

境界往來魚種 및 高度回遊性魚種의 保護·理制度에
 관한 國際法的 考察

이 평 현 · 김 영 구

A Study of International Law on The Regime of
 Conservation and Management of Straddling
 and Highly Migratory Fish Stocks.

Pyung-Hyun Lee · Young-Koo Kim

目 次

Abstract

I. 序 說

II. 國際漁業法の 變遷

1. 國際漁業環境의 變化
2. 沿岸國의 漁業管轄權 擴大主張
3. 第1·2次 海洋法會議 以後 國際漁業法の 展開
4. 1982年 UN海洋法協約의 成立

III. EEZ制度의 誕生과 새로운 漁業法 秩序

IV. 95년 漁業規定 履行協定의 主要內容

1. 「協定」의 適用範圍
2. 協力を 통한 保護·管理制度
3. 兩立性 確保를 위한 協力義務
4. 地域 漁業 協力制度
5. 地域協力制度에 參與하지 않는 國家
6. 執行

V. 結論



Abstract

Upon a development of international law of the sea made by the Third UN Conference on the Law of the Sea, a coastal state can wield its jurisdiction over all ocean resources, including fisheries, up to 200 n.m. from the baseline. This development lets fishery regime form two pillars in the international law of fisheries: EEZ fisheries regime created by UN Convention on the Law of the Sea of 1982, and High Sea fisheries one recognized in traditional law of the sea. However, the contemporary international regime, which is characterized both sovereign rights in EEZ and freedom of fishery in high sea, not only fail to catch up with the reality in fisheries management, but produce some ramifications in setting down specific regulations and measures. What is to blame most for it is the ignorance of biological characteristics of species moving and inhabiting without respect to man-made ocean boundaries, and institutional loopholes of setting down follow-up measures for sound management regimes.

Related to conserving fisheries resources is more complex than to exploiting of stocks, particularly, in EEZs. It has been bitter controversies how to set up conservation and management regime of transboundary stocks, which occur within the EEZ of two or more coastal States, straddling stocks, which occur both within the EEZ and in an area beyond and adjacent to the zone and highly migratory stocks. The controversy is on account of the biological characteristics mentioned above and legal loopholes of fisheries regime combined. Since such a transboundary stocks and straddling stocks form a biological unity as a whole, ignoring man-made boundaries, effective measures for conservation and management of the stocks are to be taken collectively and cooperatively by all states concerned, throughout the areas in which such stocks occur.

UN Convention on the Law of the Sea, however, does not fully reflect a point of biological characteristics of these stocks enough to effectuate their conservation and management regimes. It does set down merely general principles of norms in the negotiators' intention with, so-called, constructive ambiguity over fisheries regimes.

Moreover, state practices over this issue have not indicated evidence enough to prove that there are irrefutable practices binding on all states in terms of legal obligation. Therefore, no one turns down the benefits from interpretation of the fisheries-related provisions of the UN Convention on the Law of the Sea.

With respect to the interpretation of fisheries norms, a focal point is to clearly define how to take initiatives over cooperative measures for fisheries management and who is to enforce and implement them. Under a new fisheries regime, it seems, the only thing that UN Convention on the Law of the Sea put dependence over fisheries management regime is the very regional or global cooperation provisions laid down by the Convention. However, these provisions are so simple and ambiguous that one would find it very difficult to apply to the reality without specific follow-up measures. Thus it is imperative to draw out those measures through the way of interpretation of provisions concerned, or, for future purpose, to forge out new fisheries regime that all states do endorse.

1. 序論

본논문의 이해를 위해서는 경계왕래어종 및 고도회유성 어종의 생물학적 특성과 양어종과 관련한 해양법협약 63조 및 64조의 내용중 관련당사국간에 요구되고 있는 협력 의무 규정의 모호성에 대한 배경을 우선 이해해야 한다.

먼저 고도회유성 어종이라함은 그 이동 범위가 광범위하고 넓은 바다를 누비는 특성을 가지고 있는데, 이러한 어종은 유엔해양법협약 부속서 I 에 규정되어 있다. 예를들면 참치류와 원양성 상어류, 고래류등 이다. 그리고 경계왕래어종이라 함은 EEZ와 인접공해를 드나드는 어종으로 태평양의 명태, 꺼칠돔, 대왕오징어, 칠레고등어등과 대서양의 대구, 가자미류등 이다.

이들의 생물학적 특성을 살펴보면

(1) 무생물 자원과는 달리 이동하는 해양자원으로서 인간에 의해 한계 지어진 해양의 경

계선을 무시하고 무단히 이동하기 때문에 국제법상 그 법률관계에 있어 하나의 객체위에 다수의 권리주체가 존재함으로써 복잡한 양상을 띠고 있다.

(2) 무생물 자원은 개발하는 만큼 그 자원량이 절대적으로 감소하지만 생물자원은 적절한 개발을 통해 지속적인 생산을 유도할 수 있다. 그러므로 양어종이 효율적으로 관리되어지면 어족자원은 영원히 고갈되지 않고 개발될 수 있다.

이상과 같은 어족자원의 특성은 국제어업법 제도의 근간을 이루고 있다. 즉 어족자원의 이동성에 따른 권리주체의 다양성으로 말미암아 특정된 국가의 독단적인 권리행사를 금지하고 있다. (협약 63 - 67조, 제 116조)

뿐만 아니라 어족자원의 재생산적 특징을 고려하여 합리적 어업 행위가 이루어질 수 있도록 규정하고 있다. (협약서문 제 4항, 제 61조, 62조, 69조, 70조, 118조, 119조)

둘째, 유엔해양법 협약은 바다의 헌법이라 불리울 만큼 새로운 국제해양질서에 관한 일반 원칙을 망라하고 있다. 그러나 그 세칙규범에 있어서는 다수의 모호성과 입법적 흠결이 발견되고 있는데, 이러한 흠결은 협상 과정에서의 오류나 실수가 그 원인이 아니고 의도적으로 규정되었다.

사실 모든 참여국에게 만족감을 주는 방향으로 입법하는 것이 거의 불가능하고 해양질서의 꾸준한 변화에 대응할 수 있도록 유연성을 둘 필요성에서 해양질서를 위한 '일반원칙'들을 중심으로 규정해 두고 규범의 구체적인 기준에 대해서는 후속적인 해양법 발전에 맡겨둠으로써 해양법 규범이 보다 유연하게 발전할 수 있는 기초를 마련해 둔 것이다. 그러므로 유엔해양법 협약의 다수 규정은 의도적으로 모호하게 규정되어 있고 이를 '건설적 모호성 (Constructive ambiguity)' 이라고 하는바, 이는 국제어업법에도 잘 나타나 있고, 특히 본논문에서 다루고 있는 경계왕래어종 및 고도회유성 어종 규정에서 두드러지게 나타나고 있다.

따라서 본논문에서는 이러한 것들을 기초로 하여 해양법 협약상 인정된 일반적 어업 규범을 분석하고 해석하는 연구방법을 택하여 어업과 관련된 국제 판례의 분석 또는 해양법 협약의 관련 규정을 해석하는데 충실을 기하였다.

유엔해양법 협약의 발효에 따라 향후 국제 어업법의 전개는 해양법 협약의 관련규정에 따라 진행될 것이며 경계왕래어종과 고도회유성어종의 경우도 예외는 아니다. 특히 양 어종에 대한 규정은 원칙론만 밝혀두었기 때문에 이 원칙론에 대한 정확한 법적 정의 및 규범에 대한 해석은 후속적인 법규의 발전을 위해 명확히 하여야 할 필요성이 있다.

이러한 과정에서 불때 어업제도에 관한 국가 관행도 중요하겠으나 유엔해양법협약에서 뿐만 아니라 본문 제 5장에서 분석하고 있는 경계왕래어종 및 고도회유성어종에 관한 국제 협정이 향후 양 어종의 국제 어업질서의 핵심역할을 할 것이고 국가관행도 이 협정의 영향을 심각하게 받을 것이므로 이 협정을 중점적으로 연구하여 향후 국제 어업법의 발전 방향을 모색하는데 이 연구의 목적이 있다.

II. 國際漁業法の 變遷

1. 國際漁業法の 變化

종래에는 자유해론에 의한 해양자유원칙을 모든 국가가 향유하였으나 19세기 이후 수산기술의 발전으로 인한 어족자원의 남획으로 어족자원의 고갈 가능성이 제기되어 자유해론이 도전받게 됨. 따라서 당시 3해리 영해제도로서 어족자원의 남획방지 및 해양생물 자원을 보호하기에 부적절하다는 것이 입증됨. 뿐만 아니라 신생독립국의 입장에서는 자유해론이 해양강국에게만 유리하고 자신들에게는 도움이 되지 않는다는 인식하에 어업규범의 재편은 불가피하게 여겨짐.

2. 연안국의 어업 관할권 확대 주장(영해이원에서도 관할권 행사)

트루만선언의 진정한 목적은 베링해 및 일타스카해역에서의 일본어선에 의한 연어 어업통제였으나 이 선언이 남미제국의 일방적 어업확장운동에 결정적 계기가 되고 이러한 남미제국의 일방적관할권 확대운동은 200해리 배타적 경제수역제도의 탄생에 기초가 되었다.

3. 第 1.2次 유엔해양法 以後 國際 漁業法の 展開

(1)남미: 60년대 초 이후 수산업기술 발전으로 선진국에 의한 원양어업의 현저한 증가는 남미 연안국으로 하여금 어업관할권의 일방적 확대를 야기시킨 주요 요인이 됨.

(2)아프리카: 2차대전 후 신생독립국의 탄생으로 이들이 직면한 식량난의 해결을 위해 어업자원이 필요. 그러나 연안해에서 선진국에 의해 남획되고 있었다. 따라서 아프리카제국은 연안의 해양자원이 선진해양국에 의해 남획되는 것을 막고 나아가 이들 해양자원이 아프리카 국민의 이익을 위해 이용될 수 있는 새로운 국제법제도가 필요하다는 것을 인식함.

(3)유럽: 유럽은 남미나 아프리카와는 입장이 다른 선진 해양국들이다. 그러나 남획으로 인한 어족자원 문제가 심각히 대두됨. 이들은 64년 체결된 유럽어업협정에서 12해리까지의 어업관할권 확장을 수용함. 이는 영해도 아니고 공해도 아닌 새로운 어업관할수역의 탄생을 가

능케 하였다는 점에서 매우 의의 있는 발전임.

(4) Fisheries jurisdiction case

유럽국가중 어업관할권을 지속적으로 주장해 온 유일한 국가는 아이슬랜드이다. 아이슬랜드의 태도가 국제어업법 발전에 끼친 영향은 인접공해에 대한 연안국의 특별이익 주장에 대한 요구가 최소한 국제법의 위반이 아니라는 판결을 ICJ로부터 얻어냈다는 것이다. 아이슬랜드의 관할권 확장주장은 4해리->12해리-> 50해리->200해리 등으로 점차 확대되었다.

4. 1982년 UN해양法協約의 成立

본 협약 성립으로 국제어업법 제도에 변화를 초래한 바 연안국의 관할권이 200해리까지로 됨.

III. 排他的 經濟水域의 誕生과 새로운 漁業法 秩序

배타적 경제수역의 어업제도는 200해리 이내의 경제수역에서 연안국은 주권적 권리를 행사하고 총허용어획량을 결정하며 자국의 어획능력을 결정하고 잉여분에 대해서는 협정이나 약정을 통해 타국의 입어를 인정 하여야 함. 그러나 총허용어획량이나 자국의 어획능력을 결정하는 데 있어 연안국의 자의적 판단이 개입될수도 있고, 이러한 잉여분의 문제는 연안국이 꾸준히 어획능력을 증가시켜 총어획량과 어획능력이 같아지면 잉여분 분배문제는 자동해소된다.

결국 지금까지 90%어획을 실시하던 200해리 수역의 어업권이 연안국의 손에 넘어가고 원양어업국들은 배타적 경제수역 인근 공해에서 어업에 집중함으로써 공해어업자원의 고갈을 초래. 이중 경제왕래 어종과 고도회유성 어종의 남획은 연안국의 배타적경제수역의 어족고갈에 심각한 영향을 미침. 이에 대해 해양법 협약 제63(2)와 64조는 연안국가와 관련국가간 협력의무에 대한 원칙론적 규범만 제시하고 협력의 구체적인 방법 등을 제시하지 않음으로써 지속적인 남획으로 심각한 자원고갈의 문제가 야기됨

따라서 연안국들은 자국 경제수역내의 양어종을 보호하기 위해 인접공해까지 관할권을 확장하여야 한다고 주장하게 됨. 이에 오랜 전통을 가진 공해어업자유의 제한주장에 대한 공해조업국의 반발도 만만치 않아, 팽팽한 대립이 계속됨. 이에 캐나다, 칠레 등이 EEZ이원까지 관할 수역을 확대 할 것을 주장함으로써 유엔해양법 협약의 기초를 위협하기에 이르렀다.

이즈음 브라질 리우에서 개최된 유엔 환경개발회의는 환경보호 차원에서 양어종과 관련하여 UNCED Agenda 21의 제 17장에서 양어종의 효과적인 보호관리를 위해 정부간 회의를 가

능한 신속히 소집할 것을 요구하여 유엔에서 양어종에 관한 회의를 소집하기에 이르렀다.

IV. 95년 漁業規定 履行協定の 主要內容

1. 「協定」의 適用範圍

본협정의 적용범위는 원칙적으로 국가 관할권 이원 수역에 존재하는 양어종의 보호관리제 도이며 예외적으로 제 6조의 예방적 접근의 적용 및 제 7조의 보호관리 조치의 양립성규정에 대해서는 배타적 경제수역에도 적용된다.(제7조)

2. 協力을 통한 保護·管理 制度

본협정은 제 8조 1.2항에서 연안국과 공해조업국의 협력에 의해 경제왕래어종 및 고도회 유성어종의 보호관리 제도를 확립하도록 규정하며 협력의무의 원칙론을 밝히고 있다.

3. 兩立性 確保를 위한 協力 義務

95년 이행협정은 해양법 협약과는 달리 관련 국가간의 협력 의무가 실질적으로 이행될 수 있도록 제도적 보장을 추구하여, 양립성 확보를 위한 협력 규범이 추상적 규범으로 그치지 않고 실질적으로 적용될 수 있도록 보장하고 있으며 특히 임시적 약정제도를 도입함으로써 보호, 관리 조치의 집행이 협력의 고의적 지연으로 방해되는 것을 방지 할 수 있게 되었다.

4. 地域 漁業 協力制度

95년 이행 협정은 비록 형식적으로는 연안국과 공해 조업국이 직접적으로 협력할 수도 있다고 규정하고 있으나(제 8조 1항) 실질적으로는 지역 어업 제도에 의존하고 있다.

5. 地域 協力制度에 참여하지 않는 國家

비회원국이나 비참국이라 할지라도 양어종의 보호, 관리를 위한 협력의무로부터 면제되는 것은 아니며 (제 17조 1항) 비참국은 지역 어업 제도가 적용되는 양어종에 대해 자국 어선이 조업하도록 허가해서는 안된다.(제 17조 2항) 실질적으로 어업 불가.

6. 執行

본 협정에 의한 집행제도는 3중적 장치에 의해 보장되는 바 a)기국에 의한 집행의 보장 b)지역 어업 제도를 통한 규정 이행의 확보 즉 지역 기구에 참여한 국가는 동지역에서 타국 어선에도 집행권 행사(공해상 어선의 집행과 관련한 기국집행주의 원칙의 수정) c)기항국도 지역어업기구나 제도에 의해 채택된 제 규정의 집행권한을 가진다.(제 21조 1항)

V. 結論

1. 연안국은 자국 EEZ내에서 어족자원에 대해 주권적 권리를 행사할 수 있으므로 대체로

타국의 간섭없이 자국 EEZ내의 어족자원을 개발할 수 있다. 그러나 잉여 자원에 대해서는 타국의 이용을 허용하여야 하므로 연안국의 주권적 권리는 제한된다.

해양법 협약은 잉여 자원의 분배문제에 대해 별도로 규정하지 않고 있으므로 잉여 자원의 분배문제는 향후 국제 어업법의 발전에 의존할 수 밖에 없고, 잉여 자원의 존재는 상대적이므로 총허용 어획량과 연안국의 어획 능력이 같아질 경우 잉여 자원의 문제는 자동적으로 해소된다.

2. 영해이원의 어족자원에 대한 보호 관리 문제는 해양법 협약 규정만으로는 해결이 불가능하다. 이점에서 95년 이행 협정의 채택은 해양법 발전에 있어서 획기적인 발전을 추구한 바, 동협정은 협력 의무의 원칙을 어업현실에서 실제적으로 적용될 수 있도록 구체화하여 보호 관리제도를 제도적으로 확립하였다.

3. 특수 어종의 보호 관리제도와 관련하여 95년 이행 협정이 공해 어업자유원칙을 상당부분 제한한 것은 유엔해양법 협약의 입법적 흐름을 상당히 보완하였다고 볼 수 있다.

4. 어업 규정의 집행과 관련하여 95년 이행협정이 기국주의 원칙을 상당히 제한한 점도 국제 어업법 발전에 있어 매우 중요한 의의를 갖는다.

5. 이행 협정의 미비점

그러나 상기의 발전에도 불구하고 국제어업법제도는 여전히 극복해야 할 몇가지 어려운 문제들을 내포하고 있다.

첫째, 95년 이행협정이 비록 양립성 규범을 개발하여 EEZ 및 公海에서의 보호·관리조치가 조화있게 운영될 수 있도록 규정하고 있지만, 그 법적 지위가 지극히 상이한 두 水域 - EEZ 및 公海 -에서의 일관성 확보가 어느 정도 실질적으로 이루어 질수 있을지 단언하기 어렵다.

둘째, 양립성 및 일관성 유지 규정과 관련하여 95년 이행협정은 관련국가간의 협력의무를 강조하고 있으나, 독립적이고 구속적인 義務執行機關이 존재하지 않는 分權化된 국제사회에서는 이 협력의무의 집행방법에 대한 문제는 여전히 남는다.

셋째, 95년 이행협정의 큰 성과로 평가될 수 있는 것 중 하나는 바로 지역단위별 어업협력제도이다. 지역단위별로 성립될 어업협력기구는 어업규범의 실질적 이행을 위한 구체적 행위규범을 결정하도록 그 권한이 부여되어 있으므로 향후 국제어업법 발전에 있어 중요한 역할을 담당할 것이라는 것은 의심의 여지가 없다. 그러나 협력제도의 지역적 범위 및 국가의

참가범위를 결정함에 있어 95년 이행협정은 신뢰할 만한 규정을 두고 있지 않다. 이들 魚種에 대한 보호·관리문제는 동일어종이 이동·분포하고 있는 동일지역을 하나의 단위기준으로 하여 지역어업조직이 확립되어야 할 것이다.

넷째, 향후 국제어업법의 발전이 95년 이행협정에서 의도하고 있는 바와 같이 지역어업 협력체도를 중심으로 전개된다면 이는 필연적으로 그 협력체도에 참가하지 않거나 또는 협력을 기피하는 소위 비참국 또는 非協力國의 문제가 발생될 것이다. 95년 이행협정도 이 점을 우려하여 다수의 규정을 두고 있기는 하나, 몇가지 문제에 대해서는 더 구체적인 발전이 필요하다.

이를 구체적으로 살펴 보면

95년 이행협정 제 11조는 신규 회원국 또는 참가국에 관한 규정을 두고 있는 바, 특정국가가 지역적기구에 가입코자 할 때 새로운 국가의 가입은 기존 회원국의 어획량 감소를 가져 올 것이므로 회원국들의 자위적인 결정에 의해 가입이 저지 될 수 있고 이 경우 그 국가가 해양법 협약 제 116조~119조의 규정을 준수하고 인접공해에서 조업을 할 경우 이행협정 17조 4항의 규정에도 불구하고 제 4조의 규정(95년 이행협정과 해양법 협약의 관계)에 따라 당해 어선을 저지할 수 없는 경우가 발생할 수 있으므로, 제 11조의 규정에 보다 객관적인 기준을 제시하여 가능한 이러한 국가들을 지역 기구에 흡수하여 제도적으로 보호,보존 조치를 취할 수 있도록 문호를 개방하는 방향으로 제 11조의 규정은 재고되어 져야 한다.

6. 이와 같이 어족자원의 보호관리를 위한 국제법제도는 일차적 규범인 해양법 협약을 기초로 어업법제도의 기초를 확립하고 95년 이행협정의 규정에 따라 그 원칙론을 집행할 수 있는 시행법이 마련되었다고 볼 수 있다. 그리고 그 시행 세칙은 지역어업제도에 맡겨져 있으므로 각국은 지역 어업조직에 의해 마련될 어업행위 규범에 대비해야 한다.

7. 우리나라도

① 현존 국제 어업기구와 협력관계를 더욱 공고히 하고 나아가 국제 수산업계에 실질적인 도움이 될 수 있는 역할을 담당하여야 한다.

② 이를 위해 어업과학 조사 및 어업기술이전등을 적극적으로 수행하여야 한다.

③ 국가적으로는 원양어업에 대한 무형적 원조 (예컨대, 국제어업법과 관련한 법률 서비스제공 또는 연안국과의 어업 협력을 촉진할 수 있는 외교지원)를 제공하여야 한다.

④ 또한 원양어업을 지도, 감시, 통제 할 수 있는 국내입법을 서둘러야 한다.



참가범위를 결정함에 있어 95년 이행협정은 신뢰할 만한 규정을 두고 있지 않다. 이들 魚種에 대한 보호·관리문제는 동일어종이 이동·분포하고 있는 동일지역을 하나의 단위기준으로 하여 지역어업조직이 확립되어야 할 것이다.

넷째, 향후 국제어업법의 발전이 95년 이행협정에서 의도하고 있는 바와 같이 지역어업 협력제도를 중심으로 전개된다면 이는 필연적으로 그 협력제도에 참가하지 않거나 또는 협력을 기피하는 소위 비참국 또는 非協力國의 문제가 발생될 것이다. 95년 이행협정도 이 점을 우려하여 다수의 규정을 두고 있기는 하나, 몇가지 문제에 대해서는 더 구체적인 발전이 필요하다.

이를 구체적으로 살펴 보면

95년 이행협정 제 11조는 신규 회원국 또는 참가국에 관한 규정을 두고 있는 바, 특정국가가 지역적기구에 가입코자 할 때 새로운 국가의 가입은 기존 회원국의 어획량 감소를 가져 올 것이므로 회원국들의 자위적인 결정에 의해 가입이 저지 될 수 있고 이 경우 그 국가가 해양법 협약 제 116조~119조의 규정을 준수하고 인접공해에서 조업을 할 경우 이행협정 17조 4항의 규정에도 불구하고 제 4조의 규정(95년 이행협정과 해양법 협약의 관계)에 따라 당해 어선을 저지할 수 없는 경우가 발생할 수 있으므로, 제 11조의 규정에 보다 객관적인 기준을 제시하여 가능한 이러한 국가들을 지역 기구에 흡수하여 제도적으로 보호,보존 조치를 취할 수 있도록 문호를 개방하는 방향으로 제 11조의 규정은 재고되어 져야 한다.

6. 이와 같이 어족자원의 보호관리를 위한 국제법제도는 일차적 규범인 해양법 협약을 기초로 어업법제도의 기초를 확립하고 95년 이행협정의 규정에 따라 그 원칙론을 집행할 수 있는 시행법이 마련되었다고 볼 수 있다. 그리고 그 시행 세칙은 지역어업제도에 맡겨져 있으므로 각국은 지역 어업조직에 의해 마련될 어업행위 규범에 대비해야 한다.

7. 우리나라도

① 현존 국제 어업기구와 협력관계를 더욱 공고히 하고 나아가 국제 수산업계에 실질적인 도움이 될 수 있는 역할을 담당하여야 한다.

② 이를 위해 어업과학 조사 및 어업기술이전등을 적극적으로 수행하여야 한다.

③ 국가적으로는 원양어업에 대한 무형적 원조 (예컨대, 국제어업법과 관련한 법률 서비스제공 또는 연안국과의 어업 협력을 촉진할 수 있는 외교지원)를 제공하여야 한다.

④ 또한 원양어업을 지도, 감시, 통제 할 수 있는 국내입법을 서둘러야 한다.

