

## 미국 해양포유류보호법 개정의 주요 내용

김아영 | (특)한국원양산업협회 해외수산협력센터 국제수산협상전문관(미국변호사)

### I 들어가며

미국은 해양포유류 보호 및 해양포유류위원회 설립을 위해 1972년 12월 21일 해양포유류 보호법<sup>1)</sup>(Marine Mammal Protection Act; 이하 “MMPA” 혹은 “해양포유류보호법”으로 명기)을 발효하였고, 해당 법안의 시행 및 관리를 미 내무부(US Department of the Interior) 산하 어류 및 야생동식물 보호국과 상무부(US Department of Commerce) 산하 연방해양대기처(National Oceanic and Atmospheric Agency; 이하 “NOAA”로 명기)에 일임하였다. NOAA는 2016년 8월 MMPA의 수산물 수입 규정을 공포<sup>2)</sup>(‘16.8.15) 및 발효<sup>3)</sup>(‘17.1.1)<sup>3)</sup>하였고, 해당 법안은 해양포유류 보호를 위한 수산물 또는 수산가공품 수입 규제를 가능하게 하는 근거를 포함하고 있다. MMPA 수산물 수입 규정의 발효로 2021년까지 미 연방해양대기처의 동등성 평가를 득하지 못한 어업으로 어획한 수산물 및 수산가공품은 대미 수출이 전면 금지될 예정이다.

한국의 대세계 수산물 수출 1위에서 3위 국가는 일본, 중국, 미국이며, 2012년 ~ 2018년 말까지 한국의 대미 수산물 수출액은 연평균 2억 3,700만 달러로, FTA(Free Trade Agreement, 자유 무역 협정; 이하 “FTA”로 명기) 발효 전 5년간의 연평균 수출액 1억 3300만 달러와 비교해 78.2%가 증가했다. 전체 대미 수산물 수출량 중 가장 큰 부분을 차지하는 김 등의 해조류의 경우는 전량 양식됨에 따라 MMPA 수출어업 분류 절차에 크게 영향을 받지 않으나, 대미 수산물 수출량 2위인 이빨고기 및 6위인 다랑어의 경우, 대미 수출이 불가능한 수출어업으로 분류된다면, 이에 따른 국가적 차원에서의 수출 산업의 타격이 불가피할 전망이다.

1 16 U.S. Code Chapter 31

2 83 FR 11703 pp. 11703-11727

3 Supra, pp. 11703-11706

## II 미 해양포유류보호법의 주요 내용

MMPA 101조 (a)(2)항에서는 “어업 활동 중 미국의 기준을 초과해 해양포유류의 우발적 사망이나 심각한 부상을 야기하는 어업으로 생산된 수산물 및 그 가공품의 수입을 금지함<sup>4)</sup>”을 명시하고 있고 이에 따라 미 재무성이 수출국에 수출국의 조업이 해양포유류에 미치는 영향에 관한 합리적 입증 책임을 요구할 수 있다고 쓰고 있다.

또한, 102조 (c)(3)항에서는 “해양포유류에 대한 우발적 포획 여부와 상관없이 해양대기처에서 규정한 금지 방법으로 어획된 수산물 또는 그 수산품의 수입을 금지”한다고 밝히고 있는데<sup>5)</sup>, 여기서 금지방법은 어업 과정 중 과도한 해양포유류의 사망이나 부상을 초래한다고 여겨지는 경우를 말한다.

해양포유류 혼획률 산정은 생물학적허용사망량(Potential Biological Removal; 이하 “PBR”로 명기)을 적용하고 있는데 생물학적허용사망량이란 해양포유류의 자연 사망량을 제외한 포획, 혼획, 선박충돌 등 모든 비자연사망량의 합을 의미한다. 미국은 해양포유류 혼획 정도에 따라 자국의 어업 및 외국의 어업을 총 어업( $F_M$ )에서 특정 해양포유류 연간 사망률 혹은 심각한 부상이 PBR 10% 이하인 어업으로 Tier 1을 설정하고 특정 해양포유류, 특정 어업( $F_A$ )간 사망률과 부상을 고려하여 Tier 2를 카테고리 I, 카테고리 II, 카테고리 III로 분류한다. 이 중 카테고리 I ( $F_A \geq \text{PBR } 50\%$ )을 혼획이 빈번히 발생하는 어업(frequent incidental death or serious injury of marine mammals), 카테고리 II ( $\text{PBR } 1\% < F_A < \text{PBR } 50\%$ )를 혼획이 가끔 발생하는 어업(occasional incidental death or serious injury of marine mammals), 카테고리 III ( $F_A \leq \text{PBR } 1\%$ )를 혼획이 전혀 또는 거의 없는 어업(remote likelihood of/no known incidental death or serious injury of marine mammals)로 정의하고 있다.

대미 수산물 수출 어종(업)에 대해 MMPA는 해양포유류 혼획 정도에 따라 수출어업과 면제어업으로 구분하는데, 대미 수출 수산물이 어업과정 중 해양포유류의 사망이나 심각한 부상을 초래할 가능성이 있는 경우 (more than remote likelihood) 이를 수출어업으로 분류하도록 하고 있다. 이러한 판단의 근거로 미국은 수출국에 해당 어업별 해양포유류 혼획률을 측정할 수 있는 과학적 데이터를 제출하도록 하고 있으며, 해양포유류 보호프로그램을 마련할 것을 요구하고 있다. 또한 수출국이 해양포유류 보호 프로그램을 이행하고 있다면, 4년마다 해당 프로그램을 미국이 유사 어업에 적용중인 미국의 혼획저감계획과 비교하여 이의 동등성을 평가

4 50 CFR 216.24(h)(6)(iii)(A)

“[t]he Secretary of the Treasury shall ban the importation of commercial fish or products from fish which have been caught with commercial fishing technology which results in the incidental kill or incidental serious injury of ocean mammals in excess of United States standards. For purposes of applying the preceding sentence, the Secretary [of Commerce]-

(A) shall insist on reasonable proof from the government of any nation from which fish or fish products will be exported to the United States of the effects on ocean mammals of the commercial fishing technology in use for such fish or fish products exported from such nation to the United States.”

5 81 FR 54390(August 15, 2016)

“it is unlawful to import into the United States any fish, whether fresh, frozen, or otherwise prepared, if such fish was caught in a manner which the Secretary of Commerce (Secretary) has proscribed for persons subject to the jurisdiction of the United States, whether or not any marine mammals were in fact taken incident to the catching of the fish.”

하도록 하고 있다. 어업별 동등성 평가를 통해 미국의 혼획저감계획과 동등한 수준의 프로그램을 이행중인 바로 인정되는 경우에만 수출어업으로 분류된 해당 수산물이 미국으로 수출 가능하다.

반면 대미 수출 수산물이 어업과정에서 해양포유류의 사망이나 심각한 상해를 초래할 가능성이 전혀 혹은 거의 없는 경우(remote likelihood), 해당 어업을 면제어업으로 분류하고 동등성 평가 미대상으로 관리된다.

MMPA 제118조에 따르면 수출국이 신뢰할만한 과학적 데이터를 제시하도록 하고 있는데, 여기서의 데이터 유효성이란 해양포유류의 혼획 및 상호작용에 관해 과학적 기준을 충족하여 이를 모니터링하고 보고한 축적 데이터를 통한 분석결과를 의미하며, 어종별 자원량, PBR, 해양포유류종의 분포, 서식 시기 등에 관한 구체적인 과학적 데이터를 포함한다.

MMPA 제118조 (d) : (1) 상업적 조업 과정에서 해양포유류의 우발적 사망 및 심각한 부상을 모니터링할 수 있는 프로그램을 수립해야 한다. 모니터링의 목적은 다음과 같다.

- (A) 우발적 사망 및 심각한 부상을 환산을 위한 신뢰할 수 있는 데이터 확보
- (B) 우발적 사망 및 심각한 부상에 관한 신뢰할 수 있는 보고서 확보

### III 해외어업목록

NOAA는 법의 시행 및 적용을 위해 각 수출국별 해외어업목록<sup>6)</sup>(List of Foreign Fisheries; 이하 “LOFF”로 명기)을 작성하여 관리하고 해양 포유류 혼획 정도에 따라 모든 어업을 수출어업(Export Fishery)<sup>7)</sup>과 면제어업(Exempt Fishery)<sup>8)</sup>으로 구분한다. 대미 수산물 수출국은 미국이 해외어업목록 관련 정보를 요청할 시, 이를 90일 이내에 제출하도록 하고 있고, 미제출시 해당 어업을 수출어업으로 간주한다고 MMPA는 명시하고 있다. 해외어업목록 관련 정보에는 어업인 수, 어선 수, 어구, 조업 지역, 어기 등 조업과 관련한 정보 및 해양포유류 사망이나 심각한 부상 빈도, 해양포유류 개체 수 파악을 위한 프로그램 등 해양포유류 자원량 및 혼획 저감과 관련한 정보를 포함한다.

수출어업의 경우는 대미 수출 수산물이 어업과정 중 부수적 해양포유류의 사망이나 심각한 상해를 초래할 가능성이 있는 경우(more than remote likelihood)로 규정하고, 수출어업으로 분류된 어업으로 어획되는 수산물의 경우 동등성 평가를 통해 미국이 이행하는 수준에 준하여 해양포유류 혼획 저감 조치를 이행하고 있음을 입증하지 못할 경우 대미 수출이 전면 불가하다. 면제어업의 범위는 대미 수출 수산물이 어업과정에서 해양포유류의 사망이나 심각한 상해를 초래할 가능성이 전혀 또는 거의 없는 경우(remote likelihood)로 하며, 면

6 82 FR 2961 pp. 2961–2962, Fish and Fish Product Import Provisions of the Marine Mammal Protection Act(08/15/2016)

7 Supra pp. 54389–54419

8 Id.

제어업으로 분류된 어획물의 경우에는 대미 수출이 가능하다.<sup>9)</sup>

MMPA는 모든 수출국에 4년마다 진행보고서를 작성하여 NOAA에 제출하도록 하는데, 진행보고서에 제출된 정보의 정확성과 신뢰성에 대한 입증 책임 의무를 수출국에 부과하고 있다. NOAA는 해당 제출 데이터를 근거로 각 수출국의 해양포유류 보호 프로그램 개발 및 이행 상황을 점검하게 되며, 해당 결과에 따라 수출어업과 면제어업에 대한 판단 및 분류가 개정될 수 있다.

## IV 해양포유류 혼획저감프로그램(Take Reduction Programme; TRP)

미국은 해양포유류 개체수 감소 예방 및 회복을 위해 해양포유류 혼획저감계획(Take Reduction Plan; TRP)<sup>10)</sup>을 수립하고 있다. 적용 대상은 미국의 기국선으로 조업하는 자 또는 미 국내법에 따라 조업 면허를 받아 어업하는 자이다. 혼획저감계획의 최종 목표는 해양포유류의 부수적 사망 혹은 심각한 사망률을 0%로 달성하는 것이다. 이를 위해 미국은 단기 목표와 장기 목표를 설정하고 있는데, 단기목표는 6개월 이내에 상업적 어업으로 인해 발생하는 해양포유류의 부수적 사망 혹은 심각한 부상을 PBR에 미치지 않는 수준으로 낮추는 것이고, 장기적 목표는 5년 이내에 상업적 어업으로 인해 발생하는 해양포유류의 부수적 사망 혹은 심각한 부상을 0%에 가까운 미비한 수준으로 낮추는 것이다.

혼획저감계획 대상종은 전략개체군 및 해양대기처장이 정하는 종으로 하는데, 전략개체군 중 카테고리 카테고리 I, II로 분류된 어업에 영향을 받는 종이나 카테고리 카테고리 I 분류군 어업의 영향을 받는 종 중 사망률 혹은 심각한 부상률이 높은 종으로 해양대기처장이 정하는 종으로 한다. 전략개체군이란 해양포유류법에서 특별히 관리하는 개체로 다음 3가지로 구분되는데, 멸종위기종법(Endangered Species Act; 이하 “ESA법”으로 명기)에서 멸종위기 또는 위협 종으로 목록에 등재된 종, 개체수가 감소 중이며 예측 가능한 미래에 ESA법 위협 목록에 등재가 예상되는 개체, 혹은 인간이 직접 초래한 사망률이 생물학적허용사망량(PBR)을 초과하는 개체를 의미한다.

현재 NOAA에서 운영중인 혼획저감계획과 관련어업은 아래와 같다.

2018년 미국 NOAA 해양포유류 혼획저감계획 및 관련 어업

혼획저감계획(TRP)	관련어업
대서양트롤어업 혼획저감계획 Atlantic Trawl Gear TRP	카테고리 II : Mid-Atlantic bottom trawl Mid-Atlantic mid-water trawl(including pair trawl) Northeast bottom trawl Northeast mid-water trawl(including pair trawl)

9 Supra. pp. 2961-2962

10 16 U.S.C. 1387 Sec. 118., Section 118. Taking of Marine Mammals Incidental to Commercial Fishing Operations

혼획저감계획(TRP)	관련어업
태평양연안고래목 혼획저감계획 §229.31 Pacific Offshore Cetacean TRP	카테고리 I : CA thresher shark/swordfish drift gillnet(≥14 in mesh)
대서양대형고래 혼획저감계획 §229.32 Atlantic Large Whale TRP	카테고리 I : Mid-Atlantic gillnet Northeast/Mid-Atlantic American lobster trap/pot Northeast sink gillnet 카테고리 II : Atlantic blue crab trap/pot Atlantic mixed species trap/pot Northeast anchored float gillnet Northeast drift gillnet Southeast Atlantic gillnet Southeastern US Atlantic shark gillnet Southeastern US Atlantic, Gulf of Mexico stone crab trap/pot
쥐돌고래 혼획저감계획 §229.33 Harbor Porpoise TRP-New England §229.34 Harbor Porpoise TRP-Mid-Atlantic	카테고리 I : Mid-Atlantic gillnet Northeast sink gillnet
큰돌고래 혼획저감계획 §229.35 Bottlenose Dolphin TRP	카테고리 I : Mid-Atlantic gillnet 카테고리 II : Atlantic blue crab trap/pot Chesapeake Bay inshore gillnet fishery Mid-Atlantic haul/beach seine Mid-Atlantic menhaden purse seine NC inshore gillnet NC long haul seine NC roe mullet stop net Southeast Atlantic gillnet Southeastern US Atlantic shark gillnet Southeastern US Atlantic, Gulf of Mexico shrimp trawl Southeastern US Atlantic, Gulf of Mexico stone crab trap/pot VA pound net
대서양연승어업 혼획저감계획 §229.36 Atlantic Pelagic Longline TRP	카테고리 I : Atlantic Ocean, Caribbean, Gulf of Mexico large pelagic longline
범고래 혼획저감계획 §229.37 False Killer Whale TRP	카테고리 I : HI deep-set longline 카테고리 II : HI shallow-set longline

## V 국제어획정보보고시스템 (International Affairs Information Capture and Reporting System; IAICRS)

2019년 3월, NOAA는 국제어획정보보고시스템(International Affairs Information Capture and Reporting System; 이하 "IAICRS"로 명기)<sup>11)</sup>을 구축하고 전세계 대미 수산물 수출국에 해당 시스템에 접속하여 '19. 7월까지 진행보고서를 제출하고 수출국의 데이터 제출 및 관리를 해당 시스템을 통해 직접 입력할 것을 권고하였다.

해외어업목록에 1차 제출된 정보를 변경하고 추가하기 위해서 각 수출국은 IAICRS를 통해 자국의 대미 수산물 수출품에 대한 정보를 상세히 입력해 제공하여야 하며, 대한민국은 152개 어종(업)에 대한 데이터를 제공하여야 한다. 시스템은 크게 어업관리(Manage Fisheries)와 진행보고서(Progress Report)로 구성된다.

어업관리(Manage Fisheries)에서는 각 수출국에 서식하거나 해역을 이동하는 해양포유류 및 관련 어업 정보를 제출하도록 하고 있고, 어업 정보(우리나라의 경우 152개 어종별 각 15가지 정보), 해양포유류관리(우리나라에서 관찰된 25개 해양포유류종에 대한 정보), 양식장 정보로 구분하여 데이터를 제출하도록 구축되어 있다. 어업 정보에 대한 질의는 크게 조업 관련과 조업 지역에 관한 질의로 분류되는데, 조업관련질의로는 ① 국가, ② 수산물은 적극적으로 어획합니까? 아니면 가공만 합니까?, ③ 해당 어업 목표종 및 관련종은 무엇입니까?, ④ 해당 어업에서 생산된 수산물이 미국으로 수출됩니까?, ⑤ 해당 어업에서 사용하는 어구는 무엇인가요? 여러 어구를 사용할 경우 모든 어구 표기할 것, ⑥ 어선 및 시설, ⑦ 해당 어업은 담수 방식인가요 내수면 양식 어업인지 여부를 입증하는 자료를 업로드 할 것을 요구하며, 조업 지역과 관련해서는 ⑧ 공해와 배타적 경제수역 중 조업 지역 선택, ⑨ 타국 EEZ(Exclusive Economic Zone, 배타적 경제수역; 이하 "EEZ"로 명기) 조업 여부, ⑩ 해당 어업이 RFMO(Regional Fisheries Management Organization, 지역수산물관리기구; 이하 "RFMO"로 명기) 하에서 운영되는가, ⑪ 조업 지역 선택, ⑫ 상세 조업 지역 선택, ⑬ 조업 지역 상세 설명, ⑭ 연중 조업하는가, ⑮ 조업 지역에 해양포유류가 나타나는가에 대한 질의에 답변하도록 하고 있다.

MMPA는 각 수출국에 수출어업으로 분류된 93개 어종(업)에 대해서 진행보고서를 작성하도록 하고 있으며, 해양포유류 혼획 저감을 위한 정부의 계획, 해양포유류 자원 조사 계획 등을 제출하도록 하고 있다. 보고서의 하위 분류는 해양포유류 생물학적 규제(Regulatory-Marine Mammal Biology Questions)에 관한 질의와 어업별 질의(Fishery-Specific Questions)로 구성되는데, 어업별 질의는 대미 수출 수산품에 관련되는 어종(법)에 대하여만 답변하도록 하고 있고, 한국의 경우 총 93개 수출어업에 대해 답변하여야 한다.

해양포유류 생물학적 규제(Regulatory-Marine Mammal Biology Questions)에 관한 질의로는 ① 현행 해외어업목록 검토 여부, ② 귀국은 어업(양식 포함)에서 해양포유류의 의도적 살상을 금지하는 규제가 있는가, ③ 현행 해양포유류 목록 검토 여부, ④ 해양포유류 혼획 저감을 위한 연구 프로그램은 무엇인가, ⑤ 해양포유류 혼획 저감에 있어 어려움 또는 시급한 우선순위는 무엇인가가 있고, 어업별 질의(Fishery-Specific

Questions)로는 ① 해당 어업에서 해양포유류 혼획 모니터링 프로그램이 있는가, ② 해외어업목록에서 해당 어업과 상호작용이 있는 것으로 판단되는 해양포유류종에 관한 질의, ③ 해당 어업의 해양포유류 혼획 저감을 위한 조치(어구 변경, 금어기 등), ④ 해당 어업이 인증받은 프로그램이 있는가, ⑤ 해양포유류 혼획 저감 이행을 위한 기타 방안 서술에 대해 답변하도록 하고 있다.

## VI 동등성 평가(Comparability Finding)

해외어업목록 확정 및 각 수출국의 진행보고서 데이터 분석 후, MMPA는 2021년 3월, 미 NOAA가 수출어업으로 분류된 해외어업에 대해 동등성 평가<sup>12)</sup>를 실시하도록 하고 있다. 동등성 평가의 항목은 조업 구역에 따라 상이한 기준을 적용하게 되는데 크게는 수출국의 영해 및 EEZ, 타국의 EEZ, 공해로 구분하여 평가 기준을 제시하며, 어업 등록, 해양포유류 자원평가 및 혼획, 보고 및 모니터링, 혼획 제한 산정, 목표 기준 이하로 혼획률을 저감하기 위한 프로그램 개발, 혼획저감계획(TRP), RFMO 및 기타 정부간 협정, 효과성의 동등성 평가를 위한 대안적 조치 등을 평가하도록 하고 있다.

해외어업목록의 동등성 평가에 대해 MMPA는 미국과 수출국이 모두 달성해야하는 절대적 기준을 제시하고 있지는 않고, 각 해역별, 어종(업)별 적용 기준을 설정하도록 하고 있으며, 이러한 개별적 기준 설정 및 적용을 통해 달성할 수 있는 목표 전반을 나타내는 과학적 데이터를 미측에 제출하면 미 NOAA는 이를 자국의 유사어업이 이행중인 혼획저감계획 및 이행 상황에 비교하여 수출국의 조치들이 미국의 조치에 동등한 수준으로 이행되고 있는지를 판단하고, 이를 근거로 해당 어업으로 어획된 수산물의 대미 수출 허용 여부를 결정 및 통보하도록 하고 있다.<sup>13)</sup>

따라서 MMPA에서는 동등성 평가에 대해 구체적인 지침을 제시하지는 않고 있으며, 현재 미국이 이행 중인 해양포유류 보호를 위한 전반적인 조치들을 참고할 것을 명시하고 있다. MMPA에서는 유사 해양포유류 및 유사 어업에 대해 미국의 조치에 준하는 프로그램을 이행하는지 여부, 설정한 혼획 저감률 달성을 위한 프로그램의 성공적 이행 정도, 설정한 목표율에 대한 혼획저감조치의 성과 및 추후 이행 방안 등의 전반을 평가하여, 조치의 유사성, 조치의 사실성, 성과 달성 가능성 등을 종합적으로 판단하도록 하고 있다.

해당 동등성 평가를 통해 동등성을 인정받지 못한 수출어업의 경우, 해당 어업을 통해 생산된 수산물의 대미 수출은 전면 금지된다. 해당 수입 금지의 범위는 수산물 혼합물(예, 어묵 등)의 경우도 포함하며, MMPA는 동등성 평가 인증 전으로는 어떠한 형태의 수산물 수출도 허용되지 않음을 명시하고 있다. 또한, 중간재 수입 국가<sup>14)</sup> 규제관련 조항에서는 해당 규정이 수산물을 수입하여 가공하는 국가에 적용되며, 해당 국가가 미국으로 수출을 하고자 할 때는 해당 제품이 미 NOAA의 동등성 평가를 득하지 못한 수입 수산

12 Fish and Fish Product Import Provisions of the Marine Mammal Protection Act, National Oceanic and Atmospheric Administration(08/15/2016)

13 Supra, pp. 54392-54394

14 Implementation of Fish and Fish Product Import Provisions of the Marine Mammal Protection Act, National Oceanic and Atmospheric Administration, pp. 54389-54419(08/15/2016)

물로 가공되지 않았음을 입증하여야 하고, 금지 수산물이 미국에 수출되지 않았음을 증명하기 위해 추적 또는 검증 절차(verification procedure)를 완료해야 하는 책임이 부과된다.

## VII 마치며

미국은 최근 해양포유류보호법 외에도 바다거북보호법 등 해양 생태계 보호의 목적을 가지는 국내법을 제정 및 개정하고 있으며, 국가간 기구, 혹은 다자협약 지역수산물관리기구에서 미 국내법을 근거로 하여 어획량(TAC, Total Allowable Catch; 이하 “TAC”로 명기) 설정에 영향을 주려는 시도 및 보존관리조치 결의안 채택 등을 건의하는 등의 외교적 활동을 이어나가고 있으나, 그러한 연구 및 논의를 제안하고자 하는 시도는 각 협약에 명시된 절차규정을 준수해야하며, 특히 TAC 결정 및 이와 관련한 보존관리조치 결의안 채택 시에는 모든 회원국의 인식재고를 통한 국제적 총량의 확보가 선행되어야 하며 반드시 권위 있는 외부 과학협의체 혹은 각 기구의 과학위원회가 제출한 최선의 가용가능한 과학적 근거 없이는 불가능하다는 점에 부딪혀 번번히 실패하고 있다.

### 1. 미 해양포유류법의 역외적용 가능성

MMPA를 근거로 하는 미국의 독자적인 기준 및 판단에 따른 수출국에 대한 규제조치가 관련 국제법 규범에 합치하는지 여부가 문제로 제기될 수 있겠다. 한 국가가 독자적으로 자신의 결정을 타국에 부과하는 것은 일종의 국내법의 역외적용 문제의 소지를 내포하고 있기 때문이다.<sup>15)</sup> 국내법의 역외적용 문제는 특별한 정당화 사유가 없는 경우 국제법 위반의 소지를 내포하고 있다고 볼 수 있다.<sup>16)</sup> 또한 MMPA법에 따라 미국이 채택하고 있는 다양한 형태의 통상 규제조치는 가장 강력한 형태인 전면 금지의 형태를 가지고 있고, 특히 유엔 해양법협약에 따른 국제수산물기구의 협정을 준수하며 합법적으로 이행되고 있는 공해상 다량어 연승어업의 어획물을 전면 수입 제한 한다는 것은 1982년 유엔 해양법협약 및 WTO 협정을 위반할 가능성을 내포하고 있다.

현재 미국이 추진중인 MMPA 이행은 자국 국내법 기준에 동등하다고 판단할 만한 근거가 없는 어범으로 어획한 수산물에 대하여 수입을 규제하는 조치이다. 기본적으로 타국과의 논의나 타국의 사전동의 없는 국내법의 역외적용은 원칙적으로 국제법 위반을 야기할 소지가 있고, 이는 국내법의 역외적용 문제가 입법관할권 및 집행관할권과 관련한 국제법 기본법리에 대한 위반을 구성할 수 있기 때문이다.<sup>17)</sup> 특히 국내법의 역

15 이재민, "IUU 규제조치와 국내법의 역외적용: 국제경제법연구", 42면.

16 Seung Wha Chang, "Extraterritorial Application of U.S. Antitrust Laws to Other Pacific Countries: Proposed Bilateral Agreements for Resolving International Conflicts within the Pacific Community", *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 16, (Spring 1993) 참조: Chad Stockel, "Sherman's March on Japan: U.S. v. Nippon Paper and the Extraterritorial Reach of Criminal Antitrust Law", *Transnational Law and Contemporary Problems* vol. 9 (Spring 1999), p. 406. Gary B. Born & David Westin, *International Civil Litigation in United States Courts* (2nd ed. 1992), p. 601.

17 김석호, "미국 경제제재법의 국제적 불법성", 『법학연구』 제29호, 2008, 389면; 노영돈, "국내경제법의 역외적용과 국가관할권의 충돌에 관한 연구: 경쟁법을 중심으로"

외적용 문제가 대두되는 경우는 특정 개인이나 기업의 행위가 자신의 모국의 법령에는 부합하나 처벌을 시도하는 국가의 법령에만 위반하는 경우이다. 해당 사례로는 미국과 EU(European Union, 유럽연합; 이하 “EU”로 명기)가 집행했던 IUU(Illegal, unreported and unregulated fishing, 불법·비보고·비규제 어업)법(이하 “IUU법”으로 명기)을 근거로 하는 수출규제로 볼 수 있겠고, 지금까지 국제법에서 주로 다루어지던 역외적용의 범위에 속한다고 볼 수 있겠다.

그러나 미 MMPA 이행에 따르는 국내법의 역외적용은 법의 집행으로 인해 예상되는 문제점이 더욱 심각하게 제기될 수 있겠다. 미 NOAA의 MMPA 집행에 따른 규제에 직면하게 되는 우리 수산업자나 수산물 수출업자들은 공해상 조업을 규제하는 국제수산물관리기구의 보존관리조치 및 우리 법령에 따르면 합법적인 조치를 취한 것이나 이로 인하여 미국 당국으로부터 통상 제재를 받게 되므로 국내법의 역외적용이 초래하는 문제점을 극명하게 보여주는 상황에 해당하는 것으로 볼 수 있고, 미국과 EU의 IUU법 이행에 따라 자국법으로는 합법적이나 역외적용으로 인해 추가적 규제를 받던 이전의 양상에서 더 심화되어, 자국법 및 다자기구의 협약을 통한 국제 질서 및 규범을 준수하여 합법적 조업을 하였음에도 불구하고 일방 국가로부터 통상의 규제를 받게 되는 새로운 형태의 역외적용이며, 이전의 것보다 더 복잡한 구조를 가지는 역외적용으로 인한 국제법 위반 소지를 가진다고 볼 수 있겠다.

## 2. 미 해양포유류법에 근거해 합법적으로 어획된 수산물에 대한 수입규제의 국제법 위반 가능성

현행 MMPA법에 따라 미국이 채택하고 있는 다양한 형태의 통상 규제조치는 가장 강력한 형태인 수입 전면 금지의 형태를 가지고 있고, 특히 유엔 해양법협약에 따른 국제수산물기구의 협정을 준수하며 합법적으로 이행되고 있는 공해상 다랑어 연승어업의 어획물을 전면 수입 제한 한다는 것은 1982년 유엔 해양법협약 및 WTO 협정을 위반할 가능성을 내포하고 있다.

특히, GATT협정상 ‘일반적 예외’ 규정의 제XX조 ‘일반적 예외’ 규정 중 ‘공중도덕의 보호’ 및 ‘자의적이거나 정당화할 수 없는 차별의 수단’을 구성하는지 여부를 중점적으로 검토해 볼 경우, 먼저 공중도덕의 보호를 구성하는지를 검토하기 위해 EU의 바다표범 규제 사건에서의 세 가지 기준인 목적 달성에 대한 기여의 실질성 검토, 기여의 정도 및 범위, 제시된 규정 이행의 합리적 이용가능성을 검토해 볼 수 있을 것으로 생각되고, 결론적으로 해양포유류에 대한 미 공공의 도덕적 관심을 표명하기 위한 것이라는 조치의 목적을 달성하는데 미국의 규제조치가 실질적으로 기여한다고 보기 어려울 것으로 판단된다. 또한, MMPA의 규제가 자의적이거나 정당화할 수 없는 차별의 수단을 구성하는지 여부를 본다면, 이전 WTO 분쟁해결의 패널 및 항소기구의 결정들을 근거로 하여 종합적으로 판단할 때, 미 MMPA 이행에 따른 공해상 다랑어 어업 어획물 수입 규제가 GATT협정 제XX조 전문의 요건을 충족하는 방식으로 이루어졌다는 것으로 보기 어려우며, 이에 따라 미국의 규제조치는 GATT협정 제XX조 (a)에 따라 정당화될 수 없다고 결정될 가능성이 클 것으로 사료된다.

로”, 『국제법 학회논총』 제47권 제1호, 2002, 58면.

더 나아가, GATT 협정 제1조(최혜국 대우), 제3조(내국민 대우), 제11조(수량제한 금지) 등에 각각 위반될 소지도 있을 것으로 보이며, GATT 협정의 위반은 이에 상응하는 FTA 협정 조항에 대한 위반도 동시에 초래한다는 점을 고려하면, 우리나라와 미국 간에는 FTA 협정이 체결되어 있고, 상기 조항에 대한 위반은 동시에 또는 독립적으로 FTA 관련 조항에 대한 위반을 구성할 가능성도 적지 않다는 결론에 도달할 것으로 예상된다.

## 참고문헌

외국문헌

### [미 연방법]

16 U.S.C. Chapter 31

16 U.S.C. 1387 Sec. 118

50 CFR 216.24(h)(6)(iii)(A)

81 FR 54390

82 FR 2961

83 FR 11703

Fish and Fish Product Import Provisions of the Marine Mammal Protection Act, National Oceanic and Atmospheric Administration

Implementation of Fish and Fish Product Import Provisions of the Marine Mammal Protection Act, National Oceanic and Atmospheric Administration

### [인터넷 자료]

<https://bycatchreporting.fisheries.noaa.gov/home>