

2021년 ICCAT 정기회의 참석 전문가 고찰

1. 패널1 의장과 열대다랑어 논의

○ 아쉽지만 불가피했던 열대다랑어 논의 결과

- 열대다랑어 조치 논의는 매우 복잡하고 정치적이다. 막대한 경제적 이익이 관계되는 열대다랑어 어업은 복수의 어종과 어법이 관련되고 어장이 광범위하여 참여하는 이해당사자 수가 많음
- ICCAT처럼 자원상태가 불확실할 경우 논의는 더욱 어려워짐
- 올해 패널1 회기간 회의가 2차례 진행되었으나 CPC들의 입장 차이만 확인되었을 뿐 진전이 없었음. 따라서 이번 연례회의에 들어가면서도 큰 기대를 하기는 어려웠던 상황이었음
- 결과적으로 TAC는 500톤 증가, 금어기는 18일 단축되었음. 자원평가 호전을 고려하면 아쉬운 결과로 볼 수도 있으나, 사전예방적 접근과 사회경제적 필요를 절충한 결과로 평가할 수 있을 것
- 그러나 이러한 결과가 도출되기까지의 논의 과정을 보면, 아쉬운 점들이 없지 않았음

○ 아프리카 출신 의장*의 편파적 진행 * Shep Helguilé(코트디부아르)

- '19년 회의(스페인)에서 보고자는 한국 이슈를 협의하기 위해 패널1 의장을 찾아갔었음. "한국에서 왔다"고 하니, 패널1 의장은 반가워하며 자신이 부경대 글로벌수산학 과정*에서 공부하였음을 말해왔음

* 개발도상국 학생들을 초청하여 수산양식 교육훈련 제공(무료)

- 한국과도 좋은 인연을 가진 패널1 의장이지만, 안타깝게도 이 분이 의장으로서 중립적인 패널1 회의 진행을 해오지 않았음

- 회기간 회의에서 의장은 연안개도국으로 할당 이전이라는 결론을 도출하기 위해 논의를 유도해 갔고, 연례회의에 제출된 의장안에는 연안개도국으로 할당을 이전하는 방법에 관한 시나리오만을 선택하도록 되어 있었음*

* 회기간 회의에서 비연안개도국들은 자국 할당을 연안개도국들에게 양보하는 '할당 이전'이 아닌, 자원회복으로 TAC가 증가할 경우, 증가분을 양보할 수 있다는 입장이었음

- 이번 연례회의에서도 의장의 편파적 진행은 계속되었음. 논의 시간 부족으로 불가피하게 연장안이 준비될 수밖에 없었는데, 의장이 가져온 연장안에는 연안개도국들에게 유리한, 기존 조치에는 없던 새로운 요소들이 도입되어 있었고, 당연히 연장되어야 하는 기존 조치 내 일부 요소들은 일방적으로 삭제되어 있었음
- 삭제 요소들의 복구를 요청해도, '이 시점에서 자꾸 새로운 이슈들을 제기하면 논의가 어려워진다'와 같은 동문서답으로 넘어가려고 했음
- CPC들의 극명한 입장 차이 자체는 당연히 의장의 책임이 아니지만, 의장의 모자를 쓰고 있으면서 출신지인 아프리카 그룹의 입장에 유리한 방향으로 의사 진행을 하는 것은 문제로 지적되지 않을 수 없음

○ 의장직의 명예보다 앞서는 모국의 이익

- 총회 의장이 진행하는 총회 마지막 세션에서야 타결된 열대다랑어 논의에서, 이제는 코트디부아르 모자를 쓰고 발언하는 패널1 의장이 혼자서 끝까지 금어기를 2일 더 단축(74일→72일)하는 것에 반대*하고,

* 한 중미 CPC는 이 모습에 대해 "저 양반은 조금 전까지 CPC들에게 양보하고 타협할 것을 요청했으면서 지금은 혼자서 합의를 반대하고 있다"고 했음

- 금어기 추가 단축을 원하는 중미 그룹의 일원인 파나마 출신 총회 의장과 신경전을 벌이는 모습에서,
- 국제회의 의장으로서의 명예도 출신 국가의 이익 앞에서는 언제든지 버릴 수밖에 없는 국제수산협상의 냉혹성과 열대다랑어 논의의 정치성을 잘 보여준 것으로 생각되었음

2. 눈다랑어 어획한도 이월 조항 논의에 대한 고찰

○ 남아공의 이월 폐지 시도

- 남아공이 준비해 온 연장안에 이월 조항이 삭제되어 있어, 한국이 문제 제기를 하였고 EU와 중국도 유지를 주장하여 결국 유지되었음
- 남아공은 이월 조항을 삭제한 이유에 대해, “19-02에서 이월은 1년만 적용(19년 미소진량 → '21년 어획한도)되는 것으로 해석되므로, 연장될 수 있는 요소가 아니다”고 하였음
- 실제로, 16-01에는 초과어획/미소진량의 반납/이월 기준연도가 하나의 표로 통합되어 있으나 19-02에는 분리되어 규정되어 있음

<16-01, 19-02 이월 조항 비교>

[16-01 9항] 3항에 명시된 CPC들*의 눈다랑어 연간 어획한도 미소진 또는 초과량은 다음과 같이 연간 어획한도에서 추가될 수 있거나 차감되어야 한다:

어획 연도	조정 연도
2015	2016 및 / 또는 2017
2016	2017 및 / 또는 2018
2017	2018 및 / 또는 2019
2018	2019 및 / 또는 2020

* 일본, EU, 대만, 중국, 가나, 한국, 필리핀

[19-02 10항] 4항에 명시된 CPC들*의 눈다랑어 연간 어획한도 초과량은 다음과 같이 연간 어획한도에서 차감되어야 한다:

어획 연도	조정 연도
2018	2020
2019	2021
2020	2022
2021	2023

* 일본, EU, 대만, 브라질, 중국, 가나, 퀴라소, 파나마, 필리핀, 벨리즈, 엘살바도르, 세네갈, 과테말라, 한국

[19-02 12항] 권고 16-01 3항에 명시된 CPC들의 경우, 2019년 연간 어획한도 미소진 또는 초과량은 2021년 연간 어획한도에 추가되거나 차감되어야 하고, 권고 16-01 9항a 및 10항에 명시된 기본 쿼터 10% 제한이 적용된다.

- '19년 회의에서 19-02 문안을 준비한 남아공이 이월을 일단 1년만 허용하고 향후에는 폐지하려는 의도를 갖고 19-02 10항을 준비한 것으로 생각됨
- 그러나 '19년 회의에서 이월에 대해 플로어에서 그 어떠한 합의도 없었고, 작업반에서 이에 대한 제대로 된 논의도 없었음
- 논의도 합의도 없었던 사항에 대해 남아공이 일방적인 해석을 내리는 것은 있을 수 없는 일이고,
- 처음부터 이월을 1년만 허용하려는 의도를 갖고 교묘하게 문안을 꾸미는 것은 문안을 준비하는 CPC로서의 올바른 자세가 아니라고 생각함
- 남아공의 이 교묘한 이월 폐지 시도가 실패한 보다 근본적인 이유는,
- 안타깝게도, 남아공은 '19-02에 채택된 내용(CPC 어획한도, 선박 척수 제한, 금어기, 전배, 이월, .. 등)이 향후 논의에 어떠한 선결적 영향도 미치지 않음'을 명시하고 있는 1항과 7항*을 삭제하는 것을 잊은 데 있음

[19-02 1항] 미래에 채택될 조업권리 및 기회의 배분에 영향을 미치지 아니하고, 2020년과 2021년에 대하여, 대서양에서 열대성 참치 조업을 활발히 해온 체약국과 협력적 비체약국, 단체 또는 어업단체(이하 CPC로 지칭)들은, 위원회가 장기적인 다년 관리 및 회복 프로그램을 채택하기 위하여 추가적인 과학적 조연을 받기까지, 현재 수준의 열대성 참치(특히, 소형 눈다랑어와 황다랑어) 어업폐사율의 감소를 목표로 다음의 잠정 관리조치를 적용하기로 한다.

[19-02 7항] 본 권고에 명시된 연간 쿼터 및 어획한도는 장기적인 권리를 형성하지 아니하고 미래의 모든 할당 과정에 영향을 미치지 아니한다.

- 남아공 등 향후 문안을 준비하는 CPC가 문안으로 교묘한 작업을 시도할 때, 권고 내 다른 조항들도 의도에 맞게 수정 또는 삭제하는 것을 잊지 말아야 할 것으로 생각됨

- 이월 조항은 '20년에 조치(연장)가 요구되는 사항이 아니었음
 - 남아공은 또한 20-01에서 19-02 이월 조항(10항)이 연장되지 않은 점*을 근거로 이월은 '21년에 연장될 요소가 아니라고 하였으나,
 - * [20-01 1항] 19-02 내 2020년 말에 효력이 만료하여 조치를 요구하는 조항인 4항, 8항, 18항, 및 60항은 2021년으로 연장된다.
 - 19-02 12항에서 '21년으로의 이월('19년 미소진분)은 이미 규정되어 있으므로 '21년을 위한 임시조치를 규정하는 20-01에서는 이월이 연장되도록 규정될 필요가 없었음
 - '22년으로의 이월('20년 미소진분)을 허용할지 여부는 이번 '21년 회의에서 결정될 문제로서, 모든 조치를 단순 연장하기로 했으면 이월도 당연히 연장되어야 함
 - 그러므로 20-01에서 이월이 연장되지 않았기 때문에 '21년도 연장조치에서 연장될 요소가 아니라는 남아공의 해석도 이유가 없음
- 향후 이월 논의
 - 눈다랑어 어획한도 이월 허용 비율은 이미 30%(14-01) > 15%(16-01) > 10%(19-02)로 많이 감축되어 왔고,
 - 쿼터표 내 CPC들의 어획한도도 상당한 정도로 감축되어 왔기 때문에 이 CPC들의 눈다랑어 어획한도 미소진량 자체도 없어져 가고 있음
 - 향후 열대다랑어 협상에서 쿼터표 내 CPC들의 이월 허용 여부에 대해서 논의할 수는 있지만,
 - 이미 상당한 정도로 감축해 왔고, 그 양도 적은 이월에 대해 추가적인 제한을 가하려면,
 - 관행적인 협상 방식인 '패키지 논의 방식'에 따라, 선망선 척수 제한, FAD 금어기 등 다른 조치들과 함께 묶어서 논의되어야 함

3. 세네갈 초과어획 처리 방법 제안 : ‘소급 전배’

○ 세네갈의 눈다랑어 초과어획

- 세네갈은 '20년에 눈다랑어 초과어획을 하였음. 세네갈의 열대다랑어 어업에서 선망어업이 차지하는 비중이 매우 높은 점에 비추어, 눈다랑어 초과어획량은 선망 FAD 어업에서 나왔을 것

<'20년 눈다랑어 초과어획 CPC>

CPC	'20년 어획한도(t)	'20년 어획량(t)	초과어획(t)
세네갈	1,322.73	2,700.50	1,377.77
브라질	6,043	6,284	241

- 초과어획에 대해 세네갈은 이행위원회에서는 “이는 해석 문제로서 패널1에서 다루어야 한다”고 하였고, 패널1에서는 “집계오류가 있다, 이행평가표에 초과어획으로 기록되는 것에 반대한다”고 하였음
- 이행평가표(문서번호 COC-304)에 세네갈은 초과어획을 한 것으로 기록되었고, 초과어획에 대한 반납(페이백) 계획은 명시되지 않았음 (이행위원회와 패널1에서 논의되지 않았음)
- 세네갈의 답변 내용에 비추어, '20년 어획한도의 2배 이상을 어획한 세네갈이 집계오류로 '초과어획'된 것으로 생각하는 것은 어려울 것
- 세네갈의 '20년 어획량(2,700.5톤)이 최근 3년과 유사한 수준임에 비추어, 세네갈이 '20년에 적용되는 새로운 어획한도(없음 → 1322.73톤)와 FAD 금어기(미적용 → 1~2월)를 준수하려는 노력을 과연 하였는지 의문임

<2016-2020년 세네갈 눈다랑어 어획량(t)>

구분	2016	2017	2018	2019	2020
어획량	1,500	2,978	2,870	2,272	2,700

○ 세네갈을 위한 변명 - 왜 초과어획을 할 수밖에 없었는가?

- 세네갈이 만약 고의적으로 19-02를 불이행하고 이전과 다름없이 '20년에도 조업하였다면 이는 19-02 새로운 조치들에 대한 불만 때문이었을 것으로 생각됨

- 19-02에서 세네갈과 관련하여 새로운 조치는 크게 2가지임 : 1) FAD 금어기 및 금어수역 확대* 2) 최근 수준으로 어획한도 동결

* (기존) 눈다랑어 산란장인 기니만 해역 > (변경) 대서양 전역

- 세네갈 근처 해역은 기니만 해역에 비해 FAD 조업시 눈다랑어 치어 어획비중이 높지 않다고 함. 그럼에도 치어 어획비중이 높은 해역과 동일한 규제가 도입된 것을 수용하기 어려웠을 것으로 생각함

- 또한, 19-02에서 CPC들의 눈다랑어 어획한도가 최근 평균어획량을 기준으로 감축되었는데, 산정 기준연도는 '14~'18년이 되었음

- 여기에는 2가지 예외가 적용되었는데, 브라질은 '17년 대비 '18년에 눈다랑어 어획량을 감축시킨바, 자원보존을 위한 노력에 대한 징벌이 있어서는 안된다는 주장이 수용되어 '18년도를 미적용 받게 되었고,

- 엘살바도르는 '14년 어획량이 0임을 이유로 '14-'18년 중 어느 1개 연도 어획량이 0일 경우, 실제 어획량이 있는 연도들의 평균으로 산정할 수 있도록 되었음

* 이로 인해 '14년에 1,964톤, '15-'18년 어획량이 0인, 대서양에서 조업계획이 없는 필리핀이 1,767톤의 어획한도를 받게 되는 이상한 결과가 나타났음

- 세네갈의 경우, '14년 어획량이 0이었다면 엘살바도르와 같이 '14년도가 미적용되어 차라리 나았을 텐데, '14년도에 적당히 적게 잡음(369톤)으로써 어획한도 계산에서 불리한 결과를 받았음

- 기준연도 논의는 본래 매우 어렵고 끝없는 것이지만, '19년 회의에서 회의 종료 직전에 급하게 논의되어 결정된 19-02 어획한도 기준연도는,

- 자원상태 악화 경고등이 켜져 있던 '14'18년도에 눈다랑어 어획량을 늘린 CPC들이 자원보존 요청에 부합하지 않는 행동에 대해 보상을 받게 되는, 공정성이 의문시되는 결과를 낳았음

○ 19-02 눈다랑어 어획한도 기준연도의 문제점

- 위원회가 19-02에서 눈다랑어 어획한도를 최근 평균어획량만으로 할당한 것은 다음과 같은 점에서 문제가 있음:
 - 1) 전술한 것과 같이, 자원상태 경고등이 켜져 있던 상황에서 전체적인 자원보존 책임을 생각하지 않은 CPC들이 보상을 받고, (그것이 반드시 자원보존을 위해 한 것은 아니었을지라도) 어획량을 줄인 CPC들이 징벌받는 결과를 낳았음
 - 2) 조업가능성 할당에 관한 결의(15-13)에서 조업가능성 할당 기준으로 '최근 어획량'은 명시되어 있지 않음. 명시되지 않은 이유는 1)과 같은 기회주의적 행동을 방지하기 위함으로 볼 수 있음
- 결의 15-13에서 조업가능성 할당 기준으로 첫째로 명시된 것은 **역사적 어획량**(historical catch)임. 역사적 어획량 산정 기간이 10년 또는 20년 또는 30년인지에 대해서는 다른 주장이 있을 수 있으나, 최근 5개년을 '역사적' 어획으로 볼 수는 없을 것
- 결의 15-13에서 '연안개도국'인지 여부도 할당에서 고려하도록 되어 있으나, 19-02 눈다랑어 어획한도 할당에서 CPC의 지위가 '연안개도국'인지 여부는 전혀 고려되지 않았음
- 위와 같은 이유에서 1) 대서양 연안개도국으로서 할당에서 별도의 고려를 받아야 하고, 2) 치어 어획 비중이 비교적 적어 자원상태 악화에 상대적으로 적은 영향을 미치고 있는 세네갈에게 1,322.73톤의 어획한도를 부여하는 것은 공정한 결과로 볼 수 없는 측면이 있고, 세네갈은 이에 대해 정당한 불만을 가질 수 있을 것으로 생각됨

○ 세네갈의 초과어획을 어떻게 처리할 것인가?

- 그러나 초과어획이 발생한 정황과 어획한도의 정당성은 별론으로, 초과어획은 초과어획이고, 초과어획을 했으면 초과어획량을 향후 되갚아야(pay back) 함
- 세네갈의 페이백 계획을 어떻게 할 것인가? 이 점이 이번 회의에서 논의되었어야 하나, 이 중요한 이슈가 복잡한 논의 과정에서 묻혔음
- 세네갈의 '20년 어획한도 초과량이 세네갈의 '22년 어획한도를 초과하기 때문에 세네갈은 19-02에 규정된 페이백 기준연도를 적용하면 '22년도에 눈다랑어를 잡을 수 없게 됨. (그러나 이것은 현실적인 것으로 생각되지 않음)
- 세네갈의 페이백은 3가지 방법으로 생각해 볼 수 있음:
 - 1) 하나는 세네갈이 향후 자국의 어획한도에서 조금씩 페이백하는 방안임. (향후 연안개도국에 대한 추가 할당이 이루어지면 세네갈의 어획한도도 증가할 것이나, 이것만으로는 부족할 것) 이 방법으로 할 경우, 세네갈에게 향후 몇 년간 잡고자 하는 수준보다 훨씬 낮은 양을 잡도록 요구해야 하는데, 이는 세네갈이 수용하기 어려울 것
 - 2) 또 다른 하나는 다른 CPC들로부터 어획한도를 전배받는 방안임
- 16-01에서는 8항에서 전배를 주고받을 수 있는 CPC는 쿼터포 내 어획한도 있는 CPC들만으로 규정되어 있었음. 그러나 이 8항이 19-02에서는 삭제되었고, 19-02 68항 각주*도 21-01에서는 삭제되었음
- * 권고 16-01은 본 권고와 상호참조를 위해 필요한 범위 내에서 효력이 유지된다 (Recommendation 16-01 is preserved as necessary for the cross-references herein).
- 그러므로 16-01 쿼터포 내 CPC가 아닌 CPC도 (어획한도가 설정되어 있고, 위원회 승인이 있을 경우) 전배를 주고받을 수 있도록 허용될 필요가 있음

- 이번 패널1 열대다량어 제안서 4개 모두 연안개도국들에 대한 추가 할당이 제안되었음 (방식에 대한 이견으로 합의에 실패)
 - 향후 추가적인 할당을 받은 연안개도국들이 어획한도를 일정량 세네갈에게 전배할 수 있을 것
- '소급 전배(retroactive transfer)'를 통한 사후 어획한도 조정
- 또 하나의 방안이, 새로운 개념으로서 '소급 전배'를 하는 것임.
 - '20년에는 새로운 FAD 조치의 영향인지, 코로나로 인한 눈다량어 수요 감소의 영향인지, 16-01 쿼터표 내 어획한도 있는 CPC들의 눈다량어 어획량이 감소했음

<2020년 눈다량어 어획 현황>

CPC	기본 어획한도	조정 어획한도*	어획량	미소진	이월가능량 (어획한도 10%)	미활용 어획한도
EU	13,421.31	15,842.65	11,285.48	4,557.17	1,342.131	3,215.039
일본	13,979.84	13,079.84	9,294.30	3,785.54	1,397.984	2,387.556
대만	9,226.41	11,201.26	9,226	1,975.26	922.641	1,052.619
중국	4,462.08	5,868.48	3,613.58	2,254.90	446.208	1,808.692
가나	3,716	4,063.5	2,932.5	1,131	371.6	759.4
한국	1,000	999.9	587.15	412.75	100	312.75

* 조정 어획한도 = 기본 어획한도 + 이월 + 전배

- 16-01 쿼터표 내 CPC들이 '20년도에 미소진한 눈다량어 어획한도를 세네갈에게 전배한 것으로 사후적으로 처리하여 세네갈의 '20년 어획한도를 사후 조정하는 것이 '소급 전배' 개념임
- 이번 회의에서 중미 CPC들은 4항 a) CPC가 어획한도를 20% 이상 미소진할 경우, 실제 평균어획량으로 어획한도를 감축하는 안을 제안하였음 (이 제안은 미소진량이 많은 일본의 어획한도를 대폭 감축시킬 것)

- 역사적 어획으로 확보한 어획한도를 자원상태가 악화된 기간에 미소진 하였다는 이유로 감축하는 것은 (전술한 바와 같이) 정의에 반하는 것으로 볼 수 있음. 이 CPC들도 향후 눈다랑어 어획량을 증가시킬 계획도 있을 수 있기 때문에 이를 수용하기가 어려울 것
- 그러나 이미 미소진한 양은 미소진한 양이고, 이월을 할 수 있는 미소진량은 기본 어획한도의 10%로 제한되기 때문에, 이월량을 제외하고 남은 미소진 어획한도는 결국 버리게 됨
- 결국 버리게 되는 이 어획한도를 연안개도국에게 사후적으로 전배하는 것에는 누구도 반대하지 않을 것으로 생각함. (일본은 제안서를 통해 연안개도국에게 할당 증가분을 모두 주자는 제안을 할 정도로 연안개도국의 할당 증가에 긍정적인 입장이었음)
- '20년도와 같이 전체 어획량이 TAC에 한참 못 미칠 경우에는 미소진하여 버리는 어획한도를 어획한도가 불충분한 연안개도국에게 사후 전배할 수 있도록 검토가 필요함

○ 소급 전배의 부작용과 해결 방안

- 이 사후적인 소급 전배를 하게 될 경우, 큰 부작용이 될 수 있는 것은 초과어획을 하도록 장려하는 인센티브가 생기는 것임 (“우리는 연안개도국이니까 결국에는 봐줄 거야. 그냥 초과어획 해!”) 실제로 과거 ICCAT의 가나, CCSBT의 인도네시아도 연안개도국이라는 이유로 초과어획에 대해 관대한 처분을 받았음
- 소급 전배가 초과어획을 하는 유인이 되지 않도록 하기 위해, 전체 어획량이 TAC를 초과하지 않을 경우에만 예외적으로 허용하거나, 비율을 정해서 초과어획한 CPC도 자신의 초과어획에 책임을 지고 페이백을 일정 정도 하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있음

- 전체 어획량이 TAC를 초과하지 않을 경우에만 허용하는 것은 패널1 CPC 모두에게 전체로써 TAC 초과 방지 책임을 부여하고 어획한도가 부족한 CPC를 지원하는 협력 매커니즘으로서 기능할 수 있음
- 또한, 전체 어획량이 TAC를 초과할 경우에도 예외적으로 일정 한도 내에서 소급 전배를 허용하는 것도 불가능하게 할 필요는 없을 것. 어차피 미소진은 미소진이고, 초과어획은 초과어획이고, 단지 사후적으로 CPC들 간 어획한도 수치만을 조정하는 것이므로

○ 소급 전배를 통한 패널1 협상 돌파구 마련

- 현재 패널1에서 연안개도국들은 더 많은 할당을 원하고 있고, 쿼터표 내 CPC들은 TAC 증가를 통해 이 요청을 해결하고자 하고 있음. '21년 자원평가가 긍정적으로 나왔으나 불확실성으로 인해 TAC를 증가시키는 것은 조심스러운 상황임
- 연안개도국들은 지금 당장 할당 이전을 통해 할당을 증가해 줄 것을 원하고 있으나 쿼터표 내 CPC들의 사회경제적 요구도 있는 것이므로 연안개도국들의 입장은 수용되기 어려운 상황임
- 이와 같이 패널1 협상은 현재 매우 어려운 상황에 있고, 이 상황을 타개할 수 있는 돌파구가 필요함. 복잡하고 정치적인 열대다랑어 어업 협상을 단칼에 타개할 수 있는 방안은 없겠지만, 할당 문제를 해결할 수 있는 (모두에게 수용 가능한) 새로운 협상 전략 모색이 필요함
- 사후적 소급 전배를 통한 어획한도 조정은 어차피 버리게 되는 어획한도를 전배하는 것이므로 전배하는 입장에서도 부담이 없고, 연안개도국의 할당 고려라는 명분도 있음
- 의도적인 초과어획 예방 장치를 갖추면 남용되지 않을 수 있음
- 결국 버리는 것으로 처리되는 미소진 어획한도를 연안개도국들에게 '소급 전배'하여 연안개도국들이 새로운 열대다랑어 조치에 합의하는 길로 나올 수 있도록 유도하는 새로운 협상 전략 시도가 필요함

4. 과학 작업의 불확실성과 과학적 판단의 자유

○ 눈다랑어 최대연령 가정에 관한 EU 질문

- 올해 수행된 과학 작업에서 연령이 17세인 눈다랑어가 확인되었음
- 패널1 과학위 보고 시간에 EU 수석대표는 과학위 의장에게 “20세와 25세인 눈다랑어는 발견된 적이 없는데, 왜 최대연령이 20세와 25세인 시나리오도 평가 결과 도출에 사용되었는가?”를 질문하였음
- 과학위 의장은 질문에 대한 구체적인 답변은 하지 않고 “사용하기로 결정되었다”는 언급만 하였음. EU 수석대표는 그 후 과학위 의장이 질문에 대한 답변을 하지 않았음을 재차 강조하였음

○ 평가모델에 좌우되는 자원평가 결과

- 과거 어느 회의에서 수산자원 평가의 권위자인 Doug Butterworth 박사*는 “같은 데이터를 가지고도 모델을 어떻게 구성하느냐에 따라 극(녹색)과 극(적색)의 평가결과 도출이 가능하다”고 언급한 바 있음. 그 정도로 자원평가 결과는 평가모델의 구성(지표의 선정), 과학자의 주관적 판단(직관)이 개입될 수밖에 없음

* 남아공 케이프타운大 응용수학과 명예교수(현). 주요 활동 : 해양법재판소 남방참다랑어 사건 일본측 자문, CCSBT 관리절차(MP) 수립, ICCAT 참다랑어 MP 작업 중

- 자원평가를 위한 기초자료가 되는 어업 데이터는 실제로 일어나는 어획 활동 대비 극히 일부분만의 정보만이 제출되어 분석되고 있음
- 이처럼 불완전할 수밖에 없는 평가모델과 턱없이 부족한 데이터를 갖고 진행되는 과학 작업에는 불가피하게 사람에 의한 많은 추정과 가정들이 개입할 수밖에 없음. 미지의 영역, 요소들에 대한 불가피한 주관적(직감적) 판단들이 이루어짐

- 이번 눈다랑어 자원평가에서는 새로운 치어 풍도지수, 연승 통합지수 등이 처음 도입되었고, 코로나로 인한 읍서버 미승선으로 '20년 연승 데이터는 추가되지도 않았음
- 이처럼 데이터 추가가 많았다고 할 수도 없으나, 주로 평가모델 변화의 영향으로 지난 평가('18년)와 비교하여 현격히 달라진 결과가 도출*되었으니, Butterworth 박사의 말이 수궁이 가는 부분임 (물론 3년의 시간이 지난 후의 평가라는 점이 있지만..)

<2018년, 2021년 자원평가 결과 비교>

구분	60,000톤	65,000톤	70,000톤	75,000톤
2018년 평가	59%	44%	29%	4%
2021년 평가	98%	93%	82%	64%

2열과 3열의 수치는 1열의 양만큼 어획할 경우, 2033년에 자원이 녹색영역(초과어획 상태도 아니고, 과도어획 중도 아님)에 있을 가능성을 나타냄

○ **과학자의 과학적 판단의 자유**

- 과학자들은 이번 호전된 눈다랑어 평가결과에 내재하는 불확실성을 누구보다도 잘 알고 있을 것으로 생각함. (평가모델의 불완전함으로 인한 불확실성의 존재가 과학자들의 책임, 전문성 부족이라고는 할 수 없고, 오히려 충분한 데이터를 제출하도록 하고 있지 않은 관리자 등의 책임이라고 볼 수 있음)
- 이와 같은 불확실성이 존재하고 있음에도 불구하고, 지나치게 낙관적인 결과가 도출되고 있는 상황에서, 결과가 과도하게 양호한 쪽으로 기울어지는 것을 막고 균형을 맞추기 위해, 최대연령 추정과 같은 요소에서는 (아직 발견되지는 않았지만) 최대연령을 20세, 25세로 추정된 시나리오도 평가에 포함시켰을 것으로 생각함

- 과학자들이 이와 같은 판단과 결정을 하는 것에 대해 구구절절 관리자들에게 그 이유를 설명할 필요는 없다고 생각함. 평가 결론 도출에는 EU가 질문한 요소 외에도 많은 요소들이 과학위에서 논의되고 결정되었음
- EU의 질문은 과학적 판단에 대한 질문으로서, 이는 과학위에서 과학자들 간에 토론되어야 하는 의제임. 관리자 회의에서 결과 브리핑을 하는 과학위 의장에게 관리자가 할 질문이 아님 (위원회 회의 > debate the measures, don't debate the science)
- EU 수석대표는 이전 다른 여러 회의에서 과학자가 관리자의 판단 사항에 개입해서는 안된다는 점*을 거의 꾸짖는 어조로 강조하였음
- 마찬가지로, 과학데이터에 대한 해석과 판단을 어떻게 할 것인지는 과학자의 판단 사항이고, 관리자가 그 판단 이유에 대해 질문하는 것은 적절하지 않음
- 관리자가 과학자에게 “왜 20세, 25세 추정 시나리오를 포함시켰는가”를 질문하는 것은, 과학자가 관리자에게 “왜 회복 가능성(위험 감수의 정도)을 98%가 아닌 80%로 선택하는가?”를 질문하는 것과 같은 것임
- 관리조치의 선택에 있어서는 관리자들에게 재량적 판단권이 있듯이, 과학 작업에서 불확실성에 대한 판단 및 처리 방법에 대해서는 과학자들에게 재량적 판단권이 있음
- 지금까지 눈다랑어가 15세를 초과하여 생존 가능할 줄은 몰랐으나, 이번에 17세 어류의 발견으로 그것이 가능한 것으로 확인되었듯이, 향후 17세를 초과하여 생존하는 눈다랑어도 발견될 가능성이 없다고 할 수는 없고, 과학자들에게는 이와 같은 가능성의 존재를 자원평가 작업에 포함시킬 수 있는 자유가 있음

5. 사무국과 과학위의 업무 과중 문제

○ 업무증가율에 미치지 못하고 있는 예산증가율

- 국제수산기구 규범은 시간이 갈수록 계속 많아질 수밖에 없음. 이슈는 계속해서 생기고 규율해야 할 사항은 점점 많아짐. 이에 따라 국제수산기구 업무 담당자(사무국, 과학위 등)들의 업무량도 기본적으로 우상향할 수밖에 없음
- 코로나 이후 화상회의가 일반화되었고, 이전에는 개최되지 않았던 각종 회기간 회의, 작업반 회의가 개최되고 있음. 이로 인해 사무국, 과학위 등 관련자들이 겪고 있는 업무 과중은 실로 막대한 상황임
- 그러나 위원회에서는 사무국과 과학위 작업예산을 필요한 만큼 늘려주지 않고 있음
- '22년 예산 8.6% 인상안에 반대한 한 CPC는 인상률이 경제성장률을 상회하고 있음을 이유로 반대함을 언급했음. 위원회가 사무국과 과학위에 요청하고 있는 작업의 증가율*이 과연 사무국 예산증가율, 경제성장률과 비교할 수 있는 것인가?

* 코로나 이전 대비 연간 회의 일수만 2배 이상 증가

- 사무국과 과학위는 위원회가 요청하고 있는 과도한 양의 작업을 아무런 이의 없이 수행해야 되는 것인가?
- ### ○ 사무국, 과학위도 보존관리조치 규정에 의견을 반영할 수 있어야
- 보존관리조치에서 반드시 해야 하는 의무적인 사항은 'shall'로 규정하고 있음
 - 이러한 shall 규정을 CPC들, 위원회에 대해서 뿐만 아니라 사무국과 과학위에 대해서도 규정하고 있고 사무국과 과학위의 의무적인 행동을 요구하는 shall 규정들은 점점 많아지고 있음

- 위원회와 CPC들은 자신들에게 불리한 shall 규정이 들어가는 것에는 자원보존을 위해 그것이 필요한 일임에도 불구하고 온갖 이유*를 들어 어떻게든 shall 규정을 막으려고 하는 경향이 있음*. 관련된 CPC들의 동의가 없으면 shall을 규정할 수 없음

* 마땅한 논리가 없으면, 그냥 That's asking us to do too much! 라고 말함

** 100% 의무사항이 되지 않도록 하기 위해 'is strongly encouraged', 'shall make every effort', 'to the extent practicable' 등 여러 가지 창의적인 문구들이 동원되기도 함

- 자원보존을 위한 shall 규정 하나를 만드는 것은 매우 어렵고, 그러한 shall 규정을 하나 채택하면 그해 회의는 성공이라고 할 수 있을 정도임

- 그런 CPC들이 사무국과 과학위에게는 너무나 쉽게 shall 작업들을 남발하고 있음. 온갖 무리한 작업들을 너무나 쉽게 규정하고 있음

- 사무국과 과학위도 위원회 조직으로 볼 수 있으므로 사무국과 과학위에도 의무적인 행동을 부과할 수는 있을 것

- 그러나 CPC, 위원회에게 의무를 부과하는 shall 규정을 하려면 관련 CPC들의 의견을 듣고 동의를 구해야 하듯이,

- 앞으로 사무국과 과학위에게 의무적인 행동을 하도록 하는 shall을 규정하려면 사무국과 과학위의 의견을 듣고 동의를 구해야 마땅함

- 그렇게 하지 않으려면 'the Commission shall request the Secretariat (Scientific Committee) ...' 라고 규정하여, 특정 상황에서 위원회가 특정 사항을 반드시 요청하도록 하는 형식으로 규정되어야 함

- 권리와 의무는 동전의 양면과 같은 것으로 분리될 수 없음. 사무국과 과학위에게 보존관리조치 규정에 의견을 반영할 수 있는 권리를 주지 않으려면 보존관리조치에 사무국과 과학위의 의무적인 행동도 규정해서는 안됨

○ 선원도, 사무국도, 과학위도 혹사당해서는 안됨

- 현재 RFMO에서는 선원 근로기준에 관한 규범 논의가 시작되었음. ICCAT도 이번 회의에서 선원 근로기준 작업반을 수립하는 결의가 채택되었음
- 선원들에게 과중한 노동을 시키는 것을 인권 침해라고 보고 이를 막기 위한 작업이 진행 중인 것임
- 과중한 노동 문제는 선원들에게만 해당되는 것이 아님. 관리자들은 업계가 선원들을 너무 혹사시키지 않도록 규범을 제정하려고 하는데, 자신들이 사무국과 과학위를 혹사시키고 있다고는 생각하지 않는가?
- * 이러한 근로기준에 관한 규범 제정에 부정적인 CPC 중에는 "이렇게 늦게까지 회의를 하고 있는 우리의 인권, 근로 환경 개선도 필요하다"고 발언하기도 함. (주 : "그러나 개선되지 않고 있고, 우리가 어쩔 수 없는 것으로 받아들이지 않는가? 선원들의 경우도 마찬가지 아닌가?"의 의도일 것)
- 선원들이 악덕 선장과 선주들이 시키는 과도한 양의 일을 하는 노예가 아니듯이, 사무국과 과학위도 위원회가 시키는 과도한 양의 일을 하는 노예가 아님
- 필요한 예산과 인력을 주지 않으면 사무국과 과학위는 위원회가 요청하는 일들을 모두 할 수가 없음 ('no budget, no work') 끝.