



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](#)

법학박사 학위 청구논문

동북아지역에서 국제어업질서의 변화에  
대한 국제법적 고찰

지도교수 김 채 형

위 논문을 법학박사 학위 논문으로 제출함



2015년 8월

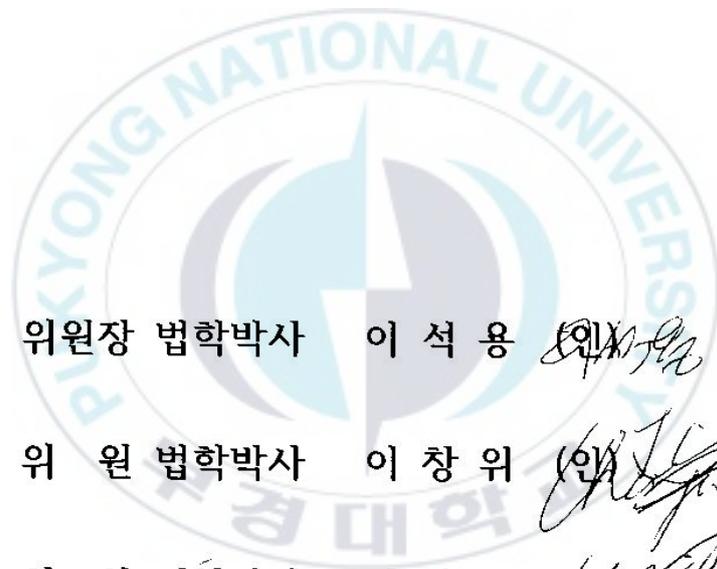
부경대학교 대학원

법학과 국제법 전공

김 남 수

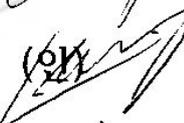
# 김남수의 법학박사 학위논문을 인준함

2015년 8월 21일



위원장 법학박사 이 석 용 (인) 

위 원 법학박사 이 창 위 (인) 

위 원 법학박사 정 갑 용 (인) 

위 원 법학박사 김 영 원 (인) 

위 원 법학박사 김 채 형 (인) 

## 목 차

제1장 서론	1
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위	2
3. 연구방법 및 내용	3
제2장 동북아 국제어업질서의 변화 요인	5
제1절 연안국의 관할권 강화와 배타적 경제수역의 생성	8
1. 1945년 트루먼 선언 이전의 단계	8
2. 1945년 트루먼 선언 이후 각국의 활동	13
3. 배타적 경제수역 생성	17
제2절 생물자원에 대한 주권적 권리의 강화	26
1. 생물자원에 대한 주권적권리	27
2. 특수 어족자원 보존 관리권 강화	30
3. 해양환경의 보호와 보존·관리권 강화	48
제3절 연안국의 EEZ 내 어업자원의 보호 관리 수단 강화	55
1. 어업자원 보호를 위한 예방적 조치권 강화	55
2. 어업자원의 최대지속적 생산을 위한 어획량의 관리권 강화	61
3. 불법어업 단속을 위한 임검권의 강화	67
제4절 소결	71
제3장 동북아지역의 양자 협정	73

제1절 근해어장을 둘러싼 양자어업 협정의 확산 .....	73
1. 해양법체제를 수용하기 한·중·일 3국의 관련법제 입법현황 .....	74
2. 한·중·일 3국의 어업협정의 체결 .....	78
3. 한·중·일 3국의 수역체계의 구조와 자원관리 .....	90
4. 한·중·일 중간수역의 문제점 .....	104
5. 한·중·일 어업협정상 구조 및 긴급피난 .....	108
6. 한·중·일 어업공동위원회 및 기타.....	110
7. 한·중·일 어업협정상 쟁점사항인 독도·이어도· 센카꾸열도 문제 .....	112
제2절 북양어장을 둘러싼 양자 어업협정의 확산 .....	121
1. 북양어장 .....	121
2. 한국의 북양진출 .....	122
3. 한·미 어업협정 .....	126
4. 한·러 어업협정 .....	135
5. 일·러 어업협정 .....	142
제3절 소결 .....	146
<b>제4장 동북아지역의 다자어업협약과 지역수산기구 .....</b>	<b>150</b>
제1절 동북아지역의 다자어업협약과 지역수산기구의 확산 .....	151
1. 북태평양소하성자원보존협약과 소하성어류위원회(NPAFC) .....	151
2. 중부베링해명태자원보존관리협약과 연례회의(CBSPC).....	161
3. 북태평양해양과학기구협약과 해양과학기구(PICES) .....	179
4. 북태평양공해수산자원의보존관리에관한협약과 북태평양수산위원회.	191
제2절 지역수산기구의 공해생물자원의 보존 관리권 강화 .....	201

1. 지역수산기구(RFMOs)의 IUU어업의 규제 .....	202
2. 이행 및 감시제도 .....	212
제3절 어업자원 및 해양생태계 보호 관리권 강화 .....	228
1. 어획량의 할당 및 어획능력관리권 강화 .....	228
2. 해양생태계 및 생물다양성의 보호 관리권 강화 .....	233
제4절 소결 .....	242
<b>제5장 연안국과 지역수산기구의 권한강화로 인한     분쟁발생 및 해결 .....</b>	<b>246</b>
제1절 분쟁발생과 해결 .....	253
1. 유엔해양법상 분쟁해결제도 .....	254
2. 주요 국제 관련 협약상의 분쟁해결절차 .....	258
3. 연안국의 EEZ 내에서 분쟁 발생 및 해결 .....	260
4. 공해에서 분쟁 발생과 그 해결 .....	262
제2절 어업분쟁사례 .....	268
1. 동북아 각국의 EEZ에서의 어업분쟁사례 .....	268
2. 공해 대형유자망어업의 분쟁과 해결사례 .....	288
제3절 소결 .....	298
<b>제6장 결 론 .....</b>	<b>301</b>
<b>참고 문헌 .....</b>	<b>308</b>

## < 그림 목차 >

<그림 1> Australian Fishing Zone showing the location of Commonwealth fisheries .....	23
<그림 2> 한·중·일 어업협정수역도 .....	96
<그림 3> 이어도 해양과학기지 위치도 .....	119
<그림 4> Bering Sea Donut Hole and Sea of Okhotsk Peanut Hole .....	125
<그림 5> NPAFC의 협약수역 .....	155
<그림 6> NPAFC의 조직도 .....	156
<그림 7> 서해의 지리적 위치 .....	188
<그림 8> Major Bottom Fishing Ground in the North Pacific .....	193
<그림 9> Splendid alfonsin .....	195
<그림 10> North Pacific armorhead .....	196
<그림 11> 북태평양수산위원회(NPFC)의 협약수역도 .....	198
<그림 12> Barents Sea "Loop Hole.".....	247
<그림 13> Norwegian Sea "Atlantic Donut Hole.".....	248
<그림 14> Areas under fisheries jurisdiction of South Pacific Forum Fisheries Agency island member countries(Pocket Hole).....	249
<그림 15> Northwest Atlantic Fisheries Organization management division (grand bank).....	250
<그림 16> Argentina Patagonian Shelf.....	251
<그림 17> Challenger Plateau off New Zealand.....	252

# **A Study on the Changes of the International Fisheries Regime in Northeast Asia**

*Nam Su, Kim*

*Department of Law, The Graduate School,  
Pukyong National University*

## **Abstract**

The seas have historically performed two important functions: first, as a medium of communication, and secondly as a vast reservoir of resources, both living and non-living.

Globally, marine fisheries play an important role in ocean biodiversity and the food security of millions of people, providing a vital source of high-quality dietary protein and supporting individuals' livelihoods and income.

However, it is widely acknowledged that, as a source of food, the productivity of marine fisheries is in a state of decline, primarily because of unsustainable and destructive fishing practices, aggravated by climate change. The individuals most vulnerable to these negative impacts are indigenous peoples and coastal communities around the world, such as those in developing coastal and island Commonwealth countries. The seas, oceans and fisheries are probably among the most challenging resource systems to govern.

A case in point is the coming into force of the UN Convention on the Law of the Sea(UNCLOS) in 1982, which formally established rights to fishery resources to coastal nations within their 200 mile EEZs. The exclusive economic zone has developed out of earlier, more tentative claims, particularly relating to fishing zones, and as a result of developments in the negotiating processes leading to the 1982 Convention. The 200-mile exclusive economic zone has been the controversy over fishing zones.

According to the living resources regime under the UN Convention, the EEZ living resources regime in the Convention imposes few restraints upon coastal states which may wish to transform their limited sovereign rights into practically unlimited sovereignty over the living resources of the zone. It means that coastal states have discretionary power to control the living resources in their EEZ.

A particular problem is raised with regard to straddling stocks, that is stocks of fish that straddle both exclusive economic zones and high seas, for if the latter were not in some way regulated, fishery stocks regularly present in the exclusive economic zone could be depleted by virtue of unrestricted fishing of those stocks while they were present on the high seas. Article 63(2) of the 1982 Convention stipulates that where the same stock or stocks of associated species occur both within the exclusive economic zone and in an area beyond and adjacent to the zone (i.e. the high seas), the coastal states fishing such stocks in the adjacent area shall seek, either directly or through appropriate subregional or regional organizations, to agree upon the measures necessary for the conservation of these stocks in the adjacent area.

In the 1982 Convention, the establishment of co-operative mechanisms for effective monitoring, control, surveillance and enforcement, decision-making procedures facilitating the adoption of such measures of conservation and management, and the promotion of the peaceful settlement of disputes are called for.

In this study, 'Northeast Asian Sea' means that the Yellow/East China Sea, the East Sea, the Ohotsk Sea, the Kamchaka Sea, the Alaska Sea, and the Bering Sea surrounded by Korea, China, Japan, Russia, U.S.A. and Canada including their EEZs.

There are several bilateral fisheries agreements existing in Northeast Asian area, the Fisheries Agreement between Republic Korea and Japan, between Republic Korea and China, between China and Japan, between Republic Korea and U.S.A., between Republic Korea and Russia, between Russia and

Japan, And there are several regional fisheries organizations existing in Northeast Asian area, for example NPAFC (Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean), CBSPC(Convention on the Central Bering Sea Pollack Conservation), PICES(North Pacific Marine Science Organization), NPFC (North Pacific Fishery Commission) *etc.*.

This thesis is composed of following chapters;

In the first chapter, it briefly mentioned about the purpose, the scope and the outline of this study.

In the second chapter, the sovereign rights of the living marine resources and preservation of the marine environment in the EEZ of the coastal states and special species management rights were strengthened in accordance with the changes in the new international fisheries order in Northeast Asia.

In third chapter, it analyzed the proliferation of bilateral treaties and multilateral treaties due to the adoption of the EEZ regime in Northeast Asia.

In fourth chapter, it reviewed the strengthening of management rights on the high seas marine living resources and marine environment preservation of regional fisheries organizations.

In fifth chapter, It examined the ways to solve disputes between the high seas fishing countries due to the empowerment of coastal states and regional fisheries organizations.

In sixth chapter, current governance arrangements for managing high seas fisheries are not capable of providing desirable environmental and economic outcomes. The freedom of high seas results in overexploitation of marine resources, there are no rewards for responsible fishing. Finally, in view of the changes in the international fisheries mechanism this paper suggested the future direction of the country in overseas fisheries.

## List of Abbreviation

ABC	: Allowable Biological Catches
AJIL	: American Journal of International Law
ALC	: Automatic location Communications
AHL	: Allowable Harvest Level
APEC	: Asia-Pacific Fishery Commission
ARGOS	: The Advanced Research and Global Observation Satellite
BOC	: Biological Oceanography Committee
CBD	: Convention on Biological Diversity
CCAS	: Conservation of Antarctic Seals
CDS	: Catch Documentation Schemes
CBDCOP	: Conference of the Parties to the Conservation on Biological Diversity
CBSPC	: Convention on the Central Bering Sea Pollack Conservation
CCAMLR	: Committee for Conservation of Atlantic Marine Living Resources
CCCC	: Climate Change and Carrying Capacity
CCSBT	: Commission for the conservation of Southern Bluefin Tuna
CECAF	: Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic
CITES	: Convention on International Trade in Endangered Species
CLIVAR	: Climate Variability and Predictability
CMM	: Conservation Management Measures
COFI	: Committee on Fisheries of FAO
CTH	: Capacity to Harvest
DAA	: Driftnet Act Amendments
DOS	: Department of State
DSCC	: Deep-Sea Conservation Coalition
EEZ	: Exclusive Economic Zone
EECM	: Enforcement Evaluation and Coordination Meeting
EFZ	: Exclusive Fishery Zone

ENFO	: Committee on Enforcement
F&A	: Finance and Administration Committee
FCMA	: Fishery Conservation and Management Act
FIS	: Fisheries Science Committee
FMC	: Fishing Monitoring Center
GC	: Governing Council
GFCM	: General Fisheries Council for the Mediterranean
GCOS	: Global Climate Observing System
GDS	: Geographically Disadvantaged States
GEOHAB	: Global Ecology and Oceanography of Harmful Algal Blooms
GICOMS	: general Information Center on Maritime Safety and Security
GLOBEC	: Global Ocean Ecosystem Dynamics
GPS	: Global Positioning System
GOOS	: Global Ocean Observing System
HS	: harmonized Commodity Description and Coding system
HSMPA	: High Sea Marine Protected Areas
ICCAT	: International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna
ICES	: International Council for the Exploration of the Sea
ICJ	: International Court of Justice
ILC	: International Law Commission
INMARSAT-C	: International MARitime SATellite organization-C
INPFC	: International North Pacific Fisheries Commission
IMO	: International Maritime Organization
IOC	: Intergovernmental Oceanographic Commission
IPOA-IUU	: International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing
IPOA-Capacity	: The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity
IPSFC	: International Pacific Salmon Fisheries Commission
IOTC	: Indian Ocean Tuna Commission
ITLOS	: International Tribunal for the Law of the Sea

ITQ	: Individual transferable quota
IQ	: Individual quota
IUCN	: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
JAIL	: Japanese Annual of International Law
JGOFS	: Joint Global Ocean Flux Study
NPAFC-PICES	: North Pacific Anadromous Fisheries Convention North Pacific Marine Science Organization
JSFC	: Japan-Soviet Fisheries Commission
KOMBIS	: Korea Marine Biodiversity Information System
KSGP	: Korea Software Globalization Program
LLC	: Land Locked Country
MARPOL	: Convention for the Prevention of Pollution From Ships
MCS	: Monitoring, Control and Surveillance systems
MEY	: Maximum Economic Yield
MEQ	: Marine Environmental Quality Committee
MOU	: Memorandum of understanding
MSRA	: Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act
MSY	: Maximum Sustainable Yield
MTWP	: Main Trends Working Paper
NAFO	: Northwest Atlantic Fisheries Organization
NAMMCO	: North Atlantic Marine Mammal Commission
NEAFC	: North East Atlantic Fisheries Commission
NLL	: Northern Limit Line
NOAA	: National Oceanic and Atmospheric Administration
NPAFC	: Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean
NPFC	: North Pacific Fisheries Commission
NPFSC	: North Pacific Fur Seal Commission
NPOA	: National Plan of Action

NPRB	: North Pacific Research Board
ODIL	: Ocean Development and International Law
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development
OSY	: Optimum Sustainable Yield
PICES	: North Pacific Marine Science Organization
POC Committee	: Physical Oceanography and Climate Scientific Committee
QMS	: Quota Management System
RFMOs	: Regional Fishing Management Organizations
RMP	: Revised management procedure
RMS	: Revised Management Scheme
RPOA	: Regional Plan of Action
SAC	: Surplus of the Allowable Catch
SAIs	: Significant Adverse Impacts
SB	: Science Board
SCAPIN	: Supreme Command Allied Powers Instruction
S-CC	: Section on Carbon and Climate
S-CCME	: Section on Climate Change Effects on Marine Ecosystems
SEAFO	: South East Atlantic Fisheries Organization
S-HAB	: Section on Ecology of Harmful Algal Blooms in the North Pacific
S-HDM	: Section on Human Dimensions of Marine Systems
SG-BC	: Study Group on Biodiversity Conservation
SG-SEES	: Study Group on Socio-Ecological-Environmental Systems
SG-SC-NP	: Study Group on Scientific Cooperation in the North Pacific Ocean
SOI	: Sustainable Ocean Initiative
SPRFMO	: Southern Pacific Regional Fisheries Management Organization
SWG	: Scientific Working Group
TAC	: Total Allowable Catch
TALFF	: Total Allowable Level of Foreign Fishing
TCODE	: Technical Committee on Data Exchange

TOR	: Terms of Reference
VMEs	: Vulnerable Marine Ecosystem
VMS	: Vessel Monitoring system
UNCED	: United Nations Conference on Environment and Development
UNCTAD	: United Nations Conference on Trade and Development
UNFSA	: United Nations Fish Stock Agreement(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 Management Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)
UNGA	: United Nations General Assembly
UN1CPOLOS	: Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea
USCG	: US Coast Guard
WCED	: World Commission on Environment and Development
WCPFC	: Western and Central Pacific Fisheries Commission
WESTPAC	: Western-Pacific Commission
WMO	: World Meteorological Organization
WWF	: Law of the Sea World Wildlife Foundation

# 제1장 서론

## 1. 연구의 목적

국제사회에서 전통적으로 해양은 누구나 자유롭게 이용할 수 있다는 "해양의 자유" 원칙이 지배적이었으나 1994년 「유엔해양법협약」 발효로 200해리 배타적경제수역제도가 도입되고 해양생물자원의 관리가 국제농업식량기구와 같은 국제수산기구나 지역적 차원의 국제지역수산기구에 의해서 관리됨으로써 전통적으로 인정되어 왔던 공해 “자유어업의 원칙”에 큰 변화가 생겨났다.

국제사회는 어로기술의 발달과 인구증가로 인하여 수산자원의 생산이 그 한계에 이르고 급기야는 자원고갈이라는 위기에 처하게 되었으며, 국제사회는 이러한 위기현상을 타파하기 위하여 국제적 차원에서 수산자원의 보존관리조치를 취할 필요성을 인식하고 「유엔해양법협약」, 국제농업식량기구 및 각종 국제지역수산기구에서 수산자원관리에 관한 국제법규범을 설정하고 있을 뿐만 아니라 연안국에게도 자국의 배타적경제수역 내에서 수산자원관리를 국제의무로 부과하고 있다. 또한 어업자원의 남획 가능성을 우려하고 어업자원관리의 필요성을 인식하여 해역별 및 지역별로 어업자원관리에 관한 지역협력체제를 구축하고, FAO의 「책임있는 수산업규범」 및 국가별 행동계획 등 조업규제와 어업자원관리를 강화하고 있는 추세이다.

특히, 「유엔해양법협약」에서 배타적 경제수역제도(EEZ)를 도입하여 해양생물자원에 대한 연안국들의 “주권적 권리”를 인정함에 따라 수산자원에 대한 내셔널리즘이 강화되고 공해어업에 있어서 “책임있는 수산업”을 강조하는 등 공해어업의 규제, 수산자원의 보존 및 보호에 관한 지역협력체제 강화, 어획쿼터의 설정, 과학옵서버의 승선, 선박모니터링체제(VMS)의 구축, 저층트롤어업규제, 고도회유성어족 자원보호에 관한 지역협력체제 강화, FAO의 「책임있는 수산업규범」 및 4대 국제행동계획 등 공해어업규제와 수산자원의 보존·관리체제가 날로 강화되고 있다.

세계의 주요 연안국들도 범지구적 및 지역적 차원의 국제수산기구에 적극 참여하여 불법어업의 규제, 수산자원의 보존 및 보호에 관한 지역협력체제

강화, EEZ 입어조건의 강화 선박검색관의 승선, VMS구축 등 조업규제와 수산자원의 보존관리를 한층 강화하고 있다.

우리나라의 원양어업은 그 동안 수많은 어려움을 극복하고 세계 곳곳의 원양어장을 개척하여 외화를 획득함으로써 해방 이후 우리 경제발전의 초석을 놓는 데에 크게 기여하고 기아에 허덕이던 우리 국민에게 풍부한 수산물의 단백질을 공급하였던 매우 중요한 산업이었다.

그러나 1990년대 이후 국제적으로 수산자원이 감소하고 입어조건이 날로 불리해지고 EEZ선포에 따라 공해어장이 축소됨으로 우리나라의 원양어업은 갈수록 어선 수와 어획량이 급격하게 감소하고 있는 추세이다. 이와 같은 현상은 동북아 해역에서의 어업도 마찬가지로 신 한·일 어업협정, 한·중 어업협정, 중·일 어업협정으로 연근해어장이 축소되고, 명태나 오징어의 주 어장이었던 북태평양어업도 축소되거나 입어 자체가 불가능하게 되기도 하였다.

이러한 상황 하에서, 본 논문은 「유엔해양법협약」의 채택으로 인한 동북아 지역의 새로운 국제어업 질서의 변화 요인을 분석하고 EEZ제도의 정착으로 인한 EEZ와 공해에 대한 국제사회의 국제규범과 새로운 수산자원 관리방식을 살펴보고 동북아에서의 새로운 국제 어업질서의 실행에 따른 국가들의 분쟁을 분석함으로써 어려운 환경에 처한 우리 원양어업의 발전방안을 도출하고 수산정책 수립에 기초적인 자료를 제공하여 우리나라 원양어업 발전방안을 제시하는 것이 그 목적이다.

## 2. 연구의 범위

최근의 국제수산업 경향은 과거의 원양 어업국 중심에서 연안국 중심으로 급격히 바뀌어 지역수산기구가 공해어장의 주인으로 부상하고 있는바, 이는 유엔해양법협약이 EEZ제도를 채택하여 전 세계 해양 면적의 40% 이상이 연안국의 관할로 귀속된 데다 「경계왕래어족 및 고도회유성어족에 관한 1982년 12월 10일 유엔해양법협약 관련 조항의 이행협정: (이하, 유엔공해어업협정이라 함)」이 발효되어 공해어족자원 보존을 위한 국제적인 협력을 강조하고 있기 때문이다.

동북아지역의 경우에도 지역적 차원의 국제수산기구들을 설립하여 연근해

뿐만 아니라 동북아의 공해를 관할하고 해양환경보호와 수산자원보존을 이유로 공해어업의 규제와 감시·감독을 강화하고 조업기회를 제한하거나 봉쇄함으로써 지역수산기구 자체의 권한을 강화하는 동시에 기존 회원국의 이익을 적극적으로 옹호하는 추세를 보이고 있다.

이와 같은 국제어업 여건의 변화에 따라 우리나라의 원양어업은 기존 해외 어장으로부터의 퇴출은 물론 조업활동에 있어서도 다양한 규제를 받고 있다. 또한 연안국의 EEZ선포로 인한 원양어장이 축소 및 제한되었으며, 주요 원양어업국가들은 해외에서 안정적인 어장확보를 위하여 관련 연안국들에게 다양한 지원정책을 통해서 해외어업협력을 강화하고 있는 추세이다. 이러한 상황에 대비하기 위해서는 우리나라의 원양어업계에도 어려움이 가중되고 있는 실정이다.

본 논문은 이와 같은 동북아 어업질서의 변화를 파악하고 그 대응방안을 분석하기 위하여, 우리나라와 우리나라 주변 연안국들 간에 체결된 양자조약 및 북양어업과 관련된 다자조약 형태의 어업협정을 연구대상으로 한다.

따라서, 본 논문에서는 동북아 연안국들의 어업에 관한 국내법은 연구대상이 아니며 동북아 연안국들 간의 양자 및 다자어업협정과 동 협정으로 설립된 국제지역수산기구들을 연구범위로 하였다.

### 3. 연구방법 및 내용

본 논문은 사회과학분야의 국제해양법 분야에 관한 연구로 그 특성상 문헌 조사방법을 기초로 연구가 수행되었는데, 우리나라의 국회도서관이 소장하고 있는 관련 자료와 검색엔진을 통한 각종 해외논문자료를 참고하였으며, 이들 자료에는 정부가 간행한 각종 통계자료, 연구기관의 연구보고서, 국제수산기구의 홈페이지 자료, 국내외 학회의 학술지, 관련 어업협정이나 협약, 국제수산규범 등을 포함한다.

특히 될 수 있는 한 국내의 학술논문은 최근 10년 이내에 발표된 논문을 중점적으로 참고하였고 각종 통계도 가장 최근에 발표된 자료를 활용하되 필요시 다소 오래된 자료도 활용되었다 또한, 논문의 객관성 및 독창성을 확보하기 위하여 자료를 인용하는 경우에는 그 자료의 출처를 각주에서 정확하게

밝히고자 하였다.

본 논문에서는 다음과 같은 내용을 연구·분석하였다.

먼저, 서론에서는 연구의 목적, 범위, 방법 및 내용을 소개하였다.

제2장에서는 동북아 국제 어업질서가 급격하게 변화하게 된 주된 요인을 살펴보기 위하여, 제1절에서 연안국의 관할권 강화와 배타적경제수역의 생성, 제2절에서는 연안국의 생물자원에 대한 주권적 권리 강화, 제3절에서는 연안국의 EEZ 내 어업자원의 보호, 관리 수단의 강화된 내용을 소개하였다.

제3장은 새로운 수역체계인 EEZ의 채택으로 인한 동북아지역의 양자어업협정을 살펴보기 위하여 제1절에서는 근해어장을 둘러싼 양자어업협정의 확산에 대하여 동북아에서 우리나라와 다른 연안국들 간에 양자조약 형태로 설정된 어업협정에 대하여 살펴보았다. 제2절은 북양어장을 둘러싼 양자어업협정의 확산에 대하여 살펴보았다.

제4장은 동북아지역의 다자어업협정과 지역수산기구의 확산에 대하여 살펴보기 위하여 제1절에서 동북아지역의 다자어업협정과 주요 지역수산기구를 소개하고, 제2절에서는 지역수산기구의 공해생물자원의 보존, 관리권 강화를 제3절에서는 어업자원 및 해양생태계 보호 관리권 강화를 살펴보았다.

제5장은 연안국과 지역수산기구의 권한 강화로 인한 분쟁발생에 필연적인 그 요인과 해결방안을 살펴보기 위하여 제1절에서는 분쟁발생과 해결, 제2절에서 한·일 어업분쟁, 한·중 어업분쟁, 한·러 어업분쟁, 러·일 어업분쟁, 한·미 어업 분쟁, 공해오징어 유자망 어업분쟁 사례를 다루었다.

제6장 결론에서는 이상에서 고찰한 동북아의 새로운 어업질서를 요약·정리하고 그 시사점을 도출함으로써 우리의 원양어업을 새로운 차원에서 발전시킬 수 있는 정책방안을 제시하였다.

## 제2장 동북아 국제 어업질서의 변화 요인

1945년 9월 28일, 미국의 트루먼(Truman)선언을 계기로 각국의 해양관할권 확보에 대한 다양한 주장이 라틴 아메리카를 중심으로 분출되어 전 세계로 확산되었다. 국제연합은 이러한 혼란을 극복하기 위하여 1947년 유엔 총회 제2회기의 결의에 의해 국제법의 점진적 발전과 법전화를 임무로 하는 유엔 산하 국제법위원회(International Law Commission; ILC)를 창설하여 국제법의 성문법전화 작업을 진행시켰다. 법전화 작업을 위한 다양한 테마 중에 영해제도와 공해제도가 포함되었다. 특히 공해제도가 ILC의 우선 심의 대상이 되었고 1956년에는 영해와 공해뿐만 아니라 광범위한 어업과 대륙붕제도가 포함되게 되었다. 이리 하여 1956년 유엔총회 제11회기와 1958년 제1차 유엔해양법회의의 심의를 거쳐 1958년 4월 27일 「영해 및 접속수역에 관한 조약」, 「공해에 관한 조약」, 「어업 및 공해생물자원 보존에 관한 조약」, 「대륙붕에 관한 조약」이 성공리에 채택되었다.<sup>1)</sup> 제2차 해양법회의는 약 1개월에 걸쳐 88개국의 대표가 소집되어 회의를 개최하였지만 아무런 결론을 토출하지 못하고 폐회되었다.<sup>2)</sup> 그 후 유엔총회(1967)개회 연설에서, 몰타대사 Arvid Pardo가 “국가관할권 이원의 심해저와 그 자원을 인류의 공동유산”으로 할 것을 유엔총회에서 제의함을 계기로 6년의 준비과정을 거쳐 제3차 유엔해양법회의가 시작되었다.<sup>3)</sup> 이러한 시대적 상황과 국제관계의 구조적 변화

1) 4개 조약은 채택되었지만, 영해의 폭은 결정하지 못하고 그대로 남았다.; 小田滋, 「註解國聯海洋法條約 上卷」, 有斐閣, 1985, p.3.; United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, 7 Vols,(A/CONF.13/37-43).

2) United Nations Conference on the Law of the Sea, Official Records, 2 Vols, (A/CONF.19/8-9).

3) UN Doc. A/C. I/P.V. 1515, 1516.: Pardo는 공해의 해저 및 해상 그 지하의 숨은 재산에 관심을 표명했으며 "모든 사람의 재산인 바다의 보물과 자원을 공정한 분배의 방법으로 공유해야 한다"는 존 애덤스의 말처럼 이러한 자원에 대한 공평한 접근을 제안했다.; John A. Duff, The United States and the Law of the Sea Convention: Sliding Back from Accession and Ratification, 11 Ocean & Coastal L.J. 1, 6 (2005/2006). at. 5.; Pardo의 제안으로 해저평화 이용문제가 토의되고 있는 가운데 1969년 제24차 유엔총회에서 Malta의 대표 Mauci가 「심해저에 관한 각국의 견해를 확인하고 대륙붕의 범위에 관해서 명확히 국제적으로 받아들일 수 있는 정의를 내리기 위한 현행 대륙붕법의 재검토를 위한 회의를 조속히 개최할 것에 대한 각국의 견해를 청취하여야 한다」는 결의안을 제출하여 이 결의안이 제3차 해양법회의의 개최의 동기가 되어 그 대상을 대륙붕법에 한정하지 않고 해양법 전반에 걸쳐 즉, 1958년 해양법회의에서 채택된 4개 조약을 포괄적으로 재검토하여야 한다는 취지의 결의 2340안이 채택되었다(A/C. I/PV 1924).; 홍성화, “경제수역에

를 배경으로 1973년 제28차 유엔총회 결의를 통해 시작된 제3차 유엔해양법 회의는 제1회기를 시작으로<sup>4)</sup> 1982년 제11회기에서 해양법협약안이 공식화되었고 147개국이 참가한 가운데 1982년 12월 6일~10일까지 자메이카의 요양지 몬테고 베이에서 서명식을 거쳐 1994년 11월 16일 남미의 가이아나가 60번째로 비준을 완료함으로써 유엔해양법협약이 발효되었다.<sup>5)</sup>

전문 320조, 9개 부속서와 4개의 결의로 이루어진 유엔해양법협약의 구성은 영해제도, 통항제도, 배타적경제수역, 대륙붕, 공해, 심해저, 해양환경, 해양과학조사 및 분쟁의 해결 등 해양의 모든 이용에 관한 포괄적이고 기본적인 기준을 제공하고 있다. 이와 같은 신 국제어업 질서의 특징인 EEZ의 제도의 채택은 1982년 발효한 해양법 협약의 생성과정에서 가장 이슈가 되었던 제도의 하나이다. 제2차 세계대전 후 많은 연안국들은 영해 밖 인접해역에 대하여 천연자원(생물과 무생물) 관리를 위한 관할권 확대 요구를 하게 되었다. 그 첫 번째 중요한 단계는 제2차 세계대전 직후(1945년 9월 28일) 미국의 트루먼 대통령이 발표한 2개의 선언문이었다. 하나는 대륙붕의 해저 및

관한 연구" 건국대학교 학술지, 1977, 206쪽.: 해저평화이용결의(유엔총회결의 2340)가 채택되어 35개국으로 구성된 해저평화이용 특별위원회를 설립했으며 1958년 UN 대륙붕 협약에 따라 미국의 상원의원 클레이본 펠(Claiborne Pell)도 세계 해양 자원을 관리하기 위한 새로운 시스템을 성문화하는 아이디어를 제출하였다. 그 결과, 닉슨 행정부는 바다의 이용에 대한 미국 정책적 검토를 착수하여 "인류의 공동유산."으로서 심해저를 정의하는 다자간 조약을 제안하였다.; John A. Duff, *Ibid.*, pp.5~6.; Elizabeth M. Hudzik, "353 A Treaty on Thin Ice: Debunking The Arguments Against U.S. Ratification of The U.N. Convention on The Law of The Sea in a Time of Global Climate Crisis", *Washington University Global Studies Law Review*, 2010, p.2.

- 4) 1981년 여름 재개된 제10회기에는 아메리카 리뷰정책에 의하여 문제가 발생하였다. ; *American Review* 정책 ① 심해저기구의 의사결정 방식가운데 미국의 정치적 경제적 이익이 충분히 반영되어야 한다 ② 기구에 있어서는 이사회를 권한행사의 중심으로 해서 그 구성 및 표결방식도 그기에 맞아야 한다 ③ 현 초안의 규정 방식으로는 생산제한 등 자원개발 촉진에 반하는 방법이다. ④ 능력과 자격이 있는 사기업이 기구로부터 개발허가를 취득하는데 장애가 있어서는 안된다. ⑤ 초안은 기구에 의한 개발에는 유리하고 사기업에는 불리한 규정방식이다. ⑥ 콘센서스에서 채택된 조약을 발효 후 일정기간 지난 후에 행하여지는 재검토회의에서 2/3의 다수결에 의하여 변경할 수 있는 것은 미국의 의도에 반한다. ⑦ 심해저 개발에 불리한 간섭을 하는 것은 아니다. ⑧ 심해저 개발을 위하여 과도한 국제기구를 만들 필요가 있을가가 의문이다.
- 5) 유엔해양법협약은 세계 절대다수를 당사국으로 하는 보편적 규범체계로서 2013년 9월 20일 현재 193개 유엔회원국 가운데 165개 주권국가와 EU가 유엔해양법협약의 당사자가 되었다.: UN, DOALOS, *Current Status of the Convention*, Last updated: 20 September 2013) 또한 지구상 모든 바다를 적용대상으로 하는 지구적 규범체계로서 다만, "바다"라는 이름을 가진 곳 중에서 해양법협약이 적용되는지 여부에 관하여 논란이 되고 있는 카스피해 같은 곳이 있다.: David Allonsieus, *Le regime juridique de la mer Caspienne*, L.G.D.J. 1997).: 小田滋, *supra* note 1, p.66.

하층토의 천연자원에 대한 미국의 정책선언<sup>6)</sup> 과 두 번째 선언은 수산자원의 보호 필요성에 대한 보전지역의 발표였다.<sup>7)</sup> 이 두 개의 선언은 연안국 해안에 인접한 지역의 생물자원에 대한 관할권을 주장하지 않았지만, 이와 같은 보전지역에서 어업 활동을 조절하고 통제할 수 있는 권리를 주장했다. 트루먼 대통령의 성명 발표에 이어 여러 중남미 국가 특히, 칠레와 페루를 필두로 한 라틴아메리카의 산티아고선언에서도 확장된 해양 영역주권의 주장이 선언됐다. 이 후 1958년 제네바해양법회의 및 UNCLOS II와 UNCLOS III을 통한 배타적경제수역제도가 본격적으로 논의되었다.<sup>8)</sup> 이하 유엔해양법상의 배타적경제수역을 포함하여 연안국의 권리 및 관할권 개념의 생성과정 및 연안국의 권한 강화를 위한 움직임 등 연안국과 조업국 사이에 허용된 규정을 살펴본다.



- 
- 6) Proclamation No. 2667, Concerning the Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf. Reproduced in 3 C.F.R. 1943-1948 Comp., at 67; 59 Stat., Part Two, at 884 (1945); 40 Am. J. Int'l L. Supp. 45 (1946); and UN Legislative Series, *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas* (ST/LEG/ SER.B/1), at 38 (UN Sales No. 1951.V.2 (1951)); 대륙붕이 100페덤(600피트)의 수심의 연장으로 간주되었다는 것을 지적하는 것이 첨부된 보도 자료 포함.
- 7) Proclamation No. 2668, Concerning the Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas. Reproduced in 3 C.F.R. 1943-1948 Comp., at 68; 59 Stat., Part Two, at 885 (1945); 40 Am. J. Int'l L. Supp. 46 (1946); and *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas* (ST/LEG/ SER.B/1), at 112 (UN Sales No. 1951.V.2 (1951)). 두 선언에서 항해의 자유권은 구체적으로 유지되었다.
- 8) 해양법회의의 준비과정에서 세 종류의 위원회로 분류하여 그 제1위원회는 인류공동 유산에 관련된 문제를 관장하였고(국가 관할권의 범위를 넘은 해저, 해상 및 그 지하에 관한 조약), 제2위원회는 해양법의 일반 부분(영해, 접속수역, 대륙붕, 배타적 경제수역, 공해제도, 국제해협 통항문제, 폐쇄해 및 반폐쇄해, 지리적 불리국, 군도수역, 섬 등.)을 제3위원회는 해양오염방지 과학조사와 기술이전에 관한 부분을 관장했다.; 김정건, 「국제조약집」, 박영사, 1981, 83~115쪽의 제3차 유엔해양법 협약 관련자료 참조.; 백봉흠, “배타적경제수역의 역사적배경”, 아세아 태평양공법학회, 아태공법연구, Vol.1, No.10, 2002, 144쪽.

## 제1절 연안국의 관할권 강화와 배타적 경제수역의 생성

### 1. 1945년 Truman 선언 이전의 단계

영해의 범위에 관한 바인겔스후크(Carnelis van Bynkershoek 1673~1743: 네델란드)의 저서 “해양주권론(1702)”의 착탄거리설이 독일의 푸펜드로프(Pufendorf 1632~1694)<sup>9)</sup> 등 학자들의 노력에 따라 점차 국가들에 의해서 채택되어 국제법상 확고하게 자리를 잡게 되면서 해양이 영해와 공해로 구분되는 국제법이 확립되었다. 그 후 영해에서는 연안국의 강력한 관할권이 행사되었고 영해를 제외한 해양은 공해로서의 자유가 보장됨으로 전통적인 국제법상의 해양은 본질적으로 2원체제인 영해와 공해로 이루어지게 되었다. 영해내의 자원은 연안국의 완전한 지배하에 있으나 그 영해를 벗어난 공해상의 생물자원에 대해서는 누구나 활용할 수 있다는 것이 관습법적으로 확립되어 있다. 3해리의 영해는 공식적으로 명확한 규정이 이루어진 것은 아니지만 각국은 관습법적으로 착탄거리인 3해리의 영해를 인정하게 되었으며 영해 외측의 공해어업에 대한 구속력은 기국주의(flag state)에 의한 연안국 간 또는 기국 간의 협의사항이었다. 그러나 어업을 위해서는 영해의 폭을 외측으로 확대해야 한다는 일관된 압력이 적어도 19세기 후반부터 일어나고 있었다.<sup>10)</sup> 그 당시에는 증기선 및 트롤어구의 보급 등 어업기술이 향상되어 원양어업이 발달하기 시작한 시기였다.<sup>11)</sup> 한편, 미국은 대륙붕 수역의 일부도 포함하는 광활한 어업수역을 검토하기 시작했다.<sup>12)</sup>

9) 푸펜드로프(Pufendorf(1632~1694), 자연법학파의 대표적인 학자로서 독일의 하이델베르크 대학교수, 1660년 「일반 법률학 요론」과 1672년 「자연법과 만민법론」에서 자연법만이 국제법이라고 주장했다.

10) 최낙정, “배타적경제수역(EEZ)에서의 연안국의 권리와 의무”, 한국해사법학회, 해사법연구, Vol.10, No.1, 1998, 193쪽.

11) 이로 인해 19세기말에 이미 북해에서 어업수역을 영해바깥 지역으로 확대하고자 하는 움직임이 강하게 일고 있었지만 초기에는 연안국의 관할권 확대로까지 이어지지는 않았다. 어획노력과 압력에 대한 조정능력의 결여 등 여러 가지 이유로 어업상황은 상당히 불안정하였으며 일부 국가는 3해리를 상회하는 어업수역을 선언하였다. In 1911, Russia extended a claim of exclusivity over fisheries in the Pacific out to twelve miles.: Shapiro, “The Limits of Russian Territorial Waters in the Baltic” 7 *British Year Book of International Law* 439, 445 (1950). Norway, Finland, Iceland, and Sweden claimed a four-mile limit.; Kalijarvi, “Scandinavian Claim to Jurisdiction over Territorial Waters”, 26 *Am. J. Int. L.* 57, 57 (1932).

12) The US Senate passed Senate Bill No. 3744 on 5 May 1938, providing for jurisdiction in

어업기술의 발달은 영해 3해리 밖의 공해상 어업의 자유를 마음대로 향유하게 하여 어느 누구에게도 제한받지 않고 어획을 통한 이윤추구를 더욱 확대시켰다. 이는 생물자원 자체의 과잉개발로 인한 피해와 생물자원의 과도어획을 통한 이윤의 추구를 감소시키는 것이었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 협정을 통한 규제조치에 합의했어도 기국만이 공해상 배타적 관할권을 갖기 때문에 대부분의 경우 준수되지 않고 따라서 효과적인 단속도 이루어지지 않았다. 그 결과 중요한 수산자원은 강도 높은 자원개발에 휘말려 심각한 자원감소가 초래되었으며 어업인에게는 순수익의 감소를 초래하여 이로 인한 불만이 야기되었다.<sup>13)</sup>

이와 관련된 주요한 논쟁의 하나는 베링해의 주도권을 둘러싸고 벌어진 미국과 영국의 분쟁으로 미국은 알래스카 해안에서의 물개사냥에 대해 미국의 통제권(1881년)을 주장하면서<sup>14)</sup> 영해를 초월하여 물개를 관할 관리하자고 주장하였다. 영국은 이를 인정하지 않았고 이에 대해 미국정부는 1886년부터 베링해에서 물개사냥을 하는 모든 선박을 나포하기 시작했다. 이리하여 수년간 상당수의 선박을 나포하자 캐나다와 영국이 이러한 미국의 행위에 항의하여 1893년 파리에서 물개중재재판이 개최되었는데 중재재판부는 미국의 나포행위에 대해 유죄판결을 선언했다.<sup>15)</sup> 또한 동 재판부는 베링해는 공해의 일부이며 따라서 베링해에 대한 사법권은 단일국가에 귀속되지 않는다고 판결했다. 이를 계기로 1893년 영국~러시아간의 물개보존협정과 1894년 미국~

waters of the Bering Sea off the coast of Alaska to a depth of 100 fathoms. S. 3744, 75th Cong., 3rd Sess. (1938). No action was taken on the bill in the House of Representatives. Further action by the United States was obviated at the time by the Japanese withdrawal of its salmon fleet from Bristol Bay as a concession necessitated by Asiatic developments. ; Jessup, "The Pacific Coast Fisheries", 33 *Am. J. Int. L.* 129 (1939). See also for discussion of the broader context A.; Hollick, "US Foreign Policy and the Law of the Sea" (1981), 22-8.」

13) William T. Burke, 「*The New International Law of Fisheries*」, Clarendon Press, Oxford, 1994, p.3.

14) 물개의 모피는 방수력이 좋아서 영국과 같은 안개지역에서 겨울 방한용으로 선호한다고 함. 물개와 연어가 논쟁의 대상이 된 이유는 이들 생물은 태어난 장소를 관할하는 국가 뿐 만 아니라 서식하는 연안국의 관할구역을 초월하여 색이 회유하는 성질을 가졌기 때문이다. 또한 물개와 연어는 공해상에서 어획도 가능하다. 물개는 일생의 대부분을 수중에서 보내지만 출산은 육지에서 한다. 물개는 암수 구별 없이 무차별적으로 포획되어 모피 가공품으로 남획되었다

15) 그리고 미국에게는 47만 3,151달러의 손해배상금을 지불하라고 명령했다. 이 판결에 따라 물개사냥에 대한 제한이 이루어졌는데 번식기간인 여름철과 프리빌로프 주변 수역에서의 물개사냥이 금지되었다.: <http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=b09b2081a>, 2014년 3월 10일 방문.

러시아 간의 물개보존협정이 체결되었다. 일본도 여기에 참가하게 되어 1911년 북태평양 물개보존협정(North Pacific Fur Seal Convention of 1911)<sup>16)</sup>을 체결하게 되었다. 회원국은 미국·캐나다·러시아·일본으로 육지에서 포획한 물개에 대한 배당 몫을 받는 대신 공해에서의 물개포획을 금지하며 이로 인해 캐나다가 입게 되는 손상액의 일정 비율을 보상하기로 합의했다. 그러나 일본은 미국과 영국 및 소련연방에 물개가 어장에 피해를 입힌다는 이유로 본 조약 폐기를 선언한 결과 본 조약은 1941년에 실효되었다. 미국과 캐나다는 물개잡정보존협정을 1942년 6월 1일에 다시 발효시켰다. 그리고 1957년 2월 9일~1984년 10월 14일 만료하는 「북태평양 물개 보존에 대한 잠정협약(Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals)」을 캐나다·일본·소비에트 사회주의공화국 연방 그리고 미국 정부 간의 다자협약으로 워싱턴에서 체결하여 지금까지 지켜오고 있다.<sup>17)</sup>

두번째 논쟁은 북태평양의 연어에 관한 것이었는데, 연어는 소하성어종으로서 담수지역에서 부하된 후 많은 기간 동안 바다에서 색이활동을 위해 회유하고, 산란을 위해 다시 담수지역으로 회귀하여 산란 후 죽게 된다. 이러한 점으로 볼 때, 어떤 의미에서는 물개와 유사한 점이 많은 어족이라 할 수 있다. 미국은 덴마크의 탐험가 "비투스 조나센 베링"이 1741년 알래스카를 발견한 이후 러시아 제국의 영토로 인정받다가 미국과 러시아 제국의 조약에 의하여 1867년 당시 미국의 국무장관이었던 "윌리엄 H. 슈어드"가 불과 720만 달러의 헐값에 알래스카를 매입하고 1880년부터 Bristol Bay에서 연어어업을<sup>18)</sup> 실시하면서 1889년 자원 확보를 위한 연어법을 최초로 통과시켰다.

16) The North Pacific Fur Seal Convention, 7 July 1911, United States, Great Britain, Russia-Japan, 37 Stat. 1542, TS No. 564. But strangely enough, the modern embodiment of the Fur Seal Convention has been allowed to lapse, largely as a result of the opposition to any land harvest of seals on the part of members of the United States' conservation community. See 13 *Marine Mammals News*, Nos. 4 and 5, at 4 (Apr.-May 1987). The 1984 Protocol extending the Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seal was not ratified by the United States prior to the end of its period of duration on 13 October 1988, and is filed in the US State Department as an unperfected treaty. The text of 1984 Protocol may be found at S. Treaty Doc. No. 99-5, 99th Cong., 1st Sess. (1985).

17) 이는 1911년 조약의 실효를 동반해서 취해진 조치로서 위도 30° 이북 경도 180° 이동의 태평양과 베링해를 적용 수역으로 하며 협약수역에서 물개의 포획을 금지하는 것은 구 조약과 다름이 없으나 육지에서 포획한 모피를 체결국이 상호 교환하는 비율만 구 조약에서 15%인 것이 신 협정에서는 20% 상향되었다.: 「日美加漁業條約의 解説」, 日本海洋漁業協議會, 内外水産研究所, 1952, p.11.

동 법은 연어가 회유하여 하천을 거슬러 오르는 것을 방해하는 모든 제방과 기타의 방해물의 건립을 금하는 것이었다. 1924년 미국은 연어어업을 규제하는 「White Act」를 입법 조치하여 공포했다<sup>19)</sup> 당시의 북양어업은 일본의 독무대였다. 이런 일본이 미국산 연어에 대하여 큰 관심을 가지고 1930년대부터 베링해에 진출한 것은 자연스러운 것이었다. 미국은 일본어선의 북양출어를 방지하고 자국산 연어자원의 보존을 위하여 일본정부와 외교교섭을 개시하고 일본정부는 1935년까지 자국민에게 미국산 연어어업 허가를 유보하여 알래스카 산 연어어업의 타당성조사를 위하여 시험선을 파견하기로 했다. 그러나 이런 정보가 현지에 전해지면서 현지 어업인들이 분노했다.<sup>20)</sup>

그 외에 이렇다 할 산업이 없는 알래스카로서는 연어·송어 어업이 최고로 중요한 산업이었고 미국정부로서도 특히 혼란방지에 유의하고 금어 일까지

18) Moser, J.F. "Alaska Salmon Investigation in 1900 and 1901," U.S. Fish Commission, Bulletin vol. 21, 1902.; 박종성, "억제의 원칙과 북양연어어업", 「국제법학회논총」, Vol.16, No.1, (1971), 1쪽.; 알래스카는 1912년 의회의 인준을 받아 알래스카 준 주가 되었고 1959년 1월 3일 미국의 주가 되었다. <http://www.google.co.kr/search?hl=2013.10.30> 최종방문

19) Rich, W.H. and Ball, E.H. "Statistical Review of the Alaska Salmon Fisheries", Part I, Bulletin, vol.44, 1929.; 박종성, 상계논문, 6쪽.

20) 3년간 조사 사업비로 8만9천원(74,760弗)의 예산을 통과시켰다. 알래스카의 연어, 송어의 시험조사의 명목으로 미-루工船을 알래스카에 진출시켜서 현지 어업을 타진한 결과 별다른 반대의 움직임은 없자 일본 농림성이 1936년부터 3개년 계속사업으로서 연어, 송어어업조사를 위해서 시험선을 파견했다. 미국령 알래스카는 북태평양 연안에서 세계 최고의 연어, 송어어장이다. 1936년의 알래스카의 연어, 송어 통조림은 845만can으로 금액은 4,400만 달러를 상회했다. 그 가운데 핑크 연어는 458만can 레드연어는 248만can으로서 일본의 총 생산고 120만can(핑크 56만can, 레드 46만can)과 비교해서 그 규모가 너무나도 컸다. 『大日本水産會100年史』, 社團法人 大日本水産會, 1982, p.361.

21) 알래스카방면에 출어해서 미국과 일본의 분쟁의 원인을 불러일으킨 일본어선은 모선2척 부속선 24척에 지나지 않는 소규모였다. 더군다나 주된 목적인 미-루 공선으로는 연어를 한 마리도 잡지 않았는데도 그것에 관계없이 현지의 어민은 일본어선의 그림자만 보아도 놀라서 날뛰었다. 이것은 러시아 수역에서 뒤따르기만 하던 피해어업자들이 빠르게 알래스카어장에 착안한 결과이며 일본 국내의 여론도 알래스카 진출에 박차를 가하는 상황으로서 정부로서도 방관만 할 수 없어서 편승한 것이다. 당시의 일본의 국내 여론은 알래스카 공해의 연어, 송어는 어느 국가에 속하는 것도 아니므로 미국의 독점에 맡겨져야 할 것은 아니다. 미국은 일본인이 진출하면 남획으로 인한 자원이 고갈된다고 하지만 우리도 시험 조업으로 자원을 파악하는 것은 남획을 방지하기 위해서 국가의 통제 속에 공존공영을 위해서 라고 항변하며 공해의 어업의 자유를 주창했다. 그러나 민주당 하원 위원인 "Warren G. Magnuson"은 "일본어선의 알래스카 진출은 미국어업에 직접적인 위협을 가하는 것으로 만약 일본과의 분쟁이 일어난다고 하면 그것은 알래스카를 중심으로 하는 것이다. 일본이 알래스카에서 어선을 철수하지 않는 한 유혈 충돌의 비참함을 볼지 모른다"는 중대 발언을 하였다.; 『大日本水産會100年史』, *Ibid.*, p.362.

지정하여 보호하고 있었다. 이런 와중에 일본정부의 연어·송어 조사선이 들어온다는 것에 대해 미국 측이 놀라는 것은 당연한 것이었다.

미국 서부연안의 어업 노동조합 지도자들은 “미국 어업노동자의 생활권을 탈취”한다고 하면서 배격의 기치를 높이 들었다. 그 운동이 홀연히 미국 전역에 확산되어 미국의 저널리즘이 일제히 보도하면서 일본을 공격했다. 주선출위원은 이것을 과대 선전하여 일부러 중대문제로 취급했다.<sup>21)</sup> 그러나 1936년부터 일본은 3개년 간 알래스카 연어·송어어족의 회유상황을 과학적으로 조사한다는 명분으로 제1차 조사를 실시했다. 이러한 상황이 전부 워싱턴에 보고되므로 인해<sup>22)</sup> 이에 당황한 미국은 1937년 시애틀에서 미·일수산관계자회의를 개최하여 일본은 합작회사 설립을 제안했으나 이를 거부당하자 이듬해 Bristol Bay에 정식으로 출어시킴으로써 미·일 간의 연어분쟁은 표면화되었다.

미국은 원래 알래스카 접속 공해의 어획에 관해서 커다란 관심을 가지고 있었으며 알래스카 연어의 양이 전 세계 연어양의 과반을 차지할 정도로 중요시하고 있었으므로 미국은 아무리 자국의 영해 외측의 것이라고 해도 결코 무관심할 수 없었다. 이를 계기로 자국산 연어보호를 위한 “억제의 원칙(The Principle of Abstention)<sup>23)</sup>을 주장하면서 이론적 근거로서 미 상원에서 많은 법안이 상정되었다. 그 중에서도 1937년 10월 미 하원에 제안된 「Diamond Bill」<sup>24)</sup>과 1938년 5월에 미 상원에 제안된 「Copeland Bill」<sup>25)</sup>은 알래스카 연안 접속공해의 연어를 당연히 미국의 재산으로 포함하고 그것을 자국의 관할권내에 두기 위한 포석이었던 것이다.<sup>26)</sup> 일본은 국내여론에 의해

22) Scheiber “Origins of the Abstention Doctrine in Ocean Law Japanese-US Relations and the Pacific Fisheries, 1937-58, 16 *Ecology LQ* 23, 29-36(1989)”

23) “억제의 원칙”은 북태평양공해어업협약에서 처음으로 구체화되어 일본어선의 미국과 캐나다 근해 접근을 배제하고 자국의 어민과 어업을 보호하고 특히 북 미산 소화성어종의 보존을 피할 목적으로 미국에 의하여 제안된 원칙으로 당시로서는 억지에 가까운 원칙이었다. 말하자면 일·미·캐나다 어업조약에서 말하는 억제의 원칙은 체결국의 평등을 구가하면서 특정국의 어업의 권리행사에 대한 자발적 억제라는 데 있다. 여기에서 자발적 억제라는 것은 실질적으로 권리의 포기를 조약으로 합의를 이끌어 내어 편법적으로 강요한 것과 같은 것이다. U.S. Congressional Record, March 29, 1938, P.R. 42-60.

24) Resolution adopted at the 18th Convention of the American Region Department of Alaska, 1938.

25) 信夫淳平, 「海上國際法論」, 1957. pp.105~106.: 최재훈, “북양어업조약에 관한 연구”, 부산수산대학교 법학연구소, 법학연구, Vol.11, No.1, 1969. 47쪽.

서 시험조사와 출어를 감행했지만, 알래스카수역에서 연어·송어어종은 북태평양 서북연안지방의 경제적 생명줄이라는 것을 중요하게 생각하고 미국정부의 협조 요청을 받아 들여 동 해역의 출어를 단속하였다. 그러나 “Warren G. Magnuson(워싱턴 주 민주당 상원의원 1944~1981)”의 발언과 함께 점점 더 강화되어만 가는 미국의 태도를 중시한 일본은 동 해역의 연어·송어어업의 출어를 금지한다는 뜻을 명확히 했다. 이러한 내용이 1938년의 미·일 잠정협정이라고 부르고 있다. 그러나 그 후 이 잠정협정은 제2차 세계대전이 발발하여 중단되었다.

이리하여 세계의 바다에서 웅비(雄飛)하던 일본의 어업도 알래스카의 연어·송어어업에서는 그 문호를 두드리기 전에 좌절되었다. 이것이 후일 그 영향을 받아 종전 후 미·일·캐나다 어업협정에서 서경175° 이동의 연어는 1939년부터 일본 측에는 조업실적이 없다는 이유로 허가가 되지 않았다. 북태평양에서의 전술한 이 논쟁은 제2차 세계대전 후 트루먼 선언(1945년)을 발생시키는 주요 원동력이 되었으며 현재의 체제로 이끌게 되는 결정적인 사건이었다.<sup>27)</sup>

## 2. 1945년 트루먼 선언 이후 각국의 활동

세계 제2차 세계대전 후 미국의 트루먼 대통령의 대륙붕선언과 미국의 인접수역의 해양생물자원에 관한 주권적 권리의 선언으로 미국이 독자적으로 개척한 어장의 경우 “어업자원 보호·보존의 급박한 필요성에 비추어 미국은 미국의 해안에 인접한 공해수역으로서 상당한 규모로 어로활동이 이루어져 온 수역에 보존수역을 설치하는 것이 적절하다고 판단”하여 미국인과 외국인들이 함께 어로에 종사해 온 곳에도 미국과 어업국가들 간의 합의에 의하여 보존 수역을 설치하여 앞으로 어업활동은 미국의 통제를 받게 될 것을 명확

26) 『大日本水産會100年史』, *supra* note 20, p.363.

27) Policy of the United States With Respect to Coastal fisheries in Certain Areas of the High Sea, Proclamation No.2668. Sept. 28. 1945. 이 선언과 동시에 발표된 행정명령은 위의 어업선언에 따라 미국 국무장관과 내무장관은 수시로 미국해안에 인접한 공해에 어업보존수역을 설치하도록 권고할 수 있다고 하였다. Executive Order No. 9634. Sept. 28. 1945.: 이석용, "공해상 어로의 자유와 국제환경 보호", 「국제법학회논총」, (1999. 6.), 217~235쪽.

히 하면서 그곳에서의 모든 어로활동을 규제하겠다고 하였다<sup>28)</sup> 이는 전쟁 전에 북태평양에 있었던 일본의 위협적인 어선단의 공격으로부터 연어·송어어업을 강력히 규제하여 알래스카에서 중요한 가치를 지닌 연어를 보호하기 위한 사전 포석이었던 것이다. 또 하나는 대륙붕선언으로서 대륙붕에 대한 관할권 확대를 통하여 미국인접수역의 해저 어업자원, 광물자원과 석유자원에 대한 관할권을 주장하였다. 트루먼 성명 발표에 이어, 여러 중남미 국가는 확장된 해양 영역 주권을 주장했으며 이 중 눈에 띄는 나라는 칠레와 페루였다.

칠레는 1947년 6월 23일 자국의 연안 200해리의 인접한 바다와 바다아래 안팎에 존재하는 천연자원에 대하여, 알려진 것 또는 발견된 것 모두 대륙붕에 존재하는 천연자원의 부와 그 국가의 영토의 대륙과 섬 해안에 인접한 모든 대륙붕에 대하여 주권(national sovereignty)을 선포했다. 선언의 목적은 원양어업과 고래를 보호하고 상호주의에 따라 다른 국가의 권리를 인정하며 공해상에서의 항해의 자유를 저해하지 않는다고 하였다.<sup>29)</sup>

페루는 1947년 8월 어떤 깊이에도 관계없이 페루 연안에서 200마일의 거리까지 대륙붕을 확장하고, 또한 인접한 바다에 동일한 규제 및 보호를 행사할 국가 주권 및 관할권을 선언했다.<sup>30)</sup> 목표는 원양어선단으로부터 (특히 멸치) 근해어업을 보호하는 것이었으며 항해의 자유는 인정했다. 이와 비슷한 주장은 1950년대 라틴 아메리카 국가에 의해 진행되었다.

1952년 8월 18일 칠레·페루·에쿠아도르는 칠레의 수도 산티아고에서 해양

28) Presidential Declaration concerning [the] Continental Shelf, 23 June 1947, reproduced in *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas* (ST/LEG/ SER.B/1), at 6 (UN Sales No. 1951.V.2 (1951)). Chile was the first State to claim a zone to a distance of 200 miles. On this element, it has been noted that: Chilean legal specialists ... thought that a 200-mile claim was consistent with the security zone adopted in the 1939 Declaration of Panama. And the distinction in the claim between the continental shelf and superjacent waters was added to strengthen Chile's assertion that the claim followed the precedent set by the United States in the Truman Proclamations. ; A.L.Hollick, "The Origins of 200-Mile Offshore Zones," *A.J.I.L.*, Vol.71,(1977), pp.494-500. The Panama Declaration claimed a 300-mile "security zone." See *Foreign Relations of the United States*, Diplomatic Papers 1939, Volume V, at 36 (Dept. of State Pub. 6493 (1957)).

29) Presidential Decree No. 781, concerning Submerged Continental or Insular Shelf, 1 August 1947, reproduced in , *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas* (ST/LEG/ SER.B/1), at 16(UN Sales No. 1951.V.2 (1951)).

30) 최낙정, 전계논문, 195쪽.; S. Oda, "International Control of Sea Resources" (1989), pp.21~22.

수역에 대한 선언(Declaration on the Maritime Zone)을 하였다. 소위 “산티아고 선언”이라는 이 선언은 3개국이 각각 그 연안에서 200해리 범위 내에서 주권(solo sovereignty and jurisdiction)을 갖는다고 주장하였다. 그리고 항해에 대해서는 무해통항을 주장하여 영해수역이 200해리까지 확대됨을 제시하였고 또한 남태평양에 대한 어업문제에 관한 공동선언문의 추가와 해양자원에 관한 상설위원회의 설치가 포함되어 있다. 그러나 당시에는 이러한 주장은 수락되지 않았다.

이 선언에 이어 1970년 몬테비데오선언에서 칠레·에쿠아도르·파나마·엘살바도르·아르헨티나·브라질·니카라과·우루과이가 200해리 영해를 요구하였고 페루의 수도 리마에서 1970년 8월8일 열린 “해양법에 관한 라틴아메리카 제국회의”에서 남미 20개국은 해양자원에 관한 연안국의 배타적 권한과 해양환경보존 등, 해양법에 관한 공동 원칙을 선언하였다.<sup>31)</sup>

한국은 1952년 1월 18일 전쟁의 와중인데도 불구하고 이승만대통령은 피난지인 임시수도 부산에서 한국의 연안 수역보호를 위해서 “평화선”이라는 이름의 해양주권선인 「대한민국 인접해양의 주권에 관한 대통령의 선언」을 했다.<sup>32)</sup>

북대서양지역에서는 아이슬랜드가 장기적인 관점에서 자국 경제상 중요한 자원에 대하여 자국의 관할권 확대를 지속적으로 주장하여 1948년 어업법을 채택하여 어업보존수역을 새로운 기선으로부터 4해리로 확대하자 영국으로부터 항의를 받았고 1958년 UNCLOS I 에서도 새롭게 어업수역 경계가 도출되지 않자 어업한계선을 12해리로 확장하여 영국과 분쟁을 야기 시켰다. 3년간에 걸쳐 6해리~12해리사이(1961년)에서 어업을 인정한다고 합의함으로써 해결되었다. 그러나 아이슬랜드는 이 합의를 깨고 1972년 2월 어업수역을 50해리로 선언하여 영국과 독일로부터 ICJ에 제소당하여 패소하였다.<sup>33)</sup>

31) 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, (주)북21, 2004, 357쪽.

32) 1952년 1월 18일에 국무원 공고 제14호로 선포된 선언의 요약된 내용은 각주 22 참조.

33) Regulations establishing explicitly bound conservation zones within the limits of the continental shelf of Iceland, wherein all fishing shall be subject to Icelandic rule and control. Later changes in the fishing zones of Iceland were based on this law.; William T. Burke, *supra* note 13, pp.70-71. : 그러나 1977년경에는 국제관습법에 의해 연안국의 주권적권리 또는 배타적권리가 연안국의 200해리내의 해양생물자원에 영향을 미친다는 것이 인정되고 있었다. : "<http://ko.wikipedia.org/w/index.php?title=평화선&oldid=10333017>" 2013. 9. 30.방문.

34) D.P.O'Connell, *The International Law of The Sea*, vol.2, (1984,) p.560.; 박춘호·유병화, 「해양법」, 민음사. 1986, 62쪽.

한편, 아프리카국가들은 1951년 5월 모로코의 수도 카사블랑카에 모여 어업자원의 보호와 관리를 위하여 연안국의 관할권 확대가 요구됨을 인정하고 1971년 에티오피아의 수도 아디스아바바에서 열린 제17차 아프리카 통일기구의 각료회의(Council of the Ministers of the Organization of African Unity : OAU)에서 공해의 자연자원의 주권확대를 위한 필요한 조치를 취해야 한다고 결의하였다.<sup>34)</sup> 이러한 주장이 배타적경제수역이라는 개념으로 논의된 것은 1970년 스리랑카의 수도 콜롬보에서 열린 아시아·아프리카 법률자문회의(Asian-Africa Legal Consultative Committee; AALCC) 제12차 총회에서 처음 기록되었고 여기에서 케냐 대표 Njenga는 제3차 해양법회의에서 해결하여야 할 주요사항으로 영해 인접수역의 어업의 자유와 영해의 타당한 폭의 승인을 주장하고 만약 영해가 12해리로 승인되면 12해리밖에는 어업 보존수역이 설치되어야 한다고 주장했다.<sup>35)</sup>

이어서 아시아·아프리카법률자문회의(AALCC)가 1971년 1월 나이제리아의 수도 Lagos에서 개최되었는데 케냐 대표 Njenga가 「배타적경제수역에 관한 보고서」를 제출하면서 연안으로부터 200해리까지 배타적어업 관할권을 가져야 한다고 주장 하였다. 케냐의 제안은 배타적어업 관할권과 해저관할권 두 가지를 제안했으나 아이보리코스트 등 아프리카 국가들은 두 개념을 하나로 묶도록 제의하여 배타적경제수역 개념이 형성되었다. 이 개념은 베네쥬엘라에서 1971년 8월 17일에 개최된 확대해저회의에서 더욱 구체화되어 항해의 자유를 유지하면서 모든 자원의 배타적 관할권을 인정하도록 하였다.<sup>36)</sup>

또한 14개 아프리카 국가들이 1972년 카메룬의 수도 야운데(Yaounde)에 모여 영해 밖 경제수역(Economic Zone)의 설치를 지지하는 권고안을 채택하였고 1972년 6월 7일 산토도밍고 선언에서 라틴아메리카 국가들은 세습수역(patrimonial sea)<sup>37)</sup>이라 주장하면서 최대 200해리를 초과하지 않는 범위

35) Frank X. Njenga, "Historical Background of the Evolution of the Exclusive Economic Zone and the Contribution of Africa", Giulio Pontecorvo(eds.), *The New Order of the Oceans, The Advent of a Managed Environment*, 1986, pp. 135~36.; 원영철, "배타적 경제수역의 경계확정", 한국법학회, 법학연구 Vol.45, 2012, 439쪽.

36) D.P.O'Connell, *supra* note 34, p.560.; 박춘호·유병화, 전게서, 62쪽.; 그러나 그 주장의 내용은 배타적 관할권인지 우선적 관할권인지 분명하지 않다.; 「권고안1」영해는 12해리로 하고 영해 밖 수역에서는 해양생물 자원을 보존, 관리, 개발, 규제를 목적으로 하는 경제수역을 설정할 수 있고, 「권고안II」에서는 경제수역내의 영해와 인접한 대부분의 공해자원에 대한 주권을 갖는다고 하였다.; 원영철, 전게논문, 439쪽.

37) 김정건, 전게서, 282쪽.; D.P.O, Connell, *Ibid*, p.558.; 박춘호·유병화, 상게서, 61쪽.

내의 모든 천연자원에 대하여 주권적권리(sov​er​eign right)를 갖는 다고 주장했다. 이런 가운데 EEZ개념은 야운데와 산토도밍고 선언에서 더욱 지지보완 되었다.<sup>38)</sup>

한편 1970년 2월 17일 유엔 총회결의 2750C(XXV)에서 영해의 외측 한계 밖 연안국의 관할권 확장에 대하여 국제사회가 확장된 영역에 대한 일반적인 권리의 표현이 일치해야 한다는 점을 통하여 해양법에 대한 제3차 회의를 소집하기로 결정하였다<sup>39)</sup> 산토도밍고 선언과 야운데 세미나에서 지지하는 것 힘 얻은 Njenga가 「배타적경제수역에 대한 초안조항」을 유엔해양법 소위원회 회의 정식 토론을 거쳐 해저위원회 여름회기에 제출하여 동 사안에 대하여 미국 등 선진국들도 인정하게 되었고 1973년 카라카스에서 개최된 제3차 해양법회의에 정식으로 제의되었다.

이러한 과정을 거쳐 제출된 배타적경제수역안의 개념은 아시아·아프리카 및 중남미 연안 개발도상국들과 일부 선진국들에 의해 지지(캐나다, 노르웨이)를 받았으며 대다수 선진해양국들과 내륙국, 지리적불리국 또는 200해리 영해를 주장하는 극단적인 국가(소말리아)들의 반대 속에서도 자원 보호·관리·환경 보호 등 새로운 과제에 대한 인식이 점차 일반적인 개념으로 받아들여졌다. 이리하여 해양법회의에서 별다른 반대 없이 배타적경제수역 개념과 200해리 폭이 적법하게 인정 되었다.<sup>40)</sup>

### 3. 배타적 경제수역의 생성

트루먼 선언은 연안국인 신생독립국과 개발도상국들의 자원보호와 영역확장 의지를 촉발시켰다. 특히 이들 국가의 영해 인접수역에서 공해의 자유를 구가하며 중요한 자원을 선 개발하고 탈취해 가는 모습을 보면서 항시 우려를 하고 있던 중 이러한 자원을 자국의 경제개발에 이용할 중요한 국가 자산

38) 김영구, 전게서, 357쪽.

39) Satya N. Nandan C.B.E & Shabtai Rosenne, 「1982 UN Convention on the Law of the Sea」, A Comentary, Center for Law and Policy, University of Virginia School of Law, Martinus Nijhoff Publishers, A Comentary, Vol. II, 1993, p.496.

40) 小田滋, *supra* note 1, p.4.

으로 생각하고 모두가 자국 영해 인접수역의 관할권 확장을 주장하고 선언하게 된 것이다. 여기에 대처하고자 1947년 UN은 국제법위원회(International Law of Commission: ILC)를 통해 해양 관련 성문화 작업을 시도하기에 이르렀다.

1951년 국제사법재판소(ICJ)는 「영국·노르웨이 어업분쟁사건」에서 인접해양에 관한 연안국의 “특별이익”을 공식 승인하였고<sup>41)</sup> 1958년 제네바에서 개최된 UNCLOS I에서 채택된 해양법에 관한 제네바 협약가운데 「어업 및 공해의 생물자원 보존에 관한 협약(채택; 1958.4.29. 효력발생; 1966. 3.20)」에서 “연안국은 그 영역에 인접한 공해 모든 수역에 있어서의 생물자원의 생산성의 유지에 특별한 이해관계를 가진다”고 했다(제6조 제1항). 또한 「대륙붕협약(채택,1958.4.29. 효력발생, 1964.6.10)」에서 “연안국은 대륙붕에 대해 이를 탐사하고, 그 천연자원을 개발하기 위하여 주권적관리를 행사한다(제2조 제1항).”고 하여 이러한 조약의 근거로 기회를 맞이한 많은 연안국들은 영해 인접공해수역에 어업보존수역을 선포하기 시작했다. 이러한 경향은 영해 밖의 인접 공해수역에서 부존하는 해양자원에 대한 연안국의 관할권을 인정하게 되는 새로운 추세를 형성했다.<sup>42)</sup>

또한 Kenya가 배타적경제수역에 대한 초안 조항을 해저평화위원회에 제출함에 있어 1973년 제3차 유엔해양법회의가 시작되었다. 동 회의의 회기를 거듭함에 따라 배타적경제수역에 대한 비공식단일교섭초안(ISNT)<sup>43)</sup>이 작성되고 1976년 수정교섭초안(RSNT)<sup>44)</sup>을 거쳐 1977년 통합교섭초안(ICNT)<sup>45)</sup>이 작

41) ICJ Rep(1951) Anglo-Norwegian Fisheries Case, p118.; 노르웨이는 연안지형의 특성상 피오르드(fjord) 해안을 갖고 있어 굴곡이 심해서 1935년 국왕칙령으로 직선기선에 의한 방법으로 영해를 선포하여 자국민 어업을 보호하였다. 무려 그 길이가 긴 것은 44해리에 이르는 것도 있었다. 영국은 이 직선기선을 설정하는 것은 별 론으로 하고, 국왕 령 가운데 “만의 입구의 광협을 막론하고”라는 규정은 국제법위반이라고 주장하여 1949년에 ICJ에 제소하였으나 ICJ는 노르웨이의 직선기선 관행을 인정한 사례이다.

42) 예를 들면, Madagascar는 1973년 법령 73-060호 제2조 규정으로 대륙붕 및 경제수역을 영해의 측 100해리까지로 선포하고 있고 Qatar는 1974년 영해 밖 인접수역에 배타적 경제수역을 선포하면서 국제법으로 확립된 항해의 자유와 상공비행의 자유를 인정했다. 이러한 추세는 제2차 세계대전 후 급속한 인구증가와 함께 과학기술의 발전으로 항해와 어로기술, 해양토목기술, 등 해양활용 능력이 획기적으로 상승하였기에 해양자원에 대한 “연구적 주권선언”을 하기에 이른 것이다.: 백봉흠, 전개논문, 116쪽.

43) 제3회기(제네바)Informal Single Negotiating Text. A/Conf.62/wp.8(7 may 1975).: 김영구, 전개서, 359쪽.

44) 제4회기(뉴욕) Revised Single Negotiating Text. A/Conf. 62/WP. 8/Rev. 1(6 may 1976).

45) Informal Composite Negotiating Text. A/Conf.62/wp. 10.(15 July 1977).

성되어 EEZ에 관한 제5장 제55조에서 제75조까지의 21개 조문에 대한 협약의 기초가 수립됨을 기화로 많은 국가들이 어업수역을 선포하였다.<sup>46)</sup> 그 유형은 기존 어업수역을 확대한 것과<sup>47)</sup> 실제 어업법을 제정 선포한 것<sup>48)</sup>도 있으나 이를 마지막으로 어업법에 환경보호 규정<sup>49)</sup>까지 포함한 것들이다. 이러한 각국의 행동들은 해양법협약이 체결하기 전의 잠정적 조치인 것이다.

한편 미국은 제2차 대전 중에서도 자국 연안공해에서의 자원보존 정책 확립을 위해 노력하던 가운데 그 동안 전쟁으로 보류되었던 미·일간의 어업문제를 종전 2년 전 1943년 중반부터 다시 검토하여 자국의 어업관할권 외측에서의 외국어선의 조업문제를 논의한 결과 그 최종 결론은 1945년 9월 28일 미국의 제33대 대통령 트루먼의 “Truman Proclamation”으로 나타났다<sup>50)</sup>. 그 선언문 속에 특히 어족 보존수역은 전쟁 전에 일본어선이 자국 공해연안에 대거 진출함으로써 발생할 수 있는 어업손실을 방지하고 특히 알라스카의 연어자원과 같은 중요한 가치를 지닌 어업을 효율적으로 보호하여 지역 어민들과 자국의 이익을 지킨다는 취지였다고 볼 수 있다.

미·일 양국은 제2차 세계대전의 종료를 위해 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 대일강화조약을 체결하였으며 동 조약은 그 이듬해 4월 28일에 발효되었다. 이 강화조약 제9조<sup>51)</sup> 어업 조항에 의한 미·일·캐나다 어업협정의 체결을 위한 어업회담이 동년 11월 5일 당시 점령지 하에 있던 동경에서 개최되었다. 일본은 평화조약 성립 후에도 어업협약이 체결될 때까지 출어를 자발적으로 억제할 것과 또 이러한 어업조약 체결을 위한 교섭에 응할 용의가 있다는 것을 서한으로 명백히 하면서<sup>52)</sup> 북태평양공해어업협약(The Interna-

46) 해양법협약의 경제수역제도가 확립되기 이전에 93개국이 200해리의 어업수역을 요구하고 있었다.

47) Ireland Order(1976); Netherlands FZ Act(1977); UK Fishery Act(1976).

48) Australia Act 99(1978); US Fishery Act(1976)

49) Canada Fishing Order(1977-78); Newzealand EEZ Act(1977);Japan Law No,31(1977); USSR Decree(1976); 백봉흠, 전개논문, 117쪽.

50) William T, Burke, *supra* note 13, p.6.

51) 샌프란시스코 平和協定 第9條, 漁業條項 : Japan will enter promptly into negotiations with the Allied Powers so desiring for the conclusion of bilateral and multilateral agreements providing for the regulation or limitation of fishing and the conservation and development of fisheries on the high sea.

52) 서간문에서 일본은 “그 때에 이르기 까지 일본정부는 남획으로부터 보호하기 위하여 국제적 또는 국내적 처리에 의하여 조치가 이미 되고 있는 모든 수역에서의 현 보유어업으로서 또한 일본 국민 또는 일본어선이 1940년에 조업하지 않고 있던 어장에서는 자발적 조치로서 일본의 거주 국민 및

tional North Pacific Fisheries Convention)이 체결 발효되었다.<sup>53)</sup>

이 조약은 3국의 공통의 관심사인 북태평양 공해에서 어업자원의 최대지속적 생산량을 확보하기 위하여 3국 사이에서 유효적절한 조치를 취하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 협약에서 미국은 이 협약의 목적상 필요한 보존조치를 달성하기 위해서 공해에서의 어업권이 자발적으로 억제되어야 한다는 원칙을 가지고 한편으로는 연안국 및 어업 실적국에 대해서는 예외적 조치를 적용하여 제약을 받지 않도록 하자는 것이었다. 일본의 의도는 이러한 공동 보존조치가 체약국사이에 평등하게 적용되어야 한다는 원칙 속에서 어떠한 차별적인 제한과 규제를 배제하려는 것이었으나 미국의 주장과 일본의 주장은 상충하였다. 그 타개책의 일환으로 미·일·캐나다 간에 북태평양어업국제위원회(INPFC)를 만들어 그 위원회가 연구 채택한 보존조치에 관해서 체약국에 권고하기로 하였다.<sup>54)</sup>

위원회가 권고하는 공동 보존조치 가운데 제4조 1항(b)에 들어 있는 3개 조건<sup>55)</sup>을 전부 합리적으로 만족시킬 수 있는 어종에 대해서는 보존조치를 넘어서 어업활동을 할 수 있게 했다. 말하자면, 미·일·캐나다 어업협정은 각국의 평등한 어업협정을 원칙으로 하면서도 어느 체약국이 이 협정 효력 발생 직전의 과거 25년간의 어느 시기에서나 실질적 어획을 행한 일이 있다고 생각되는 어종에 대해서는 이러한 억제는 요구되지 않는다고 했다(제4조 1항 단서). 또한 부속서는 넙치(halibut), 청어(herring), 연어(salmon)에 대해서는 일본 및 캐나다가 어업을 행해서는 안 될 수역을 정해 놓고 있다.<sup>56)</sup> 일본도

---

선박에게 어선의 조업을 금지한다. 단 이것은 일본정부가 가지는 국제적 권리의 포기를 의미하는 것은 아니다”라는 취지를 말한다.: 小田滋, *supra* note 1, p.107.

53) 전문, 본문 11개조, 부속서, 별도로 부속의정서가 있으며 유효기간 10년으로 하여 1951년 12월 14일에 가조인되고 대일평화조약 발효 후 1952년 5월 9일에 정식 조인되어 1953년 6월 12일에 발효되었다.; 박종성, 전계논문, 50쪽.

54) 日美加漁業條約の解説, *supra* note 17, p.60.

55) 第4條1項(b); 次のすべての條件を合理的に満たしていると委員會が決定した魚種については第3條1(b)の定めるところにより勸告されなければならない,(i)科學的調査に基く證據により該當魚種の一層強度の漁獲が年年持續可能な漁獲高の實質的增加を招來したいことが明らかなこと.(ii)當該魚種の漁獲がその最大の持續的生産性の維持又は増加のため,その漁獲に實質的に従事している各締約國の法的措置により制限され,その他何らかの方法で規制されていること,この制限及び規制とは,科學的調査に基く保存計劃に合致するものをいう.(iii)該當魚種がそれが完全に利用されているかどうか及び何が該當魚種の最大の持續的生産性の維持に必要な條件であるかを發見するための廣範な科學的研究の主題となっていること.

56) 전문에서 이 조약의 법적 성질은 MSY방식에 의한 자원관리·분배방식이며, 제2조에서 제4조까지는 북태평양어업국제위원회의 조직, 운영, 경비, 임무, 및 위원회의 권고의 기준 등에 관해서 규정

이 3개국 조약에 가입함으로써 이러한 견해를 수락한 것이 되었으나 이러한 견해는 점차 “억제의 원칙(The Principle of Abstention)”으로 고착화되어 종래까지 유지되어온 “자원보존을 위한 평등한 제한”이라는 전통적인 국제법의 근본원칙은 무너져 버리고 일본만이 이 원칙을 부담하는 셈이 되었다.<sup>57)</sup> 이 억제선은 잠정적인 것이었기 때문에 북태평양국제어업위원회<sup>58)</sup>의 재검토를 통하여 대체선 또는 두 어종 간에 합리적인 경계선을 설정하여 보다 효과적으로 구별할 수 있도록 하였으나 수년간의 노력에도 불구하고 합의점에 도달할 수 없었다. 그러는 동안 미국과 캐나다가 1977년 200해리 어업전관수역을 설정함으로써 협약을 개정하여 전관수역을 인정하고 종전의 억제선을 동경 175°로 변경하여 억제원칙 수역을 대폭 확장하였다.<sup>59)</sup>

한편 캐나다와 유럽 경제공동체(EEC) 회원국은 워싱턴에서 1949년에 서명된 북서대서양어업국제협약을 대체하기 위한 필요성을 인정하였고 1976년 북대서양국제어업위원회(ICNAF)는 협약 설립을 위해 북서대서양 연안국의 어업관할권 확장에 대한 향후 다자간 협력을 추구하기 위한 결의문을 채택하였다. ICNAF는 1977년 초안 연구를 위해 캐나다의 오타와에서 국제준비회의를 개최하여 새로운 협약에 대한 대부분의 문제를 해결하고 외교 회의를 개최하였다. 외교회의에서 풀지 못한 문제는 1978년 비공식 전문가회의<sup>60)</sup>에

하고 있고 제6조는 제3의 신가입국을 배제하는 조약이며 제5조, 제7조, 제9조, 제10조가 이 보존 조치 관계의 조문이고, 제9조와 제10조는 보존조치를 실시하는 경우의 금지사항과 그 위반에 대한 단속규정이다. 이와 같이 규정된 근거는 특정국이 자원의 만한(萬限)까지 어획을 행하고 타국이 어업에 참가하는 것은 필연적으로 그 국가의 어획을 감소시키는 이상 새로이 참가하는 국가는 이 자원으로부터 배제되어야 한다는 견해이다.; 日美加漁業條約の解説, *supra* note 17, p.62.

57) 극히 한정된 경우이지만 특정국이 공해에 있어서 특정어종의 어획을 자발적으로 억제한다고 하는 것을 인정하는 것은 어쩌면 이 조약이 처음으로 그 의미에서 이 조약은 어업자원의 보존에 관한 국제협정에 한 획을 긋는 것으로 주목할 가치가 있는 것이다. 또한 이 협약의 핵심 규정인 억제선을 서경175도 이동 수역에선 일본어선의 연어 및 특정어종을 자발적으로 억제할 것을 요구하고 있다. 억제선의 설정목적은 북 미산 소하성어종의 어획을 최소화하는 것이었다. 그 당시에 아무도 아시아계 연어와 북미계 연어를 구별할 수 있는 명확한 회유경로에 대한 충분한 지식을 갖고 있지 않았다.; 小田滋, *supra* note 1, p.108.; Yasuko Tsuru, "Rethinking the principle of abstention; the North Pacific and beyond", *marine policy* 28, 2004, p.543

58) The International North Pacific Fisheries Commission (Commission or INPFC) was established by the North Pacific Fisheries Convention.

59) International Convention for the High Seas Fisheries of the North Pacific ocean, amended 25 Apr. 1978, United State-Canada-Japan, 30 UST 1094, TIAS No.9242.; William T. Burke, *supra* note 13, p.157.

60) 1978년 5월2일, 불가리아, 캐나다, 쿠바, 대표 덴마크, EEC, 프랑스, FRG, 독일 민주 공화국 (GDR), 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 스페인, 소련의 연합 사회주의 공화국 (소련), 영국 및 미국이 참석한 비공식 전문가 회의다.

서 처리되어 동년 10월 24일 「북서대서양 다자간 장래어업에 관한 협약」(Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic)이 체결되었다. 동 협약은 캐나다 오타와에서 서명되어 1979년 1월 1일 발효하였다.

협약은 본문 25조와 부속서(1~3)로 구성되었다. 협약의 제11조 (1)(2)항에 따라 협약 체약 당사국은 일반 이사회, 과학위원회, 수산위원회 및 사무국으로 구성된 북서대서양 어업기구(NAFO)가 설립되었다. 이 협약으로 북서대서양 연안국들의 인접수역 생물자원에 대한 관할권을 국제법의 관련 원칙에 따라 영해의 범위를 측정하는 기선으로부터 최대 200해리까지 확장하며, 이러한 수역 안에서 생물자원의 탐사·개발·관리에 관한 주권적 권리를 행사한다. 그리고 제3차 국제해양법회의의 어업분야에서의 성과를 고려하여 연안국의 확장된 어업관할권 체제에 적합한 테두리 안에서 북서대서양 수역의 어업자원의 보존과 최적이용을 촉진하고 나아가 이러한 어업자원과 관련하여 국제협력과 협의를 증진시키면서 이 협약의 적용 수역<sup>61)</sup>을 규제수역으로 규정하여 관할권을 행사한다고 선언했다.<sup>62)</sup> 따라서 비회원국은 유럽공동체와 어업협정을 체결한 후 조업이 가능하게 되었다.

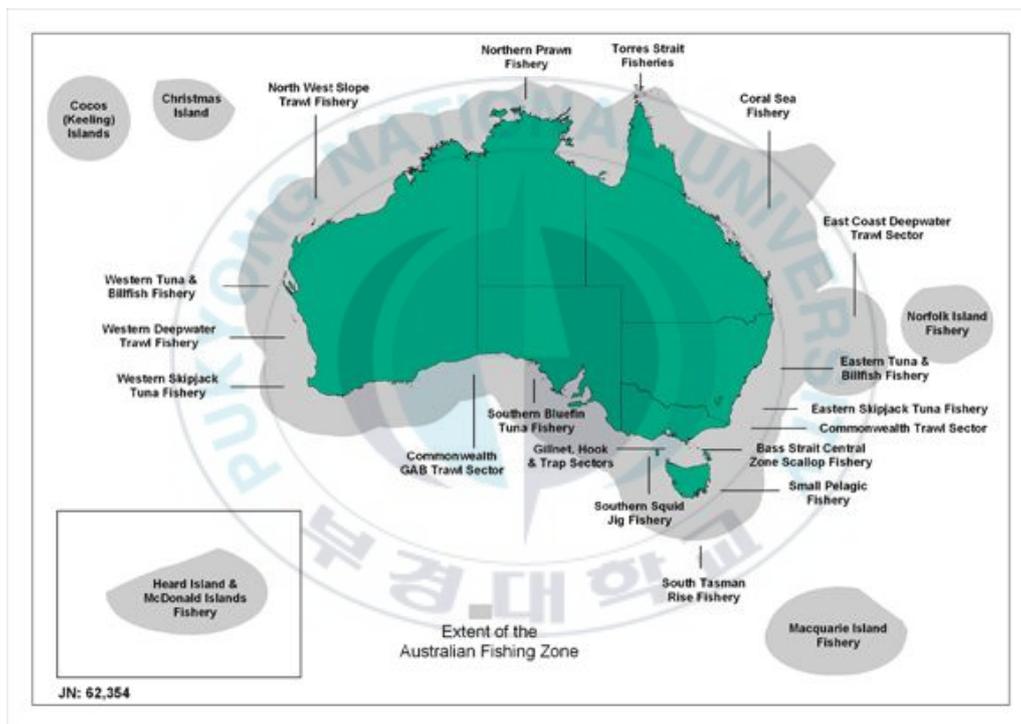
한편 1995년 호주는 내륙과 바다에서 상업 및 여가 어업에서 장비의 사용을 규제하는 광범위한 수산 입법행위를 하여 「Offshore Constitutional Settlement(OCS)」<sup>63)</sup>를 제정했다. OCS는 호주의 연방 및 주 정부사이의 각 주정부 관할 밖 어업 운영에 대한 통제를 정의하는 법적 배열이다. OCS의

61) 북위 35°00' 이북 수역. 북위 35°00' 서경 42°00'에서 정북으로 북위 59°00'까지. 그 지점에서 정서로 서경 44°00'까지. 그 지점에서 정북으로 그린란드 연안까지 연결하는 선의 이서 수역의 북서대서양, 북위 78°10' 이남의 세인트로렌스 만, 데이비스해협 및 배핀 만의 수역이다. 이 협약에서 "규제수역"이라 지칭하는 수역은 연안국이 어업 관할권을 행사하는 수역의 이원에 위치한 협약 수역의 일부를 말한다.

62) 북서대서양 다자간 장래 어업협력에 관한 협약 전문.

63) H.G. Brayford and G.E. Lyon, "Offshore Constitutional Settlement 1995," Fisheries Department of Western Australia May 1995, p.1.: 호주에는 Principal Australian fisheries legislation prior to 1988 ① Commonwealth Fisheries Act 1952, ② New South Wales Fisheries Management Act 1935. ③ Northern Territory 1979. ④ Queensland Fisheries Act 1976. ⑤ South Australia Fisheries Management Act 1982. ⑥ Tasmania Living Marine Resources Management Act 1959. ⑦ Victoria Fisheries Act 1968. ⑧ Western Australia Fish Resources Management Act 1905가 있다.: Bryslie Siomara Cifuentes Velasco, 「The Guatemalan Fishery and Aquaculture General Law v International Laws related of Fishery and Aquaculture」, Division for Ocean Affairs and The Law of The Sea Office of Legal Affairs United Nations New York 2009. p.55.

실행 이전까지의 이러한 법률은 일반적으로 3해리 영해와 내수에만 적용된다. 국가의 허가 및 등록시스템, 특히 배열된 규정을 관리하고 집행하는데 필요한 구조가 개발된 것이다.<sup>64)</sup> 호주의 어업에 관한 최초의 연방 법률의 일부는 1932년 해안 어장 및 항로 보호법과 1935년과 1948년 포경법에 이어 1955년 1월부터 효력 발생에 들어간 중요한 연방 법안으로 1952년 어업법과 진주 어업법이 있다. 1952년 연방 어업법의 역할은 3해리 국가 관할권의 한계를 고려하는 것 외에 지역어업의 입법 통제를 확장하는 것이었다.



<그림1> Australian Fishing Zone showing the location of Commonwealth fisheries

\*Map Courtesy of the Australian Fisheries Management Authority, 2008

64) Waugh, John. *Australian Fisheries*. Special Project Series 1: The Offshore Areas, Intergovernmental Relations in Victoria Program, Australia, 1988. p.30

이러한 통제는 호주 어업구역에서 호주어업이 생물자원의 사용을 극대화하는 경우 생물자원의 남획으로 위험에 빠지지 않게 호주 어업구역의 해양생물 자원의 적절한 보존 및 관리 조치를 보장하기 위해 설계되었다.<sup>65)</sup>

이 법은 Offshore Constitutional Settlement전의 기간에 여러 번 개정되었으며<sup>66)</sup> 호주는 1968년 12마일 영해와 1978년 200마일의 어업 관할권에 대하여 국제사회에 선언을 하였다.<sup>67)</sup> 주정부는 연방과 주 사이의 관할권을 해결하기 위하여 법 자체를 수정하여 최종 법률체계는 어업법의 지리적 적용 범위를 명확히 했다.

이는 어업법이 1952년 시행 이후 많은 논의의 대상이었지만, 1979년 7월 협상을 끝으로 연방과 주의 권한과 책임을 다시 정렬 할 수 있도록 설계되어 Offshore Constitutional Settlement의 발표와 함께 종료되었다.

주정부 및 지방 정부는 일반적으로 3마일 안에 어업을 관리 할 수 있고 연방과 주 및 지방 정부는 일반적으로 어종 기준으로 하는 관리의 합리화를 위해 Offshore Constitutional Settlement 협약을 협상했다. 이러한 협약의 조건에 따라 주정부와 북부 지방정부는 일반적으로 랍스터와 전복 등 연안 또는 근해 종을 관리 할 수 있게 되었다.<sup>68)</sup>

또한 호주의 어업법은 1982년 유엔해양법협약 제61조, 62조와 동일한 규정들을 포함하고 있어 해양포유동물의 경우 고래의 몇몇 종은 제2차 세계대전 이전에 보호의 필요성이 인정되어 포경에 관한 첫 번째 협약은 1931년에 성립되었지만 본 협약은 1937, 1938 및 1939년 여러 차례 수정되었다. 1944년 국제연맹은 위도 남위 40° 남쪽으로 모든 해역에 푸른 고래단위<sup>69)</sup> 16,000두의 계절 제한에 대한 합의에 도달 할 수 있었다. 이는 남빙양 원양 포경에 대한 총 어획 제한 규정으로 국제포경규제협약(International Con-

65) Fisheries Act 1952, Section 5B, subsection a) and b).: 호주의 1952년 어업법(The seven-page Fisheries Act 1952) Common Law로서 호주에서 거리 지정에 대한 제한이 없었다.; Bryslie Siomara Cifuentes Velasco, *supra* note 63, p.53.

66) Fisheries Act 1952-C2004C04112, Act No. 7 of 1952 as amended, taking into account amendments up to Act No. 218 of 1973 Prepared 20 Dec 1973 by OLDP.: <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C04112>. 2014. 6. 24.일 방문.

67) Waugh, John. *supra* note 64, p.31.

68) Bryslie Siomara Cifuentes Velasco, *supra* note 63, p.54.

69) One blue whale unit was equal to: one blue whale, two fin whales, two and a half humpback whales, or six sei whales.; Bryslie Siomara Cifuentes Velasco, *supra* note 63, p.75.

vention for the Regulation of Whaling: ICRW)의 일부가 되었다.<sup>70)</sup> ICRW은 워싱턴에서 1946년 12월 2일에 서명되어 국제 포경위원회(IWC)를 설립했으며 호주는 1948년 11월 10일 위원회의 구성원으로 ICRW의 첫 번째 가맹국 중 하나가 되었다. 호주의 포경산업은 1978년 말부터 고래의 보호와 보존의 세계적인 선두 주자가 되어 고래의 보존을 위한 입법행위의 중요성을 인식하고 1991년 호주 어업관리법을 채택하여 그 보존조치 목적으로 고래의 모든 종의 보호 및 보존과 일치해야 한다는 실질적인 보장을 취할 의무를 부여하고 있다.<sup>71)</sup>

한편 아프리카 국가들은 선진해양국가들의 원양어선단의 발달된 어로기술을 통하여 자국의 어족이 고갈될 위험에 처하게 되자 FAO 제16차 어업회의에 보고서를 제출하고 도움을 요청함에 따라 FAO는 아프리카국가들의 어업정책을 지원하였고, 1971년 12월 OAU(Council of the Ministers of the Organization of African Unity)는 아프리카 연안국들의 영해를 200해리까지 확대발표하고 12해리까지는 비 오염해역을 설정했다. 이상과 같은 각국의 어업수역들의 내용은 1982년 해양법협약에 그대로 반영되어 배타적경제수역에 대한 개념 개발에 큰 공헌을 했다.<sup>72)</sup>

---

70) Koers, Albert. *“International Regulation of Marine Fisheries.”* Eyre & Spottiswoode Ltd., England, 1973. p.87.

71) Australia Fisheries Management Act 1991, section 3, subsection 2.

72) 백봉흠, 전계논문, 140~141쪽.

## 제2절 생물자원에 대한 주권적 권리의 강화

배타적경제수역에서 연안국은 해저의 상부수역, 해저 및 그 하층토의 생물이나 무생물 등 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리와 해수·해류 및 해풍을 이용한 에너지생산과 같은 이 수역의 경제적 개발과 탐사를 위한 그 밖의 활동에 관한 주권적 권리 그리고 이 협약의 관련규정에 규정된 인공 섬, 시설 및 구조물의 설치와 사용, 해양과학조사, 해양환경의 보호와 보전 및 이 협약에 규정된 그 밖의 권리와 의무<sup>73)</sup>에 관한 관할권을 갖는다.<sup>74)</sup>고 하고 있다. 이와 같은 배타적경제수역 제도가 해양법 협약 발효 이전부터 주요부분에 관해서 국제 관습법화<sup>75)</sup>되어 있는 것은 부정할 수 없다.

이와 같이 연안국은 조약이 규정하고 있는 특정사항에 관해서 주권적 권리 또는 관할권으로 배분하고 있는데 이러한 주권적 권리 관할권의 차이는 그렇게 명확한 것은 아니고 여러 가지의 의론(議論)이 있다. 즉 자원을 전제로 하는 경제 지향적 활동에 관해서는 주권적 권리로서 이해하고, 그 이외의 중요한 법적 이해관계를 갖기 위해서 해당 수역에서 행사하기를 희망하는 특정의 제 권리(諸權利)를 관할권으로 해서 각각 정리할 수 있다.<sup>76)</sup> 또한 연안국은 협약 상 배타적경제수역에서의 권리행사와 의무이행에 있어서 다른 국가의 권리와 의무를 적절히 고려하고, 이 협약의 규정에 따르는 방식으로 행동한다는 의무를 지니고 있기 때문에 절대적 권한이라고 말할 수 없다.<sup>77)</sup>

73) 이 협약에 규정된 그 밖의 권리와 의무가 구체적으로 무엇을 의미하는 지는 명확하지 않다. 그러나 어떠한 "그 밖의 권리와 의무"가 규정으로서 있을 수도 있다는, 이른바 만일의 경우에 대비한 측면이 없지 않다고 할 수 있다. 따라서 규정이 없는 사항에 대하여 연안국이 이른바 잠재적인 권리를 갖는다고는 생각되지 않는다. 문제가 되는 것은 배타적 경제수역에 있어서 군사연습이라고 할 수 있다. 통상 연안국이 자국의 배타적경제수역에서 타국의 군사연습에 대하여 권한을 행사하여 규제할 수 있는 것은 아니라고 해석된다. 다만 일부 국가들은 그런 해석에 대하여 반대하고 있다.; 박찬호 외 4명(김채형·김현수·이석용·이창위), 「해양법협약해설서 I」, 사단법인 해양포럼, 2009, 219쪽.

74) 해양법협약 제56조 제1항.

75) *Libya-Malta Continental Shelf Case*, ICJ(1985).은 해양법 채택 후 대륙붕 경계에 관한 두 번째 판결이다.

76) 小寺彰 외 2인, 「講義國際法」, 제2판, 有斐閣, 2010, p.276.

77) 최낙정, 전계논문, 199쪽.

## 1. 생물자원에 대한 주권적권리

연안국은 해저 및 하층토와 상부수역의 생물자원을 탐사·개발·보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리를 가지고 있다(협약 제56조 1항 a호). 이러한 권리는 연안국에 부과된 특정 의무와 함께 제61조에서 제73조까지 14조에 걸쳐 자세히 설명된다. 그것은 비 생물자원에 관한 지위와는 달리, 이 협약이 배타적어업수역에 대하여 국제 관습법에서 향유된 것보다 연안국에게 일반적으로 더 광범위한 권한을 주었다고 본다. 배타적경제수역에서의 생물자원에 대한 문제는 배타적경제수역제도 이전에 공해어업의 자유와 결부되어 있는 문제로서 전통적인 국제 어업제도에 대한 혼란을 초래하였다.

이리하여 연안국은 경제수역 내 생물자원의 보존과 이용에 관한 주권적 권리를 가지고 자국이 이용 가능한 최선의 과학적 증거자료를 기초로 하여 남획으로 인하여 배타적경제수역에서 생물자원의 유지가 위태롭게 되지 아니하도록 적절한 보존·관리조치를 통하여 그 기준점은 최대지속적생산량<sup>78)</sup>을 유지할 수 있는 수준으로 허용어획량을 결정하고(동 제61조1~3항) 생물자원의 최적이용 목표 달성을 전제로 자국의 어획능력을 감안해서 그 잉여량에 대해서는 다른 국가의 입어를 허용하도록 규정하고 있다(동 제62조 제1~2항). 그

78) **최대지속적생산량**의 사상은 1893년 물개중재재판 당시에 잉태한다. 연이어서 물개보존에 관한 영국(캐나다)과 러시아 협정(1893년) 및 미국과 러시아협정(1894년)이 체결되고 1911년에는 일본도 참가했다. 그러나 일본은 1940년에 미국과 영국 및 소련연방에 본 조약 폐기를 선언했다. 20세기에 이르러 최대지속적생산량(MSY)의 원칙은 1930년대 초 Belmar New Jersey 에서 개발한 수산 관리전략의 개념으로 확립되어 1930년대에 인기를 얻었다. 최대지속 가능한 생산량은 어획 전략 표준의 목적을 위해 최대 규모의 장기 평균 어획생태 및 환경 조건에서 일반적인 어족으로부터 어획 할 수 있는 어획물이다. 그것은 재생 가능한 자원으로 자연적인 성장과 재생을 통해 자체 회복하여 감소 없이 건널 수 있는 최대 사용량을 말하는 것으로 그 다음의 잉여생산 모델 도입과 함께 1950년대에 인기가 증가하여 이것이 자원보존의 본질이라는 점이 일반적으로 인정되어 있다. 이 개념은 1955년 4~5월에 개최된 海洋生物資源保存技術에 관한 國際會議(로마會議)에서 확인되었으며, 이로써 공해에 있어서 어업자유의 개념은 획기적으로 진화했다. 많은 국가들이 세계의 넓은 바다에서 각 어종에 대하여 최대지속적생산량의 원칙을 기반으로 하여 다수의 조약을 체결하였다. 주요한 것은 북태평양 넙치보존 조약(1923년 3월 체결되어 1924년 10월에 발효), Fraser 강 홍연어 보존협약(1930년 5월 29일 서명 1937년 7월 28일 발효), 미국과 캐나다 잠정 물개보존협정(1942년), 국제포경규제협약(1946년 12월 2일에 서명, 1948년 11월 10일 발효), 미국과 멕시코 간 참치 어업조약(1949년 1월 서명 1950년 발효), 1949년 서북대서양 국제어업협정, 전미 열대참치위원회 설치조약(1949년 5월 서명, 1950년 3월 발효), 북대서양어업국제조약(1949년 2월 서명, 1950년 7월 발효), 대서양참치보존위원회(1969년), 1953년 北太平洋國際漁業協定, 1956년 西北太平洋國際漁業協定, 1957년 北太平洋海狗保存協約, 1958년 公海漁業·生物資源保存協約)에 천명되어 있다. 李丙朝·李仲範 「國際法新講」, 第7改訂版, 一潮閣, 1996, 566쪽.

러나 문제점은 허용어획량의 결정과 자국의 어획능력과 잉여량의 결정이 자의적 재량권에 속하게 되어 있어 객관성이 결여되어 있다. 이와 같이 허용어획량이 연안국의 자유재량에 의하여 결정된다면 연안국의 허용어획량 설정은 형식에 지나지 않게 될 것이다. 또한 연안국의 경제적 사정이나 정치적 문제로 인하여 자의적으로 조작될 수도 있다는 우려를 가지고 있다.<sup>79)</sup> 또한 잉여량에 대하여 타국의 입어를 허용해야 하는 경우에도 허용어획량이 자국의 어획능력을 초과하는 경우에만 타국의 입어를 허용해야 하기 때문에 연안국의 잉여량에 대한 타국의 입어보장 의무는 별 의미가 없다고 할 수 있다. 이러한 경우에 연안국은 자국의 이익과 합치될 때에만 잉여량이 있다고 선언할 수 있기 때문이다.

이 문제에 대하여 어업전문가들의 의견은 다음과 같이 설명하고 있다.

연안국은 허용어획량을 설정하여야 한다는 제61조 제1항의 규정을 주의 깊게 고려할 필요가 있다. 이 조문은 처음 쓴 사람들은 어획가능량을 객관적이고 과학적인 근거에 입각하여 적절한 수치(예를 들면 MSY와 같이)로서 설정할 수 있다고 믿었고, 이 어획량을 어떠한 방법으로 잡을 것인가 예를 들면 잉여분을 외국선단에게 배분하는 등과 같은 정책적인 문제에 관심을 쏟는 희망적인 관측을 하고 있었는지 모른다. 그러나 현실은 정확히 그 반대이다. 새로 획득한 권리에 대한 모든 관련 당사자들의 구체적이고 명시적인 인식, 높은 어획률에 비하여 높은 총 어획량이 갖는 상대적 중요성에 대한 판단, 제도의 안정성, 그리고 필요한 경우에는 고갈된 자원의 회복되는 속도 등을 포함한 중요한 정치적인 문제를 우선적으로 해결하여야 한다, 그리고 현재의 자원량에 대해 정보를 수집한 후에야 과학자에 의해 다음 어기의 허용어획량 수준의 계산이 가능해 진다.<sup>80)</sup>

그러나 EEZ 내 생물자원에 대한 총체적 수준을 계산할 수 있는 능력을 가진 연안국은 거의 없는 것으로 파악된다. 그리고 상기한 어획허용량의 결정과 보존, 관리에 관한 분쟁이 발생할 시에는 제15부(분쟁해결 절차) 제2절(구

79) 연안국이 자국의 이익과 합치될 경우 자국의 허용어획량에 대한 어획능력을 조작하여 잉여량을 제로(0)으로 만들어 이러한 조치는 감소된 어업자원을 회복하기 위한 조치라고 강변할 수 있다.: William T. Burke, *supra* note 13, p.45.

80) Garcia, Gulland, and Miles, "The New Law of the Sea, and Access to Surplus Fish Reasources", 10 *Mar. Policy* 192, 197(July 1986).

속력 있는 결정을 수반하는 강제절차)을 수락할 의무가 없다.<sup>81)</sup> 그러나 연안국이 적절한 보존·관리조치를 통하여 배타적 경제수역의 생물자원의 유지가 심각하게 위협받지 아니하도록 보장할 의무를 명백히 위반한 경우, 연안국이 다른 국가의 어획에 관심을 가지고 있는 어종의 허용어획량과 자국의 생물자원 어획능력 결정을 다른 국가의 요청에도 불구하고 자의적으로 거부한 경우, 연안국이 존재한다고 선언한 잉여분의 전부나 일부를 이 협약에 부합되게 정한 조건에 따라 다른 국가에게 할당할 것을 자의적으로 거부하였다는 주장에 관한 분쟁은 강제조정제에 부탁될 수 있다. 그러나 어떠한 경우에도 조정위원회는 그 재량권으로써 연안국의 재량권을 대체할 수 없으며 조정위원회의 보고서는 적절한 국제기구에 전달할 수 있을 뿐으로(동 제297조 3항(b~d)) 분쟁이 일어날 가능성은 거의 없다.

연안국이 다른 국가의 입어를 허용할 경우 유엔해양법협약 제62조 제4항의 규정에 따라 입어조건을 정할 수 있으며 이때 어로 행위를 하는 다른 국가의 국민은 연안국가의 법령을 준수하여야 한다. 제62조 제4항(a~k)에 예시되어 있는 규정들은 어업허가, 입어로, 어획할당량, 어기, 어로수역, 어구의 종류, 크기 및 수량 어획 가능한 어류와 그 밖의 어종의 연령과 크기의 결정, 어선에 대하여 요구되는 정보, 감시원 또는 훈련원의 배치, 양륙행위, 기술이전, 합작 사업이나 그 밖의 협력약정에 의한 조건, 시행절차 등이며 연안국은 보존 관리에 관한 법령을 적절히 공시해야 한다. 또한 연안국이 잉여분에 대한 입어를 허용함에 있어서 당해 연안국의 이익을 우선적으로 고려하여야 하며 내륙국(제69조) 지리적불리국(제70조) 소지역 내 또는 지역 내의 개발도상국과 자국민이 그 수역에서 관습적으로 어로행위를 해왔거나 어족의 식별과 조사를 위하여 실질적인 노력을 기울여 온 국가를 특별히 고려하도록 규정하고 있다(제62조).

81) 제297조 3항(a) 어업과 관련된 이 협약 규정의 해석이나 적용에 관한 분쟁은 제2절에 따라 해결된다. 다만, 연안국은 배타적경제수역의 생물자원에 대한 자국의 주권적 권리 및 그 행사(허용어획량, 자국의 어획능력, 다른 국가에 대한 잉여량 할당 및 자국의 보존관리법이 정하는 조건을 결정할 재량권을 포함)에 관련된 분쟁은 그러한 해결 절차에 회부할 것을 수락할 의무를 지지 아니한다.

## 2. 특수 어족자원 보존·관리권 강화

1982년 유엔해양법협약은 국제어업제도와 관련하여 어족의 산출장소 및 회유범위에 따라 상이한 관할권을 연안국에 부여하는 어족접근방식(species approach)과 일정 수역 내의 모든 어족자원에 대한 배타적어업 관할권을 인정하는 수역적접근방식(zonal approach)을 병행하여 규정하였다. 이에 따라 경계왕래성어족, 고도회유성어족, 해양포유동물, 소하성어족, 강하성어족, 정착성어족 등에 대하여는 특별한 어업제도를 인정하고 그 밖의 어족에 대하여는 200해리 수역 내에서 연안국의 권리를 인정하였다.<sup>82)</sup> 이처럼 어족적 접근 방식과 수역적 접근방식에 대하여 배타적경제수역의 설정 협의과정에서 해양 선진국들이 해당어종의 보존관리를 둘러싸고 벌이는 주도권 경쟁 속에서 수많은 토론과 회합의 결과로 특수어종의 보존·관리제도가 채택되었다고 본다.

### (1) 경계왕래성어족(경계왕래자원 및 경계내외분포자원)의 보존·관리제도

동일어족이나 이와 연관된 어종의 어족<sup>83)</sup>이 2개국 이상 연안국의 배타적 경제수역에 걸쳐 출현하는 경우(Transboundary Fish Stock) 이러한 연안국들은 배타적경제수역 제도의 다른 규정을 침해하지 아니 하고, 직접 또는 적절한 소지역기구나 지역기구를 통하여 이러한 어족의 보존과 개발을 조정하고 보장하는 데 필요한 조치에 합의하도록 노력하고(제63조 제1항) 동일어족 또는 이와 연관된 어종의 어족이 배타적경제수역과 그 바깥의 인접수역에 걸쳐 출현하는 경우(Straddling Fish Stock), 연안국과 인접수역에서 이러한 어족을 어획하는 국가는 직접 또는 적절한 소지역기구나 지역기구를 통하여 인접수역에서 이러한 어족의 보존에 필요한 조치에 합의하도록 노력한다(제2항).<sup>84)</sup> 여기에서 경계왕래자원은 EEZ경계를 마주하는 연안국사이의 문제이고

82) 李丙朝·李仲範, 전계서, 565쪽..

83) 魚族이란 魚類 중 단일종속에 속하는 個體群으로, 일정한 분포권내에 서식하고 일정한 형태적 특징이나 습성·환경에 대하여 균집 생태학적 반응을 나타내는 일정한 크기의 생활 집단이다.; 李丙朝·李仲範, 상계서, 566쪽.

84) 유엔해양법협약 제63조 1항은 인접 연안국의 경제수역을 회유·왕래하는 생물자원의 관리에 관한 규정이므로 이 자원을 경계왕래자원(transboundary fish stocks)으로 칭하고, 동조 제2항은 연안국의 경제수역과 공해 사이를 회유·왕래·분포하는 생물자원의 관리에 관한 규정이므로 이 자원을

여기에서 다루고자 하는 자원은 EEZ와 인접공해에서 출현하는 어족으로 연안국과 조업국 사이의 법률문제로서 그 성질을 달리하고 있다.<sup>85)</sup> 이러한 자원은 연안국의 관할권 확대에 따라 발생한 어족자원을 대상으로 야기된 법률 문제로 어족자원을 해양에서 인위적으로 통제할 수 없기 때문이다. 따라서 여기에서는 제63조 제2항인 EEZ경계내외분포자원을 중심으로 논의하고자 한다. EEZ경계내외분포자원이 법률문제로 부각되어 산업적으로 부가가치가 있는 것은 북양 명태와 대구를 대표적인 것으로 말할 수 있다.

경계내외분포자원의 권한에 대한 주장들을 살펴보면, 이러한 어종이 연안국의 배타적경제수역 내에서도 관찰되고 배타적경제수역 내에서는 연안국의 주권적 권리 하에 있으므로, 연안국은 마땅히 공해상에서의 자원의 보존상 어획을 금지 또는 적어도 감소해야 한다고 요구한다. 이러한 주장은 여러 지역에서 대두되고 있었는데, 중앙 베링해의 「도넛홀(Donut Hole)」<sup>86)</sup>에서 벌어지고 있는 어업에 관한 논쟁, 캐나다의 북서대서양 200해리 어업수역의 외측수역에서의 어업에 관한 논쟁<sup>87)</sup>, 동부 열대 태평양에서 공해상의 참치류에 관한 멕시코와 기타 국가의 주장,<sup>88)</sup> 아르헨티나 앞바다의 남서대서양에서의 어업,<sup>89)</sup> 칠레의 200해리 수역 외측에 위치한 남동태평양의 고등어어업,<sup>90)</sup> 뉴질랜드 주변에 있는 오렌지 러피(orange roughy)어업<sup>91)</sup> 등이 그것이다.

해양법협약 제63조는 이러한 문제를 해결하기 위하여 2개국 이상 연안국의

---

경계내외분포자원 (straddling fish stocks)으로 구분하여 칭하는 것이 옳다고 본다.: Lawrence Juda, "The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks' A Critique", *Ocean Development and International Law*, vol. 28, 1997).: 해양수산부 KSGP연구개발사업 연구보고서, 「국제어업분쟁해결제도에 관한 연구」, 2002, 118쪽.

85) 최종화, 「국제법상 공해생물자원의 보존, 관리제도에 관한 연구」, 한국해양대학교, 법학박사 학위논문, 1995, 38쪽.

86) Miles and Burke, 'Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from New Fisheries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks', 20 *Ocean Dev. And Int. L.* 343, 344-9 (1989). By agreement concluded in late 1992, the several states fishing in the donut agreed not to fish for the next two years.

87) *Ibid.*

88) *Ibid.*, 346~7.

89) *Ibid.*, 348-9.

90) V. Kaczynski, *Management Problems of Shared Chilean Jack Mackarel: The Coastal State Perspective* (Univ. of Washington Institute for Marine Studies, 1984).

91) Description of global problems in UN Division of Ocean Affairs and the Law of the Sea, *The Regime for High Seas Fisheries: Status and Prospects* 23 (1992). ; William T. Burke, *supra* note 13, p.84.

배타적경제수역에 걸쳐서 출현하거나 배타적경제수역과 그 바깥의 인접수역에 걸쳐 출현하는 어족을 구분하여 적용하고 있다. 제1항은 “동일어족이나 이와 관련된 어종의 어족이 2개국이상 연안국의 배타적경제수역에 걸쳐 출현하는 공통어족의 경우, 이러한 연안국들은 유엔해양법협약 제7부(공해)의 다른 규정을 침해하지 아니하고, 직접 또는 적절한 소지역기구나 지역기구를 통하여 이러한 어족의 보존과 개발을 조정하고 보장하는데 필요한 조치에 합의하도록 노력한다”고 하는 의무를 부담하고 있으나 반드시 합의에 도달해야 하는 의무는 없다.

합의에 이르지 못할 경우 동 협약 제15부의 분쟁해결 절차에 회부되므로 배타적경제수역에 대한 연안국의 주권적 권한에 대하여 구속력 있는 강제절차에 회부할 의무는 없다.<sup>92)</sup> 제2항은 “동일어족이나 이와 관련된 어종의 어족이 배타적경제수역과 그 바깥의 인접수역에 걸쳐 출현하는 경우, 연안국과 인접수역에서 이러한 어족을 어획하는 국가는 직접 또는 적절한 소지역기구나 지역기구를 통하여 인접수역에서 이러한 어족의 보존에 필요한 조치에 합의하도록 노력한다”고 규정되어 있다. 여기에서 제1항은 EEZ제도의 시행으로 자국 관할 하의 해양생물 자원에 대한 보존조치의 채택과 협력 및 TAC를 결정하여 잉여분의 배분 책임이 있고 제2항은 관련 조업국들에게 공해어업제도의 이행 책임의무를 부담하므로 국제공동자원에 대한 공동 보존조치를 채택하여 자원의 TAC를 공동으로 결정함으로써 제1항과 달리 구속력 있는 분쟁해결절차에 회부할 수 있다.<sup>93)</sup>

그리고 공해상의 어업의 자유는 유엔해양법협약 제7부 2절에 따라 행사되어야 하며 특히 제116조(공해어업권) 제1항은 자국의 조약상의 의무, 제2항은 공해에서 어업에 종사할 권리는 특히 제63조 제2항과 제64조부터 제67조까지의 규정된 연안국의 권리와 의무 및 이익, 제3항은 이 절(제116~120조)의 규정에 따른다고 규정하고 있다. 공해어업에 관한 제7부의 제87조는 공해상에서의 어업의 자유는 제116조 내지 제120조를 포함한 그 조건에 따른 어로의 자유를 규정하고 있다. 따라서 제116조는 경계내외분포자원에 관하여 공해상에서 조업할 권리는 연안국의 권리와 의무에 따를 것을 규정하고 있다. 그러나 본 협약에는 그 제약 및 적용방법에 대해서는 상세하고 명확한

92) 유엔해양법협약 제297조 제3항(a).

93) 최낙정, 전계논문, 213쪽.

규정이 없다. 유엔해양법협약 제56조는 배타적경제수역 내의 자원에 대한 연안국의 주권적 권리를 규정하고 있고, 제116조는 유엔해양법협약 제5부에 규정된 연안국의 주권적 권리와 이익에 따라야 한다는 것을 의미한다.

따라서 1982년의 유엔해양법협약은 배타적경제수역 내에도 동시에 존재하는 자원을 공해상에서 어획하는 것은 연안국의 주권적 권리에 따라야 함을 규정하고 있다고 해석될 가능성도 있다.<sup>94)</sup> 또한, 여기에 규정된 조문을 보면 연안국의 단속조치가 공해상에도 적용된다고 하는 타당한 근거를 협약 가운데에서 발견하기가 어렵다. 이와 같이 유엔해양법협약 제63조에서는 이러한 문제에 대한 협력 의무만을 명시하고 있으므로 이를 구체화 시켜야 한다는 논의가 계속되고 있다. 경계내외분포자원에 관한 대표적인 보존관리협약은 태평양 넙치수산자원보존협약(Convention for the Preservation of the Halibut Fishery of the Northern Pacific Ocean and Bering Sea)과 중부베링해 명태자원보존협약(CBSPC)이 있다.

## (2) 고도회유성어족(Highly Migratory Species: HMS) 자원의 보존·관리제도

고도회유성어족자원에 대한 문제는 유엔해양법협약이 교섭되기 전에는 별로 중요하다고 여기지 않았다. 그 이전에는 원양 선진국들은 영해 3해리 이원에서 또는 도서국가의 3해리 밖 해협에서도 조업하는데 어려움을 느끼지 않았기 때문이다. 그러나 수많은 원양 선진국 어선단은 유엔해양법협약의 발효로 인하여 어느 날 갑자기 3해리 밖 어업의 자유를 향유하다 200해리 밖으로 퇴출되는 엄청난 변화를 맞이하게 되었다. 유엔해양법협약 제64조는 연안국과 제1부속서에 열거된 고도회유성어종<sup>95)</sup>을 어획하는 국민이 있는 그 밖

94) William T. Burke, *supra* note 13, p.133.

95) 고도회유성어종; 회유범위가 200해리를 넘어서는 어족으로 1. 날개다랭이(Thunnus alalunga) 2. 참다랭이(Thunnus thynnus) 3. 눈다랭이(Thunnus obesus) 4. 가다랭이(Katsuwonus pelamis) 5. 황다랭이(Thunnus albacares) 6. 검은지느러미다랭이(Thunnus atlanticus) 7. 작은다랭이류(Euthynnus alletteratus; Euthynnus affinis) 8. 남부참다랭이(Thunnus maccoyii) 9. 물치다래류(Auxis thazard; Auxis rochei) 10. 새다래류(Family Bramidae) 11. 새치류(Tetrapturus angustirostris; Tetrapturus belone; Tetrapturus pfluegeri; Tetrapturus albidus; 청새치 Tetrapturus audax; etrapturus georgei; Makaira mazara; 백새치 Makaira indica; Makaira nigricans) 12. 돛새치류: 돛새치(1stiophorus platypterus; 1stiophorus albicans) 13. 황새치: 황새치 (Xiphias gladius) 14. 꽁치류(Scomberesox saurus; Cololabis saira; Cololabis adocetus;

의 국가는 배타적경제수역과 그 바깥의 인접수역에서 그러한 어종의 보존을 보장하고 최적 이용목표를 달성하기 위하여 직접 또는 적절한 국제기구를 통하여 협력한다. 적절한 국제기구가 없는 지역에서는 연안국과 같은 수역에서 이러한 어종을 어획하는 국민이 있는 그 밖의 국가는 이러한 기구를 설립하고 그 사업에 참여하도록 노력한다. 제1항의 규정은 동 협약 제5부의 다른 규정과 함께 적용된다.<sup>96)</sup> 이와 같이 제64조는 배타적경제수역 안과 밖 모두의 해양 공간의 광대한 지역을 이동하는 어종의 문제를 해결하고 있다. 이들은, 참치, 황새치, 청새치를 포함해서 부속서1에 나와 있는 고도회유성어종이라 부른다. 제1항은 연안국과 다른 국가가 필요로 하는 부속서1에 열거된 고도회유성어종의 보존을 보장하고 최적 이용의 목적을 증진하기 위하여 지역 협력을 부여한다. 그 협력은 직접 또는 적절한 국제수산기구를 통해 발생할 수 있다.

그리고 배타적경제수역 안과 밖 모두를 걸쳐서 실시되어야 한다. 제1항은 더 적절한 국제수산기구가 존재하지 않는 지역에서 연안국과 이 지역에서 이러한 어종을 어획하는 다른 국가의 국민은 이러한 기구의 설립에 협력하여야 한다는 것을 언급하고 있다. 제2항은 고도회유성어종에 대한 규정은 배타적경제수역의 생물자원의 보존 및 관리에 관한 제5부의 규정을 보완할 것을 강조한다. 제64조의 특별 조항은 이러한 어종의 회유와 어획할 수 있는 위치에 있는 대다수 국가들의 경우 먼 거리가 필요하다고 볼 수 있다. 이동성은 부속서1에 열거된 어종이 특유하지는 않지만, 여러 어업국은 이 어종을 찾아내서 그들을 위한 특별한 제도의 수립을 주장하였다.

반대로, 많은 연안국들은 이주 어종은 배타적경제수역에서 발견되는 다른 어종과 동일한 방법으로 처리되어야 한다고 생각하므로 이러한 논란 끝에 제정된 제64조는 두 쪽 지위를 조정한 협상의 결과로서 배타적경제수역에서 고도회유성어종을 위해 연안국의 관할권이 제대로 확장된 것을 확인할 수 있다.<sup>97)</sup> 이 조항은 당해 지역의 국가들이 배타적경제수역 안과 밖 모두에서 해

---

Scomberesox sauius scombroides) 15. 만새기류 : 만새기(Coryphaena hippurus : 줄만새기:Coryphaena equiselis) 16. 원양성 상어류(Hexanchus griseus : 돌목상어 Cetrohinus maximus : 환도상 어류 Family Alopiidae: 고래상어 Rhincodon typus : 흉상어과 Family Carcharhinidae : 귀상어과 Family Sphyrnidae: Family Isurida) 17. 고래류:(향고래과 Family Physeteridae ; 긴수염 고래과 Family Balaenopterae ; Family Balaenidae: 쇠고래과 Family Eschrichtiidae ; Family Monodontidae: Family Ziphiidae ; 물 돼지과 Family Oeiphiidae).

96) 유엔해양법협약 제64조 제1~2항.

당 지역의 고도회유성어종의 관리를 위해 조업하는 다른 국가의 국민은 연안국의 협조를 요청하도록 하고 있다. 이러한 관리와 협조의 목적은 해당지역의 고도회유성어종의 보존과 적절한 이용의 증진을 보증하기 위한 것이므로 최대 범위 내에서 취해진 모든 관리 조치는 문제의 어종의 회유 범위를 통하여 적용되어야 한다.<sup>98)</sup> 이러한 협력의 의무는 직접 관련국과 “적절한 국제수산기구” 중에서 구현 될 수 있다. 적절한 국제수산기구가 없는 경우, 이러한 기구의 설립과 자국의 업무에 협력하는 것은 연안국가와 고도회유성어종을 어획하는 다른 국가의 국민의 요구사항이므로 어업관리를 위한 지역협력의 개념은 새로운 것이 아니며 어떤 경우, 고도회유성어종의 적절한 이용과 보존을 보장하는 목적은 제61조 제2항에 명시된 대로 이중 목표를 강조한다.

또한 제62조와 제64조 1항은 최적 활용 증진을 위한 의무로 연결되어 있다. 어업 관리의 관점에서 볼 때, 전반적인 목표는 경제자원으로 고도회유성어종을 유지하는 것으로 고도회유성어종의 요구사항은 공해에 대한 규정과 제64조와 연결되어 있어서 배타적경제수역의 안과 밖 모두에서 관리된다. 제87조 제1항(e)는 모든 국가는 공해의 생물자원의 보존 및 관리에 관한 조항 제116조(공해어업권)~제120조(해양포유동물)까지 공해 생물자원의 관리 및 보존의 요구사항에 따라 공해에 대한 어업의 자유를 향유한다. 제116조 부속조항(b)<sup>99)</sup>에서 공해에 대한 어업권은 특히 제64조에서 제공된 연안국의 권리, 의무, 이익에 대한 목적을 제공하며 제117조는 자국민을 대상으로 공해 생물자원 보존 조치를 취할 국가의 의무를 규정하고 있고 제118조는 그러한 목적을 위하여 적절하게 소지역 또는 지역 어업기구의 설립을 위하여 공해에

97) 오랜 시간 동안, 주요 원양 어업국가의 하나인 미국은 참치는 연안국의 관할권 내에 없다는 사실을 유지해 왔다. 그러나 1992년 1월 1일부터, 미국은 자국의 배타적경제수역에 관한 연안국의 유사한 주장을 인식하고, 국제법의 문제로서 자국의 배타적경제수역에서 참치에 대한 관리 권한을 강력히 주장하고 있다.; See the statement of President Bush upon signing H.R. 2061 (Fishery Conservation Amendments of 1990, Public Law 101-627); 4 *U.S. Code: Congressional and Administrative News*, 101st Congress, Second Session 1990, 4436 (U.S. Code, title 16, sect. 1801); 26 *Weekly Compilation of Presidential Documents* 1932 (28 November 1990).; Satya N. Nandan, C.B.E & Shabtai Rosenne, *supra* note 39, p.657.

98) Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea, UN Office of Legal Affairs, *The Regime For High-Sea Fisheries: Status and Prospects*, paras. 53-60, 67 and 101, at 19' 23 and 31 (UN Sales No. E.92.V.12 (1992)).; Satya N. Nandan, C.B.E & Shabtai Rosenne, *supra* note 39, *Ibid*.

99) 제116조 부속 조항(b); 116조 공해어업권에서 모든 국가는 다음의 규정을 지킬 것을 조건으로 자국민이 공해에서 어업에 종사하도록 할 권리를 가진다. (a) 자국의 조약상의 의무 (b) 특히 제63조 제2항과 제64조부터 제67조까지의 규정된 연안국의 권리, 의무 및 이익 (c) 이 절의 규정.

서 생물자원의 보존과 관리에 협력하는 국가의 요구이다.

제119조는 공해생물자원 보존에서 공해생물자원의 허용어획량을 결정하고 그 밖의 보존조치를 수립함에 있어서 개발도상국의 특별한 요구를 포함한 환경적, 경제적 관련 요소에 따라 제한된다. 어업형태·어족 간 서로 의존하고 있는 정도 및 소지역적·지역적 또는 지구적이거나에 관계없이 일반적으로 권고된 국제적 최저기준을 고려하여 최대지속적생산량을 실현시킬 수 있는 수준으로 어획하여야 하며 어종의 자원량을 유지·회복하도록 최선의 과학적 증거를 기초로 하여 계획된 조치를 취하며 어획하는 어종과 이에 부수되는 어종의 재생산이 위태롭게 되지 아니할 수준 이상으로 유지·회복시키기 위하여 관련어종에 미치는 영향을 고려하여야 한다.<sup>100)</sup>

또한 이용가능한 과학적 정보, 어획량 및 어업활동의 통계와 수산자원 보존에 관련된 그 밖의 자료는 모든 관련국이 참여한 가운데 소지역적·지역적 또는 지구적 국제기구를 통하여 정기적으로 제공되고 교환되어야 하며 관계국은 보존조치와 그 시행에 있어서 어떠한 국가의 어민에 대하여서도 형식상 또는 실질상의 차별이 없도록 보장하여야 한다.<sup>101)</sup> 그리고 제64조의 규정은 부속서1에 포함된 고래의 일곱 어족이 포함된 17항목으로 표시되는 어종에 대한 조업국에 적용된다. 이 고래류도 해양포유동물에 관한 제65조의 규정과 제65조는 공해에서 해양포유동물 보존, 관리의 경우 제120조에 의해 보호되며 고래에 관하여, 제64조와 제65조는 일반법과 특별법의 관계이다.<sup>102)</sup>

유엔식량농업기구(FAO) 내에서 지역수산협정으로는 전미열대참치위원회 설립에 관한 협약(IATTC), 대서양 참치의 보존에 관한 국제협약(ICCAT), 인도양 참치위원회 설립협약(IOTC), 남방참다랑어 보존협약(CCSBT), 중서부태평양 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 협약(WCPFC) 등이 설립되어 있다. 상기한 경계내외분포자원과 고도회유성어족자원의 보존관리제도는 제3차 유엔해양법회의나 유엔환경개발회의(UNCED)에서 수차례 논의되었고 그 결과 추가조치의 필요성에 따라 1993년 6월 유엔총회는 경계왕래 및 고도회유성어족에 관한 유엔회의를 개최하여 1995년 8월 협약이 채택되기까지 6차례에 걸친 공식회의와 회기 간회의(inter-sessional meeting)를 거쳐 2001년 12월 11일 발효되었다.<sup>103)</sup> 이러한 과정을 거쳐 「경계왕래어족 및 고도회유성어

100) 유엔해양법협약 제64조제1항(a~b).

101) *Ibid.*, 제119조 제2~3항.

102) Satya N. Nandan, C.B.E & Shabtai Rosenne, *supra* note 39, p.658.

족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월 10일 유엔해양법협약 관련 조항의 이행을 위한 협정 (유엔공해어업협정: UNFSA)이 채택되어 협정 제7조(보존 관리 조치의 일관성)에서 “공해에 대하여 설정된 보존 및 관리조치와 국가 관할수역 내측에 대하여 채택된 보존 및 관리조치는 경계왕래어족 및 고도회유성어종 전체의 보존 및 관리를 보장하기 위하여 서로 양립성(일관성)이 있어야 하고 국제협력 체제를 통하여 이러한 어족에 대한 양립성 있는 조치의 달성을 위하여 협력할 의무가 있다”고 명시하고 각국의 보존 및 관리 조치의 결정에 있어서 의무사항을 정함으로써 본 규정의 내용을 구체적으로 이행하도록 하였다.<sup>104)</sup>

### (3) 해양포유동물의 보존·관리제도

1973년~74년 제3차 유엔해양법회의 해저위원회 회기에서, 몰타<sup>105)</sup>와 서부 유럽 8개국<sup>106)</sup> 및 미국<sup>107)</sup>은 고래와 같은 특정 종에 대한 합리적인 개발과 보존 조치에 적용하기 위해서는 "지역부문어업협회"를 설립하여 해양 포유동물의 포획을 방지해야 한다고 주장하는바, 생물자원의 전체 이용에 관한 규정은 해양 포유동물의 포획 금지를 위한 연안국과 국제기구의 권한에는 적용할 수 없다고 하면서 제65조(해양포유동물)가 작성된 기본 구조를 소개하였다. 이러한 미국의 제안은 “주요동향작업보고서(MTWP)”<sup>108)</sup>의 113 규정으로 통합되어 더 엄격하게 해양 포유동물의 포획을 금지·제한 또는 규제할 수 있는 연안국의 권리나 국제기구의 권한을 강화시켰다.

특히 고래류의 경우 그 보존·관리 및 연구를 위하여 적절한 국제기구를 통하여 노력한다”는 점에서, 제65조가 해양포유동물에 관해서 제61조(생물자원

103) 제1회기(1993년 4월 19~23일), 제2회기(1993년 7월 12~30일), 제3회기(1994년 3월 14~31일), 제4회기(1994년 8월 15~26), 제5회기(1995년 3월 27~4월 12일), 제6회기(1995년 7월 24일~8월 4일). 우리나라는 2008년 3월 2일 조약 제1886호로 비준했다.

104) 박찬호외 4명(김채형·김현수·이석용·이창위), 전게서, 238쪽.

105) A/AC. 138/SC.II/L.28, article 85, reproduced in III SBC Report 1973, at 35' 63 (Malta).

106) A/CONF.62/C.2/L.40 and Add.1 (1974), article 13, III Off. Rec. 217, 218 (Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Ireland, Italy, Luxembourg and Netherlands).

107) A/CONF.62/C.2/L.47 (1974), article 20, III Off. Rec. 222, 224 (U.S.A.).

108) A/CONF.62/L.8/Rev. 1 (1974), Annex II, Appendix I [A/CONF.62/ C.2AVP.1], Provision 113, III Off. Rec. 93, 107, 126 (Rapporteur-general) [Main Trends].

의 보존) 및 제62조(생물자원의 이용)에서 설명된 것처럼 배타적경제수역의 생물자원의 보존 및 이용에 관하여 특별하게 고려되도록 한다는 규정을 통하여 이 조항에 포함된 엄격한 관리 방식이 구현 될 수 있었다. 또한 제65조(제120조를 통해 배타적경제수역 밖의 포획 등)는 제61조의 규정에도 불구하고 배타적경제수역에서 해양 포유동물의 포획을 더 엄격하게 금지 제한 또는 규제하는 연안국의 권리를 확장했으며 제65조의 효과는 자국의 배타적경제수역 내의 해양포유류의 포획을 금지하기로 결정하여 연안국에 대한 오해를 없애고 적절한 국제기구의 권한을 확장시켰다. 제61조에서 거의 같은 목적을 달성할 수 있는 가능성이 있지만, 이 조항의 강조는 개발과 지속가능한 최대생산량(MSY)을 달성하기 위하여 관련 협약을 채택하고 권한 있는 국제기구를 설립하여 보존 및 활용에 관한 권한을 갖게 함으로써 국제포경위원회(IWC)를 설립했다.<sup>109)</sup>

배타적경제수역에서 해양 포유동물의 포획을 제한 또는 금지하는 것은 다른 종류의 어족에 따라 상당한 영향을 받을 수 있기 때문에 특별히 그러한 어종은 일반적으로 해양 포유동물의 먹이이므로 제61조 제4항에서는 관련 종 또는 의존 종에 대한 보존 및 관리 조치의 효과를 고려하는 연안국이 포획을 금지·제한 또는 규제 할 수 있는 연안국의 권리나 국제기구의 권한을 제한할 수 있음을 규정하므로 제65조의 규정은 특별법으로 제61조 제4항의 요구사항을 대체 할 수 있게 되었다. 이러한 제65조의 규정은 특정 고래류에 대한 제64조(고도회유성어종)의 규정에 영향을 미치므로 고래류 7종족은 제64조의 규정을 조건으로 이를 적용하고 부속서1110)에 열거되어 있으며 고도회유성어종의 최적 이용을 증진하기 위하여 국가들의 협력을 요구하고 있다.

제64조에서 표현된 최적 이용의 목적을 적용함에 있어서 고래류에 대하여 부속서1에 열거된 것은 제5부의 다른 규정보다 우선하여 해석할 수 있으므로 제65조의 규정에 따라 이러한 종의 보존·관리 및 연구를 위한 요구를 조화시키고 있다. 또한 제120조는 공해에서 해양 포유동물의 보존 및 관리를 위하여 배타적경제수역에서 해양 포유동물의 보존에 관한 제65조의 적용을 확장시키므로 국가 또는 권한 있는 국제기구는 해양 포유동물의 관리와 보존을

109) Satya N. Nandan, C.B.E & Shabtai Rosenne, *supra* note 39, p.668.

110) 고래류: 향고래과(Family Physeteridae), 긴수염고래과(Family Balaenopteridae, Family Balaenidae), 쇠고래과(Family Eschrichtiidae, Family monodontidae, Family Ziphiidae), 물돼지과(Family Delphinidae).

위하여 공해상에서 엄격한 제한과 규제를 부과할 수 있도록 허용하고 있다. 제120조는 제65조와 평등하게 각국에게 공해상에서 해양 포유동물의 포획을 허용하는 것을 요구하지 않지만 공해에서 해양포유동물의 포획을 “금지·제한 또는 규제”를 하기 위하여 국제기구에 권한을 수여하는 것을 협약으로 대신할 수 있다. 사실, 관련 국가 또는 국제기구에 의해 취해진 조치는 제2절(118조 및 119조 참조)의 다른 규정에서 요구하는 것보다 더 엄격할 수 있다. 고래류(고래와 돌고래)는 제120조에서 다루는 주요한 해양 포유동물이지만, 공해에 있는 모든 해양 포유동물은 이 조항에서 다룬다.

제65조는 고래의 보존·관리 및 연구에서 특히 적절한 국제기구를 통해서 협력하는 국가들을 위하여 요청되고 있으므로 고래에 관한 글로벌 역량을 가진 유일한 국제기구는 국제포경위원회(IWC)<sup>111)</sup>이다. IWC의 보존명령에 관한 노력은 1972년 인간과 환경에 관한 유엔회의(UNCHE) 때 새롭게 자극을 주어 IWC의 강화를 위하여 상업포경에 대한 10년 모라토리엄을 선언했다.<sup>112)</sup> 유엔환경계획(United Nation Environment Programme: UNEP)은 유엔 식량농업기구(UN Food and Agriculture Organization: FAO)와 협력하여, 해양 포유동물의 보존·관리를 위해 글로벌 계획을 위한 제도적 틀을 마련하였고 다른 국제협약(CITES와 Bon 협약)<sup>113)</sup>도 고래류를 포함하는 해양포유동물의 보존과 보호를 위한 규정을 포함하고 있다.

따라서 고래류의 강화에 비추어 공해에서 해양 포유동물의 보존·관리 문제를 위해 IWC에 의해서 설립된 제도적 틀은 UNCLOS III에 연결되어 “주요동향작업보고서(Main Trends Working Paper: MTWP)”<sup>114)</sup>의 초기단계에서 배

111) Established under the 1946 Convention for the International Regulation of Whaling, done 2 December 1946, 161 UNTS 72; TIAS 1849, 62 Stat. (2) 1716. The original goal of that Convention and the IWC was to provide for conservation of whale stocks at an optimum level and thereby make possible an orderly development of the whaling industry. The IWC's roll has gradually evolved to one of conservation of whale stocks through moratoria on the taking of most species of whales. See further P. Birnie, "Whaling Regime," in R. Bernhardt (ed.) 11 *Encyclopedia of Public International Law* 340-42 (1989).

112) A/CONF.48/14/Rev. 1, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Recommendation 33, at 12 (UN Sales No. E.73.II.A.14 (1973)). This Conference led to the formation of the United Nations Environment Programme (UNEP); see G/A resolution 2997 (XXVII) of 15 December 1972.

113) 1973년 멸종위기에 처한 어종의 국제거래에 관한 협약(The 1973 Convention on International Trade in Endangered Species; CITES), 1979의 Bon협약(The 1979 Bon Convention on the Conservation of Migratory Species)의 부속서 1에 멸종위기에 처한 고래종으로 기재되어 보호되고 있다.

타적경제수역과 공해 모두에서 해양포유동물의 보존 및 관리에 대해 동일한 규정으로 통합되었다. 이리하여 배타적경제수역에서 해양포유동물의 보존은 물개·해달·해우와 듀공과 같은 종의 개발을 포괄하는 광범위한 문제이므로 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED)에서는 공해의 해양 생물자원의 지속 가능한 이용과 보존의 맥락에서 이 문제를 해결하였다.

공해상에서 해양포유동물의 개발과 관련하여, UNCED보고서는 유엔해양법 협약의 제65조의 규정을 반복하고 있으며<sup>114)</sup> 해양포유동물을 규제하는 국제 협정으로는 「국제포경규제협약(International Convention for the Regulation of Whaling: ICRW)」<sup>116)</sup>, 「북태평양 물개 보존에 대한 잠정협정(Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals)」<sup>117)</sup>, 「남극바다표범 보존협약(The Conservation of Antarctic Seals; CCAS)」<sup>118)</sup>, 「1973년 멸종위기에 처한 어종의 국제 거래에 관한 협약(The 1973 Convention on International Trade in Endangered Species: CITES)」<sup>119)</sup> 및

114) A/CONF.62/L.8/Rev. 1 (1974), Annex II, Appendix I [A/CONF.62/ C.2AVP.1], Provision 113, III Off. Rec. 93, 107, 126 (Rapporteur-general) [Main Trends].

115) Report of the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I) (1992), Agenda 21, Chapter 17, para. 17.47. (UN Sales No. E.93.I.8 (1993)).: Satya N. Nandan, C.B.E & Shabtai Rosenne, *supra* note 39, p.317.

116) 현행의 국제포경규제협약(International Convention for the Regulation of Whaling::ICRW)은 제2차 세계대전 후에 미국의 이니셔티브에 의해서 워싱턴에서 새롭게 체결되어 1946년 12월 2일에 서명, 1948년 11월 10일 발효되었다. 한국은 1978년 12월 29일(조약 제8157호) 가입하였고 가입에 제한을 두지 않는다. 당사국은 2013년 7월 현재 88개국이며 1956년 11월 19일에 워싱턴의 개정(1959. 5. 4 발효)의정서가 있다, 국제포경규제협약은 본 협약과 이행계획서(Schedule)로 구성되어 있다.

117) 캐나다, 일본, 소비에트 사회주의 공화국 연방, 그리고 미국 정부는 1980년 10월 14일 워싱턴에서 협약 개정에 합의하여 의정서를 완성하고 서명하여 1981년 7월 2일 발효(1984년 10월 14일 만료)시켰다. 개정내용은 22년 유효기간을 26년으로 연장했다. 또한 1984년 10월 12일 워싱턴에서 북태평양물개보존에 대한 잠정 협약을 개정하는 의정서를 1988년 8월 13일 서명 발표시켜 2014년 8월 12일까지 유효하였다. 1984 Protocol Amending the Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals 제4조 4항.

118) 남극바다표범보존협약은 1978년 3월 11일 발효되었다. 이 협약의 목적은 남극바다 표범을 보호하고 과학적인 연구 및 합리적인 이용을 촉진하고 달성하고 생태계의 만족스러운 균형을 유지하는 것 등을 목적으로 한다, 조약 체결국 (17 개국) 일본, 아르헨티나, 호주, 벨기에, 브라질, 캐나다, 칠레, 프랑스, 독일, 이탈리아, 노르웨이, 파키스탄, 폴란드, 러시아, 남아공, 영국, 미국이며 협약 적용수역은 남위 60° 이남의 해역으로 대상 종은 남쪽 해상 바다표범, 표범 해표, 웨데루 해표, 카니쿠이아자라시 로스 해표, 미나미 물개 족 등이다. 이 협약 실시에 있어서 매우 중요한 남극해 조사에 관한 사항은 남극조사과학위원회(The Scientific Committee on Antarctic Research: SCAR)에 그 임무를 부여하고 있다.: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fishery/ccas.html>. 2014 7월10일 방문.

119) 협약의 공식명칭은 '멸종위기에 처한 야생 동식물의 국제거래에 관한 협약(Convention on

「1979의 Bon협약(The 1979 Bon Convention on the Conservation of Migratory Species)」<sup>120)</sup>, 「남극생물자원 보존협약(The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources; CCAMLR)」<sup>121)</sup>으로 관리되고 있다. 그 대표적인 협정은 「북태평양 물개 보존에 대한 잠정협정 (Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seals)」과 「국제포경규제협약(International Convention for the Regulation of Whaling; ICRW)」이 있다.

#### (4) 소하성어족의 보존·관리제도

소하성어족이 기원하는 하천의 국가는 이 어족에 대한 일차적 이익과 책임을 가지며 소하성어족의 기원국은 자국의 배타적 경제수역 바깥 한계의 육지 쪽 모든 수역에서의 어로에 관하여 적절한 규제조치를 수립함으로써 그 어족의 보존을 보장하고 있다. 기원국은 이러한 어족을 어획하는 다른 국가와 협의한 후 자국 하천에서 기원하는 어족에 대한 총 허용어획량을 결정할 수 있으며 이 규정으로 인하여 기원국 이외의 국가에 경제적 혼란이 초래되는 경

---

International Trade in Endangered Species of Wild Founa and Flora)이다. 야생동식물 보호협약은 수출·입국 간 협력 하에 멸종위기에 처한 야생동식물의 불법 또는 과도한 국제거래를 규제함으로써 무질서한 채취 및 포획을 억제하고 이들 야생동식물을 보호하기 위하여 1973년 2월 채택, 1975년 7월 발효되었다. 협약은 1,000여종의 협약대상 동식물을 규제정도에 따라 3개의 부속서에 나누어 등재하고 거래에 대한 수출·수입 증명서 발급요건을 규정하고 있다.: <http://search.naver.com/search.naver? 지식백과.2014.7월10일 방문>.

120) CMS 또는 본 협약이라고도 함, 지구상 그들의 분포구역에서, 해양 및 조류 철새 종을 보존하는 것을 목표로 하고 있다. 그것은 세계적인 규모의 야생 동물과 서식지의 보전과 관련된 유엔 환경 계획의 후원 아래 체결한 정부 간 조약이다. 협약의 시행 이후, 아프리카, 중남미, 아시아, 유럽, 오세아니아 등을 당사국으로 하는 회원국은 (2012. 6월 1일 기준) 117개국으로 꾸준히 성장하고 있다. 협약은 본 (따라서 이름)에서 1979년에 서명하고 1983년에 발효되었다.: <http://blog.naver.com/gkachfd?Redirect=Log&logNo=60168982574>, 2014 7월10일 방문.

121) The Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) was adopted on May 20, 1980 and entered into force on April 7, 1982. According to the organizing body of this convention, "It was established mainly in response to concerns that an increase in krill catches in the Southern Ocean could have a serious effect on populations of krill and other marine life; particularly on birds, seals and fish, which mainly depend on krill for food. The aim of the Convention is to conserve marine life of the Southern Ocean. However this does not exclude harvesting carried out in a rational manner.": "<http://www.cfr.org/antarctica/convention-conservation-antarctic-marine-living-resources-ccamlr/p20631>, ; 2014.7.10.방문

우를 제외하고는, 소하성어족의 어획은 배타적경제수역 바깥 한계의 육지 쪽 수역에서만 행하여진다. 배타적경제수역 바깥 한계 밖의 어획에 관하여 관련국은 그 어족에 관한 기원국의 보존요건 및 필요를 적절히 고려하여 어로조건에 관한 합의에 도달하기 위한 협의를 유지하고 기원국은 소하성어족을 어획하는 다른 국가의 통상적인 어획량, 조업방법 및 모든 조업실시지역을 고려하여 이들 국가의 경제적 혼란을 최소화하도록 협력한다. 관련국가 기원국과의 합의에 의하여, 특히 그 경비분담 등 소하성 어족을 재생산시키는 조치에 참여하는 경우, 이러한 국가에 대하여 기원국은 자국의 하천에서 기원한 그 어족의 어획에 있어서 특별한 고려를 하며 배타적경제수역 바깥의 소하성 어족에 관한 규칙은 기원국과 다른 관련국과의 합의에 의하여 시행한다.

소하성어족이 기원국이 아닌 국가의 배타적경제수역 바깥 한계의 육지 쪽 수역을 통하여 회유하는 경우 이러한 국가는 그 어족의 보존과 관리에 관하여 기원국과 협력하며 소하성어족의 기원국과 이를 어획하는 그 밖의 국가는 이 조의 규정을 이행하기 위하여 적절한 경우 지역수산기구를 통하여 약정을 체결한다.<sup>122)</sup> 이와 같이 UN해양법협약 제66조에 규정된 소하성어족에 대한 공해상 어업에 대하여 기원국의 권한은 당해 기원국과 공해 조업국 사이에 협력을 필요로 하고 있으나 그러한 조화는 기원국의 권리와 이익에 절대적인 비중을 두고 있다.

또한 해양법 협약 제116조는 공해상에서 조업할 수 있는 권리는 전술한바와 같이 다음의 규정을 지킬 것을 조건으로 한다. ㉠ 자국의 조약상의 의무 ㉡ 특히 제63조2항과 제64~67조의 규정에 의한 연안국의 권리, 의무 및 이익 ㉢ 이 절의 규정(제2절 공해생물자원의 보존 및 관리)에 따를 것을 조건으로 하고 있다. 이와 같이 제116조에서 연안국의 권리와 이익에 공해조업권이 종속됨으로써 제66조는 공해상에서 소하성어족에 대한 우선적 권리를 재확인시켜 주고 있다. 이처럼 제66조는 상당히 복잡한 조항으로 소하성어족의 보존, 어획 및 관리와 관련국의 다양한 관심사를 수용하기 위한 시도를 나타내고 있으며 제1항은 소하성어족의 기원국은 이러한 어족에 대한 일차적인 이익과 책임을 가진다고 선언한 이 표현은 유엔해양법협약의 어업에 관한 조항 중에서 가장 두드러진 조항이라고 할 수 있다.<sup>123)</sup> 다른 국가도 소하성어

122) 유엔해양법협약 제66조.

123) William T. Burke, *supra* note 13, p.166.

족에 대하여 어느 정도 이익과 책임을 동시에 갖는다는 것을 시사하고 있다. 제66조의 중요한 목적은 타국의 조업활동에 대하여 기원국의 권리행사 방법을 규정하는데 있으며 제2항은 자국의 배타적경제수역 바깥 한계로부터 육지 쪽의 모든 수역에서(영해와 내수를 포함) 어획뿐만 아니라 자국의 관할권 밖의 공해에서도 소하성어족의 보존을 보장하기 위해 적당한 규제조치를 설정할 수 있는 권한에 대하여 기원국이 우선권을 갖고 있다는 사실을 확인시켜 주고 있다. 이것은 기원국만이 자국 하천에서 기원하는 소하성어족에 대해 선택적으로 어획할 수 있고 또한 보존조치를 위하여 산란·부화·증식에 많은 투자를 할 수 있기 때문이다. 만약 기원국이 투자에 대하여 적당한 이익이 보장되지 않는다면 회귀하는 자원을 남획할 수도 있고 산란, 부화하는 강을 다른 용도로 개발할 수도 있기 때문이다. 즉, 강을 막아 댐을 만들거나 서식지를 파괴하여 산란을 위한 회귀를 불가능하게 할 수도 있다는 것이다.

이런 이유로 제66조 제2항에서 기원국이 규제조치를 채택할 수 있다는 배타적 권리를 명시하고 있다. 또한 기원국은 자국 하천에서 기원하는 소하성어족에 대하여 총 허용어획량을 설정할 수 있다는 점을 선언하고 있기 때문에 어획 가능량을 설정할 때 타국 수역과 모든 공해에서 어획되는 양을 포함하여 설정할 수 있는 것이다.<sup>124)</sup> 이러한 설정은 공해 조업국(제66조 3항)과 소하성어족이 회유하는 수역을 관할하는 연안국(제66조 4항)과 협의하여 설정할 수 있으며 이것은 공해와 타국 관할수역에서 Interception이 발생하기 때문이다. 총 허용어획량의 결정은 배타적 경제수역의 생물자원의 보존(제61조)와 이용(제62조)에도 관련되어 있다.<sup>125)</sup> 제66조 제3항(a)는 배타적경제수역 바깥 한계의 육지 쪽 수역에서만 소하성어족의 어업이 행하여진다. 뿐만 아니라 이 규칙의 적용에 대한 예외와 특별히 고려할 사항은 제한구역의 외부 범위를 초과하는 어족에 대한 어업은 기원국의 보존 요구와 필요에 관해서 적절히 고려하여 그 기한과 어로조건을 관련국들과 협의에 의해서만 실시한다. 이와 같이 배타적경제수역 바깥 한계 밖의 소하성어족의 어업에 대하여 일차적인 이익은 기원국에게 있다.

그러나 관련국 사이에 협의가 유지되어야 한다.<sup>126)</sup> 구역 밖에서 소하성어족의 어업은 이러한 어족의 어획을 금지할 경우 기원국 이외의 다른 국가의

124) *Ibid.*, p.168.

125) Satya N. Nandan, C.B.E & Shabtai Rosenne, *supra* note 39, p.678.

126) *Ibid.*

경제적 혼란을 초래하는 경우에는 허용되지 않았으므로 이러한 예외규정을 둔 것은 공해어업에서 수산업이 경제적·사회적으로 중요한 역할을 담당해 왔고 장기간의 투자 및 참여가 계속되어 온 국가(일본)의 조업을 허용하기 위한 조치였다. 또한 제66조 3항(a)에서 기원국의 보존요건 및 필요를 적절히 고려하여 합의의 필요성으로 직접적인 어획을 최소화하고 이러한 협의를 유지하여 궁극적으로는 이를 종료시킨다는 의미를 내포하고 있다.<sup>127)</sup> 그렇기 때문에 “적절히 고려하여”라는 의미는 공해어업의 어획수준을 감소시키고 최종적으로는 없앤다는 것을 의미하고 있다. 이 문제의 실행은 제66조 제3항(b)에서 기원국은 소하성어족을 어획하는 다른 국가의 통상적인 어획량, 조업방법 및 모든 조업 실시지역을 고려하여 이들 국가의 경제적 혼란을 최소화하도록 협력해서 기존의 어업권을 갖고 있던 나라들도 궁극적으로는 서서히 경제적 혼란을 피해가며 없앤다는 뜻을 말한다.<sup>128)</sup>

또한 제66조 제3항(c)는 (b)항에 언급된 국가가 기원국과의 합의에 의하여 특히 그 경비분담 등 소하성어족을 재생산시키는 조치에 참여하는 경우에 이러한 국가에 대하여 기원국은 자국의 하천에서 기원한 그 어족의 어획에 있어서 특별한 고려를 한다. 이것은 제62조 제3항에 나타난 경제적 혼란을 피하기 위한 비슷한 요구 사항으로 기원국의 이익을 보호하기 위하여 소하성어족의 충분한 서식지 유지와 그들의 과잉개발 금지를 촉진하고 있는데 이에 대한 비용을 분담하는 경우에는 특별한 배려도 있을 수 있다는 것으로 비용 분담이 없는 경우에는 어업을 인정할 배려도 없다는 것이다. 그리고 제66조 제3항(d)는 배타적경제수역 바깥한계 밖의 소하성어족에 관한 규칙은 기원국과 다른 관련국과의 협이에 의해서 시행한다. 제3항(d)는 제2항에 근거를 둔 조항으로 공해상 소하성어족에 대한 어업은 어업구역에서 기원국의 우선적 권한과 비기원국의 공해상 조업권 사이에 조정을 필요로 하고 있다.

공해지역의 어업권인 116조에 따르면 특히 제63조2항과 제64~67조를 위해 제공된 연안국의 이익뿐만 아니라 권리와 의무를 위한 당면과제로서 강행 규범적 조항으로 기원국과의 합의하지 않은 어업은 이 조항이 요구하는 협력의 무 위반이 되는 것이다<sup>129)</sup>. 제66조 제4항은 소하성어족의 기원국이 아닌 국

127) William T. Burke, *supra* note 13, p.169.

128) *Ibid.*, p.171.

129) Rögnvaldur Hannesson, *The Political Economy of ITQs*, in *Global Trends: Fisheries Management*, American Fisheries Society Symposium 20, at 225, 229(Ellen K. Pikitch et

가의 배타적경제수역의 바깥한계 육지 쪽 수역을 통하여 회유하는 경우 이러한 국가는 그 어족의 보존과 관리에 관하여 협력해야 한다. 이러한 현상은 북동태평양과 북대서양에서 일반적으로 일어나고 있는 현상으로 특히 미국과 캐나다 사이의 Interception 문제를 해결하는데 중요한 법적 근거가 될 것이다. 제66조 제5항은 소하성어족의 기원국과 이를 어획하는 그 밖의 국가는 이 조의 규정을 이행하기 위하여 적절한 경우 지역수산기구를 통하여 약정을 체결하여 처리한다. 이를 위한 가장 현실적인 방법은 이러한 목적을 실현할 수 있는 의사결정기구인 태평양 연어조약, 북태평양 공해어업조약, 일러어업협정, 북태평양 소하성어류보존협약 등에서 설립한 국제어업위원회(NPAFC)가 이에 속한다.

#### (5) 강하성어종의 보존·관리제도

강하성어종이 그 생존기간의 대부분을 보내는 수역의 연안국은 그 어종의 관리에 대한 책임을 지며 회유어의 출입을 보장한다. 강하성어종의 어획은 배타적경제수역 바깥 한계의 육지 쪽 수역에서만 행하여지며 배타적경제수역에서 어획이 행하여지는 경우 이 조의 규정 및 배타적경제수역 내 어획에 관한 이 협약의 그 밖의 규정에 따른다. 강하성어종이 치어로서 또는 성어로서 다른 국가의 배타적경제수역을 회유하는 경우, 어획을 포함한 그 어종에 대한 관리는 그 생존기간의 대부분을 보내는 수역의 연안국과 그 밖의 관련국간의 합의에 따라 규제된다. 이러한 합의는 강하성어종의 합리적 관리를 보장하고 이의 유지를 위하여 그 생존 기간의 대부분을 보내는 수역의 연안국의 책임을 고려한다.<sup>130)</sup>

이와 같이 강하성 어종의 관리와 어획의 체제를 제공하는 제67조의 강하성 어종은 소하성어종과 반대로 하천에서 생존기간의 대부분을 서식하면서 산란을 위해 해양으로 나가는 어종을 말하며 민물장어(뱀장어)가 대표적인 예라고 할 수 있다. 이러한 어종이 그들의 수명주기의 많은 부분을 보내는 담수국가(the host State)의 역할은 담수나 바다로 돌아가기 위해 회유하는 어종의 어획을 규제하고 기원국에 의하여 서식지의 유지를 의해 생존을 의존하는 어

al. eds., 1997) (explaining the essential features of the current Icelandic ITQ program).  
130) 유엔해양법협약 제67조.

종은 소하성어족에 대한 기원국의 그것과 비슷하다. 또한 제67조 강하성어종의 어획은 배타적경제수역의 바깥 한계의 육지 쪽에서만 취해진다. 사실은 강하성어종은 보통 고의적으로 또는 우연히 공해상에서는 어획되지 않는다. 기원국은 자신의 어획을 포함하여 이 종을 관리하기 위한 책임이 있으며 제 67조는 담수국가(The host State) 이외의 국가에 의해 강하성어종의 어획을 배제하지 않는다. 제3항은 다른 국가의 배타적경제수역을 통해 회유하는 강하성어종의 문제를 해결하고 기원국과 협약에 의하여 이러한 어종을 관리하고 어획하는 그러한 국가는 허용된다.

이러한 협약은 강하성어종의 합리적 관리를 보장해야 하며 그들의 유지를 위해 기원국가의 책임을 수행해야 한다.<sup>131)</sup> 제67조는 소하성어종의 제66조와 상당히 다르다. 연안국으로 제1항에서 확인된 기원국은 이 종의 관리에 대한 책임을 가지는 것을 인정하고 회유어의 출입을 보장하여야 한다. 다른 국가의 배타적경제수역을 회유하는 어종의 경우 그들의 일생의 어떤 단계에서도 관리와 어획을 포함하여 기원국과 다른 관련국 간의 합의에 의해 규제되어야 하므로 이러한 합의는 어종의 유지를 위한 기원국의 규제를 고려해야 한다. 배타적경제수역에서 어획 선언의 경우는 특별법 문제로서 제67조뿐만 아니라 배타적경제수역에서 어업에 관한 다른 규정 또한 적용되어야 하므로 배타적경제수역에서 강하성어종의 관리와 어획을 위한 기원국 이외의 연안국의 권리는 제2항에서 지원될 것으로 보인다.

제61조, 제62조, 제63조는 기원국가가 아닌 다른 국가의 배타적경제수역에서 강하성어종의 어획에 적용할 수 있는 조항이고 제67조는 기원국과 다른 연안국과의 경우 관리와 어획에 대한 규제의 합의가 되지 않을 경우 어떻게 그러한 문제를 해결할 것인가에 대하여 명확히 규정되어 있지 않다.<sup>132)</sup> 제3항에 언급된 합의는 이러한 합의를 협상하는 해당 국가의 의무를 의미하며 이러한 의무는 제300조(신의성실과 권리남용)의 범위 내에서 제공된다. 산란을 위해 배타적경제수역 바깥수역에서 돌아오는 강하성어종은 제67조를 통합해서 제116조의 범위 내에서 처리된다. 또한 강하성어종의 어획 및 관리에 관한 연안국의 재량권의 행사와 관련하여 발생할 수 있는 분쟁은 제297조 제3항이 적용된다. 러시아는 1998년의 배타적경제수역법 제15조 제3항과 제

131) Satya N. Nandan, C.B.E & Shabtai Rosenne, *supra* note 39, p.681.

132) 박찬호 외 4명(김채형·김현수·이석용·이창위), 전게서, 246쪽.

4항에서 강하성어종에 대한 관할권 행사를 명시하였다.<sup>133)</sup>

## (6) 정착성어종의 보존·관리제도

제5부 정착성어종에 관한 조항은 제77조 제4항에서 정의한 정착성어종<sup>134)</sup>에는 적용하지 아니한다.<sup>135)</sup> 정착성어종(定着性魚種: sedentary species)이란 수확가능단계에서 해저표면 또는 그 아래에서 움직이지 아니하거나 또는 해저나 하층토에 항상 밀착하지 아니하고는 움직일 수 없는 생물체로 구성된다.(협약 제77조 제4항) 이러한 어종에는 굴, 조개, 전복, 미역 등으로 이러한 정착성 어종은 연안국의 대륙붕자원으로 간주되어 배타적경제수역제도의 적용으로부터 제외되었기 때문에 자원의 보존 관리나 최적이용의 대상이 되지 못할 뿐만 아니라 허용어획량의 잉여량에 대한 타국의 입어 기회의 보장도 없다. 또한 그에 대한 내륙국이나 지리적 불리국의 권리도 인정 되지 못하며 제6부에 절대적·배타적으로 귀속된다.<sup>136)</sup>

133) 1998년의 배타적경제수역법 제15조 제3항과 제4항; 3. 러시아연방은 강하성어종에 속하는 어종의 관리에 대한 책임을 부담하며, 회유성어류에 대해 배타적경제수역 출입구를 제공한다. 강하성어종의 어획은 이 연방 법률에 따라 배타적경제수역의 외측 한계의 육지 쪽 수역에서만 실시된다. 4. 러시아연방은 강하성어종에 속하는 어종의 어획을 포함, 그 어종의 합리적 관리를 위한 국제조약을 채택할 목적으로 강하성어종이 회유하는 배타적경제수역을 가진 국가와 협력하며, 그러한 국제조약에 의해 확립된 규칙의 준수에 만전을 기 한다"고 규정되어 있다.; 박찬호외 4명(김채형·김현수·이석용·이창위), 상계서, 246쪽.

134) 정착성어종에 게, 가제와 관련해서는 동 베링해 어장에서의 미국과 일본 간의 king crabs 어업 분쟁과 브라질 연안에서의 프랑스와 브라질 간의 가제(lobsters) 어업분쟁이 유명하다. 미국은 1976년 어업보존관리법 (U.S.Fishery Conservation and Management Act of 1976)에서 게(Crabs)를 대륙붕어족자원으로 명기하고 있다.; 김영구, 전계서, 397쪽.; 또한 1950년대 전반에 일본과 호주사이의 아라후라해 진주조개 어업분쟁에서 다루어진 적이 있다. 이 사건이 반영되어 국제법위원회에서 초안이 작성되었으며, 그에 입각하여 대륙붕협약의 관련 규정이 완성되었다.; 박찬호외 4명, 상계서, 247쪽.

135) 유엔해양법협약 제68조.

136) 박찬호외 4명, 상계서, 247쪽.

### 3. 해양환경의 보호와 보존 관리권 강화

#### (1) 해양환경보호를 위한 오염 방지조치

해양은 생명의 근원인 물이 대부분을 차지하고 있으며 생명의 태생지로 주목받기도 한다. 해양의 면적은 지구전체 면적의 약 70%를 차지하며 평균수심은 약 3,800m이다. 해양에는 총 30여만 종의 생물이 살고 있어 지구전체 생물 종의 약 80%를 차지하고 있다. 이와 같이 해양은 지구 생태계의 중심지로서, 매우 중요한 위치를 차지하고 있음을 알 수 있다. 또한 해상 교통로의 역할뿐만 아니라 어업 및 광물자원도 제공하고 기후조절과 인간의 부산물의 자정 역할을 하여 지구생태계의 균형을 유지하고 있다. 그러나 산업의 발전은 해양오염을 가중시켜 국제사회의 관심을 가지게 하였다.

가장 결정적인 요소들은 2차 대전 후 핵무기의 출현과 「침묵의 봄(Silent Spring)」<sup>137)</sup>의 출간 및 tanker의 출현이었다. 1960년대 해운산업의 발전으로 대형 탱크선이 급속하게 증가하여 해양 오염사고의 발생이 증대되기 시작하여 1967년 Torrey Canyon호의 사고<sup>138)</sup>와 1970년 Arrow호 및 1978년 Amoco Cadiz호의 좌초<sup>139)</sup> 같은 대형 유조선의 기름 유출사고와 1969년 캘리포니아 연안 산타바바라 석유분출사건, 1977년 북해의 에코피스크(Ekofix)의 원유 플랫폼 브라보(Bravo)의 대폭발사건, 1979년 멕시코 만의 익스토크(Ixtoc)사의 대륙붕 폭발사고 등 대형 해양 오염사고가 발생하면서 환경보호

137) 이 책은 화학제품의 사용으로 인한 오용과 남용이 결과적으로 인간환경을 얼마나 급속하게 훼손시키고 있다는 것을 과학적 증거를 모아 분석, 토출하여 그 결론을 독자들에게 알려주어 이 책으로 인하여 환경적 유해물질의 가공할 위험을 비로소 인식하는 계기가 되었다.: Rachel Carson, *Silent Spring* (New York Oxford Univ. Press, 1972), p.50.

138) Torrey Canyon호 사고, 1967년 3월 18일 영국 밀포드 하벤(Milford Haven)으로 향하던 유조선 Torrey Canyon호가 실리 섬(Scilly Isles) 부근의 세븐스톤리프(Deven Stones Reef)에서 좌초됐다. 18개의 화물탱크 중 14개에 구멍이 났으며 약 3만톤 가량의 기름이 유출됐고 영국정부의 구난 노력에도 불구하고 배는 두 동강으로 부러지기 시작, 잔여 기름을 태워버리기 위해 영국공군기가 폭격을 가했다. 이로 인해 당시의 시스템이 효과적인가 하는 의문이 제기됐으며 1969년 OILPOL 54(선박해양오염방지협약(MARPOL 73/78))를 개정하게 하는 단초가 됐다.

139) Amoco Cadiz호 사고, 1978년 3월 16일 Amoco Cadiz호는 22만 3,000톤의 원유를 수송하다 프랑스 브리테니포트살 연안에서 암초에 부딪치는 사고가 발생하게 됐다. 이 사고로 Torrey Canyon사고의 두 배 가까운 원유가 바다로 흘러나오게 됐으며, 프랑스 북서해안을 기름바다로 만들었다. 특히 Amoco Cadiz호 사고는 세계 최대의 유류오염 사고로서 주변 생태계를 모두 망가뜨려 버리는 재앙을 가져왔다. 이 배의 좌초는 선장의 과실로 판명됐으나 피해규모가 워낙 커 전 세계를 경악시켜 결국에는 MARPOL73/78이라는 강력한 협약의 발효를 앞당겼다.

를 위한 경각심을 불러 일으켰다.<sup>140)</sup> 또한 해양은 전부 연결되어 있어 오염원은 타국가로 확산되기 때문에 이를 방지하기 위한 국제적인 대처가 필요하므로 해양오염원에 따라 국제협약이 제정되었고 1972년의 유엔인간환경회의(UNCHE)의 스톡홀름선언 제21과도 유사하다.<sup>141)</sup>

유엔해양법협약 제194조에서 해양환경 오염의 방지와 경감 및 통제를 위하여 취하여야 할 조치는 해양환경의 모든 오염원인 제3항(a) 육상오염원으로부터, 대기로부터, 대기를 통하여 또는 투기에 의하여 특히, 지속성 있는 유독·유해하거나 해로운 물질의 배출. (b) 선박으로부터의 오염, 특히 사고방지, 긴급사태의 처리, 해상작업의 안전 확보, 고의적 및 비고의적 배출의 방지, 선박의 설계·구조·장비·운용 및 인원 배치의 규제를 위한 조치. (c) 해저와 하층토의 천연자원의 탐사나 개발에 사용되는 설비나 장치로부터의 오염, 특히 사고방지, 긴급사태의 처리, 해상작업의 안전 확보, 또한 이러한 설비나 장치의 설계·구조·장비·운용 및 인원배치의 규제를 위한 조치. (d) 해양환경에서 운용되는 그 밖의 설비나 장치로부터의 오염, 특히 사고방지, 긴급사태의 처리, 해상작업의 안전 확보, 또한 이러한 설비나 장치의 설계·구조·장비·운용 및 인원배치를 규제하기 위한 조치를 다룬다. 또한 각국은 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 조치를 취함에 있어서 다른 국가가 이 협약에 따른 권리 행사나 의무 이행 상 수행하는 활동을 부당하게 방해하지 아니하며 매우 희귀하거나 손상되기 쉬운 생태계, 고갈되거나 멸종의 위협을 받거나 위험에 처한 생물종 및 그 밖의 해양생물체 서식지의 보호와 보존에 필요한 조치를 포함한다.

이와 같은 환경보호 문제는 다양한 국제협약과 국제기구 및 지역수산기구 등의 활동에서 잘 나타나고 있다. 먼저 국제협약의 측면에서 유엔공해어업협정(UNFSA)은 해양생물자원의 보호와 해양환경의 보존을 위해 “예방적 접근”(precautionary approach)과 “생태학적 접근”(ecosystem approach)을 적용하도록 규정하고 있다. 또한 1999년 유엔식량농업기구(Food and

140) 이상돈, “해저석유개발과정에서 발생하는 해양오염의 법적 문제점”, 한국 환경법학회, 환경법연구, 제5권, 1983, pp.96~101.; 박찬호외 4명, 전거서, 312쪽.

141) 유엔인간환경회의(UNCHE)의 스톡홀름선언 제21은 “각국은 자국의 관할권이나 규제권의 범위 내에서의 제 활동이 타국의 환경이나 국가관할권의 범위를 넘은 지역의 환경에 손해를 주지 않도록 할 책임을 진다”라고 규정하고 있다. 또한 1974년에 UN총회에서 채택된 「국가의 경제적인 권리와 의무에 관한 헌장(Charter of Economic Rights and Duties of States)」의 제3장 국제공동체에 대한 공동책임 제30조에도 규정되어 있다.

Agriculture Organization: FAO)에서 채택된 「책임있는 어업규범(Code of Conduct for Responsible Fisheries)」의 이행계획서에서 수중환경 보호는 1973년 선박기인 오염방지국제협약(1978년 관련 의정서에 의거 개정; MARPOL 73/78)에 기초하여 법령을 도입하고 이행하여야 하며 어선의 소유주·용선자·운영자는 MARPOL 73/78<sup>142)</sup>이 요구하는 적정장비를 갖추고 선박의 정상적인 운영 중에 발생하는 쓰레기 및 기타 선상 폐기물을 처리하기 위하여 해당선박에 적정한 압축기 및 소각로 설치를 고려하여야 하며 적정한 배급 관행을 통해 잠재적인 쓰레기 적재를 최소화 하도록 하고 있다.

어선의 선원은 배출이 MARPOL 73/78이 설정한 기준을 초과하지 않도록 적절한 적재절차를 숙지하여야 하며, 그러한 절차는 최소한 유류폐기물 처리와 선상 쓰레기의 처리 및 저장 장치를 포함해야 한다(책임있는 어업규범 제 8조 7항). 또한 국가는 배기가스의 유해물질을 줄이기 위한 규정을 포함하는 관련기준 및 지침을 채택하여 어선 냉장체계에서 염화불화탄소(CFCs)나 수산화염화불화탄소(HCFCs) 같은 초국경적 물질의 사용을 줄이기 위한 규정을 만들어야 하고 조선업계 및 수산업에 종사하는 자들에게 이를 알려 준수되도록 하여야 한다(동 협약 제8조 8항).

한편 심해저 생태계보호를 위해서는 공해해양보호구역(High Sea Marine Protected Areas : HSMPA)을 설정하여 저층트롤어업으로부터 취약해양생태계(VMS)를 보호하기 위하여 공해에서 이를 규제하기 위한 지역수산기구의 관할권 확대가 필요하다는 주장이 제기되었으므로 따라서 향후 지역수산기구의 권한확대가 예상되고 있다.<sup>143)</sup>

142) MARPOL 협약은 고의적인 선박기인 오염을 규제하는 대표적인 협약으로, 「1954년 기름에 의한 해양오염 방지를 위한 국제협약」을 채택하게 되었다. 이 협약은 4년 후에 발효가 되었는데, 1962년, 1969년, 1971년 세 차례에 걸친 개정을 통해 배출 규제기준을 강화하고 유조선에 대한 적용을 확대하였다. 그러나 1967년 토리 캐니언 사고 이후 대형 유조선에 의한 기름 유출사고가 빈번하게 발생하고 유조선의 해상 운송량이 크게 증가함에 따라 1954년 협약으로는 더 이상 기름에 의한 해양오염을 막기 어렵다는데 있어서 국제사회가 합의를 하기에 이르렀다. 이에 따라 선박오염 규제를 더욱 강화하는 새로운 협약으로 채택된 것이 1973년 「선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 국제협약」이다. 그러나 이 협약 부속서 중 부속서 II (분쟁해결을 위한 중재재판절차)에 대한 국가들의 부담감으로 협약 참여가 부진하게 되자 일정 기간 부속서 II의 효력을 중단시키는 한편, MARPOL 협약을 수정·추가하여 1978년 의정서(MARPOL 의정서)를 채택하게 되었다. MARPOL 협약은 20개의 조문과 6개의 부속서로 구성되어 있으며, MARPOL 의정서는 9개 조문의 본문과 5개의 부속서로 되어 있다. MARPOL 73/78의 목적은 선박으로부터의 고의적인 해양오염을 방지하는데 있다. 협약 전문에서는 기름 기타 유해물질에 의한 해양환경의 고의적인 해양오염을 완전히 제거하고 해양사고로 인한 배출을 최소화할 것을 명시하고 있으며, 기름 오염에 한정되지 않는 보편적 성격의 규칙을 제정함으로써 이러한 목적을 가장 잘 달성할 수 있음을 밝히고 있다.

## (2) 연안국의 해양환경 오염, 방지 조치권의 강화

해양환경의 보호를 위한 오염 규제는 원래 연안국의 국내법령에 의하여 실행되어 왔다. 이를 위한 국제규제는 1970년대 이후 개별 조약에 의하여 촉진되었다.<sup>144)</sup> 1982년 유엔해양법협약도 제12부의 해양환경의 보호와 보전의 일반적 의무<sup>145)</sup>로서 각국은 해양환경을 보호하고 보전할 의무를 지며 자국의 환경정책과 해양환경을 보호하고 보전할 의무에 따라 자국의 천연자원을 개발할 주권적 권리를 가진다고 규정하고 있다(협약 제192~3조). 이와 같이 해양 환경관리 기준으로 협약의 12부의 환경규정은 광범위하고 일반적인 용어를 사용하지만, 그 자체 속에 해양 환경보호의 중요성을 확인하게 하고 있다.

제192조에서는 국가는 바다에 대한 인간책임의 중요성과 해양 환경을 보호하고 보존할 긍정적인 의무와 책임을 가지고 행동을 취해야 한다고 분명히 말하고 있다. 또한 해양 환경은 세계의 바다 모든 측면을 다루는 포괄적인 개념으로 바다의 자연적인 과정을 존중하고 그들이 미래 세대를 위해 계속 보장되는 방식으로 행동해야 함을 강조하고 있다.<sup>146)</sup>

유엔해양법협약 제194조는 해양환경의 오염과 방지 및 통제를 위한 조치를 취함에 있어서 각국은 개별적으로 또는 적절한 경우 공동으로, 자국이 가지고 있는 실제적인 최선의 수단을 사용하여 모든 오염원으로부터 해양환경 오염을 방지, 경감 및 통제하는데 필요한 모든 조치를 취하고 이와 관련한 자국의 정책을 이 협약과 부합하게 조화시키는 노력을 하여야 한다. 자국의 관할권이나 통제 하의 활동이 다른 국가와 자국의 환경에 대해 오염으로 인한 손해를 주지 않게 수행되도록 보장하고, 자국의 관할권이나 통제 하의 사고나 활동으로부터 발생하는 오염이 자국이 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는데 필요한 모든 조치를 취하여야 한다. 이

143) 권현호·임수정, "공해어업질서의 변화와 국제법적 한계", 해양수산개발원, 2005, 47쪽.

144) 1954년 유류에 의한 해양의 오염방지를 위한 국제협약(1954.05.12), 토리케넨호사건(1967.03.18)을 계기로 유류오염손해에 대한 공해상에서 조치에 관한 국제협약(1969.11.29), 해양투기에 의한 해양오염방지 런던조약(1972.12.29), 선박기인의 해양 오염에 관한 조약(1973.11.02), 등이 있다. : [blog.naver.com/skyfly1291/70133062828](http://blog.naver.com/skyfly1291/70133062828) 2015.01.26. 최종방문.

145) 해양오염에 관한 정부 간 작업그룹에 의해 채택된 원칙: A/CONF.48./TWGMP.11/5(1071), para. 11, Reprinted in A/AC.138/SC.III/I.,26, para. III, in SBC Report 1972, pp.213, 222~29.

146) Jon M. Van Dyke, "The 1982 UN Convention on the Law of the Sea", Ocean and Coastal Law and Polish, Donald C. Baur, 2007~8, p.383.

는 연안국의 주권적 권리인 배타적경제수역에서의 생물자원의 보호를 위하여 해양환경의 보호와 보존에 대한 관할권을 가지는 것은 당연한 것이며 영해와 배타적경제수역 또는 대륙붕상의 투기는 연안국의 명시적인 사전승인 없이는 행할 수 없도록 되어 있다. 그리고 연안국은 지리적 여건으로 인하여 불리한 영향을 받게 되는 다른 국가와 함께 이 문제를 적절히 검토한 후 이러한 투기를 허용하고 규제와 통제할 권리를 갖게 되었으며(제210조 5항), 제5절에 의하여 권한 있는 국제기구나 일반 외교회의를 통하여 확립된 국제규칙과 기준에 따라 효력을 부여하는 법령을 제정할 수 있다.<sup>147)</sup> 이와 같이 제5절에 규정된 법령을 집행하기 위하여 제6절<sup>148)</sup> 제213조~220조까지 법령집행 관할권을 인정하고 있다. 적절한 경우, 연안을 포함한 해양환경을 오염시킬 수 있는 사고의 위협 및 연안국의 관련이익에 대한 오염피해를 최소화하기 위한 항로제도의 채택을 촉진하고 이러한 원칙과 기준은 동일한 방식으로 필요에 따라 수시로 재검토된다.

그러나 언급된 국제규칙과 기준이 특별한 상황에 대처하기에 부적당하고 연안국이 자국의 배타적경제수역 중 명확히 지정된 특정수역이 해양학적·생태학적 조건과 관련하여 인정된 기술적 이유에 비추어 선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 특별 강제조치를 채택할 필요가 있는 수역인 경우, 연안국은 권한 있는 국제기구를 통하여 모든 관련국과 적절히 협의한 후, 그 국제기구에 수역을 통보하고 이를 뒷받침하는 과학 기술적인 증거와 필요한 수용시설에 관한 정보를 제출할 수 있다. 국제기구는 이러한 통보를 접수한 후 12개월 이내에 통보된 수역이 위 요건에 부합하는지 여부를 결정하여야 하며 국제기구가 이러한 요건에 적합하다고 결정한 경우에는 연안국은 그 수역에 있어서 선박으로부터 오염의 방지·경감 및 통제를 위한 법령을 제정하여 특

147) 유엔해양법협약 제5절(해양환경 오염의 방지, 경감, 통제를 위한 국제규칙과 국내입법) 제207조~제211조.

148) 제6절 법령집행, 제213조(육상오염원에 의한 오염관련 법령집행), 제214조(해저활동에 의한 오염관련 법령집행), 제215조(심해저활동으로 인한 오염관련 법령집행), 제216조(투기에 의한 오염관련 법령집행), 제217조(기국에 의한 법령집행) 1.투기에 의한 해양환경의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 이 협약에 따라 제정된 법령과 권한 있는 국제기구나 외교회의를 통하여 수립된 적용 가능한 국제규칙과 기준은 다음에 의하여 집행된다. (a) 영해, 배타적 경제수역 내 또는 대륙붕상의 투기에 관하여는 연안국, (b) 자국 기를 계양하고 있는 선박이나 자국에 등록된 선박, 항공기에 관하여는 기국, (c) 자국의 영토나 연안정박시설에서 폐기물이나 그 밖의 물질을 싣는 행위에 대하여서는 그 국가, 2. 다른 국가가 이 조에 의거하여 이미 소송을 제기한 경우에는 어떠한 국가도 이 조의 규정에 따라 소송을 제기할 의무를 지지 아니한다.

별수역에 적용되는 국제규칙과 기준 또는 항행상의 관행을 시행할 수 있다. 이러한 법령은 권한 있는 국제기구에 통보한 후 15개월 동안 유예기간을 정하여 외국선박에 대하여는 적용하지 아니한다.<sup>149)</sup>

동 조에 언급된 국제규칙과 기준은 특히 배출 또는 배출 가능성이 있는 해난을 비롯한 사고에 의하여 연안이나 관련 이익이 영향을 받을 수 있는 연안국에 대한 신속한 통보에 관한 규칙과 기준을 포함한다.<sup>150)</sup> 외국선박이 영해 밖에서 해양 환경오염의 방지·경감 및 통제를 위한 국내법령이나 적용 가능한 국제규칙과 기준을 위반한데 대하여는 피고인의 인정된 권리를 존중하여 벌금만 부과할 수 있다<sup>151)</sup>. 그러나 선박이 어느 국가의 항구나 연안 정박시설에 자발적으로 들어온 경우에는 그 선박으로부터의 배출에 관하여 적용 가능한 국제규칙과 기준에 위반하여 자국의 내수·영해 또는 배타적경제수역 밖에서 행하여진 내용에 관하여 조사를 행하고 증거가 허용하는 경우에는 소송을 제기할 수 있다<sup>152)</sup>

또한 연안국은 선박이 어느 국가의 항구나 연안정박시설에 자발적으로 들어온 경우 그 국가는 위반이 자국의 영해나 배타적 경제수역에서 발생한 때에는 선박으로부터의 오염을 방지·경감 및 통제하기 위하여 이 협약이나 적용 가능한 국제규칙 또는 기준에 따라 제정된 자국 법령 위반에 관하여 제7절(보장제도)에 따를 것을 조건으로 소송을 제기할 수 있다. 그리고 어느 국가의 영해를 항행하는 선박이 운항 중에 선박으로부터의 오염을 방지·경감 및 통제하기 위하여 이 협약 또는 적용 가능한 국제규칙과 기준에 따라 제정된 국내법령을 위반하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 경우 그 국가는 심해저 자원 개발의 관련 규정의 적용을 침해함이 없이 위반 선박의 물리적 조사를 행할 수 있고 증거가 허락하는 경우 제7절에 따를 것을 조건으로 자국 법률에 따라 선박의 억류를 포함한 소송을 제기할 수 있다.<sup>153)</sup>

어느 국가의 배타적경제수역이나 영해를 항행하는 선박이 그 국가의 배타

149) 유엔해양법협약 제211조 제6항(a).

150) *Ibid.*, 제211조 제7항.

151) *Ibid.*, 제230조 1항.

152) *Ibid.*, 제218조(기항국에 의한 법령집행) 제1항.; 소송은, 자국의 내수, 영해나 배타적 경제수역에서 배출 위반이 발생한 국가나 기국 또는 배출 위반으로 인하여 피해를 입었거나 위협을 받는 국가에 의하여 요청되거나 또는 위반이 소송을 제기하는 국가의 내수, 영해나 배타적 경제수역에서 오염을 초래하거나 오염을 초래할 위험이 있는 경우를 제외하고는, 다른 국가의 내수, 영해나 배타적 경제수역에서의 배출 위반에 관하여 제기될 수 없다.

153) *Ibid.*, 제220조(연안국에 의한 법령집행) 제1~2항.

적경제수역에서 연안국의 해안이나 관련 이익 또는 영해나 배타적경제수역의 자원에 중대한 피해를 야기하거나 야기할 위험이 있는 배출을 행하였다는 명백하고 객관적인 증거가 있는 경우 그 국가는 제7절(보장제도)에 따를 것을 조건으로 증거가 허락하는 경우 자국 법률에 따라 선박의 억류를 포함한 소송을 제기할 수 있으며,<sup>154)</sup> 제6항에도 불구하고 권한 있는 국제기구를 통하여 또는 달리 합의된 바에 따라 보석금이나 그 밖의 적절한 금융 담보요건을 충족할 수 있는 적절한 절차가 수립되고 연안국은 이러한 절차의 적용을 받는 경우, 연안국은 그 선박의 출항을 허용한다.<sup>155)</sup>



---

154) 유엔해양법협약 제220조 제6항.

155) *Ibid.*, 제220조 제7~8항.

### 제3절 연안국의 EEZ내 어업자원의 보호·관리수단 강화

어업자원을 관리하는 최종목표는 어업자원의 보전과 지속가능한 이용을 달성하는 것이다. 이를 달성하는 수단에는 크게 어업자원에 어떤 인위적인 행위를 가하여 자원을 증대시키는 방법과 어업행위를 규제하는 방법이 있다. 전자의 자원 증대방안이란 어장환경 개선, 어장 조성 및 자원의 첨가 등 인공적인 방법으로 자원의 증식을 도와 자원량 수준을 높이고자 하는 것이고 후자의 어업행위 규제방안으로는 1996년 3월에 개최된 경제협력개발기구(OECD) 수산전문위원회에서 정리한 바에 따르면 체장·어종·어기 및 어장 등을 제한하는 기술적 수단, 허가 및 면허제도와 어구 및 어선을 제한하는 어획노력량 통제수단, 총 허용어획량(TAC) 및 개별어획량할당(IQ)에 의한 어획량 통제수단 등 3가지로 분류될 수 있다. 본 절에서는 최근 유엔해양법협약 등 새로운 국제해양질서의 변화에 발맞추어 연안국의 배타적경제수역에서의 어족자원의 최대지속적생산을 위한 MSY, TAC, IQ, ITQ의 설정과 잉여량배분에 의한 입어조업선의 임검에 대하여 살펴보고자 한다.

#### 1. 어업자원 보호를 위한 예방적 조치권 강화

##### (1) 어업자원의 관리원칙

어업자원관리란 어업자원의 생물적 및 경제적 남획 없이 자원을 지속적으로 이용하도록 하는 것으로서 현재의 어업자원 상태가 남획단계에 있다면 어업행위를 제한하거나 자원을 조성하여 남획이전의 단계로 자원수준을 회복시키고, 남획단계는 아니지만 자원이 감소추세에 있다면 이를 감소이전의 단계로 유지시키는 모든 행위라고 정의할 수 있으며, 이러한 어업자원관리의 목적은 어업자원의 회복, 증강 및 유지에 있다.

어업자원의 관리문제는 1960~70년대까지만 해도 그리 심각하지 않았다. 그러나 1980년대에 들어 각국의 어업자원이 감소추세를 보이기 시작하면서 자원생물학자들에 의해 어업자원의 유한함이 증명되었고 자원 감소의 주원인이 인위적인 남획에 의한 것이라는 사실이 밝혀지면서 어업자원관리에 대한 관

심이 높아지기 시작하였다. 특히 유엔해양법협약에 의한 EEZ제도와 공해어족의 보존 및 지속적 개발을 위한 국제지역수산기구의 등장으로 연안국 및 조업국의 어업자원관리에 관한 근본적인 사고의 전환과 전면적인 재검토가 필요하게 되었다. 이에 따라 어업자원관리에 관한 다양한 이론과 방법들이 제시, 발전되고 있다.<sup>156)</sup>

수산자원이 풍부하여 자원고갈의 위험이 없었던 시기의 어업관리는 어업기술의 조장 및 어업의 사회경제적 여건조성이 주된 내용이었다. 그러나 수산자원에 비하여 어업기술이 발달하고 사회경제적으로 어업에 대한 관심이 고조된 현대에는 자원의 남획을 방지하면서 경제적 이익을 극대화시키는 것이 주된 내용이 되었다. 따라서 현대에서는 어업관리라 하면 자원회복 내지 보전을 주 내용으로 하는 자원관리가 가장 중요하게 여겨지고 있는바, 그 이유는 어업이 성립될 수 있는 첫째조건이 자원의 존재하여야 하기 때문이다. 즉, 수산자원은 자율적으로 갱신되는 생물학적 특성과 공유재산성이라는 사회경제학적 특성 때문에 자유방임에 맡길 경우 Hardin은 그의 저서 "Tragedy of Common"에서 공유물에 대한 자유 속에서 각자 최대이익을 추구하면 자원이 고갈되고 결국 폐허 속에 방치된 자신을 발견할 것이라고 논술하고 있다.<sup>157)</sup> 이와 같이 자유방임에 맡겨 남획이 되면 최적이용이 저해되며 어업의 경제적 효율성이 떨어지기 때문에 어업자원관리가 반드시 필요하다.

이를 위하여 오늘날 세계어업자원의 관리방식은 서로 다른 두 가지 움직임 가운데 균형을 모색해 가고 있다. 그 한 가지 움직임은 사회적·정치적·경제적인 성격의 것으로 일정한 수역에 있는 자원을 독점하기를 원하는 연안국들의 여망에 따라 대륙붕과 경제수역제도가 등장하여 해양은 분할되기 시작하였다. 이와 반대되는 움직임은 생태적·환경적인 것이다. 생태계 보호라는 관점에서 볼 때 어업자원을 효율적으로 관리하려면 수역은 통합적으로 관리되어야 하는 바, 필요한 경우에는 각국의 관할수역과 공해를 하나로 묶어 관리해야 하는 것이다.<sup>158)</sup> 전자는 EEZ제도를 바탕으로 연안국에서 정하는 총허용어획량제도(TAC), 개별할당량제도(IQ) 및 입어료제도 등에 의거하여 어업

156) 임지형, "공해어업자원관리에 있어 사전예방원칙의 적용과 문제점", 한국해사법학회, 해사법연구 Vol.19, No.1, 2007, 238~240쪽.

157) 이석용외 3인, 「국제협약의 체계적정리연구」, 해양수산부연구보고서, (주관연구기관: 한남대학교), 2002, 23면.

158) 주문배, 「신국제어업질서 구축에 따른 국제어업 협력방안」, 해양수산부, 2000, 126쪽.

자원을 관리하는 방법이며, 후자는 국제수산기구 및 규범을 만들어 회원국 간의 합의 하에 공동으로 어업자원을 관리하는 방법이다.

EEZ제도는 연안국으로 하여금 그 해역 내에서 해양생물자원의 보존과 이용에 관한 주권적 권리의 행사와 더불어 그에 수반되는 의무를 이행할 것을 동시에 규정하고 있다. 그리고 연안국에 대해서는 자국 EEZ 내의 어업자원에 대한 총 허용어획량(TAC)을 결정하고 적절한 자원 보존·관리조치의 목표로서 최대지속어획량(MSY)이 유지될 수 있도록 국내의 어선에 대한 효율적인 어업관리제도를 시행할 의무가 따른다. 이와 같은 연안국의 의무는 “유엔해양법협약”에 의하여 그 법적 토대가 마련되었다.<sup>159)</sup> EEZ의 등장으로 새로이 형성된 공해상 어업질서와 관련하여 유엔해양법협약만으로는 부족하다고 판단한 국제사회에서는 보다 구체적인 협약의 필요성을 제기하기 시작하였다. 특히 1992년 브라질 리우에서 개최되었던 유엔환경개발회의(UNCED)의 “Agenda21”에서는 공해어업이 지난 10여 년간 크게 확대되었으나 효율적인 보존조치의 채택과 이행을 포함하는 공해어족자원의 관리는 불충분하였다고 지적하였다. 이로 인해 각국은 양자 간 협력과 소지역적·지역적·전지구적 차원의 협력을 포함하는 다자간 협력을 통해 경계왕래성어족과 고도회유성어족에 관한 규정들을 채택하여 집행하고 어족자원의 효율적인 관리와 보존을 위한 국제협정을 강구하여야 한다고 주장하였다. 이에 대해서는 1994년 발효된 유엔해양법협약과 1995년 채택된 유엔공해어업협정(2001년 발효)의 규정에서도 마찬가지로 주장하고 있다. 이러한 국제적인 어업자원관리의 체제 및 제도는 다음과 같은 원칙 하에서 운용되고 있다.

우선 첫째로, 지속가능한 개발원칙으로 이는 어업자원의 유한성을 감안하여 자원의 재생산을 보장하면서 어족자원을 이용·개발하여야 한다는 원칙으로 공기·물·일조·자연경관 및 어족자원 등의 자연자원은 만인의 공유물에 속하는 재산이므로 자연의 생태계가 지속가능한 범위 내에서 우리 인간의 개발 활동이 이루어져야 한다는 “공유자원의 개념”이 국제사회에 확산된 것으로 볼 수 있다.<sup>160)</sup>

지속가능개발의 원칙은 국제환경법 분야에서 처음 등장하였다. 1987년에 창설된 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and

159) 고재모, “신어업협정이 수산물 교역에 미치는 영향과 대응방안”, 해양수산부, 2001, 36쪽.

160) 주문배, 전개서, 248~249쪽.

Development: WCED)에서 출판한 “Our Common Future”라는 보고서에서 개도국과 선진국 양진영의 목적을 달성하기 위해 “지속가능한 개발(Sustainable Development)”이라는 새로운 방향의 채택을 강하게 요구하였는데 동 보고서에서 지속가능한 개발이라는 개념을 국제환경법에 도입함으로써 이 용어가 일반적으로 사용되기 시작하였다.

WCED 보고서는 지속가능한 개발의 개념을 “미래세대가 그들이 필요한 것을 충족시킬 수 있는 능력을 손상시키지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 개발”이라고 정의하여 향후 국제 환경문제를 다루는 중심개념으로 작용하게 되었다. WCED보고서는 국제공동체가 개발중심의 활동에서 환경과 개발의 조화를 도모하는 방향으로 변화하는 모습을 보여주고 있다. 그리하여 이후 나타난 다양한 분야의 조약들과 국제문서, 많은 국가들의 국내법 및 정책에 지속가능한 개발이 반영되고 있다. 특히 1992년 브라질의 수도 리오에서 개최된 세계정상회의(Rio Summit)의 “리오선언”에서는 “지속가능한 개발을 달성하기 위하여 환경보호는 개발과정의 중요한 일부분을 구성하여야 하며 개발과정과 분리시켜 고려되어서는 아니 된다”고 규정함으로써 환경과 개발을 통합하고자 하는 핵심원칙으로서 지속가능한 개발이 그 중심부에 놓이게 되었다.<sup>161)</sup>

또한 1980년대 들어서 생물다양성의 중요성이 강조됨에 따라 이제는 환경오염 대처행정과 자연보호행정이 생태계 보호라는 큰 테두리를 포괄하는 광의의 환경정책 개념으로 발전하게 되었다. 이 같은 통합적 접근(integrated approach)이야말로 지속가능한 개발이란 취지에도 합치하는 것이다.<sup>162)</sup>

둘째로, 사전예방의 원칙으로 동 원칙은 어족자원 남획에 대한 심각한 위협이 있고 과학적 증거가 부족한 경우 단지 가능성만으로도 환경에 대한 부정적 영향을 감소시키고 예방조치를 즉각 취해야 한다는 것으로 미래 예측적이고 형성적인 계획적 조치를 통하여 모든 국가들이 환경 보호적으로 행동하고 이들이 결정을 내림에 있어 가능한 환경영향을 고려하도록 함으로써 생태계의 기초를 보호해야 한다는 원칙이다. 그 구체적인 내용으로는 환경 친화적인 어구·어법, 과학 자료의 공유, 어획량 및 어획노력의 제한, 긴급 상황 시 보존조치 등이 있다.<sup>163)</sup>

161) 박병도, “지속가능한 개발개념의 통합적 구조에 관한 연구”, 「국제법학회논총」, 제43권, 제2호, 1998, 82~85쪽.

162) 이상돈, 전계논문, 88쪽.

사전예방의 원칙을 환경법적 측면에서 살펴보면 환경법의 기본원칙 중의 하나인 사전배려원칙의 기능이 있는바, 이는 환경보존을 위해 예방조치에 의한 장래의 환경위험 발생을 방지하기 위한 것으로 환경보전은 현존하는 장애의 제거 또는 급박한 위험의 방지에 한정되는 것이 아니라 그러한 위험상황이 발생하지 않도록 미리 사전배려 조치를 취해야 한다는 것이다. 1980년대 이후 독일에서 법학뿐만 아니라 일반적인 논의의 대상이 되었던 동 원칙은 현대 환경정책의 가장 중심이 되는 원칙이라 할 수 있다. 즉 현대의 환경정책은 발생할 우려가 있는 환경피해를 예방하고 자원의 적정한 이용·관리에 의하여 장기적으로 생태계를 보전하는 것을 목표로 하고 있다.<sup>164)</sup> 특히, 지구 환경문제 중에는 위험여부에 대해서는 과학적으로 증명되나 자연 및 인류의 사회·경제 등에 미치는 구체적인 영향에 대해서는 과학적으로 명쾌하게 설명하지 못하는 경우가 많아 환경관련입법 및 정책결정에 어려움이 많았다. 그러나 이러한 불확실성을 이유로 아무런 조치를 취하지 않는 것은 사회적인 무책임으로 허용되어서는 아니 되며 따라서 환경문제에 있어서 불확실성에 대응하기 위하여 예방적 원칙이 매우 중요시되고 있다.<sup>165)</sup>

셋째로, 협력의 원칙으로 동 원칙은 자원관리의 목표를 달성하기 위하여 국제사회의 모든 국가가 협력해야 한다는 원칙으로 어업자원관리에 관한 정책결정 또는 집행과정에서 공해어업에 직접적 이익을 가지는 국가들이나 전혀 관계가 없는 국가들까지 그 결정 및 집행에 있어서 직·간접적으로 참여한다는 것을 의미한다. 자원관리는 일부국가의 힘만으로는 실현될 수 없으며, 자원관리는 경제문제와 관련이 있고 범규범이 관련영역에 있어 필요한 실천 능력을 갖추고 있지도 않으므로, 모든 국가의 적극적이고 능동적인 협력과 참여가 필요하다.<sup>166)</sup>

## (2) 예방적 조치권의 강화

연안국의 주권적 권리인 해양생물자원의 자국의 어획능력을 초과하는 잉여

163) 주문배, 전게서, 249~251쪽.

164) 김연태, “환경법에 있어서 사전배려원칙의 실현”, 고려대학교법학론집, 제34편, 1998, 79~80쪽.

165) 이증범·전경일, “국제환경법의 입법에 있어서의 과학적 불확실성에 관한 연구”, 「국제법학회논총」, 제39권, 제2호, 1994, 39~41쪽.

166) 주문배, 전게서, 251~252쪽.

량에 대하여 연안국의 각종 법령을 지키는 조건으로 하여 입어를 허용하고 있다. 그러나 허용어획량 결정에 있어서 잉여량의 추정은 과학적으로서도 상당한 불확실성을 내포하고 있어 쉽게 결정할 수 없는 어려움을 지니고 있다. 보통 지난 몇 년 동안의 어획데이터와 내년도의 예상기상, 해류, 수온, 프랭크톤의 수량 등을 감안하여 결정하지만 그 또한 예상에 불과한 것으로 정확하다고 볼 수 없는 것이다. 그리고 때로는 예상치를 벗어나 입어권을 남발하는 결과를 가져와 어장을 황폐화시키는 원인이 되기도 한다. 특히, 유엔해양법협약 발효 이후에는 과학이 눈부시게 발전하여 어선세력이 증가하는 한편 대형선이 성능 좋은 어구를 개발하여 조업함으로써 과잉개발로(overexploitation) 이어졌다. 이를 타개하기 위하여 1992년~1995년 사이 어업자원의 관리와 보호 의무를 행동으로 실천하기 위하여 칸쿤선언과 유엔환경개발회의(UNCED)의 요청에 따라 FAO준수협정, 책임있는 어업규범이 작성되었고 그 과정에서 예방적접근에 관한 개념이 대두되었으며.<sup>167)</sup> 유엔공해어업회의(UN Fish Stock Conference)는 어업조사를 시작하여 사전예방원칙(Precision Principle)에 대한 정확한 연구 분석을 하게 되었으며 그 노력은 1995년 「유엔공해어업협정」을 통해 결실을 가지게 되었다.

그 내용은 “각국은 해양생물자원을 보호하고 예방적 접근을 광범위하게 적용할 수 있으며 정보가 불확실하거나, 신빙성이 없거나 부적절한 경우에 더욱 주의하여 적절한 과학적 정보의 부재가 보존 관리조치의 채택을 연기하거나 채택하지 아니하는 구실로 이용되어서는 아니 된다”는 원칙을 채택하게 되었다.<sup>168)</sup> 각국은 예방적접근을 이행함에 있어 최선의 이용가능한 과학적 정보를 획득하고 공유함으로써 어업자원의 보존과 관리를 위한 의사 결정을 개선하며 이를 토대로 하여 자원별 기준점을 결정하고 동 기준점이 초과된 경우에 취해야 할 어업관리 전략은 제한 기준점의 초과 위험성이 아주 적도록 보장해야 한다. 만약 자원이 제한 기준점 이하로 떨어지거나 이러한 기준점 이하로 떨어질 위험에 처했을 때, 자원의 회복을 촉진하기 위한 보존·관리 행위가 개시되어야 한다.<sup>169)</sup> 이와 같은 어업관리 전략은 목표 기준점이 통상적으로 초과되는 일이 없도록 해야 하며 자연현상이 어족자원의 상태에 중대

167) 김선표 외 3명, 「유엔해양법협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적성격 연구」, 한국해양수산개발원, 2000. 13쪽.; 1995년 채택된 책임있는 어업규범, 제7조 5.1항.

168) 1995년 유엔공해어업협정 제6조1항.

169) 1995년 유엔공해어업협정 제2부속서 제5항.

한 부정적인 영향을 미치는 경우, 각국의 조업활동이 이러한 부정적 영향을 악화시키지 않도록 하기 위하여 또한 이러한 자원의 지속가능성을 위협할 경우에도 비상시의 보존관리조치를 채택하며 잠정조치로서 모라토리엄의 길을 열어놓고 있는 것이다.<sup>170)</sup>

## 2. 어업자원의 최대지속적 생산을 위한 관리권 강화

### (1) 어획량관리를 위한 제도의 발전

어업자원은 그 자체가 살아있는 생물체로서 생물자체의 특성에 의해 재생산되거나 갱신되는 갱신자원(renewable resources)이며 인간의 이용여하에 따라 그 존재량이 변화하고 이러한 변화가 다시 갱신율에 영향을 미치는 자율적 자원(self-regulating resources)<sup>171)</sup>이다. 따라서 인위적인 이용을 어떻게 하는가에 따라 고갈될 수도 있고, 고갈 없이 지속적인 이용이 가능하다. 즉 일정한 자연환경 하에서 출생, 성장 및 사망이라는 한도 내에서 어획하면 어업자원은 고갈되지 않고 지속적으로 이용가능하다. 이러한 지속가능한 어업자원관리의 목표는 크게 최대지속생산량(Maximum Sustainable Yield: MSY), 최대경제생산량(Maximum Economic Yield: MEY) 및 최적지속생산량(Optimum Sustainable Yield: OSY)의 3가지로 분류되며 자세한 내용은 다음과 같다.<sup>172)</sup>

MSY 이론은 1940년대와 1950년대 황금기였고 이는 생물학적 남획을 방지하기 위하여 어업자원이 가지고 있는 최대성장량, 즉 어업자원의 생물학적 특성상 자원의 최대지속적 생산수준까지만 어획해야 한다는 것이다. 본 이론이 어업자원관리에 있어서 매우 중요하게 취급되는 이유는 크기 측정이 비교적 용이하고 그 동안 많은 연구가 축적되어 있으며 여러 이해집단 간에 합의를 도달하기에 유력한 수단이기 때문이다. 반면에 어획물 가치 또는 어업비용을 전혀 고려하지 않고, 안정적인 해양환경을 가정하고 있어 해양상태가

170) *Ibid.*, 제6조 7항.

171) M.B Schaefer, "Some Considerations of population Dynamics and Economics in Relation to the management of the Commercial Marine Fisheries," *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*(J.F.R.B.C), Vol 14, No.5(September, 1957), pp.671~673.

172) 박구병, "한국명태어업사", 부산수산대학교 논문집, Vol.20, 1976, 31쪽.

나쁠 때는 어업자원이 과도개발 상태에 있게 되며, 자원의 혼획을 무시하고 있다는 점에서 수정 및 보완이 필요하다. 또한 정확한 MSY를 계산하기가 어렵고 복수어종의 합리적 관리목표로는 적합하지 않다는 점, 그리고 어업인의 이윤추구라는 경제적 이해관계를 도외시키고 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있다.<sup>173)</sup>

MEY는 1950년대에 접어들면서 등장한 이론으로 생물학자의 독무대에 도전하기 위해 경제학자들은 상업적어업의 경제적 목적은 최대 순경제적생산의 달성임을 강조하고 MSY이론이 경제적 이해관계를 무시하고 있다는 문제점을 보완하기 위하여 어업자원에 대한 인간의 최적이용의 문제를 경제학적 관점에서 접근하는 방법으로 자원의 효율적 배분과 최대 경제적 이익을 달성할 수 있는 어획량을 산출하여 생물학적 남획은 물론 경제적 남획도 방지할 목적으로 제시된 어업자원 관리방법이다. 그러나 이 이론도 가격 및 비용구조가 시기에 따라 국가마다 다르고, 그 차이가 큰 경우에 공통 관리기준으로 사용하기가 곤란하다는 단점이 있다.

OSY라는 용어는 일찍이 1958년 공해생물 자원의 어획과 보존에 관한 협정 제2조에 사용되었다. OSY개념은 미국에서 사용되어 1975년에 OSY개념에 대해 많은 심포지움이 열리기도 했다. 이러한 OSY개념은 MSY 및 MEY가 가지는 문제점을 해결하기 위하여 MSY를 수정한 것으로 경제적, 사회적, 정치적, 환경적 및 기타요인 등을 고려하여 국가에 가장 큰 이익을 제공할 수 있는 어업생산량을 의미한다. 따라서 어떤 요소가 어떤 방향으로 영향을 미칠 것인가 하는 것이 중요한 관건이 된다. 이 이론은 그러나 인간욕구의 제 요인을 고려하는 측면에서는 이상적이나 현실적으로 객관적인 기준이 되기 어렵다는 단점이 지적되고 있다.<sup>174)</sup>

위에서 살펴본 3가지 자원관리기준은 그 대상이 되는 어업자원 및 어업의 사회경제적 여건에 따라 각기 다르게 적용될 수 있다. 예를 들면, 자원이 고갈위기에 처한 어업의 경우나 수산물 공급의 최대가 목표라면 MSY기준을 선택해야 할 것이고 어떤 특정지역의 특정어업자의 경제적 이익을 극대화시키는 것이 목표라면 MEY기준을 선택해야 할 것이다. 또한 상업적 이익뿐만 아니라 심미적 이익의 추구가 목표라면 어업관리의 기준은 OSY가 적용될 수

173) P A Larkin, "An Epitaph for the Concept of Maximum Sustained Yield," *Transactions of the American Fisheries Society*, Vol 106, No.1, 1977, pp.1~2.

174) 박구병, 전계논문, 35쪽.

있을 것이다. 그리고 추구하는 목표가 복합적인 경우에는 자원관리의 단계에 따라 그에 적합한 기준을 선택하여 점진적으로 목표를 달성하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 총 허용어획량(Total Allowable Catch: TAC)이란 생물이 갖는 재생산력을 고려한 생물학적 어획량(Allowable Biological Catches: ABC)을 근거로 행정적·경제적 또는 사회적 상황을 고려하여 최종적으로 결정하는 어획량의 상한을 말한다.<sup>175)</sup> 따라서 TAC제도는 원칙적으로 개별어종(단일어종)에 대한 연간 총 허용어획량을 정하여 그 한도 내에서만 어획을 허용하고 어업자의 참여여부 및 어업방법에 대해서는 어업자 자신에게 맡기는 자원관리 제도이다. 이러한 TAC제도는 국제 어업관리에서 처음 적용되었는데 그 이유는 제한된 범위 내에서 관리규제가 이루어질 수밖에 없는 국제 어업관리기구의 특성상 전통적인 어업 투입요소 즉, 어획노력량에 대한 규제보다는 어획량 규제가 용이하고 객관적이기 때문이다. TAC는 이러한 국제 어업관리 시 어획량을 규제하는 수단으로 도입된 것으로, 1930년 미국과 캐나다의 넙치어업<sup>176)</sup>에 처음으로 도입된 이래 현재까지 주요 자원관리방법으로 널리 이용되고 있다. 특히 200해리 배타적경제수역이 국제 어업체계의 주된 관리제도로 정착되면서 각 연안국들이 관할수역 내의 자원관리수단으로 TAC제도를 적극 도입·적용하기 시작하였으며, 현재 전 세계 주요 연안국들은 TAC제도를 기본 축으로 하고 어장 및 조업시기 제한 등을 보조적 수단으로 어업자원을 관리하는 혼합관리방식을 채택하고 있는 것이 일반적인 추세이다.

이러한 관점에서 볼 때 동 제도는 총 허용어획량의 할당방법 즉, TAC를 개별적으로 할당하느냐의 여부에 따라 총 어획량할당제도(total catch quota system), 개별어획량할당제도(IQ: Individual quota) 및 양도성개별어획량할당제도(ITQ: Individual transferable quota) 등으로 구분될 수 있다.<sup>177)</sup>

175) 이상고, “TAC의 경제적 비효율성 및 자원관리적 문제점과 TAC설정의 단계적 시행방향”, 수산계(서울, 한국수산회, 1996년 4/5월호), 17쪽.

176) 태평양 넙치 수산자원 보존협약(IPHC)은 1923년 3월 체결되어 1924년 10월에 발효되었다. 전문 5개조와 부속서로 구성된 본 협약은 그 후에도 넙치 생물량의 감소로 미국과 캐나다 두 정부는 이를 구현하는 데 추가적인 힘을 주기위해 새로운 협약을 여러 차례 개정했다(1931년 일부개정, 1937년에 전부개정, 추가개정 1953년, protocol in 1979년, 1982년 Act). 그리고 최대지속적생산량의 이론을 처음 국제적으로 실행하고 성공시킨 조약이다.: 「日米加漁業條約의 解説」, *supra* note 17, p.18.

177) 이러한 TAC 제도의 QMS(Quota management System)에 대한 연구는 일찍이 1950년대 후반 기부터 1960년대, 그리고 1970년대에 걸쳐 수산경제학자들(Gordon, 1954. Turvey, 1964.

이 중 총 어획량할당제도는 미국에서 처음 채용한 방식으로 그 기본개념은 누구도 어업을 할 수 있으나(자유참여), 자원유지를 위하여 어종 또는 어종군(group)마다 총 허용어획량을 정하여 총 어획이 그 수준에 도달하면 전면적으로 어업을 정지시키는 것이다. 즉, TAC를 정하고, 어업에 자유참여하며, 올림픽방식으로 조업하게 하는 쿼터시스템이다. 그리고 이러한 총 어획량할당제도의 단점을 보완하고자 IQ제도 및 ITQ제도가 개발되었으며, 이들 각 제도의 발전배경 및 특징을 보면, 우선 초기의 TAC제도는 올림픽방식으로서 경쟁적 조업으로 인하여 경제적 비효율성 초래, 어기의 단축 등 문제점이 많았고 이를 해결하기 위한 수단으로 TAC를 국별로 할당하고 다시 이를 어업자에게 할당하는 제도가 도입되었다.

둘째로, 유엔해양법협약이 대두되면서 연안국들이 자국 관할수역 내의 잉여어업자원을 원양어업국에 배분할 때 TAC를 정하고 자국이 이용하지 않는 자원에 대해서는 할당하도록 하였다. 이러한 국제법에 의한 할당량 어업제도의 도입은 연안어업국의 관할수역 내 잉여어업자원에 대한 배타적 이용에서 점차 국가 간 어업협정을 통한 원양어업국의 자원이용을 가능케 한 견인차 역할을 하였다.

셋째로, 200해리 배타적경제수역을 1970년대 후반부터 각 연안국들이 선포하면서 자국 관할수역 내의 어업자원 관리수단으로 TAC제도를 도입하여 적용하기 시작하였고, 국가 간 할당량 어업제도는 자국 연근해어업으로 확산되기 시작하였다.<sup>178)</sup> 이러한 개별할당량제도는 일차적으로 어선별, 어업자별 할당방식인 양도가 불가능한 개별어획량할당(IQ)제도로 발전하였다. 이러한 IQ 제도란 주어진 어기와 어장, 어종에 대하여 개별어업자에게 주어진 어획량에 대한 어획권을 부여하는 제도이다. 동 제도는 총 어획량제도에서 올림픽방식의 경쟁적 조업을 제거함으로써 어업인의 해상안전을 도모할 수 있고, 총 어획량제도에서 할당량만을 채우기 위하여 시장가치가 높은 어획물만 취하고

---

Christy, 1973)에 의해서 전개되었으며. 1970년대 후반에 들어 이에 대한 이론적 구축과 제도적 실행이 가능 해졌다(Peter H. Pearae and Cart J. Walters. 1992). 이와 같은 QMS의 어업관리의 이론적 발상은 기존의 생물학적 관점의 MSY(최대지속적생산량)이론에 경제학적인 관점을 가미한 MEY(최대경제적 생산량)이론(Gordon 1954)이 개발되어 혼용되면서 TAC 제도에 접목되었고 체계화된 어업관리이론으로 발전하였다(Christy 1973). 그리고 QMS의 어업관리 이론은 다시 수산경제이론에 접목되어 보다 실제적인 어업생산의 관리이론으로 발전되어 제도적 어업관리의 한 형태로 자리 잡게 되었다(Pearce 1979).: 이상고, 전개논문, 112쪽.

178) 주문배, 전개서, 255쪽.

다른 혼획 어획물은 버리는 선별행위를 어느 정도 방지할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 할당받은 어획량의 양도가 불가능하여 보다 효율적인 어업자에게 어업을 허용함으로써 경제적 효율성을 높일 수 있는 경제적인 측면이 미약하여 이에 따라 이의 보완책으로 ITQ제도가 거론되었다.

ITQ제도의 기본이론은 어업자원의 이용에 대한 배타적 재산권의 적용으로 시장원리에 입각한 어업행위의 자발적인 관리규제를 통하여 어업문제를 해결하고자 하는 것으로, 어업자 개인별로 어획량을 할당하고, 주어진 어기 내에 할당된 어획량을 소진하지 못하는 경우에 다른 어업자에게 양도할 수 있는 제도를 말한다. 즉 어획할당량의 개인 간 양도가 가능하게 함으로써 수산자원이용권을 개인의 재산권 화하여 어업인의 자발적인 자원관리를 이루고, 자원이용의 경제적 효율성을 달성하는데 목적이 있다. 이러한 할당관리제도 (Quota Management System; QMS)는 1970년대부터 1980년대 들어서 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 아이슬란드, 네덜란드, 영국, 포르투갈, 호주 등 OECD 회원 어업국을 중심으로 할당량을 양도할 수 있는 양도성 개별어획량할당 (ITQ)제도로 발전되었다.<sup>179)</sup>

## (2) 총 허용어획량의 산출과 잉여량의 배분

EEZ 내의 어업자원 보존·관리 및 개발·이용에 관하여 연안국이 행사할 수 있는 주권적 권리와 함께 의무의 일반적인 내용은 유엔해양법협약에 규정되어 있다.<sup>180)</sup> 여기서 연안국이 행사할 수 있는 주권적 권리 외에 연안국은 자국이 이용 가능한 최선의 과학적 증거를 고려하여 남획으로 인한 생물자원의 유지가 위태롭게 되지 않도록 적절한 보존·관리를 통하여 어종별 TAC를 결정하여야 할 의무와 함께 어업자원의 최적 이용 목표인 최대지속적인 생산량 (MSY)을 달성하도록 노력해야 할 의무를 규정하고 있다. 동시에 그러한 의무를 이행하고 목표를 달성할 수 있도록 국제수산기구를 통하여 협력할 의무도 부과하고 있다. 이러한 추세에 맞추어 연안국은 EEZ 내에서 해양생물자원의 보존규정(협약 제61조)을 침해하지 아니하고 해양생물자원에 대한 자국의 어획능력을 결정하고 전체 허용어획량을 어획할 능력이 없는 경우에는 자

179) 이상고, 전계논문, 113쪽.

180) 유엔해양법협약 제61~제73조에서 규정하고 있다.

국의 총 허용어획량(TAC)을 결정하고 총 허용어획량에서 자국이 어획할 수 있는 어획 능력 분을 공제하고 남은 잉여분에 대하여 타국의 입어를 허용하고 있다. 이 경우 연안국은 다른 국가의 입어를 허용함에 있어서 모든 관련 요소를 고려하여야 하며 특히 그 수역의 생물자원이 연안국의 경제와 그 밖의 국가이익에 미치는 중요성과 내륙국의 권리 및 지리적 불리국의 권리의 규정<sup>181)</sup>과 잉여자원의 어획에 관한 소지역 내 또는 지역 내 개발도상국의 요구 등 소속 국민이 그 수역에서 관습적으로 어로행위를 하여 왔거나 어족의 조사와 식별을 위하여 실질적인 노력을 기울여 온 국가의 경제적 혼란을 극소화할 필요성을 고려하여야 한다. 또한 배타적경제수역에서 어로행위를 하는 다른 국가의 국민은 연안국의 법령에 의하여 수립된 보존조치와 그 밖의 조건을 준수해야한다는 조건으로 다른 국가의 입어를 허용하고 있다.<sup>182)</sup>

이 경우 상기한 내륙국의 권리 및 지리적 불리국의 권리의 규정은 연안국의 경제가 EEZ의 생물자원개발에 크게 의존하고 있는 경우에는 적용되지 않는다.<sup>183)</sup> 이와 같이 연안국이 조업국의 입어를 허가하고 입어허용량을 배분

181) 내륙국(內陸國:land locked country)제69조 및 지리적 불리국(地理的 不利國: geographically disadvantaged States)제70조의 권리(權利); 제62조 제3항에서는 입어할당의 고려요소를 열거함에 있어 제69조 및 제70조에서 규정하고 있는 내륙국과 지리적 불리국의 입어를 첫 번째로 규정하고 있다. 여기서 내륙국(內陸國: land locked country : LLC )이란 물론 해안선이 없는 국가를 말한다. (협약 제124조 제1항 a호) 그리고 지리적 불리국 (地理的 不利國: geographically disadvantaged States : GDS)이란 폐쇄해나 반폐쇄해에 접한 국가를 포함하여 연안국의 지리적 여건이 지극히 불리하여 그 국가의 전체 인구나 그 일부의 국민의 영양상 목적을 위한 적절한 어류(魚類)의 공급을 그 지역 (또는 소지역)내에 있는 다른 국가의 EEZ의 생물자원에 의존해야 하거나, 자국의 EEZ를 전혀 갖지 못한 국가를 말한다(협약 제70조 제2항). 내륙국과 지리적 불리국은 "동일한 소지역 또는 지역의 인접 연안국"의 EEZ 내에서 관련국가의 지리적, 경제적 여건을 적절히 참작하여 잉여어획량의 개발에 "형평에 맞는 조건으로" 내륙국과 지리적 불리국이 참여할 수 있는 권리를 갖는다.(협약 제 69조 제1항, 제70조 제1항).

182) 유엔해양법협약 제62조 4항: 이러한 법령은 이 협약에 부합하여야 하며 특히 다음 사항에 관련될 수 있다. (a) 어부에 대한 조업허가, 어선과 조업장비의 허가(이러한 허가조치에는 수수료나 다른 형태의 보상금 지급이 포함되며 개발도상 연안국의 경우 수산업에 관한 금융·장비 및 기술분야에 있어서 적절한 보상으로 이루어질 수 있다). (b) 어획가능한 어종의 결정 및 어획할당량의 결정(특정한 어족, 어족의 무리, 또는 특정기간동안 어선 당 어획량 또는 특정기간동안 어느 국가의 국민에 의한 어획량으로 산정되는 어획할당량), (c) 어로, 어로수역, 어구의 종류·크기 및 수량, 그리고 사용 가능한 어선의 종류·크기 및 척수의 규제, (d) 어획 가능한 어류와 그 밖의 어종의 연령과 크기의 결정, (e)어선에 대하여 요구되는 정보(어획량과 어업활동 통계 및 어선위치 보고 포함) (f) 연안국의 허가 및 통제에 따른 특정한 어업조사계획의 실시요구와 이러한 조사(어획물의 견본 작성, 견본의 처리 및 관련 과학 조사자료 보고를 포함) 실시의 규제, (g) 연안국에 의한 감시원이나 훈련원의 어선에 대한 승선배치, (h) 이러한 어선에 의한 어획물의 전부나 일부를 연안국의 항구에 내리는 행위, (i) 합작사업이나 그 밖의 협력약정에 관한 조건, (j) 연안국의 어로조사 수행능력 강화를 포함한 인원훈련과 어로기술의 이전조건, (k)시행절차이다.

하는 구체적인 규범은 당해 조업국과의 협정에 의해 결정된다. 즉 입어허가의 조건과 입어료 등을 정하는 연안국의 국내법령과 규칙에 따라 규율된다. 입어허용량 배분에 관한 협상 과정에서 연안국이 어업 이외의 국익에 관한 사항을 개입시킬 수 있는가의 여부에 대하여 유엔해양법협약은 아무런 규정을 두고 있지는 않다 그러나 협상과정에서 자연히 정치·경제·사회적 문제가 개입되는 것이 현실이지만 입어를 어느 국가에게 허락하는가를 선택함에 있어서 자국에 가장 보탬이 되는 국가를 선택할 수 있는 권한이 연안국에게 부여되어 있다.<sup>184)</sup>

이와 같이 EEZ체제 하에서의 연안국과 조업국사이의 잉여량에 대한 배분 할당어업은 동북아 지역에서도 예외가 아니다. 1994년 11월 유엔해양법협약이 발효됨에 따라 중국과 일본이 EEZ를 선포하고 우리나라도 1996년 9월에 EEZ를 선포하였다. 이에 따라 이들 국가와의 어업관계를 새롭게 정립하기 위하여 3국 어업협정을 체결하는 계기를 마련하였으며 이 협약에 의하여 상호입어제도 시행 등 EEZ체제에 따른 국제 어업질서의 정착을 위해서 연안국이 공조하여 TAC를 상호 협동하여 관리하는 협동관리체계(Co-management system)로 나아 가야할 것이다.<sup>185)</sup>

### 3. 불법어업 단속을 위한 임검권의 강화

#### (1) 연안국의 어업자원보존법의 제정

배타적경제수역에서 어로행위를 하는 다른 국가의 국민은 연안국의 법령에 의하여 수립된 보존조치와 그 밖의 조건을 준수한다는 유엔해양법의 제62조 제4항에 따라 타국의 어선은 연안국의 법령으로 확립된 자원 보존조치와 기타의 조건을 준수해야 한다. 이에 따라 연안국에 의해서 제정된 어업자원보

183) 유엔해양법협약 제71조.

184) 실제적인 실행과정에서 자국의 정치적인 현실로는 선거가 있는 해에는 입어권을 남발하는 예가 많다.: William T. Burke, *supra* note 13, p.217.; 해양수산부, 「신 어업협정이 수산물교역에 미치는 영향과 대응방향」, 협성대학교(주 연구기관), 2001. 38쪽.

185) 상호입어제도는 원칙적으로 TAC에 기초하여 시행되는 것으로 한·중·일 3국은 협정을 통하여 이 문제를 해결하고 있으나 중국의 불법조업문제가 장애요인으로 작용하고 있다.

존법은 일반적으로 배타적경제수역 내에서 조업하는 외국인과 외국어선에 대한 단속 법령으로 무허가어업, 입어료 납부의 불이행, 어기·어장·어구·어종에 대한 금지사항 위반, 조업 보고의 불이행, 불법어획물의 선내 은닉과 같은 불법어업 행위에 대한 감시·임검·나포·처벌 등에 관한 규정을 두고 있다.<sup>186)</sup> 그런데, 이러한 규정은 「유엔해양법협약」의 기본원칙을 일탈할 수 없다. 단속 과정에서 가장 중요하고 기본적인 단계는 감시와 감독이다. 이것은 어선에 대하여 직접적인 단속조치를 취하기 위한 근거로서의 기본 정보이기 때문이다. 그러나 배타적경제수역의 면적이 영토와 인구에 비하여 지나치게 광대하여 개발도상국 국가나 남태평양의 도서국가들은 단속 능력이 불비하여 효율적인 단속이 행해질 수 없거나, 기대되는 이익에 비하여 과다한 비용이 소요됨으로써 비경제적인 경우가 있다.

배타적경제수역제도를 도입하는 초기에는 관할수역의 확대에 맞추어 효과적인 단속활동을 전개할 수 있도록 연안국은 단속 인원을 증원하고, 선박이나 항공기 등의 단속 장비를 확충하기도 하며, 인근 연안국과의 협력을 통하여 필요한 단속 능력을 보완하기도 하지만 능력이 부족한 일부 도서국가는 선진 외국에 용역을 주는 방법도 강구할 수가 있다. 그리고 다음과 같은 내용의 규칙을 제정하여 어구·어선으로 하여금 그 이행을 강제하기도 했다.<sup>187)</sup>

① 입어허가가 없는 어선에 대한 배타적 경제수역 입역 금지 ② 통과 어선에 대한 지정항로 통항 의무의 부과 ③ 입 출역(入出域) 및 정기적 위치보고 의무의 부과 ④ 통과 어선에 대한 어구 격납의무의 부과 ⑤ 항해 및 조업 중 자동위치발신기(VMS) 작동 의무의 부과 등을 하고 있다. 그러나 배타적경제수역 200해리는 워낙 광범위하여 선진국들도 완전히 Cover하기에는 무리가

186) 제73조 연안국법령의 시행: 1. 연안국은 자국 EEZ의 생물자원 이용에 관한 주권적 권리를 행사함에 있어서 자국 법령의 이행을 보장하기 위하여 승선·임검·나포 및 사법 조치 등의 필요한 법령 집행권을 갖는다(제73조 1항). 2. 나포된 선박과 체포된 선원은 보석금 또는 보석금 예치 후 즉시 석방되어야 하며(동 제2항) 3. 관계국의 동의 없이는 금고 등의 체형을 부과할 수 없고(동 제3항) 4. 외국선박을 억류한 경우에는 연안국은 당해 선박의 기국에 즉시 통고할 의무가 있다(동 제4항).

187) 한국의 「배타적경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적권리의 행사에 관한 법률」의 주요 구성 내용 ; ① 외국인에 대하여는 어업협정이 이 법에 우선하여 적용(제3조). ② 특정 금지구역에서의 어업활동 금지(제4조). ③ 어선별 어업허가 및 입어료의 납부(제5조, 제7조). ④ 어업허가의 기준 국가 간의 합의, TAC, 어업 및 어선의 규모 등(제6조). ⑤ 시험·연구목적의 포획·채취 승인 및 수수료 납부(제8조, 제9조). ⑥ 해상전재금지 및 ⑧내 항구에의 직접양륙 금지(제11조, 제12조). ⑦ 대륙붕의 정착성어종 및 소하성어류의 보존·관리(제14조, 제15조). ⑧ 법령위반 선박에 대한 사법절차 등 정선명령·승선·검색·나포 및 체형 금지원칙(제23조). ⑨ 불법어업 행위자에 대한 벌칙(제17조~제21조).

있다.

## (2) 불법어업의 단속을 위한 점검과 추적권 강화

연안국은 배타적 경제수역의 생물자원을 탐사 개발·보존 및 관리하는 주권적 권리를 행사함에 있어서, 이 협약에 부합되게 채택한 자국의 타국 입어에 관한 수산자원 보호법령<sup>188)</sup>을 준수하도록 보장하고 불법어업을 단속하기 위하여 승선·검색·나포 및 사법절차를 포함하여 필요한 법령집행 조치를 취할 수 있게 하고 있다.<sup>189)</sup> 불법어업은 주로 타국의 어선이 연안국의 허가를 받지 않고 연안국의 EEZ를 침범하여 조업하는 행위가 주류를 이루고 있으나 연안국의 허가를 받고 조업을 하는 경우에도 금지어종 및 허가받은 구역 외 금지수역을 침범하여 불법조업하는 행위, 금지어구를 사용하는 행위(FAD), 조업기간을 지키지 않는 행위, VMS(선박감시장치)를 작동시키지 않거나 고장나게 하는 행위, 옵서버 승선 및 활동을 방해하는 행위, 어획물의 조업수역 및 어종, 톤수의 허위기록과 조업일지의 미 작성 등 관련국 법령을 준수하지 않는 행위들을 말한다.

특히 키리바시해역에서 자스민 1호가(1998.6) EEZ를 침범하여 불법조업 중 나포되어 탈출한 사건이 있고, 2000년 3월 러시아수역에서 입어조업을 하였으나 연안국의 관련 규정을 위반한 북양트롤 어선 3척 억류 사건과 동년 12월 냉동운반선 아도니스호 억류 및 트롤어선 6척 회항사건 사건 등 오만과 뉴질랜드, 아르헨틴 등에서 불법조업으로 단속된 사례가 있다.<sup>190)</sup> 최근에는 남태평양 FFA수역에서 참치선망의 불법어구(FAD)사용이 문제가 되어 IUU어업 지정 예정국으로 낙인찍힌 불명예스러운 사례가 있다. 이러한 불법어업을 단속하기 위하여 점검하는 과정에서 나포된 선박과 승무원은 적절한 보석금이나 그 밖의 보증금을 예치한 뒤에는 즉시 석방되며 배타적경제수역에서 어업법령 위반에 대한 연안국의 처벌에는 금고 또는 다른 형태의 체형이 포함되지 아니한다. 외국선박을 나포하거나 억류한 경우에는 그 연안국은 적절한 경로를 통하여 취하여진 조치와 그 후에 부과된 처벌에 관하여 기국

188) 한국의 「배타적경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적권리의 행사에 관한 법률」.

189) 유엔해양법협약 제73조 1항.

190) 해양수산부KSGP 연구개발사업연구보고서, 「국제어업분쟁 해결제도에 관한 연구」, 2002, 173~179쪽.

에 신속히 통고하도록 되어 있다.<sup>191)</sup>

또한 각국은 IUU어업 퇴치를 목표로 IUU어업 예방·방지·제거를 위한 국제 행동계획(IUU-IPOA)<sup>192)</sup>을 승인하고 3년 이내에 국가행동계획(NPOA)발전시켜 국가책임으로 실행하도록 하였다. 그 제제 조치의 일환으로 자국 관할 하에 있는 국민에 의한 IUU어업에 의한 제제조치가 IUU어업을 효과적으로 예방·방지·근절하고 위반자들로부터 불법어업으로 얻은 이익을 박탈할 만큼 충분히 엄격함을 보장하기 위하여 회사의 책임자와 선장의 면허취소 등 행정벌 제도와 민사 제재제도를 일관되고 투명하게 적용하여야 하며 국가는 그 어업에 대하여 시작부터 양육지점과 최종 목적지까지 포괄적이고 효과적인 감시·통제 및 검색(MCS)을 행한다.<sup>193)</sup> 한편 한국연안에서 중국어선들의 불법조업이 성행하고 있는바 중국어선에 의한 불법조업 단속에 대하여는 장을 달리하여 제5장에서 기술한다.

191) 유엔해양법협약 제73조 2~4항 .

192) 국제행동계획(The International Plan of Action)은 유엔식량농업기구(FAO)에서 「책임있는 수산업규범」이 설정한 목적과 구조 하에서 여러 가지 국제행동계획 마련하였다. 그것은 「연승어업에 의한 바닷새의 우발적 포획에 관한 국제행동계획(The International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries)」, 상어의 보존관리를 위한 국제행동계획(The International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks), 「어획능력 관리를 위한 국제행동계획(The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity)», IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and unregulated Fishing)등 모두 4가지가 있다. IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and unregulated Fishing)은 제23차 FAO 수산위원회 (COFI)에서 제기되었던 요구에 부응하기 위해서 책임있는 수산업규범의 테두리 안에서 채택되어진 문서이다. 2000년 5월 호주 시드니에서 개최되었던 전문가회의에서 작성된 초안은, 2000년 9월과 2001년 2월 로마 FAO 본부에서 개최된 기술협의회의에서의 논의의 기초가 되었으며, 드디어 2001년 3월 FAO총회에서 IUU 어업에 관한 국제행동계획을 채택하게 되었다.

193) IUU-IPOA 제24조: 국가는 다음을 포함하여 어업에 대하여 그 시작부터, 양육지점과 최종 목적지까지 포괄적이고 효과적인 감시, 통제 및 검색을 한다. 선박에 대한 허가제도를 포함하여 수역 및 자원에 대한 접근을 위한 제도들의 개방 및 이행, 모든 선박의 기록 및 선박에 대한 관할에 따라 어업을 하도록 허가받은 현재의 소유자 및 운영자에 대한 기록의 유지, 자국 관할 하에 있는 선박의 선박감시체계 (VMS)장착을 의무화하는 것을 포함하여 국가적, 지역적, 국제적 표준에 따라서 적절한 경우 선박감시체계(VMS)를 이행, 자국 관할 하에 있는 선박에 대한 옵서버 승선을 의무화하는 방안을 포함하여 국가적·지역적·국제적 기준에 따라서 적절한 한 경우 옵서버 프로그램이 행, MCS 운영에 관련된 모든 사람에 대한 훈련과 교육을 실시, IUU어업을 예방·방지·제거할 능력을 최대화하는 방법으로 MCS 운영을 계획하고 기금조성을 실시한다.

## 제4절 소결

제2차 세계대전 이후부터 제1~3차까지 유엔해양법회의를 거쳐 오면서 각국 및 각 그룹에 의하여 어업문제와 배타적경제수역에 대하여 많은 제안이 있었는데, 특히 미국의 어업문제에 관한 제안과 케냐의 배타적경제수역 안이 주류를 이루어 1977년 제6회기에 통합초안이 작성되고 통합초안 제1수정안을 거쳐 제9회기 제2수정안의 성립으로 비공식 조약안이 성립되었다. 1981년 제10회기에서 조약안으로 공식화되어 1982년 제11회기를 최종회기로 선언하고 조약이 채택되어 1994년 유엔해양법협약이 발효되었다. 이러한 장기간에 걸쳐 성립한 유엔해양법협약은 제5부 배타적경제수역 편에서 연안국은 생물자원에 대한 주권적 권리와 의무를 갖고 다른 국가의 권리와 의무를 적절히 고려하도록 하고 있다(동 협약 제56조 1항). 동 협약에서 부여된 권리는 배타적어업수역에 대하여 국제관습법에서 갖게 되는 권한보다 연안국에게 일반적으로 더 광범위하게 권한을 주어 전통적인 국제어업제도에 대한 혼란을 초래하였다.

이에 따라 연안국은 경제수역 내 생물자원의 보존과 이용에 관한 주권적 권리를 가지고 자국이 이용 가능한 최선의 과학적 증거자료를 기초로 하여 남획으로부터 배타적경제수역에서 생물자원의 유지가 적절한 보존·관리조치를 통하여 최대지속적생산량을 유지할 수 있는 수준으로 허용어획량을 결정하고 생물자원의 최적이용 목표 달성을 전제로 그 잉여량에 대해서만 다른 국가의 입어를 허용하도록 규정하고 있다. 그러나 허용어획량의 결정과정에서의 문제점은 자국의 어획능력 분을 초과하는 잉여량의 결정이 연안국의 경제적 사정이나 정치적 문제로 인하여 자의적 재량권에 속하게 됨으로써 객관성을 갖지 못하게 된다는 것이다. 급기야는 연안국이 자국의 이익을 위하여서는 자국의 어획능력을 조작하여 잉여량을 축소하고 타국의 입어에 대해서는 어장의 황폐화 등 감소된 어업자원을 회복하기 위한 조치라는 이유를 핑계로 결정할 수 있기 때문에 연안국의 잉여량에 대한 타국의 입어 보장 의무는 별 의미가 없다고 본다.

연안국의 이러한 조치에 대하여 유엔해양법협약은 어획허용량의 결정과 보존·관리에 관한 분쟁이 발생할 시에는 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차를 수락할 의무를 배제하고 있으며 배타적경제수역에서 생물자원의 보존·

관리의무를 명백히 위반한 경우, 다른 국가의 요청을 자의적으로 거부한 경우, 연안국이 존재한다고 선언한 잉여분의 할당을 자의적으로 거부하였다는 주장에 관한 분쟁의 경우에만 강제조정예 부탁할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 어떠한 경우에도 조정위원회는 그 재량권으로써 연안국의 재량권을 대체할 수 없으므로 조정위원회의 보고서는 적절한 국제기구에 전달할 수 있을 뿐으로 분쟁이 일어날 가능성은 거의 없다.

이는 “억제의 원칙”을 배경으로 북태평양어업조약을 채택하여 일본의 북양 진출을 저지한 미국과 캐나다가 제1차 유엔해양법회의에서의 실패를 극복하고 6년간에 걸친 제3차 해양법회의를 위한 준비회의에서부터 철저한 계획과정을 거쳐 1974년 본격적인 협상을 개시하여 어종별 회유 특성에 기초를 둔 자원 관리방식을 제안하였다. 제안 내용으로는 어류를 정착성·연안성·소하성·고도회유성어종으로 분류하여 정착성·연안성·소하성어류의 개발과 관리권은 연안국에 귀속시키고 고도회유성 어종은 국제수산기구에 의하여 관리하도록 한다는 것이다. 이와 관련된 조문에서도 관련 조업국의 경제적 혼란을 최소화하면서 채산성을 가지지 못할 정도로 까지 제한해 나간다는 장기적인 목표를 설정하였다.

미국은 합법적으로는 어업협정을 체결하고, 과학적 조사를 실시하고, 모라토리엄을 선언하고, 때로는 통상압력을 감행하며, 해양학자, 과학자, 정치가, 법률가, 환경론자와 환경단체 등을 총 동원하여 합리적인 이론을 수립하여 여론을 환기시키고 소기의 목적을 달성해 가고 있다.

## 제3장 동북아시아의 양자어업협정

신 국제 어업질서의 특징인 EEZ제도의 등장은 마주하는 국가들 사이에 400해리 미만인 경우에는 인접국과 경계확정 문제를 야기했다. 이와 같은 경계확정 문제는 정치적으로나 법적문제 또는 국민 정서상으로 복잡하고 민감한 문제를 내포하고 있어서 타결에 많은 시간을 소요하게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 경계확정 문제의 타결 전까지 임시 잠정조치로써 관련 연안국들이 과도기간 양자 혹은 다자어업협정을 통하여 문제를 해결하기 위한 노력을 했으며 공해어업관리는 소지역, 지역적, 국제지역수산기구가 관리하는 형태로 변화하게 되었다. 그러므로 본 장에서는 양자어업협정의 확산에 대하여 알아보기로 한다.

### 제1절 근해어장을 둘러싼 양자어업 협정의 확산

1982년 12월 유엔 해양법협약이 채택되고 1994년 11월 발효됨으로 인하여 해양법에서 규정된 새로운 수역제도의 채택이 불가피하게 됨에 따라 동북아 3국인 한국, 중국, 일본은 각기 유엔해양법협약을 비준하고 그에 부합하게 분야별 국내법을 제정했으며 새로운 해양법 질서에 부응하기 위하여 일련의 조치들을 취하게 되었다. 바다의 헌장이라는 유엔해양법협약은 국제해양질서에 엄청난 변화를 가져와 영해를 12해리로 하고 영해기선으로부터 200해리 EEZ라는 새로운 제도를 도입하게 되었다. 또한 대륙붕제도를 근본적으로 변화시키고 심해저를 인류의 공동유산으로 하여 국제기구인 심해저위원회에서 관리하게 되었다.

여기에서 가장 문제가 되는 것은 내수, 영해, 공해라는 3원 수역체제에서 새로운 수역체계인 200해리가 추가되어 내수, 영해, 배타적경제수역, 공해라는 4원체제가 등장함으로써 동북아 해역에서 많은 문제점을 발생시킬 소지를 안게 되었다. EEZ의 범위는 영해기선으로부터 200해리를 초과할 수 없게 한정되어 있으나 한일·한중·중일 모두 인접국 또는 대항국으로 직선거리가 400

해리를 초과하지 못하기 때문에 경제수역 선포로 인한 중복수역 발생으로 외교적, 정치적으로 많은 부담을 가지게 되었다. 이에 관해서 유엔해양법협약은 제74조 제1항에서 경계획정은 공평한 해결에 이르기 위하여 국제사법재판소 규정 제38조<sup>194)</sup>에 언급된 국제법을 기초로 하여 합의에 의하여야 한다. 그러나 공평 또는 형평한 해결이 무엇을 가리키는지 대단히 어려워 합의가 되지 않는 과도기적 기간 동안은 실질적 잠정약정을 체결하여 사용할 수 있도록 하였고 이러한 잠정약정은 최종적 경계획정에 영향을 미치지 아니한다(동조 제3항). 따라서 한·중·일 3국은 EEZ와 대륙붕의 경계획정까지는 많은 시간을 요하므로<sup>195)</sup> 과도기적인 기간 동안 잠정약정을 체결하여 가상경계선 이내를 관리하여야 하는 부담을 안게 되었다. 경계획정 이전에 어업협정 체결과 관련법제 현황에 대하여 살펴본다.

## 1. 해양법체제 수용을 위한 한·중·일 3국의 관련법제 입법현황

첫째, 대한민국은 1996년 1월 29일 유엔해양법협약을 비준하고 1977년에 제정된 영해법을 「영해 및 접속수역법(1995.12.06)」으로 개칭하여 시행하다가 2011년 전문을 개정하여 사용하고 있다. 동법 제1조 단서에 근거하여 영해법 시행령 제3조에서 대한해협 서수로의 일정부분(부산 앞바다)을 3해리로 제한했다. 그리고 동년 8월 8일 「배타적경제수역법」을 제정하여 EEZ의 범위를 영해 및 접속수역법 제2조에 맞추어 영해기선으로부터 200해리 이내를 EEZ수역으로 하고 대향국과 인접국과의 EEZ의 경계획정은 국제법을 기초로 관련국과의 합의에 따라 획정하도록 규정했다.<sup>196)</sup> 그리고 1996년 8월 8일

194) 제38조 1. 재판소는 재판소에 회부된 분쟁을 국제법에 따라 재판하는 것을 임무로 하며, 다음을 적용한다. 가) 분쟁국에 의하여 명백히 인정된 규칙을 확립하고 있는 일반적인 또는 특별한 국제협약. 나) 법으로 수락된 일반관행의 증거로서의 국제관습. 다) 문명국에 의하여 인정된 법의 일반원칙. 라) 법칙결정의 보조수단으로서의 사법판결 및 제국의 가장 우수한 국제법학자 학설. 다만 제59조의 규정에 따를 것을 조건으로 한다. 2. 이 규정은 당사자가 합의하는 경우에 재판소가 형평과 선에 따라 재판하는 권한을 해하지 아니한다.

195) 한·중·일 3국은 1996년 유엔해양법협약을 비준하고 동해, 황해, 동중국해에서 EEZ 및 대륙붕의 경계획정을 위하여 각각 10여 차례의 양자회담을 실시하였으나 각국의 입장차이가 크고 타협의 의지도 별로 없이 20여년의 세월을 허비했다. 그러나 어업회담으로 이 공백을 메우고 있다.

196) 한국의 배타적경제수역법 제2조.

관련법인 「배타적경제수역에서 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」과 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한법률」을 제정하고 1953년 「어업자원 보호법」등을 동일 개정했다.

또한 1995년에는 「해양과학조사법」을 제정하고 「해양오염방지법(1977)」은 「해양환경관리법(2007)」을 제정하여 대체했다.<sup>197)</sup> 그리고 유엔해양법협약 제 287조 제1항에는 동 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁의 해결을 위하여 어떠한 국가도 이 협약의 서명·비준·가입 시 또는 그 후 언제라도 서면 선언에 의하여 국제해양법재판소, 국제사법재판소, 중재재판소, 특별중재재판소 중 어느 하나 또는 그 이상을 자유롭게 선택할 수 있다. 그러나 유효한 선언을 하지 않았기 때문에 중재재판소를 선택한 것으로 본다.<sup>198)</sup> 또한 정부는 2006년 유엔해양법협약 제298조(적용의 선택적 예외) 제1항(a), (b), (c)에 열거된 해양경계획정과 관련된 제15조, 제74조, 제83조의 해석이나 적용에 관한 분쟁 또는 역사적 만 및 권원에 관한 분쟁, 군사 활동에 관한 분쟁, 국제연합 안전보장이사회가 국제연합 헌장에 따라 부여 받은 권한을 수행하고 있는 분쟁에 관하여 구속력 있는 강제절차의 수용을 전면 거부하는 선언서를 유엔사무국에 제출했다.<sup>199)</sup>

197) 한국이 일본과 중국처럼 EEZ와 대륙붕을 하나로 묶어 처리하지 않고 배타적경제수역법만 제정한 것은 1970년 제정한 「해저광물자원개발법」과 그 시행령에서 7개 광구를 설정하여 대륙붕을 규율하고 있기 때문이다: 정해웅, “유엔해양법협약과 동북아해양법질서”, 유엔해양법발효 20주년 기념 심포지엄, 국제해양법학회, 한국해양과학기술원, 2014, 8쪽.

198) 협약 제287조 제1항 및 협약 제287조 제3항.

199) 원문은 다음과 같다. 제목: 「declaration in accordance with Article 298 of the United Nations Convention on the Law of the Sea. (Seoul. 18 April. 2006)」; I have the honour to inform you that the Government of the Republic of Korea makes a declaration in accordance with Article 298 of the United Nations Convention on the Law of the Sea (hereinafter "the Convention"). I have further the honour to notify you of the afore-mentioned declaration, the details of which are as follows: **1.** In accordance with paragraph 1 of Article 298 of the Convention, the Republic of Korea does not accept any of the procedures provided for in section 2 of Part XV of the Convention with respect to all the categories of disputes referred to in paragraph 1(a), (b) and (c) of Article 298 of the Convention. **2.** The present declaration shall be effective immediately. **3.** Nothing in the present declaration shall affect the right of the Republic of Korea to submit a request to a court or tribunal referred to in Article 287 of the Convention to be permitted to intervene in the proceedings of any dispute between other States. His Excellency Kofi A. Annan Secretary-General of the United Nation New York, between other State Parties, "should it consider that it has an interest of a legal nature which may be affected by the decision in that dispute. Prease accept. Excellency, the renewed assurances of my highest consideration. BanKi-moon Minister." <http://www.mofaweb.mofat.go.kr/multi-.nsf/0/7F769EB>

둘째, 일본은 1967년 「외국인어업의 규제에 관한 법률」제정을 시작으로 1977년에 「어업수역에 관한 잠정조치에 관한 법률」을 제정하여 200해리 어업수역을 설정하고 3해리 영해제도를 12해리 영해로 하는 「영해법」을 제정 선포했다. 영해법 제정 당시 소야, 쓰가루, 오스미, 대한해협 동 수로, 대한해협 서 수로를 특정해역으로 지정하고 이 해협에서는 영해 폭을 3해리로 제한했다.<sup>200)</sup> 그리고 동 법을 1996년 「영해 및 접속수역에 관한 법률」로 개정·공포하면서 영해기선 설정에 있어 직선기선제도를 도입하여 동년 7월 5일 동법 시행령을 개정하여 일본연안 전반에 걸쳐 15개 구역에 194개의 기점을 정해 165개의 직선기선을 설정하여 1997년 1월 1일부터 이 제도를 실시했다.<sup>201)</sup> 그리고 1996년 「배타적경제수역 및 대륙붕법」을 제정했다. 동 법은 EEZ와 대륙붕의 경계획정 원칙을 중간선으로 규정하고 있다. 다만, 단서를 두어 중간선 이외의 선에 의한 경계획정도 가능하도록 하였다.<sup>202)</sup>

또한 1996년 유엔해양법협약 비준과 배타적경제수역 선포를 계기로 「배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」 및 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」을 제정했다. 해양과학조사에 관하여는 1996년 국가관할하의 지역에서 해양과학조사를 수행하기 위한 지침을 채택하고 2007년 「해양기본법」과 해양구축물 등에 관한 안전수역 설정 등에 관한 법률을 제정하여 해양경계획정, 해상운송, 해양자원개발, 해양환경보전, 등 해양종합정책을 추진하기로 했으며, 2008년에는 영해 등에서 외국 선박의 항행에 관한 법률을 제정 시행했다. 일본은 1996년 6월 20일 유엔해양법협약을 비준하고 현재까지 유엔해양법협약과 관련된 아무런 선언도 하지 않았다. 또한 협약 제287조에 규정된 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차인 국제해양법재판소, 국제사법재판소, 중재재판소, 특별중재재판소 중에서 선택 선언도 하지 않았다.<sup>203)</sup>

. 2010. 03. 31. 최종방문.

200) 미즈가미 지유기(水上千之), 「일본의 200해리어업수역」, 히로시마법학, 제14권 제4호, 1991. pp.421~470. : 미즈가미, 「일본의 해양법」, 유신당, 1995, pp.61~104.

201) 일본의 직선기선 20여개의 위법성에 대하여 한국정부의 강력한 의의제기가 있었다. : 정장선(농림해양수산위원회 국회의원), 「유엔해양법과 동북아의 신해양질서」, 제215회 정기국회 국정감사 정책자료집(3), 2000. 10, 11쪽.

202) 일본의 「배타적경제수역 및 대륙붕법」 제1조 2항.

203) 미즈가미 지유기(水上千之)著, 楊萬雨譯, 「日本の 排他的經濟水域」, 有信堂, 1999, p.3. : 정해웅 전개논문, 11쪽. : 조동오 외 4명, 「동북아 주요국의 해양관할권 확대전략과 우리나라의 대응 방안」, 한국해양수산개발원, 2008. 30쪽.

셋째, 중국은 1958년 9월 4일에 12해리 영해에 관한 성명을 선포<sup>204)</sup>하고 1992년 「영해 및 연접구법」을 제정하였다. 동법 제2조는 "중국의 영해는 육지 영토에 인접한 일정한 해역인데, 육지 영토는 중국의 대륙, 연해도서, 대만 및 조어도를 비롯한 각 부속도서, 팽호열도, 동사군도, 서사군도, 중사군도, 남사군도 및 기타 모든 중국의 도서를 포함한다"고 규정되어 있다.<sup>205)</sup>

1996년 중국 본토 연안에는 49개의 기점으로 구성된 직선기선을 설정하고, 남중국해의 서사군도(Paracel Islands) 주위에 28개 기점으로 구성된 직선기선을 설정하여 선포했다. 또한 1996년 「섭외해양과학연구관리규정」을 제정하여 해양과학조사의 관할권 범위를 정하고 1998년 「배타적경제수역 및 대륙붕법」을 제정 공포하여 EEZ와 대륙붕 경계획정 방법으로 형평의 원칙을 규정하고 있다. 중국의 배타적경제수역 및 대륙붕법은 "중화인민공화국과 해안을 서로 인접하고 있거나 마주보고 있는 국가가 배타적경제수역과 대륙붕이 중첩된다고 주장하는 경우에는 국제법 기초 위에서 공평원칙에 따라 합의를 하여 경계선을 획정한다"고 규정하고 있다. 그리고 유엔해양법협약 비준과 배타적경제수역 선포를 계기로 1986년 제정된 「어업법」을 2000년과 2004년에 개정하여 중국의 내수, 간석지와 영해 및 배타적경제수역과 중국이 관할하는 일체의 기타 해역에 적용되도록 했으며 1999년 12월 25일에는 1982년의 「해양환경보호법」을 개정했다.<sup>206)</sup>

또한 중국은 유엔해양법협약(1996년 6월 7일)을 비준하면서 EEZ와 대륙붕의 경계획정은 국제법과 형평의 원칙에 따라서, 외국군함이 영해에서 무해통항하는데 대한 자국에게 사전 승인을 받아야 하며, 1992년 2월 「영해 및 접속수역법」 제2조에 열거된 군도와 섬에 대한 중국의 주권을 재확인 한다는 내용의 영토주권에 관한 선언을 하였다. 그리고 협약 제287조에 규정된 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차인 국제해양법재판소, 국제사법재판소, 중재재판소, 특별중재재판소 중에서 선택 선언을 하지 않고 2006년 8월 협약

204) 「人民日報」1958年 9月 5日 字. 영역문과 해설은 Peking Review, Stpt, 9, 1958 및 Office of the Geographer, US Dept.

205) 중국의 영해 및 연접구법 제2조.

206) 중국은 제3차 유엔해양법회의에서부터 끊임없이 형평의 원칙을 경계획정 방법으로 주장하고 있다. 배타적경제수역 및 대륙붕법 제2조. : 중국이 말하는 "공평원칙"은 유엔에 제출한 선언에서 'the principle of equitability'라고 표시되어 있으며, 경계획정 회담에서 제시하는 입장으로 보아 유엔해양법협약 제74조 및 제83조에서 말하는 "공평한 해결"에 이르도록 한다는 취지가 아니고, 중간선/등거리선 원칙과 대립하는 equitable principle을 의미하는 것으로 이해된다.; 정해용, 전개 논문, 13쪽.; 조동오외 4명, 전개논문, 47~48쪽.

제298조 제1항에 의거하여 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차를 전면 배제하는 선언을 했다.<sup>207)</sup>

## 2. 한·중·일 3국의 어업협정의 체결

유엔해양법협약의 성립으로 EEZ가 국제관습법 상 제도로 확정되었으나 한·중·일 3국은 EEZ를 선포할 주변수역이 모두 협소한 반폐쇄해인 데다가 한·일간에는 독도(獨島) 영유권 문제가 걸려 있고 중·일간에는 센가꾸열도(尖閣列島)/조어도(釣魚島)문제 등 예민한 영유권문제가 상호간의 경계획정을 어렵게 하고 있다. 이와 같은 상황에서 한·중·일 3국은 1996년 유엔해양법협약의 비준서를 기탁함으로써 동 협약의 당사국이 되어 EEZ(한·일 양국은 1996년, 중국은 1998년)를 선포하였다. 이리하여 한반도 주변수역은 공해가 소멸하고 EEZ어업체제로 전환하게 되어 해양경계획정 중첩문제와 해양생물자원 보존관리 및 인접해양의 지속가능한 개발과 환경보존 등 해양법상 법적체제 조속히 도입하는 문제가 발생하였다. 만약 한·중·일 3국이 경계획정이 이루어질 때까지 어업문제를 유보한다면 인접해양에서 어업질서의 붕괴는 불가피하므로 더 이상 미룰 수 없어 해양경계획정은 뒤로 미루고 해양경계획정이 이루어질 때까지 유엔해양법협약 제74조 3항에 따른 잠정적인 어업협정을 체결하게 되었다.

### (1) 신 한·일 어업협정 체결의 배경

#### 1) 1965년 한·일 어업협정

1948년 정부를 수립한 한국은 한국전쟁에 의한 연합국의 임무 수행 상 필요에 의해서 순수 군사목적으로 설정된 맥아더 라인<sup>208)</sup>에 의해서 한국정부는

207) UN, DOALOS, Declarations and Statements upon UNCLOS ratification Declaration made after ratification (25 August 2006) Declaration under article 298: 정해웅, 전제논문, 12쪽.

208) 맥아더 라인(영어: MacArthur line, 일본어: マッカーサー・ライン)은 제2차 세계 대전 종결 이후 연합군 최고 사령관 총사령부 (GHQ)의 문서 SCAPIN 1033 호 "일본의 어업 및 포경업에인가

경비정으로 맥아더 라인을 침범하는 일본 어선을 나포하기 시작했다. 이러한 나포사건은 전후 일본 어업에 있어서는 커다란 고민거리였다. 이러한 이유로 한·일 양국은 국교를 열기 위해 1951년 10월부터 강화조약을 위한 예비회담을 열어 다음 해인 1952년부터는 외교의 기본 문제, 재산 및 청구권 문제, 어업문제, 재일 한국인의 국적 처우문제, 선박문제의 5개 항을 의제로 해서 정식 회담을 열기 위해서 준비를 하고 있었다.<sup>209)</sup> 그런데 1952년 1월 18일 전쟁의 와중 속에서 이승만 대통령은 피난지인 임시수도 부산에서 한국의 연안수역 보호를 위한 대한민국 인접해양의 주권에 관한 대통령의 선언이라는 이름의 해양주권선(海洋主權線)<sup>210)</sup>을 선언했다.

한국 정부가 "한국과 일본 사이의 평화 유지에 그 목적이 있다"고 명분을 밝혀 "평화선"이라는 이름을 얻게 된 이 해양 주권선은 이승만 대통령의 주장으로 선포했다고 해서 이승만 라인이라고도 부른다.<sup>211)</sup> 평화선은 해안에서

된 구역에 관한 각서 '에 의해 정해진 일본 어선의 활동 가능 영역이다. "이 승인은 관계 지역 또는 다른 어떤 지역에 관해서도 일본의 관할권, 국제 경계선 또는 어업권에 대한 최종 결정에 관한 연합국 측의 정책 표명은 아니다"라는 문구가 담겨있다. SCAPIN 1033 June 1946 : SUBJECT : Area Authorized for Japanese Fishing and Whaling. 3. (b) Japanese vessels or personnel thereof will not approach closer than twelve (12) miles to Takeshima (37°15' North Latitude, 131°53' East Longitude) nor have any contact with said island. 5. The present authorization is not an expression of allied policy relative to ultimate determination of national jurisdiction, international boundaries or fishing rights in the area concerned or in any other area.

209) 『大日本水産會100年史』, *supra* note 20, p.136.

210) 1952년 1월 18일에 국무원 공고 제14호로 선포된 선언의 요약된 내용은 다음과 같다.

1. 대한민국정부는 국가의 영토인 한반도 및 도서의 해안에 인접한 해봉(海棚)의 상하에 이미 알려진 것과 또 장래에 발견될 모든 자연자원, 광물 및 수산물을 국가에 가장 이롭게 보호·보존 및 이용하기 위하여 그 심도 여하를 막론하고 인접해양에 대한 주권을 보존하며 또 행사한다.
2. 평화선 안에 존재하는 모든 자연자원 및 재부(財富)를 보유·보호·보존 및 이용하는 데 필요한 다음과 같은 한정된 연장해양에 걸쳐 그 심도 여하를 불문하고 인접국가에 대한 국가의 주권을 보지 하며 또 행사한다. 특히, 어족 같은 감소될 우려가 있는 자원 및 재부가 한국국민에게 손해가 되도록 개발되거나, 또는 국가에 손상이 되도록 감소 혹은 고갈되지 않게 하기 위하여, 수산업과 어로업을 정부의 감독 하에 둔다.
3. 상술한 해양의 상하 및 내에 존재하는 자연자원 및 재부를 감독하며 보호할 수역을 한정할 경계선을 선언하며 또 유지한다. 이 경계선은 장래에 구명될 새로운 발견·연구 또는 권익의 출현으로 인하여 발생하는 새로운 정세에 맞추어 수정할 수 있다.
4. 인접해안에 대한 본 주권의 선언은 공해상의 자유 항행권(自由航行權)을 방해하지 않는다.

211) 평화선이 설정된 직접 동기는 1951년 9월 8일 샌프란시스코 강화조약이 조인됨으로써 맥아더 라인은 자동적으로 철회될 운명(샌프란시스코 강화조약이 1952년 4월에 발효할 예정이었다.)에 있었고, 한편으로는 한·일 간의 어업기술 격차가 크기 때문에 발생될 수 있는 일본과의 어업분쟁을 사전에 예방하고 어업 및 대륙붕 자원을 보호하는 것이 시급했다. 또한 세계정세는 각국마다 해양의 확장 추세 속에서 기존 "맥아더 라인"의 철폐에 적극 대처하는 것이 국익을 위해서 필요했기 때문에 트루먼 선언과 샌프란시스코 강화조약 제9조를 명분으로 해서 선포했다는 점을 들 수 있

부터 평균 60마일인 바, 정부는 이 수역에서 이미 발견된 것이든 앞으로 발견될 것이든 또 그 심도(深度)를 불문하고 이 선 안쪽 수역에 포함된 모든 자원은 대한민국에 그 배타적 지배권이 있다고 선언했다.

평화선 선포에 가장 크게 반발한 것은 당연히 일본이었고, 미국과 대만을 비롯한 우방국들도 부당한 조치라고 비판했다. 그러나 이승만 정부는 일본의 주장에 대해 1945년 미국의 트루먼 대통령에 의한 “연안어업에 대한 선언”과 “해저와 지하자원에 관한 선언” 그리고 아르헨티나(1946년), 파나마(1946년), 칠레(1947년), 코스타리카(1948년), 엘살바도르(1950년), 온두라스(1951년), 칠레, 페루, 에쿠아도르(1952년) 등 다른 나라에서 채택한 유사한 사례를 들어 반박하였다.<sup>212)</sup> 일본정부는 주일 한국대표부를 통해서 한국정부에 엄중항의를 하는 한편, 鹽見友之助를 일본 측 대표로 하는 1차 회담(1952. 2월~4월), 清井正을 대표로 하는 2차 회담(1953. 4월~7월)과 3차 회담(1953년.10월)을 행하여 끝까지 “평화선(Peace Line)”의 철폐와 공해자유의 원칙을 계속 주장했다. 그러나 한국 측도 여기에 굴하지 않고 계속해서 일본선박의 나포를 계속했기 때문에 회담은 교착상태에 빠져 있었다.

제3차에서 西村健次郎을 대표로 하는 제4차 회담(1958. 4월~1959. 11월)까지 교섭은 단절상태가 되었다. 한편 한국은 제3차 회담 후 1953년 12월 어업자원보호법을 제정 공표하여 평화선을 법적으로 체계화하였다. 결국 평화선 내의 관할수역에서의 허가를 받지 않은 선박에 대하여 어선과 어구 어획물 등을 몰수하고 또는 회항, 정지, 임검과 그 외 필요한 조치를 취하였다. 한·일회담은 그 후 장기간의 단절기간을 지나서 제5차 회담(1960년 10월~1961년 5월까지)에서부터 同和田丁明을 대표로 하는 제7차 회담(1964년 12월 가조인)까지 13년의 세월을 거쳐 우여곡절 끝에 1965년 6월 22일에 타결되었다.<sup>213)</sup>

다. "<http://ko.wikipedia.org/w/index.php?title=평화선&oldid=10333017>" 2013.09.30.방문.

212) <http://blog.donga.com/dokdo8118/archives/973>. 2013년.10.방문. : 평화선이 선포 된지 8개월 뒤인 52년 9월, 당시 국제연합군 사령관 마크웨인 클라크는 북한군의 잠입을 막고 전시(戰時) 밀 수출입을 봉쇄하기 위해 한반도 주변에 해상방위선을 설정했는데, 클라크 라인으로 불린 이 선(線)의 안쪽 수역이 평화선의 안쪽 수역과 거의 겹쳐서 평화선 선포를 간접적으로 지원한 셈이 됐다. 평화선은 65년 6월 한일조약 체결 이후 사실상 소멸했다.

213) 『大日本水産會100年史』, *supra* note 20, pp.137~140.

## 2) 신 한·일 어업협정의 체결

1994년 유엔해양법협약이 타결되자 한·중·일 3국 모두 이 협약에 가입하여 200해리 배타적경제수역제도를 실시하게 되는 입장이 되자 1965년도에 체결한 한·일 어업협정으로는 새로운 수역체계에 따를 수 없게 되어 개정에 당위성을 양국 모두 가지게 되었다. 특히 일본은 1960년대에는 일본의 선진 어업 기술을 통해서 한국해역에서 조업을 하기 위해 일본의 일방적인 요구로 1965년 어업협정의 체결을 가져왔으나 1960년대 후반에서 1970년대에 한국의 수산업이 비약적으로 발전하여 오히려 전세가 역전되어 한국어선이 일본 근해에 진출하면서 일본해역 및 북해도<sup>214)</sup> 앞바다에서 영해 및 협정수역을 침범하여 불법조업을 하는 사례가 빈번하게 되자, 현지 연안 조업선 또는 현지어민들과의 잦은 충돌을 야기 시켰다. 이에 대하여 일본의 어민들은 자기들이 피해자라는 인식이 확산되었다. 한·일 양국은 한국트롤어선의 북해도 조업으로 인한 현지 어민과의 충돌과 일본어선의 제주도 수역에서의 잦은 조업으로 인한 자원악화 상황에 대처하기 위해 서로의 주변수역에서 자체적으로 조업을 스스로 규제하기로 합의하고 1987년에는 서 일본 주변에 한국 저인망어선의 금지구역을 설정했다.<sup>215)</sup>

이에 대한 일본의 전략은 유엔해양법협약의 비준으로 인해 되도록 빨리 신 한·일 어업협정을 체결하여 200해리 배타적경제수역제도를 전면적으로 실시를 주장했고 한국 측은 구 협정 폐기로 인한 어민의 피해를 최소한 줄이기 위함과 동시에 중국과의 어업협상의 진전이 아직 남아 있어서 가급적 구 협상을 가능한 한 유지하려는 입장이었다. 양국은 1996년 말까지 제5차 자주규제<sup>216)</sup>를 하면서 어업질서 확립을 위한 실무자협의를 통하여 어업협정 개정을 위한 준비 작업을 시도하는 가운데 일본이 1996년 2월에 배타적경제수역 선포를 공식적으로 행하자 한국도 즉각 대응하여 같은 취지의 선포를 하였으며

214) 북태평양에서 조업하던 한국 트롤선단이 1977년 미국과 소련의 배타적어업수역 선포로 인하여 조업환경이 악화되자 북양에서 철수한 어선들이 북해도 앞바다에 모여 조업을 하였음.

215) 아사히신문 1991년 11월15일. : 水上之千(미즈가미 지유기), *supra* note 203, p.57.

216) 1995년~1996년 말까지 한국 측 자주규제 조치는 북해도 주변수역 1. 한국 트롤어선의 일본 스텐트롤 금지선내의 조업금지 2. 한국트롤 어선마다 조업자속 기간의 설정, 서일본 주변해역, 1. 저인망어업에 있어서 한일어업협정 합의의사록에 의거 금지수역을 추가하여 (i) 노모사기 앞바다의 조업금지 수역의 설정 (ii) 대마도 동방의 조업금지 수역의 설정, 2. 지도 단속의 강화.: 水上之千(미즈가미 지유기), *Ibid.*, p.57.

1996년 4월 남아공에서 개최된 유엔무역개발회의(UNCTAD) 총회 참석의 계기로 이루어진 한·일 외무장관 회담에서 한·일 어업협정 개정을 위한 실무회의 개최를 공식적으로 합의한 이후 한·일 어업협상이 본격화되었다.<sup>217)</sup>

1996년 8월 제2차 실무자 협회를 통하여 일본은 신 어업협정을 적극적으로 요구하며 직선기선 제도<sup>218)</sup>를 시행하여 미처 준비되지 않은 한국어선의 나포(4척)를 단행하고 독도문제, 북해도 주변문제, 어업수역 폭과 동쪽어장(대화퇴)을 둘러싼 한계선 문제로 인한 협상이 교착상태에 빠지기도 했다.<sup>219)</sup> 급기야 일본은 1998년 1월 20일 7번째 어선의 나포를 단행하며 동년 1월 23일 일방적인 어업협정을 파기를 통보하면서 한국정부를 압박하기 시작했다. 한국정부도 여기에 대응하여 북해도 및 서 일본 주변수역에 대한 자율규제 합의를 파기하고 이 해역에 출어하는 모든 어선의 제한을 풀었다. 이런 상황에서 1998년 2월 동중국해에서 2척의 선박이 조업 중 충돌하여 침몰하는 사고가 발생하고 일본의 무로랑에서 한국의 자율규제수역에서의 조업재개에 항의하는 100여척이 해상시위를 행하였다.<sup>220)</sup>

한국도 어민들을 중심으로 일본 규탄대회와 어업협정 파기 철회를 요구하는 집회가 전국적으로 발생하여 반일감정이 극도로 달했다. 또한 이 시점은

217) 백진현, “탈냉전·민주화시대의외교협상의 분석과 평가(한일어업협정평가를 중심으로)”, 단국대학교분쟁해결연구소, 분쟁해결연구, Vol.2, No.2, (2004), 45쪽.

218) 일본은 1996년 6월 영해법을 개정하여 영해를 12해리로 하고 시행령에서 통상기선을 직선기선으로 바꾸어 1977년부터 시행하면서 1965년 어업협정체제하에서 조업하고 있는 한국어선을 한국 측과의 직선기선에 대한 사전합의도 없이 나포하였다. 통상기선은 최저저조선에서 정하나 직선기선은 연안골곡이 심하거나 연안 가까운 곳에 섬이나 돌출 암석이 산재해 있는 곳에 그 바깥쪽을 연결하는 선을 직선 기선이라 하며 이 직선기선에서의 거리를 말한다 그러므로 영해의 폭이 상당히 늘어 날 수 있다. 그러나 이 문제는 1982년 해양법협약 이후의 12해리 영해로 확대됨으로 인해 어업에 관한 수역은 공해에 한정되는 것으로 영해까지 규제의 대상으로 보는 것은 인정하기 어렵다는 것이다. 영해에는 당연히 주권이 미치는 곳이므로 영해 내에는 새삼스럽게 어업수역을 설치할 필요가 없으며 어업수역 설치 후에 영해확대가 국제법상 기준에 맞추어 적법하게 이루어진 경우는 영해 속에 포함된 어업수역은 그 존재의의를 당연히 소멸한다고 보는 것이다.: 박배근, “1965년 한일어업협정과 일본의 신 해양법에 관한 법적 문제점”, 서울국제법연구원, 서울국제법연구, Vol.6, No.1, 1999, 105쪽.: 일본은 165개의 직선기선을 영해법을 개정하여 정하였으나 한국 정부는 그중 11개에 대해 문제를 제기하고 있다. : 양기웅, “외압과 국내정치: 한일관계(신 어업협상과 한국정치)”, 현대일본학회, 일본연구논총 Vol.22, 2005, 46쪽.

219) 동쪽 대화퇴어장은 한국오징어 어선이 출어하는 좋은 어장으로서 이 어장을 사수하기 위하여 일본은 동경135° 이서를 경계선으로 주장했고 한국 측은 동경136°(136°는 독도에서 200해리 거리이다) 까지 주장하여 첨예하게 대립되었으나 동경135° 30분으로 합의를 보게 되어 대화퇴어장 일부를 차지하게 되었다. 그러나 김영구교수는 이 문제는 지엽적인 것으로 근본적인 독도의 영유에 관한 주권 문제를 소홀히 하고 있다고 주장한다.: 김영구, 전게서, 441쪽.

220) 백진현, 전게논문, 55쪽.

한국의 국내정세는 IMF의 위기상황에 빠져들기 시작했고 대통령의 교체와 맞물려 있던 미묘한 시기였다. 동년 3월 일본외상 오부치가 방한하여 협정의 일방적 파기에 대한 유감을 표명하고 4월부터 새로운 협상을 재개할 것을 제안하였다. 동년 5월 21일 한국의 외교통상부 장관의 일본 방문으로 그해 가을 예정된 대통령의 방일 이전에 협정체결을 위한 교섭이 시작되었다.

1998년 6월 실무자회담이 재개되고 그런 와중에 민간 수준에서도 동년 8월에는 대일본수산회와 한국 수산업협동조합중앙회가 봉장어상자에 대한 조업규칙을 작성 했다.<sup>221)</sup> 대통령의 방일이 계획된 10월전에 신 한·일 협정 체결의 목표로 협상을 계속되어 우여곡절 끝에 마침내 1998년 9월 25일 양국은 기본합의서<sup>222)</sup>에 합의함으로써 동년 11월 28일 신 한·일 어업협정이 타결되었고 1999년 1월 23일 발효되었다<sup>223)</sup>

동 협정은 17개조와 2개 부속서 합의문으로 되어 있는바 대한민국과 일본국은해양생물자원의 합리적인 보존·관리 및 최적이용의 중요성을 인식하고, 1965년 6월22일 동경에서 서명된 "대한민국과 일본국간의어업에 관한 협정"을 기초로 유지되어 왔던 양국 간 어업분야에 있어서의 협력관계의 전통을 상기하면서 양국이 1982년 12월 10일 작성된 "해양법에 관한 국제연합협약"(이하 "유엔해양법협약"이라 한다)의 당사국임을 유념하고, 유엔해양법협약에 기초하여, 양국 간 새로운 어업질서를 확립하며, 양국 간에 어업분야에서의 협력관계를 더욱 발전시킬 것을 희망하고 있다.

이는 유엔해양법협약 제5부 배타적경제수역의 생물자원의 탐사, 개발, 보존, 관리(제56조) 해양생물의 보존관리(제61조) 해양생물자원의 최적이용(제62조) 등에 기초하고 있다. 또한 한·일 간에는 대한해협과 동해 및 동중국해에서 EEZ와 대륙붕의 권원이 중첩된다. 한·일 간에는 1978년 발효한「대한민국과 일본국간의 양국에 인접하는 대륙붕의 북부의 경계획정에 관한 협정(북부대륙붕협정)」과 「대한민국과 일본국 간의 양국에 인접하는 대륙붕의 남부

221) 미즈가미 지유기(水上之千), *supra* note 203, p.57.

222) 「(1) 중간수역은 동경 135° 30분과 연안에서 35해리 및 북위 38° 27분 이북의 일부 수역을 중간수역으로 포함 시킨다. (2) 동해중간 수역은 기국주의를 채택한다. (3) 제주도 남부의 일정수역을 기국주의 원칙하에 공동 관리한다. (4) 일본 EEZ 내에서의 한국 명태 조업은 협정 시행 초 년도는 1만 5천톤, 2차 년도는 제로로 한다. 동 수역에서의 한국 대게 조업은 협정 시행 초 년도는 기존 실적의 50%를 감축하고, 2차 년도는 나머지 50%를 감축한다. 이를 제외한 어종의 경우 3년에 걸쳐 한·일 양국의 어획 할당량이 등량이 되도록 점차적으로 조정한다.」

223) 양기웅, 전계논문, 46쪽.

의 공동개발에 관한 협정(남부대륙붕협정)」이 있다. 북부대륙붕협정은 대한해협에서 중간선을 기준으로 대륙붕 경계를 확정적으로 설정한 협정이기 때문에 한·일 어업협정에서 북부대륙붕협정의 좌표를 그대로 도입하여 배타적경제수역으로 간주되는 수역의 경계선으로 삼았다.<sup>224)</sup>

## (2) 한·중 어업협정의 체결배경

중국은 1949년 정부를 수립한 후 모든 친미국가를 적성국으로 간주하는 외교정책을 펼쳤다. 또한 중국의 한국전쟁 참전으로 한국과 중국은 거의 30년 동안 단절의 벽을 쌓고 지냈다. 그러다 70년대 초 미·중 화해무드로 한반도 주변정세에 변화가 일자 한국은 1973년 6·23선언을 통해 비적대적인 국가에 문호를 개방하겠다고 선언하고 이념과 체제에 관계없이 모든 공산국가들과의 관계개선을 추진했다. 이어 1978년 중국이 제11기 제3차 전인대에서 개혁실용주의를 채택하고 대외개방정책을 추진함으로써 한국과 중국관계의 우호가능성이 싹트기 시작하였다. 1970년대에 삼각무역 등 제3자를 통하여 간접적으로 교류를 해오던 중에 1983년 5월 중국민항기가 공중 피랍돼 한국의 춘천에 불시착하는 사건이 발생했다. 이 사건을 계기로 양국 정부관계자들이 접촉하게 됐는데 이는 한·중 간 최초의 공식대면이 됐다. 이후 양국은 체육, 관광, 이산가족, 친척방문 등 비정치적인 영역에서 교류를 시작하였다. 1986년 서울 아시아경기대회에 중국이 대규모 선수단을 파견하여 두 나라 관계의 중요한 전환점이 이루어졌으며, 1988년 서울올림픽과 1990년 북경 아시아경기대회에서도 서로의 선수단 교류가 있었다.

1990년에 들어와서 양국은 영사기능의 일부를 수행하는 무역대표부 설치에 합의하여 새로운 교류의 이정표를 마련하였으며 이후 수차례에 외무장관회담 등으로 수교협상을 본격화했으나, 북한 핵 및 한국전쟁 참전에 대한 중국 측의 입장표명 문제, 하나의 중국원칙에 따른 한국 측의 대만과의 단교문제 등으로 난항을 거듭하던 중에 쟁점사항의 합의로 수교가 이루어졌고 그 후속조치로 한국과 대만이 단교되었다. 특히 대통령의 중국 방문을 계기로 한반도 비핵화문제 등을 논의하여 한·중 수교는 동북아 안보질서에 변화를 예고했으며, 북한·일본의 수교 회담을 촉진시키는 결과를 낳기도 했지만, 1992년 8월

224) 북부대륙붕협정은 유효기간이 없다. 정해웅, 전계논문, 16쪽.

24일 드디어 한국과 중국이 적대관계를 청산하고 국교를 정상화하였다.<sup>225)</sup> 또한 유엔해양법협약이 채택(1982.04.30)되어 발효(1994.11.16)됨으로써 해양 질서는 유엔해양법협약에 의해 규율되게 되었다.<sup>226)</sup> 유엔해양법협약의 발효로 인하여 3해리 영해부근까지 접근 조업을 강행하는 중국 선박들을 최소한 12해리 바깥으로 내몰 수 있는 기회로서 이와 같은 새로운 해양법질서에 서둘러 가입하지 않을 수 없게 되었다.<sup>227)</sup> 한·중·일 3국의 주변 해역인 동해와 황해 및 동중국해는 모두가 100만km<sup>2</sup>미만으로 대항국 간의 거리는 어디에서도 400해리를 넘지 못한다. 이에 한·중·일 3국의 배타적경제수역은 그 범위가 중복되는 문제가 발생되게 되는바, 따라서 한·중·일 3국 간에는 배타적경제수역 경계획정 문제가 현안으로 제기될 수밖에 없으며, 동 경계획정 문제는 3국의 역사적·정치적·국민적 감정 등이 개재되어 있어 해결이 쉽지 않았다.

이와 같은 과도기적 상황에서 3국은 어업협정 체결을 우선적으로 추진할 수밖에 없게 되었으며, 특히 한·중 간에는 어업협정 부재로 인하여 황해 및 남해에서 중국어선의 남획으로 어족자원 고갈이 심화되어 우리 어민의 피해가 많았고, 한·중 수교 이후 유독 어업분야만의 교류와 협력이 지지부진하였던 상황을 타개할 필요가 있었다. 더욱이 황해와 남해 및 동지나해에서의 우리나라 어선세력이 중국에 비하여 현저하게 약화되어 어선세력의 격차는 해가 갈수록 커질 전망이다.<sup>228)</sup> 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 우리나라

225) 한국대표 이상옥(李相玉) 외무장관과 중국 대표 첸지첸(錢基琛) 외교부장은 이날 북경시내 영빈관 조어대에서 △상호불가침, 상호내정불간섭 △중국의 유일합법정부로 중화인민공화국 승인 △한반도 통일문제의 자주적 해결원칙 등을 골자로 한 6개항의 <대한민국과 중화인민공화국간의 외교관계수립에 관한 공동성명>을 교환했다. : 한·중 수교 20주년. 1992.8. 24-2012.8.24, 작성자, HK TEL.: <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=mclhkg&logNo=60170160720> 2012. 10. 09. 방문.

226) 동 협약에 의하면 연안국은 영해를 12해리로 확정하고 영해기선으로부터 최고 200해리까지 배타적경제수역을 설정하여 동수역의 상부수역·해저 및 하층토에 있는 천연자원의 탐사·개발 및 보존에 관한 주권적 권리와 당해 수역에서의 인공섬·시설의 설치·사용, 해양환경의 보호·보존 및 과학적 조사의 규제에 대한 배타적 관할권을 갖는다(해양법협약 제56조).

227) 우리나라는 UN해양법협약 비준서를 1996년 2월 28일 기탁한 후 8월 8일 법률 제5151호로 배타적경제수역법을 공포하였고, 일본 역시 1996년 6월 7일 배타적경제수역법안과 UN해양법협약 비준 안을 통과시킨 후 6월 20일 기탁하였다. 그리고 중국은 1996년 5월 15일 중국의 제8차 전국 인민대표자대회 상무위원회 제19차 회의에서 유엔해양법협약을 비준하기로 결정하고 동년 6월 7일에 비준서를 기탁하였다; 박용현, “동북아지역의 해양경계획정문제”, 한국동북아학회, 동북아논총, 제2집, 1996, 552쪽.

228) 외교통상부, 「한·중 어업협정해설」, 1999, 4쪽.; 그동안 중국 쪽 바다에서 조업하는 한국 어선보다 한국 쪽 바다에서 조업하는 중국 어선이 3 내지 5배 이상 많았다(<http://www.donga.com>, 2001. 4. 15)

는 1993년 12월부터 19차례에 걸쳐 중국과 공식회담을 하면서 여러 경로의 외교적 노력을 경주한 바 있다.<sup>229)</sup>

어업협정 교섭당시 우리나라는 우리 측 연안에서 중국어선에 의한 남획을 방지하게 하기 위해서는 EEZ수역을 최대한 넓게 확정하고, 가상 경계선 주위의 중첩되는 좁은 범위의 수역을 공동관리 할 것을 주장하였다. 반면에 중국 측은 EEZ경계선 확정 시까지는 양국의 영해 12해리 이원의 수역을 모두 공동 어로수역으로 할 것을 주장하였다.<sup>230)</sup> 이와 같이 양측의 입장 차이가 좁혀지지 않자, 1997년 9월부터 잠정조치수역 방안을 긍정적으로 검토하기 시작했다. 즉, 양측 간의 EEZ가 중첩되므로 한·중 간 EEZ경계선 확정 회담에서 EEZ경계선이 확정될 때까지는 일정수역의 범위(후에 "잠정조치수역"으로 명명)에 대해서는 예외적으로 잠정 관리하는 제도를 도입기로 합의 하였다. 우리가 이와 같은 합의안에 동의를 한 이유는 EEZ경계선 확정 시까지 어업협정 체결을 늦출 경우, 결국 중국 측에게만 유리한 결과가 초래됨을 우려했기 때문이다.<sup>231)</sup>

1997년 12월 이후에는 양측이 잠정조치수역 범위 확정에 오랜 교섭기간을 보내면서 서로의 제시 방안을 대등하게 상호 조정하여 이견을 좁혀 나갔으나 진전이 미미했다. 그 원인은 특정수역에 대하여 한국은 "양측의 EEZ로 해야 한다."고 주장하였으나 중국은 "잠정조치수역으로 해야 한다"고 주장하였기 때문이다. 이와 같은 현상을 타개하기 위하여 양측은 "당해 특정수역을 일정기간이 경과한 이후에 EEZ로 전환하기로 한다."는 소위 "과도수역제도"의 도입에 합의하고, 1998년 11월 11일에는 마침내 교섭을 타결하였다.<sup>232)</sup> 그런데 한·중 어업협정은 협정문이 가서명된 이후 발생한 양자강 수역에서의 조업문제 등으로 인하여 1년 이상 정식 서명이 미루어 졌고 양측의 지겨운 줄다리 기 끝에 협정 발효 후 2년 동안은 유예기간으로서 한국 어선이 양자강 수역에서 조업할 수 있도록 한다."는 등의 합의를 이끌어 냈으므로써<sup>233)</sup> 1993년 12

229) 외교통상부, 상계서, 5쪽.

230) 홍성걸, "한·중 수산협력에 관한 연구", 한국수산개발연구원, 2001, 40쪽.

231) 홍성걸, 상계논문, 40-41쪽.

232) 한·중 어업협정 체결을 위한 교섭 타결의 매개체가 되었던 '과도수역'에 대한 계산법은 달랐다. 즉, 중국 측으로서는 '과도수역'체제가 동 수역에서의 EEZ어업제도 실시를 협정 발효일로부터 4년간 유보하는 것이므로 자국의 수산 업계에 미치는 충격을 완화할 수 있는 시간을 벌수 있게 되었고, 우리로서는 당장은 어렵지만 4년만 기다리면 우리가 주장하던 구도로 전환되기 때문에 수용 가능한 것이었다. ; 홍성걸, 상계논문, 41쪽.

233) 해양수산부, 「한·중 어업협정에 관한 연구」, 2002. 7쪽.

월 협상을 시작한 이래 6년 8개월 만인 2000년 8월 3일 「대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 어업에 관한 협정(이하 한·중 어업협정이라 약칭한다)」을 체결하였으나 쟁점사항이 타결되지 못하여 발효가 미루어져 오다가 2001년 4월에 협상안을 최종 타결함으로써, 2001년 6월 30일 동 협정이 발효되게 되었다. 한·중 어업협정은 본문 16조와 2개 부속서로 구성되어 있다. 이 협정이 적용되는 수역(이하 '협정수역'이라 한다)은 대한민국의 배타적경제수역과 중화인민공화국의 배타적경제수역으로 한다.<sup>234)</sup>고 규정 한 후, "제2조 내지 제5조의 규정은<sup>235)</sup> 협정수역 중 제7조 제8조 및 제9조에서 지정한 수역을 제외한 부분에 대하여 적용한다."고 규정하고 있다. 즉, 한·중 어업협정상의 어업수역체제는 EEZ어업제도가 실시되는 수역(EEZ)과 EEZ어업제도 실시가 유보되는 수역, 즉 함께 조업도 하고 관리도 하는 수역(잠정조치수역), 함께 조업도 하고 관리도 하되 협정 발효 4년 후에는 각각 양국의 EEZ로 편입되는 수역(과도수역), 별도의 합의가 없는 한 당분간 현행대로 조업을 하는 수역(현행조업유지수역)<sup>236)</sup>의 구조로 되어 있다.

법적성격은 유엔해양법협약 제74조 3항에서 규정하고 있는 대항국 또는 인접국간의 경계획정을 위한 과도적 조치로서 실용적 성격의 잠정약정을 체결하기 위하여 상호협력 할 것을 규정하고 있다. 한·중 어업협정은 어업 분야에 한정하여 유엔해양법협약 제74조(인접국 또는 대항국간의 EEZ경계획정) 제3항의 이념을 구현한 잠정약정과 유사하지만 동일한 것은 아니다. 한·중 어업협정 제14조(배제조항)는 이 협정의 어떠한 조항도 국제법 또는 해양법상의 제반 사안에 관한 각 체약 당사국의 입장을 저해하는 것으로 해석할 수 없도록 규정하고 있다. 이 협정은 제목, 전문, 그리고 내용에서 볼 수 있듯이 "어업에 관한 사항을 규율할 목적으로 체결되었으므로 해양과학기지 건설(이어도)이나 대륙붕과는 직접적인 관계가 없다. 또한 본 협정은 EEZ경계가 양국 간에 합의되기 전까지 이러한 해양경계에 대한 각자의 입장을 그대로 가지되 단지 어업에 관한 사항만을 당분간 규율하기로 한 일종의 잠정합의(modus vivendi)라고 할 수 있다.<sup>237)</sup>

234) 한·중 어업협정 제1조 참조.

235) *Ibid.*, 제2조 내지 5조의 규정은 EEZ어업제도의 실시에 관한 규정이다.

236) *Ibid.*, 제6조~제9조 참조.

237) 외교통상부, 전거서, 8쪽.

### 3) 중·일 어업협정체결 배경

1950년대 중국정부가 해양종합관리정책의 일환으로 그해 12월에 화동구(華東區)기선 저인망 어업 작업시행규칙을 제정하고 기선저인망 어업금지선(일명: 모택동 라인)을 선포하여 중국 군함에 의해 5척의 일본어선을 나포한 것을 시작으로 1954년까지 수백 척의 일본어선을 나포하였으며 많은 선원을 억류하였다. 이와 같은 사태를 타개하기 위해 고심 중에 1953년 7월 중·일 무역촉진의원연맹 대표단의 방중을 계기로 나포된 일본 어선과 선원의 대량 송환이 이루어졌다. 그리고 1954년 10월 중국 국경절에 초대된 일본문화사절단 일행이 당시 주은래수상과 회담에서 어업문제를 직접 거론하여 타결을 보았다. 이리하여 양국은 준비를 거쳐 1955년 4월 15일에 “일본의 중·일 어업협의회와 중화인민공화국의 중국 어업협회의 황해, 동해의 어업에 관한 협정”이 베이징에서 서명되어 6월 13일에 발효하였다. 주요내용은 중국 연안에 기선저인망어업의 금지구역을 설정했고, 그 이외의 양국어선이 경합하고 있는 수역에 6개의 어업구역을 규정하여 각 어업구역에서 조업기간과 조업하는 어선의 척수를 결정하는 것이다. 동 협정의 유효기간은 1년이지만 2회 연장되었으나 1958년 5월의 나가사키에서의 중국 국기사건<sup>238)</sup>을 계기로 중국 어업협회에 의해 일방적으로 연장이 거부되었다.<sup>239)</sup>

1963년 11월에 다시 새로운 협정이 양국의 어업단체 간에 서명되어 12월에 발효한 이 협정은 2년 후 1965년 12월에 일부 수정되었다. 1965년 협정은 1974년 6월 22일까지 효력을 가지고 있었다. 1972년 9월 29일 중·일공동성명이 서명되어 일본정부가 정식으로 중화인민공화국 정부를 승인하였다. 중·일 정부는 동 성명 제9조에 기초하여 무역, 해운, 항공, 어업 등의 사항에

238) 이 사건은 일본이 만주를 지배할 당시 농업이주정책으로 인해 이 지역에 일본인을 이주 농사를 짓게 하였는데 전쟁 이후 일본인 귀환문제로 일·중 양국이 신경전을 벌인 결과 이 과정에서 일본 우익이 불만을 품고 중국 국기를 폐기한 사건이 발생하였다. '국기사건'과 관련해 당시 기시(岸)총리가 대만과의 우호를 주장하며 '중국공산당' 정부를 무시한 발언을 한 것과 관련해, 중국적십자회가 귀환하는 일본인의 지원을 중지한다고 통보했다. 중국과 일본과의 관계가 악화하고 있는 가운데 1959년 '미 귀환자에 관한 특별조치법'이 성립됐다. 이것은 해외에 있는 미 귀환자에 대해 사망신고를 하도록 그들의 친척에게 강요해 미 귀환자의 호적을 말소시킨 것이다.; <http://kin.naver.com/qna/detail.nhn?;> 2013. 08.20. 방문

238) 『大日本水産會100年史』, *supra* note 20, pp.141~143.

239) 최정윤·최종화, “동북아 지역 국제어업 체제의 구축과 운영방안”, 한국수산경영학회, 수산경영논집, Vol.30, No.2, (1999. 12), 7쪽.

속하는 협정의 체결을 목적으로 협상할 것에 합의하였다. 현행의 어업에 관한 협정은 1975년 8월 15일에 도쿄에서 서명되었다. 그것이 「중화인민공화국과 일본 간의 어업에 관한 협정」으로 1955년의 민간어업협정을 변형시킨 것이다.<sup>240)</sup> 동 협정은 중·일양국의 최초의 정부 간 어업협정이다. 동 협정의 주요목적은 일본의 어업활동을 규제하는 것으로 “황해·동해의 어업 자원의 보존과 합리적으로 이용하기 위해서 그리고 해상에서의 정상적인 조업의 질서를 유지하기 위해” 협정수역을 설정하고 거기에서의 어선에 의한 어업에 관하여 여러 가지의 규제를 정하였다.<sup>241)</sup> 그리고 위반선에 대해서는 기국주의에 의해서 처리하기로 되었다.

또한 양 체약국은 각각 자국의 관계 어민과 어선에 대해 항행 및 조업의 안전, 정상적인 조업의 질서유지와 해상에서 사고의 원활하고 신속한 처리를 위해 지도 기타의 필요한 조치를 취하며(제4조) 양 체약국은 이 협정의 목적을 달성하기 위해 중·일 어업공동위원회를 설치하고 위원회는 매년 1회 도쿄 또는 베이징에서 교대로 회합한다(제6조). 이 협정은 3년간 효력을 갖고 그 후에는 언제라도 일방의 체약국이 3개월 전에 타방의 체약국에 대해 문서에 의한 예고를 함으로써 언제라도 종료할 수 있도록 되어있다.<sup>242)</sup>

또한 1997년 중·일 어업협정은 1972년 9월 29일 발표된 일본국 정부와 중화인민 공화국 정부의 어업협정을 상기하고 1975년 8월15일에 서명된 「일본국과 중화인민공화국 간의 어업에 관한 협정」에 기초한 관계를 포함한 어업 분야에 있어서 전통적인 협력관계를 고려하여 1982년 12월 10일에 작성된 유엔해양법협약에 관한 국제연합조약의 취지에 따른 새로운 어업질서를 양국 간에 확립하였다. 또한 공동으로 관심을 가지고 있는 해양생물자원을 보존하고, 합리적으로 이용하여, 해양에 있어서 정상적인 조업을 유지하기 위해 우호적인 협의를 거쳐 1994년 11월에 발효한 유엔해양법협약의 요구에 따라

240) 이 협정을 통하여 중국은 영해기선으로부터 100~50해리의 수역에 걸쳐 2개의 저인망 휴어구, 3개의 저인망보호구 및 선망보호구와, 600마력 초과 기선 저인망어선의 어업금지구역 설정함으로써 해양관할권의 확대조치를 취하였다. 이와 같이 1975년의 중·일 어업협정도 주로 중국 근해의 황해와 동중국해에서의 일본 어선의 어업활동을 규제하기 위한 목적으로 체결되었다는 점에서 1965년의 한·일 어업협정과 그 성격이 유사하였다고 볼 수 있다. 이형기, 「국제해양법상 잠정약정 및 중간수역의 법적지위」, 고려대학교 대학원법학과 석사학위논문, 2000, 96쪽.

241) 중화인민공화국과 일본 간의 어업에 관한 협정 제8조.

242) 중·일 어업협정 제1조.

한·중·일 3국이 배타적경제수역을 선포하고 유엔해양법협약을 비준하였으므로 이에 준하는 새로운 협정이 필요하다는 요구에 부응하여 1996년 이후 7차례의 실무협의를 거쳐 1997년 11월 11일 어업에 관한 중화인민공화국과 일본국 간의 협정에 조인하여 2000년 6월10일 발효하였다. 이 협정은 전문포함 14개조문과 2개부속서, 합의 의사록으로 구성되어 있다. 이 협정이 적용되는 수역은 일본국의 배타적경제수역 및 중화인민공화국의 배타적 경제수역으로 한다.<sup>243)</sup>

### 3. 한·중·일 3국의 수역체계의 구조와 자원관리

한·중·일 3국의 수역체계는 다자조약 체계가 아닌 한일·한중·중일 어업협정에 의하여 각기 상이한 구조를 가지고 있으므로 좁은 해역에서 중복된 부분이 발생하여 관할권에 관한 분쟁의 불씨가 남아 있다고 본다. 하기는 각국의 수역의 구조와 관리방안에 대하여 살펴본다.

#### (1) 한·중·일 3국의 배타적경제수역

##### 1) 한·일 어업협정상 배타적경제수역

한·일 어업협정은 배타적경제수역의 폭을 양국의 영해기선으로부터 35해리 폭을 정하고 각 체약국은 호혜의 원칙에 입각하여 이 협정 및 자국의 관계법령에 따라 자국의 배타적경제수역에서 타방체약국 국민 및 어선이 어획하는 상호입어를 허용하여 어획할당량은 3년 후 등량조건으로 합의하였다.<sup>244)</sup> 각 체약국은 자국의 배타적경제수역에서의 해양생물자원의 개발·보존·이용에 관한 주권적 권리를 가지므로 타방체약국 국민 및 어선의 어획이 인정되는 어

243) 2000년도 할당량은 한국 17개 업종, 1,639척, 125,197톤, 일본은 15개 업종 1,601척, 93,773톤. 1999년도 한국과 일본의 EEZ에서 할당량 소진율이 한국의 일본수역에서 소진율 18%, 일본이 한국수역에서 소진율 23%로 소진율이 저조한 만큼 향후 입어조건의 개선에 초점을 맞추어야 한다.; 정장선, 「유엔해양법과 동북아의 신 해양 질서」, 국회농림수산위원회 제215회 정기국회국감자료집, (2000, 10), 4쪽.

종·어획할당량·조업구역 및 기타 조업에 관한 구체적인 조건을 매년 결정하고, 이 결정을 타방체약국에 서면으로 통보한다. 각 체약국은 이러한 결정에 함에 있어서, 제12조(한·일 어업공동위원회설치규정)의 규정에 의하여 설치되는 한·일 어업공동위원회의 협의 결과를 존중하고, 자국의 배타적경제수역에서의 해양생물자원의 상태, 자국의 어획능력, 상호입어의 상황 및 기타 관련 요소를 고려하여 희망하는 어선에 대하여 허가증을 발급하고 허가증의 신청 및 발급, 어획실적에 관한 보고, 어선의 표지 및 조업일지의 기재에 관한 규칙을 포함한 절차규칙을 타방체약국의 권한 있는 당국에 서면으로 통보한다.<sup>245)</sup>

각 체약국의 국민 및 어선이 각 체약국의 배타적경제수역에서 어획할 때에는 이 협정 및 어업에 관한 각 체약국의 관계법령을 준수하며 배타적경제수역에서의 조업에 관한 구체적인 조건과 이 협정의 규정을 준수하도록 국제법에 따라 각각의 배타적경제수역에서 필요한 조치를 취할 수 있다. 각 체약국의 권한 있는 당국은 관계법령 위반 조치로서 타방체약국의 어선 및 그 승무원을 나포 또는 억류한 경우에는 취하여진 조치 및 그 후 부과된 벌에 관하여 외교경로를 통하여 타방체약국에 신속히 통보한다. 나포 또는 억류된 어선 및 그 승무원들은 적절한 담보금 또는 그 제공을 보증하는 서류를 제출한 후에는 신속히 석방되며 각 체약국은 어업에 관한 자국의 관계법령에서 정하는 해양생물자원의 보존 조치 및 기타 조건을 타방체약국에 지체없이 통보하여야 한다.<sup>246)</sup>

## 2) 한·중 어업협정상 배타적경제수역

한·중 어업협정은 EEZ경계획정 협정이 아니기 때문에 양국의 EEZ를 구체적으로 적시할 수는 없다. 따라서 2005년 6월 30일 이전까지는 한·중 양국이 각각 선포한 200해리 EEZ가 서로 중첩되는 수역 중에서 잠정조치수역과 과도수역, 현행조업유지수역을 제외한 협정수역이 EEZ어업제도가 실시되는 수역이었다. 그러나 동 일자부터 과도수역이 소멸함에 따라 EEZ어업제도가 실시되는 수역은 잠정조치수역과 현행조업유지수역을 제외한 협정수역으로

245) 한·일 어업협정 제3조~4조.

246) *Ibid.*, 제5조~6조.

그 범위가 확대되었다.<sup>247)</sup> 한국 측 과도수역은 14개의 위도와 경도로 표시된 좌표를 직선으로 연결한 수역으로 북위 32° 11분~35° 30분과 동경 124° 30분~127° 사이에 위치하며<sup>248)</sup> 면적은 2만8천926km<sup>2</sup>이다.<sup>249)</sup> 그리고 중국 측 과도수역은 12개의 위도와 경도로 표시된 좌표를 직선으로 연결한 수역으로 북위 31° 50분~35° 30분과 동경 121° 30분~123° 45분 사이에 위치하며 면적은 2만6천367km<sup>2</sup> 이다.<sup>250)</sup>

양국은 동 수역에서 점진적으로 EEZ어업제도를 실시하기 위하여 적절한 조치를 취해야 하며, 타방 당사국 측 과도수역에서 조업하는 자국 국민 및 어선의 어로 활동을 점진적으로 조정·감축하여 균형을 이루도록 노력하여야 한다. 양국은 동 수역에서 잠정조치수역과 동일한 보존 및 관리조치를 취해야 하고, 공동승선·정선·승선검색 등을 포함한 공동 감독 검사조치를 취할 수 있다. 양국은 각각 상대측 과도수역에서 조업하는 자국 어선에게 허가증을 발급하고, 당해 어선의 명부를 상호 교환하여야 하며 과도수역의 어업질서는 한시적으로 협정이 발효한 날로부터 4년이 경과한 후에는 과도수역에 대하여 EEZ어업제도가 적용된다.<sup>251)</sup> 즉, 양측의 과도수역은 2005년 6월 30일 각각 양측의 EEZ에 편입된 것이다.

247) 한·중 양국의 EEZ에 각각 편입된 과도수역 면적(5만5천293km<sup>2</sup>: 한국 측 과도수역 면적 2만8천926km<sup>2</sup>, 중국 측 면적 2만6천367km<sup>2</sup>) 만큼 그 범위가 확대된 것이다.

248)(1) 한국 측 과도수역 좌표, 가) 북위 35° 30분, 동경 124° 30분의 점(K1) 나) 북위 35° 00분, 동경 124° 07분 30초의 점(K2) 다) 북위 34° 00분, 동경 124° 00분 30초의 점(K3) 라) 북위 33° 20분, 동경 124° 08분의 점(K4) 마) 북위 32° 11분 동경 125° 25분의 점(K5) 바) 북위 32° 11분, 동경 126° 45분의 점(K6) 사) 북위 32° 40분, 동경 127° 00분의 점(K7) 아) 북위 32° 24분 30초 동경 126° 17분의 점(K8) 자) 북위 32° 29분 동경 125° 57분 30초의 점(K9) 차) 북위 33° 20분 동경 125° 28분의 점(K10) 카) 북위 34° 00분 동경 124° 35분의 점(K11) 타) 북위 34° 25분, 동경 124° 33분의 점(KI2) 파) 북위 35° 30분 동경 124° 48분의 점(KI3) 하) 북위 35° 30분 동경 124° 30분의 점(K14).

249) 해양수산부, 보도자료, 2005. 6. 30.: 박용현, 전계논문, 379쪽.

250) 중국 측 과도수역, 가) 북위 35° 30분 동경 125° 55분(C1) 나) 북위 35° 00분 동경 121° 30분의 점(C2) 다) 북위 34° 00분 동경 121° 30분의 점(C3) 라) 북위 33° 20분, 동경 122° 00분의 점(C4) 마) 북위 31° 50분 동경 123° 00분의 점(C5) 바) 북위 31° 50분, 동경 124° 00분의 점(C6) 사) 북위 32° 20분 동경 123° 45분의 점(C7) 아) 북위 33° 20분 동경 122° 41분의 점(C8) 자) 북위 34° 00분, 동경 122° 11분 54초의 점(C9) 차) 북위 34° 00분 동경 122° 01분 54초의 점(C10) 카) 북위 35° 30분 동경 122° 2분 54초의 점(C11) 타) 북위 35° 30분 동경 121° 55분의 점(C12).

251) 한·중 어업협정 제8조 제2~5항.

### 3) 중·일 어업협정상 배타적경제수역

중·일 어업협정상 배타적경제수역의 범위는 북위 30° 40분선부터 북위 27° 선 사이의 해역에 대하여 양국의 연안으로부터 각각 52해리까지를 EEZ로 설정하고 그 바깥 수역은 잠정조치수역으로 설정하여 공동 관리하며 북위 27° 이남 수역은 도서 영유권분쟁이 있는 조어도(일명, 센가꾸열도)의 EEZ의 경계획정은 유보하고 있으므로 기존 어업질서를 그대로 유지하기로 합의하였다.<sup>252)</sup> 각 체약국은 상호 이익의 원칙에 입각하여 이 협정 및 자국 관계 법령에 따라 자국의 배타적경제수역에 있어서 타방 체약국의 국민 및 어선의 입어를 허가하며 각 체약국의 권한 있는 당국은 이 협정의 부속서1의 규정에 기초하여 타방 체약국의 국민 및 어선에 대하여 입어에 관한 허가증을 발급하여 관리하며 타당한 요금을 징수할 수 있다.

각 체약국의 국민 및 어선은 타방 체약국 배타적경제수역에 있어서의 조업은 타방 체약국의 관계 법령을 준수해야 한다. 또한 일본 측은 중국이 요청한 오징어 채낚기어업을 협정 발효 후(5년 이내) 일정범위를 허용하기로 하고 어업공동위원회를 설치하여 배타적경제수역에서의 자원상황·자국의 어획능력·전통적인 어업활동 및 상호입어의 상황·기타 관련 요인을 고려하여, 자국의 배타적경제수역에서 타방 체약국의 국민 및 어선의 어획이 인정되는 어종·어획할당량·조업구역 기타 조업조건을 매년 결정하며 이 결정은 중·일 어업공동위원회에서의 협의 결과를 존중하여 행한다.<sup>253)</sup>

각 체약국은 자국의 국민 및 어선이 타방 체약국의 배타적경제수역에서 조업할 때는, 이 협정 규정 및 타방 체약국의 관계 법령에 정하는 해양생물자원의 보존조치, 기타 조건을 준수하게 하기 위하여 필요한 조치를 취하고 자국의 관계 법령에 정하는 해양생물자원의 보존조치, 기타 조건에 대하여 지체 없이 통보한다. 각 체약국은 자국의 관계법령에 정하는 해양생물자원의 보존조치, 기타 조건을 타방체약국 국민 및 어선이 준수하게 하기 위해서 국제법에 따라 자국의 배타적경제수역에서 필요한 조치를 취함에 있어 위반 선박을 나포한 경우 나포 또한 억류된 어선 및 그 승무원은 적당한 담보 또는

252) 중·일 어업협정 제6~7조.

253) *Ibid.*, 제3조. EEZ에 상호입어 척수는 중국의 일본EEZ내 조업선 900척(동시 최고조업 척수 600척 저인망 및 선망어선), 일본의 중국EEZ내 조업선 317척(저인망, 대형, 중형, 연승, 인망 채낚기)이다.

기타 보증 제공 후에 신속히 석방하고 나포 또한 억류한 경우에 취한조치 및 그 후 부과된 벌에 대하여 타방 제약국에 신속히 통보한다.<sup>254)</sup>

## (2) 한·중·일 3국의 어업협정 상 중간수역

### 1) 한·일 간 중간수역

#### 가) 동해 중간수역과 제주도 남부 공동관리수역

한·일 간에는 200해리의 배타적인 경제수역을 가질 수 있는 범위가 확보되지 않게 되기 때문에 그 타결 책으로 배타적경제수역 범위를 각각 기선으로부터 35해리 이원을 동해 중간수역으로 잠정적으로 정하여 운영하기로 하였다. 한·일 어업협정 제1조에서 양국의 배타적경제수역에 적용하게 되어 있으므로 중간수역도 양국의 배타적경제수역에 포함됨을 적시하고 있다. 동해 중간수역<sup>255)</sup>의 동쪽 한계선을 동경 135° 30분으로 절충하여 대화퇴의 1/3을 편입하고 서쪽한계선을 131° 30분으로 하여 한·일 각각 연안에서 35해리 이원의 해역으로 규정하며 이 수역에서의 관리는 기국주의를 적용하고 있다.<sup>256)</sup> 생물자원의 보존관리는 한·일공동위원회에서 처리한다.

한국은 이 수역을 배타적경제수역의 중간으로 중간수역이라 부르고 일본은 아직 배타적경제수역의 경계획정이 되지 않은 상태로서 잠정수역이라 부른다. 제주도 남부 공동관리수역<sup>257)</sup>에 대하여 한국은 마라도에서 200해리인

254) *Ibid.*, 제4~5조

255) 동해 중간수역 ; 가) 북위 36° 10.0분, 동경 131° 15.9분의 점, 나) 북위 35° 33.75분, 동경 131° 46.5분의 점, 다) 북위 35° 59.5분, 동경 132°13.7분의 점, 라) 북위 36° 18.5분, 동경 132° 13.7분의 점, 마) 북위 36° 56.2분, 동경 132° 55.8분의 점, 바) 북위 36° 56.2분, 동경 135° 30.0분의 점, 사) 북위 38° 37.0분, 동경 135° 30.0분의 점, 아) 북위 39° 51.75분, 동경 134° 11.5분의 점, 자) 북위 38° 37.0분, 동경 132° 59.8분의 점, 차) 북위 38° 37.0분, 동경 131° 40.0분의 점, 카) 북위 37° 25.5분, 동경 131° 40.0분의 점, 타) 북위 37° 08.0분, 동경 131° 34.0분의 점, 파) 북위 36° 52.0분, 동경 131° 10.0분의 점, 하) 북위 36° 52.0분, 동경 130° 22.5분의 점, 거) 북위 36° 10.0분, 동경 130° 22.5분의 점, 너) 북위 36° 10.0분, 동경 131° 15.9분의 점. : 한·일 어업협정 제9조 제1항.

256) 김영구, 전게서, 431쪽.

257) 동 수역은 가) 북위 32° 57.0분, 동경 127° 41.1분의 점과 북위 32° 34.0분, 동경 127° 9.0분

EEZ가상 경계선을 주장하고 일본은 1974년 한·일 대륙붕남부협정에서 설립된 공동개발구역과 서쪽 경계선을 주장하여 일부 중복되어 양자관계에 문제가 있으나 본 협정은 동지나해에서 대륙붕의 경계를 정하는 것이 아니고 석유자원의 개발을 규제하기 위한 협정으로 1996년 일본의 배타적경제수역·대륙붕법 제4조에서도 조약의 별도 규정이 있을 때 그 규정에 의한다고 하여 한·일 대륙붕남부협정을 부정하는 것이 아님을 명백히 했다 또한 한·일 어업협정은 한·일 양국이 배타적경제수역의 경계를 확정하는 것이 아니고 어업관계를 규율하는 협정으로 한·일 대륙붕 남부협정에 영향을 미치지 않고 폐기되지 않는 한 50년의 유효기간을 갖는다. 그 후에는 일방 당사국이 3년 전에 서면 통고를 종료시킬 수 있고 종료 통고가 없으면 자동 연장되게 되어 있다.<sup>258)</sup>

#### 나) 동해중간수역과 제주남부 잠정적합의수역의 관리

양 체약국은 동 협정 제9조 제1항에서 정하는 수역(동해 중간수역)에서 해양생물자원의 유지가 과도한 개발에 의하여 위협받지 아니하도록 하기 위하여 협력하며 각 체약국은 이 수역에서 타방체약국 국민 및 어선에 대하여 어업에 관한 자국의 관계법령을 적용하지 아니한다. 각 체약국은 한·일 어업공동위원회(이하 "위원회" 라 한다)<sup>259)</sup>의 협의결과에 따른 권고를 존중하여, 이

의 점을 연결하는 직선, 나) 북위 32° 34분, 동경 127° 9.0분의 점과 북위 31° 0.0분, 동경 125° 51.5분의 점을 연결하는 직선, 다) 북위 31° 0.0분, 동경 125° 51.5분의 점에서 시작하여 북위 30° 56.0분, 동경 125° 52.0분의 점을 통과하는 직선, 라) 북위 32° 57.0분, 동경 127° 41.1분의 점과 북위 31° 20.0분, 동경 127° 13.0분의 점을 연결하는 직선, 마) 북위 31° 20.0분, 동경 127° 13.0분의 점에서 시작하여 북위 31° 0.0분, 동경 127° 5.0분의 점을 통과하는 직선.; 한·일 어업협정 제9조 제2항.

258) 水上之千(미즈가미 지유기), *supra* note 203, p.72. : 남부대륙붕협정 제31조 제2~3항.

259) 제12조 1) 양 체약국은 이 협정의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 한·일 어업공동위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치한다. 2) 위원회는 양 체약국 정부가 각각 임명하는 1인의 대표 및 1인의 위원으로 구성되며, 필요한 경우 전문가로 구성되는 하부기구를 설치할 수 있다. 3) 위원회는 매년 1회 양국에서 교대로 개최하고 양 체약국이 합의할 경우에는 임시로 개최할 수 있다. 제2항의 하부기구가 설치되는 경우에는 해당 하부기구는 위원회의 양 체약국 정부대표의 합의에 의하여 언제라도 개최할 수 있다. 4) 위원회는 다음 사항에 관하여 협의하고, 협의결과를 양 체약국에 권고한다. 양 체약국은 위원회의 권고를 존중한다. 가) 제3조에 규정하는 조업에 대한 구체적인 조건에 관한 사항 나) 조업질서유지에 관한 사항 다) 해양생물자원의 실태에 관한 사항 라) 양국 간 어업분야에서의 협력에 관한 사항 마) 제9조제1항에서 정하는 수역에서의 해양생물자원의 보존·관리에 관한 사항 바) 기타 이 협정의 실시와 관련된 사항 5) 위원회는 제9조제2항에서 정하는 수

수역에서의 해양생물자원의 보존 및 어업 종류별 어선의 최고 조업척수를 포함하는 적절한 관리에 필요한 조치를 자국 국민 및 어선에 대하여 취한다. 각 체약국은 이 수역에서 각각 자국 국민 및 어선에 대하여 실시하고 있는 조치를 타방체약국에 통보하고, 양 체약국은 위원회의 자국 정부대표를 권고를 위한 협의에 참가시킴에 있어서 그 통보내용을 충분히 배려하도록 한다. 각 체약국은 이 수역에서 어획하는 자국의 국민 및 어선에 의한 어업 종류별 및 어종별 어획량 기타 관련정보를 타방체약국에 제공하며 일방체약국은 타방체약국의 국민 및 어선이 동 수역에서 타방체약국이 규정에 따라 실시하는 조치를 위반하고 있는 것을 발견한 경우, 그 사실 및 관련 상황을 타방체약국에 통보할 수 있다. 해당 타방체약국은 자국의 국민 및 어선을 단속함에 있어서 그 통보와 관련된 사실을 확인하고 필요한 조치를 취한 후 그 결과를 해당 일방체약국에 통보한다.<sup>260)</sup>

또한 양 체약국은 제주 남부 잠정적 합의수역에서 해양생물자원의 유지가 과도한 개발에 의하여 위협받지 아니하도록 하기 위하여 협력한다. 각 체약국은 이 수역에서 타방체약국 국민 및 어선에 대하여 어업에 관한 자국의 관계법령을 적용하지 아니하며, 각 체약국은 위원회의 결정에 따라, 이 수역에서의 해양생물자원의 보존 및 어업 종류별어선의 최고 조업척수를 포함하는 양적관리를 취한다. 각 체약국은 이 수역에서 각각 자국 국민 및 어선에 대하여 실시하고 있는 조치를 타방체약국에 통보하고, 양 체약국은 위원회의 자국 정부대표를 위원회의 결정을 위한 협의에 참가시킴에 있어서 그 통보내용을 충분히 배려하도록 한다. 각 체약국은 이 수역에서 어획하는 자국의 국민 및 어선에 의한 어업 종류별 및 어종별 어획량 기타 관련정보를 타방체약국에 제공하며 일방체약국은 타방체약국의 국민 및 어선이 이 수역에서 타방체약국이 위원회의 결정에 따라 실시하는 조치를 위반하고 있는 것을 발견한 경우, 그 사실 및 관련 상황을 타방체약국에 통보할 수 있다.

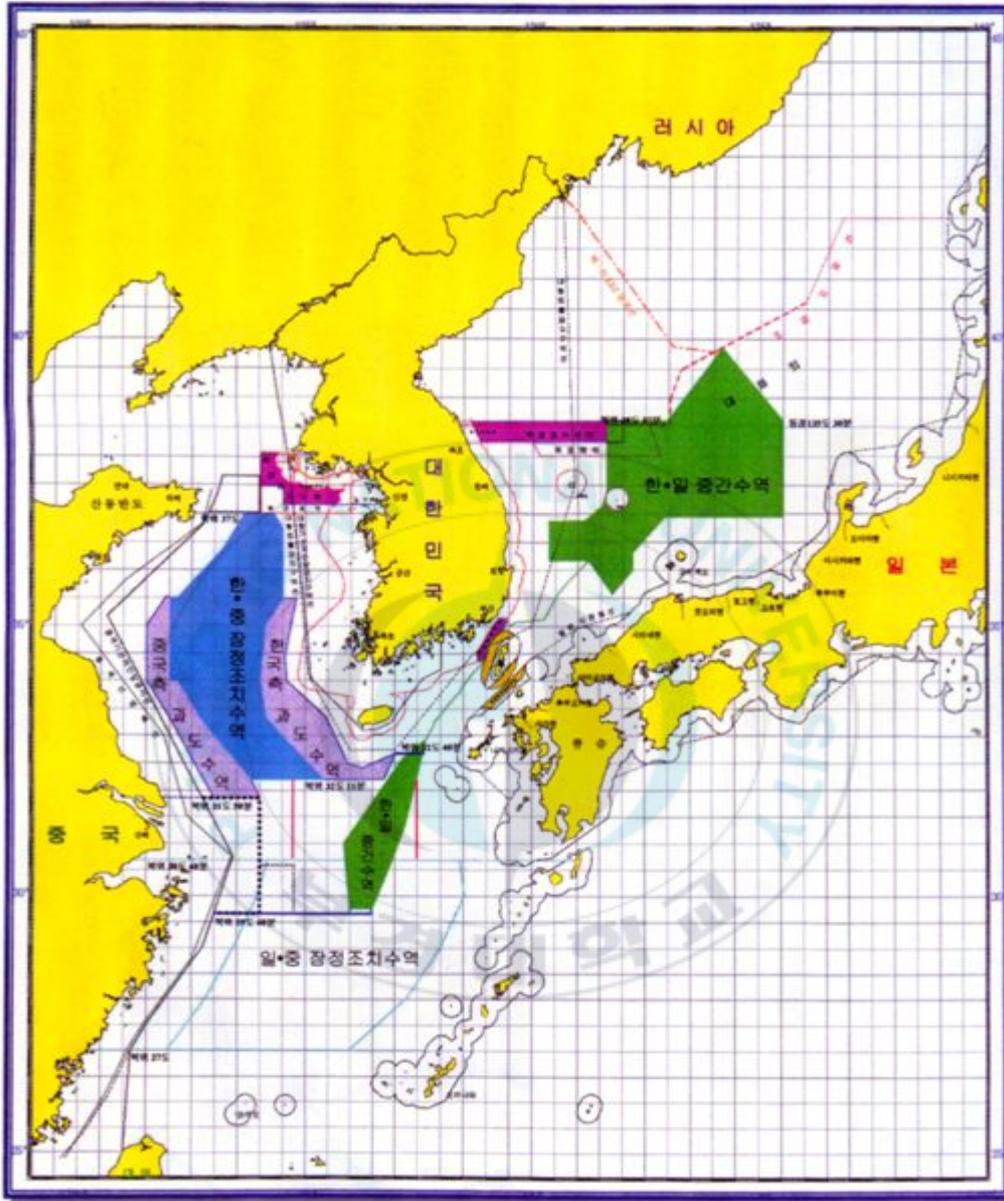
해당 타방체약국은 자국의 국민 및 어선을 단속함에 있어서 그 통보와 관련된 사실을 확인하고 필요한 조치를 취한 후 그 결과를 해당 일방체약국에 통보한다.<sup>261)</sup> 한국정부는 동해 중간수역을 공해적 성격으로 위원회의 권고를

---

역에서의 해양생물자원 의 보존·관리에 관 한 사항에 관하여 협의하고 결정한다. 6) 위원회의 모든 권고 및 결정은 양 체약국 정부의 대표간의 합의에 의하여서만 이를 한다.

260) 신·한·일 어업협정 부속서 I, 제2항.

261) *Ibid.*, 부속서 I, 제3항.



<그림 2> 한·중·일 어업협정 수역(해양수산부, 2002)

존중하고 선박관할권은 귀국주의를 적용하기 때문에 공동관리수역이 아니라  
고 하며 권고는 법적 구속력이 없다는 것이다. 그리고 제주도 남부 잠정적  
합의수역은 위원회의 결정에 따라 이 수역에서 적절한 관리 조치를 취하기

때문에 결정은 법적 구속력이 있다는 것이다. 여기서 한·일 어업협정 해설의 부정론 측은 “권고이든 결정이든” 간에 한·일 어업공동위원회에서 양국이 협의에 의하여 수역의 제반 문제를 기국주의의 원칙에 따라 상기와 같이 처리하기 때문에 동일하다고 보고 있다.<sup>262)</sup>

## 2) 한·중 중간수역

### 가) 과도수역

한국 측 과도수역은 14개의 위도와 경도로 표시된 좌표를 직선으로 연결한 수역으로 북위 32° 11분~35° 30분과 동경 124° 30분~127° 사이에 위치하며<sup>263)</sup> 면적은 2만8천926km<sup>2</sup>이다.<sup>264)</sup> 그리고 중국 측 과도수역은 12개의 위도와 경도로 표시된 좌표를 직선으로 연결한 수역으로 북위 31° 50분~35° 30분과 동경 121° 30분~123° 45분 사이에 위치하며 면적은 2만6천367km<sup>2</sup>이다.<sup>265)</sup> 양국은 동 수역에서 점진적으로 EEZ어업제도를 실시하기 위하여 적절한 조치를 취해야 하며, 타방 당사국 측 과도수역에서 조업하는 자국 국민 및 어선의 어로 활동을 점진적으로 조정·감축하여 균형을 이루도록 노력하여야 하며 양국은 동 수역에서 잠정조치수역과 동일한 보존 및 관리조치를 취해야 하고, 공동승선·정선·승선검색 등을 포함한 공동 감독 검사조치를 취할

262) 김영구, 전게서, 435쪽.

263) (1) 한국 측 과도수역 좌표, 가) 북위 35° 30분 동경 124° 30분의 점(K1) 나) 북위 35° 00분 동경 124° 07분 30초의 점(K2) 다) 북위 34° 00분 동경 124° 00분 30초의 점(K3) 라) 북위 33° 20분 동경 124° 08분의 점(K4) 마) 북위 32° 11분 동경 125° 25분의 점(K5) 바) 북위 32° 11분 동경 126° 45분의 점(K6) 사) 북위 32° 40분 동경 127° 00분의 점(K7) 아) 북위 32° 24분 30초 동경 126° 17분의 점(K8) 자) 북위 32° 29분 동경 125° 57분 30초의 점(K9) 차) 북위 33° 20분 동경 125° 28분의 점(K10) 카) 북위 34° 00분 동경 124° 35분의 점(K11) 타) 북위 34° 25분 동경 124° 33분의 점(K12) 파) 북위 35° 30분 동경 124° 48분의 점(K13) 하) 북위 35° 30분 동경 124° 30분의 점(K14).

264) 해양수산부, 보도자료 2005. 6. 30.: 박용현, 전계논문, 379쪽.

265) 중국 측 과도수역, 가) 북위 35° 30분 동경 125° 55분(C1) 나) 북위 35° 00분 동경 121° 30분의 점(C2) 다) 북위 34° 00분 동경 121° 30분의 점(C3) 라) 북위 33° 20분 동경 122° 00분의 점(C4) 마) 북위 31° 50분 동경 123° 00분의 점(C5) 바) 북위 31° 50분 동경 124° 00분의 점(C6) 사) 북위 32° 20분 동경 123° 45분의 점(C7) 아) 북위 33° 20분 동경 122° 41분의 점(C8) 자) 북위 34° 00분 동경 122° 11분 54초의 점(C9) 차) 북위 34° 00분 동경 122° 01분 54초의 점(C10) 카) 북위 35° 30분 동경 122° 2분 54초의 점(C11) 타) 북위 35° 30분 동경 121° 55분의 점(C12).

수 있다. 양국은 각각 상대측 과도수역에서 조업하는 자국 어선에게 허가증을 발급하고, 당해 어선의 명부를 상호 교환하여야 하며 과도수역의 어업질서는 한시적으로 협정이 발효한 날로부터 4년이 경과한 후에는 과도수역에 대하여 EEZ어업제도가 적용된다.<sup>266)</sup> 즉, 양 측의 과도수역은 2005년 6월 30일 각각 양측의 EEZ에 편입되는 것이다.

## 나) 잠정조치수역

한·중 어업협정은 황해의 중간, 우리나라와 중국의 200해리가 겹치는 수역의 일부를 좌표로 지정하여 “잠정조치수역”으로 부르고, 이 수역에서는 양국의 어선이 함께 조업을 하되 아래의 잠정조치수역에 대한 법적 성격분석에서 나타난 바와 마찬가지로 양국 정부가 수산자원을 공동 관리하기로 하였다.<sup>267)</sup> 잠정조치수역의 법적 성격을 규명하기 위해서는 새로운 한·일 어업협정상의 동해 중간수역의 법적 성격과 비교해 볼 필요가 있다. 전술한 바와 같이 새로운 한·일 어업협정상의 동해 “중간수역”의 경우, 동 협정에 어업공동위원회 권고의 법적인 효력에 관해 분명한 규정이 없어서 논란의 여지가 있으나 권고는 구속력이 없으므로 공동 관리적 요소가 없는 공해적 성격의 수역이라고 보며 기국주의를 원칙으로 하고 있다.<sup>268)</sup> 한·중 어업협정상의 “잠정조치수역” 역시 기국주의를 원칙으로 하고 있으나 한·중 어업협정상의 잠정조치수역은 공동 관리적 요소가 내포 되어 있다.

또한 잠정조치 수역에서 한·중 양국은 공동으로 해양생물자원의 보존과 이

266) 한·중 어업협정 제8조 제2~5항.

267) 한·중 어업협정상의 잠정조치수역은 북위 37° 00분 동경 123° 40분의 점(A1)부터 북위 37° 00분, 동경 123° 40분의 점(A17)을 순차적으로 직선으로 연결하는 선에 의하여 둘러싸이는 수역을 말한다(제7조 제1항). 가) 북위 37° 00분 동경 123° 40분의 점(A1) 나) 북위 36° 22분 23초 동경 123° 10분 52초의 점(A2) 다) 북위 35° 30분 동경 122° 11분 54초의 점(A3) 라) 북위 35° 30분 동경 122° 2분 54초의 점(A4) 마) 북위 34° 00분 동경 122° 01분 54초의 점(A5) 바) 북위 34° 00분 동경 122° 11분 54초의 점(A6) 사) 북위 33° 20분 동경 122° 41분의 점(A7) 아) 북위 32° 20분 동경 123° 45분의 점(A8) 자) 북위 32° 11분 동경 123° 49분 30초의 점(A9) 차) 북위 32° 11분 동경 125° 25분의 점(A10) 카) 북위 33° 20분 동경 124° 08분의 점(A11) 타) 북위 34° 00분 동경 124° 00분 30초의 점(A 12) 파) 북위 35° 00분 동경 124° 07분 30초의 점(A 13) 하) 북위 35° 30분 동경 124° 30분의 점(A 14) 거) 북위 36° 45분 동경 124° 30분의 점(A 15) 너) 북위 37° 00분 동경 124° 20분의 점(A16) 더) 북위 37° 00분 동경 123° 40분의 점(A17).

268) 박찬호, "신 한·일 어업협정과 독도 영유권에 관한 소고", 국제법 동향과 실무, 통권 제12호, 2005. 5, 58쪽.

용에 관한 조치와 동 수역에서의 총 허용어획량 (TAC)을 정하고, 이를 배정하는 것도 양측이 공동으로 하게 되어 있다. 이것은 잠정조치수역에 적용할 입법관할권을 공동으로 행사한다는 것을 의미하는 것이고 입법관할권을 공동으로 행사한다는 것은 잠정조치수역이 공동 관리수역임을 의미한다.<sup>269)</sup> 그리고 양 체약당사자는 해양생물자원의 보존과 합리적 이용을 위하여, 제13조의 규정에 의하여 설치되는 한·중 어업공동위원회의 결정에 따라 잠정조치수역에서 공동의 보존조치 및 양적인 관리조치를 취하여야 하며 각 체약당사자는 잠정조치수역에서 어업활동을 하는 자국의 국민 및 어선에 대하여 관리 및 기타 필요한 조치를 취하고, 타방 체약당사자의 국민 및 어선에 대하여는 관리 및 기타 조치를 취하지 아니한다. 일방 체약당사자가 타방 체약당사자의 국민 및 어선이 한·중 어업공동위원회의 결정을 위반하는 것을 발견한 경우, 그 사실에 대하여 해당 국민 및 어선의 주의를 환기시킬 수 있으며, 그 사실 및 관련 정황을 타방 체약당사자에게 통보할 수 있다. 타방 체약당사자는 그 통보를 존중하여야 하며 필요한 조치를 취한 후 그 결과를 상대방에게 통보한다.<sup>270)</sup> 예를 들면, 중국 어선이 잠정조치 수역에서 한·중 어업공동위원회가 결정한 규칙을 위반하는 중국 선박을 우리나라 감시선이 발견한 경우, 직접 단속을 할 수는 없지만 현장에서 주의를 환기시킬 수 있는 것은 아주 경미하지만 집행관할권을 행사할 수 있음을 보여 준다.<sup>271)</sup>

#### 다) 현행 조업질서유지수역·특정금지구역·양자강하구수역

한·중 양국은 제7조 1항에 지정된 잠정조치수역 복단이 위치한 위도선 이북의 황해 일부수역과 제7조 1항에 지정된 잠정조치수역 및 제8조 1항에 지정된 과도수역 이남의 동지나해 일부수역에서는 양 체약국 간에 별도의 합의가 없는 한 현행어업활동을 유지하며 어업에 관한 자국의 법령을 타방 체약국 국민과 어선에 적용하지 아니한다.<sup>272)</sup> 다만, 우리나라가 국내법상 황해 북

269) “공동관리”란 관할권을 공동으로 행사한다는 의미로서 규칙 제정권(prescriptive jurisdiction)과 규칙 집행(enforcement jurisdiction) 중 어느 하나라도 양측이 공동으로 행사한다면 “공동관리”라고 할 수 있을 것이다. 박용현, 전계논문, 387쪽.

270) 한·중 어업협정 제7조 제2~ 3항.

271) 박용현, 전계논문, 389쪽.

272) 한·중 어업협정 제9조.

부(특정금지구역)에서 실시하는 조업 제한조치를 중국 어선이 존중하고, 이에 상응하여 우리도 중국이 동중국해 일부구역(양자강하구구역)에서 실시하는 자원보존조치를 존중하기로 하였다. 또한 양측은 관계법령을 통보하고 한·중 어업공동위원회를 통하여 법령의 원만한 시행을 위한 구체적인 방안을 협의하기로 하였다.<sup>273)</sup> 물론 이 구역에서도 앞으로 양국 간 합의가 있으면 새로운 어업질서를 도입할 수 있다. 그리고 현행조업이 유지되는 동중국해의 '일부구역'의 구체적인 범위는 동서쪽 한계에 관한 규정 없이 남북 단 한계에 관해서만 합의하여 북위 29° 40분으로 책정했다.

따라서 중·일 잠정조치구역 북위 31° 40분선까지 동서 단 한계 없이 겹치게 되었다.<sup>274)</sup> 가서명 당시 중국 측이 우리의 황해 특정금지구역 및 특정해역을 준수하기로 양해함에 대하여, 우리 측은 당시 우리가 알고 있었던 조업 규제 즉 모택동 라인 및 휴어구와 보호구를 준수하기로 양해하고 가서명하였으나, 1999년 중국 측이 양자강 하구에 어업금지구역을 설정하고 우리에게 준수하도록 요구하므로 인하여 지연되어 오다가 2000년 8월에 최종적으로 타결되어 2년에 걸쳐서 우리어선이 단계적으로 철수하기로 하고 이후에 자원상태를 보아 재 입어가 가능토록 하였다. 중국정부는 1999년부터 해면 어획량의 신장을 제로화하기로 하려는 목표를 세웠고 이에 따라 포획어선의 신규발주를 원칙적으로 정지하고 어선의 갱신, 개조를 규제하며 기존 휴어제도를 강화하는 한편 새로운 금어기를 도입하였다.<sup>275)</sup>

### 3) 중·일 간 중간구역

#### 가) 잠정조치구역

양 체약국은 중·일 어업위원회의 결정에 따라 잠정조치구역<sup>276)</sup>을 양국의

273) 양해각서 제1-2항 ; 한국 측 일부수역에 적용되는 법령은 「배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의 행사에관한법률」 상의 서해 특정 금지구역 및 「선박안전조업규칙」 상의 서해 특정해역에 관한 규정을 말하며 중국 측 “일부수역”에 적용되는 법령은 「呂泗, 長江口 및 舟山漁場海域에서의 漁撈許可管理規程」을 말한다.

274) 그러나 1998년의 양해각서와 2000년 8월 후속합의에 따라 동경 124° 까지 설정된 중국의 어업금지구역을 한국이 존중하도록 되었으므로 동경 124°는 한·중 간 현행조업유지수역의 잠정적 서쪽 한계선으로서의 의미를 갖는다.; 해양수산부, 전게서, 178쪽.

275) 정장선, 전게서, 9쪽.

EEZ이원에 설정하여 본 수역에 대한 공동규제조치를 결정하여 양국의 조업에 관해 위원회에서 협의기로 하였다. 각 체약국은 잠정조치수역에서 조업은 기국주의를 원칙으로 하며 중·일 어업공동위원회가 결정하는 조업에 관한 규제에 위반한 것을 발견한 경우에는, 그 사실에 대해 해당 국민 및 어선의 주의를 환기함과 동시에 해당 타방 체약국에 대하여 그 사실 및 관련한 상황을 통보하고 해당 타방의 체약국은 그 통보를 존중하고 필요한 조치를 취한 후 그 결과를 해당 일방 체약국에 통보한다. 각 체약국은 자국의 국민 및 어선에 대하여 항행 및 조업 안전의 확보 해상에 있어서 정상적인 조업 질서의 유지와 해상에서의 사고의 원활하고, 신속한 처리를 위해 지도 및 기타 필요한 조치를 취하기로 했으며,<sup>277)</sup> 조업규칙은 합의되지 않은 상태이다. 그리고 센가쿠열도를 포함한 북위 27° 이남은 종래의 어업질서가 적용되며, 동중국해 북위 32° 40분 이북의 일본수역에서는 중국의 오징어채낚기 어선의 입어를 허용토록 하였다.

#### 나) 현행 조업질서유지수역

현행 조업유지수역의 범위에 관한 사항은 협약 쟁점사항으로 중국은 1999년 3월 북위 30° 40분 잠정조치수역 북방한계선 이북 수역 가운데 현행 조업질서유지수역(입어허가불요수역)의 일정범위를 한정하여, 양국 연안의 일정범위의 수역에 대해서는 상호 규제조치를 강구하고 그 밖의 구체적인 내용은 상호 협의에 의한 결정을 제안하였다. 그런데 일본은 현행 조업유지수역의 범위는 중국 연안으로부터 200해리 이동 수역은 불가하다는 입장을 표명하고 현행 조업유지수역의 동·서쪽 이원의 수역은 연안국의 허가의 필요성을 주장하며 협정수역의 북쪽한계는 동 중국해와 황해·동해를 구분하기 위한 지리적 경계에 불과하므로 대마도 남부수역에서 중국어선의 조업을 규제하기 위하여 상기 수역의 범위를 동중국해로 한정했다. 상기 수역 중 한국 EEZ는 당연히

276) 잠정조치수역의 범위: (a) 북위 30° 40분, 동경 124° 10분의 점, (b) 북위 30° 동경 123° 56.4분의 점, (c) 북위 29°, 동경 123° 25.5분의 점, (d) 북위 28° 동경 122° 47.9분의 점, (e) 북위 27°, 동경 121° 57.4분의 점, (f) 북위 27°, 동경 125° 58.3분의 점, (g) 북위 28°, 동경 127° 15.2분의 점, (h) 북위 29°, 동경 128° 0.9분의 점, (i) 북위 30°, 동경 128° 32.2분의 점 (j) 북위 30° 40분, 동경 128° 26.2분의 점 (k) 북위 30° 40분, 동경 124° 10.2분의 점.

277) 중·일 어업협약 제6~7조.

제외되어야 한다는 것이다. 이에 대하여 중국은 중·일 중간수역의 북쪽한계는 동중국해와 황해·동해를 구분하기 위한 지리적 경계에 불과하므로 중·일 간 합의는 중·일 양국에만 적용되며 상기 수역에서 한·중 어업협정과 중복되는 수역은 한·중 어업협정이 존중될 것이라는 입장을 피력하였다.

중·일 양국은 1997년 11월 신 어업협정에 서명하였으나 오랜 협상 끝에 동경 124° 45분과 127° 30분 사이를 현행 조업질서유지수역(조업허가불요수역)으로 설정하고 합의 의사록에서 동 수역의 법적성격을 “양국 정부는 양국의 전통적이고 협력적인 어업관계를 감안하여 협정실시 및 제3국과의 어업관계 구축 시에 쌍방이 잠정조치수역의 북측 경계선 이북의 동지나해 일부 수역에 있어서 현재의 어업활동을 존중하고, 타방국의 전통적 조업 및 해당수역의 자원상황을 배려하여 상대국의 해당수역에서 어업이익이 부당히 손상되는 것이 없도록 하는 의향을 표명했다.”<sup>278)</sup>

#### 4. 한·중·일 간 어업협정상 중간수역의 문제점

##### (1) 한·중·일 간 관할권의 혼재

한·중·일 간의 중간수역 중첩문제가 생겨난 것은 한·중·일 간에 해양경계가 사전에 확정되지 못한 상태에서 중·일 간의 어업협정 교섭이 진행되고 있었다. 당시 한·일 어업협정도 완성되지 않은 상태이기 때문에 한국을 중·일 간 어업협정 시 참가시켜 3국이 다자간 협정을 체결했다라면 어업구역이 중첩되지 않고 일목요연하게 설정되었으리라 믿는다. 그러나 한중·한일·중일 간에 각각 자국의 이익을 위해 양자적 어업협정을 체결한 과정에서 중첩수역들이 생겨난 것으로 본다. 이렇게 생겨난 중첩수역의 운영방식을 개념화한 R. R. Churchill 교수에 의하면 최종적 해양 경계획정 이전의 중첩수역을 잠정수역(grey zone) 방식과 유보수역(white zone) 방식으로 대별하고 있다.<sup>279)</sup> 잠정수역 방식은 어선에 대한 관할권 행사는 기국주의에 의하되, 그

278) 중·일 어업협정 합의 의사록 2.

279) R. R. Churchill, "Fisheries Issues in Maritime Boundary Delimitation", Marine Policy, Vol. 17, No. 1, January 1993. p.45.

수역의 어업자원에 대한 공동관리 체제를 유지하는 방식이고 유보수역 방식은 당해 수역이 사실상 공해로 간주되기 때문에 체약국의 모든 어선이 자유로운 어업활동을 할 수 있는 곳이다. 이를 한·중·일 어업협정에 대별하면 중간수역, 과도수역, 잠정조치수역들은 Gray Zone 방식이고 동 중국해의 중·일 잠정조치수역과 한·중 잠정조치수역 사이의 현행 조업질서유지수역은 White Zone 방식이라 볼 수 있다. 이러한 세 나라 사이의 중첩 수역들의 성격을 보면 한·일 어업협정상 동해중간수역과 중·일 어업협정상 북위 27° 이남수역은 공해적 성격의 잠정어업수역이다. 한·중 어업협정과 중·일 어업협정의 잠정조치수역들은 잠정적성격의 공동어업 수역으로서 양국정부가 공동으로 해양생물자원의 보존을 위하여 어업공동위원회의 결정에 따라 어획량과 어선수의 제한 등 양적 관리를 취하도록 되어 있다. 상대방 체약국 어선과 국민에 대하여 단속 등의 조치는 기국주의를 원칙으로 하되 상대국 어선에게 주의환기 조치를 취할 수 있고 상대국 위반 선박에 대해서는 조치 후 상항 통보를 요구할 수 있다. 반면에, 제주도남부 중간수역에서는 상대방 체약국의 법 적용 자체를 배제하였다. 따라서 제주도남부 중간수역은 Light Gray Zone 방식의 어업자원 공동 관리수역으로서의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다.

황해에 설정된 한·중 어업협정상 과도수역은 현재 양국의 EEZ에 편입되었기 때문에 EEZ규정에 의한 수역관리가 실행되고 있다. 또한 한·일 어업협정 제9조와 중·일 어업협정 합의의사록 제2항에 근거하여 한·중 잠정조치 수역과 중·일 잠정조치수역 사이의 동중국해에 설정된 현행 조업질서유지수역은 가장 확실한 White Zone 방식의 수역으로 남는다. 그런데, 이 수역의 범위가 제주도 남부 한·일 중간수역 대부분과 일·중 잠정조치수역 북부의 일부가 중첩되어 있어 그 시행 상에 분쟁이 발생할 개연성이 높은 것으로 판단된다. 그러나 중·일 어업협정 발효에 관한 양국 교섭과정에서 이 협정의 시행이 한·중 어업협정상 한국과의 관계에 대하여 아무런 영향을 미치지 않는다는 점을 명백히 하고 있기 때문에 문제 해결을 위하여 중요한 시사점이 될 수 있다고 본다.<sup>280)</sup>

이와 같이 새로운 양자 어업협정 체제에 의하여 설정된 한·중 간 황해 잠정조치 수역에 대하여는 일본이 비 체약국이고 한·일 간의 중간수역에 대하

280) 해양수산부, 「동북아수역에서의 신 국제어업 체제 구축방안」, 2003, 81~82쪽.

여는 중국이 비체약국이다. 또한 중·일 간의 동중국해 잠정조치수역에 대하여는 한국이 비체약국 지위에 놓인다. 즉, 한국에게는 동중국해 중·일 잠정조치수역 입어 문제가 생기고 중국에게는 한·일 중간수역 입어문제가 생기며, 일본에게는 황해의 한·중 잠정조치수역 입어문제가 현실적으로 대두될 수 있다. 또한 한·일 어업협정상 제주도 남부중간수역은 중·일 어업협정상 잠정조치수역 및 한·중 어업협정상의 현행조업질서유지수역이 겹쳐지는 3중 중첩수역으로 되었다. 이에 관해서 한·중 간에는 한국의 배타적경제수역의 권원이 미치는 북위 29° 40분까지(마라도에서 200해리 추정)는 합의된 상태이나 중·일 잠정조치수역이 북위 30° 40분까지로 확장함으로써 위도거리가 약 1° 중첩되는 문제가 발생되어 있는 상태이다.

상기한 바와 같이 중·일 간의 어업협정은 한·중 간 어업협정에 아무런 영향을 미치지 않는다는 조건이 있지만 자칫하면 장차 해결해야 할 과제로 남을 수 있다. 또한 중·일간에 합의된 현행 조업질서 동서쪽 한계를 동경 124° 45분부터 동경 127° 30분까지로 함으로써 한·일 중간수역의 대부분을 현행 조업질서 유지수역에 포함시킨 것이 수역의 법적지위를 더욱 복잡하게 하고 있기 때문에 제주도 남부 한·일 중간수역에서의 양국 공동입법 관할권이 훼손될 수 있다. 이와 같이 2중 또는 3중 중첩되어 국가 관할권의 일방적 행사가 어렵게 되어 있다.<sup>281)</sup>

## (2) 해양생물자원의 관리와 관리기구의 혼재

한·중·일 3국은 상기와 같이 관할권의 혼재로 복잡한 양상을 띠고 있다. 그러므로 유엔해양법협약의 배타적경제수역제도가 채택되면서 한·중·일 3국은 배타적경제수역제도 도입에 합의하고 배타적경제수역에서는 유엔해양법협약에 규정된 EEZ에 의거한 어족자원관리를 시행하고 있다. EEZ에서 시행하고 있는 어족자원 관리는 해양법협약 제5부 배타적경제수역규정 제61조(생물자원의 보존), 제62조(생물자원의 이용)에서 특수어종 관리제도인 제63조부터 제68조까지로 되어 있다. EEZ에서 생물자원 보존을 위하여 총 허용어획량(TAC)을 결정하고 자국이 이용 가능한 최선의 과학적 증거를 고려하여 남획으로부터 어족자원을 보호하기 위하여 최대지속적생산량(MSY)을 유지하는

281) 해양수산부, 상계서, 181쪽.

수준으로 자국의 어획능력을 결정하고 그 잉여량에 대해서는 타국의 입어를 허용한다.

그리고 한국과 중국은 EEZ 내에서 상대국의 어선의 입어허가, 입어조건, 어종, 어획할당량 등을 독자적으로 매년 결정하여 시행하되 기존의 어업현실을 고려하여 상호간에 균형 있는 입어허가가 실시되도록 배려하기로 한다. 이를 위하여 한·중 어업공동위원회<sup>282)</sup>를 설치하여 운영하기로 되어 있다(한·중 어업협정 제3조). 또한 한·일 어업협정과 중·일 어업협정도 조문의 순서만 차이가 날 뿐 그 내용은 대동소이하다. 한·중·일 잠정조치수역과 중간수역 및 현행 조업질서유지수역은 공해적 성격이 강하므로 유엔해양법협약 제7부 공해 편 제2절(공해생물 자원의 관리 및 보존) 제116조의 공해 조업권에 비추어 보면 (a) 한·중·일 어업협정상 의무 (b) 특히 제63조 제2항과 제64조부터 제67조까지에 규정된 연안국의 권리, 의무, 이익 (c) 이 절의 규정인 제117조에서 제120조까지의 규정을 지킬 것을 조건으로 자국민이 동 수역에 종사하도록 할 권리를 가진다<sup>283)</sup>고 말할 수 있다. 그러나 현실적으로 들어가면 한·중·일 어업공동관리위원회가 각자 독자적으로 입어허가, 입어조건, 어종, 어획할당량 등을 매년 결정하여 시행하고 있다.

그리고 이 지역은 수역구조 자체가 복잡하고 수역구조가 중첩되어 있으면서도 어장성이 좋아 수많은 선박이 집중하여 조업하는 동지나해, 황해, 동해와 동해 대화퇴에서 3국의 어선들이 섞여 경쟁적으로 조업하는 어장이므로 실제적으로 어장을 관리하는 것은 쉬운 것이 아니다. 이 수역에서 조업하는 어선들도 울타리 없는 바다에서 인위적으로 그은 수역 경계선과 마주하며 어군을 찾아 조업한다는 것이 상당한 어려움이 있을 것으로 생각된다. 그러므로 이러한 한·중·일과 같은 연속된 해역에서의 어업 관리는 한·중·일 3국이

282) 한·중 어업협정 제13조, 한·중 공동어업위원회의 위원회의 임무는 다음과 같다. (1) 아래 사항을 협의하고 양 체약당사자의 정부에게 권고한다. 가) 제3조의 규정에 의하여 타방체약당사자의 국민 및 어선에 허용하는 어획가능 어종·어획할당량 기타 구체적 조업조건에 관한 사항, 나) 조업질서의 유지에 관한 사항, 다) 해양생물자원의 상태와 보존에 관한 사항 라) 양국 간 어업협력에 관한 사항 (2) 필요한 경우, 이 협정의 부속서의 개정과 관련하여 양 체약당사자의 정부에게 권고할 수 있다. (3) 제7조 및 제8조의 규정에 관한 사항을 협의하고 결정한다. (4) 이 협정의 집행현황과 기타 이 협정과 관련된 사항을 연구한다.

283) 유엔해양법협약 제63조 제2항(경계내외분포자원), 제64조(고도회유성어종), 제65조(해양포유동물), 제66조(소하성어종), 제67조(강하성어종), 제116조(공해어업권), 제117(자국민을 대상으로 공해생물자원 보존 조치를 취할 국가의 의무), 제118조(생물자원의 보존 관리를 위한 국가간 협력), 제119조(공해생물자원의 보존), 제120조(해양포유 동물).

다자회담을 통해서 다자협약에 의한 국제수산관리기구를 필요로 하고 있다.

### (3) 문제의 해결을 위한 다자수산관리기구의 필요성

한중·한일·일중어업협정은 당사국간의 어업에 관한 협력과 생물자원 관리를 위한 양자어업협정이다. 이는 유엔해양법협약이 발효되어 본격적으로 실행에 들어가면서 동북아해역에서도 유엔해양법협약에 의한 EEZ제도의 채택에 따라 한·중·일 3국도 새로운 해양법 질서에 의거하여 EEZ제도에 의한 자원관리형 어업으로 전환하여야만 하였다. 그러나 한·중·일 3국이 위치한 동북아 해역은 유엔해양법협약이 새롭게 정의한 반폐쇄해(semi enclosed sea)<sup>284)</sup>의 전형적인 특성을 갖춘 좁은 수역으로서 이와 같은 좁은 수역은 관련 당사국들이 모여서 해양생물자원의 보존·관리·탐사 및 이용과 해양환경보호·보전에 관한 권리·의무 이행을 조정하고 수역에서의 공동 과학조사 계획 등 어업에 관한 협력과 생물자원 관리문제를 협의하는 다자간 협력구조로 접근되어야 하는 것이 마땅하다고 본다. 그리고 서로에 대한 상호 호의관계나 신뢰를 회복하여 상호 어업정책은 투명성에 바탕을 두고 협의하고 서로 다른 견해와 입장 차이는 서로 포용하는 어업협력 체제를 구축하여야 한다. 이를 위하여 먼저 한·중·일 어업 협력 협의체를 구성하여 이를 상설화하도록 노력하여야 하며 정부와 민간협의체의 공조를 통하여 유기적으로 접근할 필요가 있다.<sup>285)</sup>

이에 관해서는 유엔해양법협약에서도 해양생물자원의 보존·개발 및 이용을 위한 상호협력 체제(협약 제61조~제68조)를 구축하여 제반 조치를 취하게 되

284) 유엔해양법협약 제122조(폐쇄해, 반폐쇄해): 이 협약에서 폐쇄해 또는 반폐쇄해라 함은 2개국 이상에 의하여 둘러싸이고 좁은 출구에 의하여 다른 바다나 대양에 연결되거나, 또는 전체나 그 대부분이 2개국 이상 연안국의 영해와 배타적경제수역으로 이루어진 만, 내만 또는 바다를 말한다.

285) 한·중·일 어업협력에 있어서는 수산 고위급협의를 통하여 협력을 위한 시도를 하였으나 중국의 참여가 부진한 가운데 진행이 되지 않고 있다. 2004년 10월 19일 한국 제주도에서 한·중·일 수산고위급협의회를 개최하여 한·중·일 3국의 정상들이 2003년 10월 7일 인도네시아 발리에서 서명한 한·중·일 3국 협력 추진에 관한 공동성명가운데 어업에 관한 내용의 실질적인 집행을 재차 확인 하였으나 그 이상의 진전은 없는 상태다. 한·중·일 3국간 민간어업협력은 한일·한중 양자간 어업협정에 따른 양국 어선들의 안전조업을 위한 질서유지 및 해상사고의 원활한 처리와 정부와 민간 협력의 역할 분담을 통한 효율적인 협정 수행을 목표로 하고 있다. 민간협의회는 매년 개최하고 해상안전조업 및 어업질서 유지방안과 수산물 수요 확대 및 소비촉진 방안에 대해서 논의하여 왔다.: 신용민, “제주남부 중간수역 주변 해역의 한·중·일 공동수산자원관리 방안 연구”, 해양수산개발원, 해양수산, 통권 278호, 2007. 29쪽.

어 있으며 필요한 경우 소지역·지역적 국제수산기구를 통하여 협력조치를 실현하도록 규정되어 있다. 특히 경제수역의 경계를 유보한 중간수역, 잠정조치수역 내의 수산자원에 대한 공동관리 및 경계왕래성어족 자원에 대한 상호협력체제의 구축은 가장 우선적인 과제라 할 수 있다. 또한 1995년 「책임있는 어업규범」에서도 EEZ에서 어업자원의 생태학적인 특성인 색이활동을 위한 회유성이 있기 때문에 효과적인 보존, 관리를 위해서는 지역수산기구의 중요함을 강조하고 있다.<sup>286)</sup> 이러한 책임어업의 확립과 함께 국별 어업관리 기준을 조정하고, 어업행정 및 통계의 투명성과 객관성을 담보하는 공동 관리체제를 구축하여야 한다. 우선적으로 한·중·일 각 협정상 설치되어 있는 어업공동위원회를 통합하여 다자협약을 위한 협의체를 구성하고 정부당국의 수산고위급회담 재개를 촉진하여 다자협약에 의한 수산기구의 창설에 노력하여야 한다고 본다.

## 5. 한·중·일 어업협정상 구조 및 긴급피난

“선박의 긴급피난”이란 선박이 불가항력 또는 조난에 의해 외국의 영해 또는 내수로 들어가는 것을 말한다.<sup>287)</sup> 이 경우 선박은 무해통항으로 인정되어 피난국의 관할권으로부터 면제가 인정되지만 피난국에 체재 중 피난국의 법령을 위반했을 경우는 피난국의 관할권으로부터 면제가 인정되지 않는다(유엔해양법협약 제18조). 긴급피난의 권리는 절대적인 것은 아니다. 즉, 선박의

286) 1995년 「책임있는 수산업규범」, 제8조.

287) (요건) ① 선체 및 기관의 중대한 손상 등의 사고에 의하여 선박에 급박한 위험이 있는 경우, ② 태풍 등의 황천 때문에 선박에 급박한 위험이 있는 경우, ③ 연료, 청수 또는 식료품 등이 불의의 사태로 결핍되어 선박의 안전 또는 승무원의 생명에 급박한 위험이 있는 경우, ④ 해적 및 폭동 등의 위험으로부터 피난할 경우, ⑤ 선박 내에 있는 사람이 중상 또는 위급한 병에 걸려 신속히 전문의의 치료를 필요로 하는 경우, ⑥ 긴급피난은 아니지만 이에 준하여 피난이 인정되는 경우로는 조난선 구조 때문에 입항하는 경우와 공해상에서 구조한 조난자를 인도하기 위하여 그 조난자의 국가 영해나 내수에 입항하는 경우 등이다.: 선박의 긴급피난에 관한 규칙 제3조.  
1979년의 해상수색 및 구조에 관한 국제협약에서는 일정한 수색 및 구조지역의 지정, 구조 협력센터의 설립, 구조 장비나 통신설비의 비치 및 이에 대한 정보의 공시의무 등을 규정하고 있다. 한국과 일본 간에는 1996년 5월 25일자로 조약 제1004호인 「대한민국정부와 일본정부간의 해상에서의 수색구조 및 선박의 긴급피난에 관한 협정」이 체결되어 있으며, 「대한민국 정부와 중화인민공화국 정부 간의 해상 수색 및 구조에 관한 협정」(제1849호 2007. 5. 16발효)에 의해서 처리되고 있다.

조난상태로 인하여 피난처를 구하는 과정에서 항만에 중대한 위험을 미칠 수 있기 때문에 그 선박의 입항을 거절할 수도 있다(예: 위험물 적재 선박, 전염병 확산 위험이 있는 선박). 긴급 피난한 선박은 불가항력 또는 조난 등의 현실의 긴급성, 해당 피난항 이외에 다른 용이한 피난 가능한 장소가 없었던 사실, 불가항력 또는 조난 등의 피난이유를 자신이 조작하여 제출하지 아니한 사실 등 피난 이유를 증명할 의무를 갖는다.<sup>288)</sup>

한·중·일 어업협정상 긴급피난 규정은 일방 체약국 국민 및 어선이 타방 체약국 연안에서 해난 및 긴급사태를 만났을 경우, 타방 체약국은 가능한 한 원조 및 보호를 제공함과 동시에 해당 일방 체약국의 관계당국에 이러한 것에 관한 상황을 신속히 통보하며 어떤 일방 체약국의 국민 및 어선은 풍랑 등 긴급사태를 위한 피난할 필요가 있을 경우에는 이 협정의 부속서2의 규정<sup>289)</sup>에 따라 타방 체약국의 관계당국에 연락한 후 해당 타방체약국의 항구 등에 피난할 수 있다. 이 경우에는 해당 국민 및 어선은 해당 타방 체약국의 관계법령 및 관계당국의 지시에 따라야 하며 구체적인 연락방법은 어선, 식별번호, 현재위치(위도, 경도), 선적항, 총톤수 및 전장, 선장의 이름, 승무원 수, 피난의 이유, 피난을 요구하는 목적지, 도착 예정시각과 통신 연락방법 등이며 어업위원회에서 상호간 연락한다.<sup>290)</sup>

대한민국 정부가 지정하는 연락처는 해양경찰관서로 하며 중화인민공화국 정부가 지정하는 연락처는 관련 항구를 관할하는 항구 감독기관으로 한다. 한국 측 피난항구로 제주도의 화순항, 영산도 및 소흑산도의 거도리항으로 하고 중국 측 피난항구로는 청도항, 연운항 및 상해항 녹화산을 상호 지정하고 있으나 급박한 위험이 발생한 경우에는 위 지정항구가 아니라도 연안국의 관계당국에 사전허가를 얻어서 가까운 항구 또는 지정 된 해역에 피난할 수 있도록 하고 있다. 또한, 중국어선이 한국 영해 피항 시에 고가의 어종의 남획, 어구훼손, 폐수의 유출 및 각종 선박쓰레기 등을 무단 투척함으로써 연안의 수산동식물과 어민들이 큰 경제적 피해를 입고 있기 때문에 그 방지 대책이 필요하다.

288) 선박의 긴급피난에 관한 규칙 제2조.

289) 일본 정부가 지정하는 연락처는 피난하는 항구 등 관할하는 해상보안청의 각 관구 해상보안본부로 한다. 중화인민공화국 정부가 지정하는 연락처는 관계항구를 관할하는 항무 감독부문으로 한다.

290) 중·일 어업협정 제9조 및 한·중 어업협정 제11조 및 부속서2.

## 6. 한·중·일 어업공동위원회 및 기타

한·중 어업협정 양 체약당사자는 이 협정의 실시를 더욱 용이하게 하기 위하여 양 체약당사자가 각각 임명하는 1인의 대표 및 약간 명의 위원으로 구성되는 한·중 어업공동위원회를 설치하여(필요한 경우 전문분과위원회를 설치할 수 있다) 타방체약당사자의 국민 및 어선에게 허용하는 어획가능 어종, 어획할당량 기타 구체적 조업조건에 관한 사항, 조업질서의 유지에 관한 사항, 해양 생물자원의 상태와 보존에 관한 사항, 양국 간 어업협력에 관한 사항을 협의하고 또한 필요한 경우, 이 협정의 부속서의 개정과 관련하여 양 체약당사자의 정부에게 권고할 수 있다. 또한 잠정조치수역과 과도수역의 규정에 관한 사항은 결정에 의하고 해양생물자원의 보존 및 관리조치는 권고의 형태로 하기로 하였다. 위원회의 모든 권고와 결정은 양 체약당사자 대표간의 합의에 의하여서만 이를 처리하고 양 체약당사자의 정부는 권고를 존중하고, 결정에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다.<sup>291)</sup> 이 협정은 양 체약당사자가 각자 국내법상의 절차를 완료한 후, 이를 통보하는 공한을 서로 교환하는 날부터 그 효력이 발생한다. 이 협정은 5년간 유효하며, 일방체약당사자는 타방체약당사자에게 1년 전에 서면으로 통보하여 최초 5년 기한의 만료 시 또는 그 후 언제라도 이 협정을 종료시킬 수 있다.<sup>292)</sup>

한·일 어업협정 양 체약국은 이 협정의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 한·일 어업공동위원회(이하 "위원회라 한다)를 설치하고 위원회는 양 체약국 정부가 각각 임명하는 1인의 대표 및 1인의 위원으로 구성되며, 필요한 경우 전문가로 구성되는 하부기구를 설치 할 수 있다. 위원회는 매년 1회 양국에서 교대로 개최하고 양 체약국이 합의한 경우에는 임시로 개최할 수 있다. 하부기구가 설치되는 경우에는 해당 하부기구는 위원회의 양 체약국 정부대표의 합의에 의하여 언제라도 개최할 수 있다. 위원회는 다음 사항에 관하여 협의하고, 협의결과 양 체약국에 권고한다,<sup>293)</sup> 양 체약국은 위원회의 권

291) 한·중 어업협정 제13조.

292) *Ibid.*, 제16조.

293) 한·일 어업협정 제12조 제4항.; 가) 제 3조에 규정하는 조업에 대한 구체적인 조건에 관한 사항, 나) 조업질서유지에 관한 사항, 다) 해양생물자원의 실태에 관한 사항, 라) 양국 간 어업분야에서의 협력에 관한 사항, 마) 제9조 제1항에서 정하는 수역에서의 해양생물자원의 보존관리에 관한 사항, 바) 기타 이 협정의 실시와 관련되는 사항

고를 존중한다. 위원회는 제9조 제2항에서 정하는 수역에서의 해양생물자원의 보존에 관한 사항에 관하여 협의하고 결정한다. 위원회의 모든 권고 및 결정은 양 체약국 정부의 대표간의 합의에 의해서만 이를 행한다.<sup>294)</sup> 이 협정은 비준서를 교환하는 날부터 효력이 발생하며 효력이 발생하는 날부터 3년간 효력을 가진다. 그 이후에는 어느 일방체약국도 이 협정을 종료시킬 의사가 있으면 타방체약국에 서면으로 통고할 수 있으며, 이 협정은 그러한 통고가 있는 날부터 6월 후에 종료한다, 그와 같이 종료하지 아니하는 한 계속 효력을 가지며<sup>295)</sup> 1965년 6월 22일 동경에서 서명된 「대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정」은 이 협정이 발효하는 날에 그 효력을 상실한다.<sup>296)</sup>

중·일 어업협정 양 체약국은 이 협정의 목적을 달성하기 위해 중·일 어업 공동위원회(이하 '어업위원회'라고 한다)를 설치한다. 어업위원회는 양 체약국 정부가 임명하는 각각 2인의 위원으로 구성한다. 어업위원회의 임무는 배타적경제수역에서 타방 체약국 국민 및 어선의 어획이 인정되어지는 어종, 어획할당량 및 기타 구체적인 조업조건에 관한 사항, (b) 조업의 질서유지에 관한 사항, (c) 해양생물자원의 상황 및 보존에 관한 사항, (d) 양 체약국간의 어업에 대한 협력에 관한 사항과 잠정조치수역에 관한 사항에 대하여 협의하고 결정하며 필요에 따라 이 협정의 부속서 수정에 관하여 양 체약국 정부에 권고한다. 어업위원회의 모든 권고 및 결정은 쌍방 위원의 합의에 의해서만 이루어지며 어업위원회는 매년1회, 일본국 또는 중화인민공화국에서 교대로 회합한다.

어업위원회는 필요에 따라 양 체약국간의 합의에 의해 임시로 회합할 수 있다. 또한 이 협정의 어떠한 규정도 유엔해양법협약에 관한 제 문제에 대하여 양 체약국 각자의 입장을 해하는 것으로 간주해서는 안 된다.<sup>297)</sup> 이 협정은 그 효력발생을 위해 국내법상 필요한 절차가 각각 완료된 후 양 체약국 정부 간 공문 교환에 의해 합의된 날에 효력을 발생하며 이 협정은 5년간 효력을 가진다. 또 그 후는 어떤 일방 체약국도 타방 체약국에 대하여 6개월 전에 문서에 의한 예고를 하는 것에 의해 최초의 5년 기한 만료 시 또는 그 후 언제라도 이 협정을 종료시킬 수 있으며 1975년 8월15일 서명된 「일본국

---

294) *Ibid.*, 제12조.

295) *Ibid.*, 제16조.

296) *Ibid.*, 제17조.

297) 중·일 어업협정 제11조~12조.

과 중화인민공화국간의 어업에 관한 협정」은 이 협정의 효력 발생 일에 효력을 상실한다.<sup>298)</sup>

## 7. 한·중·일 어업협정상 쟁점사항인 독도·이어도·센카꾸열도 문제

한·일 어업협정의 체결로 인한 독도의 영유권 문제는 국내 정치적으로나 사회적으로 많은 갈등을 유발했다. 특히 관련 업계의 반발이 상당 기간 지속되었고 국회에서도 비준문제를 둘러싸고 힘 계루기가 계속되었다. 또한 영토 관련 학자들의 비난도 합세하여 당시의 야당인 한나라당에 힘을 실어주고 여론에도 큰 영향을 주었다. 그러나 여당은 1999년 1월 6일 단독으로 강행처리하고 후속 대책으로 어민 피해보상을 대폭 강화하였다.<sup>299)</sup> 그러나 EEZ 35해리 밖 중간수역 내에 독도가 포함되어 있어 독도의 영유권 문제에 대한 한·일 어업협정의 해석에 관하여 각계에서 논란의 대상이 되었다. 이에 관해 독도의 영유권에 아무런 영향을 주지 않는다는 정부 견해와 정부 견해와 같은 입장을 가진 긍정론과 독도의 영유권에 훼손을 가져 왔다는 관련 시민사회단체와 여론, 일부 영토관련 학자들의 부정론이 대립되었다.

이와 관련된 한국정부의 견해는 “제목과 전문 또는 합의 의사록에서 보는 바와 같이 경계획정 문제가 아닌 양국 간 어업협력에 관한 사항만 다루고 있다는 점과 특히 제15조 배제조항을 두어 이 협정의 어떠한 규정도 어업에 관한 사항 외의 국제법상 문제에 관한 각 체약국의 입장을 해하는 것으로 간주되어서는 아니 된다”고 하고 있기 때문에 어업문제 외의 다른 문제의 취급을 완전히 배제하였다는 것이다. 또한 한·일 어업협정은 독도영유권을 표기하는 문서가 아니며 양국의 배타적경제수역에 적용되는 협정으로 배타적경제수역은 각국의 영해 외측에 설정되는 수역으로 독도의 영해와는 무관한 것으로 보는 것이 타당하다는 자체평가를 내놓고 있다.<sup>300)</sup> 또한 전술한 바와 같이 1996년 8월1일부터 시행된 「영해 및 접속수역법」에 의하여 영해 및 접속수역이 규율되고 있기 때문에 중간수역 내에 존재한다고 하여 한국의 영유권에

298) *Ibid.*, 제13~14조.

299) 이미 책정된 본예산 2,000억에서 300억원을 추가하여 총 2,300억원으로 처리했다.: 백진현, 전 계논문, 60쪽.

300) 정장선, 전계서, 5쪽.

문제가 발생하는 것은 아니라고 한다.

전 해양법재판관인 박춘호 재판관도 한·일 어업협정과 독도의 영유권 문제와는 무관하다고 하였으며 중·일 어업협정의 실례에서 보는 바와 같이 양국간의 분쟁도서인 조어도(센가꾸)의 이름이나 좌표가 표기된 적이 없다고 하였다.<sup>301)</sup> 또한 국제사례로써 1953년 영·불해협에서 망키에르(Minquiers)섬과 에크레오(Ecrehos)섬에 대한 영국과 프랑스 간 영유권분쟁사건에서 이 섬들 주변해역에 공동어업수역이 설정되었다고 해서 이 섬들의 영유권의 귀속에 영향을 미치는 것은 아니라고 판시한 바 있다. 이 판례에 비추어 한·일 어업협정으로 독도주변수역에 공동어업수역이 설정되어 있더라도 우리의 독도영유권에는 영향을 줄 수 없다는 것이다. 이러한 실례와 국제판례를 통해서 어업협정과 도서영유권 문제는 별개라는 것이 입증되었다는 것이다.<sup>302)</sup> 우리 사법부도 같은 의견으로 판시한 바 있다.<sup>303)</sup> 중간수역 관리방안에서 협약 부속서 I에서 “각 체약국은 제12조에 의해서 설치되는 한·일 공동어업위원회(이하 “위원회”라 한다)의 협의 결과에 따른 권고를 존중하며 이 수역의 해양생물자원의 보존 및 어업 종류별 어선의 최고 조업척수를 포함하는 적절한 관리에 필요한 조치를 자국민 및 어선에 행사 한다”고 규정하고 있다.

이 규정과 관련하여 한국정부는 권고는 법적구속력이 없고 따르지 않아도

301) 박춘호, 동아일보, 1998년 9월 26일자 시론 5면.; 이형기, 전계논문, 63쪽.

302) ICJ Rep. p.47(1953). 사실(Facts); Minquiers섬과 Ecrehos섬은 영국해협에 있는 Channel 군도의 일부로서, 1066년 노르만족의 영국정복 이후 영국왕이 노르만디공으로서 노르만디지방과 Channel 군도를 지배하였었다. 1204년 프랑스는 노르만디를 탈환하였으나 Channel 군도에 대하여는 실패하였고 그 이후 프랑스는 Channel군도의 대부분에 대하여 영국주권을 인정하였다. 그러나 프랑스는 다시 1204년 이후 영국이 Minquiers섬과 Ecrehos섬에 대한 점유를 하지 않았으므로 그 주권인정에 무리가 있다고 주장함으로써 다시 문제가 되었다. 이 섬들의 권원에 대한 분쟁해결을 위해 ICJ에 부탁하였다. 법적 쟁점(Legal Issues)은 영토 점유의 증거인데 판결(Decision)은 재판소는 점유의 증거가 영토귀속 문제에 있어 결정적인 요소인데, 영국의 점유가 우월하다고 보아 전원일치로 영국의 이 도서에 대한 주권을 인정하였다. 판결이유로는 영국이 이 지역에 대하여 Jersey 왕립재판소와 지방행정 당국의 조치 등을 통해서 지방 행정관할권과 형사관할권 및 입법권을 그 동안 집행하여 왔다는 사실이 구체적으로 입증되었기 때문이다.; 김정건 외(3명), 전게서, 146쪽.; 1953 ICJ Rep. p.58. “...even if it be held that these groups lie within this common fishery zone, the Court cannot admit that such an agreed common fishery zone in these waters would involve a regime of common user of land territory of the islets and rocks, since the Articles relied on refer to fishery only to any kind of user of land territory.”; 이형기, 전계논문, 63쪽.

303) 2001. 3. 21. 헌법재판소는 한·일어업협정에 대한 4건의 헌법소원(99헌마 139, 142, 156, 160 병합)을 기각하면서 “독도가 중간수역에 속해 있다 할지라도 독도의 영유권문제나 영해문제는 직접적인 관련을 가지지 아니한 것임은 명백하다. 이 협정으로 인하여 독도의 영해와 배타적경제수역에 대한 영토주권이 침해되었다는 주장은 이유 없다”고 판시하였다.

법적으로 위반이 되지 않으며 위원회를 통하여 협의는 하되 조치는 각 계약국의 자율에 맡기는 것이며 보존관리 대상은 수역자체가 아닌 해양 생물자원임을 강조하고 결론적으로는 동해중간수역은 공동관리 개념이 배제된 공해적 성격의 공동어업수역이라고 단언하고 있다.<sup>304)</sup>

이러한 정부 쪽 견해에 대해 상반된 부정론을 주장하는 상대 쪽은 영유권에 관한 분쟁이 있는 섬이나 지역을 양 계약국이 합의한 중간수역이나 잠정적 합의수역 안에 포함시키는 것은 분쟁도서에 대한 당사국의 지위까지도 합의한 것으로 해석될 가능성을 내포하기 때문에 독도에 관해서 일본과 동등한 권원을 갖고 있다고 생각하는 것이 아니라면 이러한 합의는 배제하여야 한다는 것이다. 한국이 지금까지 독도에 관한 배타적 지배권의 권원은 일본의 도전에도 불구하고 잘 유지되어 왔는데 이번 한·일 어업협정으로 독도의 영유권에 훼손을 가져와 일본에 잔존권리를 인정하는 빌미를 제공하였다는 주장이다.<sup>305)</sup> 또한 「영해 및 접속수역법」에 의한 독도의 영해 12해리와 접속수역에 대한 연안국의 주권이 미치고 있기 때문에 영유권이 훼손되지 않았다고 하나 일본 측에서 보면 자기들이 주장하는 다케시마의 영해 12해리와 접속수역으로 인정될 수 있다는 이론을 제시하고 있다.

그런 까닭에 제74조 3항에서 말하는 영유권 분쟁이 있는 도서는 어업협정에서 명백히 제외되어야만 그 잠정적인 약정이 과도적인 기간 동안 최종합의에 이르는 것을 위태롭게 하거나 방해하지 아니한다고 되어 있다. 영불해협에서 망키에르(Minquiers)섬과 에크레오(Ecrehos)섬에 대한 판결에서 어업문제와 영유권이 분리되어 있다는 판결에 대해 우리 정부쪽에서 이를 원용하는 것에 대해서도 판결문 중에서 일부 만 인용(1953 ICJ Rep. p.58)하였기 때문에 전체적 의미를 해석하여야 한다는 것이다. 영유권의 기본 요소인 배타성에 훼손이 생긴 이상 언제나 망키에르 섬과 에크레오 섬에 대한 똑같은 판결이 나온다는 보장은 없다는 것이다<sup>306)</sup> 또한, 상기한 어업협정 제15조

304) 정장선, 전게서, 6쪽.

305) 김영구, 전게서, 436쪽.

306) 동 판결의 판결문에는 공동어로구역 설정에 관한 합의는 그 구역에 있는 분쟁도서의 공동영유권의 합의는 아니라는 취지의 언급은 있지만 (Minquiers and Ecrehos Case (Judgement of 17 XI 53), p.58.: 이는 이 판결의 주요 판결이유가 되는 것은 아니다. 실제로 법원이 프랑스의 주장을 채택하지 않은 것은 프랑스가 자신의 주장과 양립할 수 없는 다른 주장을 제출했기 때문이었다. 그러므로 앞의 이유는 방론(傍論; obiter dictum) 이상의 것은 되지 못한다고 한다.; (Minquiers and Ecrehos Case (Judgement of 17 XI 53), p.59.

(배제조항)에 대한 해석에서도 이 조항에서 영유권 문제를 분리한 것이 아니고 오히려 양 제약국의 영유권 주장을 재확인시켜 합의함으로써 공인시켜준 셈이 되었다는 것이다.<sup>307)</sup> 현 상황에서 어업문제와 영유권이 분리되어 있다 하더라도 어업문제는 주권적 영역권인 육지가 바다를 지배한다(the land dominate the sea)는 해양법의 기본원칙이 있으므로 어업문제와 영유문제는 본질적으로 분리할 수 없는 것이라고 주장하고 있다.

1965년 한·일 어업협정에서도 한반도 주변 수역이 공동규제수역에 포함되어 있었으나 독도는 이 공동규제수역에 포함되지 않고 제외시켜 적어도 그때까지는 영유권이 지켜졌다고 본다. 그러나 신 한·일어업협정은 독도를 중간수역에 포함시켜 영유권의 훼손을 가져왔으며 게다가 유엔해양법협약 제121조(섬제도) 3항의 애매모호한 섬의 정의에 관해서도 스스로 자기 제한적으로 해석하여 국제협상에 임하는 우를 저지르고 말았다고 한다.<sup>308)</sup> 2002년 한국의 국제법학회의 초청으로 방문한 일본의 최고법학자 야마모토소우지(山本草二)교수는 신 한·일 어업협정과 독도 영유권에 관한 질문을 받고 "일본은 사실은 독도에 관해서 별할 말이 없었는데, 신 한·일 어업협정 체결 후에 비로소 할 말이 생기기 시작한 것으로 생각한다"고 말한 것으로 알려졌다. 이는 신 한·일 어업협정과 독도와의 관계를 가장 잘 나타낸 일본의 양심적인 한 학자의 충고다.<sup>309)</sup>

여기에서 이상면 교수는 "신 한·일 어업협정에서 독도를 둘러싸고 일어나는 모순점들을 살펴보면 겉으로는 독도가 분쟁상태에 있지 않다고 말하면서 사실 내심으로는 독도에 관하여 일본도 할 말이 있다는 것을 인정한 데서 발생한 것이라고 말하며 독도가 우리의 영토인지 분간하기 어렵다면, 중간수역을 설정하는 것도 무방할 것이다. 그러나 역사적으로나 국제법적으로나 우리의 영토인 것이 명명백백히 분명하다면 독도가 중간수역에 들어가는는 안 될 것이다"라고 말하고 있다. 이와 같이 정부 측 해명과 반대 측의 부정론자의

307) 신 한·일 어업협정 제15조 규정은 이 협약의 어떠한 규정도 어업에 관한 사항외의 국제법상 문제에 관한 한국의 입장(예; 독도 영유권 문제)을 해하는 것으로 간주되어서는 아니 된다. 역으로 또한 이 협약의 어떠한 규정도 어업에 관한 사항외의 국제법상 문제에 관한 일본의 입장(예; 다케시마의 영유권 문제)를 해하는 것으로 간주되어서는 아니 된다는 것으로 해석될 수 있기 때문이다.

308) 해양법협약 제121조(섬제도) 3항 "인간이 거주할 수 없고 독자적인 경제활동을 유지할 수 없는 암석은 자체의 EEZ나 대륙붕을 가지지 못한다".

309) 야마모토소우지(山本草二)교수는 일본의 조야가 모두 인정하는 최고의 국제법학자로 해양법재판소 재판관을 지낸 경력의 소유자다. 이상면, "신 한·일 어업협정과 독도의 효과적인 영토주권 강화방안", PAMP1000025787, 간담회자료집, 2008, 15쪽.

주장을 살펴보면 본 협정의 해석에 관하여 상반된 주장을 하고 있으므로 "조약법에 관한 비엔나 협약" 상 조약의 정의 규정을 살펴보게 되는데 "조약이라 함은 단일 문서 또는 둘 또는 그 이상의 문서에 구현되고 있는가에 관계 없고 그 특정한 명칭에도 관계없이 서면 형식으로 국가 간에 체결되며 또한 국제법에 의해 규율되는 국제적 합의를 의미하는 것이라고 되어 있다"(제2조 1항(a)).<sup>310)</sup> 이 조약법에 관한 비엔나협약에 한·일 양국은 모두 당사국으로 되어 있기 때문에 조약을 해석함에 있어서도 비엔나 협약에 의한 조약의 해석방법에 따라야 한다.<sup>311)</sup> 여기에서 정부 측 해명에 대하여 긍정론자의 주장은 한·일 어업협정의 전문에 들어 있는 조약의 취지와 목적에서 보는 바와 같이 그 전문에는 "유엔해양법협약 당사국임을 유념하고 한·일 간에 해양생물자원의 합리적인 보존 관리 및 최적 이용을 위한 새로운 어업질서를 확립하고 어업분야에서의 협력관계를 더욱 발전시키기 위해 협정을 체결한다".

그리고 본문에서는 한·일 어업협정이 양국의 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone : EEZ)에 적용되는 것이라는 점을 명시하고 있다. 이것은 본 협정이 영토문제와는 절연된 어업문제만을 다루고 있음을 밝히고 있는 것이다. 또한 제15조 배제조항에서도 "협정의 여하한 규정도 어업 이외의 국제법 문제에 대한 양국의 입장을 훼손하는 것이 아니다"라는 조항이 들어 있다. 여기서 동 조항의 규정에 따라 양국의 기존 입장에 미치는 영향은 차단되므로 어느 일방에 유리하거나 불리한 영향을 미치지 않는 것이다.<sup>312)</sup> 종래

310) 「조약법에 관한 비엔나협약 (Vienna Convention on the Law of Treaties)」, 1969년 5월 23일 채택되어 1980년 1월 27일 발효.

311) 「조약법에 관한 비엔나 협약상의 규정」, 조약을 해석함에 있어서는 조약 해석의 방법에 따라야 한다. 조약 해석 방법에 대해 상기 협약에는 다음과 같은 규정이 있다. 「제31조 해석의 일반 규칙」 ① 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다. ② 조약의 해석 목적상 문맥은 조약문에 추가하여 조약의 전문 및 부속서와 함께 다음의 것을 포함한다. ㉠ 조약의 체결과 관련하여 모든 당사국간에 이루어진 그 조약에 관한 합의 ㉡ 조약의 체결과 관련 하여 또는 그 이상의 관련 당사국이 작성하고 또한 다른 당사국이 그 조약에 관련되는 문서로서 수락한 문서, ③ 문맥과 함께 다음 사항이 참작되어야 한다. ㉠ 조약의 해석 또는 그 규정의 적용에 관한 당사국간의 추후의 합의, ㉡ 조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약 적용에 있어서의 추후의 관행, ㉢ 당사국간의 관계에서 적용되는 국제법의 관련 규칙, ④ 당사국의 특별한 의미를 특정용어에 부여하기로 의도하였음이 확정 되는 경우에는 그러한 의미가 부여되어야 한다. 「제32조 해석에 관한 보충적 수단」 제31조의 적용으로부터 나오는 의미를 확인하기 위해. 또는 제31조에 따라 해석하면 다음과 같이 되는 경우에 그 의미를 결정하기 위하여 조약의 교섭기록 및 그 체결 시의 사정을 포함한 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있다. ㉠ 의미가 모호해지거나 또는 애매하게 되는 경우 ㉡ 명백히 불투명하거나 또는 불합리한 결과를 초래하는 경우 등이다.

312) 이에 대하여 국제사례 가운데 「모로코에 있어서의 미국 국민의 권리에 관한 사건」에서 국제사

조약의 해석에는 학설상 및 관행상 객관적 해석, 주관적 해석 및 실효성의 규칙의 3가지 해석방법 중 조약법에 관한 비엔나협약에서는 객관적 해석방법과 실효성의 규칙을 해석에 관한 일반규칙(general rule of interpretation)으로 하고 있다. 여기서 조약은 조약의 해석 규정 제31조 1항에서 "조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다"고 규정하고 있다. 또한 제32조(조약해석의 보충적 수단)에서 말하는 조약의 의미를 확인하기 위해서는 조약의 준비작업 및 조약 체결시의 사정을 감안할 수 있다고 규정하고 있다. 전자는 조약해석 방법의 객관적해석의 경우이고 후자는 실효성의 규칙을 말한다.<sup>313)</sup>

따라서 한·일 어업협정에서는 양국의 35해리 EEZ이원은 명칭이 없기 때문에 한·일 양국 간에는 합의된 공해수역이다. 이를 한국은 양국의 중간에 있는 수역이므로 중간수역이라 부르고 있고 일본은 편의상 잠정수역이라 부르고 있다. 이것은 200해리까지 EEZ경계획정을 하면 그 폭이 겹치기 때문에 서로의 EEZ의 폭을 줄여서 만든 공해수역이란 뜻일 뿐이며 협약에는 아무런 규정이 없다. 따라서 한·일 양국은 제3국어선의 진출에만 특별조치가 필요하

---

법재판소는 조약 해석에 있어서는 당해 조약의 천명된 취지와 목적을 넘어서게 되는 추단에 의한 해석(a construction by implication)을 해서는 아니 된다면서 그렇게 함은 재판소 기능의 한계를 넘어서는 것이라고 했다.; Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco. Judgment of August 27th. 1952 *I.C.J. Reports* 1952, p.196. 또한 서남아프리카사건에 대한 판결에서 국제사법재판소는 통상적 사법 작용의 한계 (the bounds of normal judicial action)를 넘어서는 일을 해서는 아니 된다고 하였다. 사법작용의 한계란 조약을 해석하는 일이지 개정하는 것이 아니라고 했다. 그리고 동 조약의 자구 및 정신(letter and spirit)에 위배되는 해석을 정당화시킬 수 없다는 것이다 계속해서 재판소는 결함을 바로잡기 위해 통상적 사법작용의 한계를 넘지 않으면 안 되는 경우에는 그 결함을 바로잡을 수 없다고 말하고 있다.; South West Africa. Second Phase. Judgment. *I.C.J. Reports* 1966, 0.48. para.91.; Loc. cit. See also Certain expenses of the United Nations (Article 17. paragraph 2. of the Charter) Advisory Opinion of 20 July 1962 : *I. C. J. Reports* 1962. p.159.; 김찬규외 2인, "한·일어업협정 및 한·중 어업협정 체결 이후 동북아의 어업질서 운영방안", 「국제법학회논총」, 제44권 제1호, 통권 제85호, 1996. 91쪽.

313) 주관적 해석, 주관적 해석은 조약 당사자의 의사가 조약문에 충분히 반영되어 있지 않다는 전제하에 필요하다면 교섭 경위, 교섭 당시의 일반적인 정치적·경제적 사정 등 합의에 이르기까지의 전후관계를 감안하여 총체적으로 해석해야 한다는 입장이다. 이 가운데 주관적 해석에는 여러 가지 폐단이 있다. 해석이 주관적으로 되기 쉽고 조약문의 존재의미가 상실될 가능성이 있기 때문이다. 이에 더하여 주관적 해석에는 양자조약의 경우라면 모르되 다자조약의 경우에 있어서는 원서 명국만이 알 수 있는 체결 당시의 사정이 도외시되고 뒤에 가입한 나라들이 문맥을 자의로 해석할 수 있게 할 뿐 아니라, 해석 권한을 가진 기관이 조약문에 구애됨이 없이 체결 당시의 우연한 요소를 원용하여 조약의 내용을 개정(revise)하는 결과를 가져올 수도 있게 된다.; 김찬규외 2인, 상계논문, 90쪽.

며 중간수역이든 잠정수역이든 그 명칭에 특별한 법적 의미를 부여해서는 안 된다. 유엔해양법협약 제74조 3항에서 말하는 잠정약정은 국가 간의 EEZ경계획정 시 필요한 것이며 한·일 양국의 EEZ이원의 수역은 양국의 어선이 자유롭게 조업할 수 있는 공간을 양국의 합의에 의하여 인위적으로 만든 공해와 같은 성격의 수역으로 양국 어선이 자유롭게 조업 할 수 있는 어업수역인 것이다. 또한 이 수역에서 해양생물자원의 보존 관리는 한·일 어업공동위원회의 권고를 존중해야 하며 단속은 기국주의에 의해서 자국의 국내법으로 처리하게 된다. 협상과정 중 중간수역의 법적성격을 두고 공동관리수역으로 해야 한다는 일본 측 제안이 있었다고 한다. 이를 공해로 하게 되면 공해자유의 원칙이 적용되어 제3국의 조업을 막을 길이 없다는 것이 그 이유였다. 그러나 그것을 공동관리수역으로 할 때 공동관리란 개념이 독도 및 그 영해에 까지 미쳐 독도 영유권에 어떤 영향을 줄지 모른다는 점을 우려한 우리 측의 강력한 반대로 일본 측 주장은 철회되고 말았다고 한다.<sup>314)</sup>

이와 같이 조약의 해석 및 적용에 있어서 그 취지와 목적에 따라 객관적 해석과 실효성의 규칙인 조약의 준비작업 및 체결시의 사정을 감안하면 반대 측 부정론의 입장에서 그 우려하는 의미를 상실하게 된다.

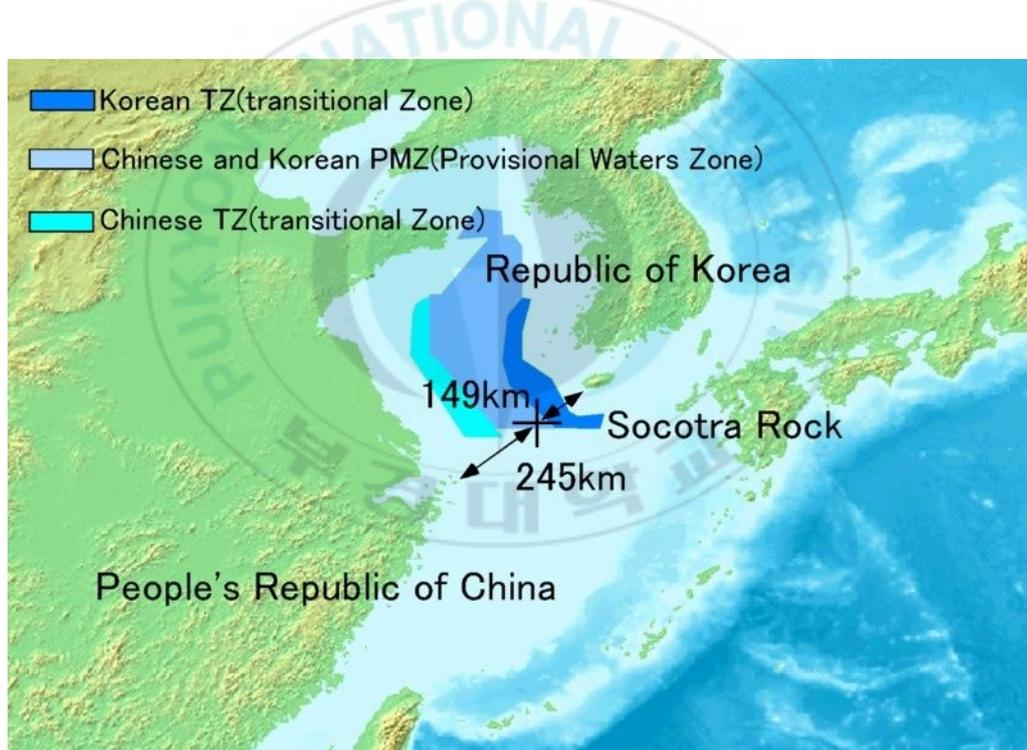
그러나 양진영의 논리에서 간과하고 있는 부분은 종전 후 미·일·캐나다 어업협정에서 서경175° 이동 연어류의 조업에 관하여 제2차 세계대전 전 잠정협정(1938년)을 통하여 일본 측에는 관습적인 조업실적이 없다는 이유로 해서 퇴출시켰고 남빙양 고래 보호를 위해 호주는 2010년 일본을 ICJ에 제소<sup>315)</sup>하였으나 숨은 목적은 관습적으로 조업을 해온데 대하여 기득권을 주장하며 남극의 영유권 문제를 야기시키려는 일본의 속셈을 사전에 차단하기 위함이었다는 점도 깊이 새겨야 할 것이다. 다시 강조하지만 동해중간수역은 공해적 성격을 가진 수역으로 양국의 어선이 자유롭게 조업할 수 있는 어업수역인 것이다. 학문을 하는 학계에서 반대 논리는 있을 수 있다. 그러나 대중지란을 일으켜 분쟁화하지 말아야 한다. 우리는 독도의 영유문제에 관해서 역사적 고증, 지도의 증거력, 실효적 지배 등 한국의 긍정적인 부분을 연구 분석하여 국제사회에 부각시키는데 매진해야 할 것이다.

314) 김찬규외 2인, 상계논문, 93쪽.

315) 2014년 3월 31일 헤이그 국제사법재판소(ICJ)는 일본이 남극해에서 실시하고 있는 '고래잡이' 조사포경이 국제포경규제협약을 위반이라고 인정, 고래잡이 중지 명령을 내렸다.  
<http://www.naver.com/blog.naver.com/sookshalom/100209020541;2015.01.23>. 최종방문

동 중국해의 이어도(수중암초: 최저저조 면에서 4.6m)는 한국의 최남단 섬인 마라도로부터 서남쪽 82해리(149km) 떨어진 북위 32° 07분 22.63초 동경 125° 10분 56.81초, 중국의 장수성 앞바다 통타오섬에서 133해리(245km), 일본의 토리시마에서 서쪽으로 149해리(276km)에 위치해 있는 수중 암초로서 한국과 중국이 주장하는 배타적경제수역(EEZ)이 중첩되는 곳이다. 양국은 1996년부터 해상경계획정 협상을 벌이고 있지만 경계선을 정하지 못해 이어도를 둘러싼 한·중 갈등이 계속되었다.

그러다가 중국이 한국 관할 지역인 이어도를 포함한 동중국해 상공에 방공식별구역을 선포하자, 한국정부도 15일 만에 제주도 남단의 이어도까지 확대한 새로운 한국방공식별구역(KADIZ)을 선포했다.



<그림 3> 이어도 해양과학기지 위치도

<http://www.ieodo.or.kr>(2015. 01.05.)

이에 따라 KADIZ는 1951년 3월 미태평양 공군이 설정한 이후 62년 만에

재 설정됐다.<sup>316)</sup> 한국정부는 2003년 6월 30일 이어도에 해양과학기지를 건설하여 기지 주변수역에 500m의 안전수역을 설정 고시하였다.

이로써 해양과학기지의 실체를 대외적으로 공표하여 과학조사 시설물로서 법적지위를 확고히 하였다. 또한 유엔해양법협약상의 법적지위로는 해양과학조사에 관한 관할권을 규정하는 제56조 제1항(b)와 제56조에 규정된 천연자원의 탐사·개발·보존 및 관리와 해수·해류 및 해풍 등을 이용한 에너지 생산과 같은 경제적 개발과 탐사, 그 밖의 경제적 목적을 위한 시설과 구조물의 건설 운용 등에 대한 배타적 권리를 규정하고 있다.<sup>317)</sup> 따라서 이어도는 수중암초로서 한·중 어업협정상 주변수역 500m의 안전수역상의 관세·재정·위생·안전 및 출입국관리법령에 관한 배타적 관할권을 갖는다. 대한민국의 배타적경제수역법에 의하여 위반혐의가 있다고 인정될 때에는 유엔해양법협약 제111조의 추적권의 대상이 될 수 있다.<sup>318)</sup>

그러나 이어도는 수중암초로서 어업협정상의 문제와는 무관한 것이다. 센카꾸 섬의 문제는 중·일 어업협정상 유보되어 있다.

---

316) <http://100.daum.net/encyclopedia/view/18XXXXXXX148>, 2015.03.26. 최종방문.

317) 유엔해양법협약 제60조 제1항(b).

318) 배타적경제수역법 제3조.

## 제2절 북양어장을 둘러싼 양자어업협정의 확산

### 1. 북양어장

“북양어장”이라는 말은 현재는 보통으로 사용되고 있지만, 이 “북양”의 정의는 명확하지 않다. 광의로는 북태평양이라는 것이 되지만, 이것으로는 지나치게 막연하다. 위도의 정의(예를 들어 북위 50° 이북), 해수의 염분 농도에 의한 정의(34°선 이북) 등의 제안도 있다. 그러나 일반적으로 일본의 북쪽 바다라는 의미로 사용되는 것이 가장 많다. 그래서 홋카이도 북단을 취하고, 북위 45° 이북으로 정의하는 것이 타당한 것으로 오호츠크해, 베링해에서 알래스카 만을 포함하는 북태평양 북부이다. 이러한 오호츠크해<sup>319)</sup> 및 베링해인 북태평양에서 이루어지는 어업을 줄여서 북양어업이라 한다. 북양어업은 태평양 북부, 및 그 연해인 베링해, 오호츠크해에서 행해지는 북위 45° 이북의 어업을 말하고, 특히, 일본의 어선이 이 해역에서 실시하는 원양어업을 가리키는 것이 많다고 말하고 있지만 그 정의는 대동소이하다.<sup>320)</sup> 어업 면에서는 한류와 난류가 부딪치는 아한대전선으로 삼는 수가 많으며, 이 선은 대략 북위 40°선으로서 동서로 나란히 뻗는다. 이 해역은 미국, 캐나다, 러시아, 일본에 둘러싸여 있으며, 연어와 송어를 주요 대상으로 하는 표층유자망어업, 청어와 게 등을 주요 대상으로 하는 저층유자망어업, 대구, 명태, 가자미, 넙

319) 오호츠크해의 명칭은 오호츠크 해 주변에 최초로 건설된 러시아의 식민지 도시였던 오호츠크에서 유래하였다. 오호츠크해는 지리적으로 삼면이 유라시아 대륙에 둘러싸여 있으며, 남쪽으로 쿠릴 열도를 통해 태평양과 연결되어 있다. 해역 중앙부에 작은 섬들은 없다. 주요 섬으로 쿠릴 열도 외에 남서부에 사할린과 북해도가 있다. 또한 서부 러시아령 산타르스키예 제도가 있고 동쪽으로는 캄차카 반도가 있다. 오호츠크 해의 표면 면적은 약 152.8만km<sup>2</sup>이고, 평균수심은 838m이다. 북부 대륙사면이 넓게 퍼져 있고, 남부로 가면 점차 깊어진다. 중앙부에는 수심 1,000m~1,600m의 분지가 있고, 남쪽으로 가장 깊은 곳인 쿠릴 분지가 위치해 있다. 최심부는 쿠릴 열도 근처로, 수심 3,658m이다.; <http://ko.history.wikia.com/wiki/%EB%B2%A0%EB%A7%81%ED%95%B4?> 2013. 12. 24. 최종방문.: 러시아 EEZ로 둘러싸여 있는 중심지역에 peanut hole이라는 고립공해가 있다. 공해의 넓이는 오호츠크해의 3%정도로서 폭 35마일 길이 300마일 정도이다. 오호츠크해는 특히 극동 해안지역 토착민의 가장 중요한 어장 중 하나로 간주된다. 러시아 총 어획량의 38%가 여기에서 잡힌 것으로 추정된다. 러시아는 역사적으로, 오호츠크해에서 외국인 어업은 오로지 정부 간 협약에 의해 실시되었다고 주장한다.; Evelyne Meltzer, “Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: The Nonsustainable Nature of High Seas Fisheries”, Ocean development and International Law, Vol.25, pp.290.~98.

320) [ja.wikipedia.org/wiki/北洋漁業-キャッシュエホクようぎよぎょう](http://ja.wikipedia.org/wiki/北洋漁業-キャッシュエホクようぎよぎょう) 【北洋漁業】日本百科事典 2判, 2013년 6월 10일 열람.

치 등을 주요 대상으로 하는 트롤어업 등으로 이루어진다. 이 해역에서 원양 어업을 처음 시작한 나라는 일본으로 제2차 세계대전을 전후한 약 10년간을 제외하고는 19세기 말부터 거의 일본의 독무대였다. 다른 나라는 연어와 송어를 주요 대상으로 하는 연안어업을 해온 것에 지나지 않았으며, 제2차 세계대전 이후 들어 구소련이 트롤어업에 본격적으로 진출하였다.<sup>321)</sup> 근래에는 미국, 소련, 일본, 한국, 중국, 대만, 폴란드 선박들이 모여서 조업한 어장이 다. 북양 어업을 하는 해역은 연어·송어·대구(특히 스키투우다라)·청어·게(참게가 중심)등의 해산물이 풍부하고, 세계에서든 굴지의 좋은 어장이 되고 있다.

## 2. 한국의 북양진출

이러한 관계로 한국의 북양진출은 1966년 7월 16일부터~10월12일까지 약 3개월간 당시 부산수산대학교(현 부경대 전신) 실습선 백경호가 베링해<sup>322)</sup>를 중심으로 한 북태평양에서 유자망과 저인망을 이용한 시험조업 결과 저인망의 성립 가능성을 확인하여 이 시험조업으로 민간회사의 진출의 길을 열었던 것이다. 또한 삼양수산주식회사는 민간회사로 1966년 7월 30일 100톤급 독항선 10척으로 출항했으나 준비부족으로 실패하였다. 다시 이를 보완하여 재

321) 신용민, “명태어업과 중부베링해명태자원보존관리협약에 대한 고찰”, 해양비즈니스, 제15호, 2010. 88쪽.

322) 베링해(Beringovo More,(영)Bering Sea)는 아시아 대륙(시베리아 북동부)과 북아메리카(알래스카)를 가르며 동쪽으로는 미국, 북쪽은 베링 해협 Chucky해가, 남쪽으로는 알류산 열도 서쪽으로 러시아 연방에 둘러싸여 있는 태평양 북단의 바다이다. 해수면적은 227만 4,020km<sup>2</sup>이며, 베링 해협을 통해 북극해와 이어져 있다. 미국과 러시아 연방의 국경선이 베링해와 베링해협을 지난다. 베링해는 대략 3각형을 이루고 있는데, 북쪽을 꼭지 점으로 해서 그 밀변은 미국 알래스카 주의 일부를 이루는 알래스카 반도와 알류산 열도를 잇는 1,600km의 긴 호(弧)로 이루어져 있다. 베링해의 동서구간 중 최대 폭은 약 2,400km이며, 남북 길이는 약 1,600km이다. 베링해에는 알류산 열도(37,986km<sup>2</sup>), 누니바크 섬(5,044km<sup>2</sup>), 세인트로렌스 섬(2,600km<sup>2</sup>), 카라긴스키 섬(2,556km<sup>2</sup>), 벨슨 섬(2,301km<sup>2</sup>) 등 수많은 섬이 있다. 베링해는 면적이 거의 같은 2부분으로 나뉜다. 평균깊이가 150m를 넘지 않는 비교적 얇은 바다가 북쪽과 동쪽의 대륙붕 및 섬의 모래톱을 따라 뻗어 있다. 베링해의 남서부는 이보다 훨씬 깊은 바다로, 깊이가 3,700~4,000m에 이른다. 1,000미터를 초과하는 지역은 알류산 분지로 정의된다. 알류산 분지는 대륙선반에서 "심해영역"으로 정의된다. 구소련 EEZ 전체 도넛 영역과 미국 EEZ의 영역을 포함하고 있다. 베링해는 1648년에 세몬 I. 데주노프가 이끄는 러시아 선단이 처음으로 탐험했으며, 1728년에 이 해역을 다녀간 덴마크 선장 비투스 베링의 이름을 따서 베링 해라고 명명되었다.; [http:// search.daum.net/search?w=tot&DA=YZRR&t\\_nil\\_searchbox=btn& sug=&sq=&o=&q=%EB%B2%A0%EB%A7%81%ED%95%B4](http://search.daum.net/search?w=tot&DA=YZRR&t_nil_searchbox=btn& sug=&sq=&o=&q=%EB%B2%A0%EB%A7%81%ED%95%B4). 2013. 12. 23. 최종방문

차 도전하였으나 실패하였다.<sup>323)</sup> 그 후 신흥수산은 삼양수산의 2차례의 도전이 실패로 끝나자 노르웨이의 Battan호(만 톤급 여객선)를 도입, 개조하여 모선으로 하고 350톤급 냉동운반선 1척과 145톤급 멸치유자망선 15척으로 구성된 연어어업 전용선단을 만들어 인도네시아에 시험조업(1968년 2월)을 끝내고 귀국한 후 동년 6월에 출어하여 2개월가량 본격적인 조업을 하였으나 미국의 압력으로 8월 말에 철수했다.

또한 동년 삼양수산이 재기를 노리고 정부의 특별 용자를 받아 모선 950톤급 제301 삼수호, 냉동운반선, 독항선(멸치유자망어선)등 선단을 구성하여 세번째 출어(1968년 4월25일)를 감행하여 청어어업을 시도하였다. 그러나 명태, 대구, 광어, 등 저서어종만 하루에 약30톤 정도 어획하여 북태평양의 무진장한 가능성만 확인하고 돌아왔다. 정부는 3차례의 도전으로도 실패한 부실기업인 삼양수산과 신흥수산 및 신흥냉동을 통폐합하고 태양어업을 발족하여<sup>324)</sup> 미국령 브리스톨 만 부근에서 연어조업을 시도하였으나 미국의 강력한 반대에 부딪혀 조업을 중단하고 8월말 철수하고 말았다.<sup>325)</sup>

이렇게 수차례에 걸쳐 실패한 후 한국수산개발공사가 프랑스로부터 어업차관 형식으로 도입한 Stern Trawler선인 제602 강화호(1472톤)가 모로코 인근에서 시험조업을 하고 난 후 북태평양으로 이동하여 북태평양 브리스톨 만 근해에 도착(1968년 5월28일)하여 다시 시험조업을 재개하였다. 재개한 시험조업에서 명태, 청어, 가자미 등을 대량 어획하였다.<sup>326)</sup>

이와 같은 시험조업이 성공함으로써 북양에서의 저서어 개발에 대한 가능성을 보여 주게 되었으므로 이듬해에는 대림수산과 한성기업(1969년 2월 7일)이 한·일 어업협력 자금으로 Stern Trawler선인 대진1호(800톤급)와 한

323) 제2차 도전은 1967년 8월 17일 958톤급 냉동운반선 1척과 100톤급 독항선 8척으로 구성되어 출항 했으나 냉동기 고장으로 일본에서 체항 기간 15일을 소비하고 9월 8일 일본 하코다테항을 출항하여 항해 중 저기압의 내습으로 북위 49° 10분 동경 179° 30분경에서 2척의 선박이 침몰하여 실패로 끝났다. ; 한국농림수산식품부, 「원양어업50년사」, 농림수산식품부 원양어업과, 2008. 170쪽.

324) 태양선단은 1만 톤급 공모선 1척, 운반선 3척, 조업선 15척으로 구성되어 1969년 12월 19일 부산항을 출항했다. ; 한국농림수산식품부, 상계서, 171~173쪽.

325) 이리하여 알래스카 산 연어를 매입하려고도 하였으나 또한 여의치 못해 실패하였다. 이렇게 수차례 험겨운 도전이 성공하지 못한 것은 어장파악을 못한 것과 하필이면 미국이 베링해 연안 연어어업에서 일본을 축출한 후에 가장 예민하게 반응할 때 이곳에 진출하여 연어를 잡으려고 시도한 데 있었다고 본다. ; 한국농림수산식품부, 상계서, 171~173쪽.

326) 총 어획고는 255톤의 저서 어를 어획하고 8월 28일 부산항에 귀항했다. ; 박구병, 전계논문, 50쪽.

성1호(1500톤급)를 도입하여 캄차카어장과 베링해에 투입하여 조업함으로써 본격적인 북태평양 명태어업이 시작되었다.<sup>327)</sup> 그러나 1977년 미국과 소련 및 캐나다의 200해리 배타적어업수역을 선포하여 외국어선의 어로행위를 금지시키면서 북양트롤업계는 큰 타격을 받게 되었다.

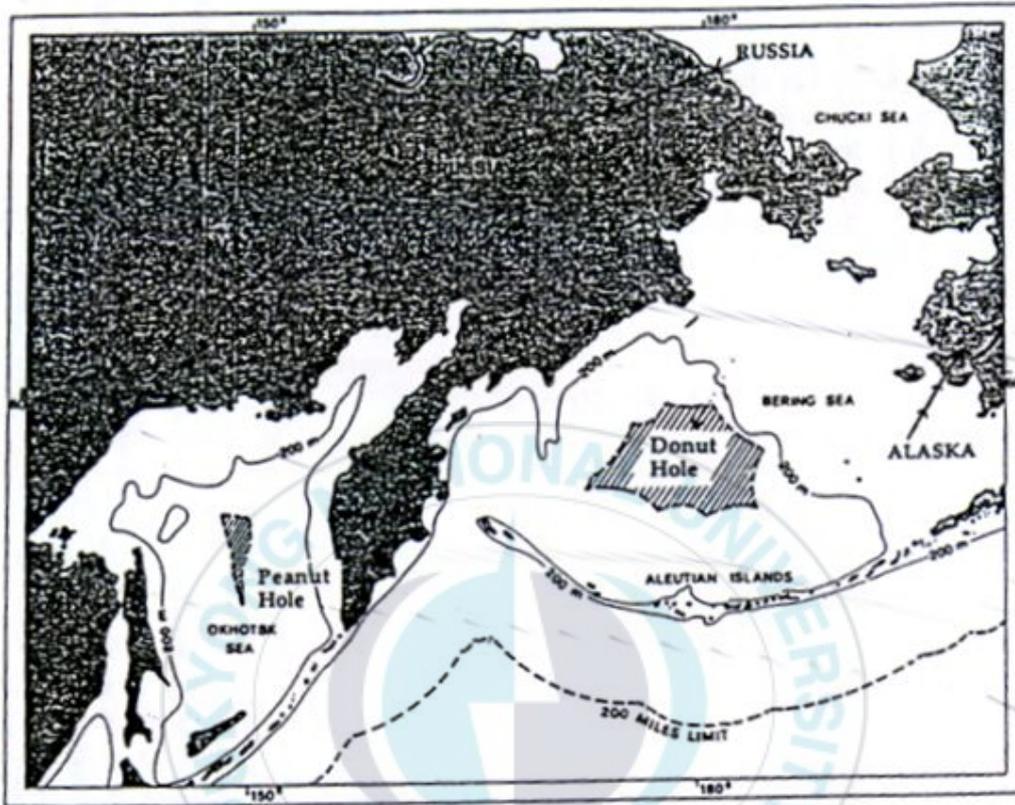
그러나 1977년부터는 미국의 배타적어업수역에서 커터에 의한 합작사업을 실시하여 1977년 81,000톤으로 시작하여 1984년에는 329,000톤까지 증가되었으나 그 이후부터 감소하여 1988년에는 커터에 의한 합작 사업은 완전 종식되었다.<sup>328)</sup> 1988년에는 미국수역 7개 어장에서 모두 철수한 이후 이 수역 외측인 베링해 공해수역(Donut Hole)과 일본 홋카이도 동부해역에 출어하여 명태어획에 대부분 의존하여 다소 회복되었으나<sup>329)</sup> 1993년 동 수역의 모라토리엄 시행으로 전면 철수하였다. 현재 우리나라의 명태어업은 러시아와의 어업협정에 따라 매년 입어커터를 할당받아 입어료를 내고 조업하고 있으나, 러시아 측의 할당량 부족과 조업부진으로 연간 어획량이 2만여톤 수준에 불과한 실정으로 명맥만 유지하고 있다.

이와 같이 러시아 EEZ는 우리나라 유일의 명태 조업어장으로 1991년 9월 한·러 어업협정 체결 이후, 매년 양국 어업위원회에서 정부커터 배정과 입어 조건 등을 협의하여 입어조업을 하고 있다. 2002년 명태자원 감소와 보호 등을 이유로 러시아는 명태커터를 대폭 축소한 이후 매년 감소하였으나,

327) 북양 명태어장이 크게 각광을 받아 급진적으로 발전하자 초기의 100톤급 선박에서 1970년부터는 1000톤급 대형선 위주로 하여 국내 독항선으로 전환하였다. 또한 명태위주의 조업 결과 채산성이 확보되어 1972년에서 1975년까지 4년간 일본으로부터 85척이 도입되어 1976년에는 83척이 출어하여 총 48만 톤의 어획량을 올려 최고의 전성기를 맞이 하였다.; 한국농림수산식품부, 상계서, 177쪽.

328) 미국은 커터방식으로 1978년부터 북태평양어업관리계획(FMP: Fisheries Management Plan)을 수립하여 미국 어민용(DAH: Domestic Allowable Harvest)과 대 외국 할당용(TALFF: Total Allowable Level of Foreign Fishing)구분하여 배정하였다. 처음에는 미국 어민용이 10%미만이었으나 1980년 미국 어업증진법(American Fisheries Promotion Act)을 제정 공포하여 1985년에는 50%로 증가하였기 때문에 사업성이 없어지게 되었다. 이리하여 합작 사업에 의하여 자국의 어업기술 수준을 높인 후 외국합작선사의 커터량을 단계적으로 축소시켜 외국선사에게 결정적 타격을 주게 된 것이다. 이러한 우여곡절을 겪은 후 커터조업은 1988년 완전 종식되었다.; 한국농림수산식품부, 상계서, 179쪽.

329) 북양에서의 명태어업은 1960년대에 북태평양의 명태어장을 개척한 이후 어획량이 급속도로 증가하였다. 1970년에 1만 2,708톤에 불과하던 명태 어획량이 1976년에는 48만톤이나 어획되어 경이적인 어획량을 기록하였다. 그러나 1977년부터 미국과 소련 및 캐나다의 200해리 배타적어업수역(이후 경제수역으로 전환)을 설정하여 우리나라 어선의 어획을 규제함에 따라 명태 어획량은 급속히 감소되었고, 1986년에 해외어장에서 잡은 명태의 총 어획량은 절반수준인 21만 5,814톤으로 줄어들었다.; 신용민, 전계논문, 88쪽.



<그림 4> “Bering Sea Donut Hole” and “Sea of Okhotsk Peanut Hole”

Source: FAO Fisheries Department, *World Review of High Seas and Highly Migratory Fish Species and Straddling Stocks*. FAO Fisheries Circular no. 858, preliminary version (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1993), 67. Reprinted with the permission of FAO. This map is considered to be illustrative, not definitive.: (Evelyne Meltzer, *supra* note 319, p.283).

지난 2008년 9월 한·러 정상회담으로 2010년에는 4만5천톤의 쿼터를 확보하여, 현재 국적선 5척과 민간(합작) 13개사 22척이 오호츠크, 서 베링, 북 쿠릴, 그리고 사할린수역에서 조업 중이다.<sup>330)</sup>

이러한 북양에서 중요한 대표어종으로는 연어와 명태를 들 수 있기 때문에 관련 연안국들과 원양어업국들 간 체결된 협약을 살펴보기로 한다.

330) 박구병, 전계논문, 50쪽.

### 3. 한·미 어업협정

#### (1) 한·미 어업협정

한국과 미국 간의 어업에 관한 상호 협력의 역사는 1972년 11월 24일 미국의 워싱턴에서 서명되고 1972년 12월 12일 발효된 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 어업협력에 관한 협정」<sup>331)</sup>으로부터 시작되었다고 볼 수 있다.

1972년 11월 24일 워싱턴에서 서명되고 1972년 12월 12일(조약 제448호) 발효된 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 어업협력에 관한 협정」은 전문 10개조와 합의 의사록 4개항으로 이루어 졌으며 주요내용으로는 서문에서 대한민국 정부와 미합중국 정부는 어업자원의 보존과 합리적 개발에 있어서 또한 이에 필요한 과학적 지식의 획득에 있어서 양국 간의 협력을 계속하고 확대할 것을 희망하고, 또한 동북 태평양 및 베링해에서의 어업이 각자의 권익을 적절하게 고려하여 행하여지는데 상호 관심을 가지며 양 체약국의 상호 관심의 대상이 되는 어족에 관한 조사를 확대시킬 필요가 있음을 고려하여 양국 정부의 전문기관은 어업조사에 관한 과학적 자료, 통계자료, 발전된 연구서 및 기타 결과를 교환한다. 또한 미합중국 정부는 대한민국 내에서의 패류 증식에 관한 기술적 자문을 계속 제공하고, 한국의 패류 산업의 장차 개발을 지원하며 대한민국의 수역 내에서 연어 자원의 개설 및 개발을 위한 기술 원조를 계속 제공한다.<sup>332)</sup>

대한민국의 어선은 미국의 영해에 접속한 영해 밖 9마일 수역 내의 지역인 알라스카의 운알라스카 섬 북방 서경 167° 30분과 동경 167° 35분 사이 지역, 알라스카의 세인트 매티유 섬 북방 서경 172° 29분과 동 172° 46분 사이 지역 및 세인트 매티유 섬 남방 서경 172° 17분과 동 172° 35분 사이와 동 172° 54분과 동 173° 04분 사이 지역, 프리빌로프열도 내의 세인트 조지도 연안지역에서 기항하여 전재작업을 허용하고 양국민의 공동참여에 의한 민간 어업의 설립과 발전을 권장하고 지원한다. 양국 정부는 동북 태평양 및 배링

331) 제1차 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 어업협력에 관한 협정(Agreement Between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America Concerning Fisheries of the United States) (조약 448호).

332) *Ibid.*, 제1~2조.

해에서의 조업 시 생물자원의 최대지속적생산의(MSY) 유지하고 한국선박이 서경 175° 이동의 동북 태평양 및 베링해에서 연어와 넙치 어획의 금지조치를 취한다. 조업 시 어로장구의 파손을 예방하고 관련 분쟁을 해결하며 해양 오염을 방지한다. 공해어업의 자유에 관한 국제법상의 권리를 보장한다. 또한 일방 정부의 요청에 따라 양국 정부의 대표들은 상호 편리한 때에 본 협정을 수정할 수 있으며 유효기간은 5년으로 되어 있다.<sup>333)</sup>

이 협정의 체결로 한국 정부는 수산물 가공수출의 길이 열렸고 1972년 「한·미 패류 위생처리에 관한 협정」이 체결되어 한국산 굴 수출의 길이 열었다. 또한 연어나 넙치와 같은 고급어종을 제외 한 대신 명태 등 저서어족에 대한 조업권을 확보하게 되어 북태평양 어업은 1975년에 31척의 트롤선이 출어하여 명태 어획량이 36만 톤에 이를 정도로 크게 성장하게 되었다.

제1차 어업협정의 시효는 5년으로서 1977년 12월에 만료되지만 미국의 어업보존 관리법(FCMA)이 1976년 4월 13일자로 공포되어 협정시효 만료 이전에 협의하여 체결하였다.

제2차 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 미국연안에서의 어업에 관한 협정」은 1977년 1월 4일에 워싱턴에서 서명되어 그 해 3월 3일에 발효되었다. 제2차 협정은 제1차 협정과 같은 단순한 어업협력 차원이 아니고 동년 미국이 200해리 어업보존수역(Fisheries Conservation Zone)을 선포함에 따라 미국의 200해리 배타적 어업수역 내에서의 어업에 관한 협정으로 한국은 원양 어업국으로서 그리고 미국은 연안국으로서의 법적 지위를 갖게 되었다. 이 협정은 전문 15개 조와 2개의 부속서 그리고 8개항의 합의의사록으로 구성되어 있으며 그 목적은 대한민국 정부와 미합중국 정부는 미국 연안에 있는 어족자원의 합리적인 관리와 보존 및 적정한 이용을 위한 공동의 관심을 고려하여, 미국이 그 연안 200해리 내에서 모든 어류에 대하여 어업관리권을 행사하는 어업보존수역을 설정하였으며, 또한 미국이 미국에 속하는 대륙붕생물자원에 대하여 그리고 미국에서 기원하는 소하성 어종에 대하여 그의 전 회유범위 내에서 그러한 관할권 행사를 인정하는 것이다.<sup>334)</sup>

미국 정부는, 대한민국의 어선이 본 협정의 규정에 따라 미국의 어업보존

333) *Ibid.*, 제6~10조.

334) 제2차 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 어업협력에 관한 협정(Agreement Between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America Concerning Fisheries off the coasts of the United States)제1조.

수역 내에서 생물자원에 대하여 어로행위를 하는 것을 허용하고 동 수역에서 남획을 방지하기 위하여 입어 어획량을 최대로 이용 가능한 과학적 증거에 입각한 각 어업별 총 허용어획량 할당한다. 또한 대한민국에 할당할 수 있는 잉여분을 결정함에 있어서, 미국 정부는, 특히 전통적 어로행위, 어업조사 및 어족자원 보존, 관리와 시행에 있어서 미국이 어업관리권을 행사하는 생물자원을 한국어선이 관습적으로 어획하여온 경우, 경제적 혼란을 극소화할 필요성 등을 고려한다.<sup>335)</sup> 대한민국 정부는, 대한민국의 어선이 본 협정에 따라 발급된 허가서의 제 규정과 미국의 관계법을 비롯한 본 협정의 제 규정을 준수하도록 조치를 취하고 입어를 희망하는 어선에 한해 허가를 받고 해상 포유동물의 보호에 노력할 것을 촉구한다. 또한 허가서는 선박의 조타실에 잘 보이도록 게시하고 위치 측정 및 확인 장치의 설치와 오퍼버의 승선, 미국 내 대리인의 지정, 어획물 손실과 어구 훼손 등의 경우에는 미국의 사법절차에 따라 신속하고 적절한 보상이 이루어지도록 모든 필요한 조치를 취한다.<sup>336)</sup>

대한민국 정부는 본 협정에 따라 취해지는 어업 단속조치에 협력하고 미국 정부 당국이 대한민국의 선박을 압류, 나포한 경우에는 외교경로를 통하여 대한민국정부에 신속히 통보하고 본 협정에 따라 발급된 허가서의 규정을 위반한 대한민국의 어선 또는 그 소유자나 운영자에 대하여 미국법에 따라 적절한 벌칙을 부과하며 미국의 어업관리권에 속하는 생물자원을 관리하고 보존하기 위하여 요구되는 과학적 조사를 실시함에 있어서 미국정부와 협력한다. 또한 상호 관심이 있는 어업분야에서의 협력관계의 증진에 관하여 정기적인 협의를 행한다.<sup>337)</sup> 미국정부가 대한민국의 어업보존수역 또는 이에 상응하는 수역에서 어로행위에 종사하기를 희망한다고 표시하는 경우, 대한민국정부는 호혜주의에 입각하여 그러한 어로행위를 허용하며 본 협정은 어업의 보존과 관리 이외의 기타 목적을 위한 연안국의 관할권 또는 권한의 범위에 관한 각국 정부의 입장을 여하한 방법으로도 영향을 미치게 하거나 저해하지 아니하며 본 협정의 유효기간을 1982년 7월 1일까지로 한다.<sup>338)</sup> 또한 한국어선의 미국 항구 기항을 허용하며 어획물의 해상 전재를 인정하였

335) *Ibid.*, 제3~4조.

336) *Ibid.*, 제4~8조.

337) *Ibid.*, 제9~12조.

338) *Ibid.*, 제13~15조.

다.<sup>339)</sup>

본 협정에서 미국은 북태평양에서 한국 원양어선들에 의한 미국(일본, 캐나다)기원의 연어어획을 사전에 금지시킬 목적으로 자국의 연어(Coho: Silver Salmon) 수정란을 한국에 제공하여 한국근해에서의 연어자원을 조성토록 협력하고 한국의 위생적인 패류양식에 관하여 자문하였다.

한편, 미국은 당시 3해리 영해체제를 유지하고 있었으나, 영해 밖 9해리 이내에서도 특정수역에서는 한국어선의 전재행위를 제한하였다. 이 협정은 1997년 3월 3일 종료되었으나, 한국 패류양식의 위생수준을 미국의 FDA 기준으로까지 끌어올리는데 기여하여 한국의 냉동 굴 수출실적 향상에 실질적인 도움을 주었고, 아직까지도 실적은 미미하나, 한국기원의 연어치어 방류사업 기술향상에도 큰 도움이 되었다. 그러나 특기할 사항은 이 협정 제8조에 이 협정의 어느 규정도 상호 공해어업의 자유에 관한 일방정부의 견해를 침해하지 않는다고 명확히 하고 있다는 점이다.<sup>340)</sup>

1972년의 협정이 상호주의를 표방한 협정이라면, 1977년 협정은 협정 명칭에서 보듯이 「미국 연안에서의 어업에 관한 협정」이라고 규정할 수 있으며, 미국의 200해리 어업보존수역 성격에 맞추어 200해리 내에서 어업자원에 관한 관할권을 주장함과 동시에 형식적인 상호주의 형식의 협정체제로 전환하게 되었다.<sup>341)</sup>

이 협정 제3조 2항은 1982년에 채택된 유엔해양법협약 제62조 제2항의 내용이 이미 반영되어 있다. 즉, MSY가 가능하도록 과학적 증거자료에 입각한 총 허용어획량(TAC)결정과 미국어선이 어획할 능력을 제외한 잉여량 중 한국에 대한 쿼터할당을 규정하고 있다. 또한 이 협정 제4조는 잉여량을 배분함에 있어 관습적인 조업실적과 경제적 혼란의 극소화를 배분 시의 고려요소로 규정하고 있어 유엔해양법협약 제62조 3항의 내용을 담고 있다.

어업분쟁에 관하여는, 한·미 어업협정 제9조 1항에 정당히 권한을 위임받은 미국 단속공무원의 임검행위에 적극 협력할 것과, 나포한 경우에는 취해진 조치에 대하여 외교 경로를 통해 한국정부에 신속히 통보하도록 규정되어 있다. 또한, 어선과 선원의 나포로 인하여 입게 되는 경제적 손실은 합리적인

339) *Ibid.*, 합의의사록 제7~8항.

340) 김민중, “북양트롤선 DIKO호 사건과 미국의 재판절차 고찰”, 『해양정책연구』, 제18권 1호, 2003년, 3면.

341) 제2차 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 어업협력에 관한 협정, 전문, 제1조, 제13조.

보증금 또는 기타 보증물의 예치 후, 어선과 선원을 신속히 석방함으로써 경제적인 손실이 극소화되도록 규정하고 있다. 이 규정 역시 유엔해양법협약 제73조 2항과 같다고 하겠다. 이 협정 역시 1983년 4월 28일 개정을 통하여 새로운 협정이 체결됨에 따라 폐기되었다.

1982년 7월 26일 워싱턴에서 서명되고, 1983년 4월 28일 발효된 「한·미 어업협정(제3차 한·미 어업협정)」은 미국이 요구하는 무역질서와 어업문제를 연계시키고 있다. 즉, 잉여량을 할당하는 기준의 주요 고려사항으로 미국의 어류 또는 수산물 수입에 대해 관세장벽 혹은 비관세 장벽(tariff barriers or non-tariff barriers)을 두거나 시장진출 제한 여부와 정도를 가장 중요한 요소로 하고, 미국 어민들로부터 어류 또는 수산물을 매입함으로써 미국과의 협력정도도 고려토록 했다. 이후에는 미국과 러시아의 해상 경계선상에 위치한 베링 공해에 대한 자원관리를 위하여 「중부 베링해 명태자원 보존과 관리에 관한 협약」이라는 9개국이 참여하는 다자협정으로 대체되어, 1994년 6월 16일 워싱턴에서 서명되고 1995년 12월 8일 발효된 후 현재까지 운영되고 있다.

## (2) 기타 어업협정

### 1) 연어협정

Fraser강 홍연어보존협약(1930년 5월 29일 서명 1937년 7월 28일 발효)과 북태평양공해어업협약(The International North Pacific Fisheries Convention: 1952년 5월 9일에 정식 조인되어 1953년 6월 12일)이 발효되어 자국의 연어어장 보호의 목적으로 “억제의 원칙”을 채택하여 적용수역에서 해양생물자원 보호조치를 강화하고 있다.

우리나라는 1967년에 이 지역에 진출하여 시험조업 단계를 거쳐 본격적인 상업조업을 시작하기에 앞서 연안국과의 각종 협조 요청사항과 어업협력과 관할권 내에서 조업 상 발생할 수 있는 분쟁사항 등의 문제를 해결하고자, 1967년을 시작으로 어업협약 체결을 위한 교섭을 진행하게 되었다. 그러나 1970년 6월 21일 한국어선단의 연어 어획사건으로 인하여 예정되었던 한·미 어업회담은 무산되었고 게다가 알래스카 주 상원위원의 제안으로 해외무기

판매법을 개정(1970. 6. 30)하여 경제원조 마저 중단하는 사태를 야기시켰으며 캐나다도 미국에 동조하였다. 이런 상황을 타개하고자 한국정부는 즉각적으로 다음과 같은 조치를 취했다. ① 어업허가 시 연어어획 가능성이 있는 어구의 적재를 금지 ② 어업허가 시 연안국의 어업전관 수역과 금지구역에서 조업금지 및 망목제한 ③ 관련 어 선사에 연어어획 중지 명령 등의 이행을 약속하며 철저한 단속을 천명하였다. 한국 정부는 1971년 3월 6월 8월 3차에 걸쳐 미국정부에 대하여 어업회담 개최를 촉구하였다.

이와 같은 한국정부의 끈질긴 노력으로 1972년 1월 20일부터 22일까지 ① 패류위생협정 체결문제와 한국어선의 미국항구 기항문제 ② 어업합작 투자문제와 한국 어항시설 지원문제 ③중서부태평양에서 가다랑어어업 개발 협력문제와 시험조사선 공여문제를 논의하기 위한 3차에 걸친 회담을 진행하였다. 그 결과 한국 굴의 대미수출을 촉진하기 위하여 패류 위생협정을 체결에 원칙적으로 합의하고, 연어어업에 관한 미국정부의 관심사를 감안하여 구체적인 협력 강화방안을 토의하고 양국 간의 이해와 협력을 증진시키기 위하여 관련 정부관계자를 동년 4월에 워싱턴을 방문토록 초청하였다. 이를 계기로 3번에 걸친 어업협정이 체결되었다.<sup>342)</sup>

## 2) 베링해 어업협정

1977년 배타적 어업수역(나중에 EEZ로 변환)을 선포한 미국은 베링해 미국지역에서 조업하는 외국선(일본, 폴란드, 옛 소련, 한국)에 어획할당량을 부여했다. 1980년 12월 미국은 「미국어업촉진법(공해 제96-561호)」을 제정하여 자국선단이 어획할 수 있는 총 허용어획량 확대를 이유로 배타적어업수역에서 외국어선의 조업을 점차 감축시키고 어획할당량을 단계적으로 완전히 배제하는 자국화 정책을 실시하여 자국연안 어업의 진흥을 도모했다. 이러한 미국의 대외 어업규제정책을 수용한 한국 정부는 1982년 7월 26일 워싱턴에서 제3차 「한·미 어업협정(대한민국정부와 미합중국정부 간의 미국연안에서 어업에 관한 협정)」을 체결하여 서명했다(조약 제811호, 1983년 4월 28일 발효). 이 협정은 전문 16조와 2개의 부속서 및 8개항의 합의의사록으로 구성되어 있으며, 제2차 협정에 대한 부분적인 개정 및 보완이 있었고, 1987년

342) 한국농림수산식품부, 전게서, 412~413쪽.

7월 1일까지 그 효력이 지속되도록 하였으나, 1987년 5월 20일 서울에서 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 미국 연안에서의 어업에 관한 협정을 개정 및 연장하기 위한 각서교환」으로 1987년 10월 27일(고시 제144호)발효 되어 조문의 부분 수정을 거쳐 2년간 연장되었다.

1982년 7월에 서명되고, 1983년 4월에 협약 제811호로 발효된 제3차 「한·미 어업협정」은 미국의 어업진흥 정책과 대외 시장 개척을 위하여 관계국들의 협력 정도를 쿼터량 할당의 가장 중요한 기준으로 하였으며, 그 양을 정책적으로 줄이는 한편 합작 어업제도를 본격적으로 도입하여 1988년에는 외국선단의 조업은 합작투자를 통해서만 실시하였다. 합작투자를 통해서 자국 트롤선단의 기술의 향상과 설비 확충으로 합작투자 사업의 필요성이 점차 감소되자 조업감시를 증가시켜 외국 선단은 EEZ(1977년에 선포한 EFZ는 1983년 3월 1일 EEZ로 변경하였다)밖 “Donut Hole”로 이동하여 조업을 집중하게 되었다.

이 협약의 목적은 대한민국 정부와 미합중국 정부는 미국 연안에 있는 어족자원의 합리적인 보존 관리와 적정한 생산, 미국의 200해리 내에서 모든 어류에 대하여 배타적인 어업관리권을 행사하는 어업보존수역을 설정, 또한 미국이 미국에 속하는 대륙붕 생물자원과 미국에서 기원하는 소하성 어종에 대하여 그러한 권한을 행사함을 인정하였다. 양국정부는 1977년 미국 연안에서의 어업에 관한 대한민국 정부와 미합중국 정부 간 협정의 테두리 내에서 상호 어업관계를 발전시킴에 있어서 긴밀히 협력하여 왔음을 인정하고, 해양 및 어업에 관한 국제법을 고려하여, 미국이 배타적인 어업관리를 행사하는 상호 관심이 있는 어업에 관한 합리적인 조건을 설정할 것을 희망하며, 대한민국 국민 및 선박이 어업을 하는 데에 관한 원칙과 절차에 대한 공동의 양해를 설정하는 데에 있다.<sup>343)</sup> 또한 대한민국 어선의 입어를 허용하여 매년 입어 커터와 총 허용어획량과 어획능력, 특정어업 쿼터 등을 결정하여 통보하며 대한민국 정부는 미국 수산물의 수입, 판매에 대한 장애요인의 완화 또는 제거, 미국 수산물의 대한민국 진출을 위한 기술적, 행정적 요건에 관한 정보제공, 경제자료의 제공, 전문기술의 공유, 미국 수산업계에 대한 어획 또는 가공기술의 이전, 적절한 합작투자 및 기타 사업의 촉진조치를 통하여 미국 수산업 발전과 미국 수산물 수출증대에 기여한다.<sup>344)</sup>

343) 제2차 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 어업협력에 관한 협정, 제1조.

모든 어선은 무허가 어획을 삼가하고 본 협정에 따라 발급된 허가서의 제 규정 및 미국의 관련법규를 준수하며 쿼터 량을 초과하는 어획을 금지한다. 그리고 대한민국 정부는 미국이 당사국인 해양포유동물에 관한 국제협정에 의하여 달리 규정되거나 또는 미국정부에 의하여 설정된 해양포유동물의 혼획에 관한 특별한 허가 및 규제에 따르는 경우를 제외하고는 대한민국 국민과 어선이 미국 어업보존수역 내에서 해양포유동물을 괴롭히거나 추적하거나 포획 또는 살육하거나 혹은 이러한 행위를 기도하는 것을 금지한다. 대한민국의 각 어선은 허가서를 조타실에 게시하고 위치측정기 설치 운용, 조사원의 공무수행에 협력하며 미국 내에서 제기되는 모든 법적절차를 접수하고 이에 응답하는 권한을 가진 대리인을 미국 내에 지명하여 어획물의 손실 또는 훼손에 대하여 미국 국민에게 신속하고 적절한 보상이 이루어지도록 하기 위하여 필요한 모든 조치를 취한다.<sup>345)</sup>

미국의 배타적 어업관리권에 속하는 생물자원의 어획에 종사하는 대한민국의 각 어선이 정당히 권한을 위임받은 미국의 단속관리가 그 선박에 승선하여 검사하는 것을 허용하고 협조하며, 미국법에 따라 취해지는 그러한 단속 조치에 협력을 보장하고, 본 협정에 따라 발급된 허가서의 요건을 위반한 대한민국의 어선 또는 그 소유자나 운영자에 대하여 미국의 법에 따라 적절한 벌칙을 부과하고 나포된 어선 및 선원은 법원에 의하여 결정된 합리적인 보석금 또는 기타 보증을 조건으로 신속히 석방되며 징역형을 포함하지 않도록 법원에 일반적으로 권고한다.<sup>346)</sup>

대한민국 정부와 미국정부는 미국의 배타적 어업관리권에 속하는 생물자원을 관리하고 보존하기 위하여 요구되는 과학적 조사에 협력하고 대한민국 정부는 미국법에 규정된 절차에 따라 어획량 및 노력량 통계를 포함한 생물학적 정보 및 어업자료의 수집과 보고를 위한 절차 시행에 있어 미국정부와 협력하며 상호 관심 있는 어업분야에서의 협력관계의 증진에 관하여 양국 간의 정기적인 협의를 행한다. 그리고 미국국민과 어선이 대한민국의 어업보존수역 또는 이에 상응하는 수역에서 어로행위에 종사하기를 희망하는 경우, 호혜주의에 입각하여 본 협정에 설정된 것보다 더 제한적이 아닌 조건 하에서 어로행위를 허용한다. 본 협정의 여하한 규정도 어업의 보존 및 관리 이외의

344) *Ibid.*, 제3조, 제5조.

345) *Ibid.*, 제6조~9조.

346) *Ibid.*, 제10조~11조.

모든 목적을 위한 연안국의 영해 또는 기타 관할권에 대한 각국 정부의 입장을 저해하지 아니하며 본 협정은 당사국 간에 각서교환을 통하여 연장하지 아니하는 한 1987년 7월 1일까지 유효하다. 상기 규정에도 불구하고 일방당사국은 타방당사국에 대하여 12개월 전에 종료의사를 서면 통보한 후 본 협정을 종료할 수 있다.<sup>347)</sup> 그리고 제1차 양당사국의 협정 개정 및 연장을 위한 교환각서로 1989년 7월 1일까지 2년 연장되었고 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 북태평양 내 유자망 어업과 관련한 각서교환」은 1989년 9월 26일 워싱턴에서 서명(조약 제987호) 발효하여 1990년 12월 31일까지 유효한 협정을 구성하여 북태평양 공해상의 오징어 유자망어업에 관한 양국 정부 대표간의 협의를 언급하고 있다.

또한 1991년 06월 19일 워싱턴에서 서명되고 동년 11월 26일(고시 제211호) 발효된 「대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 미국연안에서의 어업에 관한 협정을 개정 및 연장하기 위한 각서교환」이 이루어졌다. 그 제안 내용은 1982년 7월 26일 워싱턴에서 서명된 바 있으며, 1991년 7월 만료 예정인 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 미국연안에서의 어업에 관한 협정에 관하여 언급하고 있으며 대한민국 정부는 대규모 표층 유자망어업에 관한 1989년 12월의 국제연합 총회 결의 44/225<sup>348)</sup>에 언급된 권고의 이행과 관련된 사항 및 중부베링해에서의 명태자원보존에 있어서 미합중국 정부와 협력한다. 미국은 제16조 규정에 의하여 협정을 1993년 12월 31일까지 연장하는 것을 제안했다. 한국은 1991년 5월 29일자로 각서를 접수하였음을 확인하고 1982년 7월 26일 워싱턴에서 서명된 바 있는 「대한민국 정부의 미합중국 정부 간의 미국연안에서의 어업에 관한 협정」의 1993년 12월 31일까지의 연장 과 위에서 제안된 개정이 대한민국 정부에 수락될 수 있음을 통보하며, 이 회답각서가 필요한 국내절차 완료 후 양 정부 간의 후속적인 외교 각서 교환에서 합의하는 일자에 발효하는 정부 간의 협정을 구성함을 확인했다.<sup>349)</sup>

347) *Ibid.*, 제12조~16조.

348) UN General Assembly, A/C. 2/44/L. 31.

349) 1991년 대한민국 정부와 미합중국 정부 간의 미국 연안에서의 어업에 관한 협정을 개정 및 연장하기 위한 각서 교환 (Agreement Between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America Concerning Fisheries off the coasts of the United States)

## 4. 한·러 어업협정

### (1) 한·러 어업협정

한국과 구소련은 1990년 9월에 수교한 후 어업협력에 관한 교섭을 진행한 결과 1991년 9월 16일 모스크바에서 서명 체결된 「대한민국 정부와 소비에트사회주의 공화국 연방정부간의 어업협력에 관한 협정」이 동년 10월 22일 발효(조약 제1061호) 됨으로써 본격적인 정부 간 어업 관계가 시작되었다. 그러나 이 협정의 당사국이던 소비에트사회주의연방공화국이 1991년 12월 31일 붕괴됨에 따라 「민스크 협정」에 의하여 구소련의 대외관계를 러시아 공화국이 승계하였고 「한·소 어업협정」은 「한·러 어업협정」으로 그 지위가 변경되었다.

전문 및 15개 조문으로 구성된 한국과 러시아 어업협정은 서문에서 대한민국 정부와 소비에트사회주의 공화국 연방정부는 최적이용을 위한 공동관심에 유의하고, 국제법에 따라 그 외측 한계가 규정되는 대한민국의 연안수역에 있어서의 해양생물자원의 보존 및 이용을 위한 대한민국의 주권적 권리와 1984년 2월 28일 소비에트사회주의 공화국 연방의 경제수역에 관한 소비에트 사회주의공화국연방 최고회의 간부회의 령에 기초하여 소비에트 사회주의 공화국연방 경제수역 내 해양생물자원의 조사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 한 소비에트사회주의 공화국 연방의 주권적 권리를 인정한다. 또한, 1982년 유엔해양법협약을 고려하며, 해양 생물자원의 보존과 합리적 관리를 위한 과학적 조사의 중요성에 특히 주목하고, 태평양 북서지역의 양국 수역뿐만 아니라 동 수역 이원에서도 수산분야에서의 상호관계에 관한 질서 및 조건을 규정할 것과 해양 생물자원의 보존 및 관리를 위하여 상호활동을 조성할 것을 희망한다.

수산분야에서의 대한민국과 소비에트사회주의 공화국 연방간의 경제 및 과학, 기술, 협력관계를 수립하여, 양국 간 우호관계를 촉진하려는 의사를 확인하며 당사국은 수산분야에서의 호혜적이고 평등한 관계를 수립하기 위하여 상호 협력하고 상호 관심문제에 대한 수산연구를 실시하여 태평양 북서수역의 해양생물자원의 보존 및 최적이용과 어선에 대한 보급 및 조업지역 내 수산물 운반에서의 상호 편의를 제공한다. 어선수리 및 건조에 있어서는 상호

지원, 내수면 및 해면양식의 개발, 양국기업 및 회사에 대한 합작기업 설립지원, 어선기술 및 어업 장비, 새로운 어구 및 어법, 연안 수산시설장비의 조사 및 개발, 해양생물자원의 상태에 영향을 미치는 해양환경의 오염방지, 양국 전문가, 과학자 및 관련 기관 간의 과학정보 교환과 양국 어민을 위한 과학정보의 이용 허용 및 양측이 합의하는 경우 언제든지 상호이익이 되는 여타 협력방향을 추가할 수 있다.<sup>350)</sup> 상호주의에 의한 입어허용, 조업선의 법령준수 의무와 연안국주의에 의한 단속 및 처벌, 검사원의 상호 승선, 임검, 소하성어류의 어획금지, 오호츠크해 내 소비에트 사회주의 공화국 연방의 경제수역에 인접한 수역(베링공해)에서의 어업자원 보존조치의 이행한다. 한·러 합작사업의 권고 협력과 당사국은 최상의 과학적 자료에 근거하여, 양자 간 및 다자 간 기초위에서 소비에트사회주의 공화국 연방과 미합중국의 200해리 수역에 인접한 베링해 중부수역 내 어업자원의 보존을 위한 조치를 취하고 소하성어족과 청어를 선내 소지를 금지한다.<sup>351)</sup>

당사국은 자국 수역 내 어업자원의 보존 및 최적이용을 위하여 필요한 과학조사와 합의된 절차에 따라 어획통계 및 어획노력통계를 포함한 생물통계학적 정보 및 수산자료의 수집 및 제공, 평등과 호혜의 기초 위에서 조업, 재생산, 수산물가공 및 판매 분야에서의 합작기업 설립 등 양국 기업들 간 협력을 지원하고 해양 생물자원의 적절한 보존 및 관리를 확보하기 위하여 직접 관련 국제기구를 통하여 협의하고 협력한다.<sup>352)</sup>

각 당사국은 이 협정에 따라 자국수역 내에서 조업이 허용된 타방국의 어선에게 하역, 급수, 연료, 윤활유 및 식품의 공급, 수리, 선원의 휴식과 교체를 목적으로 지정된 항구에 입항할 수 있는 권리를 부여한다. 또한 이 협정의 목적을 달성하기 위하여 당사국은 「한·러 어업위원회」를 설치 운영하며 최소한 년 1회 양국에서 교대로 개최한다. 위원회는 당사국 정부가 임명하는 대표와 부대표들로 구성되고 이 협정의 이행에 관한 모든 문제를 검토한다.

또한 이 협정의 어떠한 규정도 일방당사국에 의하여 체결된 양자 및 다자 간 협정에 영향을 미치지 아니하며, 유엔해양법협약에 관한 당사국의 입장이

---

350) 대한민국 정부와 소비에트사회주의 공화국연방 정부 간의 어업협력에 관한 협정(Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Union of Soviet Socialist Republic on Cooperation in Fisheries), 전문, 제1~2조.

351) *Ibid.*, 제3~8조.

352) *Ibid.*, 제9~11조.

나 견해를 저해하지 아니하는 것으로 간주된다. 이 협정은 5년간 유효하며, 그 이후로는 일방당사국이 이 협정의 종료의사를 타방당사국에 종료 6월전 서면 통고하지 아니하면 매 1년씩 연장된다.<sup>353)</sup> 이상과 같은 협정의 틀 속에서 두 나라의 어업관계 분야의 협력관계는 러시아의 배타적경제수역 내의 풍부한 명태자원을 어획하기 위한 한국정부의 노력의 결과였다. 한국과 러시아 수역에서의 어획쿼터는 「한·러 어업위원회」에서 결정되는 정부쿼터와 러시아 경제개발통상부 소속 「옥션위원회」에서 자국민을 대상으로 입찰을 실시 한 후 유찰 물량에 대해 외국에 개방하여 입찰을 실시하는 국제 입찰쿼터 등 2가지 방식에 의해 확보된다.

우리나라 어선별 쿼터배정은 정부 간 쿼터 및 민간쿼터가 확정되고 난 후 한국원양어업협회 「북양트롤위원회」에서 어선별 톤급과 마력을 기준으로 하여 비율에 따라 배정하며 어획쿼터 배정이 확정되면 러시아 「국가어업위원회」로부터 어업허가를 받아 러시아수역에서 조업하게 된다. 한국트롤 선단은 매년 입어료를 지불하고 허가를 받아 배정받은 쿼터를 소진하는 직접방식과 합작회사를 설립하는 방식으로 운영하기도 했다.<sup>354)</sup> 제13조에 의한 한·러 어업위원회 2000년 제10차 연례회의에서 「한·러 어업위원회」의 합의에 따라 결정된 정부쿼터 소진 현황을 보면, 명태는 쿼터 35,000톤 중 34,936톤을 소진하였고, 대구는 쿼터 2,500톤 중 2,488톤을, 오징어는 쿼터 5,000톤 중 1,542톤을, 꽁치는 쿼터 15,000톤 중 14,964톤을 각각 소진하는 등 총 쿼터 60,500톤 중 54,930톤(90.8%)을 소진하였다.

또한 우리어선의 위반조업 및 러시아 측의 과잉단속에 대하여 협의하기 위한 「조업규제소위원회」를 2001년 11월 서울에서 개최하였다. 2002년도 입어를 위한 제11차 「한·러 어업위원회」를 2001년 11월 22일~11월 27일(서울)과 12월 13일~15일(모스크바) 2회 개최하였고 우리어선의 위반과 러시아 측의 과잉단속에 대하여 협의하기 위한 「조업규제소위원회」와 러시아 수산물 불법교역 방지를 위한 「한·러 수산물정보교환회의」를 2002년 10월 서울에서 개최하였다. 2002년 제12차 「한·러 어업위원회」의 합의에 따라 러시아 수산물 불법교역 방지를 위한 「한·러 수산물정보교환회의」를 2003년 7월 모스크바에서 개최하였고, 제13차 「한·러 어업위원회」를 2003년 11월 서울에

353) *Ibid.*, 제12~15조.

354) 농림수산식품부 원양정책과, 제19차 한·러 어업위원회 연례회의 보도자료, 2009년 12월.

서 개최하여 한국어선의 위반조업과 러시아 측의 과잉단속에 대한 협의를 위하여 「조업규제소위원회」를 2004년 4월 블라디보스톡에서 개최하기로 합의하고 러시아수산물의 불법수출을 방지하기 위한 「러시아 수산물 불법수출 방지실무협약」을 2004년 6월중 개최하기로 합의하였다.

2004년 12월 개최된 제14차 「한·러 어업위원회」 합의에 따라 우리나라에 총 32,250톤이 배정되었으나 2004년 양국 정상 간의 공동선언 결과에 따라 러시아수역의 어업자원상태를 고려하여 한국어선의 안정적인 조업을 위하여 최대한 노력하기로 합의하여 2005년도에 중국에 배정하기로 되어 있던 명태 쿼터 중 6,000톤이 추가되어 총 36,250톤이 배정되었고 총 쿼터 38,250톤 중 34,248톤(89.5%)을 소진하였다. 제15차 「한·러 어업위원회」를 2005년 12월 서울에서 개최하여 어류 기타 수산동식물과 그 제품의 위생안전보장 및 불법교역 방지를 위한 협정을 체결하기 위한 문안 확정과 서명에 필요한 절차를 강구하기 위한 회의를 2006년 중에 개최기로 합의하였다.

이러한 과정을 제16차~제18차를 거쳐 제19차 「한·러 어업위원회」를 2009년 12월 21일~24일 서울에서 개최하여 대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양 생물자원의 IUU어업 방지 협력에 관한 협정을 체결하게 되었다. 본 협정은 주로 러시아 수역에서 러시아 어업인들에 의한 불법수산물에 대해 한국으로의 수입 관련정보를 러시아 측에 제공하는 것을 주된 내용으로 하고 있으며, 본 협정이 2010년에 발효하게 되어 러시아 수역 내의 불법조업이 줄어들고 이로 인한 불법어획물의 수입도 감소할 것으로 기대하고 있다.<sup>355)</sup>

## (2) 한·러 정부 간 IUU어업 방지·협력에 관한 협정

본 협정의 체결 배경은 러시아 측이 2003년 방콕 APEC 회담 때부터 정상 회담 차원에서 지속적으로 요구한 사안으로 러시아 측은 자원자국화 정책기조 속에 자국에서 유출되는 일부 수산물이 자국 내 불법조직 등과 연계되어 있어 “국부유출”로 판단하고 자국 단속력의 한계로 인해 한국 측에 동 협정 체결을 요청하면서 러시아 측은 동 협정체결과 한국 측에 배정하는 명태쿼터와 연계할 것임을 표명하였다. 러시아 측의 공식적인 협정체결의 제의를 받

355) 농림수산식품부 원양정책과, 제19차 한·러 어업위원회 연례회의 보도자료, 2009년 12월, 1쪽.  
: 농림수산식품부 수산업 연차 보고서, 제5장,

고 동 협정체결이 명태쿼터와 연계되어 있는 주요한 사안임을 감안하여 대처 하던 중 한·러 정상회담을 계기로 동 협정 체결에 대한 의지를 양국이 상호 인지하고 명태쿼터와 연계한 협정체결을 추진토록 관계부처 간 협의를 완료 하고 국익확보 차원에서 협정을 추진하였다.<sup>356)</sup>

대한민국 정부와 러시아연방 정부는 1991년 9월 16일 서명된 「대한민국 정부와 소비에트 사회주의공화국연방 정부 간의 어업협력에 관한 협정」을 기반으로 당사자 간 어업분야에서의 전통적인 호혜관계를 더욱 발전, 확대시킬 것을 목표로 하면서 국제식량 농업기구(FAO)가 제24차 수산위원회에서 2001년 3월 2일 채택, 2001년 6월 23일 승인한 「IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획」에서 정한 원칙을 기반으로 2009년 12월 서울에서 서명 되고 2010년 7월 16일(조약 제2018호) 발효된 협정이다. 동 협정의 목적은 당사국 영역 내 해양생물자원의 불법교역 예방 및 근절에 관한 협력 기준을 설정할 것을 희망하며 해양 생물자원의 보존·관리 및 효율적인 개발에 있어 상호 이익 증진의 중요성을 인식하고 적법하게 어획한 해양생물자원과 그 가공품의 교역 발전에 관한 협력을 희망하면서 각 당사국 수역에서 어업활동에 종사하였거나, 어느 한쪽 당사국의 수역 내에서 어획한 해양생물자원을 다른 한쪽 당사국의 항구로 운반하려고 하는 선박에 대하여 적용된다.<sup>357)</sup>

당사자는 IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 비밀 유지요건에 따라 어획 물의 교역에 관한 정보를 보유하고 비밀을 유지하여야 하며 권한 있는 당국의 공무원과 전문가의 상호교류를 촉진하여야 한다. 또한, 이 협정이 서명된 후 각 당사자는 1991년 9월 16일 서명된 「대한민국 정부와 소비에트사회주의공화국연방 정부 간의 어업협력에 관한 협정」에 따라 설립된 “한·러 어업 위원회” 연례회의 혹은 상호협의를 통하여 각 당사자는 해양생물자원의 하역 방법 및 선박이 이 협정에 따라 해양생물자원의 하역·환적·포장 및 가공을 위하여 입항을 요청할 수 있는 항구를 지정하고(제5조) 하역 감독에 옵서버로 참가하는 것이 허용되어야(제10조)하며 이러한 이행에 관하여 책임을 지는 권한 있는 당국들을 지정한다.<sup>358)</sup> 입어 당사국의 어선 목록과 입항이 요

356) *Ibid.*, p. 7.

357) 대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양생물자원의 IUU어업 방지 협력에 관한 협정 (Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Russian Federation of Cooperation in Preventing Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Living Marine Resources), 전문 및 제2조.

청된 항구의 권한이 있는 당국의 발행문서의 정보를 교환하고, 입항 24시간 전에 입항선의 등록서류에 명기된 정보를 당국에 전달하여야 하며 당국은 24시간 내에 해당 어선의 해양생물자원 하역을 위한 항구로의 입항허가 여부를 결정한다.<sup>359)</sup>

상호 만족스러운 해결을 위하여 어느 한쪽 당사자는 이 협정의 해석 또는 적용과 관련된 어떠한 분쟁에 대하여 다른 쪽 당사자에게 협의를 요청할 수 있다. 협의와 이 협정의 이행 심사는 1991년 9월 16일 서명된 「대한민국 정부와 소비에트사회주의공화국연방 정부 간의 어업협력에 관한 협정」에 따라 설립된 “한·러 어업위원회”를 통하여 이루어 질 수 있고 이 협정에 따라 이루어진 행위, 이 협정 이행을 위해 취해진 조치, 이 협정과 관련된 어떠한 행위나 조치도 대한민국 정부와 러시아연방 정부가 서명한 국제 협정에 따른 대한민국과 러시아연방의 권리 및 의무를 침해하는 것으로 간주되지 아니한다. 각 당사자는 이 협정이 발효되기 이전에 IUU어업 방지를 위하여 자국 국내법령에 따라 이 협정 내용의 준수를 위한 규정을 정하여야 하고 이 협정은 협정 발효를 위하여 모든 내부절차를 이행하였음을 당사자로부터 최종 확인 받은 일자로부터 효력이 생긴다. 이 협정은 3년의 기간 동안 유효하며, 어느 한쪽 당사자가 협정기간의 만료 최소 6개월 전까지 이 협정을 종료하겠다는 의사를 서면으로 다른 쪽 당사자에 통보하지 아니하는 한 추가적인 1년의 기간 동안씩 자동적으로 연장된다.<sup>360)</sup>

또한 「대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양생물자원의 IUU어업방지 협력에 관한 협정」이 체결됨에 따라 대한민국과 러시아 수역 내에서 어획된 해양생물자원의 교역에 필요한 세부사항을 규정하기 위하여 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 통합고시(제정 2010. 농림수산식품부 고시 제2010-00호, 제정 2010, 국토해양부 고시 제2010-458호)를 제정 고시하며 2010년 7월 15일부터 시행 발효되었다.

이 고시의 목적은 「대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양생물자원의 IUU어업방지 협력에 관한 협정」에 따라 대한민국과 러시아 수역 내에서 어획된 해양 생물자원의 교역에 필요한 세부사항을 규정함을 목적으로 하며 적

358) *Ibid.*, 제3~4조. 권한 당국 : 대한민국은 농림수산식품부, 국토해양부, 관세청, 해양경찰청. 러시아연방은 연방수산청, 연방보안국, 연방관세청, 교통부, 내무부이다.

359) *Ibid.*, 제6~8조.

360) *Ibid.*, 제10~13조.

용범위는 당사국 수역에서 어업활동에 종사하였거나 어느 한쪽 당사국의 수역 내에서 어획한 해양생물자원을 다른 한쪽 당사국의 항만으로 운반하려고 하는 어선에 대해서 적용된다.<sup>361)</sup> 고시 이행을 위한 담당기관으로는 양당사국은 협정의 원활한 이행을 위하여 대한민국은 농림수산물식품부 국립수산물품질 검사원을, 러시아 연방은 연방보안국 국경수비대를 정보교환 책임기관으로 지정하여 각 당사국 수역에서 어획된 해양생물자원을 다른 당사국에 수출하기 위하여 운반하는 어선 목록과 각 당사국 어선이 해양생물자원의 하역 및 판매를 위하여 입항할 수 있는 항만 목록의 정보를 공유하여야 한다.

공유한 정보의 내용에 변경이 있을 때에는 지체 없이 이를 러시아 담당기관에 알려야 한다. 또한 러시아 수역에서 어획되어 러시아 국적 어선을 이용하여 수입되는 해양생물 자원의 하역, 환적, 포장 및 가공을 위하여 입항할 수 있는 항만을 지정<sup>362)</sup>하여야 하며 해양생물자원을 실은 선박의 선장은 입항예정시간 24시간 이전에 정보교환 책임기관인 국립수산물품질 검사원장에게 입항신청을 하여야 한다. 입항신청 시 선하증권(B/L)을 첨부하여야 하며 영어로 작성하는 것을 원칙으로 하고 한글을 병행할 수 있다.

품질검사원장은 협정 제6조 제2항 및 제7조 제1항에 따라 러시아 당국으로부터 제공받은 정보와 제8조 제1항에 따른 입항신청 정보를 확인하여 제6조에 따라 지정된 항만을 관리 운영하는 국토해양부 지방해양항만청 또는 항만공사에 관련 정보를 제공한 후 해당 항만 관리운영부서와 입항가능 여부에 대하여 상호 협의하여야 한다. 해당 항만 관리운영 부서는 어선의 입항 시 품질검사원장과 상호 협의절차를 거치지 아니하고는 선석을 배정하여서는 아니 되며, 상호 협의결과 어선의 입항에 문제가 없다고 판단되는 경우에 한하여 선석을 배정한다.<sup>363)</sup> 입항 또는 선석배정을 제한받는 경우는 어선 목록에 등록되지 아니한 어선, 지정항만 이외의 항구에 입항하는 어선, 입항 신청을 하지 않은 어선, 러시아 담당기관으로부터 대한민국으로 수출되는 해양 생물 자원에 관한 정보가 없는 어선으로 입항이 금지된 어선이 발생한 때에는 그 조치결과를 러시아 당국에 즉시 통보하여야 한다.

361) 「대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 통합고시(농림수산물식품부 고시 제2010-00호), (국토해양부 고시 제2010-458호)」, 제1조, 제3조.

362) 지정항만은 강원도 속초항, 동해 묵호항, 경상북도 포항항, 울산광역시 울산항, 부산광역시 감천항: *Ibid.*, 제4조~제6조.

363) *Ibid.*, 제7~8조.

또한 대한민국 수역에서 어획된 해양생물자원을 대한민국 국적 어선을 이용하여 러시아로 수출하고자 하는 자는 러시아 당국이 지정한 항만에 입항하기 24시간 이전에 품질검사원장에게 수출신고를 하여야 한다. 품질검사원장은 매일 한·러 IUU어업방지 협정에 따라 조치한 결과를 다음 월 10일까지 농림수산식품부장관에게 보고하여야 한다. 품질검사원장은 이 고시의 효율적인 이행을 위하여 필요한 경우 세부절차에 관한 사항을 따로 정하여 시행할 수 있다. 이 고시는 2013년 7월 14일까지 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 재검토하도록 규정되어 있다.<sup>364)</sup>

## 5. 일·러 어업협정

일본과 러시아 어업협정은 1750년대부터 사할린어장을 개척하면서 북방 해역으로 어업을 서서히 확대하여 1855년에 일·러 화친조약이 체결되고 1868년 이후의 메이지 시대에 홋카이도 개척이 진행되었다. 1875년 메이지 8년 사할린 쿠릴 교환조약으로 사할린 전체가 러시아령이 되었으나 근대화, 대형화된 일본의 어선이 동 해역에 출어했다.<sup>365)</sup> 1905년(明治 38) 러·일 전쟁의 종결로 포츠머스강화조약<sup>366)</sup>이 체결되어 러시아령의 연안지역에 있어서의 일본의 어업권이 승인되었다. 이를 근거로 하여 1907년 6월 페테르부르크에서 「일·러 어업협약에 관한 선언서」가 작성되고 동년 7월 28일에 「일·러 통상항해조약과 일·러 어업조약 의정서」가 조인되었다. 어업협약은 동년 9월 9일 비준 교환을 거쳐 9월 11일에 공포되었다. 이 협약 교섭에 있어서 무엇보다도 중요한 안건은 어업문제로서 실제적으로 많은 시간을 할애했다.<sup>367)</sup>

1907년 「일·러 어업협약」은 전문 14개 조문으로 구성되어 있으며 각 조문

364) *Ibid.*, 제9조~14조.

365) 당시에, 쿠릴 열도의 북쪽에 연해있는 캄차카 반도를 영유하는 러시아 제국은 인구가 적었고, 그 동쪽의 알류산 열도나 알래스카를 영유하는 아메리카 합중국도 이 해역의 어업을 중시하지 않았기 때문에, 북양 어업은 일본의 독무대가 되어갔다.; 日外務省編 『日本外交文書』 明治37年~38年 別冊 日露戦争 第5卷, 文書294.; 神長英輔, “戦争と 漁業 : 北洋漁業の 歴史を 問い 直す”, 『スラブ・ユーラシア學の 構築』 研究報告書(17), 北海島 大學 スラブ研究センタ 2006. 09. p.26.

366) 동 조약의 제11조는 “러시아국은 일본해, 오호츠크해, 및 베링해에 직면한 러시아국 영지의 연안에 있어서 어업권을 일본국 신민에 허가하여 주기 위하여 일본국과 협정을 체결할 것을 약속한다”라고 정해져 있다.; 神長英輔, *Ibid.*

367) 神長英輔, *Ibid.*, 日本外務省編, [日本外交文書] [M39.1-34].

은 어업의 대상물, 어업구역, 수속, 어법, 세금과 공과금에 관한 규정, 협약의 유효기간 등을 정하고 있다. 그 가운데 중요한 쟁점 두 가지는 어업 대상물과 어업허가구역의 범위였다.<sup>368)</sup> 동 협약이 체결되고, 캄차카 반도의 연안이나 연해주의 일본해 연안에서의 북양어업이 확대됨으로 인해 일본은 동 해역에서의 어획고를 늘려, 급증하는 인구의 중요한 식료 공급원이 되었다. 1917년의 러시아혁명으로 사회주의 혁명정권이 수립되면서 일본은 시베리아에 출병하여 출병중인 1920년에 니코(尼港)사건<sup>369)</sup>이 발생하여 일본인 거류민이 많이 학살되었다.

이로 인하여 1922년의 소련 사회주의공화국연방 성립 후에도 국교는 회복되지 않았지만, 구 어업조약에 의한 일본어선의 조업은 계속되었다. 1925(大正 14)년에 일·소간에 국교가 정상화한 후, 1928년에는 1907(明治 40)년의 어업조약의 내용을 답습한 신 어업조약이 체결되어 북양어업은 다시 법적 근거를 얻었다.<sup>370)</sup> 그러나 소련정부가 일본에 제공하는 어업구역은 육지로부터 멀리 떨어진 베링해의 공해상과 일본령의 쿠릴열도 북부의 연안해역에서 조업을 하게하고 어획물 가공도 현장 해역의 모선 상에서 실시하는 형태로 바

368) 제1조는 러시아정부는 본 협약의 규정에 의하여 하천 및 강 입구를 제외한 일본해, 오흐츠크해 및 베링해를 거치는 러시아 연안에 있어서 물개와 해달 이외의 일체의 어류 및 수산물을 포획, 채취 및 제조하는 권리를 일본 국민에게 허가하고 전기한 작은 만은 본 협약 부속서 의정서 제1조에 열거한다. 제2조 어업구역을 경매할 때에는 국적에 의한 구별을 하지 않을 것, 제5조 러시아 극동에서 일본발 수산물의 수출에 대해서 러시아정부가 관세를 부과하지 않을 것, 제6조 협약의 적용수역에 있어서 일본인의 노동에 제한을 하지 않을 것, 제7조 수산물의 제조방법에 관해서 제한을 하지 않을 것. 제8조 제일 러시아 영사관의 증명을 받은 일본어선은 일본에서 어업구역에 직항이 가능하게 할 것, 등으로 이 협약에서 전쟁 전의 일본 어업자의 요망이 거의 인정되었다. 무엇보다도 협약은 전쟁 전 러시아 측의 요망사항도 만족하고 있다. 그것은 러시아 극동 산(보다 정확한 것은 당시 연해주와 아무르 주에 상당하는 지역, 현재의 연해지방, 아무르 주, 하바로스크지방, 마가단 주, 캄차카 주, 사할린 주의 일부 이외의 지역)수산물에 대한 일본정부의 수입 면세 제외조치이다. 그것은 일본 어업자뿐만 아니라 러시아 어업자들에게도 유리한 조치였다. ; 神長英輔, *Ibid.*, p.28.; 日本外務省編, *Ibid.*

369) 니코사건은, 타이쇼 9(1920)년 1월 29일에 러시아의 트리비틴을 수령으로 하는 약 4,000명의 공산 유격대가 니코항구(니코라이 에후스크는 시나의 흑타즈에(아무르강)의 하구로부터 20킬로의 지점에 있는 거리에서, 러시아의 태평양 측 가라후토의 북단에 가까운 곳에 있다). 도시거리를 포위하고 수비하고 있던 이시카와 소좌가 인솔하는 2개중대(약 260명)와 무선 전신대의 40명, 그것과 보수과의 러시아병(공산 적군에 대해서 백위군으로 불리고 있던 러시아병), 합계 약 350명을 합하여 하룻밤에 러시아인과 유태인 약 2,500명을 참살한 사건이다.;

ja.wikipedia.org/wiki/%E5%B0%BC%E6%B8%AF%E4%BA%8B%E4%BB%...

370) 神長英輔, *supra* note 365, p.33.: 그러나 이 조약은 1936년에 기한은 끝났지만 그 후에도 기한이 끝난 조약을 근거로 한 잠정적인 조약에 근거해서 출어는 계속되었다. 1944년에 구 조약의 5개년 연장이 양국 간에 합의되었지만 1945년 8월 소련의 일본에 대한 선전포고로 인해서 이 합의는 상실되었다.

꾸게 하였으나 모선식어업은 급속한 발전을 이루었다.<sup>371)</sup> 그러나 1930년대 후반, 일본이 중일전쟁으로 장기전에 억매이면서 북양해역에 선단을 보내는 회사는 선박연료의 보급이 불가하게 되므로 인해 출어는 명맥을 이을 수 없었다. 또한 제2차 세계대전 말기 소련이 일본에 대하여 선전포고(1945년 8월 8일)를 통해 참전하였다. 동년 8월 14일 일본정부가 포츠담선언 수락을 결정한 후에 소련은 남 가라후토나 쿠릴열도를 점령하였다. 이리 하여 일본이 항복문서에 조인(1945. 9. 2)함으로써 정전협정이 정식 발효되었고, 일본의 북양어업 권익도 소멸되었다.<sup>372)</sup>

태평양 전쟁이 끝나고(1945년) 일본을 점령한 연합국군총사령부(GHQ)는 공해의 대부분의 어업활동을 금지했다. 북양에서는 이른바 “맥아더 라인”에 의해, 북위 45도선 이북에 출어는 허용되지 않았다. 그 후 샌프란시스코 대일 강화조약이 체결(1951년 5월4일~8일)되어 “맥아더 라인”이 철폐됨으로 인해 일본, 미국, 캐나다 삼국 사이에 「북태평양 공해 어업에 관한 국제조약」이 체결되므로 인해 일본은 서경 175° 이동 해역에서 연어와 송어 어종에 대한 조업을 할 수 없게 되었다. 대체어장으로 알류산열도를 중심으로 한 공해상이었는데 이곳은 기상상태가 나쁜 곳으로 안개 발생이 많아 조업을 할 수 없었던 곳이었다. 그러나 일본은 전파항법 시스템을 개발하여 대형 모선식조업으로 이를 극복하여 모선식 연어·송어 조업이 본 궤도에 오르게 되자 출어선이 해마다 급증하였다.

이로 인해 일본의 모선식조업은 소련을 자극하게 되었고, 소련은(1956년 3월) 새로운 규제를 단행하게 되었다. 동경 170° 25분에 소위 “Bulganne Line”<sup>373)</sup>이라고 부르는 규제선을 설정하여 일본선박은 소련의 허가를 받아야

371) 모선식 연어와 송어 어업은 1937~1941년 무렵에 그 전성기를 맞아 2만 명 이상의 일본인 어업자가 종사하게 되었고 품어 시에는 7000만 마리에서 1백만 마리를 넘는 연어를 포획하고 100만 상자에서 150만 상자에 이르는 연어 통조림을 제조했다. 전체 어획량의 과반이 연어로서 그 통조림 제품이 전체 생산액의 70~80%를 차지했다.

372) ja.wikipedia.org/wiki/北洋漁業-キャッシュ. 2013. 06.25. 방문.

373) Nikolai Alexandrovich Bulganin [(Russian: Никола́й Алекса́ндрович Булга́нин; 30 March [O.S. 18 March] 1895 – 24 February 1975) was a prominent Soviet politician, who served as Minister of Defence (1953–55) and Premier of the Soviet Union (1955–58)]에 의해서 1956년 3월 Bulganine Line이 북서태평양 공해에서 일본의 어업을 규제하기 위해서 설정됨 (Bulganine Line은 오리유틀岬의突端から子午線に沿って南下し、北緯48度、東経170度25分の点から西南へ延び 齒舞諸島の秋勇留島のソ連領水域との境界線を結んだ線). 주요내용: ① 베링해 일부와 오희츠크해, 캄차카 반도주변 수역을 지정수역으로 함. ② 지정수역에서의 연어 어업은 소련 어업성의 특별허가를 요함. ③지정 수역내의 총 어획량 제한.: 高李正夫, 『新海洋法概説』, 成山堂,

만 규정된 지역에서 쿼터(Quota) 받은 대로 조업을 할 수 있었다. 그 결과 「일·소 어업협정(1956년 5월)」<sup>374)</sup>이 체결되어 “일·소 어업위원회”가 협정수역 내의 쿼터배정을 맡게 되었다. “일·소 어업위원회”는 연어어획 쿼터를 배정하고 청어와 게에 대하여도 치어 포획금지 및 어구 규제를 단행하였다(일·소 어업협정 제3조). 이와 같이 “Bulganine Line”에 의해서 일본 어선에 대한 연어와 송어 쿼터의 배정이 줄어들면서 자연스럽게 오호츠크해의 모선식조업도 금지(1958년)된 것을 비롯해 여러 해구에 금지구역이 설정되어 출어 예정선단을 감축하게 되자 큰 정치적 문제가 되었다.

1976년 12월, 소련이 「연안 200해리의 어업전관수역」을 발표하여 일본어선을 압박하자 일본도 대응조치로서 동년 「어업수역에 관한 잠정조치법」을 공포하여 어업전관수역제도를 시행하였다<sup>375)</sup> 이리 하여 동년 7월 새로운 「일·소 어업 잠정협정」을 체결하였으나 협정내용은 소련 어업전관수역 내에서의 일본어선의 규제에 관한 것이었다. 그 결과 소련의 200 해리 내에서의 연어와 송어조업은 전면적으로 금지되어 북양어업은 큰 타격을 받았다. 특히, 소하성어종은 1978년 「일·소 어업협력협정 및 일·소 간 연어·송어 의정서」에 의거하여 특별제재를 받게 되었다. 그리고 1985년 이후에는 허용어획량이 격감하게 되어 일본과 소련 양국은 동년 5월 12일 「어업분야에 관한 협정」을 새로이 체결하였다.<sup>376)</sup> 동 협정의 여러 조항들은 유엔해양법협약 제66조의 규정들을 직접 인용하여 협약의 기본원칙을 그대로 수용하게 됨으로 인해 1987년 7월 일·소 어업교섭에서 소련은 공해상에서 연어어업에 대한 반대의사를 강하게 표명하고 동시에 1992년부터 이 어업을 종식시킬 것을 재확인

---

1985, p.156;

179) 日蘇漁業條約: モスクワで、農相河野一郎と漁業相イシコフAleksandr A.Ishkovの間で日ソ漁業條約が締結され、日ソ共同宣言発効 (① 戦争終結宣言 ② 大使館の相互設置 ③ 抑留者即時送還④ 漁業條約発効 ⑤ 日本の国際連合加盟承認)とともに効力を生じた。この条約では、漁業資源の保存・発展のための協同措置をとる(2条)ために、年間総漁獲量の決定をし、その報告を提出すること(4条)などが決められ、そのために北西太平洋日ソ漁業委員会が設置されること(3条)になった。…

[www.city.hakodate.hokkaido.jp/.../shishi\\_06-02-03-01-01.ht...](http://www.city.hakodate.hokkaido.jp/.../shishi_06-02-03-01-01.ht...) - キャッシュ. 2013. 6. 29일 방문. : 小田滋, “日蘇漁業條約の成立”, *Jurist*(108), 1956, p.14.

375) 水上千之, 「日本と海洋法」, 有信堂, 1995. p.206.

376) Agreement Concerning Co-operation in the Field of Fisheries, 12 May 1985, Japan-USSR, 1985 Joyakushu (Japan) No. 105. The language quoted in the above text is taken from an English translation of the treaty at 29 *Jap. Ann. Int. L.* 283 (1986). : Hayashi, M. 'Fisheries in the North Pacific Japan at a Turning Point,' 22 *Ocean Dev. and Int. L.* at 350-1.(1991).

하였다.<sup>377)</sup> 그 후 독항선(独航船) 등에 의한 유자망어업과 훗카이도를 기지로 하는 유자망어업만 계속되어 왔다. 연어의 모천국주의와 해양포유동물의 흔획 등 1993년에 발효된 「북태평양의 소하성어류의 계통군의 보존에 관한 협약」 이른바 4개국 협약에 의해 공해에서 연어와 송어의 어획이 금지되었다. 일본선박의 북양 연어와 송어어업은 1992년부터 공해에서는 조업할 수 없게 되었으며, 일본 200해리와 러시아 200해리 내에서만 조업을 할 수 있게 되었다.<sup>378)</sup>

### 제3절 소결

이상과 같이 동북아 국제 어업질서의 변화요인에 대하여 살펴본바, 다음과 같은 문제점이 나타난다.

한·중·일 3국의 어업협정 상 수역구조를 살펴보면 전술 한 바와 같이 복잡한 양상을 띠고 있다. 이는 유엔해양법협약이 발효되어 한·중·일 간에 새로운 어업질서인 EEZ를 채택하게 되었으나 어느 해역도 그 넓이가 400해리를 넘지 못하기 때문에 해양경계가 사전에 확정되지 못한 상태에서 무 협정 상태를 지속할 수 없어 과도기적으로 양자어업협정을 성립시킨 결과이다. 한·중·일 어업협정 상 EEZ를 제외하고 중간수역으로서 한·중 어업협정 상 잠정조치수역·현행조업질서유지수역·특정금지구역·양자강하구수역, 한·일 어업협정 상 동해중간수역·제주도남부중간수역 및 중·일 어업협정 상 잠정조치수역·현행조업질서유지수역 등과 같이 각 수역들은 전부 하나로 연결되어 있는데 인위적으로 선을 그어서 여러 종류의 수역들이 생겨남으로 인해 관할권이

377) Telegram from US Embassy, Tokyo, to the US Secretary of State (11 Aug. 1989) (reporting on the Japan-Soviet Ministerial Fisheries Talks on 25 and 28 July 1989) (copy on file with author).

378) 이처럼 200해리 이원의 공해상에서도 연어, 송어어업이 규제되는 것은 연어와 송어가 소하성어류로서 해양법협약에서의 모천국주의가 채택되어 200해리 이원의 수역에도 관할권이 미치지 때문이다. 일본은 어업협정과는 별도로 소련과 어획량을 결정하지 않으면 양되게 되었다. 고기잡이를 마친 모선은 매년 축소되는 어획량에 비하여 급증하는 어업비용 때문에 경영이 어려워져, 1988년을 마지막으로 중단되었다. 市川健夫, 「日本のサケ」, NHKブックス昭和52年8月発行. 菅野進, 「サケマス漁業」, 水産講座漁業編, 第8巻 別刷. 横山進編者, 「日魯漁業経営史 (現マルハニチロホールディングス) 第2巻」, 平成 7年11月.; 2004年 日魯漁業関係資料, 水産庁2004年9月発行より [www.food.maruha-nichiro.co.jp/salmon/fishery/04.html](http://www.food.maruha-nichiro.co.jp/salmon/fishery/04.html). 2013 6. 29일 방문.

혼재되어 있다. 잠정수역 방식의 관할권 행사는 기국주의에 의하되, 그 수역의 어업자원에 대한 공동관리 체제를 유지하는 방식이고 유보수역 방식은 당해 수역이 사실상 공해로 간주되기 때문에 체약국의 모든 어선이 자유로운 어업활동을 할 수 있는 곳이다. 이를 한·중·일 어업협정으로 대별하면 중간수역, 과도수역, 잠정조치수역들은 Gray Zone 방식이고 동 중국해의 중·일 잠정조치수역과 한·중 잠정조치수역 사이의 현행조업질서유지수역은 White Zone(유보수역) 방식이라 볼 수 있다.

이러한 세 나라 사이의 중첩수역들의 성격을 보면 한·일 어업협정상 동해중간수역과 중·일 어업협정상 북위 27° 이남수역은 공해적 성격의 잠정 어업수역이다. 한·중 어업협정과 중·일 어업협정의 잠정조치수역들은 잠정적 성격의 공동어업 수역으로서 양국정부가 공동으로 해양생물자원의 보존을 위하여 어업공동위원회의 결정에 따라 어획량과 어선수의 제한 등 양적관리를 취하도록 되어 있다. 상대방 체약국 어선과 국민에 대하여 단속 등의 조치는 기국주의를 원칙으로 하되 상대국 어선에게 주의환기 조치를 취할 수 있고 상대국 위반 선박에 대해서는 조치 후 상황 통보를 요구할 수 있다. 반면에, 제주도 남부중간수역에서는 상대방 체약국의 법 적용 자체를 배제한 공해적 성격의 어업자원 공동 관리수역으로서의 성격을 갖는 것으로 볼 수 있다. 그런데 이 수역의 범위가 제주도 남부 한·일 중간수역 대부분과 중·일 잠정조치수역 북부의 일부가 중첩되어 있어 그 시행 상에 분쟁이 발생할 개연성이 높은 것으로 판단된다.<sup>379)</sup> 이와 같이 새로운 양자 어업협정 체제에 의하여 설정된 한·중 간 황해 잠정조치 수역에 대하여는 일본이 비 체약국이고 한·일간의 중간수역에 대하여는 중국이 비체약국이다. 또한 중·일 간의 동중국해 잠정조치수역에 대하여는 한국이 비체약국 지위에 놓인다. 즉, 한국에게는

379) 중·일 어업협정 합의의사록: 한·일 어업협정 상 제주도 남부중간수역은 중·일 어업협정 상 잠정조치수역 및 한·중 어업협정 상의 현행조업질서유지수역이 겹쳐지는 3중 중첩수역으로 되었다. 이에 관해서 한·중 간에는 한국의 배타적경제수역의 권원이 미치는 북위 29° 40분까지(마라도에서 200해리 추정)는 합의된 상태이나 중·일 잠정조치수역이 북위 30° 40분까지로 확장함으로써 위도 거리가 약 1° 중첩되는 문제가 발생되어 있는 상태이다. 상기한바와 같이 중·일 간의 어업협정은 한·중 간 어업협정에 아무런 영향을 미치지 않는다는 조건이 있지만 자칫하면 장차 해결해야 할 과제로 남을 수 있다. 또한 중·일 간에 합의된 현행 조업질서 유지수역의 동서쪽 한계를 동경 124° 45분부터 동경 127° 30분까지로 함으로써 한·일 중간수역의 대부분을 현행 조업질서 유지수역에 포함시킨 것이 수역의 법적지위를 더욱 복잡하게 하고 있기 때문에 제주도 남부 한·일 중간수역에서의 양국 공동입법 관할권이 훼손될 수 있다. 이와 같이 2중 또는 3중 중첩되어 국가 관할권의 일방적 행사가 어렵게 되어 있다.

동중국해 중·일 잠정조치수역 입어 문제가 생기고, 중국에게는 한·일 중간수역 입어문제가 생기며, 일본에게는 황해의 한·중 잠정조치수역 입어문제가 현실적으로 대두될 수 있다.

이와 같이 관할권이 혼재됨에 따라 해양생물자원의 관리와 관리기구 또한 한일·한중·중일 어업공동위원회에서 각자 독자적으로 입어허가·입어조건·어종·어획할당량 등을 매년 결정하여 시행하고 있다. 그리고 이 지역은 수역구조 자체가 복잡하게 구성되어 있으면서도 어장성이 좋아 3국의 수많은 어선들이 섞여 경쟁적으로 조업하는 혼잡한 어장이므로 실제적으로 어장을 관리하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이 수역에서 조업하는 어선들도 마찬가지로 인위적으로 그은 수역 경계선과 마주하며 어군을 찾아 조업한다는 것이 상당한 어려움이 있다. 그러므로 한·중·일과 같은 연속된 해역에서의 어업 관리는 한·중·일 3국이 다자협정을 체결하여 다자협약에 의한 지역수산물관리기구를 설립하여 관리하는 것이 절실하다.

북양어장에는 일본을 필두로 하여 그 후발 주자로서 진출하여 우여곡절 끝에 1977년 미국의 어업보존수역 선포로 인하여 미국과 협정을 맺고 미국의 EEZ 내에서 합작사업으로 시작하였으나 미국은 쿼터방식을 채택하고 1978년부터 북태평양어업관리계획(Fisheries Management Plan: FMP)을 수립하여 미국 어민용(Domestic Allowable Harvest: DAH)과 대 외국 할당용(Total Allowable Level of Foreign Fishing: TALFF)으로 구분하여 배정하였다. 처음에는 미국어민용이 10%미만이었으나 1980년 「미국 어업증진법(American Fisheries Promotion Act)」을 제정 공포하여 1985년에는 50%로 증가시켰다. 이런 방식으로 합작사업에 의하여 자국의 어업기술 수준을 높인 후 외국합작선사의 쿼터량을 단계적으로 축소시켜서 외국선사에게 결정적 타격을 주게 된 것이다. 이와 같은 미국의 수산정책에 밀려 상업성이 결여되자 외국 선사들은 베링 공해조업으로 어획고를 보충하였다. 그러나 연안 강대국인 미국과 러시아는 베링 공해상 어족은 자국의 경계내외분포자원으로 생각하고 이 지역에서의 남획은 자국의 EEZ 내의 경계내외분포자원과 북태평양에서 소하성어족에 심각한 피해를 줄 수 있다는데 뜻을 같이하고 1988년 양국 정상회담을 통하여 포괄적인 잠정협정을 체결하였다.

이 잠정협정에서 만든 어업자문기구를 통해 연안국과 조업국 간의 다자간 포럼을 개최하게 하여 그 결과 베링공해어장에서 모라토리엄을 선언하게 되

었다. 그리고 명태 167만톤이라는 조업재개 기준점을 설정하여 각국의 시험 조업을 허용하였으나 수년간에 걸친 수차례의 시험조업은 무위로 끝났다 그 원인은 미국이 자국의 EEZ 내에서 연간 100만톤 이상의 명태를 어획하여 수출하고 있기 때문으로 분석된다. EEZ외곽의 자원량은 EEZ 내의 대륙붕 자원량에 전적으로 의존되게 되므로 베링공해 “Donut Hole”은 베링해의 10%에 불과한 고립 공해지역으로 연안국의 EEZ에 둘러싸여 있어 연안국 EEZ에서의 남획은 “Donut Hole”에 치명적으로 작용하기 때문에 베링공해는 처음부터 장기적인 어장이 될 수 없는 지역이었다. “Donut Hole”에서의 조업재개가 불투명하게 되자 일본을 필두로 한국, 대만 등 조업국은 북위 40°를 전후하여 빨강 오징어잡이 유자망어업을 개척하여 일정량의 손실을 만회하였으나 그것 또한 여의치 못하고 10여년 만에 종지부를 찍게 되었다(제5장에서 다시 언급함). 이와 같이 북양어업에 진출하기 위하여 인명과 재산의 막중한 피해를 감당하면서 관련 연안국들과 양자협정 및 다자협정을 체결하여 한 때 그 결실을 얻었으나 이론과 힘으로 무장한 강대국의 자원보호정책의 벽에 부딪쳐 조업국들은 속수무책으로 북양어장에서 퇴출당하고 말았다.

## 제4장 동북아 지역의 다자어업협정과 지역수산기구의 확산

국제지역수산기구를 통한 수산업 관리가 본격적으로 확산된 것은 20세기부터라고 할 수 있다.<sup>380)</sup> 1994년 「유엔해양법협약」이 발효되면서 배타적경제수역제도의 등장으로 국가의 해양관할권이 200해리까지 확대되고 유엔해양법협약과 유엔공해어업협정 등 국제협약에서 공해어업의 보존관리를 위해 지역수산기구의 역할이 강조되면서 공해에서의 어업의 자유가 지역수산기구를 통한 조업규제방식으로 전환되어 지역수산기구가 많이 증가하게 되었다.<sup>381)</sup>

이와 같이 새로운 국제어업질서의 형성과 관련하여 오늘날 활발한 활동을 하고 있는 지역수산기구(regional fishery bodies) 전 세계적으로 44개가 있다. 우리나라는 그 가운데에서 17개 지역수산기구에 가입하고 있으며<sup>382)</sup>

380) A number of regional fisheries organisations were established in the late 1910s and early 1950s, including the Asia-Pacific Fishery Commission (AFPIC) (1948), the General Fisheries Council for the Mediterranean (GFCM) (1949), the Northwest Atlantic (ICNAF) (1950), superseded in 1978 by the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO), the Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC) (1950), the Permanent Commission for the South Pacific (1952), and the International Pacific Halibut Commission (1953). There are currently over 30 sub-regional, regional or international RFMOs in existence; Daniel Vignes, Giuseppe Cataldi and Rafael Casado Raigon, *Le Droit international de la pêche maritime*(Brussels: Bruylant, 2000) at 129.

381) Bob Applebaum and Amos Donohue, "The Role of Regional Fisheries Management Organizations," in Ellen Hey (ed), *developments in International Fisheries Law*, Kluwer LAW International, (1999), pp. 220-221.

382) (1) 전 대양 또는 여러 해양을 활동범위로 하는 지역수산기구, (IWC, CCSBT, CWP, OLDEPESCA) (2) 태평양을 활동범위로 하는 지역수산기구 (AFPIC, WCPFC, NPAFC, IATTC, CPPS, SPFFA, IPHC, PICES, PSC, SPC), (3) 대서양을 활동범위로 하는 지역수산기구 (ICCAT, WECAFC, NAFO, CECAF, SEAFO, AAFC, CARPAS, COREP, CTMFM, IBSFC, GFCM, ICES, NAMMCO, NASCO, NEAFC, SRFC), (4) 인도양을 활동범위로 하는 지역수산기구 (IOTC, RECOFI, SWIOFC, WIOTO) (5) 남빙양을 활동범위로 하는 지역수산기구 (CCAMLR) (6) 중부베링해를 활동범위로 하는 지역수산기구 Donut Hole Convention 등이 있다.; 이석용외 3인, 「국제협약의 체계적 정리 연구」, 해양수산부, 한남대학교 연구보고서, 2002, 65~78쪽.; 현재 세계적으로 국제수산기구는 지역수산기구가 18개, 자문기구가 20개, 과학기구가 6개 등 총 44개 기구가 있다. 우리나라가 가입하고 있는 지역수산기구는 (IOTC, COFI, ICCAT, AFPIC, IWC, NAFO, WECAFC, PICES, APEC/FWG, OECD/FC, CCSBT, NPAFC, CCAMLR, CECAF, IATTC, CBSPC, WCPFC); [www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?](http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?), 2014. 11. 09. 최종방문

동북아시아의 주요다자조약에 의한 지역수산기구에 대하여 아래에서 살펴본다.

## 제1절 동북아시아의 다자어업협약과 지역수산기구

### 1. 북태평양소하성자원보존협약(NPAFC)과 소하성어류위원회

북태평양은 북극해 인근 해역, 베링해, 알래스카만, 오호츠크해 등의 소해역으로 나뉘어져 있는데,<sup>383)</sup> 동 협약은 「북태평양소하성자원보존협약(Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean: NPAFC)」으로 소하성어류인 연어를 보호하기 위한 협약이다.

한편으로, 동 협약은 “죽음의 커튼(curtain of death)”이라 부르는 유자망어업을 금지하고 있는 1989년 유엔총회결의(UNGA Resolution 44/225)를 이행하는 최초의 국제조약이다. 1993년에 캐나다, 일본, 러시아 및 미국이 원서명국으로 「북태평양소하성자원보존협약(NPAFC)」이 발효되었으며 대한민국은 2003년 5월 27일(조약 제1636호)로 가입하였는데, 이들 회원국은 북태평양 소하성어족자원에 대하여 경제적 이해관계가 있는 국가들이다.<sup>384)</sup> 동 협약의 대상어족은 6종의 연어(chum, coho, pink, sockeye, chinook, and cherry salmon)와 1종의 송어(steelhead trout)인데,<sup>385)</sup> 본래 소하성어류는 국가의 영토 관할권 내에서 담수에 산란하고 강을 내려가 바다에서 회유하면서 성장하여 산란을 위해서 다시 본래의 강으로 돌아와 산란하고 죽는 생태주기를 지니고 있다. 소하성어류의 가장 대표적인 것으로 연어는 강에서 태어나 바다로 나가서 약 3년 동안에 바다의 먼 거리를 이동하므로 다

383) Omar I. Abdul-Aziz, Nathan J. Mantua, and Katherine W. Myers, “Potential climate change impacts on thermal habitats of Pacific salmon (*Oncorhynchus* spp.) in the North Pacific Ocean and adjacent seas”, *Canadian Journal of Fish and Aquat. Science*, Vol. 68, 2011, p.1661.

384) Kevin W. Riddle, “Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?” *Ocean Development & International Law*, Vol.37, 2006, p.276.

385) Kevin W. Riddle, *Ibid.*

큰 어류와 섞여서 어획되거나 부수적으로 어획되기도 하며, 다른 나라의 관할해역을 통과하기도 하므로 중간에 포획되기 쉬운 특징을 지니고 있다.

소하성 어종인 연어는 한국의 동해안, 미국 서북쪽 연안 및 북태평양 캐나다 연안의 하천에서 산란하고 바다로 회유하는 습성을 지니고 있다.<sup>386)</sup> 연구에 의하면 북태평양의 연어자원은 거의 5백 만년 이상 북태평양에 생존하여 왔다고 밝혀졌다.<sup>387)</sup>

NPAFC는 미국, 캐나다, 러시아 등 북태평양의 연안국들이 자국의 하천에서 기원하여 북태평양의 바다를 회유하는 연어자원은 이른바 ‘모천국’으로 연어자원의 보존관리에 있어서 이들 연안국들의 이해관계와 책임이 있다고 주장하며, 북태평양 연어조업을 하는 대한민국, 일본 등과 거의 50여년 간의 협상을 통하여 탄생되었다. 1956년 일본과 러시아는 협정을 체결하여 일·소 수산위원회(The Japan·Soviet Fisheries Commission: JSFC)를 설립하고 동 협정은 베링해를 제외한 북위 45°와 서경 175°의 해역에서 소련 연안의 수산자원, 특히 연어자원의 조업을 규제하기로 하였다. 제2차 세계대전 이후에 일본은 알래스카 인근 연안에서 연어조업을 하기 시작하였으나 1950년대에는 이들 연안은 물론 캐나다 연안에서도 연어자원의 관리에 관한 협정은 존재하지 않았다. 1952년에 미국, 캐나다 및 러시아가 북태평양수산위원회(INPFC)의 설립에 합의하자, 일본이 동 기구에 참여하기 위한 협상에 참여하였다. 동 협상에 참여하면서 1952년부터 일본은 서경 175° 동쪽수역에서의 연어조업을 하지 않기로 합의하였다.<sup>388)</sup>

소하성어종에 대해서는 제3차 유엔해양법회의의 초기 준비단계부터 소하성 어종의 어업에 대한 제안이 두드러지게 언급되었다. 본 어종에 특별히 관심을 가진 국가 특히, 주요한 기원국(起源國)인 미국<sup>389)</sup>과 캐나다<sup>390)</sup>는 소하성 어종의 개발과 보존 및 관리에 대한 모천국의 권리를 주장한 바 있으며<sup>391)</sup>,

386) James R. Irvine and Masa-aki Fukuwaka, “Pacific salmon abundance trends and climate change”, *Journal of Marine Science*, Vol. 68 No.6, 2011, p.1120. : Yvonne L. DeReynjer, “Evolving Principles of International Fisheries Law and the North Pacific Anadromous Fish Commission”, ODIL, Vol.29, 1998, p.148.

387) Cedar M. Chittenden, Richard J. Beamish, and R. Scott McKinley, “A critical review of Pacific salmon marine research relating to climate”, *Journal of Marine Science*, Vol.66, 2009, p.2195.

388) Yvonne L. DeReynjer, *supra* note 386, pp.147~150.

389) A/AC.138/SC. II/L.20, Part I, reproduced in III SBC Report 1973, at 11(USA).

390) A/CONF.62/C.2/L.81(1974), III OFF.Rec.240(Canada).

그러한 주장이 유엔해양법협약 제66조에 나타나 있다. 한편 1970년대 중반 주요 연안국들의 어업을 목적으로 한 관할권의 확대에 200해리수역의 결정에 대한 움직임은 유엔해양법회의가 진행되던 중이었고 어업에 관한 규정이 아직 완전하게 합의되지 않았던 때이었다. 특히, 북태평양에서 200해리 배타적 어업수역을 채택한 국가들의 일방적인 행동들이 소하성어종에 대한 보존의 기본 틀에 영향을 미쳐 관련 협정의 재교섭을 이끌어 내었다.<sup>392)</sup>

1977년에 미국과 캐나다는 그들 연안에서 200해리 이내의 수역에 배타적 어업수역(Exclusive Fishery Zone; EFZ)을 선포하고 외국어선의 조업을 금지하기로 하였다. 1988년부터 미국과 러시아 사이에 북태평양 수산자원의 관리에 관한 양자협정을 체결하기 위한 협상이 개시되었는데, 이는 연어자원뿐만 아니라 베링해 “Donut Hole”에서의 명태자원을 관리하기 위한 것이었다. 동 협정은 미국과 러시아가 일본의 북태평양 연어조업을 줄이고 베링해의 “Donut Hole” 해역에서의 명태 조업을 금지시키기 위한 것을 목표로, 모천국이 그들의 EEZ 이원의 해역에서 소하성어종의 관리를 위한 원칙 및 절차에 있어서 공동의 협력을 추구해 가는 것이다.<sup>393)</sup>

북태평양공해어업협약 및 일·소 어업협약(북서태평양공해어업협약) 체재에 의하여 과거 수십 년간 북양 연어어업은 많은 위축을 받고 있었는데 미국과 러시아는 일본의 전관수역을 제외하고 전 해역에 걸쳐 일본의 연어어업을 종식시키기 위하여 1988년 2월 21일 모스크바에서 미국무장관과 당시 소련외무장관은 어업에 관한 새로운 쌍무협정을 체결하는 외교 각서를 교환하여 2주일 후 동경에서 개최된 일·소 공동어업위원회 연례회의에서 소련대표는 1992년을 기하여 소련 EEZ이원의 공해상에서 소련기원의 연어 어획을 전면 금지할 것이라는 성명을 발표하였다.<sup>394)</sup> 그리고 중부 베링해에서 남획문제를 공동으로 해결하기 위한 필요를 상호 인정하고 1988년 5월 29일~6월 2일 미 소정상회담에서 양국 정상은 포괄적잠정협정(Comprehensive Agreement)<sup>395)</sup>에 서명하였다.

391) Yvonne L. DeReynjer, *supra* note 386, p.151.

392) William T. Burke, *supra* note 13, pp.158~159.

393) Yvonne L. DeReynjer, *supra* note 386, p.150.

394) Moritaka Hayashi, "Fisheries in the North Pacific: Japan at the Turning Point", *ODIL*, Vol.22, 1991.: 최종화, "북태평양산 소하성어종의 국제관리제도", 한국해사법학회, 해사법연구 Vol.5, 1993, 473쪽.

395) The Comprehensive Agreement on Mutual Fisheries Relations was signed May 31, 1988,

이 양자협정은 해상수색 및 구조, 북태평양과 베링해에 대한 미국과 소련의 무선 항법시스템, 상호 수산관계의 조정, 수산자문위원회의 설립,<sup>396)</sup> 연락처의 설치, 분쟁해결을 위한 베링해협 지역위원회의 설립 등을 내용으로 한다.<sup>397)</sup>

연어자원과 명태자원을 관리하기 위하여 미국과 러시아 사이에 1988년부터 시작된 양자협상은 1989년에 이르러 양국 간에 “정부 간 수산협의회”가 창설되었고, 북태평양 EEZ이원의 해역에서 연어자원을 보호하기 위한 다자협정을 만들기로 합의하였다.<sup>398)</sup> 1990년 10월 오타와에서는 일본과 캐나다가 추가로 참여하는 4개국 회의가 개최되어 1991년 9월 오타와에서 개최된 제3차 회의에서 최종 협약안에 합의하고 1993년 2월에 동 협약이 전문 18개조와 2부속서로 발효되었다.

이 협약의 발효로 인하여 이 해역에서 60여 년간 행하여 온 공해상 연어업이 전면 중단되고 서경 175°를 중심으로 동쪽 미국, 일본 및 캐나다의 어업협정과 서쪽의 일본과 소련의 어업협정이라는 이중적 법체계가 단일체제로 정착하게 되어 더욱 강력한 통제기능을 발휘하게 되었다.<sup>399)</sup> 협약수역은 연안국의 EEZ이원의 북위 33°의 이북 북태평양과 그 인접수역으로 영해 기준선으로부터 200해리 이원의 수역을 말하며 경우에 따라서는 남쪽으로 더 확장될 수 있고, 공해수역을 포함한 협약수역에서의 소하성어족자원의 조업을 금지하고 있으며, 소하성어족자원의 부수어획을 최소화하도록 하고 있다.<sup>400)</sup> 또한 협약수역에서 소하성어종<sup>401)</sup>에 대한 목표조업은 금지된다. 비소하성 어

---

and replaced the GIFA and interim fishing agreement of February 21, 1988. It entered into force November 7, 1988 and remains in force until May 31, 1993.: Souza, "Summary of U.S.-Soviet Agreements Signed in Moscow," 42.; Frye, "The Arctic and U.S. Foreign Policy, 1970-90," 245; and Wolfe, "U.S. Responsibilities in International Fisheries Matters," 56.

396) *Ibid.*,

397) Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics Concerning the Bering Straits Regional Commission, done at Jackson Hole, Wyoming, September 23, 1989, 28 I.L.M. 1429 (1989). See also Frye "The Arctic and U.S. Foreign Policy, 1970-90," 246.

398) Yvonne L. DeReynjer, *supra* note 386, p.155.

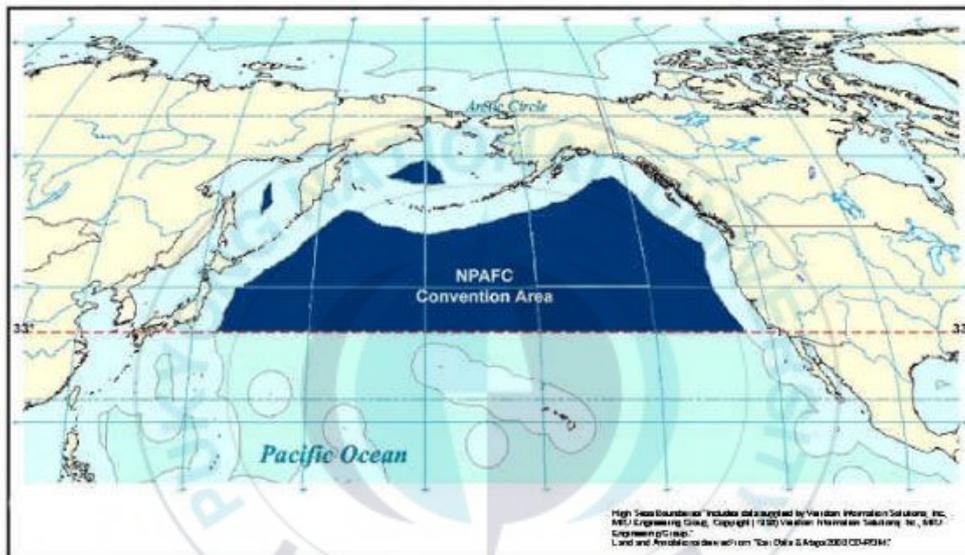
399) 최중화, "북태평양산 소하성어종의 국제관리제도", 전계논문, 474쪽.

400) Kevin W. Riddle, *supra* note 384, p.276.

401) NPAFC의 보존관리 대상이 되는 어종은 6종의 연어와 1종의 송어로서, 연어(영어로 Chum salmon, 학명은 *Oncorhynchus keta*), 은연어(영어로 Coho salmon, 학명은 *Oncorhynchus kisutch*), 핑사연어(영어로 Pink salmon, 학명은 *Oncorhynchus gorbuscha*), Sockeye salmon

족을 목표로 한 조업활동에 있어서는 부수적 포획으로 획득한 소하성어족은 선내보관금지 및 즉시 방류한다.

따라서 과학적 연구목적으로 포획한 경우는 제외된다. 또한 이 협약에서 금지사항을 위반하여 포획한 소하성어족에 관해서는 불법거래를 막고 관련자를 처벌하기 위하여 국제법과 각자의 국내법에 따라 개별적 그리고 집단적으로 적절한 조치를 취하여야 한다.<sup>402)</sup>



<그림 5> NPAFC의 협약수역

[www.npafc.org/news/about\\_conventionarea.html](http://www.npafc.org/news/about_conventionarea.html).

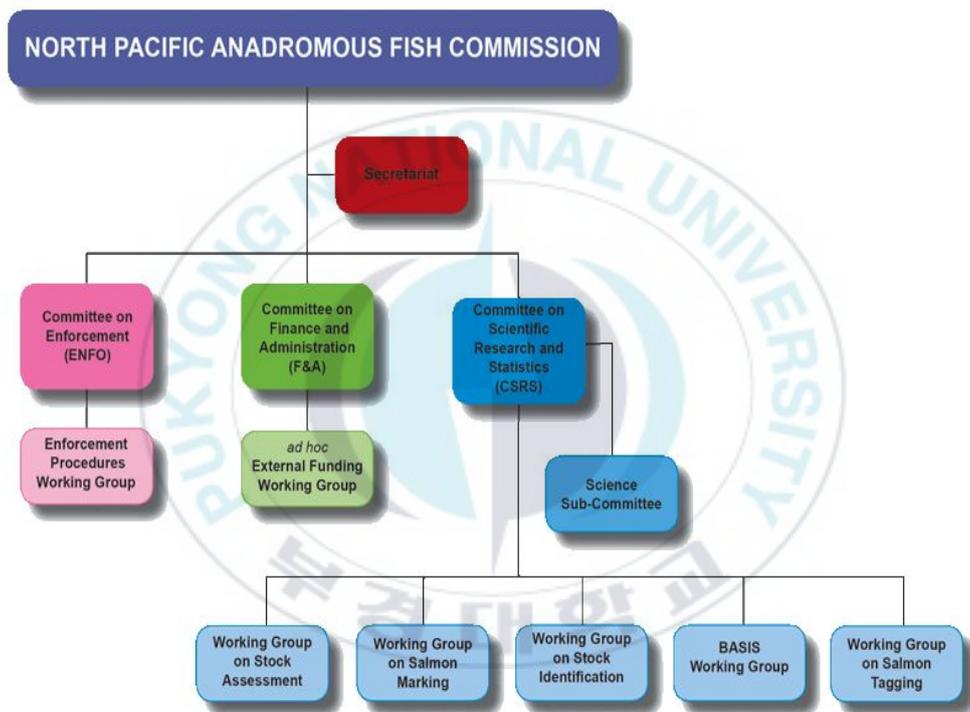
따라서 연어류는 자국의 EEZ 내에서만 포획할 수 있게 되었다.<sup>403)</sup> 이상과 같은 내용으로 구성된 「북태평양 소하성어류 보존협약」의 법적 성질은 유엔

(*Oncorhynchus nerka*), 왕연어(영어로 Chinook salmon, 학명은 *Oncorhynchus tshawytscha*), 시마연어(영어는 Cherry salmon, 학명은 *Oncorhynchus masou*), 스틸헤드송어(영어는 Steelhead trout, 학명은 *Oncorhynchus mykiss*)이다.: [www.fao.org/fishery/rfb/npafc/en](http://www.fao.org/fishery/rfb/npafc/en).; 한국수산과학원 홈페이지, 해양생물종정보시스템(2014. 9. 29).

402) 북태평양소하성자원보존협약(Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean), 제1~3조.

403) *Ibid.*,

해양법협약 제66조가 규정하고 있는 소하성어류에 대한 EEZ 내에서의 주권적 권리와 공해에서의 우선적 권리, 공해에서 연어어획 금지, 자원보존을 위한 국제협력과 위반선박에 대한 공동규제, 국제수산기구의 설립으로 조약이행에 야기될 수 있는 제 문제의 논의와 해결 등을 잘 수용한 결과라고 보인다.



<그림 6> NPAFC의 조직도

자료: [www.npafc.org/news/about\\_structure.html](http://www.npafc.org/news/about_structure.html).

북태평양소하성어류위원회 (North Pacific Anadromous Fish Commission: NPAFC)는 북태평양공해어업조약으로 만들어진 북태평양수산위원회 (INPFC)와 북서태평양공해어업조약으로 만들어진 북서태평양 일·소어업위원회가 대체되어 북태평양소하성어족보존협약 제8조의 규정에 의하여 협약수역

내 연어 및 송어 등 소하성어류의 보존관리를 증진할 목적으로 설립된 독립된 법인격을 가진 정부 간 기구로서, 북태평양지역의 소하성어류를 총괄하고 있는 지역수산기구임과 동시에 유엔해양법협약의 특별법적 지위를 갖는다고 보며 위원회의 본부는 캐나다의 밴쿠버에 위치하거나 또는 위원회가 결정하는 다른 지역에 위치할 수 있다.<sup>404)</sup>

NPAFC의 조직으로는 협약당사국회의, 사무국, 이행위원회(Committee on Enforcement; ENFO)와 그 산하의 이행절차작업반(Enforcement Procedures Working Group), 재정 및 행정위원회(Committee on Finance and Administration; F&A)와 그 산하의 외부기금임시작업반(ad hoc External Funding Working Group), 과학연구 및 통계위원회(Committee on Scientific Research and Statistics(CSRs)와 하부기관인 소과학위원회(Science Sub-Committee)가 있고 그 산하기관으로 자원평가작업반(Working Group on Stock Assessment), 연어표식작업반(Working Group on Salmon Marking), 자원인식작업반(Working Group on Stock Identification), BASIS작업반 (BASIS Working Group), 연어추적작업반(Working Group on Salmon Tagging)등이 있다.

### (1) 위원회

위원회는 협약 당사국에게 소하성어족자원의 보존조치를 강제할 권한을 가지며, 이행수단을 검토하며, 협약 당사국이 조업과 관련하여 협약규정을 준수하는가에 관한 정보를 교환하며, 태평양 연어과 관련 어족들에 관한 과학조사를 수행하는 것이다.<sup>405)</sup>

위원회의 권한은 협약수역 내 소하성자원과 생태학적 관련 종의 보전을 위한 조치를 취하고 협약의 규정에 반하는 여하한 활동, 특히 제3조의 규정을 위반한 소하성어족의 어획 및 불법거래에 대한 감시 감독과 그 행위에 대해서 취해진 당해 국가의 대응조치에 관한 정보 교환을 증진한다. 불법조업으

404) 북태평양소하성자원보존협약, 제8조 2항 및 5항.

405) [www.fao.org/fishery/rfb/npafc/en](http://www.fao.org/fishery/rfb/npafc/en): 1) “소하성 어족”이란 협약수역으로 회유하는 부속서에 기재된 종으로 연어, 은연어, 굽사연어, 홍연어, 왕연어 등 “소하성어종”을 의미하며 “소하성 자원”이란 그러한 어족자원을 말한다. 2) 어족이라 함은 해양포유류와 바닷새를 제외한 어류·연체류·갑각류 및 모든 형태의 해양동식물을 말한다.: *Ibid.*, 제2조 제1~2항.

로 인하여 모천국이 입을 손해를 구제하기 위하여 제재방법을 강구하고 어족의 기원지를 식별할 수 있는 방법을 개발하며 협약 당사국이 취한 이행활동을 검토 평가하여 추가조치를 권고한다. 그리고 협약수역 내 소하성자원의 생태학적 관련 종에 대한 과학 연구를 수행하고 관련 정보를 수집, 교환, 분석을 조정하여 당사국이나 비당사국에 정보교환을 증진하고 원산지 증명제도의 시행을 권고하고 관련 국제기구와 협력한다. 협약 및 협약부속서의 개정발의, 소하성어류의 부수적인 어획을 줄이기 위한 조치를 권고한다.<sup>406)</sup>

또한 부속서 II는 NPAFC로 하여금 소하성어류의 부수적인 어획에 대하여 강력한 규제기능을 갖고 협약수역 내 부속서를 위반하여 조업한 사실이 NPAFC에 통보되면 NPAFC는 가능한 빨리 특별위원회를 소집한다. 위원회에 통보한 당사자들은 그러한 통보에 대한 근거자료를 제출해야 할 책임이 있다. 문제의 조업을 행한 국민 또는 선박이 소속한 당사자는 그 어업이 이 부속서를 위반하여 행해짐이 아닌 것을 반증할 책임을 진다. 만약 당사자가 만족할 만한 반증을 제시하지 않았다고 위원회가 결정하면 문제의 어업은 이 부속서에 일치되게 행해질 것임이 증명될 때까지 중지된다.

## (2) 이행위원회

NPAFC의 이행위원회(Committee on Enforcement; ENFO)와 그 산하의 이행절차작업반(Enforcement Procedures Working Group)을 보면, NPAFC의 이행위원회는 협약 III, IV, V, VI 및 IX에 의해 설립된 하부기구로, 협약수역에서 NPAFC의 소하성어족자원에 관한 보존관리조치의 이행을 감시하고 관련 정보 및 협력에 관한 임무를 수행한다. 이를 위하여 선박에 의한 감시활동계획의 수립 및 시행, 기국의 협약의무준수, 항구국의 검색 및 무허가 조업선박에 대한 감시 등의 활동을 한다.<sup>407)</sup>

NPAFC에서는 이행, 감시를 위하여 과학옵서버를 임명하는데, 그 절차는 연차회의 90일 이전에 대상자는 자국에 신청하고 해당 국가는 연차회의 60일 이전에 이를 사무국에 보고하며 위원회는 연차회의 30일 이전에 과학옵서버를 결정하는 절차를 가진다.<sup>408)</sup>

406) 북태평양소하성자원보존협약, 제9조.

407) "Committee on Enforcement(ENFO)", in *www.npafc.org*.

### (3) 과학통계위원회

과학통계위원회는 협약 VII, VIII, IX에 의해 설립된 하부기구로, 과학통계의 수집 및 교환에 관한 국제협력, 협약수역에서의 소하성어족자원과 관련 생태계에 대한 과학연구의 평가 및 협력, 제안된 과학연구계획에 대한 심사 등의 임무를 행하고 이와 관련된 사항들을 위원회에 보고하는 권한을 가진다.<sup>409)</sup> 1950년대부터 북태평양, 알래스카 만 및 베링해 연안에서 공해로 회유하는 연어에 대하여 인식표시를 부착하여 이동경로를 연구하는 사업을 실시하고 있는데, 연어자원의 분포, 이동경로 및 성장주기 등에 관한 연구를 하고 있다.<sup>410)</sup>

BASIS작업반 (BASIS Working Group)은 “The Bering-Aleutian Salmon International Survey-II(BASIS-II)”을 말하는 것으로 NPAFC에서 기후변화로 인하여 생긴 베링해 연어 생태계를 조사하기 위하여 설립된 연구협력기관으로, 기후변화 및 기후순환이 소하성어족자원에 대하여 어떠한 영향을 미치는지, 어떠한 기후요인들이 베링해 자원생산과 생태계에 결정적인 영향을 미치는지, 기후변화와 기후순환이 어떻게 베링해 연어자원에 대하여 영향을 미치는지, 기후변화와 기후순환이 베링해 연어자원의 생산에 어떻게 영향을 미치는지 등에 관한 연구활동을 한다.<sup>411)</sup> 연어는 북태평양 전 해역에 걸쳐 서식하고 있는 대표적인 냉수성 표층어류로서, 서부태평양에서는 한국 동해안이 남방한계선이다.<sup>412)</sup> 북태평양의 수산자원에 영향을 미치는 것은 알류산 저기압으로 겨울에 세력이 강해지고 봄이 되면 약해지는데, 이 저기압의 세력에 따라 겨울 폭풍의 강도가 달라지며 해류의 수직, 수평이동을 변화시켜 해양의 생산력에 영향을 주게 되는 것이다.<sup>413)</sup>

대한민국을 비롯한 북태평양 연안국들은 연어 치어를 생산하여 방류하고

408) “Rules of Procedure for Observers to Attend NPAFC Meetings”, in *www.npafc.org*.

409) “Committee on Scientific Research and Statistics(CSRS)”, in *www.npafc.org*.

410) “Pacific Salmon and Steelhead High-seas Tag Recovery Program”, in *www.npafc.org*.

411) “The Bering-Aleutian Salmon International Survey-II (BASIS-II) 2009-2013” in *www.npafc.org*.

412) 김수암외 4인, “북태평양 기후변화와 연어 생산력 변동”, 『The Sea』, Vol.12, No.2, 2007, 63쪽.

413) 김수암외 4인, 상계논문, 66쪽.

있다. 각 나라에서 방류된 연어의 회유경로가 서로 겹치고 인접국의 EEZ를 지나게 되는 경우가 많아 연어를 방류하는 국가들의 자원을 둘러싼 분쟁의 가능성이 높다. 이러한 분쟁을 조정하고, 연어자원에 대한 합리적인 관리를 위하여 NPAFC가 설립되었으며<sup>414)</sup> NPAFC의 목적은 협약수역의 소하성어족 자원의 보존을 증진하는 것이며 소하성어종의 보존에 악영향을 미치는 비체약국의 어업활동을 억제하여 이 협약의 목적을 달성하는데 있다. 또한 이 협약의 규정을 회피할 목적으로 선박등록을 변경하는 것을 방지하기 위하여 적절한 조치를 취하고 조약위반 어선에 승선하여 장비, 조업일지, 서류, 어획물 및 기타사항을 검사하고 선원들을 심문할 수 있다. 협약에 위반하여 조업한 것이 분명한다는 합리적인 근거가 있을 때에는 당해 선원 및 선박을 체포하거나 억류할 수 있고 주변상황을 조사할 수 있다. 억류사실은 당사국에 즉시 통보되어야 하며 재판 관할권은 기국주의의 원칙에 따른다.<sup>415)</sup> 또한, 조약위반활동에 대한 정보를 교환하는데 협력하여야 하며 과학조사 연구의 협력촉진, 소하성자원의 보존과 관련종에 관계된 과학적 연구활동을 관련 당사자에게 권고하며 위원회는 적어도 회무처리를 위하여 매년 한번 회합한다.<sup>416)</sup> 이 협약의 발효된 후에 비체약국은 원체약국의 만장일치에 의한 초청으로 협약에 가입할 수 있다고 규정되어 있다.<sup>417)</sup>

NPAFC에서 소하성어족자원을 보존·관리하기 위한 조치는 다음과 같다.<sup>418)</sup> 과학적으로 검토되고 연구목적으로 승인된 경우를 제외하고는 연어조업을 금지하며, 소하성어족자원에 대한 부수어획을 최대한 감소시키기 위한 조치를 취하며, 다른 어종에 대한 조업에 있어서 부수 어획된 소하성어족을 어선에 두는 것을 금지한다. 연어조업의 규제에 관하여 동 협정 제7조는 다음과 같은 기본원칙을 규정하였는바,<sup>419)</sup> 소하성어족의 보존 및 합리적인 관리의 관점에서, 양 당사국들은 연안에 인접한 EEZ이원의 수역에서 소하성어족에 대한 조업이 금지되어야 한다. 양 당사국들은 해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 국제의무를 이행하기 위하여 동 협정의 당사국 및 비당사국의 어선들이

414) 이윤효외 4인, “북태평양연어(Chum Salmon, *Oncorhynchus keta*) 계군의 유전학적 구분”, 「수산경영론집」, 1900, 42쪽.

415) 북태평양소하성자원보존협약, 제4~5조.

416) *Ibid.*, 제6~8조

417) *Ibid.*, 제18조.

418) [www.npafc.org/news/about\\_npafc.html](http://www.npafc.org/news/about_npafc.html).

419) Yvonne L. DeReynjer, *supra* note 386, pp.154~155.

연안에 인접한 EEZ이원의 해역에서 소하성어족자원에 대한 조업을 금지시키고, 그러한 자원의 보존 및 관리에 관한 행동을 취하며, 관련 정보를 교환하는 등 협력을 한다.

북태평양소하성어류보존위원회(NPAFC)는 매년 회원국들 간에 이행감시에 관한 협력 및 조업위반에 대한 통지를 위하여 이행평가 및 협력에 관한 회의(an Enforcement Evaluation and Coordination Meeting; EECM)를 개최하는데, 2001년 러시아의 페트로 파블로스코에서 개최된 회의에서 모든 회원국들의 대표로 구성된 공동이행감시의 문제가 논의되었다.<sup>420)</sup> 1993년에는 67척의 어선을 추적하여 23척의 어선이 유자망조업을 이유로 체포되었으며, 이후로 감시활동을 더욱 강화하여 2003년에는 26척의 어선을 추적하여 7척의 어선들을 체포한 바 있다.<sup>421)</sup>

## 2. 중부베링해명태자원의보존·관리에 관한 협약(CBSPC)과 연례회의

「중부베링해명태자원보존관리협약(Convention on the Conservation and Management of Pollack Resources in the Central Bering Sea; CBSPC)」은 중부베링해 명태자원의 보존과 관리를 위한 조치를 취함에 있어서 협력하여야 할 절박한 필요성을 인식하고, 또한 1982년 유엔해양법협약의 채택에 의해 동 해역에서 200해리 경제수역으로 대표되는 해양관할권 확대를 주목하여, 관련국들이 워싱턴에서 작성하여 발효시킨 협약이다. 그 설립경위를 살펴보면 1980년 한국과 일본이 베링공해에서 명태조업을 시작한 이래, 1985년 중국, 폴란드, 그리고 1986년에는 구소련이 이에 가담하였다. 미국은 1990년까지 공해어업에 참가하지 않았고 어획량도 미미하였다고 주장하였으나, 당시 원양 어업국들은 미국 어민들이 1989년에서 1990년 사이 보고슬로프(Bogoslof)섬 수역에서 알류산(Aleutian)해분 계군의 40% 이상을 어획하였다고 보고 있다.<sup>422)</sup>

베링공해의 연도별 어획량은 1980년 18만톤을 시작으로 1983년부터는 급

420) Kevin W. Riddle, *supra* note 384, p.276.

421) *Ibid.*, p.279.

422) Evelyn Meltzer, *supra* note 319, p.288.

증하기 시작하여 1986년에는 100만톤을 넘었고 1989년에는 144만 7천톤을 정점으로 1991년에는 29만톤, 1992년에는 7천톤으로 급감하게 되었다.<sup>423)</sup> 어장이 개발된 1980년부터 모라토리엄이 시행된 1993년 이전까지 베링공해에서 원양 어업국별 누적 명태 어획량을 비교해 보면 일본이 전체의 절반이상인 53%를 차지하고 있으며, 이어 한국이 22%, 폴란드 19%, 구소련 4%, 그리고 중국이 2%의 어획량을 차지하고 있다.

베링해는 알래스카 만과 함께 세계에서 가장 가치 있는 어장으로 지금까지 미국의 수산업을 위한 가장 중요한 일부를 구성하고 있다. 이 어장에서 대구, 서대기, 가자미, 농어, 고등어 그리고 명태만을 포함해서 생산고 3백60억 파운드로 추정하고 있다. 이 어종은 역사적으로 양자 간, 다자 간 어업정책의 다양한 대상이 되었다. 알래스카의 수산업은 전체적으로 30억 달러 이상으로 추정되고 있으며 미국의 모든 해산물 생산의 46%를 차지하여 약 20,000명의 국민을 고용하고, 국가 경제의 6분의 1을 차지하는 최대의 민간 고용주가 되고 있다.

1991년에 일본 과학자는 "Donut Hole"에 있는 명태는 알류산 분지 어족의 일부라는 것에 주목하고 베링해에 존재하는 세 가지 별개의 명태어종의 경우 각각은 서부 베링해, 동부 베링해 그리고 알류산 분지에 존재하며 성어가 되면 수명주기 동안 공해로 회유한다고 생각한다. 이 세 어족이 동일한 것은 최근 명태 산란장의 조사를 기반으로, 서부 베링해 어족은 러시아 대륙붕에 산란, 동부 베링해의 어족은 미국 대륙붕에서 산란하고 알류산 분지의 어족은 분지의 남동부 지역의 Bogoslof 섬 근처에 산란한다. 따라서 "Donut Hole"에 있는 모든 명태는 경계내외분포자원<sup>424)</sup>이므로 여기에서 남획은 연안국의 국내어업에 해를 끼칠 것이라는 판단하였다. 일부 러시아와 미국 과학

423) 북태평양에서의 미국의 어업은 북태평양어업관리위원회(North Pacific Fishery Management Council:NPFMC)와 매그너선 어업보존 및 관리법(Magnuson Fishery Conservation and Management Act: FCMA)에 의하여 조정 관리되고 있다. 1976년 매그너선 어업보존 및 관리법(FCMA)에 암시적으로 "미국화" 정책에 따른 자국 EEZ 내에서 어업을 위하여 외국의 접근을 차단하기 시작했을 때까지 이 이상 더 큰 문제는 나타나지 않았다. 미국이 배타적경제수역(EEZ)에서 규제를 강화하자 외국 어선단은 공해지역으로 이동하여 조업하게 되었다. 이것이 중앙 베링해 공해에서 미국과 러시아 지역 사이에 회유하는 알류산 분지 명태 어종을 남획하기 위한 조건을 만들었다.; *Ibid.*, p.286. ; 「大日本水産會100年史」, *supra* note 20, p.259.

424) Douglas M. Eggers, *Review of Information and Stock Structure of Bering Sea Pollock* (Juneau: Alaska Department of Fish and Game, Division of Commercial Fisheries, 1991), pp.2~3.

자들은 소하성어종과 명태어족의 이주 패턴이 유사하다고 했다. 어족 평가를 수행한 미국, 폴란드, 러시아, 일본, 중국 과학자들 모두가 알류산 분지 명태의 생물자원 추정치의 분석을 수행한 결과 데이터는 다양하지만, 모두가 알류산 분지의 개체군이 1980년대에 걸쳐 증가되어서 1985~89년에 최대 수준을 달성한 후 1991년 개체 수준은 급격히 감소된 것에 동의하였다. "Donut Hole"에서는 1989년 1448천톤의 높은 어획고에서 1990년과 1991년의 총 어획은 각각 약 917천톤과 293천톤에 비해 1992년에는 약 10,000톤이었다.<sup>425)</sup> 이렇게 통계수치가 급격히 감소하고 있는 것은 알류산 분지 어족의 산란과 이동 패턴을 보여주는 최근의 과학적 증거이다.

미국정부는(미국 수산관리지역 518) Bogoslof 섬 지역뿐만 아니라 1992~1993년에 대한 "Donut Hole"의 모든 어업을 금지했다. 그것은 1980년대 중반부터 눈부시게 증가한 어획량의 대부분이 실제로 미국의 영역에서 잡은 것이라고 국립해양수산청(U.S. National Marine Fisheries Service; NMFS), 북태평양어업관리위원회(North Pacific Fishery Management Council; NPFMC) 및 미국 어부들도 그렇게 의심하고 있으며 외국선단이 미국 해역에서 은밀한 조업을 행하기 위한 첫 단계로서 그 지역을 이용하고 있다고 생각하고 있다. 그들은 미국 해역에서 불법 어획은 1987년 "Donut Hole"에서만 2백만톤 생산에 직접비용 5백만불을 초과한다고 추정했다. 미국 수산업계는 베링공해에서 원양 어업국들의 과도한 어획이 자국 EEZ 내 어업자원에 막대한 영향을 미칠 것이라는 판단에서 미국의 관할권을 베링공해 수역까지 확대하기 위해 로비까지 하였지만 힘을 얻지 못했다.<sup>426)</sup> 그러나 미국과 러시아는 관할권을 공해수역까지 확대하기 위해 줄기차게 주장하였으며, 결국 미국의 회도 이에 대한 조치를 취할 것을 결의하였다.

이처럼 베링공해를 왕래하는 명태자원의 90% 정도가 자국 EEZ 내에서 기원하는 것으로 인식하고 있는 미국은 공해의 명태자원을 보호하기 위해 동해역에서 조업하는 외국 어선에 대한 규제 필요성을 절감하고 NPAFC에서 언급한 바와 같이 중부 베링해에서 남획문제를 공동으로 해결하기 위한 필요

425) Joint Press Release, Sixth Conference on the Conservation and Management of the Living Marine Resources of the Central Bering Sea, Jan. KV~15, 1993, Washington, DC (copy obtained from U.S. Department of State, Washington, DC), 1.

426) Edward L Miles and William T. Burke, "Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from New Fisheries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks," *Ocean Development and International Law* 20 (1989), p.353.

를 상호 인정하고 전술한바와 같이 미·소 정상회담에서 양국 정상은 포괄적 잠정협정(Comprehensive Agreement)<sup>427)</sup>에 서명하였다. 이미 1989년 미국 정부가 다자보존 제도의 협상이 미결인 가운데 러시아에게 중앙 베링해에서의 모라토리엄을 제안 했지만, 그 목표는 당시에는 실현되지 않았고 오로지 베링해 연안국가 모두의 공동 노력을 강조하며 연안국의 EEZ이원의 공해에서 소하성어족에 관한 문제를 해결하기 위한 접근방식을 경계내외분포자원과 결부시켜 처리한다는 것이었다.<sup>428)</sup>

1990년대에 들어와 명태어획량이 급격히 감소하기 시작하자, 미국과 러시아는 이 수역에서 심각한 과잉어획이 이루어지고 있다는데 인식을 같이 하고 처음은 양자회의를 개최하는 한편, 연안국과 원양어업국들이 참여하는 국제 포럼을 개최하였다. 중부 베링해의 해양생물자원의 보존 및 관리에 대한 일련의 포럼에 미국, 소련·러시아, 일본, 중국, 한국, 폴란드가 참석했다.

이 포럼에서 공해에서 경계내외분포자원에 특별한 이익을 갖는 연안국과 “Donut Hole“에서 원양어선단을 운영하는 주요한 국가들은 베링공해에서 명태 보호제도를 위하여 회의를 시작했다. 1991년 2월 워싱턴 DC에서 열린 첫 번째 회의는 명태어족에 대해서는 충분한 결론을 토출하기 위한 합의를 위하여 전체 베링해에 적용될 보존조치의 필요성에 관해서 긍정적인 토대를 마련하였다.<sup>429)</sup> 동 회의에서 제공한 자료에서 “Donut Hole“에서의 남획은 미국의 EEZ와 전체 베링해 생태계 내에서 미국의 보존 노력에 대하여 악영향을 끼친다고 주장했다.

427) Souza, Frye, Wolfe, *supra* note 396.

428) Wolfe, "U.S. Responsibilities in International Fisheries Matters," 56, provides background information on the early development of the U.S.-Soviet discussions regarding pollock stocks in the donut hole as an out growth of cooperation on dealing with the problem of high seas salmon poaching. From the Russian side, the need to maintain vital access to distant fishing grounds created strong incentives to enter into cooperative relationships. See Vlad M. Kaczynski, "200 Mile EEZ and Soviet Fisheries in the North Pacific Ocean: An Economic Assessment," in Craven, Schneider, and Stimson, *The International Implications of Extended Maritime Jurisdiction in the Pacific*, 193-203.

429) Resolution of the Meeting, Conference on the Conservation and Management of the Living Marine Resources of the Central Bering Sea, February 19, 20, and 21, 1991, Washington, DC. This resolution and joint press releases for subsequent conference sessions were obtained with the kind assistance of A. George Herrfurth, Bureau of Oceans, Environment, and Science, U.S. State Department. See also "Soviet Union Proposes Moratorium on Bering Sea Fishing," *Kyoto News Service, Japan Economic Newswire*, August 2, 1991.

그것은 UNCLOS 제63조 2항(경계내외분포자원), 제116조 2항(특히 제63조 2항과 제64조~67까지의 규정된 연안국의 권리, 의무 및 이익), 제118조(생물 자원의 보존, 관리를 위한 국가 간 협력) 및 폐쇄해, 반 폐쇄해의 기준에 적합한 제122~123조에 따라 공해 명태어업에 관한 두 연안국의 "특별한 이익"을 보존하고 보장하기 위한 국제 해결책을 제안했다.<sup>430)</sup> 비록 조업국들에 의해 미국이 주장하는 연안국의 특별한 이익의 주장은 거부되었지만, 회의에서는 이 수역의 명태자원의 감소에 대한 심도 있는 검토가 이루어졌으며, 잠정 조치에 대한 격렬한 토론이 이어졌다.

동 회의 종료 시 결의문이 채택되었는데, 결의문에서는 유엔해양법협약상의 자원보존 및 관리에 대한 국가 간의 책임과 의무에 입각하여 중부베링해의 명태자원에 대한 긴급한 보존·관리조치의 필요성을 인정하고, 1989년 이전에 조업하던 조업국 이외의 제3국 어선에 대해서는 신규 진출을 억제하기로 하였다. 또한 조업을 계속하는 어선들은 잠정조치로서 표준서식에 의해 어획량 자료를 수집하여 제출하고 연어·송어 및 청어의 선내소지를 금지하도록 하였다. 그리고 옵서버와 검사원의 승선, 자동위치발신기 설치 계획 등을 차기 회의에서 검토하는 것으로 하여 지속적인 협의가 이루어지는 기반을 마련하였다. 1991년 7월과 8월에 일본 동경에서 열린 두 번째 회의는 참가 6개국 대표단은 보존조치를 채택 할 절박한 필요성을 재확인한 후, 감시와 어획에 대한 구체적인 합의에는 도달하지 못했다.

미국은 장기적으로 수산자원의 보존 및 관리를 해결하기 위한 국제협약을 제안하였고 소련은 "Donut Hole" 어업에 대하여 일 년간 모라토리엄을 요구하여 미국 대표단도 여기에 동조했다. 비 연안국가 대표들은 만장일치로 모라토리엄을 반대했다. 일본은 모든 잠재적인 어업 보존 및 관리 협약에서 모두 연안국 및 비연안국에 대한 동등한 대우의 원칙을 강조했다. 그러나 미국과 러시아는 다시 연안국에게 이 어족에 특별한 권한을 인정할 필요성을 주장하여 워싱턴에서 1991년 11월 세 번째 회의에서, "명태 자원을 보존하기 위해 강력한 긴급 조치"를 취할 수 있는 요구사항을 인정했다.

1992년 4월 베링해 "Donut Hole"에 대한 네 번째 회의에서 협상문 초안을 위한 초안위원회가 구성되었으며 연안국은 모라토리엄과 어업의 자발적 정지에 모든 당사국이 동의 할 것이라고 기대하면서 옵서버 프로그램의 워크

430) 「大日本水産會100年史」, *supra* note 20, p.269.

숍은 1992년 2월 26일 시애틀과 워싱턴에서 개최되었다. “Donut Hole”과 EEZs에서 어획 및 어획노력, 부수적 어획, 생물학적 데이터를 연구하는 오피서 버프로그램의 중요성은 연안국에 의해 강조되었다. 모든 당사자가 수집 할 데이터, 프로그램의 요소, 표준화된 교육의 중요성과 데이터를 교환하고 결과를 보고하기 위한 방법과 종류 등을 확인한 후 오피서 버 지도자 프로그램을 실행하기로 합의했다.<sup>431)</sup>

1992년 8월 14일 다섯 번째 모스크바회의에서 “Donut Hole”에서의 어업 으로부터 중국, 일본, 한국, 폴란드, 러시아, 미국의 대표단은 공동 공동결의 문<sup>432)</sup>을 통해 자발적으로 조업을 2년간(1993~1994) 중단하기로 합의했다. 이 정지기간 동안 해당 국가는 1995년 이전에 “Donut Hole”에서 어족의 보존 및 관리를 위한 장기적인 제도를 마련하기 위해 합의했다.

여섯 번째 회의는 워싱턴 DC에서 1992년 1월 13~15일에 개최되었다. 명태 자원에 대한 새로운 정보는 8월회의 이후 접수되지 않았으므로 다섯 번째 회의에서 채택된 결의문을 실행했다. 실무그룹회의는 자원 모니터링 프로그램을 실행하고 명태자원의 보존과 관리를 위한 협약 초안을 검토하는 절차를 개발하기 위해 소집되었다. 당사국은 최대허용어획량은 국제과학위원회에 의해 결정될 것이라는 데 동의하고 각 회원국으로부터 두 명의 과학자를 차출하여 알류산 분지의 서쪽부분에 대한 과학적 정보를 얻어 Bogoslof 섬 지역 어족의 상태를 결정하는 기준점을 만드는데 동의했다.

당사국은 동경에서 1993년 6월 29일~7월 1일 일곱 번째 회의에서 다섯 번째 회의의 공동 결의문을 실행하는 단계를 검토하여서 얻은 예비정보와 자발적으로 중지한 가운데 처리된 모니터링 프로그램을 재검토하였다. 이 정보는 알류산 분지의 명태자원의 상태가 풍요할 때 보다 조금 낮은 수준으로 계속되므로 6개국 각각은 두 척의 선박을 시험조업에 참여하도록 허용했다. 조업활동에는 일본과 미국의 공동 연구팀, 폴란드 선박 한척, 일본선 2척, 한국선 2척에 의한 시험조업을 하게 되었다.

동경회의에서 당사국은 중앙 베링해 명태자원의 보존 및 관리를 통합하는

431) The United States, Japan, Korea, and the Russian Federation currently have national observer programs; China and Poland do not.

432) Joint Resolution of the Fifth Conference on the Conservation and Management of the Living Marine Resources of the Central Bering Sea, Aug. 14, 1992 (copy obtained from U.S. Department of State, Washington, DC).

협약 초안에 대한 논의를 계속하였다. 그 논의는 생물량을 측정해서 할당량을 정하는 것으로 확인되지 않은 자원에 대해서는 Bogoslof 섬 지역의 최소 생물량을 측정량으로 합의하고 "Donut Hole"과 연안국가의 EEZs의 알류산 분지지역에서 어업을 재개하기 전에 적어도 1백만톤은 되어야 한다는 것으로 나타났다. 이리하여 Bogoslof 섬 지역에서 산란어족은 전체 어족의 60%를 구성하는 것으로 파악되기 때문에 새로운 조업에 대한 시작은 167만톤에서 시작하게 되었다.<sup>433)</sup>

1993년 10월 제8차 서울회의에서 9차<sup>434)</sup> 회의까지 보존 및 관리체제에 관한 다자간 합의는 제도마련을 위한 협약안과 자원관리 방안에 대한 협의를 계속되었다. 1994년 2월 6일~2월 11일까지 제10차 회의가 워싱턴에서 개최되어 전문과 본문 20개 조항과 부속서로 구성된 「중부베링해명태자원보존관리협약(The Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea)」이 채택되고 가서명 안(Ad-referendum text)에 대한 서명이 1994년 6월 16일에 이루어지게 되었다. 연안국인 미국과 러시아, 그리고 조업국인 한국, 일본, 중국, 폴란드 등 모두 6개국이 체약국이 되었고 1995년 12월 8일 전문 20개 조항과 1개 부속서로 발효되었으며 우리나라에서는 1996년 1월 4일 조약 제1315호로 발효되었다.

협약수역은 베링해 연안국의 영해 폭이 측정되는 기선으로부터 200해리 바깥의 공해수역에 적용된다. 주요내용은 협약수역에서 명태자원의 보존·관리 및 최대지속적생산을 가능하게 하는 수준까지 베링해 명태자원의 회복과 유지, 그 밖의 해양생물자원에 대한 실제적인 정보의 수집과 검사를 위하여 협력하고 이 협약의 목적 달성을 위하여 협의체인 연례당사국회의와 과학기술 위원회를 설립하여 협약수역 내 명태의 다음해 허용어획량(AHL)과 국별할당량(INQ)을 설정하고 명태자원의 보존관리를 위한 그 밖의 조치를 채택한다.

---

433) 그러나 167만톤을 하회하는 경우는 조업을 중단해야 하며 조업 중단의 기준이 되는 167만톤은 과학적으로 신뢰성이 검증 여부는 확인된바 없다.: Joint Press Release, Seventh Conference on the Conservation and Management of the Living Marine Resources of the Central Bering Sea, June 29-July 1, 1993, Tokyo, Japan (on file with author), 1.

434) A ninth meeting was held in Washington in November 1993 and was followed by the tenth and final conference in February 1994, also in Washington. The parties completed negotiation of an *ad referendum* text for a "Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea."

또한 협약수역에서 실시되는 모든 명태 시험조업의 조건 설정 및 이 협약의 적용대상인 명태이외의 해양생물자원에 대한 공동과학조사 범위를 결정하고 규제에 관한 협력조치를 토의한다. 연례회의는 돌아가며 개최하며 과학기술 위원회가 평가한 명태 자원량에 기초하여 다음해 허용어획량을 컨센서스에 의하여 결정한다.<sup>435)</sup> 특별히 국제수산기구를 설립하지 않고 연례회의를 최고 의사 결정기구로 하고 있다.

## (1) 조직

### 1) 연례회의

연례회의의 기능은, 협약수역 내 명태의 다음해 허용어획량 설정(Allowable Harvest Level: AHL), 국별 할당량 설정(Individual National Quota: INQ), 명태자원의 보존관리를 위한 그 밖의 조치 채택, 과학기술위원회의 작업계획 수립, 관련조치 위반의 조사와 처벌 관한 각 당사국의 보고서를 접수한다. 또한, 협약수역에서 실시되는 모든 시험조업의 조건설정 및 기타 해양생물자원에 대한 공동과학조사 범위 결정, 규제 협력조치 토의, 제11조에 따라 수립되는 감독계획의 효율성 검토 및 제11조에 규정된 승선검색절차에 대한 교범을 채택하고 기타 해양생물자원에 대한 보존관리와 관련문제 검토, 베링해 연안국의 과학자료와 보존조치 토의, 어업 지원활동과 환경적 영향 토의, 부속서에 대한 개정안 채택, 협약의 목적을 달성하는 데 필요한 그 밖의 기능 수행 등을 포함한다.<sup>436)</sup>

각 당사국은 연례회의 의사결정에 있어서 하나의 투표권을 가진다. 중요사항에 관한 연례회의의 의사결정은 컨센서스로 한다. 당사국 중 어느 한 국가가 중요사항으로 보는 것은 중요사항으로 다루어진다. 기타 문제에 관한 의사결정은 모든 당사국의 찬성 또는 반대투표의 단순 다수결에 의하여 채택되어야 한다. 연례회의는 당사국이 돌아가며 개최하고, 다음 연례회의 장소는 바로 전 연례회의에서 결정한다. 그리고 당사국은 각 연례회의가 끝날 때 다음 연례회의가 끝날 때까지 임무를 맡을 의장 1인과 부의장 1인을 선출한

435) 중부베링해명태자원보존관리에관한협약, 제1조~4조 및 제6조~제7조.

436) *Ibid.*, 제4조.

다.<sup>437)</sup>

## 2) 과학기술위원회

동 협약의 운영을 위하여 연례회의를 개최하며 하부기구로 과학기술위원회를 두고 있는데 과학기술위원회는 연례회의에서 결정되는 작업계획에 따라 관련정보를 편집, 교환, 분석하고 연간 허용어획량 등 명태자원의 보존, 관리에 관하여 연례회의에 권고하는 기능을 수행하며 연례회의에서는 매년 나라별 자원조사 실시를 권고하고 과학기술위원회의 매년 명태자원 평가결과에 따라 연간허용어획량(AHL)과 국별할당량(INQ)을 결정하고 포괄적인 자원보존 및 관리조치를 수행한다.

연례회의는 과학기술위원회가 평가한 알류산(Aleutian) 해분(海盆) 명태자원량에 기초하여 다음해 허용어획량을 컨센서스로 정한다. 합의에 도달하지 못할 때는 부속서 1부의 규정에 따라 결정된다. 부속서 1부는 알류산 해분의 자원량은 미국과 러시아가 지정한 연구소가 과학기술위원회에서 검토한 과학기술정보에 기초하여 공동으로 설정한다. 양국의 연구소가 알류산 해분의 생물량을 결정하는데 필요한 과학기술정보를 얻을 수 없는 경우에는 위에서 설명한 미국의 연구소가 결정한 특정수역<sup>438)</sup>의 자원이 알류산 해분 명태자원의 60%를 나타내는 것으로 간주하도록 하고 있다. 여기서 중요한 것은 알류산 해분 명태자원이 167만톤 미만인 경우에는 허용어획량이 없으므로 동 해분의 명태 자원량에 대한 직접조업을 할 수 없다. 만약 알류산 해분의 자원량이 167만톤이거나 그 이상인 경우에는 협약수역에 대한 허용어획량은 하기와 같이 결정된다.<sup>439)</sup> 국별 할당량(INQ)은 연례회의에서 결정하며 다른 당사국이나 비 당사국에 이전될 수 없다. 배분방식은 기존의 조업실적, 자원조사 기여

437) *Ibid.*, 제5조~제6조.

438) 특정수역은 북위 55° 46분, 서경 170° 00분과 북위 54° 30분 서경 167° 00분의 두 점을 잇는 직선 이남과, 서경 167° 00분과 서경 170° 00분 사이, 그리고 알류산열도 이북과 아래 좌표를 잇는 선 간의 직선 이북 수역을 말한다. 북위 52° 49.2분 서경 169° 40.4분, 북위 52° 49.8분 서경 169° 06.3분, 북위 53° 23.8분 서경 167° 50.1분, 북위 53° 18.7분 서경 167° 51.4분, 북위 53° 18.7분 서경 167° 51.4분.

439) 알류산 해분 명태 자원량 허용어획량이 167만톤 이상 200만톤 미만일 때 AHL는 13만톤, 200만톤 이상 250만톤 미만일 때 AHL는 19만톤, 250만톤 이상인 경우 연례회의에서 컨센서스로 결정한다.

도, 올림픽조업방식, 회원국 간 균등배분방식을 고려할 수 있으나 회원국들 간의 이견으로 아직 합의에 이르지 못한 상태에 있으므로 다음해 국별 할당량은 컨센서스로 정하여야 하고 합의에 이르지 못하는 경우, 부속서 제2부의 규정에 따라 실시된다. 부속서 2부에서는 국별 할당량은 과학기술위원회의 권고를 기초로 각 당사국의 적용 가능한 어획노력량, 어선의 어획능력 및 가공능력, 그리고 어선의 상대적인 효율성 등을 고려하여 모든 당사국 어선이 조업에 참여하는데 있어서 불이익이 없도록 하고 있다.<sup>440)</sup>

### 3) 수산과학센터

과학조사활동은 명태자원의 자원평가, 부수어획의 감소, 및 다른 과학연구의 필요에 의하여 과학자, 행정가 및 주요 조업국들이 함께 수행하고 있는바, 미국의 대기해양청 산하의 수산과학센터(NOAA Fisheries Science Centers)가 담당하고 있다.<sup>441)</sup>

알래스카 수산과학센터는 미국 해양대기청 산하의 연구기관으로 미국 서부 해안과 알래스카 연안의 해양생물자원에 대한 연구를 맡고 있는 기관인데, 연구대상해역은 북태평양과 베링해를 포함하여 3백만km<sup>2</sup>에 이른다. 동 연구센터는 해양생물자원에 필수적인 환경요인, 해양생물자원의 관리 및 보존에 관한 과학정보를 연구하기 위한 계획을 수립하고, 개발 및 유지하는 기능을 수행한다.<sup>442)</sup>

#### (2) 협약수역

협약수역은 베링해 연안국의 영해폭이 측정되는 기선으로부터 200해리 바깥의 베링해 공해수역에 적용되는데, 원칙으로 베링해 연안국의 영해기선으로부터 200해리 바깥의 공해수역으로 하되 과학조사를 위해서는 연안국의 EEZ까지 대상수역으로 할 수 있다.

베링해는 태평양의 북쪽에 위치하여 미국과 러시아로 둘러싸인 그 면적이

440) 중부베링해명태자원보존관리에관한협약, 제7~8조.

441) Cooperative Research Program,

442) About the Alaska Fisheries Science Center

약 227만km<sup>2</sup>의 해역으로 북으로 베링해협을 통하여 북극해와 연결되고 남으로 알류산열도와 경계를 이루고 있는데,<sup>443)</sup> 연안국인 미국, 러시아, 캐나다, 일본이 1977년에 200해리의 배타적어업수역을 선포함으로써 경제성이 있는 주요어장은 모두 연안국의 관할권해역으로 귀속되고 베링해 전체의 약 10%정도만이 공해로 남아 있게 되었다.<sup>444)</sup>

북태평양의 지리적 특성은 세 부분으로 나누어 비교할 수 있는데,

첫째는 미국과 러시아의 배타적경제수역으로 둘러싸인 베링 공해이며, 이 어장에서는 한국, 일본, 중국, 폴란드 등의 트롤어선들이 명태를 주 대상으로 하는 조업을 행하여 왔다.

둘째는 러시아의 배타적 경제수역으로 둘러싸인 오호츠크해 중앙부의 공해로서 베링 공해와는 성격을 달리 하는 이 해역에서는 한국, 일본, 폴란드 등의 트롤어선이 조업하고 있다.

셋째는 알류산열도 이남의 태평양 공해로서 한국, 일본, 대만이 오징어 유자망조업을 하고 있다.<sup>445)</sup> 관계 당사국은 협약수역에서 명태자원량의 현황 파악을 위하여 과학조사를 실시하는바, 과학조사의 주요내용은 명태자원의 시험조사, 과거 어획통계자료의 DB(data base)화, 공동자원조사계획 수립 및 시행 등에 관한 것이다. 2000년 제5차 회의에서 채택된 과학조사계획에 의하면, 허용량(AHL)이 없는 해에 연례회의에서 당사국이 제출한 조사계획을 승인하는데 2001년도는 미국과 자원조사계획에 우리나라의 국립수산물과학원의 연구원 1명이 참여하는 공동자원조사를 실시하기로 하였다.<sup>446)</sup> 협약수역 내의 시험조업의 기간과 조건설정은 연례회의에서 정하는바(제4조 제1항, 제10조 제4항), 조업척수는 국별 2척, 조업기간은 연중 허용하기로 하였다. 조업개시 1개월 전 조업계획을 각 당사국에 통보하여야 하는데 선박명, 시기, 장소, 호출번호, 위치발신기 등을 포함하여야 한다. 시험조업 어선이 준수해야

443) 김수암, “베링해 명태자원의 현황과 연구방향: (1) 어업의 변천 및 중요성”, *Ocean Research*, Vol.12, No.2, 1990, 117쪽.

444) 최종화, “베링 공해어장의 국제관리제도에 관한 법적 고찰”, *수산해양교육연구*, 제4권, 제2호, 1992, 129쪽.

445) 최종화, 상계논문, 129~130쪽.

446) 중부베링해명태자원보존관리에관한협약, 제10조 4항.

446) 우리나라의 경우에 1차 시험조업을 2000년 1월 1일~31일에 극동물산(주) 소속 트롤어선 1척, 2차 시험조업을 2000년 5월 1일~31일에 극동물산(주) 소속 트롤어선 2척이 시험조업을 행한 바 있다.

할 사항으로(제11조 제3항) 자동위치발신기 장착 및 실시간 사용, 협약수역에 들어가기 전 당사국에 사전입역 통보, 어류 및 어류제품의 전재위치를 24시간 전에 당사국에 통보, 당사국간 실시간 단위의 조업정보 및 정기적인 어획자료 교환 등의 의무를 진다.<sup>447)</sup>

타당사국의 요청이 있을 경우 어느 한 당사국의 옵서버 1인을 승선시켜야 하는데 이러한 옵서버가 없는 경우 기국 옵서버 1인을 승선시켜야 한다(제11조 제5항). 옵서버의 활동은 협약에 따라 채택된 보존관리조치의 이행감시와 발견사실을 기국 당사국과 옵서버 소속국에 보고하도록 되어 있다.

### (3) 협약체결 이후 경과

중부베링해명태자원보존및관리협약 제1차 연례회의는 1996년 11월 13일~15일 동안 러시아의 수도 모스크바에서 개최하였다. 주요 의제로서 의사규칙의 채택, 과학기술위원회의 설립, 허용어획량의 설정, 1997년 상업적 시험조업 및 조사선의 시험조사, 동년 옵서버 훈련계획 등 허용어획량(AHL)을 제외한 다른 의제는 모두 채택되었다. 허용어획량에 관해서는 과학기술위원회의 알류산 해분 명태 추정 자원량을 검토하였으나 과학기술위원회 의장은 자원량 추정을 위한 자료의 부족을 설명하고 1995년 폴란드의 상업적 시험조업과 한국의 조사에서도 160만톤 미만임을 언급하였다. 미국대표는 1996년 AHL가 제로(0)이고 과학기술위원회도 자원량이 낮은 수준임을 지적하여 1997년 AHL는 제로(0)임을 제안했다. 이에 대하여 일본과 한국은 1997년 AHL 설정의 정당성을 언급하였으나 채택되지 않았다.

제1차 연례회의를 필두로 협약에 따라 당사국들은 매년 과학기술위원회와 연례회의를 순차적으로 개최하기로 하고 제2차는 미국(1997년) 제3차 일본(1998년) 제4차 연례회의 및 과학기술위원회는 1999년 11월 8일~12일까지 한국의 부산에서 개최되었다. 주요 의제로는 시험조사 및 상업적 시험조사의 결과 및 계획, 허용어획량(AHL) 및 국별할당량(INQ), 협약 제11조의 옵서버의 수 및 우선순위, 어획중량 결정방법, 어기 및 사용될 어획량 자료 등이었다. 폴란드는 1998년 및 1999년 상업적 시험조업을 행했으나 1999년 5월의

447) 농림수산식품부, 「중부베링해명태자원보존관리협약」, 제4차 연례회의 참가보고서, 7쪽.

동 조업 결과는 1998년과 유사하였고 단지 2마리의 명태가 어획되었음을 보고 했다. 1999년 9월 시험조업선은 R/V ACAMAR 및 R/V HOMAR호가 투입된 조사 결과는 중부베링해 동부 쪽에서 12일간 단 2마리가 어획되었다고 보고했다.<sup>448)</sup> 한국은 AHL 설정을 주장했으나, 연안국인 미국과 러시아의 반대로 합의에 도달하지 못했다. 그러나 조업중단이 계속되고 있는데 따른 조업국들의 반발과 조업재개를 위한 자원수준인 167만톤의 자원량은 과학적 자료에 근거한 것이 아니라 당사국의 합의에 의해 정해진 문제점들을 거론하여 AHL 설정을 167만톤 이하 하향 조정토록 요청했다.<sup>449)</sup>

2000년대 들어 한국은 AHL 및 INQ설정 제안서를 제출하여 2개의 Option이 있음을 상기시켜 Option 1에서는 AHL이 50,700톤, INQ는 8,450톤 Option 2에서는 이용율을 근거로 AHL 42,380~50,693톤, 각 당사국의 INQ는 7,063~8,449톤을 각각 제안했다. 한국은 한국의 제안서가 가장 좋은 방법은 아닐지라도 AHL설정의 시작임을 언급했다. 일본은 과학기술위원회의 알류산해분 명태자원량의 평가는 협약 제7조 1항에 따라 AHL가 설정되어야 하며 자원량이 167만톤 미만일지라도 협약 제7조 1항에 따라 당사국들은 AHL을 설정할 수 있다고 주장했다.<sup>450)</sup>

일본은 적은 양이라도 AHL를 설정토록 제안하여 27,000톤의 가입(1995년~1999년 평균)이 있을 때, 5,300톤 AHL, 104,000톤일 때 9,700톤의 AHL 설정을 제안하여 AHL수준은 현재의 자원량 수준에 지속적인 생산량을 유지할 수 있는 완전한 방법임을 설명했다. 한국의 AHL 설정 주장을 일본, 폴란드, 중국이 강력히 지지하였으나, 미국과 러시아는 자원회복이 되지 않고 있다는 점을 들어 AHL 설정에 반대하였다. 또한 각 회원국의 자원조사 노력에도 불구하고 알류산 해분과 베링공해의 명태자원의 절대적 자원량을 직접적으로 추정하여 평가하는 정보가 불충분하므로 최근 한국은 탐구 1호의 조사 결과 보고슬로프해역의 추정 자원량은 455,000톤으로 특정수역(518해구)에서 추정 자원량은 257,000톤, 미국은 270,000톤으로 조사되어 이 결과를 이용하여 간접적 평가 방법의 사용에 동의하였다.

또한 이행 및 관리문제 논의에서 옵서버 문제는 제11조 5(a)항에 따라 비기국 옵서버 1인을 승선 허용토록하고 국가명, 알파벳 순으로 옵서버 승선

448) 상계서, 22쪽.

449) 상계서, 24쪽.

배치를 제안하여 과학기술위원회에 보고토록 하였다. 어획 중량 결정방법은 미국은 여러 가지 방법이 있는 복잡한 문제인 만큼 가장 좋은 방법이 결정될 때까지 Scale과 Volumetrics (Bin과 Codend를 수정한 방법)을 합의 한바 있으나 한국, 일본, 중국은 1~5년간 두가지 방법을 시험적으로 사용하고 그 후 가장 좋은 방법을 채택하기로 합의 했다.<sup>451)</sup> 한편, 2000년 11월 6일~8일 중국 상해에서 개최된 제5차 회의에서 2001년의 포괄적 조사계획을 추가하여 의제로 채택하였다. 연안국인 미국과 러시아는 알류산 해분의 명태 자원량은 중부베링해 및 주변 수역의 과도한 어획, 자연자원의 감소, 환경의 변화, 생태학적 변화 등 모든 요인이 복합적으로 작용한 결과라고 주장하였으나 한국은 인접수역의 추가적인 보존 및 관리수단을 강조하면서 미국의 EEZ 내에서 2000년 한해에 147,000톤의 TAC의 증가를 지적했다.

또한 일본도 미국의 EEZ 내에서 100만톤을 초과하는 어업활동을 지적하고 적절한 관리조치의 필요성을 제기하여 미국과 러시아의 EEZ 내측 관리 현황에 대한 자료를 요구하였으나 미국은 인터넷을 통한 정보공유의 가능성을 언급하고 자국의 EEZ 내에서의 자원관리 노력을 강조하며 EEZ 내에서 조업이 중지되면 공해로 회유하는 명태의 어떠한 자료도 구할 수 없다는 것을 부가하여 설명했다.<sup>452)</sup> 그러나 러시아는 2000년과 2001년 자료를 제출하기로 약속했다. 미국은 협약수역 주변에서 명태자원 상태를 평가하기 위하여 2001년 포괄적인 조사계획을 제시하였으나 한국과 일본은 조사계획이 없음을 알리고 2002년 포괄적인 조사계획에 참여할 것을 제시하여 미국의 동의를 받았으므로 과학기술위원회는 2002년 포괄적인 조사 계획수립을 위하여 미국의 과학자(Dr. Neal Williamson)를 중심으로 각국의 작업반회의 담당자를 지명하였다.

2001년 9월 17일~21일 폴란드 그디니아에서 개최된 제6차 회의에서는 의제로서 모라토리엄의 효과분석과 허용어획량 설정문제, 시험조업 개선문제 등을 주장하였으나 연안국(미국, 소련)은 자원상태가 악화되어 AHL(Allowable Harvest Level)를 설정할 수 없다고 하는 반면, 조업국(한국, 일본, 중국, 폴란드)은 장기간의 모라토리엄은 자원회복에 아무런 영향을 주지 못한다고 지적하고 사회적, 경제적, 정치적 측면에서 상징적인 허용어획량(AHL)이

451) 상계서, 32쪽.

452) 상계서, 제5차 연례회의 참가보고서, 7쪽.

라도 설정해야 한다고 주장하였다. 그러나 조업국의 입장이 반영되지 못했다. 2002년 9월 16일~20일 제7차 러시아 모스크바 회의와 2003년 9월 15일~18일 미국 포틀랜드 제8차 회의에서도 추정 자원량이 1999년 64만톤, 2000년 45만톤, 2001년 35만톤, 2002년 38만톤을 어획한바 있으나 조업재개를 위한 167만톤에는 미달하므로 장기간의 모라토리엄이 자원 회복에 영향을 미치지 못하므로 현 수준에서 소량이라도 허용어획량을 정하여 조업재개를 실행할 것을 거듭 주장하였으나 관철되지 못함은 앞선 회기와 같다. 2004년 9월 7일~10일 일본 북해도 구시로에서 제9차 연례회의에서도 AHL설정 방법에는 여전히 합의가 이루어지지 않았다.<sup>453)</sup> 2005년 9월 6일~9일 부산에서 제10차 회의를 개최하였으나 시험조사선 4척으로 증강하는데 합의하는 것과 2006년 제11차 회의를 폴란드에서 개최기로 합의하고 모라토리엄은 계속되었다.

2007년 중국 북경에서 그리고 가장 최근인 지난 2009년 8월 31일부터 9월 1일까지 미국 포틀랜드에서 개최된 제14차 연례회의가 한국, 일본, 미국, 러시아, 폴란드 등 5개 회원국 정부대표 및 과학자 50여명이 참석한 가운데 열렸다. 동 회의에서 미국은 2009년도 자원조사 보고를 통해 보고슬로프수역을 조사한 결과, 알류산 해분에 있는 명태 자원량이 계속해서 감소하여 협약 수역 내 명태 자원량이 18만톤으로 추정되어 조업재개 수준에 훨씬 못 미치기 때문에 조업재개 및 허용어획량(AHL) 설정이 곤란하다는 입장을 표명하여 1993년 이후 계속되어 온 모라토리엄은 계속되었다.<sup>454)</sup>

특히 동 회의에서는 미국은 향후 회의를 원격회의(tele-conference)로 할 것을 제안하여 통과시켰다. 그로 인해 2010년에는 미국이 제15차 당사국회의를 첫 원격회의로 주최하기로 하였고, 2011년부터는 순차적으로 각국이 원격회의를 주최하기 합의하였다. 이상과 같이 제14차 연례회의에 이르기까지 조업국들과 연안국들 간의 조업재개를 둘러싼 치열한 논쟁은 아무런 성과없이 반복되어 왔다. 그동안의 연례회의를 통해 조업국들은 AHL 설정의 필요성을 매회 줄기차게 주장해 왔으나, 연안국들의 반대로 매번 합의에 이르지 못하였으며, 향후에는 과학자와 정부대표 간 대면회의마저도 원격회의로 대체되어 베링공해에서의 조업재개 가능성은 희망이 적어 보인다.<sup>455)</sup>

453) 농림수산식품부, 상계서, 제9차 연례회의 참가보고서, 8쪽.

454) 상계서, 제14차 연례회의 참가보고서, 보도자료, 2009. 09. 07. 1~2쪽.

455) 신용민, 전개논문, 100쪽.

#### (4) 향후 전망 및 대응방향

중부베링해의 Donut Hole은 전체 베링해 넓이(227만 4,020km<sup>2</sup>)의 약 10% 정도로 연안국인 미국과 러시아의 EEZs로 둘러 싸여있는 지역이다. 이 가운데 미국 EEZ수역인 동부 베링해는 수심이 200m 보다 낮은 대륙붕이 넓게 발달되어 있다.<sup>456)</sup> 1977년 연안국의 EFZ가 선포되기 이전 이 구역에서의 조업은 양호하였으나 EFZ 선포로 인하여 조업국은 작업상 애로를 느끼고 미국의 EFZ 내에 합작사업 또는 입어조업을 하게 되었다. 그러나 합작사업을 통하여 어업기술 및 어획물의 이용기술을 전수받은 미국은 자국의 자원전체를 자국화 할 목적으로 국내어업에 투자하면서 외국선박을 배제하기 시작하였다. 1980년대 중반부터 미국의 EEZ에 축출된 어선들은 동 어장에 모여 집중적으로 조업하게 되었다.

동 어장에서의 남획은 자국의 EEZ 내의 어장에 직접적인 피해를 가져온다고 굳게 믿고 있는 미국은 자국의 어업을 진흥시키기 위하여 이미 예정했던 2년간의 모라토리엄을 시행하도록 전격적으로 합의를 성사시켰다. 처음 2년간의 기간이 지나고 조업재개를 희망하였으나 협약 제7조 2항에 따른 허용어획량 결정 규정인 알류산 해분 명태 자원량이 167만톤의 기준점에 묶여 있기 때문에 기준점을 상회하지 못하면 조업을 할 수 없게 되어 있다. 이를 타개하기 위하여 1996년부터 협약이 규정한 연례회의를 매년 개최하면서 과학기술위원회의 보고서 제출과 시험조업을 하였으나 규정에 미달하여 AHL설정이 허용되지 않아 조업을 재개할 수 없게 되어 모라토리엄은 계속되었다. 이와 같이 협약수역 내 명태자원이 회복되지 못하는 이유를 조사하기 위해 미국은 1997년에 자국의 시험조사선 Miller Freeman호를 참가시켜 시험조업한 결과 보고슬로프 해역 추정량은 342,000톤에서 1998년 3월 보고슬로프해역 근처 남동 알류산해분에서 492,000톤으로 추정하였다.<sup>457)</sup>

러시아는 1996에 시험선 R/V Tinro호를 포함하는 4척의 선박과 1997년에 2척의 선박이 음향어탐을 실시한 결과 명태 추정량이 서부 베링해 500,000톤, 나바린해역 1,000,000톤으로 보고하였다. 일본은 Kaiyo Maru호에 의해 1998년 1월 4일~13일간의 중층트롤 시험조업을 하였으나 명태 성어

456) 김수암, 전개논문, 117쪽.

457) 농림수산식품부, 상계서, 제3차 연례회의 참가보고서, 3쪽.

어군 기록도 없고 조사기간 동안의 명태어획이 없었다. 폴랜드는 1998년~1999년 조사선 R/V Acamar호와 R/V Homar호를 투입하여 상업적 시험조업을 실시한 결과 1999년 5월은 1998년도의 조업결과와 유사하였으며, 단지 2마리의 명태가 어획되었다. 한국은 처음에는 Pusan 851호에 의하여 시험조업에 참가하였으나 1999년 5월~6월간은 새로운 시험선 R/V Tamgu No.1호에 의해 보고슬로프 해역과 중부베링해, 동부베링해의 대륙붕 일부해역에서 조사한 결과 명태의 상대 밀도가 가장 높은 곳은 대륙붕해역이었고 추정 총자원량은 416,700톤으로 보고되었다.<sup>458)</sup> 특히, 우리나라는 지난 1999년, 2000년, 2003년, 2006년, 그리고 2007년 등 모두 5차례에 걸쳐 시험조업을 실시하였으나 협약수역 내에서 각국의 AHL는 항시 제로(0)이었다. 또한 2007년 7월 26일부터 8월 14일까지 20일간 북양트롤어선 2척이 협약수역에서 상업적 시험조업을 실시하였으나 명태 2마리만 어획되었다.

이와 같이 연안국들의 자원조사와 더불어 우리나라를 비롯한 일본, 폴란드, 중국 등이 수차례에 걸쳐 협약수역 내에서 직접 명태자원조사를 실시하였으며 지난 2007년 3월 1일부터 3월 10일 사이에는 베링해 보고슬로프해역에서 미국 NOAA 알래스카수산연구소 시험조사선에 승선하여 우리나라와 미국, 중국 3개국 공동으로 명태자원조사를 실시하기도 하였다.<sup>459)</sup> 그러나 결과는 마찬가지였다. 이와 같이 자원회복이 되지 않는 이유 가운데 하나는 조업중지 이전 협약수역은 전혀 개발되지 않은 처녀어장 같은 상태에서 풍족한 어획고를 달성할 수 있었지만 연안국의 EEZ에 둘러싸인 고립된 공해어장에서 어족을 남획한 결과 자원량이 고갈되었고 연안국 수역 내에서조차 연간 100만톤이라는 과잉어획이 이루어져 자원 고갈을 가중시켰다. 또한 해저를 쓸고 다니는 저층트롤어업의 특수성으로 서식지 환경까지 파괴시켰다.

또 다른 하나는 해양환경의 변화로써 지구온난화는 해류의 흐름뿐만 아니라 해양 생태계에도 영향을 미쳐 최근 미국 측의 조사에 의하면 베링해의 저층평균 수온은 1982년부터 2008년간 평균 섭씨 2.42°이였으나, 2008년도 현재 섭씨 1.13°로 나타나 수온이 매우 낮은 상태로 명태자원의 회복에 매우 부정적 영향을 미치고 있는 것으로 추정된다. 이러한 냉수대의 존재는 프랭크톤의 발생을 억제하여 어족자원에 영향을 미치므로 조업재개 여부를 불투

458) 농림수산식품부, 상계서, 제4차 연례회의 참가보고서, 8쪽.

459) 신용민, 전계논문, 107쪽.

명하게 만드는 요인이 되었다. 더불어 당사국회의 조차도 제14차 회의를 끝으로 사실상 조업재개가 불가능한 상태에서 많은 비용과 시간이 소요되는 기존의 회의방식이 도움이 되지 않는다는데 체약국이 공감하여 직접대면 방식의 회의형식에서 화상회의 방식으로 대체되었다. 회의방식 변경을 주도한 미국과 러시아는 자원조사를 전담하여 그 결과를 가상회의 방식에 보고하는 것은 조업국들의 조업재개 압력을 쉽게 피해 갈 수 있기 때문으로 파악된다. 결국 현재까지의 자원상태와 그동안의 조사결과를 토대를 보더라도 협약수역 내의 명태조업 재개는 가까운 장래는 물론 중장기적으로도 불가능하다고 할 수 있다. 실제로 일본과 중국은 이러한 이유로 본 협약수역에서의 명태조업을 이미 포기한 상태이다.<sup>460)</sup>

향후 대응방안으로는 중부베링해명태자원보존관리협약 속에 명확한 과학적 근거가 없는 167만톤이라는 AHL 기준점의 설정과 알류산해분의 자원량 추정방식 문제 및 의결방식인 consensus 등에 대한 문제가 있어 다른 조업국들과 연계하여 최소 조업재개 수준만이라도 재설정을 관철시키는데 부단한 노력을 하여야 할 것이다. 또한 베링공해 명태계군에 대하여 5가지의 가설이 존재하지만,<sup>461)</sup> 대륙붕 근처의 여러 곳에서 산란장이 발견됨으로 보아 여러 계군으로 추측한다. 그러나 명태의 이동경로와 생화학적 연구 결과를 토대로 각 해역별 계군이 밀접하게 연관되어 있다는 학설도 배제할 수 없다고 본다. 베링공해 내에는 주된 산란장이 보이지 않고 치어도 발견되지 않기 때문에 연안국은 베링공해 내 독자적인 계군이 존재하지 않는다고 주장하며 베링공해의 명태는 미국과 러시아의 대륙붕계군이 일시적으로 계절에 따라 회유하는 과정에서 산란, 색이, 성장, 번식하는 것으로 알려져 있다고 본다.

따라서 협약수역 내의 명태자원은 베링해의 다른 수역의 자원보존관리 조치에 직·간접적으로 영향을 주고 받는다고 할 수 있다.<sup>462)</sup> 이렇게 베링공해 어장의 명태자원은 연안국의 EEZ와 공해어장은 상호작용을 하고 있다고 보는바, 장기간의 모라토리엄에도 불구하고 협약수역 내의 자원이 회복되지 못

460) 신용민, 상계논문, 110쪽.

461) 다섯가지 가설 ① 베링해 명태는 독립적인 계군임 ② 베링해분(베링공해 및 미국 EEZ, 러시아 EEZ의 깊은 바다) ③ 베링공해 명태는 베링해분에 있는 명태의 한 부분으로, 어릴 때는 대륙붕 근처에 살다가 성장한 후 베링공해로 돌아옴 ④ 베링해분의 명태는 북동 대륙사면에 있는 명태와 같은 계군으로 베링해 남동계군과 분리됨 ⑤ 베링해 전체는 하나의 계군으로 구성되어 있음, 베링해 명태의 계군연구는 앞으로 더욱 연구 발전되어야 함: 김수암, 전계논문, 123쪽.

462) 김수암, 상계논문.

하고 있는 이유는 해양환경 등의 영향과 더불어 연안국들의 과잉어획도 원인으로 들 수 있다고 강하게 추정하고 있다. 특히 미국의 협약수역에서 모라토리엄이 실시된 이후에도 매년 100만톤 이상을 어획하고 있다. 이러한 이유로 그동안 원양 조업국들이 여러 차례에 걸쳐 연안국들의 TAC 감축 등의 자원 보존관리조치 강화를 요구하였으나, 연안국의 주권적 관할 수역인 관계로 현실적으로 어려운 실정이다. 그러나 이러한 연안국들의 과잉어획으로 인해 협약수역의 자원회복이 영향을 받고 있는 이상, 유엔공해어업협정 제6조 예방적접근(precautionary approach)<sup>463)</sup>을 준용하여 보다 강력한 자원 보존관리조치와 부속서 2에 규정된 기준점의 변경수립을 재요구하여야 할 것이다. 유엔해양법협약 제63조 제2항의 규정과 유엔공해어업협정 제7조에 규정된 보존 관리조치의 일관성의 원칙(양립성의 원칙: compatibility)<sup>464)</sup>을 적용하여 그 동안 조업국들에게만 적용한 자원 보존관리 정책을 연안국들의 EEZ 내에서도 똑같이 적용되어야만 올바른 자원관리가 될 것을 강조하는 한편 조업국과 협력을 강화하고 자원조사 및 상업적 시험조사를 적극적으로 실시해야 할 것이다.

### 3. 북태평양해양과학기구(PICES)협약과 북태평양해양과학위원회

북태평양 해양연구를 위한 국제기구의 설립이 필요하다는 제안이 처음으로 제기된 것은 1973년 12월 캐나다 밴쿠버에서 개최된 FAO 관련회의(Technical Conference on Fishery Management and Development)인 바, 이에 관한 논의는 1970년대 중반까지는 체계적인 논의가 이루어지지 못하였으나<sup>465)</sup> 1978년 3월 미국 시애틀에서 미국과 캐나다의 해양과학자들이 모여 PICES의 목표와 기능에 대한 논의가 있었고, 그 동안 미국 워싱턴대학교의 해양연구소가 주축이 되어 여러 차례의 비공식모임이 있어 왔다.

463) 예방적접근법(precautionary approach)이란 어족의 상태에 대해 과학적으로 불확실성이 있을 때 어족을 보호하는 방향으로 행동을 취하는 것.

464) *Ibid.*, 일관성의 원칙(양립성의 원칙: compatibility)이란 연안국의 주권적권리인 자국의 EEZ내 해양생물자원 보존조치를 취할 수 있다고 하더라도 그러한 보존조치는 인접공해 내 보존조치와 양립성을 갖추어야 한다.

465) PICES, "History of PICES", in <http://picse.org>.

특히, 1986년 알래스카의 앵커리지에서 개최된 비공식회의에서 동 기구를 정부 간 기구의 형태로 설립하는 것에 의견이 모아졌으며, 그 후에도 미국, 캐나다, 일본, 구소련 및 중국의 해양과학자들 간에 수차례의 협의를 거쳐 1988년 11월 15~16일 캐나다의 시드니에서 상기 5개국 정부대표들이 모여 시드니 텍스트(Sidney Text)라 불리는 PICES 협약 초안을 작성하였다.

1990년 12월 12일 캐나다 오타와에서 PICES 협약의 최종보고서가 5개국 대표들에 의해 승인되었고, 1992년 3월 24일부로 협약이 발효되어 PICES가 정식으로 출범하게 되었다.<sup>466)</sup> 미국은 1991년 12월 6일에 비준하였으며, 캐나다는 1991년 10월 22일에, 일본은 1992년 1월 24일에 동 협약을 비준하였고. 중국은 1992년 8월 31일에, 러시아는 1994년 12월 16일에, 대한민국은 1995년 7월 30일에 각각 비준(조약 제1301호)하였다.<sup>467)</sup> 그 외 북태평양 연안국으로서는 대만과 북한이 미가입국으로 되어 있다.

본 협약은 북태평양과 북태평양의 작용, 생물자원 및 해양학적 특징에 관한 과학적 이해를 증진할 필요성을 인식하고, 북태평양의 광활함으로 인하여, 동 수역에 대한 과학적 이해를 상호 호혜의 차원에서 국제적인 과학정신을 통한 협력 증진을 용이하게 하기 위하여, 그리고 노력의 중복을 피하기 위하여 적절한 해양과학연구에 적용될 수 있는 유엔해양법협약의 원칙과 규칙에 근거하여 정부 간 기구로 설립되었다. 기구의 활동과 관련되는 수역은 특히 북위 30도 이북의 북태평양의 온난아 북극지역 및 인근해로 하며(이하 "관련 수역"이라 한다), 과학적인 사유로 인한 기구의 활동은 북태평양 내에서 남쪽으로 확대할 수 있게 하여 유동적이다.<sup>468)</sup>

또한 이 협약의 어느 조항이나 이 협약에 따라 행하여지는 해양과학 연구에 대한 관할권을 포함하여 체약당사국의 영해, 200해리 수역 또는 대륙붕에 대한 체약당사국의 국제법상의 주권, 주권적 권리 및 관할권, 체약 당사국이 자국의 연구계획을 운영한 권리, 체약 당사국의 양자 또는 다자간 국제협정과 같은 기구의 어떠한 활동도 기존 권리를 침해하거나 영향을 미치지 아니하며 체약당사국의 활동을 규제하는 권한을 기구에 부여하지 아니한다.<sup>469)</sup>

466) R. Ian Perry, Patricia Livingston and Alexander S. Bychkov, "PICES Science: The first ten years and a look to the future", *PICES Scientific Report*, No.22, 2002, p.4.

467) PICES, "History of PICES", in <http://picse.org>.

468) 북태평양해양과학기구(PICES)협약 전문, 제1조 및 제2조.

469) *Ibid.*, 제12조.

이 협약은 전문, 18개조로 구성되어 있으며 제13조에 열거된 회원국 중 3개국이 탈퇴 시 종료된다.<sup>470)</sup>

동 기구의 정식 명칭은 North Pacific Marine Science Organization이며 PICES로 약칭되고 있는바, 이는 Pacific-ICES(International Council for the Exploration of the Sea)를 의미한다. 이는 1902년에 설립되어 세계에서 가장 오래된 해양과학기구로 북대서양과 그 주변 해역을 주 대상으로 연구해 온 ICES에 북태평양(North Pacific)이란 합친 용어이다. PICES의 본부는 캐나다와의 본부협정(Headquarters Agreement, 15th December, 1993년 12월 15일 발효)에 의하여 빅토리아에 설치되어 있다.<sup>471)</sup>

북태평양해양과학기구는 해양에 관한 일반적인 지역적 차원의 연구기관이지만 그 일부분에는 해양생물자원에 관한 연구 분야가 있기 때문에 동북아의 어업질서와도 관련이 있다고 본다. 왜냐하면, 북태평양은 수산생물자원의 측면에서 가장 중요한 바다 중의 하나인데, 아시아 측 연근해는 역사적으로 오래된 어장으로 각국에 미치는 사회적, 경제적 영향이 컸으며, 미국 쪽 연안은 비교적 최근에 개발되긴 하였으나 엄청난 자원량 때문에 국제적인 관심이 나날이 고조되어 가고 있다. 단일 어종으로는 세계 최대의 생체량을 갖는 명태 자원(어획량이 매년 500~600백만 톤 정도로 추정)이 한국 근해로부터 대륙의 해안을 따라 북미에까지 분포하고 있으며, 대양에는 오징어, 연어, 다랑어 등의 어종이 풍부하게 있어서 수산업의 발전이 가속화되고 있다.<sup>472)</sup>

북태평양의 수산에 대한 논의는 주로 국가 간 어업협정에 의해 과학자들끼리 의견을 교환하고 연구 활동에 합의하거나, 혹은 국제기구들을 통하여 자원관리에 대한 토의 및 연구를 하여 왔다. 그 대표적인 것이 미국과 캐나다에 걸쳐 분포하는 넙치자원을 공동으로 조사하고 어획하자는 국제태평양 넙치위원회와 주로 연어에 초점을 맞추어 이해 당사국인 미국, 캐나다 및 일본이 공동 관리하고 규제하자는 국제북태평양수산위원회 등이 그것이다. 그러나 이와 같은 논의는 북태평양에서의 어업이 다국화 되고 어획되는 어종도 다양화됨에 따라, 기존의 국제수산기구들이 수산자원의 관리에 적합한 자료나 이론을 제시하지 못한다는 비판이 따르기 시작하였다.<sup>473)</sup> PICES는 현재

470) *Ibid.*, 제17조.

471) PICES, "History of PICES", in <http://picse.org>.

472) 김수암, "북태평양 해양 과학조사 기구(가칭: North Pacific Marine Science Organization : PICES)의 설립에 대한 최근의 동향에 대해서", 「해양정책연구」, 1990, 160쪽.

북대서양지역의 10개국이 가입되어 있는 비정치적 정부 간 국제과학기구로서 해양연구를 위한 각종 방법론의 개발을 비롯하여, 수산자원의 효율적 이용과 과학적 관리방법 제시 등 해양과학 발전에 주도적 역할을 해왔으며, 이러한 ICES의 기능과 역할을 모델로 하여 태평양에서 해양학적 연구 활동을 수행하고 있다.<sup>474)</sup>

기구의 활동과 관련되는 수역은 전술한바와 같이 특히 북위 30° 이북의 북태평양의 온난아 북극지역 및 인근해로 하며 과학적인 사유로 인한 기구의 활동은 북태평양 내에서 남쪽으로 확대할 수 있다.

### (1) 조직

PICES는 집행이사회(Governing Council: GC)를 비롯해 과학평의회(Science Board: SB), 재무행정위원회(Finance and Administration Committee: F&A), 기술위원회(Technical committee) 및 사무국(Secretariat)을 두고 있으며, 국제 GLOBEC(Global Ocean Ecosystem Dynamics)프로그램과 함께 "기후변화와 환경수용력(Climate Change and Carrying Capacity: CCCC)" 프로그램을 운영하고 있다.

위원회는 회원국의 대표로 이루어진 최고 의사결정기구로 협약 제5조 내지 제7조와 의사절차규칙 제3조 내지 제9조에 의거하여 설립되었다.<sup>475)</sup> 집행이사회는 PICES 의장을 위원장으로 하고, 각 회원국으로부터 지명(위임)된 2명씩의 대표를 포함하는 총 13명으로 구성되며, 기구의 모든 활동들을 총괄하는 최고 의사결정기관이다.

과학평의회는 기구의 모든 과학 활동 및 방향을 총괄하며, 4개의 분과위원회 즉, 생물해양학위원회(Biological Oceanography Committee: BIOC), 수산과학위원회(Fisheries Science Committee: FIS) 및 해양환경위원회(Marine Environmental Quality Committee: MEQ)로 구성되어 있으며, 각 분과위원회는 회원국으로부터 2~3명의 대표를 추천 받아 총회기간 중에 현안사항들을 논의하며, 워크숍과 심포지엄의 개최를 권고하기도 하고, 필요에 따라

473) 김수암, 상계논문, 160~161쪽.

474) 한국해양연구원, "해양 과학기술 분야 국제기구 대응전략 수립을 위한 Working Group 운영", 2003. 14쪽.

475) Organization Structure 2013-2014.

실무 작업반(Working Group; WG)을 수시로 구성하여 연구 활동을 추진한다. 과학평의회 회의에는 각 분과위원회 위원장, CCCC의장 등이 참석하여 PICES의 과학 활동 지침을 정한다.

자문단은 위원회의 승인으로 과학기술위원회의 활동이나 과학연구프로그램에 대하여 과학적 자문을 하는 것으로 과학이사회가 설치한 기관이 있다,<sup>476)</sup> 전문가그룹은 의사절차규칙 제13조, 제15조 및 제17조에 의해 설립되었는데, 해양생태에 대한 기후변화의 영향을 연구하는 부서(Section on Climate Change Effects on Marine Ecosystems; S-CCME), 해양에 대한 인문학적 연구를 하는 부서(Section on Human Dimensions of Marine Systems; S-HDM), 북태평양의 적조생태를 연구하는 부서(Section on Ecology of Harmful Algal Blooms in the North Pacific; S-HAB)와 해양의 탄소 및 기후를 연구하는 부서(Section on Carbon and Climate; S-CC)가 있다.

사무국<sup>477)</sup>은 사무총장(Executive Secretary) 및 사무차장과 약간 명의 사무원을 두고 PICES의 모든 행정업무와 홍보를 담당하고 PICES News-letter를 정기적으로 발간하며 매년 과학보고서(Scientific Report)와 연차보고서(Annual Report) 그리고 학술발표회 보고서(Peceedings)와 단행본 등을 발간 배포한다.

집행위원회는 그 자체의 활동에 관한 것을 직접 위원회에 보고하며, 위원회의 승인으로 하부기관을 설치할 수 있는데, 그 산하에는 재정·행정위원회(The Finance and Administration Committee; F&A), 과학이사회(The Science Board; SB)가 있다.

재정·행정위원회는 의사절차규칙 제19조에 의해 설립된 기관으로, PICES의 활동을 효율적으로 하기 위한 재정 및 행정에 관한 사항을 담당하고 이를

476) 과학이사회가 설치한 자문기관은 연안생태계에 대한 대기의 영향에 관한 자문위원단(Advisory Panel on Anthropogenic Influences on Coastal Ecosystems; AP-AICE. 2009년 10월 설치), 기후, 해양변이 및 생태에 관한 자문위원단(Advisory Panel on Climate, Oceanographic Variability and Ecosystems; AP-COVE. 2009년 10월에 설치), 해양의 상태·전망·예보 및 연동상태에 관한 자문위원단(Adisory Panel on Status, Outlooks, Forecasts, and Engagement; AP-SOFE. 2009년 10월에 설치), 동아시아와 경계를 이루는 해역에서의 연구에 관한 자문위원단(Advisory Panel for a CREAMS/PICES Program in East Asian Marginal Seas; AP-CREAMS. 활동기간은 2005년 10월~2014년), 바다 새 및 해양포유류에 관한 자문위원단(Advisory Panel on Marine Birds and Mammals; AP-MBM. 활동기간은 1999년 10월~2014년), 지속적인 플랑크톤 연구기록을 위한 자문위원단(Advisory Panel on Continuous Plankton Recorder Program; AP-CPR. 1998년 10월에 설치)이 있다.

477) 북태평양해양과학기구(PICES)협약, 제8조.

집행위원회에 보고하는 권능을 가진다. 과학이사회는 PICES의 연구 활동을 담당하는 기관으로, 의사절차규칙 제12조 내지 제17조에 의거하여 설립되었다. 재정·행정위원회는 기구의 예산, 회계감사 및 일반적인 행정 효율성에 관한 사항 그리고 집행이사회에서 요청하거나 그러한 것이 바람직하다고 생각되는 기타 문제를 총괄 검토하여 집행이사회에 보고한다. 재무행정위원회는 각 회원국으로부터 1명씩 추천된 위원들로 구성된다.

과학기술위원회는 위원회의 승인으로 과학이사회가 설립한 기관으로, 과학 및 기술적 사항을 담당하는 기관인데, 과학위원회와 기술위원회가 있다. 과학위원회는 북태평양에 있어서 다양한 분야 간의 수산과학 및 연구의 증진 및 협력을 위한 임무를 수행하는 기관으로, 수산자원에 대한 해양생물 및 생태계에 대한 연구를 포함하며, 수산자원의 유전자, 행동양식, 상호 연관관계, 서식분포, 계군, 성장주기 및 지원의 평가방법 등을 연구하며, 특히 수산자원에 대한 인문·사회적 및 기후변화의 연관성에 연구의 초점을 맞추고 있다.<sup>478)</sup>

기술위원회에서는 각 회원국에서 2명씩 선발된 대표들로 자료교환기술위원회(Technical Committee on Data Exchange; TCODE)를 구성하여 각국의 자료수집현황과 자료교환 및 관리 방법 등을 협의한다. 기술위원회는 PICES의 과학연구 활동에 필요한 기술적 문제를 책임지고 있는 기관으로, 그 산하에 정보교환 기술위원회와 모니터링 기술위원회가 있다.

모니터링 기술위원회(Technical Committee on Monitoring)는 협약수역에 대한 기초적인 모니터링 방법을 확인하고 모니터링 교육과 모니터링 능력을 배양하는 것을 목적으로 설립되었으며, 지구해양 옵서버를 포함한 북태평양 과학옵서버의 일부를 구성한다.<sup>479)</sup>

과학위원회는 PICES의 과학연구 활동에 대한 계획을 수립하고 연구방향을 설정하는 기능을 하는데, 그 산하에 해양생물위원회(Biological Oceanography Committee), 수산과학위원회(Fishery Science Committee), 해양환경위원회(Marine Environment Quality Committee) 및 해양물리 및 기후위원회(Physical Oceanography and Climate Committee)가 있다.

해양환경위원회(Marine Environmental Quality Committee; MEQ)는 북

478) PICES, "Science Committee", in <http://pices.org>.

479) MONITOR-Technical Committee on Monitorin.: <http://www.pices.int/members/committees/default.aspx>

태평양 해양환경의 다양한 학문분야에 대한 연구를 증진하기 위하여 설립된 기관으로, 해양환경에 영향을 주는 주요 인자에 대한 이해, 적조연구, 해양목장을 위한 환경조건, 비 토착 생물종 및 자원의 이동 연구 등을 행한다.<sup>480)</sup>

해양물리 및 기후과학위원회(Physical Oceanography and Climate Scientific Committee; The POC Committee)는 북태평양의 해양물리, 해양화학, 대기과학 및 다양한 분야의 학제 간 연구를 증진하고 협력하는 것을 목표로 설치되었다.<sup>481)</sup>

북태평양 적조생태연구부(The Section on Ecology of Harmful Algal Blooms in the North Pacific; S-HAB)는 2003년 10월에 회원국들에게 정보교환을 증진하기 위하여 PICES의 해양환경위원회(Marine Environmental Quality Committee)의 부서로서, 동부 및 서부 북태평양 적조의 특징, 차이점 및 변이 등을 연구하여 회원국들과 관련 유관기관들에게 과학정보를 제공하고 있다.<sup>482)</sup> 동 연구에 의하면, 한국 인근해역에는 300~400 정도의 수산생물종이 있으며 이 중에서 약 100종이 상업적 가치가 있는 생물종이 있는데, 1980년대 중반의 약 150만톤에서 1990년대에는 약 100만톤 정도로 수산자원이 서서히 감소되고 있으며, 동 기간 동안에 저서어류의 어획량은 감소되었고 유영어류의 어획량은 증가되었으며, 주요 어종들에 대한 과잉어획으로 인하여 수산물의 생산에 큰 위협이 되고 있다고 연구되었다. 특히 해양의 수온이 올라감에 따라 찬 바다에 사는 어류들은 점차 사라지고 있고 따뜻한 바다에 사는 어류들이 차츰 증가되는 추세를 나타낸다고 한다.<sup>483)</sup>

해양생물위원회(Biological Oceanography Committee)는 북태평양의 해양생물학의 다양한 학문분야에 대한 연구를 증진하기 위하여 설립된 기관으로, PICES 과학위원회의 주요 산하기관이다.<sup>484)</sup>

480) Marine Environmental Quality Committee.

<http://www.pices.int/members/committees/default.aspx>. 2015. 3. 30. 최종방문.

481) Physical Oceanography and Climate Scientific Committee.

<http://www.pices.int/members/committees/default.aspx>. 2015. 3. 30. 최종방문.

482) Trainer, V.L. and Yoshida, T.(Eds.), "2014. Proceedings of the Workshop on Economic Impacts of Harmful Algal Blooms on Fisheries and Aquaculture", *PICES Sci. Rep.*, No.47, p.1.

483) Richard J. Beamish, "Impacts of Climate and Climate Change on the Key Species", *PICES Scientific Report*(PICES Working Group on Climate Change, Shifts in Fish Production and Fisheries Management), No.35, 2008, p.xvi.

484) Biological Oceanography Committee.: <http://www.pices.int/members/committees/default.aspx>. : 2015. 3. 15. 최종방문.

수산과학위원회(Fishery Science Committee; FIS)는 북태평양의 수산과학 및 다양한 분야의 학제 간 연구를 증진하고 협력하는 것을 목표로 설치되었는데, 그 활동은 북태평양의 해양생물자원의 생물학적 및 생태학적 연구와 연차별, 어종별, 국가별 어획량 및 어획 가능량에 관한 연구, 어류의 분류, 유전자, 행동양식, 먹이사슬관계, 서식, 분포, 계군, 생존주기 및 자원평가방법 등을 포함하며, 수산자원의 생활변이에 대하여 인간적 요인과 기후적 요인 간의 상관관계에 관한 연구에 특히 중점이 주어진다.

그 동안에 수산과학위원회가 수행한 주요 연구는 다음과 같다.<sup>485)</sup>

첫째, 2002년 PICES의 첫 10년간의 과학연구와 미래(PICES Science: The first ten years and a look to the future, PICES Sci. Rep., No.22, 2002), 2006년 북태평양과 베링해의 생태학적 요인의 통합에 관한 PICES/NPRB의 공동 워크샵(Report of the PICES/NPRB Workshop on Integration of Ecological Indicators of the North Pacific with Emphasis on the Bering Sea, PICES Sci. Rep. No.33, 2006), 2006년 상업적 어류 및 갑각류의 어획량 예측에 영향을 미치는 기후의 예보에 관한 연구(Forecasting Climate Impacts on Future Production of Commercially Exploited Fish and Shellfish, PICES Sci. Rep. No.34, 2008), 2008년의 북태평양의 주요 어종에 대하여 기후 및 기후변화가 미치는 영향에 관한 연구(Impacts of Climate and Climate Change on the Key Species in the Fisheries in the North Pacific, PICES Sci. Rep. No.35, 2008), 2008년의 오희츠크해 및 인접 해역에 관한 4차 워크샵(Proceedings of the Fourth Workshop on the Okhotsk Sea and Adjacent Areas, PICES Sci. Rep. No.36, 2009),

둘째, 2009년의 생태계를 기초한 수산자원의 관리과학 및 북태평양에의 적용에 관한 연구(Report of Working Group 24 on Environmental Interactions of Marine Aquaculture, PICES PICES Sci. Rep. No.37, 2010).

셋째, 2013년의 해양양식의 환경적 영향인자에 관한 연구(Report of Working Group 24 on Environmental Interactions of Marine Aquaculture, PICES Sci. Rep. No.44, 2013)등이다.

---

485) Fishery Science Committee.: <http://www.pices.int/members/committees/fis.aspx>.: 2015. 3. 15. 최종방문.

작업반(Working Groups)은 위원회의 승인으로 과학위원회의 산하기관으로 설치되는데, 활동기간은 3년이 보통이다. 2014년 10월 현재 7개의 작업반이 있다.<sup>486)</sup>

연구반(Study Groups)은 위원회의 승인으로 1년 이내의 기간으로 설치된 위원회 또는 집행위원회에 의해 설치되며, PICES의 현안사항이 되는 과학적, 정치적, 재정적 문제에 대한 자문을 행하는 기관으로, 생물다양성 보존 연구반(Study Group on Biodiversity Conservation; SG-BC. 활동기간은 2014년 1월~12월), 사회생태환경제도에 관한 연구반(Study Group on Socio-Ecological-Environmental Systems; SG-SEES. 활동기간은 2014년 1월~12월), 북태평양의 과학연구협력에 관한 NPAFC-PICES 공동 연구반(Joint NPAFC-PICES Study Group on Scientific Cooperation in the North Pacific Ocean; SG-SC-NP. 활동기간은 2013년 6월~2014년 4월), 북태평양의 과학연구협력에 관한 PICES-NOWPAP 공동 연구반(Joint PICES-NOWPAP Study Group on Scientific Cooperation in the North Pacific Ocean, SG-SCOOP. 활동기간은 2014년 7월~2015년 가을)이 있다.<sup>487)</sup>

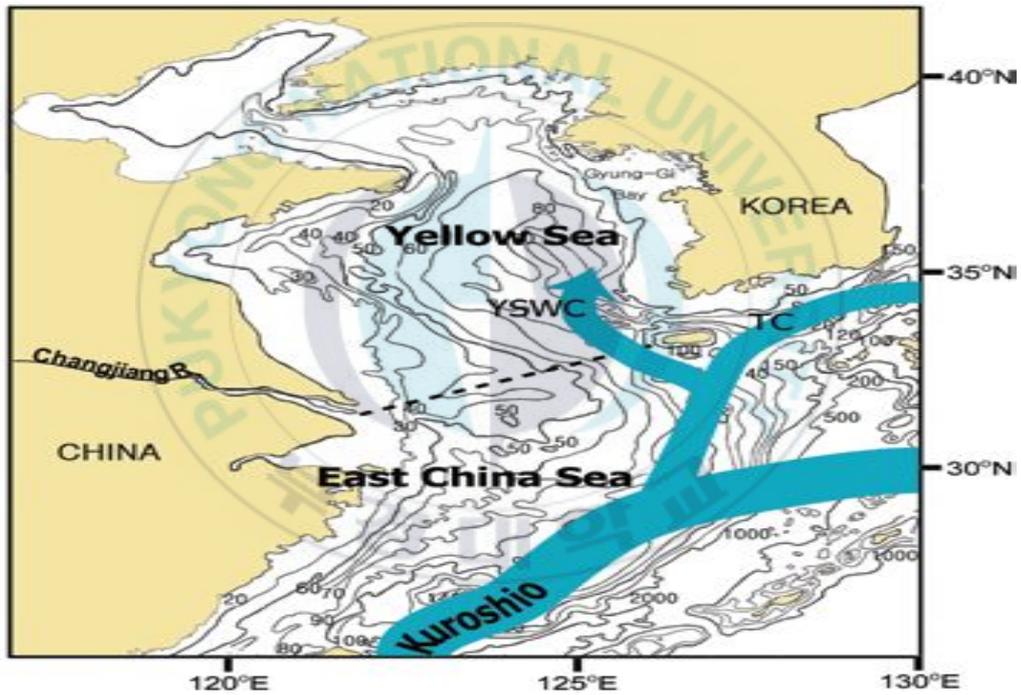
PICES는 북태평양 및 이에 영향을 미치는 해역의 해양환경 및 자연현상을 과학적으로 규명하고, 해양자원의 보전 및 합리적 이용을 도모하기 위하여 해양과학 연구 활동의 증진 및 조정, 해양환경, 기후변동, 생물자원과 생태계 및 이에 대한 인간 활동의 영향에 관한 과학적 지식의 증진, 그리고 이들에

486) 작업반은 해양오염 작업반(Working Group on Emerging Topics in Marine Pollution; WG-31. 활동기간은 2014년 1월~2016년), 북태평양 해양환경평가 작업반(Working Group on Assessment of Marine Environmental Quality of Radiation; WG-30. 활동기간은 2013년~2016년), 지역기후모델 작업반(Working Group on Regional Climate Modeling; WG-29. 활동기간은 2011년 10월~2015년), 해양생태계에 영향을 주는 다양한 인자를 규명하기 위한 생태지표를 개발하는 작업반(Working Group on Development of Ecosystem Indicators to Characterize Ecosystem Responses to Multiple Stressors; WG-28. 활동기간은 2011년 6월~2014년), 북태평양 기후변이와 변화를 연구하는 작업반(Working Group on North Pacific Climate Variability and Change; WG-27. 활동기간은 2011년 6월~2015년), 북태평양 해파리 번식의 원인과 결과를 연구하는 작업반(Working Group on Jellyfish Blooms around the North Pacific Rim: Causes and Consequences; WG-26. 활동기간은 2010년10월~2013년), 비토착생물종을 연구하는 작업반(Working Group on Non-indigenous Aquatic Species; WG-21. 활동기간은 2005년 10월~2012년)이 있다.: [http://www.pices.int/members/working\\_groups/default.aspx](http://www.pices.int/members/working_groups/default.aspx).: 2015, 3. 30. 최종방문.

487) NOWPAP: 북서태평양 해양 및 연안환경의 보전, 관리, 개발에 관한 실천계획(Action Plan for the Protection, Management and Development of the Marine and Coastal Environment of the Northwest Pacific Region)": [http://www.pices.int/members/study\\_groups/default.aspx](http://www.pices.int/members/study_groups/default.aspx).: 2015. 3. 30. 최종방문.

관한 과학적 자료의 수집과 교환을 촉진하는데 있다.<sup>488)</sup>

PICES 협약에 의하면 각 서명국은 북태평양의 해양학적 특성과 생물자원에 관한 과학적 이해를 증진시킬 필요성을 인식하고, 해역의 광역성으로 인해 상호 호혜적인 기초 위에서 국제공동협력을 통해서만 과학적 이해가 성취될 수 있음을 인정하고 있으며, 각 회원국 간의 노력의 중복을 피하고, 북태평양에서의 과학적 협력을 증진시킬 수 있는 적절한 국제기구가 필요하며, 동 기구의 활동은 반드시 해양과학 연구에 관련되는 국제해양법의 원칙과 규정에 근거하여 설립되어야 한다고 명시하고 있다.



<그림 7> 서해의 지리적 위치

자료: Sinjae Yoo, 『Marine Living Resources Yellow and East China Seas』  
(PICES Special Publication 4, 2012), p.364.

그리고 해양과학연구를 함에 있어서 체약당사국의 기존권리를 침해하지 않

488) 북태평양해양과학기구(PICES)협약, 제3조.

는다.<sup>489)</sup> 전문 18조로 구성된 PICES협약은 동 기구의 목적, 활동지역, 기구의 구조와 역할 등을 규정하고 있는데, PICES는 각 회원국들에게 국제공동연구를 권장하며, 연구의 방향을 제시해줌으로써 북태평양 연구에 획기적인 전환점을 마련하였다. PICES는 새로운 해양정보의 교환과 아이디어 발굴, 주요 문제점의 해결을 위한 협력체제 구축 등을 주도함으로써, 이미 세계 유수의 국제기구로 성장하고 있다. 매년 열리는 연차 총회와 워크숍, 심포지엄 등을 통하여 각국의 연구를 진작하고 국제화시키는데 큰 기여를 하고 있으며, 특히 북태평양 해양과학연구를 주도하는 국제포럼으로 자리를 굳혀, 연차 총회 참가자 수가 제1회(1992년 10월, 캐나다의 빅토리아) 80여명에서 제10회 (2002년 10월, 캐나다 빅토리아) 500여명으로 크게 증가하였다.

## (2) 연구 성과

현재까지 16개의 실무 작업반(WG)이 구성되어 북태평양 각 지역부속해(예; 동해, 오토츠크해, 베링해 등)를 비롯해 해류순환, 해양생물 및 생태학적 영향, 자료수집·관리, 기후변동과 생산력, 적조, 이산화탄소 순환 등에 관한 연구가 활발하게 진행되고 있으며 기후변화와 환경수용능력(CCCC Program)은 PICES가 가장 중점적으로 수행하고 있는 프로그램으로 국제 GLOBEC (Global Ocean Ecosystem Dynamics)과 공동으로 해양생태계 변동의 개념을 태평양 연구에 도입한 “기후변화와 환경수용능력 (Climate Change and Carrying Capacity: CCCC Program 또는 4Cs 프로그램)” 과제를 들 수 있으며, 이 프로그램은 기후나 물리적 현상의 변화가 해양생물의 생산력에 미치는 영향을 규명하는데 목표를 두고, 주로 해양어류의 생산력에 직결되는 해양 동식물 프랑크톤의 번식과 해양물리 현상과의 상관관계 및 그 기작을 밝히려는 연구를 수행한다.<sup>490)</sup>

489) 동 협약 제12조(기존 권리의 불침해) 1. 이 협약의 어느 조항이나 이 협약에 따라 행하여지는 기구의 어떠한 관동도 다음 사항을 침해하거나 영향을 미치지 아니한다. (가) 해양과학 연구에 대한 관할권을 포함하여 계약당사국의 영해, 200해리 수역 또는 대륙붕에 대한 계약당사국의 국제법상의 주권, 주권적 권리 및 관할권.(나) 계약 당사국이 자국의 연구계획을 운영한 권리. (다) 계약 당사국이 당사국인 여타의 양자 또는 다자간 국제협정. 2. 이 협약의 어느 조항도 계약당사국의 활동을 규제하는 권한을 기구에 부여하는 것으로 해석되지 아니한다.

489) [http://www.pices.int/members/scientific\\_programs/dis\\_sci\\_prog/cccc.aspx](http://www.pices.int/members/scientific_programs/dis_sci_prog/cccc.aspx).: 2015. 3. 30. 최중방문.

490) Sinjae Yoo, 「Marine Living Resources Yellow and East China Seas」, (PICES Special

황해 및 동중국해 해양생태계 연구에서 황해는 평균 수심이 약 44미터이고 전체 면적이 380,000km<sup>2</sup>인 반폐쇄해로서<sup>491)</sup>, 황해 및 동중국해에 대한 해양 생태계에 대한 조사·연구가 수행되었다. 황해의 수산자원에 대한 연구에 의하면 넙치류의 감소현상이 뚜렷하고 해파리의 번식이 크게 늘어나고 있다고 연구되었으며 최근에는 황해 연안의 하층토에 대한 조직검사로부터 부영양화가 진행되고 있어서 생태계의 변화가 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다. 해양의 표층수가 더워지는 현상은 1980년대 중반부터 시작되었는데, 이와 더불어 동물성 플랑크톤의 번식이 증가되고 있다. 다만, 이와 같은 현상이 서로 어떠한 연관관계나 상호작용을 하는지에 대하여는 아직 명확하지 않다.<sup>492)</sup>

베링해 해양생태계 연구는 2002년~2005년 사이의 한 여름철에 베링해 빙하 아래의 해양생태계를 조사, 연구한 프로그램이다.<sup>493)</sup> 베링해는 더운 여름에는 따뜻한 물 덩어리가 위로 솟구치며 저층의 기온도 올라가며 남동쪽의 대륙붕의 찬 바닷물의 규모는 아주 적어진다. 반면에, 추운 겨울에는 차가운 물 덩어리가 불규칙하게 기온이 오르내리며, 저층의 기온이 -1.7°C 정도의 거대한 물 덩어리를 이루며 상당히 오랜 동안 브리스톨 만이나 알래스카에 까지 확장하여 머무르는 특징을 지니고 있다. 최근에 베링해 동부 및 서부에서 태평양 대구, 북태평양 명태 등의 저서자원이 차츰 감소하고 있는 것으로 밝혀졌다.

오호츠크해 해양생태계 연구에서 오호츠크해도 저서자원이 차츰 감소하고 있고 30년 간 약 20%의 바다 빙하가 감소되고 특히 2009년 4월에 관측된 바다 빙하는 지난 50년 이래 가장 최소의 것으로 밝혀졌는데, 이와 같은 현상이 서로 어떠한 연관관계나 상호작용을 하는지에 대하여는 아직 불명하지는 않다.<sup>494)</sup> 2006년~2007년의 경우에 곱사연어(Pink salmon)의 어획량이 꾸준히 증가하여 180,000톤 정도에 이르며, 2009년에는 오호츠크 연안에서 어획되는 연어의 어획량이 275,000톤의 곱사연어를 포함하여 총 345,000톤

---

Publication 4, 2012), p.364.

491) Sinjae Yoo, *Ibid.*, p.362.

492) George L. Hunt, Jr., "Bering Sea" in McKinnell, S.M. and Dagg, M.J., 『*Marine Ecosystems of the North Pacific Ocean(2003-2008)*』, (PICES Special Publication 4, 2010), p.198.

493) Vladimir I. Radchenko, "Sea of Okhotsk" in McKinnell, S.M. and Dagg, M.J., 『*Marine Ecosystems of the North Pacific Ocean(2003-2008)*』 (PICES Special Publication 4, 2010), p.270.

에 이른다.

또한 태평양의 넙치자원을 연구하고 관리하기 위하여 태평양 넙치위원회는 캐나다에 의하여 1923년에 설립되었는데, 그 본부는 미국 워싱턴대학이다. 태평양 넙치는 알래스카 연안이나 캘리포니아 북부해역, 캐나다의 북동부 및 북서부 해역에 이르기까지 해수의 온도가 3~9°C인 바다에서 광범위하게 분포한다. 태평양 넙치의 평균수명은 약 8년이며, 어체의 길이가 2.7미터에 달하고 무게는 300kg에 이른다.

태평양 넙치는 산란 후 6~7개월을 얕은 바다에서 지내다가 성어가 되면 보다 깊은 바다로 나아가 대륙사면 끝단 가까이에서 서식하는 특징을 지니고 있다. 성어가 된 태평양 넙치는 알래스카 서부 해역과 베링해 북부 해역으로 이동하며 다시 산란을 위하여 회유하는데, 보통 2년~6년의 넙치가 이러한 이동을 하는 것으로 밝혀졌다.<sup>495)</sup> 태평양 넙치에 대한 상업적 조업은 1888년부터인데, 2000년대에 이르러 평균 어획량은 17,000톤에서 40,000톤 정도이다. 1995년 이래로 넙치의 어획은 개별양도가능할당량제도(ITQ)에 의해 관리된다.<sup>496)</sup>

#### 4. 북태평양공해수산자원의보존및관리에관한협약(NPFC)과 북태평양수산위원회(NPFC: North Pacific Fisheries Commission)

북태평양수산기구(NPFC)의 설립이 논의되기 시작한 것은 2000년대에 들어서 인 바, 연안국들인 대한민국, 미국, 일본 및 러시아 4개국이 가능한 최선의 과학적 지식을 바탕으로 북태평양의 해양생태계를 보호하는 것의 중요성에 합의하고, 2006년 4월 13일에 북태평양 공해의 저서 수산자원을 적정하게 관리하기 위한 비공식회의를 일본 동경에서 개최하였다. 이 회의에서 참가국들은 '2004 UNGA Resolution 59/25'의 제66조 내지 제71조와 '2005 UNGA Resolution 60/31'의 제69조 내지 제74조에서 규정하는 수산자원의 관리기준을 충족하기 위한 대화를 지속하기로 약속하였다.

495) Steven Hare, "Pacific Halibut" in 『*Marine Ecosystems of the North Pacific Ocean* (2003-2008)』 (PICES Special Publication 4, 2010), p.22.

496) Steven Hare, *Ibid.*, p.223.

북태평양 공해에서의 “저층트롤”을 관리하기 위한 새로운 체제를 설립하기 위한 최초의 다자간 공식회의가 2006년 8월 22일부터 24일까지 일본 동경에서 개최되었다. 이 회의에서는 북태평양 공해와 자국의 EEZ에서 큰 영향을 미치는 동일한 수산자원을 지니고 있는 국가들인 대한민국, 미국(특히, 미국은 이미 1978년부터 1984년까지 “한콘 해저산” 인근 해역에서 타국의 트롤조업에 대한 허가제도를 실시하고 있다.), 일본 및 러시아가 참가하여 북태평양 공해에서의 “저층트롤”을 관리하기 위한 새로운 체제를 설립하는 것이 중요하다는 것을 인정하였다.<sup>497)</sup>

2007년 1월 31일~2월 2일에 대한민국 부산에서 제2차 회의가 개최되어 ‘2006 UNGA Resolution 61/105’의 제85조에서 요구하는 수산자원을 관리하기 위한 임시조치를 채택하였다. 또한, 참가국들은 새로운 수산관리체제는 국제법, 유엔해양법협약 및 1995년 공해어업협정 및 관련 관리수단에서 규정하는 원칙들을 준수하여야 하며 현존하는 지역수산기구에서 정하는 최선의 관리방법을 수립하여야 한다는 것에 동의하였다.<sup>498)</sup>

2007년 10월 24일~26일에 미국 하와이 호놀룰루에서 제3차가 회의가 개최되었는데, 참가국들은 제2차 회의에 채택된 임시조치들의 이행에 관한 문제들을 보고, 검토하였으며 이를 보완하기로 하고 협약 초안을 논의하였다.<sup>499)</sup>

2008년 6월 14일~16일에 러시아 블라디보스톡에서 제4차가 회의가 개최되었는데, 참가국들은 제2차 회의에 채택된 임시조치를 새로이 보완하였으며, ‘2006 UNGA Resolution 61/105’에서 모든 조업활동이 과학적 기준에 의하여 어떠한 영향을 미치는가를 평가하는 등의 수산자원관리방법을 수립하기 위하여 필요한 것이 무엇인가를 논의하였다.<sup>500)</sup>

2008년 10월 17일~18일에 일본 동경에서 제5차가 회의가 개최되었는데, 참가국들은 다음과 같은 사항을 채택하였다.<sup>501)</sup>

첫째, 저층트롤어업이 저서자원에 미치는 영향을 평가하기 위한 기준안.

---

497) *Record of the First Inter-governmental Meeting on Establishment of New Mechanism for Management of High Seas Bottom Trawling in the North Western Pacific Ocean*, Tokyo, Japan, 22~24 August 2006.

498) *Record of the Second*, Busan, Republic of Korea, 31 January~2 February 2007.

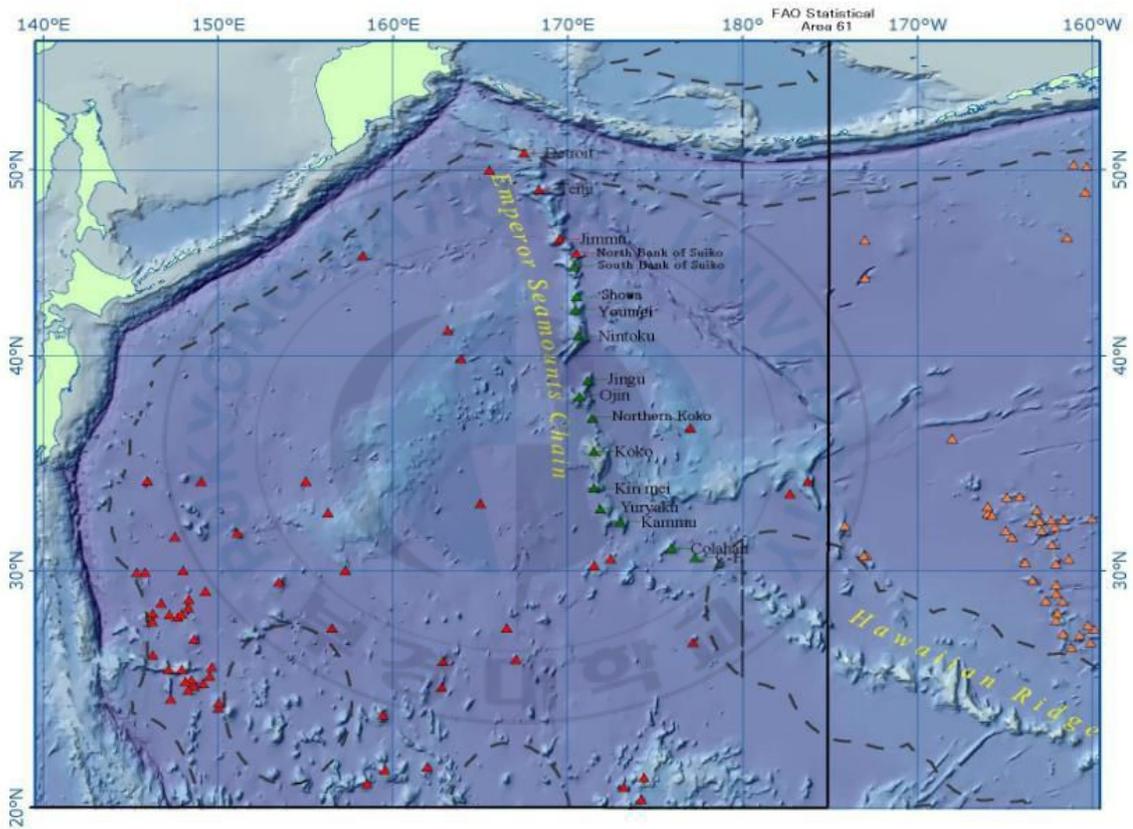
499) *Record of the Third*, Honolulu, Hawaii, United States of America, 24~26 October 2007.

500) *Record of the Fourth*, Vladivostok, Russian Federation, 14~16 May 2008.

501) *Record of the Fifth*, Tokyo, Japan, 17~18 October, 2008.

둘째, 엠퍼러해저산(the Emperor Sea mounts)과 북부 하와이 해저산맥(Northern Hawaiian Ridge area) 해역의 산호초에 대한 연구.

셋째, 연차 과학옵서버 보고서에 수록된 정보의 수집 및 발간형태 등을 포함한 과학옵서버 프로그램의 기준 참가국들은 앞으로 필요한 경우에 협약수역의 지리적 범위를 넓히거나 관리대상어족들을 추가하기로 합의하였다.



<그림 8> Major Bottom Fishing Ground in the North Pacific  
Fished seamounts(green part), Unfished seamounts(red part)  
(Hitoshi Honda Representative of the NPFC)

2009년 2월 18일~20일에 대한민국 부산에서 제6차가 회의가 개최되어 임시조치의 협력 및 이행에 관한 “예비협정서(Exploratory Fishery Protocol)”를 채택하였고 이 회의에 처음으로 참가한 캐나다는 제1차 협약초안을

제출하였다.<sup>502)</sup>

2009년 8월 5일~7일에 미국 벨레뷰에서 제7차 회의가 개최되어 북태평양 공해 전체에 임시조치를 적용하는 문제를 논의하였는데 합의에는 이르지 못하였으며, 처음으로 참가한 대만이 협약초안을 계속 검토하기로 하였다.<sup>503)</sup>

2010년 1월 20일~22일에 대한민국 제주에서 제8차 회의가 개최되어 참가국들은 차기 회의에서 북동태평양의 수산관리에 관한 임시조치를 논의하는 것, 그러한 조치는 현재 북태평양에 적용되는 임시조치와 구분할 필요는 없다는 것과 그러한 임시조치가 채택되기 이전이라도 일정한 예비적 조치를 적용하기로 하는 것에 합의하였다. 특히, 참가국들은 북태평양 공해에서 조업하는 저층트롤어선으로부터의 과학정보의 수집, 북동태평양 공해에서의 저층트롤어업의 어획노력을 제한하는 것에 합의하였다. 이 회의에서는 중국과 파로에 아일랜드(the Faroe Islands)가 처음으로 참가하였으며, 미국의 Mr. David Bolton을 협약초안을 협의하는 의장으로 임명하였다.<sup>504)</sup>

2010년 9월 5일~9일에 러시아 유즈노-사할린스크에서 제9차 회의가 개최되어, 대한민국, 일본 및 러시아가 엠퍼러 해저산(the Emperor Seamounts)에서의 저층트롤어업에 대한 임시조치의 이행에 관한 검토 안을 제출하였다. 이 회의에서 미국은 북동태평양에서의 새로운 임시조치 안을 제출하여 참가국들이 이를 검토하였다.<sup>505)</sup>

2011년 2월 27일~3월 4일에 캐나다 밴쿠버에서 제10차 회의가 개최되어 참가국들은 영어본의 협약초안에 대한 실질적인 협의안을 도출하였으며, 협약의 명칭을 「북태평양 공해수산자원의 보존 및 관리에 관한 협약(Convention on the Conservation and Management of High Seas Fisheries Resources in the North Pacific Ocean)」으로 명명하여 2012년 2월 24일에 채택되었다. 협약은 전문포함 31개조와 부속서로 되어 있으며 협약이 발효된 후 제1차 정기회의가 개최되기 이전에 의사절차규칙과 다른 기초적인 규칙들을 채택하기 위한 준비회의를 열기로 하였다.<sup>506)</sup> 이와 같이 상기한 협

502) *Record of the Sixth*, Busan, Korea, 18~20 February, 2009.

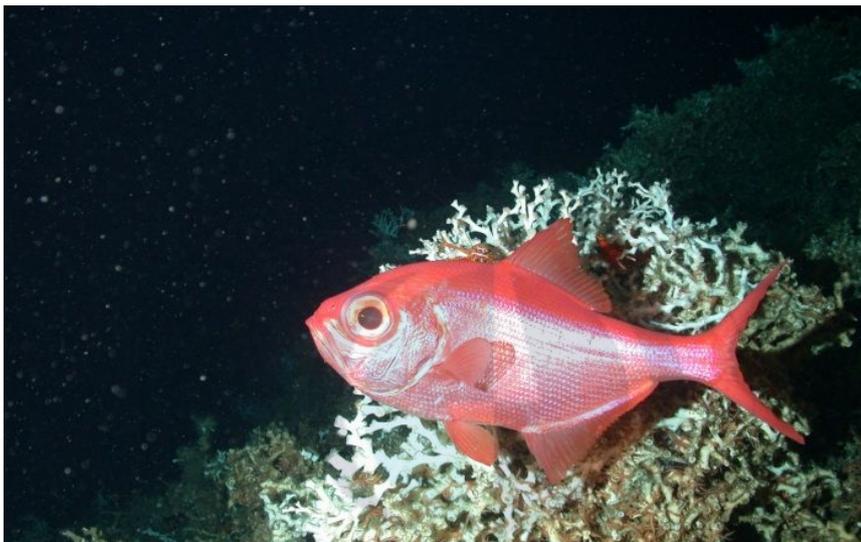
503) *Record of the 7th*, Bellevue, Washington, U.S.A., 5~7 August 2009.

504) *Record of the 8th*, Jeju, Korea, 20~22 January 2010.

505) *Record of the 9th*, Yuzhno-Sakhalinsk, Russia, 5~9 September 2010.

506) *Record of the 10th*, Vancouver, British Columbia, Canada, 27 February-4 March 2011.: 2006년부터 협약 설립을 위한 논의를 미국, 일본이 주도, 협약 채택 : 2011. 4(제10차 정부 간 회의), 회의 개최 : 년 3회(총회, 과학위원회 등), 협약 기탁국 : 한국, 준비회의 : 제1차(2011.8/한

약 제5조에 의하여 북태평양의 저층 해양생태계 보호와 어업관리를 위한 국제기구인 북태평양수산물기구(NPFC)는 북태평양 공해에서의 “저층트롤어업”을 규제, 관리하기 위하여 설립된 국제수산물기구이다. 북태평양수산물위원회(NPFC)는 협약수역에서의 수산자원을 장기적으로 보존하고 지속가능하게 이용하며 동 해역의 해양생태계를 보호하기 위하여 설립되었으며 회원국은 대한민국, 미국, 캐나다, 일본, 중국, 러시아, 대만 등 7개국이다.<sup>507)</sup>



< 그림 9 > Splendid alfonsin

협약수역은 배링해와 단일국가의 EEZ해역으로 둘러싸인 공해를 제외한 북위 20° 이북의 북태평양의 공해로.<sup>508)</sup> 협약수역에서 어획되는 모든 어종에서

국), 제2차(2012.2/일본), 제3차(2012.8/미국), 제4차(2013.3/중국), 제5차(2013.9.9~13/대만), 북태평양수산물위원회는 4개 회원국이 협약을 비준하게 되면 정식 출범하게 되는데, 이번 9~13일 대만에서 개최된 제5차 준비회의에서 일본에 사무국을 설립키로 함에 따라, 회원국들이 협약비준을 본격적으로 추진할 것으로 보이며, 정식 출범 시기는 2015년 중으로 예상되고 있다.: blog.naver.com charminghur/60200036537, 2015.3.21. 최종방문.

507) Regional Fishery Bodies Summary Descriptions -North Pacific Fisheries Commission (NPFC)- in <http://fao.org>.

508) 다음과 같은 선으로 이어진 해역이다. 20° 00' 00"N, 180° 00' 00"E/W, 10° 00' 00"N, 180° 00' 00"E/W, 10° 00' 00"N, 140° 00' 00"W, 20° 00' 00"N, 140° 00' 00"W와 멕시코의 어업관할해역의 동쪽으로 이어진 선이다.; Regional Fishery Bodies Summary Descriptions

참치, 연어, 명태를 제외한 연체류, 갑각류, 해양포유류, 파충류, 바다 새 및 기타 해양생물자원을 대상으로 한다.<sup>509)</sup>

협약수역에서 어획되는 가장 중요한 어종은 Splendid alfonsin과 North Pacific armorhead인데, Splendid alfonsin은 비교적 온난한 해역의 25미터~1,300미터 수심에서 서식하며 북동태평양을 제외한 광범위한 해역에 분포하고 있는 어류로서, 생존주기는 약 20년이고 3~4년이 되면 성어가 된다. North Pacific armorhead는 온난한 아북극해역의 800미터 수심에서 서식하며 생존주기는 약 7~11년이고 2~3년이 되면 성어가 된다.<sup>510)</sup>

연구 활동으로는



<그림 10> North Pacific armorhead

### (1) 과학작업반(Scientific Working Group: SWG)

---

-North Pacific Fisheries Commission(NPFC)- in <http://fao.org>.

509) Regional Fishery Bodies Summary Descriptions -North Pacific Fisheries Commission (NPFC)- in <http://fao.org>.

510) Report on Identification of Vulnerable Marine Ecosystems in the Emperor Seamount and Northern Hawaiian Ridge in the Northwest Pacific Ocean and Assessment of Impacts Caused by Bottom Fishing Activities on such Vulnerable Marine Ecosystems or Marine Species as well as Conservation and Management Measures to Prevent Significant Adverse Impacts(Bottom Trawl) Fisheries Agency of Japan, December, 2008, pp.2~3.

북태평양수산위원회(NPFC) 과학작업반(Scientific Working Group: SWG) 제1차 회의가 제2차 정부 간 회의 이전인 2007년 1월 29일~30일에 개최되었는데, “The Terms of Reference (TOR)”와 앞으로의 활동계획의 개발 및 가능성 등이 논의되었고 “The Terms of Reference (TOR)”는 제2차 정부 간 회의에서 채택되었다.<sup>511)</sup>

제2차 회의가 제3차 정부 간 회의 이전인 2007년 10월 22일~23일에 개최되었는데, “자료수집 및 공유절차에 관한 의정서”를 논의하여 제3차 정부 간 회의에서 채택되었으며, “splendid alfoncin”에 대한 자원평가보고서 및 최근의 연구결과에 대한 발표가 있었다. 또한, 임시조치에 의거하여 북태평양 저서어류의 인식자료를 정하기 위하여 각국은 2002년~2006년 동안 자국어선의 척수, 어구, 어선의 규모, 조업날짜, 어종별 어획량 및 조업해역 등에 대한 연차자료를 제출하였다.

제3차 회의가 제4차 정부 간 회의 이전인 2008년 5월 13일~14일에 개최하여 저층조업으로 영향을 받는 북서태평양 공해의 주요 어종(splendid alfoncin, 북태평양 armorhead)의 자원평가와 북서태평양 공해의 주요 어종에 영향을 받는 관련 어종 및 의존 어종의 자원평가 및 VMEs의 확인, 저층조업활동이 SAI(significant adverse impacts) on VMEs(vulnerable marine ecosystems)를 가지는지에 대한 평가를 논의하였으며 이들 사항에 대하여는 그 결과를 차기 회의에서 우선적으로 논의하기로 하였다.

제4차 회의가 제5차 정부 간 회의 이전인 2008년 10월 14일~16일에 개최되었는데, 저층조업이 VMEs과 해양생물자원에 주는 영향요인에 대한 논의를 하여 저층조업이 VMEs과 해양생물자원에 주는 영향요인을 평가하고 취약한 해양생태계를 확인하기 위한 기준안과 ES-NHR(Emperor Seamount-North Hawaiian Ridge)의 산호초 연구 및 연차 과학옵서버 보고서에 수록하기 위한 과학옵서버 정보의 수집 및 형태를 포함한 과학옵서버 프로그램을 채택하였다.

제5차 회의가 2008년 12월 2일~5일에 개최되었는데, 회원국이 행한 VMEs에 대한 평가와 저층조업활동이 SAI이나 VMEs를 초래하는 경우에 저층조업활동을 중지하는 것 등이다.

제6차 회의가 제6차 정부 간 회의 이전인 2009년 2월 16일~17일에 개최

---

511) [http://nwpbfo.nomaki.jp/Meeting\\_SWG.html](http://nwpbfo.nomaki.jp/Meeting_SWG.html). 2015. 2. 20. 최종방문.

되었는데, 수산의정서 준비서가 제6차 정부 간 회의에 제출되었다. 이 회의에서는 VME 의정서가 논의되었으나 합의되지 못하였다.

제7차 회의가 제7차 정부 간 회의 이전인 2009년 8월 3일~4일에 개최되었는데, Armorhead의 자원평가에 관한 이용가능한 적절한 정보를 검토하기 위하여 제8차 이전에 워크숍을 개최하기로 하였다.<sup>512)</sup>



<그림 11> 북태평양수산위원회(NPFC)의 협약수역도

Vanuatu Maritime Services Limited제공

([http://www.searoadvmsl.com/front/phtml/sub04\\_03.php](http://www.searoadvmsl.com/front/phtml/sub04_03.php), 2015.1.13)

제8차 회의가 2010년 1월 19일에 개최되었는데, 참가국들은 VME 의정서가 중요하다는 것에 인식을 같이 하였으나 보다 많은 정보자료가 확보될 때까지 연기하기로 합의하였다. 자원평가에 관한 워크숍이 2010년 1월 17일 ~ 18일에 개최되어 Armorhead의 자원평가를 위한 소규모의 임시작업반을 설

512) [http://nwpbfo.nomaki.jp/Meeting\\_SWG.html](http://nwpbfo.nomaki.jp/Meeting_SWG.html), 2015. 2, 20. 최종방문.

립하기로 하였다.

제9차 회의가 2010년 9월 4일에 개최되었는데, 참가국들은 북동태평양에서의 현재 및 과거의 조업자료에 관한 정보를 교환하였으며, 제8차 회의에서 제안된 임시작업반을 설립하는 것 대신에 VMEs through SWG 의정서를 만드는 것에 합의하였다.<sup>513)</sup>

## (2) 시험조업

북태평양 공해에서의 저층트롤어업의 역사를 보면 다음과 같다.<sup>514)</sup> 러시아가 1967년 및 1969년에 엠퍼러 해저산(the Emperor Seamounts)에서 상업적인 조업을 한 바 있으며, 일본 저층트롤어선이 밀워키 해저산(the Milwaukee Seamounts) 인근 해역에서 시험 조업을 한 적이 있다.

미국은 1978년부터 1984년까지 “햐콘 해저산” 인근 해역에서 타국의 트롤 조업에 대한 허가제도를 실시한 바 있으며, 1993년~1995년에 저서자원이 회복될 때까지 “햐콘 해저산” 인근 해역에서 트롤조업을 금지하고 연승조업만 인정하기로 하였다. 대한민국, 미국, 일본 및 러시아 선박들이 동 해역에서의 수산자원에 대한 정보를 수집하기 위하여 시험 조사를 광범위하게 수행하였는데, 그 결과는 다음과 같다. 일본은 2006년에 5척의 유자망어선들과 1척의 트롤어선 동 해역에서 시험조업을 하였는데, 수심 350~950미터의 저층해역에서 Alfonsin 375톤, Oreo 288톤을 어획하였고 수심 265~980미터의 저층해역에서 Alfonsin 3,656톤, Oreo 1,488톤을 어획하였다. 대한민국은 2004년에 3척의 어선들과 1척의 시험조사선, 1척의 저층트롤어선 및 1척의 저층연승어선이 동 해역에서 시험조업을 하였는데, Alfonsin 289톤, Armorhead 86톤을 어획하였다. 러시아는 1969년에 상업적 조업을 하기 시작하였으며 1960년대 중반부터 시험조업을 하였는데, 이 기간 동안에 Armorhead의 생태에 관한 광범위한 과학자료를 수집한 바 있으며, 미국의 경우에는 동 해역에서 상업적 조업을 한 바가 없다.<sup>515)</sup>

513) [http://nwpbfo.nomaki.jp/Meeting\\_SWG.html](http://nwpbfo.nomaki.jp/Meeting_SWG.html), 2015. 2. 20. 최종방문.

514) NPFC, “Fisheries”, in [www.npfa.org](http://www.npfa.org).

515) *Ibid.*

### (3) 임시 조치(Interim measures)

UNGA Resolution 61/105의 제85조는 각국들로 하여금 지역적 국제수산기구 참여하도록 하고, 동 규정에 근거하여 저층조업을 규제하기 위한 국제수산기구를 늦어도 2007년 12월 31일까지 설립토록 하고 있다.

이에 따라, 대한민국, 미국, 일본 및 러시아는 UNGA Resolution 61/105의 제83조에 의거한 임시조치를 2007년 1월 31일~2월 2일에 대한민국 부산에서 개최된 제2차 정부 간 회의에서 채택하였다.<sup>516)</sup>

이러한 임시조치는 주요 해역에서의 임시조치 이행을 명확하게 증진시키기 위하여 2007년 10월 24일~26일 미국 하와이 호놀룰루에서 개최된 제3차 정부 간 회의에서 한층 강화되었는데, 그 내용은 다음과 같다.

첫째, FAO 통계수역 61해역의 공해해역을 대상으로 하며, 둘째, 공해에서 조업하는 저층어업을 관리대상으로 하며, 셋째, 관리수단은, 현재의 어획노력을 감소하고, 협약수역 특히 북위 45° 해역에 새로운 저층어업을 허용하지 않으며, 해양생물자원이나 VMEs는 과학적 지식에 근거한 기준을 설정, 시행하며, 넷째, 조업선박이 산호초를 만나는 경우에 그 지점에서 저층조업을 중지하고 5마일 이상 이동하여 조업한다. 대한민국은 국가의 허가에 의하여 저층어업어선을 제한하는데, 각 저층어업선박은 국가가 관리할 수 있도록 선박감시체제(Vessel Monitoring System)를 갖추고 있으며, 과학읍서버를 승선하는 제도를 고려중에 있다.

일본도 허가에 의하여 저층어업어선을 제한하는데, 각 저층어업 선박은 국가가 관리할 수 있도록 선박감시체제(Vessel Monitoring System)를 갖추고 있으며, 저층조업 선박이 북위 45° 인근 해역에서 조업하지 않도록 하고, 어선원들이 산호초 보호에 관한 임시조치를 준수하도록 지도하고 있다. 일본은 VMEs를 확인하기 위한 다양한 과학자료와 저층조업이 VMEs에 미치는 영향 등에 관한 여러 다양한 연구를 수행하고 있다. 러시아는 협약수역에서의 저층조업을 규제하기 위한 법제도를 개발 중에 있으며, 미국은 협약수역에서 저층조업을 행한 실적이 없다.<sup>517)</sup>

516) NPFC, "Interim measures", in [www.npfa.org](http://www.npfa.org).

517) <http://nwpbfo.nomaki.jp/Interim-measures.html>: 2015. 2. 21. 최종방문.

## 제2절 지역수산기구의 공해생물자원의 보존 관리권 강화

공해어업에 대한 관리체제는 1982년 UN해양법협약에서 배타적경제수역의 등장으로 공해와 연안국간의 또는 인접국간의 경계왕래성 또는 고도회유성 어족에 대한 관리문제가 핵심사항으로 떠올랐다. 유엔해양법협약 제7부 제2절 공해 생물자원의 보존과 관리에서 공해어업권(제116조)을 기초로 한다. 동 조항은 공해에서 모든 국가들의 자유로운 어업활동을 보장하고 있다. 그러나 이러한 “공해어업권”은 무제한적 권리가 아니라 ① 자국의 조약상의 의무 ② 특히 제63조 2항과 제64조부터 제67조까지에 규정된 연안국의 권리. 의무 및 이익 ③ 이 절의 규정(117~120조) 등 일정한 경우 제한을 받을 수 있다고 되어 있다. 결국 이러한 제한에 따라 경계왕래성 및 고도회유성어족 관리를 위하여 연안국과 조업국과의 협력을 규정하는 제63조와 제64조는 관련국들이 직접 또는 적절한 소지역기구나 지역기구를 통하여 또는 지역기구가 없는 지역은 지역기구를 만들어서 어족자원의 보존과 관리에 협력하여야 하는 의무를 부과하였다.

그러나 구체적인 세부 집행사항이 결여되어 있어 해양법협약만으로는 공해어업의 관리가 어렵게 되자. 지역수산기구뿐만 아니라 유엔 차원에서도 관련 협약을 수립 또는 개정하여 해당 어족에 대한 관리를 강화하였다. 이러한 노력은 1995년 유엔공해어업협정(UNFSA)의 채택으로 구체화되었다. 동 협정은 다랑어와 같은 고도회유성어족을 관리하기 위하여 지역수산기구의 설립을 권장하고 구체적인 준수 사항을 세분화하였다. 또한 동 협정은 기국주의 위주의 자원관리정책을 지역수산기구 중심으로 전환시키는 승선검색 절차 등을 도입하였다.<sup>518)</sup> 그리고 소지역적, 지역적 수산관리 기구의 회원국이 아니거나

518) UNFSA 제21~22조; 그 밖에 중서부태평양다랑어 협약(Western and Central Pacific Fisheries Commission : WCPFC), 남태평양해양생물보존협정(Framework Agreement for the Conservation of Living Marine Resources in the High Seas of the Southeast Pacific: 일명. 갈라파고스 협정). 남동대서양어업자원관리협약(South East Atlantic Fisheries Organization : SEAFO) 등 어업협정이 2000년과 2001년 연이어 채택되었고. 2003년에는 전미열대참치위원회(Inter-American Tropical Tuna Commission : IATTC)가 1949년 설립협정을 최근의 공해어업 질서를 반영하여 전면 개정하기도 하였다. 이처럼 다양한 협약을 통해 공해어업 관리체제 강화를 위한 여러 가지 이행수단을 확보하고 있다.; 권현호·최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법의 한계”, 해양수산개발원, 2005, 45쪽.

소지역적, 지역적 수산관리 약정의 참가국이 아닌 국가는 이러한 기구의 약정이 설정한 보존·관리조치를 적용하기로 동의하지 아니한 경우에도, 유엔해양법협약 및 1995년 유엔공해어업협정(UNFSA)의 협정에 따라 관련 경계왕래어족자원과 고도회유성어족자원의 보존과 관리에 협력하는 의무에서 면제되지 아니 한다(UNFSA 제17조)는 규정은 공해어업의 자유에 대한 기국주의 제한 규정을 두어 지역수산관리기구의 공해어업 관리권을 강화하고 있다. 이와 같이 1982년 유엔해양법협약 채택 이후 국제사회는 유엔이나 국제기구 및 지역수산기구의 관련 규범 등을 통하여 공해어업을 직접 규율하고자 하였다. 공해의 대부분 수역을 구분하여 관할하고 있는 지역수산기구들이 공해상에서 집행하고 있는 어업자원 보존 관리조치 사항은 IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 규제, 어획량 할당과 어획능력 관리, 생물다양성 보호를 위한 규제, 무역과 연대 강화, 환경과 연대강화 등을 통한 광범위한 규제조치를 취하여 지역수산기구의 권한을 강화하고 있다.

## 1. 지역수산기구(RFMOs)의 IUU어업의 규제

### (1) IUU어업의 규제 의무

#### 1) 일반의무와 법령의 제정 및 시행

IUU어업<sup>519)</sup>의 근절을 위한 국가의 일반적 의무를 보면, 유엔해양법협약에

519) IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(IPOA-IUU) 제3조에서 정의하는 불법·비보고·비규제어업이란: 1. 불법어업은 ① 어떤 국가의 허가 없이 또는 그 국가의 법률과 규정에 위반하여 그 국가의 관할수역에서 자국민 또는 외국인에 의하여 행해지는 어업활동. ② 지역수산관리기구 당사국인 국가의 국기를 게양한 선박에 의한 어업활동이지만, 그 기구에 의해 채택되고 그 국가가 구속하는 보존관리조치 또는 적용 가능한 국제법의 관련규정을 위반하여 이루어지는 어업활동. ③ 국내법을 위반한 어업활동 또는 지역수산관리기구에 대한 협력국이 약속한 의무를 포함한 국제적 의무를 위반한 어업활동.  
2. 비보고 어업은 ① 국가의 법률과 규정을 위반하여 관련국가의 당국에 보고되지 않거나 잘못 보고된 어업활동. ② 수산기구의 관할 수역에서 이루어졌으나 그 기구의 보고절차를 위반하여 보고되지 않거나 잘못 보고된 어업활동.  
3. 비규제 어업은 ① 지역수산관리기구의 적용수역에서 무국적어 선에 의하여 행해지는 어업활동 또는 그 기구의 비당사국의 국기를 게양한 어선 또는 조업실체에 의하여 그 기구의 보존·관리조치와 일치하지 않거나 위반하는 방법으로 행해지는 어업활동. ② 적용

반영된 관련규정에 대한 완전한 효력을 부여하고, 유엔해양법협약, 1993년 공해상 어선의 국제보존관리조치 이행증진을 위한 협정(이하, FAO 준수협정), 1995년 유엔공해어업협정(UNFSA)의 비준·수락·가입을 장려하고, 이러한 제도에 가입하지 않은 국가라도 동 제도와 일치하지 않는 방법으로 행동해서는 아니 된다. 또한, 국가는 비준·수락·가입한 모든 관련 국제수산제도를 완전하고 효과적으로 이행하여야 하며, 1995년 유엔공해어업협정 및 1993년 FAO 준수협정에 포함된 의무를 이유로 동 국제행동계획상의 의무를 회피할 수 없다. 국가는 국제행동계획의 완전하고 효과적인 이행을 보장하여야 하며 관련 지역수산관리기구에 의하여 규율되지 않는 공해에서도 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 의무를 완전하게 이행하여야 한다는 모든 국가의 책임을 규정하고 있다.<sup>520)</sup>

국내법규 및 국민에 대한 국가의무를 보면, 국가의 법규는 모든 측면의 IUU어업을 다루어야 하며 이러한 국가의 법규는 전자적 증거 및 새로운 기술 이용을 포함한 증거능력 기준과 증거력 문제를 다루어야 한다. 각국은 자국 관할하의 국민이 IUU어업을 지원하거나 종사하지 않음을 보장하기 위한 조치를 취하고, IUU어업과 관련된 선박의 운영자 또는 수혜적 소유자인 국민들을 확인하기 위해 협력해야 하며, 국가는 자국의 국민들이 선적국책임을 이행하지 않은 국가의 관할 하에 있는 어선의 국적을 취득하는 것을 허용해서는 안 된다.<sup>521)</sup>

IPOA-IUU에서 국가는 공해에서 IUU어업에 관련된 무국적 선박과 관련하여 국제법에 일치하는 조치를 취하여야 하고, IUU어업에 대한 제재조치는 IUU어업으로부터 얻는 이익을 박탈할 만큼 충분한 조치가 이루어져야 하며, 지역수산기구에 비협력적인 IUU어업국들의 활동을 근절시키기 위하여 국제법에 의한 모든 가능한 조치가 취해져야 한다.<sup>522)</sup>

연안국은 자국의 관할수역 내에서 IUU어업을 예방·방지·제거하기 위하여 필요한 조치를 취한다. 이 경우에 연안국이 고려해야 할 조치사항은 효과적인 감시·감독제도, 이웃 연안국 및 지역수산기구를 포함한 다른 국가와의 협

---

가능한 보존관리조치가 없는 수역이나 또는 어류를 대상으로 하는 활동 중에서, 국제법상 해양생물 자원보존을 위한 국가책임에 위반하여 이루어지는 어업활동을 말한다.

520) IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획, 제10조~제15조

521) *Ibid.*, 제16조~제20조.

522) *Ibid.*, 제20조~제22조.

력 및 정보의 교환, 유효한 어업허가장 없이 어떠한 선박도 조업을 할 수 없도록 하는 조치, 어선기록부에 등재된 경우에 한하여 어업허가의 부여, 어로 조업일지의 기록유지, 관할수역에서 어류 및 어류제품의 해상전재 및 가공은 연안국의 허가를 받거나 규정에 따라 시행되도록 하는 조치, IUU어업의 예방·방지·제거에 도움이 되는 자국수역에의 입어를 규제, IUU어업의 전력이 있는 선박에 대한 어업허가의 거부 등이다.<sup>523)</sup>

## 2) 감시·통제와 조업선박의 관리의무

국가는 어업에 대하여 그 시작부터 양육지점과 최종 목적지까지 포괄적이고 효과적인 감시·통제·검색을 행하며, 어업의 허가제도, 수역 및 자원에 대한 접근을 위한 제도를 개발하고 이행하며, 어업허가를 받은 어선의 소유자 및 운영자의 기록을 유지하며, 선박감시장치(VMS)의 장착을 의무화하는 것을 포함하여 선박감시체계를 이행하며, 과학옵서버의 승선을 의무화하고, 옵서버 프로그램을 이행하여야 한다. 감시·감독체제의 운영과 관련한 교육훈련을 실시하고, IUU어업 방지에 관한 능력의 극대화를 위한 감시·감독체제의 운영계획 및 관련기금을 조성하여야 한다. 감시·감독 활동에 필요한 업계의 이해와 협력적 참여를 증진하며, 관련통계의 획득, 저장, 분배를 위한 체계를 확립하고, 국제법과 일치하는 방법으로 합의된 승선검색체제의 효과적인 이행을 보장하여야 한다.<sup>524)</sup>

국가 간에 IUU어업방지를 위해 직접 혹은 지역수산기구를 통해서 협력을 추진하며, 어선기록 및 조업관련 자료와 정보교환을 하고 기술이전 등의 협력을 추진한다.<sup>525)</sup> 현 국제사회에서는 어선을 포함하여 선박의 편의국적제도가 성행하고 있다. 이 제도는 16세기로 거슬러 올라가는데 영국선박이 서인도제도에서의 무역제한을 회피하고자 스페인의 국적을 취득하는 경우가 성행하였고, 17세기에는 뉴펀들랜드 지역의 어선에 대한 제한을 회피하고자 프랑스 국적을 취득하는 경우가 있었는데, 현재는 어선과 상선을 포함한 세계 전선복량의 약 54% 정도가 편의국적선(flag of convenience)에 해당된다고 한

523) IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획, 제51조.

524) *Ibid.*, 제24조~제25조.

525) *Ibid.*, 제28조~제31조.

다.<sup>526)</sup>

IPOA-IUU에 의하면, 국가는 자국어선이나 어선등록 이전에 당해 선박이 IUU어업을 행하는 것을 방지해야 하며, IUU어업의 기록을 가진 어선에 대하여 선박국적을 부여하지 않아야 한다. 또한, 수산자원의 보존관리조치를 이행하지 않을 목적으로 어선의 국적을 변경하는 것을 방지하여야 하며, 선박등록부의 운영과 국가가 유지하는 어선기록 사이에 진정한 연계성(genuine link)이 보장되도록 하여야 한다.<sup>527)</sup>

기국은 공해어업허가를 받은 어선에 대하여 종전의 선명, 어선 소유자의 성명·주소·국적, 선박의 운영관리책임자의 성명·주소·국적·선박제원 및 선박의 사진을 포함하는 어선기록을 유지하여야 한다. 기국은 유엔해양법협약 또는 국내법이 정하는 바에 따라 허가를 받지 않으면 어업에 종사할 수 없도록 보장하는 조치를 채택하여야 하며, 기국에 의하여 발급된 어업허가장을 선내에 비치하도록 조치하여야 한다. 어업허가장에 포함되어야 할 사항으로 선명 및 어업허가를 받은 자의 성명, 어업허가 구역 및 기간, 어획이 허가된 어종 및 어로장비 등이며, 기국은 자국의 어선, 운반선 및 지원선박이 IUU어업에 종사하지 않도록 보장하고, IUU어업을 하는 선박에 물품을 공급하거나 어획물을 전재하지 않도록 조치하여야 한다.<sup>528)</sup>

### 3) 항구국과 수산유통 및 국제협력의무

항구국은 국제법에 따라 공평·투명·비차별적 방법으로 IUU어업의 방지를 위한 어선에 대한 항구국의 통제조치를 시행하며, 입항을 원하는 어선 및 어업 관련활동 선박에 대한 IUU어업 관련성 조사를 위한 관련정보의 제공을 요구할 수 있으며, IUU어선에 대한 양육 또는 전재를 금지하며, 이를 기국에 통보하여야 한다. 또한, 어선검색에 따른 수집정보를 관련 지역수산기구에 통보하며, 수집된 정보에 대하여 보안성을 유지하여야 하고, 관련 지역수산기구나 국가 간에 항만국 통제에 관한 국제협력 체제를 유지하여야 한다.<sup>529)</sup>

526) Francisco J. Montero Llácer, "Open registers: past, present and future", *Marine Policy*, Vol.27, 2003, pp. 513~514.

527) IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획, 제34조~제41조.

528) *Ibid.*, 제42조~제50조.

529) *Ibid.*, 제52조~제64조.

국가 간에 수산물을 교역하는 경우에 지속적 방법으로 어획된 어류 또는 어류제품을 교역하기 위한 국가의 권리를 인정하는 방법으로 이행되어야 하며, WTO 규범과 일치하게 해석·적용되고 공정·투명·비차별적 방법으로 이행되어야 한다. 지역수산기구가 IUU어선으로 지목한 경우에 해당 어선에서 어획된 어류가 자국 영토 안으로 수입 및 유통되는 것에 대하여 국제법에 따라 필요한 조치를 취해야 하며, 수산물의 국제교역 시에 과학적 증거에 기초하여 투명하고 국제적으로 합의된 규칙과 일치된 방법으로 교역해야 한다.

각국은 IUU어업으로부터의 어류 및 어류제품의 교역 감소 및 근절 관련 교역조치로 수출·입 금지 및 통제 이외에도 다자간 어획기록 및 증명제도의 채택을 포함할 수 있으며, 관련어류 및 어류제품의 추적을 용이하게 하기 위한 시장의 투명성을 제고하고 관련국의 요청 시 불법적으로 어획된 어류 및 어류제품의 교역방지에 협조하여야 한다. 또한, 어류 및 어류제품에 대한 품목분류기호(HS)의 사용, 교역되는 어류의 증명 및 기록 등 필요사항에 관한 표준화작업을 추진한다.<sup>530)</sup>

각국은 관련 지역수산기구가 채택한 IUU어업과 관련된 조치를 이행하여야 하며, 비회원국의 경우에도 수산자원의 보존관리조치에 일치되도록 하여야 한다. 관련 지역수산기구는 IUU어업의 방지를 위하여 제도적인 역할을 강화하고 국제법에 일치하는 조치를 개발하며, IUU어선에 대한 정보교환, 조업선의 기록사항 개발 및 유지, 교역정보의 축적 및 이용·감시·감독제도의 개발, 실시간 어획 및 선박감시체계, 양륙감시, 항만국 통제, 전재의 검사 및 규정 개발, 옵서버 프로그램 개발, 시장 관련조치, IUU어업 종사자의 추정, 의식개선 프로그램 개발, 행동계획 개발, IUU어업을 초래할 수 있는 용선계약의 검사 등을 수행한다.<sup>531)</sup> 각국은 IUU어업 규제에 관한 의무이행을 위한 훈련과 능력향상을 위해 최저 개발도상국과 소규모 도서 개발도상국을 지원하고, 재정적, 기술적 및 기타의 지원을 고려하여야 한다.<sup>532)</sup> 이는 이들 국가들이 IUU어업 규제에 관한 의무이행을 위한 경제적인 부담능력이 없을 뿐만 아니라, 관련 기술이나 인적 자원이 부족한 경우가 많기 때문이다.<sup>533)</sup>

530) *Ibid.*, 제65조~제76조.

531) *Ibid.*, 제78조~제84조.

532) *Ibid.*, 제85조~제86조.

533) Roman Gryberg, "WTO fisheries subsidies negotiations: implications for fisheries access arrangement and sustainable management", *Marine Policy*, Vol.27, 2003, p.499.

## (2) IUU어업 예방·방지·제거를 위한 국제행동계획(IPOA-IUU)

「IUU어업 예방·방지·제거를 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing; 이하 ‘IPOA-IUU’로 표기함)」은 불법적인 조업의 차단을 통해 수산자원을 보전하기 위한 국제적인 행동계획을 의미하는데 IUU어업은 지속가능한 수산업과 해양생물다양성에 위협을 가하고 있고 은밀하게 조업이 진행되고 있기 때문에 적발 또한 어렵다. FAO는 IUU어업 규모를 대략 어획량의 30% 정도로 파악하고 있다.<sup>534)</sup>

IUU어업의 문제가 국제사회의 관심사로 떠오르기 시작한 것은 유엔해양법 협약과 유엔공해어업협정 채택 이후 1999년 2월에 개최된 제23차 FAO 수산위원회(COFI)에서였다. 당시 각국은 편의치적(flags of convenience) 어선 및 IUU어업의 증가를 보여주는 정보에 관하여 우려하고 IUU어업을 예방·방지·제거할 필요성을 논의하였다. 이어서 1999년 3월 수산업에 관한 FAO 각료회의는, 국제법상 국가의 권리와 의무를 침해하지 않고, FAO가 행동규범 제4조에 규정된 대로 각국, FAO, 지역수산관리기구 및 IMO와 같은 다른 관련 국제기구와의 노력을 통하여, "편의치적" 어선을 포함하는 모든 형태의 IUU어업을 효과적으로 다룰 국제행동계획(IPOA)을 성안할 것을 선언했다.

호주정부는 FAO와 협력하여 2000년 5월 15일부터 19일까지 호주 시드니에서 IUU어업에 관한 전문가회의를 개최했다. 이어서 IUU어업에 관한 FAO 기술협의회가 2000년 10월 2일부터 6일까지 로마에서 개최되었으며, 추가 기술협의회(2001.02. 22~23)도 로마에서 개최되었다. IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 초안이 2001년 2월 23일 동 기술협의회에서 채택되었으며, 동 회의는 또한 보고서의 검토 및 최종적인 채택을 위하여 제24차 수산위원회에 동 보고서를 제출하도록 요구하였다. 수산위원회는 동 행동계획을 2001년 3월 2일 컨센서스로 승인하였다.<sup>535)</sup>

IPOA-IUU는, IUU어업 근절의 필요성을 강조한 “서론”, 불법어업의 정의 규정 등을 담은 “IUU어업 및 국제행동계획의 성격과 범위”, 행동계획의 목표

534) 박민규, “국제지역수산관리기구와 주요 국가의 IUU통제제도 연구”, 수산경영론집, 제41권 제3호, 2010. 103쪽.

535) IUU어업 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 서문 2.

등을 제시한 “목표 및 원칙”, 감시·통제 및 검색 등을 내용으로 하는 “IUU어업을 근절하는데 있어 핵심 조치사항”, “개발도상국의 특별한 필요사항”, FAO에 대한 보고의무를 규정한 “보고”, IUU어업 제거를 위한 FAO의 역할을 규정한 “FAO의 역할” 등 7개 분야로 구성되어 있다.<sup>536)</sup>

IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획은 국가별 법령의 제정 및 행동계획의 수립, 국가들 간의 협력, 연안국의 관리조치, 항구국의 관리조치 및 국제적으로 합의한 수산유통과 관련된 관리조치의 수립 및 시행을 목표로 한다. IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획 중에서 “국가별 법령제정 및 행동계획의 수립”이란 국가 관할해역에서의 조업활동, 어선의 선주 및 어선원, 수산산업 등에 대한 효과적인 관리 및 강제조치를 취할 국가의 책임에 초점을 맞춘 국가의 법령과 행동계획을 의미한다. IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획이 무엇보다도 자국의 어선들이 IUU어업에 참여하지 못하도록 보장하는 이행조치를 요구하는데, IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획 중에서 “항구국 통제”란 그 위치에 관계없이 국가는 적절한 법령을 통하여 자국의 관할 하에 있는 어선들과 자국의 항구에 있는 모든 어선들에 대하여 관리조치를 행하는 것을 의미한다.<sup>537)</sup>

IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획 중에서 “국가 간 협력”이란 수산전문가 및 기술의 이전에 관한 협력, 상호협조를 위한 협력체제의 개발, 모니터링·통제·감시에서의 협력, 접촉처의 설치 및 공표, 국가적·지역적·지구적 차원에서 채택된 법령 및 관리조치의 강제에 관한 국가들 간의 협력에 관한 협정의 가입 등을 의미한다. IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획 중에서 “연안국의 관리조치”란 연안국의 EEZ 내에서 해양생물자원을 효과적으로 보존하고 관리하기 위한 연안국의 권리 및 책임을 다루는 것으로, EEZ해역에서의 모니터링, 통제 및 감시, 타국이나 지역수산기구와의 정보교환 및 협력, 무허가어업의 방지, IUU조업선의 EEZ 내 조업금지 등을 그 내용으로 한다.<sup>538)</sup>

IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획 중에서 “항구국의 관리조치”란 항구국이 IUU어업에 의한 어획물의 양륙을 제한할 수 있는 권리를 부여하는 것

536) 신영태, “불법·비보고·비규제어업 근절을 위한 국제행동계획”, 국가기록원, 나라기록, 2008 (<http://contents.archives.go.kr>); 2015. 01. 20일 최종방문.

537) Kevin W. Riddle, *supra* note 384, pp.271~272.

538) IUU어업 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획, 제28조 및 제51조.

으로, 모든 어선들은 특정 국가의 항구에서 어획물을 양륙하는 경우에 어획 장소, 어획량, 어업허가의 증명 등 조업정보에 관한 자료를 항구국의 권한 당국에 제출하여야 한다. 항구국은 자국의 항구에 기항하는 어선들이 제출한 서류를 검토하여 IUU어업이라고 판단하면 어획물의 양륙이나 선상전재를 금지하고 기국이나 관련 연안국, 지역수산기구에 이를 보고하여야 한다.<sup>539)</sup>

IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획 중에서 “국제적으로 승인된 수산유통에 관한 관리조치”란 모든 국가들에게 불법으로 어획된 수산물의 수입 및 교역 등 유통을 방지하는 것을 말한다.<sup>540)</sup> 예를 들면, 「멸종위기에 처한 동식물의 국제거래규제에 관한 협약(The Convention on International Trade in Endangered Species; CITES)」에서 규제하는 어종들을 불법으로 포획하는 경우에는 어획물의 양륙·전재·수입이나 교역이 금지되는 것이다.

IPOA-IUU는 자발적 이행을 전제로 하면서도 각국으로 하여금 국가행동계획(NPOA)을 수립하여 시행할 것을 강제하고 있을 뿐만 아니라, 국제수산기구가 강행규범으로 도입하면 그 자체로서 강제력을 갖게 된다. 그리고 이 국제행동계획은 유엔해양법협약의 이념을 기초로 하고, 1993년의 「FAO 준수협정(공해조업선의 국제적 보존·관리조치 준수촉진협정)」, 1995년의 「책임수산업 국제규범」, 1995년의 「유엔공해어업협정」 등의 핵심규정들을 구체화하고 있기 때문에 단순한 비기속적 문서로 보아서는 아니된다. 동 국제행동계획은 IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 목적으로 선적국, 연안국, 항만국, 시장국, 그리고 국제수산기구의 책임을 정한 규정들을 주된 내용으로 하며, 현재 국제 어업질서를 규율하는 주요 문서의 하나로 되어 있다. IPOA-IUU의 주요 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 선적국의 의무사항으로, 선적국은 공해조업선에 대한 어업의 허가, 어선의 등록, 어선의 운항, 어로조업일지의 기록유지, 어선·어구의 표지, 어선안전 및 해양환경 보호기준의 준수, 어업허가 구역의 지정, 어업허가 기간 및 허가 종류의 지정, 어획허용량의 배정 등에 관한 책임을 지며, 또한 책임수산업 국제규범과 유엔공해어업협정, IUU-IPOA 등의 이행을 보장하는 국내 입법 의무를 진다.<sup>541)</sup>

둘째는 항구국의 권리와 의무로, 항구국은 해양오염 방지, 어선의 안전, 외

539) *Ibid.*, 제52조.

540) Kevin W. Riddle, *supra* note 384, p.284.

541) IUU어업 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획, 제25조.

국어선의 선주 및 선원 관리에 관한 행정절차, 어선의 국적증서, 어업허가증, 어획물의 원산지증명서 등에 대한 검색, 어구 및 어획물에 대한 검색, 항해일지, 쓰레기기록부, 어선안전 및 근로조건에 관한 증명서 및 안전장비 등에 대한 검색, 그리고 세부 검색절차 및 어선 역류 등에 관한 권리를 행사하고 의무를 이행한다.

셋째는 연안국의 의무사항으로, 연안국은 해도의 공시, 조업금지구역의 공시, 조업구역 및 허가조건의 공시, 자국어선에 대한 준법어업 지도, 국가별 차별금지 등에 관한 의무를 부담한다.

넷째는 공통적 의무사항으로, 각국은 본 행동계획의 국내입법 및 조직화에 관한 협력, 자료 수집 및 분석에 관한 협력, 불법어업 방지 및 무역제재 등에 관한 조직체계를 수립할 의무를 진다. 그리고 어업활동정보, 어획물 양륙정보 등에 관한 수산정보체계의 확립, 정보처리기관의 설립과 수산정보의 기준 및 절차의 수립, FAO 및 국제수산기구와의 협력, 정보에 대한 보안 및 접근절차의 수립 등에 관한 의무를 진다.

다섯째는 공해에서의 IUU어업 예방·방지·제거를 위한 구체적인 조치들로서, 이에 관한 기술적인 내용은 선박 감시장치의 장착 및 운용, 국제옵서버 제도의 시행, 어획물 해상전재의 제한, 항만국 검색제도의 시행, 어획물 통계 서류 작성 및 무역규제, 어선의 등록 및 IUU 어선명부 작성 등이다.

### (3) 기타

FAO에서 채택된 IPOA는 IUU어업 예방·방지·제거를 위한 국제행동계획(IPOA-IUU) 외에도 1999년에 각각 채택된 연승어업에 의한 바닷새의 우발적 포획에 관한 국제행동계획(IPOA-Seabirds), 상어의 보존 및 관리에 관한 국제행동계획(IPOA-Sharks), 그리고 어획능력의 관리에 관한 국제행동계획(International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity: IPOA-Capacity) 등이 있다. 이들 3개의 국제행동계획들도 각국이 동 국제행동계획에 따라 자국의 국내법을 제정 또는 개정할 것을 요구하고 있어, 비록 강행규범은 아니나 사실상 각국의 입법표준이 될 수 있는 자발적 성격의 규범이다.

그러나 "자발적(voluntary)"이라는 것은 어느 국가가 이 국제행동계획을 지

키도록 법적으로 강제하지 않는다는 것을 의미하는 것이지, 이 국제행동계획이 다른 강행 또는 자발적 규범을 제정함에 있어 그 기준을 제시하고 있기 때문에 각국 또는 지역수산물관리기구가 이를 내부적으로 도입할 경우 강제성을 띠 수도 있을 것이다.<sup>542)</sup>

지난 2007년 일본 고베에서 개최된 세계 5대 참치관리기구 합동회의에서는 지속가능한 참치어업을 위해 참치관리기구의 역할을 더욱 강화하는 내용의 행동계획(Course of Action)을 채택한 바 있는데, 동 회의에서 참석자들은 개발도상국이 자국의 참치어업을 개발할 권리를 인정하되 전 세계적인 참치어획능력은 증가시키지 않도록 참치 어획량 및 어획노력 등에 대한 통제를 강화하기로 하고, 자원이 고갈되었거나 과도하게 개발 중인 참치에 대한 회복노력을 더욱 강화하기로 했다. 이를 위해 자원평가 결과 등 과학적 근거에 의한 자원관리를 더욱 강화하고 필요시 예방적 접근법의 적용을 통해 어업관리를 해나가기로 했으며, IUU 어업 방지를 위한 감시·통제·검색제도를 강화하기로 하고, 특히 참치 어획에서부터 시장에 판매되기까지의 유통경로를 추적할 수 있는 프로그램의 개발과 전 세계적인 IUU선박 목록의 작성 그리고 항만국 통제, 해상전재 감시제도 강화, 공해상 승선검색제도를 각 참치기구에서 도입하기로 합의한 바 있다. 또한 각 참치관리기구의 운영실적을 검토하고 이를 개선시킬 수 있는 평가체제 수립에도 합의하고, 각 기구의 사무국, 회원국 대표 및 외부 전문가가 참여해 주기적으로 공통의 기준에 따라 참치자원관리기구로서의 효율성을 평가하기로 한 바 있다.<sup>543)</sup>

한편 유엔은 매년 총회의 결의를 통하여 국제어업 및 해양생물자원의 관리에 관한 지침을 채택하고 있으며, OECD는 수산위원회(COFI)를 통하여 그리고 APEC은 각료회의 및 정상회의를 통하여 각종 선언문들을 채택하고 있다. 이들 지침이나 선언문도 비록 비기속적이기는 하나 수산자원의 지속적 이용을 위한 국제적 제도정비를 위한 중요한 문서라는 점에서 쉽게 간과할 수 없는 중요한 의미를 가지고 있다.

---

542) 「바닷새 및 상어 국제행동계획(IPOA) 세부실천방안 연구」, 해양수산부, 2006.

543) 해양수산부 보도자료, 2007.

## 2. 이행 및 감시제도

### (1) 승선검색제도(Boarding and Inspection)

1995년 유엔공해어업협정은 지역수산기구의 보존 및 관리조치를 집행하는데 있어서 기국과 관련국이 협력하도록 규정하고 있다. 이러한 협력에 있어서 기국이 아닌 관련국에게도 어느 정도의 권한을 부여함으로써 기국주의라는 전통적인 국제관습법을 수정하여 지역수산기구와 연안국의 권한을 강화하였는데 그 대표적인 예가 승선 및 검색제도이다.

1995년 공해어업협정이 성립되기 이전인 1980년에 채택된 남극해양생물자원보존협약은 옵서버제도와 검색제도를 도입한 몇 안 되는 국제수산협약이다.<sup>544)</sup>

이와 관련하여 1995년 유엔공해어업협정은 제21조에서 집행에 관한 소지역적, 지역적 협력에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

1. 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정의 관할 하에 있는 공해에서, 이러한 기구 또는 약정의 회원국 또는 참가국인 당사국은, 경계왕래어류자원과 고도회유성 어류자원에 관하여 해당 지역기구 또는 약정이 설정한 보존관리조치의 준수를 보장하기 위하여, 본 협정의 여타 당사국 국기를 게양한 어선을 정당하게 인가된 검색관을 통하여 제2항에 따라 승선, 검색할 수 있다. 이때 여타 당사국이 해당지역기구 또는 약정의 회원국 또는 참가국이 아니라도 무방하다.
2. 각국은 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정을 통하여 본 조의 여타 조항을 이행하기 위한 절차뿐만 아니라 제1항에 따른 승선, 검색 절차를 설정하여야 한다. 이러한 절차는 본조 및 제22조에 규정된 기본절차와 일치하여야 하며, 지역기구의 비회원국 또는 지역약정의 비참가국에게 불리한 차별을 두어서는 아니된다. 승선, 검색 및 여하한 추가 집행조치도 이러한 절차에 따라 시행된다. 각국은 본 항에 따라 설정된 절차를 적절히 공표해야 한다.

---

544) Rosemary Rayfuse, "Enforcement of High Seas Fisheriers Agreements: Observation and Inspection under the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.13, No.4, 1998, p.580.

3. 만약에 본 협정 채택이후 2년 이내에 어떠한 지역기구 또는 약정이 이러한 절차를 설정하지 못한 경우에는 제1항에 따른 승선, 검색 및 어떠한 추가적 집행조치도 이러한 절차가 설치될 때까지 본 조 및 제 22조에 규정된 기본절차에 따라 실시된다.
4. 본 조에 따라 조치를 취하기에 앞서, 검색국은 정당하게 인가된 자국의 검색관에게 발급된 증명서의 형태에 관하여 해당 소지역 또는 지역의 공해상에서 조업하는 모든 국가에게 직접 또는 관련 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정을 통하여 통보하여야 한다. 승선, 검색에 사용되는 선박은 공무 선박으로서 분명히 표시되고 식별 가능해야 한다. 본 협정의 당사국이 되는 시점에 각국은 본조에 따른 통보를 받기 위하여 적정 당국을 지정해야 하며, 이러한 지정사실을 관련 소지역적, 지역적 수산 관리기구 또는 약정을 통하여 적절하게 공표해야 한다.
5. 승선·검색이후 선박이 제1항에 규정된 보존관리조치에 반하는 활동에 가담하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있을 경우, 검색국은 적절한 경우 증거를 확보하고 위반 혐의 선박의 기국에 즉시 통보하여야 한다.
6. 기국은 제5항에 규정된 검색국의 통보를 접수한 날로부터 근무일수로 3일 이내에 또는 제2항에 의거 설정된 절차에서 정한 여타 기간 내에 회신하여야 하며, 다음 중 하나와 같이 하여야 한다.
  - (a) 제19조(기국에 의한 준수 및 집행)에 규정된 의무를 완수한다. 즉, 조사하여 증거가 명백한 경우에 해당 선박에 대하여 집행조치를 취한다. 이 경우 조사결과 및 이에 따른 집행조치를 검색국에게 즉시 통보한다. 또는,
  - (b) 검색국으로 하여금 조사하도록 허가한다.
7. 기국이 검색국으로 하여금 혐의를 조사하도록 허가한 경우, 검색국은 조사 결과를 기국에 지체 없이 통보하여야 한다. 기국은 증거가 명백한 경우, 해당 선박에 대한 집행조치를 취할 의무를 완수하여야 한다. 또는 대안으로서 기국은 본 협정상 기국의 권리와 의무에 일치하게, 해당선박과 관련하여 기국이 구체적으로 명시한 집행조치를 검색국이 취하도록 허가할 수 있다.
8. 승선·검색 이후, 선박이 중대한 위반<sup>545)</sup>을 하였다고 믿을 만한 명백한

545) 제21조 제11항의 목적상 중대한 위반(serious violations) 이라 함은 다음 사항을 말한다.

(a) 기국이 발급한 유효한 면허, 허가 또는 인가 없이 조업하는 행위 (b)관련 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정 요구하는 어획량 및 어획량 관련 자료의 기록 비유지 또는 어획량 보고 요건에 반하는 중대한 어획량 허위보고 (c) 금지구역 조업, 무 쿼터조업, 쿼터초과 조업 (d) 조업이

근거가 있고, 기국이 제6항 또는 제7항에 규정된 바대로 회신하지 않거나 조치를 취하지 않았을 경우, 검색관은 선박에 계속 승선하여 증거를 확보하여, 적절한 경우 관련선박을 가장 가까운 적정항구 또는 제2항에 따라 설정된 절차에서 구체적으로 정한 여타 항구에 지체 없이 예인하는 것을 포함하여, 선장에게 추가조사를 실시하는데 도와주도록 요청할 수 있다. 검색국은 선박이 입항 예정인 항구 명을 기국에 즉시 통보하여야 한다. 검색국, 기국 및 적절한 경우 항구국은 선원의 국적에 관계없이 이들의 안전을 보장하기 위한 모든 필요한 조치를 취하여야 한다.」

또한, 1995년 유엔공해어업협정은 제22조에 승선·검색을 위한 기본 절차에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

- 「1. 검색국은 정당하게 인가된 자국의 검색관이 다음과 같이 하도록 보장하여야 한다.
  - (a) 선장에게 신분증을 제시하고, 해당 공해상에서 시행중인 관련 보존관리조치 또는 규칙 및 규정의 텍스트 사본을 제시한다.
  - (b) 승선·검색 시점에 기국에 대하여 통보를 개시한다.
  - (c) 승선·검색도중 선장과 기국의 당국 간의 교신을 방해하지 아니한다.
  - (d) 승선·검색에 대한 보고서 사본을 선장 및 기국의 당국에 제공하고, 동 보고서에 선장이 포함시키기를 희망하는 어떠한 반대의견 또는 진술을 기록한다.
  - (e) 중대한 위반의 증거를 발견치 못할 경우, 검색 종료 직후 즉시 하선한다.
  - (f) 검색관의 신변안전을 보장하기 위하여 필요한 경우 및 필요한 정도, 또한 검색관의 임무수행이 방해 당하는 경우를 제외하고는 무력의 사용을 피한다. 무력 사용의 정도는 해당상황에서 합리적으로 요구되는 수준을 초과하지 아니하여야 한다.
2. 검색국이 정당하게 인가한 검색관은 해당 선박, 동 선박의 면허증, 어

---

중단 하에 있거나 유보된(moratorium)어족의 조업 (e) 금지된 어구의 사용 (f) 어선의 표시, 정체, 등록증의 위조 또는 선명 은폐 (g) 조사와 관련된 증거의 은폐, 훼손 또는 제거 (h) 보존관리조치의 중대한 무시에 해당하는 상습적 위반(multiple violations) (i) 여타 지역수산기구에 의해 확립된 절차에 규정된 위반 등을 말한다. 이하는 유엔공해어업협정 제21조 9~18항 참조.

구, 장비, 기록, 시설물, 어류와 어류제품 및 관련 보존관리조치의 준수 여부를 확인하기 위하여 필요한 모든 관련 문서를 검색할 권한을 가진다.

3. 기국은 선장이 다음 사항을 행하도록 보장하여야 한다.
  - (a) 검색관의 즉각적이고 안전한 승선을 수락하고 편의를 제공한다.
  - (b) 본 절차에 따라 수행되는 선박검색에 협조하고 지원한다.
  - (c) 검색관의 임무수행을 저지하거나 위협 또는 간섭하지 아니한다.
  - (d) 승선검색도중 검색관이 기국 및 검색국의 당국과 교신하도록 허용한다.
  - (e) 검색관에 대하여 적절한 경우 음식과 숙박을 포함한 합리적인 편의를 제공한다.
  - (f) 검색관의 안전한 하선을 위한 편의를 제공한다.
4. 선장이 본조 및 제21조에 따른 승선검색을 거부하는 경우, 기국은, 해상안전에 관하여 일반적으로 인정된 국제규정 절차 및 관행에 따라 승선검색의 연기가 필요한 상황을 제외하고, 선장에게 승선검색을 즉시 수용토록 지시하여야 하며, 이러한 지시에 선장이 따르지 아니할 때는 해당선박의 조업허가를 정지하고 항구로 즉각적인 귀항을 명령하여야 한다. 기국은, 본 항에서 규정된 상황이 발생할 때, 기국이 취한 조치에 관하여 검색국에게 알려주어야 한다.」

동 협정에서는 전통적인 기국주의 원칙에 따라 기국이 공해생물자원의 보존조치를 위반한 어선에 대해 1차적인 책임과 단속권한을 갖도록 하고 있으나 공해상에서 위반어선을 발견한 국가에게도 승선 및 검색권(boarding and inspection)을 부여하고 있다. 즉 일반적으로 조업선박이 중대한 위반행위가 있는 경우에 승선검색이 실시될 수 있는 바, 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정의 관할 하에 있는 공해에서 경계왕래어족 및 고도회유성어족을 위한 보존 및 관리조치의 준수를 보장하기 위하여 동 협정의 여타 당사국 국기를 게양한 어선을 정당하게 인가된 검색관을 통하여 승선하여 검색하도록 할 수 있다고 하여 지역기구 회원국 선박에 의한 집행을 명문화하였다.<sup>546)</sup>

또한 각국은 소지역적·지역적 수산관리기구 또는 약정을 통하여 승선 및 검색 등 본 조의 여타 조항을 이행하기 위한 절차를 마련하여야 하고, 그러한 절차는 지역기구나 약정의 비회원국이나 비참가국에게 차별을 두어서는

546) 1995년 유엔공해어업협정 제21조 1항.

아니 되며, 검색국은 관련 공해상에서 어업에 종사하는 모든 국가에게 그 정당한 권한을 가진 검색관의 증명서 양식을 통고하여야 하며, 승선검색 활동에 사용되는 선박은 분명한 표시가 있어야 한다고 규정하고 있다(협정 제21조 제2항 및 4항).

어떤 선박이 보존·관리조치에 위반되는 활동을 한 것으로 믿을만한 확실한 근거가 있을 때에는 검색국은 증거를 확보하고 즉시 위반혐의를 선박의 기국에게 통고한다. 이러한 통고를 받은 기국은 접수한지 3일 이내에 즉시 스스로 집행조치를 취하든지 검색국에게 조사를 허락하여야 한다. 기국이 검색국에게 조사를 허락하면 검색국은 그 조사결과를 지체 없이 기국에게 통보하여야 하며, 기국은 증거가 명백한 경우 기국이 명시하는 선박에 대한 집행조치를 검색국이 취하도록 허락할 수 있다(협정 제21조 제5~7항). 승선 및 검색에 있어, 선박이 중대위반(serious violations)을 하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있고, 기국이 협약 제6항 또는 제7항에 따른 회신이나 조치에 실패하였을 때는 검색관은 선박에 계속 승선하여 증거를 확보하며, 적절한 경우 관련 선박을 가장 가까운 적정 항구 또는 제2항에 따라 설정된 절차에서 구체적으로 정한 기타 항구에 지체 없이 예인하는 것을 포함하여 선장에게 추가 조사를 도울 수 있도록 요구할 수 있다. 검색국은 선박이 향하는 항구 명을 기국에 즉시 통보하여야 한다. 검색국, 기국 및 적절한 경우 항구국은 선원들의 국적에 관계없이 그들의 복지를 위해 필요한 조치를 취하여야 한다(협약 제21조 제8항).

검색국은 기국 및 관련기구 또는 관련 약정의 참가국들에게 추가조사의 결과를 통보하여야 하며(협약 제21조 제9항), 검색관이 국제적 규정과 선박 및 선원의 안전에 관해 일반적으로 인정된 관행 및 절차를 준수하도록 요구하여야 하며, 조업활동에의 방해를 최소화하며, 가능한 범위 내에서 선적어획물의 품질에 악영향을 미치는 활동을 피하도록 하여야 한다. 검색국은 승선 및 검색이 조업선을 방해하는 방법으로 이루어지지 않도록 보장하여야 한다(협약 제21조 제10항).

공해에서의 제3국 어선에 대한 승선검색제도는 CBSPC, NAFO, NPAFC 등 일부 지역수산관리기구가 시행하고 있으나 참치관리기구로서는 WCPFC가 유일하다. WCPFC의 공해조업선에 대한 승선검색제도는 2006년 12월 15일 채택되고, 2007년 2월 15일 발효한 「공해상 승선검색 절차규칙(High Seas

Boarding and Inspection Procedures)」에 따라 시행되었다. WCPFC 회원국들은 동 절차규칙에 따라 뉴질랜드(6척), 프랑스(3+1척), 미국(18척), 캐나다(5척), 대만(9척), 마이크로네시아(3척), 파푸아 뉴기니(4척), 한국(1척: 탐구 1호), 쿡 아일랜드(1척), 일본(2척) 등이 2008년 3월부터 자국의 검색선을 등록하였고, 이들 검색선들은 등록된 날로부터 60일이 경과한 후에 WCPFC의 공해상 승선검색 활동에 참여할 수 있게 되었다.<sup>547)</sup>

국제법에서는 전통적으로 공해상의 선박에는 기국의 배타적인 권한이 미치는 것으로 보아왔기 때문에 기국이 아닌 국가에게 공해상 선박에 대한 관할권을 부여하는 문제는 심각한 논란의 대상이 되고 있다. 또한 실제로 어선을 방문하여 검색하는 것은 비용이 많이 발생 할 뿐만 아니라 대다수 개발도상국들의 능력을 벗어나는 것이다. 따라서 개발도상 연안국들은 비용이 많이 발생하는 집행에 대한 수요를 줄이면서도 경제수역에서 관련 법규범의 준수를 확보할 수 있는 현실적인 방법을 구상하고 수립해야 할 것이다.

## (2) 선박감시제도(VMS)

선박감시제도(vessel monitoring system, 이하에서는 VMS로 표기함)는 어선의 위치, 어획량 및 어획노력 등에 관한 정보를 자동적으로 수집하는 시스템을 말한다.<sup>548)</sup> 이와 더불어 모니터링, 통제 및 감시체제(Monitoring, Control and Surveillance systems; MCS)란 조업활동에서 양륙 및 수산유통에 이르기까지의 모든 과정에 대한 정보를 수집하는 것을 의미한다. 구체

547) [www.wcpfc.int/msc-scheme](http://www.wcpfc.int/msc-scheme)) 참조: 동 회의에서 미국대표는 자국의 검색선에 의한 공해상 승선검색 활동 실적을 보고하면서, 2008년도에 두 차례의 승선검색이 있었는데, 첫 번째 검색은 2008년 8월 21일에 일본의 채낚기어선에 대해 실시되었으며, 검색은 순조롭게 진행되었고, 아무런 위반사항도 발견하지 못했다고 보고하였다. 또한 두 번째 검색은 2008년 9월 4일 한국 참치연승어선에 대하여 실시되었으며, 승선 중 다중언어로 된 질문서(multilanguage questionnaires)가 매우 유용함을 발견했다고만 보고하였다. 그러나 사실 미국 해안경비대는 2008년 8월(4척)과 11월(1척)에 걸쳐 총 5척의 한국 연승어선을 검색하였고, 검색 결과 어떠한 위반사항도 없었다는 승선검색보고서를 한국 측에 전달한 바 있다.; [www.wcpfc.int/meetings/2008/5th-regular-session-commission](http://www.wcpfc.int/meetings/2008/5th-regular-session-commission)): 5th Regular Session of the Commission Location: Busan, Republic of Korea. Meeting Dates: Monday, December 8, 2008 to Friday, December 12, 2008. 참조: 농림수산식품부(국제기구과) 내부 자료.

548) Hans Gerritsen and Colm Lordan, "Integrating vessel monitoring systems (VMS) data with daily catch data from logbooks to explore the spatial distribution of catch and effort at high resolution", *CES Journal of Marine Science*, Vol.68, No.1, 2011, p.245.

적으로, 모니터링이란 어획노력 및 어획행위에 대한 정보를 수집하는 것을 말하고, 통제란 수산자원의 이용행위가 적법한 절차나 조건에 의거하여 행해지는 것을 말하며, 감시란 조업활동이 관련 법령을 준수하여 행해지는가를 관찰하는 것을 의미한다.<sup>549)</sup>

선박감시제도(VMS)는 선위측정 장치인 GPS와 인공위성 통신체계를 결합하여 어선의 어업활동 정보를 육상의 어업감시센터에 전송함으로써 어선 활동상황을 실시간으로 확인할 수 있는 감시체제로서, 특히 공해조업선들이 IUU 어업에 연루되는 것을 방지하는 데 주된 목적을 두고 있다.<sup>550)</sup>

이에 관한 VMS 운용지침을 보면

- ① 국가는 VMS 정보를 수신할 수 있는 국가별 어업감시센터(FMC)를 설립하여 필요한 설비를 갖추고 운영하여야 한다.
- ② 공해조업선은 어업허가 기간 동안 협약수역에서 어선의 위치를 지속적으로 보고할 수 있도록 인공위성과 연계된 VMS 장치를 장착하고 운용하여야 한다.
- ③ VMS 장치는 자동적으로 다음의 자료를 어업감시센터에 정기적으로 보고할 수 있는 성능을 갖춘 것이어야 한다.
- ④ VMS 장치는 고의 또는 전자적인 방법에 의한 허위정보의 입·출력이 방지되는 형식과 구성이어야 하며, 밀봉상태를 유지함으로써 구조의 임의 변경이 불가능하여야 한다.
- ⑤ 협약수역에서 선장은 항시 VMS 장치를 정상상태로 작동하여야 한다.

유럽연합의 경우, 선박감시제도(VMS)는 조업 및 이행을 통제하려는 목적으로 도입되었으나, 실제로는 조업활동 및 해양관리계획에 대한 평가를 위한 목적으로 사용되는 것이 증가되고 있다.<sup>551)</sup> 유럽연합은 2000년부터 20미터

549) Murray Johns, "Enhancing responsible fishing practices in South East Asia to combat Illegal, Unreported and Unregulated(IUU) fishing", *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol.5, No.3, 2013, p.114.

550) 해양수산부 국제협력관실 내부자료, "인공위성을 통한 원양어선의 선박감시제도(VMS) 도입방안 검토", 1998, 1쪽.

551) Gwladys Lambert, Simon Jennings, Jan Geert Hiddink, Niels T. Hintzen, Hilmar Hinz, Michel J. Kaiser, and Lee G. Murray, "Implications of using alternative methods of vessel monitoring system(VMS) data analysis to describe fishing activities and impacts", *ICES Journal of Marine Science*, Vol.69, No.4, 2012, p.682.

이상의 참치선망어선에 선박감시제도(VMS)를 적용하고 있는데, GPS를 이용하여 선박의 위치, 속도, 항적 등에 관한 정보를 실시간으로 기록하고 있다.

VMS에서 사용되는 자동위치발신기의 최소기준안(Draft minimum standards for automatic location communications)의 내용은 다음과 같다.

어선은 자동위치발신기의 고유확인번호, 어선의 현 위치(위도, 경도), 어선 위치의 시간 및 날짜 정보를 전송해야 한다. 이 같은 정보는 위성기반 포지셔닝 시스템에서 획득해야 하며 어선에 장착된 자동위치발신기는 매 시간 위에서 언급한 정보를 전송해야 한다. 그리고 정상적인 경우 90분 내에 ALC (automatic location communications)에서 생성된 정보를 받을 수 있어야 한다. ALC 내에 저장된 정보는 안전하게 보존되어야 하며, 모니터링 당국 이외의 누구도 ALC에 저장된 정보를 변경할 수 없다.<sup>552)</sup>

1995년 유엔공해어업협정(동 협정 제18조) 및 책임있는 수산업규범(제7.7.3)에서는 수산자원의 보존관리와 관련하여 조업선박의 감시를 위하여 선박위치의 자동파악이 가능토록 VMS체제를 의무화하도록 하고 있으며, 일부 지역적 차원의 수산기구도 관할수역 내 조업어선의 감시를 위하여 VMS체제의 의무화를 규정하는 경우가 늘고 있다.

VMS체제는 책임있는 어업국으로의 의무사항 준수로 안정적인 조업권, 어장의 확보가 가능하다는 점, 원양어선의 조업위치 및 이동상황의 파악이 가능하여 불법조업을 미연에 방지할 수 있다는 점, 수색구조 및 신속한 정보제공이 가능하여 선박의 효율적 관리운영과 안전조업에 기여할 수 있다는 점, 위반어선에 대한 국가 간 분쟁발생시 명확한 증빙자료의 제공이 가능하다는 점 등의 장점이 있다. 그러나 지역수산기구 협정이나 연안국이 제정한 법 규칙의 집행을 위해 매우 유효한 수단인 VMS를 실제로 사용하는 데에는 한계가 있다. VMS를 연안국의 경제수역에서 사용하도록 하는 것은 별다른 법적 인 문제가 없을 것이지만, VMS를 공해에서 조업하는 외국선박들에게 사용하게 하는 데에는 전통적인 공해의 자유 원칙과 충돌되어 실제로 활용하려면 상당한 어려움이 있을 것이다. 결국 VMS를 비롯한 앞으로 개발될 다양한 감시시스템들은 개별 연안국들이 아닌 지역수산기구 차원에서 사용이 검토될 것이다. 이러한 VMS체제에 관한 주요 현안문제는 VMS장치(자동위치 보고장

552) 손재학, 「공해생물자원 보존관리와 IUU 어업 대응책에 관한 연구」, 부경대학교 대학원, 경영학 박사 학위논문, 2011, 94쪽.

비)의 기종 및 운용방법에 관한 것인 바, VMS장치는 ARGOS, INMAR-SAT-C 등 국가별 사정이나 해역별 특성에 따라 여러 종류의 장비가 가능하며, 특정국이 자국 EEZ 내에서 조업하는 외국선박에 대하여 특정한 VMS장치 및 설비를 요구하거나 VMS장치 및 설비를 수리하는 경우에 반드시 특정 지역의 특정회사를 통하도록 강제하는 경우도 있다.<sup>553)</sup> VMS체제는 CCAMLR, IATTC, ICCAT, IOTC, NAFO, CBSPC, WCPFC 등 대부분의 국제지역수산기구에서 시행 중이다.<sup>554)</sup>

### (3) 옵서버제도(Observer System)

옵서버제도는 어업의 관리를 목적으로, 옵서버 자격을 갖춘 사람을 어획물 양륙 항에 배치하거나 어선에 승선시켜 당해 어선의 어획량, 어획노력량, 어획된 어종, 어구 및 어업활동에 관한 제반사항을 감시하고, 해양생물자원 관리에 관한 통계정보를 수집하여 보고하게 하는 제도이다. 옵서버는 두 가지 기능을 수행하는데, 그 하나는 해양생물자원의 보존·관리조치의 이행상황을 감시하는 것이고, 다른 하나는 과학적 통계자료를 수집하여 효율적인 어업관리제도의 기초를 제공하는 것이다. 옵서버 프로그램 교육을 이수한 자를 조업하는 선박에 승선시켜 조업선박의 어획 및 어획노력량, 목표 종 및 부수어획 종, 조업일수, 조업장소, 어구 및 어업 등 조업활동에 관한 세부사항을 감시하고 그 결과 자료를 작성하여 협약당사국 및 소지역적 또는 지역적 수산관리기구에 제출하거나 배포하는 제도를 말한다.<sup>555)</sup> 동 제도는 유엔해양법협약 제62조에 의하여 실시되며 북미, 북구, 일본, 호주 등 거의 모든 연안 어업국에서 적극적인 자원관리정책의 일환으로 시행중에 있다.<sup>556)</sup> 이를 위해 선장에게는 옵서버의 이동, 승하선, 임무수행, 안전 등에 관하여 당해 국제수산기구가 정하는 바의 사항에 협력해야 하고, 어선의 선주, 선장 또는 선원은

553) 해양수산부, 「세계 전 해역 운항선박 위치추적 시스템 개발 및 해양안전 종합망(GICOMS: general Information Center on Maritime Safety and Security)구축사업: [www.zeus.go.kr/cafe/public/post/14168/down/10452](http://www.zeus.go.kr/cafe/public/post/14168/down/10452). 2015. 3. 30. 최종방문.

554) 최중화·김영규, “중서부태평양 고도회유성어족자원 보존관리협약에 관한 연구”, 한국해사법학회, 해사법연구, 제16권 1호, 2004, 17쪽.; 최중화·손재학, “국제수산기구 자원보존관리조치의 국내법적 수용체계”, 한국해사법학회, 해사법연구, 제18권 2호, 2006, 13쪽.

555) 해양수산부 국립수산진흥원, 「원양어업 자원조사 과학옵서버 지침서」, 해양수산부, 1997, 3쪽.

556) 해양수산부 어업진흥과 내부자료, 「옵서버 제도 운용 기본계획 수립」, 1999, 1쪽.

옵서버의 임무수행을 고의로 방해하거나, 간섭하거나, 뇌물을 제공하여서는 아니 된다는 의무를 부과하고 있다.

동 제도의 목적은 EEZ 및 공해어업자원의 효과적인 보존 및 관리를 위해 조업활동에 관한 모든 자료를 수집, 편집, 분석 및 평가하여 이를 시기에 맞추어 소지역적 또는 지역적 어업기구, 협정 및 모든 이해 당사국에게 제공함으로써 국제 수준의 자료 수집 및 분배가 이루어지도록 하고, 공동분석 및 관리를 도모하여 안정적이고 지속적으로 수산자원을 이용하고자 하는데 있다.<sup>557)</sup> 어획량 관리 및 관련법령 준수여부를 위하여 과학옵서버가 수행하는 각종 주요 임무를 살펴보면 다음<sup>558)</sup>과 같다.

「첫째, 선박의 어획활동 및 어획위치, 부수어획물 및 금지체장 어류의 어획량, 어구, 망목 및 어구부착물, 조업일자, 입출항 등 선박의 자원보존 및 이행사항의 준수여부를 감시하고,

둘째, 조업위치, 어획장소의 해저 및 어획수심, 어획시간, 어종별 어획량(미수 및 중량), 폐기량 등 어획노력량 및 어종별 어획량의 자료수집하며,

셋째, 어획물 표본수집, 어종확인, 어획종의 생물학적 자료수집, 연령사정자료용 사료채취 등 자원평가를 위한 과학 자료를 수집한다.

한편, 과학옵서버 활동에 따른 자료수집 및 관련국간 자료교환은 다음과 같은 원칙에 의거 이루어지고 있다.<sup>559)</sup>

첫째, 각국은 자국어선에 대한 조업자료 및 자원평가를 위한 충분한 세부 자료를 수집할 것,

둘째, 어업 자료는 적당한 체제를 통해 증명될 수 있을 것,

셋째, 각국은 어업관련자료 및 기타 보조 과학 자료를 국제적으로 합의된 양식으로 편집하여 시기에 맞추어 지역수산기구나 협정에 제출하도록 하며 동 기구 및 협정의 비참가국들에 대해서는 그 협약수역에서 행한 어획관련 자료의 제공을 요청할 수 있을 것,

넷째, 각국은 지역수산기구 및 협정의 범위 내에서 자료수집과 관련하여 자원의 특성화 및 그 지역 자원에 대한 어업을 고려할 것,

다섯째, 지역수산기구 및 협정은 수집된 자료를 편집하여 합의된 기간, 조

557) 해양수산부 국립수산진흥원, 「과학옵서버 운영에 관한 일반현황 및 금후계획」, 해양수산부, 1997, 1쪽.

558) 해양수산부 국립수산진흥원, 「원양어업 자원조사 과학옵서버 지침서」, 해양수산부, 1997, 3~4쪽.

559) 상계서, 4~5쪽.

건 및 양식에 의거 관련 국가들에게 제공할 것,

여섯째, 기국의 과학자 또는 지역수산기구 및 협정의 과학자는 필요시 개별적 또는 공동으로 자료를 분석할 것,

일곱째, 기국이 수집한 자료는 적절한 지역수산기구 및 협정을 통하여 타국 또는 관련 연안국 등 모든 이해당사국에게 시기적절하게 합의된 양식으로 배포·공유되어야 하며 이러한 과정을 효율적으로 관리할 수 있는 데이터베이스를 개발할 것,

여덟째, 세계적 수준의 자료수집 및 배포는 유엔식량농업기구(FAO)를 통하여 이루어져야 하며 지역수산기구 및 협정이 없는 경우, 관련 국가의 약정에 의해 국제적 수준에서 이루어져야 할 것 등이다.」

과학읍서버제도와 관련한 국제법 및 수산관련기구의 동향을 살펴보면 다음과 같다. 우선 1982년 유엔해양법협약의 경우 어획량, 어업활동 통계 등 이용가능한 과학적 정보의 제공 및 교환의무(동 협약 제61조 제5항), 관련 과학자료의 정보 및 규제(동 협약 제62조 제4항의 f), 대구, 명태, 오징어류 등 경계왕래어종의 보존(동 협약 제63조), 다랑어류, 콩치 등 17종의 고도회유성 어종의 보존(동 협약 제64조), 공해상 과학조사의 자유(동 협약 제87조), 공해생물자원이 보존 및 관리에 있어서 소지역적 또는 지역적 어업조직 설립 등 국가 간 협력(동 협약 제118조), 이용가능한 과학적 정보, 어획 및 어업활동통계와 수산자원의 보존에 관련된 기타 자료의 모든 관련국 간 정기적 제공 및 교환(동 협약 제119조제2항) 등을 규정하고 있다. 또한 1995년 유엔공해어업협정에서는 자료의 수집, 교환 및 제공 그리고 과학조사에 대한 협력을 의무화하고 있다<sup>560)</sup>

또한, 중부베링해명태자원보존관리협약(CBSPC)에서는 당사국간 정보교환의무를 규정하면서(동 협약 제11조 제4항) 조업선박 당 요청국가의 읍서버 1명, 만일 이러한 읍서버가 없는 경우 기국 읍서버 1명을 승선시키도록 하고 있고(동 협약 제11조 제5항), 남극해양생물자원보존협약(CCAMLR)에서는 동 협약 제24조에 의거 체약당사국은 감시 및 검사제도를 수립할 것을 규정하고 있으며, 1988년 CCAMLR 제7차 회의 결과에 의거 협약수역 내 파타고니아 이빨고기 조업선박에 읍서버를 100% 승선토록 하고 있다. 북서대서양수산기구(NAPO)의 경우, 1995년 개최된 NAPO 국제조정위원회를 통해 비연안국의

---

560) 유엔공해어업협정, 제14조.

협약수역에서 20척 이상 조업 시 감시선 파견, 20척 이하 시에는 척수의 10~20% 수준의 옵서버 승선을 의무화한 바 있다.<sup>561)</sup> IATTC, IOTC, 등에는 옵서버프로그램을 시행 중이며, WCPFC는 2008년까지의 국가 옵서버 프로그램 및 소지역 옵서버 프로그램을 WCPFC 지역 옵서버 프로그램의 일부로 인정하고, 2012년 6월까지 옵서버 승선율을 5%까지 달성하기로 합의하였다.

이러한 옵서버제도를 통해 지역수산기구 및 협정에 요구 자료를 제출함으로써 지속적이고 안정적인 어장이용 효과가 기대되며 원양어획 대상자원의 과학적이고 정확한 자원상태평가 및 생태학적 특성파악으로 자원의 합리적 이용 및 관리기술 확립에도 기여할 것으로 기대된다.<sup>562)</sup>

#### (4) 항구국 통제제도

항구국 통제제도는 IUU 어업을 근절할 목적으로 어선에 대한 관할권 행사의 기국주의를 보완하는 조치로서 최근에 도입되었는데, IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획의 하나로서 항구국이 IUU어업에 의한 어획물의 양륙을 제한할 수 있는 권리를 부여하는 것이다.<sup>563)</sup>

항구국 통제제도는 자국의 항구에 입항한 외국선박의 상태, 장비, 승선원 및 작동 등이 국제규범이 요구하는 것에 맞추어져 있는지를 확인하기 위하여 검색하는 것을 말한다.<sup>564)</sup> “IUU어업방지를 위한 항구국의 조치에 관한 협정 (An Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)”이 FAO와 유엔 간에 논의되어 2009년 8월 28일에 최종적인 조약으로 채택되었는바<sup>565)</sup>, 동 협정은 IUU어업방지를 위한 법적 구속력을 가진 최초의 국제조약에 해당된다.<sup>566)</sup>

561) 해양수산부 국립수산진흥원, 「과학옵서버 운영에 관한 일반현황 및 금후계획」, 해양수산부, 1997, 2~3쪽.

562) 상계서, 14쪽.

563) 유엔공해어업협정 제23조.

564) John Mansell, “Port state control in the Asia-Pacific region: Issues and challenges”, *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 1, No.3, 2009, p.73.

565) Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, UN/FAO Conference, 36th session C 2009/LIM/11-Rev 1.

566) Robert Daley, “New agreement establishing global port state measures to combat IUU fishing”, *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol.2, No.1, 2010, p.28.; 동 협

1995년의 유엔공해어업협정 제23조는 소지역적, 지역적 및 전 지구적 차원의 해양생물자원 보존·관리조치를 위한 검색권을 항만국에게 부여하고 있는데, 어선이 자발적으로 어느 국가의 항구 또는 터미널에 입항할 경우, 항만국은 당해 어선의 어업활동 기록, 어구 및 어획량 등에 대한 검색을 할 수 있다. 또한 동 협정은 소지역적, 지역적 또는 전 지구적 차원의 보존·관리조치를 위반하여 공해에서 어획한 어획물의 양륙과 전재를 금지하는 규정을 채택하도록 요구하고 있다.

이와 관련하여 1995년의 유엔공해어업협정은 제23조에 항구국이 취하는 조치에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

- 「1. 항구국은 소지역적, 지역적, 세계적 보존관리조치의 효율성을 증진하기 위하여 국제법에 따라 조치를 취할 권리와 의무를 갖는다. 이러한 조치를 취할 때 항구국은 어느 국가의 선박에 대해서도 형태상 또는 사실상 불리한 차별을 하여서는 아니 된다.
2. 항구국은 어선이 자발적으로 자국의 항구 또는 근해 정박지에 들어온 경우, 문서, 어구 및 선상 어획물에 대한 검색 등을 할 수 있다.
3. 각국은 어획물이 공해상의 소지역적, 지역적 또는 세계적 보존관리조치의 효율성을 저해하는 방법으로 어획되었음이 입증된 경우, 양륙 및 전재를 금지하기 위하여 관련 국내 당국에 권한을 부여하는 규정을 채택할 수 있다.
4. 본조의 어떠한 내용도 국제법에 따라 자국 영토내의 항구에 대한 국가의 주권적 권리의 행사에 영향을 미치지 아니한다.」

국가는 자발적으로 국내 항구에 입항한 외국어선에 대하여 어획증명서 등의 관련 문서, 항해일지 및 어로조업일지, 어구·어획물의 종류와 양 등 어업활동과 관련된 제반사항을 검색할 수 있다. 검색의 범위는 서류상의 기재 내용과 실제 내용과의 일치 여부를 판단하는 것이다. 당해 선박의 선주 또는 선장은 입항하기 전에 국제협약수역에서 IUU어업에 종사하거나, 그러한 활동

---

정은 전문 37조와 부속서로 구성되어 있으며 이 협정은 제26조 또는 제27조에 의거하여 25번째 비준, 수락, 승인 또는 가입자가 수탁자에 기탁되고 30일 이후에 발효한다. 이 협정이 발효한 뒤에 비준, 수락 또는 승인하는 각 서명자에 대해서는 비준, 수락 또는 승인서가 기탁되고 30일 후 협정의 효력이 발생한다(제29조 1~2항). 2010년 말까지 22개국+EU가 서명하였고 2개국이 비준하였다.< <http://www.fao.org/fishery/psm/en>>참조.

을 지원하지 않았음을 입증하는 진술서를 관계당국에 제출하여야 한다. 검색 결과 당해 어선이 IUU어업에 종사한 사실이 있거나, 진술서를 제출하지 않은 어선은 긴급 목적인 경우를 제외하고는 입항을 거부할 수 있다. 피 검색 어선의 어획물이 국제적 보존·관리조치의 효율성을 저해하는 방법으로 어획되었음이 입증된 경우, 그 어획물의 양륙 또는 전재는 금지된다.<sup>567)</sup> 피 검색 어선의 선장은 관계당국에 의한 합리적인 검색에 협조하여야 한다. 모든 어선들은 특정 국가의 항구에서 어획물을 양륙하는 경우에 어획장소, 어획량, 어업허가의 증명 등 조업정보에 관한 자료를 항구국의 권한 당국에 제출하여야 하며, 항구국은 자국의 항구에 기항하는 어선들이 제출한 서류를 검토하여 IUU어업이라고 판단하면 어획물의 양륙이나 선상전재를 금지하고 기국이나 관련 연안국, 지역수산기구에 이를 보고하여야 한다.<sup>568)</sup> 현재 이 제도는 CCAMLR, ICCAT, IOTC, NAFO, WCPFC에서 시행되고 있다. NPAFC는 항만국 통제제도를 통해 IUU어업 관리에 성공한 RFMO로서 비회원국 선박에 대한 블랙리스트제도까지 운영하여 NAFO 및 SEAFO와 IUU조업선 목록을 공유하고 있다.<sup>569)</sup>

### (5) 어획물 통계서류 작성제도

어획물 통계서류(statistical document)는 국제수산기구가 관리하는 어종을 수출·입하는 국가가 수산물의 어획단계에서부터 수출·입 단계까지의 내용을 기록하는 문서로서, 어종 및 어획량과 어장에 관한 정확한 정보를 확보함으로써 자원 관리의 신뢰도를 높임과 동시에 IUU어업을 규제하는 데 그 목적이 있다.

① 지역수산관리기구가 시행하는 어획증명서, 수출입통계문서, 재수출인증서 등의 제반 문서는 정확하게 작성되고, 관계 공무원이 확인함으로써 공해 어획물의 불법거래를 방지하는 데 협력하여야 한다.

② 관계 지역수산관리기구가 요구하는 경우, 어선의 선주 또는 선장은 어획물의 양륙 또는 전재시마다 어획량에 대하여 어획증명서를 작성·첨부하여

567) IUU어업 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획, 제52조~60조.

568) Kevin W. Riddle, *supra* note 384, p.281.: IUU어업 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획, 제52조~60조.

569) 박민규, 전계논문, 105~109쪽.

야 한다. 어획증명서가 첨부되지 않은 어획물의 수입·수출·재수출은 금지된다. 국가는 국내에서 수취하거나 발행한 모든 어획증명서를 매 분기 당해 국제수산물기구에 제출하고, 매년 관련정보를 보고해야 한다. 어획물 통계서류작성제도는 WCPFC, CCSBT, NPAFC, CCAMLR, ICCAT, IATTC, 등이며, WCPFC는 눈다랑어, CCSBT는 남방참다랑어, NPAFC는 소하성어류, CCAMLR는 파타고니아 이빨고기<sup>570)</sup>, ICCAT는 대서양 눈다랑어, IATTC는 동부태평양 눈다랑어에 관한 통계자료의 작성을 요구하고 있다.<sup>571)</sup>

## (6) 어선등록제도

지역수산물관리기구는 공해어업활동이 허용되는 어선명부(white list)와 IUU 어업에 종사함으로써 공해어업활동이 금지되는 어선명부(black list)를 작성하게 된다. IUU어선명부에 등재된 어선에 대해서는 지역수산물관리기구 관할수역과 체약국의 관할수역에서 사실상의 어업활동을 할 수 없도록 규제를 가하는 한편, IUU어선의 어획물에 대해서는 체약국의 항만에서 전재를 불허하거나 전재 시 압류 등 유통을 차단함으로써 국제적인 거래가 불가능하도록 하는 조치를 취하게 된다. 국제수산물기구가 관할하는 공해에서 무허가 또는 어업허가의 요건을 일탈한 어업활동, 국제수산물기구 관할수역에서의 허가어선명부에 등재되지 않은 어선의 어업활동, 어획쿼터, 어획노력량 할당 없이 지역수산물관리기구 관할수역에서 조업하는 행위, 어획량을 기록하지 않거나, 보고하지 않거나, 허위보고하는 행위, 어획이 금지된 크기의 어류를 어획 또는 양륙하는 행위, 금어기 또는 금어구역에서의 어업활동, 금지된 어구의 사용, IUU어선명부에 등재된 어선의 어획물을 전재하는 행위, 무국적 어선을 사용하는 어업활동, 기타 국제수산물기구의 보존·관리조치에 반하는 어업활동 등의 증거가 확인된 어선은 IUU어업에 종사하는 것으로 간주된다.

IUU어선으로 확인된 어선에 대하여는, 어획물 수입·양륙·전재의 금지, 항구에 입항한 어선에 대한 검색, 국적부여·용선·어업허가·공동조업·지원 또는

570) CCAMLR에서는 이빨고기(tooth fish)에 대해서는 어획증명제도(catch documentation scheme; CDS)를 시행하고 있는바, CCAMLR는 보다 효율적이고 포괄적인 전자 서식 개발을 위해 힘쓰고 있음, 이는 어획통계제도에 비하여 강력한 조치이며 불법어획물 추적이 용이한 제도이다.: 박현진, “국제해양생물자원보호제도”, 국제해양법학회, (세창출판사, 2012). 141쪽.

571) 최중학·손재학, 전계논문, 17쪽.

재보급의 금지 등의 조치를 취하여야 한다. 또한 IUU어선명부에 등재된 어선에 대하여 국제수산물기구 관할수역과 체약국의 관할 수역에서 조업활동을 할 수 없도록 규제를 가하는 한편, IUU어선의 어획물에 대한 수출, 수입 인증을 거부함으로써 국제적 거래가 불가능하도록 조치를 취하는 것이다.<sup>572)</sup> 현재 어선 등록제도를 취하는 국제지역수산물기구는 IATTC(2003)는 등록 안된 어선의 관할해역 조업을 금지하고 조업하기 위해서는 기존 등록어선을 매입하거나 이전 받도록 하고 있다. IOTC는 모든 운반선과 조업선을 등록하도록 하고 있고, ICCAT는 조업선 등록명부(positive list) 및 IUU어선 명부(10여 개국 273척)를 확정하였으며 CCAMLR, NAFO, WCPFC 등도 선박목록을 채택하여 IUU어업방지 비협조국에게는 무역제재를 조치를 취하고 있다.<sup>573)</sup>

### (7) 어획물 해상전재제도

어획물의 해상전재(transshipment)는 입항에 따른 제반 경비 및 어획일수의 손실을 막고 성어기에 어장을 떠나지 않고 계속 조업을 할 수 있는 환경을 마련하는 것으로 성어기 때는 선호되고 있는 방법이다. 그러나 IUU어업과 관련하여 여러 형태의 위법행위가 발생할 개연성이 높고, 불법 어획물의 유통을 차단하기 어렵다는 결점을 가지고 있다. 연안국의 EEZ 내에서는 당국의 허가사항으로 규제가 가능하지만, 공해상에서는 규제의 어려움이 있다. 현재 어획물의 해상전재를 금지하는 지역수산물관리기구는 없지만, 「WCPFC협약」 제29조와 부속서 제3의 제4조에서 어획물의 해상전재 규제에 관한 기본 원칙을 규정하고 있으며, 현재 WCPFC 제29조 제5항에서는 위원회가 정하는 특별 면제를 제외하고 협약수역에서 조업하는 선망어선에 의한 해상환적은 금지된다. 또한 WCPFC는 어획물의 해상전재를 적극적으로 규제하고자 하는 구체적인 절차에 관한 논의는 활발하게 진행되고 있다.<sup>574)</sup>

572) IUU 어선명부에 등재된 토고 국적의 Hammer호가 CCAMLR협약수역에서 어획한 이빨고기 255.3톤을 냉동운반선을 이용하여 부산항에서 전재하여 제3국으로 재수출하기 직전인 2006년 3월 3일 정부가 이를 불허 처분함으로써 이 어획물을 매입한 우루과이의 Coast Line S, A.는 정부를 상대로 제소하였으나, 1심에서 기각 처분된 사례가 있다.: 최종학·손재학, 상계논문, 18쪽.

573) 김도훈, “지역수산물관리기구의 어업관리권 강화와 우리나라의 대응방향”, 해양수산물개발원, 수산해양정책연구, 제16(2)권, 2004, 246~247쪽.

574) 최종학, "WCPFC의 자원 보존관리조치 이행제도에 관한 연구“, 한국해사법학회, 해사법연구, 제20권 제1호, 2008, 10쪽.

### 제3절 어업자원 및 해양생태계 보호 관리권 강화

#### 1. 어획량의 할당 및 어획능력관리권 강화

##### (1) 어획량의 할당관리

2001년 12월 1995년 유엔공해어업협정이 발효된 이후 동 협정 제8조의 경제왕래어족자원 및 고도회유성어족자원의 보존과 관리를 위한 협력에서 동 제4항에서 요구하는 “지역수산기구의 회원국이거나 지역수산약정의 참가국인 국가 또는 이러한 기구나 약정이 설정한 보존관리조치약정을 적용하기로 동의한 국가만이 보존관리조치의 적용대상인 어업자원을 이용할 권한을 가진다”는 규정에 의해 각 지역수산기구들은 그들의 관할수역에서 회원국들에게 어획량 설정과 배분에 있어 그 권한과 영향력을 크게 확대하고 더욱 강화하게 되었다. 이처럼 지역수산기구들은 과잉어획에 의한 자원 고갈현상이 가시화됨에 따라 자원회복을 방해하는 비회원국 어선에 대한 각종 규제활동을 강화하고 있다.<sup>575)</sup>

이와 같이 지역수산기구는 비회원국이 신규 회원국으로 가입되어도 신규 회원국에 대한 어획기회를 제공하여 어획할당량 부여방식으로 제한하였다. 각 지역수산기구의 어획할당량 부여방식을 보면 NAFO는 자국 어선이 전통적으로 조업을 해 온 회원국의 이익을 고려하여 자원배분의 여유가 있을 때만 신규 회원국에게 조업기회를 부여하여 어획할당량을 배분하고 있다.

ICCAT는 새로운 회원국이 가입할 수도 있고, 조업기회를 얻을 수 있지만 어획량 할당방식에 대해서는 과거 어획실적 등을 다양하게 검토되고 있다. IATTC는 등록된 어선만이 조업할 수 있는데 새로이 진입하기 위해서는 허가권을 구매하거나 아니면 허가권 이전을 통해서만 가능하도록 규정하고 있고, 눈다랑어 및 황달아어 보존관리조치로서 선망의 경우는 CYRA수역 내 황달아어 어획제한과 특정수역 내 금어기를 실시하고 100% 옵서버를 승선시켜, 바다거북 보호하고 있다. 연승의 경우 눈다랑어 어획량을 2001년 수준으로 유지하고 바다거북 등 부수어획 방지(환형납시사용, 미끼변경 등)를 위해 노

575) 박기갑, “공해상 어로의 자유는 존재하는가?”, 부산대학교법과대학, 법학연구소 법학연구, 제48권 제1호, 통권 제57호(상) 2007, 305쪽.

력하고 있다. NEAFC는 신규가입은 현재 회원국들의 다수결에 의해 결정되도록 규정하고 있다. 어획량 할당은 연간 TAC(총 허용어획량)설정 후 국가별로 배분하고 있다. GFCM와 IOTC는 어획량 등의 어획기회를 제공하여 어획할당량 배분기준이 없고, 신규회원국도 자유로이 어획활동 할 수 있다. 그리고 CCAMLR는 연간 TAC를 설정하고, “올림픽 방식”<sup>576)</sup>에 따라 각 국가별 어획활동을 하고 있으며, CCSBT의 경우 새로운 회원국 가입은 기존 회원국들의 합의에 따라 결정하고, 어획량은 자원량 평가 결과를 바탕으로 총 허용 어획량을 설정한 후 국가별로 배정하고 있다. 또한 WCPFC와 SEAFO는 기존 회원국들의 투표에 의해서 결정하고 있다.<sup>577)</sup>

이와 같이 기존 회원국에 대해 신규가입국은 불리한 지위에 있음을 알 수 있다. 그 이유는 관할수역 내 총량이 제한되어 있는데 반해 총 어획량의 수준은 지속가능한 개발의 측면에서 낮게 배정할 수밖에 없기 때문이다. 또한 비회원국 어선들의 조업활동이 증가됨에 따라 규제를 강화하고 있다. 지역수산기구 회원국들의 관할수역에서 조업하는 비회원국 어선에 대한 규제활동으로는 ICCAT는 비회원국에 대한 적극적인 어업 관리 기구에의 가입을 권유하고, 조업 가능한 어선목록(positive list)을 작성하였으며, 대서양참다랑어, 눈다랑어, 황새치에 대한 통계문서 프로그램 실시 및 비회원국 어선의 규제 활동을 강화한 결과 다수국이 가입했다. SEAFO는 자동적으로 비회원국의 어선이 규제어장에서 조업하면 가입되는 것으로 조치하고 규제수단을 적용하여 관리하고 있고, IATTC와 IOTC수역에서 조업하기 위해서는 지역수산기구에 반드시 가입하고 어선을 등록하여 허가권을 얻도록 규정하고 있다.

그리고 CCAMLR는 최초로 IUU선박 목록을 작성하여, IUU어획물의 양륙과 전재금지 및 어획증명제도(Catch Document Scheme)를 실시하고 있으며, 무역에 거래되는 어획량에 대한 철저한 문서통제로 각국의 어선활동을 통제하고 있다. 만약 이러한 어획증명제도를 어길 경우 외교적 채널을 통해 비회원국에 항의하도록 규정하고 있다. 또한 CCSBT는 비회원국의 조업활동에 관한 정보교환의 의무를 부과하여 모든 국가의 가입을 장려하고 있다. 그리고 조업 가능한 어선목록을 만들어 운영 중에 있으며, 남방참다랑어의 모든 수입에 대하여 통계를 낸 문서를 요구한다.<sup>578)</sup>

576) 올림픽 조업방식은 전체 조업 쿼터 내에서 각국의 원양어선들이 경쟁적으로 조업해서 쿼터가 소진될 때까지 자기의 능력만큼 어획하는 방식을 말한다.

577) 한국해양수산개발원, 「지역수산기구의 자원보존조치 비교분석」, 해양수산부, 2005, 130쪽.

## (2) 어획능력관리권 강화

책임수산업규범과 이 규범의 전반적 목적인 지속가능한 수산업의 맥락에서, 세계수산업의 과잉어획능력 문제는 점증하는 관심사가 되고 있으며. 과잉어획능력은 무엇보다도 과잉어획, 해양수산자원 질의 저하, 잠재적 식량생산 감소 및 심각한 경제적 낭비에 크게 기여하는 문제이다. 「어획능력 관리에 관한 국제행동계획(The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity: IPOA-Capacity)」은 1997년도의 마지막 회기에서 COFI는 FAO가 어획능력문제를 다루도록 요청한 후 FAO는 1998년 4월 15~18일 사이에 미국 라졸라(Lajolla)에서 어획능력관리에 관한 기술 작업반 회의를 개최하였다, 1998년 7월 22~24일의 준비회의를 거쳐 1999년 2월 19일 FAO 수산위원회에서 채택되었다.<sup>579)</sup>

어획능력 관리에 관한 국제행동계획도 다른 행동규범과 마찬가지로 자율적 규범이며, 책임있는 수산업규범의 기본구조 내에서 만들어 졌다. 이 규정은 책임수산업규범을 이행해야 하는 모든 국가의 서약의 연장선상에 있다. 국가 및 지역수산기구는 이 문서를 국제법에 일치하게 그리고 관련기구 각자의 권한 체계 내에서 적용하여야 한다.<sup>580)</sup> 본 국제행동계획의 시급한 목적은 국가와 지역기구가 2003년 늦어도 2005년까지는 효율적이고 공평하며 투명한 어획능력관리를 세계적으로 달성하는데 그 목적이 있다. 특히 과잉어획능력문제에 직면한 국가와 지역수산기구는 어획능력이 장기 지속적 결과의 달성을 저해하고 있다면, 우선 현재의 수준에서 어획능력을 제한하고 이어서 이를 점진적으로 줄여나가야 한다.<sup>581)</sup>

578) United Nations, Report submitted in accordance with paragraph 17 of General Assembly resolution 59/25, to assist the Review Conference to implement its mandate under paragraph 2, article 36 of the United Nations Fish Stock Agreement (*Report of the Secretary-General*, 4. January 2006), A/CONF.210/2006/1, para.157-265정리.: 박기갑, 전개 논문, 306쪽.

579) The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity, art 1~3.

580) *Ibid.*, art 4~5.

581) *Ibid.*, art 8. 이를 위해 각국은 (1) 국가적, 지역적, 세계수준에서의 어획능력 평가의 수행과 어획능력 감시역량을 개선하고 (2) 어획능력을 효과적으로 관리하는 국가계획과 시급한 조치를 요하는 연안어업에 대한 긴급한 조치의 준비와 이행 (3) 지역적 세계수준에서 어획능력관리의 개선을 위한 지역수산기구와 관련 제고의 강화 (4) 시급한 조치를 요하는 주요 경계왕래성어류, 고도회유성어류, 공해상어업에 대한 긴급조치를 마련하여야 한다.

또한 어획능력관리는 책임수산업규범에 근거를 두어야 하고, 본 국제행동 계획은 각국이 다른 국가와 협력하여 직접 또는 지역수산기구를 포함한 다른 적절한 정부기구와 협력하여 FAO를 통해서 이행되어야 한다. 국가 및 지역 계획에 근거한 어획능력관리는 2000년 말까지 평가 및 분석을 완료해야 하고, 2002년 말까지 관리조치의 채택, 평가와 분석에 따른 조치의 주기적 조정의 3단계로 단계적으로 시행된다. 국가와 지역수산기구는 이러한 단계를 완료해야 하고 2005년까지 이 국제행동계획에서 규정한 보완조치를 점진적으로 이행해야 한다.<sup>582)</sup>

각국은 2001년 말까지 긴급조치가 필요한 국내어업 및 어선단에 대하여 체계적인 확인 작업을 진행하여야 하며, 각국은 같은 기간 안에 지역적, 그리고 세계적 수준에서(FAO와 협력하여) 초국경적어류, 경계왕래성어족, 고도회유성어족 및 공해어업의 어획능력에 대하여 유사한 사전 평가를 조직하고 긴급 조치를 요하는 어업 및 어선의 확인하는데 협력하여야 한다.<sup>583)</sup>

각국은 어획능력 관리를 위한 국가별 계획을 개발하여 시행하되, 어획능력을 체계적으로 정확하게 감시하고 이용 가능한 수산자원과 관리 목적간의 불균형을 규칙적으로 평가할 수 있는 수단을 개발하여야 한다. 모든 국가는 2002년 말까지 국가별 어획능력관리 행동계획을 수립·채택·공포해야 하고 필요시 어획능력과 지속적 차원에서 이용가능한 자원이 균형을 이루도록 어획능력을 감축하여야 하며, 어획능력 관리를 위한 국별 계획이 불필요하다면 모든 국가는 어획능력 문제가 수산업관리에 있어 현재의 방법으로 이루어질 것임을 보장하여야 한다. 따라서 모든 국가는 적어도 4년마다 자국의 국별 계획 이행사항을 검토하여야 한다.<sup>584)</sup>

그리고 모든 국가는 어획능력관리와 관련된 국제협정 특히 FAO이행협정과 유엔공해어업협정의 참가를 고려해야 하며 필요시 지역수산기구를 통하여 FAO와 협력하면서 공해 및 연안에서의 자국어선에 의한 어획량에 관한 자료를 수집하여야 한다. 기국으로는 자국 어선에 대하여 국제법상 자신의 책임을 다하지 않는 국가, 특히 국제법의 관련규칙 및 국제보존 관리조치를 위반하거나 해치는 방법으로 조업할 수 있는 자국의 어선에 대하여 그 관할권이 나 통제권을 효과적으로 행하지 않는 국가의 문제를 다룰 필요성을 인정해야

582) The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity, art 9.

583) *Ibid.*, art 14~15.

584) *Ibid.*, art 19~24.

한다.<sup>585)</sup> 어획능력의 다른 국가 관할로의 이전은 그 국가의 명시적 동의와 공식적인 허가 없이는 이루어지지 않도록 보장하여야 하며, 자국어선의 이전이 책임수산업규범에 일치하지 않는 방법으로 공해수역으로의 이전을 승인하는 것을 피해야 한다. 모든 국가는 심각히 남획되고 있는 초국경적, 경계왕래성 및 고도회유성어족과 공해어류를 어획하는 어업에 최우선 순위를 두고 긴급조치를 요하는 국제어업에 대한 어획능력관리를 다루는 즉각적인 조치를 취해야 하며, 필요시 개별적으로, 양자적으로, 혹은 다자적으로, 남획된 자원을 지속가능한 수준으로 회복하기 위한 관리 전략의 일부로서, 이러한 자원에 투입된 어선능력을 실질적으로 감축하기 위하여 국제행동계획의 관련 규정을 고려하여 행동하여야 한다.<sup>586)</sup>

각국은 어획능력관리의 필요성과 어획능력 조정에서 발생하는 비용과 이익에 대한 인식을 재고하기 위하여 국가적, 지역적, 지구적 차원의 정보프로그램을 개발하여야 하고, 어획능력관리와 관련된 문제에 관한 과학기술정보의 교류를 지원하며, 정보의 세계적 이용가능성을 증진시켜야 한다. 각국은 책임 있는 수산업규범에 따라 FAO에 2년마다 하는 보고의 일부로서 어획관리 능력을 위한 자국계획의 평가, 발전, 이행에 관한 진전 사항을 보고하여야 한다.<sup>587)</sup> 또한 1999년 FAO에서 채택된 과잉어획능력관리 국제행동계획(IPOA-Capacity)의 시급한 목적은 국가와 지역수산기구가 바람직스럽게는 2003년 늦어도 2005년까지는 효율적이고 공평하며 투명한 어획능력관리를 세계적으로 달성하기 위해 노력하는 것이다.

이에 따라 최근 지역수산기구를 중심으로 가다랑어를 제외한 모든 다랑어 자원이 과잉 어획되고 있다는 자원평가보고서가 발표되고 유엔의 공식 보고서<sup>588)</sup>도 있게 됨으로 ICCAT는 눈다랑어와 날개다랑어에 대해 1999년부터 어획능력규제를 실시하여 평균조업척수 이상 늘릴 수 없도록 하였으며,<sup>589)</sup> IATTC는 결의에서 선단어획능력제한 프로그램을 수립하고 2002년 선망어선

585) *Ibid.*, art 29~33.

586) The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity, article, 37~40.

587) *Ibid.*, art 41~44.

588) Report of the Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the UNCLOS(1982) relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory fish Stocks, A/CONF.210/2006/15, p.3.

589) 참고로 우리나라에서는 ICCAT에서 어획능력대상 국가에 속하지 않으나, 대만과 중국은 척수 제한국가에 속해 있다.

에 대한 신규어선 등록을 제한하는 조치를 채택하여 2005년 "어획능력관리지역행동계획(RPOA-Capacity)"을 채택하고 선박등록부에 의거하여 어획능력제한(158천 입방미터) 및 미 등록선은 조업불가하게 하였으며 연승은 RPOA-Capacity안에 의거하여 향후 어획능력을 제한할 예정이다. 또한, IOTC는 2003년을 기준으로 24m 이상 대형어선을 50척 이상 보유한 체약국에 대해서는 어획능력을 증강할 수 없도록 하였으며.<sup>590)</sup> CCAMLR는 신규조업과 시험조업에서 선박수를 제한하는 조치를 단행했다.

SEAFO는 총 어획량을 고려하여 허용 가능한 어획량과 어획노력수준을 결정하고 있다. 이와 같이 지역수산기구는 어획능력을 규제하기 위한 각종 권고 및 결의안을 채택하고 어획능력관리를 위하여 과학적 근거에 기초하여 산출된 적정 어획량을 기초로 연평균어획량 규제, 어선 척수, 어선 크기에 대한 제한조치들을 행하고 있다.<sup>591)</sup>

## 2. 해양생태계 및 생물다양성의 보호 관리권 강화

### (1) 지역수산기구(RFMOs)의 해양생태계를 위한 공해저층어업(Bottom Fisheries)의 관리권 강화

저층어업은 1982년에 채택된 유엔해양법협약의 발효로 인하여 각 연안국 EEZ를 선포함으로써 공해상으로 내몰린 원양어선들이 공해상에서 집중 조업하게 되어 어획노력량이 급속히 증가하게 되었다. 이에 따라 중층과 표층에서의 어업자원량이 감소하여 이의 대체어장을 찾게 된 것이 점점 저층으로 내려가 심해까지 개발된 것이 공해저층어업이다.<sup>592)</sup> 대부분 심해어종은 맛과 희소성 때문에 시장수요가 꾸준히 증가하게 되어 원양 어업국들이 경쟁적으로 참여하게 되었다. 또한 1990년대에 들어와 심해조업기술이 급속하게 발전하여 저층어업의 조업어장이 확대되고 어획량이 증가하게 되자 국제사회는

590) 우리나라는 2006년 통계로 등록 척수가 202척으로 어획능력제한 대상국에 해당하고 있다.

591) 박기갑, 전계논문, 306쪽.

592) 공해저층어업은 통상수심 400m~2000m의 심해조업을 말하며 우리나라는 2009년 기준 총 22척의 원양어선이 조업을 하고 있고 돔류와 이빨고기 등을 잡고 있다.

저층어업에 대한 국제적 규제의 필요성이 제기 되었다. 또한 저층어업에 이용되는 많은 해양생물자원은 한번 훼손되면 지속가능한 이용을 어렵게 하는 특성을 가지고 있어 한번 고갈되면 회복에 오랜 시간이 걸리고 회복도 확신할 수 없는 등의 부어 어종과 다른 특질<sup>593)</sup>을 가지고 있다. 특히 저층트롤어업은 조업 특성상 어구가 해저 면에 접촉하여 끌고 다니므로 해산, 열수공 및 냉수산호를 포함한 취약생태계(Vulnerable Marine Ecosystem, : VME)에 중대한 부정적인 영향(significant adverse impacts: SAIs)을 끼칠 가능성이 매우 높기 때문이다.

이와 같이 공해저층어업은 어획대상지역과 대상어종이 갖는 여러 특성으로 인하여 국제적 규제의 필요성이 강하게 대두되었다. 1990년대 초 공해 대형 유자망금지조치 유엔결의<sup>594)</sup> 이후에 공해저층어업 문제는 국가 관할권 바깥 지역 심해 어업관리 문제로서 유엔 총회에서 지난 10년 동안 광범위한 논쟁의 대상이 되어왔다. 이러한 유엔총회 수산결의안 채택회의에서 공해저층어업 문제를 논의하게 된 것은 심해저보존연합(Deep-Sea Conservation Coalition: DSCC)<sup>595)</sup>등 국제환경단체들과 일부 연안국들의 해산(Sea Mounts) 열수공, 산호 등 해양취약생태계 보호를 이유로 공해상 저층트롤어업의 모라토리엄을 요구함으로써 시작되었다.

이리하여 제59차 유엔총회수산결의(UNGA Resolution, 59/25: 2004년 채택)는 국제 법에 따라 채택된 적절한 보존, 관리 조치 때까지 국가관할권 밖에 있는 해산, 열수공, 냉수산호지역을 포함하여 취약생태계에 부정적 영향을 끼치는 저층트롤을 포함하여 파괴적인 어업의 실행금지를 유보하고 예방적 접근의 적용과 과학적 기초를 고려하여 긴급행동을 취하기 위한 개별국가나 지역수산관리기구의 요청을 통해 채택되었다. 주요사항은 공해에서 해양생물의 다양성을 보존하고 지속적 이용을 위한 비공식실무그룹 설립, 저층트롤어업의 규제, 지구해양환경 평가체계의 설립 등을 추진하는 것이었다.

593) FAO 심해어업관리를 위한 국제지침(2008)에 따르면 이들 어종은 ① 늦은 성숙도 ② 늦은 성장 ③ 긴 수명 ④ 낮은 자연사망률 ⑤ 간헐적 연급군 가입 ⑥ 매년 산란이 일어나지 않을 가능성 등을 지니고 있다.; 신용민, “공해저층어업의 규제동향과 대응방안 분석”, 수산경영론집, 42(1), 1-18, 2011. 5쪽

594) 1989년 UNGA Resolution 44/225 와 1991년 UNGA Resolution 46/215 로 인하여 공해대형 유자망어업(Large-Scale Pelagic Drift-net Fishing)이 전면 금지되었다.

595) DSCC(DOeep-Sea Conservation Coalition)은 심해생태계를 보호할 목적으로 설립된 Greenpeace, PEW, OCEANA 등 70개국의 국제환경단체들로 구성된 연합체이다.

특히 유엔총회 결의를 통해 저층트롤어업의 규제에 대한 논의가 처음으로 거론되자 FAO와 국제수산기구, 유엔해양법회의 등에서 해양생태계보호가 주요 의제로 다루어짐으로써 가속화되었다. 2년 후 2006년 제61차 총회에서 일부 연안국가들과 RFMOs에 의해 취해진 조치의 검토에 대한 답변으로, 심해어류의 장기적인 지속 가능성을 보장하기 위해 저층어업의 부정적 영향에서 취약한 해양생태계(VMEs)를 보호하고 있는 연안 국가들과 지역수산기구는 심해 어업국들과의 강한 대립을 하게 되었다. 그 타협으로 조업금지 대신 구체적인 보존·관리조치를 유엔 결의문에 채택하여 이행하는데 합의함으로써 유엔 총회결의 61/105가 채택되었다.<sup>596)</sup> 여기에서 구체적으로 합의된 사항은 저층어업을 관장하는 지역수산 관리기구의 설립과 2007년 말까지 보존관리를 위한 잠정조치를 채택하는 것이었다.

이러한 조치는, 취약한 해양생태계(VMEs)에 중대한 부정적 영향(SAIs)을 방지하기 위해 어업관리 중에, 발생할 수 있는지 여부를 결정하기 위해 영향평가를 실시하고, VMEs 알려진 또는 발생할 가능성이 있는 저층어업에 대하여 공해지역을 폐쇄하고 지역수산관리기구가 없는 공해상에는 저층어업허가를 중단하도록 하였다. 유엔 총회는 공해저층어업을 위한 결의조치의 규정에 따른 공해저층어업이 발생하지 않도록 보증하기 위해 지역수산관리기구는 유엔결의 61/105에서 개설된 조치의 이행을 위하여 2008년 12월 31일의 기한을 설정하였다.<sup>597)</sup> 또한 각국과 지역수산관리기구가 준거로 사용할 수 있는 저층어업관련지침을 FAO가 마련할 것을 권고하였다. 그리고 2007년 FAO 제27차 총회에서 관련지침을 마련하기로 합의하고 RFMOs 관리수역 내 공해저층어업의 보존 관리조치를 수립하고 RFMOs가 없는 지역은 기구 설립협상이 본격화되었다.<sup>598)</sup> 이에 따라 공해 저층어업관리 문제를 다루기 위한 전문

596) Gianni, M., Currie, D.E.J., Fuller, S., Speer, L., Ardrone, J., Weeber, B., Gibson, M., Roberts, G., Sack, K., Owen, S., Kavanagh, A. *Unfinished business: a review of the implementation of the provisions of UNGA resolutions 61/105 and 64/72 related to the management of bottom fisheries in areas beyond national jurisdiction*, Deep Sea Conservation Coalition, September 2011, p.2.  
[http://www.savethehighseas.org/publicdocs/DSCC\\_review11.pdf](http://www.savethehighseas.org/publicdocs/DSCC_review11.pdf) : 2014. 12. 02. 최종방문.

597) Gianni, M., Currie, D.E.J., Fuller, S., Speer, L., Ardrone, J., Weeber, B., Gibson, M., Roberts, G., Sack, K., Owen, S., Kavanagh, A. *Unfinished business*, *Ibid.*, p.2.

598) UNGA Resolution 61/105의 저층어업의 관련 제83항의 주요내용의 요약, ① 이용가능한 최선의 과학정보에 따라 개별적 저층어업활동이 VMEs에 부정적인 영향을 미치는지 평가하고 SAIs를 할 때는 그러한 방지를 보장 ② VMEs를 식별하고 저층어업이 해양생태계, 저층어종의 지속가능성에 심각한 영향을 미치는지 여부 ③ 해산, 열수공, 냉수산호 등과 같은 VMEs가 존재하는 경우

가 회의와 Workshop을 거쳐 2008년 8월 지침이 만들어 졌다.<sup>599)</sup>이후 2009년 제61차 UNGA Resolution 채택 제1차 회의에서 연안 국가들과 RFMOs에 의해 유엔 총회 61/105 결의에 취해진 조치 이행여부를 위한 검토회의<sup>600)</sup>를 근거로, 유엔결의 사항을 완전히 이행하지 못한다고 인정하고 일부 연안 국가들을 통하여 강화된 행동을 필요로 하는 UNGA Resolution 64/72가 채택되었다. 특히 61/105와 64/72가 채택되어 영향평가를 실시하지 않은 수역에 대한 저층어업 금지를 주장하여 추가 조치사항이 만들어 졌다.<sup>601)</sup>

이리하여 유엔총회결의 59/25(2004), 61/105(2006) 및 64/72(2009)의 3가지 새로운 협약은 공해에서 심해어업 관리를 위하여 북태평양, 남태평양과 남부 인도양에서 RFMOs을 설정하기 위하여 교섭되었다. 그 결의는 VMEs 보호를 위한 구체적인 조치를 취하기 위해 연안국들과 RFMOs를 자극하여 남극해양생물자원(CCAMLR)의 보존위원회는 유엔 총회결의의 규정을 구현하기 위해 South Ocean의 공해에서 저층트롤어업을 금지시켰다. 또한 여러 RFMOs는 규제지역의 저자망 사용 금지를 실행했다. CCAMLR 과학위원회는 산호와 해면종 외에 관리목적으로 VMEs 종 및 관련 종과의 넓은 범위를 확인하였다. CCAMLR에 의해 채택된 규칙은 VMEs을 보호하기 위해 지역 폐쇄를 가져왔는데 CCAMLR는 VMEs에 저층 longline의 잠재적인 영향을 결정하기 위해 연구를 착수해서 이동에 대한 규칙을 포함하여 부수어획을 제한하고 있다. 한편으로 북서 대서양수산기구(NAFO), 북동 대서양수산위원회(NEAFC), 및 남동 대서양수산기구(SEAFO)는 공해지역의 저층어업에 대하여

VMEs에 대한 저층어업의 폐쇄 ④ RFMOs 회원국 선박에 대한 조업활동 중 VMEs를 만날 경우 조업을 중단하고 이를 보고하도록 요구할 것 등이다.: 신용민, “공해저층어업의 규제동향과 대응방안 분석”, 전계논문, 8쪽.

599) FAO 「공해상 저층어업관리를 위한 국제지침」은 전문, 본문 6개장(범위와 원칙, 주요개념, 거버넌스 및 관리 및 보존절차, 개발도상국의 특별요구사항, 이행에 있어서 추가적인 고려사항) 등 89개 조항 부속서로 구성되어 2008년 8월에 채택되었다.

600) 2011년 9월 심해보존연합(DSCC)은 국가 관할권 밖 저층어업의 관리에 관한 UNGA결의 61/105와 64/72 규정의 이행을 검토했다. 중요한 사실은 유엔 총회 결의 59/25[2004], 61/105[2006] 및 [2009] 64/72 공해에서 심해 어업의 관리에 영향을 미친다.

601) ① FAO심해어업 국제지침 및 예방적, 생태계적 접근에 따른 조치 촉구 ② FAO 심해어업 국제지침에 따른 영향평가 실시까지 저층어업금지 ③ VMEs 발견을 위한 해양과학조사 실시 및 보존관리조치의 채택 ④ VMEs 조우시의 Proctcol 채택, 실행, 감시·감독·통제(MCS) 조치의 실행 ⑤ 저층 관련조항 이행을 위한 기국과 RFMOs의 책임을 강조 ⑥ 관련 정보의 공개와 공유, 저층어업 관리를 위한 RFMO설립 노력 촉구 ⑦ 결의사항 이행여부 검토를 위한 2011년 Workshop 및 검토 시행 ⑧ 저층어업관리와 관련한 연안국의 주권적 권리에 대한 상기 등이다.: 신용민, 전계논문, 8쪽.

상당한 영역을 폐쇄했다. 남태평양지역수산물관리기구(SPRFMOs)는 협상과정에서 지난 몇 년 동안 어업지역을 협약수역 밖까지 확장해서 공해에서 저층어업을 일시적으로 제한하는 경과 조치를 채택했다. 그러나 한국을 비롯한 일본, 러시아 등 조업국은 해당수역에서 다랑어를 제외하고는 새로이 관리할 만한 어업이 없다는 점을 들어 관리수역 확대를 반대 하였다. 지중해수산물위원회(GFCM)는 1,000m 이하 저층트롤 어업을 금지했다.<sup>602)</sup>

그러나 유엔 총회결의는 연안국들과 RFMOs에 의해 완전히 구현되지 않았다. 공해에서 VMEs는 충분히 SAIs로부터 보호되지 않고 대부분 심해어업은 심해어족과 어종은 장기적인 지속 가능성을 보장하기 위하여 관리되지 않았다. 영향평가가 대서양과 인도양 및 다른 지역의 평가에서 저층어업을 위해 실시되지 않고 부분적·비결정적이었다. 일부 공해지역의 저층어업은 폐쇄하지만 VMEs이 발생할 가능성이 많은 지역이 거의 제한 없이 열린 상태로 유지되고 있다. 2011년 7월 영향평가는 태평양 남쪽 바다에서 대부분 공해 저층어업용으로 제작되었다. 그러나 가장 포괄적인 평가는 심해어업의 관리를 위한 2009년 식량농업기구(FAO)의 국제 가이드라인과 완벽하게 호환되지 않고 평가영향 없음은 대서양과 인도양에서 공해 저층어업용으로 제작되었으며 공해의 상당한 지역이 지역의 여러 VMEs을 보호하기 위해 저층어업으로부터 폐쇄되었지만, VMEs이 발생할 가능성이 많은 지역이 거의 또는 전혀 제약 없이 저층어업에 열려 있다.<sup>603)</sup>

이와 같은 상황에서 심해생물자원의 보호를 위하여 지역수산물관리기구가 없는 지역에선 지역수산물관리기구의 설립을 추진하고 지역수산물관리기구의 설립이 불가능한 지역에선 조업국 별로 독자적으로 UNGA Resolution 이행조치를 마련하여 실행하고 있다. 따라서 국제사회는 심해생물자원 보호를 위하여 지역수산물기구의 권한을 강화할 추세이다. 한국도 남서대서양지역(포클랜드)에

602) Gianni, M., Currie, D.E.J., Fuller, S., Speer, L., Ardron, J., Weeber, B., Gibson, M., Roberts, G., Sack, K., Owen, S., Kavanagh, A. Unfinished business.: *supra* note 596, p.4.

603) 2004년 유엔 총회 결의 59/24 채택 이후, DSCC에 회원 단체 및 고문은 지역 및 국가의 다양한 노력에 참여하고 2011년 9월 UNGA Resolution 61/105 & 64/72 을 검토하여 VMEs를 보호하고 심해 어종의 장기적인 지속 가능성을 보장하기 위해 공해저층어업의 관리에 관한 유엔 총회결의의 규정을 구현한다. 또한 DSCC 대표는 북동부대서양 수산물위원회(NEAFC), 북서대서양수산물기구(NAFO), 남극보존위원회(CCAMLR),의 회의에 참여하여 심해해양생물자원의 보존에 관하여 권고하고 북태평양 RFMOs 협상 및 남태평양 RFMOs 협상뿐만 아니라, 국가 차원에서 유엔총회결의와 지역 협정을 구현하기 위하여 다수의 국가에서 협의, 입법과정, FAO의 지침개발에 참여하여 조언을 하고 있다.: DSCC, *supra* note 595, p.5.

서 심해저층어업(심해저층 트롤, 저연승)을 하고 있으므로 2009년 4월 농림 수산식품부가 제정 고시한 것을 2013년 해양수산부(고시 제2013-125호, 2013.5.22)가 일부 개정한 「공해상 저층어업에 관한 고시」를 통해 독자적인 조치를 마련하여 시행중에 있다.<sup>604)</sup>

## (2) 생물다양성 보호 관리권 강화

생물 다양성이란 특정지역 내 생물들의 유전자·종(種)·생태계의 종류들을 일컫는 것으로, 생물의 다양성은 약 40억 년 전에 최초의 생명체가 지구상에 출현한 이래 변이·자연선택·종 분화 등을 거쳐 끊임없이 여러 종류로 갈라지면서 생긴 결과로 하나의 진화적인 개념이다.<sup>605)</sup> 1600년대 이후 생물종의 멸종 속도는 그 이전에 비해 50~100배 빨라진 것으로 밝혀졌고 이에 따라 생물 다양성 감소에 대한 위기의식이 세계적으로 확산되었다. 또한 식품·의약품 등 생물자원을 기반으로 한 산업이 발전하면서 생물 다양성 보전의 필요성과 생물자원의 이용 가치에 대한 인식이 높아졌다. 이에 따라 지역수산기구들은 생물종을 보호하며 회귀유전자의 보전과 해양생태계의 다양성, 해양생태계의 균형 유지를 위하여 유엔환경계획기구에 의하여 1987~1990년 전문가 회의를 거쳐 1992년 6월에 브라질 리우데자네이루에서 생물 다양성의 보호를 위한 국제적 대책과 관련 국가 간의 권리 및 의무 관계를 규정하는 협약인 “생물 다양성협약”이 1992년 6월 5일 브라질 리우데자네이루에서 채택되었다.

각국의 정상들이 서명 발효시킨 생물다양성에 관한 협약(Convention on

604) 현재 남대서양지역(포클랜드)은 영국과 아르헨티나의 분쟁지역으로 지역수산기구가 없다. 그러나 논의조차 불가하여 독자적인 이행조치를 마련하여 실행하고 있다. 이 지역의 주요 어업국인 한국과 스페인이며 스페인은 2008년 7월 EU의 “공해상 해양생태계보호규정”에 따라 독자적인 관리 조치를 수립하여 이행하고 있다. EU의 고시에 의하면 이 지역의 조업을 위해선 특별한 허가가 필요하며 조업 중 VMEs와 마주치면 5마일 이동하여 조업하는 이동규정이 있으며 당국에 보고하도록 되어 있다. 또한 VMEs가 발생하거나 우려가 되는 지역은 폐쇄하고 특별허가 받은 선박은 과학 옵서버를 지정토록하고 있다.; 우리나라는 공해 저층어업에 관한 UN 결의사항 이행에 관한 고시 [시행 2013.5.22.] [해양수산부고시 제2013-125호, 2013.5.22., 일부개정]이 고시는 2006년 UN 총회 결의 61/105 및 2009년 UN 총회 결의 64/72에 따라 지역수산기구가 설립되지 않은 공해에서 저층어업으로부터 취약한 해양생태계를 보호하기 위해 필요한 절차를 정함으로써 원양산업 발전법 제13조의 규정에 따른 국제수산기구의 자원 보존조치에 대한 결의사항 이행 및 공해어업과 관련된 국제협약 기준을 준수하고 인류공동의 자산인 수산 자원을 지속적으로 이용하는 것을 목적으로 한다.(고시 제1조): 신용민, 전개논문, 12쪽.

605) [http://search.daum.net/search?w=tot&DA=UME&t\\_\\_nil\\_searchbox](http://search.daum.net/search?w=tot&DA=UME&t__nil_searchbox). 2014.11.12.최종방문.

Biological Diversity: CBD)에 의한 해양환경과 생물다양성 보호를 위한 국제적 흐름에 따라 해양생태계 보전과 해양생물의 다양성의 보호 노력을 점차 확대해 나가고 있다. 그 하나로 목표어종의 어획 할 때 비목표어종인 바다새, 바다거북, 상어, 돌고래의 혼획(by-catch)을 최소화하기 위하여 국제행동계획(IPOA)을 채택하고 있다. 또한 멸종위기종의 보호, 치어 어획금지, 해양쓰레기 투기금지, 등 해양오염 방지를 위해 회원국들에 대한 규제를 강화하고 있다.<sup>606)</sup>

공해어업질서와 환경문제의 연대는 다양한 국제협약과 국제기구 및 지역수산물 생산기구의 활동에서 잘 나타나고 있다. 먼저 국제협약의 측면에서 UNFSA는 해양생물자원의 보호와 해양환경의 보존을 위해 “예방적 접근”(precautionary approach)과 “생태학적 접근”(ecosystem approach)을 적용하도록 규정하고 있고. 또한 1999년 UN식량농업기구(Food and Agriculture Organization: FAO)에서 채택된 “책임있는 어업규범”(Code of Conduct for Responsible Fisheries)역시 공해어업에서 생물다양성을 유지하고 수중생태계 보존과 환경적으로 적절한 어구와 조업방법을 강조하여 환경과의 연대강화를 잘 보여주고 있다.

한편 공해어업질서와 환경문제의 연대에 대한 국제기구 및 지역기구의 동향은 다양한 형태로 나타나고 있다. 우선 공해에서의 심해생태계 보호를 위해 공해해양보호구역(High Sea Marine Protected Areas : HSMPA)을 설정하는 움직임은 1995년 11월 인도네시아의 수도 자카르타에서 개최된 생물다양성협약 제2차 당사국총회(Conference of the Parties to the Conservation on Biological Diversity: CBD COP)에서 처음 거론되었다<sup>607)</sup> 특히, HSMPA는 주로 어업을 전면 금지시키거나 일부만 허용하는 방식으로 운영되

606) FAO는 1999년 바다새와 상어보호를 위한 국제행동계획(IPOA-Birds & Sharks)을 채택하였고, 2005년 3월 제26차 FAO 수산위원회는 바다 거북보호를 위한 지침을 추후 작성하기로 합의 하였다. (FAO, COFI/2005/7(제26차 수산위원회). UNCEP는 이동성 야생동물 보호협약(CMS)과 멸종위기 야생동물의 국제거래에 관한 협약(CITES)의 범위를 해양동물, 수산업과 해양환경에 대한 문제까지 연계 시키고 있다.: 박기갑, 전개논문, 307쪽.

607) 해양보호구역(HSMPA)은 각 국가들이 자국 관할수역 내에서 이미 실시하고 있으나 공해수역에 해양보호구역을 설정하는 것은 아직 설정된 예는 없다. 다만 현재 HSMPA 잠재수역으로 우선 거론되고 있는 수역은 그랜드뱅크, 타스마니아 해산 로카채브 열수층대 등이 있다. 그러나 HSMPA의 설치에 대해 미국, 호주뉴질랜드 등 자원보호입장인 국가들은 적극적 지지를 보내고 있으나, 우리나라를 비롯한 일본, 중국, 대만 등 공해어업을 주로 하는 국가들은 과학적 근거 없이 무조건 예방원칙을 적용하여 해양보호구역을 공해까지 확대 설정하는데 반대하고 있다.: 권현호·최수정, 전개논문, 45쪽.

기 때문에 공해어업에 미치는 영향은 직접적이라 할 수 있다. 2002년 8월 남아프리카 공화국에서 개최된 지속가능발전 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD) 지구적 해양보호구역 Net Work를 2012년까지 구축하는 결의를 하였고 2002년 제3차 유엔비공식협의체회의(Open-ended Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea : UNICPOLOS)에서는 저층트롤어업의 공해상 심해해양환경 파괴 문제가 지적되었다.<sup>608)</sup> 세계야생동물기금(World Wildlife Foundation : WWF)이나 국제자연보호연맹(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN)<sup>609)</sup>과 같은 국제 환경분야 NGO의 관련 보고서를 통해 보다 활성화 되어 2004년 유엔총회는 저층트롤어업을 파괴적 어업으로 명시하면서, 공해에서 이를 규제하기 위한 지역수산기구의 관할권 확대가 필요하다는 주장이 제기되었다.

또한 제12차 생물다양성협약 당사국 총회<sup>610)</sup>가 “지속가능발전을 위한 생물다양성”(Biodiversity for Sustainable Development)이라는 주제로 2014년 9월 29일부터 지난 10월 17일까지 평창 알펜시아에서 개최되었다. 이번 총회에는 194개국 당사국과 국제기구, 산업계, 등 약 2만여 명이 참가를 하였으며 10월 16일 해양수산부 주최로 지속가능한 해양 이니셔티브(Sustainable Ocean Initiative: SOI) 고위급 회담이 개최되었다. 생물다양성협약 당사국 총회의 “고위급 회의”(2014. 10월 16일)에서 한국은 “전 세계 생물다양성 보전을 위해 우리나라가 어떻게 기여를 할 것인지”, DMZ 세계생태 평화공원 조성과 같은 남북환경 협력의지 및 평화와 생물다양성 다이얼로그를 제

608) (UN,A/57/80, 2002.7.2.)

609) WWF는 1960년을 전후하여 아프리카에서 신생 독립국들이 잇따라 탄생하면서 이 지역의 야생동물들이 대량으로 살상되자 아프리카의 야생동물보호를 추진해 온 백인들이 중심이 되어 1961년 11월 설립한 국제 환경단체로 본부는 스위스 구랑에 있다.: [www.panda.org](http://www.panda.org)., IUCN는 절멸의 위기에 놓인 생물과 파괴되어 가는 생태계(生態系)를 보호하기 위한 연구와 조사를 지원하고, 각국 정부에 자연 보호를 권고하는 국제단체이다. 1948년에 설립, 본부는 스위스의 모제스에 있다.

610) 정식명칭은 유엔 생물다양성협약 당사국총회(UN Convention on Biological Diversity, CBD; Conference of Parties, COP)이다. 당사국총회에서는 지구의 생물군계를 기준으로 7개 분야(농업, 건조지, 산림, 육·수상, 도서, 해양, 산악지)로 구분하여 접근하는 주제별 프로그램(Thematic Programme)과 협약당사국들에게 공통 적용되는 교차이슈(Cross-cutting Issues)가 안건으로 논의되며 1994년 바하마 Nassau에서 제1차 총회가 개최되었고, 제3차 당사국 총회까지 매년 개최되다가 제4차 당사국 총회부터는 2년마다 개최되고 있다. 2010년 일본 나고야에서 개최된 제10차 당사국 총회에서 해양생태계보전을 위한 국가별 해양보호구역의 확대에 대한 의제가 결의되었으며, 제12차 당사국총회가 우리나라 강원도 평창에서 2014년 10월에 개최되었다.

안하고 국가개발과 빈곤퇴치 전략, 국가 생물 다양성 전략 이행계획의 연계 방안, 창조와 친환경 경제 증진을 강화하는 방안, 2020년 생물다양성 전략 목표의 추진을 점검한 글로벌생물다양성 비전(Global Biodiversity Outlook -4) 및 2020년까지 생물다양성 목표(Aichi Target) 달성에 필요한 사항을 핵심 과제별로 묶은 “평창로드맵”(Pyeong chang Roadmap)과 “강원선언문(Gangwon Declaration)”이 채택되었다<sup>611)</sup>. 생물다양성협약 가운데 해양 분야에 집중하고 있는 SOI 고위급회담은 2010년 제10차 당사국회의<sup>612)</sup>에서 처음 결성되어 국제협력증진과 개발도상국 보전을 지원하고 있다.

이와 함께 2014년 10월 16일~26일까지 해양수산부 주최로 제23차 북태평양 해양과학기구 제23차 총회가 여수에서 개최되어 국내외 해양과학전문가 500여명이 참석하여 지구 온난화에 따른 기후변화와 해양생태계보전 방안을 논의하였다. 우리나라는 1994년 10월 생물다양성협약에 가입하여 국가적 차원에서 해양생물자원의 효율적인 관리 및 보전을 위한 법적 체계를 갖추고 해양생물종 목록을 작성하고 다양성 규모를 파악한 후 한국해양생물다양성정보시스템(Korea Marine Biodiversity Information System; KOMBIS)에 수록하고 있으며 국립해양생물자원관(2014. 05. 28)을 설립하여 시범 운영 중에 있다. 또한 생물종다양성보전을 위해 「해양생태계보전및관리에관한법률」과 「습지보전법」<sup>613)</sup>에 따라 10월 기준으로 9개의 해양생태계보호구역과 12개의 연안습지보호구역, 총 21개 지역을 지정해 특별 관리하고 있다.<sup>614)</sup>

611) <http://blog.korea.net/?p=24117>; 2014. 11. 26. 최종방문.

612) 제10차 당사국총회에서 생물유전자원의 이용에서 발생하는 이익을 자원제공국과 공유하도록 하는 국제규범으로, 생물유전자원의 접근 및 이익 공유(ABS : Access and Benefit-Sharing)에 관한 나고야의정서가 채택되었다. 생물유전자원에 대한 가치인식이 증대됨에 따라 유전자원 보유국들은 유전자원에 대한 접근과 그로부터 발생한 이익의 공유를 주장하는 반면, 기술보유국은 자원보유국의 주장을 받아들이지 않아 양국 간의 갈등과 대립이 심화되었다. 이에 국제사회에서는 문제해결을 위하여, 1998년 제4차 당사국총회를 시작으로 유전자원에 대한 접근 및 이익 공유에 대한 본 지침(2001)의 개발 등 총 10여회의 회의를 거쳐 2010년에 나고야의정서를 채택하게 된 것이다. 나고야의정서는 총 36개 조문과 1개의 부속서로 구성되어 있으며, 적용범위, 이익 공유, 유전자원의 접근절차 등 다양한 내용을 포함하고 있습니다. 나고야의정서는 2014년에 발효가 될 예정으로 우리나라도 법제정비, 국내의 유전자원 확보 등 대응책 마련에 최선의 노력을 기울이고 있다. 해양수산부, 해양정책실, 해양생태과, 보도자료, 2013. 10.

613) 해양생태계의보전및관리에관한법률, 법률 제12661호 일부개정 2014. 05. 21. 제1장에서 제8장까지 65조로 구성되어 있으며 시행령과 시행규칙이 있다. 습지보전법 법률 제12525호 일부개정 2014. 03. 24. 제1장에서 제4장 27조로 구성되어 있고 시행령 시행규칙이 있다.

614) <http://blog.navcr.com/PoscView.nhn?blogId=unsdgs&logNo=220178144951>; 2014. 11. 25. 최종방문.

## 제4절 소결

현행 유엔해양법협약 체제하에서 원양어업국은 공해에서 일정한 전제조건을 수반하는 공해어업 자유의 원칙에 근거하여 조업권을 계속 행사할 수 있다. 조업권은 유엔해양법협약 제87조에 열거된 6가지 공해이용의 자유 중에서 어업의 자유는 제116조부터 제120조까지의 공해생물자원 보존·관리에 관한 협약 제7부 공해제도 상의 규정을 준수하는 조건으로 공해어업의 자유를 누릴 수 있는 권리이다.

특히 제116조는 공해 조업권 행사의 전제조건에 관하여 첫째, 자국의 조약 상의 의무 이행에 관한 것이고 둘째, 협약 제63조의 제2항과 제64조부터 제67조에 규정된 연안국의 권리·의무·이익을 인정하는 조건이다. 제63조 제2항은 경계내외분포자원의 보존·관리에 관한 규정으로서, 연안국과 인접수역에서 이러한 어족을 어획하는 국가는 직접 또는 적절한 국제수산기구를 통하여 어족자원의 보존에 필요한 조치에 합의하도록 노력한다는 의무가 있다. 또한 자국민이 공해어업에 참여하는 국가는 공해생물자원의 보존·관리에 대한 국제협력 의무를 부담하며, 그 목적의 달성을 위하여 자국 국적어선에 대한 관할권을 갖는다. 또한 유엔해양법협약은 공해생물자원의 보존·관리를 위한 국가 간의 협력의무에 관하여 첫째, 조업권은 공해생물자원의 보존·관리를 위한 관련 연안국의 이익을 고려하는 조건으로 행사되어야 하고 둘째, 동일 해역에서 어업에 참여하는 국가들은 상호 협력하여야 하며 셋째, 해양포유동물은 적극적으로 보호하여야 한다는 세 가지 원칙을 확립해 두고 있다.

이와 같은 원칙을 기초로 공해어업에 대하여 취해지는 모든 규제조치는 관계 국가 간에 합의되어야 하며, 공해 조업선에 대한 국가권력의 작용은 자국 국적선에 한하여서만 유효하다. 그러나 공해자유에 대한 국제법 동향이 변화하여 1950년대에 들어 국제사회는 해양을 규율하는 법질서 수정을 위한 논의를 시작하면서 공해자유를 제한하는 다수의 규정을 포함하고 있는 유엔해양법협약의 채택으로 이어지게 된 것이다. 특히, 비판의 중심이 되었던 어족자원의 남획과 해양환경오염에 있어 많은 개선이 이루어지게 되었다. 그러나 오늘날 공해자유에 대한 구체적인 내용들은 국제적 합의 내지는 규범의 형성들로 인하여 예전보다 많은 제한을 받고 있다. 또한 유엔해양법협약에서 EEZ제도가 실행되면서 기존의 어장에서 축출된 어선들이 EEZ인접수역에서

집중되어 조업함으로써 연안국들은 이를 문제 삼아 공해어족자원의 남획에 대한 국제적 규율을 주장하면서 많은 분쟁이 발생하였다.

그러나 해양법협약의 규정만으로는 이를 규율할 수 없다는 것을 알게 되었고, 그 타협의 결과로 유엔해양법협약의 관련 규정의 효율적인 이행을 통하여 경계왕래어족자원 및 고도회유성어족자원의 장기적 지속 가능한 이용을 강력하게 보장하기 위한 유엔공해어업협정이 채택되었다. 이로 인해 공해상에서 경계왕래어족자원 및 고도회유성어족자원의 지속가능한 어업을 규제하고 강제하는 책임을 소지역적, 지역적 수산관리기구의 협정에 맡기게 되면서 기국주의의 자원 관리정책을 지역수산기구 중심으로 전환시켜 승선 검색절차를 도입하여 방문 검색할 수 있게 되었다. 특히 이러한 지역수산관리기구의 회원국은 관련 어업에 대하여 진정한 이해관계가 있는 국가만이 회원이 될 수 있으며 협정이 설정한 관할구역에서 조업하기 위해서는 회원국이거나 이러한 기구나 약정에 동의한 국가만이 보존 관리조치의 적용대상인 어업자원을 이용할 권한을 가지게 되었다.

또한 경계왕래어족자원 및 고도회유성어족자원의 관리기구가 아직 존재하지 않는 지역에는 새로운 지역수산관리기구를 설립하도록 협력하여야 하며 비회원국이나 약정에 동의하지 않은 국가도 경계왕래어족자원 및 고도회유성어족자원의 보존·관리에 협력해야 하는 의무에서 면제될 수 없다. 지역수산관리기구의 회원국은 동 기구가 확립한 보존 및 관리조치의 준수여부를 파악하기 위하여 관할 공해상에서 조업하는 모든 선박에 승선·검색할 수 있게 되었으므로 조사 결과 "중대한 위반"이 발견되는 경우 위반어선을 인근 항구로 예인할 수 있게 되었다. 위 기구들의 항만국도 위반선이 자발적으로 항구에 입항한 경우 이 어선에 승선하여 문서·어구 및 적재한 어획물에 대하여 검색할 수 있으며 만일 위반사례가 발견되면 양륙 및 전재를 금지할 수 있다. 항만국은 소지역적, 지역적, 세계적 보존·관리조치의 효율성을 증진하기 위해 국제법에 따른 조치를 취할 권리와 의무를 갖게 되었다.

이와 같이 1990년대에 들어서면서 공해상 생물자원의 보존관리를 목적으로 공해 조업권을 위축시키는 규범 형성적 조치들을 단행하였는바, 여기에는 조약과 FAO의 수산위원회(COFI)가 주관한 자율적인 규범(soft law)도 들어 있음을 유의할 필요가 있다. 조약으로는 1993년 FAO 「공해조업선의국제적보존관리조치준수촉진협정」과 1995년 「유엔공해어업협정(UNFSA)」 및 2009년에 채

택된 「IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 항만국조치협정」이 있고 자율적인 규범(soft law)으로는 「1995년 책임있는 수산업 규범」과 4대 국제행동계획 중 특히, 「IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획」, 2008년 FAO 「공해상 저층어업관리를 위한 국제지침」이 있다. 유엔총회결의<sup>615)</sup>에서도 지역수산물관리기구와 협력하여 불법어업에 대한 감시·통제·감독제도(monitoring controllable surveillance; MCS scheme)를 위하여 기국에 옵서버 승선의무화, 선박위치식별장치(vessel monitoring system; VMS) 장착의무화, 공해상 승선검색(Boarding and Inspection)집행과 어선별 어획량, 조업위치, 조업시간 등 각종 보고의무를 채택하여 시행하고 있다.

지역수산물기구로는 WCPFC협약에서 「공해상 승선검색 절차규칙(High Seas Boarding and Inspection Procedures)」을 제정하여 시행하고 있으며 이에 대한 주요사항은 어업실체인 대만의 승선·검색권 부여문제, 중대한 위반에 관한 문제, 승선 검색과 관련한 무력 사용문제, 승선·검색 원칙문제, 우선적 검색대상 선박, 분쟁해결 등이다. 이상에서 살펴본 바와 같이 각종 조약들과 자율적인 규범들은 자발적인 이행을 전제로 하면서 국가행동계획(NPOA)을 수립하여 시행할 것을 강제하고 있을 뿐만 아니라 이러한 행동계획은 유엔해양법협약의 기본이념과 상기한 규범들의 핵심규정들을 구체화하고 있기 때문에 기속적인 문서라고 할 수 있는 강제력을 갖고 있다. 또한 이러한 핵심 규정들은 과학적 근거에 입각한 협력의무를 규정하여 국가행동계획을 실행하므로 국제사회의 합의된 보존 및 관리조치를 저해하는 국가는 공해상 어업활동을

615) 유엔 총회는 2002년부터 거의 매년 해양생물자원 관련 UNGA Resolution 59/25[2004], 61/105[2006] 및 [2009] 64/72 를 해오고 있다. 특히 UNGA A/Res 61/105(2006.12) paras. 83-89 특히 paras 83 & 85 를 통해 1) 저층어업관리 기구나 약정이 없는 지역에 대해서는 그러한 기구 또는 약정을 조속히 설립하여 체결할 것(결의 본문 제69,80항), 2) 지역수산물관리기구가 설립되어 있고 그러한 기구가 저층어업을 규제할 권능을 가진 경우에는 예방적·생태계 접근법에 따라 2008. 12. 31까지 잠정 보존관리조치를 채택·실시할 것(본문 제83항), 3) 취약생태계를 확인하여 최선의 과학적 정보에 따라 개별적 저층어업활동이 그러한 취약생태계에 심각한 부정적 영향을 미치는 것으로 평가되는 경우 그러한 영향을 방지하도록 관리하거나 또는 더 이상 어업활동이 진행되지 않도록 할 것(동 제83(a)항), 최선의 과학적 정보에 입각, 해산, 냉수산호(cold water coral)와 열수공(hydrothermal vents) 등 취약생태계가 나타나는 곳으로 알려져 있거나 그 조우 개연성이 높은 지역에서는 저층어업을 폐쇄하여 더 이상의 저층어업이 진행되지 않도록 보장할 것(동 제83(c)항), 4) 저층어업활동 중 취약생태계를 조우하는 경우 즉시 조업활동을 중지하고 이를 보고하여 문제의 현장에 대한 적절한 조치가 취해지도록 보장할 것(동제83(d)항) 등을 요구하고 있다. 또 북태평양 저층어업의 경우와 같이 그러한 지역수산물 관리기구가 아직 완전히 설립되지 않아 현재 설립교섭 중인 참가국들의 경우에는 늦어도 2007. 12. 31일까지 위에서 언급한 제83항에 규정된 잠정조치를 채택·실시할 것을 촉구하고 있다(동 제85항).: 박현진, 전계논문, 125쪽.

할 수 없도록 만들어져 있다. 현실적으로도 경제성이 있는 어장의 90%가 EEZ에 편입되었기 때문에 순수한 공해조업만으로는 채산성이 없고 채산성을 갖추려면 연안국 EEZ에 입어조업을 하여야만 가능하므로 지역수산기구와의 갈등은 EEZ 침범과 IUU어업 이외에는 극히 소수에 불과할 것으로 본다. 그러므로 현실적으로 공해에서 어업의 자유는 인정될 수 있으나 상기한 각종 규정에 묶여 실제적으로는 그 존립기반을 상실하여 문서로만 존재하는 의미를 갖게 된 것 같다.



## 제5장 연안국과 지역수산기구의 권한강화로 인한 분쟁발생 및 해결

1994년 유엔해양법협약의 발효와 관련하여 배타적경제수역제도의 채택은 세계 전체 해양면적의 36%가 연안국의 배타적경제수역으로 편입될 뿐만 아니라 세계 주요 어장의 90% 이상이 EEZ에 속하게 되었으므로 연안국과 지역수산기구의 해양생물자원에 대한 주권적 권리와 지역수산기구의 관할권 강화로 이어져 원양어업국의 공해 조업권 사이에 충돌을 야기 시켜 분쟁가능성을 높아지고 있다.

동북아시아에서는 어업협정의 해석이나 적용에 관한 분쟁과 어업활동의 전개과정에서 발생하는 분쟁, 어업협정 상호간의 저촉으로 인한 분쟁, 그리고 어업 단속 관할권 행사와 관련된 분쟁 등이 대표적인 분쟁사례이다. 특히 이 지역의 경우 한·중·일 3국의 해역이 연결되어 있고 쌍방의 거리가 400해리를 넘지 못하여 완전한 공해가 없고 배타적경제수역의 경계획정이 확정되지 않은 상태에서 협정에 의거하여 한·일 간에는 35해리 배타적경제수역과 한·중 간에는 60해리, 중·일 간에는 52해리가 배타적경제수역이 된다. 그 외에도 중간수역, 과도수역, 잠정조치수역 현행조업유지수역 등이 존재하고 있어 복잡한 구조로 되어 있다. 따라서 각국의 어선 세력은 그대로 유지한 채 자유롭게 조업할 수 있는 수역은 좁아진 상태이다. 그럼에도 불구하고 자원의 고갈문제 해결은 호전되지 않은 상태이므로 여러 유형의 어업분쟁이 발생할 수 있는 개연성이 높다.

이렇게 배타적경제수역제도가 실정 국제법 제도로서 확립되고 각 연안국들은 배타적경제수역의 범위를 설정하는 과정에서 어업협정의 체결이나 개정하는 과정을 둘러싼 분규도 발생하였다. EEZ에서 연안국과 조업국의 관계는 조업국이 입어료를 지불하고 입어하거나 합작사를 설립하여 사업하는 형태가 있을 수 있고, 한·중·일 3국과 같이 상호 입어하는 형태도 있을 수 있다. 따라서 이와 같은 경우 어업활동과 관련하여 분쟁이 발생할 수밖에 없다. 그리고 유엔해양법협약은 연안국에게는 EEZ 내의 생물자원의 보존, 관리, 개발과 이용에 관한 주권적 권리와 국내 연안어족 보존·관리를 위한 제 법령을 제정할 권리를 갖게 하였다.<sup>616)</sup>



<그림 12> Barents Sea "Loop Hole."

Source: Based on maps provided by Inger Lavik Opdahl, Royal Ministry of Foreign Affairs, Oslo, Norway, and Ron Gelinas, Department of Fisheries and Oceans, Ottawa, Canada. Reproduced with the permission of Ron Gelinas, Department of Fisheries Oceans, Ottawa, Canada. This map is considered to be illustrative, not definitive.: (Evelyne Meltzer, *supra* note 319, p.281).

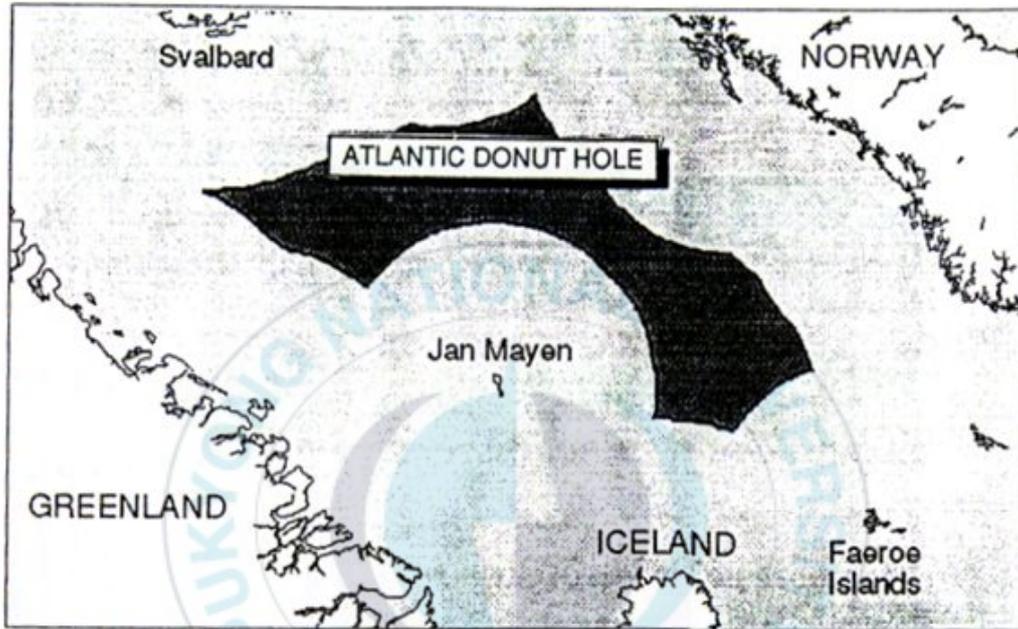
이와 같은 취지에서 EEZ 내에서의 어족 보존관리를 위하여 최대지속적생산량(MSY)을 유지하고 총 허용어획량(TAC)을 결정하게 하여 자국이 어획할 수 있는 어획능력(capacity to harvest)을 초과하는 잉여량(Surplus)에 대하여는 유엔해양법협약에 부합하는 자국(연안국)의 법령을 준수한다는 조건으로 외국어선의 입어를 허용하게 하였다.<sup>617)</sup>

그러나 문제는 외국선의 입어여부를 결정하는 총 허용어획량이나 어획능력

616) UN해양법협약 제56조, 제73조.

617) UN 해양법협약 제62조(생물자원의 이용) 제4항.: 이 경우 연안국은 모든 관련 요소를 고려하여야 하며 특히 그 수역의 생물자원이 연안국의 경제와 그 밖의 국가 이익에 미치는 중요성, 내륙국의 권리(제69조) 및 지리적 불리국의 권리(제70조)의 규정, 소지역내 또는 지역 내 개발도상국의 관련 이익 및 전통적으로 소속 국민이 그 수역에서 관습적으로 어로행위를 하여온 나라의 경제적 혼란을 극소화할 문제 등을 고려하게 하였다(제62조 제3항).

의 결정권에 관한 객관적 기준이 없이 연안국의 자의적인 판단에 종속되는 재량권으로 남게 되었다는 것이다. 이로 인하여 배타적경제수역에서 어업활동과 관련된 연안국의 법령집행 과정에서 분쟁이 발생할 수 있다.<sup>618)</sup>



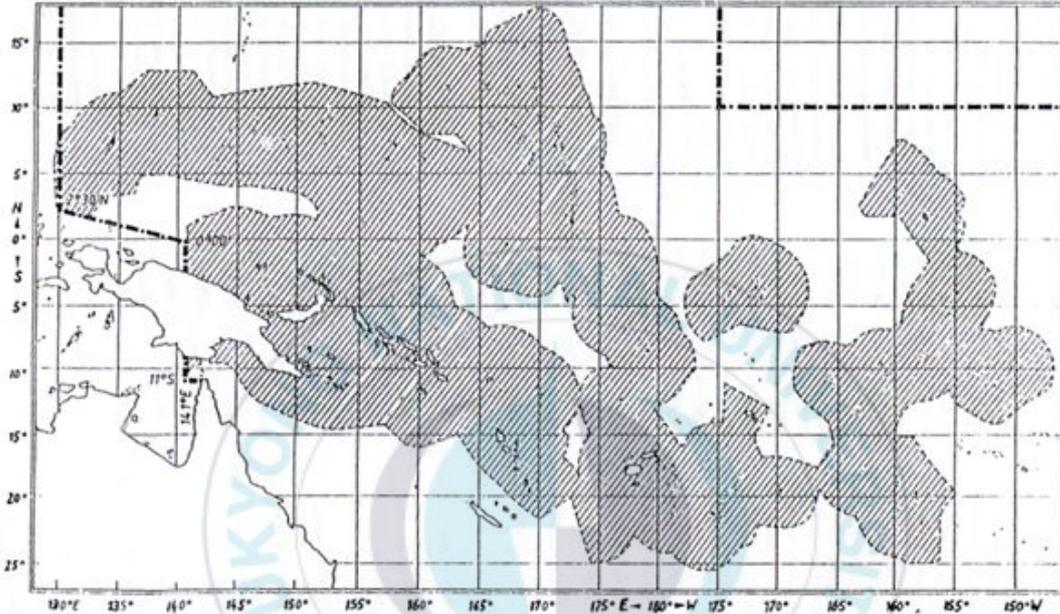
<그림 13> Norwegian Sea "Atlantic Donut Hole."

Source: Reproduced with the permission of Ron Gelinas, Department of Fisheries and Oceans, Ottawa, Canada. This map is considered to be illustrative, not definitive.: (Evelyne Meltzer, *supra* note 319, p.282).

관련 공해의 경우 배타적경제수역제도가 정착됨으로 인하여 세계 주요어장의 10% 만이 공해로 남게 되었고 200해리 이원의 공해가 축소되어 새로운 잠재적인 분쟁수역이 발생하게 되었는데 그 사례로 배링해의 Donut

618) 그 분쟁의 제 유형으로는 ① 연안국의 총 허용어획량과 자국의 어획능력 결정문제 및 잉여량의 배분문제 ② 연안국의 생물자원 보존의무(금어기, 금어어종, 금지구역 등) 불이행 문제 ③ 연안국의 부당한 법집행 문제(선원에 대한 형벌, 추적권의 행사) ④ 나포된 선박과 억류된 선원의 조속한 석방문제 등이 있다. 또한 어업협정의 해석에 관한 분쟁, 중첩수역의 운영과 관련된 분쟁, 어업활동의 전개과정에서 발생할 수 있는 분쟁, 단속관할권 행사와 관련된 분쟁 등도 있다.: 해양수산부, 해양한국발전 프로그램(KSGP)연구개발사업 연구보고서, 전게서, 2002, 191~202쪽.

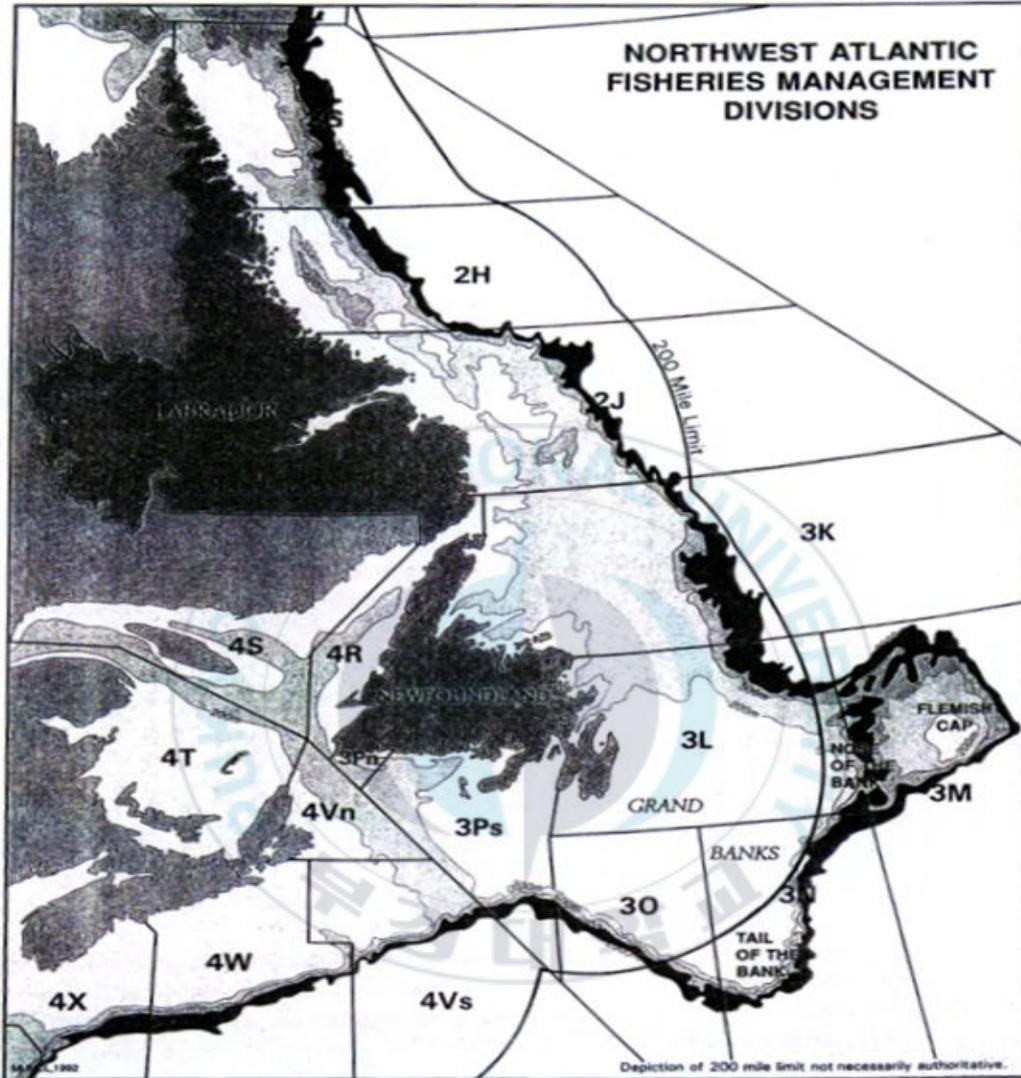
Hole과 오호츠크해의 Peanut Hole(그림 4), 바렌츠해의 Loop Hole(그림 12), 노르웨이해의 Atlantic Donut Hole(그림 13), 그리고 남태평양의 Pocket Hole의 경우와 같이 고립공해(enclave, 그림 14)가 생겨났다.



<그림 14> Areas under fisheries jurisdiction of South Pacific Forum Fisheries Agency island member countries(Pocket Hole).

Source: Michcl J. Savini, *Summary Information on the Role of International Fishery Bodies with Regard to the Conservation and Management of Living Resources of the High Seas*. FAO Fisheries Circular no. 835, rev. I (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1991). Reprinted with the permission of FAO. (Note: The map was prepared by the Forum Fisheries Agency in 1989. Michel Savini notes in his report that the agency subsequently established a delimitation unit to assist member countries in accurately setting their boundaries and that this will result in changes in existing maps).: (Evelyne Meltzer, *supra* note 319, p.306).

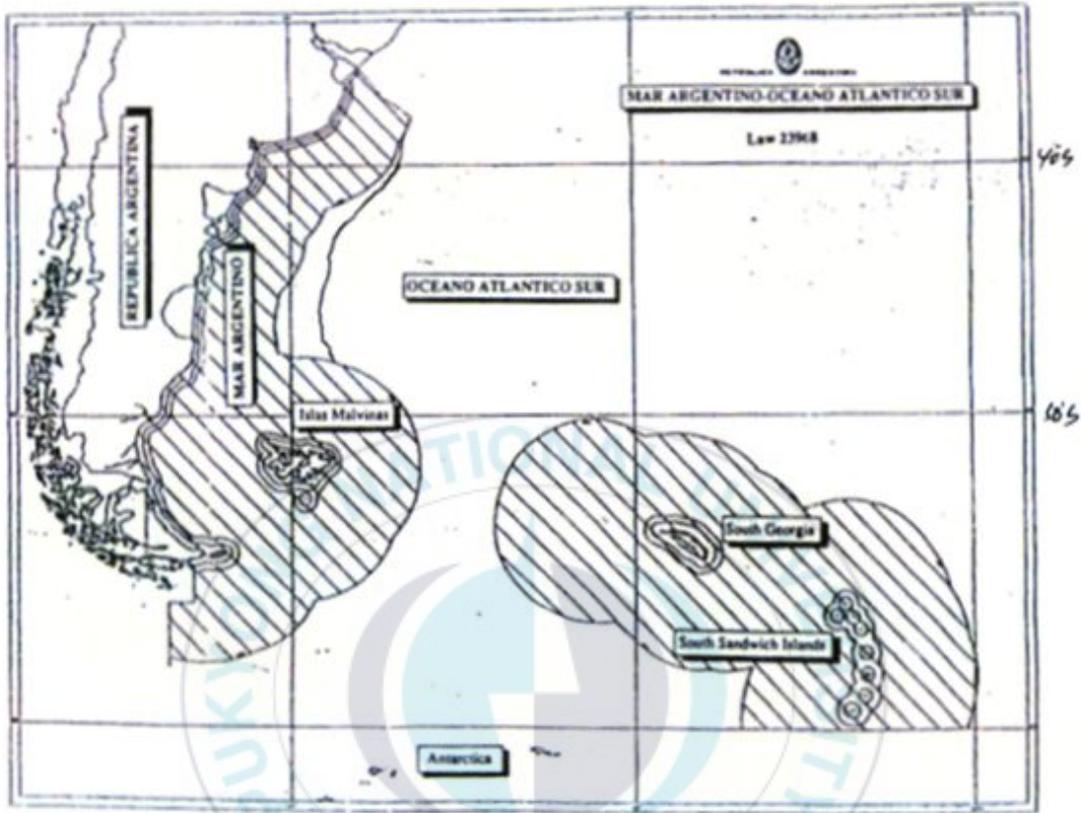
또한 북서대서양의 캐나다 경제수역 이원의 Grand bank(그림 15), 아르헨티나의 Patagonian Shelf(그림 16), 뉴질랜드 경제수역 이원의 Challenger



<그림 15> Northwest Atlantic Fisheries Organization management division(grand bank).

Source: Government of Newfoundland press kit. This map is considered to be illustrative, not definitive.: (Evelyn Meltzer, *supra* note 319, p.298).

Plateau(그림 17) 등과 같은 지역은 대륙붕이 잘 발달하여 어장성이 아주 좋고 200해리 이원에도 대륙붕 상부수역 전부가 연안국의 경제수역에 포함

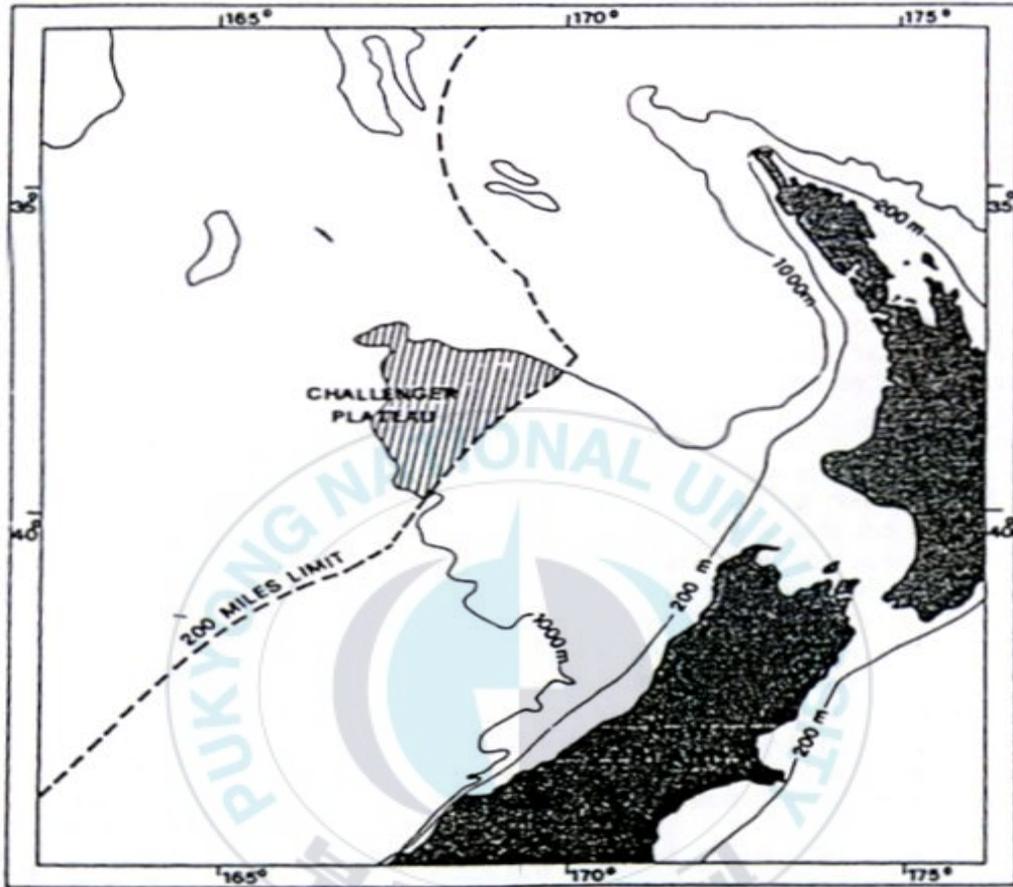


<그림 16> Argentina Patagonian Shelf.

Source: Meltzer Research and Consulting, Halifax, Nova Scotia. Based on a map provided by the Argentine Permanent Mission to the United Nations in New York, which was reproduced from Argentina, Act No. 23968 of Aug. 14, 1991, Official Bulletin, no. 27,278(Dec. 5, 1991) This map is considered to be illustrative. not definitive.: (Evelyne Meltzer, *supra* note 319, p.276).

되지 않고 그 일부가 공해로 남아있으므로 공해 조업선의 수많은 선박이 이 지역에서 실제 조업을 하고 있는 실정이다. 이리하여 배타적경제수역에서 연안국이 주장하는 우선적 권리와 원양어업국이 주장하는 공해조업권이 충돌하는 경계내외분포자원(straddling fish stocks)의 보존·관리 문제로 새로운 분쟁요인으로 나타나게 된 것이다.<sup>619)</sup>

619) Peanut Hole, Donut Hole, Loop Hole. Atlantic Donut Hole과 같은 고립공해와 Grand bank,



<그림 17> Challenger Plateau off New Zealand.

Source: FAO Fisheries Department, *World Review of high Seas and Highly Migratory Fish Species and Straddling Stocks*, FAO Fisheries Circular no. 858, preliminary version (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1993), 67. Reprinted with the permission of FAO. This map is considered to be illustrative, not definitive.: (Evelyne Meltzer, *supra* note 319, p.295).

그 대표적인 분쟁사례로 1995년 캐나다와 스페인 사이의 에스타이호 나포 사건과 1999년 남방참다랑어 어업분쟁사건 등을 들 수 있다.<sup>620)</sup>

Patagonian Shelf, Challenger Plateau,에서는 주로 대구, 명내, 청어 등 경계내의 분포자원의 보존·관리문제가 발생되고, 남대평양의 도서 국가들의 배타적 경제수역 사이에 생겨난 Pocket Hole에서는 참치류와 같은 고도회유성 어종의 보존·관리문제가 발생되었다.: 해양수산부, 상계서, 118쪽.

## 제1절 분쟁발생과 해결

상기와 같이 발생하는 분쟁에 대하여 국제법 체계에서는 모든 국제분쟁은 평화적 수단에 의하여 해결되어야 한다는 것은 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 즉, 모든 국제법 주체들은 그들 간의 모든 분쟁을 평화적 수단에 의하여 해결해 나갈 국제법상의 의무를 지고 있다.<sup>621)</sup> 그리고 유엔해양법협약 제 15부의 제279조 평화적 수단에 의한 분쟁해결 의무에서 당사국은 이 협약의 해석이나 적용에 관한 당사국 간의 모든 분쟁을 유엔헌장 제2조 3항<sup>622)</sup>의 규정에 따라 평화적 수단에 의하여 해결하여야 하고 이를 위하여 유엔헌장 제 33조 제1항<sup>623)</sup>에 제시된 수단에 의하여 해결을 추구하고 있다. 또한 분쟁당사국이 스스로 선택한 평화적 수단에 의한 분쟁해결을 추구하기로 합의할 수 있는 권리를 침해하지 아니하며 합의한 경우에는 그에 의한다(제280조~제281조)라고 규정하고 있다. 이러한 분쟁의 평화적 해결방법을 구체화시키는데 있어서 해양분쟁의 특수성을 고려하여 일반적 접근과 기능적 접근을 강조해서 강제적 절차와 비강제적 절차를 채택하여 분쟁해결의 탄력성과 실효성의 조화를 강조하고 있다.<sup>624)</sup>

그러나 이러한 방법들이 평화적인 분쟁해결방법의 전부라고 할 수는 없고,

620) ICJ. Case concerning Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada), Press Communique 98/ 41 (1998. 12. 4.); ITLOS. Southern Bluefin Tuna Case, Order (1999. 8. 27).

621) 국제분쟁의 평화적 해결 의무를 명확히 밝힌 것은 전쟁을 일반적으로 부정한 1928년의 不戰條約(General Treaty for the Renunciation of War, Kellogg-Briand Pact)에서 이다. 1928년 8월 27일 미국의 국방장관 프랭크 켈로그 (Frank Billings Kellogg)와 프랑스 외무부 장관 아리스티드 브리앙 (Aristide Briand)의 발기에 의하여 영국·미국·프랑스 등 15개국에 의하여 체결된 전쟁포기에 관한 조약으로 조약을 주도했던 제안자 이름을 따서 ‘켈로그-브리앙 조약’이라고도 부른다. 그러나 이 조약은 조약위반에 대한 구체적인 방안을 제시하지 못하고 있으나 전쟁의 불법화를 제재하는 것을 명문화한 조약으로 중요한 의미를 가지며 이 조약을 보완 발전시킨 것이 국제연맹 규약과 국제연합헌장이다.; <http://blog.daum.net/philook/15715226>.

622) 유엔헌장 제2조 제3항.; 모든 회원국은 그들의 국제분쟁을 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 아니하는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결한다. 원문은: All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.

623) 유엔헌장 제33조 제1항 “여하한 분쟁이라도 그것이 계속됨으로써 국제평화와 안전을 위태롭게 할 우려가 있는 경우에는 당사자들은 무엇보다도 교섭·심사·조정·중재재판·사법적 해결, 지역적 기구 또는 협정 기타 당사자들이 스스로 선택한 평화적 방법에 의하여 해결하도록 해야 한다”로 되어 있다.

624) A. O. Adede. "Settlement of Disputes Arising under the Law of the Sea Convention", *AJIL*, Vol.69, No.4, 1975. pp.799~800.

이들은 분쟁 당사국들에 의하여 자유롭게 선택될 수 있는 방법의 예시일 뿐이다. 그리고 지역적 기구들을 포함한 국제조직들도 국제분쟁의 평화적 해결에 기여하고 있으며, 특히, 유엔은 안전보장이사회와 총회 및 사무국을 중심으로 효과적인 분쟁해결을 위하여 여러 가지 역할을 담당하고 있다.

## 1. 유엔해양법협약상 분쟁해결제도

### (1) 분쟁해결제도의 구조

유엔해양법협약에 규정된 분쟁해결제도는 협약 본문의 규정과 부속서 규정으로 나누어 기술하고 있다. 본문의 관련규정 중에서 중심적인 부분은 제15부의 분쟁해결부분이다. 이는 제1절 총칙(협약 제279~285조), 제2절 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차(협약 제286조~296조), 제3절은 제2절 규정의 적용 제한과 예외(협약 제297조~299조)로 구성되어 있다. 그리고 협약 본문 중에는, 제11부 제5절 심해저 분쟁해결과 권고적 의견(협약 제186조~191조), 제13부 제6절 해양과학조사의 분쟁해결과 잠정조치(협약 제264조~265조)에 관련 규정을 두고 있다.

또한 개별절차와 관련해서는 제5부속서의 조정, 제6부속서의 국제해양법재판소 규정, 제7부속서의 중재재판, 제8부속서의 특별중재재판 조항을 두고 각각의 해당 절차규정을 두고 있다. 부속서 규정도 이 협약과 불가분의 일체를 이루고 있기 때문에 명시적으로 달리 규정하지 아니하는 한, 협약의 본문과 동등한 효력을 갖게 하고 있다.<sup>625)</sup> 따라서 분쟁해결제도는 일정한 체계 하에 이와 같은 규정 전체에 의해 구성되어 있어서, 효율적인 분쟁해결이 확보되도록 하고 있다. 즉, 유엔해양법협약의 방대한 규정과 내용은 각국의 정치적·경제적 이해관계와 깊게 맞물려 있어서 협약의 해석과 적용에 관한 분쟁의 발생이 상존하고 있기 때문에 복잡한 분쟁해결 절차를 두게 된 것이다.<sup>626)</sup>

625) 유엔해양법협약, 제318조(부속서의 지위).

626) 이와 같이 복잡한 분쟁해결제도가 확립된 배경은 해양 분쟁의 다양화, 국제사회의 분권적 권력 구조, 국제사회의 구조변화에 따르는 각국의 이해 대립 등이라고 할 수 있다. 또한, 각국이 다른

## (2) 기본원칙

분쟁해결의 기본원칙과 관련해서는, 제15부 제1절 총칙규정에서 우선 평화적 수단에 의한 분쟁해결 의무를 규정하여, 이 협약의 해석이나 적용에 관해서 당사국간의 분쟁을 스스로 선택하는 평화적 수단에 의하여 해결하기로 합의할 수 있는 권리를 침해하지 아니 한다는 원칙을 확인하고 있다. 따라서 절차적으로는 분쟁당사국이 선택하고 합의한 수단에 의한 분쟁해결을 우선시키고 있다.<sup>627)</sup> 즉, 제15부에 규정된 절차는 당사자인 당사국들이 선택한 평화적 수단에 의해 분쟁이 해결되지 않고 당사자 간의 합의로 다른 절차를 배제하지 아니한 경우에만, 그리고 당사자들이 기한을 두기로 합의한 경우에는 그 기한이 만료된 경우에만 적용된다.<sup>628)</sup> 또한 분쟁당사국이 일반협정, 지역협정, 양자협정을 통하여 또는 다른 방법으로 어느 분쟁당사국의 요청에 따라 구속력 있는 결정을 초래하는 절차에 분쟁을 회부하기로 한 경우, 그 분쟁당사국이 별도로 합의하지 않는 한 유엔해양법협약의 분쟁해결절차 대신 당해 절차가 우선 적용되게 된다.<sup>629)</sup> 이러한 규정은 유엔해양법협약의 규정상 정해진 절차와 기타 절차와의 조정을 위한 것으로 분쟁 당사국이 합의한 간소한 절차에서의 해결을 우선시하여 폭넓은 분쟁해결 절차를 적극적으로 긍정하고 있다.

또한 협약의 해석 및 적용에 관하여 분쟁이 있는 경우 분쟁당사국이 분쟁해결절차에 의해 해결에 이르지 못하거나, 또는 해결되더라도 해결의 이행방식에 관한 협의를 필요로 하는 경우 의견을 신속히 교환하도록 교환의무를 부과하였다.<sup>630)</sup> 이 규정은 분쟁발생 후의 신속한 분쟁해결을 위한 절차와 필요한 조치를 강구함으로써 실효적 분쟁해결을 확보하는 중요한 절차규정으로서의 의미를 갖는다.<sup>631)</sup> 유엔해양법협약의 분쟁해결제도는 비강제적 절차로부터 강제적 절차로 이행되는 관련성이 강조되어 있다. 즉, 제15부 1절의 분

---

국제조약에서 실례를 찾을 수 없을 정도로 상세하고 복잡한 규정을 둔 것은, 해양법협약의 방대한 실질적 규정을 절차 법적으로 완성하기 위한 것이다.: 이창위, “유엔해양법협약 상 분쟁해결제도”, 대전대학교 법문화연구소, 서울법학, Vol.5, No.2, 2002, 404쪽.

627) 유엔해양법협약, 제279~280조.

628) *Ibid.*, 제281조.

629) *Ibid.*, 제282조.

630) *Ibid.*, 제283조.

631) 이창위, 전제논문, 404쪽.

쟁당사국이 주체적으로 합의한 다양한 절차나 제284조에 규정된 조정절차에 의해 우선 당해 분쟁의 해결을 시도하여 제2절에 규정된 구속력 있는 결정을 수반하는 강제적 절차에서 배제된 분쟁에 대하여 조정제도를 채택하고 있다. 분쟁 당사자가 조정에 합의 한 경우 어느 한 분쟁 당사자가 서면으로 통고하면, 조정절차는 개시되며 통고를 받은 타방 당사국을 조정절차에 응할 의무를 부여하여 강제적 조정제도를 규정하고 있다.<sup>632)</sup> 조정절차에 불응하는 경우에도 조정절차는 계속 진행되며 당사자가 달리 합의 하지 않는 한 조정은 합의된 조정절차에 의해서만 종료된다.<sup>633)</sup> 조정위원의 구성에 있어서 모든 분쟁 당사국은 달리 합의하지 않는 한 공정성과 능력 및 성실성에 있어서 최고의 명성을 가지는 5인의 조정위원을 지명할 수 있고 유엔사무총장은 조정위원 명부를 작성하고 이를 유지한다.<sup>634)</sup> 조정위원회는 분쟁의 우호적 해결을 촉진할 조처에 유의하도록 당사자의 주의를 환기하고 주장과 반론에 대하여 화해 안을 제시한다.<sup>635)</sup>

조정위원회는 구성 후 12개월 이내에 보고를 해야 하며 보고서에는 합의가 된 경우에는 그 내용을, 합의가 되지 아니한 경우에는 분쟁사항과 관련된 모든 사실문제나 법적문제에 대한 결론과 위원회가 우호적 해결을 위하여 적절하다고 보는 권고를 기록한다. 위원회의 결론이나 권고를 포함한 위원회의 보고서는 당사자를 구속하지 않으며 보고서는 유엔사무총장에게 기탁되어 즉시 분쟁당사국에 송부된다. 조정절차의 종결은 해결이 이루어진 경우, 유엔사무총장에 대한 서면통고에 의한 보고서상의 권고를 모든 당사국이 수락하거나 어느 한 당사자가 이를 거부한 경우, 또는 당사자에게 보고서를 송부한 날로부터 3개월의 기간이 지난 경우 종결된다.<sup>636)</sup>

632) 정갑용, “독도에 관한 국제법적 쟁점 연구”, 경인문화사, 2013. 50쪽.; 유엔해양법협약 제V부속서 제1절에 따른 조정절차 제1조.

633) 유엔해양법협약 제284 조 4항.

634) *Ibid.*, 제V부속서 제2조.; 조정위원은 5인으로 구성되는데 절차를 개시한 당사자는 되도록 조정위원 명부로부터 2인의 조정위원을 선임하며 그 중 1인은 자국민을 선임할 수 있다. 조정위원 4인이 모두 선임된 때에는 위원장을 선임하여 5인의 위원을 구성하며 소정의 기간 동안 위원이나 위원장을 선임하지 못한 경우에는 유엔사무총장이 이를 선임할 수 있다. 조정위원회는 당사자가 달리 합의하지 않는 경우에는 자체의 절차를 결정할 수 있으며 분쟁당사자의 동의아래 당해 당사자에게 구두 또는 서면으로 자신의 견해를 제출하도록 요청할 수 있다. 위원회의 절차 문제, 보고 및 권고에 관한 결정은 위원들의 과반수에 의한 의결로 이루어진다.; *Ibid.*, 제V부속서 제3조.a~e 및 제4조.

635) 유엔해양법협약 제5부속서 제5조 및 제6조.

636) *Ibid.*, 제5부속서 제7~8조.

동 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁이 제15부 제1절에 따른 방법으로 해결이 되지 않는 경우 제2절에 정해진 구속력 있는 강제적 절차에 따른 분쟁 해결 방식으로 제3절(적용의 제한과 예외)에 따를 것을 조건으로 어느 한 분쟁당사자의 요청이 있으면 동 절에 의하여 관할권을 가지는 재판소에 회부된다. 유엔해양법협약에서 정하고 있는 구속적인 분쟁해결기구(국제사법재판소, 국제해양법재판소, 중재재판소, 특별중재재판소가 있다. 유엔해양법협약의 당사국은 유엔해양법협약의 서명, 비준, 가입 시 또는 그 이후 언제라도 협약의 해석과 적용에 관한 분쟁해결 시 이들 강제적 절차 중 어느 하나를 선택하거나, 그 선택을 일방적으로 선언할 수 있도록 하고 있다<sup>637)</sup>. 선택선언은 문서로써 유엔에 기탁하여야 한다. 이 선택선언은 의무로 되어 있으며 협약당사자가 선택선언을 자발적으로 하지 않는 경우에는 중재재판을 선택한 것으로 간주한다. 다만, 국제심해저관계분쟁은 당사자들의 선택에 의하지 않고 국제해양법재판소의 심해저분쟁심판부에서 다룬다.<sup>638)</sup>

분쟁당사자들이 동일한 분쟁해결수단을 선택한 경우에는 그 수단에 따라 분쟁을 해결하게 되지만 당사자들이 선택한 분쟁해결수단이 다른 경우에는 중재재판에만 회부될 수 있다.<sup>639)</sup> 그리고 구속력 있는 결정을 내리는 강제절차를 수행하는 사법기관은 협약의 해석 또는 적용에 관하여 부탁되는 모든 분쟁, 협약의 목적과 관련된 조약의 해석 또는 적용에 관하여 부탁되는 모든 분쟁, ITLOS의 해저분쟁재판부 또는 구속력 있는 상사중재에 부탁된 모든 분쟁 및 관할권 유무에 관한 분쟁에 대하여 강제관할권을 갖는다.<sup>640)</sup> 그러나 국제법상 특정분쟁에 대하여 국내적 구제가 완료되어야 하는 경우에는 국내

637) *Ibid.*, 제286조(이 절에 따른 절차의 적용~제287조 제1항(절차의 선택)).

638) *Ibid.*, 제287조 제2항(절차의 선택).

639) 중재재판제도를 이용할 수 있는 경우는 분쟁당사자가 그들의 분쟁을 평화적으로 해결하는 방식으로 중재절차에 의하기로 합의한 경우(협약 제279~280조), 구속력 있는 결정을 내리는 강제절차로서, 분쟁당사국의 일방이 서면 선언으로 중재방식을 선택한 경우, 그리고 구속력 있는 결정을 내는 강제절차로서 어떤 방식도 선택한 바 없는 당사국은 중재재판 방식을 선택한 것으로 간주되며, 분쟁당사국이 서로 다른 방식의 강제절차를 선택한 경우에도 당사국간에 달리 합의되지 않는 한 중재에 만 회부할 수 있다(유엔해양법협약 제287조 제3항, 5항) 유엔해양법협약이 모든 분쟁에 대하여 사법적 해결 또는 중재재판의 강제관할권을 설정하는 것을 원칙으로 하는 반면에 두 가지의 중요한 예외를 인정하고 있다. 하나는 연안국에 의한 주권적 권리 또는 관할권의 행사에 관한 특정분쟁을 강제관할권 적용에서 제외한다는 것이고(제297조), 또 하나는 각국이 그 밖의 특정 분쟁(해양경제계획분쟁, 군사적 활동에 관한 분쟁, 유엔안전보장이사회에 부탁된 분쟁)에 관하여는 당사국이 일방적 선언으로써 선택적인 적용 예외를 할 수 있도록 하고 있다(제298조 제1항a,b,c).

640) 유엔해양법협약 제288조(관할권).

구제절차를 종료한 후에만 본 강제절차에 부탁될 수 있으며 본 절에 따라 관할권을 가지는 재판소의 판결은 종국적이며 분쟁 당사자에 의하여 강제적으로 준수되도록 하고 있다.<sup>641)</sup>

그러나 현실적인 상황에서 보면 조업국의 어선이 연안국의 EEZ를 침범하여 조업하는 경우와 금지어종을 어획하여 선내에 보관하다가 검색선에 적발되는 경우 및 조업일지와 어획증명서 위조 등 연안국의 국내법 위반 사례가 주류를 이루고 있기 때문에 유엔해양법협약의 분쟁해결제도에 부탁하지 않고 분쟁의 평화적 해결 원칙에 의하여 관련국과 교섭, 중개절차를 거쳐 부과되는 벌금을 조율하여 납부하고 선박의 조업손실을 최대한 줄이는 방법을 주로 채택하고 있다. 또한 이러한 방식을 채택하는 이유는 영세한 선사가 ITLOS에 부탁하려면 비용과 장기적인 조업 손실을 감당할 수 없기 때문이기도 하다.

## 2. 주요 관련 국제 협약상의 분쟁해결절차

### (1) 유엔공해어업협정(UNFSA)

유엔공해어업협정은 제8장에서 평화적 수단에 의한 분쟁해결 의무를 부과하여 각국은 분쟁을 교섭·심사·중개·조정·중재·사법적 해결, 지역기구 또는 약정에의 호소 또는 당사국들이 선택한 기타 평화적 수단을 통하여 해결하여야 하며 각국은 분쟁을 방지하기 위하여 협력하도록 하고 있다. 이를 위해 각국은 소지역적, 지역적 수산관리기구 및 약정 내에서 효과적이고 신속한 의사결정 절차에 합의하여야 하며, 필요시 기존의 의사 결정 절차를 강화하여야 하며 분쟁이 기술적 성격의 사안에 관한 것인 경우, 관련 국가는 자국들이 설립한 임시 전문가 위원회에 동 분쟁을 회부할 수 있으며 동 위원회는 관련 국가와 협의하여야 하고, 분쟁해결을 위한 강제적인 절차에 호소하는 일이 없이 동 분쟁을 신속히 해결 하도록 노력하여야 한다.<sup>642)</sup> 그리고 유엔해양법협약 제15장의 분쟁해결에 관한 규정은 본 협정의 해석 또는 적용에

641) *Ibid.*, 제295조(국내적구제의 완료)~제296조(판결의 종국성과 구속력).

642) 유엔공해어업협정(UNFSA) 제27조~제29조.

관한 본 협정 당사국간의 분쟁에 준용되며 경계왕래 어족자원 및 고도회유성 어족자원의 보존과 관리에 관한 여하한 분쟁을 포함하여, 이러한 자원에 관한 소지역적, 지역적 또는 세계적 수산관리 협정의 해석 또는 적용에 관하여 해당협정의 당사국이며 본 협정의 당사국인 국가 간의 분쟁에도 준용하도록 하고 있다.

## (2) FAO 책임있는 수산업 규범

FAO 책임있는 수산업규범은 제6.15에서 일반원칙으로 국가의 분쟁예방 협력을 강조하고 있는바. 특히 "어업활동 및 관행에 관련된 모든 분쟁은 관련 국제협정이나 당사국간 합의에 따라 적기에 평화적이며 협조적으로 해결되어야 한다."고 규정하고 있다. 또한 "분쟁해결 시까지 관련 국가들은 어떤 분쟁 해결 절차의 최종결과를 침해하지 않는 실제적 성격의 잠정약정을 체결하도록 모든 노력을 하여야 한다"고 언급하고 있다. 동 규범은 다른 일반 지역적 협약이나 협정과 달리 분쟁당사자간의 합의를 강조하면서 최종적 해결에 이르기까지의 시간적 제약이나 그 동안의 피해 최소화 목적에서 소위 잠정적으로 해결안을 도출하도록 하는 절충적 제안을 규정하고 있다.<sup>643)</sup>

## (3) 공해상 어선의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정

「공해상 어선의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정(FAO 준수협정)」은 제9조(분쟁해결)에서 어떠한 당사자도 동 협정 규정의 해석 및 적용에 관한 문제와 관련하여 가능한 한 조속히 상호 만족스러운 해결을 도모하기 위하여 다른 당사자와 협의할 수 있으며 합리적인 기간 내에 이러한 교섭을 통하여 분쟁이 해결되지 않을 경우, 문제의 당사자들은 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재, 사법적 해결 및 기타 평화적인 수단에 의하여 분쟁을 해결하기 위하여 상호 의견을 교환하여야 한다고 하였다. 이러한 성격의 분쟁 중 상기의 방법을 통해서도 해결되지 않은 분쟁은 모든 분쟁 당사자들의 동의 하에 국제사법재판소, 국제해양법재판소 또는 중재재판에 회부된다. 국제사법재판소,

643) 김현수, "지역수산관리기구의 분쟁해결제도", 한국해사법학회, 해사법연구, Vol.23, No.2, 2011. 17쪽.

국제해양법재판소 또는 중재재판에의 회부와 관련하여 합의를 보지 못할 경우 당사자들은 해양생물자원의 보존과 관련된 국제법상의 규칙에 입각하여 분쟁의 해결을 도모하기 위하여 계속해서 협의하고 협조하여야 한다고 규정하고 있다. 본 협정은 일반적으로 유엔해양법협약 상의 분쟁해결절차를 반복하고 있으나, 이러한 모든 절차의 이행에도 불구하고 문제의 해결이 되지 않을 경우 당사국들이 지속적으로 협의하여 해결책을 찾도록 하는 의무를 부여하고 있어 여전히 당사국의 의사를 존중하고 있다(제9조 1~3항).

### 3. 연안국의 EEZ 내에서 분쟁 발생 및 해결

연안국의 EEZ 내에서 분쟁이 발생하였을 경우에는 우선적으로 연안국의 주권적 권리가 적용되는 구역으로 연안국의 국내법에 의하여 일방적으로 규율된다. EEZ제도와 관련하여 발생할 수 있는 분쟁의 범주<sup>644)</sup>는 연안국의 주권적 권리행사와 관련된 분쟁 가능성, 어업협정의 해석에 관한 분쟁 가능성, 중첩수역의 운영과 관련된 분쟁 가능성, 어업활동의 전개과정에서 발생할 수 있는 분쟁 가능성, 단속관할권 행사와 관련된 분쟁 가능성, 나포선박과 억류선원의 석방에 관련된 분쟁 가능성 등이 있다. 이러한 분쟁의 유형에 따라 양자어업협정이 체결되어 있으면 어업협정이 규정하고 있는 분쟁해결 절차에 의하여 해결이 가능하지만 양자어업협정이 체결되어 있지 않은 경우는 연안국의 관련 국내법에 의하여 처리된다고 본다.<sup>645)</sup> 양자어업협정이 체결되어 있더라도 분쟁해결 조항이 결여되어 있다면 쌍방 간 합의에 의하여 국제협약에서 정하는 분쟁해결절차에 준해서 처리된다. 또한 연안국은, 어업분쟁과 관련하여 배타적경제수역에 있어서 생물자원에 대한 자국의 주권적 권리나 그 행사와 관련된 분쟁 예를 들면, 허용어획량, 어획능력 및 타국에 대한 잉여분

644) 해양수산부, 「한·중어업협정에 관한 연구」, 2002, 173~187쪽.

645) 한·중·일 3국의 EEZ의 어업 관련 법률은 한국은 배타적경제수역법(1996.8.8), 배타적경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(1996.8.8), 일본은 배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률(1996.6.14), 배타적경제수역에서의 어업 등에 관한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(1996.6.14), 중국은 배타적경제수역 및 대륙붕법(1998.6.28), 동해와 황해의 새로운 하절기 휴어제도 실시에 관한 통지(1998.4.2), 중화인민공화국 관할해역에서 외국인, 외국선박 어업 활동의 관리에 관한 잠정규정(1999.6.24) 등이 있다.: 최종화·박재영, “동북아 신국제어업 질서하에서의 어업분쟁발생 가능성과 그 해결방식”, 해사법연구, Vol.13, No.2, 2001, 36~37쪽.

의 할당 및 기타 조건을 결정할 재량권 등에 관한 분쟁을 강제적 절차에 회부해야 할 의무는 없다.

제15부 제1절의 규정에 따라서 해결되지 않는 분쟁으로서 다음과 같은 경우, 즉, 연안국이 첫째, 자국의 배타적경제수역에 있어서 생물자원의 유지가 중대한 위협을 받지 않도록 적당한 보존조치 및 관리조치를 통하여 확보할 의무를 명백하게 준수하지 않은 경우, 타국이 어업을 행하는데 있어서 관심을 갖는 자원에 대하여 그러한 타국의 요청에도 불구하고 허용어획량 및 생물자원의 어획능력 결정을 자의적으로 거부한 경우, 제62조, 제69조 및 제70조에 따라서 또한 본 협약에 따라서 자국이 정하는 조건에 의해 자국이 존재한다고 선언한 잉여분의 전부 또는 일부를 타국에게 할당할 것을 자의적으로 거부하는 것과 같은 주장을 할 경우, 그 분쟁은 일방 당사자의 요청에 의해 의무적 조정예 회부된다.<sup>646)</sup> 그러한 경우에도 조정위원회는 위원회의 재량에 의해 연안국의 재량권을 대체해서는 아니 되며 또한 조정위원회의 보고서는 적절한 국제기구에 송부된다.<sup>647)</sup>

또한 어업활동의 전개과정에서 단속관할권 행사와 관련하여 연안국의 법령 집행으로 나포된 선박과 억류선원의 석방에 관하여 그 석방을 위한 절차를 신속히 할 목적으로 다음과 같이 정하고 있다. 협약 당사국의 당국이 다른 당사국의 국기를 게양한 선박을 억류하고 있고, 적정한 보석금 및 기타 금전적 보증이 예치되었음에도 불구하고 억류국이 선박이나 선원을 신속히 석방해야 할 협약상의 규정을 준수하지 않았다고 주장되는 경우, 당사국간의 별도의 합의가 없는 한, 석방문제는 당사국이 합의한 재판소에 회부될 수 있다. 만약 그러한 합의가 억류일로부터 10일 이내에 이루어지지 아니하면 제287조에 따라 억류국이 수락한 재판소나 국제해양법재판소에 회부될 수가 있다.<sup>648)</sup> 또한 석방 신청은 선박의 기국에 의해 또는 기국을 대리하여야만 할 수 있으며 재판소는 지체 없이 석방신청을 처리하고, 선박과 그 소유자 또는 그 선원에 대한 적절한 국내법정에서의 사건 심리에 영향을 미치지 않고 석방문제 만을 처리한다. 그리고 억류국의 당국은, 재판소에 의해 결정된 보석금이나 그 밖의 금융보증이 예치되는 즉시, 선박이나 선원들의 석방에 관한 재판소의 결정을 신속히 이행하여야 한다.<sup>649)</sup>

646) 유엔해양법협약 제297조 3항(b).

647) *Ibid.*, 제297조 3항(c) 및 (d).

648) 유엔해양법협약 제292조 1항.

이때 각 협약간의 상호관계 우선순위는 일반적으로 법원 상호간의 상·하위 간에 적용되는 상위법 우선의 원칙과 동위 간에 적용되는 특별법 우선의 원칙 및 후법(後法) 우선의 원칙이 있다. 조약과 국제관습법은 그 성립형식이 다르지만 동위법인 양자사이에는 원칙적으로 효력의 우열이 존재하지 않고 대등하다. 그러므로 조약 상호간, 관습법 상호간, 조약과 관습법 간에 효력을 결정하는 데는 상위법 우선 원칙은 적용되지 않고 특별법 우선원칙과 후법(後法) 우선의 원칙만이 적용된다.<sup>650)</sup> 그러므로 유엔해양법협약, 유엔공해어업협정, 지역수산기구협약 등 공해어업을 규율하는 3개 국제조약의 적용상의 우선순위에 대하여 살펴보면 유엔해양법협약이 “일반법”이라면 나머지 두 협정 및 협약은 유엔해양법협약에 대한 “특별법”으로서의 지위를 가진다고 해석할 수 있다. 또한 이들 협약의 채택, 발효, 일시를 감안하여 볼 때 지역 협약들이 최근에 발효된 조약이므로 신법이라 볼 수 있다. 문명국이 인정하는 법의 일반원칙상 특별법 우선원칙 및 신법 우선의 원칙을 확립하고 있으므로, 국제법은 이러한 법의 일반원칙을 보조적 법원으로 인정하고 있다.<sup>651)</sup> 유엔공해어업협정과 지역협약 간에도 신법인 지역협약이 우선한다. 따라서 공해어업에 관해서는 그 수역에 있는 지역협약, 유엔공해어업협정, 그리고 유엔해양법협약 순으로 적용될 수 있다.

#### 4. 공해에서 분쟁 발생과 해결

공해에서의 분쟁발생은 관련 지역수산기구의 해양생물자원 보존·관리조치 권한이 강화됨으로써 그 역할이 중요하게 되었다. 1995년 유엔공해어업협정 (UNFSA)은 경계왕래어족자원과 고도회유성어족자원을 보존하고 관리하여 장기적 지속 가능성을 확보하기 위한 조치를 채택하고 이용 가능한 최선의 과학적 근거에 기초하여 최대지속적생산(Maximum Sustainable Yield, MSY)을 가능케 하는 수준으로 자원의 유지 또는 회복을 도모하였다. 연안국 및 공해 조업국은 유엔해양법협약에 따라 협력할 의무로써 예방적 접근과 EEZ

649) *Ibid.*, 제292조 2항~4항.

650) 李丙朝·李仲範, 전계서, 55쪽.

651) 국제사법재판소 규정, 제38조 제1항 c호. the general principles of law recognized by civilized nations.

와 공해상에서 보존·관리조치의 일관성을 규정하고 있다.<sup>652)</sup> 또한 광범위한 예방적 접근의 적용을 규정하면서 각국은 정보가 불확실하거나 신빙성이 없거나 부적절한 경우에 더욱 주의하여 적절한 과학적 정보의 부재가 보존·관리조치의 채택을 연기하거나 포기하는 구실로 이용하지 못하게 하고(동 협정 제6조 제2항) 최대지속적생산을 효과적으로 이행하기 위하여 예방적인 기준점제도를 활용하도록 하고 있다.<sup>653)</sup> 이렇게 채택된 보존·관리조치가 EEZ와 공해에서 경계왕래어족자원 및 고도회유성어족자원 전체의 보존·관리를 보장하기 위하여는 일관성(compatibility)을 가지도록 연안국과 어업국의 협력의무를 부과하고 있다. 일관성 또는 양립성의 원칙은 연안국의 강력한 자원관리 조치를 인접공해에 까지 반영시켜 지역수산기구의 권한을 강화<sup>654)</sup>하려는 조치로서 이러한 보존·관리조치에 협력하는 국가(지역수산기구의 회원국 등)만이 보존·관리조치의 적용대상 어족자원을 이용할 권한을 가진다고 하였다(협정 제8조 4항).

또한 소지역적, 지역적 수산관리기구의 회원국이 아니거나, 소지역적, 지역적 수산관리 약정의 참가국이 아닌 국가라도 유엔해양법협약 및 본 협정에 따라 관련 경계왕래어족자원과 고도회유성어족자원의 보존과 관리에 협력해야 하는 의무에서 면제되지 아니하며 자국 선박에게 조업활동 참여를 허가하지 않아야 한다(협정 제17조 제1~2항). 이상과 같이 협력의무에 따라 지역수산기구의 역할이 한층 강화됨으로 인하여 공해조업에 대한 규제가 전통적인 기국주의의 원칙을 넘어서 협정이 요구하는 보존·관리조치의 위반선박에 대한 승선·검색을 할 수 있도록 검색권한을 부여하고 있다. 이때 소지역적·지역적 수산관리기구 또는 약정의 관할 하에 있는 공해에서 회원국 또는 참가국인 당사국은 경계왕래어족자원과 고도회유성어족자원에 관하여 해당 지역기구 또는 약정이 설정한 보존·관리조치의 준수를 보장하기 위하여 본 협정의 여타 당사국 국기를 게양한 어선을 정당하게 인가된 검색관을 통하여 승선·

652) UNFSA 제6조(예방적 접근의 적용)과 공해상에서 상기 자원의 관리체제 조화의 필요성을 인정하여 제7조(보존·관리조치의 일관성)를 적용한다.

653) 예방적 기준점은 UNFSA 제2부속서에서 규정하는 제한기준점과 관리 또는 목표 기준점을 설정하여 MSY의 관리 목표에 사용하고 있다.

654) Andre Tahindro, "Conservation and Management of Transboundary Fish Stocks: Comments in Light of the Adoption of the 1995 Agreement for Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks," *Ocean Development and International Law*, vd. 28, 1997, p.49.

검색할 수 있으며 이때 여타 당사국이 해당 지역기구 또는 약정의 회원국이 아니라도 무방하다.<sup>655)</sup>

그리고 위반어선 발견국 및 항만국에게도 강화된 집행권을 부여하고 있다.<sup>656)</sup> 이러한 집행을 실행하는 과정 또는 중대한 위반행위에 관한 제제조치 과정에서 여러 가지 유형의 분쟁이 발생할 수 있다. 이러한 분쟁은 우선적으로 관할 지역수산물관리기구의 분쟁해결 절차에 의하여 당해 협정의 틀 속에서 해결점을 찾고 이러한 해결절차에 의해서 분쟁이 해결되지 않으면 사안에 따라 상급기관인 유엔해양법협약은 제15부 제1절의 임의적 방법에 의하여 해결하도록 하고 있지만 해결이 되지 않는 경우에는 제15부 제2절 구속력있는 결정을 수반하는 강제절차의 선택에 의하여 국제사법재판소, 국제해양법재판소, 중재재판소, 또는 특별중재재판소를 선택하여 제소할 수 있다.<sup>657)</sup> 상기 재판소는 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁, 협약의 목적과 관련된 국제조약의 해석 또는 적용에 관한 분쟁, 협약 제6 부속서에 따라 설립된 국제해양법재판소 해저분쟁재판부(Sea-Bed Dispute Chamber)와 제11부 제5절에 언급된 기타 재판부 또는 중재재판소 협약규정에 의거하여 부탁되는 모든 분쟁에 대하여 강제적 관할권을 가지며 관할권 여부에 대하여 다툼이 있는 경

655) UNFSA 제21조제1항.

656) UNFSA에서 뿐만 아니라 「FAO 준수협정(공해상어선의 국제보존관리조치 이행증진을 위한협정)」, 「책임있는수산업규범」, 「IUU-IPOA」, 「IUU항만국조치협정」,에서도 「UNFSA」와 동일하게 지역수산물기구의 역할을 강조하고 있다.

657) 유엔해양법협약 제287조(절차의 선택)제1항; 어떠한 국가도 이 협약의 서명, 비준, 가입시 또는 그 이후 언제라도 서면 선언에 의하여 이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁의 해결을 위하여 다음 중 어느 하나 또는 그 이상을 자유롭게 선택할 수 있다. ㉠ 제6 부속서에 따라 설립된 국제해양법재판소, ㉡ 국제사법재판소, ㉢ 제7 부속서에 따라 구성된 중재재판소, ㉣ 제8 부속서에 규정된 하나 또는 그 이상의 종류의 분쟁해결을 위하여 그 부속서에 따라 구성된 특별중재재판소이다. 이러한 유엔해양법협약의 분쟁해결제도는 각국의 대립을 정치적·경제적·군사적 입장에서 조정한 결과이기 때문에 다원적이고 복잡한 구조를 띠고 있다. 그리고 제도적으로 평화적인 분쟁해결을 확보하기 위하여 비강제적인 절차와 강제적인 절차를 적절하게 배분하였다. 그러나 강제적인 절차에 대한 회부는 많은 예외와 제한을 수반하기 때문에, 각국은 스스로가 원하지 않는 한 그러한 절차를 받아들이지 않아도 무방하다. 따라서 분쟁해결의 실효성의 확보에 한계를 갖고 있기도 하다. 그러나 유엔해양법협약의 교섭과정에서 가장 큰 쟁점이 되었던 것 중의 하나가 바로 강제적 해결을 규정하는 조항을 협약에 포함시킬 것인지의 여부에 관한 것이었다는 점을 고려할 때 이는 가입국에게 폭넓은 자유를 부여함으로써 강제적 절차에 대한 심리적 부담을 경감시킬 뿐 아니라 강제적 절차 자체도 신축성을 갖도록 하여 협약의 당사국이 그것을 수락할 수 있도록 하는 방법을 찾은 것이라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 유엔해양법협약 상 분쟁의 해결절차가 미흡한 점이 없는 것은 아니지만 강제적 분쟁해결절차를 도입했다는 점에서 상당한 성과를 거두었다고 할 수 있을 것이다. 따라서 경제수역 관련 분쟁을 포함하는 일반적인 어업분쟁은, 사법적 해결보다는 외교적 해결, 즉 교섭, 중재, 심사, 조정과 같은 절차에 의해 해결하는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다.

우는 당해재판소가 이를 결정하도록 하고 있다.<sup>658)</sup> 임의적 해결 방법에 의하여 해결되지 않는 경우 강제적 관할권을 가진 재판소에 부탁하는 것이 원칙이지만, 협약 상 특정분쟁을 재판소에 부탁하는데 동의할 의무가 없는 경우에는 이 협약의 서명, 비준, 가입 시 또는 그 이후 어느 때라도 해양경계획정과 관련된 유엔해양법협약 제15조, 제74조, 제83조의 해석이나 적용에 관한 분쟁, 군사 활동에 관한 분쟁, 유엔안전보장이사회의 관할 분쟁은 수락하지 않는 취지를 서면 선언할 수 있다. 그리고 선언을 한 당사국은 언제라도 이를 철회할 수 있으며 또한 그 선언에 따라 제외되는 분쟁을 동 협약에 규정된 절차에 회부하기로 합의할 수 있도록 하고 있다.<sup>659)</sup>

공해에서 주요 지역어업 관련 협약 및 기구상의 분쟁 해결절차 중 「중부베링해명태자원의보존과관리에관한협약(CBSPC)」에 의한 분쟁해결방법은 협약 제13조에서 “2개국 또는 그 이상의 당사국간 동 협약의 해석이나 적용에 관하여 분쟁이 발생할 경우, 관련 당사국은 그들이 선택한 이용 가능한 평화적인 방법에 의하여 분쟁이 해결될 수 있도록 서로 협의하여야 한다”고 규정하여 대단히 모호하게 일반적인 내용만을 분쟁해결제도로 제시하고 있다.

남극해양생물자원보존위원회의의 「남극해양생물자원보존협약(CCAMLR)」은 본 협약의 해석 또는 적용에 관하여 둘 이상의 체약 당사국간에 분쟁이 발생할 경우, 동 체약당사국은 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재, 사법적 해결 또는 그들이 선택하는 기타의 평화적 수단에 의하여 분쟁을 해결하기 위하여 그들 상호간에 협의하여야 한다.”라고 규정하여 일차적으로 분쟁당사국간의 협의에 의한 절차 진행을 강조하고 있다. 다만, 상기 절차에 따라 해결되지 아니하는 분쟁은 “각각의 경우에 모든 분쟁당사국의 동의를 얻어 국제사법재판소 또는 중재에 부탁 되어야 한다”고 하며 분쟁당사국은 국제사법재판소 또는 중재에 부탁하는 것에 대하여 합의에 도달하지 못하는 경우에도 상기에 언급된 여러 가지 평화적 수단 중 어느 것에 의하여 분쟁을 해결하도록 계속 노력하도록 규정하고 있다. 또한 “분쟁이 중재에 부탁되는 경우, 중재재판소는 이 협약 부칙에 규정된 바에 따라 구성된다”고 하여 분쟁해결에 있어 분쟁당사자의 의사를 우선적으로 존중하는 중재재판 절차를 채택하고 있다.

658) 유엔해양법협약 제288조(관할권).

659) *Ibid.*, 제298조 제1항~2항. 우리나라는 2006년 제298조 제1항 (a) (b) (c)호에 언급된 모든 범주의 분쟁에 관하여 협약 제15부 제2절에 규정된 모든 절차를 수락하지 아니함을 선언했다. 원문은 각주 11참조.

「남방참다랑어보존협약(CCSBT)」은 동 협약 제16조 제1항에서 "협약의 해석 또는 이행과 관련된 둘 이상의 당사국 사이에 분쟁이 발생하는 경우, 분쟁당사국들은 직접교섭, 사실심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결 또는 그들 자신이 선택한 다른 평화적 수단에 의해 분쟁을 해결할 수 있도록 상호 협의한다."라고 하여 역시 분쟁해결에 있어서의 당사자 의사를 우선적으로 고려하고 있다. 그러나 상기 절차에 의해 해결이 되지 않은 분쟁의 경우, "분쟁당사국의 동의를 조건으로 국제사법재판소 또는 중재재판에 회부한다."라고 하여 분쟁의 강제적 해결절차를 2차적으로 제시하고 있다. 또한 이러한 절차마저 실패할 경우 분쟁당사국들은 상기에 규정된 다양한 평화적 수단으로 분쟁을 해결하도록 계속적으로 노력해야 할 책임이 있음을 강조하고 있다. 분쟁이 중재재판에 회부된 경우 중재재판소는 동 협약의 부속서의 규정에 의하여 구성되며 부속서는 동 협약과 불가분의 일부를 구성한다.<sup>660)</sup>

「중서부태평양 고도회유성어족 보존관리 협약(WCPFC)」은 분쟁해결 절차에 관하여, "유엔공해어업협정 제8장에 규정된 분쟁해결과 관련된 조항은 동 이행협정의 당사국 이든 아니든 간에 위원회 회원국 간의 어떠한 분쟁에도 준용하여 적용한다고 규정하고 있다.

「남태평양 공해어족 자원 보존 및 관리에 관한 협약(Convention on the Conservation and Management of High Seas Fishery Resources in the South Pacific Ocean: SPRFMO)」은 제34조에서 분쟁해결과 관련하여, 제1항에서 "당사국은 분쟁이 기술적 성질의 분쟁의 경우 특별 전문가 패널 언급을 포함하여 우호적인 방법으로 분쟁예방에 협력하고 해결하기 위해 최선의 노력을 다해야 한다." 그리고 "분쟁이 제1항에 제시된 수단으로 해결되지 않는 경우, 1995년 유엔공해어업협정 제8장에 제시된 분쟁해결에 관한 규정이 체약당사국 간 분쟁에 준용하여야 한다."고 규정하고 있으며 동시에 상기조항은 1995년 유엔공해어업협정이나 1982년 유엔해양법협약과 관련하여 체약당사국의 지위에 영향을 주어서는 아니 된다고 규정하고 있다. 즉, 동 협약은 패널을 통한 분쟁해결절차를 강조하고 있어 당사자 스스로에 의한 해결 절차를 선호하고 있으며 기타에 관하여는 분쟁해결절차를 규정하는 국제법 규정에 일임하는 형태를 취하고 있다. 「아시아 태평양 수산위원회 설립 협정(Asia Pacific Fisheries Commission : APFIC)」에 의하면, 제13조 분쟁해결

660) 남방참다랑어보존협약(CCSBT)제16조 제2~3항.

에 관하여 "본 협정의 해석이나 적용과 관련하여 발생하는 분쟁은. 위원회에 의해 해결되지 않으면. 분쟁당사국이 각각 임명하는 위원과 그러한 분쟁해결 위원회 위원들이 별도로 임명하는 위원장으로 구성되는 분쟁해결위원회에 회부된다. 분쟁해결위원회의 권고안은 본질적으로 구속력을 갖지는 않지만, 견해 차이가 발생하는 사항은 관계 당사국들이 새롭게 고찰하는 근거가 된다. 이러한 절차에 의해서 분쟁이 해결되지 않으면. 분쟁은 국제사법재판소 규정에 따라서 국제사법재판소에 회부된다"고 규정하고 있다. 즉 분쟁발생 시 자체 분쟁해결위원회를 구성하여 일차적으로 분쟁해결절차를 시도하도록 하고 있어 당해 협정의 틀 속에서 먼저 해결점을 찾고 있다.<sup>661)</sup>



---

661) 김현수, 전계논문, 11쪽.

## 제2절 동북아 지역의 어업분쟁사례

### 1. 동북아 각국의 EEZ에서의 어업분쟁사례

#### (1) 한·일 어업분쟁

##### 1) 제909 대동호 사건

1997년 6월 9일에 한국의 근해통발어선 제909 대동호(68톤)가 일본의 배타적경제수역에서 불법조업을 하였다는 것을 이유로 일본 해상보안청 경비정에 의해 나포되었는데, 「일본의 외국인어업의 규제에 관한 법률」에 의한 불법조업이라는 것이 그 이유였다.

문제는 동 어선의 나포수역은 일본의 시마네현 하마다시 소재의 마도등대에서 전방위 317° 약 18.9해리 근교해역에서 조업을 하고 있었다. 이 해역은 일본국의 연안기선(통상기선)에서 측정하여 12해리 외측에 있다. 이 지점은 「1965년 한·일 어업협정」에 의하면 일본의 배타적어업수역 바깥에 해당되는 반면에 일본이 1997년에 발표한 직선기선에 의한 소위 「신 영해법」에 의하면 일본의 영해 이내라는 점이였다.

이 사건을 다룬 일본의 지방법원(마스에(松江) 지방법원 하마다 지부)은 「신 영해법」 시행 전에는 일본의 영해가 아니었다. 또한 본건 해역은 「신 영해법」 시행 전에는 한·일 어업협정 제1조 1항에 의거하여 일본의 배타적 관할권을 행사하는 수역의 외측이므로 법률에 대한 국제법 우위의 원칙을 정하고 있는 일본헌법 제98조 제2항에 의거하여 일본은 자국의 국내법으로 정한 「신 영해법」의 효력보다 국제법에 해당되는 「1965년 한·일 어업협정」의 효력이 보다 우세하다고 판단하였다. 즉, 제909 대동호 나포된 수역이 일본의 「신 영해법」에 의한 영해라고 하더라도 「1965년 한·일 어업협정」에 의하면 그것이 일본의 배타적어업수역의 바깥인 경우에는 일본의 관할권(단속관할권 및 재판관할권)을 행사할 수 없다는 취지이다.

그러나 이와 같은 지방법원의 판결은 1998년 9월 11일 항소심에서 파기되었는데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 영해에 대한 연안국의 주권은 국제법에 의하여 확립된 원칙이므로

「신 영해법」에 의하여 일본의 영해로 된 수역에는 일본이 관할권을 행사할 수 있다.

둘째, 「신 영해법」에 의하여 일본의 영해로 된 수역에서 일본이 관할권을 행사할 수 없는 경우는 예외적으로 일본의 주권행사가 제한되는 경우에만 국한된다.

셋째, 문제는 「1965년 한·일 어업협정」에 의한 어업수역은 영해에 그 효력이 미치는 것은 아니므로 「신 영해법」에 의한 영해가 되는 수역에는 그 효력을 인정할 수 없다.

넷째, 한국과 일본이 「1965년 한·일 어업협정」을 체결하게 된 것은 양국간에 발생하는 어업분쟁을 평화적으로 해결하고 양국 어선의 안전조업 및 공해 어업자원의 합리적인 보존 및 이용을 위하여 체결한 것이므로 그 효력은 양국의 영해에는 미치지 못하며 단지 양국의 주권이 미치지 못하는 공해에서의 어업질서를 위한 것이라는 점이다.

이와 같이 볼 때에, 1996년 「유엔해양법협약」을 비준한 일본은 동 협약에 의하여 연안국은 자국의 영해를 독자적으로 결정할 수 있는 것인 바, 「신 영해법」은 「유엔해양법협약」을 근거로 하여 적법하게 제정된 것으로 한국도 동 협약에 서명한 것이다. 그러므로 동 어선의 나포수역은 일본의 관할권이 미치는 수역이기 때문에 지방법원의 판결은 잘못된 것이다. 그러므로 형사소송법 제397조 제1항, 제398조 제2호 후단에 의거하여 원 판결을 파기하고 동법 제398조에 의거하여 본건은 원재판소에 환송하였다.<sup>662)</sup>

## 2) 제3 만구호 사건

1998년 1월 20일에 한국의 트롤어선 제3 만구호(139톤)가 일본의 배타적 경제수역에서 불법조업을 하였다는 것을 이유로 일본 해상보안청 경비정에 의해 나포되었는데, 나포과정에서 일본 해상보안청 직원들의 공무집행을 방해하고 상해를 입혔다는 죄목이 추가되었다.

일본의 1심 법원은 동 어선의 선원들에 대하여 「일본의 외국인어업의 규제에 관한 법률」 위반, 공무집행방해 및 상해죄의 혐의로 기소하여 선장은 징

662) 정일영, “일본 국내법원의 한국어선 대동호 및 만구호 사건 판결문”, 「국제법학논총」, Vol.45, No.3, 2001, 254~261쪽.

역 2년 6월에 집행을 유예하고 벌금 150만 엔을, 나머지 선원들에 대하여는 징역 1년 6월을 각각 선고하였다.

동 1심 법원이 이와 같은 선고를 내린 기본적인 근거는 한국과 일본 간의 1965년 어업협정인바, 동 사건이 발생한 수역은 일본 나가사키현 미나미마쓰우라군 다마노우라 고지야마노카미 1429번지 소재 오세자키 등대에서 진방 위 11° 약 40.5해리 사건수역(영해선의 약 17.2해리 내측)에서 저인망어업을 하였다. 사건 수역은 「1965년 한·일 어업협정」에 의하면 일본의 배타적 어업 수역 이원의 수역이므로 일본의 어업관할권이 미치지 못한다. 한편, 일본이 1996년에 자국의 연안에 대하여 직선기선을 선포하였으므로 사건수역은 일본의 이른바 「신 영해법」에 의하여 일본의 영해에 속하여 이제는 일본의 관할권이 미친다는 모순이 발생하였다.

이에, 동 법원은 사건수역이 「1965년 한·일 어업협정」에 의하여 일본의 관할권이 미치지 못하는 수역으로 볼 수 있는 여지는 있으나, 새로운 영해법에 의하여 사건수역이 일본의 영해에 속하고 이는 어업협정으로 제한할 수 없는 것이므로 일본의 영해 내에서 발생한 동 사건에 대하여 일본의 관할권이 미친다고 판단하였다. 피고 측은 항소하였으나 기각되었다.<sup>663)</sup>

이와 같이 상기한 두 가지 사례는 「신 한·일 어업협정」을 맺기 전 「구 한·일 어업협정」을 그대로 유지해 나가려는 한국정부와 「구 한·일 어업협정」을 파기하고 「신 한·일 어업협정」을 맺기를 원하는 일본정부와의 과도기적 기간에 발생한 사건이다. 양국 정부는 「유엔해양법협약」의 발효로 인하여 「신 영해법」을 제정하고 동법에 의하여 직선 기선제도를 시행하기 위하여 협의하여 해도에 신 영해법에 의한 12해리 영해를 표기하고 IMO와 국제기구에 공시하여야 한다. 양국은 이를 바탕으로 조업선에 통보하여 주의를 환기할 수 있는 유예기간을 설정하여 처리함이 마땅하다. 그러나 한국정부가 이를 간과하고 차일피일하는 사이에 일본정부는 한국정부를 압박하여 굴복시키기 위한 수단으로 나포를 시작한 것이라고 본다. 이러한 일본정부의 의중을 파악하지 못하고 「신 영해법」의 직선기선제도가 어떤 것인지 아무것도 모르는 가운데 조업에 임한 선원과 선사에만 책임이 전과된 결과이다. 이는 일본정부에 책임을 묻기 전에 한국정부의 책임이 크다 할 것이다. 옹당히 국가가 배상하여야 할 사안이다. 만약 동 사건이 역으로 발생하였다면 일본정부는 어떤 주장을

663) 정일영, 상계논문, 264~270쪽.

하였을가가 의문으로 남는다. 이 사건을 계기로 동 사건 이후에 채택된 「신한·일 어업협정」문에는 분쟁해결에 관한 조항이 들어 있으나 한·중 어업협정과 중·일 어업협정문에는 분쟁해결 조항이 들어 있지 않다. 「신한·일 어업협정」상 분쟁해결 조항은 협정의 해석이나 적용에 관한 양국 간 분쟁은 협의에 의하여 해결하나,<sup>664)</sup> 분쟁이 협의에 의하여 해결되지 아니하는 경우에는 양국의 동의에 의하여 다음에 정하는 절차에 따라 해결한다.<sup>665)</sup> 즉, 일방체약국의 정부가 타방체약국의 정부로부터 분쟁의 원인이 기재된 당해 분쟁의 중재를 요청하는 공문을 받은 경우에 있어서 그 요청에 응하는 통보를 타방체약국 정부에 대하여 행할 때에는, 그 분쟁은 그 통보를 받은 날부터 30일의 기간 내에 각 체약국 정부가 임명하는 각 1인의 중재위원과 이와 같이 선정된 2인의 중재위원이 그 기간 후 30일 이내에 합의하는 제3의 중재위원 또는 그 기간 후 30일 이내에 그 2인의 중재위원이 합의하는 제3국의 정부가 지명하는 제3의 중재위원과의 3인의 중재위원으로 구성된 중재위원회에 결정을 위하여 회부된다. 다만, 제3의 중재위원은 어느 일방체약국의 국민이어서는 아니 된다.

일방체약국의 정부가 기간 내에 중재위원을 임명하지 못한 경우, 또는 제3의 중재위원 또는 제3국에 대하여 정하고 있는 기간 내에 합의되지 아니하는 경우, 중재위원회는 각 경우에 있어서 정하고 있는 기간 후 30일 이내에 각 체약국 정부가 선정하는 국가의 정부가 지명하는 각 1인의 중재위원과 이들 정부가 협의에 의하여 결정하는 제3국 정부가 지명하는 제3의 중재위원으로 구성된다.

양국은 자국의 정부가 임명한 중재위원 또는 자국의 정부가 선정하는 국가의 정부가 지명하는 중재위원에 관한 비용 및 자국의 정부가 중재에 참가하는 비용을 각각 부담한다. 제3의 중재위원이 그 직무를 수행하기 위한 비용은 양국이 절반씩 부담한다. 양국 정부는 이 조의 규정에 의한 중재위원회의 다수결에 의한 결정에 따르도록 하고 있다.<sup>666)</sup>

---

664) 한·일 어업협정 제13조 제1항.

665) *Ibid.*, 제2항.

666) *Ibid.*, 제13조 제2항 가~라.

## (2) 한·중 어업분쟁

### 1) 중국 어선의 불법조업 현황

동북아시아의 연안국들은 과거 4~5세기 동안 간헐적으로 어업분쟁을 겪어 왔으며, 1950~1960년대에는 그 정도가 심각했었는데 1949년 중국의 공산정권 수립 이래 한·중 양국은 이념과 체제를 달리하여 1992년 수교가 이루어질 때까지 사실상 황해와 동중국해의 어장과 수산자원에 대한 국제적 관리는 이루어질 수 없었으나 민간차원에 있어서의 양국의 협력은 이루어지고 있었다.

1989년 12월에 한국의 수산업협동조합중앙회와 중국의 동·황해어업협회사이에 어선 긴급피난 및 안전조업과 해상사고 처리에 관한 민간협정으로서 어선해상사고처리에 관한 합의서를 해결하여 1990년 7월 1일부터 시행해 왔다. 그러나, 1992년 8월 한국과 중국의 국교가 수립되고 중국의 어업세력이 팽창함에 따라 한국연안에 있는 어업자원을 두고 갈등이 고조되기 시작하였다.<sup>667)</sup>

중국 어선의 우리나라 EEZ 인근 조업실태를 보면, 중국 어선의 우리 EEZ 입어는 근거지별 차이가 있는데, 제주도 및 황해수역에 입어하는 어선은 대부분 산동성을 북방한계선(NLL) 인근 수역에는 주로 요녕성이 근거지인 것으로 파악된다. 중국어선의 조업패턴을 보면, 10여 척이 선단을 이루며 조업하고 있고, 무허가 어선의 조업 증가 및 폐어구 무단투기가 심화되고 있었다는 점이다.

한·중 어업협정에 근거하여 중국 불법어업의 지도·단속은 종전 농림수산식품부의 어업관리단과 국토해양부의 해양경찰청에서 공조형태로 실시되고 있었는데, 이들 기관의 단속세력을 보면, 어업 관리단은 모두 34척(동해 19척, 서해 15척)을 운용하고 있으며, 해양경찰청은 290척이 있는데 주로 7~8척 대형선박이 중국 불법조업 단속에 참여하고 있었다.

중국 어선의 불법조업의 유형은 무허가 어선에 의한 조업과 허가 어선에 의한 조업으로 대별할 수 있는바, 2011년까지 4,400여 척의 중국 불법조업을 단속한 결과 중국 불법조업의 단속이 가장 많은 것이 EEZ 조업조건 위반,

667) 최중화, 「현대국제해양법」, 제6 전정판, 두남, 2008, 328쪽.

특히 조업일지와 어창 용적도를 비치하지 않은 것이고 이어서 무허가 조업이며, 업종별로는 저인망, 유자망, 운반선의 순이다. 근년에 들어와 빈발하고 있는 이와 같은 어업분쟁은 한·중 관계에 새로운 변수로 등장하면서 양국 관계의 한계를 노정하고 있다. 즉 한·중 수교 이후 한·중의 국가 간의 경계는 전반적으로 약화되고 있으나, 어업분쟁을 둘러싸고 촉발된 양국의 민족주의적 정서는 양국 간의 심리적 경계를 오히려 강화시키는 측면이 있다.

한·중 어업협정이 체결되고, 협정에 규정된 과도수역이 2005년 각국의 배타적경제수역으로 귀속되면서 중국 어선의 한국 해역에서의 불법행위도 급격히 증가했다. 그러나 양국의 조치가 강화되면서 불법조업으로 나포된 중국어선 수는 2005년을 정점으로 감소하는 추세를 보이고 있다.

어업협정 정식 발표 후 2001년 7월부터 2011년 11월 10일 현재까지 한국 해경의 중국어선 단속은 4,248건(나포 4,090건, 훈방조치 158건)에 달했다. 나포된 중국 어선의 불법행위를 유형별로 보면, 영해 침범(특정금지구역 포함)이 317건, EEZ 위반이 3,773건 있었다. 특히 EEZ 위반 건수 중 “조업일지 관련 위반 및 어창용적도 미비치” 등 조업조건 및 절차 규칙을 위반한 사례가 61.6%(2,326건), 무허가 어선 침범이 27.8%(1050건)이었다. 망목 등 어구위반으로 나포된 사례는 6년간 총 191건(연평균 32건)이었다.<sup>668)</sup>

무허가 중국어선의 배타적경제수역에서의 나포 실태는 2007년부터 2013년 6월까지 총 666회로 배타적경제수역에서 나포된 선박 2,717척의 약 24%에 해당하는데 2010년의 28.7%, 2011년의 33.8%에 비하면 감소한 비율이지만, 2007년 16.9%, 2008년 18.5%에 증가한 비율을 보여주고 있어 무허가 중국어선에 의한 위협이 여전히 큰 위협이 되고 있음을 알 수 있다.

중국어선에 의한 불법어업의 특징은 배타적경제수역에 집중되어 있다는 것이다. 2008년부터 2013년 6월까지의 단속된 불법어업 중국어선은 총 3,117척으로 이중, 2912척이 나포되었고 이 중 2,717척이 배타적경제수역에서 나포된 것으로 절대적 비중을 차지하고 있다.<sup>669)</sup>

불법조업의 유형은 타망어업, 유망어업, 어획물 운반선, 무허가로 나눌 수

668) 중국어선 불법조업 현황 2012년 국감 / FTA 관련자료 2012/11/21 09:40

<http://blog.naver.com/soldat1219/50155263586>: 2014년, 11월 22일 최종방문.

669) 2008년 9월25일 07시 40분경 전남 신안군 소흑산도 서방 73km 해상에서 목포해경 3003경비함정 소속 박00경사가 중국선원의 격렬한 저항을 피해 중국선에 오르려다 바다에 떨어져 실종된 뒤 숨진 채 발견되었다. 달아난 중국선은 해경 1509함이 15시간 추격 끝에 소흑산도 서방 146km 해상에서 나포한 사건이 있다. (서울신문 9월 27일자)

있는데 타망어업은 각각의 어선에 어구 1통을 적재한 후 출항하여 두 척의 어선이 하나의 어구를 사용하여 번갈아 가면서 조업을 하는 것으로 어획강도를 높이기 위해 규정된 그물코 규격보다 작은 그물코를 사용하고 어망을 보호하기 위해 2중 이상 자루그물을 불법으로 제작하여 사용하고 있다.<sup>670)</sup>

중국의 어획물 운반선의 경우에는 중국어선에게서 어획물을 전채 받은 후 어획량 기재를 누락하고 축소보고 하는 방법으로 위반행위를 자행하고 있다. 무허가 중국어선은 배타적 경제수역에서의 어업활동 허가증을 도용하거나 허가증을 위변조하여 기상불량 및 취약시간대를 이용해서 우리나라 배타적경제수역을 침범하여 불법조업을 하고 어구를 훼손하는 등 우리나라 어선의 조업활동을 방해하고 이러한 단속에 저항하여 물리적 충돌을 일으키고 있다.

## 2) 중국어선의 불법조업 원인

한·중 어업분쟁은 중국 어선들이 한국 측 EEZ, 또는 영해에서 불법조업을 하면서 발생했다. 중국 어선들이 한국 측 해역을 선호하게 된 데는 근본적으로 한중어업협정 체결 이후 해당 지역 어업환경에 구조적 변화가 생겼기 때문이다.

서해의 어획대상군은 일부 정착성 어종을 제외하고는 대부분 산란 및 월동을 위해 남북을 회유하는 자원이다. 특히 흑산도·제주도 주변수역은 서해남부 및 동중국해에서 북상하는 회유군과 월동군의 주요 활동 지역으로 어로자원이 풍부하여 황금어장으로 불린다. 물론 한·중 어업협정이 체결되기 전까지 중국 어민들도 이 지역에서 활발히 조업을 했었다.

그러나 한·중 어업협정이 발효되면서 동 중국해 및 황해지역 대부분이 배타적경제수역으로 전환되어 이른바 황금어장으로 간주되던 한국 측 수역들이 상당부분 한국 관할수역이 되었다. 이는 중국 어민들의 전통적 어로 환경에 근본적 변화가 발생했음을 의미했다.

요컨대, 환경오염·어로자원 남획 등으로 어로자원이 고갈되는 추세 속에서 어로산업의 높은 수익성은 어업에 대한 투자와 노동력 집중을 가져온 것이다. 이러한 현상은 어업에 대한 초과비용을 발생시켜 어업이익을 감소시키고,

670) 조동호, "불법조업 중국어선 동향을 통해 바라본 단순제도에 대한 고찰-어업관리단(특별사법경찰)을 중심으로", 「한국해양경찰학회보」, 제2권 제1호, 2012, 70~71쪽.

어업경영의 악화를 가져와 어민들이 새로운 어장을 찾지 않을 수 없게 되었다. 중국 어선들이 상대적으로 자원이 풍부한 한국 관할수역에 몰려드는 요인으로 작용한 것이다.

### 3) 한국의 대응조치

최근 몇 년간 한국해역에서 중국어선과 한국해경의 충돌로 인명사고가 빈번하게 발생함에 따라 한국의 조치도 강화되는 추세를 보이고 있다. 2008년 이후 주요 충돌 사례는 2008년 432척 2009년 381척, 2010년 370척, 2011년 537척, 2012년 296척에 총 벌금 징수액은 약 500억 원 가량이나 된다.<sup>671)</sup> 불법조업으로 나포 시 우선 담보금을 부과하고, 추후 법원의 약식명령을 통해 담보금과 동일한 액수의 벌금을 부과하는 방식으로 처리하여 담보금 미납부 시 선장을 구속 처벌한다. 2011년 3월 한국 해양경찰청은 “불법조업 어선 단속역량 강화 T/F”를 구성하여 보호장구 등 장비개선과 불법어선에 대한 담보금 상향조정(최고 5천만 원에서 최고 7천만 원으로), 폭력·저항에 대한 처벌기준을 세분화하고 공무집행방해에 대한 처벌을 강화했다. 2011년 8월 23일에는 한국 황해지방해양경찰청과 중국 황발해구어정국(黃渤海區漁政局)이 중국 어선의 불법조업에 공동 대응하기 위한 약정서를 체결했다. 2011년 9월부터 휴어기(6~8월)가 끝나고 조업기가 시작되면서 한국의 단속이 더욱 강화되기 시작했다.

이 와중에 2011년 11월 4일 군산해양경찰서장의 실족사 사건이 발생하면서 종전 농림수산물식품부는 황해 상 어업 지도선의 증선(2척에서 7척으로), 해경·해군 등 관계기관과의 공조를 통해 “중국어선 불법어업 특별 단속대책”을 마련했다. 한국 황해지방해양경찰청도 11월 중순부터 중국의 불법 어선에 대해 강력하게 단속하기 시작했다. 또 한국 법무부는 2011년 12월 초, EEZ 내 중국어선 불법조업 담보금을 4~7천만 원에서 1억 원으로 높였다

2011년 12월 12일, 인천해양경찰서 소속 이○○경장이 인천 옹진군 소청도 남 서방 85km해역에서 중국어선을 나포하는 과정에서 중국선장이 휘두른 흉기에 찔려 사망했다. 사건발생 당일 한국정부는 주한 중국대사를 초치하여

671) 농림수산물식품부, 지도안전과, 「중국어불법조업현황」, 2012년 국감자료, <http://blog.naver.com/soldat1219/50155263586>, 2014년, 11월 22일 최종방문.

중국에 항의하고, 국무총리실 주관으로 관계부처 긴급대책회의를 소집했다. 해양경찰청도 불법조업 단속 시 총기사용 매뉴얼을 재검토하는 등 강경한 태도를 보였다.<sup>672)</sup>

이에 중국정부는 당일 사건 진상파악에 나섬과 동시에 외교부 대변인을 통해 “한국 측과 면밀히 협력하여 합당하게 처리할 것”이라는 원칙적인 입장을 표명하고 “중국의 관련기관은 출경(出境) 어선들의 규칙위반 사례 발생 저지 및 중국 어민들에 대한 교육을 강화하기 위해 다양한 조치를 취해왔다”고 설명했다. 동시에 “한국 측은 중국어민들의 합법적 권익을 충분히 보장하고, 인도적 처우를 해주기를 희망한다”고 했다. 이러한 발표는 한국의 불만을 촉발시키는 계기가 되었다. 동년 12월 13일, 중국외교부는 한국해경의 사망에 유감을 표하면서 사실관계 확인과 적절한 처리를 약속했지만 중국에 대한 한국의 비난 여론은 확산되었다.

어업분쟁이 외교적 갈등 및 반중 정서의 확산으로 비화되면서 중국정부는 당혹스러워 했다. 중국정부는 진상 파악, 중국어민의 정당한 합법적 권익 보장 등 원론적 입장을 견지하면서도 “동 사건은 개별 사안이며 양국의 공동 노력으로 양국관계 전반에는 영향을 미치지 않을 것”이라고 밝히면서 사태 악화를 경계했다. 그러나 동년 12월 13일 주한 중국대사관이 쇄구슬로 피격되는 사건이 발생하면서 중국 언론들도 이 사건을 한국에서의 반중 정서의 표출로 보고 다양한 해석을 제시하기 시작했다.

이 사건을 둘러싸고 당시 중국 측에서는 다음과 같은 주장이 제기되었다.

첫째, 어업분쟁 발생의 원인은 중국 내 어업환경의 악화에 근본 원인이 있으며, 한국의 과잉단속, 과잉처벌로 중국 어민들이 곤경에 처하면서 과격 행위가 발생했다. 중국어선의 불법조업의 원인 파악을 위해서는 어민사회에 대한 심도 있는 조사가 이루어져야 한다는 주장이다.

둘째, 중국어민이 불법행위를 저지를 경우 해당국 법률에 따라 처리하는 것은 당연하나, 양국은 먼저 진실을 규명하고, 동시에 중국어민의 정당한 권익을 보장해야 한다.

672) 일명 12, 12사건: 정부는 2011년 12월 12일 해경 순직사건 발생 이후, 국무총리실 주도하에 「중국어선 불법조업 근절 정부종합대책」을 수립·시행중이며, 동 종합대책의 주요내용은 ① 외교적 대응강화 ② 단속역량 강화, 단속합정 및 인력·장비 대폭 확충, 집중단속체제 강화, 단속요원의 사기 진작 ③ 처벌 강화, 불법조업에 대한 담보금 기준 상향조정(1억→2억), 중대한 위반행위 시 어획물·어구 몰수, 공무집행 방해 시 적극적 구속수사 등이다.

<http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=dan11&logNo=30126055706>: 2015.3.15 최종방문.

그리고 어업분쟁이 왜 최근에 들어 특별히 이슈화되고 양국 간의 갈등으로 확대되는가에 대해서도 다양한 해석이 표출되었다.

논란이 지속되는 가운데 동 년 12월 26일 한국정부는 외교적 대응 강화, 단속역량 강화, 불법조업 처벌강화 등을 골자로 한 “불법조업 근절 종합대책”을 발표하고, 2016년까지 9,324억 원의 예산을 투입기로 결정했다.<sup>673)</sup>

첫째, 단속함정 및 인력의 대폭 확충. 해상특수기동대 전원(총 342명)을 특수부대 출신으로 교체(2012년 54명을 164명으로)한다.

둘째, 집중단속 체제를 강화하기 위해 고속단정 승선인원 8명중 2명에게만 지급하던 총기를 전원에게 지급하고(2011. 12. 21 지급완료) 불법어선에 대한 대응을 대 테러 진압작전 수준으로 강화한다.

셋째, 불법조업 벌금(담보금) 상한 기준을 최고 2억원으로 상향 조정하고, 중대 위반행위에 대해서는 어획물·어구 몰수, 단순 공무집행방해 행위에 대한 구속수사 등 불법조업 어선에 대한 처벌을 강화한다는 등의 내용이다.

중국어선의 불법조업에 대한 우리의 대응에 있어서 지적할 수 있는 문제점으로는 중국어선 입어규모에 비해 지도·단속 세력이 미약하다는 점, 지도·단속을 담당하고 있는 어업관리단과 해양경찰청의 지도·단속업무 협력체계가 미흡한 점, 중국 불법어선의 조직적 저항으로 인해 인명사고가 야기되고 있는 점, 한정된 단속인력과 체계로서 다수의 중국 불법조업을 단속하는 것만으로는 중국 불법조업을 근본적으로 해결하는데 한계가 있다고 하는 점 등을 들 수 있다.<sup>674)</sup>

근본적인 대책은 정상회담 및 외교장관 회담 등 다양한 외교경로를 통해 중국어선 불법조업과 단속활동에 대한 폭력저항 문제에 대한 근본적인 해결책을 마련해 줄 것을 중국 측에 지속적으로 촉구하고 있다. 이와 더불어, 한·중 어업공동위원회 및 어업지도단속회의 등 어업 당국 간 협의채널을 통해 3대 중대위반 행위(무허가, 영해침범, 폭력저항)에 대한 단속·처벌 강화, 양국 어업지도단속 공무원간 교차승선 실시, 중국어선의 GPS 항적기록 보존 등 조업질서 확립을 위한 한·중 양국 간 제도적·기술적 협력 강화 노력을 경주하고 있다. 이와 같이 우리 측의 지속적인 문제제기에 따라, 중국 고위층에서도 양국관계 발전을 위해서는 동 문제의 원만한 해결이 필요하다는 인식을 갖게

673) 농림수산식품부, 지도안전과, 「중국어선 불법조업 현황」, 전게서.

674) 농림수산식품부, 상게서.

되었으며, 한·중 정상회담(2012.1.9)에서 양측은 어업분야 관련 문제의 원만한 해결과 어업질서의 공동 수호 및 어족자원의 지속가능한 개발을 위해 양국 수산당국이 기존 협조체제를 강화하고 소통과 협력을 증진하기로 하였다.<sup>675)</sup> 우리 정부의 구체적인 향후 대책으로 해경 순직사건 발생(2011년 12월) 이후, 외교통상부는 외교채널을 통한 중국정부의 자체적 어민교육·단속 강화 촉구, 불법조업 관련 중국 언론·네티즌의 올바른 인식 유도, 불법조업 관련 한·중 관계 당국 간 협의체 구축 등 다양한 외교적 노력을 경주하고 있다.<sup>676)</sup> 양국정부의 노력에도 불구하고 중국어선의 불법조업이 줄어들지 않으므로 한국정부는 대형함정, 헬기, 수륙양용항공기, 특공대로 구성된 기동전단을 운영하여 불법조업 현장을 발견 시에는 끝까지 추적 나포<sup>677)</sup>하여 중국어선의 횡포에 대해 강경 대응하여 무력으로라도 불법조업을 막겠다는 의지를 천명하고 있다.<sup>678)</sup>

675) 양측은 양국 해양 분야 협력 촉진을 위하여 외교·어업 등 관계부처가 공동 참여하는 대화와 협의를 가동시키도록 적극 검토하는데 동의하였다. 중국 측은 2012. 1. 18일 농업부 명의 공한을 통해 2011. 12월 해경순직 사건 이후 불법조업 근절을 위해 下記 조치들을 실시중임을 우리 측에 설명하고 농업부에서 요녕성, 산둥성으로 긴급조사 감독 팀 파견, 각 지역 어업당국에 어선 관리감독 강화 지시, 해상순항 및 항구조사 강화, 중대 사항(무허가조업, 영해침범, 폭력저항) 위반어선 처벌 강화를 하고 있다고 설명했다.; 농림수산식품부, 상게서.

676) 2012. 6. 26일 베이징에서 「한중 어업문제 협력회의」를 개최하여, 어업질서 확립 관련 협력 강화, 긴급상황 발생 대비 소통강화, 건설적 어업 협력 촉진 방안 등에 대해 협의(2012.9.4~9.6), 중국 산둥성 석도 및 요녕성 대련에서 중국어민 대상 한중 공동 간담회를 개최, 불법조업 문제에 대한 중국어민들의 인식 제고 노력에 만전을 기하고 있다.; 농림수산식품부, 상게서.

677) 추적권은 배타적 경제수역이나 대륙붕(대륙붕시설 주변의 안전수역 포함)에서 이 협약에 따라 배타적경제수역이나 대륙붕(이러한 안전수역 포함)에 적용될 수 있는 연안국의 법령을 위반한 경우에 준용한다. 추적권은 추적당하는 선박이 그 국적 국 또는 제3국의 영해에 들어감과 동시에 소멸한다. 추적당하는 선박이나 그 선박의 보조선이 또는 추적당하는 선박을 모선으로 사용하면서 한 선단을 형성하여 활동하는 그 밖의 보조선이 영해의 한계 내에 있거나, 경우에 따라서는, 접속수역, 배타적 경제수역 한계 내에 또는 대륙붕 상부에 있다는 사실을 추적선박이 이용 가능한 실제적인 방법으로 확인하지 아니하는 한 추적은 시작된 것으로 인정되지 아니한다. 추적은 시각이나 음향 정선신호가 외국선박이 보거나 들을 수 있는 거리에서 발신된 후 비로소 이를 시작할 수 있다. 추적권은 군함·군용항공기 또는 정부업무에 사용 중인 것으로 명백히 표시되어 식별이 가능하며 그러한 권한이 부여된 그 밖의 선박이나 항공기에 의해서만 행사될 수 있다. 추적은 항공기에 의하여 행하여지는 경우도 있다.(협약 제111조 제2~6항)

678) 부산일보 2014년 11월 22일자 제10면 사설.

### (3) 한·러 어업분쟁

#### 1) 2000년 3월 북양트를 어선 3척 억류 사건

러시아 당국은 자국의 EEZ에서 입어 조업 중인 한국 어선들이 승선 근무 중인 러시아 감독관의 목인 하에 TAC를 초과하여 어획하고 있다는 정보를 입수하고 검문, 검색을 강화하고 있던 중 2000년 3월 16일 한국 S산업의 북양트를 3척이 러시아의 배타적경제수역인 북 오호츠크해역의 러시아의 EEZ 내에서 자사에 할당된 쿼터를 소진한 후 추가 쿼터를 받기위하여 북위 54° 08분 동경 150° 20분의 양상(洋上)에서 대기 중 불법조업(쿼터초과, 총 2,296톤)을 이유로 러시아 경비대에 의해 나포되어 캄차카로 예인된 사건이다.

캄차카 지방법원은 2000년 4월 21일에 총 3,800,000루블(미화 약 138,182\$)의 보증금을 지불하고 이들 3명의 선장들을 석방토록 하는 판결을 내렸다. 동 판결에서는 담보금을 지불하는 조건으로 어선 및 어획물의 압류를 해제토록 하였다. 결국, 항소 등 소송이 진행되던 도중에 양국의 합의로 어선 3척의 압류를 해제하고 담보금 미화 2,000,000\$, 압수된 어획물에 대한 담보금 미화 800,000\$을 납부하는데 합의하여 사건이 종결되었지만 선장과 선원은 석방되는데 80일이 소요되었다. 이 사건으로 한국정부는 유사한 사건의 재발 방지를 위하여 업계에 대한 행정지도를 강화하고 사건 관련 트롤어선 3척에게는 각각 60일간의 어업허가 정지처분을 내렸다. 러시아정부는 자국수역 내에서 조업하는 외국어선에 대한 단속업무 수행 및 외국어선에 승무하는 러시아 감독관에 대한 교육을 강화하였다. 그리고 매년 개최되는 한·러 어업공동위원회에서는 사건 관련 어선이 재차 불법조업을 행할 경우에는 어업허가를 취소한다는 내용을 합의의사록에 명시하게 되었다.<sup>679)</sup>

679) 해양수산부, 「해양한국발전 프로그램(KSGP)연구개발사업 연구보고서」, 전계서, 2002, 178쪽.

## 2) 2000년 12월 냉동운반선 아도니스 호 억류 및 트롤어선 6척 회항 사건

2000년 12월 4일 한국 S Shipping Company의 냉동운반선 아도니스 호 (5,024톤급)가 러시아 연방 EEZ 내에서 우리 원양어선들이 어획한 냉동명태와 대구 등을 인수하기 위해 오호츠크수역에 진입해 어획물 전재 작업을 마친 후 이 수역을 빠져나오다가 러시아 특별해양검사소(SMI)로부터 해상검문이 있었다. 동 선박의 선장이 제출한 선적서류의 내용과 실제 어창에 적재된 화물량이 일치하지 않음을 이유로 2000년 12월 9일에 동 선박을 러시아 경비대에 의하여 나포되어 캄차카 페트로 파블로롭스키(Petropavlovsk)항에 입항하여 2000년 12월 20일부터 2001년 1월 12일까지 러시아 당국의 감독 하에 적재어획량의 확인 작업을 실시하였다.

러시아 캄차카 주법원은 러시아 배타적경제수역법 및 어업정보의 정확한 제출 등의 의무위반으로 동 선박의 선장에게 66,000루블(미화 약 2,200\$)의 벌금형과 2,808톤의 어획물을 몰수하고 그 판매대금을 러시아의 국고로 귀속시키는 판결을 내렸다. 한편, 동 22일 이 과정에서 서면 기록상 어획물 목록과 실제 적재물과 차이가 나자 이 선박에 어획물을 해상 전제한 한국의 북양 트롤어선 6척에 대하여 추가 조사가 있지 않을까 하는 우리 측 판단에 따라 조업어선들이 선박감시장치(VMS; vessel monitoring system)의 작동과 통신을 중단하고 검색관들을 태운 채 러시아수역을 이탈, 북태평양으로 우회하여 부산항으로 귀항하는 사건이 발생하여 외교적 문제로 비화하였다. 이 과정에서 6척에 승선 중인 러시아 감독관을 러시아 항구에 하선시키지 않고, 편법적으로 본인들에게 양해만을 구한 가운데 회항함으로써 감독관의 불법납치라는 혐의까지 추가되었다. 이 사건은 1991년 9월 16일 한·러 어업협정 체결 이후 한국 트롤어선의 불법조업 행위의 첫 번째 사례였다. 이들 북양 트롤어선은 양국의 외교적 노력으로 교섭, 중개를 통하여 합의하여 조율하고 1척당 미화 15,385\$의 벌금과 러시아의 경비정 및 항공기의 수색비용 미화 33,721\$을 납부하였다. 또한 트롤어선 6척의 어로조업일지 사본을 러시아 당국에 제출하고 러시아 당국(국경수비대)은 자국의 국가어업위원회에 한국 트롤어선 6척에 대한 어업허가장 발급을 요청하기로 하여 사건이 종결되었다.<sup>680)</sup>

#### (4) 한·미 어업분쟁

##### DIKO호 나포사건

본 사건은 1991년 10월 22일에 발효된 「대한민국정부와 소비에트 사회주의공화국 연방정부 간의 어업에 관한 협정」에 의거하여 러시아의 EEZ 내에서 쿼터를 배정 받아 입어 조업하는 한국선박 가운데 L산업소속 북양트롤러선 DIKO호가 2000년 9월 24일(현지시간 06시 40분, 미국은 9월 23일) 러시아의 EEZ 내 북위 61° 18분 85초, 서경 177° 44분 32초에서 조업 중 미국 해안 경비대(United State Coast Guard: USCG) 소속 정찰기로부터 미국의 EEZ를 침범하였다는 것을 통고 받고 양망(揚網)하였다. 당시 위치확인을 위하여 북위 61° 42분 서경 178° 01분 08초 지점에서 러시아 국경수비대 소속 경비정인 Askol Pynko호에 접촉하여 당시 본선의 위치를 확인한 결과 러·미 해양 분할 경계선의 러시아 측 EEZ 이내라고 통보하였다.

그러나 러시아정부의 어업허가 규정인 경계선 1.5마일 접근금지를 위반한 것이 판명되어 러시아정부의 벌금 징수에 동의하고 16시 30분 현장을 이탈하는 과정에서 미국의 해안경비정(USCG Jarvis 725)에 의하여 재검색이 실시 되었다. 그들은 USCG 소속 정찰기의 통보를 받은 그 지점에서 미국의 EEZ를 침범한 것이라고 통보한 후 러시아의 감독관을 하선시키고 DIKO호를 나포하여 알래스카주의 더치하버로 강제 예인된 사건이다.<sup>681)</sup>

본 사건에서 L산업 DIKO호 선장의 주장은 미국의 USCG 소속 정찰기의 통보를 받은 때의 DIKO호의 위치는 북위 61° 18분 85초 서경 177° 44분 32초인바, 이 지점은 러시아 EEZ 내측 0.1마일 지점인고로 미국의 EEZ를 침범하지 않았으며 러시아 경비정에 의하여 위치를 확인한 바 있다. 러시아 경비정은 단지 경계선 1.5마일 접근 금지규정을 위반하여 조업했기 때문에 이에 상응하는 벌금만을 납부할 것에 동의하고 동의서에 서명하였다고 강변하며 적재된 어획물은 전부 러시아 수역에서 어획하였다고 진술하였다.

그러나 미국의 주장은 USCG소속 정찰기 조종사(Lt. Kevin S. Nash)가

680) 해양수산부, 상계서. 179쪽.

681) 김민중, “북양트롤러선 DIKO호 사건과 미국의 재판절차에 대한 고찰”, 해양수산개발원, 해양수산연구, Vol.18, No.1, 2003, 6~7쪽.

2000년 9월 23일 한국 선적의 DIKO호를 처음 발견한 지점을 북위 61° 18분 04초, 서경 177° 44분 08초로 미국수역이었기 때문에 발광 신호와 VHF 16 채널을 통하여 호출하였으나 정선 명령에 불응하며 도주하였기에 추적을 개시하여 미국의 해안경비정 USCG Jarvis 725호에 인계한 후 계속 추적토록 지시하여 나포하였다. 당시 GPS상의 위치를 확인 한 결과 미국 EEZ를 0.3 마일 침범하여 조업한 것이 확인 되었다. 그리고 DIKO호의 GPS 조정이 몇 초 단위까지 입력하여 사용한 것이 아닌 도 단위와 분까지만 입력하여 사용한 것이 확인되었다고 주장하였다. 또한 발견 당시부터 러시아 경비정에 접선까지 전 과정을 비디오로 촬영한 것을 제시하였으나 DIKO호 측은 이에 대하여 반증자료를 제출하지 못하였다.

이와 같은 조사결과와 USCG 소속 경비정 조사관들의 진술내용을 토대로 DIKO호는 2000년 9월 23일 북위 61° 18분 04초, 서경 177° 44분 08초 지점에서 미국의 허가 없이 조업한 것이 확실하므로 미국의 「어업 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens법: 이하 선스법이라 한다)」 16 U.S.C 1857(2)B를 위반하였다고 판결하였다. 이 판결에 의하여 미국정부에 75만 US달러를 지불하고 19,124.38 US달러는 법원이 지정한 DIKO호의 고소인으로 대리관리자인 미국수산청(National Marine Fisheries Service; NMFS)이 발생시킨 경비와 USCG의 단속관계관 3명의 한국 방문에 필요한 경비를 부담한다는 조건으로 유엔해양법협약 제292조 제4항에 의하여 2000년 10월 15일 NMFS의 감호로부터 벗어나 출항하게 되었다.<sup>682)</sup>

## (5) 러·일 어업분쟁

### 1) 第88 豊進丸(Hoshinmaru) 나포 사건

第88 豊進丸(Hoshinmaru)는 173톤으로, 냉동능력은 22.48톤, 어창은 140.35톤, 선가는 18,843,000엔이고 일본의 Ikeda Suisan社 소속의 유망어

682) 유엔해양법협약 제292조 제4항, 재판소가 결정한 보석금이나 그 밖의 금융보증금이 예치되는 즉시 억류국의 당국은 선박이나 선원들의 석방에 관한 재판소의 결정을 신속히 이행한다.: 김민중, 상계논문, 8~20쪽.

선으로 캄차카 동쪽 북위 56° 09분 05초 동경 165° 28분 04초 해역에서 조업하다가 러시아의 경비정에 의해 나포되어 2007년 7월 3일에 러시아의 캄차카港으로 예인되었다.<sup>683)</sup>

第88 豊進丸(Hoshinmaru)에는 선장을 포함하여 모두 17명의 어선원이 승선하고 있었으며<sup>684)</sup>, 2007년 5월 15일 ~ 7월 31일까지 러시아 EEZ에서의 조업허가를 가지고 있었다.

동 어선은 동 6월 26일자로 연어 46kg의 불법포획 및 국경침범을 이유로 러시아에 의하여 기소되었는데,<sup>685)</sup> 2007년 7월 6일에 일본은 러시아에 대하여 합리적인 보증금을 지불하는 조건으로 동 어선과 어선원의 신속한 석방을 요청하였다.<sup>686)</sup>

동 사건에서 분쟁당사국인 일본과 러시아의 주장은 다음과 같다.<sup>687)</sup> 일본은 러시아가 유엔해양법협약 제73조 제2항에서 규정하는 선박과 선원의 신속한 석방에 관한 의무를 위반하였으므로 동 협약 제292조에 의하여 국제해양법재판소가 동 사건에 대한 재판 관할권을 가진다는 것과 동 사건의 수리 가능성이 있다는 점을 선언해 줄 것, 그리고 재판소가 정하는 합리적인 기간 내에 선박과 선원을 석방해 줄 것을 청구하였다.

이에 대하여, 러시아는 동 사건이 수리 가능성이 없다는 점과 러시아는 유엔해양법협약 제73조 제2항이 정하는 의무를 위반하지 않았으므로 일본의 청구가 이유 없다는 점을 주장하였다.

이에 대하여 유엔해양법협약은 제292조 선박 및 선원의 신속한 석방에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

「1. 어느 한 당사국의 당국이 다른 당사국의 국기를 게양한 선박을 억류하고 있고, 적절한 보석금이나 그 밖의 금융 보증이 예치되었음에도 불구하고 억

683) Application for the Prompt Release of a Vessel and its Crew in ITLOS, *The 88th Hoshinmaru*(Japan v. Russian Federation, 6 July, 2007), Annex 4.

684) The “Hoshinmaru” Case(Japan v. Russian Fedration), Judgement of International Tribunal for the Law of the Sea, List of cases: No. 14, 6 August 2007, para.27.

685) 러시아연방 EEZ법 제12조 제2항의 위반, 러시아연방 동물법 제40조 제2항 및 제35조 제3항, 수산자원의 관리에 관한 제23차 러일 정부간 협정 제3조 제5항 제1호, 제3조 제5항 제5호, 제7조, 제14조 제1항, 제14조 제2항 및 제19조의 위반.

686) The “Hoshinmaru” Case(Japan v. Russian Fedration), Judgement of International Tribunal for the Law of the Sea, List of cases: No. 14, 6 August 2007, para.1.

687) *Ibid.*, para.22.

류국이 선박이나 선원을 신속히 석방해야 할 이 협약 상의 규정을 준수하지 아니하였다고 주장되는 경우, 당사국간 달리 합의되지 아니하는 한, 억류로부터의 석방문제는 당사국간 합의된 재판소에 회부될 수 있으며, 만일 그러한 합의가 억류일로부터 10일 이내에 이루어지지 아니하면 제287조에 따라 억류국이 수락한 재판소나 국제해양법재판소에 회부될 수 있다.

2. 석방신청은 선박의 기국에 의하여 또는 기국을 대리하여서만 할 수 있다.

3. 재판소는 지체 없이 석방신청을 처리하고, 선박과 그 소유자 또는 선원에 대한 적절한 국내법정에서의 사건의 심리에 영향을 미치지 없이 석방문제를 처리한다. 억류국의 당국은 선박이나 승무원을 언제라도 석방할 수 있는 권한을 가진다.

4. 재판소가 결정한 보석금이나 그 밖의 금융 보증이 예치되는 즉시 억류국의 당국은 선박이나 선원들의 석방에 관한 재판소의 결정을 신속히 이행한다.

또한 유엔해양법협약 제73조 제2항에서는

2. 나포된 선박과 승무원은 적절한 보석금이나 그 밖의 보증금을 예치한 뒤에는 즉시 석방된다.」

재판소가 동 사건에서 다룬 주요쟁점은 동 사건에 대한 재판 관할권의 성립여부, 재판의 수리 가능성, 러시아가 선박 및 선원의 신속한 석방의무(유엔해양법협약 제73조 제2항)를 위반하였는지 여부 및 담보금의 기준에 관한 것이다.

첫째는 재판 관할권에 관한 것이다. 재판소는 일본이 1996년 6월 20일에 유엔해양법협약을 비준(동년 7월 20일에 발효)하고 러시아는 1997년 3월 12일에 동 협약에 비준(동년 4월 11일에 발효)함으로써 일본과 러시아가 모두 유엔해양법협약의 당사국으로<sup>688)</sup> 동 협약 제292조에 의거하여 동 재판소에 동 사건에 대한 재판관할권이 있다고 보았다.<sup>689)</sup>

둘째는 동 사건의 재판의 수리 가능성이다. 동 사건에서 러시아는 일본에 대하여 2007년 7월 13일 선박 및 선원의 석방 보증금으로 25,000,000루블(약 980,000\$)를 통지하였으나 일본의 회신이 없었다.<sup>690)</sup> 「유엔해양법협약」

688) *Ibid.*, para.53.

689) *Ibid.*, para.59.

690) *Ibid.*, para.62.

은 선박 및 선원의 신속한 석방에 관한 규정이 매우 모호하므로 러시아는 「유엔해양법협약」의 의무위반을 하지 않았다고 주장한다. 이에 대하여, 재판소는 일본이 청구한 동 사건은 러시아가 유엔해양법협약 제73조 제2항을 위반하였다는 것을 근거로 제292조에 의거하여 제기한 적법한 소송이라고 인정하였다.<sup>691)</sup>

셋째는 러시아가 유엔해양법협약 제73조 제2항의 의무를 위반하였는가의 여부이다. 재판소는 선장이 2007년 7월 16일 이후에 자유로운 활동이 제한되었고 아직도 선장 및 선원이 러시아 영내에 있다는 점<sup>692)</sup>과 유엔해양법협약 제292조의 규정에 비추어 신속한 석방의 기간은 선장 및 선원이 구금된 지 10일 이내라고 보아,<sup>693)</sup> 러시아가 선원의 신속한 석방의무에 위반하였다고 보았다.

넷째는 선박, 선원의 신속한 석방에 대한 보증금액의 합리적인 기준에 관한 것이다. 재판소는 보증금의 기준으로 불법행위의 중대성, 억류국에서 내린 형벌의 경중, 억류선박의 선가, 선적화물의 규모, 억류국이 정한 보증금액 등이 객관적으로 고려되어야 한다는 것을 전제로,<sup>694)</sup> 동 사건에서 러시아가 정한 보증금인 25,000,000루블(약 980,000\$)은 합리적이지 않으며 보증금이 10,000,000루블로 되어야 한다고 하였다.<sup>695)</sup>

결론적으로, 재판소는 재판관의 만장일치로 유엔해양법협약 제292조에 근거하여 동 사건에 대한 동 재판소의 재판 관할권이 성립되며, 재판의 수리가 능성이 인정되고, 러시아는 유엔해양법협약 제73조 제2항의 선박 및 선원의 신속한 석방의무를 위반하였으며, 러시아는 보증금이 지불되는 것을 전제로 신속하게 선박 및 선원을 석방하여야 하고, 선박 및 선원의 신속한 석방에 대한 보증금은 10,000,000루블로 한다고 판결하였다.

## 2) 일본의 第53 富丸(Tomimaru)나포 사건

2006년 11월 2일, 캄차카반도 부근 해역에서 조업 중이던 일본 金井漁業

---

691) *Ibid.*, paras.68~69.

692) *Ibid.*, para.77.

693) *Ibid.*, para.88.

694) *Ibid.*, para.82.

695) *Ibid.*, para.100.

소속<sup>696</sup>)의 저인망어선인 第53 富丸(Tomimaru)이 러시아 배타적경제수역 내에서의 불법조업을 이유로<sup>697</sup>) 러시아 경비정에 의해 나포되었는데, 동 어선은 20톤의 walleye 대구, 19.5톤의 넙치 등 8,500,000루블 상당(미화 약 330,000불)의 불법 어획물을 적재하고 있었다.<sup>698</sup>)

第53 富丸(Tomimaru)은 279톤으로, 어선원은 21명(일본인 14명, 인도네시아인 7명), 냉동능력은 263.6톤, 어창은 580.6톤, 선가는 92,894,507엔이고 동 어선은 러시아로부터 1,163톤의 대구와 18톤의 청어를 포획하도록 조업허가를 받은 바 있다(어기는 2006. 10. 1~2006. 12. 31).

동 어선은 캄차카항으로 예인되어 어획물을 하역하고 검사를 받았는데, 선장에 대해 러시아는 2006년 12월 12일자 판결로 8,800,000루블(미화 약 343,000불)의 벌금을 부과하였는바, 일본은 2007년 7월 6일자로 국제해양법 재판소에 第53 富丸(Tomimaru)의 나포에 대해 소송을 제기하였다.<sup>699</sup>)

동 사건에서 분쟁당사국인 일본과 러시아의 주장은 다음과 같다.<sup>700</sup>) 일본은 러시아가 유엔해양법협약 제73조 제2항에서 규정하는 선박과 선원의 신속한 석방에 관한 의무를 위반하였으므로 동 협약 제292조에 의하여 국제해양법재판소가 동 사건에 대한 재판 관할권을 가진다는 것과 동 사건의 수리가능성이 있다는 점을 선언해 줄 것, 그리고 재판소가 정하는 합리적인 기간 내에 선박과 선원을 석방해 줄 것을 청구하였다. 이에 대하여, 러시아는 동 사건이 수리가능성이 없다는 점과 러시아는 유엔해양법협약 제73조 제2항이 정하는 의무를 위반하지 않았으므로 일본의 청구가 이유 없다는 점을 주장하였다. 재판소가 다룬 주요 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 2006년 11월 30일 동 어선의 소속회사가 러시아의 동북연안경비대에서 보낸 서한에서 그 당시 억류되었던 Youkeimaru호에 대해 사과하며 러시아의 법령에 의해 결정된 형벌에 대하여 적절한 보증금을 제공할 것이라고 하여 그 이후의 불법조업 선박에 대한 처벌에 있어서 러시아 법령을 존중

696) THE “TOMIMARU” Case(Japan v. Russian Fedration), Judgement of International Tribunal for the Law of the Sea, List of cases: No. 15, 6 August 2007, para.22.

697) *Ibid.*, para.27.

698) Application for the Prompt Release of a Vessel, in ITLOS, *The 53th Tomimaru* (Japan v. Russian Federation, 6 July, 2007), para.12.

699) THE “TOMIMARU” Case(Japan v. Russian Fedration), Judgement of International Tribunal for the Law of the Sea, List of cases: No. 15, 6 August 2007, para.1.

700) *Ibid.*, para.20.

한다는 의사를 지속적으로 밝혀왔다는 점,<sup>701)</sup>

둘째, 러시아의 국내법정에서 2006년 12월 28일 위 어선의 불법조업에 대하여 판결을 내렸다는 점,<sup>702)</sup> 동 어선의 소유주가 2007년 1월 6일로 러시아 캄차카 고등법원에 항소하였으나 2007년 1월 24일자로 판결을 내리고 2007년 4월 9일자로 동 어선을 몰수하여 러시아 국고로 귀속시켰다는 점,<sup>703)</sup>

셋째, 동 어선의 선장에 대하여는 500,000루블(미화 약 19,600\$)의 벌금과 9,000,000루블(미화 약 353,000\$)의 손해배상을 결정하고 이에 대하여 동 어선의 회사가 항소를 하고 있는 중이라는 점<sup>704)</sup> 등이다.

넷째, 재판소는 해양법협약 제292조 제3항의 규정에서 억류선박과 선원의 신속한 석방에 대하여 재판소는 지체 없이 석방신청을 처리하고, 선박과 그 소유자 또는 선원에 대한 적절한 국내법정에서의 사건의 심리에 영향을 미치지 없이 석방문제만을 처리한다는 규정과<sup>705)</sup> 동 사건에서 선장을 제외한 승선원들은 이미 석방되었으며 벌금은 지불하였으나 손해배상은 아직 지불하지 않았다는 점을 주목하였다.

다섯째, 유엔해양법협약 제292조 제1항에 의하면 적절한 보증금이 지불되는 경우에 억류된 선원을 석방하여야 하는데, 일본은 유엔해양법협약의 동 규정에 의하여 소송을 제기하였다.<sup>706)</sup>

여섯째, 유엔해양법협약 제292조에 의하면 재판소는 선박 및 선원의 신속한 석방과 그와 관련된 보증금 문제만을 다루어야 하며, 러시아의 국내법정에서 행한 동 사건에 대한 형벌, 벌금 및 손해배상에 대한 것은 다룰 수 없다는 것이다.

재판소는 위와 같은 점을 고려하여 동 사건이 이미 러시아 국내법정에서 판결이 나거나 진행 중에 있으므로 일본이 재판소에 청구한 신속한 석방에 관한 문제는 그 소송목적이 소멸하였으므로 일본의 청구를 기각하였다.<sup>707)</sup>

---

701) *Ibid.*, para.33, 41.

702) *Ibid.*, para.42.

703) *Ibid.*, para.43.

704) *Ibid.*, para.45.

705) *Ibid.*, para.48.

706) *Ibid.*, para.58.

707) *Ibid.*, para.82.

## 2. 공해 대형유자망어업의 분쟁과 해결

### (1) 분쟁의 발생

북태평양 공해상에서 빨강오징어를 대상으로 하는 유자망어업은 주로 일본, 한국, 대만어업인들에 의해 1970년대 후반부터 조업이 실시되었다. 우리나라는 1979년 최초로 시험조업을 실시한 이후 매년 출어 척수가 증가하여 1989년에는 149척이 출어하여 112천톤을 어획하였다. 1980년부터 1989년까지 연간 평균생산량인 147천톤 가운데 31.5%를 차지하고 1989년의 전 오징어생산량 299천톤 가운데 37.5%를 차지한다. 오징어류의 잠재적 자원은 학자들에 따라 다르지만 대략적으로 800~1000만톤으로 추정하고 있으며 200만톤 정도만 이용되고 있어서 비교적 여유가 있는 자원이다. 다른 어류와는 달리 성장이 빠르고 산란이 끝나는 대로 죽는 것이 특징이며 대개 1년생으로 보고 있다.<sup>708)</sup>

빨강오징어는 전 세계의 아열대 및 온대해역에 널리 분포한다. 태평양 및 대서양의 열대해역과 수온이 10°C 이하인 한대해역과 적도수역에는 분포하지 않는다. 외양성이며 낮에는 아표층(100m~300m)에 주로 분포하나 밤에는 표층에 부상하여 색이활동을 왕성하게 하며 수심 1,500m에도 출현한다. 북태평양의 빨강오징어는 북위 35°~45°의 해양 전선대에서 높은 분포밀도를 보이며, 이 종은 봄과 여름(1월~8월)에 북으로 이동하여 아한대 해역전선(Subarctic boundary) 남측의 아열대 해역(Subtropical domain)에 분포하고 8월과 10월에는 특히 대형 군(주로 암컷)은 이행영역(Transitional Zone)까지 북상하여 농밀한 군을 형성한다. 이들은 여름에 프랭크톤을 왕성하게 섭취하고 에너지를 축적하여 가을(11월과 12월)에는 남하하여 겨울에 산란장에 도착한다. 빨강오징어는 부유성 갑각류(Euphausid 및 단각류 등), 소형어류(새줄멸, 정어리, 공치 및 고등어 치어) 및 오징어류 등을 먹이로 한다.<sup>709)</sup>

공해유자망어업의 주어기는 4월부터 11월까지 시즌 기간 동안 북위 40°를

708) 오희국, “북태평양 오징어 유자망어업 현황과 대처방안” 한국수산학회, 산학수산 Vol.2, No.1, 1992. 5쪽: 우리나라는 1990년에 2,460만 폭을 설치하여 123,800톤의 오징어를 어획하였고 일본은 2,230만폭을 설치하여 187,700톤, 대만은 345만폭을 사용하였다.: 최종화, 박사학위 전제논문, 132쪽.

709) 국립수산진흥원(<http://www.nfrdi.re.kr/>)제공 2015.02.16.최종방문.

전후해서 수온분포도상 조경지역을 따라 동경 145°에서 서경 165°까지 비교적 넓은 해역에서 어장을 취향에 따라 선택한다. 일본선단은 초기 서경 조업을 주로하여 그물코 115mm 어망을 사용하여 비교적 굵은 오징어를 잡고 한국선단과 대만선단은 동경 조업을 하고 있다. 유자망 조업은 길이 30~40마일 폭 10m의 그물을 매일 바다에 투망하여 8~9시간 후에 양망하는 형태로 조업을 하는 것이다.

이에 대하여 환경단체인 그린피스는 유자망 선단의 그물은 매일 30,000 마일의 바다에 장막을 만들어 그들의 목표 종인 오징어뿐만 아니라, 부수어획(by-catch)으로 잡어를 잡아 해양 생태계를 엄청나게 파괴한다고 주장하였다. 또한 잡어는 주 어종이 아니기 때문에 상업적으로 가치 없는 어획물로서 유자망어선의 총 어획량의 절반을 구성한다고 추정하고 모든 잡어의 30%는 멸종위기 종으로 보호되어야 한다는 것을 워싱턴 포스트를 통해서 보도했다. 그리고 유자망어업은 바다거북과 해양포유동물(고래, 물개, 돌고래, 돌고래 등)을 연간 80,000 마리를 죽인다고 주장하며, 북태평양 물개의 가장 큰 사망의 원인이라고 했다.<sup>710)</sup> 그리고 북태평양에서 오징어, 참치, 콩치를 주 대상으로 하는 유자망은 알래스카와 캐나다의 연어어업에 심각한 피해를 가져온다고 비난하면서, 1989년 11월 시애틀 국제수산회의에서 미국과 캐나다 대표단은 북태평양에서 참치 어획량이 많이 줄어든 것을 아시아 어선단의 책임으로 돌리고 있다. 오레곤에서의 참치어업도 1980년대 초반 17,500톤의 어획고에서 점차 감소하고 있다고 하였다.<sup>711)</sup>

또한 참치는 남태평양에서 주 어종으로 1989년에 어획한 양의 세 배 가능한 양이 지속적으로 남획되었으므로 참다랑어 및 황새치는 멕시코 만에서 멸종 위기종으로 파악되었다고 한다. 지중해에서 유자망은 항해하는 선박의 프로펠라에 감겨 엔진을 손상하거나 파괴하기 때문에 이를 피하기 위해 주 항로를 우회하여야 하므로 항해에 골칫거리가 되었다.<sup>712)</sup> 또한 유자망은 추정

710) 그러나 언론의 보도와는 달리 잡어의 부수적어획은 3국 공히 평균해서 30%이하로 대부분 배어였고 극히 소량의 연어, 상어, 참치 및 새치류, 물새, 포유동물로서 타 업종에 비하면 극히 낮은 것으로 자원의 낭비라는 초기의 주장은 허구라는 것이 그 후에 판명되었다.: Macneil/Lehrer: Seahunt (PBS television broadcast, June 27, 1989). Washington Post, September 23, 1989 at A22.; New York Times, Nov. 14, 1989, at 24, col. 1.; Bureau of National Affairs Environmental reporter, Oct. 17, 1986, at 922.

711) New York Times, Nov. 14, 1989, at 24, col. 1. Oregon Field Guide (OPB television broadcast, April 16, 1990).

712) New York Times, Sep. 23, 1989, at A22, col.4; letter to the editor by Christopher M.

해서 매년 600마일정도가 손실되는 바, 그물은 나일론으로 만들어져 부패하지 않기 때문에 부유하는 그물로 인하여 해양생물자원의 모든 어종이 포획(ghost fishing)될 수 있으므로 그물이 부력을 상실하여 가라앉을 때까지 계속될 수 있다고 한다.<sup>713)</sup>

이러한 공해유자망어업을 통제할 수 있는 유엔의 법률은 국제 관습법과 유엔해양법협약으로 모두 국제어업협정 체결에 협력하기 위하여 공해어업에 종사하는 국가를 필요로 한다. 전술 한 바와 같이, 유엔해양법협약의 제116조(a)의 조항은 그 국가의 조약상의 의무. (b)는 모든 국가의 국민은 연안국의 권리, 의무 및 이익을 지킬 것을 조건으로 공해어업에 종사하도록 할 권리를 가진다. 제117조에서는 모든 국가는 자국민을 대상으로 공해생물자원의 보존에 필요한 조치를 취하거나 그러한 조치를 취하기 위하여 다른 국가와 협력할 의무를 추가로 부여하고 있으며 소하성어류에 대한 제66조(d)에서는 배타적경제수역 바깥의 소하성어족에 관한 규칙은 관련국과의 합의에 의해서 시행한다고 되어 있다.

동 유자망어업과 관련하여 유엔해양법협약을 요약하면, 제116조 및 제117조는 연안국가의 이익을 위해 공해어업에 대한 요구를 말하고, 제66조는 이 자리를 대신 할 메커니즘 즉 공동 어업협정을 체결하는 것이다. 그렇다면 일본은 11년 동안 유엔해양법협약을 위반하여 어업협정 협력 없이 공해에서 조업한 것이고 대만과 한국은 관습법과 유엔해양법협약을 위반하고 있었지만 일본보다는 조업기간이 조금 짧은 것이었다.<sup>714)</sup>

당시에 북태평양에는 지역수산기구인 북태평양수산기구(International North Pacific fisheries Commission: INPFC)가 있었지만 회원국이 미국, 캐나다, 일본으로 한국, 러시아, 중국, 대만이 비회원국이기 때문에 공해유자망어업문제를 본격적으로 취급하기에는 곤란하였다. 그러나 북태평양은 표층유자망으로 오징어를 주 대상으로 하나 남태평양에서 공해유자망은 중층유자망으로서 참치를 주 대상으로 하고 있는 점이 다르다. 남태평양에서 유자망어

---

Weld, President of the National Coalition for Marine Conservation.; New York Times, Sep. 6, 1989, at 1, col. 3.

713) 135 Cong. Rec. S15,698 (daily ed. Nov. 15, 1989) (statement of Sen. Hatfield). 135 Cong. Rec. S12,212 (1989) (statement of Sen. Adams).

714) (Japanese driftnet fishing began in 1978). Korean and Taiwanese driftnet fishing began in 1980 and 1981, respectively.; Eisenbud, Problems and Prospects for the Pelagic Driftnet, 12 Boston College Environmental Affairs 474, 478, (1985).

업문제는 1989년 가을 호주와 뉴질랜드가 주도하는 남태평양연합에 의하여 유엔총회에 상정되었고, 1989년 12월, 미국도 남태평양국가들의 후원에 힘입어 유엔에 “세계 대양 및 바다에서 대규모 외양 유자망에 의한 어획과 그것이 해양생물자원에 미치는 영향”(Large-scale pelagic driftnet fishing and its impacts on the living marine resources of the world's oceans and seas)에 관한 결의안을 제출하였다. 그 결의안은 유엔총회에서 44/225의 결의(1989. 12. 22)로 채택되어 유자망어업은 전문가나 어부가 해양환경 및 해양생물에 관한 효과적인 보존조치가 있을 경우를 제외하고 남태평양에서 1991년 6월의 말과 북태평양에서 1992년 6월말까지 일본의 유자망어업에 대한 모라토리엄의 요구가 결의되어 동년 12월 23일에 투표없이 이루어졌다.<sup>715)</sup> 이 모라토리엄(Moratorium)은 금지가 아니라 어업 활동의 단지 일시 중지한다는 것으로 법적 구속력은 없다. 이에 대하여 오징어를 대상으로 북태평양에서 조업하던 한국·일본·대만정부는 공해어업의 자유를 외치며 강력한 반대의사를 미국 및 유엔에 전달한 바 있다.<sup>716)</sup> 처음에는 미국과 뉴질랜드는 총회가 유자망어업의 즉각적인 금지를 채택하는 결의를 원했지만, 일본은 여하한 총회의 조치에도 반대했다.<sup>717)</sup>

미국의 알래스카 의회 대표단은 북태평양에서 유자망을 근절하기 위한 노력을 리드하면서 한편으로는 유자망 문제에 대한 해결책으로 「어업 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens법: 이하 선스법이라 한다)」 및 「1967년 어부의 보호에 관한 Pelly 수정법(Pelly Amendment to the Fishermen's Protective Act of 1967: 이하, Pelly 수정법이라 한다)」에 대하여 일부 변경할 것을 제안했다. 미국수역에서 「1976년 Magnuson-Stevens법」은 미국 어부를 위하여 영해에서 직선거리로 연장 1백97마일 어업 보호구역을 설립하여 자국의 천연자원의 고갈을 방지하였다. 이것은 후일 미국의 배타적경제수역으로 통합되었다. SS101,102 「Magnuson-Stevens법(16USCss 1811,1812)」에 따라, 미국은 미국수역에서 산란한 소하성어류의 전체 회유범위에 추가하여 EEZ 내에서 배타적 어업관리 권한을 주장하였다. 12마일 영해 밖 EEZ를 소

715) Resolution on Large-scale pelagic driftnet fishing and its impacts on the living marine resources of the world's oceans and seas, Dec. 22, 1989(UN G.A. Res 44/225, 1989), report # A/44/746/Add. 7, Meeting #85, adopted without a vote.

716) 오회국, 전계논문, 2쪽.

717) 미국 대표 Jolene Unsoeld는, 유자망 금지를 위한 투쟁인 모라토리엄의 엄격한 집행이 다음 단계가 될 것이라고 말했다. New York Times, December 14, 1989.

유하는 이 개념은 첫 번째 「Magnuson-Stevens법」으로 성문화되었으며 캐나다를 포함한 세계의 다른 나라들은 곧 자신의 관할 구역에서 동일한 제도를 설정하였다. 배타적어업수역(EFZ) 내에서, 미국은 모든 고도회유성어종을 제외하고, 수산자원에 대한 독점적인 관리 권한과 모든 어업의 활동에 대한 규제를 주장하였으며 배타적어업수역 (EFZ)에서 어업의 특권에 대한 비용을 평가하여 외국의 어부로부터 미국은 이익(입어료)을 갖는다는 것이었다.

「Magnuson-Stevens법(16 USC 1852)」<sup>718)</sup>의 Section 302는 동 법의 규정을 실행하기 위해 8개 지역에 어업관리위원회를 설정하여 동 위원회는 각 위원회의 관할구역 내에서 어업관리 및 어업계획에 대한 모든 책임을 가지게 되었다. 「Magnuson-Stevens법」은 새로 형성된 미국과 캐나다 200마일의 EEZ 내에서 어업에 새로운 제한을 부과하여 일본을 퇴출시켰다. 동 수역에서 잃어버린 수확을 대체할 수 있는 방법을 찾은 일본은 공해상에서 유자망 어업을 개척하여 지난 10년간 공해유자망 문제를 직접 리드했다.<sup>719)</sup> 공해상에 대규모 유자망어업은 미국 및 다른 연안국에 대한 법적 문제가 제시되었으나 "공해상 선박은 기국을 제외하고는 아무런 권한이 적용"되지 않으므로. 대만과 일본은 연안국의 어업권리에 대한 주장에 대하여 공해의 어업의 자유를 주장하면서 미국과의 협상을 시도했다<sup>720)</sup>

## (2) 분쟁의 해결

11년이 지난 후, 미국의회는 「유자망의 영향에 대한 감시·평가 및 규제법」(Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act)을 제정하여 유자망 문제를 해결하고자 「Magnuson-Stevens법」을 개정하기 위해 노력하여 1987년 12월 29일에 레이건 대통령에 의해 법률로 서명되어<sup>721)</sup> 1990년 유자망법 개정의 일환으로 재허가(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act: MSRA)되었다. 「유자망

718) Magnuson Act, s2(b)(1)(A), 16 U.S.C. s1801(b)(1)(A)(1976); tuna is an example of a highly migratory fish species.: 이 권한은 확장된 EEZ 내에서 "외국인 어업 총 허용 수준"(total allowable level of foreign fishing; TALFF)을 설정하는 Magnuson-Stevens법 (16 USC 1821 (d))의 S201 (d)에서 기록되어 있다.

719) *Ibid.*, at s2(b)(10), 16 U.S.C. s1824(b)(10) (1976).

720) U.S. Dep't of State, North Pacific Driftnet Fishery Negotiations(1989).

721) Bureau of National Affairs Environmental Reporter, Jan. 15, 1988 at 2024.

규제법(Driftnet Controll Act)은 고도회유성어종과 소하성어종의 보전과 관리를 위한 규정으로 유자망어업국가의 협력을 계획하고 실행하기 위해 미국과 협상하기를 요구하는 것이다. 유자망규제법의 통제규정으로는 한국, 일본, 대만선단에 아무런 조치를 요구할 수 없지만, 가능성을 연구하기 위해 국립해양수산청(National Marine Fisheries Service: NMFS)은 분실 그물 조각의 기원의 선박을 확인할 수 있는 식별 시스템, 배타적경제수역(EEZ)에서 그물을 회수하는 사람에게 미국정부가 지급하는 유자망 현상금 시스템, 유자망어선의 위치를 기록할 수 있는 유자망어선의 위치 추적 시스템 및 유자망이 바닷물에 분해할 수 있는 대체물질을 개발할 것 등을 요구를 했다.

유자망 규제법의 시행 규정은 구체적으로 유자망의 규제를 요구하지 않고 유자망에 의해 파괴된 해양생물의 유형과 개체수의 모니터링에 대한 합의를 구현한다. 유자망 규제법의 비준 18개월 후부터 위반된 국가에게 적용된다. 만약 협약이 그 시간에 체결되지 않을 경우, 그 나라는 유자망 규제법에 의해 "인증"된다. 일단 인증되면, 그 국가의 운명은 「1967년 어부의 보호를 위한 Pelly 수정법」의 S8(a)에 의해 결정된다. 「Pelly 수정법」은 이 나라에 모든 물고기 제품의 수입을 금지하기 위하여 대통령은 자신의 재량에 따라 처리할 수 있게 되어 있다.<sup>722)</sup> 「유자망 규제법」은 거의 4년 후에 서명되었다. 일본, 한국, 대만은 미국과의 양자 협정의 규정에 따라 세 시즌 동안 조업하면서 유자망 규제법에 기술된 모니터링 계획으로 옵서버 프로그램을 실시하여 미국국민은 옵서버의 신분으로 조업선에 배치되어 선박의 위치와 유자망어획의 본질을 모니터링하여 보고하게 되는 것이다.

1989년 5월 2일에 미국, 일본, 캐나다는 협약을 체결하여 일본은 5명 캐나다 9명 미국 32명을 일본선박에 옵서버를 보충하는데 합의했다. 추가로 1989년 북태평양 선단을 순찰하는 600일 비용에 대한 일본의 허가를 요구했다. 1990년 3월 31일에서 미국과 캐나다는 일본과 두 번째 국제 유자망어업협약에 합의하여 일본의 북태평양 오징어어업을 포함하여 1989년 협약과 달리, 1990년 협약은 참치어업을 보호하기 위하여 옵서버의 수를 미국 47명 캐나다 10명 일본 41명을 증가시키고 위성 송신기를 장착하여 1990년 조업 시즌에 이에 대한 최종 보고서를 준비하여 1991년 6월 10일 NMFS에 보고서를 제출했다.<sup>723)</sup>

---

722) 22 U.S.C.S. ss1978 et. seq. (Law. Co-op. 1967).

1990년 3월 8일에, 대만은 1989년 조업 시즌 동안 추출된 데이터를 수집하기 위해 미국의 오퍼서버와 위성송신기를 사용하기로 합의했다. 모든 어선의 10%에 배치된 이 송신기를 통하여 워싱턴 DC에 있는 미국 관리는 외국 선박의 위치를 추적하고 금지수역에서 조업을 방지할 수 있게 되었다. 대만은 2척의 선박과 순찰 200일에 대한 집행을 시작하기로 합의했다. 최종 보고서는 1989년 미국·대만 유자망 어업협정에 포함되지 않았다. 미국과 대만사이의 두 번째 협약은 1990년 8월 25일 조업 시즌을 통해 중도에 서명했다. 이 협약은 1989년 협약보다 강경하여 대만 오퍼서버는 60일 동안 10명 미국 오퍼서버는 45일 동안 14명의 오퍼서버의 수를 증가하기로 합의하는 한편 모든 대만 유자망어구에는 식별표시를 하고 자국 선단의 크기를 제한하기로 합의했다. 이에 대해 1991년 6월 10일 NMFS는 1990년 시즌에 대한 최종 보고서를 발표했다.<sup>724)</sup>

1989년 9월 11일에 미국과 한국의 관리들은 1989년 대만의 계약과 동일한 조건에 따라 한국 어선에 탑승할 오퍼서버를 허용하는 협약을 체결하여 상기한 두 협약과 같이 유자망선의 10%에 위성 송신기를 장착할 것만 합의하고 최종 보고서는 필요로 하지 않았다. 대만의 협약과는 달리, 한국의 협약은 순찰 선박에 대한 조항을 포함하지 않았다.

1990년 협약에서 미국과 한국은 45일 동안의 어망회수에 필요한 26척의 선박에 13명과 미국인 13명의 오퍼서버 수를 증가시켰으며 위성송신기는 모든 선박에 설치할 것을 요구했다. 그리고 한척의 한국선박은 일 년 내내 지역순찰을 할 것과, 두 척의 선박은 시즌 피크 개월 동안만 순찰할 것을 요구했다. 한국은 160척으로 자국 선단을 제한하여야 하며 1990년 시즌에 대한 최종 보고서는 1991년 6월 30일까지 제출하기로 했다.<sup>725)</sup>

이와 같이 한국, 일본, 대만에 대하여 모니터링을 강화하고 조업조건을 어렵게하고 있지만 유자망규제법의 지지자들과 환경주의자, 알래스카 어부들 모두는 “모니터링이 합리적인 관리 방안일지라도, 소수인 미국 오퍼서버로서

723) Benton, "Alaska and the Fisheries of the North Pacific and Bering Sea", 22 Alaska's Wildlife 13, tables at 20-21 (1990).

724) NMFS, Telephone interview with David Hanson, Fisheries coordinator for the Pacific States Marine Fisheries Commission (August 26, 1991).

725) Benton, "Alaska and the Fisheries of the North Pacific and Bering Sea", 22 Alaska's Wildlife 13, table at 21 (1990). The author does not know whether Korea submitted this report on time.

수백 척의 선단을 감시 할 수 없다”고 하면서 그들은 “불필요한 학살이 충분히 진행되고 있다는 것이 입증되었으므로 이제는 중지시킬 시간”이라고 주장하였다. Sam LaBudde와 생물학자 Earthtrust와 같은 환경주의자들은 오퍼버계획은 “연막을 던지는 것보다 조금 더하다”고 말하고 있으며 미국의 협상가 및 유자망규제법 비평가들도 “모니터링이 합리적인 관리조치라 하더라도, 미국의 소수의 오퍼버로서는 수백 척의 선단을 감시 할 수 없다”고 지적하면서 미국과 아시아 유자망 조업국가 간의 협상 시작을 위하여 법률제정이 필요하다고 주장하였다.<sup>726)</sup>

이와 같이 1990 Driftnet법 개정(Driftnet Act Amendments: DAA)이 유자망규제법을 크게 강화시켜 미국 국무부(Department of State: DOS)에 의해 미국의 의지가 있음을 보여 주었고 DAA는 대규모 유자망을 종결할 것을 요청하는 「유자망규제법(Driftnet Controll Act)」의 규정으로 개정되었다. DAA의 S206(C)(1)에서, 미국의회는 유엔의 모라토리엄을 구현했으며 S206(C)(2)에서, 미국의회는 타라 선언과 웰링턴 컨벤션<sup>727)</sup>에 대한 지원을 약속하고 파괴적인 어업에 대한 영구적인 금지를 선언했다. 미국의 배타적경제수역 밖 어선에 대한 대규모 유자망을 금지하는 규정 S206의 DAA(d)s에서는 모든 외국 유자망어업국가가 유자망어업을 중지시켜야 하고, 관련 상황에 대하여 S206(e)규정에 따라 의회에 보고서를 제출해야 한다. 그러나 1990년 법에서 두 가지 주요 규정을 크게 강화하였지만 아직 충분하지는 않았다.

첫째, 미국 국회의 연구결과 및 정책성명은 유엔의 모라토리엄 구현으로 타라 선언을 지원하고, 유자망 금지를 요구했지만, 전술 한 바와 같이, 유엔 모라토리엄의 선언에는 많은 허점이 포함되어 있다. 미국의회는 유엔총회의 선

726) U.S. Policy Toward the International Whaling Commission and Other Marine Mammal Issues: Hearings Before the Subcomm. on Human Rights and International Organizations of the House Comm. on Foreign Affairs, 101st Cong., 1st Sess. 100 (1989) (statement of Gerald B. Leape, Legislative Director, Ocean Ecology, Greenpeace, USA).

727) 1989년 7월 11일 남태평양 포럼의 15개국(The South Pacific Forum consists of Australia, the Cook Islands, Fiji, Kiribati, the Federated Sates of Micronesia, Nauru, New Zealand, Niue, Papua New Guinea, the Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanuatu and Western Samoa)은 타라와, 키리바시에 모였다. 성명에서, 그들은 유자망어업이 "무차별 무책임하고 파괴적인"것이라고 대만과 일본을 비난했다. 그리고 남태평양의 유자망 금지를 요구하는 "타라 선언"을 하였고 참여 국가는 뉴질랜드 수도 웰링턴에서 후속 남태평양 유자망 자유구역 총회에서 선언의 세부 사항을 작성했다.; Stuart Sugarman, "The Failure to Achieve a High Seas Driftnet Ban", Int'l Legal Persp. 1992. p.12.; heinonlinebackup.com/hol/cgi-bin/get pdf.cgi?handle=hein.journals/ 2015.02.15.최종방문.

언에 맞물려 모라토리엄을 채택하고, 모라토리엄을 의미 있게 만들어 위반 국가에 대하여 군사적으로 뿐만 아니라 경제적으로 대응할 수 있는 능력을 가지고 있었지만 미국이 행동을 더 구체적으로 하지 않아 휴면 시간 3년이 경과하는 동안 많은 해양 포유동물과 조류 등이 수만 마리가 죽었다고 주장했다.

둘째, DAA의 관리 규정에서 유자망의 식별표시의 확인이 필요하고 생분해성 소재와 그물의 구조, 위성 송신기의 사용하게 하는 조항으로 그물의 표시 식별은 미국이 특정 그물의 유령어업에 대하여 모니터링 할 수 있으며 생분해성 그물 사용은 태평양의 해양생물의 피해를 줄일 수 있다. 그리고 위성 송신기는 일부 유자망어업 선박의 움직임을 모니터링하는 효과가 있기 때문에 적합하지만 그러나 어느 쪽도 이 조항을 적극적으로 유자망어업에 권장하지 않아 1990년 개정된 상기 사항으로는 적극적으로 태평양에서 유자망 어선을 줄이지 못했다. 그렇기 때문에 1989년 가을 대통령의 무역제재에 힘을 증강시켜 주기 위하여 미국의회에서는 「1967년 어부의 보호를 위한 Pelly 수정법(Pelly Amendment to the Fishermen's Protective Act of 1967)」을 개정하였다. 「Pelly 수정법」에 힘을 얻은 미국의 대통령은 자신의 재량을 통해, 일본, 대만, 한국의 물고기 제품의 수입 금지에서 나아가 그 나라에서 미국으로 수입되는 모든 제품 수입을 금지 할 수 있게 하였다.<sup>728)</sup> 이에 대하여 1989년 1월에 Rep. Don Young(R-Alaska) 그리고 Rep. John Miller (R-Wash)는 「Pelly 수정법」에 대한 변경 사항이 유자망어업 국가를 다루는 정부의 협상 수준을 증가시킬 것이라고 주장을 하지만 부시 행정부의 관리들은 이에 동의하지 않았다. Edward E. Wolfe 해양 수산 담당 부차관보는, 기존의 「Pelly 수정법」에서 대통령의 권한이 그가 그것을 사용하는데 필요한 것보다도 너무 강력하다는 내용을 의회에서 증언했다.<sup>729)</sup> 그러나 1991년 유엔총회결의 46/215에 의하여 모든 공해상 대형유자망어업은 폐쇄해와 반폐쇄해를 포함해서 종말을 고하게 되었다.<sup>730)</sup>

728) Bureau of National Affairs International Trade Reporter, November 1, 1989 at 1414.

729) Edward E. Wolfe는 제안된 변경사항은 "협상을 심각하게 깎아 다른 나라보다 더 고정적인 원인에 의해 역효과가 될 것이라고 덧붙였다.: 농림부 무역 부대표, Leonard W. Condon, 도 보전 목적과 관련이 없는 무역제재는 다른 나라들이 비슷한 이유로 보복의 원인으로 하여 미국의 무역을 해칠 수 있다고 덧붙였다.: Carmen J. Blondin, 국제담당 차관보도 여기에 동의했다.; *Ibid.*

730) Resolution on Moratoria on All Large-Scale Pelagic Driftnet Fishing on the High Sea(UN G.A. Res 46/215, 1991)

그러면 호주와 뉴질랜드가 유자망어업 문제를 지역수산기구나 FAO의 COFI에서 취급하지 않고 유엔총회에 상정하여 정치적인 토론의 장으로 만들어 국제사회에 선전하였는가를 살펴보면, 지역수산기구나 COFI는 유엔총회보다 더 과학적인 합리성을 추구할 것을 우려하였기 때문에 파악된다. 그러나 유엔총회가 국제사회의 여론 형성이나 도덕적 영향력은 우세할지는 차지하고서라도 유엔총회 결의는 선언에 불과하고 비구속적이기 때문에 공해유자망어업 금지를 위한 유엔총회의 권고는 상기한 미국의 적극적인 지원과 무역 제재를 위한 통상 압력이 없었다면 한국, 일본, 대만에 의해 무시되었을 것이다. 이러한 통상 압력은 수출 의존형 경제정책을 추구하고 있는 이들 3국에 대해서는 모든 무역에 대한 자동 무역제재를 요구하는 강제조항이 될 것이고 어떤 국가에게는 하나의 중요산업을 제재함으로써 세계 무역금지를 견딜 수 없게 될 것이기 때문이다. 미국은 이러한 이전의 여러 가지 경험을 바탕으로 해서 미래의 범죄를 예방하는 가장 좋은 방법으로 시행계획을 강화하고 특정 날짜 이후 유자망 금지를 요구하는 법안을 후원하는 방식을 사용했다. 단순한 감시 규정만으로는 적극적으로 유자망어업이 규제되지 않으므로 유자망어업을 규제하고 잘못을 예외 없이 처벌할 수 있는 법적 체계를 만들어야 중지할 수 있다고 보았다. 유자망어업에 대하여 세계적인 금지를 위반하는 국가에 대하여 제재 규정을 의무적으로 만들기 위해 「pelly 수정법」을 개정하여, 미국은 유자망 금지 협상을 더 잘 할 수 있게 된 것이다.<sup>731)</sup> 이와 같이 유자망어업 문제에서 승리하게 된 배경에는 남태평양 국가들 특히, 뉴질랜드와 호주, 미국, 캐나다, 그리고 환경단체들과 언론의 힘이 크게 작용했던 결과였다.

---

731) Stuart Sugarman, *supra* note 726, p.13.

### 제3절 소결

제2장 EEZ 내에서 연안국의 주권적 권한 강화, 제4장 지역수산기구의 공해생물자원에 대한 관리권 강화로 인하여 발생된 분쟁사례를 살펴보았다. 현실적인 해결방법은 유엔해양법협약 상 분쟁해결 절차에 부탁하지 않고 외교적 교섭을 통하여 국내법원에 의하여 신속히 재판을 받고 부과된 벌금 또는 담보금을 조율하여 납부하고 선박과 선원을 가능한 빨리 석방시켜 조업을 재개하는 방법을 실질적으로 많이 활용하고 있는바, 이는 경제적인 피해를 줄이는 것을 목적으로 하고 있다.

이렇게 하는 것은 민간 수산회사가 유엔해양법협약상 분쟁해결 절차에 부탁하여 처리할 경제적 여유가 없고 선박의 장기 체항으로 발생하는 조업손실을 감당할 수 없기 때문이다. 일본과 러시아 사례의 경우 비교적 경미한 사건인데도 국제해양법재판소에 부탁한 것은 이례적이라고 할 수 있다. 이에 비하면 한·일 간 분쟁사례는 일본의 영해 기선채택으로 인하여 발생한 영해 침범사건으로서 단순히 조업선의 실수라고 판단할 것이 아니라, 일본의 영해 기선 일부가 유엔해양법협약에서 규정하는 기선방식과 부합하지 않아 한국정부에서 인정하지 않는다면 정부의 관련 부서 법무 팀에서 국제해양법재판소에 부탁하여 처리할 사안인 것으로, 이를 간과한 정부의 책임이 크다고 볼 수 있다.

한편 미국의 경우, 원양 대형유자망어업을 종식시키기 위하여 의회에서 어민 보호를 위한 「Pelly 수정법」을 개정하면서까지 대통령에게 막강한 권한을 이양하여 관련국에서 생산하는 어류제품의 수입제한 조치로부터 관련국의 모든 생산품의 수입 제한조치도 취할 수 있게 개정하였다. 이와 같은 「Pelly 수정법」의 개정사항에 대하여 미국 행정부에서도 "협상을 심각하게 훼손하여 역효과가 날 것이며 보전 목적과 관련이 없는 무역제재는 다른 나라들도 이를 원용하여 보복하게 되므로 미국의 무역을 해칠 수 있다"고 반대 입장을 피력하였다.<sup>732)</sup> 그러나 미국은 당시 James Baker 국무장관이 적극적으로 개입함으로써 국면이 전환되었고 상원도 어업문제를 종식시키는데 동조하였다.

732) 당시 미국행정부의 해양수산 담당 부차관보 Edward E. Wolfe, 농림부 무역 부대표 Leonard W. Condon, 국제담당 차관보 Carmen J. Blondin 등이 제안된 Pelly Amendment의 수정사항을 반대했다.

그 결과 1991년 유엔총회 결의 46/215에 의하여 대형유자망어업 문제는 종말을 고하게 되었다. 그러나 1989년 유엔총회 결의 44/225에서 강조된 사항은 공해생물자원의 보존관리를 위하여 최선의 과학적 자료 분석을 통하여 공해유자망어법의 영향을 평가하여야 한다는 것이었다. 그리고 공해유자망 조업국에 대하여 과학적 자료수집과 제출을 강조하여 유자망 조업국들이 적극적으로 협조하여 통계자료를 제출함으로써 주 어종 이외의 부수적 어종의 어획율이 매우 낮다는 것이 판명되었다.<sup>733)</sup> 미국 스스로도 공히 자국의 관련 기관에서 유자망어업에 대한 과학적 자료를 수집하여 제출하기로 하였지만 무슨 이유에서인지 그 의무를 이행하지 않았다. 또한 1989년 결의는 유효한 보존조치가 강구되면 공해유자망어업의 계속 조업 가능성을 시사하고 있었지만, 그럼에도 불구하고, 1991년 유엔총회는 결의 46/215에서 이와 같은 모든 관련사항을 묵살하고 서둘러 공해유자망어업의 전면 금지를 선언하고 말았다.

유엔총회에서는 어떠한 문제 또는 사항도 토의는 할 수 있지만, 유엔헌장 제12조에 규정된 경우를 제외하고는, 상기 사항에 대하여 회원국, 안전보장이사회 또는 양자에 권고할 수 있을 뿐이다. 뿐만 아니라 유엔헌장 제13조 제1항에서 유엔총회는 다음의 목적을 위하여 연구를 발의하고 권고한다고 되어 있다. 즉, 정치적 분야에서 국제협력을 촉진하고, 국제법의 점진적 발달 및 그 법전화를 장려하는 것과 경제·사회·문화·교육 및 보건 분야에 있어서 국제협력을 촉진하며....(이하 생략)라고 하고 있다. 이러한 점에 비추어 보건대, 유엔총회 결의 46/215는 정당한 것인가, 그리고 수산업을 포함한 내용은 엄연히 FAO 등이 관할함에도 불구하고 조업국의 과학적 자료 수집의 결과를 묵살하고 유엔총회 스스로 유엔헌장 제13조의 규정을 위반하면서까지 이러한 결정을 내릴 수 있는 것인가 묻지 않을 수 없다. 유엔총회 산하에는 FAO-

733) 유자망어업의 부수적 어획률은 매우 낮다. 그 원인은 표층 유자망이기 때문으로 야간에 오징어가 먹이활동을 하기 위해 표층에 부상하여 각종 프랭크톤을 흡수하기 때문이다. 한국, 일본, 대만 3국어선의 평균으로 볼 때 부수 어획률은 30% 정도였고 그 대부분은 뱀어였다. 극히 소량의 상어, 참치, 새치, 물새, 포유동물이며 연어는 필자가 6년 동안 현지어장에 조업한 결과 일본 북해도 근해에서 새끼연어 한 마리 잡은 것이 전부였으며 초기 주장대로 부수적 어획률과 연어류의 대량 interception은 허구로 판명되었다. 대표적인 어구의 부수적 어획률은 새우트롤 130%, 게 통발 160%, 대구 트롤 190%, 대구 자망 360%, 새치 연승 160%.: William T. Burke, Mark Freeberg, and Edward L. Miles, "United Nations on Resolution Driftnet Fishing: An Unstable Precedent for High Sea and Coastal Fisheries Management", ODIL, Vol.25, 1994, pp.127~186.

COFI라는 수산관련 국제기구가 있다. 이 기구는 유자망어업에 대한 영향평가를 과학적 자료를 토대로 충분히 연구 분석할 수 있는 역량을 가지고 있다고 본다. 그러나 이러한 과정의 노력은 모두 정치적인 힘에 의하여 목살되었다. 유엔총회의 결의를 인정하더라도 세계 최대의 국제기구인 유엔총회에서 가장 공정하고 합리적으로 해결하여야 할 중대한 국제어업 문제를 관련 기구나 국제 석학들의 연구조차 없이 졸속하게 처리하여 유엔총회의 지위를 추락시키는 우를 범하고야 말았다고 할 것이다. 유엔총회는 총회결의로써 공해유자망어업을 종식시키고 관련 연안국에게만 공해 이용의 특혜를 부여하였으므로 관련 연안국에게 공해 이용료를 부과하여 실추된 유엔총회의 명예를 회복하는 것이 보다 합리적인 방법이라고 본다.



## 제6장 결 론

한국 원양어업은 1957년에 지남호(指南號)가 인도양에서 참치연승시험 조업을 시작한 이래로 많은 발전을 거듭하여 1960년대 초반에는 원양어선이 100여척, 생산량은 10만톤 미만이었으나 1970년대 후반에는 원양어선이 850척, 생산량도 50만톤에 달하고 수출금액도 3억\$를 초과하는 발전을 보이며 세계 5대 원양어업국으로 부상하여 국가재정이 어려웠던 시기에 달러를 벌어들이면서 국가 외화가득율의 많은 부분을 차지할 정도로 국가경제발전의 큰 토대가 되어 온 중요한 산업분야였다. 그러나 1970년대 후반부터 각 연안국의 200해리 배타적경제수역 선포, 유류파동, 공해조업의 규제 등의 영향으로 최근에는 3D업종으로 전략하여 원양어선이 약360척, 생산량은 50여만톤으로 원양어업의 규모가 지속적으로 감소하고 있는 추세이다.

이처럼 원양어업이 점진적으로 감소하게 된 것은 크게 보아 국외적 요인과 국내적 요인으로 나뉘어 볼 수 있다. 국외적 요인으로는 수산자원의 고갈로 인한 수산물생산량의 정체 또는 감소, 연안국의 수산자원에 대한 내셔널리즘의 강화, 공해조업에 대한 국제적 규제 등을 들 수 있고, 국내적 요인으로는 선박의 노후화 및 유류가격의 폭등으로 인한 조업경비의 증가, 원양어업의 발전에 대한 불안감으로 인한 재투자의 기피현상, 원양생산에만 치중하고, 해외양식 및 가공, 국제수산물유통, 국제수산금융 등 다양한 국제수산분야에 대한 정부의 무관심으로 어업전문가가 없다고 할 정도이다. 원양어업 성장기인 1970년대 유엔해양법협약의 준비과정에서도 많은 국가들이 어업 관련 제안을 통하여 자국의 이익을 꾀하려고 노력하였지만 한국의 제안이나 활동내역은 전혀 찾아 볼 수 없었다. 이와 같은 상황 속에서 적절한 대응방안과 제도적 틀을 어떻게 변화 발전시켜 수산업의 선진화를 이루어내야 할지 심층적인 연구와 고민이 없이 방관하는 동안 국제사회는 일관되게 수산 선진국들과 협력하여 Hard Law와 Soft Law를 양산하여 해양생물자원 보존·관리조치를 강화시키는 규제 일변도로 변화되어 왔다. 「유엔해양법협약」, 「FAO준수협정」, 「유엔공해어업협정」, 「IUU어업 예방·방지·제거를 위한 항만국조치협정」 및 「책임있는 수산업규범」, 「4대 국제행동계획」, 「공해상저층어업관리를 위한 국제지침」 등을 수립하여 공해자유어업과 EEZ수역 내에서의 조업을 극도로 규제하

는 체제를 마련해 가고 있는 실정이다.

우리나라가 속해 있는 동북아지역의 어업환경도 우리나라는 미국, 일본, 중국, 러시아와 양자어업협정을 체결하고 특히 한일·한중 및 중일은 EEZ가 서로 중복되고 있어 상호 입어조건을 정하는 등 이전의 어업질서와는 판이하게 다른 새로운 어업질서가 등장하였다. 동북아 국가들의 연안이나 EEZ뿐만 아니라 북태평양의 공해에서도 연어어업과 관련된 「북태평양소하성어족보존협약」에 의한 소하성어류위원회, 명태와 관련된 「중부베링해명태자원보존관리협약」에 의한 연례회의, 「북태평양해양과학기구협약」에 의한 북태평양과학위원회, 「북태평양공해수산자원의보존및관리에관한협약」에 의한 북태평양수산위원회가 설립되어 우리나라가 조업하는 주요어종과 북태평양의 공해조업에 대한 국제적 규제가 한층 강화되어 이제 수산자원의 관리는 국제적으로 과학적인 기준에 의하여 객관적으로 관리되고 있는 실정이다.

특히 국제사회는 연안국과 지역수산기구의 권한을 강화시켜 IUU어업에 대한 규제를 위해 1995년 채택한 「책임있는 수산업규범」 테두리 내에서 IPOA-IUU(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)초안을 검토하여 FAO-COFI 제24차 회의(2001. 3)에서 정식으로 채택하고 이후 3년 이내 NPOA-IUU(National Plan of Action)를 제출토록 권고하여 IUU어업에 대한 국가책임을 부여하였다. 또한 2009년 FAO회원국들은 제36차 총회에서 법적 구속력을 갖는 「IUU어업 예방·방지·제거를 위한 항만국조치협정」을 채택하여 서명 작업에 들어갔다.<sup>734)</sup> 이에 부응하여 EU는 2009년 IUU어업 통제법과 이행규칙 1010/ 2009<sup>735)</sup>를 제정하여 2010년 1월 1일부터 시행에 들어가 수출국과의 원활한 협조를 강구하는 한편 IUU어업을 한 어선의 입항과 이러한 어선에 대한 항구서비스 제공을 거부하고 그로 인한 수산물의 수입과 전

734) 동 협정은 2009년 11월 22일부터 2010 11월 20일까지 서명을 위해 개방되어 25번째 국가 기준 후 30일이 경과하면 발효하지만 2012년 8월 12일 현재 미국, 유럽연합, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 노르웨이, 브라질, 러시아 등 25개 국가가 서명 또는 가입하였으나 아직까지 효력을 발생하지 못하고 있다.

735) Commission Regulation (EU) No 86/2010 of 29 January 2010 amending Annex I to Council Regulation (EC)No 1005/2008 as regards the definition of fishery products and amending Commission Regulation (EC) No 1010/2009 as regards exchange of information on inspections of third country vessels and administrative arrangements on catch certificates.

제도 금지하고 있으며 모든 어종에 대하여 어획증명제도를 시행하고 있다. 미국은 2006년 Magnuson-Stevens 재승인법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006: MSRA) 등 자국의 국내법을 정비하여 미국 수산청 (NMFS)에 RFMO(Regional Fishing Management Organizations)를 통해 IUU를 규제할 임무를 부여하고 있다. 구체적인 수단으로 다자간 시장관련 조치(multilateral market related measures), IUU선박목록 채택, 항만국통제(port state controls)의 시행 및 어획증명서 적용을 확대하고 세분화하여 자국에 수입되는 모든 수산물의 검색을 강화하고 있으며 RFMO들도 전술한바와 같다. 그 동안 한국은 원양어업의 양적발전에 치중한 결과 국제사회로부터 IUU어업국으로 낙인찍힌 오점을 갖고 있으며 그린피스로부터 원양산업발전법의 규제 강화를 요청 받고 있다.

이와 같이 어려워지는 국제 어업환경 속에서 어업 종사자들은 과거의 자부심과 역동성을 상실해 가고 있다. 이런 상황 속에 있는 우리의 원양어업을 고사 위기에 이르도록 방치만 할 것이 아니라 온고지신(溫故知新)이라는 고사 성어를 되새기며 옛것부터 충분히 관찰하고 연구하여 우리나라의 원양어업을 보다 지속적으로 발전시킬 수 있는 방안을 강구하여야 할 시점에 이르렀다.

본 논문에서 동북아시아에서의 국제어업질서의 변화에 능동적으로 대처하기 위하여 우리나라의 원양어업 발전을 위한 제언으로서 실현가능한 원양어업의 정책 방안을 제시하여 본다.

첫째, 우리나라의 원양어업은 수산 선진화를 위한 과감한 제도개선을 통하여 주로 생산에만 국한되어 있는 문제점을 타개하고 향후 생산뿐만 아니라, 해외수산양식·가공·유통·금융 등의 분야로 다변화하는 정책을 수립하여 사회적인 수산인프라를 확충하고 고비용 저효율 시스템을 탈피할 수 있도록 산업 구조를 선순환시킬 필요가 있다. 특히 해외수산 양식분야는 태풍의 피해가 없는 지역에서 안정적인 사업을 영위할 수 있으므로 참치양식 분야는 눈여겨 볼만하다. 또한 노후선박의 과감한 대체가 필수적이다. 인접국에서 노후된(약 평균 20년) 중고선을 도입하여 산업 경쟁력을 저하시키고 관련 종사자들의 근로환경과 근로의식을 악화시켜 해난사고가 자주 유발되므로 보험업자들의 수익만 올려주고 있는 실정이다. 이를 선순환 시킨다면 자동차산업과 마찬가지로

지로 신차는 우리가 사용하고 중고차는 수출하는 효과와 같다. 신조선 건조에는 99%가 우리나라의 생산품(철판과 엔진, 전자기기)들로 충당할 수 있으므로 수입대체 효과를 가져와 관련 산업의 불황을 극복할 수 있으며 선원들의 근로환경과 사기를 고취시켜 해난사고의 90%이상을 방지할 수 있다고 예상하는바, 이로 인한 막대한 보험금 지급과 보험요율 또한 낮출 수 있기 때문에 필히 선순환 구조로 대체되어야 한다.

둘째, 우리나라가 양적성장에 일부 안주하고 있을 때 국제사회는 전술한바와 같이 국제수산자원의 관리 질서를 대폭 강화하고 있으나 우리나라는 이러한 상황에 사전 대비하지 못하고 불법 조업국이라는 불명예의 부담을 안게 되었다. 여기에는 원양어선들의 무분별한 조업이 원인으로 작용하기 때문에 그 근원인 생산고 위주의 근로계약서의 약정에도 문제가 있으므로 업계와 힘을 합쳐 개정하여야 한다. 그리고 준법조업을 실행할 수 있도록 관련 산업 종사자(회사와 선원)들에게 수시로 변화된 국제 수산질서를 교육시켜 주의를 환기시키고 IUU어업의 예방·방지·제거에 자발적인 참여를 유도해야 한다. 또한, 해도에 연안국의 EEZ의 정확한 Point를 공시하여 우발적인 불법조업으로 나포되거나 담보금을 지불하는 등 어리석은 낭비를 줄여야 한다. 장기적 관점에서 국제사회에 신뢰를 구축하고 연안국과의 수산협력 및 유대관계를 강화하는데 투자를 과감히 실행하여 국제수산공동체에 대한 공헌도를 높이고 조업국과 연안국이 함께 성장하는 통합된 국제수산사회를 만들어 가는데 기여하여 안정적인 해외어장을 지속적으로 확보한다는 점이 매우 중요하다는 것을 각인시켜야 한다.

셋째, 우리나라의 원양어업에 관한 법령들이 원양어업의 기반을 튼튼하게 하여 장기적 관점에서 “거대 복합 원양산업”으로 발전시킬 수 있도록 적극적으로 진취적인 법제도를 갖추고 있지 못하다는 점을 지적할 수 있다. 현재 이 분야에는 법률 제8626호로 신규 제정된 원양산업발전법(2007. 08. 03.)이 있으나 수차례 개정하여도 국제기준에는 미흡하여, 2014년 그린피스로부터 개혁안을 제안 받았다. 주권국가로서 자존심에 상처를 받았지만 대세를 거스릴 수 없어 2015년 일부 개정을 통하여 법률 제13001호(2015. 01. 06)로 2015년 7월 7일 시행할 예정이다.<sup>736)</sup> 원양산업발전법의 개정 요청을 받는 사항

736) 법률 제8626호 신규제정(2007. 08. 03), 법률 제8852호(정부조직법) 일부개정(2008. 02. 29), 법률 제9627호(수산자원관리법) 일부개정(2009. 04. 22), 법률 제10122호 일부개정(2010. 03. 17), 법률 제11690호(정부조직법) 일부개정(2013. 03. 23), 법률 제11982호

을 보면, 불법어업 행위에 대한 경제적 동기를 유발시켜 불법어업을 조장하거나 묵과하며 원양어업활동을 충분히 통제·관리하고 있는지 여부, IPOA-IUU 등의 국제법규를 제대로 이행하고 있는지 여부, 불법어업으로 남획을 부추겨 국적을 초월한 여러 형태의 수익적 소유자(Beneficial Owners)를 용인하고 있지 않은지 여부, 법령준수의무를 피하기 위해 일어나는 편의치적선을 충분히 규제하고 있는지 여부, 또는 어획능력을 방기하여 남획을 조장하지 않는지 여부 등으로 원양산업발전법의 전반에 걸쳐 국제적 수준의 내용 강화를 요청하고 있다. 특히 벌칙부분을 대폭 강화하여 불법어업으로 획득한 이익의 전부를 박탈할 수 있도록 규정하여야 한다. 이와 같은 어업제도에 대하여는 앞으로 관련 기관에서 감독·통제·감시(MSC) 기능을 개선하여 불법조업에 연루된 선박의 명부를 작성하고 불법수산물의 시장진입과 유통을 차단하여야 하며 투명한 이력추적 제도의 도입을 통하여 EU, 미국 등 원양선진국들과 공조체계를 갖추고 불법으로 어획된 수산물의 한국시장내 유통을 막아 실추된 국가위상을 회복하는데 노력하여야 할 것이다. 또한 선진국들의 법제도를 다양하게 검토하여 원양생산 뿐만 아니라 양식·가공·유통 및 금융 분야를 포함하는 관련 법규에서 용어의 정의 및 세부사항까지도 면밀하게 검토를 함과 동시에 원양어업의 발전에 저해요인이 되는 유해요소들은 제거하고 국민경제에 기여할 수 있는 원양산업으로 한층 발전할 수 있도록 국가 차원에서 적극 지원하여야 할 것이다.

넷째, 전술한바와 같이 「IUU어업 예방·방지·제거를 위한 항만국조치협정」이 2009년에 채택되어 서명 작업에 들어가 멀지 않아 발효를 예상하고 있는바, 전 세계적으로 항만국조치협정의 시행을 대비하여 제도 준비를 서둘러야 하며 IUU어업의 통제제도의 핵심사항인 항만국 통제제도와 어획증명서제도를 집행하기 위한 전문 인력을 양성하여야 한다. 이를 위한 전문 인력은 관련기관과 공조체제를 가동하여 사전 교육을 통한 인력확충에 노력하여야 한다. 또한, 어획증명서는 EU, 미국, 일본 등 선진국과 RFMO(Regional Fishing Management Organizations)와 동일한 양식의 통합된 어획증명서 발급 규칙을 제정하여 발급기관을 확대하고 중앙정부와 지방정부에서 온라인으로 발급할 수 있도록 제도를 개선하여야 한다.

---

일부개정(2013. 07. 30), 법률 제12486호 일부개정(2014. 03. 18), 법률 제13001호 일부개정(2015. 01. 06).

다섯째, 우리나라 원양어업의 전진기지인 부산 남항은 시내 안쪽에 있는 방파제 하나뿐이다. 태풍이 내습하면 선박을 피항시킬 수 있는 항구가 아니다. 거의 모든 선박은 태풍이 내습할 때마다 거제도나 진해만으로 피항을 가야만 하며 이를 위해 보통 3~5일 정도 소요된다. 이는 천혜의 피항 조건을 갖추고 있으면서도 시설 투자를 하지 않고 태풍내습 시에 선박이 방파제에 밀려와 충돌하여 선원들이 수난을 겪고 있는 것을 보면서도 이를 깨닫지 못하는 정부(지방정부 포함)와 관련업계 관계자들의 무관심을 지적할 수 있다. 태풍이 내습하면 풍향은 북동쪽에서 분다. 너울 파도는 남남서에서 굴러 온다. 바람방향과 너울 파도 방향이 정반대이기 때문에 파고가 상승작용을 하여 높아진다. 바람은 영도 섬이 막아주는 천혜의 항구인데 밀려드는 너울 파도를 막아주는 남 외항에 방파제가 없기 때문이다. 부산은 우리나라에서 가장 많은 선박이 입·출항하며 연안 및 원양어업의 전진기지인 동시에 수산회사가 가장 많은 곳이기도 하다. 전국에서 가장 방파제와 선박의 접안시설이 잘 갖추어져야 할 부산 남항이 연안어업과 원양어업으로 인한 세금은 가장 많이 납부하면서도 항만시설은 제대로 갖추어져 있지 못하다. 우리나라의 여타 항구가 2중 3중으로 구축해 놓은 방파제의 혜택을 못 누리고 있는 실정므로 부산 남항에도 방파제를 구축하여 태풍으로 인한 선원들의 고초를 덜어 내야 한다.

마지막으로, 원양산업을 하나의 산업의 일부로만 취급하는 관점에서 벗어나 장기적이고 국가정책적인 차원에서 원양어업의 발전방안을 구상하는 것이 필요하다고 본다. 이를 위해서는 전술한바와 같이 수산업의 선진화는 산업패턴을 선순환구조로 전환하여 산업종사자들에게 미래 희망적이어야 하고 스스로 자부심을 가지고 자율적이고 창의적인 자세로 근무하는 것이 국가의 자산을 지키고 가족을 부양한다는 긍지를 가지게끔 국가는 지원을 아끼지 않아야 한다. 수산업의 성공의 지름길은 유능하고 숙련된 선원들을 양성하여 해난사고를 미연에 방지하고 선박관리를 철저하게 하여 선령을 늘리고 경비를 줄이는 것에 대한 자부심을 느끼면서 관련 사업에 애정을 쏟게 하여야 한다. 이를 위해서는 국가에서는 제도적으로 선원의 복지 후생증진에 나서야 한다. 외국의 사례와 같이 퇴직금제도가 누진되어야 하고, 어업 종사자들에게 해외 근무 노동자들과 마찬가지로 소득공제 내지 세액공제 등의 혜택이 있도록 세제개편 등을 실행하여 육상 근무시간에 비례해서 차등 적용하고, 선원들의

출항에 필요한 개인 생필품에는 면세를 적용하여야 한다. 이와 같이 주변 환경이 개선되면 선사들과의 근로계약을 개선하여 원양어업에 자발적인 취업을 유도하여야 한다.

위와 같은 적극적인 국가정책들이 구체적으로 실현됨으로써 우리 원양어업은 선원들이 긍지를 갖고 종사할 수 있는 직장으로 선호되어 불법조업으로 자신과 국가의 명예를 실추시키는 어리석은 행동은 스스로 자제하면서 보다 더 밝은 미래가 펼쳐질 것으로 믿는다.



## < 참고 문헌 >

### I. 국내문헌

#### 1. 단행본

##### < 한 국 >

- 김대순, 「국제법론 제14판」, 삼영사, 2009.
- 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, (주)북21, 2004.
- 김정건 외(3명), 「국제법 주요판례집」, 연세대학출판부, 2006.
- 고재모, 「신 어업협정이 수산물교역에 미치는 영향과 대응방안」, 해양수산부, 2001.
- 박구병, 「한국명태어업사」, 부산수산대학교 논문집, Vol.20, 1976.
- 박춘호·유병화, 「해양법」, 민음사, 1986.
- 박현진, 「국제해양생물자원보호제도」, 국제해양법학회, 세창출판사, 2012.
- 해양수산부, 「한중어업협정에 관한 연구」, 2002.
- , 「동북아수역에서의 신국제어업체제 구축방안」, 한중어업협정 합의의 사록, 2003.
- , KSGP 연구개발사업연구보고서, 「국제 어업분쟁해결제도에 관한 연구」, 2002.
- 손찬현 외, 「WTO 체제의 정착과 신통상 의제」, 대외경제정책연구원, 1996.
- 외교통상부, 「한·중 어업협정해설」, 1999.
- , 「OECD 개황」, 외교통상부, 2001.
- 원양어업협회, 원양어업지, 870호, 2000.
- 李丙朝·李仲範 「國際法新講」, 第7改訂版, 一潮閣, 1996.
- 정장선, 국회의원, “유엔해양법과 동북아의 신해양질서”, 제215회 정기국회 국정감사 정책자료집(3), 2000.
- 주문배, 「신국제어업질서 구축에 따른 국제어업 협력방안」, 해양수산부, 2000.

- , 「WTO 뉴라운드 협상대비 공산품분야 대응전략-수산업 관세부문을 중심으로」, 한국해양수산개발원, 2000.
- 최종화, 「현대한일어업관계사」, 세종출판사, 2000.
- , 「현대 국제해양법」, 세종출판사, 2000.
- , 「한중·한일 어업협정 시행결과의 평가와 향후전망」, 국회의원 유기준 정책토론회, 토론집, 2008. 12.
- 한국농림수산식품부, 「원양어업 50년 발전사」, 농림수산식품부 원양어업과, 2008.
- 한국해양수산개발원, 「지역수산기구의 자원보존조치 비교분석」, 해양수산부, 2005.

## 2. 논문

- 권현호·최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법의 한계”, 해양수산개발원, 2005.
- 김민중, “북양트롤선 DIKO호 사건과 미국의 재판절차 고찰”, 해양정책연구, 제18권 1호, 2003.
- 김수암, “베링해 명태자원의 현황과 연구방향 : (1) 어업의 변천 및 중요성” *Ocean Resaearch*, Vol.12, No.2, 1990.
- , “베링해 명태자원의 현황과 연구방향 : (Ⅲ) 생물학적 특징(성어)” *Ocean Resaearch*, Vol.14, No.2, 1992.
- , “북태평양 해양 과학조사 기구(가칭: North Pacific Marine Science Organization : PICES)의 설립에 대한 최근의 동향에 대해서”, 「해양정책연구」, 1996년.
- 김수암 외 4인, “북태평양 기후변화와 연어 생산력 변동”, 「The Sea」, Vol. 12, No.2, 2007.
- 김연태, “환경법에 있어서 사전배려원칙의 실현”, 법학논집, 제34집, 고려대학교, 1998.
- 김영구, “한일·한중 어업협정의 비교와 우리의 당면과제”, 국회해양포럼 정책심포지움, 국회해양포럼, 한국해양환경안전협회, 2001.

- 김찬규·노명준·이창위, “한·일 어업협정 및 한·중 어업협정 체결 이후 동북아의 어업질서 운영방안”, 「국제법학회논총」, 제44권 제1호 통권 제85호, 1996.
- 김현수, “지역수산물관리기구의 분쟁해결제도”, 한국해사법학회, 해사법연구, Vol.23, No.2, 2011.
- 박기갑, “공해상 어로의 자유는 존재하는가?”, 부산대학교법과대학, 법학연구소 법학연구, 제48권 제1호, 통권 제57호(상) 2007.
- 박병도, “지속가능한 개발개념의 통합적 구조에 관한 연구”, 「국제법학회논총」, 제43권 제2호, 1998.
- 박용현, “동북아시아의 해양경계획정문제”, 한국동북아학회, 동북아논총, 제2집, 1996.
- , “한·중 어업협정상의 새로운 어업수역 체제에 관한 연구”, 한국법학회, 법학논총 제22집, 2006.
- , “새로운 한·일 어업협정의 법적 문제점”, 조선대학교법학연구소, 법학논총, 1999.
- 박종성, “역제의 원칙과 북양연어어업” 「국제법학회논총」, Vol.16, No.1, 1971.
- 박찬호, “신 한·일 어업협정과 독도 영유권에 관한 소고”, “국제법동향과 실무”, 통권 제12호, 2005.
- 백봉흠, “배타적경제수역의 역사적배경”, 아세아 태평양공법학회, 아태공법연구, Vol.1, No.10, 2002.
- 백진현, “탈냉전·민주화시대의외교협상의 분석과 평가(한일어업협정평가를 중심으로)”, 단국대학교분쟁해결연구소, 분쟁해결연구, Vol.2, No.2, 2004.
- 손재학, 「공해상 생물자원의 보존 관리와 IUU어업 대응책에 관한 연구」, 부경대학교 대학원, 경영학박사 학위논문, 2011.
- 신영태, “불법·비보고·비규제 어업 근절을 위한 국제행동계획”, 국가기록원나라기록, 2008.
- 신용민, “제주남부 중간수역 주변 해역의 한·중·일 공동수산자원관리 방안 연구”, 해양수산개발원, 해양수산, 통권 278호, 2007.
- , “명태어업과 중부베링해명태자원보존관리협약에 대한 고찰”, 해양비

- 지니스 제15호, 2010.
- 양기웅, “외압과 국내정치의 한·일관계(신어업협상과 한국정치)”, 현대일본학회, 일본연구논총, Vol.22, 2005.
- 원영철, “배타적 경제수역의 경계획정”, 한국법학회, 법학연구, Vol.45, 2012.
- 오희국, “북태평양 오징어 유자망어업 현황과 대처방안”, 한국수산학회, 산학수산, Vol.2, No.1, 1992.
- 이상고, “TAC의 경제적 비효율성 및 자원관리적 문제점과 TAC설정의 단계적 시행방향”, 수산계, 1996년 4~5월호.
- 이상돈, “해저석유개발과정에서 발생하는 해양오염의 법적 문제점”, 환경법연구, 제5권, 한국환경법학회, 1983.
- 이상면, “신 한·일어업협정과 독도의 효과적인 영토주권 강화방안”, PAMP 1000025787, 간담회자료집, 2008.
- 李錫龍, “공해상 어로의 자유와 국제환경 보호”, 「국제법학회논총」, 1999.
- 이중범·전경일, “국제환경법의 입법에 있어서의 과학적 불확실성에 관한 연구”, 「국제법학회논총」, 제39권 제2호, 1994.
- 이창위, “동북아시아의 새로운 어업질서에 대한 연구” 서울법학, Vol.-, No.3, 1999.
- 이흥동·이광남, “북태평양 명태자원관리와 국내 명태수급에 관한 분석”, 「Ocean Resaearch」, Vol.18, 1996.
- 장선덕, “북태평양어장 해양환경”, 어업기술연구, 제7권, 1971.
- 정장선, “유엔해양법과 동북아의 신해양 질서”, 국회농림수산위원회, 제215회 정기국회국감 자료집, 2000.
- 정경미, “1970년대 후반 남동부 베링해에 출현한 명태(*Theragra chalcogramma*) 난·자치어의 생태학적 특징”, 수산연구, 제39권 제1호, 2003.
- , “1970년대 후반 남동부 베링해에 출현한 명태(*Theragra chalcogramma*) 난·자치어의 생태학적 특징”, 수산연구, 제39권 제1호, 2003.
- 정일영, “일본 국내법원의 한국어선 대동호 및 만구호 사건 판결문”, 대한국제법학회, 국제법학논총 Vol.45, No.3, 2001.
- 정해용, “한·중 어업협정상의 과도수역의 소멸과 서해 어업질서의 변화”, 「국제법동향과 실무」, 통권 제12호, 2005.

- , “유엔해양법협약과 동북아해양법질서”, 유엔해양법발효 20주년 기념  
 심포지엄, 국제해양법학회, 한국해양과학기술원, 2014.
- 조동호, “불법조업 중국어선동향을 통해 바라본 단손제도에 대한 고찰, 어업  
 관리단(특별사법경찰)을 중심으로”, 한국해양경찰학회보, 제2권 제1  
 호, 2012.
- 최낙정, “배타적경제수역(EEZ)에서의 연안국의 권리와 의무”, 한국해사법학  
 회, 해사법연구, Vol.10, No.1, 1998.
- 최재훈, “북양어업조약에 관한 연구” 부산수산대학 법학연구소, 법학연구,  
 Vol.11, No.1, 1969.
- 최정운·최종화, “동북아지역의 국제협력체제의 구축과 운영방안”, 한국수산경  
 영학회, 수산경영론집, Vol.30, No.2, 1999.
- 최종화, “북태평양소하성어종의 국제관리제도”, 한국해사법학회, 해사법연구,  
 제5권. 1993.
- , “베링 공해어장의 국제관리제도에 관한 법적 고찰”, 「수산해양교육  
 연구」, 제4권 제2호, 1992.
- , “새 어업협정체제와 책임어업의 이행”, 「수산경제연구」, 제5권 제1  
 호, 1998.
- , “해양법의 발전과 공해조업권의 변질”, 한국해사법학회, 해사법연구,  
 제10권 1부, 1998.
- , 「국제법상 공해생물자원의 보존, 관리제도에 관한 연구」, 한국해양  
 대학교, 법학박사 학위논문, 1995.
- 최종화·김영규, “중서부태평양 고도회유성어족자원 보존관리협약에 관한 연  
 구”, 한국해사법학회, 해사법연구, 제16권 1호, 2004.
- 최종화·박재영, “동북아 신 국제어업질서 하에서의 어업분쟁 발생 가능성과  
 그 해결 방식”, 한국해사법학회, 해사법연구, 제13권 제2호, 2001.
- 최종화·손재학, “공해조업선에 대한 비선적국의 집행권 행사제도”, 해사법연  
 구, 제22권 1호, 2010.
- , “국제수산기구 자원보존관리조치의 국내법적 수용체계”, 한국해사법  
 학회, 해사법연구, 제18권 2호, 2006.
- 홍성걸, “한·중 수산협력에 관한 연구“, 한국수산개발연구원, 2001.

### 3. 자 료

農林水産食品部 遠洋政策課 第19次 한·러 漁業委員會 年例會議 報道資料, 2009.

大韓民國 政府와 美合衆國 政府間의 漁業協力에 關한 協定(Agreement Between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America Concerning Fisheries of the United States).

大韓民國政府와 소비에트社會主義共和國聯邦 政府間의 漁業協力에 關한 協定(Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Union of Soviet Socialist Republic on Cooperation in Fisheries).

大韓民國 政府와 러시아聯邦 政府 間의 海洋生物資源의 不法, 比報告 및 比規制 漁業 防止 協力에 關한 協定(Agreement between the Government of the Republic of Korea and the Government of the Russian Federation of Cooperation in Preventing Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Living Marine Resources).

大韓民國과 러시아聯邦 政府間 IUU漁業 防止協定 履行에 關한 統合告示(制定 2010.農林水産食品部 告示 第2010-00號, 制定 2010. 國土海洋部 告示 第2010-458號).

불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and unregulated Fishing).

선박에 의한 오염방지협약 (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973).

선박의 긴급피난에 관한 규칙(시행 2011. 9. 30), 해양경찰청 훈령 제882호, 2011. 9. 30, 일부개정.

상어의 보존관리를 위한 국제행동계획(The International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks).

유엔생물다양성협약 당사국총회(UN Convention on Biological Diversity

- (CBD), Conference of Parties(COP)).
- 연승어업에 의한 바닷새의 우발적 포획에 관한 국제행동계획(The International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries).
- 어획능력 관리를 위한 국제행동계획(The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity).
- 일본 배타적경제수역 및 대륙붕에 관한 법률(1996.6.14), 배타적경제수역에서의 어업 등에 관한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(1996. 6. 14).
- 중국 배타적경제수역 및 대륙붕법(1998.6.28), 동해와 황해의 새로운 하절기 휴어제 실시에 관한 통지(1998.4.2), 중화인민공화국 관할해역에서 외국인, 외국선박 어업활동의 관리에 관한 잠정규정(1999. 6. 24).
- 한국의 배타적경제수역법(1996.8.8), 배타적경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(1996.8.8).
- 한국수산과학원 홈페이지, 해양생물종정보시스템(2014. 9. 28).
- 한국해양수산개발원, 「FAO 수산위원회 관련회의 결과보고서」, 한국해양수산개발원, 2001.
- 한국해양연구원, 「해양과학기술분야 국제기구 대응전략 수립을 위한 Working Group 운영」, 2003.
- 한국해양연구원, "해양과학기술분야 국제기구 대응전략 수립을 위한 Working Group 운영", 2003.
- 한·미 어업협정(제1차) Agreement Between The Government of the Republic of Korea And The Government of The United States of America Concerning Cooperation in Fisheries(조약 448호).
- 해양생태계의보전및관리에관한법률, 법률 제12661호.
- 해양수산부 국립수산진흥원, 「과학읍서버 운영에 관한 일반현황 및 금후계획」, 해양수산부, 1997.
- , 「원양어업 자원조사 과학읍서버 지침서」, 해양수산부, 1997.
- 해양수산부, “바닷새 및 상어 국제행동계획(IPOA) 세부실천방안 연구”, 2006.
- , 「한·일 어업협정 설명자료」, 1998.
- , 「읍서버제도 운용 기본계획 수립」, 해양수산부, 1999.

- , 「인공위성을 통한 원양어선의 선박감시제도(VMS) 도입방안 검토」, 해양수산부, 1998.
- , 「제6차 중부베링해명태보존관리회의(CBSPC) 참석보고서」, 2001.
- , 「최신 정책자료집 IUU어업방지 국제행동계획, 2001 및 어업자원관리에 대한 새로운 국제질서 동향」, 2001.
- 해양오염에 관한 정부 간 작업그룹에 의해 채택된 원칙; A/CONF.48./TWGMP, 11/5(1071), para. 11, Reprinted in A/AC.138/SC,III/I.,26, para. III, in SBC Report 1972.
- 1969년 조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties).
- 1973년 멸종위기에 처한 어종의 국제거래에 관한 협약(The 1973 Convention on International Trade in Endangered Species: CITES).
- 1973년 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약에 관한 1978년 의정서(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973).
- 1974년에 UN총회에서 채택된「국가의 경제적인 권리와 의무에 관한 헌장(Charter of Economic Rights and Duties of States)」.
- 1982 大韓民國 政府와 美合衆國 政府間の 美國沿岸에서의 漁業에 關한 協定(Agreement Between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America Concerning Fisheries off the coasts of the United States).
- 1991년 大韓民國 政府와 美合衆國 政府間の 美國沿岸에서의 漁業에 關한 協定을 改正 및 延長하기 爲한 覺書交換 (Agreement Between the Government of the Republic of Korea and the Government of the United States of America Concerning Fisheries off the coasts of the United States).
- 1996년 「섭외해양과학연구관리규정(Regulations of the People's Republic of China on the Management of foreign-related Marine Scientific Research)」.

## II. 외국 문헌

### < 일본 문헌 >

- 菅野進, 「サケマス漁業」, 水産講座漁業編, 第8巻別刷.  
高李正夫, 「新海洋法概説」, 成山堂, 1985.  
大日本水産會(社團法人), 「大日本水産會100年史」, 1982.  
小田滋, 「註解國聯海洋法條約 上卷」, 有斐閣, 1985.  
水上千之, 楊萬雨譯, 「日本の 排他的經濟水域」, 有信堂, 1999.  
小寺彰외 2인, 「講義國際法」, 제2판, 有斐閣, 2010.  
小田 滋, 「日蘇漁業條約の成立」, Jurist(108) 1956.  
-----, 「海洋法の原流を探る-海洋の國際法構造(増補)」, 有信社, 1989.  
水上千之, 「日本と 海洋法」, 有信堂, 1995.  
市川健夫, 「日本のサケ」, NHKブックス 昭和 52年 8月 発行.  
信夫淳平, 「海上國際法論」, 1957.  
神長英輔, “戰爭と漁業:北洋漁業の歴史を問い直す”, 「スラブ・ユーラシア學の構築」, 研究報告書(17), 北海島 大學 スラブ研究センター 2006.  
日本海洋漁業協議會, 内外水産研究所, 「日美加漁業條約の解説」, 1952.  
日外務省篇 「日本外交文書」, 明治37年~38年 別冊 日露戰爭 第5卷, 文書 294.  
横山進編者, 「日魯漁業經營史 (現マルハニチロホールディングス) 第2巻」,  
平成 7年 11月.; 2004年 日魯漁業關係資料, 水産庁 2004年 9月 発行.

### < 미국 기타 >

## 1. Books

- Bryslie, Siomara, Cifuentes, Velasco, 「*The Guatemalan Fishery and Aquaculture General Law v International Laws related of Fishery and Aquaculture*」, Division for Ocean Affairs and The Law of The Sea Office of Legal Affairs United Nations New York 2009.
- Daniel P. O'Connell, 「*The International Law of the Sea*」, Vol.1, Clarendon Press, 1982.
- Douglas M. Eggers, 「*Review of Information and Stock Structure of Bering Sea Pollock*」, (Juneau: Alaska Department of Fish and Game, Division of Commercial Fisheries, 1991).
- E. D. Brown, 「*The International Law of the Sea*」, (Vermont: Dartmouth Publishing Co., 1994).
- Ellen Hey, 「*The Regime for the Exploitation of Transboundary Marine Fisheries Resources*」, (London: Martinus Nijhoff Publishers, 1989).
- Geoffrey Marston, "Hovering Acts", 「*Encyclopedia of Public International Law*, Vol.II」, (Elsevier Science Publishers, 1999).
- George L. Hunt, Jr., "Bering Sea" in McKinnell, S.M. and Dagg, M.J. 「*Marine Ecosystems of the North Pacific Ocean(2003-2008)*」, (PICES Special Publication 4, 2010).
- John Norton Moore, Project Director Myron H. Nordquist, Series Editor -in-Chief Satya N. Nandan and Shabtai Rosenne, General Editors, 「*1982 UN Convention on the Law of the Sea*」, A Comentary, Center for Law and Policy, University of Virginia School of Law (Martinus Nijhoff Publish dordrecht/boston/london, A Comentary, Vol.II, 1993).
- Kristina M. Gjerde, "High Seas Fisheries Management under the Convention on the Law of the Sea", 「*The Law of the Sea*」, (Oxford University Press, 2006).
- Rachel Carson, 「*Silent Spring*」, (New York Oxford Univ. Press, 1972).
- R. R. Churchill & A. V. Lowe, 「*The Law of the Sea*」, (Manchester

Press, 1999).

Sinjae Yoo, 「*Marine Living Resources Yellow and East China Seas*」, (PICES Special Publication 4, 2010).

Steven Hare, "Pacific Halibut" in 「*Marine Ecosystems of the North Pacific Ocean(2003-2008)*」, (PICES Special Publication 4, 2010).

V.Kaczynski, "Management Problems of Shared Chilean Jack Mackarel: 「*The Coastal State Perspective*」, (Univ. of Washington Institute for Marine Studies, 1984).

Vladimir I. Radchenko, "Sea of Okhotsk" in McKinnell, S.M. and Dagg, M.J., 「*Marine Ecosystems of the North Pacific Ocean(2003-2008)*」, (PICES Special Publication 4, 2010).

## 2. Articles

Andre Tahindro. "Conservation and Management of Transboundary Fish Stocks: Comments in Light of the Adoption of the 1995 Agreement for Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks", *Ocean Development and Internatinal Law*, Vol.28, 1997.

A.L. Hollick, "The Origins of 200-Mile Offshore Zones," A.J.I.L, Vol.71, (1977), The Panama Declaration claimed a 300-mile "security zone." See *Foreign Relations of the United States*, Diplomatic Papers 1939, Volume 5, at 36 (Dept. of State Pub. 6493), 1957.

B. A. COOK, "Discount Effects and Canada's PACIFIC Halibut Fishery", *Marine Resource Economics*. Vol.5, 1988.

Bob Applebaum and Amos Donohue, "The Role of Regional Fisheries Management Organizations in Ellen Hey(ed)", *Developments in International Fisheries Law*, Kluwer LAW International, 1999.

Bruce M. Leaman and Gregg H. Wlliams, "Collaborative Pacific Halibut, *Hippoglossus stenolepis*, Bycatch Control by Canada and the

- United States", *Marine Fisheries Review*, Vol.66, No.2, 2004.
- Byers, David (8 February 2008). The Times (London) : Stuart Biggs (30 May 2007). "Kyokuyo Joins Maruha to End Whale Meat Sales in Japan". Bloomberg.
- Canfield, J. L. "Recent Developments in Bering Sea Fisheries Conservation and Management," *Ocean development and international law*, Vol.24, No.3, 1993.
- Cedar M. Chittenden, Richard J. Beamish, and R. Scott McKinley, "A critical review of Pacific salmon marine research relating to climate", *Journal of Marine Science*, Vol.66, 2009.
- Douglas M. Eggers, *Review of Information and Stock Structure of Bering Sea Pollock* (Juneau: Alaska Department of Fish and Game, Division of Commercial Fisheries, 1991).
- Edward L Miles and William T. Burke, "Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from New Fisheries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks," *Ocean Development and International Law* 20 (1989).
- Eiriksson, Gudmundur, "The Legal and Political Position of NAMMCO", in Report of the Inaugural Meeting of the Council of NAMMCO, App. III, 10 September 1992.
- Elizabeth M. Hudzik, "353 A Treaty on Thin Ice: Debunking The Arguments Against U.S. Ratification of The U.N. Convention on The Law of The Sea in a Time of Global Climate Crisis", *Washington University Global Studies Law Review*, 2010.
- Evelyne Meltzer, "Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: The Nonsustainable Nature of High Seas Fisheries", *Ocean development and International Law*, Vol.25, 1994.
- F. Heward Bell, "Agreements, Conventions and Treaties Between Canada and the United States of America with Respect to the Pacific Halibut Fishery," Seattle Washington 1969.
- Francisco J. Montero Llácer, "Open registers: past, present and future",

*Marine Policy*, Vol.27, 2003.

- Frank X. Njenga, "Historical Background of the Evolution of the Exclusive Economic Zone and the Contribution of Africa", Giulio Pontecorvo (eds.), *The New Order of the Oceans, The Advent of a Managed Environment*, 1986.
- Gwladys. Lambert, Simon Jennings, Jan Geert Hiddink, Niels T. Hintzen, Hilmar Hinz, Michel J. Kaiser, and Lee G. Murray, "Implications of using alternative methods of vessel monitoring system(VMS) data analysis to describe fishing activities and impacts", *ICES Journal of Marine Science*, Vol.69, No.4, 2012.
- Hans Gerritsen and Colm Lordan, "Integrating vessel monitoring systems (VMS) data with daily catch data from logbooks to explore the spatial distribution of catch and effort at high resolution", *ICES Journal of Marine Science*, Vol.68, No.1, 2011.
- H,G, Brayford and G.E. Lyon, "Offshore Constitutional Settlement 1995," Fisheries Department of Western Australia May 1995.
- Jackson Hole, Wyoming, September 23 , 1989 , 28 *International Law Materials*, Vol.28, 1989.
- James R. Irvine and Masa-aki Fukuwaka, "Pacific salmon abundance trends and climate change", *Journal of Marine Science*, Vol.68, No.6, 2011.
- John A. Duff, *The United States and the Law of the Sea Convention: Sliding Back from Accession and Ratification*, 11 *Ocean & Coastal L.J.* 1, 6. 2005/2006.
- Jon M. Van Dyke, "The 1982 UN Convention on the Law of the Sea", *Ocean and Coastal Law and Polish*, Donald C. Baur, 2007~8.
- John Mansell, "Port state control in the Asia-Pacific region: Issues and challenges", *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol.1, No.3, 2009.
- John Thistle, "As Free of Fish as A Billiard Ball is of Hair Dealing with Depletion in the Pacific Halibut Fishery, 1899-1924", *BC*

*STUDIES*, No.142/143, Summer/Autumn 2004.

- Jorge A. Vargas, "The Legal Nature of the Patrimonial Sea: A First Step towards the Definition of the Exclusive Economic Zone", *German Yearbook of International Law*, Vol.22, 1979.
- Kevin W. Riddle, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?" *Ocean Development & International Law*, Vol.37, 2006.
- M. Roberts, G., Sack, K., Owen, S., Kavanagh, A. Unfinished business: "a review of the implementation of the provisions of UNGA Resolutions 61/105 and 64/72 related to the management of bottom fisheries in areas beyond national jurisdiction", Deep Sea Conservation Coalition, September 2011.
- Meltzer, E. "Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks: The Nonsustainable Nature of High Seas Fisheries", *Ocean development and international law*, Vol.25, No.3 1994.
- Miles and Burke, "Pressures on the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982 Arising from New Fisheries Conflicts: The Problem of Straddling Stocks", *Ocean Development and International Law*. Vol.20, 1989.
- Moser, J.F. "Alaska Salmon Investigation in 1900 and 1901", U.S. Fish Commission, Bulletin Vol.21, 1902.
- Moritaka Hayashi, "Fisheries in the North Pacific: Japan at the Turning Point", *Ocean Development and International Law*, Vol.22, 1991.
- \_\_\_\_\_, "Fisheries in the North Pacific: Japan at the Turning Point", *ODIL*, Vol.22, 1991.
- Murray Johns, "Enhancing responsible fishing practices in South East Asia to combat Illegal, Unreported and Unregulated(IUU) fishing", *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol.5, No.3, 2013.
- Omar I. Abdul-Aziz, Nathan J. Mantua, and Katherine W. Myers, "Potential climate change impacts on thermal habitats of Pacific salmon

- (*Oncorhynchus* spp.) in the North Pacific Ocean and adjacent seas”, *Canadian Journal of Fish and Aquat. Science*, Vol.68, 2011.
- Polard, "The Exclusive Economic Zone-The Exclusive Consensus", *San Diego Law Review*, Vol.12, 1975.
- Richard J. Beamish, "Impacts of Climate and Climate Change on the Key Species”, *PICES Scientific Report*(PICES Working Group on Climate Change, Shifts in Fish Production, and Fisheries Management), No.35, 2008.
- R. Ian Perry, Patricia Livingston and Alexander S. Bychkov, "PICES Science: The first ten years and a look to the future”, *PICES Scientific Report*, No.22, 2002.
- Rich,W.H. and Ball, E.H. "Statistical Review of the Alaska Salmon Fisheries Part I", *Bulletin*, Vol.44, 1929.
- Robert L., Freidheim. "The Political, Economic and Legal Ocean", in Robert L., Freidheim(ed.), *Managing Ocean Resource*; Westview Press, 1979.
- Robert R. Wilson, "Canada-United States Treaty Relations and International Law," in *Canada-United States Treaty Relations* ed. by David R. Deener (Durham, N.C.: Duke University Press, 1963).
- Robert Daley, "New agreement establishing global port state measures to combat IUU fishing”, *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol.2, No.1, 2010.
- Roman Gryberg, "WTO fisheries subsidies negotiations: implications for fisheries access arrangement and sustainable management", *Marine Policy*, Vol.27, 2003.
- Rosemary Rayfuse, "Enforcement of High Seas Fisheries Agreements: Observation and Inspection under the Convention on Conservation of Antarctic Marine Living Resources”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.13, No.4, 1998.
- R. R. Churchill, "Fisheries Issues in Maritime Boundary Delimitation”,

- Marine Policy, Vol.17, No.1, January 1993.
- Shapiro, "The Limits of Russian Territorial Waters in the Baltic" 7 *British Year Book International Law*. 439, 445, 1950.
- Scheiber, Origins of the Abstention Doctrine in Ocean Law Japanese-US Relations and the Pacific Fisheries, 1937-58, 16 *Ecology LQ* 23, 29-36, 1989.
- Shigeru Oda, "Fisheries under UN Convention on the Law of the Sea", *American Journal of International Law*, Vol.77, 1983.
- \_\_\_\_\_, "*International Control of Sea Resources*", 1989.
- S. P. Balasubramanian, "Fishery Provisions of the ICNT: Part 1", *Marine Policy*, Vol.5, No.4, 1981.
- Stuart Sugarman, "The Failure to Achieve a High Seas Driftnet Ban", *Int'l Legal Persp.* 1992.
- Tadao Kuribayashi, "The New Ocean Regime and Japan," *Ocean Development and International Law*, Vol.11, 1982.
- Trainer, V.L. and Yoshida, T.(Eds.), "2014. Proceedings of the Workshop on Economic Impacts of Harmful Algal Blooms on Fisheries and Aquaculture", *PICES Sci. Rep.*, No.47.
- Vlad M. Kaczynski, "200 Mile EEZ and Soviet Fisheries in the North Pacific Ocean" An Economic Assessment," in Craven, Schneider, and Stimson, *The International Implications of Extended Maritime Jurisdiction in the Pacific*.
- V. Kaczynski, *Management Problems of Shared Chilean Jack Mackarel: The Coastal State Perspective* (Univ. of Washington Institute for Marine Studies, 1984.
- Waugh, John. *Australian Fisheries*. Special Project Series 1: The Offshore Areas, Intergovernmental Relations in Victoria Program, Australia, 1988.
- W. W. Bishop, Jr., International Law Commission Draft Articles on Fisheries, *American Journal of International Law*, Vol.50, 1956.
- William T. Burke, "US Fishery Management and the New Law of the

Sea", *American Journal of International Law*, Vol.76, 1982.

- \_\_\_\_\_, "The New International Law of Fisheries", Clarendon Press, Oxford, 1994,
- Wolfe "U.S. Responsibilities in International Fisheries Matters", 56, provides background information on the early development of the U.S.-Soviet discussions regarding pollock stocks in the Donut Hole as an out growth of cooperation on dealing with the problem of high seas salmon poaching. From the Russian side, the need to maintain vital access to distant fishing grounds created strong incentives to enter into cooperative relationships.
- Yasuko Tsuru, "Rethinking the principle of abstention; the North Pacific and beyond", *marine policy* 28, 2004.
- Yvonne L. DeReynjer, "Evolving Principles of International Fisheries Law and the North Pacific Anadromous Fish Commission", 3.

< Materials >

- A/AC. 138/SC.II/L. 12, Summary, para, (vi), reproduced in SBC Report 1972' at 188, 189 (Japan).
- A/AC. 138/SC.II/L.28, article 85 , reproduced in III SBC Report 1973, at 35, 63 (Malta).
- A/AC. 138/SC.II/L.6, provision 2, reproduced in SBC Report 1972, at 158 (USSR).
- A/AC.138/SC.II/L.20,PartI, reproduced in III SBC Report 1973, at 11 (USA).
- A/AC.138/SC.II/L.11, principle XI, reproduced in SBC Report 1972' at 183, 186 (Australia and New Zealand).
- A/CONF.62/33(1974).declaration E, III Off. Rec. 63, 64(OAU).
- A/CONF.62/C.2/L.37 (1974), III Off. Rec. 214 (Denmark).
- A/CONF.62/C.2/L.40 and Add.I (1974) , article 13, III Off. Rec. 217, 218

(Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Ireland, Italy, Luxembourg and Netherlands).

A/CONF.62/C.2/L.41(1974),III OFF. Rec. 220(Ireland).

A/CONF.62/C.2/L.81(1974),III OFF. Rec. 240(Canada).

A/CONF.62/WP.8/Part II (ISNT, 1975) , article 54 , IV Off. Rec. 152, 161 (Chairman, Second Committee).

A/CONF.48/14/Rev. 1, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Recommendation 33, at 12 (UN Sales No. E.73.II.A.14 (1973)). This Conference led to the formation of the United Nations Environment Programme (UNEP); see G/A resolution 2997 (XXVII) of 15 December 1972.

Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of the Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks.

Agreement Concerning Co-operation in the Field of Fisheries, 12 May 1985, Japan-USSR, 1985 Joyakushu (Japan) No. 105. The language quoted in the above text is taken from an English translation of the treaty at 29 *Jap. Ann. Int. L.* 283, 1986.

Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics Concerning the Bering Straits Regional Commission.

Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, UN/FAO Conference, 36th session C 2009/LIM/11-Rev 1.

Application for the Prompt Release of a Vessel and its Crew in ITLOS, *The 88th Hoshinmaru* (Japan v. Russian Federation, 6 July, 2007), Annex 4.

Case concerning rights of nationals of the United States of America in Morocco. Judgment of August 27th. 1952 *I.C.J. Reports* 1952.

Convention on International Trade in Endangered Species(CITES) of Wild

- Fauna and Flora, Mar. 6, 1973, 27 U.S.T. 1087, 993 U.N.T.S. 243.
- FAO doc. COFI/87/9 (1987, mimeo.)' reproduced in 3 NILOS YB(1987), at 170; II AROA 1985-1987, at 787. See further FAO doc. COFI/89/3 (1989, mimeo.), reproduced in 5 NILOS YB, 1989.
- FAO, 「FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries」, 23 June 2001.
- FAO, 「Technical Consultation on Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing」, 2000.
- International Convention for the High Seas Fisheries of the North Pacific ocean, amended 25 Apr. 1978, United State-Canada-Japan, 30 UST 1094.
- Joint Press Release, Seventh Conference on the Conservation and Management of the Living Marine Resources of the Central Bering Sea, June 29-July 1.
- NPAFC, "Pacific Salmon and Steelhead High-seas Tag Recovery Program", in [www.npafc.org](http://www.npafc.org).
- NPAFC, "The Bering-Aleutian Salmon International Survey-II (BASIS-II) 2009-2013", in [www.npafc.org](http://www.npafc.org).
- NPFC, "Fisheries", in [www.npfa.org](http://www.npfa.org).
- NPFC, "Interim measures", in [www.npfa.org](http://www.npfa.org).
- PICES, "History of PICES", in [http;picse.org](http://picse.org).
- Policy of the United States With Respect to Coastal fisheries in Certain Areas of the High Sea, Proclamation No.2668. Sept. 28. 1945.
- Presidential Decree No. 781, concerning Submerged Continental or Insular Shelf, 1 August 1947, reproduced in *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas* (ST/LEG/ SER.B/1), at 16(UN Sales No. 1951.V.2), 1951.
- Principal Australian fisheries legislation prior to 1988 ① Commonwealth Fisheries Act 1952, ② New South Wales Fisheries Management Act 1935. ③ Northern Territory 1979. ④ Queensland Fisheries

Act 1976. ⑤ South Australia Fisheries Management Act 1982. ⑥ Tasmania Living Marine Resources Management Act 1959. ⑦ Victoria Fisheries Act 1968. ⑧ Western Australia Fish Resources Management Act 1905.

Proclamation No. 2668 , Concerning the Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas. Reproduced in 3 C.F.R. 1943-1948 Comp., at 68; 59 Stat., Part Two, at 885 (1945); 40 Am. J. Int'l L. Supp. 46 (1946); and *Laws and Regulations on the Regime of the High Seas* (ST/LEG/SER.B/1), at 112 (UN Sales No. 1951.V.2) 1951.

Record of the First Inter-governmental Meeting on Establishment of New Mechanism for Management of High Seas Bottom Trawling in the North Western Pacific Ocean, Tokyo, Japan, 22–24 August 2006. 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

Regional Fishery Bodies Summary Descriptions -North Pacific Fisheries Commission (NPFC)- in <http://fao.org>.

Report on Identification of Vulnerable Marine Ecosystems in the Emperor Seamount and Northern Hawaiian Ridge in the Northwest Pacific Ocean and Assessment of Impacts Caused by Bottom Fishing Activities on such Vulnerable Marine Ecosystems or Marine Species as well as Conservation and Management Measures to Prevent Significant Adverse Impacts(Bottom Trawl) Fisheries Agency of Japan, December, 2008.

Report of the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), A/CONF.151/26/Rev.I (Vol. I) (1992), Agenda 2 1 , Chapter 17, para. 17.47. (UN Sales No. E.93.I.8, 1993).

Resolution of the Meeting, Conference on the Conservation and Management of the Living Marine Resources of the Central Bering Sea, February 19, 20, and 21, 1991, Washington, DC. This resolution and joint press releases for subsequent conference sessions were obtained with the kind assistance of A. George Herrfurth, Bureau

of Oceans, Environment, and Science, U.S. State Department. See also "Soviet Union Proposes Moratorium on Bering Sea Fishing," *Kyoto News Service, Japan Economic Newswire*, August 2, 1991.

Report on Identification of Vulnerable Marine Ecosystems in the Emperor Seamount and Northern Hawaiian Ridge in the Northwest Pacific Ocean and Assessment of Impacts Caused by Bottom Fishing Activities on such Vulnerable Marine Ecosystems or Marine Species as well as Conservation and Management Measures to Prevent Significant Adverse Impacts(Bottom Trawl) Fisheries Agency of Japan, December, 2008,

Report of the Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the UNCLOS(1982) relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory fish Stocks, A/CONF.210/2006/15.

Resolution on Large-scale pelagic driftnet fishing and its impacts on the living marine resources of the world's oceans and seas, Dec. 22, 1989(UN G.A. Res 44/225, 1989).

Resolution on Moratoria on All Large-Scale Pelagic Driftnet Fishing on the High Sea(UN G.A. Res 46/215, 1991).

SCAPIN 1033 June 1946 : SUBJECT : Area Authorized for Japanese Fishing and Whaling. 3. (b) Japanese vessels or personnel thereof will not approach closer than twelve (12) miles to Takeshima (37°15' North Latitude, 131°53' East Longitude) nor have any contact with said island. 5. The present authorization is not an expression of allied policy relative to ultimate determination of national jurisdiction, international boundaries or fishing rights in the area concerned or in any other area.

THE "HOSHINMARU" Case(Japan v. Russian Federation), Judgement of International Tribunal for the Law of the Sea, List of cases: No.14, 6 August 2007.

The 1984 Protocol extending the Interim Convention on Conservation of North Pacific Fur Seal was not ratified by the United States prior to the end of its period of duration on 13 October 1988, and is filed in the US State Department as an unperfected treaty. The text of 1984 Protocol may be found at S. Treaty Doc. No.99-5, 99th Cong., 1st Sess, 1985.

The North Pacific Fur Seal Convention, 7 July 1911, United States, Great Britain, Russia-Japan, 37 Stat. 1542, TS No. 564. But strangely enough, the modern embodiment of the Fur Seal Convention has been allowed to lapse, largely as a result of the opposition to any land harvest of seals on the part of members of the United States' conservation community. See 13 *Marine Mammals News*, Nos. 4 and 5, at 4, Apr.-May 1987.

The US Senate passed Senate Bill No. 3744 on 5 May 1938, providing for jurisdiction in waters of the Bering Sea off the coast of Alaska to a depth of 100 fathoms. S. 3744, 75th Cong., 3rd Sess.(1938). No action was taken on the bill in the House of Representatives. Further action by the United States was obviated at the time by the Japanese withdrawal of its salmon fleet from Bristol Bay as a concession necessitated by Asiatic developments.

THE "TOMIMARU" Case(Japan v. Russian Federation), Judgement of International Tribunal for the Law of the Sea, List of cases: No.15, 6 August 2007.

UNCED, Agenda 21/Chapter 17/Program Area C(17.45), 1992.

UNGA Resolution 44/225(1989) and 1991 UNGA Resolution 46/215.

United Nations, Report submitted in accordance with paragraph 17 of General Assembly resolution 59/25, to assist the Review Conference to implement its mandate under paragraph 2, article 36 of the United Nations Fish Stock Agreement (*Report of the Secretary-General*, 4. January 2006), A/CONF.210/2006/1.

< Web Site >

<http://contents.archives.go.kr>

<http://ko.history.wikia.com/wiki/%EB%B2%A0%EB%A7%81%ED%95%B4?>

[http://nwpbfo.nomaki.jp/Meeting\\_SWG.html](http://nwpbfo.nomaki.jp/Meeting_SWG.html).

<http://nwpbfo.nomaki.jp/Interim-measures.html>.

<http://search.yahoo.co.jp/search?p=CiNii+articles&aq=->

[1&oq=&ei=UTF-8&fr=top\\_ga1\\_sa&x=wrt](http://search.yahoo.co.jp/search?p=CiNii+articles&aq=-1&oq=&ei=UTF-8&fr=top_ga1_sa&x=wrt)

<http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C04112>.

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fishery/ccas.html>.

[http://www.savethehighseas.org/publicdocs/DSCC\\_review11.pdf](http://www.savethehighseas.org/publicdocs/DSCC_review11.pdf)

[http://www.searoadvmsl.com/front/phtml/sub04\\_03.php](http://www.searoadvmsl.com/front/phtml/sub04_03.php),

[http://www.pices.int/members/study\\_groups/default.aspx](http://www.pices.int/members/study_groups/default.aspx).

[www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?](http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?)

[www.fao.org/fishery/rfb/npafc/en](http://www.fao.org/fishery/rfb/npafc/en).

[www.food.maruha-nichiro.co.jp/salmon/fishery/04.html](http://www.food.maruha-nichiro.co.jp/salmon/fishery/04.html).

[www.npafc.org/news/science\\_species.html#pink](http://www.npafc.org/news/science_species.html#pink).

[www.wcpfc.int/msc-scheme](http://www.wcpfc.int/msc-scheme)