

다자통상제상 노동·환경 이슈의 무역 규범화에 관한 연구: 수산분야를 중심으로*

오서연
한국해양수산개발원 전문연구원

안지은
한국해양수산개발원 전문연구원

Linking trade to labor and environmental issues in the multilateral trading system with a focus on the fisheries sector

Seo-yeon Oh^a, Ji-Eun An^b

^a Department of Fisheries Research, Korea Maritime Institute, South Korea

^b Department of Fisheries Research, Korea Maritime Institute, South Korea

Received 28 February 2023, Revised 18 March 2023, Accepted 25 March 2023

Abstract

Purpose - The purpose of this study was to analyze environmental and labor issues and related norms, which are new trade issues that are expanding in bilateral and multilateral trade agreements, and examine the possible impact of these norms on domestic fisheries policies.

Design/methodology/approach - In this study, literature research was used as the main research methods. The comparative analysis of international norms and multilateral trade agreements texts related to the environment, labor and trade were conducted.

Findings - The new trade norms in the fisheries sector can be represented by labor and environment issues. Since domestic environmental and labor standards do not fully meet the standards of the multilateral trade agreements, it is necessary to ensure that domestic norms are supplemented and relevant policies are newly established through a review of international law on environment and labor.

Research implications or Originality - This study confirmed that international norms related to labor and environment in the fisheries sector are mixed with soft norms and binding norms, and each norm is linked in a multi-layered and mutual way. Such international norms are being strengthened in connection with trade agreements and issues.

Keywords: CPTPP, Environment, Fisheries, Labor, Trade, USMCA

JEL Classifications: F13, F18, F66, Q22, Q27, Q28

* 이 논문은 2022 KMI-강원대경영경제연구소 하계공동학술대회, 2022년도 한국해양수산개발원 사업조사보고서 2022-10, "수산물 관련 신통상규범 조사(환경, 노동, 기후변화를 중심으로)"의 일부를 발췌, 수정, 보완하였음.

^a First Author, E-mail: seoyeon_oh@kmi.re.kr

^b Corresponding Author, E-mail: an2412@kmi.re.kr

© 2023 The Institute of Management and Economy Research. All rights reserved.

I. 서론

‘사회적 덩핑(Social dumping)’과 ‘바다으로의 경주(Race to the bottom)’이론은 무역·환경, 무역·노동 연계의 필요성을 강조해왔다(Christopher et al, 1994; Peter M. Madsen, 2009). 낮은 노동 및 환경 기준으로 생산한 제품을 수출하는 것은 반덤핑과 같은 불공정을 야기하고 국제무역에서 환경과 노동기준의 하향평준화를 유도할 수 있어 이를 방지하기 위한 국제기준을 정해야 한다는 것이다. 또한 환경·사회문제는 특정 국가의 일방적인 노력으로는 해결될 수 없기 때문에 이러한 문제를 해결하기 위해 환경과 무역, 노동과 무역을 연계시키는 규범과 정책이 추진되어 왔다. 이러한 방식은 미국 및 유럽연합(European Union, 이하 EU)의 자유무역협정(Free Trade Agreement, 이하 FTA) 조항에 적용되어왔으며 의무규정을 위반하면 특혜관세 증치 등 무역제재나 금지로 이어질 수 있다(강유덕, 2022; 남궁준, 2022).

미국과 EU 차원에서의 양자 간 협정에서 대두되었던 노동·환경 이슈는 최근 지속가능한 발전을 위협하는 팬데믹과 기후변화가 심화되면서 통상 이슈와 새롭게 연계되고 있다. 먼저, 미국은 기존 공급망을 재편하는 과정에서 ‘공정무역’을 강조하며(기획재정부, 2022) 무역협정에서 노동·환경 기준을 강화하고 있다. 특히, 미국이 주도하고 있는 인도-태평양 경제 프레임워크(Indo-Pacific Economic Framework, 이하 IPEF)는 디지털 경제, 공급망 안정화, 무역 촉진, 탈탄소화 및 청정에너지, 인프라 뿐만 아니라 노동 기준 등의 사회적 가치를 포함하는 포괄적인 경제협력을 강조한다. EU의 경우에도 무역과 지속가능성 개념을 연결하여 환경과 노동문제를 경제와 통상의 문제에 결부시키며 노동 및 환경 관련 의무 준수를 강조하고 있다. EU는 최근 탄소국경세 도입을 추진(European Parliament, 2022)하고 있으며, 한-EU FTA에도 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 ILO) 조약의 비준과 집행 의무가 명시되어 있다(Zamfir Ionel, 2022).

한편, 다자간 무역협정에서도 환경과 노동 이슈는 주요 쟁점사항에 포함되어 왔다. 2018년 탄생한 세계 최대 경제협력체인 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 이하 CPTPP)은 별도의 노동과 환경챕터를 마련하여 관련 규정을 성문화 하는데 기여하였으며, 이는 미국의 주도하에 CPTPP를 근거로 논의가 추진된 미국·멕시코·캐나다협정(United States-Mexico-Canada Agreement, 이하 USMCA)으로까지 이어졌다. 특히, 이들 다자간 무역협정상 주목해야 할 점은 노동, 환경규범과 수산업 및 수산무역에 있어서의 연계성이다. 환경챕터의 경우, 어업관리와 생물다양성을 포함한 지속가능성 보장을 위한 규범이 다수 포함되었고, 수산자원과 수산무역에 있어 악영향을 미치는 수산보조금 금지 규율이 포함되었다. 또한, USMCA의 경우, 수산관련 국제협정인 남극해양생물자원보존에 관한 협약과 국제포경규제협약, 전미열대참치위원회 설립에 관한 협약 등을 부속서에 명시함으로써 의무규정으로 강화하였다.

이와 같이 다자간 무역협정 및 미국, EU 주도의 무역협정 상 환경, 노동 규범은 향후 기체결 통상협정의 개정 또는 신규 양자·다자간 협정 체결 시 더욱 높은 수준의 의무사항으로 확대될 가능성을 배제할 수 없다. 그리고 그에 따른 수산분야에 미칠 영향도 더욱 높아질 것으로 예상된다. 이러한 규범의 도입과 이행 요구는 새로운 형태의 무역장벽이 될 수 있는 가능성이 높고, 이는 수산물을 포함한 무역시장 질서뿐만 아니라 생산 환경에 대한 영향으로까지 이어질 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구는 양자 및 다자간 무역협정에서 확대되고 있는 신통상 이슈인 환경·노동 이슈 및 관련 규범을 조사하고, 이러한 규범 중에서 국내 수산정책 및 제도에 미칠 수 있는 영향에 관해 검토하고자 하였다.

다양한 통상 분야 중에서도 특히 수산분야는 환경 및 노동이슈와의 연계 가능성이 높다. 국제기구 및 지역수산관리기구(Regional fisheries management organisations, 이하 RFMOs)가 형성하는 국제 이니셔티브는 수산분야의 지속가능한 개발에 주목하고, 환경 및 노동 기준을 강화하고 있기 때문이다. 이러한 기준은 새로운 국제무역질서를 형성하는데 기여할 수 있고, 계속해서 변화하는 무역시장에 참여하기 위해서는 개별국가 차원에서 환경 및 노동과 관련한 국제법 또는 국제규범과 조화를 이루는 국내 규정을 마련하는 작업이 필수적으로 요구된다. 그럼에도 불구하고, 이제까지 국내에서 수산분야와 관련한 노동, 환경 등 신통상 규범을 정리하여 국내 대응방안을 모색한 연구는 부족한 실정이다. 다양한 연구에서

FTA 협정문 상의 환경과 노동 규범을 분석하고 경제적 영향을 도출한 바 있으나, ‘수산’이라고 하는 특정 산업군을 대상으로 한 분석연구는 거의 이루지지 못했다. 구체적으로 이천기 외(2020)는 FTA의 환경, 노동 규범을 파악하고 규범의 경제적 영향을 분석하였고, 강유덕(2020)은 EU의 FTA 조항에 포함된 노동 조항을 분석하여 통상 협정에서 노동과 무역의 구현 및 연계양상에 대해 분석하였다. 강유덕·고보민(2016)은 미국과 EU의 FTA에 나타난 무역-노동기준연계에 관해 비교 분석하였다. 또한 오대혁(2021)은 한국의 FTA 체결 대상국을 중심으로 비관세장벽의 효과에 대한 실증 분석을 실시하여 FTA와 비관세장벽의 관계를 분석하였다. 다만, 수산분야에서 있어 통상협정문 상의 신규범을 분석한 연구는 안지은·정명화(2020)의 연구가 유일하다. 동 연구에서 연구자는 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)의 환경챕터 내 수산조항을 분석하고 USMCA 수산규범 확대에 대비한 정책방안을 제시하였다.

이에, 본 연구는 수산분야와 연계된 노동 및 환경 이슈를 파악하고, 이와 관련된 신통상 규범을 분석하여 국내 수산업에 미치는 영향을 최소화 할 수 있는 국내정책 및 제도적 대응방안을 제시하고자 한다. 구체적으로, 수산부문과 관련된 무역-환경 및 무역-노동 이슈와 쟁점을 확인하고, 수산관련 국제기구의 신통상 의제 분석 및 다자협정상 나타난 환경·노동 등 신통상 규범 검토를 통해 우리나라 수산부문의 신통상 규범 대응 방향성을 도출하였다.

이를 위해 본 연구는 다음과 같이 구성되었다. 제2장에서는 수산분야와 관련된 국제기구에서 논의되고 있는 신통상 의제를 분석하고, 제3장에서는 다자간 무역협정상 수산부문 관련 신통상 규범에 관한 쟁점을 확인한다. 제4장에서는 다자간 무역협정상 수산분야 신통상 규범에 관한 시사점을 제시하고 제5장에서는 본 연구의 결과를 제시한다.

II. 국제기구의 수산분야 신통상 의제 분석

1. 수산분야 신통상 이슈의 등장과 확산

코로나 팬데믹 이후 기후변화를 포함한 환경문제는 더 이상 간과할 수 없는 전 지구적 과제로 인식되었다. 이러한 인식하에 주요국과 국제기구는 환경과 연계된 정책과 규범을 마련하고 있다. 환경 분야와 마찬가지로 노동 분야도 노동자의 인권 문제 및 근로조건 개선을 인간의 기본권 보장과 공정 경쟁을 확보하기 위한 차원에서 해결되어야 할 과제로 보고 기업의 사회적 책임과 국제 규범 준수 이행 요구를 부과하고 있다. 단순한 국제 규범의 이행을 넘어서 환경 및 노동 이슈가 무역과 연계되어 새로운 통상 이슈로 대두되고 있어, 국내의 환경 및 노동 기준이 국제무역 규범에 합치하지 않으면 무역이 제한될 수도 있다.

환경-무역, 노동-무역 연계 논의 확산의 배경에는 국제적 차원에서 합의된 공통의 가치가 반영되었다고 할 수 있다. 대표적으로 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)는 구속력은 없지만 국제사회가 이루어낸 합의로서 지속가능한 발전을 위한 개발 방향을 제시하며 환경 및 노동과 관련된 세부 목표를 설정하여 각국에 목표 이행을 촉구하고 있다. 이러한 목표는 국내법과 조화되도록 할뿐만 아니라 국제 환경 및 노동 규범과 연계되고 더 나아가 통상협정에도 반영이 확대되고 있는 추세다.

다자간 통상 협의체인 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 WTO)는 무역과 환경지속가능성 협의체(Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, 이하 TESSD)를 출범시키며(WTO, 2022) 환경 분야 통상규범화를 촉진시키기 위한 논의를 확대할 것으로 보인다. 통상부문에서 환경 및 노동과 연계된 국제 규범 형성 확대와 이행 요구가 증대되면서 수산분야도 환경 및 노동 규범 이행 요구가 높아질 것으로 보인다. 특히, 수산업은 해양 및 어족자원에 대해 의존성이 높은 산업으로 기후변화에 대한 취약성이 크고, 안전사고 위험도가 높은 해양에서 이루어지는 산업의 특성상 어선원의

안전 및 근로조건 개선 요구가 높아지고 있다. 이에 국제수산물규범에 영향을 주는 UN, 세계 식량농업기구(Food and Agriculture Organization, 이하 FAO), 국제노동기구(ILO) 및 RFMOs 등은 각국에 기후변화, 해양환경 보호, 불법어업 차단, 지속가능한 수산자원 관리, 어선원 노동여건 개선과 관련된 규범을 마련과 규범 준수를 촉구한다. 이러한 규범의 대부분은 연성규범에 해당하여 강제력 의무를 부과하지 않지만 양자 및 다자간 통상규범의 형성에 근거를 제공하는 등 영향력을 행사할 수 있다. 또한 향후 기 체결 통상협정 개정 및 신규 협정에서 더 높은 수준의 환경 및 노동 의무 준수를 요구할 경우, 규범 집행 요구는 새로운 형태의 무역장벽이 될 수 있다.

Table 1. 수산부문 신통상 주요 이슈

구분	주요 내용
환경	<ul style="list-style-type: none"> • 2030년까지 SDG 14 목표 달성 <ul style="list-style-type: none"> - 불법어업 및 남획에 기여하는 보조금 폐지 - 수산자원 회복 및 불법어업 근절 - 해양환경 회복 및 보호 • 인도태평양 경제프레임 워크(IPEF) - 기후 및 환경문제 대응 • WTO 무역과 환경지속가능성 협의회 - 환경·무역 연계 조치 논의 확대 • WTO 수산보조금 협정 일부 타결 (불법어업(IUU), 과잉어획, 남획에 기여하는 보조금 금지) • EU 무역협정 '무역 및 지속가능한 개발(Trade and Sustainable Development, TSD)' 챕터 - 환경 조항 이행 요구 강화 • 다자간 무역협정(CPTPP, USMCA) 환경 챕터에 수산자원 보호에 관한 의무 규정 명시
노동	<ul style="list-style-type: none"> • ILO 어선원노동협약(C188) 국내 미 비준 • 미국 인도태평양 경제프레임 워크(IPEF) - 노동자 보호 강조 • (미국) 불법조업 및 이와 연계된 노동착취 근절을 위한 국가 안보각서¹⁾ 서명(2022.6.27.), 수입수산물모니터링에 노동 고려 • (EU) TSD 챕터의 노동 의무 규정 요구, ILO의 국제노동기준의 국내적 이행 요구 • WCPFC 어선원 노동 기준에 관한 결의안(Resolution 2018-01)채택
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 기업의 사회적 책임 - 환경 및 노동자 보호 책임 요구 • ESG - 기업의 성장가치에 사회, 환경, 거버넌스 고려

Source: 저자 작성

2. UN의 지속가능발전목표

UN은 지속가능발전목표(SDGs)를 정하고 이를 실현하기 위한 17개 목표와 169개 세부목표를 제시하였다(United Nations, 2022). 17개 목표는 인류의 보편적 문제(빈곤, 질병, 교육, 여성, 아동, 난민, 분쟁 등), 지구 환경문제(기후변화, 에너지, 환경오염, 물, 생물다양성 등), 경제 사회문제(기술, 주거, 노사, 고용, 생산 소비, 사회구조, 법, 대내외경제)로 구성되어있다(지속가능발전도시 도봉, 2022). SDGs는 법적인 구속력은 없지만 제70차 UN총회에서 결의된 목표라는 점에서 정치적 구속력을 지니는 국제적 합의로 볼 수 있다.

따라서 SDGs는 선언적 의미를 넘어선 연성법으로 작용하여 목표별로 새로운 국제 규범을 형성하고 있다. 또한 국제 규범의 큰 틀에서 정부, 국제기구, 시민사회, 기업 등 주요 이해관계자의 협력 파트너십과 공동의 국제 애드보커시(Advocacy)의 플랫폼을 형성한다(이성훈, 2016). 수산분야는 SDG 14 목표와 관련되어 있으며 세부 목표는 해양 오염 예방 및 감소, 해양 생태계 복원, 해양산성화 영향 최소화, 지속가능한 어업 및 불법, 미보고, 비규제 (Illegal, Unreported, Unregulated, 이하 IUU) 어업 근절 등이다.

1) President Biden Signs National Security Memorandum to Combat Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses

특히 SDGs목표 14.4(불법 어업 근절 및 수산자원 회복), 14.6(과잉 어획 및 남획에 기여하는 수산보조금 금지), 14.7(지속가능한 어업을 통한 군서도서국 및 최빈국에 경제적 이익 증대), 14.b.1(소규모 영세 어업인에게 수산자원 및 시장 접근 제공)은 국제 및 국내 차원의 목표 이행이 촉구되고 있다(United Nations, 2022).

3. ILO의 어선원노동협약

ILO는 2007년 어선원노동협약(협약 제188호, 이하 C-188 협약)²⁾과 권고(No. 199)를 채택하여 어선원의 근로조건, 어선의 거주설비, 의료관리, 건강보호와 사회보장 등에 대한 사항을 규정하였다. C-188 협약은 어선원의 근로조건을 규정한 최초의 국제 규범이라는 점에서 의의가 있다. 동 협약은 이전에 성립된 국제 노동 기준을 강화시키고 어선원의 근로 최저 요건(최저 연령, 근로계약(근로 계약 최소 요건 및 계약서 선내 배치), 직업 안전 및 건강(건강검진 의무화 등), 사회 보장에 대한 포괄적 보호를 규정하는 통일된 국제 협약이다.

2023년 기준 21개국³⁾이 C-188 협약을 비준하였고, 아시아 태평양 지역에서는 태국이 유일하다⁴⁾. 동 협약은 상업적 어업을 하는 어선과 선원에 적용 된다⁵⁾. 협약에서 어선원은 어선에 승선하여 어떠한 직무로든 고용되거나 종사하는 모든 사람으로 정의된다. C-188 협약의 주요 내용을 살펴보면, 첫째 복무 조건에 대한 사항으로 최저연령, 건강진단, 배승 기준(안전한 운항을 위한 인원), 휴식시간, 근로 계약에 대한 최소한의 명세 사항, 본국 송환, 선원 모집 및 배치, 복무 조건에 대해 규정한다. 둘째, 거주 설비에 대한 사항으로 선박의 건조 및 개조의 허가, 선내 시설 및 유지(안전, 위생에 대한 사항), 충분하고 양질의 식량 및 식수 제공을 규정한다. 셋째, 의료 및 사회 보장에 대한 사항으로 의료처치, 의료 장비 및 의약품 등 비치(24미터 이상의 선박), 사고예방(사고 예방 훈련 및 보호 장비 제공), 사회보장에 대한 사항, 질병, 상해 및 사망에 대한 보호 등을 규정한다. C-188 협약은 기국의 의무로서 협약을 비준하고 협약을 이행하기 위한 시스템을 구축하여 사법권과 통제권을 효과적으로 행사할 것을 규정 한다⁶⁾. 특히, 기국은 이행을 위한 체계로 해상에 3일 이상 머무르고 길이가 24미터 이상인 선박, 혹은 통상적으로 기국 연안으로부터 200해리를 초과하는 거리를 항해하거나 대륙붕 외각 경계를 넘어서 항해하는 선박이 검사를 받았고 협약을 준수하고 있음을 증명하는 유효한 증서를 발급할 수 있다(JAJOON COUE, 2019). 검사를 위한 효율적인 시스템을 구축하며 자격을 갖춘 검사관을 충분히 지정할 수 있다. 협약 불이행에 대한 조치사항으로 기국은 불이행에 대한 사항을 조사하고 결함을 시정 조치하도록 해야 한다. 항만국은 기국과 ILO에 이를 보고하고, 선상의 위험 환경을 분명히 바로잡도록 조치를 해야 한다. C-188 협약은 비준 후 이행 단계에서 유연성을 적용하고 있다. 비준국은 건강진단서, 선원명부, 근로 계약서(서면), 위험성 평가, 작업상 질병, 상해 및 사망 시의 보호 등에 대해서 비준국의 계획에 따라서 점진적으로 이행하는 것을 허용한다. 단, 점진적 이행 시, 비준국은 보고서에 점진적 이행을 하는 조항의 명시와 함께 그 이유를 설명하고 대표기관의 입장을 서술하며 점진적 이행을 위한 계획을 제출해야 한다(Ibid). 추후 보고서에서 협약의 모든 조항이 유효하도록 취해진 조치에 대해 설명해야 한다. 하지만 선박 길이 24미터 이상 또는 7일 이상 행상에 머무르는 선박, 연안으로부터 200해리 이상이나 대륙붕의 경계 바깥에서 항해하는 선박, 또는 항만국의 통제에 따라야 하는 선박에는 즉각 이행되어야 한다.

2) Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188)

3) 앙골라, 엔티카바부다, 아르헨티나, 보스니아 헤르체고비나, 콩고, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 케냐, 리투아니아, 모로코, 나미비아, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 세네갈, 남아프리카공화국, 스페인, 태국, 영국

4) 2019년 1월 비준

5) This Convention applies to all fishers and all fishing vessels engaged in commercial fishing operations .

6) Each Member shall effectively exercise its jurisdiction and control over vessels that fly its flag by establishing a system for ensuring compliance with the requirements of this Convention...

4. WTO의 수산보조금 협상

수산보조금은 2001년 도하 라운드 출범 이후 규범협상그룹(Negotiating Group on Rules, 이하 NGR)에서 논의가 시작되어 지금까지 협상을 이어오고 있다. 국가별 입장차가 지속되는 가운데 2015년 9월 UN 총회에서 지속가능 개발 목표 14.6(2020년 까지 WTO에서 불법어업, 생산과잉 및 남획에 영향을 주는 특정 형태의 어업보조금 금지)⁷⁾가 채택되었고 협상 타결 시한이 2020년으로 합의되었다. 수산보조금 협정의 주요 쟁점 사항은 IUU 어업에 기여하는 보조금, 과잉능력 및 어획에 기여하는 보조금, 유류 보조금, 개도국 우대 조항 등이다. 2022년 제12차 각료회의에서 불법(IUU) 어업에 가담한 선박 및 운영자 및 과잉어획된 어종의 어획에 대한 보조금과 기타 보조금 연안국 및 RFMOs 관리수역 외 공해상의 비규제 어업 보조금 금지에 대한 합의가 이루어졌다. 하지만 면세유, 원양보조금, 개도국특혜 등 일부 주요 조항은 주요국 간 이견을 좁히지 못해 논의를 유보하게 되었다. 또한 협정 발효 후 4년 내에 쟁점에 대한 합의를 이루지 못하면 협정은 실효되는 것으로 합의되었다. 따라서 합의를 이루지 못한 쟁점 들은 제13차 각료회의까지 계속될 것으로 예상된다(외교부, 2022).

5. RFMOs의 논의 동향

RFMOs는 유엔 해양법협약과 유엔공해어업협정에 따라 공해 해양생물 및 수산자원의 보존과 관리의 주체로 발전되었다. RFMOs는 크게 다량어 관리기구와 비 다량어 관리기구로 구분될 수 있다. 이들 기구는 보존 관리조치를 취하여 관리 수역의 수산 자원의 보존과 지속적 이용을 유지한다. 최근 어선원의 인권 보장과 관련하여, 중서부태평양수산위원회(WCPFC)는 노동기준에 관한 결의안 마련을 위한 논의를 시작하였다(WCPFC, 2020). 논의에 앞서 WCPFC는 선상에 탑승하는 읍서버 보호 조치로 보존관리(CMM 2017-03)를 채택하였다(WCPFC, 2017). 동 조치에 따르면 체약국은 국내법에 보존관리조치의 내용을 반영하고 선박에서 읍서버안전 문제가 발생하면 모든 어업을 즉시 중단하고 수색 및 구조 조치를 취해야 한다. 이러한 읍서버의 안전에 대한 조치를 선원으로 확대하여 어선원에 대한 노동 기준에 대한 보존관리조치(CMM 2018-01)가 채택되었지만 비구속력 조치가 그쳤다(WCPFC, 2018). 이후 제17차 중서부태평양 수산위원회에서 인도네시아는 어선원의 노동 기준에 관한 구속력 있는 보존관리조치 마련에 대한 제안서를 제출했다(WCPFC, 2020). 인도네시아는 어선원의 임금 체불 분쟁(WCPFC, 2019) 및 선원 사망(The guardian, 2020) 등 어선원의 보호의 필요성을 인지하고 어선원 및 읍서버의 안전, 인권, 복지의 보장을 보존관리조치로 규정할 것을 제안하였다(WCPFC, 2019). WCPFC는 워크숍 및 기술이행위원회 검토와 회원국의 의견 수렴을 통해 어선원의 인권 및 근로조건 개선을 위한 조치를 마련할 것으로 보인다. 구속력 있는 조치가 마련될 경우 근로 조건 등은 규제 대상이 되며 이를 미 준수할 경우 불법 어선으로 간주되어 IUU 선박 목록에 등재될 수 있다.

III. 다자간무역협정상 신통상 규범의 주요쟁점

1. CPTPP

2018년 12월 30일 발효된 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)은 일본, 호주, 뉴질랜드 등 아시아·태평양 주요 11개국 간의 Mega-FTA로, 세계에서 세 번째로 경제규모가 큰 다자간 FTA이다.

7) 14.6. By 2020, prohibit certain forms of fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies, recognizing that appropriate and effective special and differential treatment for developing and least developed countries should be an integral part of the World Trade Organization fisheries subsidies negotiation.

CPTPP는 그 전신인 미국 주도의 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership, 이하 TPP) 협상 결과를 계승·보완하여 추진된 것으로, 2006년 논의가 시작된 이래 2016년 협상이 전격 타결된 바 있으나, 2017년 미국의 탈퇴로 침체기를 겪은 이후 일본의 주도의 협상 재개로 오늘날 CPTPP 협정이 탄생하게 되었다. 이와 같은 협상 추진배경에 따라 CPTPP는 그 전신인 TPP 협정문과 거의 유사한 특징이 있다.

수산분야의 의무조항을 명시하고 있는 CPTPP의 환경 규범은 협정문 제20장 환경(Environment)에 별도로 마련되어 있다. 총 23개 조항으로 구성된 환경 챕터는 지속가능 발전과 환경보호 및 효율적인 환경법규범 집행을 위한 상호협력 등 환경관련 무역이슈를 종합적으로 다루고 있다. 구체적으로, 무역과 기후변화, 자유무역과 환경보호 간의 균형, 어업 및 수산업 보조금 규율, 분쟁해결, 멸종위기 생물종 보존, 환경상품·서비스 및 녹색기술에 대한 관세철폐 등 협상과정에서 회원국들이 제시한 다양한 환경이슈들이 반영되어 있다. CPTPP 환경챕터는 해양환경과 수산자원보호 측면에서의 규율을 비교적 구체적으로 마련함으로써 수산무역과 환경 간의 조화를 강조하고 있다. CPTPP 제20장 제16조는 ‘해면어업(Marine Capture Fisheries)’이라는 제목 하에 수산부문과 관련된 환경규범을 규정하고 있다. 동 조항은 어업이 자원과 환경에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위한 다양한 원칙과 규정을 명시하고 있는데, 환경챕터 내 다른 조항과 비교하여 총 15개 항에 달하는 광범위한 내용을 담고 있다. 동 조항에서는 어업의 기본원칙과 어업관리제도에 관한 규정 등 어업과 관련된 전반적인 내용뿐만 아니라 과잉어획과 불법어업 근절 및 그와 관련된 보조금의 포괄적 금지 등의 규정을 포함하고 있다(CPTPP 제20조 16.5항).

CPTPP 제20조 16.5항 특히, CPTPP는 다자간 통상협정에서 수산보조금에 관한 규율을 최초로 포함함으로써 국제적으로 수산보조금 규제에 관한 규율을 성문화하고, 과잉어획 상태의 어족자원에 부정적 영향을 미치는 어업에 공여되는 보조금과 IUU 어업목록에 등재된 어선에 공여되는 보조금을 금지보조금으로 규정하였다는데 의미가 있다. CPTPP 수산 규범을 구체적으로 살펴보면, 제20장 16.1조와 16.2조는 기본 원칙과 적용범위를 명시하고 있으며, 해면어업과 영세·소규모어업의 중요성과 수산자원의 지속가능성을 위한 보존·관리의 필요성을 강조하고 있다. 제16.3조와 16.4조는 어업관리제도 운영의 중요성을 강조하고 구체적인 운영 방향과 근거 및 해양생물 보호에 관한 규정을 포함하고 있다. CPTPP 제20장 16.5조~16.8조항은 수산보조금 금지 규정을 마련하고 있다. 해당 조항에서는 금지보조금에 대한 일반원칙과 금지보조금 유형, WTO 보조금 협정상의 전제조건 등 금지보조금 규율에 관한 구체적인 사항을 명시하고 있으며, 각주에서 관련 용어에 대한 정의를 포함하여 보다 명확한 해석이 가능하도록 하였다. 또한, 수산보조금 금지 이행 기간 및 신규 보조금 도입·연장 자제, 금지보조금의 정기적 검토 등 수산보조금 규율에 관한 기타 규정을 명시하고 있으며, 금지보조금 통보의무 및 구체적인 통보항목을 포함하고 있다.

이와 함께 금지보조금이 아니라도 가능한 넓은 범위의 보조금 정보를 제공해야한다는 회원국 의무 규정을 명시하고 있으며, 특히 유류보조금에 대한 정보제공 의무를 강조하고 있다. 동 조항에 따른 CPTPP 상의 금지보조금 일반원칙은 과잉어획과 과잉어획능력 방지 및 과잉어획 상태의 어족자원 회복을 촉진하기 위해 과잉어획과 과잉어획능력에 기여하는 모든 보조금을 통제·감축·철폐하는 것이다. 금지보조금 유형은 크게 2가지로 명시되었는데, 첫째, 과잉어획상태 어족자원에 부정적 영향을 미치는 보조금과 둘째, 국제법 및 RFMOs의 규정 및 절차에 따라 IUU 선박리스트에 등재된 선박에 부여되는 보조금이다. 단, 금지보조금으로 판단하기 위해서는 WTO SCM 제1.1조상에 따른 정부의 재정적 기여와 제2.2조에 따른 특정성 등 전제조건을 충족하여야 한다. 특히, 제16.5조는 금지보조금 대상인 ‘어업’과 ‘어선’에 대한 정의와 금지보조금 기준으로 작용하고 있는 ‘부정적 영향’과 ‘과잉어획 상태’에 대한 정의를 포함하고 있다. 어업은 어획 관련 활동과 그러한 행위 결과가 예상되는 행위를 모두 포함한 포괄적 개념으로 정의하고 있다. 어선은 어업 및 어업관련 활동에 사용되거나 관련된 모든 형태의 선박을 의미한다. 부정적 영향은 이용 가능한 최선의 과학적 근거를 바탕으로 결정되어 한다고 규정되어 있다. 과잉어획 상태에 대해서는 최대지속가능 생산량(Maximum Sustainable Yield) 이나 최선의 과학적 근거에 따른 참고수준(Alternative Reference Point)으로 회복하기 위해 어획사망률을 제한할 필요가 있을 만큼 자원량이 낮은 상태로 규정하고 있다.

이어서 CPTPP 제20장 16.9조~16.12조는 수산보조금의 통보와 정보 제공 의무를 규정하고 있다. 동 조항에 따라 회원국은 어획뿐만 아니라 어획관련활동 보조금 통보가 요구되며, 통보된 내용은 WTO 데이

터 보고 요건의 보완자료 역할을 수행할 수 있다. 또한, 회원국은 협정상 금지보조금 이외에 가능한 넓은 범위에서의 보조금 정보를 제공할 의무가 부여되며, 특히, 유류보조금에 대한 정보 제공 의무를 명확히 명시하고 있다. 마지막으로, 제16.13조~16.15조는 IUU어업에 관한 규제 조치를 담고 있다. 동 조항에 따라 회원국은 IUU어업 해결을 위한 국제적 노력의 중요성을 인식하고, 국제기구와 함께 국제협력 강화를 위해 노력해야 할 의무가 존재하며, IUU어업 근절과 IUU어업으로 생산된 수산물의 교역 방지를 위한 의무사항을 준수해야 한다. 또한, 회원국은 IUU어획물 교역 금지 조치에 대해 가능한 타 회원국의 의견을 요청, 수렴할 기회를 부여받을 수 있다. 한편, CPTPP 수산 규범은 양식어업 및 내수면어업을 제외한 해면어업으로 적용범위가 제한되었다는 특징이 있으며, CPTPP 발효 후 3년의 유예기간이 부여된다.

Table 2. CPTPP 수산보조금 협정문(제20.16조)

구분	주요 내용	
기본원칙 및 적용범위	1항	• 어업의 중요성, 어류자원의 고갈에 따른 보존 및 지속가능한 관리의 필요성 인식
	2항	• 비효율적 어업 관리, 남획, 과잉 생산 조장하는 수산보조금, IUU 어업의 부정적 영향에 대한 대책 마련 시급함
어업관리 제도 운영	3항	• 과잉어획 및 과잉어획능력, 비목표 어종의 부수어획, 과잉어획된 어종의 회복 증진 등 어업관리 제도 운영
	4항	• 충분한 과학적 근거를 바탕으로 효과적이고 실행력 있는 보존관리조치 이행, 상어, 바다거북, 바닷새, 해양포유류 등의 어업관리제도 마련
수산보조금 금지	5항	• 어업관리 이행에는 과잉어획 및 과잉어획능력에 기여하는 모근 보조금의 통제·감축·폐지 포함 • 과잉어획상태에 있는 어족자원에 부정적 영향을 미치는 보조금 금지 • 기국, RFMO가 지정한 IUU 선박에 지급되는 보조금 금지
	6항	• 동 협정 발효 후 3년 내 제5항에 부합하도록 국내법 개정 * (베트남) 자원평가 완료 목적으로 협정 발효 후 3년 만기 6개월 내 위원회에 서면 요청 하여 추가 2년 연장 요청 가능
	7항	• 남획 또는 과잉생산능력에 기여하는 신규 보조금 도입 또는 기존 보조금 확대·강화 방지
	8항	• 남획 및 과잉생산능력에 기여하는 보조금 폐지를 위해 정례회의에서 제5항의 규율 검토
수산보조금 통보 의무	9항	• 협정 발효 1년 이후, 매 2년마다 ASCM 협정에서 규정한 수산보조금 현황 통보
	10항	• 통보 시, 2년간 보조금 지급 결과에 대한 세부 정보* 포함 * 프로그램 명, 소관부처, 보조금 지원 어업의 어종별 어획량·자원상태·어선능력, 관련 어족자원의 보존관리조치, 어종별 총 수출입
정보제공 의무	11항	• 제5항에 명시되지 않은 보조금(특히 면세유) 현황 통보
	12항	• 제9항, 제10항에 따라 상호간 추가 정보 요구, 이에 대해 신속한 답변
IUU어업 규제 조치	13항	• IUU 어업 근절 위한 조화로운 국제 협력의 중요성 인식
	14항	• IUU 어업 근절 및 해당 어업 교역을 방지하기 위해 IUU 어업 근절 필요성 인식 및 역량강화
		• IUU 어업 모니터링, 통제, 감독, 준수 및 이행 시스템 지원
		• 항만국 조치 협정 이행 • RFMO 비회원국의 관련 보존관리조치 이행 노력 • 어획증명제도 도입 노력
15항	• (투명성) IUU 어업 수산물 교역 근절을 위해 제안된 조치에 대해 다른 회원국에 발언 기회 제공	

Source: CPTPP TEXT Chapter 20. Environment 참조 저자 번역 작성

CPTPP는 국제규범에 따른 노동자의 인권 및 권리 보호를 지지하기 위해 제19장 노동(Labor) 챕터를 별도 마련하고, 이를 통해 다자간 적용 가능한 무역 관련 노동기준 확립 및 이행에 관한 실효성을 확보하고 있다. 총 15개 조항으로 구성된 노동챕터는 국제노동기구(ILO) 선언에 따른 결사의 자유 및 단체교섭, 강제 노동 금지, 아동 노동 폐지, 고용차별 철폐 규정 등의 국내 법제화를 주요내용으로 담고 있으며, 노동 관련 회원국의 의무는 다음과 같다. 동 규범에 따라 회원국은 ILO 회원국으로서의 의무, 특히 ILO 기본선언에 규정된 노동권 관련 의무를 국내적으로 준수할 의무를 재확인할 필요가 있고, 노동기준을 보호무역의 수단으로서 사용하지 않을 의무와 ILO 기본선언에 포함된 ILO의 4대 핵심 노동권을 회원국의

법률 및 규정에서 채택·유지할 의무, 무역 및 투자 촉진을 위해 자국 노동법에 규정된 보호수준을 낮추지 않을 의무, 노동법 집행의 실효성을 보장할 의무, 강제노동을 통해 생산된 상품의 수입을 억제할 의무, 그리고 노동법 관련 행정·준사법·사법 절차에 있어 공정성과 투명성, 적법절차를 보장할 의무 등이 존재한다(이천기 외, 2021).

노동챕터는 수산분야에 직접적인 영향을 미치는 조항은 아니나, 일련의 규정이 IUU어업과 연계되거나 비관세 장벽으로 작용할 가능성이 있어 예의 주시할 필요가 있다. 주요 RFMO 및 미국 등 선진국을 중심으로 ILO 어업노동협약(협약 제 188호) 등에 근거한 어선원의 노동환경 및 인권 관련 규정을 적용하고, 이를 위반 시 불법어업의 한 유형으로 분류하여 규율하고자 움직임이 본격화 되고 있기 때문이다. 특히, 미국, 일본, EU 등 주요국은 해당 규정을 자국 내 수입수산물 관리 법제의 일환으로 적용하고 있어 향후 국제사회에서 IUU 수산물에 대한 시장조치 및 新 통상규범으로 확대될 것으로 예상된다. 일례로, 미국은 지난 2022년 1월 어선원 강제·강압 노동 사유로 자국 관세법 307 위반 혐의를 적용하여 대만국적 연승어선 ‘Da Wang’이 어획한 참치 수입을 거부한바 있고, 2021년 5월에는 선원 인권 침해 혐의로 중국 다롄오션피싱 선단이 어획한 수산물 수입을 전면 금지한 바 있다(ATUNA, 2021).

Table 3. CPTPP 제19장 노동챕터 구성

조항	주요 내용	조항	주요 내용
제19.1조	정의	제19.9조	공공 의견 개선
제19.2조	공동 약속 선언	제19.10조	협력
제19.3조	노동 권리	제19.11조	협력적인 노동 대화
제19.4조	부분 개폐 금지	제19.12조	노동 위원회
제19.5조	노동법의 집행	제19.13조	연락 지점
제19.6조	강제 노동이나 노역	제19.14조	대중 참여
제19.7조	기업의 사회적 책임	제19.15조	노동 협의
제19.8조	대중의 인식과 절차적 보증		

Source: CPTPP 협정문 저자 번역

2. USMCA

2018년 10월 미국·멕시코·캐나다 3국간에 체결된 미국·멕시코·캐나다 협정(USMCA)은 약 25년간 북미 통상정책을 관할해오던 북미자유무역협정(North American Free Trade Agreement, 이하 NAFTA)를 대체하여 북미 3국이 신규로 체결한 다자간 무역협정이다. USMCA의 궁극적인 목적은 지속적으로 변화하는 무역환경과 기술진보 및 규범 발전 내용을 북미 통상정책에 반영하여 현대화를 달성하는 것으로, 회원국 간 시장개방 및 상호 접근성 보장, 무역관계의 공정성과 안정성, 균형성 보장 등을 통해 북미 권역의 강력한 경제 성장을 이루는 것이다. 이를 위해 USMCA는 기존의 무관세 시장접근법 등의 통상 규정은 유지하면서, 건전한 무역환경 조성과 무역활성화를 위한 신규 무역규범을 다수 신설·개정하였다. 구체적으로, USMCA 협정문은 그 전신인 NAFTA 협정문과 비교하여 노동과 환경, 디지털 무역(전자상거래), 국영기업, 중소기업, 반부패, 거시경제정책 및 환율 등 새로운 주제를 포함하면서 종전의 22개 조항이 총 34개 조항으로 확장되었다. 이와 함께 USMCA 협정문은 4개의 부록(Annexes)과 미국과 멕시코, 캐나다 각각의 양자 간 무역이슈를 다룬 14개의 부속서(side letter)가 별도로 마련되었다.

USMCA 환경챕터에서 신설, 강화된 조항 중에서도 특히 주목되는 부분이 바로 수산관련 조항이다. USMCA는 환경챕터 본문에서 수산조항을 명시함으로써 환경측면에서의 수산분야 무역환경을 규율하고자 의도하였다. 미국을 포함한 회원국은 협정을 통해 수산자원보존과 지속가능성 측면, 그리고 무역활성화 및 각 회원국의 사회경제적 기여 측면에서의 수산업 규율 필요성과 중요성을 강조하고자 하였다(안지은 외, 2020). CPTPP 상에서는 2개의 조문으로 구성되었던 수산관련 규범이 USMCA 상에서는 각 주제별로

총 5개 개별 조항에 걸쳐 마련된 점과 타 분야 환경조항은 대부분 단독 조항에 명시된 점 등이 이를 반증한다. USMCA 제24장 17조~21조에 걸쳐 마련된 수산조항을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. USMCA 수산조항의 궁극적 목적은 해양과 어업의 지속가능성과 수산자원보호 및 건전한 수산물 교역 환경 조성을 조성하는 것이다. 이를 위해 각 조항은 자원고갈 및 자원관리, 수산보조금 규제, IUU어업 및 IUU 수산물 교역 규제 등 수산업의 주요 이슈에 대응하기 위한 의무사항을 담고 있다. 먼저, 제24.17조에서는 해면어업의 중요성과 공정한 무역제한 조치 기준을 제시하였다. 제24.18조에서는 어업의 지속가능성 보장을 위한 어업관리시스템 구축 및 이행 의무를, 제24.19조에서는 해양생물의 보존조치 이행 의무를 규정하였다. 제24.20조에서는 어업과 수산자원의 지속가능성을 위해 부정적 영향을 미치는 특정 형태의 수산보조금 금지 조치를 채택하였고, 24.21조에서는 IUU어업 근절을 위해 국제적으로 협력하고 노력할 것을 규정하였다.

USMCA 수산조항은 미국이 체결한 통상협정 중에서 수산규범을 포함한 최초의 협정문으로, 각 회원국에 수산보조금을 비롯한 어업관리 및 IUU어업 규제 관련 국내법적 지위와 효력이 발생한다는 측면에서 의의를 가진다(안지은 외, 2019). 또한, USMCA 수산조항은 CPTPP +요소 도입으로 역사상 가장 강력한 수산규범을 마련하였다는 평가(Ibid)를 받고 있어 이에 대한 자세한 분석과 추후 국제적 영향을 예의 주시해야 한다. USMCA 상의 수산관련 규정이 향후 국제적 수산규범의 기준으로 작용할 가능성이 높기 때문이다. USMCA 수산조항은 전체 협정문에서 나타난 CPTPP 관련성이 그대로 반영되었으나, 크게 5가지 측면에서 CPTPP와 비교하여 한층 강화되거나 추가적인 규제요소를 반영하고 있다. 첫째, USMCA는 CPTPP와 비교하여 해면어업의 일반원칙상 무역적인 측면을 고려하고 있으며, 둘째, 어업관리제도 운영에 대한 구체적 방향을 제시하고 적용 범위를 확대 명시하였다. 셋째, USMCA는 통합적 해양생물보존 조치의 도입과 고래자원 보호 의무를 강화하였고, 넷째, 수산보조금 금지 규율을 강화하고 WTO 협조 조항을 도입하였다. 특히, USMCA 수산보조금 규정은 CPTPP에서 규정한 수산보조금 금지 범위인 'IUU어업에 참여한 어선에 지급되는 보조금'에서 '선박 운영자(operator)'까지 포함시켜 관련 규제 범위를 한층 강화시켰다. 마지막으로 USMCA는 IUU어업과 어획물 대응 조치를 구체적으로 명시하고 있다(안지은 외 2019; 안지은 외, 2020).

Table 4. USMCA 수산조항

구분	주요 내용
제24.17조 해면어업	<ul style="list-style-type: none"> 어업 보전 및 지속가능관리 조치의 중요성과 현재, 미래 세대를 위한 환경적·잠재적·사회적 기회 제공에 기여 인식 합법적으로 생산된 수산물 및 수산식품 무역촉진의 중요성 인식, 부당한 무역장벽 철폐 무역제한조치 채택 시 과학적 근거 및 보존 목적 등에 부합
제24.18조 지속가능 어업관리	<ul style="list-style-type: none"> 보존 및 지속가능한 어업을 위해 해면어업을 규제하는 어업관리시스템 운영 노력 상업적 어업을 위한 독극물 및 폭약 사용 금지, 상어 지느러미 채취(Shark finning⁸⁾) 관행 금지 해양생물의 지속가능한 이용 및 보전을 보장하기 위해 최선의 과학적 근거와 국제적으로 인정된 어업관리시스템 도입
제24.19조 해양생물보존	<ul style="list-style-type: none"> 보호 및 보존의 효과적 집행 이행을 통해 상어, 바다거북, 바닷새 및 해양포유류의 장기적 보전을 촉진 다자조약을 통해 허가받지 않은 상업 목적의 고래살상 금지
제24.20조 수산보조금	<ul style="list-style-type: none"> 과잉어획 및 과잉어획노력을 방지하고, 과잉어획 상태의 어족자원을 회복시키기 위해 고안된 어업관리시스템 이행에는 과잉어획 및 과잉어획노력에 기여하는 모든 보조금 통제·감소 및 궁극적 제거를 포함 IUU어업 및 과잉어획 상태에 있는 어족자원에 부정적 영향을 미치는 보조금 금지
제24.21조 IUU어업	<ul style="list-style-type: none"> 양 당사국은 IUU어업 근절을 위한 공동 국제행동의 중요성을 인식하고, 국제적으로 협력 IUU어업을 근절하고 해당 어업에 의한 어획물의 교역을 억제하기 위한 국제적 노력 지원

Source: USMCA 제24장 환경 및 안지은 외(2019), p.88-89 참조 저자 작성

USMCA 협정문의 노동 조항은 제23장 노동(Labor)챕터에 마련되었다. 기존의 NAFTA 협정문에서는 부속서에 반영되었던 노동조항은 USMCA 체제로 전환되면서 본문에 신설되었으며, 규정 내용도 한층 강화되었다. 특히, 17개 조문으로 구성된 USMCA 노동 조항은 15개 CPTPP 노동 조항을 기반으로 일부 내용을 강화시킨 형태로, 무역협정 상 가장 높은 수준의 노동 규범으로 평가되고 있어 수산조항과 함께 그 내용과 국제적 영향을 면밀히 분석할 필요가 있다(김호철, 2020). USMCA 노동조항은 수산분야에 직접적인 영향을 미치는 조항은 아니나, 향후 수산물 수입요건에 포함되어 비관세 장벽으로 적용될 가능성이 있어 이에 대한 대응이 요구된다. 미국을 중심으로 수산물 수입 요건에 IUU 수산물 교역 금지 목적의 ‘합법성 입증’ 절차가 포함된 것을 계기로, 그 범위가 점차 ‘노동’으로 확대되고 있기 때문이다. 실제로 미국은 SIMP 개정 내용 상 ‘노동’ 요건을 추가할 것을 고려하고 있으며, 해당 내용을 반영한 신규법안인 「불법 어업 및 강제 노동 방지법(Illegal Fishing and Forced Labor Prevention Act)」과 「미국 경쟁법(America COMPETE Act)」 제정이 논의되고 있다⁸⁾. 미국 내 해당 법안이 신설, 강화될 경우, 미국으로의 수산물 수입 시 강화된 노동 규범 준수가 필수적으로 요구되며, USMCA 상의 노동 조항이 국제적 수산교역의 기준으로 작용할 가능성을 배제할 수 없다.

Table 5. USMCA 노동규정과 CPTPP 노동규정 비교

USMCA 제23장 노동	CPTPP 제19장 노동
1. 정의	1. 정의
2. 공동약속 성명	2. 공동 약속 선언
3. 노동권	3. 노동 권리
4. 부분 개폐 금지	4. 부분 개폐 금지
5. 노동법의 집행	5. 노동법의 집행
6. 강제 또는 의무 노동	6. 강제 노동이나 노역
7. 노동자에 대한 폭력	-
8. 이주 노동자	-
9. 작업장에서의 차별	-
-	7. 기업의 사회적 책임
10. 대중의 인식과 절차적 보장	8. 대중의 인식과 절차적 보증
11. 공공 의견 개진	9. 공공 의견 개진
12. 협력	10. 협력
13. 협력적인 노동 대화	11. 협력적인 노동 대화
14. 노동 위원회	12. 노동 위원회
15. 연락 지점	13. 연락 지점
16. 대중 참여	14. 대중 참여
17. 노동 협의	15. 노동 협의

Source: USMCA 제23장 노동 및 이동은(2021),p.234 참조 저자 작성

3. IPEF

인도-태평양 경제 프레임워크(IPEF)은 미국 바이든 대통령이 동아시아정상회의(‘21.10)에서 처음 언급한 개념으로, 미국의 대중국 견제 정책의 일환으로 마련된 아시아·태평양 권역 지역경제협력전략(Regional Economic Cooperation Strategy)을 뜻한다. IPEF는 그간 인도·태평양 지역의 안보를 담당해오던 4개국 안보 회담(Quadrilateral Security Dialogue, 이하 QUAD) 및 오커스(Australia, United Kingdom, United States, 이하 AUKUS) 등을 바탕으로 경제적 이슈에 초점을 맞춘 경제안보 협력체계로, RCEP 및 CPTPP에 대한 미국의 대응정책 중 한 방안에 속한다(서진교, 2022). IPEF는 총 6개 분야에

8) Shark Finning(상어 피닝)은 상어를 산 채로 잡아 지느러미만 잘라내고 상어의 몸통은 다시 바다에 버리는 행위를 말함

9) H.R.3075 - Illegal Fishing and Forced Labor Prevention Act(2021)

대한 경제프레임 개발을 위해 역내 국가와의 논의가 이루어지고 있는 상황으로, 해당 분야는 무역원활화, 디지털 경제 및 기술 표준, 공급망 안정성, 탈탄소 및 청정 에너지, 인프라, 노동 표준, 기타 관심 분야 등으로 구성되어 있다. 바이든 대통령의 최초 발언 이후, 미국의 이전 행정부였던 트럼프 행정부 핵심 인사들은 우리나라를 포함한 일본, 아세안 방문을 통해 지속적으로 IPEF 참여를 요청하고 있어 이에 대한 면밀한 분석과 정책적 대응이 요구된다. 최근까지 논의된 IPEF의 주요 내용은 크게 4개 그룹(pillar)으로 구분된다.

먼저, Pillar I은 공정하고 회복력 있는 무역, Pillar II는 공급망 안전성, Pillar III는 인프라 및 청정에너지/탈탄소, Pillar IV는 조세 및 반부패로 구분된다. 이 중 Pillar I은 미국 무역대표부(Office of the United States Trade Representative, 이하 USTR)과 관할하고, 그 외 그룹은 미국 상무부(Pillar II, III, IV)가 나누어 주관하고 있다.

이 중에서 환경 및 노동과 관련된 논의는 USTR이 담당하는 무역 분과, 즉 Pillar 1에 포함되어 있다. Pillar 1은 총 7개 세부 의제로 구성되었는데, 구체적으로 디지털 경제 및 신기술, 노동, 환경, 무역원활화, 투명성 및 바람직한 규제 관행, 지속가능식량체제와 농업규제, 경쟁정책 등이 포함된다. IPEF는 아직까지 정식으로 출범하지 않은, 그리고 국제적 논의 단계에 있는 미국주도의 경제협력체로 각 주제별 논의 결과 혹은 규범을 구체적으로 설명하는 것은 불가능하다. 특히, 환경과 노동이 포함된 Pillar 1은 매우 광범위한 주제를 다루고 있어 결과 도출이 가장 어려운 분야로 인식되고 있기 때문이다. 다만, 현재까지의 논의 경과를 바탕으로 해당 규제 혹은 규범을 통해 미국의 의도를 파악해보자면, 먼저, 무역 분과 내 노동 부문을 포함함으로써 높은 수준의 노동 조건(국제적 노동자권리, 노동법 위반 시 규제, 노동환경, 특정 국가규정 등)을 명문화하고, 이를 무역규범으로 정립하겠다는 계획이 투영된 것으로 파악된다. 또한, 환경 측면에서는 무역 및 환경과 관련한 현행 의무사항에 추가하여 해양환경 보호, 야생동식물 보전, 기후변화 및 재생에너지, 순환경제 등을 위한 국제협력과 약속이행을 추진할 것으로 예상된다.

IV. 다자간무역협정상 수산분야 신통상 규범의 시사점

국제 무역환경 질서에 영향을 미치고 있는 주요 다자간 통상협정 중에서도 환경과 노동에 관한 규범을 마련한 CPTPP와 USMCA, 그리고 최근 논의가 본격 추진되고 있는 IPEF 주요 내용을 살펴보았다. 이에 이들 무역협정 및 협력체에서 논의되고 있는 환경과 노동 규범이 수산업 관점에서 어떠한 시사점을 가지는지 정리하면 다음과 같다.

첫째, TPP와 CPTPP를 비롯한 USMCA, IPEF는 미국이 주도한 경제협력체로, 미국은 자국이 구상하고 있는 이상적인 국제무역환경 조성을 위해 미국 중심의 다자간 무역협정 체제를 더욱 확대·강화할 것으로 예상된다. 때문에, 동 협정 및 논의 과정에서 강조되었던 환경과 노동 관련 규범은 미국 정책과 더욱 유사성이 깊어질 것으로 예상되며, 그러한 규범의 전 세계적인 확산도 본격화 될 것으로 전망된다. 특히, 수산부문에 있어서는 자원관리와 IUU어업 관련 규제, 그리고 특정 형태의 수산보조금 금지 이슈 등이 더욱 강화될 것으로 예상되며, 수산물 생산 및 전제, 가공, 무역, 소비 등에 있어서의 노동자 권리와 인권에 관한 규범에 대해서도 본격 이행이 요구될 것으로 예상된다.

둘째, CPTPP와 USMCA 내의 환경 규범으로써의 수산조항은 앞으로 더욱 진화하고 그 영향력이 더욱 확대될 것으로 전망된다. 각 무역협정의 회원국은 환경 규범 내 수산조항을 포함하는데 동의함으로써 건전한 무역환경 조성 및 무역촉진 측면에서 수산업의 지속가능성을 보장할 필요가 있음을 인식하고, 이에 관한 구체적인 규율을 발전시켰다. 그리고 그러한 논의는 IPEF 무역 분과로도 이어지고 있다. 따라서 향후 국제수산무역에 있어서 어업 및 수산자원관리 및 해양생태계보호, 수산보조금 규제, IUU어업 규제 등의 수산규범은 지속가능한 생산뿐만 아니라 ‘공정무역’ 측면에서 반드시 이행되어야 할 의무사항으로 작용할 가능성이 높다.

셋째, CPTPP와 USMCA 노동 규범은 향후 수산업의 지속가능성 측면에서 노동 관련 IUU어업 규제

및 수산업 종사자의 인권과 권리 보장 중심으로 이행 규정이 발전될 것으로 예상된다. 이때, 그러한 규정은 미국이 자국 내 적용하고 있는 노동 기준과 유사한 수준이 될 것이며, 이는 전 세계 수산업 및 수산무역질서 정립에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로, CPTPP 및 USMCA 상의 환경 및 노동 규범은 이미 실질적인 수산무역 요건으로써 작용하고 있으며, 이는 IPEF 체제 탄생 이후 더욱 강화 될 것으로 전망된다. CPTPP와 USMCA, IPEF를 주도한 미국은 이미 자국으로 수입되는 수산물에 대해 IUU어업에 관여한 수산물은 반입될 수 없도록 금지하는 법을 마련하고, 불법노동에 관여한 수산물의 수입을 금지하기 위해 관련 법 신설을 추진 중에 있다. 즉, 수산물 교역에 있어서 수입통제 기준으로 환경과 노동 규범이 적용되고 있는 것이다. 세계 시장 질서를 주도하는 핵심국가인 미국의 수산물 수입 통제 기준과 관련 정책은 향후 국제사회 규범으로 확대될 가능성이 매우 높다. 이에 주요 수산물 교역국이자 소비국인 우리나라는 국내 영향을 최소화하기 위해 관련 규범 변화에 민감하게 반응할 필요가 있다.

V. 결론

수산부문은 UN, FAO, RFMOs에서 정한 국제규범의 적용을 통해서 지속가능한 수산자원의 이용 및 불법어업 등 수산업과 관련 이슈를 해결하고자 한다. 신통상 이슈로 부각되는 환경문제나 노동자의 인권문제도 개별국의 노력으로만 해결될 수 없는 문제로 인식되면서 이를 해결하기 위한 다양한 국제 규범과 목표가 설정되었다. UN 총회에서 결의한 SDG14 목표는 해양·수산분야의 목표를 규정하고, 세부목표로 과잉어업 및 불법어업에 기여하는 수산보조금 금지, 불법어업 근절, 해양 및 수산자원의 지속가능한 관리 및 복원 등을 설정하였다. 이러한 SDG 14목표 하에 WTO 수산보조금 협상은 금지 보조금에 대한 협상이 이루어지고 있으며, 2022년 제12차 WTO 각료회의에서 남획과 불법어업에 기여하는 수산보조금 금지라는 타결을 이루었다. 하지만 면세유, 원양보조금, 개도국 특혜 등은 합의를 이루지 못해 협정 전체 타결까지는 시일이 걸릴 것으로 보인다. 최근 다자간 통상협정에서도 과잉어획 및 불법어업에 기여하는 수산보조금을 금지하는 조항이 포함되었다. CPTPP와 USMCA의 환경챕터에는 수산 조항이 포함되면서 각 회원국에 수산보조금을 비롯한 어업관리 및 IUU어업 규제 관련 국내법적 지위와 효력을 부과하였다고 할 수 있다(안지은 외, 2019).

특히 미국은 TPP, CPTPP, USMCA를 주도하며 수산 조항 도입을 강조하였고, 현재 추진 중인 반 IUU 정책을 통해서도 어업 과정 및 수산물 공급망에서 발생하는 불법 어업 및 강제노동을 막기 위해 관련법 개정과 수입금지조치를 취할 것으로 보인다(STIMSON, 2021) EU는 무역 및 지속가능한 개발(Trade and Sustainable Development, 이하 TSD) 챕터 조항 이행을 강화하기 위해 국제노동기구(ILO)의 노동 기준 및 파리기후협정의 탄소 배출 기준에 준하는 조항을 위반하는 국에 대해서는 무역 제재를 가하도록 하는 법안을 추진 중에 있다. TSD가 수산분야에 관여하는 조항으로 특징지을 수는 없지만 TSD가 지향하는 무역을 통한 지속가능한 발전이라는 측면에서 수산분야에 대해서도 ILO 노동 기준에 준하는 어선원 근로조건 개선 및 탄소배출 저감 의무를 부과할 가능성이 있다. 또한 이러한 환경 및 사회가치가 국제 규범 및 협정에 포함되는 추세가 나타내면서, 국가 차원이 아닌 기업의 사회 및 환경적 책임을 요구하는 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하 CSR), 환경, 사회, 기업 지배구조(Environmental, Social, Governance, 이하 ESG)가 기업의 경영에 새로운 프레임을 제공하고 있다.

이상의 내용을 정리하면 수산부문의 신통상 규범은 노동, 환경(기후변화 등) 이슈로 대표될 수 있다. 관련된 국제 규범은 연성 규범과 구속력 있는 규범으로 혼재되어 있으며 각 규범은 다층적이며 상호적인 방식으로 연계되어 있음을 확인하였다. 특히 미국 및 EU 등을 중심으로 환경 문제 해결의 시급성 및 공정 경쟁을 강조하면서 노동과 환경을 통상정책에 적용하고 있다. 이들 국가와 WTO를 비롯한 국제사회는 다자무역체제 내에 노동 및 환경 규범을 확대하면서 그 이행을 점검하고 감시하는 체계를 구축하려는

시도를 하고 있다. 하지만 국내 환경 및 노동 기준이 미국 및 EU의 통상정책과 다자간 통상협정의 기준에 충분히 부합하지 못하므로 국제법을 국내법으로 수용하는 작업이 필요하다. 단순히 국제법을 국내법으로 수용하는 것이 아닌 환경 및 노동에 관한 국제법의 검토를 통해서 국내 규범이 보완되고 관련 정책을 새롭게 수립할 수 있도록 해야 한다. 국내 제도와 정책이 개선될 때, 다자간 통상협정, 신규 FTA, 기체결된 FTA의 개선협상에서 논의되는 노동 및 환경 규범이 새로운 기회로 다가올 수 있다. 그러기 위해서는 신통상정책과 국내대책의 조화로운 추진이 필요하다.

수산부문의 경우 규모가 영세한 경우가 많아 대외 통상정책에 따른 수산업계의 위기감이 클 수밖에 없으므로 이러한 위기감을 불식시키는 차원에서 국내 보완대책과 통상정책과의 조화로운 추진이 필수적이다. 또한 임시방편식의 방안에 그치지 않고 국내의 장기 전략과 연계된 통상 대응 정책이 필요할 것으로 보인다. 특히, 최근에 부분 타결된 WTO 수산보조금 협상은 보조금 의존도가 높은 국내 수산업에 미치는 영향을 미칠 수 있다. 과잉어업의 정의가 명확하지 않는 상황에서 과잉어획의 정의는 포괄적으로 해석될 여지가 있으므로 국내법에서 과잉어획의 정의를 마련하고 해당 어종에는 수산보조금을 금지한다는 것을 법적으로 명시하여 통상 분쟁 여지를 최소화해야 할 것으로 보인다.

또한 수산업이 대외 통상 정책에 취약한 영세한 산업구조를 탈피하고 역량을 강화하기 위해서는 신통상 규범과 통상협정을 적극 활용할 필요가 있다. 현재 미국이 추진 중인 IPEF는 참여 국가를 중심으로 그 내용을 구체화하는 단계에 있다. 이러한 점에서 수산부문과 관련된 의제 및 규범 설정에 적극적으로 참여하여 우리나라의 경제적 입장을 반영해야 할 것이다. 그리고 국제 노동 기준이 통상 협정에서 의무 조항으로 규정되면서 미흡한 국내 기준을 보완할 필요가 있다. 최근에는 RFMOs에서도 어선원 근로조건 및 인권을 보호하기 위한 보존관리조치가 채택되었고, 향후 구속력 있는 조치로 채택되면 어선원 근로 환경 개선을 위한 보존 조치를 이행하지 않을 경우 불법어업국이 될 수 있다. 이에 열악한 국내 어선원 근로조건을 개선하고 국제법 이행 차원에서 ILO의 어선원노동협약(C188) 비준을 위한 국내 법제도 정비를 통해 비준이 조속히 이루어질 필요가 있다.

마지막으로 기후변화 대응과 관련해서는 수산분야에 부과되는 국제 규범이 마련되어 있지 않으므로 미국 및 EU를 중심으로 마련되고 있는 정책을 비롯한 국제 협약에 대한 지속적 모니터링이 필요하다. 또한 일국의 조치 및 국제 규범이 통상규범의 형태로 의무가 강화될 가능성이 높으므로 국외의 대응 정책과 합치되는 수준으로 국내 수산정책에도 관련 정책을 추진할 필요가 있을 것이다.

References

- 강유덕·고보민(2016), “미국과 EU의 FTA에 나타난 무역-노동기준연계에 관한 비교 분석”, *무역학회지*, 41(3), 1-25.
- 강유덕(2020), “무역과 노동기준의 연계를 통한 통상정책 설계: 유럽연합(EU)의 기체결 자유무역협정에 대한 비교 연구” *통합유럽연구*, 11(1), 187-230.
- 강유덕 (2022), “미국의 무역-노동 연계 채널 다양화”, 월간<통상>, 산업통상자원부
- 김호철(2020), “미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)의 新통상규범 검토”, *통상법률*, 147, 158-199.
- 남궁준 (2022), “노동 이슈가 국가 간 통상 의제로 부상”, 월간<통상>, 산업통상자원부
- 서진교(2022, May 10), “인·태 경제 프레임워크 최근 논의 동향과 향후 전망”, 한국해양수산개발원
- 안지은 외(2019), “USMCA 수산분야 협정문 분석 및 시사점”, 한국해양수산개발원
- 안지은·정명화(2020), 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA) 수산조항에 관한 연구, *해양비즈니스*, 45, 123-124.
- 오대혁(2021), “자유무역협정에 대한 비관세장벽의 효과에 관한 실증연구: 한국의 자유무역협정과 체결 대상국의 수입규제조치에 대하여” *아태비즈니스*, 12(2), 187-203.
- 이동은(2021), “무역-노동의 연계와 진화에 관한 소고: 무역영향성 요건과 입증책임에 대한 USMCA의 차별화된 접근방식을 중심으로”, *서울국제법연구* 28(1), 225-264.
- 이성훈(2016, December 5), “지속가능발전목표(SDGs)와 인권 - 지자체 역할을 중심으로”, 서울인권컨퍼런스

- 이천기·이주관·박혜리·강유덕(2021), “FTA 신통상규범에 관한 통상법적 쟁점과 경제적 영향: 환경과 노동을 중심으로”, KIEP 정책연구 브리핑 20-13, 대외정책연구원
- 이천기, 이주관, 박혜리, 강유덕(2020), “FTA 신통상규범에 관한 통상법적 쟁점과 경제적 영향: 환경과 노동을 중심으로”, 대외경제정책연구원
- Christopher L. Erickson and Sarosh Kuruvilla (1994), “Labor Costs and the Social Dumping Debate in the European Union”, *Journal of International Economics*, Industrial & Labor Relations Review, 48, 28-47. <https://doi.org/10.2307/2524624>
- CPTPP, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership text
- ILO, C188 - Work in Fishing Convention, 2007(No. 188)
- Peter M. Madsen (2009), “Does Corporate Investment Drive a “Race to the Bottom” in Environmental Protection? A Reexamination of the Effect of Environmental Regulation on Investment”, *Academy of Management Journal*, 52, 1297-1318.
- USMCA, Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 7/1/20 Text
- Zamfir Ionel(2022), “Labour rights in EU trade agreements Towards stronger enforcement”, European Parliamentary
- JAJOON COUE(2019, July .2.), “어선원노동협약, 제188호(The Work in Fishing Convention, No. 188)”, 국제노동기구(ILO) 어선원노동협약 비준을 위한 컨퍼런스
- 기획재정부(2022), “인태경제프레임워크(IPEF), 공식협상 개시 선언”. Available from [https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=230023&topic=\(accessed February 3, 2023](https://eiec.kdi.re.kr/policy/materialView.do?num=230023&topic=(accessed February 3, 2023))
- 지속가능발전도시 도봉(2022), “지속가능발전목표(SDGs)”, Available from [https://sd.dobong.go.kr/Contents.asp?code=10006453\(accessed February 3, 2023](https://sd.dobong.go.kr/Contents.asp?code=10006453(accessed February 3, 2023))
- 외교부(2022), “제12차 세계무역기구 각료회의(MC-12) 폐막”, Available from [https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=372423 \(accessed February 1, 2023](https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=372423 (accessed February 1, 2023))
- ATUNA(2021), “Us bans Taiwanese longliners catch over forced labor charges”, Available from [https://atuna.com/news/us-bans-taiwanese-longliner-s-catch-over-forced-labor-charges#comment-1171,0, \(accessed January 20, 2023](https://atuna.com/news/us-bans-taiwanese-longliner-s-catch-over-forced-labor-charges#comment-1171,0, (accessed January 20, 2023))
- European Parliament(2022), “CBAM: MEPs push for higher ambition in new carbon leakage instrument”, Available from [https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220516IPR29647/cbam-meps-push-for-higher-ambition-in-new-carbon-leakage-instrument\(accessed January 30, 2023](https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220516IPR29647/cbam-meps-push-for-higher-ambition-in-new-carbon-leakage-instrument(accessed January 30, 2023))
- STIMSON(2021), “New Illegal Fishing and Forced Labor Prevention Act Incorporates Stimson Recommendations”, Available from [https://www.stimson.org/2021/new-illegal-fishing-and-forced-labor-prevention-act-incorporates-stimson-recommendations/\(accessed January 20, 2023](https://www.stimson.org/2021/new-illegal-fishing-and-forced-labor-prevention-act-incorporates-stimson-recommendations/(accessed January 20, 2023))
- The guardian(2020), “Hold on, Brother: the Final Days of the Doomed Crew on the Long Xing 629”, Available from [https://www.theguardian.com/environment/2020/jul/07/hold-on-brother-final-days-of-doomed-crew-on-chinese-shark-finning-boat \(accessed January 5, 2023](https://www.theguardian.com/environment/2020/jul/07/hold-on-brother-final-days-of-doomed-crew-on-chinese-shark-finning-boat (accessed January 5, 2023))
- United Nations(2022), “THE 17 GOALS”, Available from [https://sdgs.un.org/goals\(accessed January 10, 2023](https://sdgs.un.org/goals(accessed January 10, 2023))
- WCPFC(2017), “Conservation and Management Measure for the protection of WCPFC Regional Observer Programme Observers”, Available from [https://www.wcpfc.int/doc/cmm-2017-03/conservation-and-management-measure-protection-wcpfc-regional-observer-programme\(accessed January 11, 2023](https://www.wcpfc.int/doc/cmm-2017-03/conservation-and-management-measure-protection-wcpfc-regional-observer-programme(accessed January 11, 2023))

- WCPFC(2018), "Resolution on Labour Standards for Crew on Fishing Vessels", Available from <https://www.wcpfc.int/doc/resolution-2018-01/resolution-labour-standards-crew-fishing-vessels>.(accessed January 11, 2023)
- WCPFC(2019), "Information paper on labour rights in the fishing industry(the case of unpaid salary disputes on fishing vessels)", Available from <https://meetings.wcpfc.int/node/11567>(accessed January 11, 2023)
- WCPFC(2020), "Proposed CMM on Labour Standards for crew on fishing vessels by Indonesia". Available from <https://www.wcpfc.int/node/49177>(accessed January 11, 2023)
- WCPFC(2022), "Proposed CMM on Labour Standards for crew on fishing vessels", Available from <https://meetings.wcpfc.int/node/11986>(accessed January 11, 2023)
- WTO(2022), "Members launch discussions under trade and environmental sustainability work plan for 2022" Available from https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/tessd_31mar22_e.htm(accessed January 3, 2023)