

어로의 자유와 어획쿼터의 할당

-IOTC 어획 할당 논의를 중심으로-

Freedom of Fishing and the Allocation of Fishing Quota

- Focused on the Allocation Estimations by IOTC -

김영수*

Kim, Young Su

목 차

- I. 서 론
- II. 국제수산기구의 어획규제
- III. 어획쿼터 할당 관련 IOTC 회의 경과
- IV. IOTC 어획할당 논의에 대한 국제법적 분석
- V. 결 론

〈Abstract〉

Allocation of fishing quota has been an issue in IOTC for a recent decade. Due to wide discrepancies in positions of costal states and distant water fishing nations, however, the issue is still open. It is notable that any decision by IOTC in relation to allocation criteria would considerably influence other RFMOs.

This study aims to draw implications in establishing Korea's fisheries policy and setting an appropriate strategy of fisheries industries in Korea through analyses of the issue, that is, freedom of fishing and the allocation of fishing quota.

This paper looks through regulating practices of RFMOs, reviews the work of the IOTC Technical Committee on Allocation Criteria so far, and

* (주)사조오양 법무담당(외국변호사), 국민대학교 객원교수, rexxkim113@hotmail.com

analyzes the issue of the allocation estimations in terms of international law. It further concludes that arguments of costal states are not persuasive and draws implications for Korean government and fisheries industries in Korea on that basis.

Key words: IOTC, RFMOs, Allocation of Fishing Quota, Freedom of Fishing, Allocation Criteria

I. 서론

2019년 3월 세이셸에서는 인도양참치위원회¹⁾(Indian Ocean Tuna Commission, 이하 “IOTC”)의 제5차 어획 할당기준 기술위원회(5th Technical Committee on Allocation Criteria)가 열렸다. 이 회의는 어획 쿼터를 회원국들에게 어떠한 기준을 가지고 분배할 것인지를 결정하기 위한 것인데, 회원국들은 조업국과 연안국으로 양분되어 극심한 의견 대립을 노출하였다. 이러한 의견 대립이 발생하는 이유는 IOTC가 공해뿐만 아니라 연안국의 배타적경제수역도 관할수역으로 하고 있으며, 주요 대상어종인 참치 어종은 대표적인 고도회유성 어종이라는 점에 기인한다.

사실 어획 쿼터의 할당 문제는 수산자원관리에 있어서 전부라고 해도 과언이 아니다.²⁾ 그로티우스가 공해의 자유를 주장한 이래, 어로의 자유는 대표적인 공해의 자유로 인식되어 왔지만 최근의 국제해양법 발달에 있어서 이러한 인식은 근본적인 변화를 겪었다. 일부의 견해는 ‘어로의 자유’와 ‘어로의 권리’를 구별하는데, 유엔해양법협약 제87조에서 “어로의 자유”라는 표현을 사용하

1) 인도양참치위원회는 인도양 참치자원의 보존관리 및 적정이용을 위해 설립된 국제수산기구로 세이셸 빅토리아에 사무국을 두고 있다. 1996.3.27. 협약이 발효되었으며 우리나라의 가입일도 이와 동일하다. 현재 회원국은 31개국, 협력적 비회원국은 2개국이 있다.

<https://iotc.org/about-iotc/structure-commission> 2019.10.22. 최종 방문.

2) Henriksen, Honneland and Sydnes(2006), p.180.

고 있지만 여기에는 많은 제한이 있는 것이 사실이므로 ‘자유’ 보다는 ‘권리’로서의 성격을 지니는 것으로 판단한다.³⁾ 이러한 관점에서 볼 때 어획 쿼터 할당 기준의 설정은 어로의 자유에 있어서 가장 핵심적인 문제가 될 수 있다.

유엔공해어업협정⁴⁾ 제11조⁵⁾에서 회원국들의 조업참여권 결정을 위한 일반적인 기준을 규정하고 있지만, IOTC 어획 할당기준 기술위원회에서 조업국과 연안국이 참여하게 대립하는 것에서 볼 수 있듯이 실제 적용에 있어서는 빈틈이 많은 것이 사실이다. 이 글은 이러한 문제점을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다.

국제수산기구⁶⁾의 어획할당 문제는 국내외 선행연구가 일부 존재하지만, 국제법 측면보다는 주로 수산자원학 측면에서 분석하는 연구가 주류를 이룬다. 특히 IOTC의 어획 할당기준 문제는 현재도 IOTC에서 논의가 진행 중인 문제라는 점에서 선행연구를 찾아보기 어렵다. 이 글의 목적은 IOTC 어획 할당기준 문제를 국제법적 측면에서 분석하고, 대표적인 조업국이라고 할 수 있는 우리나라의 해양수산정책 수립과 원양어업 업계의 사업전략 수립에 시사점을 도출하기 위한 것이다. 이 글에서는 국제수산기구의 어획규제 유형을 전체적으로 살펴보고(II), 어획쿼터 할당과 관련한 IOTC의 회의 경과를 검토한 후(III), 연안국과 조업국의 입장과 법적 함의를 분석하고(IV), 결론을 도출한다(V).

3) Heriksen(2009), p.84.

4) 1982년 12월 10일 해양법에 관한 국제연합협약의 경계왕래어족 및 고도회유성어족 보존과 관리에 관한 조항의 이행을 위한 협정.

5) 유엔공해어업협정 제11조. 소지역·지역적 수산관리기구의 신규 회원국 또는 소지역적·지역적 수산관리약정의 신규 참가국을 위한 참여권의 성격과 범위를 결정함에 있어 각국은 무엇보다도 다음 사항을 고려하여야 한다.

(가) 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 자원 현황과 해당 조업의 현재 어획노력량 수준

(나) 신규 및 기존 회원국 또는 참가국들 각각의 이익, 조업 형태 및 조업 관행

(다) 어족의 보존 및 관리, 정확한 자료의 수집과 제공, 어족에 대한 과학적 조사의 수행 등에 대한 신규 및 기존 회원국 또는 참가국 각각의 기여도

(라) 관련 어족의 조업에 주로 의존하는 연안어업 공동체의 요구사항

(마) 국민경제를 해양생물자원의 개발에 크게 의존하는 연안국의 요구사항

(바) 자국 국내관할수역 내측에서도 해당 어족이 출현하는 소지역·지역 개발도상국들의 이익

6) RFMOs(Regional Fisheries Management Organizations)는 국제법인격을 가지는 국제기구로서 회원국에 대해 구속력 있는 결정을 적용하는 권한을 행사한다는 점에서 권고적 성격만을 갖는 지역수산위원회와 구별된다. RFMOs는 지역수산관리기구, 지역수산기구, 국제수산기구 등으로 번역되는데, 우리 원양산업발전법에서는 국제수산기구로 표현하는바 본 논문에서는 ‘국제수산기구’로 지칭한다; 김현정(2012), p.12.

II. 국제수산기구의 어획규제

1. 국제법상 어로의 자유의 내용과 한계

유엔해양법협약 제87조는 공해 어로의 자유를 규정한다. 어로의 자유는 항해의 자유와 함께 공해 자유 중 가장 핵심적인 자유로 볼 수 있다⁷⁾. 유엔해양법협약 제116조는 어로의 자유의 구체적인 내용을 규정하고 있는데, 모든 국가는 1) 자국의 조약상 의무⁸⁾, 2) 제63조 제2항부터 제67조까지 규정된 연안국의 권리⁹⁾, 3) 제117조부터 제120조¹⁰⁾를 지킬 것을 조건으로 자국민이 어업에 종사하도록 할 권리를 가진다고 규정한다. 즉, 제87조가 공해 어로의 자유를 규정하고 있다면, 제116조는 이를 구체화하여 공해어업권(Right to fish on the high seas)이라는 권리를 규정한다고 볼 수 있다.

그로티우스가 공해의 자유를 주장한 이래 전통적인 국제법에서 공해 어로의 자유가 인정되어 왔다고 하지만, 사실 어업자원이 고갈되는 시기가 올 수 있다는 것을 인식하지 못하였을 뿐이지 그로티우스조차 어업자원이 고갈되는 경우에는 조업의 제한을 할 필요가 있다는 점은 인식하였었다¹¹⁾. 우리는 어로의 자유에 대한 제한사항과 조건을 규명함으로써 자유의 범위와 내용을 확인할 수 있다. 현대의 국제해양법에서 공해 어로의 자유는 유엔해양법협약에서 기본 원칙을 규정하고 있고, 유엔공해어업협정에서 보다 구체적인 내용을 담고 있으며, 지역수산기구의 구체적인 규제실행을 통해 정확한 내용을 파악할 수 있다. 현

7) Rothwell and Stephen(2010), p. 157.

8) 조약상 의무로 인해 어로의 자유가 제한된 주요 사례로는 1980년 북극해양생물자원보존협약(1980 Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)을 들 수 있다. Rothwell and Stephen(2010), p. 158.

9) 유엔해양법협약 제63조(2개국 이상 연안국의 배타적경제수역에 걸쳐 출현하거나 배타적경제수역과 그 바깥의 인접수역에 걸쳐 출현하는 어족), 제64조(고도회유성어종), 제65조(해양포유동물), 제66조(소하성어족), 제67조(강하성어종).

10) 유엔해양법협약 제117조(자국민을 대상으로 공해생물자원 보존조치를 취할 국가의 의무), 제118조(생물자원의 보존관리를 위한 국가간 협력), 제119조(공해생물자원 보존), 제120조(해양포유동물).

11) Rosemary G. Rayfuse(2004), p. 3.

실에 있어서 지역수산기구가 갖는 의미는 각별한데, 유엔해양법협약, 유엔공해 어업협정, 지역수산기구의 3단계에 걸친 기능적 관리를 통해 원양어업에 대한 효과적인 규제가 완성될 수 있기 때문이다¹²⁾.

2. Input Control과 Output Control

국제수산기구에서 어획을 규제하는 방법은 크게 Input Control과 Output Control로 나누어 볼 수 있다. Input Control은 조업에 투입되는 어선의 수, 조업의 강도, 어구 등을 규제하는 방법이다. 구체적인 규제 방법으로는 어획능력(Fishing Capacity) 제한을 통한 규제와 어획강도(Fishing Effort) 제한을 통한 규제로 나누어 볼 수 있는데, 전자의 예로 어선 척수 제한, 선박총량(톤수) 제한 등이 있고 후자의 예로는 조업일수 제한, 금어기 설정, 금어구역 설정, 집어장치 사용제한(FAD closure) 등이 있다. Input Control은 이행이 비교적 용이하다는 장점이 있으나, 어획의 효율을 높이기 위해 노력하는 부작용을 가져올 수 있고 소형 선박이 다수 있는 경우 관리감독을 하기 어렵다는 단점이 있다.

한편, Output Control은 허용 어획량을 규제하는 방법인데, 구체적으로는 TAC(total allowable catch, 총어획허용량)를 설정하고 국가별 쿼터를 할당하는 방법이 사용된다. Input Control에 비해 직접적인 관리가 가능하다는 장점이 있으나, 지속적인 자원평가가 반드시 필요하고 효과적인 감시통제 시스템 구축이 필수적이다.

3. 국제수산기구의 실행

Input Control과 Output Control 어느 하나만으로는 충분한 효과를 달성하기 어렵기 때문에, 아래 표에서 볼 수 있듯이 주요 국제수산기구(5대 참치관리

12) 이창위(2017), p. 283.

기구¹³⁾)는 이 둘을 혼용하여 어획을 규제하는 경향이 있다.

	Input Control	Output Control ¹⁴⁾
IOTC	금어구역 설정, 어선척수 제한 ¹⁵⁾	없음 - 할당기준 논의 중임 (단, 대만 눈다랑어를 35,000톤으로 제한한 바 있음)
ICCAT	어선척수 제한 및 금어기, 체장길이 제한 ¹⁶⁾	주요 다랑어 및 새치류 쿼터 설정
IATTC	선망어업 총톤수를 158,000톤으로 제한, 3개월 금어기/금어구역 제한	연승어업 쿼터 설정
WCPFC	선망어업 FAD 사용제한 및 VDS(조업일수) 제한 도입 ¹⁷⁾	연승어업 쿼터 설정
CCSBT	없음	참다랑어 쿼터 설정

즉, ICCAT, IATTC, WCPFC는 Input Control과 Output Control을 혼용하고 있는 반면, IOTC는 Input Control에 의존하고 CCSBT는 Output Control에 의존하고 있음을 알 수 있다. CCSBT가 Output Control에만 의존하고 있는 것은 남방참다랑어라는 단일어종을 대상으로 하는 국제수산기구이기 때문일 것으로 보인다. 즉, 여러 어종을 대상으로 하는 국제수산기구에서는 각각의 어종에 대해 어획쿼터를 할당하고 관리한다는 것이 현실적인 어려움이 있을 수 있는데 반해, CCSBT의 경우 단일어종을 대상으로 하기 때문에 직접적인 관리를 할 수 있는 Output Control만을 적용하는 것으로 생각할 수 있다. IOTC는 Input Control만으로는 황다랑어 보존에 어려움이 있어 Output Control 논의를 시작하였던 것인데, 할당기준으로 논의하는 과정에 배타적경제수역에서의 조업실적을 어느 국가의 실적으로 인정할 것인지에 대한 연안국과 조업국 간에 심각한 의견대립이 발생하였고 의견 조율이 쉽지 않은 상황이다.

13) 국제수산기구 중 참치 등 고도회유성 어종을 대상으로 하는 기구는 5개가 존재하는데 우리나라는 5개 참치관리기구 모두에 회원국으로 가입되어 있다. ICCAT(대서양참치보존위원회, 1970.8. 가입), IOTC(인도양참치위원회, 1996.3. 가입), CCSBT(남방참다랑어보존위원회, 2001.10. 가입), WCPFC(중서부태평양양수산위원회, 2004.11. 가입), IATTC(전미열대다랑어위원회, 2005.12. 가입)이 그것이다.

14) 이상고(2011), pp. 44-55.

15) IOTC, Resolution 10/01 및 12/11.

16) ICCAT, Resolution 10-04 및 12-03.

17) WCPFC, CMM 2018-01.

III. 어획쿼터 할당 관련 IOTC 회의 경과

IOTC에서 어획 쿼터 할당기준에 대하여 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2010.3. 부산에서 개최된 IOTC 제14차 연례회의이다. 이 회의에서는 IOTC 관할 수역의 열대다랑어 보존관리에 관한 결의¹⁸⁾를 채택하였는데, 결의에 따르면 2011년 개최되는 연례회의 앞서 쿼터 할당 기준 설정에 관하여 기술위원회에서 논의하고, 2012년까지는 쿼터 할당 기준 및 기타 관련 조치를 채택하기로 하였다. 그러나 아래 경과에서 볼 수 있듯이 연안국과 조업국 간의 극심한 의견 대립으로 인하여 쿼터 할당기준은 쉽게 합의되지 않았고, 1차부터 5차까지 어획 쿼터 할당기준 기술위원회를 열어 논의하였음에도 아직 담보 상태에 머물러 있다.

1. 제1차 어획 할당기준 기술위원회

2011.2.16-18. 케냐 나이비아에서 어획 할당 기준 기술위원회가 개최되었다. 이 회의에서 IOTC 사무국은 다른 주요 참치관리기구인 CCBST, ICCAT, IATTC, WCPFC의 쿼터 할당방식에 대하여 발표를 하였는데, 모든 참치관리기구에서 2단계 접근법, 즉, 1단계로 어선의 어획능력을 제한하고 2단계로 회원국들에서 조업 기회를 할당하는 절차를 두고 있음을 확인하였다. 나아가 어획 할당 기준은 각 참치관리기구의 관할수역별로 고유한 특성이 있지만 공통점 역시 있다는 것도 확인하였다.¹⁹⁾

이 회의에서는 인도네시아, 세이셸, EU, 이란, 대한민국 등 5개 회원국이 각각 제안서를 제출하였다. 인도네시아는 제안서에서 연안국의 식량안보를 위해서 지속가능한 이용을 하는 것이 논의의 핵심임을 주장하였다. 나아가 연안국의 개발 열망을 구현하는 것을 목적으로 하여야 한다고 주장하면서, 어획쿼터

18) IOTC, Resolution 10/01.

19) IOTC, IOTC-2011-SS4-R, Report of the Technical Committee Meeting on Allocation Criteria, p. 5.

할당의 기준은, 1) 산란지, 서식지 등 다량어 자원의 지리적 요소, 2) 참치 조업의 역사, 3) 최근 10년간 어획실적, 4) 24m 이하 소형 어선으로 구성된 선단 및 어구, 5) 사회경제적 요소, 6) 환경적 요소를 고려하여야 한다고 주장하였다.²⁰⁾

세이셸은 어획 할당기준에 있어서 과거 어획실적의 산정 기준으로 하이브리드 제도(“hybrid scheme”)를 제안하였다. 이에 따르면 IOTC 관할 수역 내에 있는 연안국들의 배타적경제수역에서 조업을 한 어획실적은 기국을 불문하고 연안국의 어획실적으로 귀속되고, 공해에서 조업을 한 어획실적은 기국으로 귀속되어야 한다고 주장하였다. 세이셸은 이러한 방식이 연안국의 개발 열망, 연안국의 배타적경제수역에 대한 주권적 관할권, 조업국의 역사적 권리 및 원양 어업 투자 등을 종합적으로 고려한 기준이라고 설명하였다.²¹⁾ 한편, 조업실적 산정기준은 과거 30년을 제시하였으나 이는 예시적인 것임을 밝혔다.²²⁾

EU는 기본적으로 기국별 과거 10년간 조업실적을 기준으로 어획 할당기준을 정하고, 가감요소에 따라 기국별 쿼터를 가감할 것을 제안하였다. 예를 들어 과학프로그램의 이행 및 기금을 이행한 국가에게는 할당량을 가중하고, 보존관리조치를 위반한 국가에게는 할당량을 감량하는 방식이다. 나아가 총어획가능량(“TAC”)는 과학자료 및 과학위원회의 권고에 따라 결정하며, TAC의 일정 비율을 유보하여 개도국의 개발열망 충족을 위해 개도국에 할당할 것을 제안하였다. EU는 이러한 제안이 개도국의 개발열망과 인도양 수역에서 조업실적을 가지고 있는 조업국의 이익을 모두 고려한 것임을 주장하였다.²³⁾

이러한 기국별 최근 10년간 조업실적을 반영하여 기본 쿼터를 설정하되, 다음 다섯 가지 요소에 가중치를 둘 것을 제안하였다: 1) 다량어 어업의 사회경제적 역할(가중치 30%), 2) 책임 있는 어업의 이행(가중치 25%), 3) 인도양의 연안국 지위(가중치 15%), 4) IOTC 회원국 지위(가중치 15%), 5) IOTC 보존관리조치의 이행 정도(가중치 15%).²⁴⁾

20) Indonesia, IOTC-2011-SS4-PropA, pp. 1-3.

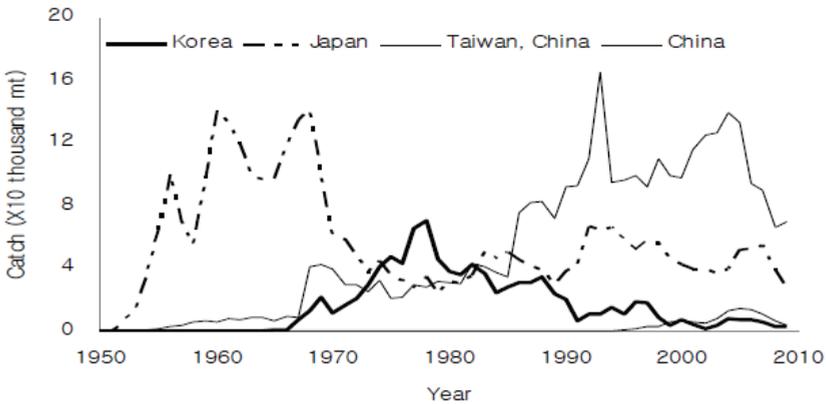
21) Seychelles, IOTC-2011-SS4-PropB, p. 18.

22) IOTC, IOTC-2011-SS4-R, Report of the Technical Committee Meeting on Allocation Criteria, p. 6.

23) EU, IOTC-2011-SS4-PropC, pp. 1-4.

24) Iran, IOTC-2011-SS4-PropD, pp. 2-4.

한국도 제안서를 제출하였는데, 어획 쿼터 할당기준을 수립하는데 있어서 전통적인 원양어업 국가의 이익을 고려할 것을 강조하였다. 특히 한국의 경우 아래 그래프에서 볼 수 있듯이 1970년대에 조업량이 정점에 달하였으나 이후 감소하였고, 특히 최근 10년은 인도양 다랑어 자원에 대한 조업강도를 경감하기 위하여 태평양 이동조업을 추진하고 소말리아 해적의 영향으로 어획량이 급감하였다는 것을 강조하였다. 한국은 그러한 상황을 고려하여 과거 조업실적 산정 기준을 1960년부터 2009년까지로 할 것을 주장하였다.²⁵⁾



Source: www.iotc.org

제1차 어획 할당기준 기술위원회는 IOTC에서 본격적으로 어획 쿼터 할당에 관한 논의가 시작된 회의라는 점에서 의의가 있다. 또한 세이셸이 Hybrid Scheme을 제안하면서 배타적경제수역에서 조업을 한 조업실적을 어느 국가로 귀속하여야 하는지에 대하여 논란이 되었고, 이러한 논란은 제5차 어획 할당기준 기술위원회까지 진행되면서 줄곧 주요 쟁점이 되었다. 한편, 한국 정부는 조업실적 산정 기준년도를 과거 10년이 아니라 1960년 이후 실적을 모두 감안할 것을 주장하였으나, 유사한 조업패턴을 가진 회원국이 거의 없어 지지를 얻지 못하였다.

25) Republic of Korea, IOTC-2011-SS4-PropE, pp. 1-3.

2. 제2차 어획 할당기준 기술위원회

제2차 어획 할당기준 기술위원회는 2013.2.18-20. 오만의 무스카트에서 개최되었다. 일본, 세이셸, EU, 이란, 모잠비크, 인도네시아가 제안서를 제출하였고, 나아가 연안국 16개국은 공동으로 제안서를 추가로 제출하였다. 조업국의 입장에서 제출된 제안서는 일본 및 EU의 제안서가 있고, 연안국의 입장에서 제출된 제안서는 세이셸, 이란, 모잠비크, 인도네시아의 제안서 및 연안국 16개국 공동제안서가 있다.

조업국 입장의 제안서 중에서, 일본은 TAC의 3%를 회원국인 개발도상국 및 신규회원국을 위해 먼저 유보해 두고, 과거 10년간의 어획실적을 바탕으로 기국별 쿼터 할당량을 산정할 것과, 보존관리조치 이행여부 등을 반영하여 국별 쿼터를 조정할 것을 제안하였다.²⁶⁾

EU는 제1차 기술위원회에서 제출하였던 것과 유사한 내용의 제안서를 제출하였는데, 과학자료 및 과학위원회 권고에 따라 TAC를 설정한 후 기국별 최근 10년 간의 어획실적을 바탕으로 기본쿼터를 산정할 것과, TAC에서 3-5%의 유보자원을 할당하여 개발도상국인 연안국과 신규 회원국에게 할당할 것, 보존관리조치 이행여부 등을 반영하여 국별 쿼터를 조정할 것 등을 제안하였다.²⁷⁾

연안국 입장의 제안서 중에서, 세이셸은 제1차 기술위원회에서 제출하였던 것과 유사한 내용의 제안서를 제출하였는데, 1981년부터 최근년도까지 어획실적을 반영하여 기본쿼터를 산정하되, 배타적경제수역에서의 어획실적은 해당 연안국의 실적으로 귀속할 것을 주장하였다. 나아가 신규 연안국을 위하여 유보자원을 할당하고 개발도상국이 연안국을 위해서는 별도의 쿼터를 할당할 것과 보존관리조치 이행여부 등을 반영하여 국별 쿼터를 조정할 것, 쿼터는 회원국 간에 거래 및 양도가 가능할 것 등을 제안하였다.²⁸⁾

이란은 어획 할당기준을 규정하는데 있어서 1) 식량안보 및 식량에 대한 권

26) IOTC, IOTC-2013-TCAC02-R, pp. 18-19.

27) *ibid.*, pp. 48-51.

28) *ibid.*, pp. 20-47.

리, 2) 지역경제에 있어서 참치조업의 역할, 3) 참치조업의 역사, 4) 인도양 연안국의 권리, 5) 책임있는 어업, 6) 조업 선단의 능력, 7) IOTC 규정의 준수 여부를 고려할 것을 제안하였다. 특히 인도양 연안국의 권리와 관련하여서는 배타적경제수역에서의 어획실적을 연안국에 귀속시키고 MSY의 최소 50%를 연안국에 배정할 것을 주장하였다.²⁹⁾

모잠비크는 세이셸의 제안서를 약간 수정한 제안서를 제출하였는데, 핵심적인 내용은 세이셸의 제안서와 동일하다. 즉, 1981년부터 최근까지 어획실적을 반영하여 쿼터를 설정할 것과, EEZ의 어획실적은 연안국의 실적으로 인정할 것을 주장하였다.³⁰⁾

인도네시아도 제안서를 제출하였는데, 어획할당 기준으로 1) 과거 어획실적, 2) 수산업의 지역경제 증속성, 3) 인간개발지수(Human Development Index), 4) 인도양 연안국 여부, 5) 회원국 관할수역의 생태학적 중요성, 6) 회원국 지위, 7) IOTC 규정 준수 여부를 제안하였고, 신규 회원국 및 개발도상국인 연안국을 위하여 TAC의 2.5%를 유보하고 유보량을 점진적으로 10%로 확대할 것을 주장하였다.³¹⁾

한편, 연안국 16개국³²⁾은 공동의 제안서를 제출하였는데, 이를 계기를 연안국과 조업국간의 분명한 의견대립이 전개되었다. 제안서에서 연안국들은 어획 할당기준 수립에 있어 다음 원칙을 적용할 것을 제안하였다. 1) 지속가능한 어업, 2) 배타적경제수역에서 인도양 연안국들의 배타적인 권리, 3) 연안국들의 소규모, 취약한 경제에 대한 특별한 고려, 4) 식량안보, 5) 형평에 맞는 자원 이용과 보존, 6) 공해에서 모든 회원국의 권리 인정, 7) 국제법에 부합하는 참치 관리 절차.³³⁾ 연안국들의 이러한 입장에 대하여 주요 조업국들은 과거 어획실적 및 규정 준수 여부가 고려요소로 고려되지 않았고, 국제법상 배타적인 권리

29) *ibid.*, pp. 52-56.

30) *ibid.*, pp. 57-71.

31) *ibid.*, pp. 72-73.

32) 16개국은 호주, 코모로스, 인도, 인도네시아, 이란, 케냐, 마다가스카, 말레이시아, 몰디브, 모리셔스, 모잠비크, 오만, 세이셸, 스리랑카, 탄자니아, 태국이다.

33) IOTC, IOTC-2013-TCAC02-R, pp. 76-77.

라는 표현이 존재하지 않는다는 이유로 수용 불가 입장을 밝혔다.³⁴⁾

제2차 어획 할당기준 기술위원회는 연안국과 조업국의 입장이 분명히 대립되는 양상을 보였다. 특히 연안국의 배타적경제수역에서 원양어업국 국적의 어선이 조업을 하였을 때 해당 조업실적을 기국의 실적으로 인정하여야 하는지 아니면 연안국의 실적으로 인정하여야 하는지 여부가 핵심쟁점이 되었고, 연안국들은 자신의 주장을 관철하기 위하여 공동의 제안서를 제출하는 등 세력화하는 모습을 보였다.³⁵⁾ 나아가 배타적경제수역에서 연안국의 권리에 관한 국제법적 해석이 주요한 쟁점으로 부상하였고, 차기 기술위원회에서는 국제법 전문가의 출석이 요구되기도 하였다.³⁶⁾

3. 제3차 어획 할당기준 기술위원회

제3차 어획 할당기준 기술위원회는 2016.2.21-23. 이란의 키쉬 아일랜드에서 열렸다. 제3차 기술위원회는 어획 할당기준뿐만 아니라 어획능력 제한도의 제로 채택되었으나 모두 회원국 간의 의견 불일치로 합의에 이르지 못하였다. 어획 할당기준과 관련하여 인도네시아, 이란, EU, 세이셸이 제안서를 제출하였고, 연안국 16개국도 공동으로 제안서를 제출하였다. 이들 국가는 모두 제2차 기술위원회에서도 제안서를 제출한 국가들인데 핵심적인 내용은 제2차 기술위원회 당시 제안한 내용과 큰 차이가 없고, 세부적인 내용을 보다 구체화한 것으로 볼 수 있다. 즉, 인도네시아는 주요 할당기준 외에 각 기준별 가중치를 고려하여 구체적으로 할당량을 산정하는 공식을 제안하였으며,³⁷⁾ EU는 쿼터 할당 후 국별 조정 요인(긍정적 요인 및 부정적 요인)의 세부내용을 보다 구체화하였다.³⁸⁾ 한편, 연안국 16개국의 공동제안서는 기존 제안서 대비 연안국들의 보다

34) *ibid.*, p. 9.

35) EEZ에서 과거 어획실적 귀속 문제와 관련하여 모리셔스와 스리랑카는 제1차 기술위원회에서는 EU 등 조업국 입장에 동조하였으나, 제2차 기술위원회에서 입장을 변경하여 연안국의 입장에 동조하였다.

36) *ibid.*, p. 10.

37) Indonesia, IOTC-2016-TCAC03-PropA, pp. 3-4.

38) EU, IOTC-2016-TCAC03-PropC, pp. 2-3.

강화된 권리를 규정하는 것으로 볼 수 있는데, 할당기준의 원칙으로 1) 지속가능한 어업, 2) 어획 할당 논의가 개발도상 연안국의 개발 기회 증대 측면에서 검토될 것, 3) 연안국의 주권적 권리에 따라 어획량은 해당 EEZ 내의 어종별 자원 수준 및 조업 기회에 근거할 것, 4) 연안국의 주권적 권리에 따라 연안국 배타적경제수역에서 과거 조업 실적은 기국을 불문하고 연안국에 귀속할 것, 5) 공해 조업 기회 및 어획할당은 개발도상국이 연안국들이 현재 수준보다 증대된 참여를 할 수 있도록 할 것 등을 주장하였다.³⁹⁾

제3차 어획 할당기준 기술위원회는 결국 연안국과 조업국 간의 현저한 견해 차이를 재확인하였고, 현 상황에서 회원국들간 단계별 합의를 이루어가야 한다는 원론적인 결론을 도출하는데 그쳤다. 즉, 구체적인 내용에 대해서는 어떠한 합의도 이루지 못한 채, 회원국들간 궁극적인 합의를 이루기 위해서는 어획할당의 기본원칙의 합의, 구체적인 어획 할당기준 합의, 가중치 등 조정요소 합의, 절차 합의의 단계로 합의를 이루어 가야 한다는 결론을 내렸다.⁴⁰⁾ 한편, 제2차 기술위원회 당시, 외부의 전문가나 FAO의 법률 자문 등 국제법 전문가를 차기 기술위원회에 참석시킬 것을 합의하였으나 예산부족 등의 문제로 제3차 기술위원회에도 국제법 전문가가 참여하지는 않았다.⁴¹⁾

4. 제4차 어획 할당기준 기술위원회

제4차 어획 할당기준 기술위원회는 2018.2.3-9. 세이셸의 빅토리아에서 개최되었다. 기존 제3차 기술위원회까지는 다수의 국가가 유사한 내용을 제안서를 각각 제출하였던 반면, 제4차 기술위원회에서는 조업국을 대표한다고 볼 수 있는 EU의 제안서와 연안국을 대표한다고 볼 수 있는 연안국 공동 제안서가 제출되고 논의되었다. 한편, 핵심쟁점은 여전히 연안국 배타적경제수역에서의 과거 조업실적을 어디에 귀속시킬지 하는 것이었고, 이번에도 연안국과 조업국

39) IOTC, IOTC-2016-TCAC03-R, p. 22.

40) *ibid.*, p. 9.

41) *ibid.*, p. 7.

의 의견 대립으로 합의에 도달하지 못했다.

EU는 제안서에서 TAC를 최초 할당량(85%), 보완 할당량(8%), 신규 진입국 할당량(1%), 수정요인(6%)로 구성할 것을 주장하였는데, 최초 기준 할당량의 산정을 위해서는 2000-2016년의 조업실적을 기준으로 하고, 연안국 EEZ 내의 어획실적은 기국과 연안국에 각각 90%, 10%의 비유로 귀속할 것을 제안하였다. 그리고 보완 할당량은 최빈국 및 소도 연안국을 할당하기 위한 것이며, 수정요인은 보존관리조치의 준수 여부 등을 고려할 것을 제안하였다. 한편, IOTC의 승인을 받아 쿼터 할당량의 양도가 가능한 것으로 제안하였다.⁴²⁾

연안국 10개국⁴³⁾은 공동으로 제안서를 제출하였는데, IOTC 계약국 및 협력적 비계약국에만 할당을 하고, 신규로 진입을 하는 원양 조업국은 할당을 하지 않고, 기본 할당량을 정하는데 있어서 과거 조업실적에 따른 할당량과 별도로 연안국들에게는 연안국 할당량을 추가 배정하고, 연안국 EEZ에서의 과거 어획 실적은 기국과 무관하게 모두 연안국에 귀속하고, 공해 할당량을 각국에 균등하게 배정하고, 개발도상국인 연안국의 장래 공해 조업 기회를 위해 조업국이 연안국으로 단계적으로 공해조업 할당량을 이전하고, 쿼터의 양도는 개발도상국인 연안국 및 소도서 개발도상국으로만 또는 해당국들간에만 가능하며 조업국은 양도 및 양수를 할 수 없는 것으로 제안하였다.⁴⁴⁾

EU의 제안서와 연안국 공동 제안서를 비교하면, EU의 제안서는 연안국 EEZ 조업실적을 기존의 제안서에서 모두 기국에 귀속되는 것으로 제안하였으나 이번 제안서에서는 10%는 연안국에 귀속되는 것으로 제안을 하면서 나름대로 연안국과의 타협을 시도하고 있는 반면, 연안국 공동 제안서는 기존의 제안서 보다 오히려 연안국의 이익을 강화하는 방향으로 수정되어 제출되었다. 한편, 어획 할당기준 기술위원회는 EU의 제안서와 연안국의 제안서가 모두 국제법에 근거하고 있으나, EEZ의 과거 어획실적 귀속 등과 관련하여 국제법에 대

42) EU, IOTC-2018-TCAC04-PropA-Rev1, pp. 3-5.

43) 몰디브, 남아공, 호주, 인도네시아, 케냐, 모잠비크, 파키스탄, 세이셸, 스리랑카, 탄자니아를 의미한다. 기존 16개 연안국 중 일부 국가는 누락되었으나, 이러한 국가들도 10개 연안국 공동 제안서에 동의한다는 의견을 밝혔다.

44) IOTC-2018-TCAC04-PropB-Rev1, pp. 6-8.

한 해석에 차이가 있는 것으로 평가하였다.⁴⁵⁾ 나아가 사무국은 1950-2016년 동안의 어획실적 데이터를 제공하고, 이러한 데이터를 기반으로 제안서를 적용하였을 때 결과를 예측할 수 있도록 시뮬레이션을 실시하기로 하였다.⁴⁶⁾

5. 제5차 어획 할당기준 기술위원회

2019.3.11-13. 제5차 어획 할당기준 기술위원회가 세이셸의 빅토리아에서 열렸다. 제4차 기술위원회와 마찬가지로 조업국을 대표하는 EU의 제안서와 연안국을 대표하는 연안국 공동 제안서에 대하여 논의를 하였는데, EU는 제4차 기술위원회에 제출하였던 제안서를 그대로 사용하였고 연안국은 제4차 기술위원회에 제출하였던 제안서를 약간 수정하여 다시 제출하였다. 연안국의 공동 제안서도 핵심적인 내용은 제4차 기술위원회 당시 제출한 제안서와 동일하다. 기존에는 보충적 할당을 공해의 보충적 할당과 연안국의 보충적 할당으로 나누었으나 개정된 제안서에서는 하나로 통합한 점, 가중치 고려요소로 일부를 추가한 점, 과거 어획실적에 적용하는 산정기간을 명시한 점, 기존에는 신규진입 조업국에 공해 할당을 하지 않는 것으로 하였으나 수정된 제안서에서는 IOTC의 승인 없이는 할당하지 않는다고 규정한 점 등에서 차이점을 발견할 수 있다.⁴⁷⁾ 제5차 기술위원회에서 최종적으로 논의된 EU의 제안서와 연안국 제안서의 핵심 내용을 비교하면 아래 표와 같다.

45) IOTC. IOTC-2018-TCAC04-R, p.7.

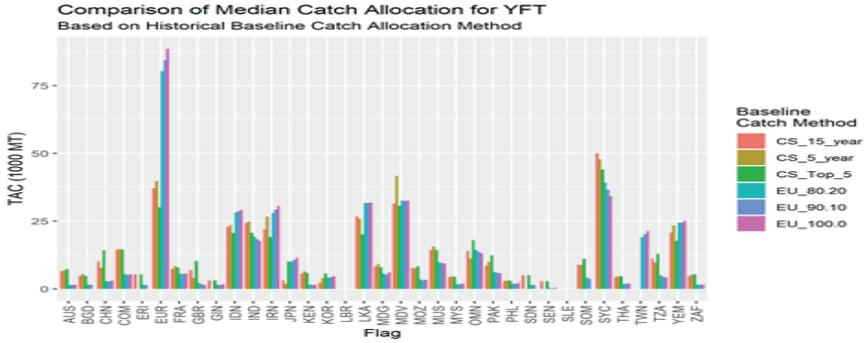
46) *ibid*, p. 8.

47) IOTC-2019-TCAC05-PropA_Rev2, pp. 5-11.

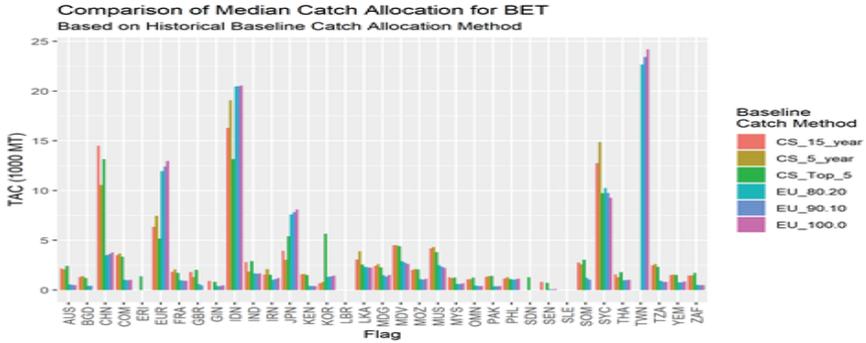
	EU 제안서	연안국 공동 제안서
대상 어종	5개 어종(눈다랑어, 황다랑어, 가다랑어, 날개다랑어, 황새치)	좌동
기본할당 요소	과거 어획실적에 따른 할당 (TAC의 85%)	연안국 할당 (TAC의 15%-45%) 과거 어획실적에 따른 할당 (TAC의 60%-80%)
추가할당 요소	개발도상국 보완적 할당 (TAC의 8%) 조정요소 (TAC의 6%) 신규진입자 (TAC의 1%)	공해 보충적 할당 (TAC의 2.5%-7%)
과거 어획실적의 산정기간	2000년-2016년	1) 2012년-2016년 2) 2002년-2016년 3) 1950년-2016년 중 최대어획 5개년
EEZ 어획실적 귀속	기국 90% 연안국 10%	연안국 100%
대만 어획실적 귀속	대만 어선의 어획 실적은 대만에, 중국 어선의 어획 실적은 중국에 귀속	대만, 중국 어선의 어획 실적 모두를 중국에 귀속
신규 진입자	모든 신규진입자에 균등 할당	신규진입 연안국에게만 할당 (신규진입 조업국에게는 IOTC 승인이 있지 않으면 할당하지 않음)
할당량의 양도	IOTC 승인을 받아 양도	체약국은 양도 가능, 협력적 비체약국은 양도 불가

나아가 IOTC가 선임한 외부의 컨설턴트는 EU 제안서와 연안국 제안서에 따른 시뮬레이션 결과를 발표하였다. 5개 어종 모두에 대하여 분석을 하였는데 주요어종인 황다랑어, 눈다랑어, 가다랑어에 대한 결과를 살펴보면 시뮬레이션 중간값은 아래와 그래프와 같다.⁴⁸⁾

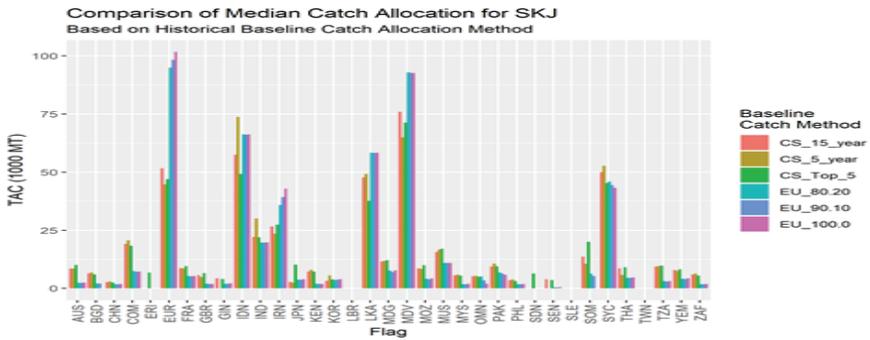
48) J. Rice, Report on the Simulations of Catch Allocation Based on Criteria from the EU proposal and the Coastal States Proposal, pp. 8-10.



Source: www.iotc.org



Source: www.iotc.org



Source: www.iotc.org

위 그래프에서 볼 수 있듯이 EU의 제안서에 따른 시뮬레이션 결과와 연안국 제안서에 따른 시뮬레이션 결과는 상당한 차이가 난다. 예상했던 바와 같이 EU의 제안서에 따르면 조업국에 많은 어획 할당량이 배정되고, 연안국의 제안서에 따르면 연안국에 많은 어획 할당량이 배정된다. 한편, EU 제안서의 경우 EEZ 어획실적 귀속을 기국 90% 및 연안국 10%로 제안하였으나 시뮬레이션은 1) 기국 80% 및 연안국 20%, 2) 기국 90% 및 연안국 10%, 3) 기국 100%로 나누어 진행되었다. 이러한 귀속비율에 따라 어획할당량도 다소의 차이가 나지만 연안국 제안서에 따른 시뮬레이션 결과와 비교하면 유의미한 차이는 아니라는 것을 알 수 있다. 마찬가지로 연안국의 제안서에 따른 시뮬레이션도 과거 어획실적에 따른 할당의 산정기간을 1) 최근 15년, 2) 최근 5년, 3) 최대 어획을 기록한 5개년으로 나누어 결과를 도출하고 있는데, 이러한 산정기간에 따라 어획 할당량도 다소의 차이가 나지만 EU의 제안서에 따른 시뮬레이션 결과와 비교하면 유의미한 차이는 아니라는 것을 알 수 있다. 다만 한국의 경우 눈다량어 어획 할당량을 살펴보면 오히려 연안국 제안서의 최대어획 5개년을 기준으로 할 때 가장 많은 할당을 받는 결과를 볼 수 있는데, 이는 과거 우리나라 어선의 조업 특성에 근거한 것으로 볼 수 있다.⁴⁹⁾ 그러나 연안국의 공동 제안서가 채택되는 경우 산정기준은 최근 15년으로 정해질 가능성이 높다는 것을 주의할 필요가 있다.

한편, 제5차 기술위원회에서는 어획귀속량의 구역 구분(Spatial separation) 이슈가 논의되었다. 즉, 어획실적을 산정하기 위해서는 IOTC의 관할수역을 1°x1° 또는 5°x5°의 격자모양으로 세분화 하여, 각각의 구역에서 조업실적을 어느 국가의 실적으로 하는지를 결정한다는 것인데, 문제는 하나의 구역 안에서 공해와 배타적경제수역이 모두 존재하는 부분이 나올 수밖에 없다는 것이다. 기술위원회는 이 경우 공해와 배타적경제수역의 면적에 따라 어획량을 귀속하는 것은 합의하였다.⁵⁰⁾ 그런데 이러한 논의는 배타적경제수역에서 어획실

49) 우리나라는 1970년대 인도양에서 최대 어획실적을 기록하였으며, 연승선 조업의 특성상 주요 목표어종은 눈다량어였다.

50) IOTC(2019), IOTC-2019-TAC05-R, pp. 9-10.

적을 기국의 실적으로 인정하는 경우 불필요한 논의가 된다. 조업국의 주장에 따르면 공해든 배타적경제수역이든 어차피 기국의 어획실적으로 인정되기 때문이다. 제5차 기술위원회에서는 배타적경제수역에서 어획실적을 어느 국가의 어획실적으로 할 것인지 문제는 워낙 의견 대립이 되다 보니 이 문제는 제쳐두고 구역 구분에 대한 논의부터 하였던 것인데, 거꾸로 말하면 이러한 논의를 한 것 자체가 배타적경제수역에서 조업실적을 연안국의 실적으로 인정하겠다는 전제를 내포하고 있는 것으로도 볼 수 있다.

IV. IOTC 어획할당 논의에 대한 국제법적 분석

1. 어획 쿼터 할당의 일반원칙

어획 쿼터 할당의 일반적인 국제법 원칙은 유엔해양법협약 제119조와 유엔공해어업협정 제11조에서 찾을 수 있다. IOTC의 경우 연안국의 배타적경제수역도 관할수역으로 한다는 점에서 배타적경제수역에서 어획 쿼터 할당에 관한 국제법 원칙도 검토할 필요가 있는데, 이는 유엔해양법협약 제62조에서 규정한다.

유엔해양법협약 제119조는 공해생물자원의 허용어획량을 결정하는데 있어서 국가는 최대지속 생산량을 실현시킬 수 있는 수준으로 과학적증거를 기초로 한 조치를 취하도록 규정하고 있다. 유엔공해어업협정 제11조는 신규참여국의 조업참여권의 성격과 범위를 결정하는 기준으로 어족자원 현황과 현재 어획노력량 수준, 신규 및 기존 회원국의 이익, 각국의 과학조사 기여도, 연안어업 공동체 및 연안국의 요구사항, 개발도상국인 연안국의 이익을 고려할 것을 규정하고 있다. 국제수산기구가 회원국들의 조업참여권 결정을 위해 적용하는 기준은 대동소이한데 유엔공해어업협정 제11조에 열거된 기준들을 각 기구의 상황에 맞게 반영하는 것으로 볼 수 있다.⁵¹⁾ 각 기구들이 여러 기준을 고려해서 반영하지만 결과적으로 과거의 어획실적이 가장 중요한 고려 요소가 되는 것이

현실이다.

한편, 유엔해양법협약 제62조 제2항은 연안국이 배타적경제수역에서 자국의 어획능력을 결정하고, 연안국이 전체 어획허용량을 어획할 능력이 없는 경우 잉여량에 대해 다른 국가의 입어를 허용해야 한다(*shall give*)고 규정하고 있다.

2. 배타적경제수역의 법적 지위

배타적경제수역은 원래 공해였던 수역이 국제관습법의 발달과 유엔해양법 협약의 발효, 각 국가의 배타적경제수역 선포라는 행위를 통하여 인정되는 것으로, 공해도 영해도 아닌 특별한 수역으로서의 지위를 지니고 있다. 협약 제55조가 배타적경제수역이 특별한 법제도(*special legal regime*)에 따르는 수역이라 규정하는 것과, 제59조가 배타적경제수역에서 권리와 관할권 귀속에 관한 마찰이 발생하면 형평에 입각하여 모든 관련 상황에 비추어 해결하도록 규정하고 있는 것에서도 그러한 특별한 법적 지위를 확인할 수 있다⁵²⁾.

협약 제56조는 연안국이 배타적경제수역에서 주권적 권리, 관할권, 기타 권리와 의무를 갖는다고 규정하며, 주권적 권리의 구체적인 내용은 제61조부터 제73조까지에 규정하고 있다. 즉, 제56조에 따라 연안국은 배타적경제수역에서 해양생물자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리를 갖는다. *M/V Virginia G* 판례에서 ITLOS는 이러한 “주권적 권리”의 의미에 대하여 판단을 하였는데, 주권적 권리는 자원의 탐사, 개발, 보존, 관리에 필요하거나 연관된 모든 권리를 포괄한다고 판시하였다⁵³⁾. 특히, 생물자원의 보존에 대해 규정하는 제61조가 “보존”이라는 용어만 사용한 반면, 생물자원의 이용을 규정하는 제62조는 “보존”과 “관리”라는 용어를 모두 사용한 것에 주목하고, 제56조에서 규정하는 보존과 관리도 넓은 의미로 해석된다고 하였다.⁵⁴⁾ ITLOS는

51) 김현정(2012), p. 17.

52) 박배근(2017), p. 137.

53) ITLOS(2014), p. 67, para. 211.

54) *ibid*, p. 67, para. 212.

이러한 해석에 근거하여 배타적경제수역 내의 어선에 연료를 공급한 행위는 어업관련 활동으로 볼 수 있으며 연안국이 주권적 권리를 행사할 수 있는 것으로 판단하였다⁵⁵⁾. 이 판례는 프랑스-캐나다 중재재판소의 1986년 Franco-Canadian Fisheries Arbitration과 비교하여 생각해 볼 필요가 있는데, 중재재판소는 배타적경제수역 내에서 어획물 가공(fish processing)에 종사하는 선박은 연안국의 관할권에 종속되지 않는다고 하였다⁵⁶⁾.

3. 배타적경제수역에서의 어획실적 귀속 문제

IOTC 어획할당 기준 기술위원회 논의에 있어서 16개 동조국 중심의 연안국과 EU, 일본, 우리나라 중심의 조업국 입장이 첨예하게 대립하고 있지만, 사실 이것은 앞에서 언급한 국제법상 어획할당 일반원칙에 관한 대립이라고 보기는 어렵다. 양측 모두 어획할당 기준 수립에 여러 가지 요소를 반영하여야 하고 그 중 과거의 어획실적이 가장 중요한 요소가 되어야 한다는 점에는 크게 이견이 없기 때문이다. 정작 이견이 발생하는 것은 과거의 어획실적을 평가하는데 있어서 연안국의 배타적경제수역에서 조업국 국적의 어선이 어획하였던 것을 어느 국가의 어획실적으로 인정하여야 하는지 하는 문제이다. 이를 두고 연안국은 배타적경제수역에서 조업을 한 것이므로 연안국의 어획실적으로 인정받아야 한다고 주장하고, 조업국은 자국 국적의 어선이 어획을 하였던 것이므로 기국의 어획실적으로 인정받아야 한다고 주장한다.

한 가지 흥미로운 점은 연안국과 조업국이 이러한 주장을 하면서 모두 국제법을 원용하고 있다는 점이다. 연안국은 유엔해양법협약 제56조에 따라 연안국이 해양생물자원의 보존, 관리에 관한 주권적 권리를 가지고 있는데 이는 배타

55) *ibid*, p. 69, para. 217.

56) Cassese(2005), p. 88: 사실관계에 차이가 있어 두 판례를 직접적으로 비교하기는 어렵지만, 시간이 지남에 따라 연안국들은 자국의 관할권을 점점 확대해 왔고 이러한 추세가 판례에도 반영된 것으로 해석할 수 있을 것으로 보인다. 사실 원양어업의 실무적인 입장에서 볼 때 어선에 급유를 하는 것 보다 어획물 가공을 하는 것이 오히려 어업활동에 관련이 있는 행위로 볼 수도 있다. 어획 후 어획물의 보관 및 운반을 위해서 어획물을 곧바로 가공을 하는 것이 반드시 필요한 경우도 있기 때문이다.

적 권리라고 주장한다. 나아가 IOTC 설립협정 제16조에 따라 연안국은 배타적 권리가 있음을 주장한다⁵⁷⁾. 이에 반하여 조업국은 유엔해양법협약 제64조에 따라 연안국과 조업국은 배타적경제수역 및 그 바깥의 인접수역에서 고도회유성 어종의 보존을 보장하고 최적이용목표를 달성하기 위하여 협력할 의무가 있으므로, 연안국의 배타적 권리가 될 수 없다고 주장한다. 나아가 WCPFC, CCSBT 등 다른 국제수산기구도 과거 어획실적과 관련하여 연안국의 배타적 권리를 인정하지 않았음을 주장한다.

연안국 및 조업국 주장의 타당성을 검토하기 위해서는 앞에서 언급한 배타적경제수역의 특수한 법적 지위 및 연안국의 권리에 더불어, 연안국에게 부여된 국제법상 의무를 살펴보아야 한다. 협약 제56조 제2항에 따르면 연안국이 다른 국가의 권리와 의무를 적절히 고려하고 협약의 규정에 따르는 방식으로 행동할 일반적인 의무를 규정하고 있고, 제61조 제1항과 제62조 제2항에서는 배타적경제수역에서 허용어획량을 결정하고 잉여어획량을 다른 국가가 입어하도록 허용할 의무를 규정한다. 나아가 배타적경제수역 내의 생물자원의 보존과 관리에 관한 법령을 공시할 의무를 지고(제62조 제5항), 경계왕래어족 및 고도회유성 어종 등의 보존 관리에 있어서 국제수산기구와 협력할 의무를 규정한다(제63조, 제64조). 또한 유엔공해어업협정 제7조는 소위 양립성(Compatibility)의 원칙을 규정하고 있는데⁵⁸⁾, 이에 따르면 공해에 설정된 고도회유성어종의 보존 관리조치와 인접한 배타적경제수역에 설정된 보존 관리조치가 서로 양립할 수 있어야 한다⁵⁹⁾. 이러한 배타적경제수역의 국제법적 지위와 연안국의 권

57) IOTC 설립협정 제16조. 본 협정은 연안국의 관할하에 있는 200해리 이내의 수역에서 고도회유성 어종을 포함한 생물자원의 탐사·이용·보존 및 관리목적을 위한 해양에 관한 국제법에 따르는 연안국의 주권적 권리행사를 침해하지 아니 한다.

58) 공식번역에서는 Compatibility를 '일관성'으로 번역하였지만, 공해의 보존관리조치와 배타적경제수역에서의 보존관리조치가 반드시 일관되지 않는 경우에도 서로 양립할 수는 있다는 점에서 양립성이 보다 정확한 번역이라고 할 수 있다. 이하에서는 양립성으로 표현하기로 한다.

59) 유엔공해어업협정 제7조 2항. 공해에 대하여 설정된 보존 및 관리 조치와 국가관할수역 내측에 대하여 채택된 보존 및 관리 조치는 경계왕래어족 및 고도회유성어족 전체의 보존 및 관리를 보장하기 위하여 서로 일관성이 있어야 한다. 이를 위하여 연안국과 공해조업국은 이러한 어족에 대한 일관성 있는 조치의 달성을 위하여 협력할 의무가 있다. 일관성 있는 보존 및 관리조치를 결정함에 있어서 각국은 다음과 같이 하여야 한다.

(가) 국가관할수역 내측에서 연안국이 협약 제61조에 의거하여 채택하고 적용한 보존 및 관리 조치를 고려하

리 의무를 종합적으로 고려할 때, 배타적경제수역 내에서 이루어진 조업행위라는 이유로 연안국의 어획실적으로 인정되어야 한다는 연안국 주장은 설득력을 갖기 어려워 보인다. 물론 협약 제297조 제3항 (a)에 따르면 연안국이 가지는 주권적 권리와 그 행사와 관련한 분쟁은 구속력 있는 결정을 수반하는 강제절차에 회부할 것을 수락할 의무를 지지 않기 때문에, 연안국의 주권적 권리는 현실적으로 통제를 받지 않는다고도 볼 수 있다⁶⁰⁾. 그러나 이러한 현실적인 문제에도 불구하고 연안국들이 부담하는 국제법상 의무를 부정할 수는 없다.

한편, 다른 국제수산기구의 실행을 참고할 필요가 있는데, 다른 기구에서는 이미 어획할당에 대한 합의가 어느 정도 이루어졌는데 IOTC에서와 같이 배타적경제수역에서 조업실적을 어느 국가의 실적으로 인정하여야 하는지 하는 문제가 쟁점이 되지는 않았고 모두 기구의 실적으로 인정되었다. 이러한 문제가 부각되지 않았던 이유를 생각해 볼 필요가 있는데, 연안국의 배타적경제수역에서 조업을 하는 경우 국가별 쿼터가 정해져 있지 않은 상황에서도 이미 연안국에 입어료를 지불하고 조업하고 있었고, 국가별 쿼터가 정해진 이후에도 연안국 배타적경제수역에서 조업하기 위해서는 계속해서 입어료를 지불할 것이기 때문에 어획쿼터의 할당에 연안국들이 큰 문제 제기를 하지 않았던 것으로 볼 수 있다. 아울러 국가 실행에 있어서 연안국의 배타적경제수역에서 조업을 하여 어획한 어획물에 대해서는 기구가 원산지로 인정되었고 원산지증명을 발급하는 주체도 기구이라는 것도 함께 고려할 필요가 있다.

반면, IOTC의 경우 최근에 들어서야 어획쿼터 할당 문제가 논의되는 상황

여야 하며, 공해상에서 이러한 어족에 대하여 설정된 조치가 연안국에 관할수역 내측에서 취한 조치의 효과를 저해하지 않도록 보장한다.

- (나) 관련 연안국 및 공해 조업국이 협약에 따라 동일 어족에 대하여 공해상에서 설정하고 적용한 기준 조치를 고려한다.
- (다) 소지역·지역적 수산관리기구 또는 약정이 협약에 따라 동일 어족에 대하여 설정하고 적용한 기준 조치를 고려한다.
- (라) 어족의 생물학적 단일성 및 기타 생물학적 특성, 어족의 분포와 조업과 관련지역의 지리적 특성과의 관계를 고려하여야 한다. 지리적 특성에는 국가관할수역내에서 자원이 출현하고 어획되는 정도 등이 포함된다.
- (마) 해당 어족에 대한 연안국과 공해 조업국 각각의 의존도를 고려한다.
- (바) 그러한 조치가 해양생물자원 전체에 대하여 해로운 영향을 가져오지 않도록 보장한다.

60) Rothwell and Stephens(2010), p. 88; 박배근(2017), p. 149.

이고, 최근 들어 점점 연안국들이 배타적경제수역에서 주권적인 권리를 강조하는 상황이다 보니 다른 국제수산기구와 달리 배타적경제수역에서 조업실적을 연안국의 실적으로 하여야 한다는 주장이 제기된 것으로 볼 수 있다. 이처럼 관할권을 조금씩 확대해 가고자 하는 연안국의 시도가 유엔해양법협약의 취지에 부합하지 않으며 연안국과 조업국 사이에 분쟁을 야기한다고 볼 수 있다⁶¹⁾.

그런데 이러한 논란에 대한 답을 찾기 위해서는 추후 특정 국가의 배타적경제수역에서 조업을 하는 경우 어느 국가의 어획쿼터를 소진하는 것으로 인정할 것인지를 생각할 필요가 있다. 즉, 어획 쿼터의 할당이 완료된 이후에, 연안국의 배타적경제수역에서 조업국 어선이 어획을 한 경우 연안국 쿼터를 소진하는 것으로 인정된다면 연안국의 주장이 설득력을 가질 수 있을 것이고, 반대로 기국의 쿼터를 소진하는 것으로 인정된다면 조업국의 주장이 설득력을 갖게 될 것이다. 동일한 조업 유형에 대하여 어획쿼터를 할당할 때는 연안국의 어획실적으로 인정하고, 추후 어획쿼터를 소진할 때는 조업국의 쿼터를 사용해야 한다는 것은 모순되는 측면이 있기 때문이다. 국제수산기구의 실행을 보면 공해에서 조업을 하든 연안국의 배타적경제수역에서 조업을 하든 기국의 쿼터가 소진된다.

한편, IOTC와 WCPFC의 실행을 보면 용선을 통한 조업을 한 경우 공해든 배타적경제수역이든 조업수역을 불문하고 기국이 아니라 용선국(연안국)의 쿼터가 소진된다⁶²⁾. 이는 보존관리조치 결의를 통하여 용선을 통한 조업의 경우 어느 국가의 쿼터가 소진될 것인지에 대한 합의를 한 것으로 볼 수 있는데, 이와 같이 연안국 배타적경제수역에서 조업을 하였는데 연안국의 쿼터를 소진한 예외적인 경우에 한하여 연안국의 조업실적으로 인정하는 것이 합리적이다.

요컨대 유엔해양법협약에서 규정하는 배타적경제수역의 법적 지위와 다른 국제수산기구에서 어획쿼터 할당 실행을 고려하면 IOTC의 어획할당 기준 논란에 있어서 연안국의 주장보다는 조업국의 주장이 설득력을 갖는 것으로 보인다. 그러나 연안국 배타적경제수역에서의 어획실적을 어느 국가의 실적으로 하

61) Rothwell and Stephens(2010), p. 316.

62) IOTC Resolution 18/10 및 WCPFC CMM 2016-05.

여야 하는지 명확히 규정하는 조약이나 국제관습이 존재한다고 보기는 어렵다. 직접적으로 쿼터 할당 기준을 수립하고 쿼터를 할당하는 주체는 해당 국제수산 기구이기 때문에 이 문제는 결국 당사자인 회원국간 외교적인 협상을 통해 종결될 가능성이 높다.⁶³⁾

연안국의 입장과 조업국의 입장이 첨예하게 대립하고 있는 가운데, 제4차 IOTC 어획할당 기준 기술위원회부터 EU가 대안을 제시하고 있는 점은 주목할 만하다. 즉, 연안국 배타적경제수역에서 어획실적을 기국의 실적으로 인정하여야 한다는 입장에서, 기국 90% / 연안국 10% 실적으로 인정하여야 한다고 입장을 바꾼 것인데, 결국 외교정치적 협상의 현실을 반영한 것으로 볼 수 있다.

V. 결 론

최근 국제수산기구에 있어서 배타적경제수역을 보유한 연안국의 입지가 강화되어 온 것은 주지의 사실이다. IOTC 어획할당 기준과 관련한 논란도 이러한 배경 속에서 발생하게 된 것으로 볼 수 있다. 특히 다른 국제수산기구에서 별다른 논란 없이 기국의 실적으로 인정되었던 배타적경제수역에서 조업 실적이 IOTC에 와서는 최근 10년간 첨예하게 대립하고 있다는 점에서 수산외교정책의 현실을 볼 수 있다. 이러한 논란은 결국 외교정치적인 협상을 통해 해결될 수밖에 없어 보이는데, 일단 결정이 되면 그 파급효과는 상당할 것으로 예상된다. 즉, 다른 국제수산기구와 달리 하나의 쟁점에 대해 장기간에 걸친 협상 과정이 있었다는 점, 다른 기구의 어획할당 기준도 관습국제법으로 볼 수 있을 정도로 성숙하지는 못하다는 점을 고려할 때, IOTC의 결정은 다른 기구의 어획할당 실행에도 상당한 영향을 줄 것으로 보인다.

지금까지의 협상과정을 보면 국제법적 측면에서 조업국의 주장이 보다 설득력 있다고 할 수 있겠지만, 제4차 기술위원회 회의에서 EU 측에서 다소 양보

63) Henriksen, Honneland and Sydnes(2006), p.181.

를 하는 제안을 한 것에서 볼 수 있듯이 실제의 협상 결과는 타협안이 제시되어 연안국과 조업국의 이해관계를 절충하는 선에서 합의가 이루어질 것으로 전망된다.

한편, 1차에서 5차에 걸친 IOTC 기술위원회 회의 내용을 보면, 과거의 어획실적을 어느 국가의 실적으로 인정해야 하는지에만 초점이 맞추어져 왔었지, 어획쿼터 할당이 완료된 후 연안국 배타적경제수역에서 조업시 어느 국가의 쿼터를 소진하는지 여부에 대해서는 충분히 논의되지 않았던 것으로 보인다. 이는 어느 국가의 어획실적으로 인정하는지 하는 문제에 있어서 핵심적인 전제가 될 수 있을 것인데, 특히 WCPFC 사례와 비교하여 주장을 할 필요가 있다. 즉, IOTC 수역에서도 남아공 같은 경우 외국(조업국) 국적 선박의 용선을 통하여 조업을 하고 남아공의 쿼터를 소진하는 사례가 있는 것으로 알려져 있는데⁶⁴), 이 경우에는 조업 수역을 불문하고 해당 어선의 조업 실적을 남아공(연안국)의 조업실적으로 인정하는 것이 당연하다고 주장하는 것을 고려할 필요가 있다. 이러한 주장을 통해 연안국 배타적경제수역에서 조업은 기국의 조업실적으로 인정하여야 한다는 주장이 보다 설득력을 얻을 수 있을 것이다.

원양업체는 어획쿼터 할당 기준에 대한 논란 자체가 결국 입어로 상승이라는 결론에 도달하게 될 수 있다는 우려를 갖고 있는 것이 사실이다. 실제로 지난 수 년간 연승, 선망 어업을 불문하고 입어로는 가파르게 상승하였는데 이는 모두 연안국들이 자국의 권리를 강하게 주장하는데 기인한 것으로 볼 수 있다. IOTC의 어획쿼터 할당 기준에 대한 논란도 이러한 양상을 띄고 있고, IOTC에서 최종적인 합의가 이루어지는 경우 이것이 다른 국제수산기구에도 영향을 미칠 가능성이 높다는 점을 염두해 사업전략을 수립할 필요가 있다.

투고일	2019. 10. 31
1차 심사일	2019. 11. 28
게재확정일	2019. 12. 09

64) 제5차 기술위원회에서 남아공 대표단은 한국의 원양업체가 용선의 형식으로 남아공에 입어할 것을 한국 대표단에 제안한 바 있는데, 남아공의 제안도 남아공 배타적경제수역에서 어획실적은 추후 남아공의 실적으로 인정받는 것을 전제로 하고 있다.

■ ■ 참고문헌

1. 김현정, 2012. 「공해상 어로의 자유의 두 가지 변화」. 『국제법학회논총』, 제57권 제2호. 대한국제법학회
2. 박배근, 2017. 「배타적 경제수역 제도」. 『대한민국의 해양법 실행』. 한국해양수산개발원 편
3. 이상고, 2011. 『국제수산물관리기구 어획쿼터 관리체제 연구』. 농림수산식품부
4. 이창위, 2017. 「공해」. 『대한민국의 해양법 실행』. 한국해양수산개발원 편
5. Cassese A, 2005, International Law, 2nd, Oxford University Press
6. EU, 2011, “On Establishing a Quota Allocation System for the Main Targeted Species in the IOTC Area of Competence”, IOTC-2011-SS4-PropC
7. EU, 2016, “On Establishing a Quota Allocation System for the Main Targeted Species in the IOTC Area of Competence”, IOTC-2016-TCAC03-PropC
8. EU, 2018, “EU Proposal for a Resolution Establishing a Quota Allocation System for the Main Targeted Species in the IOTC Area of Competence” IOTC-2018-TCAC04-PropA-Rev1
9. Heriksen T. 2009, “Revisiting the Freedom of Fishing and Legal Obligations on States Not Party to Regional Fisheries Management Organizations”, Ocean Development & International Law
10. Henriksen, Honneland and Sydnnes, 2006, Law and Politics in Ocean Governance, Martinus Nijhoff Publishers
11. ICCAT, Resolution 10-04, 12-03
12. Indonesia, 2011, “The Criteria to Use in Allocating Quotas amongst CPCs of IOTC”, IOTC-2011-SS4-PropA
13. Indonesia, 2016, “Quota Allocation System for Indian Ocean Tuna Fisheries”, IOTC-2016-TCAC03-PropA
14. International Tribunal for the Law of the Sea, 2014, *M/V Verginia G* case no. 19
15. Iran, 2013, “On Establishing a Quota Allocation System for the Main

- Targeted Species in the IOTC Area of Competence”, IOTC-2011-SS4-PropD
16. IOTC, 2011, “Report of the Technical Committee Meeting on Allocation Criteria”, IOTC-2011-SS4-R
 17. IOTC, Resolution 10/01, 12/11
 18. IOTC, 2011, “Report of the Technical Committee Meeting on Allocation Criteria”, IOTC-2011-SS4-R
 19. IOTC, 2013, “Report of the Second Technical Committee Meeting on Allocation Criteria”, IOTC-2013-TCAC02-R
 20. IOTC, 2016, “Report of the 3rd Technical Committee on Allocation Criteria”, IOTC-2016-TCAC03-R
 21. IOTC, 2018, “Report of the 4th Technical Committee on Allocation Criteria”, IOTC-2018-TCAC04-R
 22. IOTC, 2019, “Report of the 5th Technical Committee on Allocation Criteria”, IOTC-2019-TCAC05-R
 23. ITLOS, 2014, M/V “Virginia G” Case(Panama/Guinea-Bissau), Case No. 19
 24. Rayfuse R, 2004, Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries, Martinus Nijhoff Publishers
 25. Rice J, 2019, Report on the Simulations of Catch Allocation Based on Criteria from the EU proposal and the Coastal States Proposal, IOTC-2019-TCAC05-02_Rev4
 26. Republic of Korea, 2013, “Korean Proposal on Setting Historical Reference Year and Other Considerations”, IOTC-2011-SS4-PropE
 27. Rothwell D. and Stephen T, 2010, The International Law of the Sea, Hart Publishing
 28. Seychelles, 2013, “On Establishing a Quota Allocation System for the Main Targeted Species in the IOTC Area of Competence”, IOTC-2011-SS4-PropB
 29. WCPFC, Conservation and Management Measure 2016-05, 2018-01