

제9차 남태평양지역수산물관리기구(SPRFMO) 연례회의 참석 결과

<'21.3.10.(수) 해외수산협력센터>

□ 개요

○ (일시/장소) '21.1.20~2.4*(11일) / 화상회의

* 이행위원회(1.20, 1.22), 재정위원회(1.21), 총회(1.26~2.4)

○ (참석자) 해수부 국총과, 원산과, 수과원, 수품원, 원협, 센터, 업계

소 속	직 위	성 명
해양수산부	국제협력총괄과 주무관	장민주
	국제협력총괄과 전문관	나일강
	원양산업과 전문관	이주연
국립수산과학원	원양자원과 연구관	최석관
	원양자원과 연구사	김은정
국립수산물품질관리원	검역검사과 사무관	박철수
	검역검사과 주무관	박민재
	검역검사과 주무관	김보미
조업감시센터	조업감시팀장	유지호
	조업감시팀 전문관	김태린
한국원양산업협회	해외협력2부 부장	진호정
	해외협력2부 과장	조성주
	해외협력2부 주임	최동환
해외수산협력센터	국제협상지원팀 전문관	양재걸
(주) 정일산업	운항관리팀 부장	박강휘
	운항관리팀 부장	지건웅
(주) 동원산업	해양수산2팀 대리	김영훈
	해양수산2팀 사원	김윤형

□ 제8차 이행위원회 (CTC8)

○ 회원국 보존관리조치 이행평가

- (러시아) 조업 중 작동하는 바닷새 저감장치(bird baffler) 사진을 차기 연례회의 시까지 제출하기로 동의 → '불이행, 후속조치 필요'

- (EU) 투승시 바닷새 등 혼획종 접촉 여부 관찰에 관한 조항* 의미 불분명 → ‘미평가’ (금년 EU의 새로운 시험어업 제안서로 명확화)
- * CMM 14c-2019 제20항 : CCAMLR 국제과학관찰 표준제도(SISO)에 따라 각 ‘event’에 대하여 관찰 실시

- (기타) 그 외 보고기한 미준수 사안 → ‘불이행, 후속조치 필요’

○ 보존관리조치 이행 관련 사안

- (조업선 목록) 한국 실조업선 척수 수정* : 4척 → 13척
- * 원인 : 사무국의 VMS 데이터 기록 오류
- (VMS) 사무국 VMS 이행보고서를 통해 확인된 이슈* 규명 및 VMS 운영 개선방안 마련을 위한 회기간 작업반(의장: 이행위 의장) 구성
- * 선단 전체의 신호 수신 중단, 동일 신호 이중수신, 무허가선 신호 수신 등
- (항구검색) 신고된 양륙량과 항구검색에서 확인된 양륙량 간 차이 발생시 처리절차 마련을 위한 회기간 작업반(의장: EU) 구성
- (옵서버 프로그램) 호주, 뉴지, 칠레 옵서버 프로그램 승인 및 승인 과정 내 세부 일정 개선(호주 제안서)에 관한 논의 진행 권고

○ IUU 선박목록 채택

- (초안) 기국의 행정 오류로 RUNDA 618호(중국)가 RUNDA 613호로 오인된 것이 확인되어 동 선박을 초안 목록에서 삭제하기로 합의
- (기존) 작년 회의에서 자료 불충분으로 목록 삭제가 합의되지 않았던 BELLATOR(앙골라)에 대하여, 기국이 새로운 선주의 IUU 관련 전력 없음을 자료로 소명하여 동 선박을 목록에서 삭제하기로 합의*
- * 중국 및 앙골라 선박의 목록 삭제 논의에서 양국 모두 입증자료의 영문번역본을 제출하지 않은 점이 지적되었고, 영문본 제출·확인 후 삭제 합의되었음
- (최종) 2021년 SPRFMO IUU 목록 등재 선박 없음

○ 협력적 비회원국(CNCP) 지위 부여

- (요건) 지위 부여를 위하여 이행위가 일반적으로 검토하는 사항은
 - ① 요구정보 제출, ② 자발적 기여금 제공, ③ 공해 승선검색 수용
- (권고) 파나마, 라이베리아, 퀴라소 3국이 모두 요건을 충족하여 3국의 신청을 총회가 모두 승인할 것을 권고

□ 제9차 총회 (COMM9)

- 17개 보존관리조치 제·개정 제안서 제출 → 11개 채택, 6개 미채택

1. 전갱이 보존관리조치 개정 * 사무국 작업문서를 토대로 논의

- (주요내용) 제8차 과학위 조언을 반영하여 전갱이 TAC 증가*(15%)

* '20년 TAC : 68만톤 → '21년 TAC : 78.2만톤

- (논의결과) 컨센서스 도달에 실패*하여 협약 제16조에 따라 투표 실시, 찬성 13, 반대 1(페루), 기권 1(중국)로 작업문서 채택

* 페루는 이전 회의(들)에서와 동일하게, 협약수역에 포함되지 않는 페루 EEZ 내에서의 어획한도를 설정하는 위원회의 TAC 결정이 협약 위반임을 주장

2021년 전갱이 어획한도

회원국	톤수
칠레	504,889
중국	49,639
쿡 제도	0
쿠바	1,745
에콰도르	9,883
유럽연합	47,769
페로 제도	8,670
한국	10,027
페루(공해)	15,862
러시아	25,669
바누아투	36,549
합계	710,702*

* 페루 EEZ 내 어획한도

- 1) 위원회는 전범위에 걸친 TAC를 78.2만톤으로 설정하고,
 - 2) 회원국에게 합산 약 71만톤을 배분함으로써,
 - 3) 페루 EEZ 내 어획한도를 약 7만톤으로 설정
- 페루는 이와 같은 위원회의 결정이 협약 위반임을 주장

2. 현 보존관리조치 개정

CMM	제안국	주요 내용
저층어업 (03-2020)	호주, EU, 뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> VME 접촉 프로토콜 평가 과정 수정을 통해 과학위 권고 마련 시 고려요소 확대 Northwest Challenger 및 Central Louisville 수역의 VME 기준점 하향
심해어종 (03a-2020)	뉴질랜드, 호주	<ul style="list-style-type: none"> 과학위 권고를 반영하여 21-22년 Tasman해 3개 수역* 오렌지리피 어획한도 변경(711톤) *Northwest Challenger(396톤), Lord Howe Rise(261톤), West Norfolk Ridge(54톤) 24h 단위 어획보고를 통해 어획한도 도달여부 모니터링
선박등록부 (05-2019)	페루	<ul style="list-style-type: none"> 15m 미만 연안개도국 오징어 조업선은 UVI/IMO 번호 및 선박 통신유형(Inmarsat) 요구사항 면제('26년에 재검토)
항구검색 (07-2019)	칠레	<ul style="list-style-type: none"> 부록1 내 '조업허가 관련 사항' 에 입항 선박의 어종별 어획한도 허가정보 기입 항목 신설 (⇒ 항구검색 비율 상향(5%→50%) 조항은 중국, 대만의 반대로 미채택)
시험어업 (13-2020)	칠레	<ul style="list-style-type: none"> 동일 수역에 대해 2개 이상의 시험어업 계획서가 SC 및 총회에 제출되었을 경우, 사전예방적 어획수준 및 시험어업 수행조건 권고 마련을 위한 조항 신설
통발 시험어업 (14b-2020)	쿠	<ul style="list-style-type: none"> 과학위 권고를 반영하여 기간을 23년 10월까지 연장 항차별 조업일수 80일(5일 추가), Kopernik 해산 TAC 20톤, 어구 선별성 평가를 위한 통발 설계 실험 허용
옵서버 프로그램 (16-2019)	페루	<ul style="list-style-type: none"> 15m 미만 연안개도국 오징어 조업선은 옵서버 승선 면제('26년 재검토) 및 데이터 수집을 위한 대안적인 자료수집 방법 도입(과학위 검토 및 총회 승인 대상)
	호주	<ul style="list-style-type: none"> 옵서버 프로그램 평가를 거친 3국의 경험을 토대로 회원국과 평가기관 모두에게 정보 제공 및 검토를 위한 보다 충분한 평가일정 수립

3. 신규 보존관리조치 제정

제목	제안국	주요 내용
이빨고기 시험어업	EU	<ul style="list-style-type: none"> 제8차 과학위에 제출되어 승인된 조업계획서 및 영향 평가서를 토대로, 2021-23년 3년간 57.4 해구 내 일부 연구블럭에서 75톤(21년)의 이빨고기 시험어업 실시

선박 식별표시	미국	<ul style="list-style-type: none"> FAO 선박 마킹 및 식별 표준에 관한 지침(제18차 COFI)과 부합하도록 선박에 마킹 실시 (⇒ 부이 및 부유물 마킹 조항은 칠레의 반대로 미채택)
------------	----	--

4. 미채택 제안서

○ 전갱이 (페루)

조항	제안서 내용
25	자국 관할권 내 수역에 대해 취한 보존관리조치에 대해 사무국에 통보할 것이 요청된다 → 하는 것을 환영한다
26	EEZ 미개방 연안국(페루)의 어획량이 EEZ 미개방 연안국 할당량(총 TAC - 회원국 할당량)을 초과하는 것을 승인하지 않도록 최선의 노력을 다한다 → 초과하지 않는 것을 확보할 수 있도록 노력한다
27, 28, 29	자국 EEZ를 협약수역에 미포함시키고 있는 연안국(페루)은 위원회에 의해 채택된 조치의 효과성을 저해하지 않도록 협력하고, 위원회 조치와 양립가능한 자국 조치를 채택한 후 늦어도 15일까지 이를 사무국에 제출 → 삭제

- (논의배경) '19년 TAC가 '초과'된 원인을 페루에게로 돌리고, 위원회가 투표로 결정한 보존관리조치와 '양립가능한' 국내조치를 페루가 채택하도록 요구하는 현 보존관리조치에 대해 페루가 개정 제안서 제출
- (논의결과) 페루를 제외한 회원국들은 페루의 제안서가 양립가능한 보존관리조치 수립에 역행함을 이유로 제안서 반대

○ 선박감시시스템 (칠레)

- (주요내용) ① 감시 목적을 위해, 연안국 EEZ 외측 한계 밖 100해리에 진입하는 선박의 VMS 정보를 기국·사무국 동의 없이 연안국에 제공, ② 선박이 연안국 EEZ 진입 시 연안국에 자동통보
- (논의결과) 연안국 및 미국, EU는 찬성하였으나, 아시아 3국*은 반대
 - * 중국과 대만은 공해에서의 위치추적은 국제항행의 자유를 침해하는 것임을 언급, 한국은 칠레 등이 유사 사례로 인용하고 있는 WCPFC 조치는 동 제안서와 같이 원격 모니터링의 목적을 위한 것으로 보기 어려움을 지적

○ 승선검색 (미국)

- (논의배경) 현 승선검색 조치(11-2015)는 잠정적으로 공해어업협정 규정을 적용하고, 위원회가 추후 구체적인 조치내용을 마련하도록 요구하여, 미국은 제6차 회의부터 제안서를 제출하였으나 미합의되어 옴
- (논의결과) 이전 연례회의(들)에서 논의된 제안서를 토대로 회원국의 의견을 반영한 수정안*의 쟁점 조항들에 대해서 점점을 마련하였으나, 무력사용 조항에 대해서는 끝내 이견**을 좁히지 못하여 미채택

미국 수정안 주요내용

조항	제안서 내용
6	체약국과 조업실체 간에는 해당 체약국의 수락·통보에 의해 준용
13	군함이 승선검색을 할 경우, 국내법으로 허가가 부여되고, 어업감독절차에 관해 훈련된 검색관에 의해 승선검색 수행
18	검색관과 선장 간의 의사소통을 위해, 표준화된 설문지를 개발하고, 이를 다국어로 번역하여 검색선을 두고 있는 모든 체약국에 배포
21	조업선이 검색에 비협조적이거나 시간 내 정보를 제공하지 않을 경우에는 승선검색 제한시간(4시간) 적용에 예외 부여
23	선장이 승선검색을 거부할 경우, 선장은 사유를 밝혀야 하고, 검색선 당국은 즉시 조업선 기국 당국에 선장의 승선검색 거부와 거부 사유를 통보
25	무력사용은 검색관의 안전과 직무수행을 방해받을 경우, 해당 상황에서 합리적으로 요구되는 수준 내에서만 허용

무력사용 조항에 대한 이견

중국은 승선검색 시 무기 소지 금지를 주장하였고, 미국, EU, 연안국들은 검색관의 안전 보장 및 공해어업협정, WCPFC, NPFC 조치와의 일관성 필요를 위해 제한적 용도로 무기 사용 허용을 주장하였음.

이에 대해 중국은, 1) NAFO에서는 무기 소지가 금지되어 있는 점(주: 무력사용에 대해 미규정), 2) 무력사용 조항으로 인해 중국은 공해어업협정에 대해 유보(reservation)를 제기한 점, 3) 유엔해양법협약 제88조에 '공해는 평화적 목적을 위해 사용되어야 함'이 명시되어 있음을 언급하였음.

○ 전재 (에콰도르)

- (주요내용) IUU 발생 가능성을 차단하기 위해 협약수역 내 모든 대왕 오징어 어획물의 전재는 항구에서만 실시, 대왕오징어 어업에 대한 전재 사전보고 면제 규정* 삭제, 단순화된 전재보고 양식(부록4) 신설

*** 보존관리조치 12-2020 제4항**

대왕오징어를 제외하고, 전재 받는 선박(운반선)의 당국은, 전재하는 장소에 관계없이, 전재 실시 늦어도 7일 전까지 협약수역에서 어획된 수산자원의 전재가 이루어질 예정인 14일의 전재 기간을 사무국에 통보해야 한다.

- (논의결과) 회의 기간 중 에콰도르는 ‘해상전재 금지’를 ‘공해전재 금지’로 수정한 안을 제출하였으나, 중국, 대만, 한국 등은 일관되게 반대하여 미채택, 단순화된 보고양식도 중국의 반대*로 미채택

* 국제무선신호, 컨테이너선 정보 등 포함에 반대

주요 의견

찬성	반대
<ul style="list-style-type: none"> · IUU로 의심되는 미보고 해상전재 활동 존재 · IUU 어업은 사후 대응이 아닌 사전 방지가 중요 · 모든 어업에 대한 통일성 있는 전재 규율 필요 · 적절한 모니터링이 보장된다면 해상 전재 계속되어도 됨 	<ul style="list-style-type: none"> · IUU 어업과 해상전재는 무관 (유죄로 추정하는 것은 부당) · 공해어업협정 및 협약상 근거 없음 · 입항전재는 비용 증가 초래, 업계의 자율성 침해 · 새로운 오징어 조치가 발효된지 불과 1개월이므로 본 논의는 시기상조 · 해상전재는 타 RFMO에서도 일반적으로 허용 · 전면금지가 아닌 진전된 관리방법에 대한 논의는 가능

○ 대왕오징어 (에콰도르)

- (주요내용) 15m 초과 오징어 조업선의 읍서버 커버리지(현행 : 조업일수의 5% 또는 5명)를 '27년까지 단계적으로*(매년 15%p) 100%까지 상향
- * '22년(20%), '23년(35%), '24년(50%), '25년(65%), '26년(80%), '27년(100%)
- (논의결과) 중국, 대만, 한국의 반대로 미채택

커버리지 상향 반대 이유

- 1) 현 조치 발효('21.1) 후 검토도 없이 새로운 조치 논의는 부적절
- 2) 커버리지 상향은 과학위에서 먼저 논의 필요
- 3) 오징어 어업은 혼획이 적은 어업이므로 높은 커버리지 불필요
- 4) 타 기구에서는 이행 상황을 고려하여 커버리지 상향

○ 대왕오징어 (EU)

- (주요내용) ① '21-'23년 기간의 대왕오징어 조업선 총톤수(GT)를 최근 3년 수준으로 제한, ② 이는 연안개도국의 대왕오징어 어업활동 증가에 대한 향후 위원회의 결정에 영향을 미치지 않음
- (논의결과) 회원국 간 이견으로 미채택, 내년 연례회의에서 재논의

주요 의견

- (한국, 대만) 특정 회원국에게 유·불리하지 않도록 기준연도 설정 필요
- (한국) 가능한 한 장기적인 자료를 토대로 기준연도 수립 논의 필요
- (사무국) 기준연도 관련, 기구 설립('13년) 이전 자료는 가용하지 않음
- (EU) 등록선 기준은 사전예방적이 아니므로 실조업선 기준이 바람직
- (중국) 등록선 기준도 고려 필요, 조업선에 운반선은 제외 필요
- (러시아) 노력량(총톤수)이 아닌 어획량(TAC) 규제가 바람직
- (미국) 미국도 역사적인 어획국, 미조업국의 시각이 객관성 제공
- (페루, 에콰도르) 연안개도국 어업 개발권에 대한 제한은 수용 불가

□ 제8차 재정행정위원회 (FAC8)

○ 회계연도 2021-22년 예산·분담금 결정

구 분	2020-21년	2021-22년	증 감
전체 예산	NZD 1,365,075 (약 10억 9,710만원)	NZD 1,297,349 (약 10억 4,267만원)	4.97% ▼
한국 분담금	NZD 58,035 (약 4,664만원)	NZD 57,402 (약 4,613만원)	1.1% ▼

- (예산증가) 인건비*(20%), 비정규 지출**(32%)

* 신규 직원(데이터, 이행 매니저) 경력 반영, ** 오피서버 프로그램 평가 비용

- (예산감소) 사무실·장비(-12%), 회의·출장(-3%), 정보·통신(-49%)

○ 분담금 연체 정의

- (논의배경) 쿠바가 2년간 분담금을 연체하여 협약 제15조 제9항 및 재정규칙 제4조 제9항에 따른 투표권 정지 시점 결정 필요

협약 제15조 제9항

위원회에 의해서 달리 결정되지 않는 한, 2년을 초과하여 기구에 납부해야 할 모든 돈의 납부를 연체하고 있는 회원국은 위원회에 납부해야 할 돈을 모두 납부하기 전까지 위원회가 행하는 모든 결정에 참여할 수 없다.

재정규칙 제4조 제9항

연간 분담금은 규칙 제4조 제8항에서 언급된 사무국장으로부터의 관련 정보에 대한 통보를 접수한 후 90일 이내에 납부해야 한다. 이 기한 후, 모든 미납금은 연체된 것으로 간주된다. 위원회는 본 규칙을 이행할 수 없는 위원회 회원국을 위하여 90일을 한도로 기한 연장을 허가할 수 있다. 연간 분담금은 뉴질랜드 달러로 납부되어야 한다.

- (논의결과) 사무국과 호주는 미남 회원국의 투표권 정지 시점은 납부기한(통보 접수 후 90일) 후 2년 1일을 도과한 때('21.7.1)로 해석

○ 누적 잉여금 처리

- (논의결과) 2019-20년 결산 후의 누적 잉여금(NZD 236,300) 중 20,000을 비상기금(현재 약 89,000)으로 이전하고 잔액은 잉여금으로 보유*

* 중국은 잉여금을 회원국들에게 반납하자는 의견을 제시하였으나, 비상기금의 규모가 지침 요구 수준을 하회하여 충당이 필요하다는 EU 의견으로 합의

○ 신입 사무국장 선임

- (논의 결과) 2명의 후보(뉴지 2) 지원, 수석대표회의에서 투표로 결정*

* Craig Loveridge : 기구 설립 후부터 데이터 매니저로 근무, 사무국장 대행 2회

○ 의장단 구성

구 분	직 책	성 명	국 적	임 명	비 고
총 회	의장	Luis Molledo	EU	2021년	신임
	부의장	Michael Brakke	미국	2021년	신임
과학위원회	의장	James Ianelli	미국	2013년	임기 중
	부의장	Niels Hintzen	EU	2013년	임기 중
이행기술위원회	의장	Andrew Wright	뉴질랜드	2018년	임기 중
	부의장	공석			
재정행정위원회	의장	Jimmy Villavicencio	에콰도르	2021년	신임
	부의장	Karin Mündnich	칠레	2021년	신임

○ 차기 회의 일정

- (연례회의) '22.1.18~27 / 러시아 상트페테르부르크
- (과학위) '21.9.27~10.2* / 쿠바 하바나 * 오징어 워크샵 9.22~24

※ 차차기 회의 개최국 : (연례회의) 에콰도르, (과학위) 대한민국

□ 관찰 및 평가

(※ 이하 내용은 보고자 개인의 주관적인 관찰 및 평가로서, 정확하지 않은 내용이 있을 수 있고, 해외수산협력센터의 공식 의견이 아니며, 해양수산부의 공식 입장과는 전혀 무관함을 밝혀 둡니다.)

○ 전갱이 TAC '초과어획'의 책임 소재

- '19년에 이어 '20년에도 위원회가 수립한 전갱이 TAC에 대한 '초과어획'이 발생하였음.
- 회원국들은 작년 회의에서와 마찬가지로 금년 회의에서도 '초과어획'에 대한 책임이 페루에게 있다고 주장하고, '초과어획'이 발생하지 않도록 위원회가 수립한 보존관리조치와 양립가능한 국내조치를 취할 것을 페루에게 촉구하였음.
- 작년에 이어 금년에도 과학위 권고를 반영한 새로운 전갱이 TAC가 페루의 반대로 컨센서스로 합의되지 못하여, 협약 제16조에 따른 투표절차로 새로운 TAC가 채택(투표결과 : 찬성 13, 반대 1, 기권 1) 되었음.
- 아래에서는 전갱이 어획량이 TAC를 2년 연속으로 '초과'한 것의 책임이 페루에게 있는가를 고찰해 보고자 함.

○ 이상기후 현상으로 인한 페루 해역 내 전갱이 분포량의 가변성

- 남태평양 페루 해역에서는 불규칙적인 엘니뇨 현상이 발생하고 있음. 엘니뇨 현상은 바다의 수온과 염도의 변화를 가져오고, 페루 연안 표층에 분포하는 전갱이 자원량에 변화를 일으킴.
- EEZ 내에서 주로 소형 선박으로 조업을 하는 페루 영세 어민들이 어획하는 전갱이 양은 수온과 염도의 변화에 따라 전갱이가 표층으로 얼마나 부상하느냐 여부에 달려 있음.
- 최근 2년간 페루 소형선박들에 의한 전갱이 어획량이 증가한 원인은 불규칙적인 이상기후 때문으로, 매년 반드시 일어나는 것은 아님.

○ 연안국 EEZ에 대한 기구 관할권의 부재

- 페루를 제외한 위원회 모든 회원국들은 위원회가 설정한 TAC가 '초과'된 원인이 페루 EEZ 내 어획량의 증가에 있다고 하고 있음.
- 그러나, SPRFMO 협약수역은 연안국 EEZ를 포함하고 있지 않음(협약 제5조). 그러므로 위원회가 설정하는 TAC는 (연안국의 동의가 없는 한) 연안국 EEZ에 적용되지 않음. 이는 협약 제20조 제4항을 통해서도 분명히 나타남.

협약 제20조 제4항

- (a) (iii) 1개 이상의 연안국이 동 어족자원 전 범위에 적용되는 TAC에 동의하지 않을 경우, 위원회는 협약수역 및 동의하는 연안국의 EEZ에 적용되는 TAC를 설정할 수 있다.
- (c) 위원회에 의해서 채택되는 TAC를 포함한 모든 보존관리조치는 협약 제5조에 의해 수립된 협약수역의 범위를 변경시키지 아니하고, 국제법에 따른 연안국의 주권적 권리를 침해하지 아니한다.

- 이러한 협약의 규정에 비추어 볼 때, 위원회가 투표로 채택한 TAC는 처음부터 페루에게 구속력이 없고, 페루는 이를 준수할 의무가 없음.

○ 페루의 '초과어획'이 자원상태 악화에 기여하는지 여부

- 위원회는 페루에 대해, 페루의 EEZ 내 과다어획으로 과학위에서 권고된 TAC가 '초과'됨으로써 전갱이 자원상태가 악화될 수 있다고 지적할 수 있음(회원국들은 자원상태 악화는 아닌, 단순 우려만 표명함).
- 페루는, 페루의 EEZ 내 분포하는 북부계군은 칠레의 EEZ 및 공해에 분포하는 남부계군과는 다른 계군으로서, 북부계군에 대한 어획은 남부계군의 자원상태에 영향을 미치지 않는다고 주장하고 있음. 또한, 이를 뒷받침하는 관련 자료를 매년 과학위에 제출하고 있음.

- 페루의 '초과어획'이 발생한 최근 2년간, 과학위에서는 전갱이 TAC에 대한 15% 증가를 계속 권고해 왔고, 위원회는 이를 수용해 왔음. 2년 연속 최대 허용 증가폭으로 TAC를 증가시켜 온 위원회가 페루의 '초과어획'으로 자원상태 악화 우려를 제기하기는 어려울 것으로, 과학위의 이와 같은 권고는 페루의 2계군설에 유리할 수 있는 결정임.
 - 또한, 칠레는 '20년에 페루의 공해 할당 13,793톤에 대한 전배를 받았음. 페루가 자국 EEZ 내 어획량을 10만톤에서 14만톤으로 증가시킬 것임을 사무국에 통보해 옴으로써, '20년 총어획량이 TAC를 '초과'할 수 있음을 인지한 상태에서 칠레가 이와 같은 전배를 받은 것은,
 - 1) 페루 EEZ 내 어획은 남부계군에 영향을 미치지 않는다는 입장을 보인 것으로 추론할 수도 있거나, 2) '20년 TAC가 '초과' 된 책임이 칠레에게도 일정 부분 있다고 해석될 수도 있는 것으로, 페루 '초과어획' 이슈에 대한 칠레의 위선적인 면모를 확인할 수 있음.
 - 칠레 등 위원회 회원국들이 자원보존의 관점에서 페루의 '초과어획'을 우려하고 있다면, 페루가 TAC 대비 '초과어획'한 양만큼 새로운 TAC에서 이를 차감하고, 회원국들의 어획한도도 감축해야 할 것으로 생각함.
 - 그래야만 위원회가 자원보존 및 기구 통합에 대한 진정성을 나타낼 수 있고 페루에 대해서도 강력한 압박*이 될 수 있음.
- * "TAC 초과는 너(페루)의 책임이다. 하지만 네가 잘못을 인정하지 않으니, 자원보존과 기구의 통합을 위해 우리가 너 대신 책임을 질 수밖에 없다. 너의 잘못에 대한 벌을 우리가 대신 받고 있는 것이다."
- 칠레 등 회원국들이 페루로부터 공해 할당 전배를 받고 있고, TAC를 최대폭으로 증가시켜 오고 있으면서, 페루의 '초과어획'에 대해 전갱이 자원상태 악화 우려를 제기할 수는 없을 것임.

○ 양립가능한 보존관리조치 수립 의무는 상호적인 것

- 위원회는 또한 페루에게 협약 제4조와 제20조에 따라 위원회가 수립하는 보존관리조치와 양립가능한 국내조치를 취할 것을 요구하고 있음.

협약 제4조 제2항

경계왕래자원 전체의 보존관리를 위하여 공해와 연안국 EEZ를 위하여 각각 수립된 보존관리조치는 **양립가능해야 한다(shall be compatible).**

- 협약 제4조의 ‘양립가능한 보존관리조치 수립 의무’는 한쪽이 일방적으로 설정한 것에 상대가 맞추기를 요구하는 것이 아님. 위원회는 투표로 결정한 TAC를 페루에게 준수할 것을 요구하고 있고, 페루의 연간 조업계획(어획량)을 사전통보하도록 요구하였음(CMM 01-2020). 이와 같은 위원회의 태도는 협약의 문언에도, 정신에도 합치되지 않는 것으로 생각함.
- 이는 페루가 위원회에 대하여 “우리가 금년 우리 EEZ 내에서 00000 톤을 어획할 것이니, 위원회는 우리의 조업계획을 반영한 TAC를 설정하라(“타국들은 총 TAC 내에서 그만큼 적게 잡으라”)”고 요구할 수 없는 것과 마찬가지로.

○ ‘협력’의 의미와 추상적인 협약문 채택의 불가피성

- 협약 제4조 의무의 상호성을 보장하기 위해 협약 제20조 제4항은 상호 협력할 의무를 명시하고 있음.

협약 제20조 제4항

(a) (i) 위원회와 연안국은 제4조에 따라 각각의 보존관리조치의 조정을 위해 **협력해야 한다(shall cooperate).**

- 쟁점은 페루가 위원회와 양립가능한 조치의 채택을 위해 협력할 의무를 다하고 있는가임.
- ‘협력’이라는 용어는 그 의미가 불분명한 불확정개념이고, ‘협력할 의무’는 추상적인 의무임. 그러므로 ‘협력할 의무’의 명분으로 페루에게 특정한 행동(TAC 준수, 어획량 사전통보 등)을 요구할 수는 없음.
- 양립가능한 조치의 수립을 위해서 협력할 것을 요구하는 협약 규정은 SPRFMO 설립을 위한 협상이 이루어질 당시, 연안국 쿼터할당에 대한 합의가 불가능하여, 기구의 출범을 위해 모두가 수용할 수 있는 추상적인 문구(‘양립가능성’, ‘협력’)로 협약문을 합의하고, 추후 연안국 EEZ 어획량이 문제로 대두될 경우(이상기후), ‘양립가능한 보존관리조치의 수립을 위해서 협력’하여 문제를 해결하도록 미룬 것으로 추정됨*.

* 합의하기 어려운 사안에 대해, 일단 모두가 수용가능한 추상적인 문구로 합의를 끌어내고, 미결 사안의 처리를 추후로 미루는 방식은 국제협상에서 보편적으로 사용되고 있는 것으로 생각됨.

○ 페루를 압박하는 현재의 구도로는 문제 해결 어려울 것

- 전쟁이 TAC ‘초과’ 이슈의 대립 구도에서, 수적으로는 칠레 등 회원국들이 우세하나, 페루는 나름의 법적, 과학적 논리를 확고하게 견지하고 있음. 칠레 등 위원회 회원국들이 이러한 페루를 압박하여 굴복시키려고 한다면 이는 성공하기 어려울 것으로 생각됨.
- 페루는 수산부 차관이 작년에 이어 금년에도 직접 회의에 참석하여 발언할 정도로 본 전쟁이 이슈를 매우 중요하게 생각하고 있음.
- 자국 EEZ 내 조업권을 보장하는 협약 제5조, 제20조와 같은 조항이 규정되지 않았더라면, 해양법협약과 공해어업협정 당사국도 아닌 페루는 처음부터 SPRFMO에 가입하지 않았을 것으로 생각됨. 페루는 전쟁이 조업권 박탈로 인해 야기될 수 있는 국내적 민란을 SPRFMO에서의 현재와 같은 국제적 압박보다 더 두려워할 것으로 생각함.

○ 유일한 해결책은 페루의 전갱이 할당비율 증가

- 본 이슈를 해결하는 유일한 방법은, 페루가 자국 EEZ를 협약수역에 포함시키는 동의를 하도록 페루에게 충분한 전갱이 할당비율을 부여하는 것임.
- 기구 역사가 짧은 SPRFMO에서, 할당에 대한 회원국의 불만을 내부적으로 해결하지 못하고, 외부기관(상설중재재판소(PCA)) 제소 절차로 회부된 사안이 이미 두 건(러시아, 에콰도르)이나 있음.
- PCA 재판 결과, 러시아는 부분 승소, 에콰도르는 패소했음. 재판 후, 위원회는 결국 이 두 회원국에게 쿼터 할당을 늘려주는 결정을 하였음. 각 사안을 보면 두 경우 모두 러시아와 에콰도르가 할당을 더 받을 수 있는 명분이 취약한 것으로 생각됨.
- 페루의 경우, 위원회로부터 추가 할당을 받기 위해 외부절차를 동원할 이유도 없음. 협약상으로도 페루의 EEZ 조업은 정당화될 수 있으므로, 현재와 같이 자국 관할권 내에서 계속 조업하면 됨.
- 이처럼 페루의 양보를 기대하기는 어려우므로, 전갱이 '초과어획' 이슈를 해결하고자 한다면 위원회 회원국들이 새로운 시도를 해야 함.
- 협약 제16조에는 '모든 노력'을 다하고도 컨센서스에 도달할 수 없으면 투표를 할 수 있도록 되어 있음. 최근 2년 간 새로운 전갱이 보존관리 조치는 투표에 의해 결정되었음.
- 위원회는 협약수역과 페루 EEZ 간 양립가능한 보존관리조치 수립의 채택을 위해 '모든 노력'을 다했는지 의문임. 칠레 출신 총회 의장은 모든 옵션을 테이블 위에 올려 놓았는가?
- 최소한 지금까지 위원회가 하지 않은 것이 분명히 하나 있음 - 페루의 할당비율을 늘려주는 것.

○ 연안 개발도상국에 대한 특별한 고려

- 협약 제19조에는 양립가능한 보존관리조치의 수립을 위해 협력함에 있어서 지역 내 개발도상국의 특별한 요구(영양, 일자리 등)를 고려하도록 하고 있음.
- 위원회가 공식적으로, 비공식적으로 페루에게 할당한 비율은 약 11%임. 이것이 페루의 지리·경제적 상황, 자원의 생물학적 특성을 고려했을 때 페루에게 적절한 수준인가?
- 인도네시아는 CCSBT에서 초과어획을 함으로써 명백한 보존관리조치 불이행을 했음에도 연안개도국이라는 이유만으로 관대한 처분(일본, 호주 등 회원국으로부터 쿼터 전배)을 받았음. 페루의 본 건은 CCSBT에서의 인도네시아와 같은 불이행*도 아님.

* 형식적으로 이행위 문서에서도 TAC를 초과한 것은 '위원회 전체의 불이행'으로 기록되어 있음.

○ 칠레는 소수 가문에 의한 수출어업, 페루는 영세 어민에 의한 생계어업

- 같은 연안국이어도, 개발된 국가인 칠레에서는 전갱이 어업이 대기업 선망선단에 의해 이루어지고, 목적은 국내소비가 아닌 외국수출이며, 어획물은 인간의 소비뿐만이 아닌 어분, 어유 등의 용도로도 사용됨. 또한, 전갱이 어업에서 발생한 경제적 이윤의 87%는 일부 소수 가문에게 귀속되는 것으로 알려져 있음. (https://en.wikipedia.org/wiki/Chilean_jack_mackerel)
- 반면, 개도국인 페루에서는 주로 영세어민들이 소형선박으로 전갱이 어업을 하고 있고, 국내소비*의 비중이 높으며, 어획물은 100% 인간의 소비를 위해서만 사용됨.

* 전갱이는 페루에서 소비되는 수산물 1위(20%)인 '국민 생선'으로서, 최근 5년간 페루는 연간 35,000톤 이상의 전갱이를 칠레로부터 수입하였음.

- 위원회 회원국들이 현재와 같이 칠레의 편에서 페루를 압박하고 있는 것이, 생계를 위한 어업을 하고 있는 페루의 가난한 어민들은 고려하지 않고, 칠레 소수 부자들의 입장만을 대변하는 결과가 되는 것이 아닌지 우려되는 바임. 페루가 전쟁이를 직접 어획하여 소비하지 못하면, 국내적으로 부족한 전쟁이 공급량을 칠레에서 더 많이 수입할 수밖에 없을 것임.

○ 페루의 편에서 칠레를 압박하는 역발상의 협상 전략 시도 필요

- 전쟁이 '초과어획' 이슈는 기본적으로 칠레와 페루 간 이슈이고, 칠레와 페루 간 할당비율 조정을 통해서만 그 해결이 가능하다고 생각함.
- 회원국들이 칠레의 편에 서서 페루를 압박하면 이 사안을 해결할 책임을 칠레와 공동으로 부담하게 될 수 있음. CCSBT에서 회원국들이 인도네시아에게 모두 쿼터를 전배해야 했던 상황과 동일한 상황이 될 수 있음.
- 반대로, 위원회 회원국들이 모두 페루의 편에 서서 칠레를 압박한다면, 칠레 혼자서 페루에게 쿼터를 양보하도록 할 수 있음.
- 현재의 추세대로라면, 페루의 입지는 계속 유리해지고 페루의 EEZ 포함 동의를 얻어내기 위해 위원회가 지불해야 하는 비용은 높아질 수 있음.
- 만약 페루의 '초과어획'은 계속되면서도 전쟁이 자원상태는 계속 호전되어, 최대폭의 TAC 증가가 계속 권고되는 상황이면, '페루의 EEZ 내 어획은 전범위에 걸친 전쟁이 자원상태에 영향을 미치지 않는다'는 페루의 2계군설이 힘을 얻게 됨.
- 법적, 과학적, 명분과 실리의 측면*에서 위원회 회원국들이 본 이슈에서 페루의 입장에 서는 것이 유리할 것으로 생각함.

페루 지지 근거

- 1) 법적 : 페루 EEZ는 협약수역에 불포함되어, TAC 설정 대상이 아님
- 2) 과학적 : 페루 해역 내 계군은 남부 계군과는 별개의 자원임
- 3) 명분 : 페루는 연안개발도상국으로서, 인간소비를 위한 생계형 어업을 함
- 4) 실리 : 칠레의 편을 들면 칠레와 함께 할당비율 양보를 하게 될 우려

- 전쟁이 '초과어획' 이슈의 근본적인 해결을 위해 위원회 회원국들이 칠레와 페루 간 할당비율 조정을 주장하는 새로운 시도를 하지 않으면, 본 이슈에 대한 위원회 논의는 향후 연례회의에서도 이상기후 현상 발생 여부에 따라 일어날 수도 있고 일어나지 않을 수도 있는 시간 소모적인 연례의제가 될 것으로 생각함. 끝.