creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

법 학 박 사 학 위 논 문

IUU어업 방지를 위한 국제사회의 법적규제 연구

2022년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

법 학 과 국 제 법 전 공

김 규 태

법 학 박 사 학 위 논 문

IUU어업 방지를 위한 국제사회의 법적규제 연구

지도교수 김 채 형

이 논문을 법학박사학위 논문으로 제출함

2022년 8월

부 경 대 학 교 대 학 원

법 학 과 국 제 법 전 공

김 규 태

김규태의 법학박사 학위논문을 인준함.

2022년 8월 26일

위 원 장 법학박사 이 석 용 (인)

위 원 법학박사 이 창 위 (인)

위 원 법학박사 김 동 욱 (인)

위 원 법학박사 양 희 철 (인)

위 원 법학박사 김 채 형 (인)

목 차

제1장 서 론.....1
1. 연구의 목적.....1
2. 연구의 범위.....2
3. 연구방법 및 내용.....2

제2장 어업질서변화와 유엔해양법협약 및 국제협약의 해양생물 보존관리제도.....4
제1절 해양법협약 이전의 어업질서.....4
제2절 UN해양법협약상 해양생물자원보호제도.....8
1. 제1차 유엔해양법회의에서 채택된 협약.....8
2. 유엔해양법협약 개관.....10
3. 유엔해양법협약의 해양생물자원보호제도.....14
제3절 공해어업협정의 보존관리조치.....18
제4절 IUU어업 방지 개념의 등장과 제도화.....23

제3장 국제기구에 의한 IUU어업규제.....27
제1절 FAO의 국제행동계획의 내용 및 특징.....27
1. IUU국제행동계획의 채택배경.....27
2. IUU국제행동계획의 주요내용.....29
3. IUU어업규제를 위한 항만국조치협정.....33
4. IUU국제행동계획의 특징.....34
제2절 국제통상협정에서의 IUU어업 규제.....39
1. 국제통상협정에서의 논의 및 합의.....41
2. CPTPP에서의 IUU 어업 규제에 대한 내용과 함의.....43

제4장 지역수산기구의 IUU어업규제.....50
제1절 국제어업법 변화와 지역수산기구 등장.....50
1. 지역수산기구의 분류와 종류.....50
2. 지역수산기구의 공해생물자원 보존 관리권 강화.....58
제2절 지역수산관리기구의 IUU어업 투명성 제고 72

1. RFMOs에 의한 어업 관리.....73
2. 어업 관리에서 투명성의 중요성.....76
3. RFMO에서 투명성을 위한 이행제도.....78
4. 투명성 관련 규정의 분석.....83
제3절 주요국가 및 NGO의 IUU어업의 규제 84
1. 국가별 IUU어업 규제상황.....84
2. 지역수산관리기구 관할수역 내 IUU어업의 사례.....88
3. NGO 등의 IUU어업 방지노력에 대한 우리나라의 협력.....94
제4절 국제해양법재판소의 IUU어업에 대한 권고적 의견분석.....98
1. ITLOS의 2015년 권고적 의견.....98
2. 권고적 의견의 내용.....100
3. 권고적 의견의 의의.....113

제5장 한국의 IUU어업 규제와 개선방안 114
제1절 국제수산기구의 IUU어업 규제와 한국.....114
제2절 원양산업발전법상 IUU어업에 대한 규제 체계.....115
1. 제정 목적.....115
2. 체계.....116
3. 규정 내용.....117
제3절 IUU어업 방지 법제의 문제점.....121
제4절 우리나라 IUU어업 방지 법제의 개선방안.....125

제6장 결론 128

< 참고 문헌 >.....133

표 목 차

<표 -1> 2021년 WCFC IUU선박 목록.....88
<표 -2> IOTC IUU 선박 목록 등재현황(2021).....89
<표 -3> ICCAT IUU 선박 목록 등재현황(2021).....90
<표 -4> IATTC IUU 선박 목록 등재현황(2021).....92

<표- 5> CCAMLR IUU 선박 목록 등재현황(2021).....93
<표 -6> NAFO IUU 선박 목록 등재현황.....93
<표 -7> 우리나라의 지역수산관리기구 가입 현황.....115
<표 -8> 원양산업발전법 등의 체계.....116

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

A Study on International Legal Regulation to Prevent IUU Fishing

Abstract

One of the reasons Grotius insisted on the freedom of the sea was that there was no need to distinguish the possession of fish resources because the sea had an inexhaustible resource at the time. However, due to the development of fishing technology and rapid population growth in the ocean today, the increase in fishery production has reached its limit and is facing a crisis of depletion of fishery resources.In order to overcome this situation, the international community has taken measures for the conservation and management of aquatic resources. In the international community, the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) adopted in 1982, the United Nations Fish Stock Agreement (UNFSA) adopted in 1995, and the Food and Agriculture Organization of the United Nations FAO, Food and Agriculture Organization) and various regional fisheries organizations have established and implemented international standards for fishery resource management. In addition, recognizing concerns about the possibility of overfishing of fishery resources and the need for fishery resource management, we established a regional cooperation system for fishery resource management by sea area and region, and established the FAO's responsible fisheries standards and national action plans. Regulations and fisheries resource management have been strengthened.

Efforts to prevent IUU fishing for conservation ecosystems and for prevent economic damages began in 1996 when the CCAMLR reported and discussed illegal fishing in excess of the catch quota. IUU Fishing are threatening so many legal fishermen's economic livelihood, negatively impact on conservation and protection of the fishery stock and ecosystem itself. Especially, negative impact of IUU Fishing

resulted from the increasing fishery activities on the high seas.

The Korea case of Coastal and Off-shore Fisheries, difficulties in conserving and controlling the fishery stock was brought about. Simultaneously, it is the fact that there are so many damages such as the reduction of fish stock management program's effect, dissatisfac tion of legal fishermen, over-exploiting of fish stock.

Related with this kind of problem, FAO had adopted "International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing(2001)". From this reason, Korea also needs to make actual efforts to prevent IUU Fishing. And each nation should develop action plan by Feb. 2004 and implement it, report on implementation toward FAO.

This study will review the definition of the IUU stipulated by "IPOA-IUU(International Plan of Action on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)" and the current regulations to Prevent, Deter and Eliminate IUU fishing.

And, in this study, international regulations and the current status of laws and regulations of coastal countries and the domestic corporation 「Deep Sea Industry Development Act」 regarding IUU fishing regulations were compared and reviewed.

Finally, the analysis of Korea's implementation will be done, centering around the contents stated on the International Action Plan. The significance of this treatise is to grope the political countermea sures against international movement of the IUU fishing prevention.

Currently, Korea is actively participating in the multilateral efforts of the international community and related international organizations to regulate IUU fishing. In order to prevent difficulties in exporting fishery products and using ports, etc. along with the deterioration of the country's external image due to the designation as 'the country', at this point, Korea is receiving a lot of attention from the international community through strengthening legal sanctions on IUU fishing and thorough implementation of follow-up measures. The days

of passive participation under external pressure in the international community's efforts to prevent IUU fishing are gone already. Therefore, we should actively participate in international efforts to prevent IUU fishing through systematic structural improvement of the ocean industry and active education and promotion of marine workers in preparation for the rapid changes in the international maritime order.

Thus, it is necessary to create a status suitable for its status as a global deep-sea fishing power.

Key words : IUU(Illegal, Unreported and Unregulated) Fishing, FAO(Food and Agriculture Organization of the United Nations), IPOA-IUU(International Plan of Action on IUU), IUU Fishing Regulations, ITLOS(International Tribunal for the Law of the Sea),

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY 부경대학교

List of Abbreviation

ABC : Allowable Biological Catches
Ajil : American journal of International Law
ALC : Automatic Location Communication
AHL : Allowable Harvest Level
APEC : Asia-Pacific Fishery Commision
ARGOS : The Advanced Reseach and Global Observation Satellite
BIOC : Biological Oceanography Committee
CBD : Convention of Biological Diversity
CBDCOP : Conference of the Parties to the Conservation on Biological Diversity
CBSPC : Convention on the Central Bering Sea Pollack Conservation
CCAMLR : Committee for Conservation of Atlantic Marine Living Resources
CCAS : Conservaion of Antarctic Seals
CCCC : Climate Change and Carrying Capacity
CCSBT : Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna
CDS : Catch Documentation Schemes
CECAF : Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic
CITES : Convention on International Trade in Endangered Species
CLIVAR : Climate Variability and Predictability
CMM : Conservaion Management Measures
COFI : Committee on Fisheries of FAO
CPC : Contracting and Cooperating Parties
CPTPP : Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership
CTH : Capacity to Harvest
DOS : Department of State
DSCC : Deep-See Conservation Coalition
EEZ : Exclusive Economic Zone
EFZ : Exclusive Fishery Zone
EU : European Union
FAO : Food and Agriculture Organization of the United Nations

FCMA : Fishery Conservation and Management Act
FIS : Fishery Science Committee
FMC : Fishing Monitoring Center
GC : Governing Council
GFCM : General Fisheries Council for the Mediterranean
GCOS : Global Climate Observing System
GDS : Geographically Disadvataged States
GEOHAB : Global Ecology and Oceanography of Harmful Algal Blooms
GFCM : General Fisheries Commission for the Mediterranean
GICOMS : General Information Center on Maritime Safety and Security
GLOBEC : Global Ocean Ecosystem Dynamics
GPS : Global Positioning System
GOOS : Global Ocean Observing System
HS : Harmonized Commodity Description and Coding System
HSMPA : High Sea Marine Protected Area
IATTC : Inter-American Tropical Tuna Commission
ICC : International Chamber of Commerce
ICCAT : International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna
ICES : International Council for the Exploration of the Sea
ICJ : International Court of Justice
ICNAF : International Commission for th e Northwest Atlantic Fisheries
ILC : International Law Commission
INMARSAT : International Maritime Satellite organization
INPFC : International North Pacific Fisheries Commission
IMO : International Maritime Organization
IOTC : Indian Ocean Tuna Commission
IPOA-IUU : International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing
IPSFC : International Pacific Salmon Fisheries Commission
ITLOS : International Tribunal for the Law of the Sea
ITQ : Individual Transferable Quota
IQ : Individual Quota
IUCN : International Union for Conservation of Nature and National Resources

IUU : Illegal, Unreported and Unregulated Fishing
MARPOL : Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MCA : Convention on the Determination of the Minimal Conditions for Access and Exploitation of Marine Resources
MCS : Monitoring, Control and Surveilance Systems
MEY : Maximum Economic Yield
MEQ : Marine Environmental Quality Committee
MOU : Memorandum of Understanding
MPA : Marine Protected Area
MSRA : Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act
MSY : Maximum Sustainable Yield
NAFO : North Atlantic Fisheries Organiztion
NAMMCO : North Atlantic Marine Mammal Commission
NEAFC : North East Atlantic Fisheries Commission
NFC : National Marine Fisheries Service
NGO : NonGovernmental Organization
NOAA : National Oceanic and Atmospheric Administration
NPAFC : Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean
NPFC : North Pacific Fisheries Commission
NPOA : National Plan of Action
ODIL : Ocean Development and International Law
OECD : Organization for Economic Cooperation and Development
OSY : Optimum Sustainable Yield
PAFA : Pelly Amendment to the Fishermen's Protective Act
PICES : North Pacific Marine Science Organization
QMS : Quota Management System
RFMOs : Regional Fishing Management Organizations
RMS : Reserved Management Scheme
RPOA : Regional Plan of Action
SAC : Surplus of the Allowable Catch
SB : Science Board
SEAFO : South East Atlantic Fisheries Organization

SIOFA : Southern Indian Ocean Fisheries Agreement
SOI : Sustainable Ocean Initiative
SPRFMO : Southern Pacific Regional Fisheries Management Organization
TAC : Total Allowance Catch
TALFF : Total Allowable Level of Foreign Fishing
TCODE : Technical Committee on Data Exchange
TOR : Terms of Reference
UN : United Nations
UNCED : United Nations Conference on Environment and Development
UNCLOS : United Nations Cnvention on the Law of the Sea
UNCTAD : United Nations Conference on Trade and Development
UNFSA : United Nations Fish Stock Agreement
UNGA : Unted Nations General Assembly
USCG : US Coast Guard
VME : Vulnerable Marine Ecosystem
VMS : Vessel Monitoring System
WCED : World Commission on Environment and Development
WCPFC : Western and Central Pacific Fisheries Commission
WMO : World Meteorological Organization

제1장 서 론

1. 연구의 목적

그로티우스가 해양의 자유를 주장한 이유 가운데 하나는 당시 바다에는 무궁무진한 자원인 어족자원이 있어서 굳이 어족자원의 소유를 구분할 필요가 없었다는 것이었다. 하지만, 오늘날 해양은 어로기술의 발달과 급격한 인구증가로 인하여 어업생산증가는 한계에 달하였고 어족자원의 고갈 위기를 맞고 있다.

국제사회는 이러한 상황을 극복하기 위하여 수산자원의 보존과 관리를 위한 조치를 취해왔다. 국제사회는 1982년에 채택된 유엔해양법협약(UNCLOS, United Nations Convention on the Law of the Sea), 1995년 채택된 공해어업협정(UNFSA, United Nations Fish Stock Agreement), 유엔 전문기구인 식량농업기구(FAO, Food and Agriculture Organization) 및 다양한 지역수산기구에서 수산자원 관리에 관한 국제규범을 설정하여 시행하고 있다. 아울러 어업자원에 대한 남획 가능성에 대한 우려와 어업자원관리의 필요성을 인식하여 해역별 및 지역별로 어업자원관리에 관한 지역협력체제를 구축하고, FAO의 책임있는 수산규범 및 국가별 행동계획 등의 조업규제와 어업자원관리를 강화해 왔다.

해양생물자원보호를 위한 국제사회의 노력에도 불구하고 보존관리가 실효적으로 이뤄지지 못한 데 대한 반성에서 불법, 비보고, 비규제(IUU)어업의 방지와 억제의 문제가 등장하였다. 1996년 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)에서 어획쿼터를 초과하여 불법 어획이 이루어졌다고 보고되어 논의된 데에서부터, 해양생물자원 보호와 어업관리의 중심은 IUU어업 방지가 되었다. 그리하여 오늘날 국제사회에서는 IUU어업의 방지와 억제, 추방을 위한 다각적인 노력이 진행되고 있는 것이다. 본 연구의 첫 번째 목적은 오늘날 국제어업법에서 가장 중요한 개념으로 등장한 IUU어업의 정의를 명확히 하고, 해양법협약과 공해어업협정에 들어있는 IUU어업 방지관련 제도를 살펴보며, 관련 규범이 국제사회에서 어떻게 적용되는지 분석해 보는데 있다.

한국은 한 때 국제사회로부터 IUU어업에 대한 근절 의지가 있는지 의심을 받았었다. 한국은 국제사회로부터 'IUU 가담 국가' 또는 '비협력적 제3국'으로 지정되어 국가 이미지의 실추와 더불어 수산물의 수출에 미칠

악영향을 우려했었다. 다행히 한국은 IUU어업에 대한 법적규제를 강화하고 후속조치의 철저한 이행 등을 통하여 국제사회의 신뢰를 회복하여 최근 2020년 1월에 비협력국에서 벗어나게 된 것은 매우 다행한 일이다. 이러한 경험을 고려하여 본 연구에서는 IUU어업의 개념과 대한민국의 IUU어업 관련 실태를 분석하여 살펴보고, 관련 국제행동계획 및 국제수산기구와 주요 IUU어업 규제 국가들의 규제 내용을 중심으로 대한민국의 이행 상황을 분석하고 관련 해양정책을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위

본 IUU어업 방지를 위한 국제사회의 법적규제 연구에서는 수산자원의 보존과 관리, 특히 IUU어업의 규제를 위한 국제사회의 노력을 유엔해양법협약, 공해어업협약, FAO의 각종 국제행동계획과 관련 협정과 국제기구와 통상관련 국제적인 합의, 지역수산기구와 미국과 EU 등 주요 국가의 IUU 통제 제도와 국제해양법재판소(ITLOS)의 판결 등을 참조하여 살펴본다. 특히 지역수산기구의 조치와 관련해서는 개별 기구별 조치를 통합하여 살펴보기 보다는 항만국 조치, 시장관련 조치, IUU 선박목록의 작성 등 주요 통제수단별 조치를 중심으로 살펴보았다. 특히 우리나라의 수산정책의 조정과 수립과 관련하여 국제해양법상 IUU어업 억제를 위한 조치를 주도하고 있는 미국과 EU 등 주요국가의 IUU 관련 법제도를 분석하여 한국의 대응방안을 검토하고자 하였다.

3. 연구방법 및 내용

본 논문은 주로 문헌조사방법으로 연구를 수행하였다. 특히 국제해양법 분야 학자들의 저서와 논문을 찾아서 참조하였고, 각종 해외저널지에 게재된 논문들을 검색하여 가능한 자료를 업데이트 하였다. 따라서 국회도서관과 국립중앙도서관은 물론 대학교의 도서관의 소장자료와 각종 해외논문자료를 참조하였다.

본 논문의 목차와 주요 내용은 다음과 같다. 제1장 서론에서는 연구의

목적, 범위, 방법 및 내용을 소개하였다. 제2장에서는 국제어업질서의 변화와 IUU어업 규제 문제에 대하여 살펴보았는데, 제1절에서는 먼저 해양법협약 이전의 어업질서에 대하여 살펴보고 제2절에서는 UN해양법협약상 해양생물자원의 보호제도의 내용을 살펴보고. 제3절에서는 공해어업협정에서 규정하고 있는 보존관리조치를, 제4절에서는 IUU어업 방지 개념의 등장과 제도화에 대하여 살펴보았다.

제3장은 국제기구에 의한 IUU어업 규제를 다루었는데, 제1절에서 FAO가 제정한 국제적 행동계획(IPOA)의 내용 및 특징을, 제2절에서는 국제통상협정에서의 IUU어업 규제에 대하여 살펴보았다. 제4장은 본 논문의 주제의 주요내용인 IUU어업 규제와 관련하여 제1절에서 국제어업법의 변화와 지역수산기구의 강화를, 제2절에서는 지역수산관리기구의 IUU어업 투명성 제고에 대하여 살펴본 후, 제3절에서 주요국가의 및 NGO의 IUU어업의 규제에 대하여 살펴보았다. 제4절에서는 국제해양법재판소(ITLOS)가 IUU어업의 정의에 대하여 제시한 권고적 의견을 살펴보고, 이 권고적 의견에 따른 기국(旗國)의 의무와 책임 등을 살펴보았다.

제5장에서는 한국의 IUU어업 규제와 개선방안을 제시하기 위해, 제1절에서 국제수산기구의 IUU어업 규제와 한국을, 제2절에서 원양산업발전법상 IUU어업에 대한 규제 체계를. 제3절에서 IUU어업 방지 법제의 문제점에 이어 제4절에서 우리나라 IUU어업 방지 법제의 개선방안을 연구하였다. 제6장은 결론으로, 연안국과 지역수산기구의 권한 강화로 인한 분쟁의 발생이 불가피한 면이 있는 바, IUU어업 관련 분쟁발생 요인과 그 해결문제를 살펴보고 위에서 고찰한 IUU어업의 방지를 위한 실현가능한 대책을 마련할 수 있도록 우리나라 법제 방향을 제시함으로써 어업선진국의 면모를 유지할 수 있도록 새로운 어업질서 유지를 위한 시사점을 도출함으로써 우리나라 원양어업의 발전을 위한 정책방안을 제시하였다.

제2장 어업질서 변화와 유엔해양법협약 및 국제협약의 해양생물보존관리제도

그로티우스(Hugo Grotius)의 「해양자유론」이 발표된 이후 수세기 동안 국제해양질서는 연안국의 관할권이 인정되는 해양수역의 범위는 좁게 인정하는 반면 국가들의 자유로운 사용에 개방되어지는 공해는 넓게 유지하는 기조 위에서 유지되었다. 그러나 해양과학기술 및 첨단기술 들이 발전함에 따라 원양의 해양자원개발이 가능해지면서 이러한 전통적인 패러다임은 대전환을 맞게 되었다. 게다가 육상자원의 고갈에 대한 위기의식은 점점 더 팽배해지고 해양자원이 대체공급원으로 주목을 받게 되면서 각국의 해양수역확대에 대한 의지는 날로 커지게 되었다. 이것은 앞으로 인류의 영속적인 발전에 있어서 큰 도전이 되고 있는 바, 본 장에서는 이러한 국제어업질서의 변화와 이에 대응하여 유엔해양법협약 및 공해어업협정 등이 만들어졌는바, 이 내용 등을 살펴보면서 이러한 일련의 전개과정을 통하여 인류의 소중한 자원인 해양생물을 보존하고자 하는 노력에 대하여 살펴보고자 한다.

제1절 해양법협약 이전의 어업질서

1970년대에 이르기까지 해저자원에 대한 관할권인 대륙붕을 제외하면 해양에는 사실상 영해와 공해만이 존재하였고, 해양생물자원의 포획에 관한 국제법 원칙은 단순하고도 분명하였다. 국가들은 자국의 내수나 영해에 대하여 주권을 가지므로 그곳에서의 연안어업에 대하여는 배타적인 관할권을 행사하였다. 반면에 모든 국가의 어민들은 영해가 아닌 공해에서는 자유롭게 어업활동을 하였고, 어선들은 그 기국(flag state)의 법만 따르면 되었으니 공해어업은 사실상 주로 선박의 기국에 의하여 규율되었다. 물론 조업수역 연안국과 어업국가 간에 합의가 이루어지면 어업관계는 그러한 합의에 의해 규율될 수 있었으나, 국가들은 굳이 자국 어민들의 어로를 규제할 필요를 느끼지 못하였으므로 공해상 어업의 자유는 거의 완벽하게 보장되고 있었다고 할 수 있다.[1)]

하지만 어업노력이 일부 해역에 집중되면서 19세기 후반부터는 일부 조업국 사이에 어업을 둘러싸고 갈등이 발생하였다. 따라서 일부 해역에서의 어업문제로 조업국 간에 어업협정이 체결되기 시작하였으나, 이는 어업자원의 보존에 그 관심이 있었다기보다는 국가 간 어업분쟁의 해결을 위한 것이었다. 과도한 어획은 영해 이원의 어업자원 보존을 원하는 연안국과 공해에서 폭넓은 어업의 자유를 향유하기를 원하는 조업국 간에 심각한 분쟁을 야기하기도 하였다. 영국과 미국 간에 발생한 베링해 물개사건(Bering Sea Fur Seals case)이 그 예이다.[2] 상업성 있는 어종의 보호의 필요성은 19세기 후반부터 제기되었다. 그리하여 19세기 후반과 20세기 전반 이미 일부 어종의 보존을 위한 조약들이 체결되기 시작하였으나, 해양생물자원의 보존을 위한 보편적 조약이 본격적으로 등장하기 시작한 것은 제2차 세계대전 이후이다.

미국은 1945년 트루먼선언을 발표하면서 연안에서의 어업과 관련한 자국의 정책도 발표하였는데, 이는 연안국이 공해 어업자원에 대하여 취하게 될 조치의 가능성을 보여 주었다. 미국은 '공해 일부 지역에서의 연안어업에 관한 미국의 정책'(Policy of the United States with Respect to Coastal Fisheries in Certain Areas of the High Seas) 선언에서, 어업자원의 보존과 보호를 위하여 대규모 어업활동이 이루어져 온 공해수역에 '보존수역'(conservation zone)을 설치할 수 있다고 하였다. 이 선언은 실행에 옮겨지지는 않았으나, 후일 남미국가들의 200해리 수역 주장에 원용되었다.[3]

해양생물자원 보존이 국가들의 의무로 받아들여지기 시작한 것은 1958년 제1차 유엔해양법회의에서 채택된 '공해어업 및 생물자원보존에 관한 협약'(Convention on Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas)에 의해서이다. 이 협약은 최초로 수산자원의 과도한 개발

---

1) 이석용, 해양생물자원보호를 위한 국제어업법 변화 연구, 『과학기술법연구』, 제22집 1호, 2016, 204-205면 ; William T. Burke, *International Law of the Sea*, Lupus Publications, 1997, Chapter 3, p. 1.

2) Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010, pp. 292-293.

3) 이석용, 전게논문, 205-206면 ; Louis B. Sohn, John Noyes, Erik Franckx, and Kristen Juras, *Cases and Materials in the Law of the Sea*, 2nd ed., Brill | Nijhoff, 2014, pp.471~473 ; Presidential Proclamation, No. 2668, Sept. 28, 1945.

을 인정하였다는 점에서 중요한 의미를 가지며, 한 국가의 영해에 인접한 공해의 수산자원에 대해서는 연안국의 '특별한 이익'(special interest)을 인정하였다(협약 제6조 1항). 협약은 한 국가의 국민이 다른 국가의 영해에 인접한 공해에서 어업을 하는 경우 연안국이 요청하면 당해 수역의 해양생물자원 보존조치에 합의하여야 한다고 하였으며(협약 제6조 3항), 연안국은 해양생물자원의 생산성 유지를 위한 관련 국가들과의 협상이 합의에 이르지 못하면 그 영해에 인접한 공해 수역에서 일방적으로 보존조치를 취할 수 있다고도 하였다(협약 제7조). 따라서 '공해어업 및 생물자원 보존에 관한 협약' 때문에 연안국이 유리해졌다는 분석도 있었으나,[4] 당해수역에서의 어업과 관련하여 연안국에게 배타적·우선적 권리가 인정된 것은 아니며 외국어선들이 연안국의 조치를 따라야 할 의무를 부담하게 된 것도 아니었다.[5] 협약에는 원양어업국가들이 외면한 가운데 미국 등 37개국이 가입하였으며, 협약이 도입한 최대지속적생산(MSY) 개념도 실효성 있는 결과를 거두지는 못하였다. 이 협약의 등장을 계기로 해양생물자원 보존관리조치의 필요성이 인정되고 지역수산기구가 확산되는 계기가 된 것은 긍정적인 부분이라고 하겠다.[6]

한편 남미의 태평양연안 국가들은 연근해 어족자원에 대한 관할권 강화를 위하여 1947년 칠레를 선두로 200해리 수역을 주장하기 시작하였고, 1952년에는 '산티아고 선언'(Santiago Declaration)을 통해 이를 공동으로 선언하였다. 비슷한 시기에 나타난 유사한 중요한 국가관행으로는 배타적 어업수역(Exclusive Fishery Zone : EFZ) 제도도 있었다. 영해와 별도로 배타적어업수역을 주장한 최초의 국가는 아이슬란드이었으며, 아이슬란드의 조치는 영국과 독일 등의 강력한 반발을 초래하였다.[7] 한편 1955년 로

---

4) Mark Zacharias, *Marine Policy : An Introduction to Governance and International Law of the Oceans*, Routledge, 2014, pp. 199~200 : Peter G. G. Davis and Catherine Redgwell, "The International Legal Regulation of Straddling Fish Stocks," *British Yearbook of International Law*, vol. 67, 1997, pp. 225-226.

5) Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010, p. 221.

6) E. D. Brown, *The International Law of the Sea*, vol. 1, Dartmouth, 1994, p. 318. 그 당시 설립된 지역수산기구가 북서대서양어업국제위원회(ICNAF), 북동대서양어업위원회(NEAFC), 북태평양어업위원회(NPFC)이다.

7) Sohn, Noyes, Francks and Juras, *op. cit.*, p. 470. ; 아이슬란드가 배타적어업수역의 너비를 4해리에서 12해리, 50해리로 넓혀감에 따라 관련 국가 사이에는 해군을 동원하는 등 소위 '대구전쟁'이 벌어지기도 하였다. 이 분쟁은 1974년 ICJ의 판결을 통해 해

마에서 개최된 '해양생물자원보존에 관한 국제기술회의'(International Technical Conference on the Conservation of the Living Resources of the Sea)에서는 해양생물자원 보존의 가장 중요한 목적은 식량과 수산물의 공급을 극대화하기 위하여 최적지속적생산(optimum sustainable yield: OSY)을 확보하는 것이라는 데 합의하였다. OSY 개념은 국제법위원회에 의하여 수용되어 1958년 제1차 해양법회의가 채택한 '공해 어업 및 생물자원보호 협약' 제2조에 반영되었다.[8)]

20세기 중반이후 연안국들은 자신들의 해양관할수역을 확대하기 위하여 노력하였다. 그러나 공해상에서의 어업의 자유는 1958년 공해어업협약을 비롯한 대부분의 조약과 국제관행에서 흔들리지 않고 유지되었다. 특히 1970년대에 이르기까지 어업규제는 주로 양자간 또는 다자간 합의나 지역수산기구와 같은 국제조직을 결성하여 어업을 규제하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 이러한 조치들도 실효적으로 이행되지 못하여 대부분 소기의 성과를 거두지는 못하였다.[9)]

오늘날 국제수산관리에 있어서 공해 어족자원의 지속가능성을 위협하는 어업행태는 불법·비보고·비규제(IUU)어업이라는데 대해서 공감대가 이루어져 있다. IUU어업의 총규모와 해양환경에 대한 영향에 대한 평가는 큰 차이가 있을 수 있지만, 유엔식량농업기구(FAO)는 일부 지역에서 IUU어업은 이미 2000년대 중반 총어획고의 30%에 달하였으며 일부 어종의 경우에는 IUU어획량이 허가된 어획량의 3배에 달하였다고 하였다. 영국 해양자원평가그룹(Marine Resources Assessment Group)의 한 연구에 따르면 전세계 IUU어업의 총가치는 매년 40억불에서 90억불에 달하는 것으로 추정하였다고 한다. 유엔총회 역시 IUU어업의 지속가능어업에 대한 악영향을 우려하면서 IUU어업은 해양생태계에 대한 최대의 위협이며 해양자원의 보존과 관리에 심각한 위해가 되고 있다고 하였다.[10)]

결에 이르렀으나, 당시는 이미 200해리 EEZ 제도가 관습법제도로 정착되어가던 시기이어서 다소 어색한 결정이 되었다.

8) D. M. Johnston, *The International Law of Fisheries*, Yale University Press, 1965, pp. 47~50.

9) William T. Burke, *op. cit.*, p. 6.

10) Yang-huei Song," The Efforts of ICCAT to Combat IUU Fishing: The Roles of Japan and Taiwan in Coserving and Managing Tuna Resources", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 24, 2009, pp. 101-102.

제2절 UN해양법협약상 해양생물자원보호제도

1. 제1차 유엔해양법회의에서 채택된 협약

관습법 형태에 머물던 국제해양법이 성문화되기 시작한 것은 1950년대 후반 이후이었다. 국제법위원회(International Law Commission : ILC)는 본래 국제법의 성문화와 발전을 위해 설립된 유엔의 보조기관으로, 해양법의 성문화를 먼저 추진하였다. 1949년 시작된 ILC의 해양법 성문화 작업은 일단 1956년 「해양법조문과 주석」(Articles concerning the Law of the Sea with Commentaries)을 채택하는 성과를 거두었다.[11]

1958년 2월 제네바에서 개최된 제1차 유엔해양법회의(UNCLOS Ⅰ)는 86개국이 참가한 전후 최대 국제법 관련 회의이었다. 회의에서는 「영해 및 접속수역에 관한 협약」(The Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone, 영해협약), 「공해에 관한 협약」(The Convention on the High Seas, 공해협약), 「공해상 어업 및 생물자원보존 협약」(The Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas, 공해어업협약), 「대륙붕에 관한 협약」(The Convention on the Continental Shelf, 대륙붕협약)이 채택되었다.

영해협약이라 부르는 「영해 및 접속수역에 관한 협약」은 영해에 관한 기존의 국제관습법 규칙을 성문화한 것으로 1964년 11월 22일 효력을 발생하였다. 협약은 한 국가의 주권은 그 육지영토와 내수를 넘어 영해라는 해대에 이른다고 하여 연안국의 영해에 대한 권한이 주권임을 밝혔으며, 그 주권은 영해 상공과 해저 및 지하에 미친다고 하였다. 협약은 영해의 너비를 확정하지는 못하였지만 기선설정에 관한 규칙을 성문화하였다. 기선으로는 해안의 저조선인 통상기선과 함께 직선기선을 도입하였는데, 직선기선 제도는 1951년 어업사건에 대한 국제사법재판소의 판결취지를 따라 마련되었다. 협약은 모든 국가의 선박은 영해에서 무해통항권을 갖는다고 하였다. 협약은 통항의 의미를 밝히고, 통항은 연안국의 평화, 공공질서, 안전을 해하지 아니하는 한 무해하다는 다소 모호한 규정을 두었다. 협약은 접속수역에 관한 규정도 두었다. 하지만 영해협약이 영해의 너비

11) Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *op. cit.*, p. 6.

를 확정하지 못한 것은 커다란 약점이었다.

대륙붕협약은 인접해 있는 대륙붕의 지하와 해저의 천연자원에 대한 연안국의 관할권을 주장한 1945년 미국의 트루먼선언 이후 단기간에 이루어진 변화를 수용한 것으로, 본 협약의 채택을 계기로 연안국의 해양관할권은 급속히 확대되었다. 이 협약은 1964년 6월 10일 효력발생에 들어갔다. 협약은 제1조에서 대륙붕을 영해너머 수심 200미터 또는 그 상부수역이 천연자원의 개발을 허용하는 곳의 해저와 지하라고 정의하였는데, 개발가능성이란 기준은 내용이 모호하고 상대적이어서 많은 비판을 받았다. 제2조에서는 연안국은 대륙붕과 그 자원을 탐사하고 개발하는 데 있어서 주권적 권한을 가진다고 하였는데, 여기에서 말하는 천연자원이란 해저와 지하의 광물자원과 무생물자원 및 정착성생물자원이라고 하였다. 협약은 대륙붕 경계획정과 관련하여 제6조에 규정을 두었는데, 대륙붕 경계획정은 당사국 간의 합의에 의하되 그러한 합의가 없고 특별상황이 존재하지 아니하면 대안국 간에는 중간선 그리고 인접국 간에는 등거리선에 의해 결정된다고 하였다. 이 규정은 나름대로 객관적인 기준을 제시한 것이지만, 1969년 북해대륙붕 사건에 대한 국제사법재판소의 판결 이후 국제판례는 이를 따르지 않았다.

공해협약은 주로 공해에 관한 국제관습법을 성문화하였기 때문에 회의에서도 큰 논란이 없었으며, 1962년 9월 30일 효력발생에 들어갔다. 공해협약은 공해를 영해와 내수에 포함되지 아니한 수역이라고 정의하고, 항행, 어로, 해저전선 및 관선설치, 상공비행 자유 등 공해의 자유에 대해 규정하였다. 협약은 국가와 선박 간의 진정한 관련을 전제로 모든 국가는 연안국 여부에 관계없이 그 국기를 게양한 선박을 공해에 항해하게 할 수 있다고 하였다. 또한 공해협약은 공해상 선박에 대한 기국관할권을 규정하였으며, 집행과 관련하여 임검권과 추적권에 대한 규정을 두었다. 협약에는 공해의 범위와 공해의 자유 및 선박의 국적에 관한 규정이 포함되었으며, 해적과 추적권에 관한 관습법 규칙도 성문화되었다.

공해상 어업 및 생물자원보존 협약은 1966년 3월에야 효력을 발생하였다. 이 협약은 해양과학기술의 발전으로 인하여 공해 해양생물자원이 과도하게 남획에 노출된 상황에서 국제협력을 통하여 그러한 생물자원을 보존하기 위하여 체결되었다. 협약은 국가들은 자국민이 공해에서 어업에 종사하게 할 권리를 가지지만, 동시에 공해어업에 종사하는 주체들은 적

절한 어족자원 보존조치를 준수할 의무가 있다고 하였다. 아울러 영해에 인접한 공해의 생물자원 생산성 유지에 특별한 이익을 가지는 연안국과 그 국민이 그곳에서 조업하는 국가는 당해 생물자원보존조치 마련을 위한 협상에 참여한다는 규정도 두었다.

1958년 제1차 해양법회의에서 채택된 4개의 협약은 나름대로 약점이 있었으나, 협약들은 오늘날 국제해양법의 기초를 놓은 것으로 평가된다. 협약들은 거의 전적으로 관습법 규칙에 의존해온 국제해양법을 다자조약에 근거한 보편적 규범으로 바꾸어 놓은 것이다.

제1차 유엔해양법회의 2년 후인 1960년 제네바에서 개최된 제2차 유엔해양법회의(UNCLOSⅡ)의 주제는 영해의 너비와 어업한계선을 확정하는 것이었다. 6주간 진행된 회의에서는 영해의 너비와 관련하여 6해리 주장과 12해리 주장 사이에 팽팽한 의견대립이 있었다. 미국과 캐나다가 타협안으로 제안한 6해리 영해에 6해리 접속수역을 설치하는 '6 더하기 6 방식'(six plus six formula) 안이 제안되었으나, 이것도 찬성 54표 반대 28표 기권 5표로 3분의 2 다수결에서 한 표가 부족하여 부결되었다.

제1차 유엔해양법회의에서 채택된 협약들은 국제법상 최초로 성문화된 해양법 관련 협약들을 도출하였다는 점에서 의미가 있으나, 국제해양질서 특히 해양생물자원의 이용과 보호란 점에서는 그 영향이 미미하였다. 영해협약은 영해의 너비를 확정하지 못하는 치명적 약점을 가지고 있었고, 대륙붕협약은 대륙붕의 정의와 경계획정 관련 규정이 국제사법재판소 등 국제법원과 재판소로부터 외면당하였다. 공해상 어업 및 생물자원보존 협약은 뒤늦게 효력발생에 이르렀고 해양과학기술의 발전으로 공해 해양생물자원이 과도한 남획에 노출된 상황에서 국제협력을 통하여 생물자원을 보존하기 위하여 체결되었으나 소기의 성과를 거두지는 못하였다. 영해에 인접한 공해의 생물자원 생산성 유지에 특별한 이익을 가지는 연안국과 그 국민이 그곳에서 조업하는 국가는 생물자원보존조치 마련을 위해 협상에 참여한다는 규정도 두었으나 별 효과가 없었다.

2. 유엔해양법협약 개관

제3차 유엔해양법회의(UNCLOS Ⅲ)가 개최된 직접적인 이유는 당시

초미의 국제적 관심사였던 국제심해저 제도를 확립하고, 200해리 수역 등 다양한 해양관할권 주장으로 혼란 가운데 있던 해양수역 제도를 정리하는 것이었다. 제1, 2차 유엔해양법회의 이후 국제해양질서는 회의에서 채택된 협약들과 빠르게 발전해가는 국제관습법이 혼재된 상태에 있었고, 제네바에서 채택된 협약에 가입하는 국가가 많지 않은 가운데 신생국 중에는 연안국의 권리를 제한하는 규정을 거부하는 경향도 나타나 다소 혼란스런 상태에 있었다. 1958년 대륙붕협약의 말썽 많은 대륙붕에 대한 정의와 함께 마침내 배타적경제수역(EEZ) 제도로 발전해 갈 200해리 수역 문제를 정리하는 것은 새로운 해양법회의가 해결해야 할 중요한 사안 가운데 하나이었다. 물론 영해의 너비를 확정하고, 해협통항제도를 정비하며, 어업과 해양생물자원보호, 해양환경보호, 과학조사, 분쟁해결제도 정비 등도 제도화와 성문화가 필요하였다.

더욱 시급한 주제는 심해저제도를 확립하는 것이었다. 해양과학기술의 발달로 심해저 다금속단괴(polymetallic nodules)의 인양과 제련이 가능해지고 상업생산에 대한 긍정적인 분석이 나오는 가운데, 심해저 자원개발에 자유기업주의를 적용해야 한다는 선진국과 심해저 자원개발이 부국과 빈국 간의 격차를 확대하면 아니 된다는 개발도상국의 주장이 충돌하면서 심해저 제도의 확립은 가장 중요한 해양법 이슈가 되었다. 1950년대 중후반 구리·닉켈·코발트·망간 같은 상업적 이익을 갖는 광물들이 함유된 다금속단괴 개발에 관해 긍정적인 연구보고가 나오면서 국제사회에는 많은 기대와 함께 국가 간의 '부익부 빈익빈'에 대한 우려도 함께 나타난 것이다. 이런 상황에서 1967년 유엔총회에서 몰타대사 빠르도(Arvid Pardo)는 심해저와 그 자원을 '인류의 공동유산'(common heritage of mankind)으로 하자고 제안하여 많은 관심을 끌었고, 이 제안을 계기로 심해저 문제를 다루기 위한 임시위원회가 설립되었고 이는 1968년 심해저위원회(Seabed Committee)로 이어졌다. 더구나 1969년 유엔총회는 국제체제의 수립 이전에는 심해저 자원에 대한 모든 활동을 중단하게 하는 '모라토리움'(moratorium) 결의를 통과시켰으니, 심해저 개발문제는 제3차 유엔해양법회의가 개최된 직접적인 원인이 된 것이다.[12)]

회의는 제네바와 뉴욕을 오가며 교섭을 하고 초안을 작성하고 토론하여

12) Louis B. Sohn, John Noyes, Erik Franckx, and Kristen Juras, *op. cit.*, p. 4.

수정한 결과 1980년에는 실질적인 협상이 마무리되어 비공식협약안을 도출하기에 이르렀으며, 1981년 8월에는 해양법협약 초안이 등장하였다.[13] 순조롭게 진행되던 제3차 유엔해양법회의는 1981년 미국에 레이건 행정부가 등장하면서 커다란 도전에 직면하였다. 미국은 심해저 개발제도에 대해 불만이 많았는데, 협약문의 일부를 조정하는 등 재검토를 요구하였으나 교섭 상황을 볼 때 그것은 쉬운 일이 아니었다. 회의는 막판까지 사전투자가 보호 등 개도국 측의 몇 가지 양보안을 토대로 컨센서스에 의한 협약문 채택을 시도하였으나 이마저 실패하였다.[14]

1982년 4월 30일 실시된 표결에서 압도적 다수의 찬성으로 '유엔해양법협약'(United Nations Convention on the Law of the Sea, 이하 해양법협약)이 채택되었다. 협약안은 표결에서 찬성 130, 반대 4, 기권 17로 통과되었는데, 반대한 국가는 미국, 이스라엘, 터키, 베네수엘라였고, 미국에 동조한 서구국가들과 소련에 동조한 동구권 국가들이 기권하였다.[15] 해양법협약의 채택과 발효 이후에도 미국 등 선진국들은 상당기간 해양법협약에 가입하지 않았는데, 그들이 반대한 것은 협약 전체가 아니라 심해저 자원개발 제도에 관한 협약 제11부이었다. 심해저 광물생산한도를 정하고 기술이전을 의무화하는 등 시장원칙에 반하는 규정들이 들어있다는 것이 중요한 이유이었다.[16]

해양법협약은 320개 조문과 9개의 부속서로 구성된 방대한 문서로서 해양에 관한 거의 모든 문제를 다루고 있고 지구상 대부분 국가가 가입해 있는바 '해양의 헌법'이라고도 부른다. 협약은 군도수역과 배타적경제수역,

---

13) 박춘호·유병화, 『해양법』, 민음사, 1986, 21-22면 ; Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *op. cit.*, p. 12. 신생국들은 해양자유론에 기초한 기존의 해양질서에 반대하여 개편을 주장하였으며, 그들의 국제사회에서의 수적인 우위는 그들의 주장에 추동력을 부여하였다. 어업수역과 경제수역은 결국 개발도상국들에 의해 국제법 제도가 되었으며, 심해저 자원을 인류의 공동유산으로 하자는 그들의 주장은 제3차 해양법회의가 개최되는 직접적인 계기가 되었다.

14) 상게서, 22면.

15) Robert L. Freidheim, *Negotiating the New Ocean Regime*, University of South Carolina Press, 1993, pp. 3-5 ; Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *op. cit.*, p. 14. 해양법협약에 대한 표결에서, 이스라엘은 PLO의 지위를 인정한 데 대한 불만으로, 터키와 베네수엘라는 해양경계획정과 관련하여 반대하였으며, 소련과 동구권 국가들은 미국이 협약에 가입하지 않았음에도 사전투자자보호제도의 혜택을 누리는 데 대한 불만으로 기권하였다.

16) Louis B. Sohn, John Noyes, Erik Franckx, and Kristen Juras, *op. cit.*, p. 14.

심해저 제도를 새로이 도입함으로써, 해양을 내수, 군도수역, 영해, 국제해협, 경제수역, 대륙붕, 공해, 심해저로 구분하여 각 수역에 대한 국가의 권리와 의무를 규정하였다. 해양법협약은 군도국가(archipelagic states)의 특수한 환경에 유념하여 군도의 바깥쪽에 있는 외측점을 직선으로 연결하는 군도기선의 안쪽 수역을 군도수역(archipelagic waters)으로 설정할 수 있게 하였다. 제1, 2차 해양법회의에서 합의하지 못한 영해의 너비는 최대 12해리로 확정하였고, 영해에서 외국선박이 누리는 무해통항권에 대해 비교적 상세한 규정을 두었다. 국제해협에는 여러 가지 통항제도를 도입하였으나 가장 대표적인 해협통항제도로 자유로운 통과와 정상적인 항해를 보장하는 통과통항(Transit Passage) 제도를 두었다. 해양법협약은 국가의 경제적 관할권에 속하는 수역으로 배타적경제수역(EEZ) 제도를 새로이 도입하였으며, 대륙붕의 범위는 확대되었다. EEZ는 기선에서 200해리에 달하는 광대한 수역에 대한 포괄적인 경제적 관할권으로 1970년대 중반 국제관습법 제도가 된 이후 해양법협약에서 성문화되었으며, 대륙붕은 200해리 거리 기준과 대륙변계라는 지질학적 개념을 사용하여 다시 정의됨으로써 그 범위가 더 확대되었다. 그러나 협약은 경제수역과 대륙붕의 경계획정과 관련해서는 “공평한 해결에 이르기 위하여, ICJ규정 제38조에 언급된 국제법을 기초로” 합의에 의한다는 모호한 규정을 두었다.

해양법협약을 통해 가장 크게 달라진 공간은 과거 공해에 속하였던 부분이다. 해양법협약이 EEZ와 군도수역을 창설하고 대륙붕의 범위를 확장함으로써 공해의 수평적 범위는 대폭 축소되었고 그 지하는 심해저 제도의 적용을 받게 되었다. 공해의 자유는 ‘인공섬과 기타 시설 건설의 자유’와 ‘과학조사의 자유’의 추가로 다양해진 듯하지만, 해양생물자원 보호 등 해양환경보호를 위한 각종 규제조치의 도입으로 오히려 축소되었다. 해양법협약은 심해저(The Area)와 그 자원을 ‘인류의 공동유산’이라고 규정하고, 해저자원의 탐사와 개발을 총괄하는 조직으로 해저기구(Authority)를 설립하였다. 해양법협약의 심해저 제도는 심해저공사(Enterprise)를 우대하고 육지광물생산국 보호를 위해 생산한도를 설정하고 기술이전을 의무화하는 등 규제적이었으나, 1994년 7월 ‘1982년 유엔해양법협약 제11장의 이행에 관한 협정’(Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982)의 체결로 크게 수정되어 자유기업주의 요소가 추가되었

다.

그 외에, 해양법협약은 해양환경보호와 해양과학조사에 관하여 상당히 자세한 규정들을 두었으며, 강제관할제도를 도입하고 국제해양법재판소를 설립하는 등 분쟁해결제도도 정비하였다.

3. 유엔해양법협약의 해양생물자원보호제도

제3차 유엔해양법회의(1973년~1982년)의 결과 채택된 1982년 해양법협약은 국제어업 질서의 규범구조를 다시금 새롭게 정립하는 계기가 되었으며, 해양생물자원 보존을 위한 제도를 마련하였다. 협약은 해양자원관리와 관련하여 통합관리 요구를 일부 수용하기도 하였으나, 기본적으로는 구역관리방법(zonal management approach)을 그 기초로 삼았다. 구역관리방법이란 해양을 여러 구역으로 나누고 각 구역에 적합한 규칙을 정하여 적용함으로써 각국의 관할권의 내용과 범위 및 각국의 권리와 의무를 정하고 해양생물자원의 보존을 추구하는 것이다.[17]

내수, 영해, 군도수역은 연안국의 영토주권에 종속되는 수역이고, 영토주권은 본질상 포괄적이고 배타적이므로, 연안국은 이들 해양공간에서 해양자원에 대하여 배타적인 관할권을 행사한다. 물론 연안국은 이들 수역의 해양생물자원 보존의무를 부담하지만, 해양법협약에 그에 관하여 명확한 규정은 없다. 결국 해양법협약의 어업에 관한 규정은 대부분 배타적경제수역(EEZ)와 공해 두 가지 해양수역에 관한 것이다.

해양법협약에서 배타적경제수역(EEZ)내의 해양생물자원의 보존(conservation), 관리(management), 이용(utilization)을 다루고 있는 핵심적인 조문은 제61조와 제62조라고 할 수 있다. 제61조는 생물자원의 보존에 관해 규정하였고, 제62조는 생물자원의 이용에 관해 규정하였다. 제63조와 제64조는 경계왕래성어족과 고도회유성어족의 보존관리를 위하여 소지역기구나 지역기구를 활용하도록 하는 규정이다.

해양법협약은 제61조 '해양생물자원의 보존'에 관한 규정에서 연안국은 과학적 증거를 고려하여 EEZ에서 생물자원의 유지를 위해 적절한 보존관리조치를 취하여야 하며, 최대지속생산량 유지를 위해 어종의 자원량이

17) Yoshifumi Tanaka, *op. cit.*, p. 222.

유지·회복되도록 하여야 한다고 하는 등 연안국의 의무를 규정하였다. 연안국은 자국의 EEZ에서 생물자원의 허용어획량을 결정하는 재량을 가지지만, 과학적 증거들을 고려하고 관련 국제기구들과 협력하여 남획으로 인하여 EEZ에서 생물자원의 유지가 위태롭게 되지 아니하도록 적절한 보존관리조치를 취하여야 하는 의무를 부담한다(2항). 해양법협약에서 해양생물자원 보존과 관리의 목표는 여러 가지 관련 상황들과 경제적 요소들에 의해 결정되는 허용어획량 또는 '최대지속적생산량'의 유지에 있다고 할 수 있다. 최대지속적생산량이라는 것은 특정한 어종의 재생산 능력을 축소하거나 관련 어종들에게 부정적인 영향을 주지 않고 포획할 수 있는 최대어획량을 의미한다. 협약은 연안국이 최대지속적생산량을 결정할 때 자국의 경제적 필요, 개발도상국의 특별한 요구, 환경적·경제적 요소, 어업형태, 어종간 상호의존성, 국제적으로 인정되는 기준 들을 고려하도록 하고 있다(3항). 협약은 연안국은 생물자원의 보존을 해하지 않는다는 조건아래, 배타적경제수역 내의 생물자원의 최적사용(optimum utilization of the living resources) 목표를 증진시켜야 한다고 하였다. 최적사용 목표는 생물자원의 보존을 해하지 아니하는 한도에서 해양으로부터의 동물성 단백질 공급을 극대화하기를 원하는 전 지구적 관심에서 나온 것이며, 이제는 연안국들의 관할권에 귀속되어진 어족자원에 접근하려는 원양어업 국가들의 요구에 부응하는 개념이다.[18]

협약 제62조는 연안국은 생물자원의 최적이용목표를 달성하기 위하여 자국 EEZ에서의 자국의 어획능력을 정하고, 잉여분이 있는 경우에는 협정이나 그 밖의 약정을 통하여 다른 국가의 입어를 허용한다고 하고 있고(1,2항), 다른 국가의 입어를 허용하는 경우에는 생물자원이 연안국 등의 경제와 국가이익에 미치는 영향, 내륙국과 지리적 불리국의 권리, 잉여자원에 대한 개발도상국의 요구 및 그 국민의 당해 수역에서의 관습적인 어로행위 등을 고려하도록 하고 있다(3항).

EEZ 연안국은 관련 국내법령을 제정하는 권한 뿐 아니라 이를 집행하는 권한도 가지고 있다. 해양법협약 제73조 1항에 따르면 연안국은 EEZ 생물자원을 관리함에 있어서, 자국의 EEZ 법령의 집행에 필요한 경우에는,

18) B. H. Oxman, *The Two Conferences in the Law of the Sea; U.S. Policy Dilemma*, Institute for Contemporary Studies, 1983, p. 137.

승선·검색·체포와 사법절차를 포함하는 조치를 취할 수 있다고 하였다. 협약은 나포된 선박과 억류된 선원은 합리적인 보석금 공탁이 이루어지는 경우에는 즉시 석방하도록 규정하고 있으나, 그럼에도 연안국에게 상당한 집행권이 부여된 것은 부인할 수 없는 사실이다.[19]

그러나 해양법협약의 EEZ에서의 어업에 관한 규정은 몇 가지 약점을 가지고 있는 것으로 평가된다. 첫째는 총허용어획량 즉 TAC에 관한 것이다. 어종 가운데에는 여러 국가의 EEZ나 공해를 회유하는 것들이 있는바, 어떤 어종의 허용어획량을 정하려면 그 관할수역 너머 다른 곳에서의 어획량도 고려해야 하지만 해양법협약에 그러한 규정은 없다. 또한 허용어획량을 정하는 것은 결국 각 연안국의 권한에 속하게 되는데, 연안국이 해양생물자원의 최적사용을 위해 중요한 지표인 TAC를 알아서 정하게 하는 것이 과연 적절한 것인가 하는 의문이 제기된다.[20] 둘째는 보존조치의 목표로서의 최대지속적생산량(Maximum Sustainable Yield)에 관한 것이다. MSY라는 개념은 경제적 목표는 물론 종의 생태학적 관련성, 서식지의 상태, 해양환경을 교란하는 요소 등을 제대로 고려하지 못하므로 지표로서의 유용성에 문제가 있다는 비판을 받아 왔다. 셋째는 연안국 EEZ 생물자원 보존조치의 타당성을 객관적으로 평가할 절차의 결여에 따른 문제이다. EEZ 생물자원에 관한 국가의 주권적 권리와 행사에 관한 분쟁은 해양법협약 제15부 분쟁해결제도의 강제절차에서 제외되어 있으며 조정절차에 따른 해결도 절차의 특성상 크게 실효성을 기대하기는 어렵기 때문이다.[21]

공해는 기본적으로 모든 국가의 사용에 개방되는 공간이므로, 공해에서 국가들이 누리는 자유에는 당연히 어업의 자유도 포함된다. 따라서 해양법협약은 제116조에서 모든 국가는 자국민이 공해에서 어업에 종사하게 할 권리를 가진다고 하면서도, 자국의 조약상의 의무, 해양법협약 제63조 2항과 제64조에서 제67조에 규정된 연안국의 권리·의무·이익, 해양법협약 제117조에서 제119조까지의 규정을 준수해야 한다고 하였다. 하지만, 협약

19) Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *op. cit.*, pp. 299~300.

20) Yoshifumi Tanaka, *op. cit.*, pp. 223~224 ; Barbara Kwiatkowska, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, 1989, pp. 49~50.

21) Yoshifumi Tanaka., *ibid.,* p. 224.

은 공해어업의 자유에도 불구하고 국가들은 자국이 체결한 조약을 지켜야 하며, 경계왕래성어족·고도회유성어족·소하성어족·강하성어족의 보존관리를 위한 규정과 공해생물자원의 보존과 관리를 위한 규정들을 준수해야 한다고 한 것이다. 공해생물자원의 보존과 관리를 위한 규정들은 해양법협약 제117조에서부터 제119조에 나타나 있다. 제117조는 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존조치를 취한 국가의 의무에 관한 규정으로 공해생물자원 보존에 필요한 조치를 취하거나 그를 위해 다른 국가와 협력할 의무가 있다고 규정한다. 제118조는 공해에서의 해양 생물자원의 보존관리를 위한 국제협력에 관한 것으로, "동일한 생물자원이나 동일수역에서 다른 생물자원을 이용하는 국민이 있는 모든 국가는 관련 생물자원의 보존에 필요한 조치를 취하기 위한 교섭"을 한다고 하면서, 이를 위해 "적절한 경우에는 소지역 또는 지역적 어업기구를 설립하는 데 서로 협력한다"고 규정하고 있다.제119조는 공해생물자원 보존에 관한 규정인데, 1항에서는 각국이 공해생물자원의 허용어획량을 결정하고 보존조치를 수립하면서 고려할 사항들을 제시하였으며, 2항에서는 과학적 정보, 어획량, 어업활동 통계, 수산자원보존에 관한 기타 자료들의 소지역적·지역적 또는 지구적 국제기구를 통한 정기적인 교환을 규정하였다. 이는 공해 해양생물자원의 보존관리 조치들이 지역수산기구들을 통하여 실현될 수 있음을 밝힌 것이다.[22)]

해양법협약은 공해에서의 어업활동 및 생물자원 보존과 관련하여 국가간 협력에 관한 규정을 두었지만, 그러한 협력이 구체적으로 어떻게 이루어져야 하는지에 대해서는 규정을 두지 않았다. 따라서 공해어업과 생물자원보존에 관한 규정의 규범력에 대하여 의문이 제기되기도 하였다. 그렇지만, 국제사법재판소(ICJ)는 2010년 Pulp Mills on the River Uruguay 사건에서 국가 간 협력의무는 신의성실의 원칙의 지배를 받는 만큼 그 규범성은 인정된다고 해석하였다.[23)]

해양법협약은 일부 특수한 어족이나 어종에 대해서는 별도의 보존관리 규정을 두었다. 참치와 같은 고도회유성어종(Highly Migratory Species)

22) Robin Churchill, "The Jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea Relating to Fisheries," *International Journal of Marine and Coastal Law*," Vol. 22, No. 3, 2007, p. 386.

23) Yoshifumi Tanaka, *op. cit.*, pp. 225~226.

의 경우에는 연안국과 어획국가는 EEZ와 그 인접수역에서 그러한 어종을 보존하고 최적이용목표를 달성하기 위하여 직접 또는 적절한 국제기구를 통하여 협력한다고 하였으며(협약 제64조), 해양포유류에 대해서는 “각국은 그 보존을 위하여 노력하며, 특히 고래류의 경우 그 보존·관리 및 연구를 위하여 적절한 국제기구를 통하여 노력한다”고 하였다(협약 제65조). 또한 송어나 연어처럼 산란을 위해 강으로 이동하는 소하성어종(anadromous stocks)에 대해서는 그 어종이 기원하는 하천의 국가 즉 모천국이 일차적 이익과 함께 책임을 지도록 하였으며(협약 제66조), 뱀장어와 같이 산란을 위해 강에서 바다로 이동하는 강하성어종(catadromous species)에 대해서는 “그 생존기간의 대부분을 보내는 수역의 연안국은 그 어종의 관리에 대한 책임을 지며 회유어의 출입을 보장한다”고 하였다(협약 제67조).

유엔해양법협약은 해양환경 및 해양생물자원의 보호와 관련하여 무엇보다도 기국의 책임을 매우 강조하였다. 해양법협약은 일반국제법원칙에 따라 모든 국가는 원칙적으로 ‘진정한 관련’(genuine link)이 있는 선박에게 자국기를 게양하고 항행할 수 있게 하며 그 선박에 대하여 효율적 통제를 하도록 요구하고 있다. 특히 해양법협약은 기국은 공해상의 자국선박에 대하여 행정적·기술적·사회적 문제에 대한 관할권과 통제권을 효율적으로 행사하여야 하며, 선박관련 문서를 유지하고, 선박의 건조와 장비 및 감항성(seaworthiiness) 유지와 관련하여 해상안전을 확보하기 위한 조치를 취하도록 하였다. 이러한 의무는 EEZ에 관한 해양법 규정과 상충되지 않는 한 대부분 EEZ에서도 적용된다. 요약하자면 해양생물자원 보호와 관련하여 유엔해양법협약은 기국으로 하여금 그 선박들이 해양환경에서 오염의 방지, 감축, 통제와 관련하여 협약에 부합하게 채택된 국제법 규칙과 표준, 법령을 준수하도록 의무를 지우고 있는 것이다.[24]

제3절 공해어업협정의 보존관리조치

1992년 유엔환경개발회의(UNCED)가 채택한 ‘의제21’은 공해어업의 자

24) Karine Erikstein and Judith Swan, “Voluntary Guidelines for Flag State Performance: A New Tool to Conquer IUU Fishing,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 29, 2014, pp. 122-123.

원관리가 불충분하므로 양자간 협력과 소지역적·지역적·전지구적 차원의 다자간협력을 통하여 경계왕래성어족과 고도회유성어족에 관한 규정들을 채택·집행하고 어족자원의 효율적인 보존과 관리를 위한 국제협정을 체결해야 한다고 하였다. 그 후 유엔에서는 1995년 8월 4일 '1982년 12월 10일 해양법에 관한 국제연합협약의 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 조항의 이행을 위한 협정'(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks : 공해어업협정)을 채택하였다. 공해어업 협정은 관련 협상이 시작된 지 2년반 만에 컨센서스에 의해 채택되었는바, 이는 회의가 상당히 순탄하게 진행된 것으로 믿어지게 한다. 그러나 회의가 개최된 시기는 경계왕래성어족에의 접근과 관련하여 일부 연안국과 어업국 간에 긴장이 최고조에 달하였던 시기이었으며, 특히 캐나다가 경계왕래성어족의 보호를 목적으로 자국 EEZ에 인접한 공해상에서 스페인의 에스타이호(the Estai)를 나포함으로써 양측 간 무력충돌까지 우려되던 시점이었다. 여하튼 협정은 2001년 12월 11일 효력발생에 들어갔으며, 2016년 1월 현재 당사국은 82개국이다.[25] 공해어업협정은 경계왕래성어족과 고도회유성어족의 보존과 지속가능한 개발을 목적으로 하는 국제어업에 관한 문서로 상당히 상세한 규정들을 포함하고 있다.[26]

공해어업협정은 해양법협약의 이행협정이므로 협약에 부합하도록 해석되고 적용되어야 한다. 그러나 공해어업협정은 기본적으로 지역수산기구의 효율적인 운영을 위한 규칙과 원칙을 설정하고자 한 것으로, 최대지속생산(MSY)을 가장 중요시한 해양법협약과는 달리 최적사용과 예방적 접

25) E. J. Molenaar, "Non-Participation in the Fish Stocks Agreement : Status and Reasons", *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 26, 2011, pp. 195~197. 2022년 6월초 기준 해양법협약의 당사국이 168개국, 심해저에 관한 해양법협약 제10부 이행협정의 당사국이 150개국에 이르고 있는 것을 감안하면, 공해어업협정의 당사국은 상대적으로 적은 편이다. 이는 협정의 일부 규정이 국가들에게 부담이 될 수 있기 때문인데, 주요 어업국가인 한국(2008.2 가입), 일본(2006.8 가입), 스페인(2003.12 가입)은 가입이 늦었고 중국은 아직 미가입 상태인 것이 이러한 고민을 보여준다. 특이한 점은 미국은 해양법협약에는 가입하지 않았으나 이 협약은 1999년 9월에 비준한 점이다.

26) Karine Erikstein and Judith Swan, *op. cit.*, p. 124.

근, 생태계적 접근을 강조하였다.[27] 협정의 적용범위는 공해로 한정되어 있지만 해양생물자원의 보존관리에 관해 미래지향적이고 효율적인 규정을 도입한 것으로 평가된다. 특히 예방의 원칙, 보존관리조치의 일관성, 지역수산기구를 통한 국제협력에 관한 규정들은 혁신적인 것이었으며, 공해상 비기국에 의한 집행과 항만국가 조치의 도입도 중요한 변화이었다.[28]

공해어업협정은 국제환경보호를 위한 수단으로서의 적합성 여부로 논란의 대상이 되어온 예방적 접근방법을 과감하게 수용하였다. 협정은 제6조 1항에서 "각국은 해양생물자원을 보존하고 해양환경을 보호하기 위하여 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존, 관리 및 이용에 관하여 예방적 접근을 광범위하게 적용하여야 한다"고 하였으며, 2항에서는 충분한 과학적 정보의 부재가 보존관리 조치를 연기하거나 불이행하는 구실로 이용되어서는 아니 된다고 하였다. 협정은 예방적 접근의 이행을 위하여 기준점(reference) 제도를 활용하였다. 협정은 동조 3항에서 협정 제2부속서에 규정된 지침을 적용하게 하면서, 과학적 정보를 근거로 어족별로 기준점을 설정하여 기준점 초과시 필요한 조치를 취하도록 하였으며, 4항에서는 각국은 기준점을 초과하는 경우에는 어족자원을 회복하기 위한 조치를 취하여야 한다고 하였다.[29]

공해어업협정은 보존관리조치의 일관성(compatibility)에 관하여 규정하였다. 어족자원은 영해, EEZ, 공해 등 그 위치에 따라서 법적인 지위가 달라지며 상이한 관리제도가 적용되는 것이 원칙이지만,[30] EEZ와 공해

---

27) Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *op. cit.*, p. 316.

28) Christopher C. Joyner, "The International Ocean Regime at the New Millenium: a Survey of the Contemporary Legal Order," *Ocean and Coastal Management*, vol. 43, 2000, pp. 173~174.

29) Lawrence Juda, "The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks : *A Critique," Ocean Development and International Law*, vol. 28, 1997, p. 153. 예방적 기준점(precautionary reference point)에 관한 규정들은 공해어업협정 제2부속서인 '경계왕래성어족 및 고도회유성 어족의 보존 및 관리에 있어 예방적기준점 적용을 위한 지침'에 나타나 있다. 지침에 의하면, 예방적 기준점이란 과학적절차를 통해 도출된 어족자원 현황 및 어업 현황의 추정치로서 어업관리의 지침으로 삼을 수 있으며 최대지속적생산(MSY)의 유지와 관리목표 설정에 활용된다고 하였다.

30) S. M. Garcia and M. Hayashi, "Division of the Oceans and Ecosystem Management : A Contrastive Spatial Evolution of Marine Fisheries Governance," *Ocean and Coastal Management*, vol. 43, 2000, pp. 450~451.

등 여러 수역을 회유하는 경계왕래성어족과 고도회유성어족의 보호를 위해서 협정은 일관성의 원칙을 도입한 것이다. 협정은 경계왕래성 어족과 고도회유성어족의 연안국과 어업국은 직접 또는 지역수산기구를 통하여 어족자원 보존과 최적이용목표 달성에 필요한 조치에 합의하고 협력하도록 하였으며(협정 제7조 1항), 공해에 설정된 보존관리조치와 국가관할수역에 적용될 보존관리조치의 일관성을 확보하기 위해 연안국과 어업국은 협력할 의무가 있다고 하였다(동조 2항).[31]

공해어업협정은 지역수산기구를 통한 국제협력을 강조하였다. 해양생물자원의 보존과 관리는 지역적 협력이 필요한 문제이므로 경계왕래성어족과 고도회유성어족의 효율적인 보존과 관리를 위해서는 지역규범의정립과 지역수산기구의 역할이 중요하다. 공해어업협정은 제3부 '경계왕래성어족 및 고도회유성어족에 관한 국제협력체계'에서 공해상 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존관리에 있어서의 소지역적·지역적 수산관리기구 또는 약정의 역할과 기능 등에 대하여 상세한 규정을 두었다. 협정 제8조는 1항에서 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 효율적인 보존과 관리를 위하여 연안국과 조업국은 직접 또는 적절한 소지역적·지역적 수산관리기구 또는 약정을 통한 협력을 추구하여야 한다고 하였는바, 이는 공해생물자원의 보존을 위한 국가들의 협력의무와 지역 수산기구의 역할을 강조한 것이다. 또한 소지역·지역적 수산관리기구 또는 약정이 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존관리조치를 설정할 권한이 있는 경우, 어업국과 연안국은 그 회원국이 되거나 보존관리조치에 동의하고 협력의무를 이행하여야 한다고 하였다(동조 3항). 특히 4항에서는 "이러한 기구의 회원국 또는 약정의 참가국 또는 이러한 기국과 약정에 의해 설정된 보존관리조치의 적용에 동의하는 국가만이 보존관리조치의 적용대상인 어업자원을 이용할 권한을 가진다"고 하였는데, 이는 결과적으로 지역수산기구나 약정에 가입하지 아니한 국가의 공해상 어업의 자유를 부인하는 것으로 해석되어 논란의 대상이 되었다.[32]

---

31) E. J. Molenaar, *op. cit.*, pp. 201~202. 연안국은 EEZ에 대한 연안국의 주권적 권리가 공해에서 조업할 수 있는 권리보다는 우월하므로, 일관성의 원칙은 부당하게 어업 국가를 이롭게 하는 것이라고 비판하였다. 반면에 공해어업 국가들은 제7조는 연안국의 EEZ에 대한 조치를 공해에까지 연장하는 것이라고 비판하였다.

32) 공해어업협정의 공해어업의 자유 제한에 관한 논의와 관련하여 주목할 점은, 협정 규정이 해양법협약의 이행을 위한 것이면 그 규정은 모든 협약 당사국에게 적용되지만,

공해어업협정은 소지역적·지역적 집행협력에 관한 제21조와 승선 및 검색절차에 관한 제22조 규정에서 공해상 기국관할의 원칙에 대한 예외를 규정하였다. 협정 제21조 1항은 지역수산기구 관할권이 미치는 공해에서 그 당사국은 지역수산기구가 채택한 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존관리조치의 준수를 위하여 정당한 권한을 부여받은 검색관을 통하여 타당사국 어선을 승선, 검색할 수 있다고 하였다. 이는 국제법상 전통적인 기국관할권 원칙에 대한 예외를 인정한 것으로 효율적인 보존관리조치의 준수를 확보하기 위한 획기적인 조치이다.[33]

공해어업협정에서 해양생물자원 보호를 위해 기국과 선박에게 부과되는 의무는 제18조에 구체적으로 나타나 있다. 그에 따르면 국가들은 자국선박이 해양법협약과 본 협정의 의무를 효율적으로 수행할 수 있는 경우에만 공해상에서 자국기를 게양하고 어업에 종사하게 허가 및 인가할 수 있다고 하면서(2항), 3항에서는 그 국기를 게양한 선박과 관련하여 국가가 취할 수 있는 조치로 (a)지역적·소지역적·보편적 수준에서 합의된 절차에 따른 어업허가 방식에 의한 공해상 선박통제, (b)적절한 방법으로 허가되지 아니한 선박에 의한 공해어업금지와 공해상 조업시 인허가장 지참하고 검색을 위한 요구시 제출하는데 관한 규정 마련, (c)어선에 대한 국가기록의 수립과 유지, (d))선박위치, 목표종과 비목표종의 어획량, 어획노력 및 기타 조업관련 데이터 요구와 옵서버 프로그램, 검색제도 등을 통한 확인, (e)어선과 어업활동 및 기타 활동의 감시, 통제 및 감독, (f)보존관리의 효율성을 확보하기 위한 공해에서의 전재(transhipment)의 규제, (g)지역적·소지역적·보편적 조치의 준수를 확보하기 위한 규제를 요구하였다. 끝으로 4항에서는 소지역적·지역적·보편적으로 합의된 감시, 통제, 감독제도가 시행 중인 곳에서 국가들은 자국선박에게 부과한 조치들을 합의된 제도에 부합하게 해야 할 의무가 있다고 하였다.[34]

그것이 새로운 법적인 발전의 결과에 따른 것이라면 그 규정은 협정 당사국에게만 적용되는 것으로 보는 것이 타당하다는 것이다. Lawrence Juda, *op. cit.*, p. 155.

33) E. J. Molenaar, *op. cit.*, pp. 204~205.

34) Karine Erikstein and Judith Swan, *op. cit.*, pp. 124-125 ; 유엔해양법협약 제18조.

제4절 IUU어업 방지 개념의 등장과 제도화

오늘날 국제수산관리에 있어서 어족자원의 지속가능성을 위협하는 대표적인 어업행태는 불법·비보고·비규제(IUU) 어업이라는데 대해서 공감대가 이루어져 있다. IUU어업의 총규모와 해양환경에 대한 영향에 대한 평가는 큰 차이가 있을 수 있지만, 그 규모와 악영향이 엄청나다는 데 대해서도 공통된 인식이 있다. 따라서 FAO가 2001년의 IUU어업의 방지와 제거를 위한 국제행동계획(IPOA)을 채택하기 이전부터 일부 지역수산기구에서는 IUU어업의 억제를 위한 정책을 수립하여 시행하였다. 예를 들어 국제대서양참치보존위원회(International Commission for the Conservation of the Atlantic Tuna, ICCAT)는 그 2년전에 이미 그 회원국들에게 IUU어업 퇴치를 위한 취하도록 권고하였다. 특히 1999년 ICCAT는 참치어업에서 가장 중요한 원양어업 국가인 일본과 대만에게 IUU어업 활동에 대항하기 위한 추가적인 조치를 취하도록 요구하는 결의를 채택하였으며, 이듬해에는 양국에게 IUU어업 중단을 위한 모든 가능한 조치를 취하도록 압박하였다.[35]

IUU어업의 방지를 위한 국제사회의 노력은 1996년 제16차 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)에 이빨고기(Tooth Fish) 어획쿼터를 크게 초과하여 어획되었다고 보고되어 논의가 이루어지면서부터 라고 한다. 그 후 IUU어업은 1999년 유엔사무총장의 총회에의 보고서에서 자세히 다루어졌고, 동년 11월 유엔총회는 결의 54/32를 채택하여 IUU어업의 퇴치에 대하여 언급하였다. 그 후 IUU어업이란 용어는 다른 국제수산관련 논의에 확산되어 갔다.[36]

1999년 제23차 FAO 수산위원회에서는 IUU어업 방지를 위한 국제행동계획의 필요성이 제기되었으며, 2001년 제24차 수산위원회는 “불법・비보고・비규제 어업의 예방・방지・근절을 위한 국제행동계획”(IPOA-IUU)을 채택하였다. 행동계획은 불법어업은 물론 비보고어업과 비규제어업도 규제하므로 그 의미를 명확히 하고자 하였다. 국제행동계획 제3.1조는 불법어업(illegal fishing)에 해당하는 행위를 세 가지 유형으로 구분한다. 첫

35) Yang-huei Song, *op. cit.*, pp. 102-103.
36) *Ibid.*, pp. 104-105.

째, 연안국의 허가없이 또는 연안국의 법률이나 규정을 위반하여, 연안국의 관할수역에서 이루어지는 자국 또는 외국 어선의 어업활동이다. 즉 연안국의 허가를 받지 않거나 관련 법률이나 규정에 위반하여, 공해가 아닌 연안국의 관할수역에서, 내·외국을 불문하고 사람이 아닌 어선이 조업하는 활동은 불법이 된다.[37] 둘째, 관련 지역수산관리기구(regional fisheries management organization, 이하 RFMO')[38]의 당사국인 국가의 국기를 게양한 선박에 의한 어업활동이지만, 동 기구에 의해 채택되고 그 국가를 구속하는 보존관리조치 또는 적용 가능한 국제법의 관련 규정을 위반하여 이루어지는 어업활동은 불법어업이다. 즉 RFMO 당사국의 선박이 RFMO의 보존관리조치 또는 해당 국제법의 관련 법규를 위반한 경우이다. 따라서 RFMO의 비당사국의 선박이 동 RFMO의 보존조치 또는 해당 국제법의 관련 법규를 위반하는 경우는 두 번째 유형에 해당하지 않는다. 셋째, 국내법 또는 국제적 의무를 위반한 어업활동이다. 여기에는 관련 지역수산관리기구의 협력국(cooperating state)가 취한 조치에 대한 위반도 포함된다.[39]

국제행동계획 제3.2조는 비보고어업(unreported fishing)에 해당되는 두 가지 유형을 제시하였다. 첫째, 국가의 법령에 위반하여 관계 당국에 보고하지 않거나 잘못 보고된 활동이다. 즉 한 국가의 관할수역에서 어업활동을 허가받은 후 그 활동내용을 보고하지 않거나 거짓으로 보고한 경우가 포함된다. 둘째, 관련 지역수산관리기구(RFMO)의 관할수역에서 어업활동이 이루어졌으나, 그 기구의 보고 절차를 위반하여 보고하지 않거나 잘못 보고된 어업활동이다. [40]비규제어업(unregulated fishing)에 대해서는 국제행동계획 제3.3조가 규정하였다. 첫째, 관련 RFMO의 적용 수역에서 무국적 어선이나 그 기구의 비당사국의 국기를 게양한 어선 또는 조업 실체에 의하여 그 기구의 보존관리조치와 일치하지 않거나 조치를 무력화할 수 있는 방식으로 행해지는 어업활동이다. 따라서 어업활동이 장소적

37) 박원석, "불법·비보고·비규제 어업 통제를 위한 항구국조치협정의 국내적 이행방안에 관한 연구", 『법학논집』, 제36집 제3호, 2012, 245~272면.

38) 현재 지구상에는 다수의 RFMO가 활동하고 있음. RFMO는 기구의 업무 성격에 따라 관리기구와 자문 기구, 그리고 과학기구 형태로 구분할 수 있다. 김도훈, "지역수산기구의 어업정책 변화와 전망", 『월간 해양수산』, 2004. 2. 34면.

39) Yang-huei Song, *op. cit.*, p. 105.

40) *Ibid.*, pp. 105-106.

으로는 RFMO의 적용 수역에서, 무국적선 또는 동 기구의 비당사국 선박에 의해, 동 기구의 수산보존관리조치와 일치하지 않는 방법으로 행하여지는 어업활동은 비규제어업이 된다. 둘째, 적용가능한 보존관리조치가 없는 수역 또는 어류를 대상으로 하는 활동 중에서, 국제법상 해양생물자원 보존을 위한 국가책임에 위반하여 이루어지는 어업활동도 비규제어업이다. 이는 RFMO의 보존조치가 없는 수역에서 발생하거나 또는 보존조치가 없는 어족에 대한 어업활동으로서, 국제법상 해양생물자원 보존과 합치하지 않는 방법으로 행하여지는 어업활동을 말한다.[41]

이외에도 국제행동계획의 주요 내용에는 IUU 어업의 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 검색(inspection) 권리 인정, IUU 어업에 가담한 전력이 있는 어선에 대한 기국의 선적 부여 거부, IUU 어업 전력이 있는 외국어선에 대한 연안국의 입어허가 거부, RFMO 비가입국 어선이 IUU 어업 혐의를 받을 경우 동 RFMO의 주의 환기 및 시정조치 요구, IUU 어업으로 어획된 어획물 및 수산 제품의 거래를 각국의 법률에 의하여 불법화시킬 근거 마련, IUU 어획물에 대한 수입 규제 등이 포함되었다.[42]

이 국제행동계획은 지역수산기구의 관할수역 및 공해상 등에서 이루어지고 있는 조업은 물론 연안국의 배타적 경제수역(EEZ) 내에서 이루어지고 있는 연근해어업까지 규제한다.

2007년 미국 상무부 산하 국가해양대기국(NOAA) 국가해양수산청(National Marine Fisheries Service)은 'Magnuson-Stevens 수산보존관리법'과 관련하여 'IUU어업'을 해석하였다. 여기에서 IUU 어업을 다음과 같이 3가지 부류로 해석하였다. 첫째, 미국이 당사국인 국제수산관리협정에 따라서 요구되는 포획제한과 쿼타, 어업능력 제한, 부수포획 감소요구와 같은 보존관리조치를 위반한 어업활동이다. 둘째, 적용가능한 국제적 보존관리조치가 부재하거나 적용가능한 국제수산관리기구나 약정이 부재하는 수역에 존재하는 미국이 공유하고 있는 어족자원의 과도한 포획이다. 셋째, 적용가능한 보존관리조치 또는 적용가능한 국제수산관리기구나 약정이 부재한 국가관할권 이원의 해산(seamounts), 한류성 산호(cold water

41) *Ibid.*, p. 106.

42) 김선표·홍성걸·오순택, "불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한 FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안", 『해양정책연구』 제16권 제1호, 한국해양수산개발원, 2001. 12. 5면.

corals)에 대한 부정적 영향을 미치는 어업활동도 IUU 어업활동이다.[43]

오늘날 IUU어업의 의미는 확대되고 있다. 따라서, 넓은 의미에서 IUU 어업을 간단히 정의하면 각국의 관계당국, 지역수산기구, 국제기구 등이 채택한 보존관리조치와 양립하지 않거나 그에 반하는 모든 지속가능하지 아니한 어업관행이라고 할 수도 있다.[44]

오늘날 국제해양법에서 IUU어업의 방지는 매우 중요한 화두이지만, 법적으로 그 정확한 의미와 범위가 확정된 것은 아니다. 하지만 IUU어업의 방지와 퇴출은 유엔해양법협약과 공해어업협정의 해석에서 도출되는 국가의 의무라고 할 수 있다. FAO가 제정한 국제행동계획은 자체적으로 법적인 구속력을 가지지는 않지만, 각 지역수산관리기구와 국가들은 이 국제행동계획에 따라 IUU어업의 방지와 퇴출을 위한 규범을 마련해 가고 있다. 이하에서는 FAO의 국제행동계획과 각종 지역수산관리기구의 결정, 각국의 국내법에 반영된 IUU어업 방지에 관한 규정과 이행상황을 검토하고자 한다.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY 부경대학교

43) Yang-huei Song, *op. cit.*, 106-107.
44) *Ibid.*

제3장 국제기구에 의한 IUU어업규제

국제적으로 IUU어업이 성행하게 됨에 따라 국제기구는 이에 대한 대응을 하고자 노력해왔다. 1992년 5월 멕시코에서 열린 칸쿤회의와 1992년 6월 브라질에서 열린 리우회의 아젠다 21을 통해 어선의 편의치적 규제에 관하여 결의하였고, 이후 1993년도에는 공해 조업선에 관한 선적국의 책임을 구체화한 FAO이행협정이 채택되었다. 1995년 국제사회는 FAO의 책임있는 수산업규범을 채택하고 이의 이행을 위한 협정으로 국제행동계획을 채택하였다. 이후 IUU어업규제를 위한 항만국조치협정이 채택되었다. 그럼에도 불구하고 IUU어업으로 인한 장기적, 영구적인 피해를 해결하기 위한 실질적 조치가 충분하지 않다는 판단에 따라 국제사회는 보다 효과적으로 IUU어업을 근절하기 위하여 세계무역기구(World Trade Organization) 도하개발어젠다(Doha Development Agenda)와 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Strategic Economic Partnership)과 같은 분쟁해결제도를 통한 노력을 기울이고 있다. 이하 이에 관하여 상술하고자 한다.

제1절 FAO의 국제행동계획의 내용 및 특징

1. IUU국제행동계획의 채택배경

1995년 이태리 로마에서 개최되었던 FAO 수산장관회의에서 IUU어업규제에 관한 논의가 처음으로 시작하게 되었다. FAO는 세계 수산업에 관한 문제의 재검토를 위한 목적으로 각 국가에 국제회의참여를 위한 초청을 하였고, 이에 따라 수산장관회의가 개최되었다. 1995년에 FAO 주도로 채택된 「책임있는 수산업에 관한 행동규범(Code of Conduct for Responsible Fisheries; CCRF)」은 비록 강제력이 없는 권고규범이기는 하나, 어업과 양식업 등 수산업 전반에 걸쳐서 모든 국가들이 지향해나가야 할 원칙과 국제행동기준을 담고 있고, 또한 모든 국가, 항만국, 기국, 시장국이 지속가능한 수산업의 유지를 위하여 각각 책임을 지고 준수해야 할

의무와 국제수산기구의 역할을 규정하고 있다.

IPOA-IUU는 2001년 2월26일부터 3월3일까지 개최한 제24차 FAO 수산위원회에서 3월 2일 정식으로 채택되었다. 그 후 3년 내에 각국이 IPOA-IUU[45]의 이행을 위한 NPOA-IUU의 제출을 권고하였다.

국제식량농업기구(FAO) 제24차 수산위원회는 2001.3.1. IUU어업을 예방·방지· 근절하기 위한 국제행동계획(IPOA; International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)을 총의로 채택하였다.[46]

위 IUU어업 규제를 위한 IPOA(이하 'IPOA'라 함)는 연근해어업 또는 원양어업을 불문하고 국제사회가 IUU어업을 규제 및 근절하기 위한 협력의 근거를 마련하기 위해 성립된 것이다. 여기서 IPOA가 규제 대상으로 하고 있는 것은 단지 불법어업뿐 아니라 비보고, 비규제 어업까지도 포함하고 있으며 이는 불법어업과 함께 모두 규제의 대상이 되었다.

IPOA은 IUU어업 규제를 위한 수단으로 기국의 자국 어선에 대한 책임과 함께 외국어선에 대한 연안국의 권한을 강화하였고, 공해상에서의 전통적 기국주의에 제한을 가하며 항만국과 지역수산기구 등의 권한을 강화하였다. 또한, 한국은 세계 주요 원양어업국가 중 하나로서 많은 원양어선들이 세계 각지에서 조업하고 있기 때문에 IPOA에 의하여 연안국, 항만국 그리고 국제수산기구에 의한 어업활동의 감시가 강화되는 경우 어업활동의 상당한 위축이 불가피한 상황이었다.

또한 IPOA 제25조에서는 각 국가들로 하여금 행동계획 채택 후 3년 이내에 행동계획 상의 목표를 달성하기 위한 국가별 행동계획을 수립하도록 요구하고 있다. 그러나 IPOA에서 요구하고 있는 사항들을 이행하기 위해서는 관련 법령의 개정 및 제도 개선이 이루어져야 하나, 이러한 개선작업에는 많은 시간과 노력이 요구된다. 따라서 우리나라는 가능한 한 빠른 시간 내에 국내이행방안을 마련한 후 그에 따라 법령 개정 및 제도 개선

---

45) 정식명칭은 'International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing'(불법어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동계획)이다.

46) IUU어업규제 국제행동계획의 전반적인 내용과 간략한 분석을 위하여는, Bray, Kevin, 'Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing' *in* Nordquist, Myron and Norton Moore, *John, Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations,* Nijhoff, 2000, pp. 115~145.

등 후속 조치를 취하였다.[47]

2. IUU국제행동계획의 주요내용

1) 모든 국가의 책임

IUU어업 근절을 위한 국가의 책임을 보면 UN해양법협약에 반영된 대로 국제법의 관련규정에 완전한 효력을 부여하여야 하고, UN 해양법협약, UNFSA, 그리고 FOC을 비준, 수락, 가입하도록 장려되고, 이들 관련 제도를 비준, 수락, 가입하지 않은 국가들도 조약에 어긋나는 방법으로 행동하지 않아야 된다.[48] 국가는 비준, 수락 또는 가입한 모든 관련 국제수산제도를 완전히 효과적으로 이행하여야 하며[49], IPOA는 이들 제도들의 당사국에 대해 UNFSA와 FAO의 FOC에 포함된 의무를 대체하지 않는다.[50]

국내법규 및 국민에 대한 의무에서는 국가의 법규는 IUU어업의 모든 측면을 효과적으로 다루어야 하며[51], 전자적 증거 및 새로운 기술의 이용을 포함하여 증거능력의 기준과 증거력 문제를 다루어야 한다.[52]

각 국은 가능한 최대한 자국의 관할 하에 있는 국민들이 IUU어업을 지원하거나 종사하지 않음을 보장하기 위한 조치를 취하고 협력해야 하며, IUU어업에 연관된 선박의 운영자 또는 수혜적 소유자인 국민들을 확인하기 위해 협력해야 하며[53], 국가는 자국의 국민들이 기국책임을 이행하지 않는 국가의 관할 하에 있는 어선에는 국기부여 하는 것을 허용해선 안된다.[54]

---

47) 김선표·홍성걸·오순택, “불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한 FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안”, 『해양정책연구』 제16권 제1호, 한국해양수산개발원, 2001.12., 3~4면.
48) IPOA-IUU 제11조.
49) IPOA-IUU 제12조.
50) IPOA-IUU 제13조.
51) IPOA-IUU 제16조
52) IPOA-IUU 제17조.
53) IPOA-IUU 제18조.
54) IPOA-IUU 제19조.

2) 기국의 책임

(1) 어선의 등록

IUU-IPOA에서는 국가는 자국 국적을 가진 어선이 IUU어업에 종사하거나 지원하지 않도록 보장해야 하며, 기국은 어선을 등록하기에 앞서 선박이 IUU어업에 종사하지 않도록 보장할 책임을 행사할 수 있다는 것을 확실히 해야 한다. 그리고 선박의 소유권이 변경되었고 그 새로운 소유자가 전소유자 또는 운영자가 더 이상 그 선박에 대하여 법적인, 수익적인, 재정적인 이해관계를 갖지 않으며 또한 항만국조치권을 갖지 않는다는 것을 보여주는 충분한 증거를 제공하는 경우, 또는 모든 관련 사실을 고려하여 기국이 선박에 국적을 부여하는 것이 IUU어업을 초래하지 않으리라고 결정한 경우를 제외하고는 IUU어업 경력 선박에 국적을 부여하는 것을 회피해야 한다.[55] 그리고 국가는 어업에 대해 그 사작부터 양육지점과 최종목적지까지 포괄적이고 효과적인 감독· 통제·감시(MCS: Monitoring, Control, Surveillance)를 하도록 규정하고 있다.[56]

또한 선박에 대한 허가 제도를 포함하여 수역 및 자원에 대한 접근을 위한 제도들의 개발 및 이행하여야 하며[57] 모든 선박의 기록 및 선박에 대한 관할에 따라 어업을 하도록 허가를 받은 현재의 소유자 및 운영자에 대한 기록을 유지하여야 한다.[58] 자국 관할 하에 있는 선박의 선박감시체제(Vessel Monitoring System, 이하 'VMS'라 한다)의 장착을 의무화하는 것을 포함하여 국가적 지역적 국제적 표준에 따라서 VMS를 이행하여야 한다.1[59] 그리고 자국관할 하에 있는 선박에 대한 옵저버의 승선을 의무화하는 방안을 포함하여 국가적, 지역적, 국제적 표준에 따라서 적절한 경우 옵서버 프로그램을 이행하도록 규정하고 있다.[60]

(2) 어선의 기록

각 기국은 자국국적을 부여한 어선의 기록을 유지하여야 한다. 어선에

55) IPOA-IUU 제34조~제41조.
56) IPOA-IUU 제24조
57) IPOA-IUU 제24.1조.
58) IPOA-IUU 제24.2조.
59) IPOA-IUU 제24.3조
60) IPOA-IUU 제24.4조.

대한 각 기국의 기록은 공해상에서 어업허가를 받는 어선에 대하여는 FOC 제6조 제1항에서는 FAO가 어선의 이름, 등록번호, 등록항구, 국제무선호출부호 및 선주의 이름 및 주소 선박 건조의 장소 및 일시, 어선의 종류 및 길이 등의 정보를 포함하여야 하고, 제2항에서는 FAO가 등록부에 기록을 기입한 어선에 대한 관리자의 이름 및 주소, 어업종류, 선박의 깊이, 선폭, 총 등록 톤수, 주기관 출력 등의 부수적인 정보를 이용할 수 있도록 하도록 규정하고 있다.[61]

(3) 어업허가

기국은 자국의 주권 또는 관할 밖의 수역에서 선적을 부여한 자국국적의 각 선박이 자국에 의해 발급된 유효한 어업허가장을 소지하는 것을 보장하여야 하고, 연안국이 선박에 대하여 어업허가장을 발급하는 경우 그 연안국은 자국수역의 어떠한 어업도 그 선박의 기국에 의해 발급된 어업허가장 없이 발생하지 않는다는 것을 보장하여야 한다. 어업허가장에는 선명 그리고 적절한 경우 어업허가를 받은 자연인 또는 법인의 이름 어업허가 수역, 범위와 기간, 어종, 허가받은 어구 그리고 적절한 경우 다른 적용 가능한 관리 조치가 포함되어야 한다.[62]

3) 연안국 조치

연안국이 유엔해양법협약 및 국제법에 의거하여 자국의 관할 하에 있는 해양생물자원의 탐사, 개발, 보존 및 관리에 대한 주권적 권리를 행사함에 있어서 각 연안국들은 EEZ에서의 IUU어업을 예방, 방지 및 근절하기 위한 조치를 이행해야 한다. 연안국이 국내법규 및 국제법과 일치되게 검토해야 할 조치 중에는 EEZ에서의 어업활동에 대한 효율적인 MCS와 적절한 경우 인접 연안국을 포함한 다른 국가 및 RFMO와 정보의 교환 및 협력과 더불어 어떠한 선박도 연안국에 의하여 발급된 유효한 어업허가서의 소지 없이는 자국수역에서 어업활동을 못하도록 보장하는 것이다.

해당선박이 선박의 기록사항을 기입한 경우에 한하여 어업허가장의 발급을 보장하고 자국수역에서 조업하는 선박이 적절한 경우 어업활동을 기

61) IPOA-IUU 제42조~제43조.
62) IPOA-IUU 제44조~제50조.

록하는 조업일지를 유지하는 것을 보장하여야 한다.

또한 연안국수역에서 어류 또는 어류제품을 전재 및 가공이 연안국의 허가를 받거나 또는 적절한 관리규정과 일치하여 행해짐을 보장하여야 한다. 또한 IUU어업을 예방, 방지 및 근절하는 방향으로 자국수역의 입어를 규정하고 특정한 선박이 IUU어업의 기록을 가졌다면, 제36조의 규정을 고려하여 자국수역에 어업 허가를 주는 것을 회피해야 한다.[63]

4) 항만국 조치

국가는 IUU어업을 예방·방지·근절하기 위하여 어선에 대한 항만국조치를 사용해야 한다. 항만국조치는 국제법에 따라야 하며 공정하고 투명하며 무차별적인 방법으로 이행되어져야 한다.[64] 국가는 항구로 입항하기를 원하는 어선 및 어업관련활동에 관련된 선박이 IUU어업에 종사했거나 지원을 했는지를 확인하기 위하여 어업허가장의 사본, 조업일정의 상세내용 및 선상 어획량에 관한 정보를 요구하여야 한다.[65] 또한 자국의 항구입항을 허용하였던 어느 선박이 IUU어업 활동에 종사했다는 분명한 증거가 있는 경우, 그 항만국은 그 선박이 자국의 항구에서 양육 또는 전재를 하도록 허용하지 말아야 하며, 그 문제를 그 선박의 기국에 통보해야한다.[66]

그리고 어선을 검색도중에 그 선박이 항만국의 관할을 넘은 수역에서 IUU어업에 종사했다는 것을 의심할 합리적인 근거가 있는 경우, 항만국은 국제법에 일치하는 여타의 조치에 추가하여 즉각 그 문제를 그 선박의 기국에 보고하여야 하며, 그리고 적절한 경우 다른 연안국과 RFMO에도 보고하여야 한다.[67] 수집된 정보에 대해서는 보안성을 지켜야 하며[68], 국가는 관련 정보의 유통에 의한 것을 포함하여 관련 RFMO 및 국가들 간의 항만국조치에 관하여 협력을 증진시켜야 한다.[69]

---

63) IPOA-IUU 제51조.
64) IPOA-IUU 제52조.
65) IPOA-IUU 제55조.
66) IPOA-IUU 제56조.
67) IPOA-IUU 제59조.
68) IPOA-IUU 제59조.
69) IPOA-IUU 제64조.

5) 국제적으로 합의된 시장 관련 조치

국가는 관련 RFMO에 의해 IUU어업에 종사한 것으로 확인된 어선에 의하여 어획된 어류가 자국의 영토 내에서의 수입과 유통을 막기 위하여 국제법에 따른 필요한 모든 조치를 취하여야 한다. RFMO에 의한 어선의 확인은 투명, 공정, 무차별적인 방법으로 합의된 절차를 통해 이루어져야 한다. 교역관련조치는 WTO 협정에서 규정한 원칙 및 권리와 의무를 포함하여 국제법에 따라 채택되고 이행되어야 하며 공정하고 투명하며 무차별적 방법으로 이행되어야 한다.

교역 관련 조치는 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 다른 조치들이 성공하지 못한 것으로 증명되고, 관련 국가와 사전협의를 한 후 예외적인 경우에만 사용 되어져야 하며, 일방적 교역 관련 조치는 회피되어져야 한다.[70] FAO의 IUU어업 규제를 위한 IPOA을 채택한 각 국가들은 채택 후 적어도 3년 이내에 IPOA의 목표를 성취하기 위해 각국별 행동계획을 개발하고 이행하여야 한다. 또한 각 국가들이 이러한 이행을 함에 있어서 각 RFMO가 채택한 조치도 포함시켜야 한다.

한국은 2005년 2월 FAO의 IPOA에 따른 국가행동계획(NPOA)을 수립하여 FAO에 보고하였으나, 2008년 해양수산부의 조직 폐지에 따라 IUU어업근절 정책이 지연된 바 있다.

3. IUU어업규제를 위한 항만국조치협정

국제사회에서 수산자원의 고갈 문제가 심각해짐에 따라 이에 대한 우려의 목소리가 나오게 되고 세계적으로 공해상뿐만 아니라 자국, 타국의 EEZ에서 발생하는 IUU어업의 지속 및 그것이 어족자원, 해양생태계 및 합법적인 어업활동을 하는 어업인의 생계에 미치는 파괴적인 영향과 날로 증대되는 세계적 차원의 식량안보의 필요성에 대해 깊이 우려함에 따라 세계적 차원에서의 IUU어업을 방지하기 위한 조치가 필요하다는데에 인식을 공유하게 되었다. 국제사회는 UN총회 및 FAO의 수산위원회 등의 시스템을 통하여 2001년 FAO의 IUU-IPOA를 채택하여 불법어업에 대한

70) IPOA-IUU 제65조~제66조.

국제적인 노력이 결실을 맺게 되었다. 그러나 많은 국가와 RFMO가 이에 동참하고 있음에도 불구하고 IUU-IPOA는 각 회원국의 국가별행동계획(National Plan of Action : NPOA)과 관련 국내법의 정비로 뒷받침 되어야 하는 한계가 있고 법적 구속력도 가지지 않았다. 따라서 국제사회에서는 보다 강력하고 비용효과적인 수단을 제공하는 기속적·실질적 실행규범의 필요성이 제기되었다. 따라서 2001년의 FAO의 IUU-IPOA와 2005년 FAO의 'IUU어업을 방지하기 위한 항구국조치 모델제도'를 기반으로 항만국조치의 최소기준에 관한 구속력 있는 국제문서를 마련하라는 요청을 하였고, 이에 따라 FAO는 2009년 11월 22일 로마에서 IUU어업의 예방, 방지, 근절을 위한 항만국조치협정을 채택하였다. 본 협정은 25번째 비준서, 수락서, 승인서 또는 가입서가 기탁처에 기탁된 날로부터 30일 후에 발효한다는 조건이 충족되어 2016년 6월 5일 발효되었다. 이와 같이 IPOA-IUU의 IUU어업 개념을 준용한 'FAO 항만국조치협정'이 발효됨으로써 수산분야 국제법의 규범적 변화는 한층 더 일반적인 현상으로 되어가고 있다고 볼 수 있다.[71]

4. IUU국제행동계획의 특징

1) 주요내용

(1) 목적과 적용범위

이 협정의 목적은 효과적인 항만국조치의 이행을 통해 IUU어업을 예방, 방지, 근절하고, 이를 통해 해양생물자원과 해양생태계의 장기적 보존과 지속 가능한 이용을 보장하는 것이다. 그리고 이 협정은 항만국으로서 자국의 항구에 입항하려고 하거나 자국의 항구에 있는, 자국 국기를 게양할 권한이 없는 선박에 대해 본 협정을 적용한다.[72]

(2) 항만국 조치

71) 김현정, "불법·보고·비규제 어업(IUU 어업)의 개념 정의 : 법과 정치의 관계를 중심으로", 『국제법학회논총』 제59권 제3호, 통권 제134호, 2014, 78면 참조.
72) 항만국조치협정 제3조 제1항.

항만국 조치내용으로 항구 지정, 항구 입항에 대한 사전정보 요청, 입항 허가 또는 거부, 항구 사용, 기국의 역할 순으로 살펴본다.

첫째, 항구 지정과 관련하여, 항만국이 IUU어선에 대해 제재조치를 채택하기 위해서는 협정과 관련하여 선박이 입항을 요청할 수 있는 항구을 지정하여 공개한다. 각 항만국은 지정한 항구 목록을 FAO에 제공하며, FAO는 이를 적절히 공개한다.[73]

둘째, 항구 입항에 대한 사전정보요청과 관련하여, 항만국은 선박의 입항을 허가하기 전에 최소기준으로서 협정 부속서가에 요청된 정보를 요구한다. 이 정보에는 목적 기항지, 항만국, 도착예상 일자 및 시간, 목적, 최종 기항지 및 기항일, 선명, 기국, 선박 유형뿐만 아니라 어업허가, 전재허가, 총 어획량, 하역예정 어획량 등이 포함되어 있다. 특히 관련 어업허가 정보에는 식별번호, 발급기관 및 유효기간, 조업수역, 어종, 어구 등에 관한 정보가 요구된다.[74]

셋째, 입항 허가 또는 거부와 관련하여, 항만국은 입항을 요청한 선박이 IUU어업 또는 이를 지원하는 어업관련활동을 하였는지 여부를 결정하기 위하여 항만국이 요구할 수 있는 정보를 받은 후에, 해당 선박의 입항허가 또는 입항거부를 결정하고 이러한 결정을 해당 선박 또는 선박대표에게 통지해야한다.[75]

입항허가의 경우, 그 선박의 선장 또는 선박대표는 항구 도착시 항만국의 권한 있는 당국에 입항 허가서를 제시하여야하고 입항 거부의 경우, 각 항만국은 그 결정을 해당 선박의 기국에, 그리고 적절한 경우 가능한 범위에서 관련 연안국, RFMO 및 그 밖의 국제기구에 통지한다.[76]

선박의 입항거부 사실에 대한 통지는 선박기국에는 필수적인 사항이고, 연안국, RFMO나 그 밖 국제기구에는 적절한 가능한 범위에서 통지하면 되므로 필수사항이 아니다. 단, 입항을 요청한 선박이 IUU어업 또는 이를 지원하는 어업관련활동을 하였다는 충분한 증거가 있을 경우 해당 선박의 입항을 거부할 수 있다.[77] 그러나 항만국이 동 RFMO의 당사국이 아닌

73) 항만국조치협정 제7조 제1항.
74) 항만국조치협정 “부속서 가”.
75) 항만국조치협정 제9조 제1항.
76) 항만국조치협정 제9조 제3항.
77) 항만국조치협정 제9조 제4항.

경우에는 동 기구의 조치나 결정을 준수할 의무가 없다. 특히 국제법에 부합되지 않는 조치나 결정에 대해서 구속을 받지 않는다.[78]

위 입항금지의무에도 불구하고 IUU어업선박에 대해 입항을 허가하는 경우에는 오로지 해당 선박을 검색하여 IUU어업을 예방, 방지, 근절하는데 있어 적어도 입항 금지와 동일한 효과를 가지는 조치를 취할 목적에 한정된다.[79]

IUU어업 및 관련 활동 의심 선박이 어떤 이유로든 항구에 들어온 경우, 항만국은 어류의 양륙, 전재, 포장 또는 가공 그리고 특히 연료와 물자 재공급, 선박의 유지 및 수리·개조·보수를 포함한 여타 항구 서비스를 위한 항구 사용을 거부하여야 한다.[80]

넷째, 항구 사용과 관련하여, 선박이 항구에 입항한 경우 어업 또는 어업관련활동을 하기 위해 기국 또는 연안국이 요구하는 허가를 미보유하는 경우, 선상의 어류가 연안국 관할수역 내에서 연안국의 요구사항을 위반하여 어획된 경우에 자국의 법령에 따라, 그리고 이 협정을 포함한 국제법에 합치하도록, 이전에 양륙되지 아니한 어류의 양륙, 전재, 포장, 가공과 그 밖의 항구이용 등 서비스를 목적으로 한 해당 선박의 항구 이용을 거부할 수 있다.

그리고 IUU어업 또는 이를 지원관련활동을 했을 경우에도 해당 선박의 항구사용을 거부할 수 있다.[81] 항만국이 항구이용을 거부한 경우 즉시 선박기국과 그리고 필요한 경우에는 관련 연안국, RFMO 및 기타 관련 국제기구에 이 결정을 통보하여야 한다. 만약 근거가 불충분하거나 잘못된 근거가 있을 시에는 거부를 철회해야 한다. 항구사용 거부 철회도 통보된 곳에 즉시 통보되어야 한다.

항만국은 협정의 목적을 달성하는데 충분한 연간 검사기준을 정하고 이를 성취하는데 필요한 숫자의 선박을 검색하여야 하고[82], 필요한 경우

78) 항만국조치협정 제4조 제3항에 RFMO의 조치 또는 결정이 국제법에 부합되게 채택되지 아니하였다면 어떤 경우에도 당사자는 이 협정에 따라 그 조치 또는 결정에 효력을 부여할 의무를 지지 않으며, 제4항에서는 이 협정은 적용 가능한 국제적인 규칙 및 기준을 고려하여 국제법에 부합되게 해석되고 적용된다고 규정하고 있다.
79) 항만국조치협정 제9조 제5항.
80) 항만국조치협정 제9조 제6항.
81) 항만국조치협정 제11조 제1항.
82) 항만국조치협정 제12조 제1항.

RFMO, FAO 또는 기타 다른 방법을 통해 최소한의 선박 검색 수준에 대해 합의를 시도하여야 한다.[83] 당사국은 특히 검색 대상 선박을 결정함에 있어 이 협정에 의해 입항 또는 항구 사용이 거부된 선박, 다른 관련 당사국, 국가 또는 RFMO가 특정 선박에 대해 검색할 것을 요청하는 경우, 그리고 IUU어업 또는 이를 지원한 것으로 의심할 만한 명백한 근거가 있는 그 밖의 선박의 경우에는 이에 해당하는 선박을 우선적으로 검색하여야 한다.[84]

항만국이 선박을 검색한 후 선박이 IUU어업 또는 이를 지원하는 어업관련 활동에 가담한 증거가 있는 경우에는 선박기국이나 관련 기구에 대한 통보하고,[85] 하역되지 아니한 어류의 양륙, 전재, 포장 또는 가공 그리고 특히 연료 및 물자 재공급, 선박의 유지 및 수리·개조·보수를 포함한 항구서비스를 목적으로 한 항구 사용을 거부해야한다. 항구국은 동 조치 외에도 국제법에 부합하는 한 추가적인 조치를 취할 수 있다.

다섯째, 기국의 역할과 관련하여, 협정의 당사국은 자국 선박이 이 협정과 관련된 검색을 하는데 항만국에 협조할 것을 요구하여야 하고,[86] 자국 선박이 IUU어업 또는 관련 활동에 참여 했다고 믿을 만한 명백한 증거(clear grounds)를 입수해 있는 상황에서, 동 선박이 타국 항구에 입항을 요청하거나 타국 항구에 있을 경우에는, 당해 국가 (즉 항만국)에게 동 선박을 검색하거나 협정과 부합하는 여타 조치를 취할 것을 적절한 바에 따라 요청하여야 한다.

항만국 검색 후, 선박 기국은 자국 선박이 IUU어업 또는 관련활동에 가담했다고 믿을 만한 명백한 근거를 보여주는 검색결과 보고서를 받은 경우, 동 사안을 즉시 그리고 전면적으로 검사하고, 충분한 증거가 있을 경우 자국법과 규정에 따라 지체 없이 이행조치를 취해야 한다.[87] 선박 기국은 항만국조치의 결과 IUU어업 또는 이를 지원하는 어업관련활동을 한 것으로 결정된 자국 국기를 게양할 권한을 가진 선박에 대하여 자국이 취한 조치를 다른 당사자 및 관련 항구국에 그리고 적절한 경우 그 밖의 관

83) 항만국조치협정 제12조 제2항.
84) 항만국조치협정 제12조 제3항.
85) 항만국조치협정 제15조.
86) 항만국조치협정 제20조.
87) 항만국조치협정 제20조 제3항.

련 국가, RFMO 및 FAO에 보고해야한다.[88]

그리고 선박 기국은 선박에 대하여 적용한 조치가 IUU어업 및 이를 지원하는 어업 관련활동을 예방, 방지, 근절하기 위하여 최소한 제3조 제1항에 언급된 선박에 적용되는 조치와 동등한 효과가 있도록 보장해야 한다.[89]

2) 특징

항만국조치협정의 전문에서는 IUU어업에 대한 1차적인 책임은 기국에 있다는 것, 본협정이 UN해양법협약, UNFSA, FAO의 준수협정, FAO의 책임 있는 수산업 행동규범에 기초하고 있다는 것을 밝히고 있다. 또한 IUU-IPOA의 비강제적인 규범에서 강제적인 규범으로, IPOA의 포괄적인 대응방안에서 보다 구체적이고 집중적인 대책으로, RFMO 중심의 지역적 제도에서 FAO의 글로벌 제도로 발전하였다는 중요한 의미를 가진다[90]

그 대표적 예로 본 협정의 제1조에는 어업관련활동에 관해 정의하고 있다. 그 내용은 “어업관련활동”이란 “어업(이전에 항구에서 양륙(揚陸)된 적이 없는 어류에 대한 양륙, 포장, 가공, 전재(轉載) 또는 운송을 포함한다)을 지원하거나 준비하는 모든 작업과 해상에서의 인력, 연료, 어구 및 그 밖의 물자의 공급을 의미한다.”[91]라고 규정하고 있다. 이는 그 적용범위를 IUU어업뿐만 아니라 IUU어업 지원·준비하는데 관련된 모든 활동까지 확대한 것으로 그 범위가 광범위하다.

제1조에서 말하는 어류는 가공 여부와 무관하게 해양생물자원의 모든 종을 의미하는 것이며 여기에는 김, 미역, 다시마 같은 해조류도 포함하고 있다. 그리고 인력, 어구, 연료 및 그 밖의 기타 물자를 공급하는 것을 지

---

88) 항만국조치협정 제20조 제5항.

89) 항만국조치협정 제20조 제6항.

90) 손재학, 『공해생물자원 보존관리와 IUU어업 대응책에 관한 연구』, 경영학박사 학위논문, 부경대학교, 2011. 139면.

91) 항만국조치협정 제1조 (d)호; "fishing related activities" means any operation in support of, or in preparation for, fishing, including the landing, packaging, processing, transshipping or transporting of fish that have not been previously landed at a port, as well as the provisioning of personnel, fuel, gear and other supplies at sea.

원하거나 준비하는 활동도 어업관련활동에 포함시키고 있는바, 인력, 어구, 연료에 한정하지 아니하고 그 외 기타 물자공급 모두를 포함하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

어업활동범위를 단지 IUU어업 해당 선박뿐만 아니라, 관련된 활동까지 광범위하게 설정하고 있는 것은 항만국조치의 최소기준에 관한 엄격한 구속력 있는 조치에의 의지가 반영된 것으로 해석할 수 있다고 할 것이다.

제2절 국제통상협정에서의 IUU어업 규제

2019년 IUU어업의 잠재력을 평가한 IUU어업 지수가 발표되었다.[92] 동 IUU어업 지수에 따르면, IUU어업의 위험성이 가장 높은 IUU어업 지수 1위 국가는 중국이 차지하였다. 이런 중국의 불법조업으로 인하여 특히 우리나라 서해안 지역의 어업인들은 생존권을 끊임없이 위협받아 왔다. 우리 정부는 외국 어선의 불법조업 근절을 위해 지속적인 조치를 취하여 왔고, 그 결과 최근 중국어선의 불법조업은 감소하는 추세를 보이고 있다. 그러나 최근 동해상에서 중국어선의 불법조업이 발생하고 있어 불법조업에 대한 더욱 강력한 단속이 필요한 상황이다.[93]

한편 세계 주요 원양어업 국가인 한국도 2019년 9월 미국의 2019년 국제어업관리 개선보고서(Improving International Fisheries Management)에 예비 IUU어업국으로 지정된 바 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.[94] 이에 대해 우리 정부의 적극적인 국내 입법 반영 등 신속한 조치[95]로 IUU어업에 대한 효과적인 통제 관리를 인정받아 예비 적격증명서를 발급받게 되어

---

92) “The Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Index", *The Global Initiative Against Transnational Organized Crime and Poseidon - Aquatic Resource Management Ltd.* January 2019, pp. 27~28, available at https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/ 2019/02/IUU-Fishing-Index-Report-web-version.pdf.

93) 농수축산어업, “중국어선 불법조업 감소 추세”, https://www.aflnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=2023722020.9.23.(2020.1.16. 방문)

94) 정명화 외, “2019년 미국의 국제 어업관리 개선보고서의 주요 내용과 시사점”, 『KMI 동향분석』, 통권 제150호, 2019.1.1., 1~20면 참조.

95) 해양수산부, “국적 원양어선의 불법 어업, 사전에 예방한다”, 2006.6.15., https://www.mof.go.kr/iframe/article/view.do?articleKey=32702&boardKey=10&menuKey=376&currentPageNo=1(2021.2.3. 방문)

2020년 1월 전례 없는 짧은 기간에 IUU 어업국에서 해제된 바 있다.[96]

이처럼 세계의 어족자원은 중국, 러시아, 심지어 한시적이긴 하지만 대한민국 등 많은 국가들의 IUU어업으로 남획상태에 있고, 국제사회는 남획 상태의 어족자원을 보존하기 위해 다각적으로 노력을 기울이고 있다.[97] 이러한 노력의 일환으로 2000년대 초반 UN과 국제사회는 최대 공동목표로서 해양자원의 보존 및 지속가능한 이용을 열 네번째 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 'SDGs')[98]로 선정하였다.

그리고 FAO에서는 IUU어업을 예방하고 방지하며 근절하기 위해서 IUU 행동계획 및 항만국조치협정을 채택하였다. 국제사회의 이러한 일련의 노력들에도 불구하고, IUU어업으로 인한 장기적이고 영구적인 피해를 해결하기 위한 실질적인 조치는 여전히 충분하지 않은 실정이다. 이에 국제사회는 좀 더 효과적인 방법으로 IUU어업을 근절하기 위하여 세계무역기구(World Trade Organization, 이하 'WTO') 도하개발어젠다(Doha Development Age nda, 이하 'DDA')와 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehen sive and Progressive Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, 이하 'CPTPP')[99]과 같은 분쟁해결제도가 포함된 국제통상협정에서 IUU어업을 근절하기 위한 규정을 두고 있다.[100]

---

96) 김지홍, "미국의 IUU 어업 관리체계에 대한 고찰", 『수산해양교육연구』, 제32권 제2호, 2020, 398면.

97) World Wildlife Fund(WWF), "Fighting Illegal Fishing", available at https://www.wwf.eu/what_we_do/oceans/fighting_illegal_fishing/(2020.1.21. 방문).

98) "SDGs는 2000년부터 2015년까지 시행된 밀레니엄개발목표(MDGs)를 종료하고 2016년부 터 2030년까지 새로 시행되는 유엔과 국제사회의 최대 공동목표이다. 인류의 보편적 문제(빈곤, 질병, 교육, 성평등, 난민, 분쟁 등)와 지구 환경문제(기후변화, 에너지, 환경오염, 물, 생물다양성 등), 경제 사회문제(기술, 주거, 노사, 고용, 생산 소비, 사회구조, 법, 대내외 경제)를 2030년까지 17가지 주목표와 169개 세부목표로 해결하고자 이행하는 국제사회 최대 공동목표이다."

99) CPTPP 회원국은 일본, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 멕시코, 칠레, 페루, 싱가포르, 베트남, 말레이시아, 브루나이 등 11개국임. CPTPP에 가입하려면 11개 회원국의 만장일치 동의를 얻어야 가능함. CPTPP는 원래 미국이 주도해 추진하던 TPP(환태평양경제동반자협정)에서 미국이 탈퇴하자 일본과 호주 등 나머지 11개 국가가 수정해 만든 협정임. 문재인 대통령이 2020.12.8. CPTPP 가입을 검토해나가겠다고 언급한 뒤, 정부의 CPTPP 가입 협상 공식화가 임박했다는 분석이 나오고 있음. 조선비즈, "美보다 먼저 가입이 유리"… CPTPP 가입 추진 공식화 임박, 2020.12.11., https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/12/10/2020121002713.html(2021.1.26. 방문)

100) 류예리, "포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에서의 불법·비보고·비규제

1. 국제통상협정에서의 논의 및 합의

1) 세계무역기구 도하개발어젠다(WTO/DDA)

WTO는 세계 어족자원의 남획 문제를 WTO 차원에서 해결하기 위해 WTO의 새로운 과제로서 2001년부터 논의하기 시작하였다.[101] WTO는 세계 어족자원의 남획에 일조하고 있는 수산보조금(fisheries subsidies)[102]을 보조금협정 개정을 위한 규범협상(Rules Negotiation)[103]의 주요 의제로 포함하였다.

수산보조금 협상은 미국, 호주, 뉴질랜드 등 Fish Friends Group(FFG)[104]의 주도로 고갈 위기에 놓인 전 세계 수산자원을 회복하자는 취지에서 시작된 협상으로, 과잉어획이 발생하는 주요한 원인 중 하나는 각 정부가 어민들에게 지급하는 과도한 보조금 때문이라는 문제의식에서 출발하였다.[105] 현재 수산보조금 협상은 크게 4개의 쟁점에 대해서 진행되고 있다.

그중 하나가 IUU어업 관련 보조금 금지 규율에 관한 협상이다.[106][107] 동 협상에서는 보조금 금지 대상이 되는 IUU어업의 범위를 정립하는 것

(IUU) 어업규제에 관하여", 『법과 정책연구』 제21권 제1호, 2021. 70면.

101) 이재민·장창익, "TPP 협상과 수산보조금 문제의 재등장-포괄적 금지조항을 통한 보조금 협정 확대 적용", 『통상법률』, 2014, 11~12면.

102) 'Fisheries Subsidies'는 '어업보조금' 또는 '수산보조금'으로 번역되고 있지만, 본 논문에서는 '수산보조금'이라고 한다.

103) 규범협상은 반덤핑 협정과 보조금 협정을 개정하기 위한 협상으로 보조금 협정과 관련하여 기존 협정의 기본원칙과 개념을 유지하면서 현행 협정을 명료화하고 개선하는 협상을 개시하기로 합의한다.

104) FFG는 수산보조금으로 인하여 수산자원이 고갈되며 무역질서가 왜곡되므로 이를 제한해야 된다는 입장을 가진 국가들을 지칭하는 비공식 용어이며, FFG에는 브라질, 뉴질랜드, 호주, 칠레, 에콰도르, 필리핀, 아이슬란드, 페루, 아르헨티나, 미국, 파키스탄, 노르웨이, 콜롬비아 11개국이 포함된다.

105) 최성요, "WTO 수산보조금 협상 어디까지 왔나", 『세계는 지금』 Vol. 350, KDI 2020.1, 65면.

106) WTO, "WTO members weigh in on measures to tackle illegal fishing", available at https: //www.wto.org/english/news_e/news15_e/envir_06oct15_e.htm(2021.1.23. 방문).

107) WTO, "Negotiations on fisheries subsidies", available at https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm(2021.1.23. 방문).

과 IUU어업을 판정할 권한 있는 주체 및 판정 요건에 대해서 논의되고 있다. 현재 IUU어업을 판정할 권한이 있는 주체로는 기국, 연안국, RFMO 등이 거론되고 있다. 그리고 IUU어업 판정은 일정 한 적법절차 요건을 충족해야 한다는 데 의견이 모아지고 있다. 이는 적법한 절차를 거치지 않고 정치적 이유로 자의적인 IUU어업 판정을 내리는 경우에는 이를 근거로 수산보조금이 금지돼서는 안 된다는 의미이다.

한편 연안국과 RFMO에 동일한 절차적인 요건을 부과할 것인지가 쟁점이 되고 있다. RFMO는 엄연한 수산 분야의 국제기구로서 WTO가 국제법 준수 등 일반적 요건 이외에 RFMO의 판정에 대해 추가적인 절차적 요건을 부과해서는 안된다고 하는 입장이 있다. RFMO가 내부적 정치역학관계의 영향으로 타당하지 아니한 결정을 내리는 경우가 있는 만큼 RFMO 역시 투명한 절차, 공정한 절차, 비차별적인 절차, 기국과의 사전 협의 절차 등을 준수할 때에만 보조금 금지가 촉발되도록 해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

2) 포괄적·점진적 환태평양동반자협정(CPTPP)

CPTPP 환경챕터에는 그동안 통상협정에서는 볼 수 없었던 포괄적인 수산보조 금 금지 조항이 포함되어 있다.[108] 수산보조금 금지 조항이 환경챕터에 포함된 것도 의외이지만, 더욱 놀라운 것은 그 적용 범위이다.[109] CPTPP는 두 가지 유형의 금지수산보조금 유형을 제시하고 있다.

첫번째 유형은 과잉어획상태에 있는 어족을 목표로 하는 보조금(subsidy target fish stock in an overfished)이고, 두 번째 유형은 IUU어업 선박에 지급되는 보조금'이다. CPTPP와 같은 대형 FTA에서 IUU어업의 근절과 IUU 어획물의 교역도 금지하면서 수산자원의 보호를 위해서 노력하는 것은 향후 또 다른 대형 FTA와 WTO/DDA에서의 IUU어업의 근절을 위한 논의에도 상당한 영향을 미칠 것으로 판단된다. IUU어업에 대한 보조금 금지조항을 TPP에 포함시킨 것은 향후의 DDA 협상은 물론

108) David Vivas Eugui, "The Environment and Fisheries Provisions in the The Trans-Pacific Partnership Agreement: Some Implications", *UNCTAD*, 2016, p. 3, ava ilable at https://unctad.org/system/files/official-document/ditcted2016d3_en.pdf.

109) 박원석·류예리, "TPP 환경챕터-수산보조금을 중심으로", 『법제연구』, 2014, 353면.

미래에 체결될 양자 및 지역 간 자유무역협정(FTA)에도 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.

국제사회는 IUU어업이 공해와 연안국 어업을 위협하는 최대 원인[110]으로써 해양자원 보존 및 관리, 합법적 어업활동, 식량안보와 시장 왜곡에 심각한 영향을 끼친다는 점을 우려해왔다.[111] IUU어업을 근절하기 위한 규범은 크게 자발적 성격의 수산규범과 강제적 수산규범이 있다.[112] FAO는 사실상 각국의 입법표준이 될 수 있는 자발적 성격의 규범으로서 국제행동계획을 채택하였다.[113] FAO는 국제법적 구속력을 갖는 강제규범인 항구국조치협정도 채택하였다. 그러나 이러한 일련의 노력에도 불구하고 그 효과가 미미하자 국제사회는 좀 더 효과적인 IUU어업 규제가 필요하다는데 의견이 모아졌다.

이에 분쟁해결체제가 구축되어 있는 국제통상협정인 WTO/DDA와 CPTPP에서 IUU어업 규제에 대하여 논의가 시작되었다. 즉 IUU어업에 대한 수산보조금으로 인해 수산자원의 고갈과 무역질서의 왜곡이 초래되므로 이를 제한해야 한다는 주장이 제기되었다. 생각컨대 국제통상협정에서 IUU어업을 규제하고 위 규제를 위반하여 어획된 수산물에 대하여 국제통상협정 위반으로 시장에서의 교역이 제한될 수 있도록 할 때에 그 효과는 가시적이 될 것이라 기대된다. 이하 CPTPP에서의 IUU어업 규제에 대하여 살펴본다.

2. CPTPP에서의 IUU어업 규제에 대한 내용과 함의

1) 기본원칙

110) Rachel Baird, “Illegal, Unreported and unregulated Fishing: An Analysis of the Legal, Economic and Historical Factors Relevant to its Development and Persistence”, *Melbourne Journal of International Law*, Vol 5, Issue 2, 2004, p. 334.

111) 김선표·홍성걸·오순택, 전게논문, 7면.

112) Ashley Lillian Erickson, “Out of Stock: Strengthening International Fishery Regulations to Achieve a Healthier Ocean”, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol. 34, Issue 1, 2008, pp. 292-307.

113) “여기에서 국제행동계획이 자발적이라는 규정을 포함하고 있는데, 어느 국가가 이 국제행동을 지키도록 법적으로 강제되지 않는다는 의미임. 행동계획이 다른 강행 또는 자발적 규범을 제정함에 있어 그 기준을 제시하고 있기 때문에 각국 또는 지역수산기구가 이를 내부적으로 도입할 경우 강제성을 띨 수도 있을 것이다.” *ibid*,. p.9.

CPTPP의 당사국들은 다음의 상황을 인정하고 있다. 먼저 수산물의 주요 생산자, 소비자 및 교역자의 역할과 소규모 어업을 포함한 어업 공동체의 생계와 발전에 관한 해양 수산 분야의 중요성을 인정한다. 또한 당사국은 해면 포획 어업의 운명이 국제사회가 직면한 시급한 자원 문제임을 인정하며, 따라서 당사국은 어업의 보전과 지속 가능한 관리를 위한 조치의 채택이 중요하다는 것을 인정한다.

이러한 측면에서 당사국은 남획 및 과잉 능력에 기여하는 부적절한 어업관리, 수산보조금 및 IUU어업[114]이 무역, 개발 및 환경에 중대한 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 인정하고 수산자원의 남획과 지속 불가능한 이용 문제를 해결하기 위한 개별적 및 집단적 조치의 필요성을 인정한다.

따라서 CPTPP 당사국들은 해면 야생 포획 어업을 규제하고, 모든 해양 어업에서 남획된 어업량을 회복하기 위해 어업 관리 시스템을 운영하기 위해 노력해야 한다. 그러한 어업 관리 시스템은 해양 생물의 지속 가능한 이용과 보전을 목적으로 하는 국제문서의 관련 규정에 반영된 바와 같이 접근 가능한 최고의 과학적 증거와 국제적으로 인정된 어업관리 및 보존 모범 사례를 기반으로 하여야 한다. 여기에서의 국제문서에는 1982년 해양법협약, 2001년 국제행동계획 등이 포함된다.[115]

CPTPP 당사국들은 남획 및 과잉을 방지하고 어획량의 회복을 촉진하기 위하여 고안된 어업 관리 시스템의 이행에 남획 및 과잉에 기여하는 모든 보조금의 통제 및 감소 그리고 이의 실질적인 제거가 포함되어야 함을 인정한다.

---

114) CPTPP 주석 11. The term “illegal, unreported and unregulated fishing” is to be understood to have the same meaning as paragraph 3 of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (2001 IUU Fishing Plan of Action) of the UN Food and Agricultural Organisation (FAO), adopted in Rome, 2001.

115) CPTPP 주석 12. These instruments include, among others, and as they may apply, UNCLOS, the United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, done at New York, December 4, 1995 (UN Fish Stocks Agreement), the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, the 1993 FAO Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas(Compliance Agreement) done at Rome, November 24, 1993 and the 2001 IUU Fishing Plan of Action.

2) IUU 어업 보조금 해당 요건

(1) WTO 보조금(SCM)협정

CPTPP상의 IUU어업 금지보조금의 범위에 포함되기 위하여는 먼저 SCM 제 1.1조에 규정되어 있는 정부의 재정적인 기여와 이에 따른 혜택이 존재하여야 하고, 제2조에서 규정하고 있는 특정성이 있는 보조금이어야 한다.

CPTPP는 수산금지보조금을 규율 하기 위하여 새로운 보조금 개념을 창출하지 않고 기존의 WTO 보조금협정상의 보조금 개념을 그대로 받아들이고 있다. 문제는 현행 WTO 보조금협정이 금지보조금에 대하여 특정성 요건을 별도로 검토하지 않는 것[116]과는 달리 CPTPP 수산보조금의 경우에는 금지보조금이라고 하더라도 특정성 요건을 별도로 검토하도록 하고 있다는 점이다. 하지만 수산보조금은 수산업이라는 특정 산업에 지원되는 보조금으로 이미 특정성이 존재하는 것으로 추정될 수 있어 실제로는 큰 의미가 없을 것으로 판단된다.[117]

CPTPP 환경챕터 제16조 주석 12[118]에서 IUU어업에 지급되는 보조금을 규제하기 위하여 IUU 보조금의 정의를 특별히 규정하고 있는 것에 주의할 필요가 있다. IUU 보조금은 관련 선박의 기국과는 관계없이, 또는 해당 어류의 원산지규칙의 적용과는 관계없이, 보조금을 지급하는 국가에 귀책사유가 존재한다고 정의되어 있다. 위 정의가 의미하고 있는 바는 선박의 국적이라는 이유로, 또는 해당 선박의 어획 어류에 적용되어지는 원산지규칙에 따라 단지 원산지 국가라는 이유로 인하여 책임을 부담하도록 하는 것이 아닌, IUU어업에 가담하는 어선에 대해서 실제로 보조금을 지급하는 국가에 귀책되는 보조금을 규율하겠다는 것이다.

(2) IUU 선박으로 등재된 어선에 지급되는 보조금

CPTPP 환경챕터는 IUU어업에 관한 규율을 적용받기 위해서는 보조금

116) 박노형 외, 『국제경제법』, 박영사, 2012, 308~310면.

117) 조영진, “WTO 수산보조금 협상에 대한 고찰”, 『국제경제법연구』 제10권 제2호, 한국국제경제법학회, 2012, 82~83면.

118) CPTPP 주석 12. For the purposes of this Article, a subsidy shall be attributable to the Party conferring it, regardless of the flag of the vessel involved or the application of rules of origin to the fish involved.

이 기선국가, 관련 RFMO 기구 또는 RFMO 조약(arrangement)에 의거하여 IUU 어선으로 등재된 선박에 지급된 경우로 한정된다. 여기에서 RFMO는 IUU 선박을 지정할 수 있는 권한을 부여받은 기구에 한정되나, 해당 RFMO의 당사국이 아닌 경우에도 마찬가지로 적용을 받을 수 있는 것으로 보여진다. IUU 어선으로 등재되는 과정을 규율하기 위하여, CPTPP 환경챕터에서는 IUU 어선 등재는 RFMO 또는 RFMO 조약의 규칙과 절차, 그리고 관련한 국제법에서 정하고 있는 방법과 합치되도록 이루어진 경우로 한정하기 위한 절차적 요건을 규율하고 있다.

CPTPP 환경챕터 제16조 주석 17[119]에서는 “어선(fishing vessel)”에 대한 정의 규정을 두고 있다. 어선이란 어획뿐만 아니라 어업 관련 활동을 위해 사용되는 (used for), 사용될 수 있는 장비를 갖춘(equipped to be used for), 또는 사용 의도가 있는(intended to be used for) 모든 종류의 선박(vessel, ship or other type of boat)이라고 정의하여 어획을 목적으로만 제조된 선박뿐만 아니라, 어획이 가능하게 어획장비를 구비한 모든 선박을 포함함고 있다.

항만국조치협정 제1조[120] 정의 규정에 따르면 “어업 관련 활동(fishing related activities)”이란 “이전에 항구에서 하역된 적이 없는 어류의 양륙, 포장, 가공, 전재 또는 운송을 포함한 어업뿐만 아니라 해상에서 인력, 연료, 장비 및 기타 물자 제공을 지원하거나 준비하는 활동을 의미한다”라고 규정하여 그 적용 범위를 IUU어업뿐만 아니라 IUU를 지원 또는 준비하는데 관여한 어선에 대해 지급된 보조금까지 규제의 범위를 확대하고 있음에 유의할 필요가 있다.

항만국조치협정은 어선에 대한 정의를 두지 아니하고 대신 “선박”과 “어업”에 대하여 정의하고 있다. 동 협정은 “선박”에 대한 정의를 “어업 또는 어업 관련 활동을 위해 사용되거나, 사용되기 위한 장비를 갖추거나,

119) CPTPP 주석 17. The term “fishing vessels” refers to any vessel, ship or other type of boat used for, equipped to be used for, or intended to be used for fishing or fishing related activities.

120) 항만국조치협정 제1조 (d)호. "fishing related activities” means any operation in support of, or in preparation for, fishing, including the landing, packaging, processing, transshipping or transporting of fish that have not been previously landed at a port, as well as the provisioning of personnel, fuel, gear and other supplies at sea.

사용이 의도된 선박, 다른 형태의 배 및 보트를 의미한다"고 정의하여 어선으로 등록된 선박뿐만 아니라 어업 및 어업 관련 활동에 사용되면 그 형태를 불문하고 어선에 포함된다라고 규정하고 있다. 나아가 "어업"에 대해서는 "어류의 탐색, 유인, 위치 파악, 어획, 채포, 수확 또는 어류의 유인, 위치 파악, 어획, 채포 또는 수확이 합리적으로 기대되는 활동을 의미한다"라고 정의하여 어류를 잡는데 필요한 거의 모든 행위들을 어업의 의미로 포섭, 규정하고 있다. 이러한 해석에 따라 "어업 및 어업 관련 활동"과 "선박"을 조합해보면 유람선이나 요트 등 해양에 부상할 수 있는 모든 배가 이에 포함될 수 있을 정도이다.

3) IUU 어업 근절과 IUU 어획물 교역 금지 의무

CPTPP는 IUU어업 관행과 맞서 싸우고 그러한 관행에서 수확된 어획물의 상품 거래의 억제를 위한 노력을 지원하기 위하여 당사국들에게 다음과 같은 의무를 부과한다. 첫째, 동 조항을 이행하는데 있어서 필요사항을 파악하여 능력을 배양하는데에 타방 당사국들과 협력하여야 한다.

IUU어업을 근절하기 위한 국제적인 노력에 최대한 많은 CPTPP 당사국들이 동참할 수 있도록 하기 위하여 타방 당사국의 능력을 배양하는 기회를 부여하고 능력배양에는 대내적 필요사항과 대외적 필요사항으로 구분될 수 있는데 자국의 국내 어선이 IUU어업에 참가하는 것을 예방, 근절하기 위하여 필요한 조치에 대한 능력의 배양과 타 당사국의 어선의 IUU어업으로의 참가를 근절하기 위한 대외적인 능력배양이 요구될 수 있다. 둘째, 자국의 어선 및 어민이 IUU 어업활동에 참여하는 것을 저지하기 위한 조치와 IUU 활동을 통하여 어획된 어류 또는 어류 제품의 전재(transshipment)를 방지하도록 하는 조치를 채택, 검토, 개정하는 것을 포함하여 모니터링, 감시(surveillance), 통제, 이행준수, 감독제도 들을 지원하여야 한다. 셋째, 항만국조치를 시행하여야 한다. 넷째, 비록 회원이 아니라 할지라도 RFMO가 채택한 보존 및 관리 조치에 따라서 일관된 활동을 하도록 노력한다. 다섯째, 비록 회원이 아니라 할지라도, 회유성 또는 강하성 어종과 같은 공유어종의 관리를 담당하는 RFMO 또는 RFMA(regional fisheries management arrangements, 이하 'RFMA') 또는 국제기구의 어획증명서 및 교역증명제도를 준수하도록 노력한다.

4) 이의제기 및 분쟁해결

CPTPP는 투명성 챕터를 두어서, IUU어업 수산물의 교역금지제도의 악용과 남용 등을 해결하기 위해 타방 당사국에게 최대한 불법어획물의 교역 방지대책에 대한 의견개진의 기회를 부여하고 있다. 그러나 조치채택국이 이의제기국의 의견을 반드시 수용할 필요성은 없는 것으로 보인다.

이외에도 CPTPP 환경 분야 협의 및 분쟁 해결절차는 협의 단계를 3단계로 세분화하고 있다. 즉 환경 협의(environmental consultations), 고위급 대표협의(senior representative consultations), 장관급협의(ministerial consulta tions)로 협의단계를 3단계로 세분화한 것은 해당 당사국이 되도록이면 협의를 통하여 문제를 해결하고, 해결되지 아니하면 미국이 다른 자유무역협정(FTA)에서 취하는 방식인 CPTPP의 분쟁해결제도로 접근하게 하고 있다.[121] 그러나 협의 및 분쟁해결절차에서는 협의 단계에서 제3국이 참여할 수 있도록 함으로써 CPTPP 회원국 내에서 미국, 호주, 뉴질랜드 등 수산보조금의 포괄적 금지를 찬성하는 국가 측과 한국, 일본 등 포괄적 금지를 반대하는 국가로 양분되어 있는 실정이어서 과연 협의를 통한 해결이 원활히 이루어질지는 의문이라 할 수 있다.

또한 WTO 분쟁해결절차가 판정 결과에 대하여 강제력을 담보하고 있는 것과는 달리 CPTPP 분쟁해결절차에서는 의무를 위반한 대상국에 대하여 단지 향후 조치 또는 계획을 위원회에 고지해야 할 의무만 부여하고 있을 뿐, 대상국에게 관련 제도를 철폐하거나 또는 보완하여야 할 부담은 강제하고 있지 않아 그 실효성에는 다소 회의적인 시각이 존재한다.

국가와 지역에 따라 다르지만, IUU어업은 연간 100-235억 달러에 달하며, 전 세계 해양 어획량의 13-31%를 차지할 정도로 그 규모가 크다. IUU어업에 연간 약 18-37억 달러의 정부 보조금이 불법적인 어업활동에 지원된다고 추정되고 있는데,[122] 불법 어선, 운영자 및 소유자에게 제공되

---

121) David Vivas Eugui, *op. cit*,. p. 1. 협의가 실패하게 되면 당사국은 다른 FTA에서 미국의 접근 방식을 주로 반영하는 상당히 광범위한 TPP 무역분쟁 해결체계에 접근할 수 있다. TPP의 당사자가 아닌 EU와 같은 다른 주요한 거래자들은 일반적으로 무역거래의 환경 조항을 광범위한 분쟁 해결과 연결시키지는 않는다.

122) Anna Holl-Buhl·Leslie Delagran, "Ending Harmful Fisheries Subsidies: It Is Vital For The WTO to Take Action Now", *WWF(World Wide Fund for Nature)*, 2019, pp. 3~4.

는 보조금은 IUU어업을 수익성 있게 만들어 IUU어업으로 인한 피해를 확대시키고, 결구 IUU어업활동을 줄이기 위한 국제적 노력을 방해하게 되는 결과를 초래한다. 그로 인하여 국가적, 지역적, 세계적 노력에도 불구하고 IUU어업은 여전히 널리 퍼져 있다. 현재의 IUU어업에 대한 벌금 및 제재는 IUU어업을 저지하기에는 불충분하다고 할 수 있다.[123] 연구에 따르면 IUU어업에 대한 억제 효과를 얻으려면 현재 수준에 비해 벌금을 최대 24배까지 크게 늘려야 한다고 한다. IUU 활동을 효과적으로 억제하는 벌금 수준이 존재하는 국가는 거의 없다. 선박의 진정한 소유자가 종종 위장되어 있다는 점을 감안할 때 이러한 벌금 및 제재로는 IUU어업 억제에 효과적이라고 하기는 어렵다고 할 수 있다.

이러한 상황 하에서 국제 통상협정인 WTO/DDA와 CPTPP는 IUU어업을 촉진하는 보조금에 대한 규율을 함으로써 IUU어업의 경제적 이익을 감소하도록 하는 역할을 하고자 논의를 시작하였다. 그리고 그 결과는 CPTPP 환경 챕터에 매우 잘 반영되어 있다. 한국이 CPTPP에 가입하게 되면 한국도 CPTPP상에서의 IUU어업 보조금 금지를 포함한 각종 규제들을 준수하여야 할 의무가 부여되게 된다. 주목할 것은 이제 IUU어업 근절을 위한 노력이 각국의 기후변화대응 정책에도 포함되고 있다는 점이다. European Green Deal은 2050년까지 EU 경제를 지속가능하면서도 기후 중립적으로 형성하기 위한 EU의 로드맵이다. 이 로드맵의 핵심 축 중의 하나는 '2030년 EU 생물다양성 전략'으로, 위원회의 위원장인 von der Leyen은 자연 회복 경로에 대한 계획을 제시한 바 있다. 해양 영역에서의 어업은 전 세계적인 생물다양성 손실의 주요 동인이며, 위 개요는 이러한 인간 활동의 한 구성 요소라 할 수 있는 IUU어업을 조사한다.

이는 IUU어업을 근절하는 것이 위원회가 보다 광범위한 생물다양성 의제를 발전시키는 데 가장 영향력 있고 비용 효율적인 방법 중의 하나가 될 수 있다고 보았다.[124] 우리나라도 그린뉴딜정책과 더불어 입법에 IUU어업 근절을 위한 대응 방안이 적극적으로 반영되어야 할 것으로 보인다.

---

123) Sumaila, U. R., Alder, J., and Keith, H., "Global Scope and Economics of Illegal Fishing". *Marine. Policy*, Vol. 30, Issue 6, November 2006, pp. 696 - 703.

124) Sophie Nodzensk et al., "Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and the European Green Deal: Advancing the EU Biodiversity Strategy for 2030", *WWF*, 2020, p. 2.

제4장 지역수산기구의 IUU어업규제

전 세계적으로 IUU어업이 횡행하게 되면서 국제어업법 질서는 변화하게 되었다. 과거 전통국제법 원칙인 공해의 자유의 주요 논거의 하나인 해양 생물자원의 무궁무진함은 이제는 더 이상 유지될 수 없는 전제가 되었고, 첨단 하이테크 과학기술을 활용한 새로운 어로방법의 등장과 어선과 냉동기술의 발달로 연근해는 물론이고 원양의 어족자원도 고갈의 위기에 처하게 된 것이다. IUU 어업 규제를 위한 국제어업법의 변화를 알아보기 위해서는 국제적 규범과 주요 국가들의 국내법을 검토할 필요가 있는바[125], 먼저 실질적으로 IUU어업을 지역별로 규제하는 지역수산기구가 규제를 어떻게 강화하여 왔는지를 살펴보고, 개별국가들의 IUU어업의 현황과 이에 대한 대응방안을 살펴본 이후 국제해양법재판소(ITLOS)가 최근 제시한 권고적 의견과 관련한 기국의 의무 및 책임과 관련하여 함께 고찰한다. 소위 “어업 해적행위”(fish piracy)[126]인 IUU어업의 예방・저지・근절 방안을 모색하는데 있어서, 위 권고적 의견은 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

제1절 국제어업법 변화와 지역수산기구 등장

1. 지역수산기구의 분류와 종류

국제기구 중 ‘국제지역수산기구’란 3개국 이상에 걸쳐 있는 단체나 개인들이 설립한 수산업에 관한 사항을 주로 다루는 국제기구를 말하며, 국제지역수산기구를 통한 수산업 관리가 본격적으로 확산된 것은 20세기부터이다.[127]

125) 류춘열・박성호, “IUU 어업 규제를 위한 국제적 규범과 우리나라 관련법제의 개선방안”, 『해사법연구』 26(1), 한국해사법학회, 2014, 77면.

126) OECD, Making Sure Fishery Piracy Doesn’t Pay, http://www.oecd.org/greengrowth /fisheries/35985301.pdf; OECD, Why Fish Piracy Persists, ftp://ftp.fao.org/fi/document/cwp/cwp_23/inf4e.pdf(2021.2.26. 방문).

1982년 유엔해양법협약이 발효되면서 배타적경제수역의 등장으로 국가의 해양관할권이 200해리까지 확대되고 해양법협약과 유엔어업협정 등 국제협약에서 공해어업의 보존관리를 위해 지역수산기구의 역할이 강조되면서 공해에서의 어업의 자유가 지역수산기구를 통한 조업규제방식으로 전환되어 지역수산기구가 많이 증가하게 되었다.[128]

이와 같이 새로운 국제어업질서의 형성과 관련하여 오늘날 활발한 활동을 하고 있는 지역수산기구는 전 세계적으로 44개 지역수산기구가 있다. 그 중 가장 중심이 되는 주요 지역수산기구를 중심으로 권한 강화에 대하여 살펴본다.[129]

1) WCPFC(중서부태평양수산위원회)

중서부태평양수산위원회(WCPFC : Western and Central Pacific Fisheries Commission)는 중서부태평양 참치자원의 장기적 보존과 지속적 이용을 목적으로 설립된 지역수산관리기구 중의 하나이다. 사무국은 미크로네시아 폰페이에 위치하고 있으며 "중서부태평양 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 협약" 제9조에 따라 2004년 6월 19일에 설립되었다. 대

---

127) A number of regional fisheries organisations were established in the late 1910s and early 1950s, including the Asia-Pacific Fishery Commission (AFPIC) (1948). the General Fisheries Council for the Mediterranean (GFCM) (1949). the Northwest Atlantic(ICNAF) (1950). superseded in 1978 by the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO)).the Inter-American Tropical Tuna Commission (IATTC) (1950). the Permanent Commission for the South Pacific (1952). and the International Pacific Halibut Commission (1953). There are currently over 30 sub-regional, regional or international RFMOs in existence; Daniel Vignes, Guiseppe Cataldi and Rafael Casado Raigon, Le Droit international de la pëche maritime(Brussels; Bruylant,2000) at 129. 국제수산기구를 통한 수산업 관리는 오래 전부터 이루어져 왔으나 이것이 본격화 된 것은 1994년 「유엔해양법협약」 발효 이후라고 할 수 있다. 이렇게 「유엔해양법협약」 발효 이후 많은 국제수산기구가 설립되고 활발하게 활동하고 있는 이유는 동 협약 발효를 계기로 공해어업 자유에서 지역수산기구를 통한 조업규제로 전환되었기 때문이다.

128) Bob Applebaum and Amos Donohue, "The Role of Regional Fisheries Managem ent Organizations," in Ellen Hey(ed), *Developments in International Fisheries Law,* Kluwer Law International, 1999, pp. 220-221.

129) 김남수, 『동북아지역에서 국제어업질서의 변화에 대한 국제법적 고찰』, 법학박사 학위논문, 부경대학교, 2015. 8. 151면.

한민국은 2004년 11월 25일에 가입한 바 있다. 회원국은 총 25개국이다.[130] WCPFC가 관할하는 지역은 지구 표면의 20%에 달하며, 세계 참치생산량의 약 70%를 차지하는 최대 수역으로 설립 목적은 중서부태평양 고도회유성어족의 장기적 보존과 지속적 이용을 보장하는데 있으며 동시에 남태평양 공동체에서 상어보호프로그램도 시행 중이다. 적용 대상 지역은, 연안국 관할 수역의 법적지위에 영향을 미치지 않는 범위 내에서, 중서부태평양수역으로 대상어종은 꽁치류를 제외한 중서부태평양수역의 고도회유성 어족을 말한다.

위원회는 위원회의 기능을 수행하기 위하여 연례회의와 그 밖의 회의를 개최한다.[131] 또한 2년 임기의 의장 및 부의장을 선출하며 본부 소재지를 결정하고 사무총장을 지명한다. 위원회의 기능은 협약수역안의 총허용어획량 결정 또는 총어획노력 수준을 결정하고 동종어종의 장기지속 가능성을 보장하기 위하여 필요한 그 밖의 보존관리조치 및 권고를 채택하고 조업정보 수집, 검증, 교환 및 보고와 통계자료 수집 배포, 선박감시제도 수립하고 총어용어획량 또는 총허용어획노력수준에 대한 할당기준을 개발함에 있어서 과거 및 현재의 조업형태와 조업관행, 역사적인 조업실적, 협약 참가국의 보존관리 조치 이행실적, 협약수역에서 실시되는 보존 관리를 위한 기여도, 소도서 개발도상국의 요구 등을 고려하여 위원회가 결정

---

130) FFA 그룹(17개국) : 호주, 뉴질랜드, 프랑스, 미크로네시아, 키리바시, 솔로몬, 투발루, 마샬, PNG, 나우루, 니우에, 팔라우, 사모아, 통가, 바누아투, 쿡아일랜드, 피지,; 비FFA(8개국) : 한국, 미국, EC, 캐나다, 일본, 중국, 필리핀, 대만 등 25개국이며 협력적 비회원국 : 벨리즈, 인도네시아, 세네갈, 멕시코 등 7개국이다.

131) 제6차 연례회의 2009년 12월 7일부터 5일간 프랑스령 폴리네시아의 타히티에서 개최되었다. 대한민국은 현재 한반도 주변 태평양 참다랑어 자원현황이 정확히 파악되지 않고 있어 향후 자원동향에 대한 연구계획을 실시할 계획임을 설명하였으며, 한국을 제외한 모든 나라가 2011년부터는 한국이 태평양 참다랑어에 대한 보존관리조치에 참여하여 줄 것을 요청하였다; 『공감코리아』, 2011년 4월 25일 확인. ; 제6차 북방위원회 2010년 9월 6일부터 5일간 일본 후쿠오카에서 개최되었다. 대한민국은 태평양 참다랑어의 남획상황이 해결되지 않는 상황을 감안, 동 자원을 지속가능하게 이용하기 위한 국제적 노력에 동참(한국 EEZ 적용 예외 연장하지 않음)하기로 하고 참다랑어 연구사업을 소개했다.; “WCPFC 제6차 북방위원회 결과”, 『아주경제』, 2011년 4월 25일 확인.; 제7차 연례회의 2010년 12월 5일부터 10일간 하와이에서 개최되었다. 대한민국은 우리 참다랑어 어업에 대한 국내 관리체계 마련을 조건으로 어획량 감축에 대한 예외를 받은 만큼, 향후 국제사회의 비난을 면하고 동 조업을 계속 유지하기 위해서는 국제규범이 정하는 수준의 관리제도 마련이 시급한 상황이다.; “중서부태평양수산위원회(WCPFC) 연례회의 결과”, 『메디컬투데이』 2021년 8월 16일 확인.

한 조치시항을 신속히 통고하며 채택한 보존관리조치를 적절히 공표한다.

보조기구로는 과학위원회(SC), 기술이행위원회(TCC), 북방위원회(NC), 재정행정위원회(FAC)가 있으며 과학위원회(SC)는 최선의 과학적 정보를 수집하고 협약수역의 목표종, 비 목표종, 또는 관련종의 연구 및 분석결과를 검토하여 위원회에 권고, 기술이행위원회(TCC)는 보존조치 이행사항을 검토하여 위원회에 권고하고 북방위원회(NC)는 북위 20도 이북 자원관리의 조치를 위원회에 권고하며 재정행정위원회(FAC)는 위원회의 행정 그리고 재정사항에 대하여 위원회에 권고한다.

WCPFC 제8차 총회가 2011년 3월 26일부터 5일 동안 괌에서 개최되었다. 회의에서는 2008년도에 제정된 황다랑어, 눈다랑어, 가다랑어 등 열대 참치류에 관한 보존관리 조치의 대다수 조항들이 3월 말로 효력이 소멸하게 되면서 이의 개정을 위한 논의가 진행되었다.

2) NPAFC(북태평양소하성어족위원회)

북태평양소하성어류위원회(North Pacific Anadromous Fish Commission)는 북태평양공해어업조약으로 탄생한 북태평양수산위원회(INPFC)와 북서태평양공해어업조약으로 탄생한 북서태평양 일소어업위원회가 대체되어 북태평양소하성어족보존협약 제8조의 규정에 의해 협약수역 내 소하성어류의 보존관리의 증진을 목적으로 설립된 독립된 법인격을 갖는 기구로서 북태평양소하성어족위원회(NPAFC)가 설립되었으며 북태평양지역의 소하성어류를 총괄하고 있는 지역기구임과 동시에 유엔해양법협약의 특별법적인 지위를 가진다고 보며 위원회의 본부는 캐나다의 밴쿠버에 위치하거나 혹은 회가 결정하는 다른 지역에 위치할 수 있도록 하고 있다.[132]

3) 북태평양수산기구(NPFC)

북태평양 공해수산자원의 보존 및 관리에 관한 협약(Convention on the Conservation and Management of High Seas Fisheries Resources in the North Pacific Ocean)에 의하여 설립된 북태평양수산기구(NPFC)는

132) 북태평양소하성자원보존협약 제8조 2항 및 5항.

북태평양 공해에서의 “저층트롤” 어업을 규제, 관리하기 위한 국제수산기구이다. 북태평양 공해에서의 “저층트롤”을 관리하기 위한 새로운 체제를 설립하기 위한 최초의 다자간 공식회의가 2006년 8월 22일부터 24일까지 일본 동경에서 개최되었다. 이 회의에서는 북태평양 공해와 자국의 EEZ에서 큰 영향을 미치는 동일한 수산자원을 지니고 있는 국가들인 대한민국, 미국(특히 미국은 이미 1978년부터 1984년까지 ‘핸콘 해저산’ 인근 해역에서 타국의 트롤조업에 대한 허가제도를 실시하고 있다.), 일본 및 러시이가 참가하여 북태평양 공해에서의 “저층트롤”을 관리하기 위한 새로운 체제를 설립하는 것이 중요하다는 것을 인정하였다.[133]

2008년 10월 17일~18일에 일본 동경에서 제5차가 회의가 개최되었는데, 참가국들은 다음과 같은 사항을 채택하였다.[134]

첫째, 저층트롤어업이 저서자원에 미치는 영향을 평가하기 위한 기준안

둘째, 엠퍼러해저산(the Emperor Seamounts)과 북부 하와이 해저산맥(Northern Hawaiian Ridge area) 해역의 산호초에 관한 연구

셋째, 연차 과학옵서버 보고서에 수록된 정보의 수집 및 발간형태 등을 포함한 과학옵서버 프로그램의 기준참가국들은 향후 필요한 경우에 협약수역의 지리적 범위를 확대하거나 관리대상어족의 추가를 합의하였다.

2010년 1월 20일~22일에 한국 제주에서 제8차 회의가 개최되어 참가국들은 차기 회의에서 북동태평양의 수산관리에 관한 임시조치를 논의하였는데, 그러한 조치는 현재 북태평양에 적용되고 있는 임시조치와 구분할 필요가 없다는 점과 그러한 임시조치의 채택 이전이라도 일정한 예비적 조치를 적용하도록 하는 것에 합의하였다.

2010년 9월 5일~9일에 러시아 유즈노-사할린스크에서 제9차 회의가 개최되었고, 이 회의에서 미국은 북동태평양에서의 새로운 임시조치안을 제출하여 참가국들이 이를 검토하였다.[135]

---

133) Record of the First Inter-governmental Meeting on Establishment of New Mechanism for Management of High Seas Bottom Trawling in the North Western Pacific Ocean, Tokyo, Japan, 22~24 August 2006.

134) Record of the Fifth Inter-Governmental Meeting on Management of High Seas Bottom Fisheries in the North western Pacific Ocean, Tokyo, Japan, 17~18 October, 2008.

135) Record of the 9th Multilateral Meeting on Management of High Seas Fisheries in the North Pacific Ocean, Yuzhno-Sakhalinsk, Russia, 5~9 September 2010.

2011년 2월 27일~3월 4일에 캐나다 벤쿠버에서 제10차 회의가 개최되어 참가국들은 영어본의 협약초안에 대한 실질적인 협의안을 도출하였으며, 협약의 명칭을 “북태평양 공해수산자원의 보존 및 관리에 관한 협약(Convention on the Conservation and Management of High Seas Fisheries Resources in the North Pacific Ocean)”으로 하였다. 북태평양수산위원회(NPFC)는 협약수역에서의 수산자원을 장기적으로 보존하고 지속가능하게 이용하며 동 해역의 해양생태계를 보호하기 위하여 설립되었다.[136] 회원국은 대한민국, 미국, 캐나다, 일본, 중국, 러시아, 대만 등 7개국이다.[137] 협약수역은 배링해와 단일국가의 EEZ해역으로 둘러싸인 공해를 제외한 북위 20도 이북의 북태평양의 공해로.[138] 협약수역에서 어획되는 모든 어종에서 참치, 연어, 명태를 제외한 연체류, 갑각류, 해양포유류, 파충류, 바다새 및 기타 해양생물자원을 대상으로 한다.[139]

최근, 북태평양수산위원회(NPFC)는, 효과적인 감시감독통제(MCS)를 보장하고 협약수역 내 IUU어업 문제 해결을 결심하며, 협약 제7조에 따라 선박감시시스템(VMS)에 관한 보존관리조치(CMM)를 채택한 바 있다.[140]

4) 국제포경위원회(IWC)

국제포경위원회(International Whaling Commission, IWC)는 “고래자원의 적절한 보존과 관리를 통하여 포경산업의 질서있는 발전을 추구한다”는 목적을 가진 국제포경규제협약(International Convention on the Regulation of Whaling Operation, 1946)하에 국제고래자원 관리기구로서

136) Regional Fishery Bodies Summary Descriptions-North Pacific Fisheries Commission (NPFC)- in http://fao.org.

137) Regional Fishery Bodies Summary Descriptions-North Pacific Fisheries Commission (NPFC)- in http://fao.org.

138) 20°00′00”N, 180°00′00″E/W, 10°00′00″N, 180°00′00″E/W, 10°00′00″N, 140°00′00″W, 20°00′00″N, 140°00′00″W와 멕시코의 어업관할해역의 동쪽으로 이어진 선이다.; *Regional Fishery Bodies Summary Descriptions-North Pacific Fisheries Commission(NPFC)*- in http://fao.org.

139) *Regional Fishery Bodies Summary Descriptions-North Pacific Fisheries Commission(NPFC)*- in http://fao.org.

140) 원태훈, “북태평양수산위원회(NPFC) 보존관리조치”(2016-2021), 해양수산부, 2021, 264면.

설치되었다. 관련협약은 1946년 12월 미국 워싱턴에서 채택, 1948년 11월 발효되었으며 우리나라는 1978년 12월에 가입하였고 현재 42개 회원국 및 90개 국제기구 옵저버가 참여하고 있다. 동 협약은 남획으로부터 고래자원을 보호하기 위하여 고래포획을 규제하여 자연적인 증가가 가능하도록 하여 가능한 한 신속히 고래자원의 최적수준을 달성하는 것이 목적이다. IWC의 주요 임무는 포경조약의 개정건의 및 회원국들의 과학적 조사의 촉진으로 조약에 규정된 규제규정을 준수함으로써 고래자원을 보호하는 역할을 수행하는 것이었다. 이러한 노력의 결과로 1965년 이래로 IWC는 과학적으로 허용할 수 있는 수준으로 포경을 제한하는데 성공을 거두어 왔으며 만약 IWC[141]의 활동이 없었더라면 고래자원은 멸종에 가까울 정도로 격감하였을 것이다.

위원회의 주요기능을 살펴보면 고래자원 및 포경과 관련한 연구와 조사를 장려, 권고하고 필요한 경우에 조직을 구성하며, 고래자원의 현재 상태와 경향 및 포경활동에의 영향에 대한 통계자료를 수집 및 분석하고, 고래자원을 유지하고 증가시키는 방법에 대한 자료를 연구, 평가 및 전파하는 활동을 수행하는 것을 포함하고 있다.

동 협약의 주요내용 중 규제대상에 대해서는 위원회가 수시로 고래자원의 보존 및 이용과 관련하여, 보호고래와 비보호고래, 포획기와 금획기, 포경수역과 금획수역(보호구역의 지정을 포함), 각 종류에 따른 크기제한, 포경의 시기, 방법 및 정도(1획기에 있어서의 고래의 최대포획량 포함), 포경어구, 장비 및 기구의 형식과 특징, 측정방법, 포획보고 및 기타 통계적, 생물학적 기록 등에 관한 규칙을 채택하여 부표의 규정을 개정할 수

141) 국제포경위원회(IWC)는 본 협약의 목적 달성을 위하여 각 체약국 정부의 위원 1명으로 구성되는 위원회는 매년 1회 개최된다. 위원은 1개의 투표권을 가지며 전문가 및 고문을 동반할 수 있다. 위원회는 단독 또는 체약국정부의 독립기관, 조직, 단체와 협조하여 고래자원 및 포경과 관련한 연구와 조사의 장려, 권고, 필요시 조치를 할 수 있고 통계자료 수집 분석을 통하여 자체활동보고서를 간행할 수 있다. 그들의 주요임무는 고래자원의 보존 및 이용과 관련하여 이행계획서(Schedule)에 게재한 규제조치를 과학적 조사와 연구 결과를 토대로 수시로 이를 수정할 수 있게 되어 있기 때문에 자원 상황의 변화에 따라 적절히 개정할 수 있으며 IWC는 년차 총회를 통하여 (Amendments to the Schedule to the International Convention for the Regulation of Whaling, (London, 1975), (London, 1976), (Malmo, 1986), (Bournemouth, 1987), (Auckland, 1988),(San Diego, 1989), (Noordwijk, 1990), (Reykjavik, 1991), (Glasgow, 1992)) 거의 매년 개정하여 왔다.

있도록 하고 있다.[142] 체약국의 의무로는 본 협약의 규정에도 불구하고 체약국 정부는 수량제한 및 동 정부가 적절하다고 인정하는 기타 조건에 따라 과학조사를 목적으로 자국민에게 고래의 살해, 포획, 처리를 인가하는 특별허가를 부여할 수 있으며, 각 체약국정부는 동 정부가 부여한 모든 인가를 즉시 위원회에 보고하여야 한다. 동 협약의 위반에 대한 처벌은 범죄에 대해 관할권을 갖는 정부가 행하도록 하고 있으며, 각 체약국 정부는 감독관에 의해 보고된 자국정부 관할권에 속하는 사람 또는 선박에 의한 동 협약 규정위반 사항에 관한 상세한 보고를 하여야 한다.[143]

2012년부터 IWC는 위원회의 회의를 격년에 하기로 합의하고[144] 매년 회의를 개최하면서 NGO단체들과 포경반대운동을 통하여 국제 언론의 주목을 받고 있다. 그리고 멸종 위기에 처한 야생 동식물의 국제 거래에 관한 협약(CITES)에서 고래에 대하여 포경을 엄격히 제한하고 있으나 미국 알레스카주 세인트빈센트 그레나딘 섬, 러시아 극동부지역 원주민의 생계용 포경과 학술연구를 위한 포경만을 허용하고 있다.[145]

---

142) 국제포경위원회는 공모선과 육상처리장의 수 또는 국적에 대한 제한을 두지 못하며 여하한 공모선, 육상처리장 또는 그 집합체에 대하여 특정할당을 하지 못한다. 그것은 1930년대 행하여진 기업제한을 금지해서 기업의 자유를 보장하는 것으로 아주 특색있는 중요한 규정이다. 또한 이행계획서에 게재된 규제조치의 수정에는 투표한 위원의 3/4의 다수가 필요한데 그 사항은 보호종과 비보호종, 포획기와 금획기, 포획수역과 금지수역(보호구역 지정포함), 각 종류의 크기의 제한, 포경의 시기와 방법 및 정도(1포획기에 있어서의 고래의 최대포획량 포함), 포경어구, 장비 및 기구의 형식과 특징, 몸길이 측정방법, 포획보고 및 기타 통계적 생물학적 기록, 감독의 방법 등에 대해서 상세하게 규정되어 있다. 그 외의 사항에 대해서는 투표한 위원의 단순다수결에 의한다. 체약국은 수정에 이의를 제기할 수 있으며 이의를 철회하는 날까지 그 구속을 받지 않는다.: International Convention for the Regulation of Whaling(ICRW, 국제포경조약) 제5조.

143) International Convention for the Regulation of Whaling(ICRW, 국제포경조약) 제8~9조

144) 2000년 이후 The International Whaling Commission(IWC, 국제포경위원회) 연례회의 개최 도시: 2000년 Australia Adelaide를 시작으로 우리나라는 2005년 울산에서 개최되었다. en.wikipedia.org/wiki/International_Whalin g_Commission(2022.2.15. 방문).

145) 미국 알레스카주 세인트빈센트 그레나딘 섬, 러시아 극동부지역 원주민의 생계용 포경만을 향후 6년간 연장하는 내용의 안건을 가결하였다: 2013.7.4. 일자. The International Whaling Commission(IWC, 국제포경위원회), "원주민 생계목적 포경권 연장합의" 기사 참조, http://news1.kr/articles/726337(2022.3.3. 방문).

2. 지역수산기구의 공해생물자원 보존 관리권 강화

공해어업에 대한 관리체제는 1982년 유엔해양법협약에서 배타적 경제수역(EEZ)이 등장하면서 공해와 연안국간 또는 인접국간의 경계왕래성어족과 고도회유성어족에 대한 관리문제가 핵심적 논의사항으로 부상하였다. 이는 유엔해양법협약 제7부 제2절 공해 생물자원의 보존과 관리에서 규정되어 있는 공해어업권(제116조)을 기초로 한다. 동 조항은 공해에서 모든 국가들의 자유로운 어업활동을 보장하고 있다. 그러나 이러한 공해어업권은 무제한적인 권리가 아니라 ① 자국의 조약상의 의무 ② 특히 제63조 2항과 제64조부터 제67조까지에서 규정하는 연안국의 권리, 의무 및 이익 ③ 이 절의 규정 (117~120조) 등 일정한 경우에 제한을 받을 수 있다라고 규정되어 있다. 결국 이러한 제한에 따라 경계왕래성어족과 고도회유성어족의 관리를 위해 연안국과 조업국과의 협력을 규정하는 제63조와 제64조는 관련국들이 직접 혹은 적절한 소지역기구나 지역기구를 통하여 혹은 지역기구가 없는 지역은 지역기구를 창설하여 어족자원의 보존과 관리에 협력해야 하는 의무를 부과하였다. 그러나 구체적인 세부적 집행사항이 결여되어 있어 유엔해양법협약 만으로는 공해어업의 관리가 어렵게 되자, 이에 지역수산기구 뿐만 아니라 UN차원에서도 관련 협약을 수립하거나 개정하여 해당 어족에 대한 관리를 강화하고자 하였다. 이러한 노력은 1995년 유엔공해어업협정(UNFSA)이 채택됨으로 인하여 구체화 되었다. 유엔공해어업협정은 다랑어와 같은 고도회유성어족의 관리를 위해 지역수산기구의 설립을 적극 권장하고 구체적인 준수 사항을 세분화하였다.

또한 유엔공해어업협정은 기국주의 위주의 자원관리정책을 지역수산기구 중심으로 전환시키는 승선검색 절차 등을 도입하였다.[146] 또한 소지역

146) 유엔공해어업협정(UNFSA) 제21~22조; 그밖에 중서부태평양다랑어 협약(Western and Central Pacific Fisheries Commission : WCPFC). 남태평양해양생물보존협정(Framework Agreement for the Conservation of Living Marine Resources in the High Seas of the Southeast Pacific : 일명 갈라파고스 협정). 남동대서양어업자원관리협약(South East Atlantic Fisheries Organization : SEAFO) 등 어업협정이 2000년과 2001년 연이어 채택되었고. 2003년에는 전미열대참치위원회(Intei-American Tropical Tuna Commission : IATTC)가 1949년 설립협정을 최근의 공해어업질서를 반영하여 전면 개정하기도 하였다. 이처럼 다양한 협약을 통해 공해어업 관리체제 강화를 위한

적, 지역적 수산관리기구의 회원국이 아니거나 소지역적, 지역적 수산관리 약정의 참가국이 아닌 국가는 이러한 기구의 약정이 설정한 보존관리조치를 적용하기로 동의하지 아니한 경우에도, 유엔해양법협약 및 UNFSA 등의 협정에 따라 관련 경계왕래어족 자원과 고도회유성어족자원의 보존과 관리에 협력하는 의무에서 면제되지 아니 한다(UNFSA 제17조)는 규정은 공해어업의 자유에 대한 기국주의 제한 규정을 두어 지역수산관리기구의 공해어업 관리권을 강화하고 있다. 이와 같이 1982년 UN해양법협약 채택 이후 국제사회는 UN이나 국제기구 및 지역수산기구의 관련 규범 등을 통하여 공해어업을 직접 규율하고자 하였다. 공해의 대부분 수역을 구분하여 관할하고 있는 지역수산기구들이 공해상에서 집행하고 있는 어업자원 보존 관리조치 사항은 IUU어업의 예방, 방지, 제거하기 위한 규제, 어획량 할당과 어획능력 관리, 생물다양성 보호를 위한 규제, 무역과 연대강화, 환경과 연대강화 등을 통한 광범위한 규제조치를 취하여 지역수산기구의 권한을 강화하고 있다.

1) 지역수산기구(RFMOs)의 IUU어업 규제

(1) IUU어업의 규제의무

가) 일반의무

IUU어업의 근절을 위한 국가의 일반적 의무를 살펴보면, 유엔해양법협약에 반영된 관련규정에 관하여 완전한 효력을 부여하고, 유엔해양법협약, 1993년 FAO 이행협정, 1995년 유엔공해어업협정의 비준·수락·가입을 장려하고, 이러한 제도에 가입하지 않은 국가라 할지라도 동 제도와 일치하지 않는 방법으로 행동하여서는 아니된다는 것이다.

또한 국가는 비준, 수락, 가입한 모든 관련 국제수산제도를 효과적이고 완전하게 이행해야 하고, 1995년 유엔공해어업협정 및 1993년 FAO 이행협정에 포함된 의무를 이유로 동 국제행동계획상의 의무를 회피할 수 없다. 국가는 국제행동계획의 효과적이고 완전한 이행을 보장해야 하며, 관련 지역수산관리기구에 의해 규정되지 아니한 공해에서도 유엔해양법협약

여러 가지 이행수단을 확보하고 있다.; 권현호・최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법의 한계”, 『국제법학회논총』 제50권 제2호, 대한국제법학회, 2005, 45면.

에서 규정하고 있는 의무를 완전히 이행하여야 한다.[147]

나) 법령의 제정 및 시행

국내법규 및 국민에 대한 국가의무를 보면, 국가의 법규는 모든 측면의 IUU어업을 다루어야 하며, 이러한 국가의 법규는 전자적 증거 및 새로운 기술 이용을 포함한 증거능력 기준과 증거력 문제를 다루어야 한다. 각국은 자국 관할하의 국민이 IUU어업을 지원하거나 종사하지 않음을 보장하기 위한 조치를 취하고, IUU어업과 관련된 선박의 운영자 또는 수혜적 소유자인 국민들을 확인하기 위해 협력해야 하며, 국가는 자국의 국민들이 선적국책임을 이행하지 않은 국가의 관할 하에 있는 어선의 국적을 취득하는 것을 허용해서는 안 된다.[148]

IPOA-IUU협약에서 국가는 공해에서 IUU 어업에 관련된 무국적 선박과 관련하여 국제법에 일치하는 조치를 취하여야 하고, IUU어업에 대한 제재조치는 IUU어업으로부터 얻는 이익을 박탈할 만큼 충분한 조치가 이루어져야 하며, 지역수산기구에 비협력적인 IUU 어업국들의 활동을 근절시키기 위하여 국제법에 의한 모든 가능한 조치가 취해져야 한다.[149]

연안국은 자국의 관할수역 내에서 IUU어업을 방지·제거하기 위하여 필요한 조치를 하는데, 이 경우에 연안국이 고려해야 할 조치사항은 효과적인 감시·감독제도, 이웃 연안국 및 지역수산기구를 포함한 다른 국가와의 협력 및 정보의 교환, 유효한 어업허가장 없이 어떠한 선박도 조업을 할 수 없도록 조치, 어선기록부에 등재된 경우에만 어업허가를 부여, 어로조업일지의 기록유지, 관할수역에서 어류 및 어류제품의 해상전재 및 가공은 연안국의 허가를 받거나 규정에 따라 시행되도록 조치, IUU어업의 방지·제거에 도움이 되도록 자국수역에의 입어를 규제, IUU어업의 전력이 있는 선박에 대한 어업허가의 거부 등이다.[150]

다) 감시 및 통제

국가는 어업에 대하여 그 시작부터 양륙지점과 최종 목적지까지 포괄적

147) IUU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제10조~제15조
148) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제16조~제20조.
149) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제20조~제22조.
150) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제51조.

이고 효과적인 감시, 통제, 검색을 행하며, 어업의 허가제도, 수역 및 자원에 대한 접근을 위한 제도를 개발하고 이행하며, 어업허가를 받은 어선의 소유자 및 운영자의 기록을 유지하며, 선박감시장치(VMS)의 장착을 의무화하는 것을 포함하여 선박감시체계를 이행하며, 과학옵서버의 승선을 의무화하고, 옵서버 프로그램을 이행하여야 한다. 감시·감독체제의 운영과 관련한 교육훈련을 실시하고, IUU어업 방지에 관한 능력의 극대화를 위한 감시·감독체제의 운영계획 및 관련기금을 조성하여야 한다. 감시·감독활동에 필요한 업계의 이해와 협력적 참여를 증진하며, 관련통계의 획득, 저장, 분배를 위한 체계를 확립하고, 국제법과 일치하는 방법으로 합의된 승선검색체제의 효과적인 이행을 보장하여야 한다.[151]

라) 조업선박의 관리의무

국가 간에 IUU어업 방지를 위해 직접 혹은 지역수산기구를 통해서 협력을 추진하며, 어선기록 및 조업관련 자료와 정보교환을 하고 기술이전 등의 협력을 추진한다.[152]

현 국제사회에서는 어선을 포함하여 선박의 편의치적제도가 성행하고 있는데, 이 제도는 16세기로 거슬러 올라가 영국선박이 서인도제도에서의 무역제한을 회피하고자 스페인의 국적을 취득하는 경우가 성행하였고, 17세기에는 뉴펀들랜드 지역의 어선에 대한 제한을 회피하고자 프랑스 국적을 취득하는 경우가 있었는데, 현재는 어선과 상선을 포함한 세계 전 선복량의 약 54% 정도가 편의치적선(flag of convenience)에 해당된다고 한다.[153]

IPOA-IUU협약에 의하면, 국가는 자국어선이나 어선등록 이전에 당해 선박이 IUU어업을 행하는 것을 방지해야 하며, IUU어업의 기록을 가진 어선에 대하여 선박국적을 부여하지 않아야 한다. 또한, 수산자원의 보존관리조치를 이행하지 않을 목적으로 어선의 국적을 변경하는 것을 방지하며, 선박등록부의 운영과 국가가 유지하는 어선기록 사이에 진정한 연계성(genuine link)이 보장되도록 한다.[154]

---

151) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제24조～제25조.
152) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제28조～제31조.
153) Francisco J. Montero Llácer, "Open Registers: Past, Present and Future", *Marine Policy*, Vol. 27, 2003, pp. 513~514.

선적국은 공해어업허가를 받은 어선에 대하여 종전의 선명, 어선 소유자의 성명·주소·국적, 선박의 운영관리책임자의 성명·주소·국적, 선박제원 및 선박의 사진을 포함하는 어선기록을 유지하여야 한다. 선적국은 유엔해양법협약 또는 국내법이 정하는 바에 따라 허가를 받지 않으면 어업에 종사할 수 없도록 보장하는 조치를 채택하여야 하며, 선적국에 의하여 발급된 어업허가장을 선내에 비치하도록 조치하여야 한다. 어업허가장에 포함되어야 할 사항으로 선명 및 어업허가를 받은 자의 성명, 어업허가 구역 및 기간, 어획이 허가된 어종 및 어로장비 등이며, 선적국은 자국의 어선, 운반선 및 지원선박이 IUU 어업에 종사하지 않도록 보장하고, IUU 어업을 하는 선박에 물품을 공급하거나 어획물을 전재하지 않도록 조치하여야 한다.[155]

마) 항만국의 관리의무

항만국은 국제법에 따라 공평·투명·비차별적 방법으로 IUU어업의 방지를 위한 어선에 대한 항만국의 통제조치를 시행하며, 입항을 원하는 어선 및 어업관련활동 선박에 대한 IUU어업 관련성 조사를 위한 관련정보의 제공을 요구할 수 있으며, IUU어선에 대한 양륙 또는 전재를 금지하며, 이를 선적국에 통보하여야 한다. 또한 어선검색에 따른 수집정보를 관련 지역수산기구에 통보하며, 수집된 정보에 대하여 보안성을 유지하여야 하고, 관련 지역수산기구나 국가 간에 항만국 통제에 관한 국제협력체제를 유지하여야 한다.[156]

바) 수산유통의 관리의무

국가 간에 수산물을 교역하는 경우에 지속적 방법으로 어획된 어류 혹은 어류제품을 교역하기 위한 국가의 권리를 인정하는 방법으로 이행되어져야 하며, WTO 규범과 일치되게 해석 및 적용되고 공정하고 투명하며 비차별적인 방법으로 이행되어야 한다. 지역수산기구가 IUU어선으로 지목한 경우 해당 어선에서 어획된 어류가 자국의 영토 안으로 수입 및 유통되는 것에 대해 국제법에 따른 필요한 조치를 취하여야 하며, 수산물의

154) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제34조~제41조.
155) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제42조~제50조.
156) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제52조~제64조.

국제교역 시에 과학적 증거에 기초하여 투명하고 국제적으로 합의된 규칙과 일치된 방법으로 교역하여야 한다.

각국은 IUU어업으로부터의 어류 및 어류제품의 교역 감소 및 근절 관련 교역조치는 수출·입 금지 및 통제 이외에도 다자간 어획기록 및 증명제도의 채택을 포함할 수 있으며, 관련어류 및 어류제품의 추적을 용이하게 하기 위한 시장의 투명성을 제고하고 관련국의 요청시 불법적으로 어획된 어류 및 어류제품의 교역방지에 협조하여야 한다. 또한, 어류 및 어류제품에 대한 품목분류기호(HS)의 사용, 교역되는 어류의 증명 및 기록 등 필요사항에 관한 표준화작업을 추진한다.[157]

사) 국제협력

각국은 관련 지역수산기구가 채택한 IUU어업과 관련된 조치를 이행하여야 하며, 비회원국의 경우에도 수산자원의 보존관리조치에 일치되도록 하여야 한다. 관련 지역수산기구는 IUU어업의 방지를 위하여 제도적인 역할을 강화하고 국제법에 일치하는 조치를 개발하며, IUU 어선에 대한 정보교환, 조업선의 기록사항 개발 및 유지, 교역정보의 축적 및 이용, 감시·감독제도의 개발, 실시간 어획 및 선박감시체계, 양륙감시, 항만국통제, 전재의 검사 및 규정개발, 옵서버 프로그램 개발, 시장 관련 조치, IUU어업 종사자의 추정, 의식개선 프로그램 개발, 행동계획 개발, IUU어업을 초래할 수 있는 용선계약의 검사 등을 수행한다.[158] 각국은 IUU어업 규제에 관한 의무이행을 위한 훈련과 능력향상을 위해 최저 개발도상국과 소규모 도서 개발도상국을 지원하고, 재정적, 기술적 및 기타의 지원을 고려하여야 한다.[159] 이는 이들 국가들이 IUU어업 규제에 관한 의무이행을 위한 경제적인 부담능력이 없을 뿐만 아니라, 관련 기술이나 인적 자원이 부족한 경우가 많기 때문이다.[160]

---

157) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제65조~제76조.
158) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제78조~제84조.
159) UU어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획 제85조~제86조.
160) Roman Gryberg, "WTO Fisheries Subsidies Negotiations: Implications for Fisheries Access Arrangement and Sustainable Management", *Marine Policy*, Vol. 27, 2003, p.499.

2) 이행 및 감시제도

(1) 승선검색제도(Boarding and Inspection)

1995년 유엔공해어업협정은 지역수산기구의 보존 및 관리조치를 이행하는 데 있어 기국과 관련국이 상호 협력하도록 규정하고 있다. 이러한 협력에 있어 기국이 아닌 관련국에게도 어느 정도의 권한을 부여함으로써 기국주의라고 하는 전통적 국제관습법을 수정하여 지역수산기구와 연안국의 권한을 강화하였는바, 그 대표적인 예가 승선 및 검색제도라고 할 수 있다.

1995년 유엔공해어업협정이 성립되기 이전인 1980년에 채택된 남극해양생물자원보존협약은 옵서버제도와 검색제도를 도입한 국제수산협약이다.[161] 유엔공해어업협정에서는 전통적인 기국주의 원칙에 따라 기국이 공해생물자원의 보존조치를 위반한 어선에 대해 1차적인 책임과 단속권한을 갖도록 하고 있으나 공해상에서 위반어선을 발견한 국가에게도 승선 및 검색권(boarding and inspection)을 부여하고 있다. 즉 일반적으로 조업선박이 중대한 위반행위가 있는 경우에 승선검색이 실시될 수 있는 바, 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정의 관할 하에 있는 공해에서 경계왕래어족 및 고도회유성어족을 위한 보존 및 관리조치의 준수를 보장하기 위하여 동 협정의 여타 당사국 국기를 게양한 어선을 정당하게 인가된 검색관을 통하여 승선하여 검색하도록 할 수 있다고 하여 지역기구 회원국 선박에 의한 집행을 명문화하였다.[162]

또한 각국은 소지역적·지역적 수산관리기구 또는 약정을 통해 승선 및 검색 등 본 조의 여타 조항을 이행하기 위한 절차를 마련해야 하고, 그러한 절차는 지역기구나 약정의 비회원국 또는 비참가국에게 차별을 두어서는 안되고, 검색국은 관련 공해상에서 어업에 종사하는 모든 국가에게 정당한 권한을 가진 검색관의 증명서 양식을 통고하여야 하고, 승선검색활동에 사용되는 선박은 분명한 표시가 존재하여야 한다고 규정하고 있다

161) Rosemary Rayfuse, "Enforcement of High Seas Fisheriers Agreements: Observation and Inspection under the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol. 13, No.4, 1998, p. 580.

162) 1995년 공해어업협정 21조 1항.

(유엔공해어업협정 제21조 제2항 및 4항).

어떤 선박이 보존·관리조치에 위반된 활동을 한 것으로 볼 수 있는 확실한 근거가 있을 때에 검색국은 관련 증거를 확보하고 위반혐의를 선박의 기국에게 즉시 통고한다. 이러한 통고를 받은 기국은 접수된지 3일 이내에 즉시 스스로 집행조치를 취하거나 검색국에게 조사를 허락하여야 한다. 기국이 검색국에게 조사를 허락하면 검색국은 그 조사결과를 지체없이 기국에게 통보해야 하며 기국은 관련 증거가 명백한 경우에 기국이 명시하는 선박에 대하여 필요한 집행조치를 검색국이 취하는 것을 허락할 수 있다(협정 제21조 제5~7항).

승선 및 검색에 있어서, 선박이 중대한 위반(serious violations)[163]을 범하였다고 볼 수 있을만한 명백한 근거가 존재하고, 기국이 협약 제6항 또는 제7항에 따른 회신이나 조치에 실패하였을 경우 검색관은 선박에 계속 승선하여 증거를 확보하고, 적절한 경우에 관련 선박을 가장 가까운 적정한 항구 또는 제2항에 따라 설정된 절차에서 구체적으로 지정한 기타 항구에 지체없이 예인하는 것을 포함하여 선장에게 추가조사에 협력할 수 있도록 요구할 수 있다.

검색국은 선박이 향하는 항구명을 기국에 즉시 통보하여야 하며, 검색국, 기국 및 적절한 경우에 항구국은 선원들의 국적과는 관계없이 그들의 복지를 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다(협약 제21조 제8항). 검색국은 기국 및 관련기구 혹은 관련 약정 참가국들에게 추가조사의 결과를 통보해야 하며(협약 제21조 제9항), 검색관이 국제적 규정과 선박 및 선원의 안전에 관하여 일반적으로 인정된 관행과 절차를 준수하도록 요구하여야 하며, 조업활동에의 방해를 최소화하고, 가능한 범위 내에서 선적어획물의 품질에 악영향을 미칠 수있는 활동을 피하도록 하여야 한다. 검색국은 승

163) 유엔공해어업협정 제21조 11항. 중대위반(serious violations)은 (a) 기국이 발급한 유효한 면허, 허가 혹은 인가 없이 조업하는 행위 (b)관련 소지역적, 지역적 수산관리기구 혹은 약정 요구하는 어획량 및 어획량 관련 자료의 기록 비유지, 혹은 어획량 보고 요건에 반하는 중대한 어획량의 허위보고 (c) 금지구역에서의 조업, 무쿼터 조업, 쿼터를 초과하는 조업 (d) 조업이 중단 하에 있거나 유보된(moratorium)어족의 조업 (e) 금지된 어구 사용 (f) 어선의 표시, 정체, 등록증의 위조 혹은 선명 은폐 (g) 조사와 관련된 증거의 은폐, 훼손 혹은 제거 (h) 보존간리조치의 중대한 무시에 해당하는 상습적 위반(multiple violations) (i) 기타 지역수산기구에 의해 확립된 절차에 규정된 위반 등을 말한다.

선 및 검색이 조업선을 방해할 수 있는 방법으로 이루어지지 않도록 보장해야 한다(협약 제21조 제10항).

지역수산기구에 의한 집행과 관련하여 현실적으로 제기되고 있는 문제는 수산기구에 따라서 그 규정에 상당한 차이가 존재한다는 점이다. 그러한 차이는 수산기구 비당사국의 조업참가 문제에서부터 발견되는바, 인도양참치위원회(IOTC)는 단순히 비당사국들의 협력을 요청하는 수준에 머무르고 있는데 반해, 남방참다랑어보존협약(CCSBT)과 중부베링해명태자원보존관리협약(CBSPC)은 협정 비당사국 조업의 방지를 위해 당사국에게 개별적 및 집단적 조치를 취하도록 요구하는 등 보다 적극적인 입장을 견지하고 있으며 북대서양어업기구(NAFO)는 비회원국 선박의 조업을 억제하기 위한 정교한 규정들을 가지고 있다. 동 협정이 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리를 위해서 지역수산기구의 활동을 중요시하고 있으나 이는 이미 존재하고 있는 수산기구 간에는 상당한 입장차이가 존재하는 것도 사실이다.

전통적으로 국제법에서는 공해상의 선박에는 기국의 배타적 권한이 미치는 것으로 보았기 때문에 기국이 아닌 국가에게 공해상 선박에 대하여 관할권을 부여하는 문제는 상당한 논란의 대상이 되고 있으며, 또한 실제로 어선을 방문하여 검색하는 것은 많은 비용이 들 뿐 아니라 대다수 개발도상국들의 능력을 벗어나므로 특히 개발도상 연안국들은 비용이 많이 수반되는 집행에 대한 수요를 줄이면서도 경제수역에서 관련 법규범의 준수를 확보할 수 있는 현실적인 방법을 수립해 나가야 할 것이다.

(2) 선박감시제도(VMS)

선박감시제도(Vessel Monitoring System: VMS)는 어선의 위치, 어획량 및 어획노력 등에 관한 정보를 자동적으로 수집하는 시스템을 말한다.[164] 이와 더불어 모니터링, 통제 및 감시체제(Monitoring, Control and Surveillance systems; MCS)란 조업활동에서 양륙 및 수산유통에 이르기까지의 모든 과정에 대한 정보를 수집하는 것을 의미하는데, 모니터링이

164) Hans Gerritsen and Colm Lordan, “Integrating Vessel Monitoring Systems (VMS) Data with Daily Catch Data from Logbooks to Explore the Spatial Distribution of Catch and Effort at High Resolution”, *CES Journal of Marine Science*, Vol. 68, No.1, 2011, p.245.

란 어획노력 및 어획행위에 대한 정보를 수집하는 것을 말하고, 통제란 수산자원의 이용행위가 적법한 절차나 조건에 의거하여 행해지는 것을 말하며, 감시란 조업활동이 관련 법령을 준수하여 행해지는가를 관찰하는 것을 의미한다.[165]

(3) 옵서버제도(Observer System)

옵서버제도란 어업의 관리를 목적으로, 옵서버 자격을 갖춘 사람을 어획물 양륙항에 배치하거나 어선에 승선하게 하여 당해 어선의 어획량, 어획노력량, 어획된 어종, 어구 및 어업활동에 대한 제반사항을 감시하도록 하고, 해양생물자원 관리에 대한 통계정보를 수집, 보고하게 하는 제도이다. 옵서버는 두 가지 기능을 수행하는바, 첫째는 해양생물자원의 보존·관리조치의 이행상황을 감시하는 것이며, 둘째는 과학적 통계자료를 수집하여 효율적인 어업관리제도의 기초를 제공하는 것이다.

① 선장은 옵서버의 승하선, 이동, 임무수행, 안전 등에 관해 당해 국제수산기구가 정하는 사항에 협력하여야 한다.

② 어선의 선주, 선장 또는 선원은 옵서버의 임무수행을 고의적으로 방해, 간섭해서는 아니되며 또한 뇌물을 제공하여서도 아니 된다.

옵서버제도는 자원관리를 위하여 옵저버프로그램 교육을 이수한 자를 조업하는 선박에 승선시켜 조업선박의 어획 및 어획노력량, 목표종 및 부수어획종, 조업일수, 조업장소, 어구 및 어업 등 조업활동에 관한 세부사항을 감시하고 그 결과자료를 작성하여 협약당사국 및 소지역적 또는 지역적 수산관리기구에 제출하거나 배포하는 제도를 말한다.[166] 동 제도는 유엔해양법협약 제62조에 의하여 실시되며 북미, 북구, 일본, 호주 등 거의 모든 연안어업국에서 적극적인 자원관리정책의 일환으로 시행중에 있다.[167]

동 제도의 목적은 EEZ 및 공해어업자원의 효과적인 보존 및 관리를 위해 조업활동에 관한 모든 자료를 수집, 편집, 분석 및 평가하여 이를 시기

165) Murray Johns, “Enhancing Responsible Fishing Practices in South East Asia to Combat Illegal, Unreported and Unregulated(IUU) Fishing”, *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 5, No.3, 2013, p.114.

166) 해양수산부 국립수산진흥원, 『원양어업 자원조사 과학옵저버 지침서』(서울 : 해양수산부, 1997), 3면.

167) 해양수산부 어업진흥과 내부자료, 『옵저버제도 운용 기본계획 수립』, 1999, 1면.

에 맞추어 소지역적 또는 지역적 어업기구, 협정 및 모든 이해 당사국에게 제공함으로써 국제 수준의 자료 수집 및 분배가 이루어지도록 하고 공동분석 및 관리를 도모하여 안정적이고 지속적으로 수산자원을 이용하고자 하는데 있다.[168]

(4) 항만국 통제제도

항만국 통제제도는 IUU어업의 근절을 목적으로 어선에 관한 관할권 행사의 선적국주의를 보완하는 조치의 일환으로 최근 도입되었는데, IUU어업의 방지를 위한 국가행동계획의 하나로 항만국이 IUU어업으로 의한 어획물의 양륙을 제한할 수 있는 권리를 부여하도록 하는 것이다.

항만국 통제제도는 자국의 항구에 입항한 외국선박의 상태, 장비, 승선원 및 작동 등이 국제규범이 요구하는 것에 맞추어져 있는지를 확인하게 위하여 검색하는 것을 말하는데,[169] "IUU어업방지를 위한 항만국의 조치에 관한 협정(An Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)"이 FAO와 UN 간에 논의되어 2009년 8월 28일에 최종적으로 채택되었는데[170], 동 협정은 IUU어업 방지를 위한 법적 구속력을 가진 최초의 국제조약에 해당된다.[171]

1995년 유엔공해어업협정 제23조는 소지역적, 지역적 및 전 지구적 차원의 해양생물자원 보존 및 관리조치를 위한 검색권을 항만국에게 부여하고 있는바, 어선이 자발적으로 어떤 국가의 항구 또는 터미널에 입항할 경우에, 항만국은 당해 어선의 어업활동에 관한 기록, 어구 및 어획량 등에 대한 검색을 할 수 있다. 또한 동 협정은 소지역적, 지역적 또는 전 지

168) 해양수산부 국립수산진흥원, 『과학옵서버 운영에 관한 일반현황 및 금후계획』(서울 : 해양수산부, 1997), 1면.

169) John Mansell, "Port state control in the Asia-Pacific region: Issues and challenges", *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 1, No.3, 2009, p.73.

170) Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, UN/FAO Conference, 36th session C 2009/LIM/11-Rev 1.

171) Robert Daley, "New Agreement Establishing Global Port State Measures to Combat IUU Fishing", *Australian Journal of Maritime and Ocean Affairs*, Vol. 2, No.1, 2010, p.28.

구적 차원의 보존 및 관리조치를 위반하여 공해에서 어획한 어획물의 양륙과 전재를 금지하도록 하는 규정의 채택을 요구하고 있다.

국가는 자발적으로 국내 항구에 입항한 외국어선에 대해 어획증명서 등의 관련 문서, 항해일지 및 어로조업일지, 어구 및 어획물의 종류와 양 등 어업활동과 관련한 제반사항을 검색할 수 있다. 검색의 범위는 서류상의 기재 내용과 실제 내용이 일치하는지 여부를 판단하는 것인데, 당해 선박의 선주 또는 선장은 입항하기 이전에 국제협약수역에서 IUU어업에 종사하거나 혹은 그러한 활동을 지원하지 않았음을 입증하는 진술서를 관계당국에 제출하여야 한다. 검색결과 당해 어선이 IUU어업에 종사한 사실이 존재하거나, 진술서를 제출하지 않은 어선은 긴급 목적의 경우를 제외하고 입항을 거부할 수 있다.

피검색 어선의 어획물이 국제적 보존 및 관리조치의 효율성을 저해하는 방법으로 어획되었음이 입증된 경우에, 그 어획물의 양륙 혹은 전재는 금지된다. 해당 어선의 선장은 관계당국에 의한 합리적인 검색에 협조해야 한다.

모든 어선들은 특정 국가의 항구에서 어획물을 양륙하는 경우에 어획장소, 어획량, 어업허가의 증명 등 조업정보에 관한 자료를 항구국의 권한당국에 제출하여야 하며, 항구국은 자국의 항구에 기항하는 어선들이 제출한 서류를 검토하여 IUU어업이라고 판단하면 어획물의 양륙이나 선상전재를 금지하고 선적국이나 관련 연안국, 지역수산기구에 이를 보고하여야 한다.[172] 현재 CCAMLR(제24조), ICCAT, IOTC, NAFO, WCPFC(제27조)에서 시행하고 있다.[173]

(5) 어획물 통계서류 작성제도

어획물 통계서류(statistical document)는 국제수산기구가 관리하는 어종을 수출·수입하는 국가가 수산물의 어획단계에서부터 수출·수입단계까지

---

172) Kevin W. Riddle, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?" *Ocean Development & International Law*, Vol 37, 2006, p.281.

173) 최종화, 손재학, "국제수산기구 자원보존관리조치의 국내법적 수용체계"『해사법연구』, 제18권 2호, 한국해사법학회(2006. 9), 16면 ; 최종화, "WCPFC의 자원 보존관리조치 이행제도에 관한 연구", 『해사법연구』, 제20권 제1호, 한국해사법학회, 2008, 12면. ; WCPFC협약 제27조.

의 내용을 기록하는 문서로, 어종 및 어획량과 어장에 관한 상세하고 정확한 정보를 확보함으로써 자원 관리의 신뢰도를 고양함과 동시에, IUU 어업을 규제하는 데에 그 목적이 있다.

① 지역수산관리기구가 시행하는 어획증명서, 재수출인증서, 수출입 통계문서 등의 제반 문서는 정확히 작성되고, 관계 공무원이 확인함으로써 공해어획물의 불법거래의 방지에 협력하여야 한다.

② 관계 지역수산관리기구가 요구하는 경우에, 어선의 선주 또는 선장은 어획물의 양륙 혹은 전재시마다 어획량에 대해 어획증명서를 작성하고 첨부해야 한다. 어획증명서가 첨부되지 않은 어획물의 수입·수출·재수출은 금지되며, 국가는 국내에서 수취하거나 발행한 모든 어획증명서를 매 분기 당해 국제수산기구에 제출하고, 매년 관련정보를 보고하여야 한다.

어획물 통계서류작성제도는 WCPFC(부속서 제5조), CCSBT, NPAFC, CCAMLR, ICCAT, IATTC, 등이며, WCPFC는 눈다랑어, CCSBT는 남방참다랑어, NPAFC는 소하성어류, CCAMLR는 파타고니아 이빨고기[174], ICCAT는 대서양 눈다랑어, IATTC는 동부태평양 눈다랑어에 관한 통계자료의 작성을 요구하고 있다.[175]

(6) 어선등록제도

지역수산관리기구는 공해어업활동이 허용되는 어선명부(white list)와 IUU어업에 종사함으로써 공해어업활동이 금지되는 어선명부(black list)를 작성하게 된다. 이는 IUU 어선명부에 등재된 어선에 대해서는 지역수산관리기구 관할수역과 체약국의 관할수역에서 사실상 어업활동을 할 수 없도록 규제를 가하는 한편, IUU 어선의 어획물에 대하여는 체약국의 항만에서 전재를 불허하거나 전재시 압류 등 유통의 차단을 통하여 국제적인 거래가 불가능하게 하는 조치를 취하게 되는 것이다.

국제수산기구가 관할하는 공해상에서 무허가 혹은 어업허가의 요건을

174) CCAMLR에서는 이빨고기(tooth fish)에 대해서는 어획증명제도(catch documentation scheme; CDS)를 시행하고 있는바, 이는 어획통계제도에 비하여 강력한 조치이며 불법어획물 추적이 용이한 제도이다. 박현진, “공해어업 기국관할권의 제한과 전통 국제법에 대한 도전” 『서울국제법연구』 제14권 제2호 통권 27호, 2007, 141면.

175) 최종화·손재학, “국제수산기구 자원보존관리조치의 국내법적 수용체계” 『해사법연구』, 제18권 2호, 한국해사법학회 2006. 9, 17면.

일탈한 어업활동, 국제수산기구 관할수역에서의 허가어선명부에 등재되지 않은 어선의 어업활동, 어획쿼터, 어획노력량 할당 없이 지역수산관리기구 관할수역에서 조업하는 행위, 어획량을 기록하지 않거나, 보고하지 않거나 허위보고하는 행위, 어획이 금지된 크기의 어류를 어획 혹은 양륙하는 행위, 금어기 또는 금어구역에서의 어업활동, 금지된 어구 사용, IUU 어선명부에 등재된 어선의 어획물을 전재하는 행위, 무국적 어선을 사용하는 어업활동, 기타 국제수산기구의 보존 및 관리조치에 반하는 어업활동 등의 증거가 확인된 어선은 IUU 어업에 종사하는 것으로 간주된다.

IUU 어선으로 확인된 어선에 대해서는, 어획물 수입·양륙·전재를 금지하고 항구에 입항한 어선에 대한 검색, 국적부여·용선·어업허가·공동조업·지원 또는 재보급의 금지 등의 조치를 취해야 한다. 또한 IUU 어선명부에 등재된 어선에 대해 국제수산기구 관할수역과 체약국의 관할 수역에서 조업활동을 할 수 없도록 규제를 가하는 한편, IUU어선의 어획물에 대하여 수출, 수입 인증을 거부함으로써 국제적 거래가 불가능하도록 조치를 취하는 것이다.[176]

현재 어선등록제도를 취하는 국제지역수산기구는 IATTC(2003)는 등록안된 어선의 관할해역 조업을 금지하고 조업하기 위해서는 기존 등록어선을 매입하거나 이전 받도록하고 있다. IOTC는 모든 운반선과 조업선을 등록하도록 하고 있고, ICCAT는 조업선등록명부(positive list) 및 IUU어선 명부(10여개국 273척)를 확정하였으며 CCAMLR, NAFO, WCPFC 등도 선박목록을 채택하여 IUU어업 방지 비협조국에게는 무역제재를 조치를 취하고 있다.[177]

(7) 어획물 해상전재제도

어획물의 해상전재(transshipment)는 입항에 따른 제반 경비 및 어획일수의 손실을 막고 성어기에 어장을 떠나지 않고 계속 조업을 할 수 있는

176) 상게논문, 18면 ; IUU 어선명부에 등재된 토고 국적의 Hammer호가 CCAMLR협약수역에서 어획한 이빨고기 255.3톤을 냉동운반선을 이용하여 부산항에서 전재하여 제3국으로 재수출하기 직전인 2006년 3월 3일 정부가 이를 불허처분함으로써 이 어획물을 매입한 우루콰이의 Coast Line S, A.는 정부를 상대로 제소하였으나, 1심에서 기각된 사례가 있다.

177) 김도훈, “지역수산관리기구의 어업관리권 강화와 우리나라의 대응방향”, 『수산해양정책연구』 제16권 제2호, 해양수산개발원, 2004, 246~247면.

환경을 마련하는 것으로 성어기 때는 선호되고 있는 방법이다. 그러나 IUU어업과 관련하여 여러 형태의 위법행위가 발생할 개연성이 높고, 불법 어획물의 유통을 차단하기 어렵다는 결점을 가지고 있다. 연안국의 EEZ내에서는 당국의 허가사항으로 규제가 가능하지만, 공해상에서는 규제의 어려움이 있다. 현재 어획물의 해상전재를 금지하는 지역수산관리기구는 없지만, 「WCPFC협약」 제29조와 부속서 제3의 제4조에서 어획물의 해상전재 규제에 관한 기본 원칙을 규정하고 있으며, 현재 WCPFC 제29조 제5항에서는 위원회가 정하는 특별 면제를 제외하고 협약수역에서 조업하는 선망어선에 의한 해상환적은 금지된다. 또한 WCPFC는 어획물의 해상전재를 적극적으로 규제하고자 하는 구체적인 절차에 관한 논의는 활발하게 진행되고 있다.[178]

제2절 지역수산관리기구의 IUU어업 투명성 제고

IUU어업은 주로 RFMOs(Regional Fisheries Management Organizations: 지역수산관리기구) 비회원국 소속 어선들에 의해서 이루어지고 있으나, 실상은 RFMOs 회원국들도 IUU어업을 행하고 있고 이는 합법적으로 어업을 하는 자들에게 치명적인 피해를 입히고 있다. IUU어업은 이미 과잉 남획되고 있는 수산자원에 피해를 끼치며, 과학적 자문에 기초하여 수산자원을 재건하려는 국제적 노력에 찬물을 끼얹는다.

한국은 어류 생산량의 약 50%를 원양어업으로 조업하는 대표적 원양어업 국가이다. 따라서 한국의 입장에서 IUU어업 근절을 위한 국제협력에 동참하고 적극적으로 협조하는 것이 매우 주요한 이슈가 되었다. 특히 불법어업을 감시, 보고, 제재하고 그에 대한 결과를 공개하는 국제수산 관련법의 투명성 체제에 적극적으로 참여하고 신뢰를 획득하는 것은 세계 해양자원의 지속가능성과 한국 원양어업의 미래에도 중요한 과제이다. 과거 한국 정부는 국내 원양산업의 보호를 위하여 지역수산관리기구(RFMOs)에 어업관련 정보를 제공하는 의무에 소극적인 대처를 하였다. 최근에는 한국정부가 RFMOs에 어업관련 정보를 제공하고 있다. IUU어업을 하는

178) 최종화, "WCPFC의 자원 보존관리조치 이행제도에 관한 연구", 『해사법연구』 제20권 제1호, 한국해사법학회, 2008, 10면.

선박들은 RFMOs의 투명성 부족을 악용하였는데, 예컨대 중서태평양수산위원회(WCPFC위원회)는 연례보고서의 비공개 부분에 어업데이터를 포함하는 것을 회원국에게 허용하고 있다. 일본, 한국 및 아시아 국가를 포함하는 일부 회원국들이 개인정보 보호법으로 인해 WCPFC위원회에 운영데이터를 제공하기 곤란하다고 주장하였다. 이러한 투명성 부족으로 인해, WCPFC의 보존관리조치(conservation and management measures: CMMs), 총어획량, 어획한도의 유효성을 평가하기가 어려웠다.

이러한 이유로 이 절에서 선박등록, 선박모니터링시스템(vessel monitoring systems:VMS), 선박의 어획 및 양륙데이터, 준수모니터링과 같은 투명성 및 개인정보보호를 포함하는 관련된 RFMOs의 규정을 분석한다. 특히, 미주열대참치위원회(IATTC), 대서양참치보존위원회(ICCAT), 북태평양수산위원회(NPFC) 및 중서태평양수산위원회(WCPFC)의 회원국들의 책임을 살펴본다. 또한 어업 관리에 있어 투명성의 중요성을 검토하며, 선박등록, 선박모니터링시스템(VMS), 어획데이터 제공 및 준수모니터링과 관련하여 투명성의 중요성을 설명한다.

1. RFMOs에 의한 어업관리

유엔식량농업기구(FAO)는 생물학적으로 지속가능한 수준 내에서 어획된 어족의 비율이 1974년 90%에서 2017년 65.8%로 감소했다고 추정한다. FAO는 생물학적으로 지속불가능한 수준으로 어획된 어족으로 규정되는 과다어획의 비율이 1974년 10%에서 2017년 34.2%로 증가하였다고 평가하였다.[179]

UN해양법협약은 연안국의 영해의 확대와 배타적 경제수역제도의 확립을 통하여, 전 세계 해양환경의 약 40%가 연안국의 관할권과 통제하에 따르도록 허용하였다. 확대된 영해에 대한 주권과 배타적 경제수역에서 연안국의 주권적 권리로 인하여 어족자원의 대다수가 연안국의 관리 권한하에 있게 되었으며, 어류의 90% 이상이 배타적 경제수역에서 어획되었다. 연안국은 어족자원의 장기적 보존에 이해관계가 있기 때문에, 이러한

179) FAO, State of the World Fisheries and Aquaculture 2020, p.3, http://www.fao.org/3ca9229en.pdf.

상황이 어족자원의 보존상태를 개선시킬 수 있다.

경계왕래성어종과 고도회유성어종에 대하여, UN해양법협약은 연안국과 해당 어종을 어획하는 어선이 관련된 RFMOs를 통해 협력할 의무를 부과한다. 거의 모든 공해(High Seas)가 이제 최소한 1개의 RFMO에 의해 관리되고 있다. RFMOs의 중요한 역할은 경계왕래성어종과 고도회유성어종의 지속가능한 개발을 위한 보존관리조치(CMMs)을 발전시키는 것이다. 여기에는 어획쿼터, 어획할당, 어획기록체계, 선박등록의무, 정보교환체제, 준수 및 집행규칙을 제정하는 것이 포함된다. 여기서 언급되는 4개의 RFMOs가 경계왕래성어종 및 고도회유성어종의 지속가능한 어획을 보장하기 위한 CMMs을 채택하였다.[180]

1) IATTC(전미열대참치위원회)

1949년에 '미주열대참치협약'은 '미주열대참치위원회'(IATTC)를 설립하여 동부 태평양에서 참치어종을 관리했다. 2003년에 IATTC 회원국들은 미주열대참치협약을 강화하기 위한 협약인 Antigua협약을 채택하였다. Antigua협약은 동태평양해역의IATTC협약 수역에서 참치 및 참치유사어종에 적용된다.

IATTC의 21개 회원국과 4개의 협력비회원국은 협약수역에서 이 협약에 의해 규율되는 어족자원의 "장기적 보존 및 지속 가능한 이용"을 보장해야 한다. 이러한 목표를 달성하기 위해 IATTC는 총허용어획량을 설정하고 어획량을 할당하여 과다어획 및 과잉어획능력을 방지하거나 제거하기 위해 보존관리조치(CMMs)를 채택하도록 지시한다. IATTC는 선박 등록, VMS 및 기타 사항에 관한 CMMs을 포함하여 IUU어업을 방지하기 위한 다양한 조치를 채택했다. 이러한 목표의 달성을 하기 위하여 Antigua협약이 적용되는 어족에 관하여 "데이터의 수집, 검증, 데이터의 교환 및 보고"에 대한 규칙을 수립해야 한다.

---

180) Chris Wold, "Combatting IUU Fishing and Improving the Long-Term Conservation of Fish Stocks: Increasing Transparency in Regional Fisheries Management Organizations", *Fordham International Law Journal*, Vol.44, 2021, pp.974-976.

2) ICCAT(대서양참치보존위원회)

대서양 참치보존을 위한 국제협약은 대서양과 인접수역인 협약수역에서 참치 및 참치유사어종을 관리하기 위해 대서양참치보존위원회("ICCAT")를 설립하였다. ICCAT는 53개 회원국과 6개 협력비회원국을 포함하는데, 식량 및 기타 목적을 위한 지속가능한 최대 어획을 허용하기 위해 대상 어족자원을 관리하는데 협력하기로 합의하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 ICCAT은 지속가능한 최대 어획량을 달성하도록 설계된 CMMs을 채택하게 되었다. 회원국들은 협약을 집행하기 위한 조치를 취할 것을 합의하고, 위원회가 이 협약의 목적을 위해 필요로 할 수 있는 모든 이용가능한 통계, 생물학적 및 기타 과학적 정보를 제공하기로 합의하였다. ICCAT협약은 IUU어업을 근절하는 것을 직접적으로 언급하기는 않지만, ICCAT CMMs는 VMS 요구, ICCAT 선박기록에 포함되지 않은 선박의 상륙 금지, 옵저버 프로그램 수립 등 다양한 방법으로 IUU어업을 방지하거나 제거하려고 한다.

3) NPFC(북태평양수산위원회)

2006년에 북태평양의 심해어종과 해양환경관리를 위한 새로운 RFMO를 설립하려는 협상이 시작되었다. 이러한 협상에 의해 '북태평양 공해어업자원의 보존관리에 관한 협약'이 체결되었으며, 북태평양수산위원회(North Pacific Fisheries Commission: NPFC)가 설립되었다. NPFC는 북태평양의 공해지역에서 다른 RFMOs에 의해 관리되지 않는 해저어류를 관리하고. 오징어와 고등어를 관리한다. NPFC는 WCPFC 및 IATTC에서 관리하는 참치 및 기타 어류를 관리하지 않지만, NPFC의 관리수역은 WCPF 협약(Western and Central Pacific Fisheries Convention) 및 Antigua협약의 수역과 많이 겹친다.

8개의 NPFC 회원국과 1개의 협력비계약당사자는 최적이용을 촉진하고 협약수역의 수산자원의 장기적 지속가능성을 보장해야 한다. 회원국들은 남획과 과잉어획능력을 방지하거나 제거하고 정확한 어업데이터를 수집하고 공유해야 한다.

이러한 의무에 따라, NPFC는 협약수역의 수산자원의 장기적 지속 가능

성을 보장하고 IUU어업을 방지, 억제 및 근절하기 위해 CMMs을 채택해야 한다. 이러한 CMMs에는 총허용어획량 및 관련 어종에 대한 보호가 포함된다. IUU어업을 방지, 억제 및 제거하기 위해 NPFC는 선박 등록, VMS 및 전재(transshipment)와 관련된 CMMs을 채택하였다.

4) WCPFC(중서부태평양수산위원회)

1980년과 2000년 사이에 서태평양과 중부태평양에서 황다랑어, 참다랑어, 가다랑어, 눈다랑어, 날개다랑어와 같은 참치어종의 연간 어획량이 약 440,000톤에서 180만 톤으로 급증했을 때 관련국가들은 WCPFC(Western and Central Pacific Fisheries Commission)를 만들었다. 이렇게 크게 증가하는 어획량에도 불구하고 귀중한 참치의 어획은 단일 기관이나 협정에 따라 관리되지 아니하였다. 6년여 간의 긴 협상 끝에 WCPFC를 설립하는 WCPF협약을 채택하게 되었다.

WCPF협약은 효과적인 관리를 통해 서태평양 및 중부태평양에서 고도회유성 어족자원의 장기적 보존 및 지속가능한 이용을 보장하는 전반적인 목표를 설정하였다. WCPFC의 26개 회원국과, 7개 참여지역 및 8개 협력비회원국은 협약수역에서 있는 참치, 꽁치같은 고도회유성어종에 대해 CMMs을 채택하였다. WCPFC는 다양한 어족의 어획한도, 바다거북어획, 선박표시와 관련하여 많은 CMMs을 채택했다. 또한 WCPF협약은 IUU어업을 명시적으로 언급하지 않지만, WCPFC가 효과적인 모니터링, 통제, 감시 및 집행을 위한 적절한 협력메커니즘을 채택하도록 규정하여, WCPFC는 선박 등록, VMS 및 선상옵저버 프로그램을 위한 CMMs을 채택하였다.

2. 어업관리에서 투명성의 중요성

연안국의 주권적 권리의 확대와 RFMOs를 통한 지역적 관리는 어족자원의 보존상태를 개선하지 못했다. FAO는 전 세계적으로 자원의 보존상태가 계속해서 하락하고 있다고 보고하였다. 그래서 투명한 의사결정과정은 지속가능한 어업과 지속가능한 개발을 달성하는 데 중요하다. 그러나

해양환경은 불투명하여, 어선들이 어획한 값비싼 참치, 황새치 등을 숨기는 것이 현실이다. 이러한 이유로 어업분야에서 전재(transhipment), 보조금, 운영데이터 제공, 추적시스템 및 어업범죄 기소를 포함하는 어업생애의 전체 주기에 걸쳐 투명한 정보공유가 필요하다. FAO에 의하면, 투명성 부족은 IUU어업, 선단의 과잉어획능력, 남획(overfishing), 잘못된 보조금 지급, 부정부패, 부실한 의사결정 등 글로벌 어업분야의 모든 부정적인 측면을 강화하고 고착시키는 요인이다.[181]

국제협약 및 선언에서도 의사결정의 투명성 제고를 요구하였다. UN공해어업협정(UN Fish Stocks Agreement)은 RFMOs에 참여하는 국가들에게 투명하고 참여적인 프로세스를 확립하도록 요청하였다. 1992년 채택된 환경과 개발에 관한 Rio선언(Rio Declaration on Environment and Human Development)에서 '국가는 정보를 널리 이용가능하게 함으로써 대중의 인식과 참여를 촉진해야 한다'[182]고 명시하였다. 2019년 UN 총회에서 각국이 개별적으로, 그리고 RFMOs를 통해, '이와 관련하여 비밀보호 요건에 따라 관련 정보를 식별, 공유 및 공개하는 등 어획능력의 투명성을 개선하도록' 촉구하였다. 또한 RFMOs가 '투명성을 제고하고 의사결정과정의 공정성과 투명성을 보장하며 적시에 효과적인 방식으로 보존 및 관리조치가 채택되고 RFMO내 보고의무 존중의 중요성 및 IUU어업의 퇴치를 위한 RFMOs 조직 내 어업활동 보고의 투명성 보장의 중요성을 인식'하기를 촉구하였다.[183]

투명성은 여러 방식으로 지속가능한 결과를 이끌어 낸다. 투명성으로 인해 채택된 보존관리조치(CMMs)의 신뢰도가 높아질수록 어업인들이 법규를 준수할 가능성이 높아진다.[184] 또한 참여적이고 투명한 절차를 통해 확보한 과학적 사실을 바탕으로 정책을 마련하는 것이 어업의 지속가능성을 위한 중요한 요소이다.

---

181) State of the World Fisheries and Aquaculture 2020, 3, tbl.1 (2020), http://www.fao.org/3/ca9229en.pdf at 105.

182) Rio Declaration on Environment and Development, UN DOC A/CONF.151/26/ (Vol. I), Aug. 12, 1992.

183) 박시원; 고수윤, "불법어업 근절을 위한 국제 지역수산관리기구의 투명성 체제와 한국 국내법의 정합성 연구", 『환경법과 정책』, 제27권, 2021, 166-167면.

184) Chris Wold, *op. cit.*, pp.987-988.

3. RFMO에서 투명성을 위한 이행제도

IATTC, NPFC 및 WCPFC를 설립하는 협정은 모두 RFMOs의 의사결정과정에서 투명성을 촉구하고 있으며, ICCAT의 보존관리조치(CMMs)도 투명성을 요구한다. 이들 RFMOs는 IUU어업을 퇴치하기 위하여 투명한 방식의 정보제출을 요구하는 CMMs을 채택하였다. 이러한 RFMOs는 선박등록, 선박모니터링시스템(Vessel Monitoring Systems: VMS), 어획량 데이터 제출, 준수모니터링에 관한 규칙들을 설정하였는데, 이에 관해 살펴본다.

1) 선박등록(Vessel Regislation)

투명성에 대한 필요성은 선박이 조업활동에 참여하도록 허가하는 초기 단계인 선박등록에서 시작된다. FAO에서 지적한 바와 같이, '어선등록 및 어선에 대한 종합적인 기록유지는 국가차원에서 수산업 관리 및 집행을 위한 기본 축을 형성하고, 지역 및 글로벌 차원에서 경주하는 노력에 필수적'이다.[185] 선박등록 내역을 확인함으로써 RFMOs회원국은 관련 협약수역내 대상어족을 어획하는 허가선박을 파악하는 것이 가능하다. 선박이 등록되지 않은 경우 RFMOs회원국은 해당선박에 승선하여 검색할 수 있다.

그러나 CMMs의 효과적인 이해 및 준수를 보장하려면 선박등록 이외에도 필요한 사항이 있다. CMMs은 선박의 실소유주, 즉 수익적 소유자의 신원확인을 의무화해야 한다. 수익적 소유자가 유령회사를 설립해 그 뒤에 숨는 경우가 너무나 빈번하기 때문이다. 여기에서 검토하는 4개의 RFMO 모두 선박등록을 요구하고 있다.[186] 그러나 이들은 실질소유주에 관한 정보제출을 특별히 요구하고 있지는 않다.

---

185) FAO, State of World Fisheries and Aquaculture 2010, 2010, p.104.

186) 각 선박에 대해 회원국은 다음 정보를 기록하고 유지하여야 한다. ① 선박명, 등록번호, 등록번호가 식별가능한 선박 사진 ② 이전 기국, 국제호출부호 ③ 소유주 성명 및 주소지, 선박건조일자 및 장소, ④ 등록장(length), 선폭(beam), 냉동고 유형 및 용량, ⑤ 어창 수 및 용량, 운영자 및 관리자 성명 및 주소지 ⑥ 선박유형, 어획방법 ⑦ 선박중량, 주 엔진 혹은 엔진출력 ⑧ 기국에 의해 부여된 어획승인 허가서 유형(주요 대상어종) ⑨ 국제해양기구 혹은 로이드선급협회 등록번호.

IATTC는 '선박'을 '지원선박, 운송선박 및 조업에 직접적으로 관여하는 여타 선박을 포함해 어획목적으로 사용 및 사용을 목적으로 하는 모든 선박'을 포함하며 포괄적으로 정의한다. 사무국은 회원국이 제공한 정보를 사무국 웹사이트 등을 통해 공개한다. ICCAT는 각 기국 회원국이 협약수역내 어획허가를 받은 전장 20미터 혹은 그 이상의 선박에 대한 정보제공을 요구하고 있다.[187]

ICCAT가 규제하는 어종은 황새치, 날개다랑어 및 참다랑어 등으로, 이러한 어종을 어획대상으로 삼는 스포츠 및 레저선박에 대해서도 기록을 요구한다. ICCAT 사무국도 선박정보를 웹사이트에 게시한다. NPFC와 WCPFC도 비슷한 선박정보를 요구한다. NPFC 사무국은 회원국과 비회원협조국의 '개인정보를 보호할 필요성을 적절하게 고려하여' 선박등록부를 공개하여 접근가능하게 유지하여야 한다.[188] WCPFC는 선박등록부인 RFV(Record of Fishing Vessels)을 유지하고, 비공개 영역 데이터를 제외한 정보를 공시한다.[189]

2) 선박모니터링시스템(VMS)

선박모니터링시스템(VMS)은 선박의 위치를 추적하기 때문에 RFMOs 및 지역수산기구의 모니터링, 통제 및 준수프로그램에 있어 중요하다. 선상 송수신기장치 혹은 자동위치통신기는 위치, 선박식별정보, 시간, 일자를 고정 혹은 가변 간격으로 위성에 전송하는데, 이는 지상 모니터링센터(fisheries monitoring center: FMC)가 수신한다. RFMOs 및 국가어업기관은 VMS 데이터를 기밀정보로 간주한다.

IATTC는 회원국이 협약수역 내에서 조업하고 참치 혹은 참치와 유사한 어종을 어획하는 길이 24미터 이상인 어선은 VMS를 설치하도록 의무화하고 있다.[190] 연승어선[191]은 4시간 간격, 선망어선[192] 및 기타 어선은

187) ICCAT Recommendation 13-13; ICCAT, *Multi-annual Conservation and Management Programme for Tropical Tunas*, Recommendation 16-01.
188) ICCAT Record of Fishing Vessels, https://www.iccat.int/en/VesselsRecord.asp.
189) WCPFC Record of Fishing Vessels, http://www.wcpfc.int/vessels/charts/types.
190) IATTC, *Establishment of a Vessel Monitoring System (VMS)*, Resolution C-14-02, 2014.
191) 연승어선은 연승어업을 하는 어선으로, 연승어업(longline fisheries)은 한 가닥의 줄

2시간 간격으로 속도 및 항로, 그리고 신뢰도 98%에 오차범위 100미터 미만으로 지리적 위치(위도 및 경도)를 선박의 기국에 전송해야 한다. 상기 설명한 정보는 기국 회원국의 지상모니터링센터에서 수집해야 한다. 회원국들은 관련 지침에 대해 이 정보를 사무국에 반드시 제출할 필요는 없다고 해석한다. 사무국에 VMS데이터를 제출하는 경우 비밀유지에 관한 위원회의 규정 및 절차를 엄격하게 따르며 유지되어야 한다.

ICCAT는 전장(length overall) 24미터 이상인 자국선박이 VMS를 의무적으로 운용하도록 요구한다.[193] VMS는 지속적이고 자동적이며 선박의 개입과 무관하게 독립적으로 운용되어야 하고 선박의 식별정보 및 신뢰도 99%에 오차범위 500미터 이내의 지리적 위치(위도 및 경도), 그리고 일자와 시각을 수집하고 전송해야 한다. 이러한 정보는 기국의 관련 행정당국이 수집 및 전송한다. 참다랑어의 경우 보다 엄격한 VMS 규제가 요구된다. 참다랑어의 경우 회원국은 길이 15미터 혹은 그 이상의 어선의 VMS 운용을 의무화해야 한다. 이러한 정보는 ICCAT 사무국 및 기국에 전송된다.[194]

NPFC협약은 각 회원국 및 협력국의 협약수역 내 허가받은 모든 선박에 VMS 장착을 의무화하였다. VMS 정보는 1시간 단위로 기국으로 전송된다. 기국은 자동으로 VMS 정보를 사무국에 자동 전송하게 조치할 수 있다. WCPFC협약은 협약수역 및 관할권 내에서 모든 선박을 대상으로 VMS 활용을 의무화하였다. WCPFC협약에 따르면, 선박은 VMS 정보를 6시간 간격으로 사무국에 직접 보고하여야 한다. WCPFC는 고해상도 VMS 데이터를 기밀로 간주하나, VMS 데이터는 과학적 목적으로 공개될 수 있다.

3) 선박별 어획 및 양륙 데이터(Vessel-based Catch Landing Data)

에 일정한 간격으로 가짓줄을 달고, 가짓줄 끝에 낚시를 단 어구를 사용하여 낚시에 걸린 대상물을 낚는 어업이다.

192) 선망어선은 선망어업을 하는 어선으로, 선망어업(purse seine)은 기다란 사각형의 그물로 어군(fish shoal)를 둘러싼 후 그물의 아랫자락을 죄어서 고기를 잡는 어업이다.

193) ICCAT, *Minimum Standards for Vessel Monitoring Systems in the ICCAT Convention Area*, Recommendation 18-10, 2019.

194) 박시원; 고수윤, 전게논문, 173-174면.

정확한 정보에 기반한 조치를 위해 수집되는 양륙 데이터는 선박별로 취합되어야 하며, 광범위하고 지속적인 기간동안 수집되어야 한다.[195] 특히 선박별 어획량 및 어획 노력 데이터는 수산업 분야에서 가장 중요한 지표이다. 선박별 특정 운영 데이터는 어족자원평가를 위한 지표 자료 개발을 위한 효과적인 어업관리와 어획량의 공간적 분포에 대한 정확한 판단에 필수적이기 때문이다.

IATTC협약은 매년 6월 30일 회원국들에게 어획량 및 어획 노력량을 제출하도록 요구한다. 비밀유지에 관한 결의안에도 불구하고 회원국은 필수 데이터를 제출해야 하고 협약에서 포함하는 어종의 '국적 및 어구 별(by flag and gear)' 연간 어획량을 보고해야 하나, 어선 3척 미만 보유회사의 어획량은 공동 취합된다.[196] ICCAT협약은 회원국에게 '과학적, 생물학적 및 기타 정보, 즉 사무국이 평가대상으로 삼는 정보'를 제출하도록 하고 있다. 회원국은 이러한 정보를 연차보고서에 포함한다.

NPFC는 회원국에게 어획정보 제출을 요구하고 있으나, 선박별 정보를 요구하지는 않는다. 회원국들은 여러 선박의 어획량을 합산하여 제출할 수 있다. WCPFC는 가장 구체적이고 상세한 어획량 정보 제출을 요구한다. 협약 제5조 (i)항에서 '협약수역 내에서 고도회유성어종의 보존 및 관리를 위해 각 회원국이 조업활동 관련 데이터, 특히 선박위치, 어획 대상 및 비대상 어종의 어획량 및 어획 노력량에 대한 완전하고 정확한 데이터를 적시에 수집 및 공유해야 한다'고 규정하고 있다.[197] WCPFC의 회원국은 과학위원회의 '위원회 제출용 과학적 데이터'에 따라 데이터를 제출해야 한다.[198] 이 과학적 문서데이터에 따르면 국내법의 제약이 있는 경우, 선박별 운영 데이터 제출의무를 예외적으로 면제하고 있어 논란의 여지를 줄 수 있다. WCPFC의 과학적 데이터 및 기준은 운영 데이터와 어획량 및 어획 노력량 데이터를 개별 투망 및 특정어종별까지 매우 세부적으로 요구하고 있음을 알 수 있다. 실제 회원국은 자국어선이 조업하지 않은 이유가 기상조건 혹은 기기 이상 때문인지 까지 보고해야 한다.[199]

---

195) FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 4: Fisheries Management §2(i), 1997.

196) IATTC, Catch Reporting, Resolution C-04-10, 2004.

197) WCPF Convention, art. 5(i).

198) WCPFC, Scientific Data to be Provided to the Commission (revised at WCPFC 4, 6, 7, 9, 10 and 13).

4) 준수모니터링(Compliance Monitoring)

IUU어업을 방지하고 지속가능한 어업관리를 위해 효과적인 준수절차(compliance procedures)가 필요하다. 효과적인 준수절차가 부재한 경우 어업종사자들은 IUU어업 참여 중단에 대한 동기부여를 받지 못한다. 투명성은 의무이행과 관련하여 중요한 역할을 한다. 보존관리조치(CMMs)의 효과를 평가할 수 있을 뿐만 아니라 RFMOs 자체의 적법성 유지여부를 판단할 수 있게 하기 때문이다.[200]

여기서 분석하고 있는 4개의 RFMOs는 준수메카니즘을 모두 확립하고 있다. IATTC의 이행위원회(Implementation Committee)는 각 회원국에게 '이행조치 검토보고서'를 작성하기 위해 다음 2가지 정보를 요구한다. (1) 위원회가 채택한 CMMs 위반 및 제재에 대한 국내 법적 행정적 규제내용, (2)위반사례에 대한 조치. 각 회원국은 이행위원회의 업무를 위해 선상 옵서버로부터 관련정보이용 및 공개를 승인해야 한다.

ICCAT는 권고안 18-08에 따라 회원국에게 IUU어업에 관여 협의가 있는 자에 대해 적절한 조치를 취하도록 요구한다. 회원국은 자국의 비밀유지 규정에 따라 IUU어업 관련자에게 취한 제재 및 조치를 사무국에 보고해야 한다.[201] ICCAT 준수위원회(Compliance Committee)는 각 회원국의 ICCAT협약 및 CMMs 준수 여부를 검토한다. 미준수 사항이 발견되는 경우 준수위원회는 ICCAT에 권고안을 제출하고, 여기에는 회원국이 특정 선박의 준수강화를 위해 필요한 추가적 조치를 포함한다.[202]

NPTC협약은 기술 및 준수위원회(Technical and Compliance Committee: TCC)를 설치하여 NPFC의 보존조치 준수여부와 모니터링, 통제, 감시 및 이행을 위한 사항을 검토한다. TCC는 사무국이 취합한 정보와 회원국/협력국의 연차보고서를 기반으로 규정준수 보고서 초안을 작성한다. 사무국은 준수 보고서 초안을 검토하고 이를 NPFC 웹사이트 비

199) 박시원; 고수윤, 전게논문, 176-177면.
200) Chris Wold, *op. cit.*, pp.1008-1010.
201) ICCAT, Promote Compliance by Nations of Contracting Parties, Cooperating Non-contracting Parties, Entities, or Fishing Entities with ICCAT Conservation and management Measures, Recommendation 06-14, 2007, https://www.iccat.int/Documents/Recs/compendiopdf-e/2006-14-e.pdf.
202) 박시원; 고수윤, 전게논문, 171-172면.

공개 페이지에 게시한다. WCPFC는 NPFC와 비슷한 의무이행절차를 갖추고 있다. 다른 점은 회원국의 요청에 따라 회원국은 위반혐의 내용을 조사하여야 하고, 위반 혐의에 대응해 취한 조치 혹은 제안한 조치에 대해 해당 회원국과 WCPFC 양측에 보고하여야 한다는 점이다.[203] WCPF 협약은 기술 및 준수위원회를 설립해 CMMs의 의무준수 모니터링 방안의 일환으로 WCPFC는 매년 평가대상 의무사항을 결정한다.

4. 투명성 관련 규정의 분석

국제기구와 RFMOs는 어업관리를 개선하고 IUU어업을 억제하기 위하여 어업관리에 있어서 투명성의 중요성을 지적하였다. 투명성은 IUU어업 규제를 위한 필수적인 요소이다. 상기에 서술한 4개의 주요한 RFMOs 협약이 규정한 정보공개에 관한 4가지 분야 즉, 선박등록, 선박모니터링시스템, 선박별 어획 및 양륙 데이터, 준수모니터링에 관하여 살펴보았다.

선박등록과 관련하여, 투명성이 제고되어야 한다고 지적되었는데 투명성 개선을 위해 중요한 것은 '선박 실소유주의 신원을 감추기 위한 정보기입'이라고 지적하고 있다. 그런데 서류상 소유주는 실소유주의 신원을 감추기 위한 유령회사일 수 있다. 이 경우 IUU어업에 관여한 선박의 소유주를 제재한다고 해도 제재의 효과를 볼 수 없다. 여기에서 검토된 4개의 RFMOs 중 선박의 실소유주 정보를 제출하도록 요구한 협약은 없었다. 단지 소유주의 성명 및 주소를 제출하도록 할 뿐이다.[204] 그 결과 선박의 실소유자들은 유령회사 뒤에 숨을 수 있으며, RFMOs의 보존관리조치를 위반하는 소유주를 확인하는 것이 실제 불가능하게 된다. 게다가 WCFPC는 선박의 구체적 어업데이터의 제출을 요구하고 있지만, 다른 RFMOs는 그러하지 아니하며, VMS데이터와 함께 이러한 데이터가 엄격히 비밀로 간주되고 있다. 그래서 정교한 준수모니터링의 구축에도 불구하고 선박의 어업데이터가 정확히 공개되지 않는 실정이다. 일부의 정보만이 공개적으로 활용가능하고 많은 정보가 비밀로 유지가 되면 IUU어업은 억제되지

203) WCPFC, Compliance Monitoring Scheme, CMMs 2019-06, 2019.
204) 박시원; 고수윤, 전게논문, 178-179면.

어획 및 양륙 데이터와 관련하여 과거 아시아 국가들은 RFMOs에 어업 운영 데이터 제출을 거부해 왔다. 겉으로는 국내 개인정보법 위반가능성을 내세웠지만, 실제 영업비밀 노출을 우려했기 때문이었다. 실제 IATTC는 운영데이터를 선박별로 요구하지 않고 있고, NPFC 정보는 공개되어 있지 않다. 그래서 IUU어업 근절을 위하여 투명한 어업정보의 중요성이 높아지고 있으며, RFMOs의 투명성체제는 개선의 여지가 있다.

제3절 주요국가 및 NGO의 IUU어업의 규제

2001년 FAO 이사회에서 IUU어업을 효과적으로 다룰 국제행동계획 '(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU)'이 구체화되면서 국제사회는 IUU어업에 대해 엄격한 관리, 통제를 시행하게 되었다. 노르웨이의 비영리 조직인 Trygg Mat Tracking(TMT)에서는 IUU어업 및 광범위한 어업 범죄를 퇴치하기 위하여 지역수산관리기구와 조직으로부터 정보를 받아 IUU선박 목록을 작성하여 제공하였다.[205]

일반적으로 지역수산관리기구에서는 매년 2회 (일반적으로 5월, 11월) IUU 선박 목록을 지정한다. 지역수산관리기구에 따라서는 수시로 IUU 선박 목록을 추가하는 경우도 있다. 국가별 IUU 선박 목록에서는 무국적선이 가장 많았으며, 국적을 가지고 있는 나라에서는 중국 선박이 56척(중복 포함)으로 가장 많았다.

지역수산관리기구별 IUU 선박 목록에서는 IOTC(인도양참치위원회)가 164척으로 가장 많았고 그 다음은 SIOFA(남인도양수산협정)이 163척을 차지하였다. 무국적 선박이 차지하는 비율은 평균 68%이며, 무국적선의 비율이 가장 높은 지역수산관리기구는 WCPFC(중서부태평양수산위원회)로 100%이었으며 가장 낮은 지역수산관리기구는 NPFC(북태평양수산위원회)로 51%이었던 것으로 나타났다.

1. 국가별 IUU어업 규제 상황

205) https://iuu-vessels.org/.(2022.2.7. 방문).

1) 미국 IUU 어업국 지정현황

미국은 전 지구적으로 IUU어업과 지속가능하지 않는 어업 행위로부터 수산자원을 보호하기 위하여 법적 기반을 마련하는 등 체계적인 준비를하고 있는데, 미국 상무부는 2006년 개정된 「수산자원 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006: MSRA)」의 국제조항을 근거로 하여 IUU어업에 가담한 것으로 파악되는 국가에 대한 보고서를 2년마다 미 의회에 제출한다. 보고서를 통해 미국은 IUU어업 억제 노력뿐만 아니라 외국 IUU가담국가를 지정하고, 외국 정부의 IUU어업 행위 시정 및 적절한 조치 마련을 촉구하는 협의 과정을 기술한다. 이하에서 최근 미국 상무부가 2021년 IUU 어업가담국가로 지정한 국가들 중 주요국들의 현황에 대해서 간략히 살펴본다.

① 멕시코

NMFS는 멕시코가 멕시코만의 미국 관할 해역에서 불법조업을 하는 멕시코 선박들을 관리하기 위한 효과적인 조치를 취하지 않은 것을 확인하였다. USCG는 2018년에서 2020까지 총 287척의 란차(어선)를 EEZ 불법조업 혐의로 적발하였다. USCG는 기소를 하기 위해 불법조업 증거를 담은 248건의 사례집을 만들어 멕시코 정부에 전달하였다. 재범율을 살펴보면 개인 승무원 중 절반 가까이가 5회 이상 기소되었고 최고는 25회 이상이며 평균이 7회였다

② 중국

NMFS는 중국이 NPFC, WCPFC, IATC, ICCAT에서 채택한 보존조치를 위반한 선박을 보유하고 있으며, 이에 대한 적절한 시정 조치를 취하지 않은 점을 지목하였다. NPFC IUU 선박목록에는 무허가 선박의 어획으로 인한 중국 국적 의심 어선이 증가하고 있다. 2018년에 어선 3척, 2019년에 어선 3척이 NPFC 결의 수역에서 조업 중인 일본 초계기에 관찰된 사례가 있다. 각 선박은 유엔국제전기통신연합(412)이 중국에 할당한 해상식별번호를 활용한 해상이동 서비스(IM) 식별번호를 방송하는 등 중국과 통신한 흔적이 있다.또한 6척 중 5척이 중국 국기를 게양하는 모습

이 포착되었다.

NPFC 위반 외에도 2018년, 2019년, 2020년 중국 국적 어선에 탑승한 선원들이 WCPFC, IATC, ICCAT 결의 구역에서 환적 및 상어 관련 보존 조치를 위반한 내용이 보고되었다. WCPFC는 2019년 2월부터 2020년 8월까지 WCPFC 결의 수역에서 조업 중인 중국 국적 어선 14척의 선원들에 의한 상어와 환적 관련 보존관리조치 위반(WCPFC CMM 2010-07, Fin-to-cass ratio; 5%)을 목격하였고, IATTC는 2019년 2월부터 2020년 10월까지 IATTC 결의 수역에서 조업하고 있는 중국 국적 어선 7척의 선원들에 의한 상어 또는 환적(IATC CMC-11-10, 해양 보존) 관련 보존관리조치 위반을 목격하였다(C-12-07, 환적).

2019년 2월 12일, NGO Sea Shepherd는 중국 국적의 IATTC 허가 어선인 F/V Fu Yuan Yu 019호가 멕시코 해안에서 남서쪽으로 약 400마일 떨어진 IATTC 결의 지역에서 연승 어구를 회수하는 것을 관찰하였다.

Sea Shepherd는 이 선박이 불법 어구 사용을 금지하는 보존관리조치(C-16-05) 위반을 목격하였다. ICCAT는 2018년 7월부터 2020년 11월까지 ICCAT 결의 수역에서 운항하고 있는 중국 국적 어선 5척의 선원들에 의해 여러 종류의 상어의 보존과 환적(ICCAT Recovery of Sharks)과 관련된 보존관리조치 위반(09-07 탈곡상어, 10-07 해양 백단상어, 10-08 귀상어, 11-08 비단상어, 또는 16-15 환적)을 목격하였다.

③ 러시아

NMFS는 러시아 연방이 2020년 CCAMLR 보존조치를 위반한 어업 활동에 종사하는 선박을 보유하고 있고, 적절한 시정 조치를 취하지 않은 것으로 파악하였다. 러시아 연방은 2017년 CCAMLR 보존조치 위반 의혹을 2019년과 2020년에 제대로 조사하지 못하였다. 2020년에 러시아 연방 기국의 어선 파머호가 모든 어업(COMCERC 20/47)이 금지된 시점에 88.1 해역에서 조업하다가 적발됐다고 뉴질랜드가 CCAMLR 사무국에 보고하였는바, 초계기가 목격한 선박의 위치와 해당 선박이 VMS를 통해 보고한 선박의 위치 간 불일치하였다. 위성을 연계한 VMS에 대한 CCAMLR 보존조치 10-04를 위반하여 VMS 데이터를 위조하였고, 출항 및 입항보고와 확인된 선박 위치 간 불일치하였을 뿐만 아니라 출항 및 입항 시각을 허위 보고하였다. 파머호는 아이스 케이지를 어선에 배치하

고 느린 속도로 운항하다가 조업이 금지된 어장에서 발견되었다. 이 선박이 CCAMLR 보존 조치 10-02(계약자의 인허가 및 검사 의무)를 위반해 조업을 하고 있었다는 것을 시사하였다. 어선 파머호에 대한 러시아의 미흡한 대응이 드러난 것이다.

미국은 러시아 연방에게 2020년 1월 15일부터 2020년 1월 20일까지 어선 파머호의 CCAMLR 규정 미준수 혐의 조사 정보와 함께 VMS 위치 데이터를 공개하도록 승인 요청 서한을 보내고, 의문이 해결되는 정보를 받을 때까지 2019년 12월 1일부터 2020년 1월 23일까지 어선 파머호가 어획한 모든 피타고니아산 어획물은 미국 입국이 거부되거나 미국법에 따라 몰수될 수 있다고 언급하였다. 이에 대해 러시아 연방은 응답하지 않았다.

러시아 연방은 2020년 CCAMLR 연차총회에서 파머호의 혐의에 대해 무죄라고 주장하였지만 VMS 위치 데이터와 같은 해명 정보는 제공하지 않았다. 러시아 연방은 뉴질랜드 목격 보고서에 대한 신뢰성에 대하여 의문을 제기하였다.

2) 유럽연합의 IUU 어업국 지정현황

EU(유럽연합, European Union)는 다음의 각각의 행위를 IUU어업행위로 추정하며 입증 책임을 가중시키고 있다.

① 유효한 어업허가증을 소지하지 않는 경우
② 어획량 기록을 제공하지 않는 경우
③ 금지된 해역에서 어획하는 경우
④ 어선의 인식을 곤란하게 하는 경우
⑤ 조사관(inspector)의 조사행위를 방해하는 경우
⑥ 금지된 어구를 사용하거나 금지어종을 어획하는 경우
⑦ IUU 어선목록에 속한 어선과 조업행위에 참여하는 경우
⑧ 허용되는 크기 이하의 어류를 전재하거나 양륙하는 행위
⑨ 지역수산관리기구의 관할지역에서 그 기구의 규정을 준수하지 아니하고 조업행위를 하는 경우
⑩ 무국적어선인 경우

유럽연합(EU)은 비 EU국가에 대해서 3가지 카드를 지정하여 엄격한 수산관리기준을 충족하도록 요구하여 왔다. 그린카드(협력국, 지정해제국)

는 IUU어업활동을 지양하고 있는 국가에게 주어지는 카드임에 반하여, 옐로우카드(예비 비협력국)는 IUU어업활동을 방지하고 억제하기 위한 조치가 미흡한 경우 발행되는 공식 경고카드이고, 레드카드(비협력국)는 옐로우카드에서 적절한 개선과 노력이 보이지 않는 경우 해당 국가의 수산물이 EU 시장에서 금지되는 카드에 해당한다.

우리나라의 경우, 2013년 11월 IUU 예비 비협력국으로 지정되었다가, IUU 어업을 억제할 수 있는 엄격한 법적 체계 마련을 근거로 2015년 4월에 지정 해제된 바 있다.

2. 지역수산관리기구 관할수역 내 IUU어업의 사례

1) 다랑어류 지역수산관리기구

① 중서부태평양수산위원회(WCPFC)

WCPFC(Western and Central Pacific Fisheries Commission)는 매년 연례회의에서 결의 수역 이내에서 WCPFC 보존조치를 위반하여 금지된 어종을 어획하는 선박을 파악하여 이 보존조치에 명시된 기준과 절차에 근거하여 IUU 선박 목록을 작성하였다. 이하의 IUU 선박 목록은 2021년 2월 13일 기준으로 등재되어 있는 선박만을 나타낸다.

<표 -1> 2021년 WCPFC IUU선박 목록

선명	현기국 (전기국)	IUU선박목록 첫 기재일	기국등록번호 (IMO no.)	현호출부호 (전 호출부호)
Neptune	unknown (조지아)	2010.12.10.	M-00545	unknown (4LOG)
Fu Lien No.1	unknown (조지아)	2010.12.10.	M-01432 (7355662)	unknown (4LIN2)
Yu Fong 168	unknown (대만)	2019.12.11.		8J4786

※자료 : IUU vessel list(http://IUUvesselsorg), WCFC IUU vessel list for 2021 (http://www.wcpfc-iuu-vessel-list)

2021년 2월 13일 기준으로 WCPFC에 등재되어 있는 IUU 선박은 3척이

었으며 모두 무국적 선박이었다. Neptune과 Fu Lien No.1은 이전 기국이 조지아이었으며, Yu Fong 168은 이전 기국이 대만이었다. WCPFC는 조지아로부터 Neptune과 Fu Lien No.1이 조지아 국적이 아님을 확인받고 대만으로부터 Yu Fong 168이 2009년에 면허가 취소되었음을 확인받은 후 2017년 12월 7일 무국적 선박으로 발표하였다.

무국적 선박 3척의 IUU 어업 활동은 다음과 같다. ⓐ Neptune은 WCPFC 결의 수역에서 보존조치를 위반하여 어업 활동, ⓑ Fu Lien No.1은 WCPFC 결의 수역에서 보호종인 어종을 채취, ⓒ Yu Fong 168은 허가 없이 마샬제도의 EEZ에서 어업 활동.

② 인도양참치위원회(IOTC)

IOTC(Indian Ocean Tuna Commission)는 결의 수역에서 IOTC 보존조치를 위반하여 지속적으로 IUU어업이 진행되고 있으며, 특히 불법어업을 감추기 위하여 많은 선주가 어선의 국적을 변경한다는 사실을 우려하며 IUU어업을 하는 어선에 대한 문제를 해결하기 위해 IUU 선박 목록을 작성하고 있다.

<표 -2> IOTC IUU 선박 목록 등재현황(2021)

국가	어선 (척수)	IUU 어업 내용
감비아	1	기재사항 없음
나이지리아	1	IUU 어업 선박 재공급
라이베리아	1	기재사항 없음
리비아	1	금지기간 동안 MED에서 어업활동 적발
볼리비아	1	IOTC 결의안 위반
세네갈	1	선박 데크 위 상어 지느러미 약 250개 적발
세이셸	1	기재사항 없음
세인트빈센트 그레나딘	1	브라질 해역에서 무허가 조업
스리랑카	3	·2척 IOTC AFV 미등재 선박 ·1척 10일 동안 BIOT(영국령 인도양 해역 에서 어업)
시에라리온	2	금지해역에서 상습적 불법 어업
앙골라	1	IUU 등재 선박을 지원함
온두라스	2	2척 ICCAT에 등재되지 않은 24m 이상 선박
우크라이나	1	기재사항 없음
이란	1	58.4.1 해역에서 조업

이집트	1	기재사항 없음
인도	1	IOTC 미등재 선박으로 BIOT(영국령 인도양 해역) 정부에 통과 미보고
인도네시아	3	·2척이 대서양 참치 냉동회사와 협의 ·1척이 ICCAT 결의 위반 (12-06)
적도기니	2	IOTC 결의 위반(11-03) 58.4.3b, 58.4.2 등 금지해역에서 지속적으로 조업
중국	19	미등록 선박이 결의지역에서 적발됨
지부티	1	허가 없이 연안에서 어업
카메룬	4	IOTC 결의 위반(17-03)
콜롬비아	2	ICCAT 결의 지역에서 무국적 선박이 어업을 하는 것으로 의심 적발됨
파나마	2	ICCAT에 등재되지 않은 24m 이상 선박이 금어기동안 MED에서 어업활동
팔라우	2	ICCAT에 등재되지 않은 선박이 다랑어주낙어업 활동 목격됨
한국	2	타해역 불법어업(cross-listing)
무국적	111	·54척 타해역 불법어업(cross-listing) ·44척 허가 없이 IOTC 해역에서 어업활동 ·기타 IOTC 결의 위반 (11-03, 09-03, 07-02, 02-04, 02-05, 03-05, 17-03)
합 계	164	

※ 자료 : IUU vessl list (https://iuu-vessels.org), IOTC IUU Vessels List_09-06-2021 (https://www.iotc.org/vessels)

③ 대서양참치보존위원회(ICCAT)

ICCAT(International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas)는 IUU어업에 가담하거나 IUU어업을 지원하는 행위에 가담하는 대규모 어선 및 기타 선박과 관련한 문제를 해결해야 할 시급한 필요성을 깨닫고 WTO 협정에서 정한 관련 권리와 의무에 따라 IUU어업 문제를 해결해야 함에 주목하였다.

이하 IUU 선박 목록은 2021년 2월 13일 기준으로 등재되어 있는 선박만을 나타낸다.

<표 -3> ICCAT IUU 선박 목록 등재현황(2021)

국가	어선 (척수)	IUU 어업 내용
감비아	1	IATTC 결의 위반

나이지리아	1	IUU 어업 선박 재공급
라이베리아	1	타해역 불법어업(cross-listing)
리비아	1	금지기간 동안 MED에서 어업활동 적발
볼리비아	1	IOTC 결의안 위반
세네갈	1	선박 데크 위 상어 지느러미 약 250개 적발
세이셸	1	ICCAT에 등재되지 않은 24m 이상 선박이 금어기 동안 MED에서 어업활동
세인트빈센트 그레나딘	1	브라질 해역에서 무허가 조업
시에라리온	2	금지해역에서 상습적 불법 어업
앙골라	1	IUU 등재 선박을 지원함
온두라스	2	2척 ICCAT에 등재되지 않은 24m 이상 선박
우크라이나	1	타해역 불법어업(cross-listing)
이란	1	58.4.1 해역에서 조업
인도네시아	3	·2척이 허가없이 ICCAT 지역에서 적발됨 ·1척이 ICCAT 결의 위반 (12-06)
적도기니	2	IOTC 결의 위반(11-03) 타해역 불법어업(cross-listing)
중국	1	ICCAT에 등재되지 않은 24m 이상 선박이 금어기동안 MED에서 어업활동
지부티	1	허가 없이 연안에서 어업(IOTC 결의 위반)
카메룬	4	타해역 불법어업(cross-listing) IOTC 결의 위반(17-03)
콜롬비아	1	ICCAT 결의 지역에서 무국적 선박이 어업을 하는 것으로 의심 적발됨
파나마	1	ICCAT에 등재되지 않은 24m 이상 선박이 금어기동안 MED에서 어업활동
팔라우	1	ICCAT에 등재되지 않은 선박이 다랑어주낙어업 활동 목격됨
피지	1	ICCAT 결의 위반
한국	1	ICCAT에 등재되지 않은 24m 이상 선박이 금어기동안 MED에서 어업활동
무국적	94	·18척 타해역 불법어업(cross-listing) ·50척 IOTC 명단 승계, 4척 IATTC 명단 승계 ·기타 문서 위조, 금어기동안 어업활동, IOTC 결의 위반 (07-02, 02-04)
합 계	125	

※ 자료 : IUU vessl list (https://iuu-vessels.org), ICCAT IUU Vessel List (https://www.iccat.int/en/IUUlist.html)

④ 전미열대참치위원회(IATTC)

IATTC(Inter-American Tropical Tuna Commission)는 결의 수역에서

IUU어업이 IATTC 보존조치를 위협할 수 있으며 IUU어업에 연루된 선주가 보존조치 이행을 회피 할 목적으로 어선 국적을 변경할 가능성이 있음을 우려하였고, 이에 IUU어업을 집중적으로 관리하기 위하여 국가별 IUU 선박 목록을 작성하였다. 이하IUU 선박 목록은 2021년 2월 13일 기준으로 등재되어 있는 선박만을 나타낸다.

<표 -4> IATTC IUU 선박 목록 등재현황(2021)

국가	어선 (척수)	IUU 어업 내용
감비아	1	IATTC 결의 위반
피지	1	IATTC 결의 위반
무국적	12	IATTC 결의 05-07(동태평양 불법 비보고 비규제 어업의 추정 어선목록 작성에 대한 결의) 위반
합계	14	

※ 자료 : IUU vessl list (https://iuu-vessels.org)

감비아 국적의 SAGE는 2005년 IATTC 보존조치 위반으로 IUU 선박 목록에 첫 등재되었다. 2019년까지 총 5곳의 해역(2011년 ICCAT, 2014년 GFCM, 2019년 IOTC, SIOFA)에서 IUU어업을 행하였다.

무국적 선박 중 Neptune 선박은 2011년 IATTC, ICCAT 보존조치를 위반한 이후로 2019년까지 지속적으로 광범위한 해역에 걸쳐 IUU어업을 행하였다(2014년 GFCM, 2019년 IOTC, SIOFA 보존조치 위반).

무국적 선박 중 10척은 2019년도까지 IATTC 외의 해역에서 상습적으로 IUU어업을 행했으며, 1척은 2020년에 SIOFA 보존조치를 위반하여 등재되었다.

⑤ 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)

CCSBT(Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna)는 남방참다랑 어가 회유하는 수역에서 남방참다랑어 자원의 보존관리 및 적정이용을 목적으로 자원보존관리조치 결의안을 채택하여 총허용어획량 및 국별 조업할당량을 결정하였다. IUU어업 선박은 없는 것으로 조사되었다.

2) 기타 주요 지역수산관리기구

① 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)

CCAMLR(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)위원회는 결의 수역 내에서 상습적으로 IUU어업행위를 하는 선박이 점차 증가함에 따라 결의의 목적에 반하는 모든 행위를 저지하기 위해 IUU 선박 목록을 작성, 관리하고 있다. 이하 IUU 선박 목록은 2021년 8월 기준으로 등재되어 있는 선박만을 나타낸다.

<표- 5> CCAMLR IUU 선박 목록 등재현황(2021)

국가	어선 (척수)	IUU 어업 내용
나이지리아	1	IUU어업 선박 51척 도움
앙골라	1	IUU 선박리스트에 등재된 선박 지원
이란	1	58.4.1 해역에서 어업
적도기니	2	금지해역에서 어업
무국적	12	10척 허가 없이 해역에서 적발됨 1척 IUU 선박리스트에 등재된 선박 지원 1척 허가 없이 어업활동
합 계	17	

※ 자료 : IUU vessl list (https://iuu-vessels.org), CCMLR IUU vessel list (https://www.ccamlr.org/en/compliance/non-contracting-party-iuu-list

② 북서대서양수산기구(NAFO)

NAFO(Northwest Atlantic Fisheries Organization) 위원회는 결의 수역 내에서 상습적으로 IUU 어업 행위를 하는 선박이 점차 증가함에 따라 결의의 목적에 반하는 모든 행위를 저지하기 위해 IUU 선박목록을 작성, 관리하고 있다. 이하 IUU 선박 목록은 2021년 8월 기준으로 등재되어 있는 선박만을 나타낸다.

<표 -6> NAFO IUU 선박 목록 등재현황

국가	어선 (척수)	IUU 어업 내용
미상(기니)	1	NAFO CEM-Ⅷ(비체약당사국 제도)
미상(파나마, 세인트키츠네비스)	1	보호종 어획 등
미상(파나마, 세이셸)	1	보호종 어획 등
미상(시에라리온, 파나마)	1	보호종 어획 등
미상(파나마)	1	보호종 어획 등
미상(토고)	1	보호종 어획 등
미상(가나, 파나마)	1	
합 계	7	

자료 : NAFO, https://www.nafo.int/Fisheries/IUU

3. NGO 등의 IUU어업 방지노력에 대한 우리나라의 협력

1) Green Peace의 IUU어업 방지 제안

세계 최대 원양 강국 중의 하나인 한국은 「원양산업발전법」이 도입된 2008년 이후 국내 원양 업체들의 불법어업(IUU)이 급증하기 시작했다. 그 당시 수 년간 세계 곳곳의 해양에서 한국 원양어선들의 IUU어업 행위가 적발되면서 미국이 2013년 1월 한국을 'IUU어업 가담 국가'로 지정하여 한국은 국격과 맞지 않게 불법어업국으로 전락하게 되는 수모를 겪은 바 있다. 그린피스는 2013년 5월에 '국제사회의 규범에 맞는 해양 및 원양수산 정책의 개혁방향' 자료집을 발간하고 국회에서 워크샵을 개최하여 각 부처 정부 관계자들에게 한국 원양어선들의 불법 어업의 근절과 국제사회의 요구에 부응하기 위한 정책을 제안한 바 있다.

이에 우리 정부는 2013년 7월 원양산업발전법을 개정하였지만 근본적인 변화를 가져오기에는 부족하였고, 그 결과 EU(유럽연합)는 2013년 11월 한국을 '예비IUU 어업국' 으로 지정하게 되었다. 이후 정부는 원양산업발전법의 개정안을 준비하고 불법어업의 감시, 통제, 감시를 강화 하는 등의 노력을 기울였으나, 법안이 제대로 개정되고 이후 실제로 이행이 강화되는지 지켜보겠다며 유럽연합은 2014년 7월에 예비 불법어업국 지정을 6개월간 더 연장하는 조치를 취하였다.

그린피스[206]는 2014년 6월 '원양수산정책 개혁안' 보고서를 발표하여 현행법에 존재하는 법적 허점을 지적하고, 한국 원양수산정책이 국제사회의

기준에 맞도록 탈바꿈하기 위하여 개선해야 할 점 등을 제안하였고 한국은 이를 받아들여 그 동안 개정되었던 법안 내용에 비해 불법어업의 감독·통제 ·감시 및 처벌을 강화하는 등 전반적으로 한층 진일보한 개정이 이루어지게 되었다.

또한 위 개정내용에 더하여 2013년 EU가 한국을 '예비불법어업국'으로 지정하면서 문제점으로 지적하였던 내용(유럽연합 조직위원회 결정 보고서, 2013년 11월 26일)이 반영되지 않은 부분이 있거나 한국 원양어선의 불법어업 사례를 통하여 드러난 법적 허점이 잔존하는 등에 대한 추가적인 수정 및 보완을 통해 불법어업 근절은 물론 수산자원 및 해양생태계 보존을 이루고 법안의 효과적인 이행을 확보할 수 있었던 점은 우리나라가 세계 최대 원양 강국의 면모를 확고히 할 수 있는 또 하나의 성과라고 할 수 있다. 보완된 사항은 다음과 같다.

첫째, 수산자원의 지속가능한 관리 및 해양생태계 보존을 목표로 하여, 이를 위한 국제적 노력에 협조함으로써 IUU어업 방지의 국제적 행동에 동참하게 되었다. 이와 관련하여 국제수산기구[207]나 협약 등이 어업 및 수산자원 관리를 위해 한국의 어업 및 어선 운영 정보 등 자료를 요청하거나 필요요건으로 삼을 때 해당 자료를 제공하고 적극 협조하여 지속가능 한 수산자원 관리를 위한 국제적 노력에 동참할 수 있게 되었다.

둘째, 위 개정내용이 모든 형태의 수익적 소유자와 편의치적선의 운영에도 적용되도록 하였다. 이는 기존에 수익적 소유자를 법 적용 대상에 포함하되, 조항이 전반적으로 모호하고 일반적으로 기재되어 있어 충분치 않다는 문제가 있었다는 점을 감안하여 원양산업발전법 제2조 정의에서 본 법이 적용되는 범위를 정의할 때 대한민국 '국민' 및 '자'(사람)를 사람뿐 아니라 모든 형태의 법적 실체를 포함하도록 정의하였다.[208] 따라서

206) 그린피스는 1971년 태어난 독립적인 국제환경단체로 지구 환경보호와 평화를 위해 비폭력 직접행동의 평화적인 방식으로 캠페인을 진행하고 있다.: https://www.greenpeace.org/korea/update/9885/report-2013-workshop-source-book/.(2022.2.6. 방문)

207) "국제수산기구"란 국제법(조약이나 국제적 협약·협정 등)에 따라 설립된 국제기구나 지역수산관리기구를 말한다.: 원양산업발전법 제2조 제7호 참조.

208) "원양산업자"란 원양어업을 영위하는 자와 원양어업관련사업을 영위하는 자를 말한다(원양산업발전법 제2조 4호). "원양산업종사자"란 원양어업자에게 고용되어 원양어업에 종사하는 자("원양어업종사자")와 원양어업관련사업자에게 고용되어 원양어업관련사업에 종사하는 자를 말한다(동조 5호).

원양어업을 운영하는 회사 등 다른 법적 실체가 법의 적용을 피할 수 없게 되었다.

셋째, 강화된 감독, 통제, 감시 규정을 이행하기 위한 구체적인 절차 및 체계의 구축과 관련하여, 실제 이행에 있어서 기준으로 채택할 수 있는 구체적인 절차와 체계를 불법어업 혐의가 있을 때 조사 절차, 항만 검색 절차, 구체적인 기준과 함께 IUU리스트 마련, 어선 위치추적장치가 고장 났거나 신호를 보내지 않을 때 취할 조치 등이 원양산업발전 법령에 그 내용이 명시되어 있다. 따라서 실제 감독 규정의 이행에 있어서 사례마다 불법어업을 철저히 근절할 수 있게 되었다.

넷째, 어업허가 처분을 할 때 불법어업 이력 확인을 하도록 한 것인데, 이는 이전에 EU 조직위원회 결정보고서(2013.11.26) 32항에서 “한국은 조업면허 발급 이전 발생가능한 위반사항 이력을 요청하지 않음으로써 IPOA-IUU의 내용을 준수하지 않았다”고 명시하였던 내용이다.

다섯째, 법안 이행을 위한 인적, 재정적 자원 확보와 관련하여, 원양산업발전법을 효과적으로 준수하기 위하여 충분한 인적, 재정적 자원을 확보하는 것이 매우 중요하고, 해당 인력은 검색, 조사, 압수 등 법안 이행에 필요한 권한을 지녀야 한다.

여섯째, 처벌 강화와 관련하여 개정안의 처벌 수준이 강화되었다. 다만, 이전 법안에 비해 불법어업에 대하여 훨씬 높은 처벌을 부과할 수 있게 되기는 하였지만, 여전히 불법어업을 근절하기에 부족한 점은 존재하고 있다.

일곱 째, 투명성 강화 및 선원 인권 침해 문제와 관련하여 2014년 5월에 마련된 불법어업 근절을 위한 행동계획(NPOA-IUU)에서 한국 정부는 수산업 관련 의사 결정에 NGO를 포함한 이해관계자들의 참여, 불법어업과 관련된 정보의 투명한 공개를 명시한 바 있는바, 정보공유와 의사결정에 있어 이해관계자의 참여를 보장하도록 하였다.

여덟 째, 해양수산부 장관이 보존관리 체계를 갖추지 못하고 있는 연안국 수역에서 한국 원양어선이 조업하는 것을 제한할 수 있도록 하였다.

위와 같이 그린피스가 지적한 IUU어업 방지를 위한 내용을 적극적으로 수용한 것과 더불어 향후, 한국은 불법어획물이 한국 시장에 유통되는 것을 막기 위한 법안을 도입해야 한다. 이는 신뢰할 수 있고 투명한 이력추적 제도와 어획증명서 제도의 도입, 그리고 EU나 미국과 같이 유사한 제

도를 갖추고 있는 나라들과 적극 협력하여 이룰 수 있다.

한국이 불법어업 근절은 물론 국제적 기준에 부합하는 책임 있는 원양어업국으로 거듭나기 위해서는 그린피스의 제안이 법안에 반영되어야 할 뿐만 아니라 인적, 재정적 자원을 충분히 갖춘 효과적인 정부 행정을 통해 법안이 철저히 이행되어야 한다. 더 나아가 수산업은 물론 수산자원의 지속가능성을 확보하기 위해서 한국은 앞으로 해양수산 관련 정책을 전면 검토하여 사전 예방의 원칙과 생태계적 접근 방식이라는 양대 원칙에 기초한 보존 기조로의 개혁을 이루어내야 한다.[209]

이상과 같은 우리 정부의 노력은 2013년 1월 및 11월 각각 미국 및 EU로부터 'IUU어업 가담국가' 및 '예비 IUU어업국'으로 지정 된 이후, 기존「원양산업발전법」을 개정, 감시·통제· 감독 강화 및 동해어업관리단에 조업감시센터(FMC) 설치·운영 등 IUU어업 근절 방안을 마련하여 적극적인 조치를 취하게 되다. 그 결과 2015년 2월과 4월, 우리나라는 미국과 EU로부터 IUU어업 가담국, 예비 IUU어업국에서 지정 해제될 수 있었다.[210]

그리고 2019년 미국으로부터 '예비 IUU어업국'으로 지정 되자마자, 동 지정의 해제를 위하여 우리 정부는 미국 측에 원양산업발전법령의 개정 취지와 사유, 앞으로의 일정에 등에 대한 상세한 설명을 기재하여 회신한 바 있다.

2) IUU어업 방지를 위한 Global Initiative

2021년 5개 세계수산 단체들은 'IUU 어업 활동을 한 어선은 육지로 들어올 수 없도록 항구를 폐쇄해야 한다'라는 내용의 성명서를 발표하였다.

성명서를 발표한 수산단체들은 글로벌 튜나 얼라이언스(GTA, Global Tuna Alliance), 씨보스(Seabos, Seafood Business for Ocean Stewardship), 인터내셔널 씨푸드 서스테이너빌리티 파운데이션(ISSF, International Seafood Sustainability Foundation), 글로벌 다이아로그 온 씨푸드 트레이서빌리티(GDST, Global Dialogue on Seafood Traceability), 글로벌 서스테이너블 씨푸드 이니셔티브(GSSI, Global Sustainability Seafood Initiative) 등으로 이들은 매우 영향력 있는 수산 단체로 평가받는다.

---

209) 한정희, 그린피스 동아시아 지부 서울사무소 Duncan Currie, 2014.11.

210) 박종면, "한국은 어떻게 IUU어업국에서 벗어났나",『현대해양』, 2018.12.3. : http://www.hdhy.co.kr.》(2021.11.22. 방문).

공동성명서에는 항만국조치협정(PSMA)에 따라 IUU어업으로 어획되는 수산물이 육지로 유입될 수 없도록 강력한 항만 검사로 항구를 폐쇄하고 어획활동을 한 자를 통제해야 한다는 내용이 담겨있다. 이러한 조치들이 시행되어 불법 어업으로 어획된 수산물이 아예 양륙될 수 없다면 IUU어업이 근절될 수 있을 것이다.[211]

위와 같은 조치가 이행될 경우, IUU어업으로 어획되는 수산물을 육지로 들여오거나 판매할 수 없을 것이며, 모든 국가들이 성명서의 조치를 지지할 필요가 있다. 또한 IUU어업을 근절하는 것은 지속가능개발목표(SDGs) 중 해양자원 보존 분야(SDG-14)를 보장하는 데 필수적이다.

특히, 최근 2021.6.25. 우리 정부는 IUU어업을 더욱 더 효과적으로 근절하고,「항만국조치협정」이행의 효과를 제고하기 위해 당일자「항만국조치협정 이행에 관한 고시」를 제정하고 즉시 시행하였다. 이에 따라 "한층 더 강화된 제도를 계기로 불법어업에 대한 사전 예방 효과를 높이고, 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절에 대한 확고한 의지를 국제사회에 표명하여 우리나라의 위상을 높이고 있는 것은 사실이다.[212]

제4절 국제해양법재판소의 IUU어업에 대한 권고적 의견분석

1. ITLOS의 2015년 권고적 의견

최근 국제해양법재판소(ITLOS)는 IUU어업에 관한 권고적 의견을 제시한 바 있다. 그 내용을 살펴보기에 앞서 제3차 UN해양법회의의 결과 탄생한 국제해양법재판소에 관하여 먼저 그 관할이 어떠한지에 대해서 살펴볼 필요가 있다. ITLOS의 관할권은 그 것에 분쟁을 회부할 수 있는 당사자의 측면에서 볼 때 먼저 해양법협약의 당사국을 포함한다. 하지만 이 당사국의 범주에는 국가 뿐 아니라 국제기구 등의 비국가적인 실체도 포함된다.

---

211) 정상원, "IUU 어업 수산물 판매할 수 없도록 항구 폐쇄해야", 『현대해양』, HOME> 수산> 어업>일반. (2021.2.26. 방문).

212) 해양수산부, "불법·비보고·비규제(IUU) 어업, 이제 발붙일 곳 없다!" - 해수부 보도자료,「항만국조치협정 이행에 관한 고시」제정 -, 2021.6..

관할권에 대한 논의에서 중요한 것은 권고적 관할권에 대한 것이다. 유엔해양법협약과 ITLOS규정은 해저분쟁재판부의 권고적 관할권(advisory jurisdiction)만 명시적으로 규정하고 있으므로 전체로서의 ITLOS가 권고적 관할권을 가지는지 여부에 대해서 논란이 존재할 수 있다. 이에 대해서 ITLOS는 서아프리카 연안국들의 지역수산기구인 SRFC(Sub-Regional Fisheries Commision)가 제출한 권고적 의견 요청에 대해 2015년 권고적 의견을 부여하면서 자신의 판단을 밝힌 바 있다. 이 권고적 의견에 따르면, 유엔해양법협약 제318조에 의해서 부속서는 동 협약과 불가분의 일체를 이룬다. 그리고 ITLOS규정 제1조 제1항은 ITLOS가 유엔해양법협약과 동 규정에 따라 조직되고 임무를 수행한다고 규정한다. 따라서 유엔해양법협약 제6부속서에 있는 ITLOS규정은 유엔해양법혁약과 같은 지위를 누리게 된다. ITLOS규정 제21조는 ITLOS의 쟁송관할권을 규정하는 유엔해양법협약 제288조의 하위규정이 아닌 독자적인 것이다. 한편, 제21조를 보면 ITLOS의 관할권을 구성하는 요소는 유엔해양법협약에 따라 재판소에 회부된 모든 '분쟁'(disputes)과 '신청'(applications) 그리고 재판소에 관할권을 부여하는 다른 모든 협정에 특별하게 규정된 모든 '사항'(matter)이다. 여기에서 문제가 되는 사항이라고 하는 것에 대하여 그것이 분쟁만을 의미한다고 해석되어서는 안된다. 왜냐하면 만약 그렇다면 ITLOS규정은 사항 대신 분쟁이라는 용어를 사용했을 것이기 때문이다. 따라서 사항은 분쟁 이상의 그 무엇을 의미하며, 재판소에 관할권을 부여하는 다른 협정에서 특별히 권고적 의견이라고 규정되었다면 그 무엇은 권고적 의견임에 틀림없는 것이다.

다만 확실히 해두어야 할 점은, ITLOS의 권고적 관할권을 창설하는 것은 제21조 그 자체가 아니라 ITLOS에 권고적 관할권을 부여하는 '다른 협정'(other agreement)이다. 다른 협정이 ITLOS에게 권고적 관할권을 부여할 때 ITLOS는 그 다른 협정에 특별히 규정된 모든 사항에 대해서 권고적 관할권을 행사할 수 있게 된다. 한편 ITLOS가 권고적 의견을 부여할 수 있다고 규정하는 ITLOS규칙 제138조는 재판소의 권고적 관할권을 창설하는 것이 아니라 재판소가 권고적 관할권을 행사하기 위해서 필요한 전제조건들을 규정할 뿐이라는 점을 주의할 필요가 있다.

IUU어업에 관한 기국의 의무 및 책임과 관련하여, ITLOS는 2015년 4월 2일 자로 권고적 의견(사건번호 21번)을 제시하였는데, 본 권고적 의견

은 서부아프리카에 위치한 7개 국가[213]를 회원국으로 하는 '소지역수산위원회' (Sub-Regional Fisheries Commission: 이하 'SRFC')[214]의 요청에 따라 내려진 것이다.

이 사건은 구체적인 사건에 대한 소송이 아니라, SRFC의 요청에 따라 IUU 어업행위의 쟁점사항에 대해 ITLOS가 권고적 의견을 결정한 것으로, 향후 발생할 수 있는 IUU어업에 대한 국제적인 기준을 제시했다는 측면에서 매우 의미가 있다. SRFC는 네 가지 질의 사항에서 IUU 어업관련 기국의 의무와 책임, 국제기구의 책임, 연안국의 권리와 의무를 함께 질의하였다.[215] 국제재판소의 권고적 의견은 법적 구속력이 없는 '자문 의견'이나[216], 직접적으로는 의견을 요청한 행위자들에게, 그리고 간접적으로는 관련 국제법의 수범자 전체에게 권위 있는 해석을 제공한다는 것에서 큰 의미가 있다.[217] 이하 권고적 의견의 내용을 살펴본다.

2. 권고적 의견의 내용

1982년 유엔해양법협약은 IUU어업에 대한 명시적인 규정을 두고 있지 않지만 협약 및 국제관습법상 인정된 연안국의 권한을 고려할 때[218], 연

213) 회원국은 카보 베르데,기니, 시에라리온, 감비아, 기네비사우, 모리타니아, 세네갈이다.

214) 위원회에 대한 설명은 Sub-Regional Fisheries Commission, http://www.spcsrp.org : FAO, http://www.fao.org/fishery/rfb/srfc/en (20215.26. 방문) 참조.

215) SFRC는 ITLOS에 다음의 네 가지 사항을 질의하였다.
(1) 제3국의 배타적 경제수역에서 불법, 비보고, 비규제 어업행위가 발생하였을 때 기국의 의무는 무엇인가?
(2) 자국의 국기를 게양하고 항해하는 선박에 의해 이루어진 IUU어업행위에 대한 기국의 책임범위는 어떻게 되는가?
(3) 기국 또는 국제기구와 체결된 국제협약에 따라 조업면허가 발급되었을 때, 해당 기국과 국제기구는 문제의 선박이 연안국의 조업 관련 법령 위반에 대한 책임을 져야 하는가?
(4) 특별히 소형 부어류 또는 참다랑어 같은 공통의 이해관계를 가지는 어종에 대한 지속가능한 관리를 보장하기 위한 연안국의 권리와 의무는 무엇인가?

216) ITLOS, Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commissions (SRFC) (Request of Advisory Opinion submitted to the Tribunal), Advisory Opinion of 2 April 2015.

217) K. Oellers-Frahm, "Lawmaking Through Advisory Opinions?", *German Law Journal*, vol. 12, no. 5, 2011, pp. 1050~1053.

안국은 배타적 경제수역 내 자국 및 외국 선박의 IUU어업에 대하여 관할권을 행사할 수 있다.[219] 또한 최근 IUU 어업 규제에서 중요한 행위자로 거론되는 항만국[220]도 사실 항구를 가진 연안국을 지칭하는 것이라 할 수 있다.[221]

이처럼 연안국이 국제법에 기초하여 IUU어업에 대한 대응의 필요성을 인식하고 행동하는 것과는 상반되게 자국의 선박이 행하는 IUU어업에 대한 기국의 대응은 상대적으로 미온적일 수 있다. 기국은 IUU어업으로 인하여 직접적인 타격을 받는 피해자가 아니고, 오히려 가해자 또는 가해자와 관련되는 자에 가까운 위치라 할 수 있기 때문에 그러하다.

그러나 연안국은 IUU 어업 때문에 손해를 입었다고 하더라도, 행위 주체인 선박에게 원칙적으로 직접적인 국제 책임을 추궁하기는 어렵다. 연안국이 피해국으로서 배상을 받기 위해 IUU어업과 관련하여 기국에게 국가책임을 물을 수 있어야 한다. 이러한 이유 때문에 IUU어업에 대해서 기국이 갖는 의무와 그 책임의 성립요건을 확인하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

앞서 말한 바와 같이 유엔 해양법협약에 IUU어업에 대한 명시적 규정은 존재하고 있지 않다. 따라서 IUU어업으로 인한 기국의 실정법상 의무의 근거를 확인하기 위해서 유엔 해양법협약의 해석과 협약 이후 국제수산규범의 발전상을 면밀히 검토하여, 배타적 경제수역 내에서의 IUU어업에 관한 기국의 의무와 책임을 살펴보기로 한다..

본 논문에서는 IUU 어업과 관련된 기국의 의무의 내용과 의무 위반에 따른 기국의 책임 문제를 살펴본 후, 공유어족자원의 지속가능성에 대한 연안국의 의무와 권리에 대해서 살펴본다.

1) IUU 어업행위 발생 시 기국의 의무

---

218) R. Churchill & V. Lowe, *The Law of the Sea,* Juris Publishing, 1999, 3rd ed., p. 161.

219) 입어 조건 등, 연안국의 국내조치에 대해서는 해외어장정보시스템 연안국입어제도(http://www.nfrdi.re.kr/distantwater/webPage/oceanic/list.jsp?lm=01_44(2022.2.16. 방문).

220) IUU 어업 근절을 위한 대표적인 노력 중 하나가 바로 유엔세계식량농업기구(FAO)를 중심으로 한 항만국조치협정이다.

221) 김현정, “국제법상 불법・비보고・비규제 어업(IUU어업)에 관한 기국의 의무와 책임”, 『서울국제법연구』, 서울국제법연구원, 제22권 제1호, 2015, 73면.

전술한 바와 같이 1982년 채택된 유엔해양법협약에는 IUU어업에 관한 기국의 의무를 명시적으로 규정한 조항이 없다. 그리고 IUU 어업은 그 행위의 주체가 국가가 아닌 사인이기 때문에 과연 IUU 어업 선박의 기국이 국제법상 어떠한 의무를 갖는가에 대하여 계속적으로 의문이 제기되어 왔다. ITLOS의 설립 목적은 유엔해양법협약의 해석 및 운영과 관련한 분쟁해결이고 ITLOS는 분쟁의 해결을 위해 협약을 근거로 판결을 내린다. 그러므로 협약 중 IUU어업 규제와 관련된 조항들은 어떤 것이 있는지 살펴보아야 한다.

(1) IUU어업 규제 관련 유엔해양법협약 조항

유엔해양법협약은 전통적인 국가중심적 접근 방식에 의해 국가들의 권리와 의무를 규정하고 있는 바, 협약이 규정한 기국의 의무 중에 IUU어업에 적용될 수 있는 사항들을 살펴보도록 하겠다.

IUU어업의 특성을 고려할 때, 유엔해양법협약상으로 기국이 갖는 의무 중 일부는 IUU어업의 경우에도 적용될 수 있다. 첫째, IUU어업이 문제가 되는 주된 이유는 해양 생물자원 및 그 이용, 보존, 관리에 초래하는 부정적 영향 때문이다. IUU어업이 해양 생태계에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 사실에 대해서는 이론이 없다. 예를 들어, FAO에서 발간한 A Global Review of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing에서 여러 지역수산기구들은 어획량의 비보고, 혹은 허위 보고로 인하여 어족 증감에 대한 정확한 자료를 얻기가 어려우며, IUU어업이 생물자원의 보존·관리의 장애물로 작용하고 있다는 점을 밝히고 있는 것에서도 그러하다.[222]

연안국의 입장에서 IUU어업은 배타적 경제수역에서 자국의 주권적 권리 또는 관할권을 침해할 수 있다. IUU어업으로 인한 어획량 감소는 연안국의 해양에 대한 경제적 이용권, 그리고 보존·관리 권한을 제약할 수 있기 때문이다.[223] 이러한 점에서 ITLOS도 2015년 4월 2일자 권고적 의견에서 IUU 어업이 배타적 경제수역 내 생물자원의 보존·관리에 악영향

222) K. Bray, A Global Review of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing, Document AUS:IUU/2000/6(2000), available at http://www.fao.org/docrep/005/y3274e/y3274e08.htm (2021.12.27..방문), paras. p. 47~72.

223) *Ibid.*, para. 63 참조.

을 미치기 때문에, IUU어업에 대한 기국의 의무는 해당 국가가 부담하는 “해양생물자원 보존·관리와 관련한 유엔 해양법협약의 일반, 구체적 의무에 비추어 검토”할 수 있다고 보았다.[224] 해양 생물자원도 해양환경의 일부로 인정되기 때문에[225], 유엔 해양법협약 제12부상의 해양환경의 보호와 보전 의무는 IUU어업과 연관된다는 것이다.

위와 같은 논리에 의할 때 IUU어업과 관련되는 기국의 의무로는 해양환경을 보호하고 보전할 일반적인 의무(제192조), 천연자원의 개발에 관한 국가의 주권적 권리(제193조), 그리고 해양환경오염 예방을 위한 협력의무(제12부 제2절) 등을 들 수 있다.[226]

배타적 경제수역에서의 의무로 IUU어업과 가장 관련되는 것은 협약 제62조 4항의 조업활동을 하는 기국 국민의 연안국 법령 준수 의무가 있다. 그리고 제58조 3항의 ‘적절한 고려의무’(due regard)에 따라 기국은 연안국의 배타적 경제수역에서 연안국의 생물자원 개발, 탐사, 보존, 관리 권한을 존중해야 할 것이다.[227] 기국은 제300조에 따른 신의성실 의무, 그리고 협약 상의 권리 및 자유를 남용해서는 안 될 의무도 부담한다. 둘째, 기국은 IUU어업 행위자인 선박과 ‘선적’으로 연결되어 있으며, 해양법상 국가는 IUU어업 선박이 자국기를 게양한 선박이라는 사실로 인하여, 즉 기국으로서 일정한 의무를 부담한다. 이러한 유엔해양법협약상의 의무로는 선박의 지위와 관한 제92조, 자국 선박에 대한 실효적 관할권 행사 의무를 규정한 제94조 등을 들 수 있다.[228]

이들 규정은 유엔해양법협약 제58조 2항에 따라 배타적 경제수역에도 적용된다. 일반적인 기국의 의무로는 선박등록대장의 유지, 국내법에 따른 자국 선박 및 그 선장과 선원에 대한 관할권의 행사, 해상안전을 위한 선박 관련 규제조치의 시행(선박, 선원 등에 대한 정기 검사 등을 포함한

---

224) ITLOS, Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commissions (SRFC) (Request of Advisory Opinion submitted to the Tribunal), Advisory Opinion of 2 April 2015, paras. 101 and 110.

225) ITLOS, Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Provisional Measures, Order of 27 August 1999, available at https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_3_4/Order. 27.08.99.E.pdf, para. 70.

226) ITLOS, Advisory Opinion of 2 April 2015, *op. cit.*, paras. 120 and 136.

227) *Ibid.*, paras. 111, 121-124 and 134-135.

228) *Ibid.,* paras. 111, 115-119 and 139.

다), '일반적으로 수락된 국제적인 규제 조치, 절차 및 관행'의 준수, 선박에 대한 관할권이 제대로 행사되지 않았다는 통보를 받은 경우에 상황 개선을 위해 필요한 조치를 취할 의무, 그리고 다른 국가의 해양환경에 중대한 손해를 야기한 자국 선박에 대한 조사 및 협력 의무 등이 있다(협약 제94조).

결국 유엔해양법협약은 IUU어업을 명시적으로 규율하지는 않고 있으나, 해양법상 일반적으로 인정되는 기국의 의무는 IUU어업 선박의 기국에도 동일하게 적용될 수 있다. 다만 이들 의무는 구체적인 내용이 결여된 경우가 많다. 협약 제62조 4항과 제94조만이 구체적인 의무 내용을 예시적으로 열거하고 있을 뿐이다.[229] 한편 적어도 해양환경보호에 관한 협약상 일반 의무는 국제관습적인 지위를 갖는다고 인정될 수 있는바[230], 협약 비당사국인 기국도 동일한 의무를 부담하게 된다.

(2) 어업 관련 협정

국가들은 유엔해양법협약 외에도 필요에 따라서 어업에 관하여 다자 또는 양자협정을 체결한다. 여기에서는 다자 및 양자협정으로 분류하여, IUU 어업 선박의 기국에게 적용될 수 있는 대표적인 의무들을 살펴본다.

먼저 다자협정의 예로서 ITLOS가 권고적 의견에서 검토한 MCA 협약(Convention on the Determination of the Minimal Conditions for Access and Exploitation of Marine Resources, 해양자원의 접근과 이용을 위한 최소조건 결정에 관한 협약)을 들 수 있다. SRFC 회원국을 당사국으로 하는 MCA 협약은 제2조 4항에서 IUU어업의 개념을 정의하고 있으며, ITLOS는 어업허가, SRFC 회원국 항구에서의 양륙 및 전재, 조업상황의 항해일지 기재, 어구 사용, 관할수역 진·출입시 통고, SRFC 회원국 국적의 옵저버 또는 검색관 탑승에 관한 규정이, IUU어업 선박에 대한 기국의 의무와 관련된다고 보았다.[231] 한편 다자협정이 IUU어업을 명시적으로 규정하고 있지 않더라도, 협정상 기국에게 부과되는 의무 중 일

229) Myron H. Nordquist, Satya Nandan, and Shabtai Rosenne (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982*: A Commentary (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, vol. 2, 2003, p.637.

230) J.L. Malone, *The United States and the Law of the Sea after UNCLOS III, Law and Contemporary Problems,* vol. 46, no. 2, 1983, p.29.

231) ITLOS, Advisory Opinion of 2 April 2015, *op. cit.*, paras. 112~113.

부는 IUU어업 선박의 기국에게도 적용될 수 있다. 물론 조약의 상대성 원칙에 따라 이와 같은 의무를 부담하는 기국은 다자협정의 당사국 혹은 다자협정 의무 부과에 동의한 비 당사국이어야 할 것이다.

다음으로 양자협정상의 의무를 보면, 외국의 배타적 경제수역에서 조업을 원하는 국가는 어업허가를 취득하기 위해, 또는 어업협력을 증진하기 위해 해당 국가와 양자어업협정을 체결하는 경우가 많이 있다.

먼저 어업허가 발급을 목적으로 하는 어업협정의 예로 우리나라가 체결한 양자협정을 살펴본다. 우리나라 외교부 웹사이트에서 제공하는 '조약정보'를 토대로 검색한 결과, 2015년 5월 현재 우리나라가 외국배타적 경제수역에서 어업허가를 획득하기 위하여 체결한 양자어업협정은 총 13건이다.[232]

이들 어업협정은 우리나라로 하여금 자국 조업 선박이 불법어업을 하지 않도록 보장할 것을 요구하고 있다. 예를 들어, '대한민국 정부와 파푸아뉴기니독립국 정부 간의 어업협정'[233]에 따라 우리나라 정부는 우리 선박이 어업허가 없이 파푸아뉴기니 수역에서 조업하지 않을 것을 보장하고, 선박이 파푸아뉴기니 관계법령을 준수할 것을 보장할 의무를 갖는다(제3조 1항). 이는 쿡아일랜드[234], 키리바티[235], 솔로몬아일랜드[236] 등과 체결한 어업협정에서도 동일하게 부과되는 의무이다. 이와 유사하게, '대한민국 정부와 투발루 정부간의 어업협정' 또한 우리 정부가 우리나라 기를

232) 대상국은 파푸아뉴기니, 소련(1991년 체결 당시 명칭), 모리타니아, 미국, 프랑스, 키리바티, 솔로몬아일랜드, 쿡아일랜드, 투발루, 뉴질랜드, 호주, 중국, 일본이다. 한 국가와 체결한 문서가 다수인 경우에는(어업협정, 교환각서, 부속약정 등), 어업협정만을 1건으로 보았다. 중국 및 일본과의 어업협정은 우리나라가 연안국이자 기국의 입장에서 체결한 것이나, 어업허가를 명시적으로 규정하고 있기 때문에 포함시켰다. 반면 일반적인 수산협력을 목적으로 하는 양자협정은 제외하였다. http://www.mofa.go.kr/trade/treatylaw/treatyinformation/bilateral/indexjsp?mofat=001&menu=m_30_50_40 (2022.2.2. 방문).

233) 대한민국 정부와 파푸아뉴기니독립국 정부 간의 어업협정 (1992년 1월 25일 서명; 1992년 4월 15일 발효 (조약 제 1086호)).

234) 대한민국 정부와 쿡아일랜드 정부 간의 어업협정 (1980년 12월 12일 서명; 1980년 12월 12일 발효 (조약 제726호), 제3조 1항.

235) '대한민국 정부와 키리바티 정부 간의 키리바티 연안에서의 어업에 관한 협정 (1980년 12월 18일 서명; 1980년 12월 18일 발효 (조약 제727조)), 제5조.

236) 대한민국 정부와 솔로몬아일랜드 정부간의 어업협정 (1980년 12월 12일 서명; 1980년 12월 12일 (조약 제 726호)), 제3조 1항.

게양한 선박의 무허가 조업이 발생하지 않도록 보장할 것을 규정하고 있다.[237]

둘째, 양자어업협정이 직접적으로 IUU어업을 예방·저지·근절하기 위하여 체결된 경우이다. 그 예로 '대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양생물자원의 불법, 비보고 및 비규제 어업 방지 협력에 관한 협정'[238]이 있다. 동 협정은 IUU어업에 의하여 획득된 자원의 교역 예방 및 근절을 목적으로 하는 바[239], 대부분의 규정이 기국의 의무 보다는 항만국 조치와 관련된다. 다만 IUU 어업 예방, 억제 및 근절을 위하여 타방 당사국과 필요한 정보 공유 (제3조), 어업허가를 받은 당사국의 어선 목록 교환 (제6조)은 기국의 의무로 볼 수 있다.

2) 기국의 의무에 대한 법적 검토

(1) 기국의 의무의 특징

앞서 살펴본 기국 의무의 특징은 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 일반적인 기국의 의무는 IUU어업 선박의 기국에게도 적용된다.

해양법상 기국 관할권은 자국기를 게양한 선박에 대해서 권한을 행사할 수 있다는 권리이자, 관할권을 실효적으로 행사해야 한다는 의무로서 존재한다. 이는 국제법상 일반적으로 인정되고 있는 규칙으로서, IUU어업에 종사한 선박의 기국도 실효적 관할권 행사의 의무를 갖는다.

둘째, 국제협약이 IUU어업 개념을 정의하지 않거나 해당 행위를 주요 규율대상으로 명시하지 않았더라도, 협약에서 어업과 관련된 기국 의무의 대부분은 IUU어업 선박의 기국에게도 적용된다. IUU어업의 한 유형인 '불법' 어업은 말 그대로 수산 관련 국제법, 국내법을 위반한 행위이기 때문이다. 불법 어업의 예방·저지·근절은 수산 관련 국제협약의 주요 목표라는 점에서, 협약상 조업국 의무의 대다수는 IUU어업 선박의 기국의

237) 대한민국 정부와 투발루 정부 간의 어업협정 (1980년 6월 18일 서명; 1980년 6월 18일 발효 (조약 제 710호)), 협정 제5조.

238) 대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양생물자원의 불법, 비보고 및 비규제 어업 방지 협력에 관한 협정 (2009년 12월 22일 서명; 2009년 7월 16일 발효 (조약 제 2018호).

239) 동 협정은 당사국 수역에서 어획된 생물자원을 타방 당사국의 항구로 운반하는 선박을 적용대상으로 한다 (위 조약, 제2조).

의무가 된다.

마지막으로, IUU어업에 대하여 기국이 부담하는 의무는 '상당한 주의'(due diligence) 의무이다. 연안국의 배타적 경제수역에서 IUU어업을 행하는 주체는 기국이 아니라 선박이다. 기국이 국제법상 갖는 의무는 "자국기를 게양한 선박에 의한 IUU어업을 예방하기 위하여 최선을 다하여 가능한 최대한도의 노력을 다하여 적절한 수단을 사용할 의무"이다.[240] ITLOS는 이와 같은 상당한 주의의무는 결과의무가 아니라 행위의무를 구성한다고 설명하였다.[241] 즉, 기국이 '상당한 주의'를 다하여 자국기를 게양한 선박이 IUU 어업에 종사하는 것을 예방·저지·근절하려고 하였다면, 기국으로서의 의무를 모두 이행하였다고 볼 수 있다는 것이다.

(2) 상당한 주의의무 이행을 위해 필요한 조치

전술한 바와 같이 상당한 주의의무의를 준수하였는지 여부는 기국이 IUU어업을 실제로 예방하고 저지하였는지가 아니라, 이의 보장을 위하여 필요한 조치를 상당한 주의를 기울였는가에 달려있다. 다만 유엔 해양법협약은 일반적인 기국 의무를 규정하고 있기 때문에 상당한 주의에 대한 해석의 문제가 발생하게 된다. 주의의무 이행에 필요한 조치의 내용을 확인하는 작업은 국가들의 의무 준수를 높이고, 관련 법규범의 예측가능성과 실효성을 보장하게 될 것이다.

이와 관련하여 ITLOS는 유엔해양법협약이 IUU어업과 관련하여 상당한 주의의무를 이행하기 위하여 기국이 취해야 할 조치의 내용에 관하여 지침을 제공하는 주요한 문서라고 하였다.[242] ITLOS가 권고적 의견에서 명시적으로 언급한 조치의 내용은 다음과 같다.

기국은 자국 선박이 SRFC 회원국의 배타적 경제수역에서 회원국이 유엔 해양법협약에 따라 채택한 법령을 준수할 것을 보장하기 위해 "필요한 조치"를 취하여야 하고 (협약 제58조 3항 및 제62조 4항; 권고적 의견 134항), 해당 선박이 어업허가 없이는 이 수역에서 조업하는 것을 금지하는데 "필요한 조치"를 채택하고 (권고적 의견 135항), 선박이 SRFC 회원

240) ITLOS, Advisory Opinion of 2 April 2015, *op. cit.*, para. 129.
241) *Ibid.*, paras. 129 and 131.
242) *Ibid.*, para. 133.

국이 채택한 보호·보전 조치를 준수할 것을 보장하기 위하여 “필요한 조치”를 취하고 (협약 제192조, 제193조; 권고적 의견 136항), ‘유엔 해양법 협약’ 제94조 1항, 2항 및 6항 상 의무를 이행하여야 한다(권고적 의견 137항 내지 139항).

이와 함께, ITLOS는 기국이 상당한 주의의무 이행 방식을 결정함에 있어 재량을 가지나, 적어도 조업 선박들이 자국의 관련 국내 법령의 준수를 감시하고 보장할 수 있는 이행 메커니즘을 갖추어야 한다고 하였다. 그리고 IUU어업에 대한 제재조치가 “위반조치를 근절하고, 위반자들로부터 IUU어업 활동으로부터 얻은 이익을 박탈할 정도로 충분해야 한다”고 하였다(권고적 의견 138항).

이 내용을 보면, ITLOS는 상당한 주의의무 이행을 위해서 기국이 취해야 할 조치의 내용을 명확히 밝히지 않은 채, 유엔해양법협약상 기국이 부담하는 의무의 내용을 열거하는데 그치고 있다는 아쉬움이 존재한다.

ITLOS의 다수의견의 언급에 대하여 유엔해양법협약 그 자체가 상당한 주의의무의 내용에 대하여 일정한 기준 내지 지침을 제공하고 있다고 보기는 어렵다고 하는 비판이 가능하다. 필요한 조치의 예시로 볼 수 있는 것은 권고적 의견 138항상 법령의 준수 확보를 위한 메커니즘 및 제재조치 마련을 들 수 있는데, 이들 조치는 유엔해양법협약상으로는 규정되어 있지 않고, 재판소는 이러한 예시를 협약의 어떠한 규정에서 어떠한 방식으로 추론하였는지 밝히지 않았다는 아쉬움이 있다.

3) IUU어업에 관한 기국의 책임

기국이 IUU어업에 관련된 자국의 국제법상 의무를 제대로 이행하지 못한 경우, 어떠한 법적 결과가 초래되는가? 여기서 다루고자 하는 기국 책임과 관련한 주요 법적 쟁점은 세 가지이다. 첫째, 기국의 상당한 주의의무 위반에 따른 국제법적 책임 발생 요건은 무엇인지, 둘째, 편의치적 기국의 경우 국가책임 발생 요건에서 특별히 고려할 사항이 있는지, 셋째, 회원국 대신 수산에 관하여 배타적 권한을 행사하는 EU는 어떠한 국제책임을 갖는지에 대하여 고찰한다.

(1) 기국 책임의 성립요건

기국의 책임의 성립요건은 국가간 IUU어업 문제 해결을 위해서 필수적으로 검토되어야 한다. SRFC가 ITLOS에 요청한 두 번째 질의는 자국의 국기를 게양하고 IUU어업행위를 한 어선에 대한 기국의 법적 책임의 범위에 대한 것이었다.[243] ITLOS는 본 질문을 일반 국제법을 반영한 유엔 국제법위원회(이하 'ILC')의 '국제위법행위에 대한 국가책임' 규정[244]을 토대로 검토하였다. ITLOS는 해당 규정 중, (1) 국제위법행위의 국가에의 귀속, 문제의 행위가 그 국가의 국제의무 위반 구성이라는 두 가지 국가책임의 성립 요소, 그리고 (2) 국제위법행위로 초래된 손해에 대한 완전한 배상의무를 명시적으로 언급하였다.[245]

ILC 규정에 의할 때 배타적 경제수역에서 연안국의 법령을 준수하지 못한 선박의 행위는 기국에게 귀속되지 않기 때문에, 기국은 해당 행위에 대하여 직접적으로 책임을 갖지 않는다. 재판소는 기국이 앞서 살펴본 상당한 주의의무를 다하지 못하였을 경우, 즉 "자국 기를 게양한 선박이 SRFC 회원국 배타적 경제수역에서 IUU어업 활동을 하지 않도록 보장해야 하는 상당한 주의의무를 행하기 위하여 모든 필요하고 적절한 조치"를 취하지 않는 경우에, 기국 책임이 발생한다고 하였다.[246] 기국의 책임 발생 여부는 상당한 주의의무를 충족하였는지에 달려있기 때문에, IUU어업의 발생 빈도를 기국의 상당한 주의의무와 연관시키는 것은 관련성이 떨어진다고 보았다.[247] 상당한 주의의무는 행위 의무로서, 그 위반은 사인의 위법행위가 발생하지 않도록 기국이 모든 필요하고 적절한 조치를 다하였는가에 따라 결정된다. ITLOS는 상당한 주의의 부족이 국가책임 발생을 결정하는 요건으로 보았다. 다만 ITLOS는 권고적 의견에서 국가책임의 결과에 대하여는 자세히 다루지 않았다는 아쉬움이 있다.

(2) 어업협정 당사자인 국제기구의 책임

자국기를 게양한 선박의 어업허가를 위한 국제협정은, 조업국인 기국과

243) Request for Advisory Opinion, with as annex the Resolution of the Conference of Ministers of the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), available at https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/Request_eng.pdf
244) UN Doc. A/RES/56/83 (2001).
245) ITLOS, Advisory Opinion of 2 April 2015, *op. cit.*, para. 144.
246) *Ibid.*, paras. 146-148.
247) *Ibid.*, para. 150.

연안국 간에 체결되는 것이 일반적이다. 그러나 유럽연합은 “해양 어족자원의 보존·관리”에 관한 권한은 유럽연합의 배타적 권한이라는 ‘유엔 해양법협약’ 제9부속서 제5조 1항에 따른 선언을 한 바 있으며, CFP(Common Fisheries Policy, 공동어업정책) 하에서 “[유럽]연합의 어선”은 “연합의 회원국 기를 게양하고 연합에 등록된 어선”으로 규정된다.[248] CFP에 따라, 회원국이 아니라 유럽연합이 다른 국가와 어업 허가 발급을 위하여 협정을 체결하고 있다. 이러한 유형의 어업협정으로 인하여 제기되는 국제책임 문제는 두 가지이다. (1) 유럽연합의 어선이 어업협정의 타 당사국 배타적 경제수역에서 해당국 법령을 위반한 조업 (IUU 어업)을 한 경우, 그 행위 자체에 대하여 유럽연합이 국제책임을 부담하는지, 그리고 (2) 어업협정상 발생한 국제위법행위 (상당한 주의의무 위반)에 대한 국제책임을 유럽연합이 부담하는지가 문제된다. ITLOS는 SRFC의 세 번째 요청 사항에 대한 의견에서, 이 두 쟁점을 다룬 바 있다. SRFC의 세 번째 요청사항은 기국 또는 국제기구와 체결된 국제협약에 따라 조업면허가 발급되었을 때, 문제의 선박에 의해 연안국의 조업관련 법령 위반에 대한 기국 또는 국제기구의 책임 여부이다. 이에 대한 ITLOS의 견해는 유럽연합의 선언, 권고적 의견 절차에서 유럽연합이 밝힌 입장을 수용[249]한 것으로 보여진다. 첫 번째 쟁점에 대하여, 재판소는 어업허가에 관한 협정이 국제기구와 연안국 간 체결된 경우, “(…) 기국의 의무는 국제기구의 의무가 된다”고 보았으며, 국제기구만이 상당한 주의의무를 포함한 협정상의 의무 위반에 대하여 책임을 부담한다고 하였다.[250]

---

248) *Ibid*, paras. 161-165.

249) EU는 .서면 의견서에서, 어업허가 등에 관한 내용을 담은 어업협정은 EU가 연안국과 체결하는 것으로서, 이 협정의 당사자는 EU와 연안국이며 회원국은 당사자가 아니라고 하였다. 따라서 협정 의무 위반에 대한 책임은 EU만이 부담한다는 견해를 밝혔다. 또한 권고적 의견 구두절차에서 이러한 어업협정은 EU법의 일부로서 EU 회원국에 의하여 이행되는데, 회원국이 협정에서 창출되는 의무를 이행하지 못하는 경우에는 EU가 국제적으로 책임을 부담한다고 하였다. 더불어 SRFC 회원국 배타적 경제수역 내에서의 EU 어선의 활동은 EU와 SRFC 회원국간 어업협정에 의거하여 해당 연안국의 어업관련 법령의 적용을 받으며, EU는 이와 같은 법령 준수를 보장하기 위하여 협정과 주의의무에 의거하여 조사를 포함한 적절한 조치를 취해야 한다고 설명하였다. *Ibid.*, paras. 167, 169 and 171.

250) *Ibid.*, paras. 172~173.

여기서 '기국의 의무 = 국제기구의 의무'라는 재판소의 판단은, 어업협정이 기국연안국 간 체결되었더라면 기국에게 부과될 의무를 국제기구가 부담한다는 의미로 해석할 수 있을 것이다. 이와 같은 논증은 SRFC가 요청한 제3문에 대한 직접적인 답, 즉 '국제기구는 기국과 마찬가지로, 어선의 법령 위반 행위 자체에 대해서 국제책임을 갖지 않는다'는 결론을 도출하는데 있어서는 문제가 없다. 국제기구(즉 유럽연합)는 IUU 어업예방·저지·근절을 보장할 의무(상당한 주의의무) 위반에 대해서만 책임을 부담하기 때문이다. 두 번째 쟁점은 어업협정상 상당한 주의의무 위반으로 발생한 국제위법행위가 유럽연합의 행위인지, 회원국의 행위인지, 그리고 그 행위에 대한 책임 주체가 누구인지에 대한 문제이다.

본 문제에 대해서는 국가들이 ITLOS 권고적 의견 절차에서 상반된 입장을 보인 것처럼 논란의 여지가 있을 수 있다.[251] ITLOS는 유럽연합이 체결한 어업협정에 회원국 선박에 의한 연안국 어업 관련 법령 위반의 책임을 다루는 규정이 있다면, 이에 따라 책임문제가 해결될 것이며, 이러한 규정이 없다면 "국제법 일반규칙"이 적용된다고 보았다.[252] 그리고 유럽연합이 권고적 의견 절차에서 밝힌 내용을 언급하며[253], 어업협정 체결 주체가 유럽연합이기 때문에, 협정상의 상당한 주의의무를 부담하는 자는 유럽연합이라고 하였다. 그 결과 오직 유럽연합만이 해당 협정 의무 위반에 따른 국제책임을 갖는다고 결론을 내렸다.[254] ITLOS는 유럽연합이 서면 의견서에서 기구가 체결한 어업협정에는 별도의 책임 규정이 없다고 밝힌 사실을 고려하여[255], 국제법의 일반원칙(권고적 의견 170항)을 적용하여 국제기구 책임 문제를 다루었다.

ITLOS는 이 사건에서 SRFC 회원국의 배타적 경제수역에서 입어협정

---

251) ITLOS 의견에 반대되는 입장을 표명한 국가로는 뉴질랜드가 있다. Written Statement of New Zealand (27 November 2013), available at https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_5_NZ_orig_Eng.pdf.

252) ITLOS, Advisory Opinion of 2 April 2015, *op. cit.*, para. 170.

253) *Ibid.*

254) *Ibid.*, paras. 172-173.

255) Written Statement by the European Commission on Behalf of the European Union (29 November 2013, 1차 의견서), available at https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.21/written_statements_round1/C21_21_European_Union_orig_Eng. pdf, para. 92.

에 따라 유럽연합이 발급한 조업면허를 발급받은 어선이 연안국의 조업관련 법령을 위반한 경우에 유럽연합은 상당한 주의의무를 충족하는 모든 필요하고 적절한 조치를 다하여야 하고 이 경우 기국의 의무는 국제기구가 부담하게 된다고 하였다. 따라서 국제기구가 상당한 주의의무를 다하지 않았을 경우 SRFC 회원국은 해당 국제기구에 책임을 물을 수 있다고 하였다.

4) 공유어족자원의 지속가능성에 관한 연안국의 의무와 권리

SRFC가 네 번째로 요청한 사항은 소형 부어류(浮魚類, pelagic fishes) 또는 참다랑어와 같은 공유어족자원에 대한 지속가능성 확보를 위한 연안국의 권리와 의무에 대한 것이었다. ITLOS는 네 번째 요청사항의 핵심은 SRFC 회원국과 비회원국 사이에 해당 수역을 넘나드는 어족자원이 있을 때, SRFC 회원국의 배타적 경제수역에서의 어족자원의 지속가능한 관리에 대한 권리와 의무에 대한 것이라고 하였다.

ITLOS는 답변을 위해 유엔해양법협약 제63조 제1항과 제2항 그리고 제 64조 제1항에 대하여 검토하였다. 유엔해양법협약 제63조 제1항은 연안국들이 해당 어족을 보존하고 개발하는데 필요한 조치에 합의하도록 노력할 것을 규정한 것이라고 판단하였고, 아 조항이 이러한 어족들을 지속가능한 어업관리 체제의 틀 안에서 어업자원으로 이용되도록 제안한 것이라고 하였다. 그리고 협약 제63조 제2항은 해당 어종의 어족이 배타적 경제수역과 그 인접수역에 걸쳐서 출현하였을 경우에 연안국과 이들 어족을 어획하는 국가는 해당 어족을 보존하는데 필요한 조치에 합의할 것을 규정한 것이라고 하였다.

또한 ITLOS는 연안국의 권리와 의무에 대하여 검토하였는데, 유엔해양법협약은 생물자원의 보존 및 관리에 관한 연안국의 의무에 대해 규정하고 있지만, 이러한 의무는 이에 상응하는 권리를 수반한다고 하였다. 따라서 SRFC 회원국들은 유엔해양법협약 제63조 제1항에 따라 직접 또는 소지역기구나 지역기구를 통해 이러한 어족들을 보존하고 개발하기 위해 필요한 조치에 합의할 방법을 찾을 수 있는 권리를 갖는다고 하였다. 또한 ITLOS는 SRFC 회원국들이 자국의 배타적 경제수역 내에서 어족자원의 지속가능한 관리를 위해 직접 또는 국제기구, 지역기구 등과 협력하여 해

당수역에서 조업을 하는 비회원국들과 협의할 수 있으며, 다랑어의 경우에는 SRFC 회원국들이 해당수역에서 조업하는 비회원국에게 직접 또는 적절한 국제기구를 통해 협력을 요구할 권리를 가진다고 하였다.

3. 권고적 의견의 의의

이 사건은 구체적인 사건에 대한 판결절차가 아니라, SRFC의 요청에 의하여 IUU어업행위의 중요한 쟁점사항에 대한 ITLOS가 권고적 의견을 제시한 것으로 향후에 발생가능한 IUU어업에 대한 국제적인 기준을 설정하고 제시하였다는 면에서 대단히 의미가 크다고 할 수 있다. 결론적으로 위에서 살펴본 2015년 4월의 ITLOS의 권고적 의견은 우리가 주변국의 불법·비보고·비규제어업에 대응할 때 활용할 수 있는 중요한 근거가 될 수 있다. 이를 근거로 우리는 주변국에 불법·비보고·비규제어업 방지를 위한 정당한 요구를 할 수 있고 필요하다면 이를 근거로 생물자원의 지속가능한 관리를 위한 협력을 적극적으로 요구할 수 있다는 점에서 매우 실효성 있는 것이라 하겠다.[256]

256) 윤영민, “불법·비보고·비규제 어업 대응을 위한 국제 판례 연구”, 『한국해양경찰학회보』 11(2), 2021, 49면.

제5장 한국의 IUU어업 규제와 개선방안

세계 최대의 원양어업 강국인 한국은 최근 IUU 근절 의지와 관련하여 많은 문제점을 국제사회로부터 지적받아 왔다. 또한, 우리나라가 이전에 국제사회로부터 'IUU 참가국' 또는 '비협조적인 제3국'으로 지정된 바 있고, 국가 이미지의 악화와 더불어 이로 이한 수산물 수출의 및 항만 이용에 상당한 어려움을 겪었 던 것도 사실이다.

2020년에는 유관기관 및 수산업체의 노력으로 우리나라가 IUU어업에 대한 법적제재 강화와 철저한 후속 조치를 통해 국제사회의 신뢰를 어느 정도 회복하였고, 현재는 IUU어업 방지 협력국가로 인식되고 있다. 그러나 IUU어업이 발생할 수 있는 근본적인 문제가 완전히 해결되었다고는 할 수 없고, 남획 등의 유혹으로부터 자유롭지 못한 우리나라의 IUU어업 실태는 언제라도 다시 '비협조적 제3국'으로 지정될 수 있는 여지를 남겨두고 있다. 그렇기 때문에 현재 우리나라의 IUU어업 관련 법규의 문제점을 점검하고 개선방안을 마련하는 것이 계속되는 노력이 긴요한 시점이라고 생각된다.

이하 본 장에서는 IUU어업 규제와 관련하여 국제규범 및 연안국 등의 법규 현황에 부합하고자 하는 노력에서 시작되어 또한 우리나라 자체의 IUU어업 저지의 목적 달성을 위해 제정된 국내법인「원양산업발전법」을 중심으로 논의를 진행하고자 한다.

제1절 국제수산기구의 IUU어업 규제와 한국

「국제수산기구의 어업규제사항 이행에 관한 고시」[2019.7.1. 일부개정]에 따르면, 이 고시는 「원양산업발전법」 제13조에 따라 국제수산기구의 보존관리조치에 대 한 결의사항, 공해어업과 관련된 국제기준 및 해외수역 조업어선의 준수사항 이행 을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국제협약의 준수와 연안국의 어업규제에 효율적으로 대처함을 목적으로(제1조),「원양산업발전법」에 따른 원양 어업허가를 받은 자에 대하여 적용한다(제2조). 따라서, 원양 어업허가를 받은 자는 우리나라가 가입한 국제수산기구의 결의 및 준수사항에 대하여 IUU어업 규제를 받는다. 다음 표는 우리나라의 지역수산관리기구 가입 현황을 정리한 것이다.

<표 -7> 우리나라의 지역수산관리기구 가입 현황

구분	기구명	설립	가 입	
			한국	회원국
다랑어류RFMOs(5)	남방참다랑어보존위원회(CCSBT)	1994.05	2001.10	8개국
	전미열대참치위원회(IATTC)	1950.03	2005.12	21개국
	대서양참치보존위원회(ICCAT)	1969.03	1970.08	51개국
	인도양참치위원회(IOTC)	1993.11	1996.03	32개국
	중서부태평양수산위원회(WCPFC)	2004.06	2004.11	26개국
비다랑어류RFMOs(3)	북태평양소하성어족위원회(NPAFC)	1993.02	2003.05	5개국
	국제포경위원회(IWC)	1946.12	1978.12	88개국
	중부베링해명태보전관리결의(CBSPC)	1995.12	1995.12	6개국
일반RFMOs(10)	북서대서양수산위원회(NAFO)	1978.10	1993.12	12개국
	남극해양생물보존위원회(CCAMLR)	1980.05	1985.04	25개국
	남동대서양수산기구(SEAFO)	2001.04	2011.04	7개국
	남태평양수산관리기구(SPRFMO)	2012.08	2012.08	15개국
	북태평양해양과학기구(PICES)	1992.03	1995.07	6개국
	중서대서양수산위원회(WECAFC)	1973.11	1974.01	34개국
	아시아태평양수산위원회(APFIC)	1948.11	1950.01	21개국
	중동대서양수산위원회(CECAF)	1967.09	1968.01	34개국
	북태평양수산위원회(NPFC)	2015.09	2015.06	8개국
	남인도양수산협정(SIOFA)	2012.06	2014.10	8개국

자료 : 해양수산부 국제협력총괄과 국제수산기구현황 (2021)

제2절 원양산업발전법상 IUU어업에 대한 규제 체계

1. 제정 목적

한·러협정 내용을 포함한 IUU어업 방지에 관한 모법이라고 할 수 있는 「원양산업발전법」은 2007.8.3. 제정 되어, 2008.2.4.부터 시행되고 있다. 수산업법과는 별도로 이 법을 제정하여 원양산업발전종합계획의 수립, 원양산업발전심의회의 설치, 원양산업종합정보시스템의 구축 및 원양어업 관련 사업에 대한 지원 등에 관한 사항을 정함으로써 원양 산업의 지속가능한 발전과 책임 있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고 해외수산자원의 안정적 확보와 국제협력을 촉진하여 국민경제에 이바지하려는 목적 하에 제정되었다.[257]

257) 법제처, 국가법령정보센터, 원양산업발전법 제정이유.

2. 체계

「원양산업발전법」은 이를 모법으로 하여 이하 하나의 대통령령과 두 개의 부령 및 11개의 행정규칙으로 구성되어 있다. 이와 별도로 조약의 성격인 국가 간 협정으로서 「대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양생물자원의 불법, 비보고 및 비규제 어업 방지 협력에 관한 협정」과 하위법으로서 「대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 고시」가 있다. IUU어업 관련 두 법률(조약 포함)의 체계는 <표-8>과 같다.[258]

<표 -8> 원양산업발전법 등의 체계

법률	대통령령(1) 및 부령(2)	행정규칙(12)
원양산업발전법	동법시행령	IUU어업 행위를 한 자 등에 대한 과징금 부과기준에 관한 고시 [고시]
		안전관리책임자 교육에 관한 고시[고시]
	동법 시행규칙	조업감시센터 운영규정[259] [훈령]
		어선위치추적장치의 설비 및 운영방법 등에 관한 고시 [고시]
		원양어업허가 제한 기준에 관한 고시 [고시]
		항만국 조치 협정 이행에 관한 고시[260] [고시]
	연근해어업의조업상황등의보고에관한규칙[시행규칙][261]	
	-	조업감시센터 운영규정[훈령]
		공해 저층어업에 관한 UN 결의사항 이행에 관한 고시 [고시]
		국제수산기구의 어업규제사항 이행에 관한 고시[고시]
		남극해양생물자원보존위원회 어획증명제도 이행에 관한 고시 [고시]
		원양어업용 선박용품 무상 반출확인 사무취급 요령[고시]
		항만국 조치 협정 이행에 관한 고시[고시]
		해외수역 어획물 전재 허가에 관한 고시[고시]
대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양생물자원의 IUU어업 방지 협력에 관한 협정 [조약] 및 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 고시 [고시]		

258) 김규태·이진수, "IUU 어업 방지를 위한 국제적 규범과 우리나라 관련 법제의 비교 연구", 『법학연구』 제68집, 전북대학교 법학연구소, 2022.5. 375면.
259) 원양산업발전법과 동법 시행규칙의 공통된 하위법령이다.
260) 원양산업발전법과 동법 시행규칙의 공통된 하위법령이다.
261) 수산업법과 수산자원관리법의 공통된 하위법령이기도 하다.

3. 규정 내용

본 연구의 대상인 IUU어업과 관련된 법령 및 규칙의 내용은 다음과 같다.

1) 법률(원양산업발전법)

동법의 전 조항은 제1조 내지 법제36조까지 45개 조항[262]으로 구성되어 있는 바, IUU어업과 관련된 규정 내용은 다음과 같다.

제2조에서는. 불법어업(제12호), 비보고어업(제13호), 비규제어업(제14호)의 정의를, 제3조에서는 다른 법률과의 관계에서 동법에 규정된 사항 외의 원양어업의 허가 등에 관하여는 「수산업법」을 적용하도록 하고 있으며, 제6조에서는 원양어업에 대한 어선별 해양수산부장관에의 허가 및 신고를, 제7조에서는 국제수산기구의 자원 보존관리조치에 대한 결의사항이 있는 경우 등에 대한 원양어업허가 제한 등을, 제8조에서는 원양어업의 허가취득 결격사유를, 제9조에서는 원양어업허가의 유효기간을, 제10조에서는 IUU어업 의심 선박으로 조사 중에 있는 자는 원양어업의 폐업 신고가 불가함을, 제12조에서는 휴업 신고를, 제12조의2에서는 대한민국 국민의 IUU어업에 대한 통제 및 관리를, 제13조에서는 원양어업자등의 IUU어업 방지를 위한 준수사항을, 제13조의2에서는 준수사항 여부 조사를 위한 자료제공을, 제14조에서는 IUU어업 증거가 있는 선박에 대한 입항 금지 등 항만국 검색을, 제15조에서는 어선위치추적장치(VMS)의 설치의무를, 제15조의2에서는 IUU어업 행위를 한 고위험군 선박의 특별관리를, 제16조에서는 조업실적 등의 보고 등을, 제16조의2에서는 IUU어업 실태조사를, 제17조의2에서는 조업 감시나 항만국 검색 공무원 등에 대한 사법경찰권을, 제19조의2에서는 원양어선의 조업감시시스템의 구축을, 제31조의2에서는 제13조 위반행위에 대한 과징금 처분을, 제33조・제34조 및 제35조에서는 원양어업 행위 위반에 대한 행정형벌 처분으로서 징역형과 벌금형의 병과(倂科) 및 몰수를 규정하고 있다.

법률인 「원양산업발전법」의 시행에 필요한 세부사항은 하위 법령에

262) 11개 조항의 추가 및 2개 조항 삭제.

위임하고 있다.

2) 대통령령(원양산업발전법 시행령)

이 시행령은 「원양산업발전법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 제1조 내지 제21조까지 규정하고 있지만, IUU어업과 관련하여 구체적으로 법률에서 위임한 규정은 보이지 않는다.

3) 부령

① 원양산업발전법 시행규칙

이 규칙은 「원양산업발전법」(이하 "법"이라 함) 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로, 외국과 체결한 IUU어업 방지협정 등의 이행을 위하여 장관이 정하여 고시한 어종을 적재한 경우 해당 어종이 합법적으로 어획되었다는 사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여야 함과 항만국검색관은 항만국 검색 업무 담당 국립수산물품질관리원 소속 공무원 및 IUU어업 관련 조사 업무를 담당 동해어업관리단 소속 공무원으로 규정하고, 어선위치추적장치의 요건 등을, 양륙량 보고 및 확인과 조업상황 등과 전재량 보고 서식 및 절차에 대하여 규정하고, 장관은 IUU어업 사례 등 실태조사를 5년마다 실시하고, 그 결과를 해양수산부 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공표하도록 하고, 조업감시시스템으로 관리해야 하는 정보에 IUU어업 선박에 관한 정보를 포함하고 있으며, IUU어업을 포함한 법제13조 및 시행령 제20조의5에 따른 과징금 납부기한의 연기 등을 규정하고 있다.

② 연근해어업의조업상황등의보고에관한규칙

이 규칙은 연안어업, 근해어업, 구획어업 및 한시어업의 조업상황 등의 보고에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 연근해어업[263]의 허가를 받은 자는 총톤수 5톤 이상과 미만을 기준으로 구분된 서식에 따라 어로장을

263) 연안어업, 근해어업, 구획어업 또는 한시어업을 말한다(연근해어업의조업상황등의보고에관한규칙 제3조 제1항).

포함한 어선의 선장으로 하여금 성실하고 정확하게 작성하여 조업상황 및 어획실적을 보고하도록 보고 요령 및 시기 등을 규정하고 있다.

4) 행정규칙

「원양산업발전법령의 하위법으로서 행정규칙에 규정된 IUU어업에 관한 내용은 다음과 같다.

① IUU어업 행위를 한 자 등에 대한 과징금 부과기준에 관한 고시

이 고시는 원양산업발전법령의 규정에 따른 과징금의 부과 세부기준 및 기타 과징금을 부과함에 있어서 필요한 사항을 정하고 있다.

② 안전관리책임자 교육에 관한 고시

이 고시는 원양산업발전법령에 따라 안전관리책임자의 교육기준, 교육기관, 교육 세부내용을 매년 1.31.까지 교육기관 홈페이지 등을 통한 공지 또는 공고 의무, 교육이수증 발급 등을 규정하고 있다.

③ 조업감시센터 운영규정

이 훈령은「원양산업발전법」제15조에 따라 어선위치추적장치가 설치된 어선의 IUU어업 방지 및 조업상황 감시 등을 위해 조업감시센터를 설치하고 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로, 센터의 IUU어업의 경보 등의 임무, 센터장의 IUU어업 경보 및 상황보고 및 전자조업감시시스템(FMS) 등 정보의 기록 유지, 자료제공, 시스템관리, 어선의 IUU어업 방지 및 효율적인 임무 수행을 위한 국내외 유관기관 등과의 비상연락체계 구축·운영 의무 등을 규정하고 있다.

④ 어선위치추적장치의 설비 및 운영방법 등에 관한 고시

이 고시는 어선위치추적장치의 작동에 필요한 설비 및 운영방법 등에 관한 세부적인 사항을 규정하고 있다.

⑤ 원양어업허가 제한 기준에 관한 고시

이 고시는 원양어업허가 제한에 대한 세부기준을 정하고 있다.

⑥ 항만국 조치 협정 이행에 관한 고시

이 고시는「IUU어업의 예방·억지·근절을 위한 항만국 조치에 관한 협정」을 이행하기 위하여 우리나라 항구에 입항하는 선박에 대한 항만국 검색 절차와 검색결과 조치사항 등에 필요한 사항과 그 밖의 협정 이행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로, “IUU어업”, “보존관리조치” 등의 정의,

항만에 입항하려고 하거나 항만에 있는 선박을 적용대상으로, 관련 국가, 국제기구 및 지역수산관리기구와의 협력, 경인항 등 31개 항만의 지정, 입항 신고 및 허가, 항만 사용, 어획증명 관련 첨부서류 및 합법적 어획사실 증명 어종, 검색기관장(국립수산물품질관리 원장)의 검색계획 수립 및 대상 결정 통지, 검색관의 지명 등, 검색실시 기한, 검색결과 사후조치, 손실 또는 피해에 관한 청구권에 관한 정보, 국제수산기구 사무국에 보고서를 제출해야 하는 경우 검색을 완료일로부터 7일 이내에 그 결과를 장관에게의 보고의무, 이 고시의 세부실시요령, IUU 등재선박 목록 작성 등을 규정하고 있다.

⑦ 공해 저층어업에 관한 UN 결의사항 이행에 관한 고시

이 고시는 지역수산기구가 설립되지 않은 공해에서 저층어업으로부터 취약한 해양생태계를 보호하기 위해 필요한 절차를 정함으로써 국제수산기구의 자원 보존조치에 대한 결의사항 이행 및 공해어업과 관련된 국제협약 기준을 준수하고 인류공동의 자산인 수산자원을 지속적으로 이용하는 것을 목적으로 옵서버 승선의무, 저층어구를 사용하여 어획한 수산물을 수출하는 어선의 해양포유류 혼획저감계획 시행 등을 규정하고 있다.

⑧ 국제수산기구의 어업규제사항 이행에 관한 고시

이 고시는 국제수산기구의 보존관리조치에 대한 결의사항, 공해어업과 관련된 국제기준 및 해외수역 조업어선의 준수사항 이행을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국제협약의 준수와 연안국의 어업규제에 효율적으로 대처함을 목적으로, 원양어업허가를 받은 자에의 적용하며(제2조), 국제수산기구 협약수역 안에서의 다랑어 어획제한, 대서양참치보존위원회 협약수역 안에서 황새치 어획제한, 상어류 등 공해에서 국제적멸종위기종 어획증명서 발급을 규정하고 있다(제6조).

⑨ 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR) 어획증명제도 이행에 관한 고시

이 고시는 어획증명제도의 이행에 필요한 사항을 규정하고 있다.

⑩ 원양어업용 선박용품 무상 반출확인 사무취급 요령

이 요령은 원양어업허가를 받은 자 또는 시험어업 및 연구어업·교습어업 승인을 받은 자가 해당 원양어선에 선박용품을 무상 송부 하는 경우에 필요한 절차를 정하고 있다.

⑪ 해외수역 어획물 전재 허가에 관한 고시

이 고시는 해외수역에서 이루어지는 전재활동의 사전 허가에 필요한 사항을 규정하고 있다.

⑫ 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 고시

이 고시는「대한민국 정부와 러시아연방 정부 간의 해양생물자원의 IUU어업 방지 협력에 관한 협정」에 따라 양국의 수역 내에서 어획된 해양생물자원의 교역에 필요한 세부사항을 규정함을 목적으로, 당사국 수역에서 어업활동에 종사하였거나 다른 한쪽 당사국의 항만으로 운반하려고 하는 어선에 대해서 적용하고 있다.[264]

위 12가지 행정규칙에서 IUU어업과 관련하여 규정하고 있는 내용의 핵심은 IUU어업 행위를 한 자 등에 대한 과징금 부과기준, IUU어업 방지 및 조업상황 감시 등을 위해 조업감시센터를 설치하고 운영하는 것, 항만국의 합법적 어획사실의 증명 및 IUU 등재선박 목록의 작성, 공해 저층어업에 관한 UN 결의사항 이행, 국제수산기구의 어업규제사항 이행, 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR) 어획증명제도의 이행, 해외수역 어획물 전재의 허가, 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정의 이행 등인데, 이 행정규칙을 통하여 IUU어업을 사전에 방지하고 향후 사고 발생 시 원만한 해결책이 될 수 있는가 하는 점에 대해서 미흡하다.

제3절 IUU어업 방지 법제의 문제점

우리나라의 해양수산분야의 법령은 해양수산부가 종전의 국토해양부와 해양수산부로 개편되었다가 다시 해양수산부로 변경됨에 따라 종전의 해양분야와 수산(어업)분야가 무차별적으로 통폐합됨으로써 방대할 뿐만 아니라 법령의 체계화는 매우 미흡한 실정이다. 이에 따라 해양수산 관련 법령을 실제 이해하는 것 또한 대단히 복잡하고 어려운 것이 현실이다.

이러한 문제는 법치국가에서 집행을 하는 행정부의 공무원은 말할 것도 없고, 그 행정의 상대방인 수산경영주체로서 법인 및 단체 그리고 개인 사업자조차 법적 안정성을 이해하지 못함으로써 결국은 모든 국민들에게 간명한 법률서비스를 제공 못하게 되는 근원적인 이유가 되고 있다.[265]

---

264) 김규태·이진수, 전게서, 376-380면.

본 연구의 주제와 관련하여, IUU어업 방지를 위한 국제규범과의 비교를 통한 국내법규 체계의 문제점 도출을 통해 위 규칙들이 좀 더 법적 실효성을 가질 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.[266]

전술한 바와 같이, 2013년 1월 미국으로부터 'IUU어업 가담국가' 지정되었는 바, 관련 근거로서 매그너슨-스티븐스법을 적용, 차기 보고서 부적격 지정 시 주요 제재를 받았고, 2013년 11월에는 EU로부터 '예비 IUU어업국' 지정되어 제재를 봤았다. 그리고 2019년도 미국으로부터 '예비 IUU어업국'으로 지정되었다.[267]

우리 정부는 2013년 1월 및 11월 각각 미국 및 EU로부터 'IUU어업 가담국가' 및 '예비 IUU어업국' 피지정된 이후, 기존「원양산업발전법」을 개정, 감시·통제·감독 강화 및 동해어업관리단에 조업감시센터(FMC) 설치·운영 등 IUU어업 근절 방안을 마련해 적극 조치하게 되었다. 그 결과 2015년 2월과 4월, 우리나라는 미국과 EU로부터 IUU어업 가담국, 예비 IUU어업국에서 지정 해제될 수 있었다.[268]

최근 2021. 6. 25. 해양수산부는 IUU어업을 더욱 더 효과적으로 근절하고,「항만국조치협정」이행의 효과를 제고하기 위해 당일자「항만국조치협정 이행에 관한 고시」를 제정하고 즉시 시행하였다.

이에 따라 한층 더 강화된 제도를 계기로 불법어업에 대한 사전 예방효과를 높이고, 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절에 대한 확고한 의지를 국제사회에 표명하여 우리나라의 위상을 높이고 있는 것은 사실이다.

IUU어업의 방지를 위해 존재하는 법 위반이 있어도 법적 분쟁으로까지 나가지 않는 경우가 많고, IUU어업에 의한 법 위반이 발생하여도 암수(暗數)나 해결되지 않고 미제사건으로 남는 경우도 흔하다. 법 위반이 있어도 여러 가지 이유로 당국이 개입하지 않거나 심지어는 단지 상징적 입법

---

265) 이우도・이진수, "수산법제의 문제점과 개선방안 연구", 『수산경영 논집』46권 3호, 한국수산경영학회, 2015. 164면.

266) 법이 현실에서 실제로 관철되는 가능성이 법의 실제적 효력으로서의 '실효성'을 말함. 김대휘, "법과 현실-실효성", 법률신문, 2013.8.1.(2021.11.6.방문)《https://m.lawtimes.co .kr/Content/Opinion?serial=77259》.

267) 김민상 외, 『원양산업 실태조사 (2016~2020)』, (사)해양수산과학기술연구조합, 2021. 8. 3-4면.

268) 박종면, "한국은 어떻게 IUU어업국에서 벗어났나",『현대해양』2018.12.3. : http://www.hdhy.co.kr.(2021.11.22. 방문).

을 위반한 행위에 대하여 대응을 사실상 포기하는 경우도 있다. 모든 IUU어업을 국제기구나 국가가 밝혀내 처벌하는 것에는 현실적 한계가 있음을 부정할 수 없다. 모든 IUU어업을 전부 단속하려면 어장마다 단속체계와 단속장비를 설치하고 단속원을 세워야 하지만, 예산과 인력 등을 무한정 투입할 수 없고, 법경제학적으로 비효율을 초래한다. 운이 없어서 단속되거나 다른 위반자들이 빠져나갔다고 하더라도 IUU어업에 의한 위법행위를 한 자신이 면책될 수는 없는 것이다. 이른바 무수히 현실적으로 일어나고 있는 '불운의 항변'이나, '불법의 평등 항변'이 주장되는 것[269] 또한 사실이다.[270] 그러나 '집행상 위헌'[271]이 될 수 있는 IUU어업 단속은 지양되어야 할 것이다. 따라서 IUU어업 방지 법령 및 행정규칙은 모두 법실효성과 타당성을 동시에 가져야 할 것이다.

먼저, IUU어업의 대상 어업인 원양어업(distant-water fishery)은 우리나라 EEZ 이원(以遠)의 바다, 즉 해외수역인 연안국의 EEZ 또는 공해에서 행해지는 어업활동을 말한다. 우리나라 수산업법 상으로는 해외수역을 조업구역으로 하는 어업을 원양어업이라 정의하였으며, 원양어업을 영위하고자 하는 자는 어선 또는 어구별로 정부의 허가를 받은 다음, 공해어업을 제외하고는 어장 관할국과 체결한 어업협정 및 그 국가의 법령에 의거한 어업허가를 받아야 하므로 사실상 2중의 법 지배를 받게 되는 점은 이 논문 본 장의 단초이기도 하다.[272]

또한, 2007년에 제정된 원양산업발전법 제2조에서는 원양어업을 "우리나라 국민이 해외의 수역에서 단독 또는 외국인과의 합작으로 수산동식물을 포획 및 채취하는 사업"이라고 정의하여 원양어업의 범위를 다소 확대

---

269) 부패가 만연되어 많은 공직자들이 뇌물을 받는 상황에서 우연히 단속이나 신고로 뇌물수수가 포착된 공직자는 자신이 청렴했지만 재수가 없어 걸렸다고 법정에서 항변을 한다. 이른바 '불운의 항변'이다. 또 도로교통상 많은 이가 신호위반이나 과속을 하지만 나만 잡지 말고 다른 위반자도 다 같이 처벌해달라는 항변을 하기도 한다. 이러한 주장을 소위 '불법의 평등 항변'이라고 하는데, 운이 없어서 단속되거나 다른 위반자들이 빠져 나갔다고 하더라도 위법행위를 한 자신이 면책될 수는 없는 것이다.

270) 김대휘, 앞의 컬럼.

271) 당국이 위법행위를 단속할 수 있음에도 불구하고 방치하여 두다가 특정인만 골라서 단속 처벌하는 것은 '집행상 위헌'이 된다. 예컨대 표적수사와 같은 경우는 그 입증이 어렵지만, 법 집행상의 평등원칙을 위반하는 기본권 침해라고 보아야 한다.

272) 박원석・최원목, 『국제수산규범의 국내이행체제 확립에 관한 연구』, 농림수산식품부, 2012.8. 136면.

하였다. 따라서 IUU어업에 대한 우리나라의 규제에 관한 기본법이자 일반법인 원양산업발전법이 최근[법률 제18429호, 2021.8.17. 시행 2022.2.18.]까지 제·개정된 과정에서 제·개정 이유 중 IUU어업과 관련된 내용을 중심으로, IUU어업 방지를 위한 국제적 규범과 및 우리나라 관련 법제를 비교하여 그 문제점을 나열하고, 절을 바꾸어 그 개선방안을 제시한다. 먼저, 현재까지 나타난 동법의 문제점은 다음과 같다.

① IUU의 정의 불충분

② IUU 규제 용어에 대한 정의 추가 필요성

③ "IUU어업활동 어선"에 대한 사전 예시의 필요성

④ 항만국 검색 규정 보완

⑤ IUU 선박이나 국가에 대한 제재 규정의 실효성 제고

⑥ 국내 수역과 기타 수역에서의 IUU어업에 대한 차별적 제재 필요성[273]

위 문제점이 다음의 국제수산규범의 분류체계와 관련하여서도 추가적으로 살펴본다.

현재 공해어업 규제 관련 국제수산질서는 유엔해양법협약(UNCLOS), 유엔공해어업협정(UNFSA)의 근저 하에 매년 채택되는 유엔총회(UNGA) 수산결의와 유엔 산하의 FAO 이행협정(FOC), 책임있는 수산업규범(CCRF), 기타 여러 유형의 국제행동계획(IPOA) 및 FAO 수산위원회(COFI) 회의 등을 통하여 구축되고 있다.

각 지역별 FAO 산하의 APFIC, CECAF, GFCM, IOTC, WECAFC 등 수산기구와 CCAMLR, ICCAT, NAFO, WCPFC 등의 비 FAO 산하의 지역수산기구(RFMO)가 있으며, 위 수산기구와는 별도로 APEC, OECD 등 일반 또는 지역 경제협력기구 등이 국제 및 지역 수산문제 등을 계속 논의하고 있다.

최근의 국제수산질서는 연안국의 EEZ내 인접공해로의 관할권 확대, 그리고 자국어업 개발에 대한 요구 등 연안국 주도로 공해어업에 대한 규제가 강화되고 있음. 특히 공해상 어업을 국제환경 문제로 이슈화 하려는 국제환경단체들과 이들 연안국들의 이해가 일치하여 조업수역, 조업방법, 조업어종 등에 대한 규제를 매우 구체화시키고 있다[274].

---

273) 상게서, 175-181면.

274) 상게서, 7면.

제4절 우리나라 IUU어업 방지 법제의 개선방안

한국 정부는 IUU어업에 대응하고 국제수산전문인력을 육성할 것을 목표로 2013년 7월 「원양산업발전법」을 다시 개정하였고, 이어서 2020년까지 9차례에 걸쳐서 계속적으로 개정하는 등의 노력으로 IUU어업 지정국에서 해제되는 등 그 목적을 일부 달성하였던 것은 사실이다. 따라서 현재까지 동법의 개정 배경 및 필요성을 중심으로 전술한 바 IUU어업 국가 지정 또는 예비지정에서 적극적으로 벗어나 IUU어업 방지를 위한 국제규범 준수 노력의 일환으로 IUU어업과 관련된「원양산업발전법」을 제·개정한 이유와 내용을 살펴본 결과, 다음과 같이 우리나라 IUU어업 방지 법제의 추가적인 개선방안을 도출하였다.

첫째, 국제규범에 부합하도록 IUU어업 근절 노력에 동참하고 효과적인 대응으로 안정적인 조업여건 조성이 필요하다. 그리고 IUU어업에 대한 국제적 규제가 강화되는 추세에 따라 책임 있는 조업국으로서의 책무를 수행하여야 한다.

둘째, 국제수산협상 전문인력의 육성과 관리가 필요하다. 원양어선은 현재 해기사 부족으로 심각한 조업 손실 및 안전문제가 우려되는 상황에 직면해 있다. 주력 세대인 25세 내지 40대까지가 189명(13.5%)에 불과하다. 아울러 의무근무 기간이 끝나면 대부분 하선하게 되는 승선근무 예비역을 제외한다면 더욱 더 심각한 상황이 된다. 따라서 정부의 수산 관련 협상력의 강화를 위해 국제옵서버와 해외자원의 확보 전문 인력과 협상력과 외국어 능력을 겸비한 국제옵서버 및 해외자원 확보 전문인력 양성이 필요하다.

셋째, 원양산업 자조금의 설치근거의 설정이 필요하다. 현재 중소규모의 원양선사 지원, 원양 수산물의 소비 촉진 등 산업 전반에 걸친 공생 발전과 경쟁력 강화를 위한 원양산업 자조금의 조성이 매우 필요한 상황이다.

넷째, 항만국 검색 근거 규정에 대한 교육이 이루어져야 한다. 국제수산기구와 제3국 정부로부터 IUU어업 내지 의심되는 선박에 대하여 항만국 검색 요청 시 검색할 수 있는 근거 규정을 마련하여 알기 쉽게 교육할 필요가 있다.

다섯째, 위반행위에 대한 규제 일변도의 과도한 제재를 완화할 필요가

있다. 원양어업은 해외수역에서 조업하기 때문에 국제수산기구의 규정에 따라 조업 규제를 받을 경우 어장 상실이 불가피함에도 불구하고 이에 대한 구제책은 미비하다. 따라서 경미한 규제 법령 및 규칙 미숙지 등 과실에 대해서는 영업정지와 과태료의 중복부과 등 과잉제재를 지양함이 '과잉조치금지의 원칙'에 부합한다. 현재 원양산업발전법 제33조 제1항은 중대한 위반행위에 대하여 '5년 이하의 징역 또는 수산물 가액의 5배 이하와 5억원 이상 10억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금에 처한다. 다만, 5년 이내에 2회 이상 위반한 자에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 수산물 가액의 8배 이하와 16억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금에 처한다'고 규정하고 있는데, 이러한 제재는 다른 국가들에 비하여 과도하다는 평가를 받고 있다. 이는 예비 IUU어업 지정과 해제를 겪으면서 처벌강화를 위해 법령의 개정을 거치면서 처벌수위를 대폭 강화하였기 때문인데 이를 다소 완화할 필요가 있다. 그리고 원양산업발전법상 IUU어업에 대하여 벌금과 과징금을 병과할 수 있으므로 벌금의 최고한도 부과액의 완화도 적극적으로 검토될 필요가 있다.

여섯째, IUU어업 방지를 위한 일상적인 교육과 훈련을 실시하여야 한다. IUU어업 방지를 위한 개선방안이 실질적인 효과를 거두기 위해서는 어로현장에서 직접 노력하는 선장(어로장)과 어선원들이 미리 교육훈련을 받고, 어업자(선사)는 그 구체적인 교육 내용을 문서로 작성하여 알기 쉽게 선사 및 어선에 비치하여 항상 IUU어업에 대한 경각심을 가질 수 있도록 개선방안을 제시하여야 한다.[275]

일곱째, 국제수산기구 등 국제사회의 IUU어업 방지 제도에의 적극적 동참이 필요하다. 결국 IUU어업의 방지는 한 국가의 노력만으로 이루어질 수 있는 것이 아닌 국제사회가 서로 적극적으로 협력할 때에 그 목표를 달성할 수 있다는 것은 명약관화한 사실이기 때문이다.

이상의 여러 방안에 있어서 가장 효과적인 방법으로 우리나라와 대만과 같은 RMFO 회원이 정보제출의무를 준수하고 있는바, 개인정보 보호문제를 극복하면서라도 RFMO 등이 요구하는 어업정보를 더욱 더 적극적으로 공개하여야 한다. 투명성 부족은 IUU어업을 촉진하고 RFMO가 보존 및 관리하기로 약속한 어류 자원의 장기적인 지속 가능성을 저해하기 때

275) 김규태·이진수, 전게서, 384면.

문이다. 투명성이 높아짐에 따라 지구의 광활한 해양에서 숨기고 있던 IUU어업 행위를 노출시켜 방지함으로써 적법한 어업자들로 끌어들일 것이다.[276] 추가적으로 국제법과 국내법 간 법적 효율상 차이점에서 비롯되는 부족한 법 제도를 보완하기 위해서는 선장 및 어선원의 IUU어업 방지 교육 훈련이 필요하며, 국제수산기구 등의 IUU어업 방지 제도에 적극적으로 동참하여야 할 것임은 재론의 여지가 없다고 할 것이다.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

276) Chris Wold, "Combatting IUU Fishing and Improving the Long-Term Conservation of Fish Stocks: Increasing Transparency in Regional Fisheries Management Organizations", *Fordham International Law Journal* 967, Vol 44, 2021.

제6장 결 론

그로티우스가 주창하였던 '해양자유론'이 '폐쇄해론'과의 대결에서 승리한 후에 공해어업의 자유는 국제법의 일반원칙의 자리를 차지하였다. 이후, 과학기술이 발달함에 따라 배타적 경제수역(EEZ), 해양사용방법의 다양화 등을 통한 연안국들의 관할권 확대, 해양오염의 확산 등의 변화로 인하여 공해어업의 자유는 그 지위가 흔들리게 되었다. 각국의 어선세력은 감소하지 않는 가운데 발달된 해양과학기술을 이용한 첨단 어로기술의 출현으로 일부 생물자원은 고갈위기에 처하는 등 해양생태계 지속적인 유지가능성은 현재 위협받고 있다. 특히 IUU어업을 중심으로 해양환경의 보호와 지속가능한 수산업의 미래를 위한 새로운 국제어업질서 수립이 요구되고 있다.

수산자원보전과 경제적 손실방지를 위한 IUU어업 방지 노력은 1996년 CCAMLR(남극해양생물자원보존위원회)가 어획량을 초과한 불법어업을 보고·토론하면서 시작됐다. 세계 최대의 원양어업 강국인 한국은 최근 IUU어업에 대한 근절 의지와 관련하여 많은 의문점을 국제사회로부터 지적받아 왔다. 또한, 우리나라가 국제사회로부터 'IUU 참가국' 또는 '비협조적인 제3국'으로 지정된 바 있고, 국가 이미지가 악화됨과 동시에 수산물 수출 및 항만 이용 등에 상당한 어려움을 겪게 되었다.

이미 FAO(국제연합식량농업기구)는 수많은 공해어업자원이 과잉개발, 남획 등으로 인하여 고갈되고 있다고 보고하였다. 1982년 제3차 유엔해양법협약은 전통적인 해양관리제도인 구역적 접근방법을 유지하면서도 수산자원의 보존을 위한 국제협력의무를 강화하는 등을 통하여 해양자원관리제도를 개편하였다. 그러나 동 협약이 도입한 해양자원관리제도는 통합적 해양관리체제 도입과는 다소 거리가 있을 뿐 아니라 해양생물자원의 보호를 위하여 제시된 혁신적 조치들을 적극적으로 수용하지 못하였다는 아쉬움이 있다.

본격적인 해양생물자원 보존관리조치의 도입은 유엔해양법협약의 발효 이후에 이루어진 새로운 다자조약의 체결과 국가실행을 통해서 부분적으로는 달성되고 있다. 특별히 중요한 것은 1995년 8월 UN에서 채택된 공해어업협정이다. 동 협정체결은 경계왕래성 또는 고도회유성 어족의 장기

적인 보존을 위한 것이지만, 일관성의 원칙과 예방의 원칙을 도입하였으며 지역수산기구의 역할과 기능을 강조하였다. 최근 들어 주목을 끄는 지역수산기구들의 역할도 보다 효율적인 해양수산관리체제의 구축에 기여하고 있다. 해양생물자원의 효율적 보존관리를 위해서 효율적 이행제도의 수립이 요구된다. 이러한 요구에 따라 공해상에서의 생물자원 보존을 위한 규칙들의 효율적 준수 확보를 위한 방안들이 등장하며 국제수산규범에 속속 포함되고 있다.

IUU어업 개념이 국제법적으로 정착한 지도 25여 년이 지난 현 시점에서 돌이켜보건대, 2001년에 불법적인 조업의 차단을 통해 수산자원을 보전하기 위한 국제행동계획(IPOA-IUU)을 중심으로 국제규범이 형성되어 왔으나,[277] IUU어업과 관련한 국내규범은 2007년에 와서야 「원양산업발전법」을 모법으로 한 IUU어업 방지 국내법규를 IPOA에서 규정하고 있는 내용을 전면 수용하여 만들어지게 되었다.

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 연안어업, 근해어업 또는 원양어업을 불문하고 국제사회가 불법, 비보고, 비규제 어업을 규제, 근절하기 위한 협력의 근거를 마련하기 위하여 만들어진 것이다.[278] 그러나 원양어업의 경우는 비록 우리나라의 법・제도적으로는 어업허가장의 소지의무가 없다고 할지라도, 조업국의 입장에서는 연안국의 EEZ입어 시, 지역수산기구 관할수역 조업시, 향후 공해상 등에서 어업허가장의 소지 요구 가능성이 커서 어업허가서 소지 의무에 대한 제도적 장치의 마련이 필요하다고 판단된다.[279]

현재 우리나라는 IUU어업에 대한 법적 제재 강화와 더불어 이에 수반된 후속조치의 철저한 이행과 준수 등을 통한 국제사회로부터의 신뢰회복이 절실한 실정이라 할 수 있다. 국제수산규범에 따른 조치에는 국제법상

277) IUU어업의 근절을 위한 국제행동계획은 ① IUU어업 근절의 필요성을 강조한 '서론', ② 불법어업의 정의 규정 등을 담은 'IUU어업 및 국제행동계획의 성격과 범위', ③ 행동계획의 목표 등을 제시한 '목표 및 원칙', ④ 감시・통제 및 검색 등을 내용으로 하는 'IUU어업을 근절하는데 있어 핵심 조치사항', ⑤ FAO에 대한 보고의무를 규정한 '보고', ⑥ IUU어업 근절을 위한 FAO의 역할을 규정한 'FAO의 역할' 등 6개 분야로 구성되어 있다. : 김선표 외 전게서, 5면.

278) https://www.google.co.kr/search?q=iuu+어업에+대한+국제법적 규제(2022.3.14. 방문).

279) 이광남・서병귀, "IUU어업에 대한 국제적 규제 동향과 우리나라의 대응 방안", 『수산해양교육연구』 15(1), 2003, 90면.

기존에 인정되어온 원칙인 기국관할권을 더욱 강화하면서도, 해양생물 보존관리에 기여토록 조정하고, 연안국과 항만국의 IUU어업 관련 선박에 대한 승선 및 검색권의 강화와 더불어 해상검색을 강화하는 조치들이 포함된다. 이러한 조치들은 1995년 공해어업협약(UNFSA)과 FAO의 수산규범 등에 나타나 있고, 각종 지역수산기구들에 의해 적극적으로 수용되고 있는바, 대표적인 원양어업국가인 한국의 경우에도 관련 동향을 제대로 분석하고 이에 대한 대응방안을 검토하여야 할 것이다.

따라서, IPOA-IUU를 중심으로 한 국제규범과「원양산업발전법」등을 중심으로 한 국내법규를 비교하고 양 법 체계의 개선방안 중 국내법규에 필수적으로 추가로 규정해야 할 내용과 개선방안을 마련해 두어야 한다.

대부분의 연구 및 논문 등에서 일반적으로 제시하고 있는 IUU어업 방지를 위한 법제는 연안국과 지역수산기구의 권한 강화로 인한 IUU어업 관련 분쟁발생 요인과 그 문제 해결을 위한 실현가능한 대책을 마련할 수 있도록 함이 목적인바, 본 논문도 크게 다르지 않다. 다만, 본 논문은 그 연구의 단초는 국제법이 시작은 권고적이거나 비구속적인 규범에서 시작하지만, 그 규범이 지역수산기구나 연안국, 그리고 항만국으로 나아가 개별국가별로 구체화될수록 점점 더 구속적 강제규범으로 실효화되고 있다는 사실을 강조하고자 한다.

결국, 우리나라도 국제법의 연구범위를 보다 더 폭넓게 IUU어업까지 심도 있게 확대하여야 할 것이다. 이와 관련하여 현 시점에서의 연구방향을 제시할 수 있도록 함이 본 연구의 또 다른 중요한 목적이기도 하다. 이와 같은 방지 노력의 구체적 내용은 연안국의 허가 없이 국가 관할수역 내 조업 금지, 보존관리조치의 위반 또는 저해 방지, 자국 어선 및 국민에 대한 효율적 통제, 어업 및 어선 관련 자료수집과 보고를 충족시켜야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 IUU어업 방지와 규제를 위한 국제 규범과 주요 국가들의 국내법을 검토하고, 이를 바탕으로 한국의 국내법 내용과 한계를 파악하여 향후의 법제적 개선방안을 제시하였다.

불법어업 의심선박에 대한 입항 전 후 검사를 통하여 불법어업 선박의 입항 및 항만 서비스의 사용 등을 제한하는 조치로서, 항만국조치협정을 실효성 있게 이행하기 위해 2021년 6월 25일 「항만국조치협정 이행에 관한 고시」를 제정하고 즉시 시행하였다. 동 고시는 항만국 검색의 대상을

‘어획물을 적재한 외국의 선박’ 에서 ‘어획물 적재여부와는 관계없이 우리 어선을 포함하여 국내의 항만에 입항하는 모든 선박’으로 확대하고, 기존 고시에서는 누락되어 있던 항만국 조치협정의 주요 규정을 전면적으로 반영하여, 외국과의 협력, 항만국 검색 적용대상, 항만이용, 항만국 지정, 검색 실시, 검색결과 사후조치 그리고 항만국 내 청구권에 관한 정보 등을 포함하였으며, 항만국검색 및 항만운영기관을 명확히 규정하고 각 기관의 역할과 업무의 범위도 세부적으로 규정하였다. 다만 한국의 IUU어업 통제제도의 획기적인 변화는 IUU 어업국 예비지정이라는 외부적 요인에 의하여 이루어졌으며, 그 내용에 있어서도 국제적인 기준에 맞추어 급히 만들어지다 보니 원양업계의 인식과 차이가 있어 제도의 이행과정에서도 커다란 갈등이 표출되는 문제점이 존재하고 있다.

살펴본 바와 같이, 현재 우리나라는 IUU 어업 규제를 위한 국제사회 및 관련된 국제기구의 다각적 노력에 적극 동참하고 있지만, 원양어업강대국인 우리나라의 입장에서 향후 국제사회로부터 더 이상 ′IUU 가담 국가′ 또는 ‘비협력적 제3국’으로 지정되어 국가의 대외적 이미지 실추로 인한 수산물의 수출 및 항만이용 등에 어려움이 없도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 현 시점에서 우리나라는 IUU어업에 대한 법적 제재의 강화와 더불어 후속조치의 철저한 이행 등을 통하여 국제사회로부터의 신뢰를 유지하고 구축해 나가야 할 것이다. 이제는 더 이상 국제사회의 IUU 어업 방지를 위한 노력에 외부적 압력으로 수동적으로 동참하는 시대는 이미 지나갔다. 따라서 우리는 현재에도 일어나고 있는 국제해양질서의 급격한 변화에 대비하여 원양산업업계의 체계적인 구조적 정비가 필요하다.

무엇보다도 국제법상 변화하고 있는 IUU어업 방지 법규 및 판례에 대한 연구와 더불어 우리나라 IUU어업 방지 관련 모법인「원양산업발전법」상 IUU어업 규제에 관한 법 효율적 측면에서 동법과 하위법령 및 행정규칙까지 복잡한 규정을 숙지한다는 것은 수산기업이나 원양산업종사자들로서는 어려운 문제가 아닐 수 없다.

이러한 점을 감안할 때, 정부는 원양 및 연안어선 출항 전에 선장(어로장 포함)을 중심으로 사전교육을 하고 어선원 및 수산기업 관련자들이 쉽게 볼 수 있도록 어선과 관련 기업에 비치할 책자나 전자문서를 구비하도록 행정지도와 법적 의무를 부여함으로써 장단기적으로 전 세계적인 수산

자원 보전의 효과가 나타날 것이다.

결국은 학문적으로 국제법적 측면에서 IUU어업 방지 법제연구와 더불어 수산업 관련 기관과 종사자들에 대한 적극적인 교육 및 홍보를 통하여 IUU 어업 방지를 위한 국제적인 노력에 능동적으로 참여해야 할 것이다.

그리하여 세계적인 원양어업대국으로서의 지위에 걸맞는 위상을 만들어 나가야 할 것이다.

PUKYONG NATIONAL UNIVERSITY
부경대학교

< 참고 문헌 >

Ⅰ. 국내문헌

1. 단행본

김선표·오순택, 『불법·비보고·비규제(IUU)어업 근절을 위한 국제행동계획과 국제이행방안 연구』, 한국해양수산개발원, 2001.

김인유·김철수 외, 『바다를 둘러싼 법적 쟁점과 과제』, PNC(피앤씨미디어), 2017.

박노형 외, 『국제경제법』, 박영사, 2012.

양희철·이문숙, 『해양법과 정책』, 한국해양과학기술원, 2020.

이석용,『국제해양법과 동북아해양질서』, 사마출판, 2016.

이창위 · 김채형·이석용 외,『유엔해양법협약해설서Ⅰ』, 사단법인 해양법포럼, 2009.

이창위 · 김채형·김한택 외,『유엔해양법협약해설서Ⅱ』, 사단법인 해양법포럼, 2009.

홍성걸·신영태, 『유엔해양법협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적 성격 연구』, 한국해양수산개발원, 2000.

2. 논 문

< 학술논문 >

강문경, “대만 원양불법어업(IUU)에 관한 법제 연구”,『중국법연구』제37권, 2019, 한중법학회.

권현호 · 최수정, “공해어업질서의 변화와 국제법의 한계”,『국제법학회논총』제50권 제2호, 2005, 대한국제법학회.

김규태·이진수, “IUU 어업 방지를 위한 국제적 규범과 우리나라 관련 법제의 비교 연구”,『법학연구』제68집, 전북대학교 법학연구소, 2022. 5.

김기순, “남극해양생물자원보존위원회에서 설정한 해양보호구역제도(CCAMLR MPAs)의 발전과 쟁점”,『국제법학회논총』제62권 제3호, 2017, 대한국제법학회.

김선표·홍성걸·오순택, “불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한 FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안”,『해양정책연구』제16권 제1호, 2001.12, 한국해양수산개발원.

김원희, “차고스(Chagos) 해양보호구역 중재판정에서 제기된 국제소송법 쟁점에 관한 검토”, 『국제법 동향과 실무』Vol. 14, No.2, 2015.

김지홍. 미국의 IUU 어업 관리체계에 대한 고찰,『수산해양교육연구』제32권 제2호, 2020.

김현정, “국제법상 불법・비보고・비규제 어업(IUU 어업)에 관한 기국의 의무와 책임”,『서울국제법연구』제22권 제1호, 2015, 서울국제법연구원.

김현정, “불법・보고・비규제 어업(IUU 어업)의 개념 정의 : 법과 정치의 관계를 중심으로”, 『국제법학회논총』제59권 제3호(통권 제134호), 2014.

류예리, “포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP)에서의 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 규제에 관한 연구”, 『법과 정책연구』 제21권 제1호, 2021.

류춘열・박성호, “IUU 어업 규제를 위한 국제적 규범과 우리나라 관련법제의 개선방안”,『해사법연구』제26권 제1호, 2014, 한국해사법학회

박민규, “국제 지역수산관리기구와 주요국가의 IUU 통제제도 연구”,『수산경영론집』제41집 제3호, 2010.

박시원・고수윤, “불법어업 근절을 위한 국제 지역수산관리기구의 투명성 체제와 한국 국내법의 정합성 연구”,『환경법과 정책』2021.9, 비교법학연구소.

박원석, “불법·비보고·비규제 어업 통제를 위한 항구국조치협정의 국내적 이행방안에 관한 연구”, 『법학논집』, 제36집 제3호, 2012.

박원석·류예리, “TPP 환경챕터-수산보조금을 중심으로”, 『법제연구』, 2014.

박찬호, “국가관할권 이원지역의 해양유전자원의 법적 지위: 인류공동유산 개념을 중심으로”,『국제해양법연구』제1권 제1호, 2017.

박현진, “국제해양생물자원 보호제도”, 『유엔해양법협약 관련쟁점과 대응방안』, 국제해양법학회, 세창출판사, 2012.

오석웅, “국제거래에 있어서 ‘Soft Law’의 의의와 역할”,『법학연구』, 2018.12, 한국법학회.

윤영민, “불법·비보고·비규제 어업 대응을 위한 국제 판례 연구”, 『한국해양경찰학회보』제11권 제2호, 2021.

윤영민・이윤철, “영국・모리셔스 간 차고스제도 해양보호구역 문제에 관한 중재재판 판결의 분석 및 시사점”, 『해사법연구』제27권 제3호, 2015.

안지은・박세현, “불법어업 근절을 위한 항만국 조치협정의 국내 이행력 개선

방안에 관한 연구",『지역산업연구』, 2021.
이광남・서병귀, "IUU어업에 대한 국제적 규제 동향과 우리나라의 대응 방안", 『수산해양교육연구』 제15권 제1호, 2003.
이석용, "국제어업법의 변화와 지역수산기구 강화에 따른 대응방안 고찰", 『서울법학』 제22권 제1호, 2014.
이석용, "연안국 해양수역확대가 국제해양질서에 미치는 영향",『안암법학』 제31호, 2010.
이석용, "해양생물자원보호를 위한 국제어업법 변화 연구", 『과학기술법연구』, 제22집 1호, 2016
이재민·장창익, "TPP 협상과 수산보조금 문제의 재등장-포괄적 금지조항을 통한 보조금 협정 확대 적용", 『통상법률』, 2014.
정명화 외, "2019년 미국의 국제 어업관리 개선보고서의 주요 내용과 시사점", KMI『동향분석』 제150호, 2019.1.
조영진, "WTO 수산보조금 협상에 대한 고찰",『국제경제법연구』 제10권 제2호, 2012, 한국국제경제법학회
한덕훈, "IUU어업행위에 대한 최근 국제사회의 입법 및 판례 동향과 국내 대응방안에 대한 연구",『경영법률』 제24권 제2호, 2014, 한국경영법률학회.
한덕훈, "2013년도 제68차 UN수산결의안 검토회의 논의 분석을 통한 국내 관련정책 대응방안 연구",『해양비즈니스』 제26호, 2016, 한국해양비즈니스학회.
한덕훈, "IUU어업행위에 대한 최근 국제사회의 입법 및 판례 동향과 국내 대응방안에 대한 연구",『한국경영법률학회』 Vol.24 No.2, 2014.

< 학 위 논 문 >

김남수, 『동북아지역에서 국제어업질서의 변화에 대한 국제법적 고찰』, 법학박사 학위논문, 부경대학교, 2015. 8.
김재현, 『IUU어업규제를 위한 문제점 및 법제적 개선방안』, 법학석사 학위논문, 한국해양대학교, 2017. 2.
김혜인, 『국가관할권 이원지역의 해양보호구역과 어업 간 조화』, 법학석사 학위논문, 서울대학교, 2018. 2.
노화섭, 『공해 해양보호구역제도에 관한 국제법적 연구』, 법학박사 학위논문, 한국해양대학교, 2010. 8.
손재학, 『공해생물자원의 보존관리와 IUU어업 대응책에 관한 연구』, 경영학박사 학위논문, 부경대학교, 2011. 8.

3. 보고서 및 기타 자료

김영민, “불법·비보고·비규제(IUU) 어업, 이제 발붙일 곳 없다!” 해양수산부, - 해수부 보도자료,「항만국조치협정 이행에 관한 고시」제정 - 2021. 6.24.

박원석・최원목, 『국제수산규범의 국내이행체제 확립에 관한 연구』, 농림수산식품부, 2012.

최성요, “WTO 수산보조금 협상 어디까지 왔나”,『세계는 지금』Vol. 350, KDI 2020.1.

KMI, “미국 매그너슨-스티븐 어업 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Managemenr Act ; MSA)에 따라 NOAA가 제정한 수산물 수입감시프로그램(Seafood Import Monitoring Program)에 관한 시행규칙 발효(2017.1.9.)”, 해양수산해외산업정보포털, 2017.1.5.

Ⅱ. 외국문헌

1. Books

Bray, Kevin, “Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing” *in* Nordquist, Myron and Norton Moore, *John, Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations,* Nijhoff, 2000.

B. H. Oxman, *The Two Conferences in the Law of the Sea; U.S. Policy Dilemma*, Institute for Contemporary Studies, 1983.

Barbara Kwiatkowska, *The 200 Mile Exclusive Economic Zone in the New Law of the Sea*, Martinus Nijhoff, 1989.

Donald R. Rothwell and Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010.

E. D. Brown, *The International Law of the Sea*, vol. 1, Dartmouth, 1994.

Louis B. Sohn, John Noyes, Erik Franckx, and Kristen Juras, *Cases and Materials in the Law of the Sea*, 2nd ed., Brill Nijhoff, 2014.

Mark Zacharias, *Marine Policy : An Introduction to Governance and International Law of the Oceans*, Routledge, 2014.

Robert L. Freidheim, *Negotiating the New Ocean Regime*, University of South

Carolina Press, 1993.
William T. Burke, *International Law of the Sea*, Lupus Publications, 1997.
Yoshifumi Tanaka, *The International Law of the Sea*, Hart Publishing, 2010.

2. Articles

Ashley Lillian Erickson, “Out of Stock: Strengthening International Fishery Regulations to Achieve a Healthier Ocean”, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation*, Vol. 34, Issue 1, 2008.

Christopher C. Joyner, "The International Ocean Regime at the New Millenium: a Survey of the Contemporary Legal Order," *Ocean and Coastal Management*, vol. 43, 2000.

E. J. Molenaar, "Non-Participation in the Fish Stocks Agreement : Status and Reasons", *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 26, 2011.

Elvestad, C. and Kvalvik, “Implementing the EU-IUU Regulation: Enhancing Flag State Performance Through Trade Measures”, *International Law Water Law*, 46, 2015, 241-255.

Kao Shih-Ming, “International Actions against IUU Fishing and the Adoption of National Plans of Action”, *International Law Water Law*, 46, 2015.

Karine Erikstein and Judith Swan, “Voluntary Guidelines for Flag State Performance: A New Tool to Conquer IUU Fishing,” *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 29, 2014.

Lawrence Juda, "The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks : *A Critique," Ocean Development and International Law*, vol. 28, 1997.

National Plan of Action of the United States of America to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unregulated, and Unreported Fishing. : http://www.fao.org/DOCREP/003/y1224e/y1224e00.HTM.

Peter G. G. Davis and Catherine Redgwell, "The International Legal Regulation of Straddling Fish Stocks," *British Yearbook of International Law*, vol. 67, 1997.

Rachel Baird, “Illegal, Unreported and unregulated Fishing: An Analysis of the Legal, Economic and Historical Factors Relevant to its Development and

Persistence", *Melbourne Journal of International Law*, Vol 5, Issue 2, 2004.

Robin Churchill, "The Jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea Relating to Fisheries," *International Journal of Marine and Coastal Law*," Vol. 22, No. 3, 2007.

S. M. Garcia and M. Hayashi, "Division of the Oceans and Ecosystem Management : A Contrastive Spatial Evolution of Marine Fisheries Governance," *Ocean and Coastal Management*, vol. 43, 2000.

Sonia Garcia Garcia, Kate Barclay and Rob Nicholls, "Can anti-illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing trade measures spread internationally? Case study of Australia", *Ocean and Coastal Management*, Vol. 202, 2021.

Yang-huei Song," The Efforts of ICCAT to Combat IUU Fishing: The Roles of Japan and Taiwan in Coserving and Managing Tuna Resources", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 24, 2009.

3. Reports and Documents

Andy Wright, "Port State Measures", Ministry for Primary Industries, New Zealand. 2016.

COUNCIL REGULATION (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Regulations (EC) No 1093/94 and (EC) No 1447/1999

David Vivas Eugui, "The Environment and Fisheries Provisions in the The Trans-Pacific Partnership Agreement: Some Implications", *UNCTAD*, 2016.

FAO, "The Voluntary Guidelines for Flag State Performance, The 2009 FAO Agreement on Port State Measures and other Instruments Combating IUU Fishing", COMMITTEE ON FISHERIES, COFI/2014/4.2/Rev.1, 2014.

"The Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Index", *The Global Initiative Against Transnational Organized Crime and Poseidon - Aquatic Resource Management Ltd.* January 201