



저작자표시-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

法學碩士學位論文

公海漁業의 自由에 對한
國際社會의 規制



2011년 2월

釜慶大學校 大學院

法學科

金南秀

法學碩士學位論文

公海漁業의 自由에 對한
國際社會의 規制

指導教授 金 彩 炯

이 論文을 法學碩士學位 論文으로 提出함



2011년 2월

釜慶大學校 大學院

法 學 科

金 南 秀

金南秀의 法學碩士學位 論文을 認准함

2010년 12월 일



審査委員

(印)

審査委員

(印)

審査委員

(印)

<목 차>

Abstract	iii
제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구방법 및 범위	3
제2장 새로운 공해어업질서의 등장	5
제1절 공해어업의 개념	5
1. 공해어업의 의의	5
2. 공해어업의 원칙	7
제2절 공해어업질서의 변천	10
1. 어업의 자유	10
2. 연안국의 해양관할권 확대	14
3. 어업자원의 국제적 관리	15
제3절 새로운 공해어업질서	18
1. 새로운 공해어업질서의 등장	18
2. 다양한 국제수산규범의 제정	19
3. 공해어업자유의 제한	21
제3장 공해어업에 관한 국제규범	24
제1절 일반적 국제수산규범	24
1. 1958년 어업 및 공해생물보존에 관한 조약	24
2. 유엔해양법협약 체제	25
3. FAO 수산위원회	26
제2절 지역적 국제수산규범	31
1. 태평양	31

2. 대서양	35
3. 인도양 및 남극	37
제3절 특별 국제수산규범	39
1. 남극물개보존협약	39
2. 국제포경규제협약	40
제4장 공해어업의 규제	41
제1절 선적국의 의무	41
1. 자국 선박의 관리의무	41
2. 보존관리조치의 준수	43
3. 국제협력	48
제2절 어획능력의 제한 및 관리	52
1. 어획능력관리의 제한	52
2. 총허용어획량(TAC)의 설정	57
3. 보존관리조치의 양립성(compatibility)	59
제3절 이행 및 감시	61
1. 과학읍서버	62
2. 승선 및 검색	63
3. 선박모니터링(Vessel Monitoring System; VMS)	67
4. 어획증명제도	68
제4절 불법조업의 제재 및 규제	70
1. 불법조업의 예방 및 방지의무	70
2. 불법조업에 대한 처벌	77
3. 무역제재	79
제5장 결 어	81
참고 문헌	85

Regulations of the International Community on the Freedom of High Seas Fisheries

Nam Su Kim

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

Abstract

This study aims to understand both the substance and the origin of the principle of freedom in the high seas fisheries, acquire the knowledge – such as the history of controversy in the course of alteration; conflicting issues on the jurisdiction expansion; a new order of high seas fishery since United Nations Convention on the Law of the Sea; relevant dispute resolutions; relevant order – and further increase the ability to foresee future changes for the purpose of introducing new directions for utilizations if necessary.

In the history of the law of the sea, the sea was considered available to anyone in the ancient Roman times when maritime traffic wasn't active. Like this, from their perspective on the sea in Roman laws, they had no idea of possession of seas, high seas marine resources was treated as both 'res communis' which belongs to all and 'res nullius'. So the principle of freedom of the high seas seems to be secured.

In the Middle Ages, UK, Scandinavia, and other countries including

Mediterranean waters claimed of possession or closure for some reasons such as proprietary Oriental Trading, proprietary fishery, suppression on pirates, guard services, cost, etc. As for marine monopolies, Spain and Portugal had extended its closure or possession of the high seas. By the 16th century, two emerging maritime powers – United Kingdom and the Netherlands– started to rule out monopolies created by Spain and Portugal and advocated ocean freedom.

In such historical background, Hugo Grotius announced 「Mare Librum」 in 1609 and advocated freedom of 'navigation and trade' and freedom of 'fishing' for various reasons: international waters(high seas) is indispensable in our international traffic; the high seas are too vast to rule it substantially; there are much marine resources like fish stocks and it can't be depletable; environmental self-purification is unlimited.

However, after World War II, with the development of science and technology, large fleets equipped with various high-tech fishing equipment began its existence, resulting in overfishing of marine resources, people began to think that they had inexhaustible resources no longer, and scientists were more concerned that the rapid development of science and technology would destroy the marine ecosystem. Despite such situation, traditional freedom of high seas fishing has been well maintained but, U.S. President Truman declaration in 1945 had triggered the expansion of national jurisdiction, giving birth to United Nations Convention on the Law of the Sea (recognizing a 200-nautical mile exclusive (maritime) economic zone from the baseline of the territorial sea as customary international law), thereby shrinking high seas fishery a lot.

In addition, as economic zone has been settled by United Nations

Convention on the Law of the Sea, jurisdiction of coastal state expanded and new potential conflicting zones sprang up, and here in the conservation and management of resources and preferential right of coastal state were in conflict with the rights of high seas fishery state and jurisdiction issues began to rise. To solve these problems, United Nations Convention on the Law of the Sea holds management regulations of high seas fishery resources, but is still lacking regulations to solve above problems.

To supplement this, 'International Conference on Responsible Fishing' was held with respect to responsible fishery in Cancun, Mexico on May, 1992. Upon request by Cancun declaration adopted at this meeting and Agenda 21 by Earth Summit in Rio (United Nations Conference on Environment and Development), 「Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas 1993」 and 「Code of Conduct for Responsible Fisheries 1995」 were adopted and thereafter UN Fish Stock agreement (Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nation 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.1995) and four other action plans – “The International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries”; “The International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks”; “The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity”; “International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing” – were adopted.

Along with environment solidarity and trade solidarity, various kinds of conservation and management measures for marine living resources

which are common in the agreements above are adopted, and the compliance, implementation, and monitoring system has been enforced, and further high seas fishing regulations are being more strengthened.

Thus, as the notion evolved on the use of fishery resources of the international community and international fishery resources management system -for example, policy management, strategy acquisition, resource management, fishery management, analysis of fishery resources, a review of fishery resources management system - has begun to appear in the management system of fishery resources in our international community since 1970s, that is, they are being conducted in various forms either from universal dimension or regional one.

The only thing we should note in the drastic changes in the international fisheries is to encourage fairness in decision making and prevent abuses of coastal state through a variety of ways and concentrate on mitigating too much overlapped regulatory criteria and procedures in cooperation with other high seas coastal state.

In addition, by strengthening cooperative system between coastal states, technical cooperation projects and training projects - dispatch and invitation of trainees and experts - should be performed to defend national interests and we should find ways to take advantage of many professionals in the operation of the Convention system.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

Hugo Grotius의 “Mare Liberum”에서 공해의 자유는 항해의 자유와 어업의 자유를 포함하고 있다. Selden의 “Mare Clausum”에 의하여 많은 비판을 받았지만 그러나 공해의 자유는 역사의 흐름에 따라 강대국들의 이해관계 속에서 다소의 변화는 있었지만 그래도 잘 지켜져 왔다.

전통적인 국제법상의 해양은 본질적으로 2개의 법적 구성요소인 영해와 공해로 이루어져 있다. 영해의 폭을 규정하는 협약이 없음에도 불구하고 많은 국가들은 자국의 영해를 3해리로 규정하고 있었으나, 어업을 위해서는 영해의 폭을 외측으로 확대해야 한다는 일관된 압력이 적어도 19세기 후반부터 일고 있었다.

1945년 미국대통령 트루먼은 이러한 시대적 상황에 발맞추어 두 개의 「트루먼선언」을 공포하였는데, 하나는 대륙붕에 관한 것이고 또 하나는 어족자원에 관한 것이었다. 당시 대륙붕선언과 함께 발표된 미국해안 인접수역에 존재하는 생물자원에 관한 어업선언에서 미국은, 어업자원 보호 보존의 급박한 필요성에 따라, 상당규모의 어로활동이 이루어져 온 미국인접 공해수역에 보존수역을 설치해야 한다고 간주했다. 트루먼선언과 때를 맞추어 각 주요 연안국들은 일제히 영해확장과 200해리 배타적 경제수역을 주장하기에 이르렀다.

1958년 제1차 유엔해양법회의와 1960년 제2차 유엔해양법회의 그리고 1973년의 제3차 유엔해양법회의를 거쳐 1982년 바다의 헌장이라 불리는 「유엔해양법협약」이 탄생하게 된 것이다. 이 협약은 동년 12월 10일 자메이카의 몬테고베이에서 서명식을 가진 후, 1993년 11월 16일 남미 가이아나가 60번째로 비준을 함으로서 발효요건이 충족되어 12개월이 지난

1994년 11월 16일 발효하게 되었다. 본 협약의 발효로써 12해리 영해와 200해리 경제수역 및 심해저 자원개발과 관리제도를 국제법으로 인정한 것이다. 기존의 공해조업국들의 공해조업선들은 200해리 이원으로 밀려났으며, 전통적인 공해어업의 자유는 심각한 도전을 받게 되었다. 세계 주요 공해어장의 90%를 차지하고 있는 EEZ의 인접공해에서 조업하게 되었으며, 연안국들의 200해리 경제수역을 확정하면서 1국가 또는 2내지 수개국가의 경제수역으로 둘러싸인 고립공해가 생겨나게 되었다. 공해어업의 특성상 대부분의 주 어종은 EEZ를 왕래하거나 EEZ와 공해를 망라하여 全海域을 회유하는 어종이 대부분으로, 이러한 공해 어자원에 대한 연안국의 이익과 원양어업국의 공해어업권이 충돌하여 관할권 문제가 대두되기 시작하였다.

유엔해양법협약에 공해어업자원 관리규정이 있으나 이상의 문제를 해결하기에는 미흡하였다. 이에 국제환경보호를 위한 국제적인 관심 속에 공해어족자원 보존과 관리를 위한 국제회의가 1993년 4월 시작되었고, 동년 11월 FAO총회 제27차 회기에서는 「공해상 어선의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정(일명 FAO준수협정)」이 채택되었다. 1995년 8월 4 「경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월 10일 유엔해양법협약 관련 조항의 이행을 위한 협정(유엔공해어업협정)」을 채택하기에 이르러 2001년 발효되었다. 또한 국제사회는 이에 부응하여 1995년 10월 31일 FAO총회에서 만장일치로 책임 있는 수산업 규범과 이후 4개 행동계획을 채택하였다. 이후 우후죽순 격으로 생겨난 국제지역수산기구들과 그들이 체결한 각종 협약과 규제사항, 관할수역 범위규정 등으로 불과 10여년의 세월 동안 국제 수산 환경은 급격한 변화를 맞이하였다.

본 논문은 이처럼 급변하고 있는 새로운 공해 어업질서의 내용을 파악하여 이에 능동적으로 대처할 수 있는 기초 자료를 마련하는 데에 그 목적이 있다.

제2절 연구방법 및 범위

본 논문의 연구방법은 문헌조사방법으로 공해어업과 관련하여 국내외에서 발간된 저서와 논문들, 행정기관의 관련자료, 국제회의 참가보고서 및 회의자료, 기타 간행물을 참고하여 연구하였으며, 필요한 부분에 대하여는 전문가와 학자들의 조언 및 자문을 구하였다.

특히, 국내문헌은 국회도서관 인터넷 홈페이지를 이용하여 관련 연구보고서, 정책자료, 논문 등을 활용하였다. 국외논문은 인터넷 논문자료 검색수단인 “West Law”를 이용하여 최근 자료를 수집하기 위하여 노력하였다.

연구범위는 공해어업관리체제와 공해어업에 대한 규제에 관한 내용으로 한정하고 논술방법은 1982년 유엔해양법협약의 성립배경은 물론 이후 역사적 흐름과 관할권 확대에 관련한 갈등양상, 그에 따른 새로운 공해어업질서의 변화와 관련분쟁해결 및 질서에 대한 지식을 섭렵하는 것을 1차적으로 수행하고자 한다. 이를 바탕으로 향후 변화에 대하여 예지하는 능력을 키워 필요시 활용하는 방향으로 연구를 전개하였다. 본 연구는 다음과 같이 5개장으로 진행될 것이다.

제1장에서는 서론으로 본 논문의 목적, 연구범위와 방법을 제시하였다. 제2장에서는 공해어업의 개념을 알아보고 새로운 국제어업질서의 변화과정과 특징을 파악하고자 하였다. 제3장은 공해어업의 법적 근거가 되는 1982년 유엔해양법협약 및 1995년 유엔공해어족보존에 관한 이행협정과 FAO의 책임 있는 수산업 규범, FAO 준수협정 및 4대 국제행동계획 등을 분석하여 각 협정의 규제, 국제지역수산기구들의 종류와 그들의 관할지역 및 협정내용들을 분석하였다. 제4장은 공해어업에 대한 제한 및 규제내용으로, 선적국의 관리의무, 어획능력의 제한, 이행 및 감시, 불법조업에 대한 제재 등을 분석하였다. 제5장에서는 전체내용을 정리하면서 결론을 내리는 것으로 하였다.

연구범위에서 국제어업분쟁에 관한 부분은 제외하였으며, 시간적 제약과 필자의 능력을 고려하여 우리나라의 원양산업 관련부분은 추가적인 연구 과제로 미루어 두었다.



제2장 새로운 공해어업질서의 등장

제1절 공해어업의 개념

1. 공해어업의 의의

“공해어업”이란 어느 국가의 관할권이 미치지 않는 공해에서 어업을 영위하는 것을 말한다. 우리나라 수산업법에 의하면 이를 “원양어업”이라고 분류할 수 있으며 국제사회에서 정한 규범을 준수한다는 면에서 ‘국제어업’이라고도 한다. 그러나 원양어업은 북양트롤어업, 꽁치붕수망어업과 같이 공해에서의 조업이 아닌 경우도 있다는 면에서 순수하게 공해에서 조업이 이루어지는 공해어업과는 차이가 있고, 국제어업이 연안국의 배타적 경제수역과 공해에서의 어업자원관리를 동시에 추구하고 있다는 점에서 공해에서의 조업을 의미하는 공해어업과는 또한 구별된다.

공해어업의 대상이 되는 어업자원은 1982년 「유엔해양법협약」이 정하고 있는 경계왕래성어종·고도회유성어종, 해양포유류 및 소하성어종 등으로 각기 독특한 보존관리제도를 마련하고 있다.¹⁾ 여기서 경계왕래성어종은 2개국 이상의 연안국의 배타적 경제수역에 서식하는 어종으로 베링해의 명태, 오츠크해의 명태, 북서대서양 캐나다 근해의 대구 등을 말한다. 이들 어종의 관리를 위해, ① 동일 어종 또는 관련 어종의 어족이 2개국 이상의 연안국 EEZ에 서식하는 경우, 관련 연안국들은 지역조직 등을 통하여 그 어족의 보존 및 개발조치에 합의하도록 노력한다. ② 그 어종이 EEZ는 물론 당해 수역 밖의 인접수역 내에 동시에 서식하는 경우 연안국 및 인접 수역 내에서 그 어족을 어획하는 국가는 직접 또는 적절한 소지역조직이나 지역조직을 통하여 상기 어족의 보존에 필요한 조치에 합의하

1) 「유엔해양법협약」 제5장의 배타적경제수역제도 및 동 협약 부속서 I.

도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다.²⁾

둘째는 고도회유성 어족으로, 참치와 같이 광대한 범위의 수역을 회유하는 어종을 말한다.³⁾ 그 생태적·경제적 특성이 회유범위가 넓은 해안에 걸쳐 있다는 점과 고가어종으로 상업성이 높기 때문에 자원의 보존과 더불어 적절한 이용의 필요성이 큰 대표적인 공해어업 대상어종이다. 이들 어종에 대하여 연안국과 어획국은 EEZ와 그 이원의 공해에서 어종보존과 최적이용목표를 증진시키기 위해 관계국간 직접적인 협의나 또는 적절한 국제조직을 통하여 협력해야 한다고 규정하고 있다.⁴⁾

셋째는 해양포유동물로 광범위한 분포 및 회유특성 때문에 1982년 유엔해양법협약의 부속서 I 상의 고도회유성어족으로 분류되기도 한다. 하지만 일반적으로는 고래와 물개 등과 같이 이들에 대한 어업이 엄격한 규제되지 않는다면 비교적 짧은 기간 내에 멸종된다는 생물학적 특징을 가진 바다포유동물을 지칭하는 것이다. 연안국은 자국의 배타적 경제수역 내에서 해양포유동물의 포획을 금지, 제한 또는 규제할 연안국의 권리를 더 엄격하게 할 수 있도록 허용하고 모든 국가들은 해양포유동물의 보존을 위하여 협력해야 한다고 규정하고 있다.⁵⁾

넷째는 소하성어족으로 생애 모든 기간을 바다에서 보내지만 알을 낳기 위하여 강을 거슬러 올라가는 어종을 말하며, 대표적인 어종은 연어이다. 소하성어종의 기원국은 그 자원에 대하여 일차적 권익과 책임을 지며, 배타적 경제수역에 있어서의 어업규제를 통하여 소하성어종을 보호할 수 있고 타국과의 협력을 통하여 자국의 강에서 기원하는 자원의 어획 가능성을 정할 수 있다.⁶⁾

2) 「유엔해양법협약」 제63조.

3) 유엔해양법협약의 제 I 부속서는 17종의 어종을 규정하며, 10종의 참치류, 3종의 새치류, 꽁치류, 돌고래, 상어류, 고래류가 포함.

4) *Ibid.*, 제64조.

5) *Ibid.*, 제65조.

6) *Ibid.*, 제66조.

2. 공해어업의 원칙

‘공해어업’에 있어서 일반적으로 요구되는 자원관리원칙으로 지속가능 개발 원칙, 사전예방의 원칙, 협력의 원칙 등을 들 수 있다. 즉, 어족자원은 그 자체가 유한한 자원이므로 생물의 다양성 및 어족자원을 지속가능한 수준으로 유지하면서 어족자원의 이용과 보호가 균형 하에 이루어질 것이 요구된다.

지속가능한 개발원칙은 어업자원의 유한성을 감안하여 자원의 재생산을 보장하면서 어자원을 이용·개발하여야 한다는 것이다. 이는 1970년 유엔 환경계획(UNEP)이 주창한 생태적 개발에서 유래하며, 1987년에 환경과 발전을 위한 세계위원회가 발간한 @우리의 공동미래(Bruntland보고서)에서 보다 그 개념이 명확해졌다. 이 원칙이 의미하는 바는 공기·물·일조·자연경관 및 어족자원 등의 자연자원은 인간이 살아가는데 없어서는 아니 될 절대적 요소들이며, 이는 만인에게 평등하게 분배되어야 할 자원이므로 그것은 당연히 만인의 공유에 속하는 재산이라는 것이다.⁷⁾

사전예방의 원칙은 어자원의 남획에 대한 심각한 위협이 있고 과학적 증거가 부족한 경우, 단지 가능성만으로도 환경에 대한 부정적 영향을 감소시키거나 예방조치를 즉각 취해야 한다는 것이다. 이는 미래예측적이고 형성적인 계획적 조치를 통하여 모든 국가들이 환경보호를 바탕으로 행동하고, 어떤 결정에 있어 가능한 환경영향을 고려하여 생태계의 기초를 보호해야 한다는 원칙이다. 이는 어업활동이 어자원에 장기적으로 미치는 영향에 대한 과학적 예측능력에는 한계가 있고, 우리가 어자원에 대한 충분한 과학적 지식을 확보했을 때는 이미 돌이킬 수 없는 생태계의 파괴가 일어난다는 인식에서 비롯된 것이다.⁸⁾

7) 영국의 환경법학자인 J. Sax는 ‘공공신탁의 법리’라 불렀다.

8) 1992년 리우환경회의의 리우선언 원칙15

「심각하고 회복 불가능한 피해의 우려가 있을 경우 과학적 불확실성이 환경악화를 방지하기 위한 비용 및 효과적 조치를 지연시키는 구실로 이용되어서는 안 된다.」

예방적 접근이란 어족의 상태에 대해 과학적으로 불확실성이 있을 때는 어족을 보호하는 방향으로 행동하는 것을 의미한다.⁹⁾ 예방적 접근법은 유럽공동체 등에서 주장된 후, 1992년 환경과 개발에 관한 리우 선언에서 선언¹⁰⁾되었다.

1955년 「유엔공해어족자원 보존관리규정 이행협정(이하: 유엔공해어업협정이라 함)」 제6조 등에서 다음과 같이 예방적 접근법을 정의하고 있다. “국가들은 정보가 불확실하거나 신빙성이 없거나 부적절한 경우에 더욱 신중하여야 한다. 적절한 과학적 정보의 부재가 보존관리 조치의 채택을 연기하거나 또는 채택하지 아니하는 구실로 이용되어서는 안 된다.”¹¹⁾고 선언하고 있다. 또한 유엔공해협정 부속서2에서는 어족의 보존 및 관리에 있어 예방적 기준점 적용을 위한 지침을 제시하고 있다. 예방적 접근방식이란 주로 환경의 회복 불가능한 피해를 방지하기 위하여 사후적 해결보다는 사전 예방적인 방식으로 어떠한 문제를 해결하고자 하는 것을 의미한다.¹²⁾

예방적 접근을 이행함에 있어 각국은 최선의 이용가능한 과학 정보를 획득하고 공유함으로써, 또한 위험성과 불확실성을 가지고 정보를 취급하는 진보된 기술을 이용함으로써 어업 자원의 보존과 관리를 위한 의사 결정을 개선한다. 제2부속서에 규정된 지침을 적용하고, 최선의 이용 가능한 과학적 정보를 토대로 하여 자원별 기준점을 결정하며, 동 기준점이 초과된 경우에 취하여야 할 조치를 결정한다. 중서부태평양 고도회유성어족의

9) A. E. Boyle & P. W. Birnie, *International Law and the Environment*, (Oxford : University Press, 1992), pp.97-98 참조.

10) 전지선, “해양어업자원의 국제적 보존 및 관리 체제” 「국제협약논총」, 외교통상부 국제협약과, 2004. 72면.

11) 「유엔공해어업협정」 제6조 2항.

12) 리우선언 주석에서는 예방적 접근방식에 대한 설명을 제공하고 있다.

“The precautionary approach is innovative in that it changes the role of scientific data. It require that once environment damage is threatened action should be taken to control or abate possible environment interference even though there may still be scientific uncertainty as to the effects of the activities. 전지선, 위의 논문, 71면. ; 임지형, 「공해어업자원 관리에 있어 사전예방원칙의 적용과 문제점」, 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원 해사법학과, 2007. 236면.

보존과 관리에 관한 협약 제6조에서도 자료수집, 연구 프로그램의 개발 및 특별히 우려되는 서식지 보호개념을 포함하는 예방적 접근 방식을 적용하고 있다. 특히 과학적 정보의 부재를 이유로 보존 관리 조치의 시행을 지연·저지하지 않는다고 규정하여 예방적 접근 방식의 적용을 명확히 하고 있다. 예방적 접근방식은 “목표자원, 비목표종¹³⁾, 연종 또는 의존종의 자원 상태가 우려되는 경우에, 각국은 이러한 자원 상태 및 보존관리조치의 효율성을 재검토하기 위하여 동 자원에 대한 감시를 강화하여야 하며, 각국은 보존 관리조치를 새로운 정보에 비추어 정기적으로 수정해야 한다.”¹⁴⁾는 점을 강조한다.

또한, 협력의 원칙은 자원관리의 목표를 달성하기 위하여 국제사회의 모든 국가가 서로 협력하여야 한다는 것이다. 어자원 관리에 관한 정책결정 또는 집행과정에서 공해어업에 직접적 이익을 가지는 국가들이나 전혀 관계가 없는 국가들까지 그 결정 및 집행에 있어서 직·간접으로 참여한다는 것을 의미한다. 그 근거는 자원관리는 일부국가의 힘만으로는 실현될 수 없다는데 있다. 실제로 자원관리는 경제문제와 관련이 있고 범규범이 관련영역에 있어 필요한 실천능력을 갖추고 있지도 않으므로, 모든 국가의 적극적이고 능동적인 협력과 참여가 필요하다는 것이다.¹⁵⁾

13) 목표종이라고 함은 어업허가의 대상이 되는 어종을 말하고 비목표종이라고 하는 것은 어업허가의 대상은 되지 않으나 실제 조업시에 잡히는 모든 어종을 의미한다. 예를 들면, 다랑어 어업허가를 받은 경우 다랑어류(참다랑어, 황다랑어, 날개다랑어, 청새치, 황새치, 돛새치)등 은 목표어종이 되고 나머지 거물이나 낚시에 걸린 死魚, 바다거북 등은 비목표어종이 된다.

14) 「유엔공해어업협정」 제6조 5항.

15) 협력의 원칙은 대부분의 국제환경규범에서, 비체약국에 대한 강제·유보 및 배제조항의 금지 등으로 나타나고 있다.

제2절 공해어업질서의 변천

불과 1세기 이전만 하더라도 “공해”에서는 “어업의 자유”가 인정되었다. 이는 공해에는 어족 등 해양자원이 무진하여 고갈되지 않는다는 전제가 인정되었던 것이다. 그러나 인구의 증가와 더불어 어업자원이 점차 고갈되기 시작하자 국제사회는 어업자원을 관리할 필요성을 절감하게 되었다. 이는 “공해 어업의 자유”에 대한 여러 가지의 제한 내지 규제로 나타나게 되었다.

아래에서는 “공해어업질서”의 변천과정을 살펴보기로 한다.

1. 어업의 자유

古代에는 해상교통이 活潑하지 않았던 고대 및 로마시대에는 해양은 공기처럼 누구에게나 자유롭게 개방된 대상이었다. 로마법의 교과서라고 할 수 있는 법학제요(Institutions)와 학설회찬(Digest)에도 마찬가지로 공기와 물처럼 만인에 속한다고 하였다. 이렇듯 로마시대의 해양관은 해양이 만인에게 속하며 어느 누구에게 의해서도 소유될 수 없다는 것이 통설로 되어 있었다. 실로 로마법에 있어서의 海洋觀은 해양영유사상이 없고 절대적 해양자유 원칙이 보장되었다고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 중세말 지중해 연안의 도시국가를 비롯하여 영국, 스칸디나비아제국 등이 해양의 영유 및 폐쇄를 주장함으로써 해양은 차차 자유海에서 폐쇄海의 개념으로 변화하여, 이것이 당시의 일반적인 개념으로 되었다. 즉 이들 국가는 동방무역과 어업의 독점에 이어 해적의 진압을 위한 봉사의 대가 등을 이유로 해양 폐쇄 또는 영유를 주장하였던 것이다.

해양 독점에 대해서는 새로이 개척 한 항로를 통해 통상의 독점을 기도한 스페인과 포르투갈 양국의 海洋分割과 같은 사례가 있다.¹⁷⁾ 이들 양국

16) 박종성, 「해양법연구」, (서울: 단국대출판부, 1978), 10면.

은 1492년 Columbus의 신대륙 발견에 따라 기독교 전파의 구실로 America대륙에 진출하였으나, 양국은 본연의 자세를 버리고 격렬한 식민지 경쟁을 전개하여 물의를 일으켰다. 이러한 양국 간의 경쟁을 완화하기 위하여 교황 Alexandre VI世는 1493년 칙령(Inter Caetera ; Papal Bulls)을 공포하여 양국에 전 해양을 양분하여 증여하였다. 그 결과 Spain은 태평양과 멕시코 만을 차지하게 되고 Portugal은 대서양과 인도양을 각각 분할하여 증여 받게 되었다. 그 후 이 칙서에 기초하여 1494년 6월 7일 Spain과 Portugal 兩國은 「Tordesillas Treaty」에 의하여 이를 수정, 재확인하고 이 해역 거의 전부를 자국 영유라고 주장하였다. 또한 이 광대한 수역에 외국선의 출입을 금지하고 무역 독점을 기도 하였다. 그로 인하여 해양의 폐쇄 및 영유를 더욱 확대 시켰으며, 16세기에 이르러 신흥 해양국인 영국과 네덜란드가 스페인과 포르투갈의 독점을 배제하고 해양자유를 제창하게 되었다. 서인도제도에서의 Spain의 해양 독점은 영국의 Tudor왕조(1485-1603)의 도전을 받게 되었고, 특히 엘리자베스 여왕(1世, 1588-1603)은 타국의 해양 영유를 맹렬히 반대하고, 공해자유의 원칙을 주창하였다.¹⁸⁾ 당시 영국은 신대륙으로 通商路를 확보하기 위하여 해양의 자유가 필요하였기 때문이었다.

한편 네덜란드는 포르투갈이 독점을 주장하는 동인도 항로에 진출하여 잦은 충돌을 일으켰다. 이에 따라 화란은 포르투갈의 행위에 맞서 무력으로 자국의 권리를 확보하기로 결정하였다. 이런 상황에서 1604년 Malacca 해협에서 화란의 Heemskert 제독이 인도양 항해를 방해하는 포르투갈 선박 Kanaria호를 포획하는 사건이 발생하였다.¹⁹⁾ 이 사건에서 화란 정부는 자국의 포획권을 정당화할 수 있는 저술을 당시 동인도회사의 법률고문인

17) 李丙朝·李仲範 「국제법신강」, 제7전정판, (서울: 일조각, 2001), 527면.

18) 1580년 駐英 스페인 대사가 영국해적의 스페인 침범을 항의한데 대하여 엘리자베스 여왕은 해양과 공기는 만민의 공유이므로 누구든지 해양을 자유로이 항해할 수 있다. 해양에 대한 권원은 어떠한 국민이나 개인에게 속하지 않는다. 왜냐하면 그 성질 및 공공 사용의 관점에서 점유가 허용되지 않기 때문이라 하였다. 李漢基, 국제법학(上), (서울: 박영사, 1965), 314-315면.

19) T. W. Fulton, *The Sovereignty of the Sea*, (London: William Blackwood & sons, 1911), p.343. ; 김상현, 「Mare Liberum 연구」, 석사학위논문, 단국대학교 대학원법학과, 1982. 10면.

Hugo Grotius,(1583-1645)에게 부탁하였다. 국가의 요청에 의하여 Hugo Grotius는 1605년에 “포획법론(De jure praede)”을 저술하였으나 당시의 정치적 사정으로 인하여 발표할 수 없었다. 또한, 지금까지 해양의 자유를 주장하던 영국은 자국의 어업보호를 위하여 해양의 자유를 반대하고 나섰다. 1609년 영국의 제임스 1세는 북해에서 청어 잡이를 하는 외국인에게 조업을 할 수 없도록 하였다. 이 조치는 북해에서의 네덜란드 어업이 급속하게 늘어나는 것을 저지하기 위한 것이었다.²⁰⁾ 이와 같은 상황에서 네덜란드는 인도 및 동인도 제국과의 통상과 영국 근해에서 조업을 계속하기 위해서는 해양자유 원칙을 주장할 수밖에 없었다. 이와 같은 시대적 배경에서 Grotius는 자신이 작성한 “포획법론” 가운데 제12장을 加筆하여 “自由海論(Mare Liberum, 1609년)”을 公刊하였다, Grotius가 “自由海論”에서 주장했던 해양자유 내용은 항해 통상의 자유, 어업의 자유로 요약할 수 있다. 이러한 형태의 자유가 바다에 대하여 성립할 수 있었던 것은 해양은 유동성 때문에 점유될 수 없고, 자연자원의 수확이 무한정으로 가능하기 때문에 국가 주권의 관할 대상이 될 수 없으며, 통상의 자유는 국가의 자연권이므로 이를 방해하는 행위는 정의에 反한다는 것이다. 그리고 그가 해양 자유를 주장하게 된 동기는 母國인 네덜란드의 인도양 무역을 옹호하려는 정치적 의도에 있었으나, 그의 주장은 많은 비판을 받았으며, 특히 영국 학자들의 강력한 반대에 부딪혔다.

1613년 스코틀랜드의 William Welwood는 海洋法律要論(An Abridgement of All Sea-Laws)를 써서“Mare Librum”에 도전했다. Welwood에 뒤이어 영국의 John Selden은 보다 정교한 이론으로 1635년 “Mare Clausum”을 저술하여 자유해론을 반박하였다. Welwood와 Selden은 바다는 분할될 수 있는 것이고 연안국이 어느 정도 권리를 가질 수 있다는 것이었다. Welwood나 Seldend에 있어서 문제는 영국 근해에서 외국 선박의 많은 조업으로 인한 영국어민들의 피해 때문에 적어도 연안에서

20) 이용수, 「유엔해양법협약 이후의 공해어업 자원관리에 관한 연구」, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1996, 12면.

만이라도 자국 선박 및 어족자원의 고갈을 방지하기 위하여 관할 권리를 가져야 한다는 것이다. 그러나 “Mare librum”과 “Mare Clausum”의 상호 조화가 전혀 불가능 한 것은 아니었다. 즉 Grotius는 일체의 해양자유라고 하지 않았으며, Selden도 일체의 해양에 대한 주권사용을 지지한 것은 아니기 때문이다.²¹⁾ 이와 같이 영국이 해양자유를 반대한 이유는 당시 영국은 이미 스페인, 포르투갈을 제압하고 신흥 해양강국으로 등장하였으며, 당시의 해양자유 사상은 영국해에서 어업독점이익과 상충하기 때문이었다. 그러나 그 후 영해의 범위에 관한 바인켈스후크(Carnelis van Bynkershoek 1673-1743)의 저서 “해양주권론(1702)”의 착탄거리설과 포펜도로프(Pufendorf 1632-1694)²²⁾ 등 학자들의 노력에 따라 차차 제국에 의해서 채택되어 국제법상 확고하게 자리를 잡게 되면서 영해와 공해로 구분되는 국제법이 확립되었다. 그 후 영해에서는 연안국가의 강력한 관할권이 행사되었고²³⁾, 영해를 제외한 해양은 공해로서의 자유가 보장됨에 따라 영국의 해양폐쇄론은 점차 약화되었다.

또한 영국은 네덜란드와 해양경쟁에서 승리하자 17세기 말경부터 다시 해양자유를 기수로 복귀하였다. 그것은 산업혁명으로 近代資本主義經濟를 먼저 달성한 영국으로는 그로티우스의 해양자유론이 그들의 국가이익에 부응하기 때문이었다. 그러나 오늘날 공해자유 원칙을 인정하는 주요한 이유는 공해가 국제교통상 필수불가결의 통로라는 점이다. 2차 대전 후 과학이 발달하여 해군력으로 공해의 유효한 지배 및 대규모적인 漁撈행위와 해양개발도 가능하기 때문이었다. 이렇게 각국의 경제발전에 따라 점차 확립된 공해의 자유는 항해통상의 자유와 어업의 자유의 내용으로 영국을 비롯한 강대국들에 의하여 19세기에 겨우 성취되었다. 영국은 1878년 「領水條例(Territorial Water Jurisdiction Act)」를 公布하여 종래의 해양폐쇄

21) 이한기, 앞의 책, 31-32면.

22) 포펜도로프(Pufendorf(1632~1694), 자연법학파의 대표적인 학자로서 하이델베르크 대학교수, 1660년 「一般法律學要論」과 1672년 「自然法과 萬民法論」에서 자연법만이 국제법이라고 주장했다.

23) 박준호·유병화, 「해양법」, (서울: 민음사, 1986), 241면.

론을 포기했으며, 20세기에 들어와 공해의 자유는 미국과 영국에 의해 재삼 확인되었다. 또한, 제2차 대전 중의 「大西洋憲章(1941년 8월 14일)」은 “모든者가 지장 없이 공해와 대양을 항행할 수 있게 해야 한다”고 하였다.

2. 연안국의 해양관할권 확대

세계 제2차 대전(1939-1945)이 끝나면서 세계는 서구 유럽중심에서 미국과 소련으로 세력판도가 변화하였다. 또한 유럽이 약화되면서 식민주의의 붕괴로 신생 독립국가들이 출현하였고, 이들 국가들이 제3세계를 형성하면서 그들의 욕구가 국제사회에 강하게 표출되었다. 또한 대전후에는 대전의 영향으로 과학기술이 발전하였고 그에 힘입어 해양 토목기술과 전자 통신 기술의 발전으로 어업생산이 급격하게 증가되었다. 해양자원이 해저에 많은 양이 매장되어 있다는 사실이 과학자들에 의하여 밝혀짐에 따라 이러한 선진 기술을 보유한 국가들의 해양자원을 중심으로 한 경쟁이 촉발되었다. 그로인하여 연안국들은 자국 근해의 자원 확보를 위하여 관할권 확대 주장을 강력히 전개하기 시작했다.

이러한 시대적 상황에 발맞추어 1945년 미국의 트루먼 대통령은 두 개의 「트루먼선언」을 공포하였다. 하나는 대륙붕에 관한 것이고 또 하나는 어족자원에 관한 것이었다. 당시 대륙붕선언과 함께 발표된 미국해안의 인접한 수역에 존재하는 생물자원에 관한 어업선언에서, 미국은 “어업자원 보호, 보존의 급박한 필요성에 비추어 미국은 미국의 해안에 인접한 공해 수역으로서 상당한 규모로 어로활동이 이루어져 온 수역에 보존수역을 설치하는 것이 적절한 것으로 간주한다”고 하였다. 이에 지금까지 어업활동이 오직 미국 국민들에 의해서 행해져 왔고 앞으로도 그러할 것으로 예상되는 곳에 설정된 보존수역에서의 어업활동은 앞으로 미국의 규율과 통제를 받게 될 것을 명확히 하였다. 또한 미국인과 외국인들이 함께 어로에 종사해 온 곳에는 미국과 어업국가들 간의 합의에 의하여 보존 수역을 설

치하여 그곳에서의 모든 어로활동을 규제하겠다고 하였다²⁴⁾ 이와 같은 미국의 예에 따라 라틴아메리카²⁵⁾ 및 아프리카국가²⁶⁾제국 등 개발도상국의 주장은 200해리 배타적 경제수역이 해양법협약제도에 반영되는 직접적 요인이 되었다. 또한 이와 때를 같이하여 많은 국가들이 대륙붕과 어업자원을 확보하기 위하여 해양관할권에 대한 다양한 주장들을 쏟아내었다. 이들의 주장으로 영해의 범위를 3, 6, 12해리 및 심지어 200해리를 주장하는 국가들도 있었다. 영해, 어업관할권, 대륙붕 등에 관한 다양한 주장으로 야기된 혼란을 극복하기 위하여 1947년 유엔 산하에 국제법위원회(International Law Commission)가 창설되고 국제법의 成文法典化를 주관하게 되었다. 1956년 동 위원회는 해양법협약의 초안을 마련하여 총회에 제출하였고 1958년 제네바에서 제1차 유엔해양법회의가 개최되었다.

3. 어업자원의 국제적 관리

한편 1955년 로마에서 개최되었던 “해양생물자원보존에 관한 국제기술 회의(International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea)”에서는 해양생물자원 보존의 가장 중요한 목적은 식량 및 기타 수산물의 공급을 극대화하기 위하여 최적지속적생산(optimum sustainable yeild)을 확보하는 것이라는데 합의하였다. 최적지속적생산(OSY)개념은 국제법위원회에 수용되어 1958년 제1차 해양법회의에서 공해어업 및 생물자원보호 협약 제2조에 반영되었다.²⁷⁾

이처럼 공해어업자원에 대한 해양질서가 변화하고 있을 때, 1958년 제

24) 李錫龍, “공해상어로의 자유와 국제환경보호”, 「국제법학회논총」, 제44권 제1호, 대한국제법학회, 1999. 217-235면.

25) 金楨鍵, 「국제법」, (서울: 박영사, 1994), 282면. ; D. P. O'Connell "The international Law of the Sea,"(Oxford ; Clarendon Press, 1984), Vol. II. p.558. ; 박춘호·유병화, 앞의 책, 61면. ; 李龍洙, 앞의 논문, 22면.

26) D. P. O'Connell, *Ibid.*, p.560. ; 박춘호·유병화, 앞의 책, 62면. ; 李龍洙, 앞의 논문, 22면.

27) 이석용, 앞의 논문, 221면.

네바에서 제1차 유엔해양법회의(The 1st United Nation Conference for the Law of the Sea; UNCLOS I)가 열렸다. 이 회의에서 비록 영해의 폭을 설정하는 데는 실패했으나, 해양에 대한 4개의 협약²⁸⁾을 체결하였다. 그리고 전통적인 해양법 질서와 공해의 자유도 그대로 유지되었다. 1960년에 다시 제네바에서 제2차 유엔해양법회의(UNCLOS II)가 개최되었다. 본회의에서는 영해의 너비를 확정 짓기 위해서 소집하였으나 3해리 및 12해리의 주장이 대립되는 가운데, 미국이 타협안으로 제시한 절충안까지 부결되어 성공을 거두지 못하고 별다른 성과 없이 끝났다.²⁹⁾

그 후 1973년도에 다시 유엔해양법회의(UNCLOS III)가 시작되었다. 제1차회기를 시작으로 개최된 제3차 유엔해양법회의는 1967년 말타(Malta)의 파르도(Arvid Pardo)가 유엔총회에서 심해자원의 평화적 공동개발 및 이용에 관한 제의가 제3세계 국가들의 강력한 지지를 받았다. 또한 연안 국가들의 관할권 확대주장, 공해어족자원 남획문제, 해양오염 등 새롭게 제기된 해양법상의 문제점을 1958년도 협약체계만으로는 해결할 수 없는 것이기에 이러한 안건으로 본 회의가 개최되었다. 본 회의는 심해자원을 유엔총회가 창설한 심해저위원회(Sea Bed Committee)에서 처리하는 것으로 시작되었다. 본회의는 160여개 국가가 참여한 대규모 국제회의로서, 제도가 다양하여 협상 타결에도 상당한 어려움이 예상되었다. 회의에서는 경제왕래성어족 및 고도회유성 어류의 관리와 심해저자원의 개발 및 분배 같은 보편적 합의를 요하는 문제들을 다루게 되어 컨센스에 의한 협약 채택을 목표로 하였다. 하지만 심해저 광물 개발과 관련하여 제안된 미국의 수정안이 거부된 이후 미국 요구에 따라 협약안은 표결에 부쳐져 압도적인 다수의 찬성으로 채택되었다.

28) 4개의 협약은 「영해 및 접속수역에 관한 협약(The Convention on the Territorial Sea and the contiguous Zone, 이하 영해협약)」, 「공해에 관한 협약(The Convention of High Seas, 이하 공해협약)」, 「공해상 어업 및 생물보존협약(The Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas, 이하 공해어업협약)」, 「대륙붕에 관한 협약(The Convention on the Continental Shelf, 이하 대륙붕협약)」이다.

29) 이석용 외 3인, 「국제협약의 체계적 정리연구」, 해양수산부 연구보고서, (연구주관기관 : 한남대학교, 2002. 28면.

제3차 해양법회의의 결과인 1982년 12월 10일 자메이카 몬테고베이에서 채택된 「유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea)」은 바다의 헌장이라고 일컬어진다. 본 협약은 60번째 비준서 또는 가입서가 기탁된 날로부터 12개월 후에 효력발생에 들어가게 되어 있는 바, 협약은 1994년 11월 정식으로 효력 발생에 들어갔다. 해양법협약은 320개 조문과 9개의 부속서 4개의 결의로 구성되어 해양공간, 경계획정, 환경보호, 과학조사, 기술이전, 분쟁해결 등 거의 모든 해양문제를 다루고 있다. 특히 영해를 12해리로 확장하였으며, 군도수역과 200해리 경제수역을 성문화 하였으며, 국제해협의 통과통항제도, 대륙붕을 확정하였다. 국가들의 환경보호 의무와 책임을 규정하였으며, 분쟁해결절차를 마련하였다. 이처럼 공해어업질서의 기본적 규범을 제공함으로써 새로운 국제어업질서를 창출하였는데, 가입국은 2010년 11월 현재 161개국이다.³⁰⁾

제3절 새로운 공해어업질서

1. 새로운 공해어업질서의 등장

현행 국제법상 어느 국가도 공해를 점유할 수 없으며 또 공해는 원칙적으로 각국의 자유로운 사용을 위해 개방된다. 영유금지와 자유사용의 원칙이 양자를 가리켜 일반적으로 “공해자유 원칙(Principle of freedom of the high sea)”이라고 한다. 이 원칙은 Hugo Grotius의 “自由海論 (Mare Librum)”을 통하여 해양자유에 관한 法理論의 내용이 생성된 이래 관습국제법으로 확립되었다가 1958년 「공해협약」을 통하여 국제법으로 성문화되었다³¹⁾. 해양법협약 제87조 1항에서 “공해는 모든 국민에게 개방되어 있

30) un.org/Depts/los/index.htm 참조.

31) 이병조·이중범, 앞의 책, 526면.

다. 그러므로 어느 국가가 공해의 일부를 자국의 주권에 종속 시키려는 주장은 유효하다고 할 수 없다.”고 규정하여 공해자유의 원칙을 천명하고 있다.

Hugo Grotius가 주창한 공해자유의 중요한 원칙의 하나로 공해어업의 자유가 있다. 공해자유의 원칙 속에서 공해에는 어족 등 해양자원이 무진장하여 고갈되지 않는다는 전제가 성립되어 있었다. 오늘날 유엔해양법협약 제87조는 공해사용의 자유의 하나로 일정한 조건에 따른 공해어업의 자유(freedom of fishing)를 규정하고 있다. 또한 협약116조는 “모든 국가는 다음의 규정을 지킬 것을 조건으로 자국민이 공해에서 어업에 종사하도록 할 권리를 가진다, (a) 자국의 조약상의 의무, (b) 특히 제63조 제2항과 제64조부터 제67조까지 규정된 연안국의 권리, 의무 및 이행, (c) 이절의 규정(116조-120조)이라고 규정되어 있다.

상기 규정에서 보듯이 공해어업의 자유는 유엔해양법협약과 기타 국제법에 따른 엄격한 제약 조건을 부과하고 있다. 해양생물자원의 보존, 관리라는 책임을 이행해야 하는 책무가 있기 때문이다. 이러한 이유 때문에 어업의 자유는 공해사용의 자유 가운데에서도 특별히 엄격한 제약이 있지만 공해어업의 자유원칙의 근간은 잘 유지되고 있다. 또한 모든 국가는 공해사용권을 행사함에 있어서 타국의 이익과, 심해저활동에 관한 유엔해양법협약상의 권리를 “정당하게 고려(due regard)”해야 한다³²⁾고 규정하고 있다. 이는 공해협약에서 규정한 “합리적인 고려”에서 보다 진일보 한 개념으로 이를 명문화하여 공해사용의 자유에 대한 법적 구속력을 구체적으로 부여하였다. 아울러 타국의 권리를 부당하게 침해하는 행위를 허용할 수 없다는 것을 천명하고 있다.³³⁾

32) 「유엔해양법협약」 제87조.

33) 최중화, 「현대국제해양법」, 제6전정판, (서울 : 도서출판 두남, 2008), 125면.

2. 다양한 국제수산물규범의 제정

칸쿤선언과 Agenda 21의 요청에 따라, FAO는 책임 있는 어업을 위한 시행규칙 제정을 협의하기 위해 1992년 9월 공해어업에 관한 기술회의(Technical Consultation on High Seas Fishing)를 개최하여 이후 두 개의 문건을 만들어 내었다. 하나는 1993년도에 채택된 「공해조업선박의 국제적 보존관리조치 준수를 촉진하기 위한 협정(Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas : 일명 FAO 준수협정)」이고 또 하나는 1995년도에 채택된 「책임 있는 어업규범(Code of Conduct for Responsible Fisheries)」이다. FAO준수협정은 칸쿤선언에 요청된 책임 있는 어업규범(Code of Conduct for Responsible Fisheries)의 필수적인 한 부분을 이루고 있다. 본 협정은 1993년 11월 로마에서 개최된 제104차 FAO이사회에서 협상 초안의 일부를 수정하여 승인했고 곧이어 열린 제27차 FAO총회를 통하여 채택되었다. 협정 안은 전문 16개 조항으로 구성되어 공해에서 조업하는 모든 어선을 적용대상으로 하고 있으며 25번 째 국가가 비준을 함으로써 발효 요건을 충족하여 2003년 4월 23일에 발효되었다.

우리나라는 동년 4월 24일 조약 제 1631호로 비준 공포하였다. 본 협정은 유엔해양법 협정에 반영되어 있는 바와 같이 국제법 관련규정에 따른다. 이에 자국민이 공해상에서 조업할 수 있는 권리를 갖고 공해상에서 생물자원의 보존을 위해 필요한 조치를 자국민에게 취하거나 또는 그러한 조치를 취함에 있어서 타국과 협조할 의무를 부과할 수 있다. 그리고 공해어업에 있어서 그들 국민이 실효적인 보존 및 관리 법규를 회피할 목적으로 국적을 재취득하는 것을 방지할 수 있다. 어선 및 어획물 전재선을 포함한 자국기 계양 선박에 대해 자국 관할권을 효율적으로 행사하고 통제할 의무가 있음을 명확히 한다. 나아가 본 협정은 해양생물자원의 국제적 보존관리조치 및 공해조업에 관한 정보의 교환을 통해 국제협력과 투명성

증진으로 공해상 불법어업에 효과적으로 대처하기 위한 것이다.

또한 각종 어업관련 협정이나 약정에서 규정된 보존관리조치의 준수를 회피하기 위하여 소위 편의치적 (FOC: Flag of Convenience)의 문제 또는 지구적, 지역적 관리협정을 비롯한 당사국 이외의 국적으로 그들의 어선 선적을 편의로 취득 (Reflagging)하는 선박운영자들의 관행의 문제를 다루기 위해서 설계된 것이다.³⁴⁾ 이러한 문제는 특히 북대서양어업기구 (Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO))의 회원국들이 자국에 설정된 어획할당량(Catch Quotas) 준수를 회피하기 위하여 어선의 선적을 편의 취득하여 어획량을 확보한 것으로 동 해역에서 그 피해의 심각성을 보였다.³⁵⁾ 본 협정의 핵심요소는 자국등록 공해조업 어선에 대한 선적국의 관리책임을 부과하고 회원국 간 공해 불법어선에 대한 정보의 자유유통(free flow)을 촉진하는 것이다.³⁶⁾ 동 협정의 제3조는 공해조업선에 대한 선적국책임을 완전하게 부과하고 있다. 선적국 책임(flag State responsibility)의 개념은 1984년 로마에서 개최된 “어업관리개발에 관한 FAO세계회의(FAO World Conference on Fisheries Management and Development)”에 의해 채택된 ‘세계어업전략(World Fisheries Strategy)’에서 처음 제시되었다.

3. 공해어업자유의 제한

현재 공해어업의 자유에 있어서 공해의 자유에 대한 Hugo Grotius의 전

34) Lawrence Juda, "Rio Plus Ten: The Evolution of International Marine Fisheries Governance", *ODIL*, Vol. 33, No. 2, (2002), p.21. ; Gerald Moore, "The FAO Compliance Agreement", in Myron H. Norquest and Jhon Norton Moore(eds.), *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, (The Hague : Martius Nijhoff Publishers), p.78.

35) Gerald Moore, *Ibid.*, p.79. ; William Edeson, *et, al.*, "Legislating for Sustainable Fisheries : A Guide to Implementing the 1993 FAO Compliance Agreement and 1955 UN Fish Stocks Agreement", (Washington : The World Bank, 2001), p.78. ; 이명규, 「공해어업관리규범의 변천과 그 이행제도에 관한 연구」, 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원 해사법학과, 2004. 25면.

36) Gerald Moore, *Ibid.*, *see generally.* ; William Edeson, *et, al.*, *Ibid.*, p.5.

제 가운데 해양자원의 무고갈성은 이제는 이미 성립되지 않는다. 그러한 전제들이 타당성을 잃은 것은 과학 기술의 발달로 각종 하이테크 어로 장비를 탑재한 대형 선단의 출현으로 해양생물자원이 대량어획되고 있기 때문이다. 또한 어떤 과학자는 과학 기술의 급속한 발달로 해양의 자유는 파괴의 자유(freedom of destroy)로 변질될 것이라고 하였다.³⁷⁾ Hardin은 “Tragedy of Commons”에서 공유물에 대한 자유 속에서 각자가 최대의 이익을 추구하면 인류는 결국 폐허에 방치된 자신을 발견하게 될 것이라고 설파하였다.³⁸⁾ 그 대책으로 공유자원의 민영화 또는 중앙 행정 기관의 창조 중 하나를 요청하였다.³⁹⁾ Jaye Ellis교수는 공유자원에 대한 open-access CPR(Common property resource)해야 한다고 하였다. 이러한 환경 속에 1958년 “어업 및 해양생물자원 보존협약”에서는 해양생물자원 보존에 관한 규정을 준수할 것을 조건으로 하여서만 공해어업의 자유는 인정된다고 규정하고 있다.(제1조 제1항 후단) 1982년의 유엔해양법협약 116조에서도 마찬가지이다. 따라서 전통적인 공해어업의 자유는 여태까지 그런대로 잘 유지되어 왔지만, 1958년 공해협약과 1982년 유엔해양법협약을 탄생시켜 영해와 공해라는 이원적 구조에서 내수, 군도수역, 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 공해라는 다원적 구조로 변모하였다. 여기에서 특히 영해 기선으로부터 200해리라는 배타적 경제수역이 국제관습법으로 인정됨에 따라 공해어업의 자유는 심각하게 위축되었다.

공해어업자유 원칙은 전통적으로 지켜져 온 원칙으로 Grotius의 “Mare Liberum”에서 공해의 자유는 항해의 자유와 어업의 자유가 있으며 공해어업의 자유는 공해상에서 어업자원에 대하여는 모든 국가가 자유롭게 평등하게 이용할 수 있다는 것이다. 공해에서 조업하는 어선에 대한 관할권은 소위 선적국주의라고 하는 선박의 등록국만이 집행관할권을 갖는 것이

37) Robert L. Freidheim, “The Political, Economic, and Legal Ocean”, in Robert L. Freidheim(ed.), *Managing Ocean Resources: A Primer*, Westview Press, (1979), pp.26-32.

38) 이석용 외 3인, 앞의 책, 23면.

39) Jaye Ellis, “Fisheries Conservation in an Anarchical System: A Comparison of Rational Choice and Constructivist Perspectives”, *Journal of International Law & International Relations*, 2007. p.14.

다.⁴⁰⁾ 공해상 漁撈의 자유는 1958년 「공해에 관한 제네바 협약」⁴¹⁾ 제2조에서 공해의 자유가 어업의 자유를 포함한다는 것이 일반적인 인식으로 해양에 대한 관습법의 일부분임을 구체적으로 명시하고 있다.⁴²⁾ 또한 1982년의 유엔해양법협약 제87조에도 명시된 공해의 자유중 하나이다. “공해는 연안국이거나 내륙국이거나 관계없이 모든 국가에 개방된다”. 공해의 자유는 이 협약과의 국제법상의 기타 규칙에 정하여진 조건에 따라서 행사된다고 하여 유엔해양법협약 제7장 (공해) 제2절(공해생물자원 관리 및 보존)에 정하여진 조건에 따른 어로의 자유를 명시적으로 규정하고 있다.

요컨대, 전통적으로 국제법상 공해상의 어업은 Grotius가 “자유해론(Mare Liberum)”에서 해양의 자유를 주장한 이래로 “어업자유 원칙”에 기초를 두고 있었다. 20세기 중반 이후 세계 각국의 어업자원에 대한 수요의 확대, 어업기술의 비약적인 발달로 인하여 어업자원의 고갈현상이 심화됨으로써 어업자원의 감소 및 고갈에 대한 국제적 관심과 우려가 증가되었다. 또한, 유엔해양법협약은 EEZ제도를 도입함으로써 기존의 공해어장이 폐쇄하거나⁴³⁾ 특정어구의 사용을 전면적으로 금지시키는⁴⁴⁾ 수준으로까지 진전되었다. 이제는 공해어업의 자유는 무제한적이고 절대적인 것이 아니라 어족자원보존관리와 자원의 이용이 상호 균형을 유지하면서 국제적 관리 하에 상대적인 자유로 변화된 것이다.⁴⁵⁾

40) 「유엔해양법협약」 제91조.

41) Convention on the High Sea, entered into force 30 Sept, 1962, 450 UNTS 82, 123 UST2312, TIAS 5200.

42) The preamble to the 1958 Convention notes also that the principles in this treaty were adopted as “generally declaratory of established principles of international law”, Second UN CLOSOR 135 (1958).

43) 베링 공해어장에 대한 2년간의 모라토리움 시행이 그 예이다.

44) 예를 들면, 1989년 12월 22일의 유엔총회 의결 44/225에 의하여 1992년 7월 1일부터 전면 금지된 오징어 유자망어업이 있다.

45) 박종성 교수는 통제받는 공해어업제도를 일컬어 「Neo Mare Liberum」 이라고 표현하였다. 박종성, 앞의 책, 75면.

제3장 공해어업에 관한 국제규범

제1절 일반적 국제수산규범

1. 1958년 어업 및 공해생물보존에 관한 협약

1950년부터 유엔의 국제법위원회는 해양법의 법전화작업을 진행하였으며, 1956년에는 해양법협약의 초안을 마련하여 1958년 제네바에서 제1차 UN해양법회의가 개최되어⁴⁶⁾ 4개의 해양에 관한 협약을 체결하였다. 그 중에서 「어업 및 공해생물보존에 관한 협약(The Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas)」은 자원보호를 위하여 연안국에 의한 공해어업규제의 기본원칙을 나타낸 협약이다.

동 협약은 공해에서의 어업권을 협약의 의무에 의하여 통제받도록 하는 것과 영해에 인접한 공해에서의 어족자원에 대한 연안국의 어업권이 포함되었다. 또한 연안국이 영해에 인접한 수역에서는 연안국에 의한 공해수역에서의 어업과는 관계없이 생물자원의 유지, 관리에 관한 특별한 이익을 가진다. 공해에서의 전통적인 어업자유를 수정하여 당사국들에게만 규정을 적용하게 하고 공해에서의 어업에 관한 권리는 이 협약의 규정에서 마련하고 있는 연안국의 이익과 권리를 전제로 인정하고 있다.⁴⁷⁾ 그러나 동 협약은 대단히 한정된 보존개념을 채택하여 적용범위를 명확하게 하지 아니하여 대상어족이나 적용지역에 대한 문제를 불명확한 채로 남겨두고 있다.

46) M. Dahmani, *The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone*(Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1987), p.34.

47) 1958년 「어업 및 공해생물자원보존협약」 제1조.

2. 유엔해양법협약 체제

(1) 1982년 UN해양법협약

1982년 「유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea)」은 연안국의 연안으로부터 200해리에 이르는 범위의 인접수역에서의 생물자원 탐사·개발·보존·관리를 목적으로 하는 연안국의 주권적 권리⁴⁸⁾를 인정하고 있다는 점에서 중대한 진전을 이루었다고 할 수 있다. 동 협약상 정착성어족을 포함한 EEZ에서의 해저와 하층토의 천연자원과 같은 천연자원에 대한 주권적 권한의 측면은 1958년 대륙붕 협약에서의 연안국이 향유하는 권리와 같다. EEZ의 법적 성질은 연안국이 자원에 대하여 배타적 권리를 갖는다는 관점으로 보면 영해와 같고, 항해·통신 등에 대하여는 공해와 같게 되는 새로운 법적 지위를 갖는 특수한 수역으로, EEZ에서 연안국은 그 수역 내에서 생물자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리를 갖는다.⁴⁹⁾ 동 협약에서 경계왕래성어종⁴⁹⁾과 고도회유성어종⁵⁰⁾의 보존과 관리는 당사국간의 지역수준에서 협력에 의하도록 규정하고 있다.

(2) 1995년 유엔공해어족자원 보존관리규정 이행협정

1980년대 이후 전 세계적인 어족자원의 감소 및 환경보호차원의 생물자원에 대한 보존의 인식이 확산되고 공해에서의 남획 및 어업자원을 둘러싼 국제사회의 분쟁이 빈발하게 되자, 1992년 6월에 리우(Rio) 환경회의에서 공해상의 어족자원 보존조치를 위한 정부 간 회의의 개최를 결정한 바 있다. 리우 지구정상회담에 참석한 대표들은 협상에서 경계왕래 및 고도회

48) 1982년 「유엔해양법협약」 제56조 제1항.

49) *Ibid.*, 제63조.

50) *Ibid.*, 제64조.

유성어종에 대한 해양법 규정의 효과적인 이행의 증진이란 관점에서 UN 후원하의 정부 간 회의를 개최할 것을 합의하여, 1993년 4월 이후 6차례에 걸쳐 본회의 및 수차례 비공식회의를 개최하였다.⁵¹⁾ 이 회의의 결과, 전문과 50개 조문 및 2개의 부속서로 된 「경계왕래어족 및 고도회유성어족에 관한 1982. 12. 10 UN해양법협약 관련 조항의 이행협정(Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nation 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.1995 : 약칭, 유엔공해어업협정이라 함(UN Fish Stock agreement))」을 채택하였다.

동 협정은 어족자원의 보존관리조치와 관련하여, 어족자원의 감소 또는 고갈상태가 확인될 경우에 예방적 보존관리조치를 적용하고, 어족의 서식범위를 고려하여 공해와 경제수역에서 일관성 있게 적용하도록 하고 있다.⁵²⁾ 이러한 보존조치는 지역기구를 통하여 설정 및 시행토록 하고 지역기구는 실질적인 이해관계가 있는 국가에 개방되도록 하였다. 기국의 의무와 관련하여, 공해상 자국 선박이 지역기구의 보존조치를 준수토록 조치하고 위반어선의 처벌 및 그 결과를 관련기구에 통보하도록 하고 있다. 보존관리조치의 위반여부 조사를 위해서 회원국은 공해상 타국 선박을 승선검색하는 것이 가능하다.⁵³⁾

동 협정은 유엔해양법협약에서 미비점으로 제기된 경계왕래어족 및 고도회유성어족에 대한 국제적 보존관리 방안을 마련하게 되었다는 것에 그 큰 의의가 있으며, 동 이행협정으로 종전의 공해자유의 개념은 제한되었고, 지역수산기구내에서 제3국의 공해상 승선검색을 허용하는 제도는 전통적인 기국관할의 원칙이 큰 제약을 받게 되었다.⁵⁴⁾

51) 李鏞逸, “관할구역내의 서식어족 및 고도회유성어족에 관한 UN회의 동향”, 「국제법평론」, 제2호, 국제법출판사, 1994, 141-143면.

52) 수산청·한국원양어업협회, 「유엔 공해어족 보존관리협정 채택 및 대책」, 한국 수산청, 1995, 47-55면.

53) 위의 資料, 69-87면.

54) 우리나라는 이 규정의 부적절성 때문에 가입을 미루어 오다가 2008년 2월 1일 비준하였다. 최

3. FAO 수산위원회

(1) 1995년 책임 있는 수산규범

1995년 10월 제28차 FAO 총회에서 「책임 있는 수산업에 관한 규범(The Code of Conduct for Responsible Fisheries)」이 채택되었는데, 동 규범은 FAO 회원국뿐만 아니라, 비회원국, 지역기구, 비정부기구(NGOs), 어업단체, 어업종사자에 이르기까지 광범위하게 적용하도록 하고 있다. 책임 있는 수산업 규범은 유엔해양법협약, FAO의 편의치적선금지협정, 유엔 공해어족보존협정과 함께 앞으로의 국제어업질서를 규율하고 있다.

(2) 국제행동계획(The International Plan of Action)

유엔식량농업기구(FAO)에서는 「책임 있는 수산업규범」이 설정한 목적과 구조 하에서 여러 가지 국제행동계획을 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 관리에 관한 국제행동계획(The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity)」, 「불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing)」 등 모두 4가지가 있다.

1997년 FAO 어업위원회(COFI)는 일부 문제들을 책임있는 수산업규범에

종화, “WCPFC의 자원보존관리조치 이행제도에 관한 연구”, 「해사법연구」, 제20권, 제1호, 한국해사법학회, 2008. 15면 주석참조.

적합하게 운영하기 위하여는 이를 보다 구체화한 별도의 국제적 합의가 필요하여 1998년 FAO의 모든 회원국이 참가하는 정부간 회의를 2차례 개최하여 마침내 1999년 2월 제23차 FAO 회의에서 수산위원회는 「연승어업에 의한 바닷새의 우발적 포획에 관한 국제행동계획」, 「상어의 보존관리를 위한 국제행동계획」, 「어획능력 관리에 관한 국제행동계획」을 채택하게 되었다.

「불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획」은 제23차 FAO 수산위원회에서 제기되었던 요구에 부응하기 위해서 책임 있는 수산업규범의 테두리 안에서 채택되어진 문서이다. 2000년 5월 호주 시드니에서 개최되었던 전문가 회의에서 작성된 초안은, 2000년 9월과 2001년 2월 로마 FAO본부에서 개최된 기술협의에서 논의의 기초가 되었으며, 드디어 2001년 3월 FAO는 총의에 의하여 IUU어업에 관한 국제행동계획을 채택하게 되었다.⁵⁵⁾

1) 연승어업에 의한 바닷새의 우발적 포획에 관한 국제행동계획

바닷새는 전세계적으로 다양한 상업 연승으로 인하여 우발적으로 포획되고 있으며, 바닷새 우발포획이 발생하는 주요 연승어업으로는, 일부 특정 수역에서의 참치, 갈치, 그리고 새치(billfish)연승 어업, 남태평양 파타고니아 이빨고기, 그리고 북태평양(태평양과 대서양)의 넙치(halibut), 대구류(black cod, pacific cod) 그랜드 넙치(halibut), 대구류(cod, haddock ling) 등이다. 그리고 가장 빈번하게 희생되는 바닷새로는 남태평양의 신천웅(albatrosses)과 바다제비(petrels) 북대서양의 북쪽 풀마갈매기(northern fulmas)이며, 북태평양에서는 신천웅과 갈매기(gulls) 및 물마갈매기이다. 이와 같은 바닷새의 우발포획은 어업생산성과 수익성에도 좋지 않은 영향을 미쳐 이미 오래 전부터 우발포획에 관한 우려가 제기되고 있었다.

CCAMLR(남극해양생물자원보존위원회)는 1992년 23개회원국에 대하여, CCSBT(남방참다랑어보존위원회)는 회원국인 일본, 호주, 뉴지랜드는 1994

55) 「불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획」 제2조.

년에, 미국은 1997년에 바닷새 우발포획을 줄이기 위한 완화조치를 채택하여 왔으나 이를 널리 확산할 필요가 있었다.⁵⁶⁾ 발단은 연승어업시에 바닷새의 우발적 포획 그리고 우발포획이 바닷새 개체군에 미치는 부정적인 영향에 관한 인식이 고조되는 가운데 주목하여, 1997년 3월 COFI(FAO수산위원회)는 제22차 회기에서 바닷새 우발포획을 감축하기 위한 전문가자문회의를 특별 기금을 이용하여 구성하자고 제안하였다. 그로써 연승어업시 바닷새 우발포획을 감축하기 위한 국제행동계획(IPOA-SEABIRDS)은 1998년 3월 25-27일 도쿄에 있었던 기술실무그룹회의, 1998년 10월 26-30일 열렸던 어획능력, 상어어업 및 연승어업에서 바닷새 우발포획에 관한 자문회의, 그리고 1998년 7월 22-24일 로마에서 열렸던 준비회의를 통하여 개발되었고 1999년 2월 19일 COFI에 의해서 채택되었다.⁵⁷⁾

IPOA-SEABIRDS는 자율적이다. 이는 책임수산업규범의 범위내에서 작성되었으며, 이는 자국 혹은 외국어선으로 연승어업을 하는 수역의 국가 그리고 공해와 다른 나라 EEZ에서 연승어업을 하는 국가에 적용된다.

IPOA-SEABIRDS의 목적은 바닷새 우발포획으로 일어나는 연승어업에서 바닷새 우발포획을 줄이는 것이며, 이는 책임수산업규범의 기본구조의 범위내에서 작성된 강제력없는 자율적 규범이다. 모든 관련 국가에 이를 실행할 것을 권장하고, 특히 자국 혹은 외국어선으로 연승어업을 하는 수역의 국가 그리고 공해와 다른 나라 배타적경제수역(EEZ)에서 연승어업을 하는 국가에 적용된다.⁵⁸⁾

IPOA-SEABIRDS 이행에 있어서 각국은 일련의 활동을 수행하여야 한다, 이러한 활동은 관련있는 국제기구와 적절한 협력하에 이루어져야 하며, 연승어업을 하는 각국은 바닷새 우발포획에 문제가 있는지 없는지의 여부를 평가하여 문제가 있다면 연승어업시 바닷새 우발포획을 감축하기 위한 국가행동계획(NOPA-SEABIRDS)을 채택해야 한다, 국가행동계획을

56) 「The International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries」 Art 1-5.

57) *Ibid.*, Art 6-7.

58) *Ibid.*, Art 8-10.

개발할 때 지역 관리기구가 획득한 경험을 적절히 활용해야 한다.⁵⁹⁾

2) 상어의 보존관리를 위한 국제행동계획

어민들은 수세기 동안 연근해에서 지속적으로 상어를 잡아왔으며 지금도 잡고 있다, 그러나 최근 몇 십년 동안 과학기술의 발달로 원거리 시장에의 접근이 가능하게 되고 그로 인한 조업수역이 확장되어 상어의 어획 노력 및 생산량 증대를 초래하게 되었다. 그 결과 여러 수역에서 서식하고 있는 일부 상어 어종의 멸종 가능성에 대한 우려가 점증하게 되었다. 이러한 우려에 따라 일부 국가는 상어 어획에 관한 특별관리계획을 가지고 있으며, 이러한 계획은 입어통제, 상어 부수어획(by-catches) 감소와 상어의 완전 이용을 위한 전략을 포함하는 기술적 조치를 포함한다. 그러나 공해를 포함한 상어의 광범위한 분포와 많은 종들의 장거리 회유성을 고려할 때, 상어관리계획에 관한 국제협력과 조정이 점차 중요해지고 있으나 상어 어획을 효과적으로 다루는 국제관리체제는 현재 존재하지 않는다.⁶⁰⁾

전미열대참치위원회(IATTC), 해양개발위원회(ICES), 대서양참치보존위원회(ICCAT), 북대서양수산물기구(NAFO), 서아프리카소지역수산물위원회(SFCWCS), 라틴아메리카수산물개발기구(LAOFD), 인도양참치위원회(IOTC), 남방참다랑어보존위원회(CCSBT), 그리고 해양수산물프로그램태평양위원회(OFPFC)는 회원국들이 상어에 관한 정보를 수집하는 것을 촉구하도록 독려해 왔으며, 지역적인 데이터베이스를 개발하였다.⁶¹⁾

상어의 어획량 증가와 그러한 증가가 상어 개체군에 미치는 잠재적인 부정적 영향에 대한 우려가 높아지는 것에 주목하여, 1997년 3월 22차 FAO 수산위원회(COFI)는, 특별 기금을 이용하여 전문가자문회의를 구성하여 차기회의에서 상어의 보존관리를 위한 행동계획의 지침을 개발하여 제출하는 것을 목표로 하였다.

59) *Ibid.*, Art 12.

60) 「The International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks」 Art 5.

61) *Ibid.*, Art 6.

이리하여, 상어의 보존관리를 위한 국제행동계획(IPOA-SHARKS)은 1998년 4월 23-27일 도쿄에서 열렸던 상어 보존관리를 위한 기술실무그룹 회의, 1998년 10월 26-30일 로마에서 열렸던 어획능력관리와 상어어획 및 연승어업에서의 바닷새의 우발포획에 관한 실무작업회의, 그리고 1998년 7월 22-24일 로마에서 열렸던 준비회의를 통하여 마련되어 1999년 2월19일 FAO수산위원회에서 채택되었다.⁶²⁾

IPOA-SHARKS는 자발적인 규범이며 상어의 보존과 관리 그리고 장기간 지속적 이용을 보장하는 것을 목표로 하고 있다. IPOA-SEABIRDS와 마찬가지로 책임수산업규범의 기본적인 틀 안에서 만들어 졌으며, IPOA-SHARKS는 목표와 비목표어업 양쪽을 망라한다. 상어행동계획의 지도원칙은 상어포획에 참가하는 모든 국가는 상어관리에 참여하여야 하고, 상어의 지속적인 관리와 보존 전략은 예방적접근법을 적용하여 각 자원의 총어획사망률을 지속적 수준으로 유지하도록 하며, 관리보존의 목적과 전략은 일부 국가 또는 지역의 저소득, 식량 결핍지역의 중요한 식량, 고용, 소득의 원천임을 인정하고 영양적, 사회 경제적 이익을 고려하여야 한다.⁶³⁾ IPOA-SHARKS는 상어를 포획하는 수역을 관할하는 국가와 공해상에서 상어를 어획하는 국가에 적용된다. 자국 어선이 직접적, 간접적으로 상어를 어획하는 국가는 상어자원을 보존관리하기 위한 국가행동계획을 채택하여야 하고, 상어계획을 수립할 때, 소지역 및 지역수산관리기구의 경험이 적절히 고려되어야 한다. 각국은 각자의 상어계획을 수립, 이행, 감시할 의무가 있으며, 국가는 2001년 COFI 회의 시까지 상어계획을 마련하도록 노력하여야 하고 상어계획수립의 필요성 여부를 결정하기 위하여 어획되는 상어자원현황을 정기적으로 평가하여야 한다.⁶⁴⁾

62) *Ibid.*, Art 7-8.

63) *Ibid.*, Art 12-15.

64) *Ibid.*, Art 17-21.

3) 어획관리능력에 관한 국제행동계획

1997년 회의에서 FAO 수산위원회(COFI)는 FAO가 어획능력문제를 다루도록 요청하여 1998년 4월 15-18일 사이에 미국 라졸라(Lajolla)에서 어획능력관리에 관한 기술작업반회의를 개최하고 1998년 7월 22-24일 사이 준비회의에 이어, 1998년 10월 26-30일 로마에서 어획관리능력에 관한 국제행동계획을 채택하였다.

과잉어획능력은 과잉어획, 해양수산자원의 악화, 잠재적 식량생산감소 및 심각한 경제적 낭비에 실질적으로 기여하는 문제로, 책임 있는 수산업 규범과 지속가능한 수산업의 맥락에서 세계의 과잉어획능력문제가 국제사회의 주요한 관심사이다. 동 행동계획에서는 각국이 과잉어획능력을 예방하거나 제거할 조치를 취해야 하고, 어획능력수준이 지속가능한 수산자원 이용에 상응하도록 해야 한다고 규정하고 있다.⁶⁵⁾ 끝으로 불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획은 제4장에서 후술하겠다.

65) 국가적, 지역적, 세계적 수준에서의 어획능력 평가의 수행과 어획능력감시역량의 개선, 어획능력을 효과적으로 관리하는 국가 계획과 시급한 조치를 요하는 연안어업에 대한 긴급조치의 준비와 이행, 지역적, 세계적 수준에서 어획능력관리의 개선을 위해 지역수산기구와 관련 제도의 강화, 시급한 조치를 요하는 주요 경계왕래성어족, 고도회유성어족대상 어업 및 공해상어업에 대한 긴급조치 등이다.

제2절 지역적 국제수산규범

1. 태평양

(1) 베링해 명태자원 보존관리협약⁶⁶⁾

베링해는 미국과 소련의 200마일 EEZ수역으로 둘러싸인 공해수역으로, 한국·일본·중국·폴란드 등의 어선들이 명태를 주된 어획대상으로 하는 어업을 행하여 왔다. 미국은 공해의 명태자원을 보존할 목적으로 어업자원 보존관리법⁶⁷⁾을 제정하여 북태평양 어업관리평의회로 하여금 근해수산자원의 보존관리에 관한 조치를 수행하도록 하였으며, 1982년에는 미국과 소련의 주도하에 베링해 명태자원 보존관리협약을 채택하였다.⁶⁸⁾

동 협약은 규제대상어종을 명태로 한정하고, 협약해역을 베링해로, 규제대상은 트롤어업을 규제하는 것으로 하였다.⁶⁹⁾ 당사국들은 베링해 명태자원의 보존관리를 위하여 국제법에 따른 긴급조치를 취할 필요성을 인식하고, 협약의 목적을 협약 해역 내 명태자원의 보존관리 및 적정이용을 위한 국제제도를 창설하였다. 최대지속적생산량(MSY)수준으로 자원을 유지하며, 명태 및 관련자원에 관한 사실적 정보의 수집과 검토에 협력하는 것으로 규정하였다.⁷⁰⁾ 또한, 협약당사국들은 명태자원 및 협약의 적용대상 생물자원의 과학조사활동에 대한 협력의무와 어획량, 어획기 및 어장 등에

66) 「베링해 명태자원 보존관리협약(1982 International Convention for the Conservation and Management of Alaska Pollack Resources in the Central Bering Sea)」: 발효일은 1995년 12월 8일. 우리나라는 1996년 1월 4일(조약 제1315호) 가입.

67) Fishery Conservation and management Act of 1976(FCMA).

68) 1988년에 미국과 소련간 수산자문위원회는 북태평양에 있어서 溯河性魚類의 관리에 관한 협약 초안을 준비하기로 하고, 1990년 3월 동 위원회의 제3차 회기에서는 쌍무협정 형태의 협약초안을 완성하고, 동 초안을 수정을 가하여 1994년 2월 11일에 베링해 명태자원 보존관리협약이 채택되었다.

69) 「베링해 명태자원 보존관리협약」 제1조.

70) *Ibid.*, 제2조.

대한 자료제출의무를 부담하며,⁷¹⁾ 자국적의 어선으로 하여금 협약규정을 준수하도록 하기 위하여 필요한 모든 조치를 취할 의무를 규정하였다.⁷²⁾ 최근, 동 협약체제에서 논의되는 주요사항은 허용어획량(AHL) 및 국별쿼터(INQ) 설정, 중부 베링해 명태의 연령, 성구성 등 자원구조 및 계군분류(DNA 분석), 협약수역에서 명태와 해양동물간의 포식 및 피포식 관계 등의 연구활동 등이다.

(2) 남태평양포럼 수산협약⁷³⁾

남태평양 포럼은 이 지역 독립국가들의 공통문제를 협의하는 비공식협의체로서 1973년에 남태평양 경제협력국⁷⁴⁾을 설립하였다. 이 기구가 주관하여 1978년에 남태평양 포럼 수산협약을 채택함으로써 남태평양 포럼 수산기구(FFA)가 1979년 설립되었다.⁷⁵⁾

동 협약이 남태평양 도서국가들의 EEZ 내에서 참치류를 어획하는 원양어업국에 대항하는 공동전선의 형성을 목적으로 성립되었기 때문에 지역 내의 국가들이 이들 수산자원으로부터 얻어질 수 있는 이익을 증대시키기 위해 노력하며⁷⁶⁾, 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 어업관리해역을 설정하여 상호 협력할 것을 규정하고 있다.⁷⁷⁾

동 협약은 산하기관으로서 포럼 수산위원회와 사무국을 두고 있으며, 이 위원회는 모든 회원국의 대표로 구성된다.⁷⁸⁾ 포럼 수산위원회(Forum Fisheries Committee)의 기능은 수산업 관리에 관한 지역 간의 협력 및

71) *Ibid.*, 제10조.

72) *Ibid.*, 제11조.

73) 「남태평양포럼 수산협약(The South Pacific Forum Fisheries Convention)」: 1978년 7월 10일 채택, 1979년 8월 9일 발효.

74) South Pacific Bureau for Economic Cooperation.

75) Chiyuki Mizukami, "Fisheries problems in the South Pacific region", *Marine Policy*, March 1991, pp.111-113.

76) 「남태평양포럼 수산협약」, 전문.

77) *Ibid.*, 제5조.

78) *Ibid.*, 제4조 제2항.

정책의 조정, 원양어업국과의 관계에 대한 협력, 감시 및 규제 시행에 관한 협력, 수산물의 가공에 관한 기술협력, 수산물의 유통에 관한 협력, 타회원국 EEZ내의 어업에 관한 협력 등을 수행하는 것이다.⁷⁹⁾

(3) 북태평양 소하성어족 보존협약(North Pacific Anadromous Fish Commission)

캐나다, 일본, 러시아, 미국의 4개국을 원체결국으로 하여 1993. 2. 16에 설립되었는데, 그 목적은 북태평양 소하성어족자원의 보존을 위한 과학적 정보의 수집, 분석, 배포 및 자원보존을 위한 것이다.

북태평양 소하성어족보존협약⁸⁰⁾은 기존의 북태평양 공해어업협약과 일본-러시아 어업분야 협력협정을 통합하여 대체함으로써 새로운 관리체제로 전환한 것이다.

이 협약의 당사국들은 북태평양산 소하성어류가 주로 이들 4개국 하천 수역에서 기원하여 북태평양해역에서 혼합되어 서식하기 때문에 이 어류에 대한 일차적 이익과 책임이 4개 기원국에 있음을 인정하고, 기원국들은 이 어류 보존관리를 위한 환경조성과 과학조사 등에 있어서 국제협력을 규정하고 있다.

협약의 적용지역은 기원국 EEZ 이원의 북위 33도 이북의 북태평양 공해이며,⁸¹⁾ 대상어종은 북위 39도 이북의 200해리 이원 수역에서 소하성 어족 및 관련 어종⁸²⁾의 보존조치를 수립하고 협약 위반에 대한 검색, 나포 등 협약이행 조치를 취하는 것이다.

79) Chiyuki Mizukami, *op. cit.*, p.113.

80) 「북태평양 소하성어족 보존협약(Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean)」: 1992년 2월 11일 채택, 1993년 2월 16일 발효. 우리나라는 2004년 11월 25일(조약 제1692호) 가입.

81) *Ibid.*, 제1조.

82)Chum salmon *Oncorhynchus keta*, Coho salmon *Oncorhynchus kisupink* salmon *Oncorhynchus gorbuscha*, Sockeye salmon *Oncorhynchus nerka*, Chinook salmon *Oncorhynchus tshawytscha*, Cherry salmon *Oncorhynchus masou*, Steelhead trout *Oncorhynchus mykiss*.

협약수역 내에서는 소하성어류의 과학조사 목적 이외의 직접어획을 금지함과 동시에 부수적 어획의 극소화 및 소하성어류의 불법거래를 방지하고, 그 행위자를 처벌할 수 있도록 각 당사국은 국제법과 국내법에 근거하여 개별적·집단적으로 적절한 조치를 취하도록 규정하고 있다.⁸³⁾

(4) 중서부태평양 고도회유성어종 보호에 관한 협약(Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean)

중·서부태평양수역에서 참치를 비롯한 고도회유성어종의 보존 및 관리 방안을 마련하기 위한 다자간 고위급회의이다. 2000년 6월경에 지역수산기구 설립을 목표로 고도회유성어종 보존 및 관리협약(안)을 검토하고자 하는 바, 동 수역은 다른 어떤 어장보다 우리나라에게 중요한 참치어장이므로 동수역에 대한 아국의 관심은 지대하다. 협약안의 주요쟁점은 협정수역의 범위, 의사결정방법, 위원회의 기능, 이행 및 감시제도, 채택 및 발효시기 등에 관한 것이다.

(5) 북태평양연안국수산회의(North Pacific Rim Fisheries Conference)

태평양연안의 6개국(한국, 일본, 중국, 미국, 캐나다, 러시아) 간 수산분야 정책협의를 통해 이해 및 협력을 증진하는 것을 목표로 한다. 조직은 비상설회의로서 미국의 알래스카 대학의 주관으로 개최국의 수산당국과 협의하여 매 2-3년마다 개최한다. 본회의는 각국 고위수산당국자간 정책협의회이다.

83) *Ibid.*, 제3조.

2. 대서양

(1) 북대서양자원의 관리

UN해양법협약 제63조 제2항이 규정하는 EEZ경계내외 분포자원의 보존 관리와 관련되는 국제협약에는 북동대서양 어업에 관한 장래의 다자간 협력협약⁸⁴⁾과 북서대서양 다자간 장래 어업협력협약⁸⁵⁾이 있다. 동 협약들은 어족자원의 개발규제와 자원보존을 위한 지역협력을 목적으로 하고 있다.

북동대서양의 수산자원개발에 관한 지역협력체제로서는 1946년의 어구의 강목규제 및 어획물체장제한에 관한 협약⁸⁶⁾이 있었다. 그러나 동 협약에 의한 만족할만한 어로행위규제가 불가능하여 1959년에 새로이 북동대서양 어업협약⁸⁷⁾을 체결하고 연안국의 EEZ선포와 더불어 1980년에 현재의 협약으로 개정하였다.

동 협약의 적용해역은 발틱해와 지중해를 제외한 연안국 관할 해역 이외의 북동대서양 공해로서,⁸⁸⁾ 협약해역에 적용되는 규칙은 연안국 관할해역에 적용되는 규칙과 조화를 이루어야 한다. 규제대상어종은 해양포유동물, 정착성어종, 고도회유성어종, 소하성어종을 제외한 협약해역내의 모든 수산자원이다.⁸⁹⁾

북서대서양에서는 1949년의 북서대서양 어업에 관한 국제협약⁹⁰⁾을 통해, 북서대서양 어업국제위원회를 설립하고 수산자원의 연구와 어업규제활동

84) 1980 「Convention on Future Multilateral Cooperation in the North-East Atlantic Fisheries」

85) 1978 「북서대서양 다자간 장래 어업협력에 관한 협약(Convention on Future Multilateral Cooperation in the North-West Atlantic Fisheries)」: 발효일은 1979년 1월 1일. 우리나라는 1993년 12월 21일(조약 제1206호) 가입.

86) 1946 Convention for the Regulation of the Meshes of Fishing Nets and the Size Limits of Fish.

87) 1959 「북동대서양 어업협약(The North-East Atlantic Fisheries Convention)」

88) 1959 「북동대서양 어업협약」 제1조 및 제5조.

89) *Ibid.*, 제1조.

90) 1949 「북서대서양 어업에 관한 국제협약(International Convention for the Northwest Atlantic Fisherie)」

을 하였으나 성공적이지 못하였다. EEZ제도의 정착에 따라 1978년에 현재의 협약으로 개정하면서 기존의 수산위원회를 해체하고 북서대서양어업국제위원회⁹¹⁾가 설치되었다.

동 협약은 북서대서양 전 해역에 적용되지만, 공해에 대하여 적용되는 자원보존조치들은 연안국 관할해역 내에 적용되는 보존조치와 조화를 이루어야 한다. 동 협약상 북서대서양 수산기구는 연안국의 관할해역에 대하여 당사국의 요청이 있으면 어업규제를 위한 과학적 근거에 관하여 권고를 할 수 있으며, 그 규제대상어종은 연어, 참치류, 고래류, 대륙붕의 정착성어종을 제외한 협약해역내의 모든 수산자원이다.⁹²⁾

(2) 대서양 참치보존협약⁹³⁾

1966년 대서양 참치보존협약은 가입할 수 있는 자격을 유엔 회원국과 유엔 전문기구로 한정하고⁹⁴⁾, 그 외의 유엔 비회원국과 국제기구도 옵서버 자격으로 회의에 초청될 수 있다.⁹⁵⁾

동 협약은 대서양 참치보존위원회(ICCAT)⁹⁶⁾를 설립하여 운영하고 있는 바, 위원회의 목적은 대서양 참치 자원의 MSY를 유지하는 것이다. 이를 위하여 각 회원국이 국가별로 수행하는 과학조사활동을 조정하고, 자원의 MSY 수준유지에 필요한 규제조치를 권고할 수 있다.⁹⁷⁾ 적용수역은 대서양과 그 인접해역으로 하고 있는데, 대서양연안 회원국의 영해, EEZ, 대서양공해를 포괄한다. 또한, 협약은 ICCAT 회원국으로 하여금 자원보존조치

91) 북서대서양어업국제위원회(International Commission for the Northwest Atlantic Fisheries : ICNAF).

92) *Ibid.*, 제1조.

93) 「대서양 참치보존협약(The International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas)」: 1966년 5월 14일 채택, 1969년 3월 21일 발효. 우리나라는 1970년 8월 28일(조약 제353호) 가입.

94) *Ibid.*, 제14조.

95) *Ibid.*, 제11조 제3항.

96) 대서양 참치보존위원회(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas : ICCAT).

97) 「대서양참치보존협약」 제8조.

의 시행에 필요한 조치를 취할 것을 요구하고 있다. 특히 공해에서의 국제적인 이행체제의 확립을 위하여 협력할 것을 규정하고 있다.⁹⁸⁾

3. 인도양 및 남극

(1) 인도양 참치위원회협약

동 협약⁹⁹⁾은 1993년 11월 25일, 로마에서 채택되고 1996년 3월 27일 발효되었는데, 동 협약에 의하여 인도양 참치위원회가 설립되었다. 회원국은 한국, 일본, EC, 호주 등 15개국으로 우리나라가 10번째로 비준서를 기탁, 동 위원회의 협정을 발효시킨 협약이다. 동 협약의 대상수역은 인도양의 FAO 통계수역 51 및 57수역과 남극수렴선 북쪽의 인접수역을 포괄한다.¹⁰⁰⁾ 동 협약은 자원의 MSY 수준 유지에 필요한 규제조치를 권고하며, 공해에서의 국제적인 이행체제의 확립을 위하여 협력할 것을 규정하고 있다.¹⁰¹⁾ 동 협약의 현안사항은 자원보존·관리에 관한 결의 및 권고사항 협의, 자원평가를 위한 과학위원회 보고서 검토, 사업계획 및 예산협의, 어종별 쿼터 적정배분, FAO 어획능력관리에 따른 국별 행동 계획수립 및 편의국적선 조업규제를 강화하는 문제 등이다.

(2) 남극해양생물자원보존협약

1970년대 중반 이후 여러 국가들에 의한 남극대륙 및 주변 해역의 적극적인 과학탐사결과로 물개 이외의 남극생물자원에 대한 상업적 개발가능성은 남극조약협정의 당사국들의 중요한 관심사로 등장하게 되었다.

98) *Ibid.*, 제9조 제1항, 제3항.

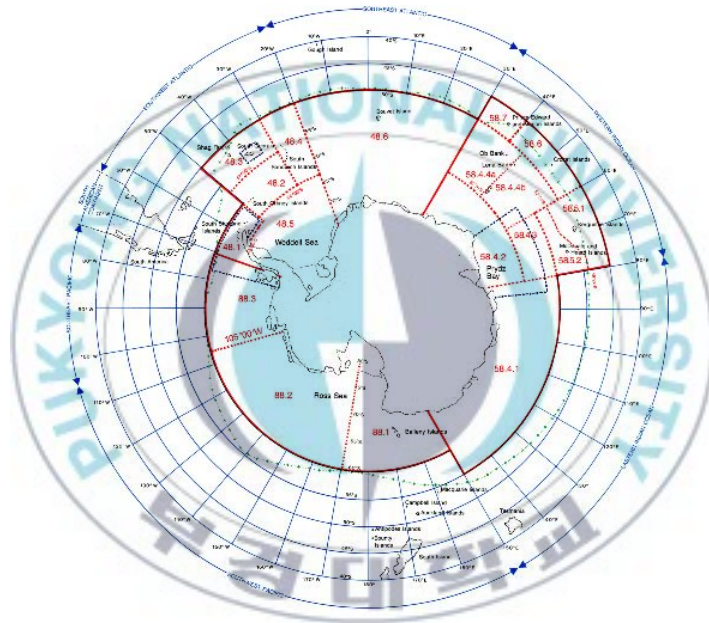
99) 「인도양 참치위원회협약(Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission)」, 한국은 1996년 3월 27일(조약 제1332호) 가입.

100) *Ibid.*, 제2조.

101) *Ibid.*, 제16조.

이에 따라 남극생물자원을 보존하기 위한 적절한 체제형성의 필요성이 제기되었고 제8차 남극조약협의회(1975년)부터 본격적인 논의가 시작되어, 1980년 9월 오스트레일리아의 캔버라에서 당시 남극조약협의당사국 13개국과 서독 및 동독 등 15개국에 의해 남극해양생물자원보존협약¹⁰²⁾이 채택되었다.

<그림 1> 남극해양생물자원보존협약의 협약수역



자료: ccamlr.org.

이 협약은 남극대륙 및 그 주변해역에서 서식하고 있는 모든 생물자원, 즉 어족, 갑각류 및 조류 등의 합리적 이용을 포함한 적절한 보존에 목적을 두고 있다. 또 적용대상지역은 남극조약이나 물개보존협약과는 달리 광

102) 「Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources」: 동 협약의 회원국은 칠레, 아르헨티나 등 23개국이고, 주요활동은 남극해양생물의 어획 및 조사가 협약의 목적에 부합되게 행해짐을 확보, 보존조치의 채택, 조사활동 지원을 위한 자료수집촉진 및 자료배포, 어획증명제도 등이다. 우리나라는 1985년 4월 28일(조약 제860호) 가입.

범위하여 남위 60도 이남지역은 물론 남극수렴선(Antarctic Convergence Line)까지 확대되어 있다. 이 협약의 가장 큰 특징은 남극생물자원을 합리적으로 이용하고 적절히 보존하는 데에 있어서 이른바 “생태계 접근방법(Ecosystem approach)”을 원용했다는 데에 있다.

제3절 특별 국제수산규범

1. 남극물개보존협약

1972년 남극조약체제 원서명국 12개국의 서명과 이들 7개국의 비준을 얻어 1978년에 발효된 남극물개보호협약¹⁰³⁾은 남극권내에 서식하고 있는 6종류의 물개를 보존하는 것에 목적을 두고 있다. 전문과 16개조 및 부속서로 구성되어 있으며, 6개 종류의 물개를 대상으로 규정하고 있다.¹⁰⁴⁾

적용대상지역은 남극조약체제와 같이 남위 60도 이남의 지역이고, 당사국은 국내입법조치를 취할 의무를 부담한다.¹⁰⁵⁾ 동 협약의 부속서에는 포획허용한도, 보호종, 금획기와 포획기, 포획구역, 물개보호구역, 정보의 교환 및 포획방법 등에 관한 규제사항을 명시하였다.¹⁰⁶⁾

2. 국제포경규제협약(International Convention for the Regulation of Whaling : ICRW)

1946년 12월 2일 워싱턴에서 본 협약과 부표(Schedule, 협약의 시행령)

103) 1972 「남극물개보호협약(The Convention for the Conservation of Antarctic Seals)」.

104) *Ibid.*, 제1조.

105) *Ibid.*, 제2조.

106) *Ibid.*, 제4조 제1항.

로 구성된 국제포경규제협약을 체결하여 포경행위를 규제하게 되었다. 미국, 영국, 호주, 프랑스, 네덜란드, 칠레, 페루, 아르헨티나, 덴마크, 브라질, 캐나다, 뉴질랜드, 러시아, 남아연방 등 14개 국가가 참여하였다.

국제포경규제협약에 따라 1949년 국제포경위원회(International Whaling Commission : IWC))가 구성되어 고래자원의 연간 포획쿼터의 설정, 포경 관련 연구, 조사를 통하여 고래자원의 보존과 포경산업의 질서 있는 발전을 도모하는 것으로 협약부표에 등록된 고래종의 포획을 규제하고, 자원 및 환경보호의 관점에서 고래에 관한 생물학적 조사·번식·분포·과학적 조사를 실시하는 것이며, 사무국은 영국 캠브리지에 있다.

1982년 제34차 국제 포경위 총회의 결의에 따라 86년부터 전 세계의 상업포경이 금지되었다. 우리나라는 1978년 12월 29일에 동 기구에 가입하여 1982년에는 국제포경위원회의 상업포경의 금지결정을 수용하였다. 동 협약에서는 혼획고래에 대한 통계작성, 고래자원 평가를 위해 매년 고래자원조사를 실시중이고, 현안사항은 상업포경 재개여부이다.

2009년 5월 현재 85개국이 회원으로 가입되어 있고¹⁰⁷⁾ 매년 회원국을 돌며 회의를 개최하고 있다. 2005년 57차 연례회의가 우리나라 울산에서 개최된바 있다.

107) <http://www.iwcoffice.org/commission/members.htm>.

제4장 공해어업의 규제

유엔해양법협약은 모든 국가는 공해어업의 자유를 향유하나 자유를 제한하는 경우,¹⁰⁸⁾ 조업국이 스스로 공해조업의 자유에 대한 제약을 가하는 경우, 공해조업의 일반적인 의무, 연안국에 대한 의무 등을 포함한다. 또한 공해조업과 관련되는 것으로 1995년 유엔공해어업협정, FAO수산위원회에서 채택된 책임 있는 수산규범, 국가행동계획 등이 있다. 이를 공해어업의 규제적 측면에서 보면 선적국의 의무, 어획능력의 제한, 이행 및 감시, 불법행위에 대한 제재 등으로 분류할 수 있다.

제1절 선적국의 의무

1. 자국 선박의 관리의무

공해상 선박을 배타적으로 관할하기 위하여 선박의 국적(nationality of ship)¹⁰⁹⁾을 부여하는데, 선박에 국적을 부여한 국가를 선적국이라 한다. 본래, 국가관할권이란 국제법이 법률주체인 국가에 부여하는 법적 권한으로서 국가는 이것에 기초하여 유효한 법률행위를 할 수 있게 된다. 공해상 선박에 대한 국가의 관할권도 국제법에 근거하고 그것에 의해서 부여되는 것이며, 선박과 국가 간에는 진정한 연계¹¹⁰⁾가 있어야 한다. 어업자원의

108) 「유엔해양법협약」 제116조.

109) D, P, O'Connell, "The international Law of the Sea,"(Oxford : Clarendon Press, 1984), Vol, II. p.751. : D, P, O'Connell에 의하면, 이 용어는 1826년 초부터 쓰였는데 법적의견(legal opinions), 외교문서(diplomatic correspondence), 다자 및 양자조약(multilateral and bilateral treaties), 포획규정(prize regulations), 법전편찬(codification) 및 국제사법재판소와 사법적 전문 용어에서 사용되었다고 한다.

관리를 위하여 국제수산물기구에서 보존 및 관리조치를 채택하였을 때, 이를 여하히 실행해 나가느냐는 대단히 중요한 문제이다. 전통적으로 선적국주의가 적용되는 공해어업은 공해에서 어업자원의 보존조치를 실효적으로 집행하느냐가 문제가 되는데, 이는 유엔공해어업회의가 직면했던 가장 큰 문제 중의 하나였다.¹¹¹⁾

여기서 유엔공해어업협정은 공해에서의 선적국주의의 원칙을 고수하면서 선적국의 자국 어선에 대한 통제 의무를 강화하여 자원관리 조치의 실효성을 확보하고자 한다. 즉, 선적국은 공해에서 조업하는 자국 어선에 대해 당해 지역의 보존관리 조치를 준수하도록 필요한 조치를 하고 이를 저해하는 여하한 활동에 참여하지 아니하도록 하여야 한다. 만약 그러한 선박에 대해 실효적으로 통제권을 행사할 수 있을 때에 조업허가를 하여야만 하며,¹¹²⁾ 자국어선에 대하여 협정상의 의무를 이행할 수 있는 국내입법 조치를 취하여야 한다.

또한 선적국이 자국 선박에 취하는 조치는 소지역적·지역적 또는 세계적 차원에서 합의된 적용 가능한 절차에 따른다. 이에 어업면허, 허가 및 인가를 통하여 공해상 선박을 통제하기 위하여 선적국의 의무를 완수하기에 충분한 조건을 부과한다. 허가받지 못한 선박이 공해조업을 하거나 또

110) 최중화, 앞의 책, 129면. : “진정한 연계(genuine link)의 개념은 1955년 ICJ의 “노테보름사건(Nottebohm Case)”판결에서 “국적의 존재는 그 개인과 국가 간에 사실상의 실효적 관계(real and effective link) 즉 genuine connection 이 기초되어야 한다.”고 판시한데서 유래하며, 이 판결의 영향을 받아 ILC가 해양법 초안을 작성하면서 그 개념을 도입하였다. “노테보름사건(Nottebohm Case)”은 과테말라에 거주하는 독일인 Nottebohm은 Liechtenstein에 귀화한 일이 있는데 1949년 과테말라는 그를 독일인으로 간주하여 체포하고 재산을 몰수 하였다. Liechtenstein은 국적국임을 근거로 외교적 보호권에 의해 Nottebohm의 재산 반환과 보상을 요구하였다. 국제사법재판소는 판결에서 재외국민에 대한 국가의 외교적 보호권 행사의 요건이 되는 국적의 존재는 그 개인과 국가 사이에 사실상의 결합관계(factual link)가 결여되어 있으므로 귀화국의 보호권을 인정할 수 없다고 하였다. Nottebohm Case(1955) ICJ Rep, p.4. ; 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, (서울 : 21세기북스, 2004), 615면.

111) 홍성걸, 김선표, “새로운 공해어업질서와 우리의 대응”, 「해양정책연구」, 제15권 제2호, 한국해양수산개발원, 2000. 168면.

112) 유엔해양법협약은 “그 국가와 선박 간에는 진정한 관련(genuine link)”이 있어야 한다고 규정하고 있음. 따라서, 유엔공해어업협정상 선적국은 공해에서 조업하는 어선에 대해 실효적으로 통제할 수 있을 때에 만 자국 등록을 부여해야 한다고 규정하고 있는 것은 유엔해양법협약 제91조의 규정을 어선부분에서 더욱 구체화한 것으로 볼 수 있음. 「유엔공해어업협정」 제18조 1-2항.

는 부가조건을 따르지 아니하고 위반할 시 공해상 조업행위를 금지한다. 공해조업 선박은 허가증을 항상 선내에 비치하고 검색관의 요청시 이를 제시하도록 하며, 자국 선박의 타국 관할수역 내에서 무허가 조업을 하지 않도록 철저히 보장하여야 한다. 공해조업이 허가된 선박은 기록부를 작성하여, 직접적 이해 당사국의 요청시에 정보의 공개에 관한 국내법을 고려하여 기록부에 포함된 정보를 제공한다. FAO의 “어선 표시 및 증명에 관한 표준 명세서”¹¹³⁾와 같은 통일되고 국제적으로 식별 가능한 선박과 어구 표시제도에 따라, 어선 및 어구의 정체를 표시하도록 요구한다. 선박의 위치, 목표종 및 비목표종의 어획량, 어획노력량 및 기타 조업관련 자료를 소지역적, 지역적 또는 세계적 자료수집 기준에 따라 기록하고 적시에 보고토록 요청한다. 또한 옵서버 프로그램, 검색제도, 하역보고, 전제감시와 양륙 어획물의 시장통계의 감시 등을 통해 목표종 및 비목표종의 어획량을 검정한다. 소지역적, 지역적 또는 세계적으로 합의된 감시, 통제 및 감독체제가 시행중인 경우에는 자국 선박에 부과하는 제반 조치가 동 체제와 일관성이 있도록 해야 한다.¹¹⁴⁾

2. 보존관리조치의 준수

오래 전부터 어업은 인간에게 식량공급원이었으며 어업활동에 종사하는 사람들에게 고용기회와 경제적으로 많은 도움을 제공하였다, 그리고 해양자원은 무제한적으로 풍부한 것이라고 생각하였다. 그러나 제2차 대전 후 과학기술의 발달로 인하여 신어로 기술의 발달과 함께 대형 어선단이 출현하여 대량어획이 가능하게 되면서 해양자원의 무한성은 빛을 잃게 되었다. 이에 따라 해양자원도 적절히 관리되어야 한다는 인식이 팽배하였다. 이 과정 속에 1982년 유엔해양법 채택은 연안국에게 200해리 배타적

113) 이는 FAO-COFI에서 “Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels”란 전지구적 및 지역적 차원의 활동프로그램의 일부로 수행되고 있다.

114) 「유엔공해어업협정」 제18조 3-4항.

경제수역(EEZ)을 인정하게 되면서, 세계 주요어장의 90%를 차지하고 있는 각국의 EEZ내 수산자원의 관리와 이용에 관한 권리와 책임을 부여하였다.

그러나 포괄적인 국가관할권은, 수산자원의 효율적인 관리와 지속 가능한 개발보다도, 각국의 EEZ내 수산업으로부터 보다 많은 이익을 얻으려고 하였기 때문에 심각한 문제에 직면하게 되었다.

1980년대 말에 들어와서 세계수산자원의 지속적 이용과 개발에 문제가 있다는 것이 분명해 졌다. 따라서 보존과 환경적 고려를 포괄하는 새로운 수산관리 방법을 시급히 요구되게 되었다. 이러한 상황에서 1991년 3월 FAO 수산위원회(COFI)는 제19차 회의에서 FAO가 책임성 있고(responsible), 지속적인(sustained) 수산업을 지향할 수 있는 새로운 개념을 개발할 것을 요구하였다. 뒤이어 1992년 멕시코의 칸쿤에서 열린 책임 있는 수산규범에 대한 국제회의(International Conference on Responsible Fishing)에서 FAO가 이러한 문제를 다룰 수 있는 국제행동 규범을 준비할 것을 요구하였다. FAO의 집행부는 이러한 문서에 부합하고 비강제적인 방법으로 보존 관리 및 모든 수산업 발달에 적용 가능한 원칙과 기준을 수립하는 보편적 책임 있는 어업 규범을 마련하였다. 책임 있는 어업 행동규범은 1995년 10월 31일 FAO의 제28차 회의에서 만장일치로 채택되었다.¹¹⁵⁾

동 행동규범은 국제법상 조약이 아니며 그 자체의 구속력은 없다. 그러나 동 규범은 성격상 자율적이지만, 이 행동규범은 유엔해양법협약의 어업 관련 규정과 공해어업이행협정, FAO의 준수협정 등 국제법의 규범들도 포함하고 있다. 특히 FAO의 준수협정은 동 행동규범과 불가분의 관계를 이루고 있으며 당사국간에 체결된 기타 강제성 있는 법률적 문서에 의해 강제적 효과를 가질 수 있거나 이미 그러한 효과를 가진 조항도 포함된다. 이 협정의 지리적 적용범위는 전 지구적이다. 그 행동주체는 FAO회원국

115) 「Code of Conduct for Responsible Fisheries」 preface. 해양수산부, 「책임 있는 수산업규범 및 기술지침」 1998, 61-63면.

및 비회원국, 어업실체(fishing entities : 예, 대만), 정부간·비정부간 기구를 불문하고 소지역적, 지역적, 세계수산기구, 수산물과 수산제품의 가공과 판매, 무역과 조업활동, 양식업 등 수산업 전반에 걸쳐 광범위하게 미친다. 또한 동 규범은 모든 수산물의 보존 관리 및 개발에 적용되는 원칙과 기준을 포괄적으로 규정하고 있다. 116)

본 규범의 목적은 책임 수산과 어업 활동, 국가 정책을 구현하기 위한 원칙의 확립, 법적 제도적 기구 설치 및 국제 협정의 이행지침의 제공, 식량 안보와 품질보장, 수생 환경의 보호, 수산제품의 교역을 촉진하고 나아가 수산분야에 관련된 모든 사람에게 행동기준을 제공하는데 있다. 다른 국제기구와의 관계에서 본 규범은 1982년 국제연합 해양법협약에 반영된 관련 국제법에 부합되게 해석되고 적용되어야 한다. 또한 공해어업협정 및 국제협정에 따른 당사국의 의무를 포함하여 여타 적용 가능한 국제법규에 부합하도록 의무를 부과하고 있다. 특히, 1992년 칸쿤선언, 1992년 환경 및 개발에 관한 리우선언 및 국제연합 환경개발회의에서 채택한 의제21의 17장 및 기타 관련 선언 및 국제적인 문서에 비추어 해석되고 적용되어야 한다.¹¹⁷⁾

FAO의 모든 회원국과 비회원국, 조업실체 및 정부간 비정부간 기구를 불문하고 관련 소지역적, 지역적, 지구적 기구와 수산자원의 이용, 보존 관리와 어류 및 수산제품의 교역과 관련된 모든 사람은 본 규범에서 제시된 목적과 원칙의 성취와 이행에 협력하여야 한다. FAO는 본 규범의 적용과 이행 및 수산업에 대한 효과를 감시하고, 이를 수산위원회에 보고해야 한다. 본 규범의 일반원칙은 국가 및 수중생물자원 이용자는 수중생태계를 보존하여야 한다는데 있다. 조업의 권리는 수중생물자원의 효과적 보존과 관리를 보장할 수 있는 방법에 의하여야 한다는 의무를 수반한다. 수산업 관리는 수산자원의 품질, 다양성, 이용도가 유지되도록 촉진하여야 한다. 식량안보, 빈곤퇴치 및 지속적 개발의 관점에서 현재와 미래세대를

116) 「FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries」 Art 1.

117) *Ibid.*, Art 2-3.

위한 충분한 양의 어류자원의 다양성과 이용가능성을 제고해야 한다.¹¹⁸⁾

관리조치는 목표어종의 보존뿐만 아니라, 동일 생태계 내의 어종 및 목표어종과 연관되거나 의존되어 있는 어종들의 보존도 보장하여야 한다. 국가는 과도한 어획 및 어획능력을 방지하여야 하며, 수산물의 보존 및 관리 결정은 이용 가능한 최고의 과학적 증거에 기초하여야 하며, 수산자원의 보호를 위하여 예방적 접근방법¹¹⁹⁾을 광범위하게 적용하여야 한다. 또한 적절한 과학적 정보의 결여를 목표어종, 연관어종, 의존어종, 비목표어종 및 그 환경을 위한 보존조치를 연기하거나 거부하는 이유로 이용하여서는 안 된다. 산란장, 채묘장, 습지 등과 같은 연안생태계가 환경오염 및 무분별한 연안매립 등으로 인하여 파괴되거나 훼손되지 않도록 하여야 한다. 그리고 생물다양성¹²⁰⁾을 유지하고 어군구조 및 수중생태계 보존과 어류의 품질보호를 위해 실행가능한 정도로 선택적이고 환경적으로 안전한 어구 및 조업을 개발·적용하여야 한다. 국가는 국내법이 허용하는 범위 내에서 의사결정과정을 투명하게 하여야 한다. 또한 적절한 절차에 따라서 수산물의 관리, 개발, 국제적 공여와 원조에 관한 법과 정책개발을 위한 의사결정에 산업계, 어업노동자, 환경 기타 이익단체의 효과적 참여와 협의를 장려하여야 한다. 재래식 및 소규모 수산업의 고용, 수입, 식량안보에 대한 중요한 공헌을 인식하고 어민 및 어업노동자들의 권리를 적절히 보호하여야 한다. 특히 생계형 소규모 및 재래식 어민의 권리를 보장하되, 자국 관할수역내 전통어장 및 자원에 대한 우선적 접근뿐만 아니라 정당한 생계

118) *Ibid.*, Art 4.

119) 예방적 접근방법은 이미 1980년대 중반에 FAO에 의해 승인되었으나, 유엔환경개발회의(UNCED)의 「의제21」에서 그 개념이 분명해졌고, 어류협정에 이르러 분명한 내용을 갖게 되었다. 이석용 외 3인, 앞의 책, 44면.

120) 「생물다양성에 관한 협약(biodiversity Convention)」: 1987년 6월 유엔환경계획기구는 생물다양성 문제에 관한 국제적행동계획의 수립을 결정하고, 1988년, 1990년 전문가회의를 개최하여 국제적인 생물다양성 보호를 위한 국제협약 초안이 작성되었고, 그 후 여러 차례 실무회의를 거쳐 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 열린 리우회의에서 각국의 정상들이 서명하였고 1993년 12월 29일 발효되었다. 전문 42개조와 부속서 2개로 구성되어 있으며, 특정 종을 보호하기 위한 것이 아니고 생물다양성을 보호하기 위해서 체결한 조약이다, 목적은 생물다양성의 보존과 지속가능한 사용, 그리고 유전자원의 이용에서 발생하는 이익의 공평한 배분을 도모하는데 있다. 盧明濬, 「國際環境法」, (서울: 博英社, 1997), 176-177면.

보장을 위하여 보호하여야 한다. 국가 및 수중생태계 이용자들은 쓰레기와 어류 및 비어류인 비목표 어종의 포획 및 연관종과 의존 종에 대한 영향을 최소화하여야 한다.

각국은 각자의 권한 내에서 보존 및 관리조치의 준수를 보장하고 어선 및 지원어선의 활동을 감시하고 통제하기 위한 효과적인 체계를 수립하여야 한다. 어선 및 조업지원 어선에게 자국 기를 게양토록 허가한 경우에는 본 규범의 적용을 보장하기 위해 어선을 효과적으로 통제하여야 한다. 어류 및 수산제품의 국제교역은 세계무역기구(WTO)협정과 기타 관련 국제협정에 나타난 원칙과 권리, 의무에 따라 이루어져야 하며, 국제어업분쟁은 적절한 국제조약 또는 당사자 간의 합의에 의하여 평화적 방법으로 적기에 해결하여야 한다.¹²¹⁾

수산관리에 있어서는 수산자원의 장기적 지속성을 보장하는 수준에서 채택되어야 하고 최적이용이라는 목적을 촉진하며 현재 및 미래세대를 위해 이용을 지속하는 수준을 말한다. 국가 및 소지역적, 지역적 수산관리기구 및 약정은 이용 가능한 최선의 과학적 증거를 기초로 하여 적정조치를 채택해야 한다.¹²²⁾ 또한 모든 국가는 자국이 허가한 조업만이 수행되게 하고 그러한 조업은 책임 있는 방법으로 이루어지도록 하여야 한다. 수산자원은 회유성이라는 생태적 특성상, 효과적인 보존관리를 위하여 지역수산기구를 통한 시행조치의 일관성 유지가 강조되고 있다. 따라서 모든 국가는 지역수산기구의 회원국이 아니라 하더라도 그 기구가 취한 자원보존관리 조치의 시행에 협력할 의무가 있다.¹²³⁾

위와 같은 사항들을 기초하여 책임 있는 수산업규범의 특징을 정리하면,

121) 「FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries」 Art 6.

122) *Ibid*, Art 7. : 그러한 조치들은 (a) 과잉어획능력을 회피되고, 어류사용이 경제적인 생산성을 유지한다 (b) 수산업계가 처한 경제적 상황이 책임수산업을 증진한다 (c) 생계수산업, 소규모 및 재래식 수산업을 포함한 어민의 이익을 고려한다 (d) 수중서식처와 생태계의 생물다양성이 보존되고, 멸종위기에 처한 종을 보호한다 (e) 고갈된 어류는 회복되며, 적절한 때에는 적극적으로 회복한다 (f) 인간활동의 자원에 대한 부정적인 환경적 영향을 평가하고 적절한 경우 교정한다 (g) 공해, 폐기, 투기, 유실되거나 폐기된 어구에 의한 어획, 부수어획을 최소화하되, 가능한 범위 내에서 환경적으로 안전하고 비용효과적인 어구 및 기술의 개발과 사용을 포함한다.

123) *Ibid*, Art 8.

해양법협약, FAO 준수협정, 유엔공해어업협정과 함께 국제어업질서의 근간을 이루는 중요한 국제규범이며, 자율적 국제규범이라는 점이다. 즉 자체 구속력을 갖지 않는 자발적(voluntary)성격의 규칙이다. 그러나 해양법협약상 어업관련 규정을 비롯하여 FAO 준수협정 등 국제법의 규범들을 포함하고 있는 포괄적 국제규범으로 어선의 어업, 양식, 가공, 수산물 교역 등 어업전반에 걸쳐서 책임 있는 수산업으로서 모든 국가들이 앞으로 지양해야 할 기본 지침을 포괄적으로 규정하고 있다. 또한 광범위한 적용대상을 특징으로 하고 있다. 즉 FAO 회원국뿐만 아니라 비회원국, 지역기구, 비정부기구, 어업단체, 어업종사자에까지 광범위하게 적용된다. 그리고 본 규범은 모든 국가와 수산업에 관계된 사람들에게 그 실시와 효력발생을 촉구하는 유력한 권고이다. 또한 수산업 관련 국제질서의 방향을 제시하고 있다는 점에서 세계어업질서에서 차지하는 비중으로 볼 때 공해조업 국가에 커다란 압박 요인으로 작용할 수 있다고 하겠다.

3. 국제협력

유엔공해어업협정은 지역수산기구의 경계왕래어종 및 고도회유성어종의 보존 및 관리조치를 집행하는 데 있어서 선적국과 관련국이 협력하도록 규정하여 전통적인 선적국주의에 변화를 모색하고 있다.

선적국이 소속 어선들이 국제적 보존관리조치의 효율성을 저해하는 활동을 하지 않도록 필요한 조치를 취할 의무를 이행해야 함을 규정하고 있다. 또한 길이가 24m미만인 어선에 대하여 동 협정의 여타 규정을 면제시킨 경우에도 동 어선들이 국제적 보존관리조치의 효율성을 해치지 않도록 실효적인 조치를 취하여야 한다. 이때 실효적 조치란 어선들이 국제적 보존과 관리조치의 효율성을 해치는 활동을 중지하도록 보장하는 조치를 말한다.¹²⁴⁾

124) 「FAO 준수협정」 제3조 1항 : Effective Measures shall be such as to ensure that the

특히 어떠한 당사자도 관계당국에 허가받지 않은 자국 어선들이 공해상에서 조업하도록 허용하여서는 안 된다. 허가를 받은 어선은 허가의 구체적인 조건에 따라 조업하여야 하며, 당사국들은 그들의 책임을 효율적으로 이행하기 위하여 선적국과 어선사이에 존재하는 연관관계를 고려하여야 한다. 소속 어선이 동 협정상의 책임을 효과적으로 수행할 수 없을 경우에는, 소속 어선으로 하여금 공해상에서 조업활동에 참여하도록 허가하여서는 아니 된다. 이 규정은 이 협정의 핵심조항으로서 편의치적 (FOC : Flag of Convenience)을 금지하고 있는 것이다.

공해조업을 허가 받은 어선이 국기를 게양할 수 없을 경우에는 공해상 조업허가는 취소된 것으로 간주된다.¹²⁵⁾ 동 어선이 국적과 소유주가 바뀌어도 국제적 보존관리 조치의 효율성을 저해한 어선은, 조업허가 정지조치가 종료되거나 최근 3년 내에 처음의 선적국으로부터 허가를 취소당한 적이 있다면, 재허가는 불가능하다. 뿐만 아니라 동 협정의 목적을 위하여 공해상 조업허가를 받은 자국 어선들의 기록을 유지하여야 한다. 또한 기록에 기입된 자국국적의 모든 어선이 “FAO 어선표시 및 식별을 위한 표준설명서”에 따라 적절한 표시를 하고,¹²⁶⁾ 특별히 조업구역, 어획량, 및 양륙기록에 의한 정보를 제공할 의무를 가진다. 이에 각 당사자는 동 협정에 위반하는 소속 어선들에 대하여 동 위반 행위에 대해 집행조치를 취하여야 한다. 이러한 위반과 관련하여 적용 가능한 제재는 동 협정의 준수를 확보하고 위반자가 위반행위로부터 이익을 얻지 못하는데 효과적일 정도로 충분히 엄중해야 한다. 선적국은 자국 어선이 공해에서 불법어업을 하였을 경우, 이에 대해 조치를 취할 의무를 지며 심각한 불법어업의 경우에는 어선의 조업면허의 거부, 취소 및 정지조치를 취해야 한다.¹²⁷⁾

동 협정의 목적을 위하여 공해상 조업허가를 받은 자국 어선들에 대하

fishing vessel ceases to engage in activities that undermine the effectiveness of the International conservation and management measures.

125) 「FAO 준수협정」 제3조 2-4항.

126) *Ibid.*, 제3조 5-6항.

127) *Ibid.*, 제3조 7-8항.

여 기록보존의무¹²⁸⁾와 그러한 정보¹²⁹⁾의 제반 사항을 FAO가 이용할 수 있도록 제공되어야 한다. 열거된 정보 중 변경된 사항은 FAO에 실시간 즉시 통고 되어, 당사국에게 제공될 수 있도록 정보교환 협력의무를 부담한다.¹³⁰⁾ 당사자들은 협정의 비당사국에 대하여도 동 협정의 수락 및 협정의 규정과 합치되는 법률과 규칙을 제정하도록 권장하여야 한다. 또한 당사국들은 비당사국 국적선들이 국제적 보존 및 관리 조치의 효율성을 저해하는 활동에 가담하지 않도록 동 협정과 국제법이 일치하는 방법으로 협력해야 한다.¹³¹⁾

또한 각국은 경계왕래어족자원과 고도회유성어족자원을 위한 소지역적, 지역적 보존관리조치의 준수 및 집행을 확보하기 위하여 직접 또는 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정을 통하여 협력하여야 한다. 경계왕래어족자원과 고도회유성어족자원을 위한 보존관리조치와 위반 혐의를 조사를 실시하는 선적국은 동 조사를 실시하는데 도움이 되는 타국의 협조를 요청할 수 있다. 모든 국가는 이러한 조사와 관련하여 선적국의 합리적인 요청을 충족시켜 주도록 노력하여야 한다.¹³²⁾

선적국은 다른 이해 당사국과의 협력 하에 직접적으로 또는 관련 소지역적, 지역적 수산 관리기구 또는 약정을 통하여 이러한 조사를 할 수 있다. 조사의 경과 및 결과에 관한 정보는 위반혐의에 대해 이해관계를 갖는 모든 국가에 제공되어야 하고, 보존관리조치의 유효성을 저해하는 행위에 연루된 것으로 알려진 선박의 정체를 규명함에 있어 상호 협력하여야 한다. 각국은 국내 법령의 허용 범위 내에서 보존관리조치 위반 혐의에 관한 증거를 타국의 검찰 당국이 이용할 수 있도록 하기 위한 약정을 설립하여

128) *Ibid.*, 제4조.

129) 그러한 정보는 모든 어선들에 대한, 어선명, 등록번호, 이전에 사용되었던 이름(알려져 있는 경우), 등록항구, 국적 (중전국적 ; 존재하는 경우) 국제무선호출부호, 선주의 이름과 주소, 건조장소와 시기, 선박의 길이, 종류, 운전자(관리자)의 이름과 주소(존재하는 경우에), 조업방식, 선박의 깊이, 최대폭, 총톤수, 엔진의 마력수 등이다.

130) 「FAO 준수협정」 제6조.

131) *Ibid.*, 제8조.

132) 「유엔공해어업협정」 제20조 1-2항.

야 한다.¹³³⁾

그리고 공해상 선박이 연안국의 관할수역 내에서 무허가 조업에 가담하였다고 믿을만한 합리적 근거가 있을 경우, 동 선박의 선적국은 관련 연안국의 요청에 따라 동 사안에 대하여 즉각적이고 완전하게 조사해야 한다. 선적국은 이러한 경우에 적절한 집행조치를 취함에 있어서 연안국과 협력해야 한다. 또한 선적국은 연안국의 관련 당국으로 하여금 공해상의 동 선박에 승선하여 검색할 수 있도록 허가할 수 있다. 본 조항은 유엔해양법협약 제111조의 추적권에는 영향을 미치지 아니한다. 또한 소지역적, 지역적 수산관리기구의 회원국이거나 약정의 참가국인 당사국은 해당 기구나 약정에 의해 설정된 보존관리조치의 유효성을 저해하거나 위반한 선박에 대해 선적국이 적절한 조치를 취할때까지 공해상의 조업을 저지하기 위하여, 이러한 목적 하에 설립된 소지역적, 지역적 절차에 호소하는 것을 포함하는 국제법에 따른 조치를 취할 수 있다.¹³⁴⁾

또한 개발도상국에 대한 협력은 직접 또는 관련기구를 통하여야 한다. 개발도상국 특히 최빈국 및 소도서 개발도상국의 경계왕래어족자원과 고도회유성어족자원에 대한 보존관리 능력과 이러한 자원에 대한 개도국 고유의 어업 발전 능력 향상 및 이러한 자원에 대한 조업과 약정에 참여 가능하도록 지원을 하여야 한다. 개발도상국과의 협력에는 재정지원, 인적자원개발 관련 지원, 기술지원, 기술이전 및 합작투자 주선, 자문과 상담지원 등을 포함하여 구체적으로 어업자료 및 관련정보의 수집, 보고, 증명, 교환 및 분석을 통한 경계왕래어족자원과 고도회유성어족자원에 대한 보존과 관리의 개선, 자원평가와 과학적 조사, 지역적 차원의 훈련 및 능력배양, 국별, 지역별 옵서버 프로그램의 개발과 이에 대한 재정지원, 기술과 장비를 포함하여 감시, 통제, 감독, 준수 및 집행을 목표로 이루어져야 한다.¹³⁵⁾

133) *Ibid.*, 제20조 3-5항.

134) *Ibid.*, 제20조 6-7항.

135) *Ibid.*, 제25조.

제2절 어획능력의 제한 및 관리

1. 어획능력관리의 제한

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 라조라(Lajolla)에서 어획능력관리에 관한 기술작업반회의를 개최하였다, 1998년 7월 22-24일의 준비회의를 거쳐 1999년 2월 19일 FAO 수산위원회에서 채택되었다.¹³⁶⁾ 어획능력 관리에 관한 국제행동계획도 다른 행동규범과 마찬가지로 자율적 규범이며, 책임 있는 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.¹³⁷⁾

본 국제행동계획의 시급한 목적은 국가와 지역기구가 2003년 늦어도 2005년까지는 효율적이고 공평하며 투명한 어획능력관리를 세계적으로 달성하는데 그 목적이 있다. 특히 과잉능력문제에 직면한 국가와 지역수산기구는 어획능력이 장기 지속적 결과의 달성을 저해하고 있다면, 우선 현재의 수준에서 어획능력을 제한하고 이어서 이를 점진적으로 줄여나가야 한다.¹³⁸⁾

136) 「어획능력관리에 관한 국제행동계획(IPOA- Capacity)」 Art 1-3.

137) *Ibid.*, Art 4-5.

138) *Ibid.*, Art 8. : 이를 위해 각국은 (1) 국가적, 지역적, 세계수준에서의 어획능력 평가의 수행과

또한 어획능력관리는 책임수산업규범에 근거를 두어야 하고, 본 국제행동계획은 각국이 다른 국가와 협력하여 직접 또는 지역수산기구를 포함한 다른 적절한 정부기구와 협력하여 FAO를 통해서 이행되어야 한다. 국가 및 지역계획에 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.¹³⁹⁾

각국은 2001년 말까지 긴급조치가 필요한 국내어업 및 어선단에 대하여 체계적인 확인 작업을 진행하여야 한다. 또한 각국은 같은 기간 안에 지역적, 그리고 세계적 수준에서 (FAO와 협력하여) 초국경적어류, 경계왕래성어류, 고도회유성어류 및 공해어업의 어획능력에 대하여 유사한 사전 평가를 조직하고 긴급조치를 요하는 어업 및 어선을 확인하는데 협력하여야 한다.¹⁴⁰⁾ 또한 각국은 어획능력 관리를 위한 국가별 계획을 개발하여 시행하되, 어획능력을 체계적으로 정확하게 감시하고 이용 가능한 수산자원과 관리 목적 간의 불균형을 규칙적으로 평가할 수 있는 수단을 개발하여야 한다. 모든 국가는 2002년 말까지 국가별 어획능력관리 행동계획을 수립, 채택, 공표해야 한다. 필요시 어획능력과 지속적 차원에서 이용가능한 자원이 균형을 이루도록 어획능력을 감축하여야 한다. 어획능력 관리를 위한 국별 계획이 불필요하다면 모든 국가는 어획능력 문제가 수산업 관리에 있어 현재의 방법으로 이루어질 것임을 보장하여야 하며, 모든 국가는 적어도 4년마다 자국의 국별 계획 이행사항을 검토하여야 한다.¹⁴¹⁾

모든 국가는 어획능력관리와 관련된 국제협정 특히 FAO 이행협정과 유

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.

139) *Ibid.*, Art 9.

140) *Ibid.*, Art 14-15.

141) *Ibid.*, Art 19-24.

엔공해어업협정의 참가를 고려해야 하며 필요시 지역수산기구를 통하여 FAO와 협력하면서 공해 및 연안에서의 자국어선에 의한 어획량에 관한 자료를 수집하여야 한다. 모든 국가는 선적국으로서 자국 어선에 대하여 국법상 자신의 책임을 다하지 않는 국가, 특히 국제법의 관련규칙 및 국제보존 관리조치를 위반하거나 해치는 방법으로 조업할 수 있는 자국의 어선에 대하여 그 관할권이나 통제권을 효과적으로 행하지 않는 국가의 문제를 다룰 필요성을 인정해야 한다.¹⁴²⁾

어획능력의 다른 국가 관할로의 이전은 그 국가의 명시적 동의와 공식적인 허가 없이는 이루어지지 않도록 보장하여야 한다. 또한 자국어선의 이전이 책임수산업규범에 일치하지 않는 방법으로 공해수역의 이전을 승인하는 것을 피해야 한다. 모든 국가는 심각히 남획되고 있는 초국경적, 경계왕래성 및 고도회유성어류와 공해어류를 어획하는 어업에 최우선 순위를 두고 긴급조치를 요하는 국제어업에 대한 어획능력관리를 다루는 즉각적인 조치를 취해야 한다. 필요시 개별적·양자적·다자적으로, 남획된 자원을 지속가능한 수준으로 회복하기 위한 관리 전략으로, 이러한 자원에 투입된 어선능력을 실질적으로 감축하기 위하여 국제행동계획의 관련 규정을 고려하여 행동하여야 한다.¹⁴³⁾

각국은 어획능력관리의 필요성과 어획능력 조정에서 발생하는 비용과 이익에 대한 인식을 재고하기 위하여 국가적, 지역적, 지구적 차원의 정보프로그램을 개발하여야 한다. 또한 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 진전사항을 보고하여야 한다.¹⁴⁴⁾

2001년 12월 1995년 UN공해어업협정이 발효된 이후 동 협정 제8조의

142) 「IPOA- Capacity」 Art. 29-33.

143) *Ibid.*, Art 37-40.

144) *Ibid.*, Art 41-44.

경계왕래어족자원 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 지역수산기구들이 관할수역에서 회원국들에게 어획량 설정과 배분하는데 그 권한과 영향력을 크게 확대·강화하게 되었다. 이처럼 지역수산기구들은 자원고갈 및 감소경향이 가시화됨에 따라 어획량 통제와 신규회원국에 대한 어획기회 제한 및 자원회복을 무력화시키는 비회원국 어선에 대한 각종 규제활동을 강화하고 있다.

또한 지역수산기구의 신규회원국에 대한 어획기회 부여방식은 NAFO(북서대서양수산위원회)는 자원배분의 여유가 있을 때만 신규회원국에게 조업기회를 부여하고 있다. ICCAT(대서양참치보존위원회)는 새로운 회원국이 가입할 수도 있고 조업기회를 얻을 수 있지만 어획량 할당방식에 대해서는 과거 어획실적 등을 다양하게 검토하고 있다. IATTC(전미열대참치위원회)는 등록된 어선만이 조업할 수 있는데 새로이 진입하기 위해서는 허가권을 구매하던지 아니면 허가권 이전을 통해서만 가능하도록 규정하고 있다. NEAFC(북동대서양수산위원회)는 신규가입은 현재 회원국들의 다수결에 의해 결정되도록 규정하고 있다, 어획량 할당은 연간 TAC(총허용어획량)설정 후 국가별로 배분하고 있다. GFCM(지중해수산협의회)와 IOTC(인도양참치위원회)는 어획량 등의 어획기회 배분기준이 없고, 신규회원국도 자유로이 어획활동 할 수 있다. 그리고 CCAMLR(남극해양생물자원보존위원회)는 연간 TAC를 설정하고, “올림픽 방식”¹⁴⁵⁾에 따라 각 국가별 어획활동을 하고 있다. CCSBT(남방참다랑어보존위원회)는 새로운 회원국 가입은 기존 회원국들의 합의에 따라 결정되고, 어획량은 자원량 평가 결과를 바탕으로 총허용어획량을 설정한 후 국가별로 배정하고 있다, WCPFC(중서부태평양수산위원회)와 SEAPO(남동대서양수산기구)는 기

145) “올림픽 조업방식”은 전체 조업 쿼터 내에서 각국의 원양어선들이 경쟁적으로 조업해서 쿼터가 소진될 때까지 자기의 능력만큼 어획하는 방식을 말한다.

존 회원국들의 투표에 의해서 결정하고 있다.¹⁴⁶⁾ 이와 같이 기존 회원국에 대해 신규가입국은 불리한 지위에 있음을 알 수 있다. 그 이유는 관할수역 내 총량이 제한되어 있는데 반해 지속가능한 개발의 측면에서 총어획량의 수준을 낮게 배정할 수밖에 없기 때문이다. 또한 비회원국 어선들의 조업 활동이 증가함에 따라 규제를 강화하고 있다. 지역수산기구 회원국들의 관할수역에서 조업하는 비회원국 어선에 대한 규제를 위해 ICCAT는 비회원국에 대한 적극적인 어업관리기구에의 가입을 권유하고, 조업 가능한 어선 목록(positive list)을 작성하였다. 또한 대서양 참다랑어, 눈다랑어, 황새치에 대한 통계문서 프로그램을 실시하고 비회원국 어선의 규제 활동을 강화한 결과 다수 국이 가입했다.

SEAFO는 자동적으로 비회원국의 어선이 규제어장에서 조업하면 가입되는 것으로 조치하고 규제수단을 적용하여 관리하고 있다. 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 있다. 또한 무역에 거래되는 어획량에 대해서도 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 통계문서를 요구하고 있다.¹⁴⁷⁾

또한 1999년 FAO에서 채택된 파잉어획능력관리 국제행동계획의 시급한 목적은 국가와 지역수산기구가 바람직스럽게는 2003년 늦어도 2005년까지

146) 한국해양수산개발원, 「지역수산기구의 자원보존조치 비교분석」, (해양수산부, 2005. 6), 130면.

147) United Nations, Report submitted in accordance with paragraph 17 of General Assembly resolution 59/25, to assist the Review Conference to impietment its mandate under paragraph 2, article 36 of the United Nations Fish Stocks Agreement(Report of the Secretary-General, 4 January 2006), A/CONF.210/2006/1, para.157-265정리.

는 효율적이고 공평하며 투명한 어획능력관리를 세계적으로 달성하기 위해 노력하는데 있다. 이에 따라 최근 지역수산기구를 중심으로 가다랑어를 제외한 모든 다랑어자원이 과잉 어획되고 있다는 자원평가보고서가 발표되고 UN의 공식 보고서¹⁴⁸⁾도 잇따라 ICCAT는 눈다랑어와 날개다랑어에 대해 1999년부터 어획능력규제를 실시하여 평균조업척수 이상 늘릴 수 없도록 하였다.¹⁴⁹⁾ IATTC는 결의 C-02-03에서 선단어획능력제한 프로그램을 수립하고 2002년 선망어선에 대한 신규어선 등록을 제한하는 조치를 채택했다. 또한 IOTC는 2003년을 기준으로 24m 이상 대형어선을 50척 이상 보유한 체약국에 대해서는 어획능력을 증강할 수 없도록 하였다.¹⁵⁰⁾ CCAMLR는 신규조업과 시험조업에서 선박수를 제한하는 조치를 단행했다. SEAFO는 총어획량을 고려하여 허용 가능한 어획량과 어획 노력수준을 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.¹⁵¹⁾

2. 총허용어획량(TAC)의 설정

총허용어획량(Total allowable catch: TAC) 또는 총어획노력수준(total level of fishing effort)을 결정할 수 있다. 총허용어획량이란 포획, 채취할 수 있는 연간 어획량의 한도를 말하며 총어획 노력이라 함은 출어선 수, 항해수, 어구수, 어구 사용회수, 어로작업 종사 인원수 어획시간 등, 특정

148) 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.

149) 참고로 우리나라에서는 ICCAT에서 어획능력대상 국가에 속하지 않으나, 대만과 중국은 척수 제한국가에 속해 있다.

150) 우리나라는 2006년 통계로 등록 척수가 202척으로 어획능력제한 대상국에 해당하고 있다.

151) 박기갑, 앞의 논문, 306면.

어업에 있어서 생산에 투하된 요소투입을 말한다. 이렇게 어획과 관련된 목표치를 설정해 놓음으로써 어족 자원의 예방적 관리를 통해 최적이용이라는 목표를 달성하고자 하는 것이다.¹⁵²⁾

이는 전통적 어업관리제도는 어업허가제를 중심으로 한 어획노력량 제한과 금어기, 금어구, 금지체장 설정 등 기술적 제한에 의한 어업관리는 과잉어획노력량에 대한 조정이 곤란하고, 현실적으로 불법어업이 자행되어 어업자원의 고갈현상이 가속화되고 있다는 점에서, 어획량을 직접 관리하는 TAC제도로의 전환이 필요한 것이다.

연안국과 공해조업국은 경계왕래어족과 고도회유성어족의 보존 및 관리를 위한 조치를 채택하여야 하며, 보존 및 관리를 위해 유엔해양법협약에 따라 협력할 의무를 이행함에 있어서 상호 협력한다. 그러한 보존관리조치는 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 최대지속적생산량(Maximum Sustainable Yield : MSY)¹⁵³⁾을 지향하는 것을 목표로 한다.

이러한 목표는 이용 가능한 최선의 과학적 근거에 기초하고, 최대의 지속적 생산을 가능케 하는 수준으로 자원의 유지 또는 회복을 도모하도록 하여야 한다. 다만 이러한 조치는 환경적, 경제적 관련요인 및 개발도상국의 특별한 필요에 의해 제한을 받으며, 어업형태, 자원의 상호의존성 및 소지역적, 지역적 또는 세계적 차원에서 일반적으로 권고되는 국제적 최소 기준을 고려한다. 어구 기술개발과 관련하여 가능한 환경적으로 안전하고 비용 효과적이어야 하며, 비목표종의 어획, 특히 멸종위기종에 대한 영향을 최소화 한다.¹⁵⁴⁾

해양환경에 있어서 생물 다양성을 보호하고 과도어획 및 과잉어획능력

152) 총어획량 또는 총어획노력수준은 설립협약 상한 기준에 의해서 할당될 수 있는데 할당기준의 개발에 있어 어족의 상태, 참여국의 이해관계, 과거 및 현재의 조업패턴, 참여국의 보존관리 조치 이행실적 등이 고려된다. 전지선, 앞의 논문, 72면.

153) 최대지속적생산량이란 어족의 변식에서 오는 증가분과 어획 및 자연사에서 오는 감소분이 균형을 이루는 수준에서의 어획량을 의미한다. 만일 최대지속적생산량을 초과해서 어획을 하게 된다면 어족의 전체적 양은 축소될 것이며 어획량도 급격히 감속될 것이다. 최대지속적생산량을 초과하는 어획은 과개발(overexploitation), 혹은 과어획(overfishing)이 된다.

154) 「유엔공해어업협정」 제5조.

을 방지하거나 추방하기 위한 조치하여야 하며, 어획량이 어업자원의 지속
적인 이용에 적당한 수준을 초과하지 않도록 하기 위하여 예방적 접근을
광범위하게 적용한다. 연안국과 공해 조업국이 경계왕래 및 고도회유성어
족의 보존 관리 조치를 취하는데 있어서는 예방적 접근법(precautionary
approach)을 따라야 한다.

3. 보존관리조치의 양립성(compatibility)

공해에 설정된 어업자원의 보존관리조치에 있어서 “양립성의 원칙
(Compatibility of conservations and management measures)”은 유엔해양
법협약에서 규정된 바와 같이 국가관할수역 내의 해양생물자원의 탐사, 이
용, 보존 및 관리를 위한 연안국의 주권적 권리와 유엔해양법협약에 따라
자국민이 공해상 조업에 종사할 수 있는 모든 국가의 권리를 저해함이 없
이 경계왕래 및 고도회유성어족의 보존·관리를 위한 조치가 실효성을 거
두기 위해 연안국과 공해조업국 다함께 협력할 필요가 있다. 따라서 경계
왕래어족과 관련하여서는 연안국과 그 연안국의 관할수역에 인접한 공해
에서 조업하는 국가가 있을 때, 이 두국가가 동 인접공해에서의 경계왕래
어족의 보존에 필요한 조치에 대하여 합의에 이르도록 노력하여야 한다.
고도회유성어족자원의 경우 관련 연안국 및 자국민이 동 자원을 해당지역
에서 어획하는 타국은, 국가관할수역 내외의 전 지역에 걸쳐 이러한 자원
의 보존을 확보하고 최적이용의 목표를 증진하기 위하여, 직접 또는 적절
한 협력체계를 통하여 협력하여야 한다.¹⁵⁵⁾

여기에서 보면 경계왕래어족의 경우에 연안국과 조업국간 자원보존을
위한 협력의 대상수역을 “인접공해”로 규정하고 있음을 알 수 있다. 이 규
정은 유엔해양법협약 제63조 제2항¹⁵⁶⁾의 규정과 같은 것이다. 따라서 연안

155) *Ibid.*, 제7조

156) Where the same stock or stocks of associated species occur both within the exclusive economic zone and in a area beyond and adjacent to the zone, the coastal State and the

국은 자국 EEZ내 자원에 대해서는 물론이고, 인접공해의 자원에 대해서도 권리를 확대하게 된 것으로 볼 수 있다.¹⁵⁷⁾ 해양법협약은 경계왕래어족과 고도회유성 어종의 보존관리, 연구 및 최종이용 목표를 달성하기 위하여 연안국 상호간 또는 연안국과 조업국이 상호 협력할 의무(해양법협약 제 63조-64조)와 공해생물자원에 대한 조업국과 연안국간의 협력의무(동 협약 제117조-119조)를 규정하여 공해생물 자원에 대한 조업국과 연안국간의 권익을 꾀하고 있다. 동시에 협약 당사국에게 신의성실 및 권리남용 금지를 규정하고 있다.(동 협약 300조)

또한 공해어업협정은 연안국이 자국 EEZ에 대하여 취하는 보존관리 조치와 공해에 적용되는 조치 간 양립성(일관성)을 요구함으로써 연안국이 자국의 EEZ에 적용하는 조치에 우선적 지위를 부여하고 있지 않다. 단지 동일 자원에 적용되는 보존관리 조치의 양립성만을 규정하고 있다.¹⁵⁸⁾ 물론 연안국이 주권적 권리로써 자국 EEZ내 해양생물자원에 대한 보존조치를 취할 수 있다고 하더라도 그러한 보존조치는 인접공해내 보존조치와 양립성(compatibility)을 갖추어야 한다. 이에 대해서 유엔공해어업협정은 공해상에 설정된 보존관리 조치 및 EEZ내에 채택된 보존관리 조치는 경계왕래어족자원 및 고도회유성어족 자원 전체의 보존관리를 보장하기 위해 공해와 EEZ에서 상호 양립되는 보존관리 조치(compatible measures)를 수립하기 위한 목적으로 협력하도록 의무를 부과하고 있다.¹⁵⁹⁾ 협력의

State fishing for 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.(해양법협약 제63조 2항)

157) 베링공해를 예로 들어보면, 연안국인 미국과 러시아는 자국 EEZ내의 자원관리에 대해서는 자국이 주권적 권리로 결정할 수 있음은 물론이고 자국 EEZ 이원(以遠)의 베링공해에서의 자원관리에 대해서도 조업국(한국, 폴란드 등)과 합의하여 보존조치를 수립할 수 있는 것이다. 홍성걸·김선표, 앞의 책, 18면.

158) A.G. Oude Elferink "The Impact of Article 7(2) of the Fish Stocks Agreement on the Formulation of Conservation and Management of the Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks", FAO Legal Papers Online #4, Aug, 1999, p.1, at 26. ; 박현진, "공해어업, 기국관할권의 제한과 전통 국제법에 대한 도전", 「서울국제법연구」, 제14권 제2호, 서울국제법연구원, 2007. 130면.

159) 「유엔공해어업협정」 제7조 2항.

무를 이행함에 있어서, 합리적 기간내에 양립성 있는 보존관리 조치에 합의하기 위해 모든 노력을 다하여야 하지만, 합의에 도달하지 못할 경우 제 8장에 규정된 분쟁해결 절차에 호소할 수 있다.

그리고 인접공해에서의 보존 조치와 EEZ에서의 보존조치가 양립성을 갖도록 한다고 할 때, 얼른 생각하면 보존조치의 수립에 있어서 연안국과 조업국이 상호 협력하므로 이 양자의 권리가 동등한 것 같으나, 아무래도 연안이 보다 강력한 자원관리조치를 선호할 것이다. 또 그러한 선호에 따라서 연안국이 주권적 권리로서 보존조치를 EEZ내에서 취하였다면, 인접공해에서 양립성 있는 조치란 결국 EEZ내 조치에 따르는 강화된 자원관리조치를 의미하게 될 것이다. 이는 결국 연안국이 자국의 EEZ에 대해서는 물론이고 그 인접공해에 대해서도 자국의 이해관계를 반영할 수 있다는 것을 의미한다.

결과적으로 1995년 UN공해어업협정의 제6조 및 제7조의 규정은 경계왕래어족과 고도회유성어족의 효과적인 보존관리를 위해서는 필수적인 사항이나, 공해조업국은 공해조업시 더 많은 의무를 부담하게 하고, 공해조업요건을 까다롭게 하여 공해상 어로의 자유는 많은 부분 제한을 받게 된다. 더욱이 제7조상의 양립성 규정¹⁶⁰⁾은 공해조업국들에게는 연안국의 EEZ내에서의 강력한 자원관리 조치를 인접 공해까지 반영하고 연장할 수 있게 하는 원칙으로 이해되고 있어서 공해조업국들을 압박하고 있다.

160) Conservation and management measures established for the high seas and those adopted for areas under national jurisdiction shall be compatible in order to ensure conservation and management of the Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks in their entirety. To this end, coastal States and States fishing on the high seas have duty to cooperate for the purpose of achieving compatible measures in respect of such stocks. In determining compatible conservation and management measures, State shall;

제3절 이행 및 감시

1. 과학옵서버

“과학옵서버(Scientific Observer)”란 공인된 옵서버를 조업어선에 승선시켜 총허용어획량에 의한 자원관리에서 어획량, 어획상황 파악, 보고, 수산자원의 평가와 어획특성의 파악에 필요한 기초자료의 수집 등을 수행하도록하는 제도이다.¹⁶¹⁾

과학옵서버제도의 목적은 수산자원관리를 위하여 기업의 어획행위를 감시하는데 있다. 특히 총어획할당량(TAC)을 이용한 자원관리에서 연간 총어획할당량의 소진상태를 파악하는 것은 자원관리에 매우 중요한 부분으로 옵서버의 어획량 보고는 전체 어획량을 점검할 수 있는 상대적 기준이 된다.

과학옵서버제도는 수산자원관리에 필요한 다양한 어획정보 및 생물학적 정보를 수집하는데 부차적인 목적이 있다고 볼 수 있다. 여기에는 종별 어족자원의 분포, 보호 및 금지어종 등 자원보호 대상생물에 대한 부수어획량, 어자원의 이동상태, 생태적 환경 등의 생물학적 특성을 파악하기 위한 자료수집 등이 포함된다.

과학옵서버제도는 국제적 차원의 어자원 보존관리조치의 의무이행에 수반되는 어획관련자료를 확보하기 위해 필요하다. 또한 투명하고 과학적인 어자원이 관리 및 자원의 분포상태 및 생물학적 특성을 규명하기 위한 자료수집을 위해서도 필요하다.

그 밖에도 과학옵서버는 어획량의 보고, 조업규정의 위반여부를 기록하고 보고하며, 금지어종과 부수어획의 추정, 선박의 어업능력 조절 및 부수적 어획기준의 이행여부 파악, 어자원의 자원량 분석, 포식자-피식자 관

161) 이상고·김도훈, “어업관리 옵서버 제도의 효과에 대한 생물경제학적 분석”, 「수산경영론집」, 제33권 제1호, 한국수산경영학회, 2002. 1면.

계 연구, 어업자원관리가 어업과 자원에 미치는 영향평가 등의 기능을 한다.

예컨대, 중서부 태평양고도회유성어족보존에 관한 협약에 의하면, 과학 옵서버는 어획량, 기타 과학자료의 수집 및 어업관련 정보의 수집, 어업자원 보존관리조치의 이행사항을 파악하는 기능을 수행한다.¹⁶²⁾

2. 승선 및 검색

유엔공해어업협정은 지역수산기구의 보존 및 관리조치를 집행하는 데 있어서 선적국과 관련국(위반어선 발견국, 기항국)이 협력하도록 규정하고 있다. 이러한 협력에 있어서 유엔공해어업협정은 선적국주의 원칙의 근간은 유지하면서도 관련국에게도 어느 정도의 권한을 부여하여 전통적인 선적국주의에 수정을 가하고 있다.¹⁶³⁾

선적국은 자국 어선이 공해생물자원의 보존관리 조치의 위반이 어디에서 발생하는 관계없이 보존관리 조치를 집행해야 한다. 또는 소지역적, 지역적 보존관리조치의 위반 혐의가 있는 경우에 관련 선박에 물리적인 조사를 포함하여 즉각적이고 충분한 조사를 하고, 동 어선의 위반을 주장하는 국가 및 관련기구에 대해 통보하여야 한다. 위반혐의에 대해 충분한 증거가 만족할 정도로 확보된 경우에는 자국법에 따라 소송절차를 지체 없이 제기토록 관계 당국에 사건을 회부하며, 필요한 경우 관련 선박을 억류한다. 모든 조사와 소송은 신속하게 진행하여야 한다. 위반과 관련하여 적용 가능한 제재조치는 충분히 엄중하게 수행하며, 법규를 준수토록 하고 장소에 관계없이 위반을 억제하는데 효과적이어야 한다. 또한 불법행위로부터 발생한 이익을 박탈해야 하며, 어선의 선장 및 기타 사관에 대하여 적용 가능한 조치 중에는 허가의 거부, 면허의 취소, 철회, 정지 등을 포함

162) 「Convention on the conservation and management of highly migratory fish stocks in the Western and Central Pacific Ocean」 Art 28. Para. 1.

163) 홍성걸·김선표, 앞의 책, 170면.

한다. 자국 선박이 중대한 위반에 연루된 것이 자국법에 따라 확정된 경우, 그러한 위반과 관련하여 선적국이 선박에 부과한 모든 제재조치가 이행되기 전까지 그 선박의 공해에서의 조업을 금지하여야 한다.¹⁶⁴⁾

국가관할권 하의 불법어업의 경우에 선적국은 적절한 집행조치를 취함에 있어서 연안국과 협력하고 조사하며, 연안국으로 하여금 공해상에서 해당 선박을 승선 및 검색하도록 허가 할 수 있다. 소지역적, 지역적 기구의 회원국들은 선적국이 적절한 조치를 취할 때 까지 그 기구에 의하여 확립된 보존관리 조치를 위반하거나 그 효율성을 저해하는 활동을 한 선박에 대하여 국제법에 따른 조치를 취할 수 있다. 이와 같이 유엔공해어업협정은 전통적인 선적국주의 원칙에 따라 선적국이 위반어선에 대해 1차적인 책임과 단속권한을 갖도록 하고 있다. 유엔공해어업협정 제21조는 선적국의 집행관할권의 배타성에 대한 중대한 예외를 구성¹⁶⁵⁾하고 있는 것으로, 지역수산기구의 보존관리 조치가 적용되는 수역인 공해에서 그 지역수산기구의 회원국인 유엔공해어업협정 당사국의 보존조치의 이행을 확보하기 위하여, 공해상에서 위반 어선을 발견한 국가에게도 승선 및 검색권(boarding and inspection)을 부여하고 있다.

이와 같이 조업선박에 위반행위가 있는 경우에는 승선검색이 실시될 수 있는 바, 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정의 관할 하에 있는 공해에서 경계왕래어족 및 고도회유성어족을 위한 보존 및 관리조치의 준수를 보장하기 위하여, 본 협정의 여타 당사국 국기를 게양한 어선은 정당하게 권한을 부여받은 검색관을 통하여 제2항에 따라 승선, 검색할 수 있다. 이 때 그 타 당사국이 그 지역기구의 회원국이나 아니냐는 관계가 없다. 승선, 검색하는 선박의 국가와 승선, 검색을 당하는 어선의 국가가 모두

164) 「UN Fish Stock Agreement」 Art 19(Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nation 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. Article 19).

165) Rosemary Rayfuse, "The Interrelationship Between the Global Instruments of International Fisheries Law", in Ellen Hey(ed.), *Development in International Fisheries Law*, (The Hague: Kluwer Law International, 1999). p.146. ; 이명규, 앞의 논문, 63면.

유엔공해어업협정의 당사국이면 된다.¹⁶⁶⁾

그리고 각국은 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정을 통하여 승선 검색절차를 설정해야 한다. 또한 이러한 절차를 규정하고 있는 본 협정 제 22조(21조의 승선 검색을 위한 기본 절차)의 기본절차와 일치시켜야 하며, 비회원국에게 불리한 차별을 두어서는 아니 된다. 승선, 검색 및 여하한 추가 집행 조치도 이러한 절차에 따라 시행되고, 설정된 절차는 적절히 공표되어야 한다. 만약 본 협정 채택 후 2년 이내에 승선 검색절차를 마련하지 못할 경우에는 이 협정에 설정된 절차를 준용한다.¹⁶⁷⁾

또한 승선 검색 후 위반사실이 확인되면 신속하게 위반사실을 선적국에 통보하며, 이러한 통보를 받은 선적국은 그러한 통보가 있는 날로부터 3일 이내에 검색국가에게 회신을 하여야 한다. 이 때 선적국은 자국이 증거에 따라서 집행조치를 취하든지 아니면 검색국가가 조사(investigation)하도록 허가하여야 한다. 선적국이 검색국에 대하여 위반혐의에 대하여 조사할 수 있도록 허가한 경우에는, 검색국은 지체없이 조사결과에 대하여 선적국에 통보하여야 한다. 선적국은 증거가 명백한 경우에 관련 선박에 대한 집행 조치를 취할 의무를 완수하여야 한다. 또는 대안으로서 선적국은 검색국에 대하여, 본 협정하의 선적국의 권리 및 의무에 일치하도록 선적국이 동 선박과 관련하여 구체적으로 명시한 집행조치를 취할 수 있도록 허가할 수 있다.¹⁶⁸⁾

승선 및 검색에 있어, 선박이 중대위반¹⁶⁹⁾을 하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있고, 선적국이 제6항 또는 제7항에 따른 회신이나 조치에 실패하

166) 「유엔공해어업협정(UN Fish Stock Agreement)」 제21조 1항.

167) *Ibid.*, 제21조 2-3항.

168) *Ibid.*, 제21조 7항.

169) *Ibid.*, 제21조 11항 : (a) 선적국이 발급한 유효한 면허, 허가 또는 인가없이 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, 무쿼터 조업, 쿼터초과 조업 (d) 조업이 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.

였을 때는, 검색관은 선박에 계속 승선하여 증거를 확보하여야 한다. 적절한 경우, 관련 선박을 가장 가까운 적정 항구 또는 제2항에 따라 설정된 절차에서 구체적으로 정한 기타 항구에 지체없이 예인하는 것을 포함하여, 선장에게 추가조사를 도울 수 있도록 요구할 수 있다. 검색국은 선박이 향하는 항구명을 선적국에 즉시 통보하여야 한다. 검색국, 선적국 및 항구국은 선원들의 국적에 관계없이 그들의 복지를 위해 필요한 조치를 취하여야 한다.¹⁷⁰⁾ 검색국은 선적국 및 관련기구 또는 관련 약정의 참가국들에게 추가조사의 결과를 통보하여야 한다.¹⁷¹⁾ 검색관이 국제적 규정과 선박 및 선원의 안전에 관해 일반적으로 인정된 관행 및 절차를 준수하도록 요구하여야 한다.

또한 조업활동에의 방해를 최소화 하며, 가능한 범위 내에서 선적어획물의 품질에 악영향을 미치는 활동을 피하도록 하여야 한다. 검색국은 승선 및 검색이 조업선을 방해하는 방법으로 이루어지지 않도록 보장하여야 한다.¹⁷²⁾ 유엔공해어업협정은 보존관리 조치의 실효성을 제고하기 위하여 항구국에게도 권리를 부여하고 있는데, 항구국은 어선이 자발적으로 자국의 항구 또는 근해 정박지에 들어온 경우, 문서, 어구 및 선상 어획물을 검색할 수 있다. 각국은 어획물이 공해상의 보존관리조치의 효율성을 저해하는 방법으로 어획되었음이 인정된 경우, 양륙 및 전채를 금지하기 위하여 관련 국내 당국에 권한을 부여하는 규정을 채택할 수 있다.¹⁷³⁾

그리고 선적국은 언제라도 검색국의 조사 결과 및 진행사항에 대하여 완전한 정보를 갖고 억류상태에 있는 해당 선박의 석방을 요구할 수 있다. 소지역적, 지역적 보존관리조치에 반하는 활동에 참여한 선박에 대하여 선적국 이외의 국가가 취하는 조치는 위반의 정도에 비례하여야 한다. 공해상에 조업하는 선박이 무국적이라고 의심할만한 합리적 근거가 있을 경우, 어느 국가도 동 선박에 승선하여 검색할 수 있으며, 증거가 명백한 경우,

170) 「유엔공해어업협정(UN Fish Stock Agreement)」 제21조 8항.

171) *Ibid.*, 제21조 9항.

172) *Ibid.*, 제21조 10항.

173) *Ibid.*, 제21조 23항.

검색국은 국제법에 따라 적절한 조치를 취할 수 있다. 만약 승선 검색활동이 적법하지 않거나 혹은 이용 가능한 정보의 관점에서 합리적으로 요구되는 수준을 초과하는 경우 각국은 해당 조치로부터 발생한, 자국에 귀속되는 손상 또는 손실에 대해서 책임을 진다.¹⁷⁴⁾

이와 같이 공해상 어선에 대한 관할권의 주체는 전통 국제법상 당해 선박의 선적국이다. 하지만 동 협정에 가입하면 선적국 아닌 제3국에 의한 승선 검색 및 법 집행이 가능하기 때문에 공해상 어로의 자유를 크게 제한하는 것으로 공해 조업국들이 불안해 하고 있다. 이를 위하여 제21조 16항과 18항에서 선적국 이외의 국가가 취하는 조치가 위반의 정도에 상응하는 것이어야 한다는 비례성의 원칙과 합리적인 수준을 초과하는 경우, 각국은 해당 조치로부터 발생한 피해나 손실에 대한 검색국의 책임을 부담하는 규정이 있다. 하지만 여전히 이러한 비선적국 승선 검색조항은 공해조업국가들로 하여금 유엔공해어업협정에 가입을 주저하게 하는 요인으로 작용하고 있다.¹⁷⁵⁾

174) 「UN Fish Stock Agreement」 Art 21(16-18) : Action taken by State other than the flag State in respect of vessels having engaged in activities contrary to subregional or regional conservation and management measures shall be proportionate to the seriousness of the violation. Where there are reasonable grounds for suspecting that a fishing vessel on the high seas is without nationality, a State may board and inspect the vessel, Where evidence so warrants, the State may take such action as may be appropriate in accordance with international law. State shall be liable for damage or loss attributable to them arising from action taken pursuant to this article when such action is unlawful or exceeds that reasonably required in the right of available information to implement the provisions of this article.

175) Andre Tahinaro, "Conservation and Management of Transboundary Fish Stocks: Comments in the Light of the 1995 Agreement for the Conservation and Management of the Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks," 28, *ODIL*, (1997), p.49. : 1995년 UN공해어업협정은 공해조업국의 이러한 우려에 대한 해결방안으로 그러한 조치가 연안국과 공해조업국간에 상호 부합해야 한다는 규정을 두고 있지만, 여전히 많은 공해조업국들은 연안국의 특권의 확장을 가져오는 원칙이라는 의견이다. 박기갑, "공해상 어로의 자유는 존재하는가?", 「법학연구」, 제48권 제1호(上), 부산대학교 법과대학·법학연구소, 2007. 310면.

3. 선박모니터링(Vessel Monitoring System; VMS)

넓은 의미에서 선박모니터링이란 지리정보시스템과 전자해도 등의 정보통신기술을 이용하여 선박보고, 선박통항관제, 선위보고, 선박자동식별시스템을 포함하는 개념이다.¹⁷⁶⁾ 조업선박의 협약관할수역 내 조업선박을 감시할 목적으로 선박에서 보내는 위치정보를 최종적으로 수신·해석하고 선박의 위치를 감시·확인하여 어업자원의 보존관리를 확보하는 감시수단이다.¹⁷⁷⁾ 이는 시간대별 선박위치 파악(선명, 일자, 시간, 위도, 경도), 조업구역내·외의 선박위치 및 이동상황 파악, 선박항로 표시, 조업선박의 회사, 선명, 신호부자, 톤수 파악 등을 내용으로 한다.

국제사회는 자원보존관리 목적으로 불법·비보고·비규제어업(IUU)을 근절하기 위하여 IUU-IPOA에서 채택·시행중인 감시·통제 및 검색 시스템(MCS)의 일환으로 동 협약 제23조 3항에 따라 자국관할에 있는 선박에 선박감시체계(VMS)를 유지한다는 요구를 포함하여, 관련 국가적, 지역적 국제적 표준에 따라서 적절한 경우 선박감시체계를 이행한다. 이 제도가 시행되면 공해조업선은 어업허가 기간 동안 공해상 협약수역에서 지속적으로 선박의 위치를 보고할 수 있도록 자동위치발신기를 작동상태로 유지시켜야 한다. 일주일 이상 정박시, 또는 고장시에는 보고를 하여야 하며, 1개월 이내 수리를 요하는 경우에는 이를 수리하거나 교체하지 않은 상태로 출항하는 것은 허용되지 않는다. 따라서 고의로 VMS장치와 그 수록정보를 조작하는 행위는 승선검색절차 규정상 중대한 협약위반 또는 보존관리조치 위반을 구성한다.¹⁷⁸⁾ VMS의 경우 FFA 당사국 EEZ에서 조업하는 우리 어선의 경우 4시간 간격으로 위치 보고를 한다.¹⁷⁹⁾

176) 유재만, “선박모니터링시스템(VMS) 개요와 전망”, 「월간해양한국」, 3월호, 한국해사문제연구소, 2006. 86-93면 참조.

177) Jason R. Crance and Mike Mastry, “Fourth amendment privacy rights at sea and governmental use of Vessel Monitoring Systems: There’s something fishy about this”, *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol.22.(2007), p.3,

178) 「유엔공해어업협정」 제21조 제11항 g호.

4. 어획증명제도

어획증명제도란, 공해조업에 있어서 미보고·무통제·불법어업이 어업자원의 심각한 감소를 초래하므로 어업자원의 보존관리를 위해 필요한 필수적인 정보를 제공하여 조업국은 해당 어업자원의 원산지를 확인하는 한편, 특정국으로 수입되는 경우에 해당 어자원의 보존관리조치와 일치하는 방법으로 어획되었는지를 확인하기 위한 것이다.¹⁷⁹⁾

일반적으로 어획증명서는, 발행당국의 명칭, 주소, 전화번호, 팩스번호, 당해 선박의 명칭, 정박항, 국가등록번호, 호출부호 및 선박의 로이드 등록번호, 선박에게 발행된 면허 또는 허가번호, 양육되거나 전채된 각 이빨고기종의 제품형태별 기준별 중량, 어획이 이루어진 날짜, 어획물이 양육된 항구와 날짜 혹은 어획물이 전채된 선박, 선박국기, 국가등록번호 및 날짜, 어획물의 수령자의 성명, 주소, 전화번호, 팩스번호와 수령받은 각 어종·제품형태 물량 등이 포함된다.

각국은 자국영토로 수·출입되는 어자원의 원산지를 확인하고, 협약수역에서 생산되어 자국영토로 수·출입되는 어자원이 보존관리조치와 일치하는 방법으로 어획되었는지를 결정하기 위한 조치를 취해야 한다. 또한 각국은 어자원의 생산에 종사할 수 있도록 허가한 자국 선박이 어자원을 양육하거나 전채하는 경우마다 양육되거나 전채된 어획량에 대하여 어획증명서를 작성하도록 요구해야 한다.

이 경우에 국가는 자국의 세관당국이나 다른 적절한 관리들은 자국영토안으로 수입된 각각의 선적분에 대하여 수입증빙서류를 요구·조사하여 선적되어 있는 모든 어종을 규명하는 수출 인증된 어획증명서를 포함하고

179) 박현진, 앞의 논문, 137면.

180) 이는 FAO-COFI에서 채택된 「1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries」에 근거하고, 2003년 2월 28일에 채택된 “Strategy for Improving Information on Status and Trends of Capture Fisheries(STF)”에서 구체화되었다. 그 밖에도 Fisheries Resources Monitoring System, Fisheries Global Information System 등의 프로그램에서도 이를 뒷받침하고 있다. FAO.org/fishery.figis. 참조.

있는지를 확인하도록 해야 한다. 이들 관리들은 어획증명서에 포함된 정보를 확인하기 위하여 선적내용물을 조사할 수 있으며, 어획증명서를 작성한 선박의 선적국은 이와 관련하여 수입국과 협력하도록 요청할 수 있다.

제4절 불법조업의 제재 및 규제

1. 불법조업의 예방 및 방지의무

책임수산업규범 및 지속가능한 수산업이라는 측면에서 볼 때 세계 수산업에 있어서 불법·비보고·비규제(IUU)어업¹⁸¹⁾은 매우 심각한 우려의 대상으로 나타나고 있다. IUU어업은 모든 어업에 있어서 어류자원을 보존관리하려는 노력에 역행하고 있으므로 이를 해결하지 않고서는 대부분의 국가적·지역적 수산관리기구는 관리목표 달성에 실패할 수 있다. 이러한 상황은 장단기적인 기회의 상실을 초래하여 식량안보와 환경보호에 부정적인 영향을 끼친다. 또한 IUU어업은 결과적으로 수산업의 붕괴를 가져오거나 고갈된 자원의 회복하려는 노력을 심각하게 저해할 수 있어 이를 해결하기 위한 국제사회의 노력이 시작되고 있었다.¹⁸²⁾

그러나 국제사회에서 보다 구체적으로 IUU어업 문제를 다루기 시작한 것은 1997년도 남극해양생물자원보존위원회(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources : 이하 CCAMLR이라 한다)¹⁸³⁾의 상임위원회의 의제중에서 처음으로 나타났다. 이후 지역

181) 「불법·비보고·비규제어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(International Plan of Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)」.

182) *Ibid.*, Art 1.

183) 남극조약체제의 일환으로 남극주변의 해양과 관련하여 형성된 이 위원회는 1980년 5월 20일에 채택되었고 1981년 4월 7일 발효되었으며 회원국은 2001년 현재 24개국으로서 한국은 1985년 3월 29일에 가입하여, 동년 4월 28일 조약 제86호로 발효되었다. CCAMLR는 본래 남극크릴의 과다한 어획이 크릴자원과 다른 해양생물자원 특히 크릴을 먹이로 하는 바닷새, 물개, 어류 등

기구의 차원에서 논의되어 왔으나, IUU어업의 예방·방지·제거에 관한 본격적인 논의는 1999년 2월에 개최된 제23차 FAO수산위원회(COFI)에서 시작되었다. 이 위원회는 편의치적(flag of convenience)어선 및 IUU어업의 증가를 보여주는 정보에 관하여 우려하였다. 바로 이어 1999년 3월 FAO 각료회의는 각국, FAO, 지역수산관리기구 및 IMO 와 같은 다른 관련 국제기구와 조화된 노력을 통하여, “편의치적”어선을 포함한 모든 형태의 IUU어업을 효과적으로 다룰 국제행동계획(IPOA)을 성안할 것을 선언하였다.

호주정부는 FAO와 협력하여 2000년 5월 15-19일까지 호주 시드니에서 IUU어업에 관한 전문가회의를 개최했다. 이어서 IUU어업에 관한 FAO 기술협의회가 2000년 10월 2일-6일까지 로마에서 열렸고, 추가기술협의회가 2001년 2월 22일-23일까지 로마에서 개최되었다. IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획초안은 2001년 2월 23일 이 기술협의회에서 채택되었다. 이리하여 FAO 수산위원회는 2001년 3월 2일 컨세서스로 「불법·비보고·비규제어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(International Plan of Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)」을 승인했다.¹⁸⁴⁾

IUU국제행동계획에서 “불법어업(illegal fishing)”이란 어떤 국가의 허가 없이 또는 그 국가의 법률과 규정을 위반하여, 그 국가의 관할수역에서 행해지는 어업활동, 지역수산관리기구의 당사국인 국가의 국기를 게양한 선박이지만, 그 기구가 채택한 보존관리조치나 관련규정을 위반하여 이루어지는 어업활동, 국내법 또는 지역수산관리기구에 대한 협력국이 약속한 의무를 포함한 국제적 의무를 위반한 어업활동을 말한다. “비보고어업(unreported fishing)”이란 국가의 법률과 규정을 위반하여 관련 국가의

에 심각한 영향을 미칠 수 있다는 우려에서 만들어 졌다. CCAMLR의 목적은 합리적 이용을 포함한 해양생물자원의 보존에 있으며, 남빙양의 해양생물자원의 보존에 있으며, 남빙양의 해양생물자원을 관리하기 위해 위원회(Commission)와 과학위원회(Scientific Committee)설치를 규정하고 있다.

184) 「International Plan of Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing」 Art 2.

당국에 보고되지 않거나 잘못 보고된 어업활동, 지역수산기구의 관할 수역에서 이루어졌으나, 그 기구의 보고절차를 위반하여 보고되지 않거나 잘못 보고된 어업활동이다. “비규제어업(unregulated fishing)”은 지역수산기구의 적용수역에서 무국적어선에 의한 어업활동과 그 기구의 비당사국의 국기를 게양한 어선 또는 조업실체에 의하여 그 기구의 보존관리 조치에 위반하여 이루어지는 어업활동을 의미한다.¹⁸⁵⁾ 다른 국제행동계획(IPOA)과 마찬가지로 IUU국제행동계획도 자발적인 규범이다. 따라서 이 규범은 법적인 강제성은 없으나, 책임수산업규범의 기본 틀 속에서 성안되었다.¹⁸⁶⁾ 본 IPOA의 목표는 국제법에 따라 설립된 적절한 지역수산기구를 포함하여 모든 국가들에게 포괄적이고, 효과적이고 투명한 조치를 제공함으로써 IUU어업을 예방·방지·제거하는 것이다. IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 IPOA는 참여와 조정, 단계적 이행, 포괄적 종합적 접근, 보존 투명성, 무차별의 원칙을 정하였다.

특히 참여와 조정원칙에서 IPOA는 직접 다른 국가와 협력하면서, 또는 간접적으로 관련 지역수산관리기구, FAO 및 다른 적절한 국제기구를 통하여 모든 국가에 이행되어야 한다. 규범의 성공적 이행을 위하여 밀접하고 효과적인 조정과 협의, 그리고 IUU어업 발생을 줄이기 위한 국가, 관련 지역수산기구 및 범세계적 기구간의 정보의 공유가 필요하다. IUU어업을 타도하는데 있어 업계, 어업공동체, 비정부간기구를 포함한 이해관계자의 완전한 참여가 필요하다고 하였다.¹⁸⁷⁾

국가는 IUU어업을 예방·방지·제거하기 위하여 1982년 UN해양법협약에 반영된 국제법의 관련 규정에 완전한 효력을 부여해야 한다. 적절한 경우 1982년 UN해양법협약, 1995년 UN어업협정, 그리고 1993년 FAO이행협정을 비준, 수락, 또는 가입하도록 장려하며, 관련 국제제도에 가입하지 않은 국가들도 이들 조약에 반하는 방법으로 행동하지 말아야 한다. 관련 지

185) *Ibid.*, Art 3.

186) *Ibid.*, Art 4.

187) *Ibid.*, Art 9.

역수산기구에 의하여 규율되지 않는 공해에서 자국의 국민이 조업하는 국가는 공해생물자원의 보존을 위하여 필요한 자국민에게 관련된 조치를 취하기 위하여, 1982년 UN해양법협약 제7부상¹⁸⁸⁾의 의무를 완전히 행하여야 한다.¹⁸⁹⁾

IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 조치와 관련하여 공해에서 선적국의 우선적 책임을 침해하지 않고서, 각국은 최대한 자국의 관할 하에 있는 국민들이 IUU어업을 지원하거나 종사하지 않음을 보장하기 위하여 조치를 취하고 협력하여야 하며, 모든 국가는 IUU어업에 연관된 선박의 운전자 또는 수혜적 소유자인 국민들을 확인하기 위하여 협력하여야 한다. 국가는 공해에서 IUU어업에 관련된 무국적 선박과 관련하여 국제법에 일치하게 조치를 취하여야 한다. 자국민에 대한 IUU어업에 대한 제재조치가 IUU어업을 효과적으로 예방·방지·제거하고 그 위반자들로부터 그러한 어업으로부터 얻은 이익을 박탈할 만큼 충분히 엄격함을 보장하여야 한다. 국가는 제재조치의 일관되고 투명한 적용을 보장하여야 한다.

그리고 IUU어업에 관련된 회사, 선박, 또는 사람에게 보조금 지급을 포함한 경제적인 지원을 회피해야 하며, 어업의 전 과정에 대하여 포괄적이고 효과적인 감시, 통제 및 검색을 하여야 한다. 아울러 각국은 IPOA 채택 후 3년 이내에 그 목표를 달성하기 위한 국별행동계획(NPOA)을 개발하고 이행하여야 하며, NPOA의 채택 4년 후에는 이들 행동계획의 이행을 재검토하여야 한다.¹⁹⁰⁾

IUU국제행동계획은 어선의 등록, 어선의 기록, 어업허가와 관련하여 선적국의 책임을 규정하였다. 각국은 자국 어선이 IUU어업에 종사하거나 지

188) 「United Nation Convention on the Law of the Sea」 Part VII,(high sea) section 1. general provisions,; article 86(Application of the provision of this part) The provision of the part apply to all parts of the sea that we are not included in the exclusive economic zone, in the territorial sea or in the internal waters of a State, or in the archipelagic waters of an archipelagic State, this article does not entail any abridgement of the freedoms enjoyed by all States in the exclusive economic zone in accordance with article 58.

189) 「International Plan of Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing」 Art 11, 14.

190) *Ibid.*, Art 18, 21, 23-26.

원하지 않도록 보장하여야 하고, 선적국은 어선을 등록하기 전에 IUU어업에 종사하지 않도록 보장할 책임을 분명히 밝혀야 하며, 행동계획을 이행하지 않는 전력을 가진 어선에게 국적을 부여하여서는 안 된다. 그리고 용선약정을 허용하는 모든 국가는 그들 관할 범위 내에서 용선어선이 IUU어업에 종사하지 않도록 보장하여야 한다. 선적국은 선박이 국가적, 지역적, 또는 세계적 차원에서 채택된 보존관리조치 및 규정의 불이행을 목적으로 이루어지는 국적변경을 막아야 한다.¹⁹¹⁾

각 선적국은 자국적 어선의 기록을 유지하여야 한다. 공해상에 어업허가를 받는 어선에 대하여는, 1993년 FAO준수협정 제6조 제1항 및 2항¹⁹²⁾에 설정된 모든 정보를 포함하여야 한다. 어업허가와 관련하여 공해에서는 국제법 특히 1982년 유엔해양법협약 제116조 및 제117조¹⁹³⁾에서 정한 권리 및 의무와 일치하는 방법으로, 국가관할 수역에서는 국내법에 따라 허가를 받지 아니한 선박의 어업을 허용하지 않도록 보장하여야 한다.¹⁹⁴⁾ 선적국은 자국의 조업, 운송 지원선박이 IUU어업을 지원하거나 IUU어업에 종사하는 선박에 전재 및 물자공급을 하지 않도록 보장하여야 하나, 선원 안전을 포함한 인도주의적 목적을 위해서는 필요시 적절한 조치를 취하는

191) *Ibid.*, Art 34-38.

192) 「FAO Compliance Agreement」 Art VI(Exchange of Information); 1. Each party shall make readily available to FAO the following information with respect to each fishing vessel entered in the record required to be maintained under Article IV; (a) name of fishing vessel, registration number, previous name (if known), and port of registry; (b) previous flag (if any); (c) International Radio Call Sign(if any); (d) name and address of owner or owners; (e) where and when built; (f) type of vessel; (g) length; 2. Each party shall, to the extent practicable, make available to FAO the following additional information with respect to each fishing vessel entered in the record required to be maintained under Article IV; (a) name and address of operator(manager) or operators(managers)(if any); (b) type of fishing method or methods; (c) moulded depth; (d) beam; (e) gross register tonnage; (f) power of main engine or engines.

193) 「United Nation Convention on the Law of the Sea」 Art 117(Duty of States to adopt with respect to their nationals measures for the conservation of the living resources of the high sea); All States have the duty to take, or to co-operate with other States in taking, such measures for their respective nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas.

194) 「International Plan of Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing」 Art 42, 44.

것을 막지는 않는다. 전제시는 선적국에 의한 사전 허가증을 소지하여 지정된 국가기관에 전제일자와 위치, 어획물의 어종별, 어획수역별 중량, 선명, 국적, 선박의 등록, 전제된 어획물의 양륙항 등을 통보하여 관련기관에서 이용가능토록 해야 한다.¹⁹⁵⁾

IUU어업에 대해서 연안국의 조치는 UN해양법협약 및 국제법에 따라 자국의 관할 하에 있는 해양생물자원을 탐사, 개발, 보존 및 관리에 관한 주권적 권리를 행사함에 있어 EEZ에서 IUU어업을 예방, 방지, 제거하기 위하여, EEZ에서 어업활동에 대한 효율적인 MCS(monitoring control system)가 필요하며, 인접 연안국을 포함한 외국 및 지역수산물관리기구와의 협력 및 정보교환을 한다. 어떠한 선박도 연안국에서 발급된 유효한 어업허가증 없이 어업활동을 못하도록 하며 해당 선박이 선박기록부에 기입된 경우에 한해 어업허가증을 발급하도록 보장하고 있다.¹⁹⁶⁾

항구국은 국제법에 따라, IUU어업을 예방, 방지, 제거하기 위하여 어선에 의한 항구국 통제조치를 사용해야 한다. 항구국은 선박의 항구접근을 허용하기에 앞서 항구로 입항을 원하는 어선 및 어업관련활동에 관련된 선박에게, 보안성 요구를 적절히 고려하면서 그 선박이 IUU에 종사했거나 이를 지원했는지를 확인하기 위하여, 어업허가증 사본, 조업 일정의 상세 내용 및 선상 어획량에 관한 사전 정보의 제공을 요구할 수 있다.

어느 선박이 IUU어업에 종사했다는 분명한 증거가 있는 경우, 그 항구국은 그 선박의 자국의 항구에서의 어류의 양육 또는 전제를 허용하지 말아야 하고, 그 문제를 선박의 선적국에 통보하여야 한다. 만일 검색 도중에 그 선박이 항구국의 관할수역 이원에서 IUU어업에 종사했거나 지원했다고 의심할만한 합리적인 근거가 있는 경우, 항구국은 국제법에 일치하는 여타의 조치에 추가하여, 즉각 그 문제를 그 선박의 선적국에 통보하여야 한다. 적절한 경우 다른 연안국과 지역수산물기구에도 보고하여야 한다. 항구국은 선적국의 요구에 따라서 다른 조치를 취할 수 있다.¹⁹⁷⁾

195) *Ibid.*, Art 48-49.

196) *Ibid.*, Art 51.

또한 IUU국제행동계획은 어획된 어류 및 수산 제품을 교역하기 위한 국제적으로 합의된 시장관련조치를 채택하여, 관련 지역수산물관리기구에 의하여 IUU어업에 종사한 것으로 확인된 어선에 의해 어획된 어류가 자국의 영토 안에서 수입되거나 유통되는 것을 막기 위하여 국제법에 따른 필요한 조치를 취하여야 한다. 지역수산물기구에 의한 확인은 공정, 투명, 비차별적인 방법으로 합의된 절차를 통하여 이루어져야 한다. 교역관련조치는 WTO협정에서 정한 원칙 및 권리, 의무를 포함하여 국제법에 따라서 공정하고 투명하게 이루어져야 하며, 이 조치는 IUU어업을 예방, 방지, 제거하기 위한 다른 조치들이 성공하지 못한 것으로 판명되었을 때, 관련 국가와의 사전협의를 거쳐 예외적인 경우에만 사용한다. 일방적인 교역관련조치는 회피되어야 하고 WTO와 일치하는 다자간 합의된 적절한 무역관련조치를 취하기 위해 협력하여야 한다. 특히 어류 및 수산제품의 국제교역에 관한 조치가 적절한 경우 과학적 증거에 기초하여 투명하고 국제적으로 합의된 규칙과 일치하도록 보장하여야 한다.¹⁹⁸⁾

각국은 자국민이 IUU어업에 종사한 것으로 확인된 선박과 사업을 행하는 수입자, 전채자, 구매자, 소비자, 장비공급자, 은행가, 보험가 및 다른 서비스 공급자와 사업을 행하는데 따른 부정적 효과를 인식하도록 보장하는 조치를 취하여야 한다. 또한 그러한 사업을 방지하기 위한 조치를 고려하여야 한다. 그러한 조치는 국내법상 가능한 범위에서 그러한 사업을 하거나 IUU어업으로부터 유출된 어류 및 수산 제품을 교역하는 것을 위법행위로 하는 법제정을 포함할 수 있다.¹⁹⁹⁾

IUU어업에서 지역수산물관리기구의 역할은 그들에 의해서 채택되고 구속되는 IUU어업 관련 정책 및 조치의 이행과 집행을 보장하여야 하며, 그러한 기구가 존재하지 않는 지역에 그러한 기구를 설립하는데 협력하여야 한다. 모든 관련 국가의 협력이 IUU어업을 예방·방지·제거하기 위해 취

197) *Ibid.*, Art 52-59.

198) *Ibid.*, Art 66-68.

199) *Ibid.*, Art 74.

해진 조치의 성공을 위하여 중요하므로 관련 지역수산물관리기구의 회원이 아닌 국가들도 그들의 국제적인 의무로 인하여 당해 지역수산물관리기구에 협력할 의무에서 면제되지 않는다. 각국은 지역수산물관리기구를 통하여 IUU어업을 예방·방지·제거하기 위해 국제법과 일치하는 혁신적인 방법을 강화하고 개발할 조치를 취해야 한다. 국가 및 지역수산물관리기구는 책임수산업규범에 따라 FAO에 2년마다 보고 할 때 그 일부분으로서 IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 계획들의 수립 및 이행에 관한 진전사항을 FAO에 보고하여야 한다. FAO수산물위원회는 사무국에 의한 상세한 분석에 기초하여, IPOA의 이행을 위한 진전사항을 2년마다 평가한다.²⁰⁰⁾

2. 불법조업에 대한 처벌

“불법조업”이란 무면허 내지 무허가어업, 어획량 위반 및 허위보고, 금지어종의 어획, 금지어구 및 어법의 사용 등을 의미한다.

1995년 「유엔공해어족보존에 관한 이행협정」은, ① 선적국이 발급한 유효한 면허·허가 또는 인가없이 조업하는 행위, ② 관련 소지역적·지역적 수산물관리기구 또는 약정이 요구하는 어획량 및 어획량 관련 자료의 기록을 미유지하는 경우, ③ 지역기구 또는 약정의 어획량 보고 요건에 반하는 중대한 어획량 허위보고한 경우, ④ 폐쇄수역 혹은 금어기중의 조업행위, ⑤ 관련 소지역적·지역적 수산물관리기구 및 약정에 의해 설정된 쿼터가 없거나 초과하는 조업, ⑥ 조업중단 하에 있거나 조업이 금지된 자원에 대한 직접 조업, 금지된 어구의 사용, 어선의 표시·정체·등록증의 위조 또는 은폐, 조사와 관련된 증거의 은폐, 훼손 또는 제거, ⑦ 보존관리조치의 중대한 무시에 해당하는 중복적 위반, ⑧ 관련 소지역적, 지역적 수산물관리기구 또는 약정에 의해 설정된 절차에서 명시한 기타 위반사항 등을 “중대한 위반행위”로 간주한다.²⁰¹⁾

200) *Ibid.*, Art 78, 93.

선적국은 위반혐의와 관련하여 선박이 검색국의 통제 하에 있을 경우, 검색국은 선적국의 요청시 조사 경과 및 결과에 대한 모든 정보와 함께 해당선박을 선적국에 인계하여야 하며, 선적국의 국내법에 따라 벌칙 부과를 포함한 어떠한 조치도 취할 수 있는 선적국의 권리에 영향을 미치지 아니한다. 당사국의 국기를 게양한 어선이, 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정의 관할 하에 있는 공해에서 제 1항에 규정된 적절한 보존관리 조치에 반하는 활동에 가담하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있고, 이어서 동 선박이 동일한 어로 항해도중 여타 당사국의 관할수역 내에 들어갔을 경우, 이러한 지역기구 또는 약정의 회원국 또는 참가국인 동시에 본 협정의 당사국인 국가에 의한 승선·검색에 준용된다. 각국이 제정한 EEZ 법상 위반행위에 대한 제재의 유형은, 금지규정이거나 처벌규정이 없는 경우²⁰²⁾, 금지규정은 있으나 처벌규정이 없는 경우²⁰³⁾, 처벌규정이 있는 경우²⁰⁴⁾ 등으로 분석된다.

「UN해양법협약」 제15장은 일방당사국이 타당사국의 국기를 게양한 선박을 억류하고 있는 경우, 억류국이 타당한 보석금 또는 기타의 재정보증을 제공하였음에도 불구하고 선박 또는 그 선원의 신속한 석방에 관한 본 협약의 규정을 준수하지 않는 것으로 주장된 경우에는 그 선박의 선적국 또는 그 대리인은 당사자가 합의하는 재판소에 이 문제를 제소할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 그리고 억류된 시점으로부터 10일 이내에 관할재판소에 대한 합의가 이루어지지 않는 경우에는 협약 제287조(구속력 있는

201) *Ibid.*, Art 21(11).

202) Colombia, Dominican Republic, Egypt, Guinea, Turkey, Saint Vincent and the Grenadines, Togo, Solomon Islands, Oman, Sao Tome and Prince, Cuba, Thailand, Italy, Mexico, Madagascar, Marshall Islands, Mauritania, Micronesia, Morocco, Mozambique, Myanmar, Namibia, Costa Rica, Bahrain, Canada, Estonia, Germany는 특별한 금지규정이거나 제재를 규정하고 있지 않다.

203) Portugal, Cote D'Ivoire, Sri Lanka, Viet Nam, Honduras, Cambodia, Brazil, Kiribati, Iceland, Tuvalu, Kenya, Venezuela, Gabon, USA, Dominica, Equatorial Guinea, Haiti, Qatar, United Arab Emirates, Iran, Maldives 등이다.

204) Ghana, Suriname, Djibouti, Vanuatu, Bangladesh, Russian Federation, 북한, Malaysia, Comoros, Samoa, Seychelles, Barbados, Nigeria, Antigua and Barbuda, Indonesia, Philippines, Norway, Saint Lucia, Yemen, Poland, New Zealand, Algeria

결정을 내리는 강제절차의 선택)에 의거하여 자동적으로 억류 국이 수락한 재판소 또는 국제해양법재판소가 관할재판소로 된다.²⁰⁵⁾ 이때 관할재판소는 억류된 선박과 선원의 석방청구를 지체 없이 처리해야 하며, 사건의 본안에 대한 심리는 선적국법정에 위임하고, 석방문제만을 취급해야 한다.²⁰⁶⁾

일반적으로 국가는 자국 국기계양 선박이 경계왕래어족 및 고도회유성어족을 위한 소지역적, 지역적 보존 및 관리조치를 준수하도록 보장하여야 하며, 위반선박에 대한 조사를 즉각적이고 완전하게 조사해야 한다. 그러한 조사의 경과 및 결과를 혐의를 주장하는 국가 및 관련 소지역적, 지역적 기구 또는 약정에 신속히 통보하여야 한다. 선적국은 자국기 계양선박이 조사당국에 대하여 위반혐의 수역 내에서 선박위치, 어획량, 어구, 어로행위 및 관련활동에 대한 정보를 제공하도록 요구하여야 한다. 위반혐의에 대하여 만족할 만한 정도로 충분한 증거가 확보된 때는 지체 없이 자국법에 의한 소송절차를 제기토록 관계당국에 동 사건을 회부하여야 하며, 필요한 경우 관련 선박을 억류한다. 선박이 그러한 조치를 중대하게 위반한 것이 분명한 경우, 동 선박의 선적국이 선박에 대해 취해야 할 모든 제재조치가 완료될 때까지, 자국법에 따라 동 선박이 공해조업에 종사하지 못하도록 하여야 한다.

또한 모든 조사 및 소송절차는 신속하게 집행되어야 한다. 위반에 대한 제재조치는 준수를 효율적으로 확보할 수 있도록 엄격하여 위반행위를 저지할 만한 것이어야 하며, 불법조업 행위로 말미암아 발생한 위반자의 혜택을 박탈할 수 있어야 한다. 조업선박의 선장 및 기타 사관들에 대하여 적용하는 조치들은 특히 그러한 선박의 선장 또는 사관으로서 근무할 수 있도록 하는 허가를 거부, 취소 또는 정지할 수 있도록 허용하는 조항을 포함해야 한다.²⁰⁷⁾

205) 「유엔해양법협약」 제292조 1항.

206) *Ibid.*, 제292조 4항.

207) 1995년 「유엔공해조업협정」 제21조 및 제22조.

3. 무역제재

무역제재는 원산지표시²⁰⁸⁾의 미비, FOC선박의 어획물 등에 수입제한 등의 조치를 취하는 것이다. 국제법상 무역제재에 관한 법적 근거를 보면, 유엔헌장은 평화에 대한 위협, 평화의 파괴, 침략행위에 해당하는 경우에²⁰⁹⁾ 무역제재를 가할 수 있다.²¹⁰⁾ WTO법상 무역제제조치는, 제소국의 요청이 있는 경우 분쟁해결기구는 만장일치로 그 요청을 거부하기로 결정하지 않는 한 이를 승인하여야 한다.²¹¹⁾ 그 내용은 동일 분야의 보복, 동일 협정상의 보복이 원칙이나, 그것이 비현실적이며 비효과적인 경우에는 다른 협정상의 양허 또는 기타 의무의 정지를 추구하며, 그 수준은 무효화 또는 침해의 수준에 상응하여야 한다.

미국 통상법 301조²¹²⁾는 불공정무역관행을 한 외국정부에 대한 보복조치의 발동절차를 규정하고 있다. 1992년 기후변화협약은 기후변화 대응정책을 이유로 일방적이고 자의적인 무역규제, 부정당한 차별, 가장된 무역제한 등을 행사할 수 없음을 규정하고 있다. 1987년 오존층보호를 위한 몬트리올 의정서는 오존층을 변화시키거나 변화시킬 우려가 있는 악영향으로부터 인류의 건강 및 환경을 보호하기 위해 적당한 조치를 취할 수 있으며, 비가입국에 대하여는 통상제재를 가하도록 규정하고 있다. 중서부태평양 고도회유성어종의 보존 및 관리를 위한 협약안의 논의 시, 미국은 자원관리조치나 최소이행조건 위반 시는 관할어종에 대한 무차별 무역제제조

208) WTO법상 원산지는 세 번 변경기준을 원칙으로 하고 있으며, 우리나라의 원산지표시제도도 대외무역법, 관세법, 농수산물품질관리법에 규정되어 있다. 원산지표시대상 수입수산물에 대한 무역법 제23조제1항에 의하여 산업자원부장관이 공고하며 국산수산물과 수산가공품은 농수산물품질관리법에 의거 해양수산부장관이 공고하도록 하고 있다.

209) 「유엔헌장」 제39조.

210) *Ibid.*, 제41조.

211) 역 만장일치제.

212) 슈퍼 301조.

치를 주장한 바 있다.



제5장 결 어

Hugo Grotius의 “Mare Liberum”은 항해통상의 자유와 어업의 자유를 들 수 있다. 이러한 공해의 자유는 해양점유의 불가능성, 해양자원의 무고갈성, 해양의 무한한 자체정화 능력을 전제로 하여 가능한 것들이었다. 비록 스코틀랜드의 윌리엄 에드워드와 영국의 셸던에 의하여 많은 비판을 받았으나 그래도 유지되어 왔다. 2차대전 후 미국 트루먼 대통령의 「트루먼선언(1945년)」에 의하여 해양분할의 시대를 맞이하게 되었다. 그러한 원인으로 국제사회는 1958년 제네바 공해협약에 이어 1982년 유엔해양법협약의 탄생, 1995년 유엔공해어업협정, FAO준수협정, 책임 있는 수산업규범, 이하 4개의 국제행동계획 및 다수의 국제지역수산기구들이 협정을 체결한 결과를 보면 사실상 Hugo Grotius의 “Mare Liberum”의 어업의 자유는 Selden에 의한 “Mare Clausum”에 완패하였다고 보는 것이 타당할 것이다.

1982년에 채택된 유엔해양법협약이 1994년에 발효되어 연안국들이 공해자원에 대한 자국의 권리를 주장하면서 152개 연안국 중 120여 개국이 EEZ를 선포하였다.²¹³⁾ 2001년 UN공해어업협정 선포, 2003년 FAO준수협정, 책임있는 수산업 실행규범 채택 및 4개 행동계획과 이를 기반으로 한 국제수산기구들의 협정들이 속속 체결됨으로 인하여, 그 협정문속에 공통으로 채택하고 있는 해양생물자원의 보존관리조치와 준수·이행 및 감시제도를 시행하면서 공해어업에 대한 규제가 한층 강화되고 있다. 따라서 향후의 전망도 각종 보존관리 조치와 규제일변도로 나아가게 될 것이 분명해 졌다. 이러한 현실속에서 그 동안 가입을 미루어 오던 유엔공해어업협정을 2008년 2월 1일 가입함에 따라 동 협정의 제21-22조에 명문화된 공해상 승선검색절차를 수용하는 결과를 가져 왔다. 그로 인하여 제3국의

213) 박현진, “공해상어업과 공해상 승선검색절차”, 「서울국제법연구」, 제15권 제1호, 서울국제법연구원, 2008. 197면.

로 하여금 자국 선박의 공해상 승선검색을 허용하게 된 것이다. 그리고 이를 그대로 답습하고 있는 주요 국제지역수산물관리협정을 감안할 때, 공해어업규제에 대한 정면 도전이나 거부는 가능하지 않다. 이는 공해조업국으로서 불가피한 상황인 것으로 인정해야 한다. 이에 대하여 우리의 입장과 이익의 수호를 위하여 진로를 모색해야 할 때이다. 그러기 위해서는 국제법에 대한 국내법의 정비 및 이에 대응하기 위한 체계적인 법리·논리를 개발하고 관계 부처간 사전 조율을 강화하여 문제 발생시 일관된 대응방안과 입장을 정립하는 것이 시급하다.

이상에서 논의한 것을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전통적으로 인정되어 오던 “공해 어업의 자유”의 원칙은 어자원의 고갈로 인하여 여러 제한 및 규제를 받게 되어 “새로운 국제어업질서”가 정착하게 되었다.

둘째, 공해어업의 관리는 1982년 유엔해양법협약, 1995년 동 이행협정, FAO-COFI에서 채택된 책임 있는 수산규범, IUU협정 및 여러 지역적 차원의 국제수산기구 등에서 다양한 형태로 활발하게 이루어지고 있다.

셋째, 공해어업의 자유에 대한 제한 내지 규제내용으로는 선적국의 관리 의무, 어획능력의 제한, 이행 및 감시, 불법조업에 대한 제재 등을 의미한다.

또한 국제사회의 어업자원의 이용에 관한 관념이 변화함에 따라 국제사회는 1970년대부터 어업자원의 관리체제에 있어서 정책관리, 전략수집, 자원관리, 어업관리, 어장의 분석 및 어업자원관리체제의 재검토 등을 내용으로 하는 국제어업자원의 관리체제²¹⁴⁾가 등장하여 보편적 차원과 지역적 차원에서 복잡하게 다양한 형태로 이루어지고 있다.²¹⁵⁾

이와 같이 급격하게 변화하고 있는 국제어업질서에 있어서 우리가 유의

214) Simon Mardle & Sean Pascoe, “A review of applications of multiple-criteria decision-making techniques to fisheries,” *Marine Resource Economics*, Vol.14, No.1(Spring 1999), p.52.

215) 국제기구의 역할강화 및 그 기능의 확대는 국제사회의 일반적인 현상이다. Frederic L. Kirgis, Jr. *International organizations in their legal setting* (West Publishing Co, 1993), pp.274-276.

하여야 할 점은 다음과 같은 것을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 어획량 및 분담비율에 의한 가중치 및 일정 조업국의 의사가 반영될 수 있는 특별다수결제도 등 다양한 방법 의사결정방법을 통하여 의사결정의 공정성 및 연안국의 횡포를 방지하여야 할 것이다.

둘째, 승선 및 검색제도, 옵서버제도 및 선박감시제도(VMS: Vessel Monitoring System) 등 협약의 이행 및 감시제도가 지나치게 중복되어 있으므로 일본, 대만 및 중국과 협력하여 이에 대한 기준을 하향조정하고 절차를 완화하는데 주력하여야 할 것이다.

셋째, 어족자원의 국제 관리에 대한 정보와 자료를 수집하고 분석하는 체제를 강화화해야 한다는 것이다. 우선, 유학생이나 파견수산물 및 외교공관을 통한 정보 및 자료수집체제를 활성화하는 방안, 우리의 분담금에 비례하여 협약사무국에 국제공무원을 배분받는 방안 등이 있을 것이다.

넷째, 어업자원의 관리에 관한 합리적인 과학적 기준을 설정하기 위하여 자원에 대한 국제공동연구체제를 설립하여야 할 것이다. 즉 어획량, 어획장소, 어획시기 및 어획방법 등은 명백한 과학적 증거에 의하여 이루어지는 것이 바람직하나, 향후 협약의 운용에 있어서 어업자원의 관리문제는 지역 국가들의 정치구조나 사회적·경제적 요소에 의하여 오용되거나 남용되는 경우가 예상되므로, 고도회유성어종에 대한 생물학적·생태학적 및 사회경제적인 연구, 자료의 수집 및 표준화, 교환, 분석 등에 관한 국제공동연구체제를 설립하여야 할 것이다.

다섯째, 연안국과의 국가 간 협력 체제를 강화하여야 한다는 점이다. 협약체제가 본격적으로 가동되더라도 참치의 분포범위가 거의 대부분 태평양 도서국들이고 이들 국가와의 개별 입어협상에 의하여 쿼터를 할당받아야 하므로, 이들 연안국과의 실질적인 유대관계를 강화하여야 할 것이다. 이러한 국제협력의 형태는, 연수생 및 전문가의 파견 및 초청 등의 기술협력사업, 의료봉사단 등의 인력협력사업, 기자재지원 및 개발조사 등 개발협력사업, 취업 및 교육훈련사업 등을 들 수 있을 것이다.

여섯째, 협약체제의 운용에 있어서 국가협상력을 제고하고 국익을 수호

하기 위하여 자원관리에 관한 법학, 경제학 및 자원학 등의 전문가를 활용
할 수 있는 방안을 찾아야 할 것이다. 그러기 위해서는 정부, 업계, 학계
및 연구전문가로 구성된 연구단체를 구성하여 동 협약체제가 우리의 원양
어업에 주는 영향을 체계적으로 분석하고, 그에 대한 장단기적인 국가전략
을 수립하는 체제를 시급히 구축하여야 할 것이다.



참고 문헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 김정건, 「국제법」, 서울 : 박영사, 1994.
- 김선표 · 홍성걸 · 신영태 · 이형기, 「유엔해양법협약 이후 새로운 공해어업 질서의 법적 성격 연구」, 한국수산개발원, 2000.
- 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 21세기 북스, 2004.
- 김채형 · 박찬호 · 김현수 · 이석용 · 이창휘, 「유엔해양법협약 해설서」, 사단법인 해양포럼, 2010.
- 노명준, 「신국제환경법」, 서울: 법문사, 2003.
- 박춘호 · 유병화, 「해양법」, 서울: 민음사, 1986.
- 수산청 · 한국원양어업협회, 「유엔 공해어족 보존관리협정 채택 및 대책」, 한국 수산청, 1995.
- 이석용 · 김현수 · 이창휘 · 정갑용, 「국제협약의 체계적 정리연구」, 해양수산부 연구보고서, 한남대학교, 2002.
- 이한기, 「국제법강의」, 서울 ; 박영사, 2003.
- 이병조 · 이중범, 「국제법신강」, 제7전정판, 서울 : 일조각, 2001.
- 최종화, 「현대국제해양법」, 제6전정판, 서울 : 도서출판 두남, 2008.
- 한국해양수산개발원, 「지역수산기구의 자원보존조치 비교분석」, 해양수산부, 2005.

2) 학위논문

- 김상현, 「Mare Liberum 연구」, 석사학위논문, 단국대학교 대학원법학과 1982.
- 이명규, 「공해어업관리규범의 변천과 그 이행제도에 관한 연구」, 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원 해사법학과, 2004.
- 이용수, 「유엔해양법협약 이후의 공해어업자원 관리에 관한 연구」, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 1996.
- 임지형, 「공해어업자원 관리에 있어 사전예방원칙의 적용과 문제점」, 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원 해사법학과, 2007.

3) 학술지 논문

- 박기갑, “공해상 어로의 자유는 더 이상 존재하지 않는가?”, 「법학연구」, 제48권 제1호, 부산대학교 법과대학, 법학연구소. 2007.
- 박현진, “공해어업기국관할권의 제한과 전통 국제법에 대한 도전 : 한국원양어업 50주년과 유엔 WCPFC · SP REMO 채택 결의 · 선언 · 조치 등 신공해어업질서 · 관행의 도전과 대응” 「서울국제법연구」, 제14권 제2호, 서울국제법연구원, 2007.
- _____, “공해어업과 공해상 승선검색절차: 중서부태평양 수산위원회(WCPFC) 채택 절차를 중심으로”, 「서울국제법연구」, 제15권 제1호, 서울국제법연구원, 2008.
- 유재만, “선박모니터링시스템(VMS) 개요와 전망”, 「월간해양한국」, 3월호, 한국해사문제연구소, 2006.
- 이상고 · 김도훈, “어업관리 옵서버 제도의 효과에 대한 생물경제학적 분석”, 「수산경영론집」, 제33권 제1호, 한국수산경영학회, 2002.
- 이석용, “공해상 어로의 자유와 국제 환경보호” 「국제법학회논총」, 제85호, 대한국제법학회, 1999.
- 李鏞逸, “관할구역내의 서식어족 및 고도회유성어족에 관한 UN회의 동향”, 「국제법평론」, 제2호, 국제법출판사, 1994.

- 전지선, “해양어업자원의 국제적 보존 및 관리 체제“, 「국제협약논총」, 외교통상부 국제협약과, 2004.
- 최종화, “WCPFC의 자원보존관리조치 이행제도에 관한 연구”, 「해사법연구」, 제20권, 제1호, 한국해사법학회, 2008.

2. 외국문헌

1) Books

- Hugo Grotius, *Mare Liberum*, Ralph V, Magoffin trans, *The Freedom of the Sea*, Oxford University Press, 1916.
- William T. Burke, *The New International Law of Fisheries*, Clarendon Press, Oxford, 1994.
- A. E. Boyle & P. W. Birnie, *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 1992.
- D, P, O' Connell, *The international Law of the Sea*, Vol, II. Oxford ; Clarendon Press, 1984.
- Fredric L. Kirgis, *International Organizations in Their Legal Setting*, West Publishing co, 1993.
- M. Dahmani, *The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1987.
- William Edeson, et, al., *Legislating for Sustainable Fisheries; A Guide to Implementing the 1993 FAO Compliance Agreement and 1955 UN Fish Stocks Agreement*, Washington; The World Bank, 2001.

2) Articles

- A.G. Oude Elferink "The Impact of Article 7(2) of the Fish Stocks Agreement on the Formulation of Conservation and Management of the Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks", FAO Legal Papers Online #4, Aug, 1999.
- Chiyeiki Mizukami, "Fisheries problems in the South Pacific region", *Marine Policy*, March 1991.
- Evelynne Meltzer, "Global Overview of Straddling and Highly Migratory Fish Stocks; Maps and Charts Detailing RFMO Converge and Implementation", *The International of Marine and Coastal Law*, vol 20, Nos 3-4, Koninklijke Brill NV, 2005.
- G. Moore, "The Code of Conduct for Responsible Fisheries," in E. Hey(ed.), *Developments in International Fisheries Law*, Kluwer Law International, 1999.
- _____, "The FAO Compliance Agreement", in Myron H. Norquest and John Norton Moore(eds), *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, (The Hague; Martinus Nijhoff Publishers).
- Jason R. Crance and Mike Mastry, "Fourth amendment privacy rights at sea and governmental use of Vessel Monitoring Systems: There's something fishy about this", *Journal of Environmental Law and Litigation*, Vol.22. 2007.
- Jaye Ellis, "The Straddling Stocks Agreement and the Precautionary Principle as Interpretive Device and Rule of Law", *32 Ocean Development & International Law*, 2001.
- _____, "Fisheries Conservation in an Anarchical System: A Comparison of Rational Choice and Constructivist Perspectives", *Journal of International Law & International Relations*, 2007.

Lawrence Juda, "Rio Plus Ten; The Evolution of International Marine Fisheries Governance", *ODIL*, Vol, 33, No, 2, 2002.

_____, "The 1955 United Nation Agreement on the Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks; A Critique", *Ocean Development and International Law*, vol, 1977.

_____, "Changing National Approach to Ocean Governance: The United States, Canada, and Australia", *34 Ocean Development & International Law*, 2003.

P. Fenn, "The Origins of the Right of fishery in Territorial Water".(1926) as cited in Dennis W, Arrow, "The Customary Norm Process and the Deep Seabed" 9. *ODIL*, 1981.

Robert L. Freidheim, "The Political, Economic, and Legal Ocean", in Robert L. Freidheim(ed.), *Managing Ocean Resources*: Westview Press, 1979.

Rosemary Rayfuse, "The Interrelationship Between the Global Instruments of International Fisheries Law", in Ellen Hey(ed.), *Development in International Fisheries Law*, The Hague: Kluwer Law International, 1999.

Simon Mardle & Sean Pascoe, "A review of applications of multiple-criteria decision-making techniques to fisheries," *Marine Resource Economics*, Vol.14, No.1, 1999.

3) Materials

1958 Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas.

1982 United Nations Convention on the Law of the Sea.

1993 Agreement to Promote Compliance with International Conservation

and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas(Compliance Agreement).

1993 Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna.

1995 Code of Conduct for Responsible Fisheries.

1995 Agreement for the Implementation of the Provision of the United Nation 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.).

1999 The International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries.

1999 The International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks 1999 The International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity.

2001 The International Plan of Action to Prevent, Deter, Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing 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.