

지역수산기구의 어업관리권 강화와 우리나라 대응방향

김도훈[†]

([†] 한국해양수산개발원)

The Strengthening of Regional Fisheries Organizations Management Right and Korea's Strategic Responses

Do-Hoon Kim[†]

Korea Maritime Institute

(Received September 22, 2004 / Accepted November 15, 2004)

Abstract

As the UN Fish Stocks Agreement has come into effect since 2001, the actual enforceable management on fish stocks in high seas has started. The Regional Fisheries Organizations (RFOs) have emerged as management bodies with a real responsible right to manage fish stocks. RFOs establish a strong and strict management rules providing a fishing right only to member countries and preventing all fishing activities from fishing vessels of non-member countries. In addition, RFOs have an own allocation way of fishing opportunity in their waters so that they can prevent the depletion of fish stocks.

It is investigated that deep-sea fisheries have a negative impact from strengthening of RFOs' management right. As the amount of catch is reduced by the control of fishing vessel's activities, the level of fishing revenue becomes low. Moreover, as fishing costs such as oil, fishing fees, labor cost increase significantly, the condition of fishing business is getting worse as a result. In order to gain a fishing right for deep-sea fishing vessels in RFOs waters, there is no other alternative way but become a member of RFOs which are relevant to our fisheries but not joined.

Key Words: Regional Fisheries Organizations (RFOs), Deep-sea fisheries, UN Fish Stocks Agreement, Fisheries management policy

I. 서론

1982년에 채택된 유엔해양법협약이 1994년 11월 16일에 발효됨에 따라 전 세계수역에서 새로운 어업질서가 형성되었다.¹⁾ 각 연안국의 영해가

1) 제3차 유엔해양법협약(UNCLOS III)은 1982년에 채택된 이후 각 해양수산관련 안에 대한 국제적 컨센

서스를 이루어 1994년 11월 16일에 정식으로 효력이 발생하게 되었다. 이 협약은 320개 조문과 9개의 부속서로 구성되어 해양공간, 경계확정, 환경보호, 과학조사, 기술이전, 분쟁해결 등 거의 모든 해양문제를 다루고 있다. 특히 해양법협약은 각 연안국의 영해확장 외에도 국제해협에 통과통항 제도를 도입하였으며, 군도수역과 경제수역을 새로이 성문화하고, 대륙붕을 확장하였다. 또한 국가들의 해양

[†] Corresponding author : 02-2105-2754, kimdh@kmi.re.kr

12해리로 확장되었고, 영해기준선에서 200해리에 달하는 배타적 경제수역(EEZ: Exclusive Economic Zone)에 대해서는 각 연안국이 어업자원에 대한 ‘주권적 권리(sovvereign right)’를 가지게 되어 어업자원의 이용에 대한 자국화가 본격적으로 이루어지게 되었다. 이와 동시에 관할수역 내 어업자원의 회복과 보호를 위해 외국어선의 입어제한, 총허용어획량 제도와 다양한 어업관리수단의 채택 등 체계적인 어업관리가 이루어지게 되었다.

하지만 이러한 각 연안국 관할수역 내에서의 어업자원에 대한 관리는 보다 강화되었지만 연안국 EEZ 이원의 공해 어업자원(경계왕래성어족과 고도회유성어족)²⁾에 대한 관리는 상대적으로 소홀해지게 되었다. 이는 EEZ 설정으로 인하여 세계 전체 어획량의 90% 이상이 연안국들의 관할권에 속하는 수역에서 어획되게 되었을 뿐 아니라 주요 어장 대부분이 연안국의 관할수역에 포함되어 더 이상 국제적으로 관리해야 할 해양생물 자원이 없다는 견해가 일반적이기 때문이었다(Munro, 2001; Pintassilgo and Duarte, 2001; Davies and Redgwell, 1997). 그러나 연안국의 EEZ와 공해 그리고 연안국들의 EEZ간을 회유하는 공해어족자원의 특성상 국제적으로 문제가 발생하게 되었는데, 대표적인 것이 각 연안국들의 EEZ 설정으로 인해 기존 어장에서 축출된 원양국 어선들이 EEZ 외측에서 집중적으로 어획활동을 전개해 연안국과 원양국간에 잦은 분쟁이 발생된 것이다. 그리고 공해어업자원 감소를 방지하기 위

한 관리문제도 대두되었다(Stokke, 2001; Vigneron, 1998; Juda, 1997; Kedziora, 1997; Tahindro, 1997; Hayashi, 1996).

물론 유엔해양법협약에서 이러한 공해어업자원에 대한 관리내용이 전혀 없었던 것은 아니다. 모든 국가가 공해생물자원의 보존에 필요한 조치를 취해야 하고, 필요하다면 다른 국가와 협력해야 한다고 규정하고 있다(유엔해양법협약 117조). 또한 적절한 경우에는 소지역적 또는 지역적 어업조직을 설립하는데 협력하고, 최대 지속적 어획량을 얻을 수 있는 자원량으로 회복·유지할 수 있도록 적절한 관리조치를 취해야 한다고 명시하고 있다(유엔해양법협약 118조와 119조). 하지만 기본적으로 공해상 조업자유원칙을 고수하고 있으며, 각 연안국의 EEZ 이내에서 취해지는 보존조치에 대한 언급이 없고, 또한 EEZ 이원의 수역에 있어서 연안국의 자원관리 권한을 규정하고 있지 않는 등 공해어업자원에 대한 보존조치를 마련하고 이행하기 위한 법적 기초를 제공하는 데는 많은 한계점을 가지고 있었다.

이러한 이유로 공해어업자원에 대한 보호와 관리를 위해 UN은 1995년 8월 「공해어업자원인 경계왕래어족 및 고도회유성어족자원의 보존관리에 관한 협정(이하 ‘유엔공해어족보존협정’)」을 채택하였는데, 2001년 12월 11일에 발효되어 실질적인 공해어업자원에 대한 관리가 이루어지게 되었다. 이 협정에서는 무엇보다 지역수산기구(Regional Fisheries Organization)에 의한 공해어업자원 관리를 강조하고, 이를 법제화하고 있다(UN Fish Stocks Agreement, 1995). 이에 따라 세계 각 수역에서는 기존 지역수산기구 이외에 새로운 기구가 다수 설립되는 등 해당수역 공해어업자원에 대한 관리정책이 크게 변화되고 있고, 지역수산기구들의 어업관리권도 점차 강화되고 있다(Molenaar, 2003; Rayfuse, 2003; Serdy, 2003; Sydnes, 2002).

이러한 지역수산기구들의 어업관리권한 강화는 우리나라 총어획량의 30% 정도를 담당하고 있는

환경보호 의무와 책임을 새로이 규정하였다(Churchill, 1999).

2) 경계왕래어족(straddling fish stocks)이라 함은 EEZ와 공해에 걸쳐서 출현하는 어종을 말하는 것으로 지역마다 그 어종이 달라 유엔해양법협약에서는 특별한 어종을 정하고 있지 않다. 고도회유성어족(highly migratory fish stocks)은 공해와 여러 국가의 EEZ를 회유하는 어종으로서 유엔해양법협약 제1부속서에서 날개다랑어, 참다랑어, 눈다랑어, 가다랑어, 황다랑어, 검은지느러미다랑어, 작은 다랑어류, 남방참다랑어, 물치다래류, 새다래류, 새치류, 돛새치류, 황새치, 풍치류, 만새기류, 원양성 상어류, 고래류로 열거하고 있다.

원양어업에 조업수역의 관리통제 강화 및 축소에 따른 어획량 감소 등 부정적인 영향을 줄 것이 분명하다. 따라서 현재 강화되고 있는 지역수산기구들의 어업정책을 분석하고, 이에 대한 대응방향을 모색해 보는 것은 향후 우리나라의 안정적인 원양수산물 공급과 원양어업의 안정적인 경영유지 위해서 시급한 과제이다. 본 연구에서는 공해어업 자원에 대한 국제어업정책 변화 내용을 지역수산기구의 어업관리권 강화 내용을 중심으로 살펴보았다. 그리고 이러한 지역수산기구들의 어업관리권 강화가 우리나라 원양어업에 미치는 파급효과를 분석한 다음 향후 지역수산기구의 어업관리체제 변화 전망을 통해 안정적인 조업권 확보를 위한 우리나라의 대응방향을 모색해 보았다.

II. 공해어업자원 관리정책의 변화와 지역수산기구의 어업관리권 강화

1. 공해어업자원 관리정책의 변화

1982년 유엔해양법협약이 채택된 이후 공해어업자원 보전에 관한 국가적 혹은 지역적 어업협력의 의무가 부과되기는 했지만 기본적으로 공해어업은 자유조업의 원칙과 기국주의(Flag State Jurisdiction)에 의거하여 행해져 왔다. 여기서 자유조업의 원칙이란 모든 국가가 자유롭고 평등하게 공해어업자원을 이용할 수 있는 것을 의미하고, 기국주의는 공해 상에서 조업하는 어선에 대해서는 그 어선이 속한 국가만이 관할권을 가지

<표 1> 공해어업 관련 정책수립의 역사적 개관

연도	회의 및 행사	내용
1982	제3차 유엔해양법회의	200해리 배타적 경제수역제도의 확립과 공해어업질서의 기본적인 규범 제정
1992. 5	'책임 수산업'에 관한 국제회의(멕시코, 칸쿤)	'책임 수산업'에 관한 국제행동규범
1992. 6	유엔환경개발 회의	아젠다(Agenda) 21의 채택 : 제17장에서 공해 생물자원의 지속적 이용과 보존에 국제적 협력 제안
1993	공해조업의 국제적 보존관리조치 이행을 촉진하기 위한 협정 (Compliance Agreement)	공해생물자원의 보존과 관리를 위한 수단으로 기국어선에 대한 관리책임 강조
1995	책임 수산업 실행규범 (Code of Conduct for Responsible Fisheries)	공해어업자원의 감소를 우려하고 이에 대한 책임 있는 관리 강조
1995	유엔공해어족보존협정 채택	공해어업자원의 관리에 관한 가이드라인의 제공과 지역수산기구에 의한 자원관리 필요성 강조
1999	바닷새국제행동계획 (IPOA-SEABIRD)	공해와 연안국의 배타적 경제수역에서 조업 중인 연승어선에 의한 바닷새 우발포획의 감소를 위한 국제적 행동계획
1999	상어의 보존관리를 위한 국제 행동계획(IPOA-Sharks)	전 세계수역에서의 상어 자원량 감소를 억제하기 위한 국제적 행동계획
1999	어획능력관리에 관한 국제행동 계획(IPOA-Fishing Capacity)	과잉어획능력 상태에 있는 공해어업에 대해 지역수산기구로 하여금 시급한 조치 마련 강조
2001	불법·비보고·비규제 어업을 방지하기 위한 국제행동계획 (IPOA-IUU Fishing)	지속가능한 어업발전을 위한 불법·비보고·비규제 어업에 대한 국제적 규제 강화
2001	유엔공해어족보존협정 발효	2001년 12월 11일 협정이 최종 발효됨으로써 공해어업에 관한 국제적 규범으로 정착

고 어선활동을 통제하는 것을 말한다.

하지만 1980년대 이후와 1990년대 세계 수산업의 급성장에 따라 공해어업자원에 대한 어획강도가 크게 높아져 공해어업 자원량의 감소경향이 뚜렷하게 나타났다. 그리고 공해에서의 조업이 각 연안국의 관할수역 내 어업자원에 대한 악영향도 큰 것으로 우려되어 공해어업자원에 대한 필요성이 본격적으로 제기되었다. 게다가 공해어업 자원관리는 한 국가에 의해서는 효과적인 보존조치를 취하거나 어선활동을 감시하고 통제하는 것이 불가능하여 전 세계적으로 협력적인 관리의 필요성이 부각되었다.

이것은 1992년 의제(Agenda) 21과 세계식량농업기구(FAO) 협약을 통해서 본격적인 국제규범으로 자리를 잡게 되었다. 의제 21의 제17장에서는 공해생물자원의 지속적 이용과 보존문제를 다루고 있는데, 특히 고도회유성어족과 경계왕래어족에 대해서는 공해에서 자국민 또는 자국어선이 조업하는 국가의 노력, 그리고 쌍무적, 소지역적, 지역적 및 범세계적인 수준의 협력 필요성을 강조하였다(UN, 1992). 이후 1993년 FAO의 「공해조업의 국제적 보존관리조치 이행을 촉진하기 위한 협정(이후 “Compliance Agreement”）」에서는 공해상 불법어업에 효과적으로 대처하기 위한 가이드라인을 제공했고(FAO, 1993), FAO의 「책임수산업 실행규범」에서는 공해어업자원의 지속적 관리와 지역적 협력의 필요성을 강조하였다(FAO, 1995). 이러한 규범들에서는 공해어업자원의 감소를 방지하기 위한 어선의 어업활동에 대한 규제와 과도한 어획능력의 감소가 주된 내용을 이루고 있다. 또한 불법어획으로 인한 어업자원고갈 우려에 따라 전 세계적으로 만연되어 있는 소위 「불법·비보고·비규제(Illegal, Unreported, and Unregulated)어업」(이후 “IUU어업”)에 대한 단속의 필요성도 대두되어 2001년 3월, 제24차 FAO 수산위원회에서 행동계획을 채택하였다(FAO, 2001).

그리고 마침내 1995년 채택된 ‘유엔공해어족

보존협정’이 2001년 12월 11일에 발효됨에 따라 공해어업자원에 대한 종합적이고 구체적인 국제규범이 완성되었다.³⁾ 이 협정은 전문을 포함하여 총 50개 조항과 2개의 부속서로 이루어져 있는데, 적용범위와 공해어업자원의 장기적 보존과 지속 가능한 이용을 위하여 어업자원의 보호를 위한 원칙들을 열거하고 있다(UN, 1995).

우선, 유엔해양법협약에서 규정하는 바와 같이 연안국과 공해조업국간의 공해어업자원 관리를 위한 필요한 조치수단의 강구와 협력을 우선적으로 강조하고 있고, 자원관리의 목표도 최대 지속적 어획량(Maximum Sustainable Yield) 수준⁴⁾으로 정하고 있다. 하지만 연안국과 공해 조업국이 공해어업자원의 보존 관리조치를 취하는데 있어서는 예방적 접근법(precautionary approach)⁵⁾을 따라야 한다고 규정함으로써 자원관리에 대한 보다 보수적인 입장이 취해지게 되었으며, 어획량 설정과 배분에 있어서도 그 양이 상대적으로 감소할 수 있게 되었다.

또한 유엔해양법협약에서 연안국 EEZ 이원의 생물자원에 대한 관할권 행사여부 문제를 해결하

3) 1995년 체결된 ‘유엔공해어족보존협정’은 2001년 11월 11일에 몰타 외무장관이 협정에 대한 가입서를 유엔사무총장에게 기탁함으로써 효력발생에 필요한 조건을 충족하게 되었으며, 30일 후인 12월 11일에 정식으로 발효되었다.

4) 어업자원은 생물학적 특성상 자율 갱신적이면서 환경 밀도적이기 때문에 어느 일정한 수준까지 자원량이 증가하면 성장량도 증가하게 된다. 하지만 그 일정한 수준을 넘어 자원량이 증가하게 되면 환경 밀도(먹이, 생활공간 등)의 영향으로 인해 성장량은 오히려 감소하게 된다. 따라서 성장량이 최대로 되는 수준으로 자원량을 유지하게 되면 일정한 자원량을 유지하면서 최대 어획량도 얻을 수 있게 된다.

5) 유엔공해어족보존협정 제6조에서는 “국가들은 정보가 불확실하거나 신뢰성이 없거나 부적절할 때 더욱 신중하여야 한다. 적절한 과학적 정보의 부재가 보존·관리조치를 취하는 것을 연기하거나 또는 취하지 않는데 대한 이유로 이용될 수 없다”고 규정하고 있다. 즉, 이것은 어족의 상태에 대해 과학적으로 불확실성이 있을 때는 어족을 보호하는 방향으로 조치를 취해야 하는 것을 의미한다.

기 위해 연안국의 EEZ 설정 이후 연안국과 공해조업국간의 자원보존을 위한 대상수역을 ‘인접공해’로 규정하였다. 이에 따라 공해와 여러 연안국들의 EEZ를 최유하는 공해어업자원의 보존 및 최적이용을 달성하기 위한 협력의 내용과 필요성이 더욱 강조되었으며, 인접공해 자원에 대한 연안국의 권리도 확대되었다. 하지만 이러한 권한 강화에 대해서 연안국의 인접공해에 대한 보존조치가 자국내 어업자원관리 보존조치와 동일하도록 하는 자원관리 보존조치의 양립성(compatibility)의무가 부가되었다(유엔공해어족보존협정 제7조).

그리고 공해상 조업에 있어 기국주의의 원칙근간은 유지하면서도 연안국에게도 어느 정도의 권한을 부여하여 전통적인 기국주의에 수정을 가하였다. 즉, 전통적인 기국주의 원칙에 따라 기국이 위반어선에 대해 1차적인 책임과 단속 권한을 갖도록 하고 있으나, 공해상에서 불법어선을 발견한 국가에게도 승선 및 검색권을 부여하고 있다. 구체적으로는 검색국(연안국)의 정부선박이 공해에서 위반혐의가 있는 어선에 승선 및 검색한 후 그 선박이 공해생물자원의 보존조치를 위반하였다는 분명한 근거가 있을 때 검색국가는 증거를 확보하고 위반사실을 기국에 통보해야 한다. 이러한 통보를 받은 기국은 5일 이내에 검색국가에 회신을 해야 하는데, 이때 기국은 증거에 따라서 집행조치를 취하든지 아니면 검색국가가 조사하도록 허가할 것을 규정하고 있다.⁶⁾ 또한 보존관리조치의 실효성을 제고하기 위해 기항국⁷⁾에게도 어업자원관리 및 어선통제의 권한을 부여하고 있는데, 어선이 자발적으로 기항국의 항구 또는 연안

터미널에 있을 때 서류, 어구, 어획물을 검사할 수 있도록 하여 공해상 어선의 어획활동에 대한 제약이 크게 증가되었다.

자국어선에 대한 관리·감독 의무도 강화되었는데, 특히 연안국이나 지역수산기구 관할수역에서의 어업관리규제 적용을 피하기 위한 편의치적선(소유선박을 다른 나라 국적으로 등록하여 치적국의 국기를 게양하여 어획하는 어선) 허용이 금지되었다. 그리고 FAO의 ‘Compliance Agreement’에 따라 공해상 자국어선에 대해서만 조업을 허가하도록 하고, 조업국은 자국어선이 공해에서 불법어업을 행했을 경우 이에 대해 필요한 조치를 취할 의무를 지며, 심각한 불법어업을 행한 어선에 대해서는 어업허가 취소 및 정지조치를 취하도록 규정하고 있다.

2. 지역수산기구의 어업관리권 강화

그러나 무엇보다 가장 중요한 사항은 공해어업자원 보존과 관리를 위한 지역수산기구의 역할이 증대된 것이다. 유엔공해어족보존협정에서는 연안국과 공해조업국은 경계왕래어족과 고도회유성어족의 효율적인 보존관리를 위해 직접 협상을 통해 또는 적절한 지역수산기구나 약정을 통해 국제적인 협력을 모색해야 한다고 하였다(유엔공해어족보존협정 제8조 1, 2항). 나아가서는 “소지역적·지역적 수산기구의 회원국과 약정의 참가국 또는 그러한 기구나 약정이 설정한 보존관리조치의 적용에 동의한 국가들만이 그러한 조치가 적용되는 수산자원을 이용할 수 있다(동조 4항)”라고 규정함으로써 유엔해양법협약에서 규정한 것⁸⁾보다 지역수산기구의 역할이 더욱 강화

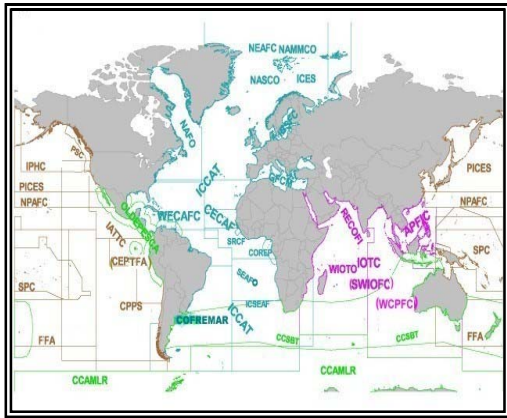
6) 중대한 위반사항 내용으로는 무허가조업, 조업장부의 미기재 또는 오보고, 금지구역에서의 조업, 무쿼타 조업, 쿼타 초과 조업, 선명은폐, 보존조치를 무시하는 상습적 위반, 모라토리움이 선포된 어종의 어획, 그리고 여타 지역수산기구에 의해 확립된 절차 및 규정 위반 등이 있다.

7) 기항국이라 함은 공해에서 위반조업을 행한 혐의가 있는 어선이 자발적으로 어느 나라의 항구에 있을 때 그 항구의 국가를 말한다.

8) 유엔해양법협약 제117조에서는 모든 국가는 공해생물자원의 보존에 필요한 조치를 취해야 하며 그러한 조치를 취함에 있어서 다른 국가와 협력해야 한다고 하였다. 이어서 제118조에서는 이를 보다 구체적으로 공해 생물자원의 보존과 관리에 있어서 상호협력 의무를 규정함과 동시에, 같은 수역에서 동일한 생물자원 또는 다른 생물자원을 이용하는 국가는 관련 생물자원의 보존에 필요한 조치를 마련하기 위한 교섭을 하되 적절한 경우에는 소지

되었다.

이러한 공해어업자원 관리에 대한 실질적 주체로서 지역수산기구의 어업관리권한과 역할 증대로 인하여 기존 지역수산기구 이외에 새로운 기구가 다수 설립되어 2004년 현재 전 세계 수역에는 FAO 통계상 약 50여개의 지역수산기구⁹⁾가 해당 관할수역의 어업관리를 행하고 있다(〈표 2〉). 이에 따라 [그림 1]에서 보는 바와 같이, 사실상 전 세계수역이 모두 이들 지역수산기구에 의해 관할·관리되게 되었다.



자료: FAO - Fisheries Homepage

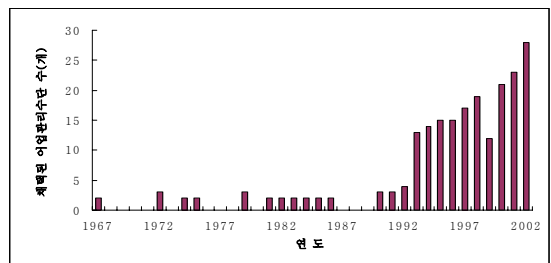
[그림 1] 전 세계수역에 설립된 지역수산기구

이러한 지역수산기구들은 단순히 양적으로만 증가했을 뿐만 아니라 어업관리 권한도 실질적으로 크게 강화되었다. 특히 해당 관할수역에서의

역적(subregional) 또는 지역적(regional) 어업기구를 설립하여 협력해야 한다고 규정하고 있다.

9) 지역수산기구는 기구의 업무성격에 따라 '관리기구(management bodies)' 형태, '자문기구(advisory bodies)' 형태, 그리고 '과학기구(scientific bodies)' 형태로 나눌 수 있다. 관리기구 형태의 지역수산기구는 지역수산기구가 직접 관리조치를 수립하여 회원국들에게 시행을 요구하는 점에서 특징적이다. 자문기구 형태의 지역수산기구는 기구가 회원국들에게 과학 및 수산자원관리와 관련하여 권고하고 자문하는 형태이다. 그리고 과학기구적 수산기구는 주로 과학과 정보에 관해 자문하는 비교적 단순한 역할만을 맡고 있는 것이 그 특징이라 할 수 있다 (Sydnes, 2002).

어업활동, 자원관리 등에 대한 규제수단이 2001년 12월 유엔공해어족보존협정이 채택된 이후 최근까지 많이 채택되고 있고, 실질적인 어업통제를 위해 사용되고 있다. 예를 들어, 다랑어 자원관리의 대표적 지역수산기구인 대서양 다랑어 보존위원회(ICCAT)의 경우를 보더라도 유엔공해어족보존협정이 채택될 무렵과 최종 발효시점을 기준으로 각종 어업관리수단들이 채택되어 어업관리가 한층 강화되고 있다([그림 2]).



자료: ICCAT, 2003.

[그림 2] ICCAT가 채택한 어업관리수단의 개수 변화

지역수산기구에 가입하지 않은 비회원국 어선의 통제에 대해서도 지역수산기구들은 별도의 강력한 조치를 취하고 있다. 우선 비회원국 어선은 지역수산기구가 관리하는 어업자원을 어획할 수 없도록 법제화하고 있을 뿐만 아니라, 승선 및 검색 기능을 강화하여 불법적인 어업을 한 비회원국 어선에 대해서 통제가 가능하도록 하고 있다. 그리고 최근에는 어선에 대한 100% 읍서버 제도, 어선감시시스템(Vessel Monitoring System) 장착을 의무화하고 있다. 만약 이러한 관리통제에 불응할 경우에는 외교적 채널을 통해 연안국들이 비회원국에 대해 항의를 하고, 무역제재조치를 통해 비회원국 어선의 어획량을 연안국들이 수입하지 못하도록 함으로써 조업상의 불이익을 주고 있다(〈표 3〉 참조). 예를 들어, 북대서양수산기구(NAFO)의 경우 조업금지수역을 지정하여 조업금지, 100% 승선 읍서버제도, 위성추적장치를 이용하여 어선의 조업활동을 통제하고 있는데, 이러한

<표 2> 해역별 주요 수산지구

해역	지역수산지구
태평양	아시아태평양수산물위원회(APFIC)*, 남태평양해양자원이용에관한태평양상설위원회(CPPS), 남태평양수산물위원회(FFA), 전미열대다랑어위원회(IATTC)*, 중서부태평양수산물위원회(WCPFC)*, 북태평양소하성어류위원회(NPAFC)*, 북태평양해양과학기구(PICES), 태평양연어위원회(PSC), 남태평양위원회(SPC), 동남아시아어업개발센터(SEAFDEC), 동부태평양다랑어위원회(CEPTFA), 중부베링해자원보존협약(CBSPC)*
대서양	대서양아프리카수산회의(AAFC), 기니만지역수산물위원회(COREP), 동부라틴아메리카어업관리위원회(COFREMAR), 국제해양개발위원회(ICES), 북서대서양해양포유류위원회(NAMMCO), 남동대서양수산지구(SEAFO)*, 소지역수산물위원회(SRCF), 남서대서양수산물자문위원회(CARPAS), 대서양다랑어보존위원회(ICCAT)*, 동구수산물위원회(JFC), 발틱해수산물위원회(IBSFC), 북대서양연어보존기구(NASCO), 북동대서양수산물위원회(NEAFC), 북서대서양수산지구(NAFO)*, 중동대서양수산물위원회(CECAF)*, 중서대서양수산물위원회(WECAFC)*
인도양	인도양다랑어위원회(IOTC)*, 인도태평양수산물위원회(IPFC), 뱅갈만프로그램(BOBP-IGO), 지역수산물위원회(RECOFI), 남서인도양수산물위원회(SWIOFC), 서부인도양다랑어기구(WIOTO)
기타	FAO수산물위원회(COFI), 국제포경위원회(IWC)*, 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)*, 동카리브국기구(OECS), 라틴아메리카수산물발전기구(OLDEPESCA), 아태지역양식기구(NACA), 아태지역수산물시장정보기구(INFOFISH), 어업조사자문위원회(ACFR), 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)*, 어업통계공동그룹(CWP), 아프리카내수면수산물위원회(CIFA), 라틴아메리카 및 카리브해내수면위원회(COPECAL), 유럽내수면자문위원회(EIFAC), 메콩강위원회(MRC), 빅토리아호수산지구(LVFO), 지중해수산물위원회(GFCM)

자료: FAO - Fisheries Homepage (www.fao.org/fi/body/rfb/index.htm)

*2004년 2월 현재 우리나라는14개지역수산지구의회원국으로가입해있고,남동대서양수산지구(SEAFO), 전미열대다랑어위원회(IATTC),중서부태평양수산물위원회(WCPFC)로의가입을추진중에있다(해양수산부, 2003).

<표 3> 비회원국 어선통제를 위한 각 지역수산지구의 규제활동

지역수산지구	규제 내용
북대서양수산지구 (NAFO)	조업금지지역을 설정하여 어선어획을 금지하고, 100% 승선옵서버제도, 위성추적장치부착을 의무화하여 관할수역에서의 조업활동을 통제하고 있음
대서양다랑어보존위원회 (ICCAT)	비회원국에 대해 지역수산지구의 회원으로 가입할 것을 적극적으로 권유하고 있음. 비회원국 어선의 비규제 활동에 대한 강화 및 적발 조치 이후에 다수국가가 회원국으로 가입을 하였음
남동대서양수산지구 (SEAFO)	비회원국 어선이 관할어장에서 조업하면 자동적으로 회원국으로 가입되는 것을 원칙으로 하고, 규제수단을 적용하여 관리하고 있음
전미열대다랑어위원회 (IATTC) 인도양다랑어위원회(IOTC)	관할수역에서 조업하기 위해서는 관리기구에 반드시 가입하도록 규정하고 있고, 어선등록제를 실시하여 허가권을 얻은 어선만이 조업 가능하도록 하고 있음
남극해양생물자원보존위원회 (CCAMLR)	어획증명제도(Catch Documentation Schemes)를 실시하여 무역 거래되는 어획량에 대한 철저한 문서통제로 각국의 어선활동을 규제하고 있음. 이러한 어획증명제도를 어길 경우 외교적 채널을 통해 비회원국에 강력히 항의하는 등 단속을 강화하고 있음

자료: UN (2003)과 Molenaar (2003)에서 요약하여 재작성.

규제를 적용한 결과 비가입 어선의 조업이 점차 줄어들어 1998년 4척에서 2000년에는 전무하였다. 또한 각 지역수산기구는 최근 들어서부터 새로운 회원국 가입과 기존 회원국들의 어획량 증가에 따른 자원량 감소를 방지하기 위하여 여러 가지 수단을 채택하여 실행 중에 있다. 그 하나의 예로, 기존의 어획실적을 기준으로 어획량을 분배하던 방식에서 벗어나 총허용어획량(TAC: Total Allowable Catch)제도¹⁰⁾를 사용하여 각 회원국별로 허용어획량만을 할당하려는 움직임이 일고 있다.

특히 주목되는 점은 다음의 <표 4>에서 보는 바와 같이 어업자원보호를 위해 새로운 회원국에 대해서는 자원배분의 여유가 있을 때 배분한다던지, 혹은 기존 회원국의 합의에 따라 결정하는 등 다양한 조치를 취하고 있다는 것이다. 이에 대해 비회원국은 회원국으로 가입하지 않을 경우 조업 기회 자체를 얻지 못하게 될 뿐 아니라 가입이 늦어질 경우에는 다른 회원국에 비해 조업상 상대적 손실을 입을 우려가 커지는 등 지역수산기구

로의 가입 압력이 크게 증가됨과 동시에 가입의 필요성 또한 필연적으로 증대되었다. 그리고 지역수산기구는 이러한 어획량 통제수단을 이용함으로써 보다 효과적으로 회원국 또는 비회원국 어선을 관리하고 통제할 수 있게 되었다.

이처럼 지역수산기구의 어업관리 권한이 점차 강화되고 있다. 매년 회의를 개최하여 자원량 동향과 필요한 관리수단을 채택하고 있고, 비회원국 어선의 어획활동에 대해서는 엄격한 통제가 이루어지고 있다. 지역기구들의 보다 구체적인 어업관리 동향에 대한 분석을 위해우리나라 어업과 직접적인 관련이 있는 주요 지역수산기구들의 최근 동향을 살펴보면 다음과 같다.

1) 남태평양포럼수산위원회(FFA)

태평양 중동부·중서부 해역을 관리하고 있는 남태평양다랑어위원회는 다랑어류 자원량 보호를

<표 4> 지역수산기구의 새로운 회원국에 대한 어업기회 부여 방식

지역수산기구	규제 내용
북서대서양수산기구(NAFO)	자원배분의 여유가 있을 때만 새로운 회원국에게 조업기회 부여
대서양다랑어보존위원회 (ICCAT)	새로운 회원국이 가입할 수 있고, 조업기회도 얻을 수 있지만, 조업방법에 대해서는 과거 어획실적 등 다양하게 검토되고 있음
남동대서양수산기구(SEAFO) 중서부태평양수산위원회(WCPFC)	기존 회원국들의 투표에 의해서 결정하고 있음
북동대서양수산위원회 (NEAFC)	조업 배분기준은 없으나, 신규 가입은 현재 회원국들의 다수결에 의해 결정 되도록 규정하고 있음
전미열대다랑어위원회 (IATTC)	등록된 어선만이 조업할 수 있고, 새로이 어업에 진입하기 위해서는 허가권을 구매하든가 아님 허가권 이전을 통해서만이 가능하도록 규정하고 있음
남방참다랑어보존위원회 (CCSBT)	새로운 회원국 가입은 기존 회원국의 합의에 따라 결정되고, 어획조업권도 합의에 의해 과거 어획량 실적을 토대로 정하도록 규정하고 있음
인도양다랑어위원회(IOTC) 남극해양생물자원보존위원회 (CCAMLR)	배분기준이 없어서 신규 회원국도 자유로이 어획활동이 현재는 가능함. 하지만 선망어업에 대해서는 금어기, 금어구역이 설정되어 있고, 연승어선에 대한 어획량 통제와 24m 이상 어선에 대한 어선통제시스템 장착이 의무화 되어 있음

자료: UN (2003)과 Molenaar (2003)에서 요약하여 재작성.

10) 총허용어획량(TAC) 제도는 어획 가능한 총어획량을 미리 정하고 어업인들로 하여금 정해진 어획량만을 어획하게 함으로써 자원량의 수준 증가를 도모하는 어업규제수단이다.

어업관리정책의 최우선 과제로 삼고, 이에 따라 매년 다랑어류와 가다랑어류의 자원평가를 실시하고 있다. 2003년 조사된 결과에 따르면 황다랑어의 경우 완전 어획된 상태인 것으로 나타나, 어획강도 수준이 조금만 높아지더라도 남획상태에 놓일 것으로 평가되었다. 그리고 눈다랑어 또한 계속 남획이 진행 중인 것으로 평가되었다(SCTB, 2003).

이들 어종의 경우 연승어업에 의한 어획율이 높고, 치어 어획량이 증가함에 따라 어획능력을 감소하기 위한 필요성이 크게 제기되었다. 그 결과, 연승어선의 감척사업 및 어획노력량 수준의 동결, 금어기·금어구역의 확대가 이루어졌으며, 이에 더하여 생물학적 자료 수집을 위한 100% 읍서버 승선제도가 실시되게 되었다.

2) 전미열대다랑어위원회(IATTC)

동부 태평양해역에서의 다랑어 어업관리에 관한 새로운 협약(‘안티구아 협약’)이 2003년 채택되었다. 이는 다른 해역으로부터 진입하는 어선 수가 증가하여 어획노력량 수준이 과다하게 증대하여 이에 대한 필요한 조치를 강구하기 위해서였다. 주요 어종인 눈다랑어의 자원량 및 어획량에 대한 불확실성이 높기 때문에 이들 자료에 대한 통제가 강화되었는데, 이를 위해서 위원회는 각 회원국으로 하여금 눈다랑어가 수입될 때 IATTC 통계문서를 첨부하도록 의무화하였다.¹¹⁾ 비회원국에 대해서도 역시 동일한 통계문서를 요구하고 또한 관계 자료를 위원회에 제출해 줄 것을 권고하였다. 어획능력감소를 위한 대형 연승어선에 대한 감척사업이 계속 진행 중에 있으며, 불

확실한 자원량 변동에 따라 다랑어 자원의 보전 및 관리를 위한 예방접근적 관리방안도 도입되어 적용되고 있다. 그리고 승선 읍서버를 동반하는 모든 선망어선에 대해서 주간별로 읍서버가 팩스나 이메일 등을 통해 조업정보를 위원회에 알려 줄 것을 의무화하여 어업활동에 대한 통제를 더욱 강화하였다. 또한 FAO의 ‘국제행동계획(International Plan of Action)’에 따라 불법어업을 근절하고 장기적으로 최대 지속적 어획 가능한 다랑어 어업을 위해 대형연승어선의 어선등록제를 실시하였다. 이것은 비회원국의 어업을 통제하고 회원국으로 가입시키기 위한 방안으로도 널리 활용될 목적으로 사용되었는데, 어선등록이 안된 어선이 관할해역에서 조업하는 것을 금지하도록 하였고, 새로운 회원국이 조업하기 위해서는 기존 등록어선을 매입하거나 이전 받도록 하고 있다(IATTC, 2003).

3) 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)

남방지역 참다랑어 자원량의 감소에 따라 총허용어획량(TAC)을 결정하여 각 회원국에게 배분하는 형식을 취하고 있다. 특히 2003년도에는 TAC 어업수단을 사용한 자원회복계획의 수립에 대한 논의가 구체적으로 진행되었다. 이 계획은 현재 자원량 수준에서 목표 자원량 수준을 달성하기 위하여 정해진 기간 동안 연간 TAC 물량을 설정해 놓고 자원회복성과에 따라 이를 조절하면서 통제해 나가는 것이다. 만약 예측하지 못한 자원량 변동이 발생할 경우에는 다음 해의 TAC 물량을 조절하여 최대한 정해진 목표달성기간 내에 목표 자원량이 달성될 수 있도록 한다(김도훈, 2003).

이에 대한 계획안을 살펴보면 목표 자원량 수준을 최대 지속적 어획 가능한 수준(XMSY)으로 정하였고, 연간 TAC 설정은 고정어획량 방법과 고정어획사망계수 방법을 혼용하여 3년마다 연간 TAC 물량을 바꾸는 것으로 합의했다. 즉, 3년간

11) 통계문서프로그램(Statistical Document Program)은 수출되는 어획물에 어선의 국적, 수출국, 어종 및 사용 어구, 정부 승인 등을 기재한 문서를 첨부하여 함으로써 불법적인 어업과 무역거래를 실효성 있게 방지하기 위한 것이다. 이는 해당 지역수산물구로 하여금 IUU어업을 줄일 수 있도록 하는 효과적인 수단으로서 최근 다른 지역수산물구들도 널리 활용하고 있다.

은 고정어획량 방법에 따라 매년 일정한 어획량을 할당하고, 그 다음해에는 과학조사위원회의 자원량 조사결과를 바탕으로 증가 혹은 감소된 어획량을 할당하기로 하였다(그림 3). 이 외에도 자원량 추정과 TAC 산출을 위한 옵서버 프로그램을 승인하였고, IUU 어업근절을 위해 어획증명제도가 도입되어 시행되고 있다(CCSBT, 2003).

4) 기타

인도양다랑어위원회(IOTC)에서는 ‘어선척수 동결’ 결의안이 채택되어 24m 이상 되는 어선을 50척 이상 보유한 국가는 2003년 등록 척수로 동결하였다. 또한 공해에서의 어획물 전재(transshipment) 금지가 결의되었으며, ‘IUU 어업’ 근절을 위해 최소 50% 어선 이상 옵서버 승선제도가 시행되고 있다. 그리고 모든 운반선과 조업선을 IOTC에 등록하도록 하였고, 어선감시시스템(VMS) 장착도 의무화 하였다(IOTC, 2003).

대서양다랑어보존위원회(ICCAT)에서는 조업선 등록명부(Positive List) 및 IUU 어선명부를 확정(10여 개국 273척)하였고, IUU 어업방지 비협조국에 대해서는 무역제재 조치를 취하고 있다. 그리고 어선통제제도 이행방안, 바다거북 부수어획 방지, 대형연승어선의 어획물 해상전재 금지 등도 다각적으로 논의되어 곧 시행될 예정으로 있다(해

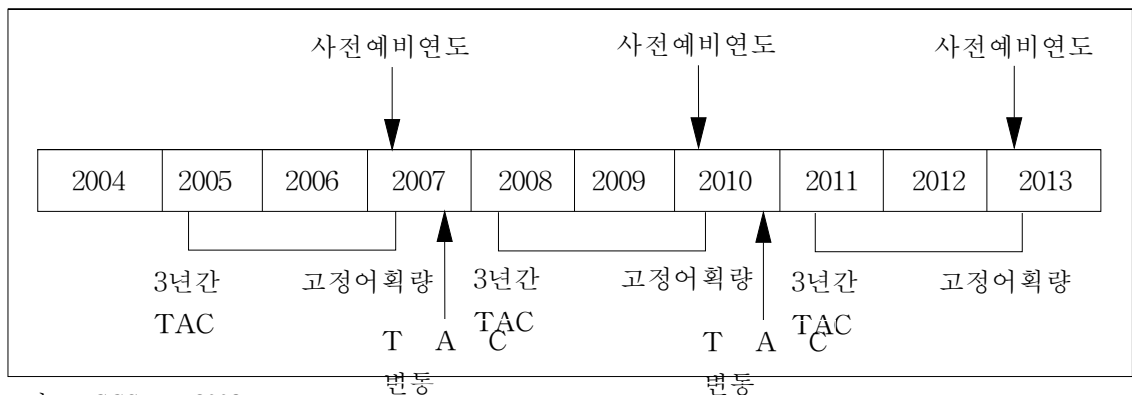
양수산부, 2003).

Ⅲ. 지역수산기구의 권한 강화가 우리나라 원양어업에 미치는 영향

2003년 현재 우리나라 원양어업 총어획량은 약 58만 톤으로 1992년 100만 톤을 기점으로 연별 증감변동을 보이기는 하나 감소추세에 있다. 이는 전 세계적으로 과다한 어획능력의 증대로 인하여 원양어업 자원량이 감소하였을 뿐만 아니라, 연안국 및 지역수산기구의 어업규제 강화로 인하여 원양어선의 조업범위 및 어업활동이 축소되었기 때문이다.

총 원양어획량 중 다랑어, 명태, 그리고 오징어의 어획량이 약 80% 이상을 차지하고 있다. 2003년 현재 다랑어류의 경우 약 22만 톤대를 유지하고 있지만, 명태와 오징어는 연안국의 조업규제 강화와 쿼터 미확보로 인하여 어획량이 크게 감소하고 있는 실정이다.

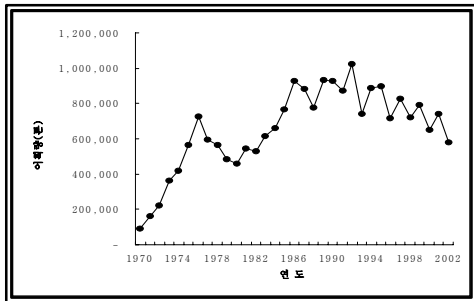
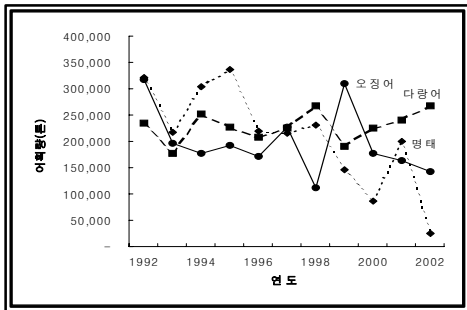
다랑어 어업의 경우 주된 어장인 태평양 중서부-중동부 지역의 다랑어 자원, 특히 우리나라 다랑어 어획량의 대부분을 차지하는 눈다랑어, 황다랑어, 가다랑어의 자원량이 크게 감소함에 따라 남태평양위원회(SPC)가 2002년부터 본격적인 관리활동(쿼터축소, 어선감척 등)을 시행하고 있기



자료: CCSBT, 2003.

<그림 3> CCSBT의 연간 TAC 물량의 결정

때문에 향후 다랑어류 어획량도 감소할 것으로 전망된다. 인도양에서의 다랑어 어획량도 자원량 감소와 더불어 인도양수산위원회(IOTC) 등에 의한 각국별 눈다랑어와 황다랑어에 대한 허용어획량 감소, 금어가금어구, 그리고 어선감척(24m 이상 어선) 및 어획노력량 동결 등의 통제수단 확대에 따라 감소할 것이다. 남방참다랑어의 경우도 남방참다랑어보전위원회(CCSBT)가 총허용어획량(TAC)을 설정하여 각국별로 배분하고 있는데, 우리나라는 2004년도에 총 1,140톤만을 할당받아 지난 3년간(2001~2003년)의 평균 약 2,800톤에 비해 어획량 수준이 크게 감소하였다.



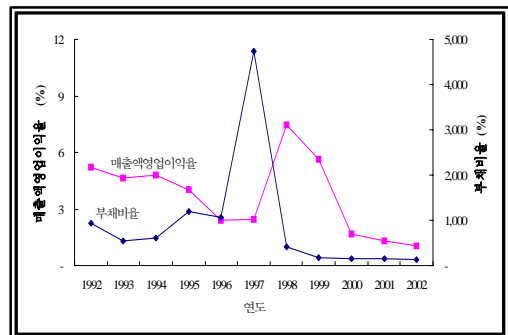
자료: 한국원양어업협회, 2003.

[그림 4] 연도별 총 원양어획량 및 주요 어종의 어획량 변화

오징어 어업은 대부분이 남서대서양의 포크랜드 어장에서 이루어지고 있는데, 인근 연안국의 입어조건 강화에 따라 어선수 및 어획량이 계속 감소하고 있는 추세이다. 또한 엘리노 현상 등으로 수온이 상승함에 따라 어군이 형성되지 않음

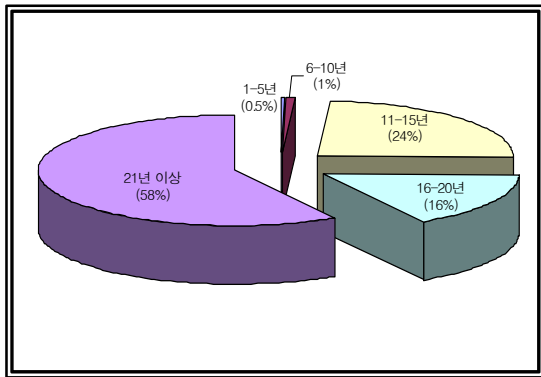
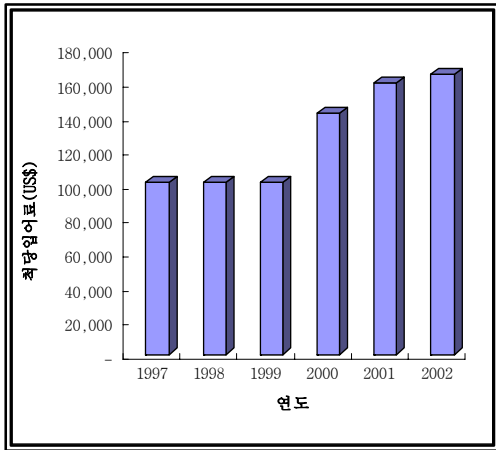
으로써 어획량 수준이 계속 저조한 상태에 있는데, 이러한 지속적인 기상이변 현상과 뉴질랜드의 해양포유류 보호를 위한 어획규제 등 연안국들의 조업규제 강화로 인하여 향후 오징어 어획량은 계속 감소할 것으로 예상된다.

그리고 명태 어업은 95% 이상이 태평양 북서부 해역 러시아 수역 안에서 이루어지고 있어 러시아의 할당어획량에 따라 어획량이 크게 좌우되고 있다. 하지만 명태 자원량 감소에 따라 쿼터량이 점차 감소하고 있는데, 2004년 올해에는 총허용어획량이 작년 수준보다 크게 감소하였다. 또한 쿼터배정에 있어서도 지난해의 입찰방식 대신 3년간의 어획실적을 기준으로 배분하고 있어, 우리나라 원양업체들의 경우 러시아 합작회사를 통한 어획실적이 대부분 3년 미만이기 때문에 올해 쿼터량이 지난해보다 크게 감소하였다. 향후 명태 자원량 감소에 따라 어획량 감소율은 더욱 커질 것으로 전망된다. 이러한 어획량 감소에 따라 원양업체들의 경영상황도 계속 악화되고 있는 것으로 나타났다. 2002년을 기준으로 원양업체의 경영상태를 분석해 보면 기업의 안정성 정도를 예측할 수 있는 부채비율의 경우 1997년 IMF 외환위기 이후 부실기업의 어선감척 등으로 계속 감소하고 있다. 하지만, 매출액영업이익을 또한 크게 감소하여 원양기업의 수익성이 크게 악화되고 있는 것으로 분석되었다.



자료: 산업은행, 각연도

[그림 5] 원양업체의 부채비율과 매출액영업이익률의 변화



자료: 한국원양어업협회, 2003.

[그림 6] 적당입어로 추이변화와 2003년 원양어선의 선령 분포

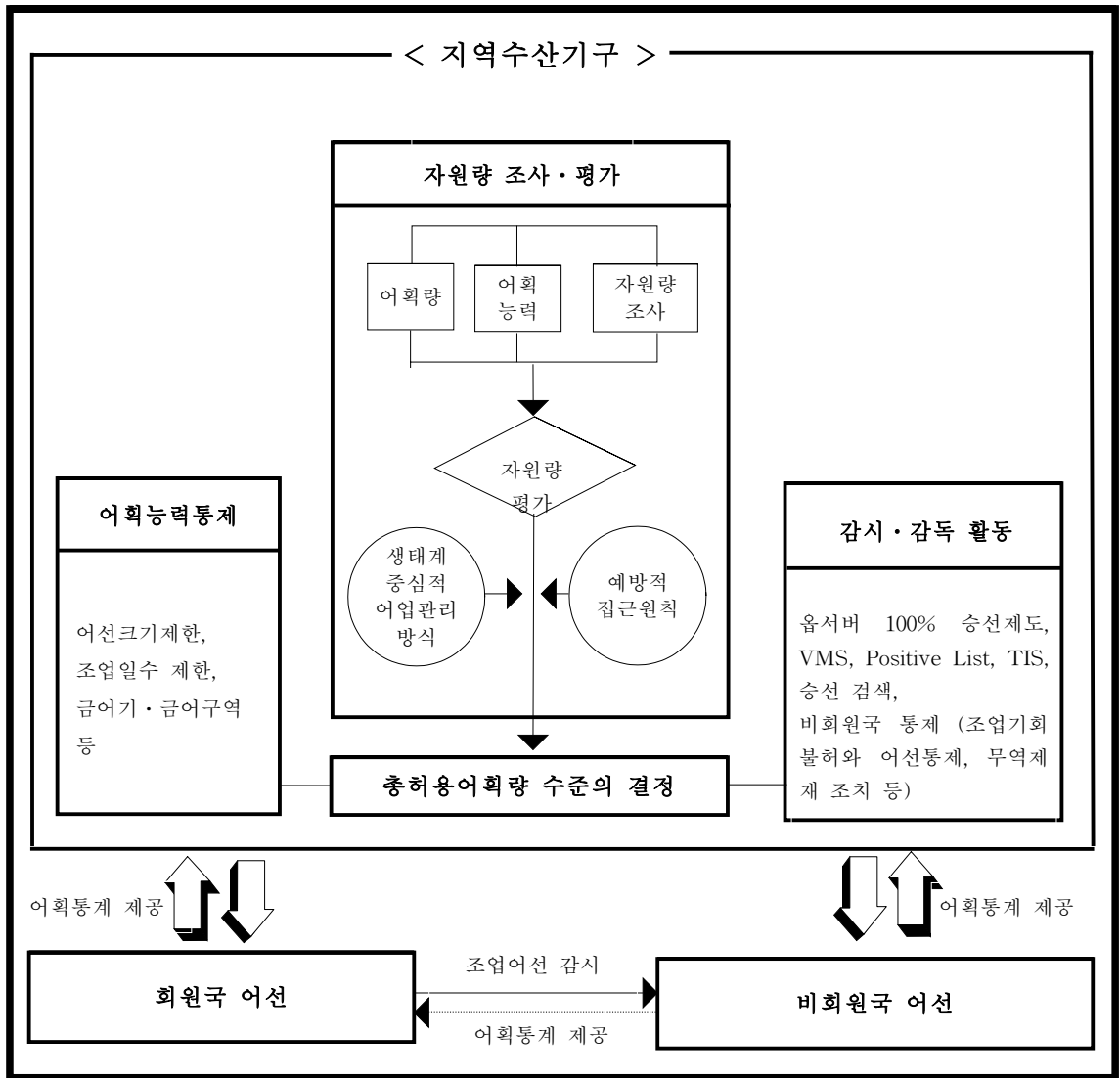
이는 어획량 감소와 함께 어가(魚價)는 오히려 정체상태에 있거나 혹은 하락하여 어업수입이 크게 감소한 반면, 선박의 노후화로 인한 수선유지비 그리고 유류비가 크게 상승하였고, 또한 어선원 구인난이 만성화됨에 따라 어선인건비가 급상승하는 등 제반 어업경비가 크게 증가하였기 때문이다. 구체적으로 원양어업의 평균 출어비 중에서 인건비 27%, 연료비 18%, 입어로 11%, 그리고 운반비가 약 12% 정도를 차지하고 있는데, 이들 비용 상승은 원양어업경영을 더욱 압박하게 될 것이다. 특히 입어로는 연안국의 어업자원 자국화 경향에 따라 더욱 상승할 것으로 예상되고, 최근

어선의 노후화로 인한 선박수리비도 어업비용 가운데 큰 비중(약 5%)을 차지하게 되었다([그림 6] 참조). 각 연안국과 어업관리기구에 의한 어업규제가 보다 강화될 경우 현재 원양업체의 어획량은 더욱 감소할 것인 반면, 지역수산기구의 어업규제를 피해 새로운 어장으로 이동을 확대함으로써 어업경비는 더욱 증가할 것으로 예상된다. 특히 자원관리 및 어선감시를 위한 선박감시장치 도입 등 장비구입비나 운용비의 추가부담이 예상되는 등 국제어업정책 변화와 지역수산기구의 어업관리권 강화에 따라 원양업체들의 경영상황은 더욱 악화될 것이다.

IV. 향후 대응방향

1. 지역수산기구의 정책변화에 대한 분석과 정책결정과정에서의 적극적인 참여

향후 지역수산기구는 공해어족자원의 관리 필요성 증대에 따라 어업관리권한이 보다 강화될 것이 분명하다. 현재 설립되어 실질적인 관리를 행하고 있는 지역수산기구나, 향후 설립되어 관할 수역에서 자원관리를 담당하게 될 지역수산기구들의 관리체계는 다음의 [그림 7]과 같이 형성되어 갈 것으로 판단되고, 관리체계 안의 각 내용들도 보다 명확하게 그리고 실질적으로 이루어질 것으로 예상된다. 구체적으로 우선, 자원량 조사 및 평가가 보다 강화될 것이다. 어획량과 어획능력 자료를 더해 자원량 조사를 바탕으로 자원량 수준을 평가하고 여기에 다른 어종에 대한 영향, 해양환경에 대한 영향, 생물종 다양성에 대한 영향 등 생태계중심의 어업관리방식 적용과 자원량 변동의 불확실성을 고려한 예방적 접근원칙에 따라 연간 허용어획량 수준이 결정될 가능성이 크다. 특히 예방적 접근관리방식과 생태계를 고려한 어업관리방식에 의한다면 허용어획량 수준보다 크게 줄 것이므로 회원국별로 할당되는 어획량 수준도 자원량이 증가하기 전까지는 크게 감소될 것이다.¹²⁾ 그리고 잠재적 어획능력 감소를 위한



[그림 7] 향후 지역수산기구의 어업관리 체계도

통제(어선크기나 조업일수제한 등)가 보다 강화될 것이고, 특히 비회원국어선에 대해서는 조업기회 불허, 어선통제, 승선 및 검색, 그리고 무역제재조치가 보다 본격적으로 이루어져 비회원국 어선의

어업활동은 거의 불가능하게 될 것이다.

우리나라가 적극적으로 가입을 추진하였던 중서부태평양수산위원회(WCPFC)도 2004년 6월 19일 발효되었는데, 다량어류 자원량 감소에 따라 어획량 및 어획노력량 통제수단이 고려되는 등 <그림 7>과 같은 관리체계의 구체화 움직임이 본격화되고 있다(해양수산부, 2003; Agorau and Bergin, 1998). 또한 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)의 경우도 총허용어획량(TAC) 산출을 위

12) 일반적으로 총허용어획량(TAC)은 생물학적인 허용어획량(Acceptable Biological Catch) 수준 이하로 설정된다. 여기에 예방적 접근관리방식에 따르게 되면 자원량 변동의 불확실성을 고려하여 일반적으로 연간 총허용어획량 수준의 75% 수준에서 결정되고 있다.

해 수년간 자원분석을 실시하는 등 통합적 어업 관리방안이 올해 4월까지 완성될 계획으로 있다.

이러한 지역수산기구들의 본격적인 어업관리체제 형성에 대해 우리나라는 원양어업과 직접적 관련이 있는 남동대서양수산기구(SEAFO), 북태평양소하성어족위원회(NPAFC), 남서인도양수산위원회(SWIOFC), 전미열대다랑어위원회(IATTC) 등 미가입 수산기구에 적극적으로 가입해야 한다. 그리고 2003년 9월경 다랑어 어군을 따라 우리나라 선망어선들이 전미열대다랑어위원회(IATTC) 수역에 입어했다가 회원국이 아니라는 이유로 철수한 사례가 있다(해양수산부, 2003). 이처럼 조업수역이 변경·확대됨에 따라 미가입기구 관할수역으로의 조업이 점차 증가할 가능성이 높아지고 있기 때문에 현재 가입 추진 중인 기구 외, 예를 들어 서부인도양다랑어기구(WIOTO)나 남미지역의 수산기구들(COREP, COFREMAR 등)에 대한 가입 여부도 충분히 고려해 볼 필요가 있다.

이처럼 관련 지역수산기구의 회원으로 적극 참여하고, 각 지역수산기구의 정책내용 변화를 주시하며, 규제 의무사항을 철저히 준수해 가는 것 외에는 지역수산기구 관할수역 내에서 우리나라 어선의 안정적인 조업권을 확보할 수 있는 다른 방안이 없다. 그리고 지역수산기구에 가입해서는 관련 회의에 적극적으로 참여하고 우리나라의 입장이 충분히 반영될 수 있도록 정책입안과정을 주도해 나가야 한다.

이를 위해서는 지역수산기구의 설립 및 규제활동 등과 관련한 국가협상전략 수립 및 국제회의 전문가 육성도 필요하다. 특히, 지역수산기구에서 다루는 의제가 매우 다양하고 복잡하여 동일의제에 대해서도 수년 동안 논의되고 있으므로, 지속적으로 관련 회의에 참석한 전문가는 그 논제에 대한 배경과 역사 그리고 중요성을 감안하여 깊이 있는 정책수립이 가능하도록 한다. 따라서 지역수산기구에서 관련 정책회의 시 우리나라의 입장 및 대응논리를 수립하여 국가의 이익을 확보하기 위해서는 언어문제의 해결, 수산관련 전문지

식 또는 해당기구에 대한 전문성 있는 전문가를 적극 육성해야 한다. 그리고 연구소나 대학교의 경제학, 국제법, 자원학 등의 전문가 풀(pool)을 조직하여 정기적인 포럼을 개최하고 정보와 지식 교류를 통해 종합적 연구협력 체제를 구축해 나가야 한다.

2. 국내 관련제도의 정비

국내외 어업관리의 양립성(compatibility)과 보다 실효성 있는 어업자원관리를 위해서는 국제어업정책수단에 맞추어 국내 관련 제도를 정비하는 것이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이, 유엔공해어족보존협정과 FAO의 ‘책임 수산업 실행규범’에서는 어업자원의 합리적 이용, 가장 신뢰할 수 있는 과학적 데이터의 수집과 이용, 예방적 접근법, 그리고 생태계 중심의 어업관리방식을 그 주된 수단으로 사용하고 있다. 다른 국가들은 이미 자국내 어업법을 개정하여 주된 어업관리 정책수단으로 이들을 사용하고 있다.

예를 들어 미국은 국내법을 개정하여 지속적인 어업발전이 가능하도록 규정하였고(지속적인 자원상태 파악과 자원회복계획을 통한 자원회복도모), 공해어업통제법(high seas fishing compliance act)을 통해 지역수산기구에서 제정된 관리원칙과 부합하도록 하고 있다. 그 내용으로는 어선허가제와 규제에 따르지 않는 어선에 대한 어선조업금지, 정보교환의무 등을 법제화하고 있다. 뉴질랜드는 국제어업협정에 맞추어 어업법을 개정하여 지속적인 어업발전, 예방적 접근관리방식, 혼획방지, 어업환경에 대한 영향 평가를 법제화하고 있다. 또한 공해어선에 대한 허가제를 신설하였고, 어선에 대한 통제장치 장착을 의무화 하였다(오퍼버 제도 포함). 그리고 캐나다의 경우는 자원회복계획을 바탕으로 예방적 접근원칙에 따라 국내 어업자원을 관리하도록 어업법을 개정했다(Edson, 2001).

하지만 우리나라 수산업법에서는 아직 예방적

접근법이나 생태계 중심적 어업관리방식과 같은 개념이 도입되어 적용되지 않고 있으며, 어업관리 수단을 선택할 때에도 이와 같은 접근법들이 고려되지 않고 있는 실정이다. 계속 감소하고 있는 어업자원의 회복과 관리를 위해서는 이들 개념과 접근방법들을 도입하고 법제화하여 어업자원관리에 만전을 기해야 할 것이다. 또한 현재 국제어업에 대한 관리를 위해 우리나라에서는 ‘국제수산기구의 어업규제사항 이행에 관한 고시’를 발표해 시행하고 있다. 하지만 그 내용을 보면 특정 지역수산기구 관리어종의 어획에 관한 규제사항만을 열거해 놓고 있다. 따라서 향후 지역수산기구로의 가입이 증가하고 각 수산기구들의 규제내용이 증가할 것에 대응하기 위해서는 법 규제내용을 현재와 같은 특정 수산기구별 어종별보다는 모든 어업관리기구의 규제수단에 대비할 수 있는 내용으로 확대되어야 한다. 그리고 처벌조항, 옵서버 제도, 무역통계체제에 관한 내용 등도 신설하고 보완되어야 한다.

3. 통계보고체계의 정비

지역수산기구에서는 국적불명의 어획량 및 IUU 어업근절과 정확한 자원관리를 위해 어획통계 자료제출을 의무화하고, 무역정보체제(Trade Information System)¹³⁾를 도입하여 어획물의 투명성을 제고하고 있다. 이에 대해서 각 국가들은 정보 수집 및 공유를 통한 어업관리의 필요성을 인식하고, 국내제도의 개정을 통해 정보 수집과 자료제공 체계를 법제화하고 있다. 미국만 하더라도 공해어선의 어획활동에 관련된 자료를 자동과일화 시스템을 구축하여 저장하고, 해안경비대(Coast

Guard)로 하여금 정보를 국제기구나 관련 지역수산기구에 송부하도록 하고 있다.

우리나라 원양어업 어획통계는 ‘연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙’에 의거하여 국립수산과학원이 원양어선 혹은 선사로부터 국별 어획량 자료(조업상황, 어획실적, 어체측정 등)를 수집하는 체제를 갖추고 있다. 하지만 어선들의 미보고 등 어획통계체출 의무이행에 대한 강력한 제재조치가 없어 자료수집이 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이 있다. 또한 현재 국립수산과학원에서 수집되고 있는 자료가 부정확하고, 그 양도 적어서 거의 사용하지 못하는 실정이다(해양수산부, 2003).

이러한 어획통계 자료제출은 국제적으로나 지역수산기구들이 권고한 가장 우선적인 의무사항일 뿐만 아니라, 이러한 자료를 바탕으로 국가별 어획량 결정이 이루어진다는 점 등을 감안한다면 자료수집 체계뿐만 아니라 관련 연안국이나 지역수산기구로의 자료제공을 위한 체계도 가능한 빨리 정비되어야 할 것이다.

또한 국별 어획량 할당에 ‘과거 어획실적’이 가장 중요한 요인으로 작용하고 있는데, 최근 남방참다랑어의 경우와 같이 우리나라 어획 쿼터 미소진으로 인해 회원국들의 쿼터 삭감 요구가 발생하고 있기 때문에 이에 대한 대책 마련도 필요하다. 호주, 일본, 뉴질랜드, 대만 등은 자국 쿼터를 충분히 소진하고 지역수산기구에 의한 연간 허용어획량 물량 증가 시 자국 쿼터 증가를 강력히 요구하고 있다. 우리나라도 안정적인 쿼터 확보 및 증가를 위해서는 쿼터 소진을 위한 실질적 어획이 이루어지도록 해야 한다.

4. 어선에 대한 관리·감독 강화

국제어업정책(유엔공해어족보존협정, 국제행동계획 등)과 지역수산기구들의 어업관리에 대한 개별국가의 핵심적인 의무사항 중의 하나가 자국어선에 대한 감시·감독체제의 강화이다. 그 주요 내

13) 무역정보체제(TIS)란 객관적인 어획량 파악과 투명한 거래를 위한 수단으로 조업실적을 담은 정보를 지역수산기구나 회원국들에게 제출하여 정확한 어획통계 정보체제를 구축하고, 보고 되지 않은 어획물 반입을 금지하는 제도이다. 구체적인 방법으로는 수출어획물의 수출증명서, 선박국적, 선박명, 수출지, 어구, 조업수역 등을 수입국의 세관통관 시 제품에 부착하도록 하고 있다.

용으로는 공해조업 어선에 대한 허가제 실시, 어선에 대한 통제체계의 구축 등이다.

우리나라의 경우 예전부터 원양어업을 허가어업으로 지정하여 관리해 오고 있는데, 원양어업에 대해서는 근해어업과 달리 허가정수제가 없어 일정한 요건만 갖추면 자유로이 원양어업에 참여할 수 있도록 되어 있다. 하지만 원양어선의 활동에 대해서는 제대로 감시·감독체계가 구축되어 있지 않는 등 원양어선의 조업활동에 대한 통제가 더욱 필요하다.

우리나라 어선에 대한 통제관리가 미흡하여 국제수산규범을 어긴 경우가 빈번히 발생할 경우 수출 통제와 같은 무역제재조치 등으로 원양어업이 큰 타격을 입을 우려가 있으므로 어선에 대한 관리·감독체제를 강화하고 보다 강력한 규제조치를 취해 나가야 한다. 다른 국가들도 자국어선에 대한 관리·감독체제를 강화하고 있는데, 미국의 경우 공해어업통제법을 만들어 공해 상에서 조업 중인 어선을 통제하고 있다. 그 내용을 보면 허가를 받아야만 공해어업에 참여할 수 있도록 하고 있다. 그리고 규범을 어긴 어선에 대해서는 허가권 몰수, 어선압수 등 강력한 규제조치를 행하고 있다. 캐나다와 노르웨이의 경우도 어업법을 개정하여 허가권 제도의 시행과 더불어 불법어업에 참가한 어선에 대해서는 강력한 제재조치를 법제화하고 있다.

V. 요약 및 결론

지역수산기구가 공해어업의 관리주체로 등장하여 공해어업자원 관리를 위한 다양한 어업관리수단들을 채택하면서 실질적으로 어업을 통제하고 있다. 그 관리체제도 기존 공해상 자유조업원칙과 기국주의 원칙에 근거하여 모든 국가에게 조업할 수 있도록 하는 자유어업(open access) 방식에서 벗어나 점차 엄격한 관리·통제(control and command) 시스템을 구축해 가고 있다. 즉, 자원량 평가조사를 정기적으로 실시하여 자원량 수준

을 파악하고, 예방적 접근방법이나 생태계 중심의 관리방법을 적용하여 보다 보수적인 방법으로 총허용어획량 수준을 결정하며 회원국에 한해서만 어획량을 배분하고 있다.

이러한 어획량 통제수단 외에 어선척수 동결이나 금어기·조업제한구역 확대 설정하는 등 어획노력량 수준도 통제하고 있다. 그리고 정확한 어획량 파악을 위해 각 회원국에 대해 어획량 및 어획활동관련 정보 제공을 의무화하고 있으며, 어선의 활동을 어선통제장치 부착이나 승선 옵서버 제도를 통해 철저히 관리해 나가고 있다.

비회원국 어선의 조업을 원천적으로 차단시키기 위해서 외교적 채널을 통해 비회원국에 공식적으로 항의하거나 혹은 비회원국 어선이 어획한 어획물을 각 연안국들이 수입을 금지하는 무역제재조치를 취하고 있다. 또한 관할어장에서 조업 기회 배분방식을 정해 놓고 비회원국에게는 조업 기회를 부여하지 않거나, 회원국 어획량 이외의 여유분에 대해서만 배분함으로써 비회원국 어선을 통제하고 있다. 이러한 국제어장에서의 지역수산기구의 어업관리권 강화는 총어획량 중 원양어획량이 약 30% 정도 차지하고 있는 우리나라 어업에 큰 피해를 줄 것이 분명하다. 따라서 국제어장에서 안정적인 어획을 하기 위한 대응책을 시급히 마련해 가야 한다.

우리나라는 아직 유엔공해어족보존협정에도 가입하지 않고 있다. 이는 협정에 가입하게 되면 다른 당사국들이 우리 어선에 승선 및 검색이 가능하게 되므로 천천히 가입해야 한다는 의견이 지배적이었기 때문이다(김선표, 2000). 그러나 이러한 문제는 이미 2002년도 UN 연례회의에서 제기되어 현재까지 계속 논의되어 오고 있으며, 각 지역수산기구와 연안국은 이에 대한 별도의 조치를 취하고 있다. 예를 들어 북대서양수산기구(NAFO)에 있어서 캐나다 및 연안국의 경우는 회원국들이 자원보존관리를 위해 NAFO 수역에서 조업하는 모든 비회원국 어선에 대해서 승선 및 검색이 가능하도록 법제화하고 있다. 이러한 추세는 다른

지역수산기구로 점차 확대될 것이므로 협정에 가입하지 않고 더 나은 기회를 엿보는 것은 무의미한 것이라 생각된다.

그리고 유엔공해어족보존협정에 가입하게 되면 지역수산기구의 가입교섭에 불리하게 작용한다는 우려도 있다. 이것 역시 앞서 살펴본 바와 같이, 지역수산기구들은 실효성 있는 어업관리를 위해 유엔공해어족보존협정 가입 여부와 관계없이 조업기회와 허용어획량을 회원국에게만 배분하고 있다. 따라서 회원국으로 가입하지 않으면 지역수산기구의 관할수역에서 조업기회 자체를 얻지 못할 뿐만 아니라 어획량 배분에 있어서 회원국에 비해 상대적으로 큰 손실을 입을 수 있다.

이처럼 관리권한이 강화되고 있는 지역수산기구 관할수역 내에서 우리나라 어업의 안정적인 조업확보를 위해서는 우리어업과 관련 있는 미가입 지역수산기구에 적극적으로 가입하고, 지역수산기구에 의한 어업규제 및 관련 의무사항을 준수하며, 국제적 협약사항을 책임있게 이행해 가는 것 외에는 다른 방안이 없다. 어선에 대한 감시·감독체제를 구축하여 어선의 어업활동을 엄격하게 통제하고, 어획물 통계체제를 정비·보완하여 어획물에 대한 자료수집과 관련 지역수산기구에 대한 보고의무를 준수해 가야 한다. 나아가서는 IUU 어업규제 등 국제행동계획을 적극 수용하여 실행해야 하며, 최근 들어 이슈화되고 있는 거북, 상어, 고래 및 바다새를 보호하기 위한 부수어획 최소화 노력에도 적극 동참하고 필요한 수단을 강구해 가야 할 것이다.

참고 문헌

김도훈. “자원회복계획 하에서의 총허용어획량(TAC) 어업정책 효과에 관한 생물경제학적 분석.” 『자원·환경경제연구』. 제12권, 제4호. pp.663-686, 2003.
 김선표. 『경제왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 국제규범 정세와 우리

의 대응방안』. 외교통상부, 2000.
 산업은행. (각연도). 『기업재무분석』.
 이석용. 『국제어업협약 체계적 정리 연구』. 해양수산부, 2002.
 한국원양어업협회. 『원양어업통계연보』, 2003.
 해양수산부. 『국제수산 논의 동향 및 전망』, 2003.
 해양수산부. 『연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙』, 2002.
 해양수산부. 『국제수산기구의 어업규제사항 이행에 관한 고시』, 2002.
 Aqorau. T. and Bergin. A. "The UN Fish Stocks Agreement - A New Era for International Cooperation to Conserve Tuna in the Central Western Pacific." Ocean Development & International Law. Vol. 29. pp.21~42, 1998.
 Brasao. A. and C. Duarte. "Managing the Northern Atlantic Bluefin Tuna Fisheries: The Stability of the UN Fish Stock Agreement Solution." Marine Resource Economics. Vol. 15. pp.341~360, 2001.
 Churchill. R. The Law of the Sea. Juris Publishing Inc (Third Edition), 1999.
 Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna (CCSBT). Report of the Tenth Annual Meeting of the Commission, , 2003.
 Davies. P. and Redgwell. C. "The International Legal Regulation of Straddling Fish Stocks." British Yearbook of International Law. Vol. 67. pp.199~274, 2003.
 Edeson. W. et al. (2001). Legislating for Sustainable Fisheries. The World Bank, 1997.
 FAO. Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on High

- Seas, 1993.
- FAO. Code of Conduct for Responsible Fisheries, 1995.
- FAO. International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 2001.
- Hayashi. M. "Enforcement by Non-Flag States on the High Seas Under the 1995 Agreement on Straddling and Highly Migratory Fish Stocks." *The Georgetown International Environmental Law Review*. Vol. 9. pp.1~36, 1996.
- IATTC. (2003). Report of the 70th Meeting on the Management of Tropical Tuna.
- ICCAT. Recommendations and Resolutions adopted in 2003.
- Indian Ocean Tuna Commission (IOTC). Report of the Seventh Session of the Indian Ocean Tuna Commission, 2003.
- Juda. L. "The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: A Critique." *Ocean Development & International Law*. Vol. 28. pp.147~166, 1997.
- Kedziora. D. "Gunboat Diplomacy in the Northwest Atlantic: The 1995 Canada-EU Fishing Dispute and the United Nations Agreement on Straddling and High Migratory Fish Stocks." *Northwestern Journal of International Law & Business*. Vol. 17. pp.1132~1162, 1997.
- Molenaar. E. "Participation, Allocation and Unregulated Fishing: The Practice of Regional Fisheries Management Organizations." *The International Journal of Marine and Coastal Law*. Vol. 18, No. 4. pp.457~480, 2003.
- Munro. G. "The United Nations Fish Stocks Agreement of 1995: History and Problems of Implementation." *Marine Resource Economics*. Vol. 15. pp.265~280, 2001.
- Pintassilgo. P. and C. Duarte. "The New-Member Problem in the Cooperative Management of High Seas Fisheries." *Marine Resource Economics*. Vol. 15. pp.361~378, 2001.
- Rayfuse. R. "Canada and Regional Fisheries Organizations: Implementing the UN Fish Stocks Agreement." *Ocean Development & International Law*. Vol. 34. pp.209~228, 2003.
- Serdy. A. "How Long Has the United Nations Fish Stocks Agreement Been in Force?." *Ocean Development & International Law*. Vol. 34. pp.29~39, 2003.
- Standing Committee on Tuna and Billfish (SCTB). Report of the Sixteen Meeting of the Standing Committee on Tuna and Billfish, 2003.
- Stokke. O. S. "Managing Fisheries in the Barents Sea Loophole: Interplay with the UN Fish Stocks Agreement." *Ocean Development & International Law*. Vol. 32. pp.241~262, 2001.
- Sydnes. A. "Regional fishery organizations in developing regions: adapting to changes in international fisheries law." *Marine Policy*. Vol. 26. pp.373~381, 2002.
- Tahindro. A. "Conservation and Management of Transboundary Fish Stocks: Comments in Light of the Adoption of the 1995 Agreement for the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks." *Ocean Development & International Law*. Vol. 28. pp.1~58, 1997.

United Nations. Fish Stock Agreement: Report of the Second Informal Meeting of the States Parties, 2003.

United Nations. Agreement for the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, 1995.

United Nations. Report of the United Nations Conference on Environment and

Development, 1992.

Vigneron. G. "Compliance and International Environmental Agreements: A Case Study of the 1995 United Nations Straddling Fish Stocks Agreement." *The Georgetown International Environmental Law Review*. Vol. 10. pp.581~623, 1998.