

# 북극 협력을 위한 규범의 첫걸음 :

## 중앙 북극해 비규제어업방지협정과 우리의 대응 방안

한국해양수산개발원 북방극지연구소 \_ 김민수



- I. CAO 어업협정 현황
- II. CAO 어업협정 시사점
- III. CAO 어업협정 의제와 쟁점
- IV. CAO 어업협정 이행 방안
- V. 향후 전망

2018년 10월 3일 미국, 러시아, 캐나다, 덴마크, 노르웨이 등 북극해 연안 5개국과 한국, 중국, 일본, 아이슬란드, EU 등 북극해 비연안국 5개국은 그린란드 일루리샷에서 '중앙 북극해 비규제 어업 방지 협정(Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean)'에 서명하였다. 해빙(解氷) 가속화로 인해 북극해 공해에서도 수산업 활동이 가능해질 것으로 예상됨에 따라 CAO 어업협정 체결을 통해 중앙 북극해에서의 어업활동을 일정기간 유예하는 한편, 지속가능한 어류종 자원 보존을 위한 협력 기반을 마련하였다.

10개 서명국이 모두 국내 비준절차를 완료하면 협정은 발효되는데 2020년 7월 기준으로 총 7개 서명국이 비준을 완료했다. 우리나라는 2019년 10월 협정의 국내 비준 절차를 마쳤다. 협정이 발효되면 협정에 근거해 각 서명국은 협의를 통해 이행방안을 마련할 것이다. 따라서 각 서명국은 대외적으로는 협약국 간 구체적인 협력방안을 추진하고, 대내적으로는 중앙 북극해 공해에서의 지역수산물관리기구 설립을 포함해 어업 활동 개시에 따른 여러 제도와 수산업 진출 방안 등을 준비해 나갈 것으로 예상된다. 우리나라 역시 CAO 어업 협정에 주도적으로 참가해 북극공해 수산자원 확보 가능성에 대비하고, 북극해 진출을 위한 플랫폼으로 활용할 수 있다. 따라서 이러한 점들을 고려해 향후 협정 이행과정에서 우리나라가 전략적으로 추진해야 할 대응 방안 마련이 필요하다.

# I. CAO 어업협정 현황

북극이 급격히 변하고 있다. 특히 기후변화로 인한 해빙(解氷)이 가속화되고 있다. 2050년이 되면 얼음 없는 여름이 도래할 것으로 전망되고 있다. 2018년 미국 국립빙설 자료센터에 따르면 위성을 통해 관측한 지난 39년 이래 두 번째로 낮은 44만 8,000 평방마일까지 북극 얼음이 줄어들었다고 밝혔다. 이러한 기후변화와 해빙가속화는 북극지역 거의 모든 분야에 영향을 미치고 있다. 우선 북극 환경과 생태계에 직접적인 영향을 미치고 있다. 2019년 미 해양대기청에서 발표한 '북극리포트카드(Arctic Report Card)'에 따르면 최근 1년(2018.10~2019.9) 북극 기온은 1900년 관측 이래 두 번째로 높았다. 또한 2050년까지 지구온난화에 따라 지구 생물상 15~37%가 멸종할 것이라고 전문가들은 내다보고 있다.

반면 북극에서 기후변화로 인해 산업과 경제개발 기회도 커지고 있다. 글로벌 컨설팅사인 구겐하임파트너스는 2030년까지 북극 인프라 및 자원개발에 약 1조 달러가 투자될 것으로 전망했다. 2018년 세계 최초로 상업적 컨테이너선인 벤타머스크호가 북극항로 시범운항에 성공하는 등 북극항로의 상업적 이용가능성 또한 커지고 있다. 크루즈 극지 관광도 활성화되고 있다. 해빙의 가속화에

따라 북극 공해에서의 수산자원 관리를 위한 협력도 본격화되고 있다. 특히 중앙 북극해 공해에서의 수산업 활동도 가까운 미래에 현실화될 것으로 예상하고 있다.

이에 북극해 연안 5개국은 중앙 북극해 공해 비규제 어업을 방지하기 위한 최초의 국제문서인 오슬로 선언을 채택하였다. 그리고 이후 구속력 있는 협약을 체결하기 위해 2017년 11월 미국 워싱턴 회의까지 총 여섯 차례의 회의가 개최되었다. 오슬로 선언은 이 선언에 참여하지 않은 다른 국가들의 이해관계를 인정하고 이들이 참여하는 'Broader process'에 대한 기대를 표현바, 이는 후속 과정에 우리나라를 포함한 북극해 공해역 어업의 잠재적 이해당사자 정부들이 참여할 수 있는 실마리를 제공하였다. 이후 2015년 협약 체결을 위해 처음으로 10개 정부가 참여하는 정부간 회의가 개최되었고, 그 결과 2018년 10월 3일 북극 연안국인 미국, 러시아, 캐나다, 덴마크, 노르웨이와 비연안국인 한국, 중국, 일본, 아이슬란드, EU 등 총 10개국이 참석한 가운데 그린란드 일루리샷에서 '중앙 북극해 비규제 어업 방지협정(Agreement to Prevent Unregulated High Seas Fisheries in the Central Arctic Ocean, 이하 CAO 어업협정)'이 체결되었다.

■ <표 1> CAO 어업협정 체결 과정

자료: 제1~6차 회의결과 의장성명서 참조해 정리

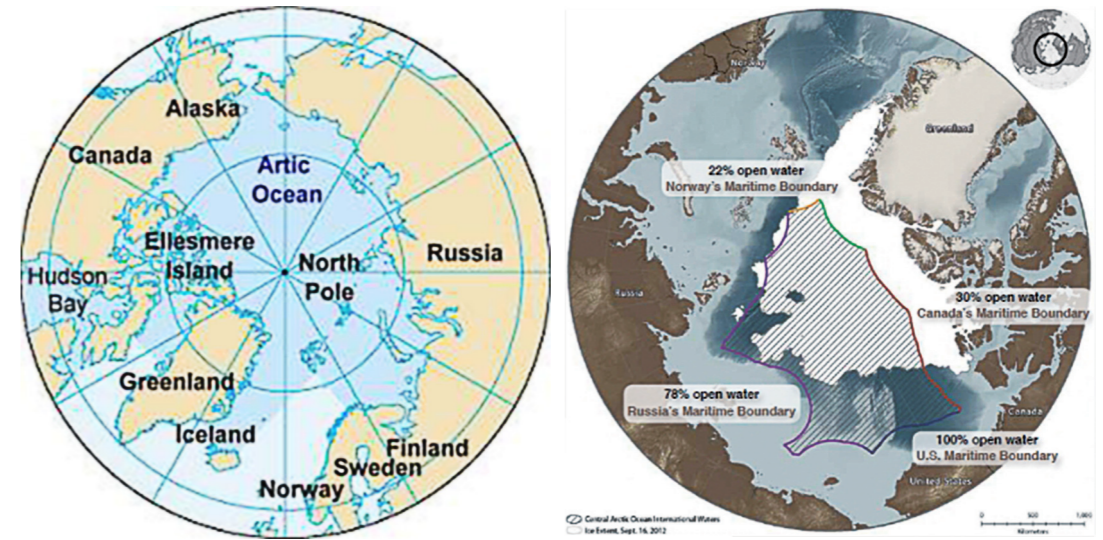
구분	일시	장소	주요 논의 내용
제1차 회의	2015.12.1.~3.	미국 워싱턴 D.C.	· RFMO/As 설립 필요성, 공동과학조사프로그램 수립 논의 · (미국)CAO 어업협정 초안 제시
제2차 회의	2016.4.19.~21.	미국 워싱턴 D.C.	· 1차 회의에서 논의되었던 단계별 3가지 접근 방법 구체화
제3차 회의	2016.7.6.~8.	캐나다 이칼루이트	· 과학조사와 모니터링에 대한 공동프로그램 및 원주민과 지역 지식에 대한 논의 · 법적구속력 지닌 협정 체결 가능성 논의
제4차 회의	2016.11.29.~12.1.	패로 제도	· RFMO/As 설립을 위한 협상개시 시기 조정, 의사결정 과정에 대한 견해 차이 해소 · 협정 채택 대부분 동의
제5차 회의	2017.3.15.~18.	아이슬란드 레이카비크	· 일부 문제를 제외한 상당부분 합의 도출 · 협정수역 규정방식, RFMO/As 설치 협상 개시 조건 등 미해결 사안은 권고안을 회람하도록 결정
제6차 회의	2017.11.28.~30.	미국 워싱턴 D.C.	· CAO 어업협정 채택

CAO 어업협정은 해빙이 가속화되는 북극 공해에서 한시적으로 어업 활동을 유예하고, 중앙 북극해에서의 어족 자원 보존 및 관리를 위한 협력 기반을 마련하였다. 특히 북극의 경우 북극해 주변 해역인 바렌츠해, 베링해, 알래스카 북쪽 연안 등에서는 전 세계 수산물 생산량의 37%가 생산되고 있으며 기후변화로 점차 어종이 북상하고 있어 어종의 다양화도 예상된다. 이처럼 생물종 이동에 따른 북극 어종 지도의 변화, 북극 공해 어업 여건의 변화 등에 대한 적극적 대응이 필요하다는 점을 공감한 북극·비북극 국가들이 여러 차례 협의를 거쳐 CAO 어업협정을 최종 탄생시켰다.

협정 적용 수역은 북극 연안 5개국 EEZ로 둘러싸인 중앙 북극해의 공해 수역이다. 해당 수역 면적은 약 280만km<sup>2</sup>이며, 이는 북극해 전체 총면적 1,409만km<sup>2</sup>의 약 20%에

해당한다. 이 수역은 향후 지구 온난화로 인한 빙하면적의 감소로 향후 상업적 어업 실시가 가능할 것으로 예상되는 지역이다. 동 협정은 한시적 어업관리조치로 적절한 지역수산관리기구(RFMOs)나 관리체제가 들어설 때까지 상업적 조업을 허용하지 않기로 규정하고 있다. 추후 합의되는 세부규칙에 시범어업에 대한 관리규정이 마련된 이후 시범어업이 가능하지만, 현재 지역수산관리기구 및 시범어업 규칙이 존재하지 않아 조업이 불가능한 상황이다. 이에 당사국들은 어업 가능성 검토 등 과학 데이터 축적을 위해 공동과학 연구 및 모니터링 프로그램을 마련하여 협력을 강화할 것을 규정하고 있으며, 최소 2년마다 당사국 총회를 개최하여 결과 공유 및 시범조업 규칙을 마련하도록 하고 있다.

그림 1. CAO 협정 적용 지역(오른쪽 지도의 빗금친 지역)



출처: 외교부, 2018.10

2018년 10월 CAO 어업협정 서명식 후 '제1차 CAO 협정 서명국 간 준비회의'가 2019년 5월 29~30일 이틀 동안 캐나다 오타와에서 개최되었다. 이 자리에서는 '중앙 북극해 어류전문가 회의(FisCAO) 개최 결과가 공유되었으며, 원주민 지식 활용과 과학연구 참여 방안, 임시과학조정 그룹(PSCG) 설치, 공동과학 연구 및 모니터링 프로그램 (JPSRM) 운영 및 협정수역 내 시범어업 관리를 위한 보존 및 관리 조치(CMM)에 대한 논의가 이뤄졌다. 2020년 내 '제1차 CAO협정 준비총회(Preparatory Conference)'가

한국에서 개최될 예정이었으나, COVID-19로 인해 2021년으로 연기되었다. 그러나 준비총회를 우리나라가 처음으로 개최하는 것으로 공식화됨으로써 우리나라가 협정 이행에 주도적 역할을 발휘할 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 우리나라는 2019년 10월 국내 비준을 완료했으며, 2020년 7월 말 기준으로 CAO 어업협정을 비준한 국가들은 우리나라를 포함해 러시아, 유럽연합, 캐나다, 미국, 일본, 노르웨이 등 7개국이다.

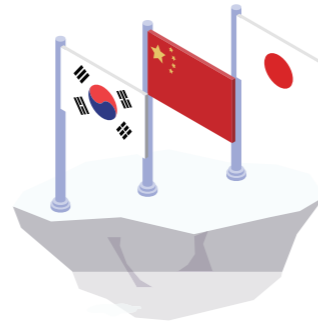
그림 2. 북극 공해상 비규제 어업방지 협정 서명식 (출처: 그린란드 외교부(2018.10.))



## II. CAO 어업협정 시사점

기후변화와 해빙 가속화로 인한 북극 수산업의 지속 가능한 관리라는 측면에서 CAO 어업협정이 가지는 의미는 크다. 협정이 예정하고 있는 여러 조치를 이행하기 위해 북극 연안국과 비연안국이 협력을 확대한다는 점에 비춰 볼 때, 북극 거버넌스 측면에서 가지는 의의 역시 크다. 우선 협정은 기후변화가 야기하는 불확실하고 불안정한 해양환경을 고려하고 이에 대비해 북극 공해에서의 어족 자원을 보존하고 관리하기 위해 사전예방적 접근방식(Precautionary approach)을 도입하고 있다. 협정을 통해 북극해 수산 분야에서의 지속가능한 관리라는 목표 아래, 중앙 북극해 공해에서의 보존과 관리를 위한 임시조치(제3조), 공동과학 연구 및 모니터링(제4조) 등의 조치를 마련하고 있다. 나아가 지역수산물관리기구(RFMO)의 설립에 대한 가능성을 열어둠으로써 북극에서의 지속가능한 어업을 위한 방향성을 제시하고 있다. 나아가 국가관할권 이원해역에서의 생물다양성 관리를 위한 규범(BBNJ, Marine Biodiversity of areas Beyond National Jurisdiction) 논의를 북극에서 시작할 수 있는 가교 역할을 할 수 있을 것으로 생각된다.

나아가 협정은 북극해와 수산 분야에서 다양한 주체들 간 이해관계 균형과 조화를 모색하고 있다는 점에 또 다른 의미를 부여할 수 있다. 알려진 바와 같이 공해에서의 어업활동은 국제관습법과 유엔해양법협약에 근거한 모든 국가의 권리로 인정되고 있다. 북극에서의 공해도 예외는 아니다. 따라서 아시아 국가뿐만 아니라 비북극권 국가 모두 북극 연안국과 동일하게 북극 공해에서 상업적 어업의 권리를 지니고 있다. 이번 CAO 어업협정은 북극이사회 8개 회원국 이외의 국가가 참여한 최초의 북극 관련 지역 다자협정이라는 점에서 의미가 있다. 비북극권 국가인 우리나라를 비롯하여 중국, 일본, 유럽연합이 주도적으로 북극해 국제 규범 형성에 참여하여, 비북극권 국가들도 수산과 같은 특정 분야에서 북극해 거버넌스에 참여해



동등한 주도권 가질 수 있음을 보여주었다. 이는 북극문제가 지역적 문제를 넘어 범지구적 문제라는 인식이 확대되고 있음을 보여주고 있다. 북극권 국가가 기득권을 쥐고 있는 북극이사회와 함께 옵서버국가와 비 북극권 국가가 북극 문제 해결에 기여할 수 있는 새로운 역할이 부여되고 있음을 보여주고 있다. 나아가 협정은 상업적 어업의 규제를 통해 북극해 수산업에서의 영향력을 확보하고자 하는 북극권 국가의 입장과 북극 공해 수역에서의 상업적 어업을 통해 이익을 얻고자 하는 비북극권 국가의 입장을 조정하는 협의체의 기능도 할 수 있을 것으로 기대된다.

한편 동북아 북극이사회 옵서버국가인 한·중·일 3개국이 규칙 제정 초기부터 적극적으로 참여하였다는 점도 주목된다. 한·중·일 3개국은 이미 북극권 과학연구에 있어서 북극 과학기지 및 쇄빙연구선 등 선진 인프라를 보유하고 있으며 북극권 국가와의 협력 기제도 공고하게 유지하고 있다. 이러한 경쟁력을 바탕으로 향후 중앙 북극해 공해에서의 과학적 어장조사를 위한 과학연구 협력을 주도할 수 있을 것으로 기대된다. 이처럼 CAO 어업협정 논의와 제정에 아시아 국가인 한·중·일이 적극적으로 참여함으로써 향후 북극 공해상에서 기대되는 상업적 어업과 관련한 규범을 북극·비북극 국가들이 모범적 관행을 함께 만들어 가는 한편, 한·중·일이 함께 추진하고 있는 해양 및 북극 협력의 모범적 사례를 CAO 어업협정에 반영시킬 수 있을 것으로 기대된다.

## III. CAO 어업협정의 의제와 쟁점

CAO 어업협정은 북극 연안 5개국과 비연안 5개국의 이해관계의 산물로 인식된다. 북극 연안 5개국은 중앙 북극해 공해에 대해 비연안 국가와는 달리 국가 관할수역과 공해를 넘나드는 경계왕래성 어종(Straddling fish stocks)이나 고도회유성 어종(Highly migratory fish stocks)의 자국 관할권 연장선에서 자원관리에 대한 이해관계를 가지고 있다. 한편, 북극 연안국 간에도 중앙 북극 공해에서의 수산 자원과 관련해 서로 다른 견해를 보이고 있다. 미국과 캐나다는 자국의 북극 관할수역에서 이미 상업적 어업을 금지하고 있었던 반면, 러시아는 척치해에서 대구의 상업적 어업을 허용하는 계획을 검토하는 등 금지보다는 상업적 어업을 허용하는 입장을 취하고 있어 협상 초기에는 적극적으로 참여하지 않은 바 있다.

이렇듯 다양한 이해관계의 조정을 통해 협정이 체결되었지만, 이후 협정의 해석과 이행 및 지역수산물관리기구 설립과 관련해서, 협정 체제 이외의 여러 가지 쟁점들과 관련해서 다양하고 새로운 논의가 진행될 것이다. 특히 ①과학적 연구를 통한 모니터링과 정보 공유, ②시험어업의 구체적 이행조치 마련, ③경계왕래성 및 회유성 어종(Straddling and migratory species)을 고려한 어업자원의 평가, ④수산업이 아시아와 북극권 국가에 미치는 사회경제적 영향 평가, ⑤과학조사 및 시험어업 등을 포함한 협정 후속 이행조치를 관리할 체제(지역수산물관리기구)의 설립, ⑥협정 당사국(5+5)의 협력과 새로운 이해 관련 국가의 추가 참여 문제, ⑦원주민 지식을 어떻게 활용하고, 어디까지 참여할 것인지의 문제 등이 향후 대표적인 논의 의제로 생각해 볼 수 있다. 협정 당사국인 우리나라로서는 이러한 의제와 쟁점들을 사전에 논의하고, 이에 대비하기 위한 전략을 수립하는 것이 절실하다. 이렇게 수립된 전략은 협정 이행과정에서 국익을 위하여 여러 가지 협상카드도 활용할 수 있기 때문이다.



## 1. 협정상 의제의 검토

우선 고려해야 하는 의제는 협정 발효 2년 이내 취해야 할 조치들이다. 당사국들은 각각 공동 과학연구 및 모니터링 프로그램을 수립해야 한다(제3조 2항). 그리고 협정 수역 생태계에 대한 이해를 제고하고, 어족자원이 지속 가능한 방식으로 어획할 수 있을지, 그리고 어업이 협정수역의 생태계에 미칠 수 있는 영향을 판단하여야 한다(제4조2항). 이러한 공동과학 연구 및 모니터링 프로그램을 통해 얻은 정보는 공유할 수 있는 절차 또한 협정 발효 2년 이내에 채택해야 한다(제4조5항).

둘째, 협정 발효 3년 이내 취해야 할 조치들이다. 당사국들은 자국기를 게양할 자격이 있는 선박이 협정 수역에서 시험 조업을 수행하도록 허가하는 내용을 포함하는 시험조업을 위한 보존 및 관리 조치를 마련해야 한다(제3조 3항, 제5조1항).

셋째, 지역수산물관리기구 설립 전까지 추진해야 하는 조치들이다. 협정에 따라 어족 자원의 지속가능한 관리를 위한 보존 및 관리 조치를 마련해야 한다(제3조1항). 지역수산물관리기구 설립 이전에 임시 보존 및 관리 조치를 마련해야 한다(제3조1항). 특히 지역수산물관리기구 설립은 우리나라 이익을 반영할 주요한 플랫폼이 될 수 있어 우리나라의 이익을 최대한 반영하기 위해 어떠한 방식으로 임시 보존 및 관리 조치를 마련하는지에 대해 지속적으로 검토 및 우리의 의견을 개진할 필요가 있다.

넷째, 협정 발효 후 기간이 정해지지 않은 조치들이다. 당사국들은 북극 원주민을 포함한 북극공동체 대표가 참여할 수 있는 위원회 또는 이와 유사한 기관을 설립해야 한다(제5조2항). 또한, 협정의 비당사자가 이 협정의 규정과 합치하는 조치를 취하도록 독려해야 한다(제8조1항). 협정의 효과적인 이행을 저해하는 비당사국의 국기를 게양할 자격이 있는 선박 활동을 저지하기 위해 국제법에 합치하는 조치를 취해야 한다(제8조2항).

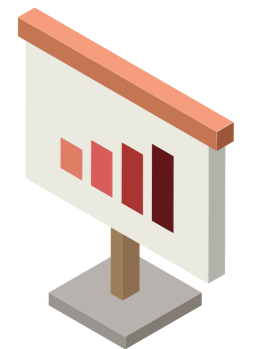


## 2. 협정 외 쟁점의 검토

협정상 의제 이외에 이행과정에서 우리나라가 고려해야 할, 그리고 이행과정에서 주도적으로 논의를 유도할 수 있는 쟁점들은 다양하게 존재할 수 있다. 첫째, '예방적 접근' 방식의 해석과 적용이다. 협정은 타 수산협정과 마찬가지로 예방적 원칙(Principle)이 아닌 예방적 접근(Approach) 방식을 도입하고 있다. 공해라는 수역에서 어업의 자유는 협정상 권리를 넘어 국제관습법상 일반적 권리로 받아들여지고 있다. 이러한 권리를 제한하는 데 '원칙(Principle)' 보다는 '접근(Approach)' 방식을 사용하여 제한을 완화하고 있다. 즉, 보다 유연하며 법적 구속력이 미치지 않는 용어를 사용함으로써 비당사국의 협정가입을 보다 용이하게 하는 한편, 공해에서의 어업의 자유라는 상위법상 인정받는 권리와 충돌 가능성을 사전에 방지하고 있다. 반면 비규제어업을 방지하기 위한 목적 달성을 위해선 보다 엄격한 규칙을 도입할 필요가 있는데, 예방적 접근 방식을 통해서 이러한 목적을 달성하기 어렵다. 일례로 협정은 비당사국이 협정의 규정을 따르도록 독려하는 반면 실제로 강제할 수 있는 법적 장치를 마련하고 있지 않다. 따라서 '예방적 접근' 방식이 협정에 도입되었지만, 협정이 목표하는 실질적 효과를 얻기 위해서는 이행과정에 있어서 법적 구속력을 확보할 수 있는 강제력을 지닌 조치를 마련할 필요가 있다.

둘째, CAO 어업협정이 지향하는 지역수산물관리기구 기능 규정과 이에 따른 실효적인 조치의 마련이다. 현재

국제수산물관리구는 수행업무 기준으로 과학기구, 자문기구, 관리기구 형태의 국제수산물관리기구로 분류된다. 과학기구는 주로 과학정보에 관해 자문하는 역할을 수행하며, 국제해양탐사이사회(ICES), 북태평양해양과학기구(PICES)가 대표적이다. 자문기구는 기구가 회원국들에게 과학 및 수산자원 관리와 관련해 권고하고 자문하는 형태의 국제수산물관리기구로 남태평양어업회의기구(FFA)가 대표적이다. 관리기구는 국제수산물관리구가 직접 관리 조치를 수립하여 회원국들을 강제하는 경우로 대부분의 국제수산물관리기구 여기에 속한다. CAO 어업협정은 명시적으로 지역수산물관리기구 설립으로의 이행을 예정하고 있다. 현재 CAO 어업협정은 중앙 북극해 어류전문가 회의(FISCAO) 결과를 활용하고, 임시과학그룹 설치를 추진하는 등 협정 당사국간 공동과학연구 및 모니터링, 시험어업 등을 추진하는 단계에



## IV. CAO 어업협정 이행 방안

있다. 그러나 세부적 이행방안을 만들어 가는 과정에서 CAO 어업협정이 지향하는 지역수산물관리기구 기능을 명확히 규정할 필요가 있다. 어떠한 기능으로 규정되느냐에 따라 우선, 기존 협정 당사국(5+5) 이외의 북극해 수산 이해관계 국가들의 참여 확대가 결정될 수 있다. 예를 들어 과학조사 또는 자문의 기능을 주로 수행할 경우, 당사국에게 의무를 부여하고 구속력을 가지는 관리 기능을 주로 수행할 경우에 비해 참여하는 국가가 확대될 가능성이 더욱 커질 수 있다. 그리고 우리나라가 중장기적으로 지역수산물관리기구를 통해 중앙 북극해에 미칠 수 있는 영향력의 크기가 결정될 수 있다. 따라서 앞서 우리나라가 가입한 지역수산물관리기구의 기능과 우리나라의 역할에 대한 선행연구를 통해 우리나라의 이익을 가장 많이 반영할 수 있는 방안을 찾고 이를 협정 당사국 간 논의의 방향으로 유도할 필요가 있다.

셋째, 중앙 북극해 공해는 여러 이해관계가 맞물린 국가 관할권 이원지역이다. 여러 분야의 이해관계와 분야별 규범이 같이 적용되는 해양공간이다. 따라서 다양한 이해관계와 여러 규범과의 조화를 고려해 CAO 어업협정의 이행을 고려할 필요가 있다. 특히, 북극해 수산자원 관리와 개발은 북극해를 종합적으로 관리하고 국제 협력을 촉진하는 종합적인 큰 그림 하에서 추진되어야 한다. 현재 북극이사회 6개 워킹그룹을 통해 논의되는 기후변화 대응, 블랙카본 저감, 해양생태계 보호, 해양소음 저감, 북극항로 활용, 북극인프라 구축, 북극 통신망 개선, 원주민 삶 보호와 전통 지식 보호 등의 각 현안별 논의를 별개의 논의로 보지 않고, 모두 중앙 북극해 공해에서 고려할 수 있는

사안으로 볼 필요가 있다. 이는 이러한 모든 이슈가 수산 자원의 보존 및 이용과 모두 직간접적으로 관련이 있기 때문이다. 따라서 CAO 어업협정을 위한 공동 과학조사와 시험어업 등의 추진은 북극에서 논의되고 있는 다른 북극해 현안과의 종합적 고려 속에서 추진될 필요가 있다. 나아가 현재 유엔해양법 체제하에서 규범화 논의가 진행되고 있는 국가관할권 이원해역에서의 해양생물다양성(BBNJ) 이슈와도 연계해 논의가 이루어질 가능성이 크다.



현재 총 10개국 가운데 7개국이 비준을 마친 상황에서 협약 발효는 초읽기에 들어갔다. 앞서 살펴본 바와 같이 협약에 명시된 일정에 맞게 추진해야 할 조치들을 차분히 살펴봐야 할 때다. 이를 위해 고려해야 할 전제조건은 다음과 같다. 향후 CAO 어업협정 이행을 위한 국가 간 협력은 IUU어업의 근절과 과학기반 어업자원의 관리 및 회복을 위한 조치를 취하도록 규정하고 있는 지속가능개발(SDGs) 목표 제14.4와의 연계성을 고려해야 한다. 이는 CAO 어업협정이 지향하는 비규제어업 방지와 북극 공해에서의 어업자원관리 체제 구축과 밀접한 관련이 있기 때문이다. 또한, 중앙 북극해에서의 지역수산물관리기구 설립을 통해 우리나라가 원양산업 정책이라는 큰 틀 안에서 국익을 모색할 수 있도록 이행과정에서의 협상과 협력을 추진할 필요가 있다.

첫째, 협정상 조치와 기구설립을 위한 추진 과정에서 주도적인 역할을 해야 한다. 협정에서 규정하고 있는 여러 조치와 기구설립을 위해 향후 진행될 협력과 협상 과정에 있어서 주도권을 가질 수 있는 전략을 수립할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 협정은 임시 보존 및 관리 조치, 공동 과학연구 및 모니터링 프로그램, 시험 어업을 위한 보존 및 관리 조치 등 협정 발효 후 2년 또는 3년 내 수립해야 할 조치를 규정하고 있다. 이러한 조치를 미리 준비하고 만들어 간다면 CAO 어업협정을 비북극권 국가인 우리나라가 주도적으로 활동할 수 있는 플랫폼으로 활용할 수 있다. 이를 위해 해양수산부, 외교부, 극지연구소, 국립수산과학원, 한국해양수산개발원 등 관련 부처와 기관이 주축이

되어 우리의 이해관계와 북극 정책에 토대를 둔 조치를 마련하고, 이를 당사국들과의 협력을 위한 지침이 될 수 있도록 준비해야 한다. 특히 협정 이행과정에서 지역수산물관리기구 설립에 관한 논의가 본격적으로 시작될 것으로 예상된다. 이를 대비해 우리나라 원양산업에 미치는 영향 등을 포함해 이해관계자와의 폭넓은 논의도 진행될 필요가 있다.

둘째, 중앙 북극해의 과학연구 조정기구의 설립을 우리나라가 주도하는 주요한 전략으로 추진할 필요가 있다. 중앙 북극해와 관련해 과학연구 및 조정 역할을 하는 기구 또는 프로그램은 많다(다음 표 2 참조). 그러나 이러한 기구들이 이 지역에서의 과학연구 및 조정, 어업과 관련 있음에도 불구하고 과학연구, 정보공유, 조정(Coordination) 등에 있어서는 여전히 분산적이고 통합적으로 관리되고 있지 못하다는 지적이 있다. 즉 다양한 프로그램과 기구들이 존재하고는 있지만, 이들 기구 간 연구정보를 공유하고 조정하는 기능을 수행하는 기관은 부재하다고 보고 있다. 그리고 해빙(解氷)으로 인해 이 지역에서의 과학연구 및 조사가 확대될 것으로 예상됨에 따라 이러한 역할을 할 수 있는 기관의 필요성이 커지고 있다. 이러한 가운데 협정 제5조2항은 공동 과학연구 및 모니터링 프로그램과 그 밖의 활동에 있어 위원회 또는 이와 유사한 기관을 설립할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 향후 CAO 어업협정의 이행과정에서 과학연구와 조정기능을 담당할 중앙 북극해 해양수산과학 위원회(가칭)의 설립 논의도 긍정적으로 검토하여 우리나라가 적극적으로 주도권을 가지고 추진할 수 있는 전략적 방안으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

■ <표 2>. 중앙 북극해의 주요 해양연구·관리 기구 및 프로그램

자료: T.I. Van Pelt 외 3인 (2017)

기구/프로그램	설립일	지리적범위	과학 조정	어업 관련	관리 자문 제공	관리 자문 활용
AC	1996	범북극	○	-	-	-
IASC	1990	범북극	○	-	-	-
ICES	1964	대서양	○	○	○	-
PICES	1992	태평양	○	부분적	-	-
JointFish	1976	대서양	○	○	-	○
NEAFC	1982	대서양	○	○	-	○
ICC	1988	태평양	○	○	-	○
ESSAS	2005	범북극	○	부분적	-	-
PAG	2009	태평양	○	-	-	-

주: AC(Arctic Council, 북극이사회), IASC(International Arctic Science Committee/국제북극과학위원회), ICES(International Council for the Exploration of the Sea/국제해양개발위원회), PICES(North Pacific Marine Science Organization/북태평양해양과학기구), JointFish(Joint Norwegian-Russian Fisheries Commission/노르웨이-러시아 공동어업위원회), NEAFC(North East Atlantic Fisheries Commission/북동대서양어업위원회), ICC(Intergovernmental Consultative Committee, 정부간협의위원회), ESSAS(Ecosystem Studies of Subarctic and Arctic Seas, 북극 및 아북극해 생태계학회), PAG(Pacific Arctic Group/태평양북극그룹)

셋째, 다층적 협의 플랫폼을 활용해 아시아 협정국 간 협력을 확대할 필요가 있다. CAO 어업협정은 북극 연안국 뿐만 아니라 한·중·일 3국 등 비연안국이 당사국으로 포함된 최초의 북극해 규범이다. 또한, 북극해 어업과 관련된 컨센서스의 도출을 위해 참여하는 이해관계자의 범위가 더욱 확대될 가능성이 있다. 따라서 협정 발효와 더불어 새로운 이해관계자의 협정 참여를 위한 논의가 활성화될 것으로 기대된다. 이를 고려해 2015년 한·중·일 3국의 정상회의 결과로 설립·운영되고 있는 한·중·일 북극협력대화나 한·중·일 북극 전문가로 구성된 북태평양북극연구기관협의회(NPARC) 등을 CAO 어업협정 당사국 간의 협의를 위한 플랫폼으로 활용할 수 있다. 이를 통해 CAO 협정 당사국인 한·중·일 3국이 공동으로 논의를 활성화하여 중앙 북극해에서의 지속가능한 수산자원관리의 필요성을 강조함과 동시에 CAO 어업협정 이행을 위한 비연안국 당사국의 기여

를 확대할 수 있을 것이다.

넷째, 차세대 쇄빙연구선을 건조하여 중앙 북극해 진출을 위해 적극 활용할 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 협약은 2년 이내, 3년 이내 추진해야 할 사항과 지역수산 기구 설립을 예정하고 있다. 우리나라는 협약 규정에 따라 우리나라는 이후 이행관련 조치를 추진하여야 한다. 특히 중앙 북극공해에서 공동연구 및 조사, 지역수산기구 설립을 통한 중앙 북극해 공해 지역 수산 활동 기회를 확대할 것이다. 이러한 중앙 북극해를 대상으로 확대가 예상되는 수요를 고려해 중앙 북극해 진출에 활용할 수 있는 차세대 쇄빙연구선을 건조해 활용할 필요가 있다. 특히 차세대 쇄빙연구선 건조를 통해 극지연구소를 중심으로 추진되는 연구활동을 강화하고, 북극 중앙해를 대상으로 산·학·연 관계 기관에도 연구 참여를 확대할 수 있는 기반을 제공할 수 있을 것이다.

## V. 향후 전망

2019년 5월에 개최된 제11차 북극이사회 각료회의는 두 가지 이슈로 세간의 주목을 끌었다. 하나는 1996년 북극 이사회가 창설된 이후 처음으로 각료 공동선언문 채택에 실패한 선례를 남겼다는 사실이다. 이를 통해 북극이사회를 중심으로 한 북극해 거버넌스의 불확실성과 불안정성에 대한 우려가 커지고 있다. 하지만 이는 역설적으로 북극해에서의 해양협력이 더욱더 강화되어야 하는 이유가 되고 있다. CAO 어업협정 또한 북극해 수산자원 보존관리 및 이용을 위한 이해당사국인 북극권 국가와 비북극권 국가의 협력, 해양환경과 해양자원 보존을 위한 국가 간 협력 등을 기본 원칙으로 삼고 있다. 북극해를 둘러싼 국가 간 안보, 군사활동, 자원 확보 경쟁 등으로부터 야기되는 갈등을 해결하고 협력으로 나갈 수 있는 선례를 남길 수 있다는 점에서 CAO 어업협정을 통한 북극해 해양수산 협력의 중요성은 앞으로 더욱 커질 것으로 예상된다.

또한, CAO 어업협정을 시작으로 북극이사회 회원국만으로 체결되던 북극해 규범 제정 관행이 깨지고, 비북극권 국가들이 북극해 규범제정 과정에 본격적으로 참여하기 시작했다고 볼 수 있다. 이러한 현상은 국제기구가 북극에 적용되는 규범제정에 적극적으로 나서는 추세와 맞물려 더 큰 의미를 가진다. 현재 IMO에서 '북극에서의 중유사용과 운송금지 협약' 제정을 앞두고 있고, 북극에서의 해양쓰레기 문제도 유엔환경계획(UNEP)을 중심으로 규범화가 진행 중이다. 이처럼 북극에 대한 규범제정에 있어서 북극권 국가 이외의 국제기구(IMO, UNEP) 및 비북극권 국가의 참여가 확대되고, 규범이 필요한 분야 역시 다양해지고 있어 북극 규범 분야

에서의 변화가능성이 커지고 있다.

이처럼 북극이라는 공간에서 협력의 여지는 더욱 확대되고 있으며, 규범을 통한 북극 거버넌스 참여 기회 또한 더욱 커지고 있다. 북극이사회 정식 옵서버 국가로서 우리나라가 주도적으로 북극 정책에 참여할 수 있는 여건이 조성되고 있다. 북극이사회 정식옵서버 국가가 된 2013년부터 2018년 CAO 어업협정에 서명하기 전 5년의 기간은 북극 이사회를 중심으로 논의되는 북극 이슈와 현황을 파악하고, 이를 우리나라의 북극정책과 연계해 대외적으로 협력 네트워크를 확대하고, 대내적으로 북극에 대한 역량을 키운 기간이었다. 그리고 지금은 기후변화와 해빙 가속화라는 대외적 여건과 맞물려 북극해를 둘러싼 이해관계가 보다 복잡·다양해지기 시작했다. CAO 어업협정 서명과 비준을 계기로 이제 북극 진출 확대를 위해서 보다 적극적이고 주도적인 북극정책을 추진해야 할 시기가 도래하고 있다.



## 마치는 말

현재 우리나라는 CAO 어업협정의 발효를 앞두고 대외적으로는 당사국들과 협력을 통해 협정을 어떻게 이행하여야 하는지에 대해, 대내적으로는 우리나라의 북극해 진출 확대를 위해 협정을 어떻게 활용할 것인가에 대한 고민이 필요한 시점이다. 이 글은 우리나라가 CAO 어업협정 이행을 위해 어떠한 전략과 방안을 마련해야 하며, 어떠한 방향으로 CAO 어업협정의 이행을 준비해야 하는지에 대한 일종의 가이드라인을 제시하고 있다. CAO 어업협정이 발효되면 바로 이행을 위한 조치를 취해야 한다는 점에서 관련 정부 부처와 관련 산학연 기관 간 머리를 맞대고 논의를 시작할 필요가 있다.

마지막으로 이 글은 북극의 여러 재미있고 살아있는 이야기가 아닌 국가 간 약속인 협약을 다룸으로써 독자들에게는 딱딱한 글이 될 수 있다는 점에서 친절하지 않다. 그럼에도 불구하고 이 글이 우리나라의 북극해 진출이라는 큰 그림 하에서 추진 할 수 있는 실현가능한 정책 방안을 제시하고, 나아가 북극에 관심이 있는 독자들에게는 유용한 정보를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

## 참고문헌

### 1. 국내 문헌

- 김민수 외 2인, 『해양수산 분야 북극권 4차 산업기술 수요조사 및 분석연구』(KMI 연구총서, 2018)
- 정현기, “북극 공해상 비규제어업 방지 협정에 관한 연구 - 제5차 FisCAO 중심으로 -, 무역경영연구 제18호
- 해양수산부, 『원양어업 60년 발전사』, 2018
- 김민수, ‘북극 거버넌스와 한국의 북극정책 방향’(해양정책 제35권 제1호, 2020)

### 2. 외국 문헌

- D.Notz, “Arctic Sea Ice in CMIP6”, Geophysical Research Letter, Vol.47, 2020.5.
- NOAA, “Arctic Report Card”, 2019.
- Guggenheim, “Promoting Sustainable Development in the Arctic”, Guggenheim Partners, 2015
- T.I. Van Pelt 외 3인. “The missing middle: Central Arctic Ocean gaps in fisheries research and science coordination”, Marine Policy 85, 2017

### 3. 기타 자료

- <https://www.voakorea.com/archive/global-climate-111804889>(검색일, 2020.8.5.)
- <https://www.maritime-executive.com/article/venta-maersk-completes-northern-sea-route-passage>(검색일: 2020.8.5.)
- 외교부, 보도자료. 2018.10.3., [http://www.mofa.go.kr/www/brd/m\\_4080/view.do?seq=368635](http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=368635)(검색일:2020.8.5.)
- 외교부, 회의 결과보고서, 2019
- <https://www.arctictoday.com/russia-is-poised-to-open-the-first-ever-commercial-pollock-fishery-in-chukchi-sea/>(검색일 2020.8.5.)
- <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>(검색일 2020.08.05.)
- 자료: 그린란드 외교부(2018.10.)