

ICCAT 패널1 회기간 회의 참석 결과

□ 회의 개요

- (일시/장소) '21.7.1.(목)~7.2.(금) 19:00~23:30 / 화상회의
- (참석자) 26개 체약국, 3개 협력적 비회원, 9개 NGO 등 약 150명
(한국대표단) 해양수산부 국제협력총괄과 나일강 주무관(수석대표) 외 6명

소 속	부 서 · 직 위	성 명
해양수산부	국제협력총괄과 주무관	나일강
	조업감시센터 전문관	김태린
한국원양산업협회	해외협력1부 과장	최봉준
	해외협력1부 주임	백상진
(주)사조산업	참치사업부 수산1팀 차장	박진석
	참치사업부 수산1팀 과장	추승현
해외수산협력센터	국제협상지원팀 전문관	양재걸

□ 패널1 개요

- (관리어종) 대서양 열대다랑어(가다랑어, 황다랑어, 눈다랑어)
 - (회원/의장) 44개 체약국* / Shep Helguilé(코트디부아르)
 - * (가입순) 미국, 일본, 남아공, 가나, 캐나다, 프랑스(생피에르미켈롱), 브라질, 모로코, 한국, 코트디부아르, 앙골라, 러시아, 가봉, 카보베르데, 우루과이, 상토메프린시페, 베네수엘라, 적도 기니, 기니, 리비아, 중국, EU, 튀니지, 파나마, 트리니다드토바고, 나미비아, 온두라스, 멕시코, 아이슬란드, 터키, 필리핀, 니카라과, 과테말라, 세네갈, 벨리즈, 세인트빈센트앤그레나딘, 나이지리아, 시에라리온, 모리타니아, 퀴라소, 라이베리아, 엘살바도르, 기니비사우, 영국, (대만)
 - (회기간 회의)
 - 눈다랑어 보존관리조치 논의를 위해 '21년에 2차례 개최하기로 합의
 - 1차 회의 주요의제는 CPC 조업계획, FAD 관리, MCS 조치 등이고, 2차 회의* 주요의제는 '22년 눈다랑어 TAC, CPC별 어획한도 등임
- * (일시/장소) '21.9.1(수)~9.3(금) 19:00~23:30(한국시간) / 화상회의

□ 회의 주요 내용

1. CPC 조업계획서 검토

○ 2021년 열대다랑어 조업계획서 주요 내용 (제출 CPC : 14개)

구분*	CPC	눈다랑어 어획한도(톤)	선박 척수	비고
a) 그룹 (3개 CPC) (권고 16-01 어획한도 10,000톤 초과)	일본	14,849	연승 181	기본 13,979, 이월 1,769 EU, 중국에 전배(900)
	EU	13,968	선망 22, 지원 4, 채낚기 507, 연승+영세 1466	기본 13,422, 이월 246, 전배 300
	대만	10,617	연승 54	기본 9,226, 이월 1,167, 전배 223
b) 그룹 (3개 CPC) (최근 평균어획량 3,500톤 초과)	브라질	6,043	선망 3, 연승 55, 채낚기 30, 손낚시 250 표층연승 44	옵서버 프로그램 미비
	중국	5,599	연승 34	기본 4,462 이월 537, 전배 600
	가나	3,631	선망 17 채낚기 18	-
c) 그룹 (8개 CPC) (최근 평균어획량 1,000-3,500톤)	퀴라소	2,558	선망 5	-
	벨리즈	1,603	선망 6, 연승 10 지원 3	-
	엘살바도르	1,553	선망 4 지원 3	-
	세네갈	1,322	선망 7, 연승 1, 채낚기 6, 지원 1	-
d) 그룹 (31개 CPC) (최근 평균어획량 1,000톤 미만)	모로코	5,150	선망 5, 연승 29, 채낚기 10	혼획 20
	과테말라	1,827	선망 2	사무국 집계 한도 : 911
	한국	925	연승 9	기본 1,000, 이월 148 대만에 전배(223)
	트리니다드 토바고	-	연승 37	-

* 권고 19-02 제4항은 권고 16-01 눈다랑어 어획한도 또는 최근 평균어획량('14-'17년 또는 '14-'18년)을 기준으로 CPC들을 4개 그룹으로 구분하여, a), b), c) 그룹에는 차등적인 어획량 감축(21%, 17%, 10%) 의무를 부과하고, d) 그룹에는 최근 수준으로 어획량을 유지할 것을 장려하고 있음(→의무적인 어획한도 없음)

○ 미소진 어획한도 이월 (19-02 12항)

- 미국은 중국과 대만이 미소진(19년) 어획한도 이월비율을 15%로 적용하고 있으나, 19-02의 명시된 허용 이월비율은 10%임을 지적
 - 일본은 19-02 12항(이월 조항)이 한도를 10%로 규정하고 있지만, 동조항이 '16-01에 명시된 비율을 적용'하도록 하고 있는 오류가 있음을 지적하였고, 이월비율 10% 적용 의견에 동의
 - 세네갈, 남아공, 니카라과는 이월 계산이 투명하지 않은 점*과 눈다랑어 자원상태가 심각한 상황에서 원양조업국들만 이월이 허용되고 있는 점을 제기하고 향후 조치에서는 이월을 금지해야 함을 주장
- * 세네갈은 '20년 서면회의에서 EU의 이월량에 대해 문제를 제기함. 주 : 이월 계산의 '불투명성'은 연속적인 적용으로 인해 오래 전(5년 전)에 미소진한 쿼터의 이월이 가능하고, 미소진 쿼터 차감 기준(기본쿼터 또는 조정쿼터)에 대한 의견 대립 때문임
- 일본은 이월 계산의 투명성 필요에는 동의하였고 향후, 이월에 대해 논의는 가능하지만, 19년 회의에서 협상의 결과로 15%에서 10%로 감축된 점을 언급

○ 지원선 척수 증가 제한 (19-02 23항)

- 미국은 엘살바도르가 사용해온 파나마 지원선(3척) 중 1척을 엘살바도르로 기국 변경한 것은 지원선 척수 증가 제한(23항) 위반임을 지적
 - 일본은 증가 제한 기준 시점에 불분명함*이 있고, 시점을 '채택'이 아닌 '발효'로 규정했어야 함을 언급하였으나, 미국 의견에 동의
- * 권고 채택 시점('19.11) 또는 권고 발효 시점('20.6). 23항은 전자로 규정하고 있음
- 미국은 조항에 불분명함은 없으며, 다른 참치 기구들과는 달리 본 기구에서는 능력 제한이 전체가 아닌 CPC별로 적용됨을 주장
 - 엘살바도르는 지원선 1척을 기국 변경하여 사용하는 것은 권고와 부합함을 주장

○ 의무적인 어획한도(hard limit) 없는 과테말라의 조업계획

- 미국은 과테말라가 4항 d)로 분류되어 의무적인 어획한도는 없지만, 1,827톤은 장려되고 있는 수준의 2배를 초과*하는 것으로, 이는 19-02에 따른 책임과 부합하지 않음을 지적

* 과테말라는 사무국에서 집계한 최근 평균어획량인 911톤이 국내적인 판매기록과 상이하므로 동 수치를 어획한도로 수용할 수 없다는 이의를 제기함

- 과테말라는 치어 어획 감소 노력과 연안개도국으로서 어업개발권이 있음을 언급

○ 최적 어획량(best catch rate) 산출

- 한국은 조업계획서 능력표(capacity table) 내 선단별 최적 어획량 산출 방법을 질문
- 일본은 본 표는 참다랑어 표를 가져온 것으로서, 참다랑어의 경우 과학위에서 제공되는 선단별 최적 어획량*이 있으나,

* 2009년 SCRS에서 마련한 참다랑어 선단별 최적 어획량 (best catch rate, 톤)

선박 유형	40m 초과 선망	24m-40m 선망	24m 미만 선망	40m 초과 연승	24m-40m 연승	24m 미만 연승	채낚기	손낚시	트롤	통발	기타
최적 어획량	70.7	49.78	33.68	25	5.68	5	19.8	5	10	130	5

- 열대다랑어는 어장이 넓고 어종이 많아 최적 어획량 산출이 어려움을 지적하고, 산출에 관한 통일된 지침 마련이 필요함을 언급

○ 조업계획서 미제출

- 일본은 최근 평균어획량 1,000톤을 초과하는 카보베르데, 기니, 파나마, 필리핀이 조업계획서를 미제출하고 있는 것은 22항 위반임을 지적
- 의장은 사무국이 조업계획 제출을 독려하는 서한을 발송하도록 함

2. FAD 세트 수 제한

권고 19-02 제31항

열대다랑어 치어 어획량을 지속가능한 수준으로 유지하기 위해, FAD 세트 제한을 수립하기 위한 목적으로, 2021년에 SCRS는 선박당 또는 CPC당 수립되어야 하는 최대 FAD 세트 수에 대해 위원회에 통보해야 한다. 이 분석을 지원하기 위해, 선망선을 두고 있는 CPC들은 2020년 7월 31일까지, 요구되는 역사적인 FAD 세트 데이터에 대해 긴급히 보고해야 한다. 본 조항에 따라 데이터를 보고하지 않은 CPC들은 SCRS에 데이터를 제출하기 전까지 FAD에 대해 투망하는 것이 금지된다.

○ 과학위 조언

- 의장은 과학위에 31항에 명시된 일정에 따라 FAD 세트 수 제한에 관한 조언 제공이 가능한지 질문
- 과학위 의장은 FAD 금어기는 가다랑어, 황다랑어 치어 어획 감소에 효과적일 수 있으나, 눈다랑어에 대해서는 현재 평가하기 어려워 FAD 세트 수 제한에 관해 현 시점에서는 조언 제공이 불가하고,
- 조언 제공을 위해서는 매우 상세한 정보가 필요하나, 일부 CPC들이 정보를 미제출하고 있고, 데이터 기밀 이슈도 있음을 언급
- FAD 개수를 감소해도 세트 수를 증가하면 노력 감소가 아님을 지적

○ 주요 의견

- EU는 의견서를 통해 FAD 세트 수 제한 필요성을 제시*

* 1) FAD 개수와 어획노력 간 관계에 대한 과학적 근거 부족

2) 선박 간 FAD 공유로 개수 제한은 무의미

3) FAD 개수 확인은 그 자체가 어렵고, 운항자들과 상업적 이해관계에 있는 부이 제공자들의 데이터에 의존하므로 신뢰성에 문제가 있음. 세트 수는 오픈서버에 의해 확인되므로 파악이 용이하고 신뢰성이 보다 높음

- 일본도 의견서를 통해 세트 수 제한 도입을 지지하고, 가봉, 캐나다, 영국도 필요성에 공감

- NGO 국제채낚기재단(IPNLF)은 의견서를 통해 세트 수 제한이 이론적으로는 좋으나, 이행 관련 어려움으로 그 효과성에 의문을 제기*

* 1) 'FAD 세트'에 대한 정의 부재로 오피서버들이 FAD 조업과 비FAD 조업을 구분하는 것이 불가 (어군이 FAD와 관련 없기 위해서는 FAD로부터 거리가 2-5해리 필요)

2) WCPFC에서도 세트 수 제한을 도입했다가 감시의 어려움으로 폐지. ICCAT은 중앙 VMS와 선망 ROP가 부재하고, 데이터 미공유·미제출로 더 어려울 것으로 전망

- 세네갈은 세트 수 관찰을 위해서는 선내 오피서버가 필요하나, 연안개도국으로서 이행에 어려움이 있고, 세트 수 제한 논의는 모니터링을 위한 지역오피서버프로그램(ROP)과 같이 논의 진행되어야 함을 언급

○ 정보 제출

- 일본은 31항의 요구사항인 FAD 세트 정보 제출 이행상황을 질문

- 사무국은 '19년도에는 과테말라와 파나마가 미제출하였고, 과거 연도 중 누락된 데이터 및 제출하다가 제출이 중단된 CPC도 있음을 확인

- 일본은 최근 연도의 데이터 제출이 이루어져도 역사적인 데이터의 부재로 과학위의 작업이 어려울 것임과, 미제출 CPC들에 대해서는 명확한 처리 기준이 필요함을 언급

- 남아공은 과학위가 분석에 꼭 필요한 데이터를 요구해야 하고, 데이터 제출에 관계 없이 연안개도국에 대한 고려는 필요함을 언급

- 엘살바도르는 과학위가 제출되어야 하는 정보가 무엇인지를 구체적으로 명시해 줄 것을 요구

- 미국은 제출해야 하는 정보에 혼란이 있는 점에 짜증을 표명하고, FAD 데이터 제출은 '14년도부터 요구되고 있음을 언급

- 과학위는 CPC들의 정보 제출이 점점 개선되고 있고, 이러한 개선이 지속되면 1-2년 내에는 결론 도출이 가능함을 언급하고,

- 현재 단위면적당 FAD 개수 정보를 제출하고 있으나, 세트 수에 대한 정보가 있어야 어획 노력 파악이 가능하고, 치어에 대해 분석하기 위해서는 어종과 체장 정보가 필요하며, 가능한 한 상세한 정보가 분석에 유용함을 언급
- 사무국이 패널1, 이행위, 과학위 의장과 협의하여 미제출 CPC들에게 필요한 데이터를 명시하여 제출을 독려하는 서한을 발송하기로 함

3. FAD 개수 제한 및 금어기*

* '21년 : 척당 300개(작동 중인 부이), 1-3월

○ FAD 개수 제한

- 가봉은 FAD 세트 수에 대한 정보가 없으면 새로운 FAD 개수 제한을 정하지 못하는 것인가를 질문
- 세네갈은 정보 제출이 되지 않은 상태에서 현행 유지를 할 것은 아니고, 환경적 영향을 고려하여 FAD 개수 감축이 필요함을 주장
- 남아공과 미국도 선망선들이 실제로 300개를 사용하지 않고 있음*을 언급하고 개수의 추가적인 감축이 필요함을 주장

* 과학위에 따르면, 선망선 1척이 추적하고 있는 d-FAD 개수는 약 35-50개

- EU는 이에 대해, 현행 조치가 모든 참치 기구 중에서 가장 낮은 수준의 개수임을 강조하고, 조치의 효과에 대한 분석 전에 새로운 조치를 논의하는 것에 반대하고, 논의가 필요한 다른 사안(타 어법, MCS 등)도 있음을 언급
- 엘살바도르도 '22년 FAD 개수 제한을 300개로 유지할 것을 주장
- 의장은 FAD 개수에 대한 과학위의 추가 조언이 있기 전까지 300개로 유지하기로 함을 언급

○ FAD 금어기

- 엘살바도르, 퀴라소, 파나마는 현행 조치 3개월은 과도한 조치로서, 조치의 효과에 대한 분석 필요성과 개도국 어업개발권을 언급하며 현행 조치의 연장에 반대
- 가봉은 과학위가 '19년 전에도 금어기 2개월이 점진적으로 길어져야 한다는 의견이 주었음을 언급하고 현행 3개월 유지를 주장하였고, 미국, 캐나다, 남아공, 라이베리아도 이에 동의
- 일본은 과학위가 2차 회의(9월) 또는 연례회의(11월)에서 FAD 조치에 대한 조언 제공이 가능한지 질문하였고, 과학위는 '20년 데이터가 제출(7월말)된 후 2차 회의 전까지 분석할 시간이 없다고 답변
- 일본은 눈다랑어 자원평가 회의(7.19~29)에서 FAD에 관한 조언 마련이 가능한지 질문하였고, 과학위는 조언 마련을 위해 노력할 것임을 답변
- EU와 엘살바도르는 FAD 외 모든 어획사망율에 대해 과학위가 조언할 것을 요청

4. 기타 FAD 조치

○ FAD 부이 작동

- 미국은 '19년 회의에서 미채택된 부이 작동 조항* 도입을 제안
- * 제20조의2. [FAD/부이]는 투척 시 선내에서 작동되어야 하고 회수 또는 분실될 때까지 작동상태를 유지해야 한다. (현행 조치에서 제30조의2로 삽입)
- 일본, EU, 가봉은 동의하였고, 세네갈은 이행 어려움을 언급하면서 반대하였으나 반대를 철회하고 동의

○ 금어기 중 FAD 부이 이전

- EU는 FAD 금어기 중 부이 이전 작업도 금지되는지 질문

- 가봉, 세네갈은 이전이 허용될 경우 FAD 조업에 유리한 여건이 되므로, 금어기 중에는 FAD 관련 모든 활동(이전, 작동 등)이 중단되어야 한다고 답변하였고, EU는 답변을 수용
- 캐나다는 FAD가 그냥 방치될 경우 환경 오염이 야기됨을 지적

○ FAD 등록부 설치

- EU는 FAD로 인한 환경 오염, FAD 회수, 타선박 FAD 사용 및 절도 등의 문제가 있음을 제기하고, FAD 소유권 확립, 책임성 보장을 위해 참다랑어 축양장 등록부와 유사한 FAD 등록부 설치 논의를 제안
- 캐나다는 등록처 운영 등 예산적인 합의를 고려할 필요를 언급

○ 생분해성 FAD

- 미국은 '생분해성' 정의에 관한 지침의 필요성을 환기하였고, 비영킴, 생분해성 FAD 데이터가 '16년부터 요구되고 있으나, 이행 여부가 불투명한 상태로서, 이행을 위한 지침이 필요함을 언급
- EU는 미국 의견에 동의하였고, 일본은 입장을 유보

3. 감시·감독·통제(MCS) 조치

○ MCS 논의

- 미국, EU, 엘살바도르, 세네갈은 효과적인 MCS를 도입해야 하고, 다른 조치들과 함께 패키지 논의가 필요함을 언급
- 일본, 중국, 한국은 IMM 회의에서 MCS 논의가 진행 중으로, IMM 회의에서 열대다랑어 외 분야도 같이 포함하여 다루고 있으므로 패넬1에서 MCS에 대해 별도로 논의하는 것에 반대
- 의장은 IMM 회의 결론이 총회에서 승인되면 동 결론을 패넬1에서도 적용 가능함을 언급

○ 능력 제한

- EU는 '15년 기준으로 모든 어법의 어획능력을 동결할 것을 제안
- 미국은 현재의 능력 제한 조항(22항)은 구체적인 수치 제한이 없음을 언급하고, TAC가 준수될 수 있도록 하기 위한 의미있는 제한이 필요하며, 어법 중 영향이 가장 큰 선망선의 능력 동결이 중요함을 언급
- 세네갈은 능력 제한은 개도국의 어업개발권을 저해하므로 반대
- 일본은 능력 제한 필요성에는 동의하나, 현실적인 어려움(최적어획량 추정, 연안개도국 고려)이 있으므로 논의가 시기상조일 수 있음을 언급
- 일본은 또한, 기준연도를 '15년으로 하는 것에 의문을 제기, '15-'19년 기간에 연승 어획량은 15% 감소했으나, 선망은 17% 증가했으므로 동일한 취급이 불가함을 언급

○ 지원선(support vessel)

- 미국은 선망선 5척당 사용할 수 있는 지원선을 1척으로 제한할 것을 제안하였고, EU는 지원선 오퍼버 커버리지를 100%로 할 것을 제안
- 일본은 연승선에 물자를 공급하는 '공급선(supply vessel)'이 '지원선'에 포함되는지 질문하였고, EU는 선망선 지원선만 해당한다고 답변
- 가봉과 일본은 미국 제안에 동의

○ 입항 전제(20%) 실시

- EU는 현재 해상 전제 ROP는 어종, 어획량 검증이 부족하고, 검증을 위해서는 많은 인력이 필요하며, 미보고되는 해상 전제도 있으므로, 의무적인 입항 전제 실시(20%)를 주장
- 일본은 해상 전제 ROP의 커버리지는 100%이지만, 항구검색 비율은 5%이며, 연안국이 20%를 검색하는 것은 불가능하므로 모니터링 수준이 현재보다 낮아질 것임을 언급하며 반대하였고, 중국도 이에 동의

- 한국은 전재의 시기와 장소는 운항자와 선장이 결정할 사항으로, 현재 효과적인 MCS 조치들이 시행되고 있음을 언급
- 미국은 항구 모니터링은 ROP 모니터링과는 다르고, 협약수역 내 불법 어업이 여전히 있다고 언급

○ 열대다랑어 지역옵서버 프로그램(ROP)

- EU는 열대다랑어를 ROP 도입을 제안하였고, 이는 '11년에 이미 논의된 사안으로, 프로그램 적용 범위(어범)에 대한 논의가 필요함을 언급
- 엘살바도르, 세네갈, 가봉은 EU 제안에 동의
- 일본은 ROP가 표층어업에 대해서만 적용되는 것이라면 입장을 유보하고, 연승 커버리지 및 ROP 도입에 대한 의견을 피력

(연승 커버리지)

- 일본은 옵서버 프로그램이 도입('16년)된 후, 연승 커버리지 상향을 논의하기 전에 우선은 5%를 모두가 이행해야 한다는 입장이었으나, '19년 회의에서 선망 CPC들이 추가적인 FAD 조치를 수용하도록 하기 위해 10%를 수용했음
- 일본은 EM 없이는 10% 달성이 불가능함(사람 없음). 코로나로 인해 EM 실험이 불가하였고, 과학위도 조연을 제공하지 못하고 있음. 내년에 과학위 조연이 제공될 예정이고, IMM에서 EM에 대해 논의 중에 있음. 그러므로 19-02 55항*의 2022년을 2023년으로 수정하길 원함

* 연승선은 2022년까지 EM을 포함하여 옵서버 커버리지 10% 달성

(ROP)

- 해상 전재 ROP는 '03-'05년에 발생한 대서양 인도양 간 운반선을 이용한 어획물 세탁으로 인해 도입된 것으로, 해상전재 ROP 도입 후 심각한 불법 전재가 없었고, ROP 밖에서 일어난 불법 전재는 있었음
- 참다랑어 ROP는 '06-'08년에 참다랑어 불법어업 규모가 5만톤으로 확인되어, 축양에서 도입되었음. 연승에서는 심각한 IUU가 없었음. 비용이 많이 들어가는 ROP 도입은 분명한 이유가 있어야 하고, 주장하는 측에서 증거를 제공해야 함

- EU는 어법별 눈다랑어 어획비중이 표층어업 10%, 채낚기 16%, 연승 28%, FAD 32%로, 연승과 FAD의 비중이 유사함을 언급하며, '19년에 FAD 이외 이슈들은 별로 진전되지 않았고, 균형된 조치의 패키지가 필요함을 주장

○ 연안개도국 어업개발권

- 니카라과는 '19년 회의에서 연안개도국 어업개발권이 인정되었고, 어업을 시작하려고 했으나 코로나로 인해 불가했음을 언급
- 미국은 모든 조업은 19-02와 부합해야 함을 언급

□ 관찰 및 평가

(※ 이하 내용은 보고자 개인의 주관적인 시각을 서술해 본 것으로서, 정확하지 않은 내용이 있을 수 있고, 해외수산협력센터 및 해양수산부의 공식 의견과 무관함을 밝혀 둡니다.)

1. 권고 발효 시점 문제

○ 계속 제기되고 있는 권고 발효 시점 이슈

- 엘살바도르 조업계획서를 검토하던 중 권고 발효 시점과 관련한 질문이 제기되었음(p.3). 발효 시점에 관한 협약 조항은 다음과 같음 :

ICCAT 협약 8조 2항

본조 1항에 따라 채택된 모든 권고는 본조 3항의 경우*를 제외하고, 위원회가 모든 체약당사자들에게 권고를 통보하는 일자 6개월 후에 모든 체약당사자들에게 발효한다.

* 주 : 권고에 대한 이의 제기 (이하 논의와 무관)

- 권고 이행 의무 발생의 기점이 되는 이 '권고 발효 시점'은 열대다랑어 보존관리조치(19-02) 마지막 조항(69항)*과 관련해서도 문제가 제기됨. 이 마지막 조항과 관련하여 보고자는 '19년 연례회의 종료 후 ICCAT 조업선사로부터 문의를 받은 바 있음

* 69. 모든 CPC들은 자발적으로 본 권고를 2020년 1월 1일부터 이행하기로 약속한다.

- 돌이켜보면, 보고자가 ICCAT 회의에 처음 참석한 '18년도부터 이 권고 발효 시점과 관련한 이슈(구조치와 신조치 중 어느 것을 적용해야 하는가? 등)는 매년 제기되었고, 이번 패널1 회의와 뒤이은 패널4 회의 (7.6~8, 청상아리 조치 논의)에서도 제기되었음
- 이 문제는 협약이 권고 발효 시점을 연도의 시작(1.1)이 아닌 '권고 통보 6개월 후'(이는 보통 6월 경이 됨)로 규정하여, 연도의 상반기와 하반기에 공식적인 발효 조치가 다름으로 인해 필연적으로 생기는 측면이 있고,

- 또한, 위원회에서 때때로 규정된 발효 시점보다 이행 시점을 달리 정하고 있기 때문인데, 아래에서는 ICCAT에서 계속해서 제기되고 있는 이 ‘권고 발효 시점’ 이슈에 대해 고찰해 보고자 함

○ 상위법(협약) 규정을 배제하고 있는 하위법(권고)

- 협약이 권고 발효 시점을 ‘통보 후 6개월’이라고 규정하고 있으면 권고 발효 시점은 통보 후 6개월임.
- 그러나 문제는, 19-02를 포함한 ICCAT 권고 중에는 협약 8조 2항에 대한 예외를 규정하고 있는 권고가 6개*나 있는 점임

협약 8조 2항 적용 배제 권고

1. (01-21) 눈다랑어 통계문서 프로그램에 관한 권고

: 15항. **협약 8조 2항의 규정에도 불구하고**, 체약당사자들은 본 권고를 2002년 7월 1일부터 또는 그 후 각 체약당사자의 규제절차에 따라 가능한 한 속히 이행해야 한다.

2. (01-22) 황새치 통계문서 프로그램에 관한 권고

: 14항. **협약 8조 2항의 규정에도 불구하고**, 체약당사자들은 본 권고를 각 체약당사자의 규제절차에 따라 가능한 한 속히, 그러나 늦어도 2003년 7월 1일부터는 이행해야 한다.

3. (11-09) 연승어업 바닷새 혼획 저감에 관한 권고

: 10항. **협약 8조에도 불구하고**, 본 권고의 조항들은 가능한 한 2013년 1월부터 그러나 늦어도 2013년 7월부터는 발효되어야 한다.

4. (17-02) 북대서양 황새치 보존에 관한 권고

: 11항. **협약 8조 2항의 규정에도 불구하고**, 상기 수립된 연간 개별 어획한도와 관련하여, 북대서양 황새치를 활발히 조업해 온 CPC들은 본 권고를 각 CPC의 규제절차에 따라 가능한 한 속히 이행해야 한다.

5. (19-02) 열대다랑어 보존관리계획에 관한 권고

: 69항. 모든 CPC들은 자발적으로 본 권고를 2020년 1월 1일부터 이행하기로 약속한다.*

6. (19-06) 북대서양 청상아리 보존에 관한 권고

: 12항. **협약 8조 2항의 규정에도 불구하고**, CPC들은 본 권고를 각국의 규제절차에 따라 가능한 한 속히 이행해야 한다.

* 19-02에서는 '자발적으로 이행하기로 약속한다'는 표현을 사용함으로써 권고 이행이 협약에 따른 법적 의무는 아니지만 자발적인 약속에 의한 것임을 명시하여 협약 위반 문제를 피해 가려 하고 있는 것으로 파악됨

- 상위법에서 그것을 명시적으로 허용하지 않음에도, 하위법에서 상위법 규정을 적용 예외 시키는 것은, 법적으로는 일견 위법한 것으로 볼 수 있고, 상위법에 반하는 하위법은 그 자체로써 당연 무효일 수 있음. 그러나 ICCAT에서는 이와 같이 해왔음
- 자원관리를 하는 RFMO의 특성상, 시급한 조치 적용이 필요한 상황이 있을 수 있고, 협약상 권고 발효 시점인 반년 후를 기다릴 수만은 없기에 부득불 이와 같이 해온 것으로 이해할 수 있음
- 그러나 법적인 관점에서는 분명 문제의 소지가 있고, 권고의 규정에 관계 없이 협약상 권고 발효 시점 이전에는 조치를 이행할 수 없다고 주장하는 CPC도 나올 수 있고,
- 협약상 발효 시점보다 앞서서 이행 시점을 준수하지 않았을 경우, 이것을 과연 이행위원회에서 '불이행'으로 처리할 수 있는가의 문제가 제기될 수 있음*

* 권고 19-02에서 '20.1.1부터 이행을 하도록 하고 있는 금어기(28항)는 매우 중요한 조치로써, 이를 위반하는 선박에 대해서는 IUU 목록 등재 논의가 진행될 수 있고, 금어기를 위반하여 어획된 어획물에 대한 무역 제한 조치도 검토될 수 있음

○ '발효' 시점과 다른 '이행' 시점 규정 긍정 논리

- 현실적으로 일어나고 있는 ICCAT의 이 상황을 어떻게 볼 것인가?
- 협약개정은 매우 어렵고 자원관리를 위한 조치는 시급성을 요구함
- 협약을 제정, 개정, 해석, 적용하는 것은 위원회의 권한이고, 권고를 제정, 개정, 적용하는 것도 위원회의 권한임

- 권고 '발효' 시점과 '이행' 시점을 반드시 같다고 볼 것은 아니고,
- 가장 최근에 제정된 권고 19-02에서는 '자발적으로 이행하기로 약속한다는 표현을 통해 이전의 권고들이 협약 내용을 간단하게 배제시킨 것과는 다른 태도를 보였음
- 협약에서 명시적으로 금지하고 있지 않는 한, 회원국들이 권고 '이행' 시점을 협약상의 권고 '발효' 시점과 달리 정한 것을 반드시 위법하다고 볼 것은 아님
- 자원보존을 위한 위원회의 노력을 경직된 법의 틀로 묶어서는 아니 되며, 상황의 시급성에 따른 탄력적인 대응이 가능하도록 이행 시점에 관해 위원회에 재량이 부여될 필요가 있음
- 법은 결국 정치(협상)의 산물이므로, 정치(협상)는 법보다 상위의 효력을 가짐. 위원회에서 협상으로 상위법(협약)과 다른 내용의 하위법(권고)을 만들어 시행하겠다는 것임
- 그러나 그렇게 함으로써 생길 수 있는 법적 혼란, 이행 논란 등 야기될 수 있는 문제들도 물론 위원회가 감당해야 할 몫임

○ **최근의 협약개정과 새로운 발효 규정의 문제점**

- 권고 발효 시점 문제에 대해 위와 같은 설명을 시도해 볼 수 있지만, 협약에서 발효 시점에 관해 현실적인 상황을 고려하여 적합하게 규정한다면 문제가 처음부터 발생하지 않을 것임
- ICCAT은 '12년부터(~'19년까지) 협약개정 작업을 진행하였는바, 이 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 기회가 있었음
- 이번 협약개정 과정에서 권고 발효 시점 문제를 명확하게 해결했어야 했는데, 새로운 협약에서 권고 발효 시점 조항(9항)은 다음과 같이 개정되었음:

ICCAT 신탁약 9조 2항

본조 제1항에 따라 채택된 모든 권고는 권고 채택 시 위원회에 의해서 달리 합의되지 않는 한, 또한 본조 제3항의 경우를 제외하고, 위원회가 모든 위원회 회원들에게 권고를 통보하는 일자 4개월 후에 모든 위원회 회원들에게 발효한다. **하지만, 어떠한 경우에도 권고가 3개월 이전에 발효할 수는 없다.**

- 위 신조항에서 구조항에는 없던 '달리 합의되지 않는 한'이라는 문구가 새롭게 규정됨으로써 권고에서 발효 시점을 달리 정할 수 있도록 한 점은 긍정적으로 평가할 만하나,
- 조항 마지막에 '어떠한 경우에도...' 문장이 도입됨으로써, 지금까지 위원회에서 때때로 협약상 발효 시점보다 빠른 권고 이행을 하도록 해온 관행이 이제는 절대로 불가능하게 되었음
- 자원보존관리를 위해 시급한 조치가 필요한 상황이 있을 수 있고, ICCAT에서는 이런 상황들이 실제로 여러 차례 있었음
- 구협약에서는 최소한 명시적인 금지를 하지는 않아, 권고에서 협약상 발효 시점보다 빠른 이행을 하도록 규정하는 것이 허용될 수 있다는 논리가 가능했으나,
- 신탁약에서는 명시적으로 이를 금지하고 있기 때문에, 향후 위원회가 권고에서 협약상 발효 시점보다 빠른 이행을 규정하게 될 경우, 이는 반론의 여지가 없는 명백한 협약 위반이 될 수밖에 없음
- 위원회가 빠른 이행을 때때로 규정해 오던 현재까지의 관행을 향후에는 완전히 포기할 수 있을지 의문임. 본 신탁약이 채택된 '19년 총회에서 제정된 권고인 19-02에서도 위원회는 신탁약에 규정된 발효 시점 '3개월'보다 더 빠른 권고 이행 시점을 규정했음(69항)

○ 발효 규정 대안과 향후 전망

- 그렇다면, 권고 발효 시점을 어떻게 규정하는 것이 좋은가?
- 쿼터, 어기 등이 연도별로 구분되어 규정되고, 기타 조치들의 변경도 연도 변경에 따라 이루어지는 것이 좋으므로 권고의 발효 시점은 1월 1일부터로 하는 것이 좋음
- 또한, 19-02 29항*과 같이 성격상 1월 1일 전에 시행이 필요한 조치들도 간혹 있으므로, 발효 시점 조항은 아래와 같이 개정되었어야 함:

* 또한, 각 CPC들은 소속 선박들이 금어기 시작 15일 전부터 부유식 FAD를 투척하지 않도록 보장해야 한다.

달리 명시되지 않는 한, 권고는 채택된 후 1월 1일에 발효한다.

- 현재 신탁약은 서명 절차에 들어가 비준 국가 수가 충족되면 발효하게 되어 개정은 더이상 불가능한 상황임
- 그러므로 다음 협약개정이 있을 때까지 위원회는 신탁약에 명시된 3개월 이전에 권고를 이행하도록 하는 조항을 규정해서는 안될 것임
- 만약에 규정하게 되면, 더 큰 법적 혼란, 이행 논란이 야기될 수 있고, 위원회의 작업에 대한 대내외적인 신뢰도가 저하될 것으로 생각됨

2. ‘연안’ 개도국 모로코와 원양조업국 한국

○ 명시적인 어획한도 없는 모로코의 조업계획

- 모로코는 '21년도에 눈다랑어 5,150톤을 어획하겠다는 조업계획을 제출했음. ('20년에는 3,500톤 조업계획 제출) '18년도 눈다랑어 어획량이 500톤에 불과한 모로코*가 '21년에 이것의 10배에 달하는 눈다랑어 조업을 하겠다는 근거는 자국이 ‘연안개도국’이라는 것임.

* 최근 평균어획량('14-'18년) : 373.8톤, 역사적 평균어획량('90-'19년) : 643.4톤

- 모로코의 이 조업계획이 법적으로 불가능하지 않을 수 있는 것은, 19-02 4항에서 d) 그룹 CPC(소량 어획CPC)들에게는 명시적인 어획한도를 설정하고 있지 않기 때문임*

* 최근 평균어획량('14-'18년)이 1,000톤 미만인 CPC들은 어획 및 노력량을 최근 수준으로 유지할 것이 장려된다.

- 아래에서는 모로코의 주장과 패널1 2차 회의(9.1~3) 의제인 향후 눈다랑어 어획한도 등에 대해 고찰해 보고자 함

○ 패널1(열대다랑어 관리기구)에서 '연안국'이란?

- '연안국'은 바다에 대해서 해안선을 갖고 있는 국가로 이해되고 있음. '개발도상국'에 대한 합의된 정의는 없으나, 경제발전 정도가 기준이 되고, ICCAT에서 모로코는 개발도상국으로 분류되고 있음*

* 패널1 44개 CPC 중 연안개도국이 33개

- 패널1에서 '연안국'이 되는 기준이 대서양이라면, 노르웨이, 아이슬란드도 패널1의 '연안국'이 될 수 있는가? (가입하겠다고 할 수도 있음)
- 패널1은 열대다랑어 관리기구이므로, 패널1의 맥락에서 '연안국'은 열대해역을 끼고 있는 CPC, 또는 열대다랑어가 EEZ 내에서 회유하고 있는 CPC를 의미할 것
- 열대, 온대, 한대, 냉대 구분은 반드시 위도에 따른 구분은 아니나, 열대기후 지대는 북위, 남위 23.5도 사이로 보통 이해되고 있음
- 어업의 관점에서 '연안국'이기 위해서는, 지역 연안 어민 공동체가 과거부터 오랫동안 해당 어업을 통해 생계를 영위해 왔어야 함
- 위와 같이, 패널1에서 '연안국'임을 주장하기 위해서는 1) 지도상으로 열대해역에 위치하거나, 2) 연안 어민들에 의한 높은 역사적인 어획량을 갖고 있어야 함. 모로코는 이 어느 것에도 해당하지 않음

* 패널1에서 진정한 '연안국'으로 볼 수 있는 CPC는 서부의 브라질, 동부의 가나, 그리고 중부의 파나마, 3개임

- 패널2(온대다랑어 관리기구)에서, 참다랑어 회유 길목인 지브롤터 해협을 끼고 있는 모로코의 '연안국'으로서의 지위를 누구도 질문하지 않음. 그러나 모로코를 열대다랑어 '연안국'이라고 보기에는 곤란한 점이 있음

* 남위 28도 이남에서 연안선을 갖고 있는 남아공이 패널1에서 '연안국'임을 주장하는 것에 대해서도 불편함을 느끼지 않을 수 없음. (남아공의 최근 평균어획량 : 237톤, 역사적인 평균어획량 : 173.3톤)

** 어업의 맥락에서 '연안국'은 단순히 지도에서 바다 옆에 붙어 있는지 여부가 아닌 어장에 대한 접근성, 어업 참여의 정도를 기준으로 볼 필요가 있음. 이런 점에서 엘살바도르는 비록 태평양에 붙어 있는 국가로서 ICCAT에서 현재 '연안국'으로 인정되고 있지 않지만, 파나마 운하를 통해 대서양 열대다랑어 어업에 활발히 참여해 온 점에서 엘살바도르가 패널1에서 모로코보다 더 '연안국'으로 볼 수 있음

○ 모로코보다 더 '연안개도국'인 CPC들

- 모로코가 패널1에서 '연안국'임에 동의할 수 없지만, 일단은 '연안국'으로 볼 수도 있다고 하겠음

- 이때, 모로코를 '연안국'으로 보는 근거가 ①대서양 연안선을 갖고 있다는 것, ②인접 해역에서 열대다랑어가 회유하고 있는 것이라면,

- 연안선과 자원량 기준에서 모로코보다 더 '연안국'인 CPC들은 어떻게 되는가? '연안국'도 '연안국'인 정도가 다름

- 패널1 아프리카 CPC들 중에서만, 모로코보다 더 열대해역에 인접하여 열대다랑어 어장에 가까운 CPC들이 많이 있음*

* 앙골라, 기니, 상토메 프린시페, 세네갈, 기니비사우, 모리타니아, 시에라리온, 라이베리아, 가나, 나이지리아

- 이들 CPC 중에는 개도국 기준(경제발전 정도)에서 모로코보다 앞선 권리가 부여되어야 하는 최빈 개도국들(위 앙골라-라이베리아)도 있음
 - 또한, 아직 패널1 또는 ICCAT 회원국은 아니지만, 모로코가 주장하는 근거를 적용했을 때, 모로코보다 열대다랑어 조업권이 앞서는 연안개도국들(감비아, 카메룬, 콩고)도 있음
 - 이들 아프리카 연안개도국들의 연안선을 모두 합친 것과 유사한 열대해역 연안선을 가진 서쪽의 브라질도 있음. 패널1에서 연안개도국 No.1의 지위에 있는 브라질의 어획한도가 6,043톤임.
 - 모로코의 조업계획(5,150톤)은 '연안개도국' 기준을 적용하여 타 연안개도국들의 어획한도와 비교했을 때 적절한 수준이라고 할 수 없음. 모로코는 연안개도국 중 할당받을 순위에서 한참 아래에 있음
- 지위를 남용하여 자원상태에 악영향을 주고 있는 '연안국' 모로코
- 모로코가 5,150톤 조업계획을 제출할 수 있었던 것은 명시적인 어획한도를 설정하고 있지 않은 19-02 4항 d) 규정 때문임.
 - '19년 연례회의에 참석하여 19-02가 만들어지는 과정을 가까이서 본 보고자는 4항 d)를 통해 위원회가 d) 그룹 CPC들에게 전하는 메시지를 다음과 같이 이해함 :
- "어획량이 적은 d) CPC들은 눈다랑어 자원상태 악화에 기여한 바가 적다. 현재 어획량이 많은 CPC들의 어획량 감축, FAD 조치 등 더 중요한 이슈들에 대한 논의가 급하므로, d) 그룹 CPC들에게는 일단 a), b), c) 그룹과 같은 강제적인 어획한도를 설정하지 않을 것이니, 현재 자원상태가 심각한 것을 고려하여, 자율적으로 적당히 잡도록 하라."
- 위원회는 어획량이 적은 d) CPC들이 자율적으로 적당히 잡을 것으로 믿고, 이들에게 강제적인 어획한도를 설정하지 않았음
 - 그러나 모로코는 장려되고 있는 수준(374톤)의 13배를 초과하는 조업을 하겠다고 함으로써, 위원회의 기대에 완전히 반하는 행동을 하였음

- 권리 행사를 자제하여 자원회복에 기여하고 있는 원양조업국 한국
 - 한국도 모로코와 같이 d) 그룹 CPC이지만, d) 그룹 내 다른 CPC들과는 달리 구조치인 16-01에 의해 명시적인 어획한도(1,486톤)를 갖고 있었음*
 - * 16-01 어획한도 보유 CPC (7개) : 일본(17,696톤), EU(16,989톤), 대만(11,679톤), 중국(5,376톤), 가나(4,250톤), 한국(1,486톤), 필리핀(286톤)
 - 16-01 쿼터표 내 다른 CPC들은 19-02에서 규모(쿼터 또는 어획량)에 따른 차등적인 어획량 감축이 적용되었지만, 한국은 어획량이 적어 명시적인 어획한도가 없는 d) 그룹으로 일단 분류되었음*
 - * 만약 한국에게 명시적인 어획한도를 설정한다면, 당연히 4항 a), b), c) 그룹 CPC들에게 적용된 원리에 따라야 하고, 이는 기존 쿼터 또는 최근 어획량을 기준으로 어획 규모에 따른 차등적인 감축(21%, 17%, 10%)을 하는 것임. 한국은 어획량이 적으므로 가장 낮은 감축률인 10%가 적용되어야 하고, 그렇게 할 경우 어획한도는 1337.4톤 (1486톤*0.9)이 됨
 - 명시적인 어획한도가 없는 한국은 '20, '21년도에 자발적으로 눈다랑어 어획량을 1,000톤으로 제한하였음. 물론 이는 19-02 7항*에 따라 잠정적인 한도일 뿐임
 - * 본 권고에서 설명된 연간 쿼터 및 어획한도는 장기적인 권리를 형성하는 것이 아니며 미래의 모든 할당 논의에 영향을 미치지 않는다.
 - 조업계획 1,000톤은 정당하게 조업할 수 있는 양(1,337.4톤)보다 25%나 적은 양이고, 한국은 실제로 '20년에 482톤의 눈다랑어를 어획하였는바, 이는 정당하게 조업할 수 있는 양보다 64%나 적은 양임
 - 한국이 이렇게 권리 행사를 자제하여 결과적으로 눈다랑어 자원회복에 기여하고 있는 점에 대해서는 패널1에서도 매우 긍정적으로 평가되어야 할 부분이라고 생각됨

3. 2차 회의 주요 이슈 검토

○ 전배 및 이월 금지는 이유 부족

- 엘살바도르는 1차 회의에서 향후 전배를 금지해야 한다고 했음.
 - 현재 전배를 하고 있는 한국과 일본은 최근 기간 중 미소진 어획량 비중이 가장 많은 두 개 CPC임. 자원상태 악화에 기여하지 않은 이 두 CPC의 정당한 조업권리 처분을 막을 이유가 없고,
 - 전배 받는 CPC인 EU, 중국, 대만은 19-02를 통해 가장 많은 어획한도 희생을 당한 CPC들임. 급격한 어획한도 감축을 감수해야 했던 이들 CPC 업계의 사정도 고려되어야 함
 - 이월을 금지해야 한다는 주장도 나왔으나, 이월은 과거 권고들에서 높은 이월비율이 허용되고, 옛날 미소진 쿼터 중 일부가 현재까지 이월되어 옴으로써 현재 적지 않은 이월량이 한도에 합산되었으나,
 - 이월비율은 30%(14-01) > 15%(16-01) > 10%(19-02)까지 이미 많이 감축되었고, 이월할 수 있는 미소진량 자체도 없어져 가고 있기 때문에, 이월에 대한 추가적인 감축을 검토할 이유가 없음
 - 만약에 검토한다면*, 어획량은 규모에 따른 차등적인 감축을 하도록 하고 있으나, 전배와 이월은 일률적인 비율(15%, 10%)이 적용되어 전배와 이월량이 적은(자원에 대한 영향이 미미한) CPC에게 공평하지 않은 점이 있으므로, 비율 제한이 아닌 수량 제한(예: 300톤, 500톤 등) 도입이 검토되어야 함
- * 일본이 본 회의에서 '검토할 수도 있음'을 언급하여 9월에 검토될 가능성 존재
- 전배나 이월 제한보다는 차라리 어획량이 많은 a), b), c) 그룹 CPC들의 어획한도 감축율(21%, 17%, 10%)을 각 1%p씩 증가(22%, 18%, 11%)시키는 것이 자원보존의 관점에서는 더 유리함

○ 무분별한 조업계획이 남발되지 않도록 메시지 전달 필요

- 패널1에서 우선적으로 다루어야 할 이슈는 어획한도 없는 CPC들의 무분별한 어획량 증가 계획임. 모로코는 장려되고 있는 수준보다 3,700톤을 초과하는 조업계획을 제출했음
- 내부 판매기록과 다름을 이유로 위원회에서 집계하고 있는 어획한도 (911톤) 2배를 초과하는 조업계획(1,827톤)을 제출한 과테말라 이슈*에 대해서도 검토가 필요함

* 제기되는 질문은 : 1) 집계량 차이가 왜 발생했는가? 2) 다른 CPC들에서는 동 문제가 없는가? 3) 선망 어획량 집계는 어떻게 이루어지는가? 4) 이것을 신뢰할 수 있는가? 등임

- 이들 CPC들은 치어 어획 비중이 높고 치어 생존방류가 불가능한 선망어업을 하고 있음. 연승에 비해 자원상태 악영향이 큼
- 만약 어획한도 없는 이들 CPC들의 무분별한 조업계획을 명확하게 처리하지 않으면, 할당에 있어서 보다 우선권이 있는 연안개도 CPC들에게 불공평이 발생하고, 제2, 제3의 무분별한 조업계획들이 제출될 것임
- 그렇다면 패널1은 이들 CPC들을 어떻게 처리해야 하는가?
- d) 그룹 CPC들은 '21년도까지는 명시적인 어획한도가 없기 때문에 모로코가 5,150톤을 어획하더라도 이는 법적 의무 위반, 불이행으로 처리될 수는 없음. '21년 이후에 대한 어획한도를 설정할 수밖에 없음
- 모로코는 '연안개도국'임을 근거로 조업권을 주장하고 있으므로, 어획한도는 모로코보다 더 '연안국'이고 더 '개도국'인 세네갈(1,322톤)보다는 절대로 높을 수 없음
- 또한, 협상전술의 일환*으로 무분별한 조업계획이 제출되는 것을 방지하고, 연안개도국으로서 조업권이 있지만, 위원회의 작업에 협조하는

CPC들이 추후에 보상을 받는다는 분명한 메시지를 전달하기 위해, 지위를 남용한 CPC들에 대해서는 추가적인 어획한도 감축도 고려될 필요가 있음

* "5,150톤이 안된다고? 좋아. 그러면 내가 많이 양보할 테니, 3,500톤에 합의하자."

○ 치어 어획 비중에 따른 해역별 상이한 금어기 설정

- 엘살바도르와 파나마는 현 FAD 금어기(1-3월)가 자국에 손실을 발생시키고 있으므로 단축을 요청했음
- 자원상태가 매우 불량한 상황에서, 단순히 이익이 줄어들기 때문에 규제 완화를 요청하는 것은 수용되기 어려울 것으로 보임
- 현재 해역별 FAD 조업에서 치어 어획 비중이 같지는 않을 수 있음. 과학위에서도 이 점을 검토해서 조언하기로 되어 있음(28항)
- 금어기 단축을 요청하는 CPC들은 자국이 조업하는 해역에서는 치어 어획 비중이 적다는 것을 데이터로 입증한다면, 동 해역에서는 금어기 설정을 달리할 수 있을 것으로 생각됨
- 선망선의 목표종은 가다랑어로서, 눈다랑어 치어 어획이 적는데 자원상태가 불량하지 않은 가다랑어 조업을 금지할 이유가 없음
- 또한, 완화된 금어기를 적용받는 CPC들의 판매이익을 더 강력한 규제를 받는 산란장 근처 CPC들과 공유하는 것을 검토할 필요가 있음
- 산란장 근처에 위치한 것이 무슨 죄인가? 자원량이 많은 곳에 인접한 CPC들이 ('연안국'으로서) 자원에 대한 권리가 더 높다고 할 수 있음. 그런데 FAD 규제로 인해서 더 큰 희생을 감수해온 측면이 있음
- 산란장 보호(규제)로 인한 이익(자원량 증가)은 모두가 향유하고, 산란장 보호로 인한 피해는 산란장 근처 CPC들만 입게 되는 불공평한 조치가 되어서는 안됨

○ 어획한도 기준연도 논의에서 고려가 필요한 사항

- 19-02 어획한도는 잠정적인 것으로서, 코로나로 인한 조치 연장이 예상되지 못했음

- 19-02 어획한도 기준연도*를 계속해서 적용하는 것은 문제가 있음

* 1) '14-'17년도 평균어획량 또는 2) '14-'18년도 평균어획량 또는 3) 동 기간 중 어느 연도에 무어획일 경우, 어획이 있는 연도들의 평균어획량

- 무어획인 연도들을 제외할 수 있도록 하여, '14년도 어획량이 0인 엘살바도르는 유리해졌으나, '14년도 어획량이 369톤인 세네갈은 불리해졌음. 세네갈도 '14년도를 제외할 수 있도록 허용되었으면 어획한도가 238톤이 늘어남

- 또한, 무어획 연도 미적용으로 인해 16-01에서 쿼터가 286톤, '14년 이후 어획량이 0톤, '19년 연례회의 작업반에 참석조차 하지 않은 필리핀이 1,767톤의 어획한도를 받게 되는 이상한 결과가 도출되었음

* 이는 '19년 연례회의 혼란스러움과 19-02의 급조된 성격을 보여 줌

- 기준연도 논의는 매우 어렵고 긴 시간을 요하겠지만, 논의 과정에서 고려되어야 할 점이 있음 :

- FAD의 눈다랑어 자원에 대한 악영향은 이미 20년 전에 확인*되었고, 최근 기간에 CPC들은 특히 FAD 조업 증가를 자제하고 자원회복을 위해 협조할 것이 요청되고 있었음

* FAD 금어수역/금어기 수립에 관한 ICCAT 권고 [99-01]

- 그런데도 이 기간에 어획량을 증가시킨 CPC들이 있고, 19-02 어획한도에서는 이와 같은 어획량 증가에 대해 더 높은 어획한도로 보상해주었음

- 새로운 기준연도 마련에서는, 자원상태가 심각한 상황에서 어획량을 증가시켜 온 CPC들이 상을 받고, 자원상태를 고려해서 어획량을 줄인 CPC들이 벌을 받는 결과가 되지 않도록 조정이 가해져야 함*

* 이러한 조정은 19-02 4항에서도 반영되었음 : '18년도에 어획량을 감축한 브라질이 손해를 보지 않도록 하기 위해 기준연도에서 '18년도를 제외할 수 있도록 함

○ 선망 對 연승 구도에서 선망의 입지가 취약

- 패널1 논의 구도는 1) 연안개도국 대 16-01 쿼터보유국, 그리고 2) 선망 대 연승으로 전개되고 있음. 브라질을 제외하고 연안개도국들은 선망어업의 비중이 높음
- 선망 대 연승의 구도에서 선망의 입지가 취약한 것으로 생각됨. 전술한 것과 같이, 선망은 치어 어획 비중이 높고, 치어 생존방류가 불가능하므로, 연승에 비해 자원상태에 보다 악영향을 미침
- 선망에서 생산되는 통조림 참치는 대부분 유럽으로 수출되나, 연승에서 생산되는 핏감용 참치는 거의 일본으로 가고 있음
- 최근 '지속가능 어업'에 대한 유럽 소비자들과 유통사들의 인식이 변하고 있음. 올해 IOTC에서 황다랑어 어획량 감축 조치가 마련된 데에는 일부 유통사들이 지속가능하지 않은 어업상태에 있던 인도양 황다랑어를 취급하지 않으려는 움직임이 작용한 측면이 있음. IOTC는 외부적으로 뭔가 노력하는 모습을 보여주지 않을 수 없었음
- ICCAT도 마찬가지임. 대서양 FAD 조업이 지속가능하지 않은 어업으로 낙인 찍혀, 고기를 잡아도 판매하기 어려워지는 상황이 올 수 있음. 그러한 상황이 오기 전에, 과학에 입각하고 공평성이 보장되는 자원회복 조치 시행이 필요함. 끝.