

국제법 현안 Brief



국제법 현안 Brief 편집위원회

편집위원장 정인섭 교수 (서울대학교)

편집위원 백범석 교수 (경희대학교)

김현정 교수 (연세대학교)

투고문의 ksilbrief@gmail.com

웹사이트 www.ksil.or.kr

국제법 현안 Brief는 국제법 관련 현안문제에 관해 간략한 설명을 제공함으로써 국제법 연구자는 물론 일반인에게 국제법에 대한 이해를 돕는 것을 목표로 합니다. 국제사회에서 발생하는 최근 현안과 관련된 국제법 쟁점에 대한 인식과 최근 국제법 동향에 대한 지식을 공유함으로써 국제법에 대한 사회적 인지도를 향상시키는데 도움이 되기를 기대합니다.

일본의 상업포경 재개와 국제법

이재근(충남대학교 법학전문대학원 교수)



I. 사안의 배경

2018년 12월 26일 일본정부는 관방장관의 성명을 통하여 ‘국제포경규제협약’(1946, 이하 포경협약)을 탈퇴하고 2019년 7월 1일부터 1986년부터 시행된 국제포경위원회(이하 IWC)의 상업포경 전면금지(이하 모라토리움)결정에 따라 1988년 이후 자제하여 왔던 상업포경을 재개하겠다고 선언하였다.¹ 실제로 일본정부는 밍크고래, 브라이드고래, 보리고래 등 3종의 고래에 대하여 자국의 영해 및 배타적 경제수역에서의 상업적 포경을 허용하고 227마리(밍크고래 52, 브라이드고래 150, 보리고래 25)의 쿼터를 설정하였다. 이에 따라 2019년 7월 1일 일본의 전통적인 포경 근거지였던 시모노세키항과 쿠시로항에서 포경선 출항식을 갖고 상업적 포경활동을 개시하였고, 같은 날 쿠시로 연해에서 밍크고래를 잡아 상업포경 재개 이후 최초의 상업포경이 이루어졌다. 이에 대하여 전면적인

포경활동 금지를 주장하는 호주, 미국, 영국 등의 국가들과 그린피스, 시셰퍼드(Sea Shepherd) 등 국제환경단체를 포함한 국제사회는 일본의 조치를 비난하고 있다. 모라토리움 결의가 있었던 1982년 이후 이미 몇몇 국가들이 포경협약을 탈퇴한 적이 있다.² 하지만 포경분야에서 일본이 갖는 영향력으로 이번에는 그 반향이 큰 것으로 보인다. 우리 해양수산부도 양국 수역을 왕래하며 서식하는 J계군 밍크고래가 상업포경 허용 대상에 포함된 것에 대하여 우려를 표명하고 고래의 보존과 이용은 IWC 내에서 논의되어야 한다는 입장을 밝혔다.

이 글에서는 일본의 포경활동에 대하여 간략하게 살펴보고, 일본의 포경협약 탈퇴와 상업포경개시의 국제법적 의미를 파악한 후, 한국의 입장과 대응방안을 찾아보고자 한다.

II. 일본의 포경활동

일본은 포경활동이 선사시대부터 이루어졌고 고래 고기의 섭생은 일본문화의 일부가 되었다고 주장한다. 일본의 전통적 포경활동은 타이지, 아바쉬리, 아유카 및 와다 등의 어촌마을에서만 생계와 식용을 위한 것으로 유지되어 왔었다. 하지만 2차대전 패전 후 곤궁한 경제상황에서 국민의 단백질 섭취 부족을 메우기 위하여 포경활동이 적극 장려되어 포경기지가 형성되고 전국적으로 고래 고기가 이용되기 시작하였다. 절정을 이루었던 1962년에는 총 226,000톤의 고래 고기가 소비되어 가장 큰 육류 공급원이 되기도 하였다. 이후 남획으로 고래 개체 수가 줄어 고래잡이가 어려워지고 경제발전과 함께 다양한 먹거리가 개발되거나 수입되면서 고래소비는 연간 4,000톤 내외로 급격히 감소하였다. 하지만 일본은 IWC의 모라토리움에도 불구하고 IWC의 규제대상 13개 고래종 외의 소형고래의 포경활동으로 잡힌 고래, 모라토리움의 예외로 인정되는 소위 ‘과학조사목적포경’으로 잡힌 고래 및 다른 상업포경국가로 부터의 수입³, 혼획에 의해 잡힌 고래 등 다양한 경로로 획득한 고래 고기를 거래하고 먹는 문화를 유지하여 왔다.

포경기술과 장비의 발전과 규제 없는 남획으로 고래가 멸종위험에 처하게 되자 IWC가 1982년 모라토리움을 결정하였고 이 결의가 1986년부터 시행되었다. 일본은 이에 이의를 제기하고 상업포경을 계속하였지만 1988년 미국의 통상압력에 굴복하여 모라토리움에 동참하게 되었다. 하지만 IWC 모라토리움의 두 가지 예외 중 하나인 고래종의 보존을 위한 ‘과학조사목적포경’(특별허가포경)을 인정받아 연간 적게는 200 마리 많게는 1,200 마리의 고래를 잡아 왔다. 과학조사목적포경으로 잡은 고래는 연구비를 확보하기 위한 것이라는 미명 하에 식용으로 판매되었고 이는 4,000톤 내외의 연간 소비량의 많은 부분을 충족하였다. 많은 국가들과 관련 비정부기구는 일본의 JARPA II라는 과학조사목적포경프로그램이 금지된 상업포경을 위장하기 위한 것이라고 비난하고 남극해에서 과학조사목적포경에 참여한 일본 선박에 고의 충돌하는 사태까지 발생하였다. 이에 따라 호주가 일본의 과학조사목적포경 문제를 국제사법재판소(이하 ICJ)에 제소한 ‘남극

해포경사건’에서 호주는 일본의 JARPA II가 포경협약과 동협약의 ‘부표’(Schedule)상의 과학조사목적포경 인가조건에 합치하지 않는다고 주장하였고, ICJ는 그 주장을 인정하는 판결을 내렸다. 하지만 ICJ의 판결은 일본이 시행 중인 JARPA II가 포경협약에 합치되지 않는다는 것이지만 일본의 과학조사목적포경 자체를 금지한 것은 아니기 때문에 일본은 과학조사목적포경을 중지하지 않았다. 새로운 과학조사목적포경프로그램(NEWREP-A, NEWREP-NP)을 IWC의 과학위원회에 제출하였으나 주로 고래를 살상하는 방법이 과학조사목적에 필수적인가에 대한 합의가 이루어지지 않아 승인되지 않았다. 일본은 또한 모라토리움 시행으로 일부 고래종의 개체수가 충분히 증가하였다고 주장하면서 상업포경을 재개하자고 제안하였으나 2018년 9월 브라질 플로리아노폴리스에서 열린 제67차 IWC 총회에서 부결되었다. 이에 따라 일본은 수차 경고하였던 대로 포경협약을 통한 상업포경의 실현이 어렵다고 보고 탈퇴를 선언하였다.

그러면 왜 일본은 그토록 포경에 집착하는 것일까? 몇 가지 이유가 제시되고 있다. 우선, 2차대전 후 어려운 경제여건에서 고래의 식용이 국민의 영양섭취에 큰 도움을 준 경험을 토대로 전체 소비 식자재의 40%만을 자급하는 국가로서 비상 시의 식량안보를 위하여 포경산업을 유지하고자 한다는 점이다. 두 번째는 고래의 식용 경험이 있는 노인세대를 중심으로 고래의 식용이 일본의 문화의 일부이고 이를 지켜내야 한다고 보는 민족주의적 감정과 이를 정치적으로 이용하려는 정치인들의 이해관계가 합치되고 있다는 점이다. 이는 포경활동의 핵심기지 역할을 하였던 야마구치현 시모노세키를 선거구로 삼고 있는 아베 수상이 현재 보수우익의 지지를 바탕으로 전쟁을 할 수 있는 국가로 전환하려는 의도를 가지고 있다는 점과, 자민당 간사장 도시히로도 포경활동의 중심지의 하나였던 와카야마현 다이를 선거구로 하고 있다는 것에서도 짐작될 수 있다. 세 번째는 기존 일본이 해왔던 남극해에서의 과학조사포경은 호주 등 주변국가와 환경보호단체의 극렬한 반대에 부딪혀 국제적인 표적이 되고 있는 부담과 먼 바다까지 출항하여 이루어지는 과학조사포경에 대한 정부보조금 예산 규모가 연간 4,600만 달러에

이러려 그 부담을 줄이고 자립적 포경산업을 수립 하려는 의도가 있다는 점 등이다.

III. 일본 상업포경 재개조치의 국제법적 평가

우선, 포경활동의 가장 중요한 국제적 규제들은 포경 협약과 IWC이다. 포경협약은 고래자원의 적절한 보존 및 포경산업의 질서 있는 발전을 위하여 협약을 체결 하였다고 밝히고 있어(전문) 고래자원의 보존과 이용을 함께 추구하는 것을 목적으로 출범하였다. 하지만 모라토리움 이후 IWC에서는 보존만이 강조되는 분위기이다. 모라토리움이 잠정적인 조치가 될 것으로 보았던 일본 등 상업포경 찬성국가들의 기대와는 달리 호주를 필두로 한 보존을 강조하는 국가들의 우세가 계속되어 모라토리움이 상시화 되고 있다. 일본을 중심으로 고래 자원이 회복되었음을 근거로 상업포경 재개를 지속적으로 주장하는 국가들이 있었지만 뜻을 관철하지 못 하자 일부 국가의 탈퇴가 있었다. 일본도 결국 기존 포경협약체제 내에서 자국의 의사 실현이 불가능하다고 보고 탈퇴하여 뜻을 같이하는 국가들과의 새로운 국제 체제 수립 또는 기존 체제 밖에서의 상업포경 재개를 통한 활로를 모색한 것으로 보인다.

‘조약법에 관한 비엔나협약’(1969)이 명시하듯, 조약은 원칙적으로 당사국을 구속하고(제26조), 당사국이 아닌 제3국에 대하여 효력을 갖지 않는다(제34조). 일본이 포경협약의 탈퇴를 선언하였고 동협약의 관련 규정에 따라 탈퇴의 효력을 발생하였으므로 국제관습법화된 규정이 아닌 이상 일본의 상업포경 재개에 대한 국제 법적 평가규범이 될 수는 없다.

둘째로, 해양문제를 규율하는 포괄적 조약이고 일본이 당사국인 ‘해양법협약’(1982)이 현재로서는 일본의 상업포경 재개조치에 대한 국제법적 평가에 있어 가장 중요하다. 일본은 상업포경이 자국의 ‘영해’와 ‘배타적 경제수역’에서만 이루어진다고 밝혔다. 우선 ‘영해’에서의 상업포경은 해양법협약에 반한다고 할 수 없다. 해양법협약은 영해가 연안국의 주권이 미치는 공간임을 규정하고(제2조) 연안국의 어로활동에 어떠한 제한도 가하지 않고 있기 때문이다.

반면에 ‘배타적경제수역’에서의 상업포경이 해양법

협약에 함치되는가는 협약의 관련 규정을 세밀히 살펴 보아야 한다. 우선, 배타적경제수역에서 연안국은 생물 이나 무생물 등 천연자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리를 행사할 수 있지만(제 56조 제1항), 자국 배타적 경제수역에서의 권리행사와 의무이행에 있어 다른 국가의 권리와 이익을 적절히 고려하고 협약규정에 따르는 방식으로 행동하여야 한다(제56조 제2항). 연안국은 또한 해양포유동물의 보존을 위하여 노력하며 특히 고래류의 경우 그 보존 관리 및 연구를 위하여 적절한 국제기구를 통하여 노력 하여야 한다(제65조). 아울러 연안국은 자국의 배타적 경제수역에서의 생물자원의 허용어획량을 결정하는데 이 결정에는 이용가능한 최선의 과학적 증거를 고려하여 남획으로 인하여 배타적 경제수역에서 생물자원의 유지가 위태롭게 되지 않도록 적절한 보존 관리 조치를 통하여 보장하여야 한다(제61조 제1,2항).

협약상 대부분의 관련 조항들은 ‘노력한다’ 또는 ‘적 절한(히)’ 등의 문구를 담고 있어 구속력 있는 법적 의무를 부과하는 것으로 보기 어려운 조항들이다. 특히 해양포유동물 규제 조항에는 ‘보존을 위해 노력한다’는 권고적 문구가 있고 동조항에서 언급하고 있는 ‘국제 기구’는 ‘IWC’를 의식한 조항이지만 ‘노력한다’는 문구를 사용하고 있어 동기구체제의 규제를 따를 법적 의무가 해양법협약에 근거하여 도출될 수는 없는 것으로 판단 된다. 설사 이 조항을 근거로 IWC와 협력하고 규제 체제에 따라야 한다고 주장하더라도 일본이 이 기구를 통하여 자국의 입장을 관철시키려 오랜 기간 노력하였다고 변론할 수 있을 것으로 보인다.

해양환경보전 규제 조항들(제192조, 제194조, 204조 제2항 등)도 이 문제와 관련될 수 있다. 협약의 ‘해양환경오염’ 정의 상 ‘고래자원의 손상’, ‘관련 어업에 대한 장애’ 등도 포함될 수 있으므로 상업포경에 의한 고래자원에의 영향도 해양환경오염이 될 수 있기 때문이다. 하지만 이들 조항들도 역시 법적 구속력 있는 구체적 의무를 규정하기 보다는 일반원칙을 선언하고 있거나 일본 상업포경의 규모와 영향, 이에 대한 일본의 대응과 태도 등이 구체적으로 파악될 수 있는 시점에 가서야 일본 상업포경의 이들 규정과의 함치 여부를 판단할 수 있는 조항들이다.

다만 해양법협약의 관련 조항을 근거로 일본이 이번 조치에서 설정한 3종의 고래에 대한 어획쿼터가 '이용 가능한 최선의 과학적 증거'를 고려하여 이루어진 것인지에 대한 문제제기는 가능하다고 본다. '멸종위기종의 국제거래에 관한 협약'(1971, 이하 CITES)에서 가장 멸종위험이 높아 규제가 가장 엄격한 생물종 목록인 '부속서 1'에는 일본의 상업포경 대상인 3종의 고래가 모두 열거되어 있다. 한편 국제자연보전연맹(IUCN)의 멸종위기종 목록인 '적색목록'에는 일본의 상업포경대상 3종의 고래 중 밍크고래와 브라이드고래는 포함되어 있지 않고 보리고래만 포함되어 있다. 보리고래는 일찍부터 멸종위기에 놓였고 모라토리움 이전인 1970년 중반부터 이미 보호대상으로 관리되었지만 아직 회복되지 못한 상태이다. 일본 대상 해역이 속한 서북태평양의 경우 2006-2007년 보리고래종 개체 수 조사에서 7,700마리 서식이 확인되었다. 밍크고래의 경우는 북서태평양에서 약 25,000마리가 조사되어 당장 멸종 위험상태에 있다고 할 수는 없다. 하지만 한국의 연안 해역을 포함한 일본의 서북부와 중국의 동부 해역에 서식하는 J계군 밍크고래는 1,500마리만 서식하고 있어 러시아와 일본 해역에 비교할 때 많은 수가 서식하는 O계군 밍크고래와 달리 보존상태에 위험이 발생할 가능성이 있다. 또한 일본은 총 227마리를 쿼터로 설정하였는데 이는 그동안 일본이 과학조사목적포경으로 매년 잡은 고래 수(2013-2017년간 평균 연 455마리)와 비교할 때 상당히 적은 수이다. 하지만 일본이 남대양 등에서의 포경활동은 중지하고 포경활동 대상해역으로 정한 일본 영해와 배타적경제수역이 속한 북서태평양에서 포획된 고래 수에 한정할 경우 상황이 달라진다. 즉 서북태평양해역과 일본 근해에서 2013-2017년간 과학조사목적으로 일본이 잡은 고래는 이번에 정한 쿼터보다 적은 연간 평균 약 204마리였다. 더구나 이 5년간의 통계는 일본의 배타적경제수역이원의 해역에서의 어획까지 포함한 것이므로 비교적 높게 책정되었고 이에 대한 과학적 증거가 충분한 지 파악해 볼 필요가 있다. 특히 보리고래는 세계적으로 멸종위기종으로 인정되고 있고, 밍크고래는 전체적으로는 아직 안정적이거나 우리나라와 관련 있는 J계군의 경우에는 보존에 문제가 생길 수 있다는 점을 고려할 때 주의 깊은 검

토가 필요하다. 물론 남극해포경사건에서도 나타나듯이 과학적 증거의 객관성과 신뢰성의 판단은 어려운 문제라는 것이 고려되어야 한다.

마지막으로 CITES, 생물다양성협약, 국제환경법 원칙의 하나인 '사전주의원칙' 등이 논의될 수 있다. CITES는 국제무역을 통한 과도한 개발로부터 멸종위기에 처한 생물종을 보호하기 위하여 동 협약의 부속서에 열거된 종의 국제거래를 규제하는 조약이다. 일본이 포경대상으로 허용한 3종의 고래는 모두 CITES 부속서 1에 열거된 종이고 국제거래는 수출입국의 허가 등 엄격한 규제를 받는다. 하지만 일본은 잡은 고래를 자국 국내 식용으로 사용할 것으로 예상되기 때문에 이 협약에 의하여 포경활동 자체의 정당성에 대한 평가할 수는 없을 것으로 보인다. 또한 '생물다양성협약'(1992)은 생물다양성의 보전이 인류의 공동관심사임을 확인하면서(전문) 그 목적의 하나로 생물다양성의 보존을 열거하고 있고(제1조), 많은 관련 조항을 두고 있다. 하지만 골격협약의 성격을 가진 조약으로 일반 원칙과 구속력 없는 선언적 규정들이 대부분을 차지하고 있어 이 협약만으로 일본 상업포경의 국제법 합치성을 판단하기는 어렵다. 아울러 '사전주의원칙'은 국제환경법 일반 원칙의 하나로 인정되고 있고 남방참다랑어사건, 심해저활동과 관련한 보증국 의무와 책임에 대한 국제해양법재판소의 권고적 의견 등 해양관련 국제 판례와 '공해어족자원협약'(1995) 등의 조약에서 언급되어 왔다. 하지만 아직 이 원칙이 국제관습법이 되었다는 일반적 합의가 없고 그 적용기준과 절차가 정해지지 않아 이 사안에 동원될 수는 없다고 본다.

이렇게 볼 때 일본의 상업포경 재개조치가 관련 국제법과 명백하게 상치되었다고 평가하기는 어려운 상황이다. 물론 실제 상업포경의 규모, 주변 해역의 고래생태계 변화, 일본 포경선박의 쿼터준수 여부 등의 상황 변화에 따라 이러한 평가는 달라질 수 있을 것이다.

IV. 한국의 포경관련 상황과 대응

울주의 반구대 암각화에는 세계에서 가장 오래된 고래그림이 있어 한국도 오랜 포경역사를 가진 국가이다.

해방 이후 본격적 상업포경이 시작된 후 1980-1984년간 3,634마리의 쿼터를 할당받는 등 꾸준히 포경활동을 해왔다. 한국은 1978년 포경협약 당사국이 되었고 2005년에는 IWC 총회를 울산에서 개최하기도 하였다. 이후 IWC의 모라토리움에 따라 1986년 이후 한국의 상업포경은 중단되었지만 1985-1987년에 걸쳐 과학조사목적포경을 신청하는 등 포경어업을 존속시키기 위한 노력을 지속하였다.

한국 연근해에는 밍크고래를 비롯한 31종의 고래류가 분포하고 있지만 아직은 이용할 수 없는 상태이다. 하지만 지난 10년간 혼획에 의하여 잡힌 밍크고래가 거의 800마리에 달하고 있어 국내외적으로 고의적 혼획이 아닌가 하는 의심을 받고 있다. 한국은 고래의 보존과 이용이 IWC에서 논의되어야 한다는 입장이지만 보존과 이용의 조화 즉 지속가능한 이용이 가능하다면 고래자원의 이용도 허용될 수 있다는 입장에서 포경활동 재개를 위해 노력해왔다. 이는 그 동안 한국이 진행한 고래연구 방향, IWC에서의 활동내용, 특히 2018년 IWC에서 한국이 일본의 상업포경재개 제안에 반대하지 않고 기권하고 남대서양 고래보호구역 설정에 반대한 것에서 나타난다. 이와 같이 한국이 그동안 상업포경 재개에 반대하지 않거나 찬성해왔고, 일본의 상업포경 재개가 국제규범에 합치되지 않는다는 것이 명백하지 않은 상황에서 한국이 취할 수 있는 효과적인 국제법적 대응수단을 찾기는 쉽지 않다.

양국이 모두 당사국인 해양법협약은 두 개 이상 연안국의 배타적경제수역에 출현하는 어족의 보존과 개발에 협조하도록 규정하고 있다(제63조). 또한 ‘한일어업협정’(1998)은 해양자원보존에 초점을 맞춘 조약은 아니지만 양당사국 배타적 경제수역을 규율 대상해역으로 하고 있고(제1조), 당사국은 각국 배타적경제수역에서의 해양생물자원의 합리적인 보존, 관리 및 최적 이용에 관하여 상호 협력한다고 규정하고 있다(제10조). 또한 협정은 양당사국이 해양법협약의 당사국임을 상기시키고 있다(전문). 아울러 협정에 따라 설치되는 한일 공동어업위원회가 협의하고 권고할 수 있는 사항으로 해양생물자원 실태와 자원 보존 관리에 관한 사항을 규정하고 있다(제12조 제4항). 따라서 이 공동위원회를 통하여 일본의 상업포경 재개가 고래의 보존과 이용에

미치는 영향과 문제점을 제기할 수 있겠다. 특히, 상업포경 쿼터설정의 적절성, J계열 밍크고래 보호수역 설정 가능성 등이 검토될 수 있다고 본다.

이미 일본인들의 고래 고기 식용문화가 사라져가고 있고 일본의 상업포경이 정부보조금 없이 이익을 내기 어려운 구조일 뿐만 아니라 5척의 포경선, 300명 내외의 포경종사자가 남아 있는 상태에서 서서히 포경산업도 사라져 갈 것이라는 희망 섞인 전망도 있다. 관련 상황의 변화 추이를 주의 깊게 살피며 대응해야 할 것으로 본다.

국제법 현안 Brief의 내용은 필자 개인의 견해이며 **대한국제법학회**의 공식적인 입장은 아닙니다.

- 1 포경위원회의 설립근거가 되는 포경협약 제11조는 매년 1월 1일 이전에 탈퇴의사를 기탁정부(미국)에 통보하면 그 해 6월 30일에 탈퇴의 효력이 발생함을 규정하고 있다.
- 2 캐나다(1982), 필리핀(1988), 이집트(1989), 베네수엘라(1999), 그리스(2013) 등.
- 3 노르웨이와 아이슬란드는 모라토리움에 즉시 이의를 제기하고 유보하여 일정한 쿼터 하에 상업포경을 계속하여 왔지만 IWC 체제 내에 머물고 있다.
- 4 다른 하나는 덴마크(그린란드), 러시아(Chukotka), 미국(주로 Alaska) St.Vincent and Grenadines (Bequia) 등 4 개국이 인정받고 있는 토착원주민의 생존을 위한 포경활동이다.