

북극 공해 (Arctic High Seas)
비규제 어업 방지 협정 추진;
쟁점, 동향과 전망



극지연구소 신형철

핵심요약

북극 중앙 공해 비규제 어업 방지협정 추진; 수산업 자발적 금지를 강제, 생태계 모니터링과 자원현황 조사 위한 국제협력 강조; 북극 연안 5개국 + 5개 조업 역량 국가 협정 형태

미국의 북극정책과 공해역 수산정책 합작품?, *북극이사회 활동과는 분리

각국 반응; '동조'와 '머뭇거림', '꺼림직함'과 '예의 사태 주시'의 혼재

여러 가지 원론적 쟁점과 현실적인 고민

주목할 점; 최대 관심 구역이 바로 우리 연구 해역

연구, 정책, 국내외 협력 모든 면에서 우리에게 기회가 될 수

배경

북극 중앙해 공해역, 연안국 경제수역 바깥, 해빙의 빠른
축소로 노출되기 시작, 어업 잠재력에 주목

미담해역에서 불법 비규제 비보고 어업 창궐에 대한 우려
와 선제적 대응 주장하는 움직임

2010년 이래 이미 정부간 회합 3차례, 과학자 회의 3차례

* 민간 차원 청원 (과학자, 민간단체)

2015년 7월 북극 중앙해 수산업 오슬로 선언; 연안 5개국

연안국 외 조업 역량 주체들 참여 유도하기로

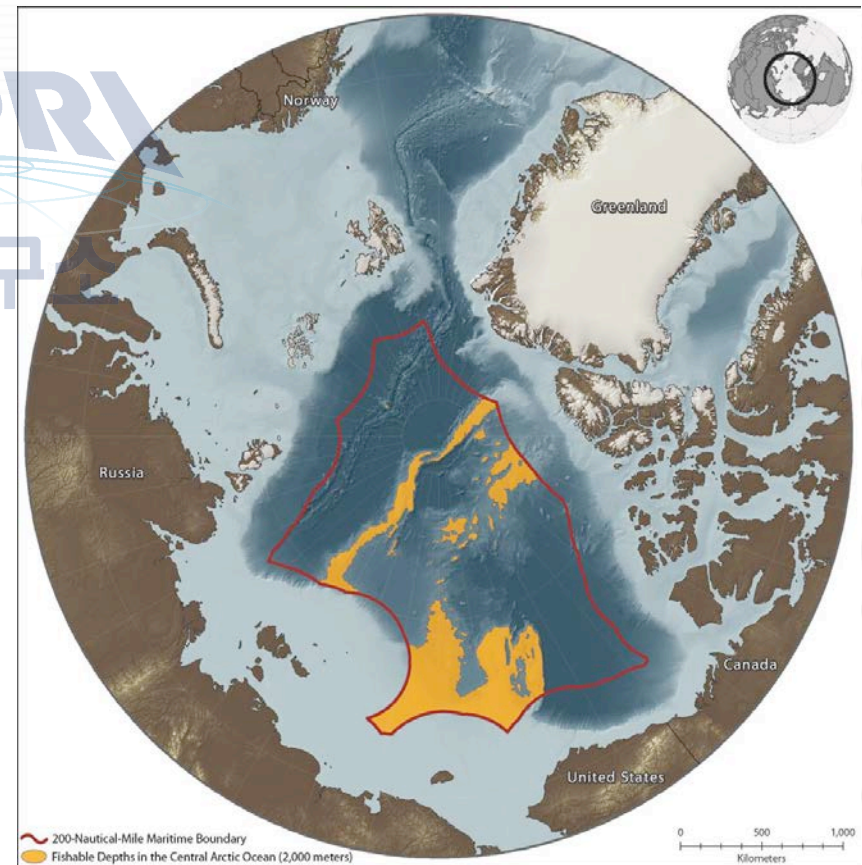
미국 북극이사회 의장 기간 역점 사업 중 하나로

협정 (구속력) 형태로 추진; 2015년 12월 첫 회의 (DC)



2012 summer sea ice distribution

fishable depth



최근 경과

미국, 협정 추진 위한 정부간 회의 마련; 연안 5개국, 한국, 중국, 일본, 유럽연합, 아이슬란드 초대, 워싱턴 DC에서
12월 1-3일

미국 SAO 대표 Balton 대사, 해양수산부 초대서한, 정부 대표단 구성, 외교부 대표로 참석

협정 요지; 관리체계 수립될 때까지 자발적 조업 금지, 과학조사와 국제협력

* 비규제 어업; 규제되지 않는 어업, 불법 어업과 다름

회원국 반응; 비규제어업 방지에 원칙적 찬성 하지만 동조, 꺼림직함, 머뭇거림, 사태 관망이 혼재

미국; 비교적 유연한 반응 하지만 지속 추진 의지 천명

협정 초안, 전문

풍부한 배경 설명 (해빙감소, 수산업 잠재력...)

1982년 UN 해양법 협약

1995년 경계왕래 어종 협정

1995년 책임조업 규범

2001년 불법 비규제 비보고 어업 국제행동계획

비규제 어업 방지 간절히 원하며 (가능성 희박하지만)

과학연구 증진 희망하며 (전통지식 통합과 수용도)

지역사회의 이해관계를 인정하며

협정초안, 골자와 작동 방식

Operating paragraph (3조, 협약당사국 의무)

지역수산기구(RFMO) 혹은 그에 준하는 관리체계의 제도적 정착 있을 때까지 어업허가 발부 자발적 금지 (shall authorize ... only pursuant to ...)

비당사국에 대해서도 (4조)

비당사국 협조 촉구

협약 이행 약화, 훼손시키는 비당사국에 조치를 (국제법에 따라)

협정초안, 골자와 작동 방식

이행과 점검 (5조)

정기적인 회합; 매 2년 혹은 필요한대로 (혹시 관리기구 결성이나 계획 마련 필요한지 평가)

부속 조직의 설치 '의무' 아닌 '가능' (may form committees or similar bodies...)

지역수산기구(RFMO) 구성 언급, 의무화 아님

국제공동연구 활성화 노력 다짐; 강제성, 제도적 장치 없음

협정초안, 서명, 효력, 탈퇴

서명 위해 12개월 개방 (시점, 장소 아직)

X(5)번째 기탁 도착 30일 후 효력 발생

서면통지로 탈퇴할 수 있는 자유 (6개월 전)

원초 서명기간 끝난 뒤 어느 국가라도 가입(accede)
할 수 있도록 개방

기탁 30일 후 효력

다른 국제법과 조약 하 권리와 의무 침해 없음; 해양법
협약, 경계왕래 어종 협정 등

비규제 어업 (unregulated fishery)

더 넓은 '불법, 비규제, 비보고 (illegal, unregulated, unreported; IUU) 어업' 개념의 일부

비규제 조업 FAO 정의가 있음

지역수산기구가 설립되어 있으면 명쾌한 정의

지역수산기구가 설립되어 있지 않으면; 자원 보전 대의를 위한 국제규범 하 국가책임에 어울리지 않게 (in a manner inconsistent with State responsibilities for the conservation of living marine resources under international law)

* 규제; 어업허가, 준수할 어획량 혹은 다른 보존조치

협정, 개념적 출발점의 문제

별로 가능성 없는 수산업 (given the unlikelihood that commercial fisheries will occur...), 그래서 수산관리기구도 당분간 필요 없음

하지만 반드시 필요한 방지책 (desiring nevertheless to prevent the start ...)

북극공해 일부 관할하는 지역수산기구 NEAFC 언급

전문; 대부분 이상적 원칙과 근거, 잠재적 범인 규정과 유죄 선고 내용 포함

우리나라의 대응

'협정' 체결 지지할 것인가, 반대할 것인가, 혹 관망하며 2차 선언이 되길 기다려?

* 이미 약화된 우리 입지; IUU 어업 관련 과거 행적

지역수산기구 설립을 지지하고 추진에 가담할 것인가?

공동연구를 주장하고 주도적 참여할 것인가?

* 새 북극 질서 (regime) 형성을 방관; 정부 북극 정책의 의미는 어디?

다른 나라의 대응

협정 추진 주도 연안국

미국, 노르웨이, 캐나다

‘협정’만 성사되고 자원평가 위한 자료 축적 없어도
큰 문제는 아닐 것; 비규제 어업 창궐 방지 목적 달성,
자료 공유도 흐지부지

* MPA, MPA network, 지역해 프로그램

미온적 연안국

러시아, 덴마크(?)

법적 구속력 있는 협정이 필요한지 의구심

다른 나라의 대응

조업역량 있는 국가군 1

유럽 연합, 탐색전, 입장 형성 전

아이슬란드*(AC); 아직 뚜렷한 입장 없는 듯,
하지만 전통적 어업국

조업역량 있는 아시아 오피서버 국가군

중국; 가장 불만족?

일본; 대체로 불만족?

한국; 입장 형성 중? (임시조치 강조)

쟁점 1

‘협정’의 권위와 효력

공해 관리를 연안 5개국이 국제규범화? 공해역 관리를 소수 국가의 합의로?

다른 이해당사자도 참여 유도; 몇 개가 필요?

실제; 협정 발효 조건 [5]개국 찬성 (*북극 연안 5개국, 오슬로 선언 참여국)

한번 더 ‘선언’을 혹 ‘협정’으로 진행?

연안 5개국에서 참가국 범위 확대된 선언; 법적 구속력 없어도 실질적인 강제력 발생하는 결과 기대? 주도국들 쉽게 후퇴할지 의문

쟁점 2

‘미래 자원’에 대한 권리의 자발적 포기?

잠재력 실현 가능성 낮은 자원이라고 해도

지역수산기구 설립 여부 불투명한데 임시조치는 고착화

미래 자원 권리 포기 없이 대의명분 훼손하지 않는 방법
모색?

KOPRI
극지연구소

한시적 조치로 합의 가능할까?

제목부터 ‘interim management’로

일몰 조항 (sunset clause) 주장 가능(일정 기간 경과 뒤
원위치)?

남은 기간 시간표

2016년 4월 19-21일; 정부간 회의 (미국 DC), (2015년 12월 헤어질 때 미국이 얘기한대로)

2016년 9월 26-28일; 4차 북극수산자원 전문가회의 (노르웨이 Tromso), 12월 회의에서 ToR 초안 작성, 현존 과학지식의 집대성을 추구

다음 정부간 회의; 캐나다? (미국-캐나다 정상회의 (2016년 3월) 공동노력 합의 사안 중 하나)

미국 연내 가시적 성과 목표 다짐 (협정이 아니더라도)

협정 형태로 완성; 2017년 5월까지?

과학자의 입장

심각한 자료 공백 (논문 검색결과 거의 없음)

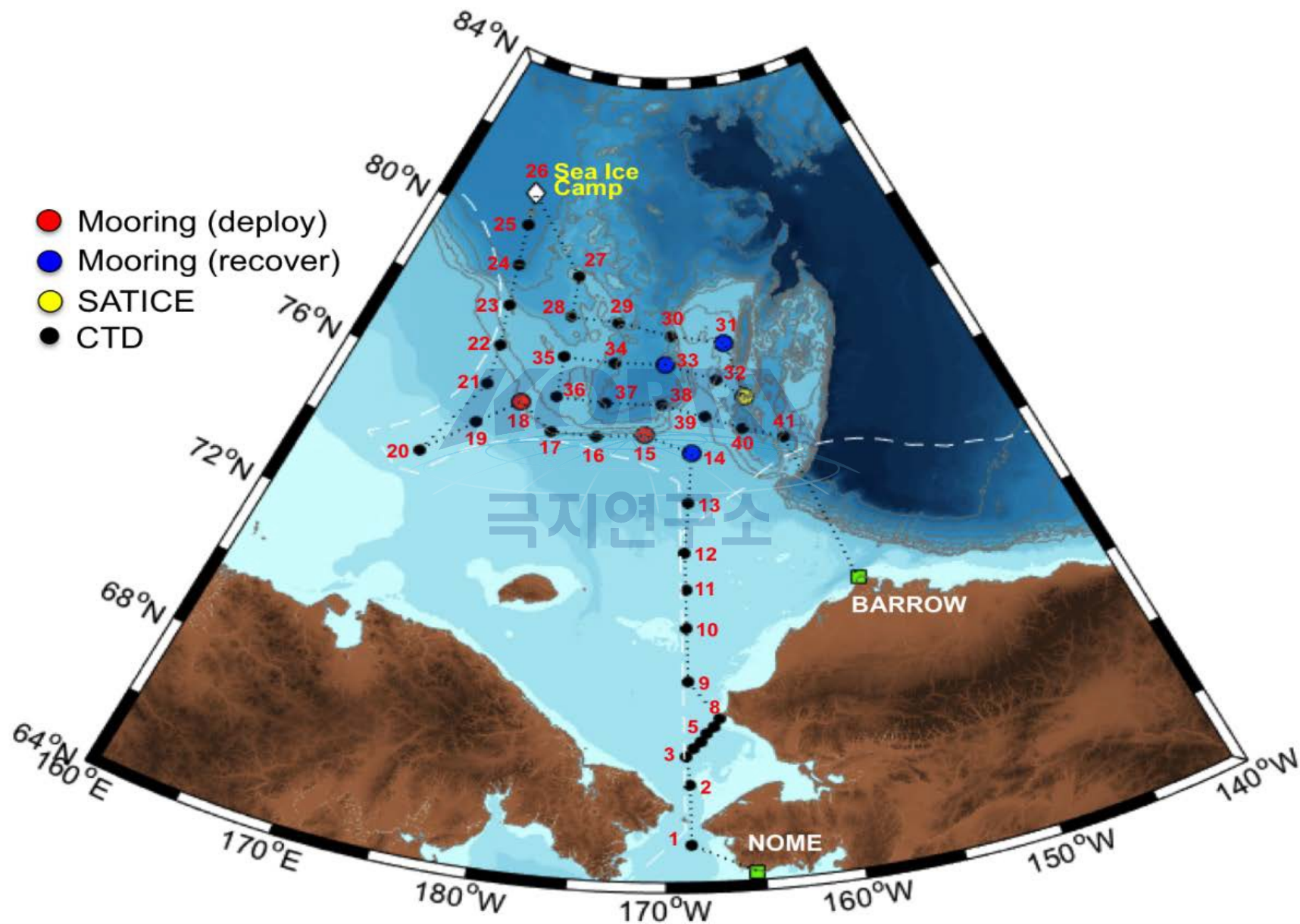
가까운 미래 본격적 어류자원 조사 어려움

ICES 북극수산자원 그룹; 대서양 mandate

PICES 전문가 역량; 아직 실체 없음

그래도 희망은; ships of opportunity

과학노력 주도, 조정할 주체 별로 없음, 사명을 띤 별도 조직 구성이 모범 답안



우리에게 기회는

이미 우리 북극해 과제의 목표 해역 (가장 먼저 관심 대상 될 Chukchi Plateau)

연구와 정책 모두 우리나라 역할 부각시킬 수 있는 기회

다양한 국제협력, KOPRI, NIFS, 미국 NOAA 2각, 3각 협력 추진 못할 이유가; 이동궤적 이용 (음향, underway sampler), 승선기회

극지연구소

정부간 회의, 과학전문가 회의, 민간정책연구자 다양한 국제 네트워크 참여, 독자적 기여, 논문 저술

국내외 전문가 모이는 소규모 원탁 회의 사례; 역량 강화/ 다변화, 3월 30일-31일 극지연구소