

EU의 원양어업정책에 관한 연구

신용민, 이상고

영국Bath대학교, 부경대학교

EU의 遠洋漁業政策에 관한 研究

신 용 민

<요 약>

EU는 세계 3위의 어업생산지역임에도 불구하고 가공어류와 양식수산물에 대한 세계 최대의 소비시장을 가진 탓에 만성적인 수산물 공급부족을 겪고 있다. 이에 따라 EU는 일찍부터 제3국과의 어업협정을 통한 원양어장 진출을 적극적으로 추진해 왔다. EU의 원양어장 진출정책을 시기별로 분류하면 1세대 유형에서부터 4세대 유형으로 구분가능하다. 수역별로는 크게 유럽북부와 남부수역으로 분리되어 있으나, 어업협정 유형으로는 북유럽형, 발틱형, 북미형, 중남미형, 그리고 ACP형으로 세분화 할 수 있다. EU는 특히 대부분의 쌍무어업협정을 아프리카, 인도양, 서태평양 연안국들과 맺고 있어, 이들 국가와의 쌍무적 어업관계가 EU 원양어업정책에 있어 매우 중요하다.

최근 원양어장의 자원부족현상이 점차 심각해짐에 따라 EU 위원회는 그들의 공동어업정책 개혁안에 제3국과의 어업협력강화 방안을 수립하였다. 이는 연안국과의 어업관계를 단순입어에서 동반자적 입어관계로 발전시키는 한편, 어업 외적인 부문의 협력을 포함하는 포괄적 접근 정책을 추진하고 있다. 이러한 EU의 움직임은 단순한 어획쿼터할당에 대한 입어료지급 방식은 조업국과 연안국 간의 신뢰관계 증진에 그다지 도움이 되지 못한다는 것을 의미한다. 따라서 조업국은 연안국에 대한 자원관리기술을 지원해 주고, 자원평가에도 공동으로 참여함으로써 양국간 협력적 수산자원관리정책을 지향하도록 하여야 한다는 것을 시사하고 있다.

I. 序論

최근 유럽농수산물위원회는 기존의 공동어업정책(Common Fisheries Policy: CFP) 개혁안에 추가하여 세 가지의 보충결의안을 채택하였다. 이는 첫째, 환경보호요건을 공동수산정책에 통합시키기 위한 공동체행동계획, 둘째, 유럽공동체 양식어업의 지속가능한 개발을 위한 전략, 셋째, 제3국과의 어업협력협정의 통합적 기본구조 등이다. 이로써 향후 10년간 유럽연합(EU)의 수산정책 방향을 제시하는 공동어업정책의 새로운 틀이 완성되었다.

여기서 우리가 주목하고자 하는 것은 대외어업정책의 근간이 될 제3국과의 어업협력강화 방안이다. EU는 현재 세계 3위의 어업생산지역이며, 세계 최대의 수산물 소비지역이다. EU 자체의 어획과 양식어업은 아직도 유럽공동체의 중요한 경제활동의 하나이며, 세계에서 가장 큰 수산시장의 하나인 EU시장에 대한 수산물 공급에도 기여하고 있다. 그러나 1950년대 전세계 어업생산량의 30%를 차지할 정도로 활발하였던 EU의 어업생산량은 2001년 현재 5.2%로 그 비중이 급속히 줄어들고 있다. 이에 따른 공급량 부족으로 EU는 전체 수산물 소비량의 54%를 수입에 의존하고 있으며, 2003년 현재 전세계 수산물 수입량의 40% 이상을 차지하고 있다. 문제는 이러한 수입의존도가 EU 수역의 자원감소와 지속적 소비증가로 인해 계속 높아지고 있다는 점이다.

따라서 EU로서는 수산물의 안정적 공급이 주요 관심사항이다. 공동어업정책의 대외정책도 결국 이에 초점을 두고 있으며, 그 핵심은 국제어업협력 강화를 통한 원양어업 발전으로 요약된다. EU에 있어 원양어업은 역내 시장안정은 물론 고용과 경제협력 등의 여러 면에서 중요하다. 이를 위해 EU는 그동안 제3국 수역에 안정적으로 진출하기 위한 다양한 정책방안을 강구해 왔는데, 이를 살펴보면 EU 특유의 정치·경제적 환경에 바탕을 둔 여러 특징을 발견할 수 있다.

따라서 우리는 EU의 원양어업정책에 대한 연구를 통해 많은 경험적 시사점을 발견할 수 있다. 세계유수의 원양어업 대국이던 우리나라는 단지 사양산업이라는 이유만으로 그동안 침체된 원양어업을 회복시키기 위한 정책방안 개발에 소홀해 왔다. 그러나 원양어업은 단순한 어업자원 확보와 수산물 공급이라는 차원을 넘어 국제협력과 개도국과의 관계증진 등 다양한 어업외적인 효과도 기대할 수 있는 부문이라는 것을 EU의 사례에서 찾을 수 있다. 본 연구는 이러한 취지에서 EU의 원양어업정책에 대한 고찰과 분석, 평가를 시도하고자 한다.

II. EU 遠洋漁業의 現況

1. EU에 있어 遠洋漁業의 重要性

EU는 가공어류와 양식제품에 대한 세계 최대의 소비지인 동시에 세계 최대의 수산물 수입지역이다. 더구나 EU는 매우 크고 지속적으로 성장하고 있는 수산시장을 가지고 있는 반면, EU 수역에서의 어업자원은 매우 제한적이며 빠르게 줄어들고 있어 수급불균형이 지속적으로 심화되고 있다.

이로 인해 EU에서는 일찍부터 원양어업이 발달하였다. FAO 통계(Fisheries Centre, 1998)에 따르면, 지난 1950-1994년간 세계 주요 원양어업국별 누적어획량은 구소련(7,437만톤)을 선두로 일본(4,957만톤), 스페인(2,286만톤), 한국(1,109만톤), 러시아(1,045만톤), 폴란드(870만톤), 대만(737만톤), 포르투갈(709만톤), 독일(685만톤) 그리고 프랑스(584만톤)의 순으로 집계되어, 이들 10대 원양어업국의 절반이 EU 회원국인 것으로 나타났다.

EU 전체적으로는 1993-1997년간 연평균 2,900여척의 원양어선이 단독 또는 부분적으로 제3국수역이나 공해에서 조업해 연간 약 270만톤, 금액으로는 연평균 약 6억 1,400만 유로의 어업생산고를 기록하였으며, 이러한 역외 생산량은 EU 전체 어업생산량의 25% 정도를 차지하고 있다. 이를 수역별로 구분하면 EC 북부수역(아이슬란드, 노르웨이, 페로제도 수역)에 70%, EC 남부수역(주로 서부아프리카 수역)에 30%의 어선이 조업해 온 것으로 되어 있으며, 국별로는 덴마크(970척), 스페인(820척), 그리고 영국(506척) 등 3개국이 전체의 77%를 차지하고 있다(European Commission, 2001).

2. 遠洋漁業 進出現況

어업 생산과 소비간의 역내 수급불균형을 타개하기 위해, EU는 다양한 대외어업 정책을 시행해 왔다. 그 대표적 방안은 EU 국적선이 역외수역에 안정적으로 입어하는 것이며, 이는 ① EU 선적어선의 공해상 조업, ② 어업협정에 따른 제3국 수역 조업, ③ 제3국과의 합작투자, ④ 세계시장에서의 어류구입, ⑤ 편의치적하의 조업 등의 몇 가지 방식으로 구분된다(Earle, 2002).

이중 공해상과 편의치적어선¹⁾에 의한 조업은 어장축소와 국제적 규제의 강화로 한계가 있어, 결국 제3국 수역에 대한 입어가 가장 효과적인 것으로 평가받고 있다. EU 어선의 제3국 수역 입어정책은 EU 시장에 대한 어류의 안정적 공급은 물론, 고용안정, 파잉어획능력 해소 및 국제협력 등의 여러 면에서 EU 위원회가 적극적으로 추진해 왔다. EU는 회원국 어선을 제3국 수역에 진출시키기 위해 상대국과의 공동체어업협정(Common Fisheries Agreements: CFAs)을 체결하고 있다. 2005년 현재 EU는 모두 19개의 쌍무어업협정(Bilateral Fisheries Agreements)을

1) Lloyd 통계에 따르면, EU기업 소유 어선의 10% 이상이 유럽공동체 이외 국가에 선적을 두고 있다. 즉 100톤 이상 어선 3,721척 중 392척이 여기에 해당한다. 특히 그리스 어선의 약 3분의 1이 편의치적선이며, Cyprus와 파나마에 많이 선적을 두고 있다. EU 국가별로는 스페인은 19%, 프랑스와 포르투갈은 각 10%에 해당한다.

체결, 발효 중에 있으며, 협정의 구체적 사항은 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> EU의 어업협정 현황(2005년 현재)

국 가	기 간	입 어 기 회	EU 전체의 재정 부담금(€)	자원보전과 지속가능한 발전을 위한 활동의 비율
Cape-Verde	2004.07.01- 2005.06.30	저층연승 630 GRT 예인망 37척 표층연승 62척 참치연승 18척	€ 680,000/년	41%
Comoros	2005.01.01- 2010.12.31	예인망 40척 표층연승 25척	€ 291,875	60%
Côte d'Ivoire	2004.07.01- 2007.06.30	저서어종대상 어선 1,300 GRT 예인망 34척 표층연승 11척 참치연승 3척	€ 3,195,000 (€ 1,065,000/년)	100%
Gabon	2001.12.30- 2005.12.02	트롤 1,200 GRT/월 참치예인망 연평균 38척 표층연승 26척	€ 5,050,000 (€ 1,262,500/년)	70%
Greenland	2001.01.01- 2006.12.31	불락 25,500톤 새우 9,675톤 방어 TAC의 7.7% Greenland halibut 10,500톤 Roundnose grenadier(대구류) 3,350톤 Atlantic Halibut 1,000톤 Snowcrab 1,000톤 부수어획 2,000톤	€ 256,920,000 (€ 42,820,000/년)	26%
Guinea	2004.01.01- 2008.12.31	어류, 두족류 2,500 GRT/월 새우, 참치 1,500 GRT/월 예인망 34척 연승 14척 표층연승 9척	€ 17,000 (€ 3,000/년)	41%-44%
Guinea-Bissau	2004.06.16- 2006.06.15	새우 4,400 GRT 어류, 두족류 4,400 GRT 참치예인망 40척 연승 30척	€ 44,520,000 (€ 7,260,000- 10,000,000/년)	6.7%
Faeroe Islands	2000.02.02- 2006.02.01	대구류, 불락류, 넙치류 11,600톤 대구류 18,763톤	없음	
Iceland	2003.12.15- 2009.12.14	불락류 3,000톤	없음	
Kiribati	2003.09.16- 2006.09.15	예인망 4-6척 표층연승 12척	€ 1,378,000 (€ 416,000- 546,000/년)	18%-24%
Madagascar	2004.01.01- 2006.12.31	예인망 40척 표층연승 40척	€ 2,475,000 (€ 825,000/년)	61%
Mauritius	2003.12.03-	예인망 41척	€ 1,950,000	40%

	2007.12.02	표충연승 49척 연승 연평균 25 GRT/월	(€ 487,500/년)	
Mauritania	2001.08.01- 2006.07.31	저서어종, 바닷가재 22,000 GRT 두족류 55척 유영어종 15척 참치예인망 36척 표충연승 31척	€ 430,000,000 (€ 86,000,000/년)	5%
Mozambique	2004.01.01- 2006.12.31	공해 새우어업 연간 1,000톤 이 내에서 10척 참치냉동예인망 35척 표충연승 14척	€ 12,270,000 (€ 4,090,000/년)	100%
Norway	2003-2009	Cod 22,569톤 Haddock 51,321톤 Saithe 69,600톤	없음	
São Tomé and Príncipe	2002.06.01- 2005.05.31	참치예인망 38척 표충연승 25척 연승 2척 실험선 3척	€ 2,200,000 (€ 637,500- 925,000/년)	40%
Senegal	2002.07.01- 2006.06.30	연안저서어업 1,500 GRT 심해저서트롤 및 저층연승어업 3,000 GRT 심해저서갑각류 냉동트롤어업 3,500 GRT 참치예인망 39척 연승 16척 연승 23척	€ 64,000,000 (€ 16,000,000/년)	18,75%
Seychelles	2005.01.18- 2011.01.17	예인망 40척 표충연승 27척	€ 10,380,000 (€ 3,460,000/년)	34%
Solomon Islands	2005.01.01- 2007.12.31	예인망 40척 연승 10척	€ 1,200,000 (€ 400,000/년)	

자료) Europa, Directorate General Fisheries, European Commission,
(www.europa.eu.int/comm/fisheries)

이러한 쌍무어업협정의 유형은 크게 협정상대국에 대한 재정적 지원 유무로 구분할 수 있다. 현재 재정지원이 없는 경우는 인접 북대서양의 아이슬란드, 노르웨이, 그리고 페로제도가 해당하며, 재정지원 형태의 협정은 대서양과 인도양 연안의 아프리카 국가들과 태평양의 도서국들이 해당된다. 또한 이들 협정은 대상어종에 따라 참치협정과 비참치 또는 복합협정으로 구분된다. 협정대상 수역별로는 대서양과 인도양이 대부분이나, 최근 들어 서태평양 도서국들과 참치협정을 체결하면서 그 범위를 넓혀가고 있다(<표 2> 참조).

한편 EU는 이들 협정 외에도 러시아, 몰타, 미국 등 구협정 만료국들과의 협정 재개를 추진하고 있으며, 뉴질랜드와 카리브해 국가, 멕시코, 콜롬비아, 에쿠아도르, 베네수엘라, 페루, 칠레, 브라질 등의 중남미 국가, 그리고 튀니지, 시에라리온, 라이베리아, 나이지리아, 나미비아, 남아프리카 공화국, 탄자니아, 케냐, 소말리아, 지

부티, 스리랑카, 몰디브 등의 아프리카 및 인도양 연안국들과 새로운 어업협정을 추진하고 있다.

〈표 2〉 EU와 제3국간 어업협정의 유형

유형	수역	국가
무재정적 보상협정	북동대서양	Iceland, Norway, Faeroe Isles
비참치 또는 복합협정	북동대서양	Greenland, Russia(만료)
	중동대서양	Morocco, Mauritania, Cape-Verde, Senegal, Guinea-Bissau, Republic of Guinea, Cote d'Ivoire
	남동대서양	Angola(만료)
참치협정	서인도양	Seychelles, Comoros Islands, Mauritius, Madagascar, Mozambique
	중동대서양	Sao Tome and Principe, Gabon, Equatorial Guinea(만료)
합작기업협정	중서태평양	Kiribati, Solomon Islands
	남서대서양	Argentina(만료)

III. EU의 遠洋漁業政策

1. EU의 對外漁業政策

(1) 共同漁業政策

EU는 역내 회원국에 공통적으로 적용되는 공동어업정책(CFP)을 시행하고 있다. 이는 회원국의 어업과 양식어업을 관리하게 위한 제도로서, 최초 공동체조약(Community Treaties)에 명시된 '공동자원관리의무'를 위해 수립된 정책이다. 이 조약은 EU의 공동재산에 대해서는 공동체 차원에서 채택되고 모든 회원국이 이행해야 하는 공동정책을 두도록 하고 있는데, 특히 수산자원과 같이 천부적이고 이동하는 자원은 공동재산이기 때문에 이에 대한 공동조치가 있어야 한다는 것이 CFP의 수립 배경이다.

이 조약에 따라 1970년에 취해진 '공동수산조치'들의 주요 내용은 공동체 어민들은 특정 연안을 제외한 모든 회원국의 해역에서 동등한 어로활동을 펼칠 수 있으며, 공동수산시장을 구축하고 어선과 육상시설의 현대화를 위한 공동구조정책을 수립한다는 것 등을 담고 있다(Lamplmair, 2005).

(2) 對外漁業政策

EU 공동어업정책상의 대외정책은 어업협정을 맺고, 공해상에서의 공동보존 수단을 위한 국제적 어업조직과 지역내의 국제적 수준에서의 협상 등의 기능을 하고 있다. 특히 공동체 차원의 원양어업정책으로서 회원국을 대신해 EU위원회에 협상을 위임하고, 공동체 회원국에 공통적으로 기회와 구속력을 갖게 되는 공동체어업협정을 시행하고 있다. 또한 EU의 원양어업정책은 공동어업정책하의 공동구조정책과 연계되어 시행되고 있다. 아래에서는 이러한 구조를 바탕으로 형성된 EU 원양어업정책의 구체적 내용을 살펴보도록 하겠다.

2. EU의 遠洋漁業政策

(1) 共同體漁業協定

공동체어업협정(CFA)은 조인국인 제3국의 EEZ에 위치한 어업자원에 대한 귀속과 이용, 접근 권리뿐만 아니라, 그 수준을 정의하기 위해 EC와 제3국간에 조인된 협정을 말한다. 이는 공식적으로 북대서양과 북해연안에서 200해리 어업수역이 시행됨에 따라 1976년 11월 유럽회의의 3번째 결의로 탄생된 것으로, 유엔해양법의 체제 내에 성립되어 있으며, 공동어업정책의 일부로 구성되어 있다(Catanzano *et al.*, 2001).

CFA는 최초 1977년 미국을 시작으로 지금까지 모두 29건이 체결되었다. 이중 26건은 1993-1997년 기간에 맺어졌으며, 15건은 아프리카 및 인도양 국가들과, 10건은 북대서양 국가들, 그리고 나머지 1건은 라틴 아메리카이다. 일반적으로 CFA의 존재는 현존하는 사적 협정을 배제하지 않으며, 협정들이 동종의 카테고리 이루어지지 않는다. 또한 각 CFA는 자체적인 특별한 협정서에 따라 작동하며, 상호 독립적인 동시에 특정유형을 갖고 있는 것은 아니다.

EU의 시각에서 볼 때, 어업협정의 목적은 어업활동과 관련된 고용과 직·간접적으로 관련되어 있으며, 나아가서는 공동체시장에 수산물을 공급하는 것이다. 앞서 살펴 본 바와 같이, 어업협정과 국제수역으로부터의 어획은 공동체 전체 생산의 약 1/4을 차지하고 있다. 어업협정이 필요한 것은 바로 이러한 사회경제적 이유인 것이다.

CFA에 따른 재정적 요구는 아프리카와 발틱 연안국들, 그리고 그린란드에 대한 지불을 위해 필요하다. 아프리카와 그린란드에 대한 재정적 보상은 전체 협정을 통해 산정되었으며, 발틱 국가들과는 매년 산정되었다. 한편 아프리카 국가들과의 CFA에서는 선주들이 라이선스를 위해 로열티를 일부 부담해야 하는 특징이 있다. CFA를 위한 재정지출은 1993-97년간 10억 5,300만 유로가 공동체 기금으로 약정되었으며, 2001년의 경우 약 2억 유로가 지출되었다. 이에 따라 1998년 CFA 예산은 공동체 전체 대외활동 예산의 약 5%에 해당하였다.

한편 EU는 '어업관리를 위한 재정수단(Financial Instrument for Fisheries Guidance: FIFG)'을 별도로 운영하고 있다. 이를 위해 지난 1994-1999년간 EU는 약 27억 유로가 소요되었으며, 이는 어업보조금의 형태로 어선의 폐기와 제3국에 대한 영구 이전, 합작기업 또는 일시적인 합작투자 등의 사회경제적 수단들에 사용되고 있다. 지난 2000년의 경우 어업협정 관련예산이 공동어업정책 전체예산의 약 28.5%를 차지하였다.

(2) 時期別 政策類型

(가) 원양어업 진출방식의 시기별 특징

EU의 원양어업정책은 EU어선의 제3국 어장에 대한 입어방식을 통해 살펴볼 수 있다. 원양어장 진출방식이 특정 유형으로 일반화되어 있는 것은 아니지만, 어업 내외적인 국제환경의 변화에 따라 원양어장 진출방식도 <표 3>과 같이 특정 시기별로 구분이 가능하다.

아직 이러한 구분방법이 일반화 된 것은 아니다. 특히 시기별 구분을 1-4세대로 세분화(Earle, 2002) 하는 것에 대해서는 논란이 많다. 이유는 1-2세대 이후에 나타난 원양어장 진출형태가 매우 다양하여 특정 유형으로 고정시키기 어려우며, 또한 이를 이전세대와 비교하여 명백한 차이가 없다는 점이다. 이러한 이유로 아직까지 EU의 원양어업 진출유형을 단순히 제1세대와 제2세대로만 구분하는 경우가 많다(Catanzano *et al*, 2001; Haynes, 2005). 이들은 EU의 주요 원양어장 진출지역인 ACP국가²⁾들에 있어서는 재정지원이 입어조건인 기본으로 되어 있고, 다른 협력프로그램은 부수적인 형태에 불과해 결국 제1대 유형과 명백한 차이점을 발견하기 어렵다고 보는 것이다.

<표 3> EU 원양어업의 시기별 진출 유형

구 분	시 기	협정형태	국가개입의 정도	특 징
제1세대	1950-70년대	단순입어	국가적 지원없음	선사별 개별적 입어, 입어료 지불
제2세대	1980-90년대	합작투자	소극적 재정지원	국가의 제한된 개입
제3세대	1990년대	어업협정	적극적 재정지원	수산개발, 자원보전, 어업관리 지원
제4세대	2000년대	경제협력협정	범국가적 지원	경제협력협정의 부속협정으로서 어업협정

2) African, Caribbean and Pacific 국가를 이르는 말. 대부분 과거 유럽제국의 식민지였던 나라들로서 EU는 이들 국가의 경제개발을 지원하기 위해 1975년 제1차 Lome Convention을 체결하여 특혜관세, 할당량보장 등 무역상의 혜택을 제공하고 있으며, 그 수혜국은 2002년 현재 78개 국가(아프리카 48개국, 카리브연안 16개국, 태평양 14개국)에 이른다.

(나) 제1세대 유형

어업사적으로 원양에서의 어업활동은 포경어업이 선구적이나 자원과 경유수요의 감소로 19세기말과 20세기 초를 고비로 쇠퇴하기 시작하였다. 이후 어선, 어구 및 냉동기술의 발전과 함께 국제수산시장이 성장함에 따라 공해어장의 어족자원에 대한 수요와 공급체제가 형성되었다. 이러한 여건을 바탕으로 어업선진국들은 연안 수산자원의 한계 극복이나 수출산업 육성 목적에서 1950년대 이후 원양어업에 본격적으로 진출하기 시작하였으며, 당시의 원양어업은 자유어업 상태의 공해어장과 풍부한 어업자원을 바탕으로 급성장하였다.

그러나 원양어업은 1970년대 말을 기점으로 커다란 변화를 겪게 되었다. 우선 연안국들의 EEZ 선포로 인해 공해어장이 대폭 축소되어, 세계 수산자원의 95%와 해양의 35%가 연안국의 관할로 들어가게 되었다. 또한 유엔해양법(UNCLOS)의 발효로 해양자원의 이용과 관리에 대한 국제적 제한이 강화되기 시작하여, 결국 EU를 비롯한 원양어업국들이 주요 어장에서 철수하게 되는 계기가 되었다. 그러나 한편으로 유엔해양법은 자국의 잉여자원을 타국에 개방하도록 하는 조항을 담고 있어, 결국 원양어업국들은 제3국의 공식적 허가를 얻어 입어하는 원양어장 진출방안을 강구하게 되었다.

따라서 70년대 말을 거치면서 EU 국가들의 원양어업 정책도 크게 변화되었다. 이 시기는 CFP가 시행되기 이전 내지 그 초창기에 해당하는데, 주로 개별 선사별로 북유럽과 서부아프리카 수역에서 단순입어 형태의 교섭이 이루어졌다. 원양어업 발전초기부터 입어제한이 나타나기 시작한 이 시기를 제1세대 원양어업으로 구분할 수 있으며, 그 특징은 원양어업에 대한 국가간의 공식적 어업협정이 나타나기 이전의 단순입어와 입어로 지불방식으로 대표된다.

(다) 제2세대 유형

입어로 지불방식은 금전적 보상이 국가재정에 큰 기여를 하는 대부분의 ACP 국가들에게는 유용하나, 재정수입보다는 자국수역의 자원개발과 어업발전을 보다 선호하는 국가에 대한 접근에는 한계가 있다. 이에 따라 EU는 이른바 2세대 유형으로 불리는 제3국과의 원양어업분야 합작투자사업을 시작하였다. 이는 원양어업에 있어 기존의 선사별 개별 접근의 한계를 극복하기 위한 것으로, 국가(공동체)간 어업협력사업을 도모하는 형태로 원양어업에 대한 행정적, 경제적 지원조치가 강화되기 시작하였다.

EU에서는 1993-1999년간 시행된 아르헨티나와의 3,500만 유로의 합작기업과 합작투자 사업이 유일한 사례였다.³⁾ 당시 EU가 이러한 제2세대 협정에 나서게 된 것은 역내 어민들의 요구와 NGO 등의 계속된 압력의 결과로써, 단순 어업분야의 합작투자에 한정되지 않고 파트너 국가들과의 관계강화 목적이 강하게 작용하였다고 할 수 있다(Lannoye, 2001).

3) EU는 최근 서태평양 연안국인 Kiribati, Solomon Islands 등과의 참치협정에 이러한 방식을 재개하였다.

EU의 사례에서 제1세대 유형과 비교하여 볼 때, 이 방식은 다음과 같은 몇 가지 특징을 갖고 있다(Acheampong, 1997). 먼저 재정적 지원 형태면에서 제1세대 협정에서는 재정보상이 필수적이며, 그것이 제3국 정부에 직접 지불된다. 그러나 제2세대 유형에서는 금융상 지원은 과학기술적인 협력을 위해 소규모로 이루어지며, 그 크기는 EU 민간수산회사에 대부분(87%) 지원되었다. 다음으로 입어어선의 제한에 대해서는 제1세대 협정에서는 특정 GRT(Gross Registered Tonnage)에 한해 입어가 허용된다. 그러나 제2세대 유형에서는 어선수나 GRT가 특별히 제한되지는 않고 입어어선들은 합작회사에 의하여 결정된다.

어획물 분배에 있어서는 제1세대 협정은 EU 어선들이 전부 가져가나. 제2세대 협정에서는 비록 특정 분배방법에 대한 사전 논의가 없었다 하더라도 전체적인 협정의 틀에서 일정 몫이 EU에 할당되었다. 또한 제1세대 협정은 무역분야의 큰 틀에서 이루어지는 만큼, 시장접근 등의 문제가 협정에 포함되지 않았다. 그러나 제2세대 협정에서는 시장접근이 중요한 분야로 다루어지는 특징이 있다.

마지막으로 제1세대 협정에서는 입어를 위한 지원금의 80%는 EU 예산에 의해 시행되기 때문에 비용이 소요된다. 즉 EU는 원양어업에 대한 수산보조금을 지급하고 있는 것이다. 그러나 제2세대 협정에서는 합작기업 설립 초기에 보조금을 지원하며, 이후에는 합작기업의 몫이 되는 차이점이 있다.

(라) 제3세대 유형

제3세대 유형은 현재 이루어지고 있는 여러 형태의 원양어업 진출형태를 포괄하는 복합적 형태라 할 수 있다. 따라서 특정 유형을 갖고 있는 것은 아니며, 과도기적 성격이라 할 수 있다. 다만 앞서의 제1세대 유형과 구분해 볼 때, 단순한 재정적 지원을 넘어 각종 수산관련 인프라 구축, 어업자원에 대한 조사와 연구, 그리고 어업관리 등 수산분야에 대한 다양한 지원을 포함하는 일종의 패키지(package) 형태의 어업협정을 맺는 경우라 할 수 있다.

이는 협정상대국이 단순한 재정수입의 범위를 넘어 자국의 어업자원 개발과 수산업 발전에 대한 요구가 날로 커지고, 국제적으로도 지속적 개발과 책임어업 등의 어업환경이 변화함에 따라 나타나게 되었다. 이로 인해 현재 대부분의 쌍무어업협정들은 앞서의 <표 1>에 나타난 바와 같이 이러한 부문에 대한 활동비율이 증가하고 있다. 이러한 사례는 1990년대 이후 최근까지 EU가 ACP국가들과 맺은 대부분의 어업협정이 해당되며, 이 시기는 국가간 쌍무어업협정이 일반화되었다.

(마) 제4세대 유형

제4세대 유형은 2000년대 이후 나타나기 시작한 가장 최근의 어업협정 형태이다. 이는 지역 수산업에 대한 투자를 허락받기 위한 협정과 협정 상대국과의 보다 자유로운 경제협력협정(Economic Cooperation Agreements: ECAs)을 포함하고 있는 유형이다. EU로서는 현재 남아프리카공화국 및 칠레와 추진중인 협정형태가 이에 속한다. 그 특징은 어업협정을 포함하여 연안개도국의 개발을 지원하기 위한 현지

개발투자와 관련된 산업투자, 그리고 인력수급과 시장개발 등의 다양한 형태의 경제협력협정을 맺는 경우이다.

따라서 지금까지의 어업분야에 한정된 제3국과의 어업협력이 전체적인 경제협력으로 확대된 경우이며, 원양어업 진출을 위한 어업협정은 경제협력협정의 구성협정이 되는 셈이다. EU는 특히 ACP 국가들과의 대외관계에 있어 기존의 단순 경제협력을 동반자적 협력관계로 발전시키려는 계획을 추진하고 있다. 이에 따라 어업부문에 있어서도 협정대상 제3국을 단순 교섭상대국에서 협력 파트너로 인정하는 어업동반자협정(Fisheries Partnership Agreements: FPAs)을 추진하고 있다. 이는 최근의 공동어업정책 개혁프로그램의 하나로 구체화되었으며, 이러한 유형은 향후 EU 원양어업정책의 근간이 될 것으로 보인다.

(3) 水域別 進出政策

(가) 수역별 분류

앞선 어업기술과 풍부한 시장수요를 바탕으로 EU 원양어업은 일찍부터 발달해 왔다. 국가별로는 덴마크, 영국, 네덜란드, 독일 등이 가까운 북유럽 수역에, 그리고 스페인, 포르투갈, 이탈리아 등이 서부 아프리카와 서인도양 등 EU 남쪽 수역에 진출해 왔다. 현재 EU 소속 원양어선들은 이러한 대서양과 인도양을 넘어 태평양 수역으로까지 활동을 증가시키고 있다.

이러한 EU의 원양어업 진출형태는 각 수역에 따라 차별화되어 있다. 어업협정의 성격은 협정상대국과 협의를 통해 다양하게 나타나나, 이는 시대를 불문하고 각 수역별로 대체로 유사한 점을 갖고 있다. 이를 구분하면 <표 4>와 같이 요약된다.

<표 4> EU 원양어업의 수역별 진출 유형

수역	협정형태	재정지원의 정도	특징
북유럽	어업협정	없음	호혜적 상호 입어교환
북미	어업협정	소극적	잉여자원에 대한 단순입어 시장접근과 자원이용의 상호 허용
발틱	어업협정	소극적	호혜적 입어, 부수적 재정지원
ACP	어업협정 경제협력협정	적극적	재정지원, 경제개발 지원
중남미	경제협력협정	소극적	합자투자, 경제협력 강화

(나) 북유럽수역 진출형

EU 원양어업의 수역별 분류의 첫 유형은 노르웨이, Faroe 제도, 아이슬란드, 그리고 회원국 이전의 스웨덴 등 인접 북유럽국가들과 맺어 온 협정유형이다. 이들 국가와는 어떠한 재정적 지원이나 금전적 보상없이 입어기회를 상호 교환하는 호

혜적 협정 형태로 이루어지고 있다. 이때 호혜적 입어기회의 평가기준은 대구(cod)이며, 이와 동등한 가치를 지닌 어종에 대한 입어를 서로 보장하게 되어 있다. 그리고 교환방식은 매년 논의하여 결정된다.

(다) 북미수역 진출형

북미수역형은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째는 제3국 수역에 있는 잉여자원에 대해 EU 어선들의 입어를 허용하는 것으로, 과거 미국과 캐나다와 맺었던 협정이 이에 속한다. 두 번째 유형은 재정적 보상과 함께 시장접근을 위한 라이선스, 그리고 자원과 시장접근에 대해 상호협정을 맺는 경우이다. 이는 그린란드와 맺은 협정 방식이 유일하며, 재정적 보상, 합작투자와 함께 시장접근을 허용하는 복합적 형태의 진출 방식이다.

(라) 발틱수역 진출형

이는 북유럽형의 호혜적 상호 입어와 더불어 재정지원을 일부 추가하는 방식으로, 대상국은 발틱해 연안국(러시아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 폴란드)들이다. 이 방식은 호혜적 입어 교환을 원칙으로 하되, 어종이나 자원 또는 경제성 등의 면에서 입어교환 조건이 서로 맞지 않거나, 협정상대국이 일부의 금전적 보상을 요구할 경우에 EU가 부수적으로 재정적 등가물을 제공하는 형태로 이루어 졌다. 그러나 최근 대부분의 협정대상국들이 모두 EU에 가입하고, 러시아와도 지난 2002년 협정이 종료됨에 따라 현재 발효중인 협정은 없다.

(마) ACP수역 진출형

이는 금전적 재정지원 또는 그와 동등한 가치를 지닌 현물제공을 통한 입어방식이다. 그 대상국은 주로 아프리카와 인도양 연안국, 태평양과 카리브해 도서국 등의 ACP 국가들이 해당된다. 이 방식은 단순 재정수입 목적의 입어로 지불을 원하거나, 자국의 EEZ에 대한 자원개발과 수산업, 나아가 경제개발을 바라는 대부분의 ACP 국가를 상대로 한 진출유형이다.

근본적으로 이 방식은 호혜적 입어권리 교환은 배제한 상태에서 금전적 재정지원을 통해 어업허가를 할당받는 것이 주요 목적이며, 다른 분야의 지원은 미미한 상태에서 출발했다. 그러나 최근 들어서는 쌍무어업협정의 성격이 재정지원과 함께 각종 수산분야에 대한 지원과 협력, 그리고 경제협력을 포함하는 경제협력협정을 수반하는 형태로 변화하고 있다.

(바) 중남미수역 진출형

이 방식은 어업분야 합작투자에 대해 인센티브를 제공하는 형태이다. 이는 어종의 할당량 배분을 보증하는 제3국의 EEZ에 합작투자를 하는 경우 EU가 이를 지원하는 것으로, 흔히 제2세대 원양어업 진출방식으로 통칭된다. EU로서는 아르헨티나와의 어업협정시 취했던 방식이 대표적 사례에 속하며, 1993년에 시작된 EU의

FIFG에 따라 이에 대한 지원방안을 도입하였다. EU가 이러한 방식으로 아르헨티나 외의 다른 중남미 국가에 진출한 경우는 없으나, 다른 중남미국가들과의 경제협력협정에서도 이러한 합작투자를 통한 원양어업 진출을 추진해 왔다는 점에서 이를 중남미수역형으로 구분할 수 있다.

3. EU 遠洋漁業政策에 대한 評價

(1) EU 遠洋漁業政策의 效果와 特徵

(가) 어업협정의 경제적 효과

EU의 CFA에 대한 연구결과(IFREMER *et al*, 1999)에 따르면, 그 동안의 어업협정 체결로 인해 1993-1997년간 회원국에 9억 7백만 유로의 부가가치와 약 4만개 이상의 일자리를 창출한 것으로 나타났다. 특히 남부수역(아프리카수역)협정이 전체 부가가치의 75%이상을 차지하고 있다. 직접부가가치는 412백만 유로로, 이중 71%는 EU내에서 창출되었으며, 간접부가가치는 연간 8억 8백만 유로, 그중 EU에서는 6억 5천만 유로로 추정되었다. 전체적으로는 공공지출 1유로당 평균 3유로 창출이라는 경제적 효과를 낳은 것으로 분석되었다.

그러나 협정의 영향은 회원국별로 다양하게 나타났다. 즉 남부수역협정의 경우 스페인은 부가가치와 고용 등의 면에서 전체의 80%를 차지하였으며, 프랑스, 포르투갈 등이 약 7%였다. 북부수역협정은 덴마크가 가장 높은 33%이상을 차지하고 있으며, 이어 독일 25%, 영국 20%로 분석되었다. 또한 동기간동안 무협정으로 인해 지출된 추가적 비용은 지난 10년간 10억 2,300만 유로에서 16억 유로로 추정되었다.

(나) 대외관계에 기초한 차별화된 접근

앞서 EU의 원양어장 진출유형이 수역별로 차별화되어 있는 것을 보았다. 이는 EU의 대외어업정책이 협정상대국과의 대외관계에 따라 다양화 되어왔음을 의미한다. 따라서 EU의 원양어업정책을 분석하기 위해서는 EU의 대외정책과 협정상대국과의 특수 관계 등 어업외적인 부분에 대한 이해를 필요로 한다.

주지하다시피 EU는 서방선진공업국들이 주축이 되어 있으며, 이들은 과거 대부분의 ACP 국가들을 식민지로 두고 있었다. 이러한 이유로 EU는 로메협정(the Lome Convention)과 코토누협정(the Cotonou Agreement)에 따른 개도국의 주요 협력자로서 교역과 투자에 있어 활발한 관계를 맺고 있다. 같은 서유럽국가이며 EEA(European Economic Area) 회원국인 노르웨이, 아이슬란드를 제외하면, EU가 맺고 있는 대부분의 어업협정은 ACP 국가들이다. 따라서 EU의 대외어업정책은 이들 ACP 국가들과의 관계가 핵심이다. EU와 ACP 국가간의 쌍무적 수산관계는 매우 복잡하다. 그러나 이는 크게 다음의 3가지 부류로 나눌 수 있다(Europa, 2005b).

- ① ACP-EU 개발협력(Cotonou 협정) 틀에서의 어업분야 협력
- ② EU 공동어업정책(CFP)의 국제정책 틀에서의 쌍무어업협정

③ EU 공동어업정책의 구조정책 내에서의 합작기업에 대한 보조금 지급

먼저 코토누협정 하에서의 어업분야 개발협력은 지속가능한 개발과 빈곤감소라는 두 가지 중요한 목적을 담고 있다. 또한 EU와 ACP 국가간의 개발협력 프로그램의 어업분야 구성요소는 연안지역 관리와 해양자원의 지속적인 이용을 진전시키고, 지역적인 협력과 통합의 확대라는 목표를 갖고 있다. 코토누협정에 따른 무역, 투자, 그리고 기술원조는 어업분야에 있어서도 EU-ACP 협력 활동의 중요한 구성요소이다. 이러한 원칙에 따라 EU와 ACP 국가들간의 쌍무어업협정도 단순한 재정적 지원을 넘어 경제개발협력과 결합되는 방향으로 변화되고 있다.

다음으로 공동어업정책하의 쌍무어업협정은 ACP 국가 등의 제3국수역 입어를 위한 EU 원양어업정책의 필수적 부분이며, 공동어업정책의 중심요소의 하나이다. EU와 제3국간의 쌍무어업협정은 일반적으로 이들 수역에 대한 공동체 어선의 진입을 위한 형태로 성립된다. 하나의 협정서는 협정시행을 위한 여러 특정 조건들(기술, 금융, 자원유형 등)이 첨부되어 있으며, EU 각료회의의 권한을 대행하는 유럽위원회가 이들 제3국들과의 어업협정 협상에 참여하고 있다.

앞서 수역별 유형에서 살펴본 것처럼 어업협정의 성격은 협정상대 국가의 조건에 따라 호혜적협정과 개발협력협정으로 대별된다. 제3국들 중 자원을 충분히, 그리고 호혜적으로 개발하는 능력을 가진 북유럽 국가들과는 각 수역에서의 입어기회를 서로 교환하는 형태로 이루어지고 있다. 그러나 다른 나라들 특히, 자국의 어업자원을 충분히 개발하지 않은 아프리카와 인도양 국가들과는 EU가 그들 수역에 입어하기 위한 재정적 지원을 하고 있다. 재정적 기여는 이들 협정에 따라 입어하고자 하는 어선소유주들에게 다시 요구되기도 한다. 그 크기는 고정된 것은 아니나, 일반적으로 공동체와 어선소유주와의 분담비율이 8:2 정도이다.

EU는 특히 중동부 대서양 연안과 서인도양 아프리카 국가들과 집중적으로 어업협정을 맺고, 이들 수역에 오랫동안 입어해 왔다. 이들 협정들은 모두 입어를 위한 현금형태의 재정적 배상금을 지불하는 것을 포함하고 있다. EU는 보조금을 통해 이러한 다양한 형태의 공급방안을 지원하고 있다. 그중에서도 특히 제3국 수역에서의 조업을 통한 안정적인 수산물 공급을 매우 중시하고 있으며, 이러한 활동은 대부분 유럽위원회로부터 보조금을 받고 있다. 특히 서부 아프리카에서 EU는 10개국과 어업협정을 맺고 있는데, 2002년의 경우 약 1억 5천만유로가 관련 예산으로 편성되었다.

EU로서는 앞서의 현금지불 형태의 제1세대 협정형태가 일반적이거나, 1992년에 아르헨티나와 유일하게 합자투자협정이 체결되었다. 이런 경우에 입어는 합작기업회사와 합작기업을 설립함으로써 이루어졌다. 합작투자와는 다소 차이가 있으나, 보조금을 주는 합작기업형태는 최근까지 약 20개 ACP 국가들에 설립되었다. 합작기업협정에 속한 EU 어선은 제3국으로 무기한 이전(즉, 효과적으로 수출)되는 것을 고려하였는데, 이는 EU 회원국의 어획능력 감소방안의 하나로 과잉어선을 희망하는 제3국으로 영구 이전하는 방식으로 이루어져 왔다.

(다) 어업협력과 경제협력의 결합

EU는 그동안 국제어업협력의 근간이 되는 쌍무어업협정의 성격을 변화시키고 있다, 먼저 EU는 어업협력을 일반 경제협력과 연계하여 시행하고 있다. 일례로, EU는 1971년부터 라틴아메리카 제국들과 상업적, 경제적 관계 강화를 목적으로 하는 무역협정과 협력협정을 맺었다. 1993년부터 시작된 아르헨티나와의 원양어업 합작투자사업도 이러한 경제협력의 결과이며, 이에 따라 EU는 쿠바를 제외한 모든 라틴아메리카 국가들과 협력을 위한 계약관계를 가지게 되었다. 따라서 1990년대초 이후들어 EU는 라틴제국과의 협력을 개발협력과 경제협력으로 구분하고, 이러한 협정하에 원양어업진출을 추진하여왔다.

ACP 국가들과는 초기의 단순 입어료지불과 쌍무어업협정에서 경제개발 내지 경제협력협정과 연계시키는 방안으로 변화시키고 있다. 이와 함께 EU는 국제 어업환경의 변화에 따라 세밀한 진출 전략을 강구하고 있다. 그 예로 어업협정 협상을 위해 유럽의회에 제안된 가이드라인(Crampton, 1997)은 다음 사항을 제시하고 있다. ① 과학적 자원 평가의 확립, ② 자원고갈의 방지, ③ 모니터링과 통제, ④ 생계형 어선을 위한 배타적 범위 설정, ⑤ 훈련, 기술, 그리고 과학적 협력, ⑥ 철저한 관리, ⑦ 제3국에 대한 자문, ⑧ 지역적 관리, ⑨ 책임있는 어업을 위한 행위규범의 준수 등이다.

다음으로는 단순 어업협력협정을 동반자적 협력관계로 발전시키기 위한 동반자적 어업협정(Economic Partnership Agreements: EPAs) 체결을 적극 추진하고 있다. FPA는 두 가지 면에서 기존의 쌍무어업협정과 구분된다(Europa, 2005b). 첫째, 어업과 경제개발정책이 동일 베이스로 고려된다는 점이다. 둘째, EU에 의한 재정기여의 일정부분을 지속가능한 개발과 책임있는 어업의 실현에 투입된다는 점이다. 현재 EU는 ACP 국가들과 맺고 있는 기존의 쌍무어업협정을 이러한 유형으로 대체시키고 있다. 이는 태평양 도서국 및 중미 카리브해 연안국들과의 어업협정 추진과정에서 구체화 되고 있는데, 지난 2004년 9월부터 14개 태평양 ACP(PACP) 국가들과의 어업협력을 이러한 동반자적 경제협정을 전제로 추진하고 있다.

(라) 어업구조정책과 연계

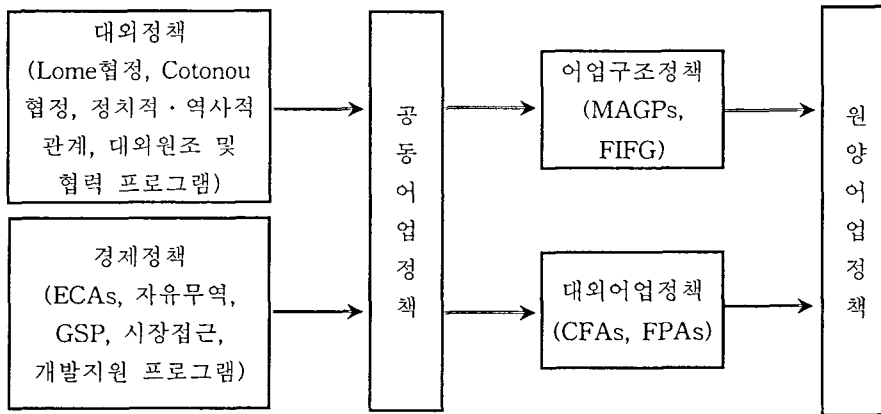
어업분야에서의 EU는 국제적인 협력을 촉진하고 역내 수역처럼 제3국 수역에서도 지속적이고 책임 있는 어업을 행하는 것이 대전제로 되어 있다. 제3국 수역에 대한 입어에 있어서도 UNCLOS(62조)에 규정된 것처럼 원칙적으로 잉여자원에 한정시키고 있다. EU는 FAO와 지역어업기구를 통한 국제적 행위규범을 준수하기 위해 서부 아프리카 수역에서 새로운 협정 이전에 과학적 자원평가를 실시하고 있다. 이러한 정책을 바탕으로 어업협정에 따른 공동체의 공공원조의 성격도 지속적 어업관리에 효과적이고, 제3국 수산업 분야의 발전에 초점을 맞추는 방향으로 이루어지고 있다. 또한 EU는 경제적으로 지속가능하고 경쟁력 있는 수산업을 위해 제3국에 대한 어업협력을 강화하고 수산업을 개발하는 방향을 대외정책의 기본으로

하고 있다.

그러나 EU의 CFP는 현실적 목표와 이상적 목표 간의 괴리로 어려움을 겪고 있다. 즉 어로활동을 지속해야 하는 한편으로는 취약한 어족자원을 보전해야 하며, 생산수단의 현대화를 추구하고자 하면 어획노력을 제한해야 하는 목표 간의 상충이 발생하는 것이다. 또한 고용유지가 중요한 반면 어선은 감축시켜야 하고, 어업인은 소득향상을 위해서는 생산감축과 시장개방이라는 목표를 달성하기 어렵게 된다는 점이다.

이러한 어려움에 대응하기 위해 EU는 어업분야의 공동구조정책과 대외정책을 연계시키고 있다. EU는 당면과제인 과잉어획능력 해소를 위한 어업구조정책의 주요 프로그램으로 ‘다년도관리계획(Multi-annual Guidance Programmes: MAGPs)’을 시행해 왔다. 이 계획에는 어획능력 감소를 위한 방안으로 개도국 원조의 수단, 즉 어획능력의 개도국 이전을 시행하고 있다.

이상 살펴본 EU의 원양어업정책의 형성과정을 요약하면 아래의 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있다. 즉 EU의 CFP는 EU의 대외정책과 경제정책에 기본 바탕을 두고 있으며, CFP는 다시 어업구조정책과 대외어업정책의 수단을 통해 직접적으로 원양어업정책을 형성하는 구조로 되어 있음을 알 수 있다.



<그림 1> EU 원양어업정책의 형성구조

(2) EU 遠洋漁業政策의 課題

(가) 어업협정 체결의 곤란

어장축소와 자원감소, 그리고 연안국들의 입어조건 강화는 모든 원양어업국들이 공통으로 직면하고 있는 문제이다. 특히 EU 원양어업은 개도국의 저비용 원양어선과의 경쟁으로 인해 더욱 큰 어려움을 겪고 있다. EU는 이를 해소하기 위해 기존의 단순 입어로 지불을 통한 원양어업 진출을 연안국의 어업과 경제발전을 지원하는 방향으로 전환하고 있으나, 과거의 역사적 경험으로 인해 ACP 국가에 대한 EU의 진출자체를 부정적으로 보는 부담도 안고 있다. 특히 어업 자체를 환경파괴 행위로 보려는 일부

환경단체와 제3국에 대한 선진국의 어업진출을 자원약탈 행위로 간주하려는 NGO 들의 비판적 시각까지 늘어나고 있다.

EU 원양어업이 주로 진출해 있는 서부 아프리카의 해양자원은 여전히 이들 지역의 빈곤 감소와 성장의 엔진이 될 커다란 잠재력을 가지고 있다. 그러나 타국 원양어선들로 인해 이들 자원이 급속히 감소하고 있다. EU를 비롯한 이들 원양어선들은 대부분 자국으로부터 보조금을 받고 있으며, 국제 어업협정의 보호하에 입어하고 있다. 그러나 이들로 인한 자원개발이 연안국 경제에 얼마나 기여하는가에 대해서 논란이 많다. 궁극적으로 이러한 문제는 원양어업을 통해 누가 이득을 보는가하는 문제와 깊이 관련되어 있다. 이로 인해 자원개발을 바라는 원양어업자와 ACP 국가들과는 많은 부분에서 상호 충돌하고 있다. 일례로 서부아프리카 연안국들과 EU는 상호 이해관계의 차이로 인해 수확된 자원의 처리문제, 개발비용의 부담, 육상인프라에 대한 투자, 고용, 자원과 환경보존, 기술이전, 그리고 보조금의 용도 등 여러면에서 사사건건 대립하고 있다 (Kaczyski, 2002).

이를 해소하기 위해서는 제3국 어장에서의 조업을 위한 어업협정 체결시 입어기회 및 쿼터할당을 해당 연안국의 수산정책과 조화된 입장에서 객관적인 과학적 데이터에 의해 결정되어야 한다. 이를 위하여 어족자원 평가 및 조업 관리·감독, 불법어업 관리에 연안국과 함께 참여함으로써 동반자적 관계를 강화할 필요가 있으며, EU의 발전된 어족관리기술을 이전해 줄 필요가 있는 것이다. 결국 이러한 협력강화를 통해서만 EU 원양어선들이 제3국 어장에 대한 지속적인 접근 및 어획할당을 받을 수 있는 것이다.

(나) 어업협정상의 문제

현재 EU와 ACP 국가들간의 어업협정상 제기되는 문제들은 자원관리, 감시·감독·통제(MCS), 그리고 수익극대화라는 크게 세 가지이다(Europa, 2005b). 유엔해양법 하에서 원양어선은 타국의 잉여자원에 대한 접근을 원칙으로 하고 있다. 즉 자원이 미개발되어 있거나 과잉 개발되지 않은 자원을 대상으로 하게 된다. 그러나 현실적으로 대부분의 경우, 현존 어업협정들은 이미 충분히 이용되고 있거나 때로는 과잉 개발된 자원에 대한 입어도 허용하고 있다. 이는 사전에 자원상태에 대한 과학적 데이터 없이 입어하였거나, 보조금 없이는 채산성을 맞출 수 없을 정도로 자원량이 충분하지 않은 상태에서 보조금으로 인해 과잉 어획하고 있는 경우들이다. 따라서 과학적 자원평가에 따른 입어결정과 이에 근거한 협정체결이 과제로 대두되고 있다.

한편 ACP 국가들은 자국수역에 대한 감시, 감독 및 통제 수단이 부족하다. 즉 EU와 어업협정을 맺고 있는 대부분의 ACP 국가들은 넓은 EEZ를 가지고 있는 반면, 이를 효과적으로 관리할 수 있는 능력을 가지고 있지 못한 상태이다. 이로 인해 어획량과 원양어획물의 가치를 평가하는 시스템이 부족하고, 효과적인 통제와 감시 수단이 없어 과잉 어획과 부수어획(bycatch) 문제를 낳고 있다.

이러한 부적절한 자원평가와 비효율적인 MCS는 EU가 사전에 산출한 수익극대화를 보장하지 못하는 결과로 연결되고 있다. 대부분의 어업협정이 강제양륙을 규정하고 있

으나 이는 실제로 거의 지켜지지 않고 있다. 더구나 양륙 품질이 규정되지 않아 EU 어선들에 의한 저급어 폐기(high grading) 현상이 나타나고 있다. 또한 ACP 국가들은 냉동유통 설비와 창고 등 육상 기초설비의 부족으로 어려움을 겪고 있다. 이러한 육상 사회간접자본의 부족은 어획물의 부가가치 창출을 어렵게 만든다. EU는 어업협정을 맺고 있는 대부분의 ACP 국가들에게 중요한 수산물 시장을 제공하고 있다. 그러나 ACP 국가들로부터 수입되는 수산물은 EU의 위생기준에 맞추지 못하는 경우가 많아, 수출유인적 부가가치 창출을 어렵게 하는 커다란 제약요인이 되고 있다.

한편으로 쌍무어업협정을 이행하기 위해 ACP 국가들에 의해 추가로 지불되어야 하는 비용문제가 크게 대두되고 있다. 이는 자원보전이나 지역 어선들과의 상호작용을 제한하기 위해 EU 원양어선에 대해 협정상 더욱 엄격한 규칙과 제한을 시행하는 것이다. 그러나 이들 규제(감시, 감독, 통제, 연구 등)의 비용은 ACP 국가들에게 부담되고 있으나, 이는 일반적으로 비용으로 계상되지 않고 있다. 이러한 것들은 모두 어업협정 시행 이후에 나타나는 간접비용(hidden costs)으로 협정상대국 모두에게 부담이 되고 있다.

따라서 앞으로의 주요한 과제는 어떠한 새로운 유형의 협정을 만드느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 이는 어업자원에 대한 과잉개발과 협정위반 문제에 대한 통제 등 기본 협정에 나타난 문제들을 어떻게 효과적으로 제어하는가하는 문제로 직결된다. 그러나 현재까지 기존 세대의 협정 유형들과 구분되는 어떠한 합의도 나오지 않고 있다. 결국 이는 어업외적으로는 남북문제, 어업 내부적으로는 어업의 장기 지속성 유지문제가 공통의 과제라 할 수 있을 것이다.

IV. 結論

현재 세계의 모든 어업은 지속가능한 개발에 대한 기여와 책임 있는 어업의 확립이라는 대전제에 따라 국제적 규제가 강화되고 있다. 더구나 원양어업은 연안 개발도상국들의 어업자원 개발과 어업기술 발전에 대한 열망과 요구의 증가로 인해 어업환경이 날로 악화되고 있다. 또한 희소 어류자원에 대한 경쟁으로 인해, 제3국수역의 미개발 어업자원에 대한 접근을 가능하게 하는 쌍무어업협정을 맺는 것도 점점 어려워지고 있다.

EU 위원회는 이러한 새로운 환경으로부터의 도전을 막기 위해 공동어업정책 개혁과정의 일환으로 연안 개도국에 대한 경제개발지원과 함께 제3국들과의 어업협정의 성격을 어업동반자협정으로 발전시키기 위한 계획을 수립하였다. 이는 단순한 조업권 확보보다는 파트너십을 강조하고 있다. 즉 공동어업정책은 EU의 대외수산정책의 목표를 제3국 EEZ의 과잉 어족자원에 대한 회원국의 조업권을 확보하는 것뿐만 아니라, 현행 국제법 체제의 효과적인 시행과 지역협력기구의 강화를 통해 수산 관련 문제들에 대한 범세계적인 해결책을 강구하는데 두고 있다.

또한 이를 위해 EU는 공해와 연안국의 관할권이 미치는 수역에서 지속가능하고 책임있는 수산업의 개발에 적극적으로 기여하고, 해양자원과 생태계의 보전을 위해

개도국을 비롯한 제3국에 과학적인 정보와 조언을 제공하는 동시에 이들의 연구능력 강화에 대한 지원을 확대해 나갈 예정으로 있다. 아울러 EU는 해당 해역의 수산자원 관리나 어로활동의 감시와 통제를 강화할 수 있는 지역수산협정을 촉진하고, 예방원칙의 적용 등을 통한 생태계 보호, 신규진입 권리와 의무규정 도입 등을 포함한 공해 수산자원의 합리적인 개발방안 강구를 주도해 나갈 예정으로 있다.

이러한 EU의 움직임은 어장 축소로 인해 어려움을 겪고 있는 우리 원양어업에게도 많은 시사점을 주고 있다. 물론 우리와 EU의 ACP 국가간 정치·경제적 관계와 원양어업 환경은 차이가 크다. 그러나 협정상대국에 대한 다방면의 협력강화, 비어업부문에 대한 지원확대, 지역적으로 차별화된 접근, 수산부문의 과학적 지식과 기술의 이전, 그리고 어업구조조정사업과의 연계 등은 우리에게도 충분히 유용한 정책방안이 될 수 있을 것이다. 특히 ACP 국가와의 어업협력 문제를 원양어장 입어라는 단기적 목표에 집착하지 않고, 국제협력과 개도국과의 관계증진이란 점에서 장기적으로 접근하려는 시각은 우리가 깊이 고려하여야 할 부분이다.

참고문헌

- Abada, Sabr El Djamil (March-April 1996), "ACP-EU fishing agreements: Accord or discord?", Keep to the spirit' appeal by Joint Fisheries Committee by Full text of an article from The Courier ACP-EU No.156.
- Acheampong, Anthony (December 1997), "Coherence Between EU Fisheries Agreements and EU Development Cooperation: The Case of West Africa", Full Text of ECDPM Working Paper Number 52, Maastricht: ECDPM.
- Agricta, EU Common Fisheries Policy and Its Implications for EU-ACP Relations: Analysis by Other Observers, Available: <http://agritrade.cta.int/fisheries/index.htm> [2004, June 20].
- Catanzano, Joseph, Pierre Failler, Hélène Rey & Sonia Carrier, 2001, Evaluation of Fishing Agreements Concluded by the European Community, Available: http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_publi/studies/rsen.pdf,
- Commission of the European Communities (23 December 2002), "Communication from the Commission on an Integrated Framework for Fisheries Partnership Agreements with Third Countries", COM(2002) 637 final, Brussels.
- Earle, Michael, Brian O'Riordan and Beatrice Gorez (24-28 June 2002), "The European Common Fisheries Policy Regarding Distant Water Fishing during the Past 20 Years: Evolution of the Fleets and Their Impact on Small-scale West African Fisheries", Presented at the International Symposium on Marine Fisheries, Ecosystems and Societies: Half a Century of Change Dakar, Senegal.

- Europa, ACP-EU Joint Assembly Resolution on the Impact of Structural Assistance to the European Fisheries Sector on the Sustainable Development of ACP fisheries sector, ACP-EU 2656/99/fin. Available: <http://www.europarl.eu.int/dg2/acp/stras99/en/resol.htm>, [2005, August 31].
- ____a, Community Structural Assistance in the Fisheries Sector, Available: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_358/l_35820021231en00490056.pdf.
- ____b, EU-ACP Fisheries Agreement-Co-operation, Partnership Agreements, Available: <http://europa.eu.int/comm/development/>, [2005, August 31].
- ____c, Fisheries Cooperation with Developing Countries, Available: http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm, [2005, August 31].
- ____d, SIA UE-ACP Sector Study on the Pacific Region: Fisheries, E-Consultation, Discussion Brief, The Impacts of the EU-PACP Fisheries Agreements, Available: <http://europa.eu.int/comm/fisheries/>, [2005, March 20].
- European Commission, European Distant Water Fishing Fleet, Some Principles and Some Data, European Commission Directorate General Fisheries Available: http://www.europa.eu.int/comm/fisheries/policies_en.htm, [2001, April 30].
- Eurostat, 2004, "Facts and Figures on the CFP Basic Data on the Common Fisheries Policy Statistics, A Great Deal of Additional Information on the European Union", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- ____, 2004, "Fisheries Yearbook 2003", European Commission.
- Fisheries Centre, 1998, "Distant Water Fleets: An Ecological, Economic and Social Assessment", Fisheries Centre Reports, Vol.6 No.6. University of British Columbia, Canada.
- Hatcher, Aaron, 1997, "The European Community's Structural Policy for the Fishing Industry", Centre for the Economics and Management of Aquatic Resources, University of Portsmouth, UK.
- Haynes, Barry, "European Community Third Party Fisheries Agreements and the Future of Partnership Agreements Within the Common Fisheries Policy". Joint Nature Conservation Committee, Available: <http://www.jncc.gov.uk/page-2526>, [2005, August 31].
- Kaczyski, Vlad M. and Dave L. Fluharty, 2002, "European Policies in West Africa: Who Benefits from Fishery Agreements?", Marine Policy, Vol.26, pp.75 - 93.
- Lamplmair, Franz, Subsidies and Overcapacity in the EU Implications of the CFP Reform, Available: <http://europa.eu.int/comm/fisheries/>, [2005, August

31].

Lannoye, Paul A.A.J.G. (31 May 2001), "Working Document on the Developing Countries: Fisheries and Poverty Reduction", Committee on Development and Cooperation, European Parliament.

Veterinarian, Isabel Sanz, July-September 1999, "Imports of Fishery Products into the EC: Sanitary Approval for Third Countries", Sanitary Standards for Fishery Products, Bulletin Vol.12 No.2-3.

Zeba, Souleymane and Papa Samba Diouf (28-29 November 2000), "Effects of Subsidied Distant Water Fleets on the Marine Environment and Local People in Western Africa", Fishing in the Dark, A symposium sponsored by WWF and The European Policy Centre, Brussels.