이라는 행정기관을 산하에 두고 어업자원을 관리하고 있다는 것이다. 이는 지역수산기구가 어업자원을 관리하는데 있어 실질적 운영 결과에는 차이가 없을지라도, 사무국을 통해 행정 처리를 하는 것이 운영 과정에서 보다 효율적이라는 것을 보여주는 증거라 할 수 있을 것이다.

본 장을 통해 중앙북극공해에 기존의 RFMO/As를 그대로 적용하여 어업자원을 관리한다는 것은 RFMO/As의 설립 목적에도 맞지 않을 뿐만 아니라 동 수역을 어업자원을 효율적으로 관리할 수 없다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 중앙북극공해에 적합한 RFMO/As를 설립하기 위해서는 동 수역의 특수한 성격에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

이에 다음 장에서는 본장과 제2장에서 살펴본 공해 어업자원 관리제도가 중앙북극공해에 적용되고 있는 현황에 대해 분석하고, 향후 방향에 대해 연구해 보고자 한다.

## 제4장 중앙북극해 공해 어업자원 관리제도 분석 및 발전방안

제2장에서 살펴본 기존의 국제해양법상의 어업자원 관리제도와 중앙북극공해의 특성에 맞는 지역적 어업자원 관리제도 즉, 지역수산기구는 존재하지 않았다. 그러나 기후변화로 인하여 동 수역으로의 어족자원 이동과 어장 형성가능성이 대두되고, 지역수산기구의 부재로 인한 비규제 어업을 우려한 북극연안국들은<sup>195)</sup> 2015년 「중앙북극해 비규제 공해어업의 금지에 대한 선언(이하 오슬로선언)」을 채택하였다. 또한 이들은 법적 구속력을 가지고 있지 않은 동 선언의 한계를 극복하고, 과거 베링해와 같은 실수를 되풀이 하지 않기 위하여 원양어업국들을 참여시킨 「중앙북극해 공해상 비규제 어업방지협정(CAOF협정)」을 2017년에 채택하였다. 동 협정은 현재 중앙북극공해에 법적 구속력을 가진 유일한 국제문서로서 동 수역의 어업관리 제도를 살펴보기 위해서는 이에 대한 분석이 반드시 필요하다.

이에 본 장에는 오슬로선언과 CAOF협정의 형성과정을 통해 중앙북극공해 어업자원 관리제도의 발전 과정을 살펴보고, 두 국제문서의 내용분석을 통해 현재의 입법 경향과 특성을 분석해보고자 한다. 특히 우리나라의 입장에서 CAOF협정의 문제점과 한계점을 분석하여 중앙북극공해에 접근하는 방향을 제시하고자 한다. 또한 동 협정 하에서 상업적 어업개시의 전제조건인 추가적인 RFMO/As를 설립하기 위한 방법과, 중앙북극공해에 적합하며 우리나라의 이익을 반영한 RFMO/As 설립 방안에 대해 제시하고자 한다. 마지막으로 이를 위한 우리나라의 선제적 대응방안에 대해 생각해 보고자 한다.

---

195) [https://ec.europa.eu/fisheries/eu-and-arctic-partners-enter-historic-agreement-previous-unregulated-fishing-high-seas\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/eu-and-arctic-partners-enter-historic-agreement-previous-unregulated-fishing-high-seas_en) (검색일자: 2018.11.12)

## 제1절 중앙북극공해 어업자원 관리제도 분석

### 1. 중앙북극공해 어업자원 관리제도의 형성과정

중앙북극공해에 비규제어업 방지에 대한 국제회의는 오슬로선언을 채택하기 위한 과정과 CAOF협정을 채택하기 위한 과정으로 나눌 수 있다.

오슬로선언 형성 과정은 중앙북극공해 어장의 생성 가능성과 어족자원 보호의 필요성에 대해 인식하고 이를 국제사회에 환기시키기 위한 과정이었으며, CAOF협정 형성과정은 오슬로선언을 구체화하여 법적 구속력을 가진 국제문서를 채택하기 위한 것이다.

#### 가. 오슬로선언 형성과정(2007년부터 2015년)

중앙북극공해 어장 형성에 따른 비규제어업에 대한 우려에 따라 가장 먼저 행동을 취한 국가는 미국이다<sup>196)</sup>.

미국은 북극의 경계왕래성어족과 고도회유성어종에 관한 협약 체결을 위한 국제적 논의를 시작하고 타 국가와 함께 필요한 다음 단계를 착수하기 위하여 2007년 미 양원 합동결의서 No.18을 채택하였다.<sup>197)</sup> 또한 2009년에는 매그너스-스티븐스 어업보존관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)을 근거로 하여 알레스카의 자국 배타적 경제수역에 북극관리수역(Arctic Management Area)을 설정하고 모든 상업적 어업을 금지시켰다. 이는 동 수역의 비규제 어업을 막기 위한 것으로 사전예방적 접근(precautionary

196) 이석용, “국제법상 지역수산기구의 지위와 현황”, 12쪽.

197) Erick J. Molenaar, “The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, *Arctic Yearbook 2015* (Iceland: Northern Research Forum, 2015), pp. 427-428.

approach)을 통하여 현재 규제되지 않거나 부적절하게 규제된 상업적 어업을 금지하고자 하는 것이었다.

동 수역에 대한 첫 정부간 회의는 2007년 11월 북극 이사회 고위실무회의(Senior Arctic Officials: 이하 SAOs)라 할 수 있다. 이 회의에서 북극연안 5개국(캐나다, 덴마크(그린란드포함), 러시아, 미국, 노르웨이)은 “현존하는 체제를 기반으로 지원을 강화하고, 이 문제에 대해 고려한다.”는 결론을 내렸다. 또한 2009년 말에서 늦어도 2010년 초까지 국제사회가 중앙북극공해 어업에 대한 새로운 국제기구를 발족시키지 못한다면 북극연안 5개국이 주축이 되어 발족시켜야 한다는데 의견을 모았다<sup>198)</sup>.

북극연안국들은 이에 대해 2010년 6월 오슬로에서 첫 공식적인 회의를 시작으로 2013년 4/5월의 워싱턴 회의, 2014년 2월 Nuuk회의를 개최하였다. 이와 함께 2011년 6월 Anchorage(미국)와 2013년 10월 Tromsø(노르웨이), 2015년 4월 Seattle(미국)에서 과학자 회의가 개최되었다. 동 회의는 비북극권 국가인 우리나라를 포함하여 중국, 아이슬란드, 일본의 과학자들도 포함되어 있었다.

2010년 6월 22일 노르웨이 오슬로에서 개최된 첫 번째 회의는 북극연안 5개국 고위급 실무회의로 열렸다. 동 회의의 주제는 국제법체계 하에서 북극해 어족자원의 보존과 관리에 있어 연안국의 책임에 대한 것으로, 현재 북극 연안국들은 기후변화가 어족자원 또는 생태계에 미칠 영향을 충분히 알고 있지 않다는 점을 인식하였다. 또한 어족의 이동으로 인해 북극공해에 상업적 어업이 곧 시행될 것이라는 점과 이에 대한 타국 어선에 의한 부정적인 영향을 막기 위한 대책의 필요성을 강조하였다. 이를 위해서는 북극연안국들 간의 과학적 협력이 필요하다는 점을 역설하였다.<sup>199)</sup>

두 번째 회의는 2013년 4월 29일 ~ 5월 1일 미국 워싱턴 DC에서 개최되었다.<sup>200)</sup> 이 회의에서 참가국들은 북극 해양환경의 변화와 어족의 변화에 대해

198) Arctic Council Open Access Repository, *Meeting of Senior Arctic Officials, draft annotated agenda*, 28-29 November 2007, Narick, Norway, 9.3.

199) [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/chair\\_summary100622.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/chair_summary100622.pdf) (검색일자: 2018.04.10)

200) Chairman's statement, *Meeting on future arctic fisheries Washington DC*, April

재확인하였다. 또한 과학적 정보를 근거로 가까운 미래에는 발생할 가능성이 낮으나, 미래의 어느 시점에는 상업적 어업 발생 가능성이 있다고 인식하였다. 이에 따른 아래의 9가지 문제에 대해 다음 회의까지 논의하기로 하였다.

- ① 적어도 현재 존재하는 RFMO/As(NEAFC포함)는 동 공해지역에 보존과 관리조치를 어업에 적용할 수 있는 권한을 가지며, 동 지역에서 그러한 어업이 행해질 것이라는 점.
- ② 현재 동 수역에는 추가적인 RFMO/As의 설립은 필요하지 않다는 점.
- ③ 동 수역을 위한 추가적인 RFMO/As의 설립이 필요할 때까지 잠정조치(interim measures)의 개발이 바람직하다는 점.
- ④ 잠정조치는 중앙북극공해에서의 상업적 어업은 반드시 현대 국제기준에 따라 설립된 하나 또는 그 이상의 소지역 및 지역적 RFMO/As에 의해 이루어져야 한다는 제안에 한발 앞선 것이어야 한다는 점.
- ⑤ 동 수역에서 RFMO/As에 따라 이루어지지 않는 상업적 어업은 IUU 어업의 한 형태로 간주된다는 점.
- ⑥ 동 회의의 참가국들은 이 문제에 관한 과학적 이해를 향상시키기 위한 노력을 계속할 것이라는 점. 또한 잠정조치는 관련 과학적 이해보다 강한 협력을 기본 틀로 삼을 수 있는 점.
- ⑦ 배타적 경제수역이 공해와 접하고 있는 연안국이 이 문제에 대한 주도권을 가지는 것이 타당하다는 점.
- ⑧ 또한 연안국들은 이러한 문제에 대한 북극 거주자, 특히 북극원주민들의 이익을 고려하고 적절한 시기에 이들을 참여시킬 것이라는 점.
- ⑨ 연안국들은 또한 타국이 이 주제(topic)에 대해 관심을 가질 수 있다는 점과 미래의 적절한 시기에 이들을 참여시켜야 한다는 점의 인정.

---

29-May 1., 2013. <https://2009-2017.state.gov/e/oes/rls/pr/2013/209176.htm> (검색일자: 2018.04.10)

세 번째 회의는 2014년 2월 26일 그린란드 Nuuk에서 개최되었다.<sup>201)</sup> 본 회의는 두 번째 회의의 연장선으로 과학적 사안(scientific matters)과 잠정조치(interim measures), 향후 방법(the way forward)의 3가지 분야로 진행되었다.

과학적 사안으로는 북극해의 생물자원과 생태계의 이해 증진을 위한 과학적 연구를 촉진하는 것이다. 과학적 연구는 전통적이고 지역적인 과학적 지식을 포함한 것을 의미한다. 또한 ICES와 PICES와의 협력을 강조하였다.

잠정조치 부분에서 연안국들은 가까운 미래에는 어업이 발생하지 않을 것이며, 추가적인 RFMO/As는 필요하지 않다는 것을 재확인 했다. 그러나 향후 발생할 수도 있는 비규제 어업에 대한 대책이 필요하다는 것에는 동의하였다. 미국의 제안을 토대로 하여 연안 5개국은 다음의 잠정조치에 합의하였다.

- ① 캐나다, 덴마크(그린란드), 노르웨이, 러시아, 미국으로 둘러싸인 중앙 북극해의 단일 공해에 적용한다.
- ② 참여국들은 아래의 잠정조치의 실행을 약속한다:
  - 반드시 현대 국제 기준에 따라 어업을 관리하도록 설립된 하나 혹은 그 이상의 지역 및 소지역 RFMO/As 하에서 공해 상 자국선 밖의 상업적 어업을 허가할 수 있는 권한을 가진다.
  - 동 수역의 생태계 이해 증진을 위한 공동과학조사프로그램을 수립한다.
  - 동 수역의 활동에 대한 모니터링과 통제, 감시를 조정한다.
  - 동 수역에서 어떠한 비상업적 어업도 잠정조치의 목적을 약화시킬 수 없으며, 과학적 충고에 근거하고, 감시할 것을 보장한다. 또한 그러한 어업을 통해 얻은 데이터는 공유한다.
- ③ 유엔해양법협약 또는 유엔공해어업이행협정과 같은 관련 국제법 하

201) Chairman's statement, *Meeting on future arctic fisheries Washington DC*, April 29-May 1, 2013.

<http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2014/09/arcticnationsagreetoworkoninternationalfisheries-agreement.pdf?la=en> (검색일자: 2018.04.11)

에서 국가의 권리·관할권·의무에 대한 편견을 가지지 않으며, 국제협약에서 발생하는 국가의 권리·의무를 변경시키지 않는다.

향후 방법으로 북극연안 5개국은 연안국들이 주도권을 가지고, 회의내용을 선언 등의 방법으로 발전시키자는 결론을 이끌어 냈다. 동 회의에서 이미 오슬로선언이 예견되었다고 해도 과언이 아니다.

2015년 북극연안국은 마침내 중앙북극공해 비규제 어업을 방지하기 위한 최초의 국제문서인 오슬로선언을 채택하였다.

#### 나. CAOF협정 형성과정(2015년에서 2017년)

오슬로선언이 발표된 후, 미국을 중심으로 한 국제사회는 중앙북극해 비규제 상업어업 방지를 제도화하기 위한 회의가 진행되었다. 국제협상을 오슬로선언을 바탕으로 중앙북극해 비규제 공해어업 방지 협약초안을 제정하기 위하여 2015년 12월 미국 워싱턴 회의, 2016년 04월 미국 워싱턴 회의, 2016년 7월 캐나다 이칼루이트 회의, 2016년 11월 덴마크령 페로제도 회의, 2017년 3월 아이슬란드 레이카비크 회의, 2017년 11월 미국 워싱턴 회의까지 총 6차례에 걸쳐 관련 회의가 개최되었다.

이 회의들은 북극연안 5개국뿐만 아니라 중앙북극해 공해어업이 시작 될 경우, 어업의 가능성이 있는 원양 어업국 및 실제, 즉 한국, 일본, 러시아, 아이슬란드, EU가 동등한 입장에서 회의를 진행했다는 특징을 가지고 있다.

제1차 회의는 2015년 12월 1일~3일 미국 워싱턴 D.C에서 개최되었다<sup>202)</sup>. 미국정부는 중앙북극공해의 비규제 상업어업에 대한 국제적인 시스템이 확립되기 전까지 상업적 어업을 금지해야한다고 주장하였다.

동 회의는 과학적 사안과 정책적 사안에 대한 논의로 진행되었다.

202) Chairman's Statement, *Meeting On High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean*, Washington, D.C., December 3, 2015.

<http://www.state.gov/e/oes/rls/pr/250352.htm> (검색일자: 2018.04.11)

과학적 사안으로 2015년 4월 14일~16일에 개최된 제3차 어족에 대한 과학전문가 회의의 결과를 검토하였다. 회의 참가국들은 향후 동 주제와 관련하여 과학적 조사와 모니터링을 발전시키고, 이를 위해 다양한 접근법을 고려하기로 합의하였다. 중앙북극해 공해어업에서의 중요 문제인 지속가능한 상업적 어업을 할 수 있는 충분한 어족자원의 존재 여부와 그러한 어업이 생태계에 미치는 영향에 대한 논의도 진행되었다.

정책적 논의에 앞서 의장은 수많은 국제기구에 반영된 것과 같이 IUU어업을 방지하고 제거하기 위해 모든 당사국들이 전념하고 있음에 주목하였다.

참가국들은 중앙북극해 비규제 상업어업을 예방하기 위하여 step-by-step의 단계적 방식 또는 진화된 방식을 적용한 아래의 접근방법이 제안되었다.

- 연안 5개국이 서명한 선언과 선언의 구속을 받지 않는 신가입국과의 조정
- 미국이 제안한 구속력 있는 국제협약을 협상
- 예측가능한 미래에 동 수역을 위한 하나 또는 그 이상의 RFMO/As의 채택에 대한 협상

이에 대해 미국은 국제기준에 따라 설립된 하나 또는 그 이상의 지역 및 소 RFMO/As에 따라서만 동 수역의 상업적 어업을 허가할 수 있다는 것과 미래의 어업자원 관리 논의와 생태계 이해를 목적으로 하는 공동과학연구조사프로그램을 수립할 것을 주장하였다. 이와 함께 어떠한 비상업적 어업도 과학적 권고에 따르며, 이를 감시할 것을 강조하였다. 또한 여기에 부합되는 국제협정을 체결해야 한다고 주장하면서 「중앙북극해 비규제 공해어업방지 협정초안」을 제시하였다.

그러나 회의에 참석한 대표자들은 동 주제에 대한 어떠한 협상권도 가지고 있지 않았다. 동 회의는 단지 현상 탐색적 차원에서 자유롭게 의견을 개진하는 자리였다.<sup>203)</sup> 또한 제시안을 접한 국가들은 동 제시안에 대해 대체로 불만 또

203) 서원상·신형철, “북극중앙해비규제어업방지협정의 쟁점과 합의”, 「한국의 국제법 현안」, DILA-KOREA+KIOST 2018년 춘계 연구발표회, 2018.03, 50쪽.

는 방관자적 입장을 보여주었다.<sup>204)</sup>

2016년 4월 19일~21일 미국 워싱턴 D.C.에서 개최된 제2차 회의<sup>205)</sup>는 제1차 회의의 연장선으로 ‘단계적(stepwise)’으로 중앙 북극해 비규제 상업어업 금지조치를 위한 잠정조치에 대해 논의하였다.

동 회의는 2016년 10월 26일~28일 노르웨이 트롬소에서 개최 예정인 과학위크숍의 준비단계로 5년간 공동조사와 모니터링 계획의 발전 및 계획의 이행을 위한 골격 만들기라는 2가지 주제를 가지고 진행되었다. 이에 단계별로 3가지 접근 방법에 대해 논의 하였다. 이 세 가지 방법은 제1차 회의에서 논의되었던 3가지 접근 방법과 동일한 것이다.

회의참가국 대표들은 생태계와 사전예방적 접근의 잠정조치에 대해 공감하였다. 잠정조치는 하나 또는 그 이상의 RFMO/As의 설립에 대한 지속적인 검토를 포함하고 있으며, 최선의 과학적 증거와 관련된 정책강구를 기반으로 장기적인 북극해 생물자원의 보전과 지속 가능한 이용을 목표로 한다.

향후 단계적 접근과 관련된 조치의 제공, 관련주체 혹은 관련 수역을 다루는 장치 및 국제 협약 또는 기구와의 관계, 장치 이행에 사용되는 과학조사 및 매뉴얼의 공동프로그램을 논의하기로 하였다.

러시아는 비구속적 선언을 희망한 반면, 다른 국가들은 법적 구속력을 가진 협정 체결에 긍정적인 반응을 나타 냈다.<sup>206)</sup>

제3차 회의는 2016년 7월 6일~8일 캐나다 이칼루이트(Iqaluit)에서 개최되었다.<sup>207)</sup> 지난 2차례 회의에서 논의한 중앙 북극해 비규제 상업어업 방지를 위한

---

204) 신영철, “북극공해(Arctic High Sea) 비규제 어업 방지 협정 추진: 쟁점, 동향과 전망”, 극지법연구회(2016), 2쪽.

205) Chairman’s Statement, *Meeting On High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean*, Washington, D.C., 19-21 April, 2016.

[https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_fourth\\_meeting/pdfs/Chairman’s\\_Statement\\_from\\_Washington\\_Meeting\\_April\\_2016-2.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_fourth_meeting/pdfs/Chairman’s_Statement_from_Washington_Meeting_April_2016-2.pdf) (검색일자: 2018.04.12)

206) 전지선, “중앙북극해 공해상 비규제어업 방지협정 논의동향”, 북극국제법 세미나, 외교부(2017.07), 53쪽.

207) Chairman’s Statement, *Meeting On High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean*,

잠정조치에 대해 다시 확인하면서, 동 수역의 생물자원 보전과 지속가능한 이용에 대해서도 언급하였다. 각국의 대표들은 이러한 회의가 중앙 북극해에 하나 또는 그 이상의 RFMO/As의 설립을 위한 단계적 과정 중 한 단계로 보았다.

가능한 방법으로 제2차 회의에서 언급한 3가지 접근 가능한 방법에 아래의 단계의 결합을 고려하였다.

- 오슬로선언에 서명한 연안 5개국과 선언에 구속을 받지 않는 다른 참가국들과의 조정
- 법적 구속력을 가진 협약의 협의
- 가까운 미래에 동 수역에 설립 될 하나 또는 그 이상의 RFMO/As에 대한 협의

구속력이 없는 선언으로 발전시킬 것인지 또는 구속력을 가진 국제협약의 형태로 발전시킬 것인가에 대한 선택의 문제가 남게 되었으며, 모든 가능성은 열려있다고 하였다. 이에 대해 참가국들은 새로운 선언 및 구속력을 가진 국제협약에 대한 발전된 기본 요소들(basic elements)을 만들어 냈다.

특히 동 회의에서 참가국들은 과학조사와 모니터링에 대한 공동프로그램 및 원주민과 지역적 지식에 대한 논의를 진행하였다.

참가국들은 향후 시험조업 장치의 방식, 동 수역의 하나 또는 그 이상의 RFMO/As 설립을 위한 협상개시 시기 조정, 의사결정과정에 대해 논의하기로 합의하였다.

또한 미국이 제안한 협정 문안의 상당 부분에 합의 하고 법적 구속력을 지닌 동 협정 체결 가능성에 대해 논의하였다. 그러나 러시아는 제2차 때와 마찬가지로 구속력 있는 협정 대신 선언 채택을 선호하였다.<sup>208)</sup>

---

Iqaluit, Nunavut, Canada, 6-8 July, 2016.

[https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_fourth\\_meeting/pdfs/Iqaluit\\_Final\\_Chairmans\\_State\\_ment\\_from\\_Iqaluit\\_Arctic\\_HS\\_Meeting\\_July\\_2016.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_fourth_meeting/pdfs/Iqaluit_Final_Chairmans_State_ment_from_Iqaluit_Arctic_HS_Meeting_July_2016.pdf) (검색일자: 2018.04.12)

208) 서원상 · 신형철, 전개발표문, 50쪽.

제4차 회의는 2016년 11월 29일~ 12월 1일 덴마크령 페로제도에서 개최되었다.<sup>209)</sup> 모든 참가국들은 중앙북극해 해양생물자원 보존과 지속가능한 사용의 촉진 및 건강한 해양생태계의 보호뿐만 아니라, 동 수역의 비규제 공해어업 방지에 대한 그들의 책무를 다시 확인하였다. 대부분의 참가국들은 하나 또는 그 이상의 지역수산물관리기구 및 약정 설립을 위한 단계로 보았다.

동 회의 진행 전인 2016년 10월 회의참가국들에게 배포된 의장안(Chairman's Text)에 대한 논의를 진행하였다. 동 의장안은 법적 구속력을 가진 협정의 형태였다.

동 회의 개최 전인 2016년 9월 26일~28일 노르웨이 트롬소에서 개최된 제4차 중앙북극공해 어업에 관한 과학전문가회의는 최대한의 지식통합, 문제 해결을 위한 공동과학조사 및 모니터링 계획안의 발전, 이행계획을 위한 골격(Framework) 안을 제공하였다. 이에 대한 결과는 동 회의에 반영되었다.

제3차 회의의 향후 논의 과제였던 시험조업 장치의 방식, 동 수역의 하나 또는 그 이상의 RFMO/As 설립을 위한 협약의 협상개시 시기 조정, 의사결정과정 에 대한 견해 차이를 해소하는데 상당한 진전을 이루었다. 또한 각국은 협약에 도달하기 위한 협상을 지속하기로 합의하였다.

동 회의에서 러시아는 구속력 있는 협정 채택에 합류 할 가능성을 시사하였다. 그러나 협약에 관한 신규 문안을 제시하고, '연안국의 특수한 권리' 를 명시해야한다는 입장을 밝힘으로 의사결정 타결에 실패하였다.<sup>210)</sup>

제5차 회의는 2017년 3월 15일~18일 아이슬란드 레이캬비크에서 개최되었다.<sup>211)</sup> 앞서 개최된 제1차~제4차의 연장선으로, 중앙북극해 비규제 공해어업 방

---

209) Chairman's Statement, *Meeting On High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean*, Tórshavn, The Faroe Islands, 6-8 July, 2016.

[https://www.afsc.noaa.gov/Arctic\\_fish\\_stocks\\_fifth\\_meeting/pdfs/Chairman%27s%20State  
ment%20from%20Torshavn%20Meeting%202016.pdf](https://www.afsc.noaa.gov/Arctic_fish_stocks_fifth_meeting/pdfs/Chairman%27s%20Statement%20from%20Torshavn%20Meeting%202016.pdf) (검색일자: 2018.04.20)

210) 서원상·신형철, 전계발표문, 50쪽.

211) Chairman's Statement, *Meeting On High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean*, Reykjavik, Iceland, 15-18 March, 2017.

[http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Fiskeri\\_Fangst\\_Landbrug/](http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Fiskeri_Fangst_Landbrug/)

지에 대한 문제와 관련 과학적 문제에 대한 논의를 계속하였다.

참가국들은 의장안에 대한 협상을 진행하였다. 제4차 회의에서 여러 문제에 대한 견해 차이를 해소하였음에도 불구하고, 여전히 소수 몇몇 조항의 합의를 남겨두고 있었다. 그러나 각 참가국들은 가까운 미래에 협상을 종결하고자 희망하였다.

동 회의의 참가국들은 “모든 것이 합의되지 않으면, 아무것도 합의된 것이 아니다.(nothing is agreed until everything is agreed)” 라는 인식하에, 협약의 조항들 사이에 해결해야 할 몇몇의 문제를 제외한 협약안의 용어·목적·협약안 이행 조치들·공동과학조사프로그램 및 모니터링과 관련된 모든 조항·통합된 토착민 지식의 가치·시험조업과 관련된 모든 조항·발효·탈퇴·타 협약들과의 관계와 언어에 대한 문제를 해결하였다.

그러나 협약수역의 서술, 정의에 대한 부분, 중앙북극공해 비규제 어업방지를 위한 하나 또는 그 이상의 RFMO/As 설립을 위한 협상 개시 조건, 협상 개시 이후 적용할 수 있는 타 보전 및 관리조치의 적용 가능성, 의사결정과정에 대한 논의가 여전히 남아있었다. 이 문제를 해결하기 위해 2017년 3월 24일까지 권고안을 회람하도록 권고되었다.

동 회의는 참가국들이 2개월 이내에 권고를 수용한다면 더 이상의 협상은 필요하지 않을 것이나, 수용 할 수 없다면 협상안을 위한 향후 논의가 더 필요할 것이라는 결론에 도달하였다.

앞선 회의와 마찬가지로 러시아는 지역수산기구 설립의 명문화에 반대하고, 의사결정 시 연안국에게 거부권을 행사 할 수 있는 권리 즉, 연안국의 특수한 권리를 인정해 줄 것을 요구하는 등 비타협적인 입장을 보였다.<sup>212)</sup> 그러나 위에서 언급한 것과 같이 대부분의 국가들은 협약 타결을 목표로 협약안의 상당 부분에서는 합의를 도출하였다.<sup>213)</sup>

---

[Eng/Chairmans%20Statement%20from%20Reykjavik%20Meeting%202017.pdf](#) (검색일자: 2018.04.20)

212) 전지선, 전계논문, 53쪽.

213) 서원상·신형철, 전계발표문, 50쪽.

제6차 회의는 2017년 11월 28일~30일 미국 워싱턴에서 개최되었다.<sup>214)</sup>

마침내 캐나다, 중국, 덴마크(Faroe섬과 그린란드), EU, 아이슬란드, 일본, 한국, 노르웨이, 러시아, 미국은 「CAOF협정」 채택에 합의하였다.

CAOF협정의 목적은 약 280만 평방킬로미터(지중해 크기) 북극해 중앙 수역의 비규제어업을 방지하기 위한 것이다. 참가국들은 현재 동 수역에 상업적 어업이 이루어지고 있지 않으며, 가까운 미래에서 발생할 가능성이 없다는 것을 재확인하였다. 그러나 북극해의 기후변화를 감안할 때, 어업자원 관리를 위해 사전예방적 접근을 적용한 동 협정이 필요하다는 것에 동의한 것이다.<sup>215)</sup>

동 협정은 협약 수역의 생태계 및 지속가능한 어획에 대한 이해를 증진시키고, 이를 위하여 공동과학조사프로그램과 모니터링을 규정하고 있다. 또한 향후 동 수역에 하나 또는 그 이상의 RFMO/As의 설립을 위한 협상 개시에 대한 규정도 마련하였다.

중앙북극공해 비규제 어업방지를 위한 제1차~제6차 회의는 북극해 연안국뿐만 아니라 어업과 관련된 비연안국이 동등한 입장에서 협의하였다는 점과 그 결과의 산물로 법적 구속력을 가진 최초의 협정을 채택하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

## 2. 오슬로선언 및 CAOF협정 내용분석

### 가. 오슬로선언 내용분석

「중앙북극해 비규제 공해어업의 금지에 대한 선언(오슬로선언)」은 2015년 7

214) Chairman's Statement, *Meeting On High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean*, Washington, D.C., 28-30 November, 2017.

<https://www.state.gov/e/oes/ocns/opa/rls/276136.htm> (검색일자: 2018.04.20)

215) 北極海中央部公海の商業漁業禁止へ 各国が大筋合意, 産経ニュース, 2017.12.03.일자, <https://www.sankei.com/world/news/171203/wor1712030026-n1.html> (검색일자: 2018.05.15)

월 16일 북극연안 5개국이 서명함으로써 채택되었다.

동 선언에서 북극연안국은 1년 내내 얼음으로 덮혀있는 중앙북극해는 결빙수역으로 어업이 불가능하나, 기후 변화로 인하여 결빙의 분포가 변하고 있으며 관련된 해양 생태계가 변화하고 있음을 인지하였다. 또한 이러한 변화에 대한 완전한 이해가 부족하다는 점도 인정하였다.<sup>216)</sup>

오슬로선언은 동 수역에 대한 과학적 정보가 부족한 현 상황에서 상업적 어업이 행해짐에 따라 발생할 수 있는 피해를 미연에 방지하는 데 목적을 두고 있다.<sup>217)</sup> 동 선언은 기존 국제해양법질서가 동 수역에도 적용된다는 점을 재확인하고, 이와 더불어 전통적이고 지역적인 지식과 과학지식을 통합시키고자 하였다.

동 선언에는 용어의 정의 등이 명확하게 규정되어 있지 않으나, 기존 국제법 체계에 적용 받는다고 명시하고 있다. 이에 기존 여러 국제협약들을 통해 그 내용을 살펴볼 수 있다.

#### 1) 사전예방적 접근 (precautionary approach)

오슬로선언은 동 선언의 제정 근거를 국제환경법의 사전예방적 접근에서 찾았다. 국제환경법의 원칙 중의 하나인 사전예방의 접근은 과학적 불확실성을 이유로 환경보호 및 관리를 불이행 할 수 없다는 것으로, 국제관습법 성립여부에 대해서는 여전히 논쟁거리가 되고 있다. 그러나 최근 협약들이 사전예방적 접근 방식을 적용하여 채택되는 추세이다. 이는 앞장 에서 살펴본, 국제해양법들을 통해서도 쉽게 확인 할 수 있다.

북극연안국들은 기후 변화로 인해 북극의 환경에 변화가 발생하고 있으나, 이에 대해 정확한 과학적 정보가 없다는 것에 불안감을 가지고 있었다. 특히 아무런 규제없이 무분별하게 상업적 어업이 이루어질 경우, 비규제로 인한 많

---

216) Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean, para. 2-4.

217) 박영길, 전개논문, 16쪽.

은 피해가 발생 할 수도 있다는 점을 우려하였다.

이에 북극연안국들은 어업자원을 보호하고 비규제 어업을 방지하고자하는 동선언의 목적에 부합하도록 사전예방적 접근 방법을 사용하였다. 즉, 과학적 불확실성을 근거로 중앙북극공해 어업에 대한 규제조치를 미룰 수 없다는 점에 합의한 것이다.

## 2) 비규제어업 (Unregulated fishing)

IUU어업 중 하나인 비규제어업은 앞서 살펴본 바와 같이 지역수산기구가 관리하는 수역에서의 비규제어업과 관리기구가 없는 수역에서의 비규제어업으로 나뉜다.

지역수산관리기구의 적용수역에서의 비규제어업은 무국적어선에 의하여 행해지는 어업활동 또는 그 기구의 비당사국의 국기를 게양한 선박 또는 조업실체에 의하여 그 기구의 보존관리조치와 일치하지 않거나 위반하는 방법으로 행해지는 어업활동을 말한다.

관리기구가 없는 수역의 비규제 어업은 적용가능한 보존관리조치가 없는 수역이나 또는 어족의 경우로 국제법상의 해양생물자원 보존에 대한 국가의 책임과 불일치하는 방법으로 행해지는 어업활동을 말한다.

비규제 어업은 연안국의 관할권 외측수역에서 발생할 확률이 매우 높다. RFMO/As가 있는 공해의 경우 이들에 의해 관리되나, RFMO/As가 존재하지 않는다면 제대로 관리가 이루어지지 않기 때문에 비규제어업으로 이어진다. 이런 이유로 IPOA-IUU는 비규제 어업에 대해 불법 또는 위반이란 용어를 사용하는 대신 ‘일치하지 않는 또는 위반하는 방법’ 등의 용어를 사용하고 있는 것이다.<sup>218)</sup>

북극연안국들은 중앙북극공해의 경우 북극 공해 전체를 아우를 수 있는 소지역 또는 지역수산기구가 존재하지 않으므로, 적용가능한 관리조치가 없는 수역

218) 김현정, “불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업)의 개념 정의”, 73쪽.

이라고 간주하고 있다. 따라서 동 수역에 어업이 행해진다는 것은 자연스럽게 비규제어업으로 이어질 가능성이 매우 높다고 판단하고 있는 것이다.

이에 북극연안국들은 오슬로선언을 통해 이를 방지하고자 중앙북극공해 어업의 제한적 허용, 사실상의 금지조치 방법을 적용한 것이다.

동 선언은 전면 금지가 아닌 조건에 따른 제한적 허용으로, 기존의 모라토리움(moratorium)/금지(ban)/어업활동의 동결(freeze of fishing effort)과는 다른 것이라는 주장도 있다.<sup>219)</sup> 그러나 이것은 사실상 모라토리움과 동일한 효과를 가져온다<sup>220)</sup>.

### 3) 잠정조치 (Interim measures)

오슬로선언은 캐나다, 덴마크령 그린란드, 노르웨이, 러시아, 미국의 어업관할 수역에 둘러싸인 중앙북극해를 단일공해(the Single High Sea)로 규정하고, 다음의 잠정조치를 이행할 것을 합의하였다.

- 연안국은 국제기준에 따라 설립된/설립될 하나 또는 그 이상의 지역 및 소지역수산물관리기구 또는 양정 하에서만 자국선박의 상업적 공해어업을 허가할 것.
- 연안국은 동 수역의 생태계 이해를 목적으로 한 공동과학조사프로그램을 수립하고, 국제해양탐사기구(ICES)와 북태평양해양과학기구(PICES)에 한정하지 않고 모든 관련 과학기구와의 협력을 촉진 할 것.
- 연안국은 동 수역의 모니터링(monitring), 통제(control), 감시활동(surveillance activities)을 조정함으로써 동 선언의 잠정조치와 관련

219) Erick J. Molenaar, *op. cit.*, p. 427, Seamus Ryder, “The Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”, <http://ablawg.ca/2015/07/31/the-declaration-concerning-the-prevention-of-unregulated-high-seas-fishing-in-the-central-arctic-ocean/> (검색일자 : 2018.05.10)

220) 박영길, 전계논문, 16쪽.

국제법의 이행을 촉진할 것.

- 연안국은 동 수역의 어떠한 비상업적 어업도 과학적 조인과 모니터링에 근거한 잠정조치의 목적을 저해할 수 없으며, 그러한 어업을 통해 얻게 된 데이터는 공유할 것을 보장 할 것.

이러한 조치들은 유엔공해어업이행협정의 잠정조치방법과 동일한 방법으로, 동 이행협정 제6조 제3항과 함께 살펴볼 필요가 있다.

동 조는 아래와 같이 사전예방적 접근에 대해 규정하고 있다.

- (a) 최선의 이용가능한 과학적 정보를 획득·공유하고 위험 및 불확실성의 관리를 위한 보다 진보된 기술을 이용함으로써 수산자원의 보존 및 관리를 위한 의사결정을 개선한다.
- (b) “제2부속서”에 규정된 지침을 적용하며, 최선의 이용 가능한 과학적 정보를 근거로 어족별 기준점을 설정하고, 동 기준점이 초과된 경우에 취해야 할 조치를 결정한다.
- (c) 특히, 어족의 크기 및 생산성에 관련된 불확실성, 기준점 및 기준점과 관련된 어족 상태, 어획 사망률의 수준 및 분포, 어획활동이 비목표종 및 연관되거나 종속되는 어종에 미치는 영향, 그리고 해양·환경·사회경제 조건의 현재 상태와 예상되는 상태를 고려한다.
- (d) 어획이 비목표종 및 연관되거나 종속되는 어종과 그들의 환경에 미치는 영향을 평가하기 위한 자료수집 및 연구 프로그램을 개발하여, 이러한 어종들의 보호를 보장하고 특별히 우려되는 서식처를 보호하는데 필요한 계획을 세운다.

동 조의 (a), (c), (d)는 최선의 이용가능한 과학적 정보를 이용하여 어족과 관

련된 모든 정보를 고려하며 자료수집 및 연구 프로그램을 개발하는 것으로, 오슬로선언의 잠정조치 두 번째 방법과 일치한다.<sup>221)</sup> 즉, 공동 과학조사 프로그램을 개발하여 중앙북극공해지역의 어족 자원에 대해 연구하고 정보를 수집하여 어종의 보호를 위해 필요한 계획을 세우기 위한 것이다.

(b)는 이행을 위해 취해야 할 조치들로 협정 준수를 위하여 중앙 북극 공해지역에서 모니터링, 통제 및 감시 활동을 하고자 하는 잠정조치 세 번째 방법과 동일하다.

오슬로선언의 어업의 제한적 허용은 동 협정 제8조 제4항 “협약의 당사국만이 어업자원을 이용할 권리를 가지는 것” 과 일맥상통한다 할 수 있다. 잠정조치 4번째 방법은 당사국들의 의무를 규정한 것으로 당사국은 비상업적 어업에 대해서도 모니터링을 해야 하며, 공동과학조사프로그램에 의해 공지된 과학적 권고에 의한 방법으로 어업이 수행되어야 함을 규정하고 있다. 이는 보존 및 관리를 위한 협력을 규정한 동 이행협약 제8조 전반에 걸쳐 확인 할 수 있다.

#### 나. CAOF협정 내용분석

##### 1) 내용

2017년 11월 제6차 회의에서 북극연안 5개국과 비북극권국가 4개국, 국제실체 1개에 의해 「중앙북극해 공해상 비규제 어업방지협정(CAOF협정)」이 채택되었다.

CAOF협정은 전문과 총 15개의 조문으로 구성되어 있다.

협정 전문은 오슬로선언의 연장선으로 선언과 그 내용을 비교해서 살펴 볼 수 있다.

---

221) Grace Elizabeth *et al.*, “Assessing the added value of the recent declaration on unregulated fishing for sustainable governance of the central Arctic Ocean”, *Marin Policy*, No.66(2016.01), p. 51.

선언과 같이 협정은 기후변화에 따른 북극의 변화를 인식하고, 사전예방적 접근을 적용하여 중앙북극공해의 비상업적 어업을 방지하는 것에 그 목적을 두고 있다. 또한 원주민의 권리와 이해관계를 인정하고 참여하도록 하고 있으며, 그들의 지식 사용 촉진을 권장하고 있다.

이 2가지 국제문서의 가장 큰 차이점은 지역수산기구의 설립여부에 관한 입장이다.

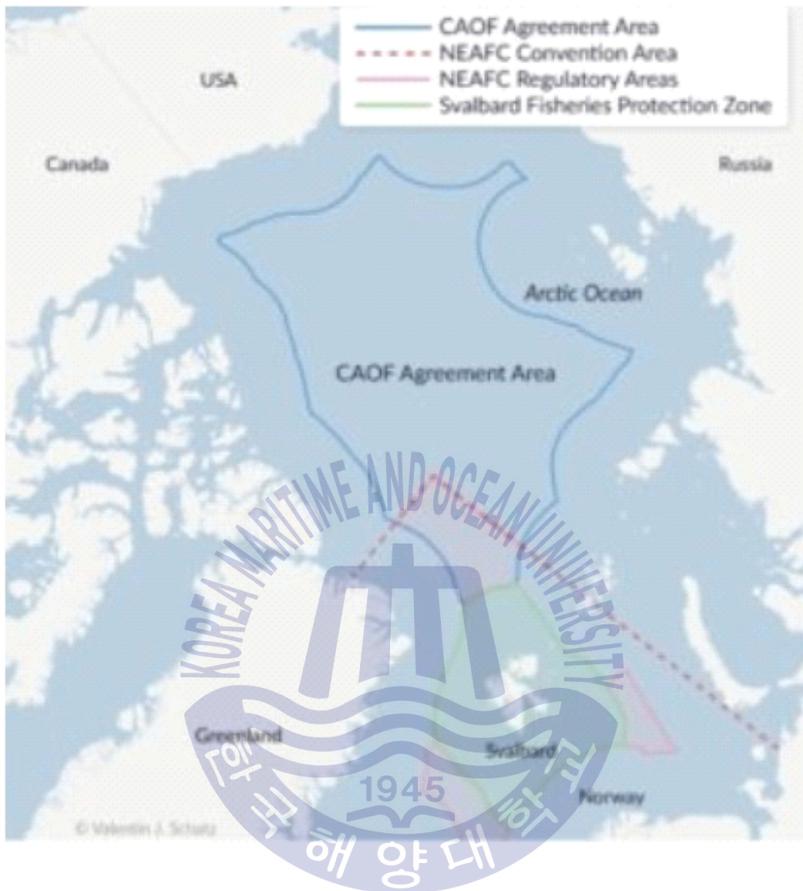
오슬로선언은 중앙북극공해에서 가까운 미래에는 상업적 어업이 이루어지기 힘들 것이라 예상하고, 추가적인 RFMO/As의 채택은 필요하지 않다고 명시하였다. 이 후의 과정에 대해서는 언급하지 않았다.

CAOF협정 또한 상기 사실에 대해서는 인정하였으나, RFMO/As의 설립은 필요하다는 것을 인지하였다. 이에 동 협약에서는 상업적 어업의 개시 조건으로 RFMO/As에 의한 조치를 규정하고 있으며, 이를 위한 지역수산기구 설립 협상의 개시여부를 협의해야 한다고 규정하고 있다.

제1조는 용어에 대한 것으로 동 협정의 협정수역, 어종, 어업, 상업적 어업, 시험조업, 선박에 대해 정의하고 있다. 동 협정의 ‘협정수역’은 어업관할권을 가진 캐나다, 덴마크(그린란드), 노르웨이, 러시아, 미국으로 둘러싸인 중앙북극해의 단일 공해이며, ‘어종’은 유엔해양법협약 제77조 정착성 어종을 제외한 물고기(species of fish), 연체류와 갑각류를 말한다. ‘어업’은 유집(attracting), 탐사(locating), 어획(catching), 어종의 채집 및 수확(taking or harvesting fish) 또는 유집·탐사·어획·어종의 채집 및 수확의 결과로 합리적으로 의심할 수 있는 활동을 의미한다. 상업적 어업을 목적으로 하는 어업을 ‘상업적 어업’이라 하며, 미래 상업적 어업의 지속가능성과 실행가능성을 평가하기 위한 과학적 데이터 형성에 필요한 어업을 ‘시험조업’이라 정의하였다. 이러한 어업에 사용되거나, 어업에 이용하기 위해 설치되었거나 어업에 이용 할 목적을 가진 모든 선박을 ‘선박’이라 정의하고 있다.

이 중 협정수역은 ‘국제법에 따라 관할권이 행사되는 국가수역으로 둘러싸인 중앙북극공해 수역’으로 정의한 의장 최종타협안에 아이슬란드와 노르웨이

의 이견으로 제5차 회의까지 합의점을 찾지 못했던 부분이다.<sup>222)</sup>



<그림25> CAOF협정 협약수역<sup>223)</sup>

제2조는 협정의 목적으로 건강한 해양생태계를 보호하기 위한 것으로 사전예방적 보존 및 관리조치의 적용을 통한 중앙북극공해상 비규제어업을 방지하고, 어종의 보존과 지속가능한 사용을 보장하기 위한 것이다. 이는 오슬로선언의 목적과 동일하다.

제3조~제5조는 동 협정의 목적을 이행하기 위한 실질적인 규정이다.

222) 서원상·신형철, 전계발표문, 51쪽.

223) <https://www.ejiltalk.org/the-2018-agreement-to-prevent-unregulated-high-seas-fisheries-in-the-central-arctic-ocean-a-primer/> (검색일자: 2018.11.19)

제3조는 어업의 잠정적 보존 및 관리조치로 당사국에게 의무를 부과하고 있다. 첫 번째 의무는 자국선박의 어업 허가에 관한 것으로 동 협정의 당사국은 국제적 기준에 따라 설립된 RFMO/As에 의해 채택된 어종의 지속가능한 관리를 위한 보존 및 관리 조치, 동 협정 제5조 제1항(c)호(ii)목에 따른 잠정적 보존 및 관리조치에 대해서만 협정수역에서의 상업적 어업을 허가할 수 있다(제1항). 또한 시험조업에 관한 제5조 제1항(d)의 보존 및 관리조치에 따라서만 자국선박의 시험조업을 허가할 수 있다(제4항).

두 번째 의무는 협력의 의무로 당사국들은 협정수역 내 과학조사 활동계획에 대해 타국에 통보해야 하며(제4항), 전체 자원의 보전과 보호를 위해 중앙북극 공해 관할권 내·외측 수역의 어업자원의 보존 및 관리조치가 양립할 수 있도록 협력해야 한다(제6항).

마지막으로 당사국들은 동 협정 제4조에 따라 진행되는 공동과학조사프로그램과 모니터링의 틀(framework)과 자국 내 과학프로그램 하의 과학조사 수행을 권장해야 하며(제2항), 잠정조치의 이행을 보장하여야 한다(제5조). 그러나 제3조의 규정들은 유엔해양법협약 하의 해양과학조사와 관련된 당사국의 권리를 제한하는 것으로 해석할 수 없다(제7항).

제4조는 제3조에서 언급한 당사국들의 공동과학조사프로그램 및 모니터링에 관한 조항이다. 당사국들은 협정 발효 후 2년 내에 공동과학조사프로그램 및 모니터링 설립에 동의하고, 타국에게 이에 대한 발전과 조정, 이행에 대해 설명해야 한다(제1항). 또한 원주민의 지식 및 지역적 지식뿐만 아니라 과학적·기술적 기구 및 프로그램과 관련된 작업을 고려하여(제2항), 데이터 공유 의정서(protocol)를 채택하고 의정서에 따른 자료를 공유해야 한다(제3항). 당사국들은 최소 2년마다 또는 연구결과 발표를 위한 당사국 회의 최소 2개월 전 공동과학회의를 개최해야 한다. 이러한 공동과학회의는 최선의 과학적 정보를 검토하고 당사국회의에 적절한 과학적 조언 제공을 목적으로 하며, 당사국들은 동 회의의 권한과 절차를 위한 규정을 마련해야 한다(제4항).

제5조는 제3조와 제4조의 검토 및 향후 이행에 대한 규정으로 매2년마다 또

는 결정해야 할 사항이 있는 경우 당사국들은 회의를 개최해야 하며(제1항), 북극원주민을 포함한 북극 지역사회 대표가 참여할 수 있는 위원회 또는 유사기구를 구성할 수 있다(제2항).

당사국회의에서 각 국가들은 동 협정의 이행을 검토하고 적용했을 경우 협정의 확정에 대해 고려해야 한다. 또한 공동과학조사프로그램 및 모니터링 또는 당사국의 자국 과학프로그램과 원주민의 지식 및 지역적 지식을 포함한 관련 자료에서 개발된 과학적 정보를 검토해야한다. 과학적 정보는 사전예방적 접근과 어업자원 관리 및 생태계와 관련된 정보를 모두 포함한 것이다.

당사국들은 회의에서는 하나 또는 그 이상의 추가적인 RFMO/As 설립을 위한 협상 개시여부와 협상 개시 후 매커니즘에 동의한 경우 협정수역 내 어족과 관련된 추가적 또는 잠정적 보존 및 관리수단의 수립 여부에 대해 결정한다.

또한 동 협정 발효 3년 이내에 협정수역 내 시험조업을 위한 보존 및 관리 조치를 설립해야한다.

동 협약안은 의사결정에 절차적 문제나 실질적 문제냐에 따라 의사결정 방법이 달라진다(제6조). 절차적 문제의 경우, 당사국의 결정은 찬성 또는 반대에 대한 다수결에 의해 결정된다. 이에 반해 실질적인 문제는 당사국 총의로 결정된다. 어떤 문제에 대해 당사국 중 1개국이라도 실질적 문제로 고려한다면, 그 문제는 실질적 문제로 간주된다.

제7조는 분쟁해결에 관한 조항으로 당사국간의 분쟁은 유엔공해어업이행협정 제8부 분쟁해결제도에 따라 해결하도록 하고 있다. 제8조는 비당사국에 대한 것으로 비당사국이 동 협정의 효과적인 이행을 저해하는 경우 국제법에 따라 조치를 취할 수 있다고 규정하고 있다.

동 협정은 발효 후 초기 16년간 유효하며, 당사국 최종 회의에서 공식적 반대의사가 없거나 협정 만료 6개월 이전 수탁자에게 서면으로 공식적 반대 의사가 없으면 5년씩 연장된다. 또한 당사국들은 동 협약과 잠정적 새로운 협정 간의 효과적인 교체를 위한 노력을 해야 한다. 동 조에서의 잠재적인 새로운 협정은 동 수역의 어족자원 관리를 위해 추가적으로 신설될 RFMO/As 설립에 관

한 협약을 말한다(제13조).

## 2) 특징

### 가) broader process 도입

동 협정은 ‘broader process’ 제도를 도입하였다. 이는 북극연안국 뿐만 아니라 이해관계에 있는 국가와 실체를 포함한 ‘관심이 있는 모든 국가’의 참여를 허용한다는 것이다. 이들은 “5-plus-5”의 형태로 북극연안국 5개국과 비북극권 국가 및 실체로 한국을 포함하여 중국, 일본, 아이슬란드, EU로 구성되었다.<sup>224)</sup>

지금까지의 북극 체제는 북극연안 8개국을 중심으로 폐쇄적으로 운영되어 왔다.<sup>225)</sup> 북극 이사회가 그 대표적인 예로, 동 기구는 1996년 설립되어 연안 8개국만이 회원국이 될 수 있다. 비북극권 국가의 경우는 옵서버<sup>226)</sup>의 형태로 워킹그룹 회의와 개별 프로젝트에 참여할 수 있을 뿐이다.<sup>227)</sup>

이러한 기존 북극 체제와 달리, 북극권 국가들과 비북극권국가 간의 차별 없이 모든 과정에서 회의참가국 모두가 동등한 권한을 가지고 진행되었다.

북극권 국가들이 비북극권 국가 특히 원양어업국인 한국과 중국, 일본을 참여시킨 것은 중부베링해 명태어업의 역사와 같은 일을 재연하지 않기 위한 것으로 사료된다. 앞서 언급한 바와 같이 베링해는 연안국인 미국과 러시아보다 원양어업국인 한국과 일본에 의해 상업적 어업이 최초로 이루어진 곳으로<sup>228)</sup>, 연안국들만으로는 경계왕래성어족에 대한 관리가 힘들다는 것을 명확히 보여주었다.

---

224) Craig H. Allen, “Arctic Law & Policy Year in Review:2017”, *Arctic Law and Policy Institute*, Vol.8 No.1, University of Washington(2018), p. 119.

225) 캐나다, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 러시아, 스웨덴, 미국으로 총 8개국이다.

226) 비북극 국가들, 글로벌 및 지역의 정부 간 및 의회 간 기구, 비정부기구로 우리나라를 포함한 12개 비북극권 국가와 9개의 정부간 및 의회간 기구, 11개의 비정부기구가 상시 옵서버의 지위를 가지고 있다. (검색일자: 2018.05.11)

227) <http://www.koreapolarportal.or.kr/rest/coop02> (검색일자: 2018.05.11)

228) 신용민, 전계논문, 91쪽.

따라서 CAOF협정에 이 국가들의 참여가 없다면, 이 국가들을 기국으로 하는 선박 의한 비규제 어업이 발생할 가능성이 높다.<sup>229)</sup> 따라서 북극연안 5개국은 비북극권 5개국(EU포함)을 참여시킴으로써 CAOF 협정의 실효성을 확보하기 위한 것으로 사료된다.

#### 나) 제3자적 효과(비당사국과의 관계)

일반 국제법상 조약은 자율적인 범질서를 창설하기 위해 고안된 국가간의 거래수단으로 비당사국에게는 구속력을 가질 수 없다.<sup>230)</sup> 이러한 원칙을 조약의 제3자적 원칙(the rule of Pacta tertiis)이라고 한다.

일반 국제법상 제3자적 효력(the rule of Pacta Terttis)은 「조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)」 제34조~제35조에서 찾아 볼 수 있다. 동 조항은 당사국이 아닌 제3국에 대한 규정으로 조약은 제3국에 대하여 그 동의 없이는 의무 또는 권리를 창설하지 아니하며, 제3국이 서면으로 그 의무를 명시적으로 수락하는 경우에만 의무가 발생한다고 규정하고 있다. 다시 말해, 조약은 당사국들에게만 그 효력을 미치는 것이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 이 원칙은 현대 국제어업법 분야에서 그 효력이 약화되고 있는 추세를 보이고 있다. 특히 유엔공해어업이행협정은 이러한 특징을 강하게 보여준다. 동 이행협정 제21조 제1항은 당사국들은 지역수산기구가 관할하는 공해에서 정당한 권한을 부여받은 검색관을 통해 타국어선에 대한 승선·검색 할 수 있는 권한을 부여하였으며, 이 권한은 당사국의 여부와 무관하게 행사 된다고 규정하고 있다. 동 규정은 조약의 제3자적 원칙에 일치하지 않는 규정이다. 그러나 어업분야에서는 다양한 양자조약과 다자조약에서 찾아 볼 수 있는 국가 관행으로, 많은 국가들이 이에 동의하였다.<sup>231)</sup>

이는 기존의 많은 RFMO/As를 통해서도 확인 할 수 있다. 각 지역수산기구는

229) Grace Elizabeth *et al.*, *op. cit.*, p. 53.

230) 김대순, 전게서, 210쪽.

231) Erik Franckx, “Pacta Terttis and the Agreement for the Implement of the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Provisions of the United Nation Convention on the Law of the Sea”, *Tulane Journal of International Law & Comparative Law*, Vol.8 (2000), pp. 65-67.

협약수역 내 공해어업에 쿼터제를 시행하고 당사국들에게만 어업권을 부여하여, 비당사국의 어업권을 차단함으로써 제3국에게도 협약의 효력을 발생시킨다.<sup>232)</sup>

CAOF협정은 2가지 측면에서 조약의 제3자적 효력을 제한하고, 의무를 창설하는 효과를 가져온다.

첫 번째는 동 협정의 당사국에 대한 것이다. 동 협정은 협정의 이행과 적용에 관한 분쟁이 발생할 시 유엔공해어업이행협정 제8부의 분쟁해결제도를 준용한다고 규정하고 있다. 이때 유엔해양법협약의 당사국 여부는 상관이 없다는 것을 명시하고 있다. 따라서 CAOF 협정을 비준한다면, 유엔해양법협약의 비당사국이라 할지라도 유엔해양법협약 분쟁해결제도 규정에 구속 받게 되는 것이다.

두 번째는 동 협정의 비당사국에 대한 것이다. 다른 지역수산기구의 협약들과 같이, 협정에 부합하는 조치를 취하도록 장려하며 협정의 이행을 방해하는 활동을 억제하기 위한 국제법적 조치를 취할 수 있게 규정함으로써, 동 협정 협약수역에 어업을 하고자 하는 비당사국들까지 협정의 영향을 미친다.<sup>233)</sup>

## 제2절 중앙북극공해 지역수산기구 설립방안

### 1. 지역수산기구 설립을 위한 노력

#### 가. CAOF협정의 문제점 및 한계

우리나라가 중앙북극공해에 대한 접근 방식을 결정하기 위해서는 우리의 입

232) Andrew Serdy, *op. cit.*, p. 349.

233) 중앙북극해 공해상 비규제 어업방지협정 제8조.

장에서 동 수역에 대한 법적 제도의 분석이 선행되어야 한다.

비북극권 국가이며 동시에 원양어업국인 우리나라 입장에서 CAOF협정은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫 번째는 CAOF협정의 특징으로 극단적인 사전예방적 접근과 비규제어업의 확장된 개념의 도입, 상업적 어업의 금지수단으로서의 모라토리움이라는 방법의 사용이라 하겠다. 기존의 지역수산기구에서 살펴보았듯이 지역수산기구가 설립되어 관리하고 있는 수역은 서식하는 어종이 존재하거나, 상업적 어장이 형성되어 있는 곳이다. 그러나 중앙북극공해는 해빙의 면적이 지속적으로 줄어들고 있는 하나, 현재 어장도 형성되어 있지 않는 수역이다. 즉, 과학적 불확실성을 따질 수 있는 대상조차 없는 수역이다. 이러한 수역에서 미래의 상업적 어업에 대한 피해를 예방하고자 협약을 채택하였다는 점은 매우 극단적인 사전예방적 접근의 적용이라 할 수 있다.

동 협정에는 비규제어업에 대한 정의는 없다. 그러나 협정의 목적과 규정 곳곳에서 IPO-IUU 비규제어업의 개념을 적용하고 있다는 것을 확인할 수 있다. IPO-IUU상 비규제어업은 ‘적용가능한 보존관리조치가 없는 수역에서의 활동 중에서, 국제법상 해양생물자원 보존을 위한 국가책임을 위반하여 이루어지는 어업활동’ 이라고 정의하고 있다. 항만국조치협정 역시 IPO-IUU 제3항에 규정된 활동을 말한다고 규정하고 있다(제1조 제마항). 이와 함께 동 조치협정은 ‘보존관리조치’란 국제법의 관련 규칙(협정에 반영된 것을 포함)에 합치되게 채택되고 적용되는 해양생물자원을 보존하고 관리하기 위한 조치로 정의하고(제1조 제가항), ‘어업관련활동’이란 어업을 지원하거나 준비하는 모든 작업과 해상에서의 인력, 연료, 어구 및 그 밖의 물자의 공급을 의미한다고 정의하고 있다(제1조 제라항).

그러나 CAOF협정은 어업활동의 구별 없이 적용가능한 보존관리조치가 없는 수역에서의 모든 상업적 어업에 대하여 그 형태를 불문하고 비규제 어업으로 정의함으로써 기존 비규제 어업의 개념을 확정하여 적용하였다. 또한 현재 동 협정 교섭당사국 중 미국을 제외한 9개국이 유엔해양법협약의 당사국이며<sup>234)</sup>,

10개국 모두가 유엔공해어업이행협정의 당사국<sup>234)</sup>이다. 다시 말해, 동 수역은 기존의 국제해양법 질서가 적용되는 수역이다. 이에 국가책임을 위반한 어업활동을 한 선박에 대해서는 동 협약 및 협정에 따라 기국이 통제한다면 이에 대한 부분도 해결이 가능하다. 따라서 CAOF협정상 북극연안국들의 태도는 기존 국제해양법상 비규제어업의 개념을 지나치게 확대 적용한 것이라 할 수 있다.

CAOF협정은 비규제어업을 제한하기 위한 방법으로 어업행위를 금지하는 모라토리움이라는 극단적인 방법을 사용하여 동 수역의 상업적 어업을 사전에 차단하고 있다. 이러한 접근 방식들은 원양어업국인 우리나라의 입장에서는 매우 불리한 상황이라 하겠다.

두 번째는 연안국의 특수한 이익(special interest)에 대한 부분이다. 동 협정 전문은 북극연안국들의 이익에 대해 언급하고 있다. CAOF협정이 협정수역으로 설정하고 있는 수역은 중앙북극해의 공해이다. 앞서 살펴본 바와 같이 공해는 모든 국가가 동등하게 어업의 자유를 향유할 수 있는 법적 지위를 가지고 있다. 이러한 수역에서 연안국과 비연안국으로 나누고, 권리·의무관계를 달리 규정한다는 것은 공해어업에 있어 연안국의 특수한 이익을 고려하고 있지 않는 기존의 공해 어업관리 제도와 일치하지 않는 것이다. 이는 기존의 RFMO/As와 비교해 보아야 알 수 있다. CCBSP도 동 협정과 같이 협약수역을 베링해 공해 수역으로 설정하고 있다. 그러나 CCBSP에는 연안국의 특수한 이익을 규정한 조문을 찾아 볼 수 없다.

세 번째는 협정 전문에 상술된 상업적 어업 개시에 대한 부정적 입장이다. 이는 오슬로선언의 내용을 그대로 적용한 것으로, 북극연안국들은 가까운 미래에 동 수역에 상업적 어업이 발생하지 않을 것이며, 이에 추가적인 RFMO/As의 설립은 시기상조라고 여기고 있다. 이는 향후 상업적 어업에 관한 논의 과정에서도 원양어업국인 우리나라의 입장과 많은 부분에서 부딪칠 수 있을 것이라

---

234) [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&lang=en) (검색일자: 2018. 11.26)

235) [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXI-7&chapter=21&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-7&chapter=21&lang=en) (검색일자: 2018. 11.26)

사료된다.

네 번째는 협정수역에 관한 문제로, 동 협약안 제1조는 어업관할권을 가진 연안국에게 둘러싸인 공해로 규정하고 있다. 이는 북극연안국들이 중앙북극공해를 연안국에 둘러싸인 반폐쇄해적 성격을 가진 지역해로 보는 입장이 반영되었다고 할 수 있다. 유엔해양법협약은 폐쇄해 또는 반폐쇄해는 2개국 이상에 의해 둘러싸이고 좁은 출구에 의하여 다른 바다나 대양에 연결되어 있거나, 또는 전체나 그 대부분이 2개국 이상의 연안국의 영해와 배타적 경제수역으로 이루어진 만, 내만, 또는 바다(sea)를 의미한다고 정의하고 있다(제112조). 그러나 중앙북극공해는 북극연안국으로 둘러싸여 있으나, 좁은 출구에 의해 다른 바다나 대양에 연결되어 있는 곳이 아니다. 대양인 북극해 중 그 중심 공해부분으로 유엔해양법협약에서 정의한 반폐쇄해와는 그 성격이 다르다. 또한 지역해로 접근하기에는 중앙북극공해의 면적은 매우 넓으며, 다양한 해양환경을 가지고 있다. 그러므로 중앙북극공해는 대양이며 국제해양법 상의 공해로서 접근하는 것이 타당하다.

다섯 번째는 상업적 어업에 제한된 허용방식이다. 동 협약 제3조 제1항a는 추가 신설되는 RFMO/As에서 시행되는 어업관리 조치에 의해서만 상업적 어업을 허가할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 사실상의 모라토리움으로 추가적인 RFMO/As가 설립되지 않으면 상업적 어업은 불가능하다는 것을 의미한다.

여섯 번째 추가적인 RFMO/As 설립을 위한 협상개시 여부이다. 동 협정은 이에 대해 최소 2년마다 개최하게 되어 있는 당사국회의에서 결정하도록 규정되어 있다. 두 번째 문제점에서 언급 바와 같이 북극연안국들은 상업적 어업과 추가적인 RFMO/As설립에 대해 부정적이다. 이에 RFMO/As설립에 부정적인 연안국들과 원양어업국간의 입장차이로 인하여 설립개시여부에 대한 회의는 처음부터 난항을 겪을 수도 있을 것이다.

CAOF협정은 한계점도 가지고 있다.

첫 번째 한계점은 동 협정은 상업적 어업개시를 위한 준비단계의 협정이라는

것이다. 따라서 과학조사와 시험조업 등 과학적 데이터 축적을 위한 규정은 존재하나, RFMO/As의 설립방법 및 내용 등 어업자원을 관리하기 위한 규정은 존재하지 않는다. 상업적 어업 개시의 조건으로 RFMO/As의 설립을 명시하고 있으면서도 구체적인 방법을 제시하고 있지 않은 것이다. 단지 RFMO/As설립 개시여부에서부터 모든 과정을 합의에 의하도록 하고 있다. 이는 RFMO/As 설립 논의 시점부터 많은 시간과 노력이 소요될 것이라는 것을 의미한다.

두 번째는 모라토리움으로 이는 문제점과 동시에 한계점이 된다. 상업적 어업이 개시된다고 해도 동 협정에 의해 어업을 할 수 없다. 동 협약상의 모라토리움 상태에서 벗어나는 방법은 신설되는 RFMO/As의 조치에 의한 방법뿐이다. 그러나 첫 번째 한계에서 지적한 것과 같이 지역수산기구의 설립은 많은 시간과 노력이 요구되는 과정이다. 따라서 동 수역은 지리한 의사결정 과정 속에서 지속적인 모라토리움 상태가 될 수도 있다.

세 번째 한계점은 동 협정이 발효되지 않을 시에 발생한다. 현재 교섭당사국들은 2018년 10월 30일 서명식을 개최하고 비준을 위한 국내절차를 진행 중이나, 비준여부는 분명하지 않다. 따라서 가까운 미래에 동 협정이 발효되지 않았거나 어업자원 관리에 대한 구체적인 규정이 새롭게 마련되어 있지 않은 상태에서 상업적 어업이 개시된다면, 동 협약에서 규정한 비규제 어업으로 이어질 가능성이 매우 높다는 것이다.

#### 나. CAOF협정 이행방안

앞에서 살펴본 문제점과 한계점에도 불구하고 CAOF협정은 법적 구속력을 가지고 중앙북극공해 어업자원을 관리 할 수 있는 유일한 국제문서이다. 그러나 동 협정은 전문에서 언급한 것과 같이 준비단계의 문서로 신설 RFMO/As에 의해 대체될 수 있는 한시적인 협정이다. 따라서 동 수역의 상업적 어업을 개시하기 위해서는 동 협정을 발효하고 이행하는 것이 최선의 방법으로 판단된다.

동 협정은 상업적 어업 개시의 선행단계로 과학적 조사와 시험조업, 검토를

위한 당사국 회의, 추가적인 RFMO/As 설립 협상 개시여부로 나누어 규정하고 있다.

상기의 방법들은 기존 RFMO/As에서도 이용하고 있는 방법으로, 이들의 검토를 통해 북극에 적합한 형태의 이행방법을 찾을 수 있다.

과학적 조사는 공동과학조사프로그램과 모니터링으로 나뉜다. 이는 동 협정 당사국들의 의무사항으로 상호 협력하여 발효 후 2년 이내에 시행하도록 규정하고 있다.

공동과학조사프로그램의 그 첫 번째 모델은 태평양연어위원회(PSC)로 동 지역수산기구에서 그 방법을 찾을 수 있다. PSC는 어업 가능한 시험어업지역을 설정하여 조사하는 방식을 취하고 있다. 이러한 방법은 목표 어종을 기준으로 시험을 하기 위한 것으로, PSC의 목표종인 연어에 대한 조사다. 이들은 공동과학조사프로그램을 통해 연어와 연어의 서식지에 대한 과학적 데이터를 수집하고 있다.<sup>236)</sup> 이는 소하성 어종인 연어라는 한 종류의 어족자원에 초점이 맞추어져 있어 가능한 방법이다.

현재 중앙북극공해는 목표 어종이 존재하지 않으나, 주변 어장에서 어종이 이동할 것으로 예상되고 있다. 신설 RFMO/As가 어종을 중심으로 협약수역을 설정한다면 적용해 볼 수 있는 모델이다.

PSC의 방법을 사용다면 북극해 주변 어장인 베링해와 바렌츠해를 시험어장으로 설정하고, 해당 수역에서 이동 가능성이 있는 어종을 중심으로 조사하는 방법을 취할 수 있을 것이다. 그러나 해당 시험어업수역에 이동가능성이 있는 어종의 수가 많고 이 어종들의 서식형태가 다양한 경우 연구의 범위가 매우 넓어질 것이다. 이런 경우 이 방법을 선택하기 힘들다는 단점을 가지고 있다.

두 번째는 남태평양상설위원회(CPPS)의 해양조사와 지역조사 방법이다.<sup>237)</sup> CPPS는 생태계 접근법과 변동성 및 기후변화, 운영 해양학, 양식과 같은 자연에 대한 조사와 함께 지역 및 경제적인 사회과학조사를 시행하고 있다. 가장

236) <http://www.psc.org/> (검색일자: 2018.10.23)

237) <http://www.cpps-int.org/> (검색일자: 2018.10.23)

대표적인 프로그램은 El Niño Regional Research Program(ERFEN)로 15개 지역의 해역에 대한 엘니노 모니터링 및 예측을 위한 데이터를 수집하고 있다.<sup>238)</sup>

세 번째 방법은 북태평양해양과학기구(PICES)의 프로그램 시행이다.<sup>239)</sup> 기후 변화와 인간활동에 대한 해양생태계의 대응과 자연의 기능에 대한 이해로 생태계를 예측하고자 하는 프로그램이다. 이는 특히 자연환경에 대한 조사와 인간 활동과의 상호영향에 대한 조사에 초점이 맞추어져 있다.

네 번째는 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)의 조사 프로그램이다.<sup>240)</sup> 남극 해양생물자원의 보전과 합리적인 사용에 목적을 두고 있는 동 위원회는 과학관측 프로그램과 취약한 해양환경(Vulnerable Marine Ecosystems: VMEs)에 맞는 과학 프로그램을 실시하고 있다.



238) <http://www.fao.org/fishery/rfb/cpps/en> (검색일자: 2018.10.23)

239) <http://meetings.pices.int/> (검색일자: 2018.10.23)

240) <https://www.ccamlr.org/en/science/vulnerable-marine-ecosystems-vmes> (검색일자: 2018.10.23)



상기 세 가지 방법은 자연과학적 조사방법들이다. 기후변화에 의한 과학적 데이터가 부족한 중앙북극공해는 정확한 과학적 데이터 수집이 무엇보다 우선시 되어야 한다. 따라서 위 3가지 RFMO/As의 통합적인 과학조사 방법들을 이용한 데이터 수집이 선행되어야 한다. 이를 통해 취득한 과학적 정보를 근간으로 동 수역의 해양환경에 대한 정확한 이해가 필요하다.

모니터링의 경우 기존의 RFMO/As는 그 대상 어종이나 장소에 따라 방법을 달리하여 실시하고 있다.

북서대서양수산기구(NAFO)와 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)<sup>242</sup>, 대서양참치보존위원회(ICCAT)<sup>243</sup>는 어종을 운송하는 선박에 대한 모니터링을 실시하였다. 남태평양상설위원회(CPPS)는 대상 어족자원인 명태자원에 대한 과학적 모니터링 프로그램을 운영하였고, 지중해종합수산위원회(GFCM)은 수산업·양식업·환경보존에 관한 전반적인 모니터링 프로그램을 운영하였다. 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)는 남극 생태계에 대한 모니터링 프로그램을 실시하고 있다.

현재 중앙북극해는 목표어종이나 어장을 대상으로 모니터링을 실시할 수 없다. 따라서 공동과학조사와 마찬가지로 해빙의 감소와 해양환경 등에 대한 자연과학적 모니터링 프로그램이 필요하다.

과학적 정보가 매우 부족한 동 수역에 필요한 과학조사를 한꺼번에 진행한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 이러한 과학조사는 단계적으로 우선순위에 따라 진행되어야 한다.

첫 번째 단계는 기후변화에 따라 변하고 있는 해당수역의 해양생태계와 이동이 예상 어족자원의 과학적 데이터 수집을 위한 공동과학조사 프로그램이 진행되어야 할 것이다. 이러한 기본적 과학조사를 통하여 동 수역의 현재 해양환경 변화에 대한 이해와 미래 해양환경에 대한 과학적 예측이 필요하다.

동 협정은 과학조사를 함에 있어 원주민과 지역의 지식을 강조하고 있다. 원주민들은 북극의 환경에서 생활하면서 터득한 중요한 경험적 지식을 가지고 있

242) <https://www.ccsbt.org/> (검색일자: 2018.10.24.)

243) <https://www.iccat.int/en/> (검색일자: 2018.10.24)

다. 오랜 기간 쌓여 온 경험적 지식은 중앙북극해를 이해하는데 많은 도움을 줄 것으로 예상된다. 또한 동 수역에 적합한 공동과학조사프로그램과 모니터링 프로그램을 설립하는데 있어서도 중요한 역할을 할 것이다. 따라서 과학조사에 이들이 적극적으로 참여할 수 있도록 독려해야 할 것이다.

CAOF협정에 따라 과학조사는 당사국회의 개최 최소 2개월 전에 공동과학회의(joint scientific meeting)를 통해 연구결과를 발표해야한다. 동 회의는 최선의 과학적 정보를 검토하고 당사국회의에 적절한 과학적 조언을 제공하기 위한 것으로, 이를 위해 당사국들은 공동과학조사프로그램과 모니터링 프로그램을 통해 얻은 결과물을 공유해야 한다.

시험조업은 새로운 어장의 목표종과 그와 관련된 생태계의 영향에 대한 기본 자료가 부족한 상태에서 사전예방적 접근과 함께 초기 어업단계에서 시행된다. 이러한 시험조업을 통하여 국가들은 광범위한 과학적 데이터를 수집하고, 진행 중인 과학프로그램을 검토하게 된다.<sup>244)</sup>

CAOF협정 규정상의 시험조업을 하고자 하는 당사국들은 건전한 과학적 조사에 근거하고 공동과학조사 및 모니터링과 자국 내 과학프로그램과 일치하는 경우 허가 할 수 있다. 또한 이러한 자국의 계획을 타국에게 통보하고 타국이 논의할 기회를 제공 후에 시험조업을 허가해야 한다고 규정하고 있다. 허가한 후에는 적절히 감시하고, 시험조업의 결과를 타국에 보호해야 할 의무를 진다(제5조 제1항d).

시험조업의 정의는 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)에서 그 개념을 살펴볼 수 있다.

동 위원회는 1992년 빠르게 성장하는 어업산업의 우려 속에서 예방적 규제에 대한 수단으로 시험조업을 사용하였다. 1990년대 새로운 어업으로 분류된 시험조업은 현재까지 의미를 가지고 있다.<sup>245)</sup>

---

244) Richard Caddell, "Precautionary Management and the Development of Future Fishing Opportunities: The International Regulation of New and Exploratory Fisheries", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, No. 33 (2018), pp. 202-205.

동 위원회의 협약조치수단(Convention Measure)은 시험조업에 대해 다음과 같이 정의하고 있다.<sup>246)</sup>

1. 동 협약조치수단의 목적을 위해, 시험조업은 아래와 같이 정의한다.
  - (i) 시험조업은 어장이 형성되기 전에 시행되는 ‘새로운 어업’으로서 정의되어야 하며, 협약조치수단 21-01에 의거하여 정의되어야 한다.
  - (ii) 시험조업은 아래에 대한 충분한 과학적 정보가 있을 때까지 지속되어야 한다.
    - (a) 목표종의 분포, 풍부도(abundance), 개체수와 잠재적 어장의 산출량의 추정
    - (b) 독립 어종 및 관련 어종에 대한 어업의 잠재적 영향 검토
    - (c) 노력과 어구뿐만 아니라 적절한 어획 수준에 대한 조언을 제공하기 위한 과학위원회의 허가

시험조업의 허가 조건이 되는 과학조사에 대해서는 2014년 남극고래사건(Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening))을 통해 그 개념의 의미를 알 수 있다.

동 사건은 일본정부가 시행하고 있는 고래시험조업 프로그램(The Second Phase of its Japanese Whale Research Program under Special Permit in the antarctic: 이하 JARPA II)의 「국제포경규제협약(International Convention for the Regulation of Whaling: 이하 ICRW)」 위반을 근거로 호주정부가 2010년 국제사법재판소(International Law of Justice: 이하 ICJ)에 제소한 사건이다.<sup>247)</sup>

245) Richard Caddell, op. cit., pp. 215-216.

246) Convention Measure 21-20, CCAMLR, 2017, Article 1.

<https://www.ccamlr.org/en/measure-21-02-2017> (검색일자: 2018.10.24)

이 사건의 주요 쟁점 중의 하나는 일본 정부가 자국 선박에 허가한 포경어업이 ICRW 제8조에서 규정하고 있는 특별허가에 포함되는지 여부이다. 동 조는 ‘과학적 조사의 목적’으로만 특별허가를 할 수 있도록 명시적으로 규정하고 있다.

ICRW는 ‘과학적 조사’에 대한 정의는 없으나, 호주정부의 준비서면을 통해 그 내용을 확인 할 수 있다.

호주는 ‘과학적 조사’의 요건으로 어종의 보전 및 관리에 기여하기 위한 지식정보, 조사 목적의 달성을 위해 최후에 사용하는 치명적인 방법을 포함한 적절한 방법, 타 학자들의 검토, 어종에 악영향을 미칠 수 있는 영향에 대한 회피로 4가지 요건에 대해 언급하였다.<sup>248)</sup> 그리고 이 요건을 충족하지 않는 일본의 특별허가 JARPA II는 과학조사가 아니라고 주장하였다.<sup>249)</sup>

비록 재판부에서는 상기 내용을 받아들이지는 않았으나, 과학조사에 대한 기준을 제시했다는 측면에서 의의를 가진다.

동 협정은 미래 상업적 어업의 지속가능성과 실행가능성을 평가하기 위한 과학적 데이터 형성에 필요한 어업을 시험조업이라 한다고 정의하고 있다(제1조(e)). 또한 당사국에게 발효 3년 내에 시험조업을 위한 보존과 관리조치를 설립하도록 규정하고 있다. 이는 중앙북극공해의 과학적 데이터 형성을 위한 것으로 동 수역의 비규제 어업을 방지하고, 어종의 보존과 지속가능한 사용을 보장하고자 하는 동 협약의 목적을 저해해서는 안 된다고 명시하고 있다. 이와 함께 어종의 생태계에 대한 영향을 최소화하기 위해 기간·범위·규모가 제한된다고 규정하고 있다. 이에 당사국들은 상기 내용을 충분히 이해하고 중앙북극공해에 적합한 시험조업 프로그램을 설립하여, CAOF협정을 이행해야 할 것이다.

당사국 회의는 발효 후 최소 2년 마다 개최되어야 한다. 또한 결정해야 할

247) <https://www.icj-cij.org/en/case/148> (검색일자: 2018.10.22)

248) *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 2014, para. 73.

249) *Whaling in the Antarctic, Memorial of Australia*, Vol. 1, 2011, pp. 7-9.

사항이 있는 경우에는 더욱 빈번히 개최도 가능하다(제5조). 협정은 당사국회의에서 협정의 검토와 확장에 대한 논의, 과학조사로부터 개발된 이용가능한 정보의 검토, 과학적 조사를 통해 얻는 정보와 어업자원 관리 및 생태계 관련 문제 등을 검토하도록 규정하고 있다.

무엇보다도 동 회의에서는 협정수역내의 어종의 분포·이동·풍부도가 지속가능한 어업을 뒷받침 할 수 있을지에 대한 검토를 통하여 협정수역 내 하나 또는 그 이상의 RFMO/As 채택의 협상 개시여부, 협정수역 내 어족과 관련된 추가적인 또는 다른 잠정적 보전과 관리 수단의 수립여부 등을 결정할 것을 규정하고 있다.

CAOF협정의 발효 후 당사국회의에서는 과학조사프로그램등 이행에 관한 회의와 협정수역 내 RFMO/As 설립을 위한 협상 개시여부에 대한 회의가 동시에 진행되어야 할 것으로 사료된다. 이는 협상 개시여부에 대한 합의가 이루어져야만 RFMO/As에 대한 향후 논의가 진행될 수 있기 때문이다.

## 2. 지역수산기구 설립 방향

### 가. 지역수산기구의 설립 방식

국제사회가 공해 어업자원 관리에 있어 RFMO/As를 선호하는 이유는 어종 또는 지역적 특성에 따른 효과적인 관리를 보장하기 위한 것으로 그 지역의 특수한 성격을 고려한 지역수산기구가 어업자원 관리에 가장 적합한 형태이기 때문이다(유엔공해어업이행협정 제8조).

따라서 중앙북극공해 어업을 효율적으로 관리하기 위해서는 동 수역의 특징에 맞는 새로운 RFMO/As를 설립하는 것이 가장 중요하다고 할 수 있다.

적합한 형태의 RFMO/As 설립하기 위해서는 동 수역의 자연적 특징에 대해 이해하고, 이에 맞는 설립 방식에 대한 고려가 우선시 되어야 한다. 설립방식은

추가 신설 RFMO/As의 설립 개수 및 설립 기준, 기존 지역수산기구와의 관계로 나누어 생각해 볼 수 있다.

추가 신설 RFMO/As 개수에 대한 부분은 해당수역 관리에 있어 단일 RFMO/A만으로 충분할 것인지, 아니면 복수의 RFMO/As 신설이 필요한 것인가를 결정하는 문제이다.

북극해는 대양이며, 중앙북극공해 역시 약 290만km<sup>2</sup>의 넓은 수역이다. 이러한 수역을 하나의 지역수산기구가 관리하는 예는 찾아보기 힘들다.

앞 장에서 살펴 본바와 같이, 공해를 포함한 지역수산기구들은 비록 공해를 포함하고 있으나, 이는 연안과 가까운 공해를 포함하고 있을 뿐 먼 공해까지 모두 포함하고 있는 것은 아니다. 또한 NAFO의 경우와 같이 협약수역이 넓다고 할지라도, 어족의 이동경로 및 서식지 등을 고려함으로써 실질적인 관할수역은 협약수역보다 좁다.

또한 북서대서양수산기구(NAFO)와 북대서양연어보존기구(NEAFC)는 북극주변 수산기구임에도 불구하고 목표종 등이 서로 다르다. 이는 북극해가 넓은 수역만큼 다양한 형태의 어종과 서식지가 존재한다는 것을 보여주는 것이라 할 수 있다.

따라서 중앙북극공해에 단일의 RFMO/A를 설립한다면 이는 그 지역의 특수한 성격을 반영하여 공해어업을 관리한다는 지역수산기구의 설립 목적에 부합하지 않는다.

또 하나의 특징은 현재 중앙북극공해에 확인된 어종이 없다는 것이다. 이동이 될 것이라 예상되는 어족 자원은 존재하나, 이동이 실질적으로 나타나고 있는 것은 아니다. 따라서 향후 어장이 형성될 경우 해당 수역의 목표어종과 부수 어종이 어떤 것인가는 현재 단정할 수 없다. 이동 어종에 따라 서식지를 달리하는 경우, 단일의 RFMO/A가 이 모든 것을 해양환경에 맞게 즉각적으로 대처하기는 힘들 것이다.

따라서 이러한 특성을 무시하고 단일 RFMO/A의 어업자원 관리는 그 효율성

이 떨어질 수밖에 없을 것이다.

그러므로 해양환경의 특성에 맞게, 효율적으로 어업을 관리하기 위해서는 복수의 RFMO/As를 설립하여 관리하는 것이 중앙북극공해에 적합할 것이다.

복수의 RFMO/As설립에 있어 설립시점을 언제로 할 것인가에 대한 문제가 발생한다.

이러한 설립시점은 유엔공해어업이행협정 제8조 제2항 통해 살펴볼 수 있다.

동 조는 RFMO/As의 설립을 통한 협력시기를 ‘경계왕래성어족 및 고도회유성어종이 남획되거나 위협에 처해있거나 동 어종에 대한 새로운 어업이 개발되고 있는 증거’가 있는 경우로 규정하고 있다.

중앙북극공해의 경우 현재 어업이 이루어지지 않는 수역으로 남획되거나 위협에 처해 있는 경우에는 해당되지 않는다. 그러나 어업의 이동으로 인하여 새로운 어업이 개발될 수 있는 수역임은 분명하다.

다음으로 ‘새로운 어업이 개발되고 있는 증거’의 기준을 어디에 설정하느냐에 따라 RFMO/As의 설립 시기는 달라질 것이다. 즉, 어족자원의 이동으로 볼 것인가 아니면 새로운 어장의 형성으로 볼 것인가에 대한 것이다.

단순히 어종이 이동을 시작했다는 사실만으로 새로운 어업이 개발되고 있는 증거로 보기는 힘들다. 이는 단순한 이동일 수도 있기 때문이다. 따라서 이동한 어종들이 새로운 서식지에 정착하여 어장을 형성한 시점을 새로운 어업이 개발되고 있는 증거로 보아야 할 것으로 생각된다. 이를 위해 이동 예상 어족과 그 서식지에 대한 공동과학조사프로그램이 필요한 것이다

또한 복수의 RFMO/As 설립은 국가들에게 자국의 이익과 능력에 따라 어장을 선택할 수 있는 기회를 제공함으로써 많은 국가의 참여를 이끌어 낼 수 있는 방법이기도 하다.

다음으로 고려해 보아야 할 점은 북극해 주변 RFMO/As와의 관계이다.

어족자원의 이동은 현재 어장이 형성되어 있는 곳에서 이동할 것으로 예상되고 있다. 따라서 초창기의 새로운 어장은 기존의 어장인 바렌츠해와 베링해 주

변으로 형성될 가능성이 크다고 할 수 있다.

현재 동 어장들은 북서대서양수산기수(NAFO)와 북대서양연어보존기구(NEAFC), 중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약(CCBSP)에 의해 관리되고 있는 수역이다. 이들은 협약수역을 규정함에 있어 확장의 가능성도 규정하고 있다.

만약 새로운 어장이 동 수산기구들의 협약수역 이원이긴 하나 가까운 곳에 어장이 형성된다면, 기존 RFMO/As와의 마찰이 발생할 수밖에 없을 것이다.

북극연안 5개국은 CAOF협약안의 회의참가국임과 동시에, 현재 북극해 주변의 지역수산기구 중 1개 또는 그 이상의 당사국으로써 추가적인 RFMO/As의 채택이 필요 없다는데 동의하고 있다. 특히 이들은 북서대서양수산기수(NAFO)와 북대서양연어보존기구(NEAFC)의 기능을 강조하고, 이들과의 협력 및 조정(coordination) 보장의 중요성을 언급하고 있다. 또한 이들만으로도 현재의 북극 공해를 충분히 관리 할 수 있다는 입장을 취하고 있다. 따라서 이들과의 충돌도 발생할 가능성이 매우 높다.

따라서 기존 RFMO/As 주변으로 새로운 어장이 형성된다면, 그 RFMO/As의 협약수역 범위를 확장하는 것도 하나의 방법일 것이다. 이러한 유연한 방법을 통해 새로운 중앙북극공해 어업 체제에 북극 연안국들과 기존 RFMO/As 참여를 이끌어 낼 수 있을 것이라 사료된다.

#### 나. 지역수산기구의 형태

설립 방식이 결정된 후, 다음 단계로 검토되어야 할 것은 중앙북극공해 RFB의 설립형태이다. 이는 추가 신설 RFBs가 기구(organization) 또는 위원회(commission)의 형태를 취할 것인지, 아니면 약정(agreement/convention)을 체결할 것인가에 대한 문제이다.

앞 장에서 설명한 바와 같이 RFMO와 RFMA의 가장 큰 차이점은 사무국의

존재 여부이다. 두 가지 형태 모두 실질적으로 운영하는 것에는 큰 차이점은 없다고 하나, 현재 대부분의 지역수산기구들은 사무국이 존재하는 기구 또는 위원회의 형태로 운영되고 있다.

이를 살펴보기 위해서는 국제기구의 사무국 역할에 대해 먼저 살펴보아야 할 것이다. 국제기구 사무국의 역할은 국제연합헌장(Charter of the United Nations: 이하 UN헌장) 제15장(제97조~제101조)에서 살펴볼 수 있다. UN헌장 제97조는 사무국은 사무총장과 기구가 필요로 하는 직원으로 구성된다고 규정하고 있다. 즉 사무국은 국제기구의 운영에 있어 실무적인 역할을 하는 행정기관이다.<sup>250)</sup>

실질적으로 사무국을 갖춘 RFMO 산하에는 조직이 세분화 되어있으며, 산하 조직들의 행정적 역할과 조율하는 역할을 하고 있다. 이는 기존 RFMO/As의 비교를 통해 살펴볼 수 있다.

첫 번째로 현재 북극주변 수산기구인 북서대서양수산기수(NAFO)와 북대서양 연어보존기구(NEAFC)를 통해 RFMO 중 상설 사무국을 두고 운영되는 RFB에 대해 살펴보고자 한다.

NAFO는 사무국을 포함하여 운영위원회, 과학위원회, 어업위원회로 구성되어 있다(제2조). 산하 조직간의 관계를 포함하여 기구의 조직·행정·재정 및 그 밖의 내부사항에 대해 감독 조정하는 운영이사회는 사무국장을 임명하며, 사무국은 운영이사회가 규정하는 기능을 수행한다(제3조, 제15조). 과학이사회는 어업에 미치는 환경적·생태적 요인을 포함하여 협약수역의 어업과 관련된 과학적 정보를 수집 관리하고 보고서/정보 및 자료를 발간하는 일을 한다(제6조-제10조). 이러한 과학이사회는 어업위원회에 관련 정보 또는 자문을 제공한다(제3조, 제15조). 어업위원회는 규제수역의 어업자원 관리 및 보존에 대한 책임을 지며, 규제수역 내 국제규제 및 실시에 관한 제안을 채택 할 수 있다. 이 채택안이 구속력을 가지기 위해서 사무국은 위원회가 채택한 제안의 발송 일자리를 명시하여 모든 당사국에게 송부한다. 제안에 대한 이의가 있는 당사국들은 40

---

250) 김대순, 전게서, 1464-1465쪽.

일이 경과하기 전에 사무국장에게 이의를 제기하면 구속 받지 않으며, 조치 후 1년이 경과한 이후에도 사무국을 통해 조치에 대해 구속받지 않겠다는 의사를 통고하면 구속력이 정지 된다. 즉 어업위원회의 제안에 대한 이의 제기 및 철회, 제안이 구속되는 조치 일자, 통고 접수 등 모든 일련의 과정들이 사무국을 통해 진행된다(제11조-제12조). 또한 당사국들에게 분담금을 통고하는 일도 사무국에서 하고 있다(제16조).

NEAFC는 협약의 목적을 위한 북동대서양 어업위원회(이하 어업위원회)를 두며, 그 산하 위원회와 부수적인 기구를 설립 할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 NEAFC는 모니터링 및 이행에 관한 상설위원회(Permanent Committee on Monitoring and Compliance: 이하 PECMAC), 관리 및 과학 상설위원회(Permanent Committee on Management and Science: 이하 PECMAS), 재정 및 운영위원회(Finance and Administration Committee: 이하 FAC)로 구성된 3개의 상임위원회(three Permanent Committees)를 두고 있다. 모니터링 및 이행에 관한 상설위원회의에 권고 및 제안하고자 하는 당사국은 회의 30일전 사무국에 송부하고 회람할 수 있도록 조치를 취해야 한다.<sup>251)</sup>

어업위원회의 사무국은 런던에 위치하고 있으며, 연 1회 당사국 정기회의가 개최된다(제3조 제6항). 어업위원회의 권고안은 구속력을 가지는데, 이에 대한 이의가 있는 당사국은 통고일로부터 50일 이내에 어업위원회에 이의를 제기해야 한다. 또한 어업위원회는 이의 및 철회 등을 당사국에게 통보해야 한다(제12조). 이러한 일련의 행정 일들을 사무국이 하는 것이다. 또한 NAFO와 마찬가지로 당사국들에게 분담금을 통고하는 일도 하고 있다(제17조).

이처럼 지역수산기구의 사무국은 기구의 산하 기관들과 밀접한 관계를 맺고 조율함으로써 기구가 원활히 활동하는데 많은 역할을 하고 있다.

두 번째는 RFMO이긴 하나 상설 사무국을 두지 않고 운영되는 형태로서, 전미열대참치위원회(IATTC)가 있다.

IATTC는 공동위원회의 형태로, 당사국에서 임명된 1-4명의 회원들로 구성된

---

251) <https://www.neafc.org/tor/pecmac> (검색일자: 2018.08.13)

국가분과(national section)를 구성하여 운영된다. 당사국들은 자국이 속한 국가 분과에 발생한 비용을 결정하고 지불한다. 또한 당사국 모두에게 공동으로 부담되는 부담금의 비율은 각국의 총어획량에 따라 결정되어 진다. 위원회는 가장 편리하다고 생각되는 곳에 하나 또는 이상의 본부를 설치 할 수 있으며, 최소 연 1회이상 위원회를 개최한다. 회의 날짜 또한 당사국들과의 합의에 의해 결정되어 진다. IATTC는 위원회에 의사결정을 위한 투표권이 분과별로 1표만 주어진다(제1조).

이에 반해, 중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약(CCBSP)는 RFMA 형태의 지역수산기구이다.

동 협약에 따라 CCBSP 연례당사국회의와 과학기술위원회를 두고 있다. 연례 회의는 당사국이 돌아가면서 개최하고, 다음 연례회의 장소는 바로 전 연례회의에서 결정하게 된다(제6조). 연례회의를 주최하는 당사국은 협약수역에서 실시중인 모든 보존 및 관리조치에 관한 기록을 발간하고 유지해야할 의무를 가진다(제4조).

과학기술위원회는 연례회의에서 결정되는 명태 및 그 밖의 해양생물자원에 관한 정보를 편집·교환·분석하고, 연례회의에서 조희한 과학문제를 조사한다. 이러한 과학조사 결과를 연례회의에 보고하고, 다른 의견이 있을 경우 그 견해도 포함하여 당사국들이 알 수 있도록 해야 한다. 또한 당사국들은 협약의 목적을 달성하기 위해 필요한 생물학적·기술적 자료들을 매년 과학기술위원회에 제출 할 의무를 가진다(제9조-제10조). 즉, 회의를 주최하는 당사국이 사무국의 역할까지 맡게 되는 것이다.

CCBSP는 당사국이 명태어업을 하는 6개국으로만 구성되어 있으며 협약수역이 미국과 러시아로 둘러싸인 좁은 해양이다. 이러한 특징으로 인해 연례당사국 회의의 로테이션 개최가 가능하며, 당해 주관국가가 회의를 조율하기 용이하고 그 역할 또한 타 지역수산기구에 비해 복잡하지 않은 것으로 사료된다.

현재 FAO에 등록된 지역수산기구 50개 중 CCBSP와 「남인도해 어업협약(South Indian Ocean Fisheries Agreement: 이하 SIOFA)」 2개를 제외한 RFB는

사무국을 갖춘 기구 또는 위원회의 형태로 존재하고 있다. 이는 지역수산기구의 원활한 활동에 있어 사무국이 중요한 역할을 하고 있다는 것을 보여주는 증거라 할 수 있다.

중앙북극공해의 지역수산기구는 다수의 국가가 회원국이 될 가능성이 높다.

앞 장에서 언급한 바와 같이, 동 수역은 북극연안국가들 뿐만 아니라 비연안 국가들에게도 많은 관심을 받고 있는 수역이다. 현재 CAOF협정에 참여한 국가는 연안 5개국을 포함한 10개국으로, 이미 CCBSP 당사국의 수보다 많다. 또한 향후 어장이 형성될 경우 더 많은 국가가 가입 및 비준을 통해 당사국이 될 가능성도 배제할 수 없다.

당사국이 많은 지역수산기구가 RFMA의 형태로 설립되어 기존의 로테이션 방식을 취하게 된다면, 개최 당사국에게 많은 책임과 부담을 주게 될 것이다. 즉 개최 당사국이 회의를 개최하고 모든 것을 조율할 책임을 가지게 된다는 것을 의미한다. 다시 말해, 주관국가의 주된 업무인 연례 회의의 개최뿐만 아니라, 사무국의 기능인 회의 제기 및 철회·제안이 구속되는 조치 일자·통고 접수 등 모든 일련의 과정과 당사국들에게 분담금을 통고하고 기타 행정업무들을 모두 주관국가가 해야 하는 것이다.

당해 개최 당사국이 이를 충분히 해결할 능력을 가진 국가가 아니라면 회의 개최 준비의 미비·당해 기구의 규제정책의 통일성 결여 등과 같은 지역수산기구의 운영에 많은 문제점을 야기 할 수 있다. 또한 어업정책, 환경문제 등과 같이 장기간의 시간을 요구하는 문제에 대해 소홀해 질 수 있으며, 그 연속성이 저해 될 수 있다.

따라서 중앙북극공해는 로테이션 방식의 RFMA의 형태가 아닌, 행정 역할을 하는 사무국을 포함한 RFMO 형태의 기구 또는 위원회가 적합하다고 할 수 있다.

그러나 상설 사무국을 두고 엄격하게 운영되고 있는 형태의 RFMO는 원양어업국인 우리나라에게 긍정적인 영향만을 주는 것이 아니다. 따라서 이러한 형태보다는 당사국의 폭넓은 재량권이 인정되는 형태의 RFMO가 우리나라에게 적합한 형태라고 생각된다.

### 3. 신설 지역수산기구 설립협정(안)의 주요내용

FAO는 지역수산기구란 과학적 정보와 데이터의 수집을 통하여 월경어종, 경계왕래성어종, 고도회유성어종을 관리하고자 하는 기구로서, 당사국이 서로 협력하는 기술적 방법이라고 명시하고 있다.<sup>252)</sup> 이들의 주요 역할로 어업자원 관리, 생태계적 접근의 적용, 부수어획(by catch)과 IUU 어업의 최소화, 사전예방적 접근의 사용, 의사결정과정의 투명성을 포함하고 있다고 언급하고 있다. 이와 함께 의사결정과정은 적법하고 효과적인 방식으로 보전 및 관리 조치의 채택을 용이하게 하는 의사 결정 절차에 관한 합의, 의사결정과정의 투명성, 분쟁해결 절차, 관련 정책 시행을 위한 의사결정절차의 강화로 나누어 설명하고 있다.<sup>253)</sup>

또한 RFMO/As는 기구의 목적, 목적의 기능과 이행수단, 기구의 법적 체계, 협약수역, 대상 어종 또는 어족, 기본 관리구조 등의 모든 내용을 포함하여야 한다고 명시하고 있다.

중앙북극공해에 신설될 RFMO 역시 상기의 내용들이 포함되어 있는 구조로서 사전에 그 안(agenda)에 대한 합의가 이루어져야 할 것으로 생각된다.

#### 가. 지역수산기구의 설립 목적

신설 될 RFMO는 새로운 어장이 형성되고 상업적 어업이 이루어 질 때, 대생 어종을 보호하고 규제하기 위해 설립되는 것이다. 따라서 기존 RFMO와 유사한 목적을 채택하는 것이 적합하다 여겨진다.

동 RFMO는 협약수역 내 관리 어종을 보존 및 관리하고 지속가능한 이용을 목적으로 설립되어야 할 것이다. 또한 CAOF협정과 같이 신설 RFMO 또한 사전

252) <http://www.fao.org/fishery/rfb/collection/2/en> (2018.10.24)

253) <http://www.fao.org/fishery/topic/16810/en> (2018.10.24)

예방적 접근을 통하여 최대지속가능한 수준까지 목표종의 회복과 유지를 위한 최적의 이용을 독려하기 위한 목적으로 설립되어야 할 것이다.

#### 나. 협약수역의 설정 및 목표 어종

기존 RFBs는 기준에 따라 2가지 방법으로 협약수역을 설정하고 있다.

첫째는 태평양연어위원회(PSC)의 연어와 중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약(CCBSP)의 명태 같이 목표 어족자원을 기준으로 한다. 이 경우에는 명확한 목표종이 서식하고 있어야 한다. 협약수역의 범위는 대상 어종의 이동과 서식지를 중심으로 설정된다.

이에 반해, 남동대서양수산기구(SEAFO)나 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR), 남태평양상설위원회(CPPS)는 어장을 중심으로 협약수역을 설정하는 방법이다. 이는 하나의 어족자원을 중심으로 하는 것이 아니라, 협약수역 내의 해양생물 자원에 대해 관리하는 방법이다.

중양북극공해의 경우 어떠한 어족자원에 의해서 어장이 형성될지 명확하지 않다. 또한 단순한 어종의 이동이 상업적 어업으로 이루어 질 것인가에 대한 것도 미지수이다. 상업적 어업이 이루어지기 위해서는 이동 어족자원이 상품으로써의 가치가 있으며, 어업이 성행 될 만큼 개체수가 풍부하여 상업적 이익이 발생해야 한다.<sup>254)</sup> 현재 중양북극공해로 이동이 예상되는 어족자원들을 보호하고 있는 북서대서양수산기구(NAFO)와 북동대서양수산위원회(NEAFC)도 어종이 아닌 어장을 중심으로 협약수역을 설정하고 협약수역 내 모든 어족을 관리 대상으로 하고 있다. 이는 동 수역에 적합한 협약수역 설정형식을 모여주는 예시라 할 수 있을 것이다. 따라서 신설 RFMO는 어족자원을 기준으로 설정하는 것보다는 상업적 어장의 형성을 기준으로 협약수역을 설정하는 것이 중양북극공해에 더 적합한 방법이라 하겠다.

또한 어장형성에 따른 협약수역을 설정하고 협약수역 내 서식하고 있는 모든

254) [https://www.sciencedaily.com/terms/commercial\\_fishing.htm](https://www.sciencedaily.com/terms/commercial_fishing.htm) (2018.10.25.)

생물자원의 관리를 규정하는 것이 바람직하다 여겨진다.

#### 다. 협약의 형태

앞서 살펴본 바와 같이 RFMO의 형태는 하나의 상설 사무국을 두는 형태와 하나 또는 그 이상의 장소에 사무국을 두고 당사국에게 많은 재량권을 부여하는 형태로 나눌 수 있다. 원양어업국인 우리나라의 입장에서 볼 때, 하나의 상설 사무국을 두고 설립 협약에 그 역할을 엄격하게 규정하는 형태보다는 많은 부분을 당사국의 재량에 맡겨두는 형태가 더 유리할 것으로 사료된다. 따라서 신설 RFMO의 형태는 전미열대참치위원회(IATTC)를 모델로 하여 당사국에게 많은 재량권을 부여하는 RFMO의 형태가 적합할 것으로 생각된다.

또한 신설될 RFMO는 기존 다수의 지역수산기구와 같이 원당사국과 신규당사국 모두 동등한 권리를 누릴 수 있도록 규정하는 것이 바람직하다. 국가별 쿼터제 등의 설정에 있어 동등한 권리를 누릴 수 있도록 규정함으로써, 신규당사국들이 위원회 가입을 회피하여 발생할 수 있을 비규제어업을 예방할 수 있을 것이다.

#### 라. 위원회의 구성

신설될 RFMO의 위원회 구성 역시 전미열대참치위원회(IATTC)를 모델로 하여 구성할 수 있을 것이다.

즉, 위원회는 당사국 정부가 임명한 1-4명의 국가분과(nation sections)를 구성하고, 매년 최소 1회 이상의 위원회를 개최하도록 한다. 이는 타 RFMO와 달리 국가분과라는 제도를 도입하여 위원회와 유사한 권한을 부여함으로써 당사국에게 많은 재량권을 부여한다. 상설 사무국을 설치하는 대신, 가장 편리하다고 생각되는 하나 또는 그 이상의 장소에 본부를 설치하도록 결정할 수 있도록 규정

함으로써 위원회의 업무를 신속하게 처리할 수 있을 것이다.

동 RFMO의 위원회는 의장과 간사를 선출함에 있어 국적을 서로 달리하여 모든 당사국이 당해 사무를 대표할 수 있는 동등한 기회를 제공하고, 의사결정이 한쪽으로 치우치지 않도록 견제할 수 있을 것이다. 또한 이전 의장 및 간사와 국적을 달리함으로써 한 국가의 지속적인 권한 행사를 예방할 수도 있을 것이다. 이와 함께 동 RFMO는 위원회 차원의 공청회를 개최뿐만 아니라, 각 국가분과 역시 자국 내에서 공청회(public hearing)를 개최할 수 있도록 하여 당사국의 국내 의견이 반영 될 수 있는 기회를 제공할 수도 있을 것이다.

#### 마. 어업 규제 제도

제3장에서 살펴본 바와 같이, RFMO가 어업을 규제하는 관리 조치는 매우 다양하다. 이 중 총허용어획량 설정과 쿼터제는 어장을 중심으로 협약수역으로 설정하는 RFMO와 어종을 중심으로 협약수역을 설정하는 RFMO 모두 사용하는 관리 방법이다.<sup>255)</sup>

총허용어획량과 쿼터제의 경우는 어종에 따라 많은 차이가 나타난다. 따라서 이를 설정하기 이전에 반드시 과학조사가 선행되어야 한다. 어종을 중심으로 협약수역을 설정한 RFMO인 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)는 기존 어획량을 근거로 총허용어획량을 설정하는 것이 아니라 과학이사회에서 검토한 과학적 조사를 근거로 당사국들이 공동으로 설정하고 있다. 중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약(CCBSP)은 어족자원의 자원량에 따라 허용어획량을 설정하고 각국의 쿼터를 배분하며, 전미열대참치위원회(IATTC)은 쿼터의 분배량만큼 분담금을 지급하도록 하고 있다. 어장을 중심으로 협약수역을 설정한 북대서양수산기구(NAFO)는 산하의 어업위원회를 통해 어획량을 할당하며, 북동대서양수산위원회(NEAFC)은 위원회의 권고를 통해 어획량을 관리하고 있다.

---

255) Donald R. Rothwell, *et al.*, *The Law of the Sea* (UK: Oxford university press, 2017), pp. 451-452.

또한 어장을 중심으로 협약수역을 설정한 RFMO는 협약수역 내 생물자원을 보호하기 위하여, 선박에 대해 승선·검색·나포 할 수 있도록 권한을 부여하여 있다. 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)는 이러한 권리와 함께 기국의 소추권을 부여하고 있으며, 지중해종합수산물위원회(GFCM)은 어획방법·어구의 이용·금어기와 수획기 설정의 방법을 취하고 있다. 또한 모든 국가에게 이를 이행할 수 있는 국내법을 제정하도록 규정 있다.

중앙북극공해와 같이 협약수역의 어족자원을 예측할 수 없는 상태에서 단정적으로 어업 규제 제도를 마련한다는 것에 현실성이 부족할 수 있다. 따라서 동 RFMO는 다양한 목표 중의 서식 가능성을 열어두고, 어장을 중심으로 협약수역을 설정하고 있는 기존 RFMO의 어업규제방법을 채택하는 것이 요구된다. 다양한 방법을 설정함으로써, 동 수역에 새로운 어장이 형성 될 경우 즉각적으로 그에 적합한 규제 방안을 선택할 수 있을 것이다.

#### 바. 의사결정

앞서 살펴본 바와 같이, 기존 RFBs는 의사를 결정함에 있어 총의, 만장일치, 다수결, 합의 등 다양한 방법을 채택하고 있다. 즉, 중서부태평양수산물위원회(WCPFC)와 같이 모든 의사결정의 총의로 하는 기구가 있는 반면, 남동대서양수산물기구(SEAFO)와 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)와 같이 실질적 문제와 절차적 문제로 나누어 총의방식과 다수결을 함께 사용하는 기구도 있다. 다수결 방식도 남태평양상설위원회(GFCM)와 같이 단순다수결을 하는 채택하는 기구와 북서대서양수산물기구(NAFO)와 같이 의결정족수에 다수결 방식을 사용하는 기구도 있다.

동 신설 RFMO는 그 위원회를 전미열대참치위원회(IATTC)와 같이 각 국가분과로의 구성을 제안하고 있는 것과 같이, 투표권의 부여 방법 또한 IATTC와 같이 각분과가 1개의 투표권을 가지는 것이 적합할 것이다. 한 국가분과는 한 국가로 구성되어 있으므로, 한 국가에게 1개의 투표권을 부여하는 다른 기존 RFBs

와 실질적인 측면에서 동일하다고 하겠다.

의사결정 방법은 CAOF협정과 기존의 많은 RFMO(IATTC, SEAFO, CCBSP, CCAMLR)에서 사용하고 있는 것과 같이, 당해 문제가 실질적인 문제인 경우 의사결정은 회의에 참석한 협약당사국의 총의로 결정하고, 절차적 문제에 대해서는 투표를 통하여 단순 다수결로 의사 결정을 하도록 하는 방법을 제안한다. 실질적인 문제를 총의로 하는 것은 의사를 결정하기 전 당사국들의 의견을 충분히 수용하기 위한 것이고, 절차적 문제는 단순 다수결 방법을 사용함으로써 보다 간편하게 의사를 결정할 수 있을 것이다. 어느 당사국이 실질적 문제인가에 대한 고려를 한다면, 기존의 RFMO와 같이 그 문제는 실질적 문제로 간주하여 의사결정 과정을 진행하도록 하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

#### 사. 분쟁해결제도

북극해 주변 기존 지역수산기구 중 중부베링해 명태자원의 보존과 관리에 관한 협약(CCBSP)는 분쟁이 발생한 경우 평화적인 방법으로 서로 협의하도록 규정하고 있으며, 북대서양수산기구(NAFO)는 분쟁에 대한 명시적인 규정이 없다.

이에 반해, CAOF협정은 1995년 유엔공해어업이행협정 당사국 여부에 상관없이 동 협정의 이행과 적용에 관한 분쟁은 유엔공해어업이행협정 제8부 분쟁해결 조항을 준용한다고 규정하고 있다.

동 이행협정 제8부는 분쟁해결을 위해 교섭·심사·중개·조정·중재·사법적 해결과 같은 평화적 방법에 의한 해결을 의무로 하고 있으며(제27조), 분쟁을 방지하기 위한 협력과 소지역 및 지역 수산기구의 신속한 의사결정 절차에 합의하고 필요시 이를 강화하도록 규정하고 있다(제28조). 또한 기술적 성격의 분쟁의 경우 임시 패널을 설치할 수 있도록 규정하고 있다(제29조). 동 이행협정의 분쟁해결절차는 동 이행협정의 당사국 여부에 상관없이 동 이행협정의 해석 및 적용에 관한 분쟁, 경계왕래성어족 및 고도회유성어종의 보존 및 관리에 관한 분쟁, 소지역 및 지역수산기구 협정의 해석 및 적용에 관한 분쟁에 모두

준용할 수 있도록 규정하고 있다(제30조). 지역수산기구의 분쟁까지 포함하고 있는 동 규정은 지역수산기구의 분쟁해결에 적합한 절차로 생각된다.

따라서 신설 RFMO도 CAOF협정과 같이 유엔공해어업이행협정의 당사국 여부에 상관없이 동 이행협정 제8부의 분쟁해결절차를 준용하도록 규정할 수 있을 것이다.

#### 아. 타 협약과의 관계

타 협약과의 관계는 유엔해양법협약과 CAOF협정, 기존 RFMO를 모델로 하여 규정하는 것이 적합하다고 생각된다.

즉, 신설될 RFMO의 어떠한 조치도 유엔해양법협약과 유엔공해어업이행협정을 포함한 관련 국제법조항의 의무를 준수해야 할 것이다. 또한 동 RFMO는 양립가능한 다른 협정으로부터 발생한 권리·의무와 타국이 향유하는 권리 및 동 위원회에 따른 의무 수행에 영향을 미치지 않는다. 또한 어업자원 관리와 관련된 기존 국제수단(international mechanism)의 역할과 권한을 약화시키거나 상충하지 않도록 규정하는 것이다.

#### 자. 타 지역수산기구와의 관계(전환어업제도)

중양북극공해에 신설된 RFMA는 전환어업제도의 도입이 요구된다.

동 수역은 대양이나 단일의 공해로 이루어져 있다. 따라서 상업적 어업이 가능한 중양북극공해 어장이 형성되어 복수의 RFMO가 지역적으로 연계하여 설립될 가능성이 높으며, 어종들의 이동 범위가 중복될 가능성 또한 높다. 이러한 이웃한 RFMO간 전환어업이 가능하도록 규정하는 것이 중양북극공해에서 어업을 하는 국가들에게 유리할 것으로 생각된다.

전환어업제도는 중서부태평양수산위원회(WCPFC)를 모델로 한 형태로 협약수

역이나 목표 어종이 중복되는 경우 전환어업이 가능하도록 타 위원회와 협력할 의무를 부담하도록 하는 것이다. WCPFC는 이를 위해 양 기관 또는 다수의 기관간의 협약 및 양해각서 등을 체결하도록 하고 있다. 중앙북극공해의 경우 이웃한 RFMO간 전환어업이 가능하도록 RFMO 설립 협의 단계에서부터 논의되는 것이 요구된다.

이 제도는 어업을 하기 위해 이웃한 모든 RFMO를 가입해야하는 번거로움을 줄이고, 어업의 범위를 확대할 수 있는 효과를 가져온다. 이는 원양어업국인 우리나라의 입장에서 국익에 도움이 되는 제도로 생각된다.

### 제3절 우리나라의 대응방안

현재 우리나라는 CAOF협정을 비준하기 위한 국내법 절차가 진행 중 이다. 이는 우리나라가 중앙북극공해에서의 우리의 위치와 입장에 대한 정확한 인식이 필요한 시점이라는 것을 의미하는 것이다. 현재의 판단에 의한 기준에 따라 동 수역에 접근하는 우리의 태도와 의사 결정의 방향이 달라질 것이다. 따라서 우리는 현재 비준 단계에서부터 순차적으로 문제를 인식하고 그에 적합한 대응방안을 마련해야 할 것이다.

첫 번째 단계는 동 협정의 비준여부를 결정하는 것이다. 이를 위해서는 반드시 원양어업국이며 비북극권 국가인 우리나라의 입장이 반영된 검토가 이루어져야 한다.

CAOF협정은 중앙북극공해에 법적 구속력을 가진 최초의 국제문서로서 동 수역의 적합한 어업자원 관리 제도를 마련하기 위한 협정으로서의 의의를 가진다. 그러나 앞서 동 협정의 문제점에서 살펴보았듯이, 동 협정의 일부 규정은 연안국의 특수한 이익 고려, 북극연안국들의 지역해화 움직임과 상업적 어업개시의 부정적인 입장, 상업적 어업의 제한적 허용에 의한 모라토리움 등 우리나라의 입장에서 불리한 조문들이 존재한다. 또한 동 협약안은 유보선언이나

해석선언에 대한 규정의 부재로 인하여 일부 조항의 유보나 해석선언도 힘들 것으로 보인다.

그러나 이러한 문제점들로 인해 우리가 비준을 유보한 상황에서 상업적 어업이 개시되고 우리나라의 선박들이 동 수역에서 어업을 하게 된다면, 우리나라 선박들은 IUU어업 선박으로 지정 될 것이며 우리나라는 IUU어업국으로 지정될 가능성 또한 높아지게 된다.<sup>256)</sup> 그로 인한 국가의 위신도 떨어지게 될 것이다.

따라서 동 협정을 비준하여 잠재적인 IUU어업을 미연에 차단하고, 향후 동 수역의 어업자원 관리제도에 원양어업국인 우리의 입장을 직접적으로 반영하는 것이 우리의 국익에 적합한 방법으로 사료된다.

두 번째는 중앙북극공해의 해양환경에 적합한 새로운 RFMO의 설립을 적극적으로 추진하는 것이다. 동 협약안이 상업적 어업개시를 위한 한시적이며 잠정적인 성격을 가지고 있다는 점과<sup>257)</sup> 새롭게 신설될 RFMO의 관리조치에 의해 대체될 수 있다는 사실은 원양어업국인 우리나라 입장에서 매우 고무적인 것이라 할 수 있을 것이다.

이에 우리나라는 향후 과정을 진행하기 위해서 동 협정을 비준하고, 다른 교섭당사국들의 비준을 독려하여 동 협정이 빠른 시일내에 발효될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 또한 동 협정의 발효와 함께, RFMO/As 설립개시 여부에 대한 회의를 개최를 적극적으로 추진하여 우리의 입장이 반영된 새로운 어업자원 관리제도로 대체될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

세 번째는 CAOF협정 발효 이후, 우리나라의 대응으로 동 협정을 이행하기 위해서 우리나라는 공동과학조사프로그램에 대한 구체적인 계획 수립이 필요하다. 비북극권 국가로 지리적으로 불리한 위치에 있는 우리나라는 공동과학조사 프로그램을 위해 북극연안국들과의 긴밀한 관계가 요구된다. 또한 중앙북극공해에 대해 지역해적인 접근으로 상업적 어업개시에 부정적인 북극연안국들에

---

256) 우리나라는 2013년 1월 미국으로부터 IUU어업국에 지정된 바 있으며, 동년 11월 EU로부터 IUU어업 대응에 비협력 제3국으로 지정 통보받았다. 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 35쪽.

257) 서원상·신형철, 전계발표문, 53쪽.

대항하기 위해서는 비국권국가들과의 연대도 필요하다. 따라서 우리나라는 잠재적인 모든 당사국들과의 긴밀한 관계가 요구된다. 이를 위해 다양한 방법의 학문적 교류 및 컨소시엄 개최, 협업과제 발굴 등과 함께 외교적인 교류도 요구된다.

네 번째는 대응방안은 국내적으로 정책을 수립하는 것이다.

현재 우리나라는 2013년 12월 3일 「북극정책 기본계획」을 수립하고 2013년부터 2017년까지의 북극에 대한 정책을 마련하였다. 이와 함께 매해 지난 1년간의 성과와 당해 연도의 추진계획에 대한 시행계획을 수립하고 진행하였다. 제2차 북극정책은 2018년 7월 27일 「북극활동 진흥 기본계획」<sup>258)</sup>이 수립되었으나, 시행계획은 현재 수립되어 있지 않다.

제2차 기본계획은 2018년부터 2022년까지의 우리나라 북극 정책으로 4대 전략 13개의 추진과제를 마련하고 있다. 4대 전략은 북극권과의 상생하는 경제협력 성과 창출, 책임있는 옵서버로서 북극 파트너십 구축, 인류공동과제 해결을 위한 연구활동 강화, 북극정책 추진을 위한 역량강화로 추진할 예정이며, 중앙북극공해 어업에 대한 부분은 첫 번째 전략, 네 번째 과제로 선정되어 있다.

그러나 정책은 CAOF협정의 후속작업에 적극 대응하고, 한국·미국, 한국·러시아와의 북극해 수산자원공동조사 추진만을 설정하고 있을 뿐 그에 대한 구체적인 대안은 마련되어 있지 않다. CAOF협정의 후속작업에 대한 정확한 방향이 설정되어 있지 않은 현 정책은 동 수역에 대한 회의에서 우리나라가 주도적인 역할을 하기에는 부족하다. 이러한 정책은 단지 주어진 상황에 대처하고, 이에 대응하기에 급급할 것으로 예상된다. 동 협정의 잠재적 당사국은 우리나라를 포함하여 총 10개국이다. 그러나 정책에는 단순히 2개국만이 열거하고 있을 뿐이다. 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 입장을 적극 반영하기 위해서는 모든 당사국들과의 긴밀한 관계가 요구된다.

중앙북극공해의 어업제도는 빠르게 변화하고 있다. 이에 대응하기 위해서는 매해 수립되는 시행계획을 통하여 보다 세부적이며 단계적인 방법의 접근이 요

---

258) 제2차 정책을 수립하는 과정에서 명칭이 변경되었다.

구된다.

## 제4절 소결

본 장에서는 CAOF협정의 문제점 및 한계점과 이행방안, 동 수역에 추가적으로 신설될 RFMO/As의 설립방향, 우리나라의 대응방안에 대해 살펴보았다.

CAOF협정은 중앙북극공해가 국제해양법 상의 공해임에도 불구하고, 북극연안국들의 특수한 이익을 고려한다는 점을 명시하고 있다. 이는 국제협약상의 공해 어업자원 관리질서에 부합하지 않는 형태이다. 또한 북극연안국들의 상업적 어업 개시에 대한 부정적인 입장과 중앙북극공해를 지역해화 하려는 태도를 그대로 반영하고 있다. 이는 비북극권 국가인 우리나라에게는 불리한 조항이 분명하다. 이와 함께 동 협정은 향후 추가 신설되는 RFMO/As에 의한 조치로만 상업적 어업을 개시할 수 있도록 하고 있다. 이는 상업적 어업에 대한 모라토리움으로 원양어업국인 우리나라의 입장에는 매우 부정적인 측면이다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 동 협정은 중앙북극공해 법적 구속력을 가진 최초의 어업자원 관리 규범이라는 것에 의의가 있다. 또한 한시적이고 잠정적인 협정으로 향후 새로운 어업자원 관리체제에 의해 대체될 수 있다는 점은 우리나라에게는 긍정적인 측면이다. 따라서 상업적 어업을 개시하기 위해서는 CAOF협정의 발효 및 시행이 요구된다.

동 협정은 상업적 어업의 개시를 위하여 과학적 조사와 시험조업, 검토를 위한 당사국회의, 추가적인 RFMO/As의 설립 협상 개시여부의 규정을 마련하고 있다. 이를 이행하기 위해서는 제3장에서 살펴본 기존 RFMO/As들의 관리조치 방법을 차용할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 RFMO/As는 해당 수역에 적합한 형태로 설립된 것으로 중앙북극공해에 적용하기 위해서는 동 수역의 특수한 성격에 맞도록 수정되어 적용되어야 할 것이다.

추가적인 RFMO/As의 설립 역시 동 수역의 특성에 맞도록 설립되어야 한다. 중앙북극공해는 5대양 중의 하나인 거대한 대양이다. 이러한 대양은 하나의 지

역수산기구가 관리한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 이는 기존 RFMO/As의 협약수역을 보아도 확인 할 수 있다. 기존 수산기구는 연안국의 관할권 내측수역과 외측수역의 일부를 협약수역 또는 관할수역으로 설정하여 해당 수역의 어종 및 서식지 등 어업자원을 관리하고 있다. 이는 효율적인 어업자원 관리를 위한 것으로 넓은 면적의 중앙북극공해를 단일 RFMO/As가 관리 할 경우 그 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 또한 해양탐사기구인 ICES를 제외한 NAFO, NEAFC, CCBSP, NASCO는 북극해 일부를 포함하고 있는 수산기구임에도 불구하고 협약 대상 어종과 서식지, 관리방법 등이 상이하다. 이는 북극해는 넓은 면적만큼 다양한 해양환경을 지니고 있다는 것을 보여주는 증거라 할 수 있다.

따라서 중앙북극공해는 새롭게 형성되는 어장의 특성에 따라서 그에 적합한 복수의 RFMO/As를 설립하는 것이 타당하다 하겠다.

기존의 RFMO/As에서 살펴볼 수 있듯이 현재 50개의 RFBs 중 2개의 RFBs를 제외한 48개 RFBs가 행정역할을 하는 사무국을 갖춘 RFMOs의 형태를 취하고 있다. 이는 어업자원을 관리하는데 행정 제반 업무를 당사국의 로테이션 방식으로 진행하는 RFMA의 형태보다는 RFMO의 형태가 더 용이하다는 것을 보여주는 반증이라 하겠다. 따라서 중앙북극공해에 설립되어질 RFBs의 형태는 RFMO가 적합하다고 할 수 있다. 그러나 원양어업국인 우리나라의 입장에서는 상설 사무국을 두고 엄격하게 어업을 관리하는 기구의 형태보다는 당사국의 재량권을 많이 부여한 위원회의 형태가 더 적합할 것으로 사료된다. 이 위원회는 IATTC를 그 모델로 찾아 볼 수 있다.

FAO는 지역수산기구는 그 목적과 목적의 기능 및 이행수단, 기구의 법적 체계, 협약수역, 대상어종, 기본관리구조를 담고 있어야 한다고 설명하고 있다. 이에 중앙북극공해에 추가적으로 신설될 RFMO 역시 그 내용을 담고 있어야 할 것이다. 이에 다음과 같은 형태가 적합할 것으로 사료된다.

신설 위원회는 협약 수역 내 어종의 보존과 관리 및 지속적인 이용을 위한 목적으로 신설되며, 협약수역은 어장의 형성에 따라 달라질 수 있도록 한다. 새로운 어장에 서식하게 될 어족자원을 단정 할 수 없으므로, 동 수역에 서식하

는 모든 생물자원으로 규정하여 그 범위를 한정하지 않아야 할 것이다. 동 위원회는 당사국 정부가 임명한 1-4명으로 구성된 국가분과에 의해 구성되고, 회의 일자 장소는 위원회가 결정하도록 한다. 어업의 규제 또한 어종에 따라 달라질 수 있는 사항으로 현재 기존 RFMO/As가 사용하고 있는 총허용어획량 및 쿼터제 뿐만 아니라 어업금지, 치어의 통제, 산란기의 금어기 설정 등 다양한 제도를 마련한다. 의사결정 방식은 실질적 문제와 절차적 문제로 나누어 실질적 문제는 총의방식으로, 절차적 문제는 다수결에 의한 방식으로 나누어 설정하였다. 분쟁해결제도는 CAOF협정의 내용을 그대로 적용하여 1995년 유엔공해 어업이행협정의 분쟁해결제도를 따르고, 이는 동 이행협정의 당사국 여부와는 상관없이 없다. 동 기구의 조치는 기존 공해 어업자원 관리질서를 해하는 것으로 보지 않음을 규정한다. 또한 동 위원회는 WCPFC의 관리 방법과 같이 중앙북극공해에 신설될 복수의 RFMOs와 전환어업이 가능하도록 협약이나 양해각서를 체결하는 방식을 채택 할 수 있다.

<표 3> 중앙북극공해 지역수산기구 설립협정(안)

	신설 지역수산기구의 내용	기존 RFMO/As	비고
설립목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>협약수역 내 관리 어종을 보존 및 관리하고 지속 가능한 이용을 위한 것으로 사전예방적 접근을 통하여 최대 지속가능한 수준의 목표종의 회복과 유지를 위한 최적을 이용을 독력</li> </ul>		
협약수역 및 목표 어종	<ul style="list-style-type: none"> <li>상업적 어장의 형성을 기준</li> <li>협약수역내의 생물자원 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SEAFO</li> <li>CCAMLR</li> <li>CPPS</li> </ul>	
협약의 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>원당사국과 신규당사국 모두 동등한 권리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IATTC</li> </ul>	
위원회구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>협약 당사국이 임명한 1-4명으로 구성된 국가분과로 구성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>IATTC</li> </ul>	
어업규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>어업금지, 치어통제, 산란기의 금어기 설정 등 다양한 방법을 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CCSBT</li> <li>CCSBP</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과학적 조사를 바탕으로 한 총허용어획량</li> <li>• 분담금의 비용에 따른 쿼테제 분배</li> <li>• 관련 국내법 제정</li> <li>• 승선, 검색, 나포권 부여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IATTC</li> </ul>	
의사결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1분과별 1개의 투표권</li> <li>• 실질적인 문제-총의방식</li> <li>• 절차적인 문제-단순다수결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IATTC</li> <li>• SEAFO</li> <li>• CCBSP</li> <li>• CCAMLR</li> </ul>	
분쟁해결제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유엔공해어업이행협정 제8장 분쟁해결조항 준용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CACF협정</li> </ul>	
타협약과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 국제해양법협약에 관한 입장이나 견해를 해하지 않는 입장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CACF협정</li> </ul>	
타 지역수산기구와의 관계 (전환어업제도)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협약수역과 목표 어종이 중복되는 경우 협약 및 양해각서를 통한 전환어업 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• WCPFC</li> </ul>	

CAOF협정이 발효되고, 일련의 과정을 진행함에 있어 우리나라는 이에 대한 대응방안을 마련해야 할 것이다. 이러한 대응방안은 현재의 비준시점에서부터 단계적으로 접근해야 한다.

먼저 CAOF협정의 내용과 문제점 및 한계점을 분석하고, 이를 극복할 수 있는지에 대한 검토가 필요하다. 동 협정의 모든 규정이 우리에게 불리하지 않은 것은 아니나 비준을 통해 우리가 얻을 수 있는 국익은 더 클 것으로 사료된다. 따라서 동 협정을 비준하고 발효할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 협정 발효 후 우리는 모든 잠재적 당사국들과 긴밀한 관계를 유지하여 우리의 입장이 적극 반영될 수 있도록 노력해야 한다. 동 수역의 추가적인 RFMO/As의 설립을 위한 회의 개최를 적극 추진하여 동 협정이 우리의 국익을 반영한 새로운 어업 자원 관리제도로 대체 될 수 있도록 해야 할 것이다.

국제적인 노력뿐만 아니라 국내적 노력도 필요하다. 우리나라는 현재 제2차 북극활동 진흥 기본계획이 수립되어 시행되고 있다. 그러나 동 기본계획은 북

극해 정책 중 이 부분을 미미하게 다루고 있으며, 그 내용 또한 구체적이지 않다. 따라서 매년 수립되는 시행계획을 통해 보다 구체적이고 체계적인 정책을 수립하고, 이에 대한 시행이 요구된다.



## 제5장 결 론

기후변화로 인한 영향을 가장 많이 받고 있는 중앙북극공해는 어족자원의 이동과 새로운 어장 형성 가능성으로 최근 수산업분야에서 많은 관심을 받고 있는 수역이다.

중앙북극공해는 북극연안국들의 관할권 외측 수역으로 국제해양법상의 공해이다. 공해는 전통적인 공해어업의 자유가 적용되는 수역이나, 현대 공해어업 자원 관리질서는 많은 부분에서 공해의 자유를 제한하고 있다.

국제관습법에 의해 규율되어 온 공해제도를 성문화시킨 1958년 공해협약과 공해의 자유에 대한 한계를 최초로 명문화시킨 1958년 공해생물자원협약을 시작으로 많은 협약들이 제한적 공해의 자유를 규정하고 있다. 특히, 해양의 질서에 많은 변화를 가져온 1982년 유엔해양법협약은 공해 자유를 행사함에 있어 ‘다른 국가의 이익을 적절히 고려’ 하여야 한다고 명시함으로써 그 한계에 대해 규정하고 있다.<sup>259)</sup> 또한 어족자원을 세분화하여 그 특성을 고려한 규정을 마련하였다. 1995년 유엔공해어업이행협정은 공해의 어족자원의 보존과 관리에 있어 국제환경법의 원칙인 사전예방적 접근의 방법을 도입하여 어종을 보존 및 관리하자고 하였다. 또한 RFMO/As라는 기술적 제도를 의무화함으로써 공해어업의 자유를 더욱 제한하는 효과를 가져왔다. 1997년 CCAMLR에 의해 첫 등장한 IUU어업의 개념은 공해어업자원 관리질서에 또 다른 변화를 가져왔다. 불법어업과 비보고어업을 규제하던 기존 제도에서 비규제어업이라는 개념을 도입하여 어족자원 관리의 범위를 확장하였다. 2001년 채택된 IUU어업 방지를 위한 국제행동계획은 비록 구속력은 없으나, IUU어업에 대한 명확한 개념을 정립하고 이를 특화시킨 국제문서이다. IUU어업에 대해 구속력을 가진 최초의 협약인

259) 이석용, “국제법상 지역수산기구의 지위와 현황”, 28쪽.

2009년 항만국조치협정은 2016년 발효되어 IUU어업을 차단하기 위한 관리 조치를 시행하고 있다. 동 협정은 기국 중심의 어업자원 관리체제에서 항만국에게로 관리조치의 대상을 전환시키는 효과를 가져왔다.<sup>260)</sup>

현대 공해 어업관리 제도를 분석해 보면 어업자원에 대해 사전예방적 접근방식을 적용하여 보존 및 관리하고, 지역수산기구를 통한 협력을 의무화 하였다. 또한 비규제 어업에 대한 규제를 강화하고, 기국뿐만 아니라 항만국에게도 그 책임을 강조하여 규정하고 있다는 것을 알 수 있다.

RFBs는 현재 FAO에 등록되어 있는 것만 해역별 수산기구만 50개에 이르며, 이들 중 17개는 공해의 일부를 협약수역으로 설정하여 관리하고 있다. 또한 FAO에 등록되어 있지 않으나 동 기구와 관련이 있는 RFBs가 7개이며, FAO에 등록되지 않은 RFBs까지 합한다면 그보다 훨씬 많은 수의 RFBs가 공해어업을 관리하고 있는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 공해를 포함한 협약수역을 설정하고 있는 17개의 RFBs는 총허용어획량 설정, 쿼터제 도입 등 어업을 관리하는 틀에서는 유사한 면이 있다. 그러나 협약수역의 해양환경에 따라 목표종과 산하기구 구성, 의사결정 과정 등 매우 다양한 형태를 보이고 있다. 이는 해당수역의 특수한 성격을 반영하여 설립되는 RFBs의 특징을 잘 보여주는 것이라 할 수 있다.

17개의 RFBs 중 5개 기구는 북극해 주변의 수산기구로서 북극해 일부를 관할수역으로 하고 있다. 그러나 중앙북극공해 전체를 관할수역으로 하는 RFBs는 존재하지 않는다. 이러한 규제의 미비로 인한 비규제어업 가능성을 우려한 북극연안국들은 사전예방적 접근을 근거로 중앙북극공해 어업을 관리하는 국제문서를 채택하고자 노력하였다. 그 결과로 채택된 것이 2015년 오슬로선언과 2017년 11월 CAOF협정이다.

북극연안 5개국에 의해 채택된 오슬로선언은 중앙북극공해 비규제 어업을 방지하고자 만들어진 동 수역에 대한 최초의 국제문서이다. CAOF협정은 중앙북

---

260) 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 53쪽.

극공해어업 질서에 대한 구속력을 가진 최초의 협정이다.

동 협정 성안 과정은 북극연안국들 뿐만 아니라 비연안국인 우리나라와 중국, 일본, 아이슬란드, EU가 동등한 입장에서 협의가 진행되었다. 이는 폐쇄적인 북극권에서 매우 이례적인 일이라 할 수 있다.

동 협정은 어업자원 관리에 있어 사전예방적 접근을 사용하여 비규제어업을 방지하고, 어업자원 관리 수단으로 RFBs의 설립을 채택하고 있다는 점 등 현대 공해 어업자원 관리제도의 특징을 그대로 반영한 협정이라 할 수 있다. 이러한 협정은 전문과 15개의 조문으로 되어 있으며, 전문에서 오슬로선언 내용의 대부분을 수용하였다.

CAOF협정은 극단적인 사전예방적 접근방식과 비규제어업의 확장된 개념과 모라토리움의 방법을 사용하고 있다. 기존 지역수산기구들은 어장이 형성되어 있는 곳 또는 서식하는 어종이 있는 곳을 중심으로 설립되고 사전예방적 원칙을 적용하였다. 그러나 동 협정은 현재 어장 형성도 되어 있지 않으며, 서식하는 어종도 존재하지 않는 수역에 사전예방적 접근을 적용하여 비규제 어업을 방지하고 하고 있다. 동 협정은 비규제어업에 대한 명확한 규정은 없으나, 지역 수산기구가 존재하지 않은 수역에서의 어업을 비규제어업이라고 하는 태도는 협정 곳곳에서 살펴볼 수 있다. 이러한 태도는 기존의 비규제어업의 개념을 보다 확대되고 강화되었다는 것을 확인 할 수 있다. 또한 규제수단으로 모라토리움이라는 방법을 규정함으로써 모든 상업적 어업을 차단하고 있다. 이러한 특징들은 원양어업국인인 우리나라에게 유리한 상황이라 할 수 없다.

동 협정은 중앙북극공해를 대양이 아닌 지역해적 입장에서 접근하는 북극연안국들의 태도를 반영하여, 협약수역에 대한 연안국의 특수한 이익을 규정하고 있다. 이는 강하성 어족과 소하성 어종에 대해서만 연안국의 특수한 이익을 고려한 기존 국제해양법질서의 공해제도와 상충되는 점이라 할 수 있다. 또한 당사국들을 북극권국가와 비북극권 국가로 나누고 이에 따른 권리·의무를 달리 설정할 수 있는 규정으로서 비북극권 국가인 우리나라에는 불리한 조항으로 작용할 수도 있다.

또한 새롭게 설립되어질 지역수산기구의 조치에 의해서만이 상업적 어업이 가능하도록 규정한 제한적 허가는 앞서 언급한 바와 같이 어업에 대한 사실상의 모라토리움으로 우리나라의 원양어업사업에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

다행인 점은 동 협정은 상업적 어업 개시를 위한 정책적 단계의 한 부분으로 한시적이고 잠정적인 성격을 가지고 있다는 것이다. 따라서 우리나라는 동 협약을 비준하고, 조속히 발효 되어 동 협정을 대체할 수 있는 어업관리 제도가 형성될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

동 협약은 그 이행에 대해 과학조사 및 시험조업, 당사국회의, 추가적으로 신설 될 지역수산기구 설립 협상 개시 시기 등을 규정하고 있다.

과학조사와 시험조업은 기존 지역수산기구에서 사용하고 있는 방법들을 통해서 방법을 찾을 수 있다. 그러나 기존의 지역수산기구는 해당 협약수역의 특징에 맞게 설립된 기구로 중앙북극공해에 그대로 적용하기는 힘들다. 따라서 무조건적 수용보다는 기존의 방법들을 모델로 중앙북극공해에 적합한 시행방법을 마련해야 할 것이다. 특히 기존 지역수산기구들이 사용하고 있는 자연과학 조사방법은 동 수역에 적용하기에 용이한 방법으로 사료된다. 과학적 데이터가 부족한 동 수역의 과학조사는 무엇보다도 필요한 부분이다. 당사국간의 공동과학조사프로그램으로 취득한 정보의 교환 및 축적이 상업적 어업을 개시하기 위한 가장 중요하고 시급한 문제라고 하겠다.

과학조사나 시험조업과 마찬가지로 추가적으로 신설될 지역수산기구는 동 수역의 해양환경에 적합한 형태로 설립되어야 할 것이다. 또 하나 중요한 점은 신설 지역수산기구가 우리의 국익과도 상충되지 않는 형태도 설립되어야 한다는 것이다.

중앙북극공해는 넓은 대양이다. 이러한 대양을 단일의 지역수산기구가 단일 협약수역을 설정하여 서식하는 모든 어족자원을 관리한다는 것은 지역수산기구의 설립 취지와 맞지 않다. 지역수산기구는 각 수역의 해양환경의 특별한 성격에 맞게 목표종과 서식지를 설정하고 어업을 관리하기 위한 것이다. 현재 북극

해 주변의 지역수산기구만 해도 5개로, 그들의 협약수역·대상어족·어업자원 관리방식이 다르다. 이는 중앙북극공해가 그 면적만큼 다양한 해양환경을 가지고 있다는 것을 보여주는 증거라 할 수 있다. 따라서 다양한 해양환경을 효율적으로 관리 할 수 있는 복수의 지역수산기구가 설립되는 것이 타당하다고 사료된다.

그 다음으로 고려해 보아야 할 사항은 복수의 지역수산기구를 RFMO의 형태로 설립할 것인지 또는 RFMA의 형태로 설립할 것인가에 대한 문제이다.

둘의 가장 큰 차이점은 사무국의 유무이다. 50개 지역수산기구 중 2개를 제외한 49개의 수산기구들이 RFMO의 형태로 어업을 관리하고 있다. 이는 사무국을 갖춘 RFMO의 형태가 보다 효율적으로 어업을 관리할 수 있다는 것을 보여주는 반증이라 하겠다. 따라서 중앙북극공해 역시 어업을 효율적으로 관리할 수 있는 RFMO의 형태가 적합하다 할 수 있다.

RFMO는 또 다시 상설 사무국을 둔 형태와 당사국에게 재량권을 부여하여 운영하는 형태로 나눌 수 있다. 우리나라의 입장에서는 엄격하게 어업을 관리하는 형태보다는 당사국에게 많은 재량권을 부여한 형태가 더 적합하다 하겠다. 그러므로 중앙북극공해의 다양한 해양환경에 적합한 복수의 RFMO로서, 당사국의 이해반영이 용이한 위원회의 형태가 동 수역에 적합한 지역수산기구의 형태라고 할 수 있을 것이다.

동 수역에 추가 신설될 위원회는 협약수역 및 목표종, 위원회 구성, 어업규제 제도, 의사결정, 분쟁해결절차, 타협약과의 관계, 타 지역수산기구와의 관계 등의 내용을 포함한 골격구조로 설립될 수 있다.

이때 협약수역은 새로운 어장이 형성되는 수역을 중심으로 설정하고, 이동된 어족자원을 목표 종으로 규정하여 관리하는 것이 타당할 것이다. 위원회의 형태는 IATTC와 같은 구조로 당사국 정부에서 임명된 회원들로 구성된 국가 분과를 만들고 국가분과 구성원들이 위원회를 구성하여, 당사국들에게 많은 재량권을 가지는 형태로 운영되는 것이 원양어업국인 우리나라에 적합하다 하겠다.

중앙북극공해의 어업제도의 변화는 우리나라에도 많은 영향을 미칠 것이다.

다른 교섭당사국들과 같이 우리나라도 비준을 위한 국내법 절차를 진행하고 있다. 동 협정을 비준하기 전에 우리의 입장을 정립하고 이에 대한 대응방안도 마련이 선행되어야 한다. 이러한 방안은 비준여부를 결정하기 위한 현시점에서부터 단계적으로 준비해야 할 것이다.

첫 번째 단계는 비준여부로 앞서 살펴본 바와 같이 CAOF협정이 우리나라의 입장에서 모두 만족스러운 것은 아니다. 그러나 동 협정은 한시적이고 잠정적인 협정으로 신설될 RFMO의 조치에 의해 대체될 수 있다. 따라서 동 협정을 비준하여, 향후 발효될 수 있도록 교섭당사국들을 독려하여야 할 것이다. 또한 협정 비준과 함께 동 수역의 추가적인 RFMO/As의 설립을 위한 회의 개최를 적극 추진하여 동 협정이 우리의 국익을 반영한 새로운 어업자원 관리제도로 대체 될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

두 번째는 동 협정 발효 후, 비연안국인 우리나라가 동 수역의 과학조사프로그램을 시행하기 위해서는 북극연안국들의 도움이 필요하다. 또한 폐쇄적인 북극연안국들과 대응하기 위해서는 비연안국들과의 유대로 필요하다. 즉, 우리나라는 모든 잠재적 당사국들과의 긴밀한 유대관계의 유지가 요구된다. 따라서 공동과학조사프로그램 계획 시 교섭당사국 10개국과의 협업을 고려해야 할 것이며, 이들과의 컨소시엄·학술교류 등을 꾸준히 마련해야 할 것이다. 또한 공수역의 어업자원 관리제도 형성과정에 적극적으로 참여하여야 할 것이다.

세 번째 국내적 수준의 대응방안이다. 현재 우리나라는 2018년부터 7월부터 제2차 북극활동 진흥 기본계획이 수립되어 시행되고 있다. 동 기본계획은 중앙북극공해어업에 대한 정책을 수립하였으나, 북극해 정책 중 아주 작은 부분에 속한다. 이러한 정책 또한 적극적인 대응이라고 명시하고만 있을 뿐, 그 방법이 구체적이지 않다. 또 타 국가와의 공동과학조사프로그램도 미국과 러시아로 한정하고 있다.

중앙북극공해 어업 문제가 지금과 같은 속도로 계속 진행된다면, CAOF협정 이행을 위한 국제회의와 추가적인 지역수산기구의 설립 협상 개시 여부에 대한 국제회의 등이 빠른 속도로 진행될 것으로 예상된다. 따라서 이러한 문제를 해

결하기 위해서는 기본 정책을 실행하기 위한 세부정책 마련이 시급한 것으로 보여 진다. 세부정책은 보다 구체적으로 넓은 시야를 가지고 수립되어야 할 것이다.

중앙북극공해 어업자원 관리에 있어 우리나라는 비북극권 국가이며 원양어업국이다. 우리가 CAOF협정 성안단계에서 북극권 국가들과 동등한 입장에서 논의하였다는 것은 매우 의의가 있는 일이라 하겠다. 그러나 이 의의에만 고무되어 우리나라의 입장을 잊어서는 안 될 것이다. 향후 중앙북극공해 어업 문제에 있어서 우리의 입장을 먼저 생각하고, 국익을 따져본 후 접근해야 할 것이다.

또한 국내적 정책수립과 함께 우리의 의견이 보다 적극적으로 반영될 수 있도록 CAOF협정 당사국들과의 네트워크 구축과 공동과학조사프로그램 실시, 세미나 개최 등으로 긴밀한 유대관계의 유지가 필요할 것으로 판단된다.



## 참 고 문 헌

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

- 김대순, 「국제법론」, 서울: 삼영사, 2015.
- 김영구, 「한국과 바다」, 서울: 21세기북스, 2004.
- 김종덕 외, 「북극탐험」, 서울: 바다위의 정원, 2017.
- 김홍균, 「국제환경법」 제2판, 서울: 홍문사, 2015.
- 박균성·함태성, 「환경법」, 서울: 박영사, 2015.
- 노명준, 「신국제환경법」, 서울: 법문사, 2003.
- 최종화, 「현대 국제해양법」 제7판, 서울: 두남출판사, 2013.

#### 2. 논문

- 권현호·최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법적 한계”, 「국제법학회논총」, 제50권 제2호, 대한국제법학회, 2005.
- 김도훈, “지역수산기구의 어업자원 관리권 강화와 우리나라 대응방안”, 「수산해양교육연구」, 제16권 제2호, 한국수산해양교육학회, 2004.
- \_\_\_\_\_, “지역수산기구의 어업정책 변화와 전망”, 「월간수산」, 제233호,

한국해양수산개발원, 2004.

김선표 외, “불법·비보고·비규제(IUU)어업 근절을 위한 FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안”, 「해양정책연구」, 제16권 제2호, 해양수산개발원, 2001.12.

김수암·강수경, “북극해 수산자원의 활용전망과 연구방향”, 「해양정책연구」, 제29권 제2호, 한국해양수산개발원, 2014.12.

김수진, “다랑어 지역수산기구의 최근 규제 동향”, 「수산정책연구」, 제3권, 한국해양수산개발원, 2009.09.

김현정, “공해상 어로의 자유의 두 가지 변화”, 「국제법학회 논총」, 제57권 제2호, 대한국제법학회, 2012.6.

\_\_\_\_\_, “불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업)의 개념 정의”, 「국제법학회논총」, 제59권 제3호, 대한국제법학회, 2014.09.

류춘열·박성호, “IUU 어업 규제를 위한 국제적 규범과 우리나라 관련법 제의 개선방안”, 「해사법연구」, 제26권 제1호, 2014.03.

박기갑, “공해상 어로의 자유는 더 이상 존재하지 않는가?”, 「법학연구」, 제48권 제1호, 부산대학교 법학연구소, 2007.

박영길, “북극해의 중앙: 대륙붕 경쟁과 공해어업문제”, 「북극정책포럼」, 제6호, 부산발전연구원, 2016.06.

서원상·신형철, “북극중앙해비규제어업방지협정의 쟁점과 함의”, 「한국의 국제법 현안」, DILA-KOREA+KIOST 2018년 춘계 연구발표회, 2018.03.

신영철, “북극공해(Arctic High Sea) 비규제 어업 방지 협정 추진; 쟁점, 동향과 전망, 극지연구회, 2016.

신용민, “명태어업과 중부베링해 명태자원보존관리협약에 대한 고찰”, 「해양비즈니스」, 제15호, 한국해양비즈니스학회, 2010.4.

- 엄선희, “북극해 어업자원의 보존과 이용을 위한 국제 거버넌스 고찰과 정책적 시사점”, 「수산정책연구」, 제8호, 한국해양수산개발원, 2010.12.
- 이석용, “국제법상 지역수산기구의 지위와 현황”, 「과학기술법연구」, 제8집 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2002.
- \_\_\_\_\_, “국제어업법의 변화와 지역수산기구 강화에 따른 대응방안 고찰”, 「서울법학」, 제22권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소, 2014.
- \_\_\_\_\_, “해양생물자원보호를 위한 국제어업법 변화 연구”, 「과학기술법연구」, 제22집 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2016.
- 이용희, “IUU 어업에 대한 국제법상 국가의 의무와 우리나라의 국내입법 태도에 관한 연구”, 김인유 외 「바다를 둘러싼 법적 쟁점과 과제」, 경기도: 피엔씨미디어, 2017.
- \_\_\_\_\_, “남극조약체제상 환경보호제도에 관한 고찰”, 「해사법연구」, 제24권 제3호, 2012.11.
- \_\_\_\_\_, “북극 북서항로의 국제법적 지위에 관한 연구”, 「경희법학」, 제47권 제4호, 경희대학교 법학연구소, 2012.
- 이재곤, “남극해포경사건(Whaling in Antarctic case)과 포경활동의 국제적 규제”, 전북대학교 법학연구소 법학연구, 제46집, 2015.12.
- 이창위, “공해제도”, 국제해양수산개발원 편 「대한민국의 해양법 실행」, 해양수산개발원 편, 서울: 일조각, 2017.
- 장경원, “EU 환경법상 사전예방원칙”, 「행정법연구」, 제31권, 행정법이론 실무학회, 2011.
- 전지선, “중양북극해 공해상 비규제어업 방지협정 논의동향”, 북극국제법 세미나, 외교부, 2017.07.
- 한종만, “북극공간의 개념 정의: 자연구분과 인문구분을 중심으로”, 「비교

경제연구」, 제22권 제1호, 한국비교경제학회, 2015.

### 3. 보고서 및 기타

김경수, “수산물 관련 국제법 동향과 우리의 대응”, 경제정책포럼, 2003년 8월.

김선표 외3, 「유엔해양협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구」, 연구보고서, 한국해양수산개발원, 2000.12.).

\_\_\_\_\_, 이형기, 「불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한 국제행동계획과 국내적 이행방안 연구」, 한국해양수산부, 2001.12.

김종덕, “북극을 둘러싼 두 개의 삼국지”, 국제신문, 2015.05.05.

\_\_\_\_\_, “새로운 북극시대 10년”, 국제신문, 2016.10.12.

김홍주, “사라지는 국제해빙, 강력해지는 기후환경재난”, Ocean Insight, 2018.10월호, 2018.

농림수산부 보고서, 국제수산물규범의 국내이행체제 확립에 관한 연구, 농림수산부, 2012.8.

박원석, 「국제수산물규범의 국내이행체제 확립에 관한 연구」, 연구보고서, 농림수산식품부, 2012.8.

## II. 국외논문

### 1. 서양단행본

Birnie, Patricia and Boyle, Alan , *International Law and the Environment*

- (2nd), New York: Oxford University press, 2002
- Brownlie, Ian, *Principles of Public International Law* (5th edition), London: Oxford University Press, 1998.
- Churchill, R. R. & Lowe, A. V., *The law of the sea* (3th edition), Great Britain: Bell& Bain Lid, 2010.
- Edeson, Willian, *et al.*, *Legislation for sustainable fisheries*, Washington, D. C.: The World Bank, 2001.
- Malanczuk, Peter, *Modern Introduction to International Law* (7th edition), London and New York: Routledge, 2004.
- Proelss, Alexander, *United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary I*, München: C.H.BEK · HART · NORMOS, 2017.
- Rothwel, Donald R., *et al.*, *The Law of the Sea*, UK: Oxford university press, 2017.
- U N, “Responsibility of International Organizations Article 2” , Report of the Commission th the General Assembly on the work of its fifty-fifth session, *Yearbook of the International Law Commission*, Volume II part two, 2003.

## 2. 서양논문

- Agoes, ETTY R., “Development Toward the Adoption of the FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported, Unregulated Fishing” , *Indonesian Journal of International Law*, Vol.8 No.2, 2011.01.
- Allen, Craig H., “Arctic Law & Policy Year in Review:2017” , Vol.8 No.1,

*Arctic Law and Policy Institute*, University of Washington, 2018.

Applebaum, Bob and Donobue, Amos , “The Role of Regional Fisheries Management Organizations” , in Ellen Hey(ed.), *Development in International Fisheries Law*, Leiden: Brill Njhoff, 2016.

Ásmundsson, Stefán, “Freedom of Fishing on the High Seas, and the Relevance of Regional Fisheries Management Organisation(RFMOs)” , Myron H. Nordquist *et al.*, *Challenges of the Changing Arctic*, Leiden: Brill Njhoff, 2016.

Caddell, Richard, “Precautionary Management and the Development of Future Fishing Opportunities: The International Regulation of New and Exploratory Fisheries” , *The International Journal of Marine and Coastal Law*, No.33, 2018.

Devaney, Patricia Lee, “Regional Fisheries Management Organizations: Bringing Order to Disorder” in Larry Susskind, *et. al.*, *Transboundary Environmental Negotiation*, San Francisco: John Wiley & Sons, 2002.

Doulman, D.J., “Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Mandate for an International Plan of Action” , *Document AUS:IUU/2000/4*, 2000.

Elizabeth, Grace *et al.*, “Assessing the added value of the recent declaration on unregulated fishing for sustainable governance of the central Arctic Ocean” , *Marin Policy*, No.66, 2016.01.

Franckx, Erik, “Pacta Tertii and the Agreement for the Implement of the Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Provisions of the United Nation Convention on the Law of the Sea” , *Tulane Journal of International Law & Comparative Law*, Vol.8, 2000.

Garcia, S.M. · Hayashi, M., “Division of the oceans and ecosystem management: A contractive spatial evolution of marine fisheries

- governance” , *Ocean & Coastal Management*, Vol.43, 2000.
- Jares, Vladimir, “The Continental Shelf Beyond 200 Nautical Miles: The Work of the Commission on the Limits of the Continental Shelf and the Arctic” , *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol.42, 2009.
- Joyner, Christopher C., “The Legal Regime for the Arctic Ocean” , *Journal of Transnational Law & Policy*, Vol.18 No.2, 2009.
- Kaitala, Veijo, “The Management of High Seas Fisheries” , *Marine Resource Economics*, Vol.8, 1993.
- Molenaar, E.J., “Non-Participation in the Fish Stocks Agreement: Status and Reasons” , *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.26, 2011.
- \_\_\_\_\_, “The Oslo Declaration on High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean” , *Arctic Yearbook 2015*, Iceland: Northern Research Forum, 2015.
- \_\_\_\_\_, “International Regulation of Central Arctic Ocean Fisheries” , Myron H. Nordquist *et al.*, Myron H. Nordquist *et al.*, *Challenges of the Changing Arctic*, Leiden: Brill Nijhoff, 2016.
- Morishita, Joji · Goodman, Dan, “The IWC moratorium on commercial whaling was not a value judgment and was not intended as a permanent prohibition” , *Aegean Rev Law Sea*, 2011.
- Sasegbon, Deji, “Assessing the strengths and weakness of the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated fishing” , *Southampton Student Law Review*, Vol.2, 2012.
- Serdy, Andrew, “Pacta tertiis and Regional Fisheries Management Mechanisms: The IUU Fishing Concept as an Illegitimate short-cut to

a legitimate Goal” , *Ocean Development & International law*, No.48, 2017.

W. V., Dunlap, “Bering Sea” , *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.10 No.1, 1995.

### Ⅲ. 기타자료

#### 1. 판례

CCSBT, “Resolution to Establish Commission and Extended Scientific Committee and Rules of Procedure of the Extended Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna” , 2013.

\_\_\_\_\_, “Resolution to Establish the Status of Cooperating Non-Member of the Extended Commission and the Extended Scientific Committee” , 2014.

ITLOS, Request for an advisory opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), Advisory Opinion of 2 April 2015.

Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2014.

Whaling in the Antarctic, Memorial of Australia, Vol. 1, 2011.

#### 2. 국제문서

Arctic Council Open Access Repository, Meeting of Senior Arctic Officials,

draft annotated agenda, Narick, Norway, 28-29 November 2007.

Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, draft text, 1 December 2017.

Chairman's statement, Meeting on future arctic fisheries Washington DC, April 29-May 1., 2013.

Chairman's statement, Meeting on future arctic fisheries Washington DC, April 29-May 1., 2013.

Chairman's Statement, Meeting on High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean, Iqaluit, Nunavut, Canada, 6-8 July, 2016.

Chairman's Statement, Meeting on High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean, Reykjavik, Iceland, 15-18 March, 2017.

Chairman's Statement, Meeting on High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean, Tórshavn, The Faroe Islands, 6-8 July, 2016.

Chairman's Statement, Meeting on High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean, Washington, D.C., 19-21 April, 2016.

Chairman's Statement, Meeting On High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean, Washington, D.C., 28-30 November, 2017

Chairman's Statement, Meeting on High Seas Fisheries In The Central Arctic Ocean, Washington, D.C., December 3, 2015.

Convention Measure 21-20, CCAMLR, 2017, Article 1.

Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean.

NAFO, Conservation and Enforcement Measures, NAFO/COM Doc. 18-01, Serial No. N6767, 2018.

United Nations Sustainable Development, United Nations Conference on

Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992, Agenda 21,

### 3. 웹사이트

<http://www.aalco.int/userfiles/File/Agreement%20to%20Prevent%20Unregulated%20High%20Seas%20Fisheries%20in%20the%20Central%20Arctic%20Ocean.pdf>

<https://demaribus.net/2018/10/24/arctic-agreement-to-prevent-unregulated-high-seas-fisheries-in-the-central-arctic-ocean-signed/>

[https://ec.europa.eu/fisheries/eu-and-arctic-partners-enter-historic-agreement-prevent-unregulated-fishing-high-seas\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/eu-and-arctic-partners-enter-historic-agreement-prevent-unregulated-fishing-high-seas_en)

<https://geology.com/world/arctic-ocean-map.shtml>

<http://meetings.pices.int/>

[http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Fiskeri\\_Fangst\\_Landbrug/Eng/Chairmans%20Statement%20from%20Reykjavik%20Meeting%202017.pdf](http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Fiskeri_Fangst_Landbrug/Eng/Chairmans%20Statement%20from%20Reykjavik%20Meeting%202017.pdf)

[http://sdg.iisd.org/news/nine-countries-eu-sign-agreement-to-prevent-unregulated-fishing-in-central-arctic-ocean/?fbclid=IwAR3T73SncOPddgFQB3DGgGZ8dUcT09iNgywStOig7JGjuH38V4Gmme9x\\_Ww](http://sdg.iisd.org/news/nine-countries-eu-sign-agreement-to-prevent-unregulated-fishing-in-central-arctic-ocean/?fbclid=IwAR3T73SncOPddgFQB3DGgGZ8dUcT09iNgywStOig7JGjuH38V4Gmme9x_Ww)

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>

<https://treaties.un.org/>

<https://www.afsc.noaa.gov/>

<https://www.ccsbt.org>

<https://www.ccamlr.org/>

<http://www.cpps-int.org/>

[http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/media/bk\\_nasco-oscan-eng.htm](http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/media/bk_nasco-oscan-eng.htm)

<https://www.ejiltalk.org/the-2018-agreement-to-prevent-unregulated-high-seas-fisheries-in-the-central-arctic-ocean-a-primer/>

<http://www.fao.org>

<http://www.iattc.org/>

<https://www.iccat.int/>

<http://www.ices.dk/>

<https://www.icj-cij.org/>

<http://www.iotc.org/>

<https://www.itlos.org/>

<https://iwc.int/iwcmain>

<http://www.koreapolarportal.or.kr/rest/coop02>

<ttps://www.nafo.int>

<http://www.nasco.int/>

<http://www.neafc.org/>

<http://www.norwaypost.no/business/fishing-fish-farming/4681>

<http://www.psc.org/>

<http://www.pewtrusts.org/~media/assets/2014/09/arcticnationsagreetoworkoninternationalfisheries-accord.pdf?la=en>

[https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/chair\\_summary100622.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/folkerett/chair_summary100622.pdf)



<https://www.sankei.com/world/news/171203/wor1712030026-n1.html>

<https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/10/286348.htm>

<https://www.wcpfc.int/>

[http://www2.kobe-u.ac.jp/~akihos/en/IEL2013\\_e/Morishita\\_IWC2011.pdf](http://www2.kobe-u.ac.jp/~akihos/en/IEL2013_e/Morishita_IWC2011.pdf)

<https://2009-2017.state.gov/e/oes/rls/pr/2013/209176.htm>

#### 4. 기타

北極海中央部公海の商業漁業禁止へ 各国が大筋合意, 産経ニュース, 2017.12.03.  
일자.

Seamus Ryder, “The Declaration Concerning the Prevention of Unregulated High Seas Fishing in the Central Arctic Ocean”,  
<http://ablawg.ca/2015/07/31/the-declaration-concerning-the-prevention-of-unregulated-high-seas-fishing-in-the-central-arctic-ocean/>