

국제수산물규범의 국내이행체제
확립에 관한 연구

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 “국제수산물규범의 국내이행체제 확립에 관한 연구”
용역의 최종보고서로 제출합니다.

2012년 8월

주관연구기관명: 중앙대학교

연구책임자: 박 원 석 (중앙대학교 법학전문대학원)

공동연구원: 최 원 목 (이화여자대학교 법학전문대학원)

< 목 차 >

요 약 문	5
제 1 장 서 론	1
I. 연구의 목적 및 필요성	1
II. 연구내용 및 연구방법	2
III. 연구결과의 기대효과 및 활용방안	3
제 2 장 국제수산규범의 체계적 분류	5
I. 분류 기준	5
II. 일반 강제규범	8
III. 준수 압력 규범(peer-pressured norm)과 순수 자발적 규범(pure voluntary norm)	9
IV. 국제수산규범 간의 충돌 및 조화 문제	14
제 3 장 강제규범적 국제수산규범	9
I. 공해어업에 대한 국제적 규제동향	19
II. 강제적 국제수산규범	21
제 4 장 주요 지역수산기구의 공해어족자원의 보존 및 관리	94
I. 대서양참치보전위원회(ICCAT)	15
II. 전미열대참치위원회(IATTC)	15
III. 인도양참치위원회(IOTC)	25
IV. 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)	35
V. 중서부태평양수산위원회(WCPFC)	3
VI. 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)	45

제 5 장 비(非) 강제 수산규범	55
I. 유엔총회 수산결의안	55
II. FAO 책임 있는 수산업규범 (Code of Conduct for Responsible Fisheries)	76
III. FAO 상어 보존과 관리를 위한 국제행동계획 (International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks, 이하에서는 ‘IPOA-Sharks’)	77
IV. FAO 연승에 의한 바닷새 부수어획 저감을 위한 국제행동계획 (International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries Convenience, 이하에서는 ‘IPOA-Seabirds’) · ㉞	
V. FAO 어획능력 관리를 위한 국제행동계획 (International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity) ···1	8
VI. FAO 불법어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동계획 (INTERNATIONAL PLAN OF ACTION TO PREVENT, DETER AND ELIMINATE ILLEGAL, UNREPORTED AND UNREGULATED FISHING) ···	8
VII. FAO 공해상 저층어업 관리를 위한 국제지침 (International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High-sea)	㉞
VIII. FAO 양식인증에 대한 기술지침 (Technical Guidelines on Aquaculture Certification)	98
IX. FAO 내수면 어획 수산물 에코라벨링 지침 (Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Inland Capture Fisheries)	㉞
X. FAO 해수면 어획 수산물 에코라벨링 지침 (Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries)	㉞
XI. FAO 부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 국제지침 (International Guidelines on Bycatch Management and Reduction of Discards from Marine Capture Fisheries)	49

제 6 장 국제수산물규범의 국내 이행(입법화) 방향과 전략	
-미국을 중심으로-	79
I. 미국의 현황	97
II. 미국 매그너슨-스티븐스 어업보존관리법의 내용 및 특징	9
III. 국제수산물규범의 효율적 국내입법 방향 제안	110
제 7 장 IUU 어업 규제를 위한 외국의 입법 사례	
-미국과 EU를 중심으로-	9
I. 미 국	119
II. 유럽연합(EU)	12
제 8 장 IUU협정의 국내적 이행방향 및 전략	
-『원양산업발전법』을 중심으로-	7
I. 공해어업 규제와 한국의 원양어업	137
II. 『원양산업발전법』의 연혁	140
III. 『원양산업발전법』의 주요 내용	144
IV. 『원양산업발전법』의 문제점 및 발전 방향	149
V. 개정 『원양산업발전법』의 문제점 및 개선방향	153
제 9 장 결 론	161
I. 국제수산물규범과 원양산업발전법의 합치성	161
II. SWOT 분석	165
<참고문헌>	16
<부 록(약어표)>	17

요 약 문

□ 국제수산규범의 체계적 분류

- 현재 공해어업 규제와 관련된 국제수산질서는 유엔해양법협약(UNCLOS), 유엔공해어업협정(UNFSA)의 바탕위에 매년 채택되는 유엔총회(UNGA) 수산결의와 유엔 산하 FAO이행협정(FOC), 책임 있는 수산업규범(CCRF), 여러 유형의 국제행동계획(IPOA), 그리고 FAO 수산위원회(COFI) 회의 등을 통해 구축되고 있음.
- 각 지역별로 FAO 산하에 GFCM, APFIC, WECAFC, CECAF, IOTC 등의 수산기구와 CCAMLR, NAFO, ICCAT, WCPFC 등의 비(非) FAO 산하 지역수산기구(RFMO)들이 있으며, 이들 수산기구와는 별도로 OECD, APEC 등 일반 내지 지역 경제협력기구 등이 국제수산 및 지역별 수산문제 등을 논의하고 있음.
- 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 있음

□ 일반 강제규범

- 주요 국제수산 강제규범을 예시하면 아래와 같음.
 - 유엔해양법협약(UNCLOS, 1982)
 - 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월10일 유엔해양법협약관련 조항의 이행을 위한 협정(유엔공해어업협정, 1995 : 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)
 - 공해상 조업선박의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정(FAO이행협정, 1993 : Agreement to Promote Compliance with International Conservation

and Management Measures by Fishing Vessels on the High-seas)

- 불법·비보고·비규제 어업을 근절하기 위한 항만국 조치 협정(FAO 항구국 조치 협정, 2009 : Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fisheries)
- 지역수산기구가 체결한 협약 및 자원보존관리조치
- 한-일, 한-중 등 양자간 어업협정

□ **준수 압력 규범(peer-pressured norm)과 순수 자발적 규범(pure voluntary norm)**

- 자발적 규범이 순수 자발적 규범인지 아니면 준수 압력 규범인지를 쉽게 구별하기 어려우나, 각종 결의안, 행동계획, 지침, 선언 등의 내용을 검토하여, 국제적인 준수 압력을 조직적으로 창출하고 있는 규범인지 아니면 순수하게 자발적 준수를 예정한 규범인지를 구별해낼 수 있을 것임.
- 강행규범은 아니나 사실상 각국의 입법표준이 될 수 있는 자발적 성격의 규범으로서 책임 있는 수산업규범(1995) 및 그 이행을 위한 국제행동계획들, 대규모 유자망 어업에 관한 유엔총의결의 등 각종 어업관련 결의 등을 들 수 있음
 - 그 이행을 위한 국제행동계획들로는 연승에 의한 바닷새 부수어획 저감을 위한 국제행동계획(1999), 상어 보존과 관리를 위한 국제행동계획(1999), 어획능력 관리를 위한 국제행동계획(1999), IUU어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동계획(2001) 등이 있음. 이러한 4개의 국제행동계획은 모두 “자발적이다”라는 규정을 포함하고 있는데, “자발적(voluntary)”이라는 것이 어느 국가가 이 국제행동을 지키도록 법적으로 강제되지 않는다는 의미임. 그러나 책임 있는 수산업규범 제2조 d항에서는 “국제적 협정과 구속력이 있거나 자율적인 기타 법적 협정 등의 마련 및 이행에 적절하게 사용될 기준 제공”을 제시하고 있음을 명시하고 있음. 행동계획이 다른 강행 또는 자발적 규범을 제정함에 있어 그 기준을 제시하고 있기 때문에 각국 또는 지역수산기구가 이를 내부적으로 도입할 경우 강제성을 떨 수도 있을 것임.

□ 비(非) 강제 수산규범

○ 유엔총회 수산결의안

- 유엔총회결의안은 유엔헌장 제10조-제14조에서 총회에 토의, 권고의 권한만을 부여하고 있기 때문에 조약법협약 제2조에서 규정하는 조약과 같은 강제적 구속력은 없음. 그러나 유엔총회결의안은 그 내용이 규범적이고, 지구상의 모든 국가에게 적용될 목적으로 채택되며, 서구진영과 사회주의 진영 그리고 제3진영 모두의 총의(consensus) 또는 만장일치에 의해 채택된 경우, 당해 결의는 때로 유엔헌장의 해당 조문에 대한 유권적 해석, 또는 이미 확립된 일반관습법규를 확인 또는 선언하는 것으로 간주될 수 있기 때문에 다른 FAO나 OECD에서 채택된 행동계획이나 지침 보다는 그 규범력이 강하다고 할 수 있음.

○ FAO 책임 있는 수산업규범(Code of Conduct for Responsible Fisheries, 1995)

- 책임 있는 수산업규범은 1995년 제28차 FAO 총회에서 채택되었음. 제8조 제3항은 항만국이 규범의 목적을 달성하기 위해 절차를 확립해야 하며 조치를 취할 때 형식적으로나 사실적으로 다른 국가의 선박을 차별해서는 안된다는 것을 규정하고 있음. 그리고 항만국은 어선이 자발적으로 항만이나 연안 터미널에 있을 때 그리고 하부지역, 지역, 세계적 보존 및 관리 조치와 오염 방지나 안전을 위한 국제적으로 합의된 최소 기준, 어선의 건강이나 근로조건의 준수 여부에 관하여 선박 기국의 요청이 있을 때 도움을 제공하여야 함.

○ FAO 상어 보존과 관리를 위한 국제행동계획(International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks, 이하에서는 'IPOA-Sharks')

- IPOA-Sharks는 1998년 4월 23-27일 도쿄에서 열렸던 상어 보존관리를 위한 기술실무그룹회의, 1998년 10월 26-30일 로마에서 개최된 어획능력관리와 상어어획 및 연승어업에서의 바닷새의 우발포획에 관한 실무작업회의, 그리고 1998년 7월 22-24일 로마에서 개최된 준비회의를 통하여 개발됨.
- IPOA-Sharks는 법적 성격에 있어 강제력이나 구속력이 없는 자발적 규범(voluntary)이다. 또한 IPOA-Sharks는 책임 있는 수산업규범 제2조(d)에서 의도한 바에 따라 책임 있는 수산업규범의 범위/framework)

안에서 구체화 됨. 따라서 IPOA-Sharks의 책임과 범위는 책임 있는 수산업규범에서 규율하고 있는 것을 초과할 수 없다. 나아가 IPOA-Sharks 규정의 해석이나 적용과 관련하여 분쟁이 발생하는 경우 책임 있는 수산업규범 제3조가 적용되고, 모든 해당 국가는 이행에 대한 격려(encouraged)만을 부담함. 동 의무 또한 All concerned States라고 하여 국가만이 의무의 주체임.

○ FAO 연승에 의한 바닷새 부수어획 저감을 위한 국제행동계획 (International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries Convenience, 이하에서는 ‘IPOA-Seabirds’)

- 바닷새는 세계적으로 다양한 상업 연승어업으로 인해 우발적으로 포획되고 있는데, 바닷새 우발포획이 발생하는 주요 연승어업으로는, 일부 특정 수역에서의 참치, 갈치 그리고 새치(billfish) 연승 어업, 남대양 파타고니아 이빨고기, 그리고 북대양(태평양과 대서양)의 넓치(halibut), 대구류(black cod, Pacific cod), 그린랜드 넓치(halibut), 대구류(cod, haddock, ling) 그리고 tusk이고, 가장 빈번하게 어획되는 바닷새의 종은 남대양의 신천옹(albatrosses)과 바다제비(petrels), 북대서양의 북쪽 풀마갈매기(northern fulmars)이며, 북태평양 어업에서는 신천옹과 갈매기(gulls) 및 풀마갈매기임.
- IPOA-SEABIRDS는 자율적이고, 책임 있는 수산업규범 제2조 (d)에서 명시되었듯이 동 규범의 범위 내에서 작성되었으며, 책임 있는 수산업규범 제3조 규정은 본 문서의 해석과 적용 그리고 다른 국제문서와의 관계에 적용됨.
- IPOA-SEABIRDS는 자국 혹은 외국어선으로 연승어업을 하는 수역의 국가 그리고 공해와 다른 나라 배타적경제수역(EEZ)에서 연승어업을 하는 국가에 적용됨.

○ FAO 어획능력 관리를 위한 국제행동계획 (International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity)

- 과잉어획능력은 무엇보다도 과잉어획, 해양수산자원 질의 저하, 잠재적 식량생산 감소 및 심각한 경제적 낭비 문제를 발생하는데, 책임 있는 수산업규범은 각국이 과잉어획능력을 예방하거나 제거할 조치를 취해야 하고, 어획노력수준이 지속가능한 수산자원 이용에 상응하도록 해야 한다고 규정하고 있음.

- 국제행동계획은 자율적이고, 이것은 책임 있는 수산업규범 제2조 (d)항에 규정된 대로 책임 있는 수산업규범 체제내에서 작성되며, 책임 있는 수산업규범 제3조의 규정은 본 국제행동계획의 해석 및 적용과 기타 국제적인 문서와의 관계에 적용됨.

○ FAO 불법어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동계획 (INTERNATIONAL PLAN OF ACTION TO PREVENT, DETER AND ELIMINATE ILLEGAL, UNREPORTED AND UNREGULATED FISHING)

- 1999년 <FAO 제23차 수산위원회> 는 책임 있는 수산업 규범의 범위내에서 IUU 어업 규제를 위한 국제행동계획을 채택하기로 결의한 후, 2000년 5월 호주 시드니에서 FAO 주도로 예비초안 채택을 위한 전문가회의를 개최하였고, 2000년 10월에는 FAO 회원국대표, 유엔 전문기구 대표 등 180명이 참가하여 기술협의회를 개최하였으며, 2001년 2월에는 2차 기술협의회를 개최함. 그리하여 2001.2.26에서 3.3까지 개최된 제24차 FAO 수산위원회에서 마침내 이 국제행동계획을 채택하였음.
- IUU 어업의 근절을 위한 국제행동계획은 ① IUU 어업 근절의 필요성을 강조한 ‘서론’, ② 불법어업의 정의 규정 등을 담은 ‘IUU 어업 및 국제행동계획의 성격과 범위’, ③ 행동계획의 목표 등을 제시한 ‘목표 및 원칙’, ④ 감시·통제 및 검색 등을 내용으로 하는 ‘IUU 어업을 근절하는데 있어 핵심 조치사항’, ⑤ FAO에 대한 보고의무를 규정한 ‘보고’, ⑥ IUU 어업 근절을 위한 FAO의 역할을 규정한 ‘FAO의 역할’ 등 6개 분야로 구성되어 있음.
- 이러한 국제행동계획의 주요 내용을 보면, IUU 어업의 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 검색권리 인정, IUU 어업에 가담한 전력이 있는 어선에 대한 기국의 선적부여 거부, IUU 어업의 전력이 있는 외국어선에 대한 연안국의 입어허가 거부, 지역수산기구 비가입국 어선에 대한 입어허가 거부, 지역수산기구 비가입국 어선이 IUU 어업의 혐의를 받을 경우 지역수산기구의 주의환기 및 시정조치 요구, IUU 어업으로 어획된 수산물 및 수산제품의 거래를 각국의 법률에 의하여 불법화시킬 근거 마련, IUU 어획물에 대한 수입규제 등을 포함하고 있음.
- IPOA는 자발적이고, 행동규범 제2조 (d)항에 규정된 대로 FAO 책임 있는 수산업규범의 범위내에서 성안되었음. 이는 FAO 책임 있는 수산업규범, 특히 제1.1, 1.2, 1.3 및 3.2는 IPOA의 해석과 적용 및 다른 국제문서들과의 관계에 적용되고, 이 IPOA는 적절한 경우 행동규범에 언급된 데로 어업실체에 대하여도 지침이 됨.

○ FAO 공해상 저층어업 관리를 위한 국제지침(International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High-sea)

- 공해상 저층어업관리를 위한 국제지침은 해양생태계의 책임 있는 수산업에 관한 2006년 유엔총회 결의 61/105 제10장의 이행 및 저층어업의 지속가능한 관리에 있어 각국 및 지역수산기구/약정(RFMO/As)을 지원하기 위해, FAO 수산위원회(COFI)의 요청으로 제27차 회기(2007년 3월)에서 논의되었음.
- COFI는 지침서가 “(결의 83-86항에 의거) RFMO/As 및 기국에 의한 보존관리조치의 채택과 이행을 촉구하기 위해 국가 관할권 이원의 수역에서 취약한 해양생태계를 식별하기 위한 기준과 조건을 포함하며 그 같은 생태계에 조업활동이 미치는 잠재적인 영향을 확인하여야 한다.”에 동의함
- 본 지침은 1982년 유엔해양법협약 (1982 UN Convention)에 반영된 관련 국제 규정에 따라 해석되고 적용되고, 1982년 유엔해양법협약에 반영된 국제법 하의 어떤 국가의 권리, 관할권 및 의무도 침해하지 않는다고 하여 두 규범간의 상하관계를 명확히 하고 있음.
- 지침의 적용범위는 국가 관할권을 넘는 영역에서 발생한 어업, 즉 공해를 대상으로 수립되었으며 다음과 같은 특징:
 - i. 낮은 이용율로만 유지하는 어종을 포함하는 총 어획(어구에 의해 들어들려진 모든 것
 - ii. 어구는 정상적인 어업 활동 중 해저(seafloor)와 접촉할 가능성이 있는 것

○ FAO 양식인증에 대한 기술지침(Technical Guidelines on Aquaculture Certification)

- 양식업의 성장이 증가하는 수산식품에 대한 수요를 충족시킬 수 있고 식량 안보, 빈곤 퇴치 및 더 넓게는 지속가능한 성장과 새천년 개발 목표를 달성하는데 기여할 잠재력이 있지만 이러한 잠재력을 달성하기 위해서는 이 분야에 대한 좀 더 향상된 관리가 필요하다는 인식이 높아지고 있음. 그러나 양식업 생산과 교역은 증가 해 왔지만 환경과 커뮤니티, 소비자에게 미칠 수 있는 부정적 영향에 대한 우려가 나타나고 있음. 이러한 다양한 이슈에 대한 해결책이 제시되고 있음. 양식업에 대한 인증 적용은 양식 생산과 마케팅 과정에서 나타날 수 있는 잠재적 부정적 영향을 최소화하고 사회 및 소비자에게 돌아가는 혜택과 신뢰를 증

가시킴을 위한 시장에 기반한 잠재적 방안으로 여겨지고 있음

- 본 지침은 신뢰할 수 있는 양식 인증 제도의 개발, 구성, 및 이행을 위한 기준을 제공하기 위한 것으로서 비강제적.
- 본 지침은 a) 동물 건강과 복지, b) 식품 안전과 품질, c) 환경 보전 및 d) 양식과 관련된 사회적 책임을 포함하여야 하는 양식 인증과 관련이 있다고 간주되는 이슈에 적용됨.
- FAO 내수면 어획 수산물 에코라벨링 지침(Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Inland Capture Fisheries)
- 본 문서는 내수면 어획 수산물과 수산제품의 에코라벨링을 위한 지침이며 이 지침은 2011년 1월 31일에서 2월 4일까지 개최된 제29차 COFI 회의에서 채택됨.
- 내수면 어획 수산물과 수산제품의 에코라벨링을 위한 지침은 자발적인 성격의 지침. 본 지침은 잘 관리된 내수면 어획물에 부착되는 라벨을 인증하고 그 사용을 장려하기 위해 설계된, 그리고 수산자원의 지속가능한 이용과 관련된 문제에 초점을 맞춘 에코라벨링 제도에 적용할 수 있고, 원칙, 일반적 고려사항, 용어와 정의, 최소실질기준 및 척도 그리고 내수면 어획 수산물 및 수산제품의 에코라벨링과 관련된 절차 및 제도적 측면을 다루고 있음.
- FAO 해수면 어획 수산물 에코라벨링 지침(Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries)
- 지속가능한 생태계를 위해 해수면 어획 수산물에 라벨을 부착할 수 있도록 라벨인증을 촉진하기 위한 가이드라인임. 본 가이드라인의 범위는 수산자원의 지속가능한 이용과 관련된 문제에 초점이 맞춰져 있음.
- 해면어획수산물의 에코라벨링 가이드라인은 다음 내용을 원칙으로 해야 함:
 - 1982년의 유엔해양법협약과 FAO의 책임 있는 수산업을 위한 행동강령, WTO의 규칙 및 기타 관련 국제법과 일관되어야 함;
 - 국가의 주권을 인정하고 모든 관련법과 규칙들을 준수해야 함;
 - 에코라벨링은 자발적이고 시장 지향적이어야 함;
 - 에코라벨링의 투명한 운영 및 공정한 참가가 보장되어야 함;
 - 무차별적이어야 하며, 국제교역에 불필요한 장벽을 형성하지 않을 것 등

○ FAO 부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 국제지침(International Guidelines on Bycatch Management and Reduction of Discards from Marine Capture Fisheries)

- 2009년 3월에 열린 28차 FAO 수산위원회(COFI)에서, FAO는 부수어획과 폐기에 대하여 보고했으며 어업 관리를 제대로 하지 않으면 보고, 규제되지 않은 (i) 부수어획 양륙, (ii) 폐기, (iii) 어획 전 손실 등이 큰 문제로 대두 된다는 점을 강조하고, 동 회차 회의에서 수산위원회(COFI)는 FAO가 전문가 협의와 기술 협의 과정을 거쳐 ‘부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 지침’을 개발하여야 한다는 데 합의함.

□ 미국의 국제수산규범 국내이행체계

- 미국의 수산자원 보호 및 관리를 위한 법령에는 연방의회가 제정하는 어업법(Fisheries Act)과 연방행정부가 제정하는 어업규정(fisheries regulation) 및 규칙 그리고 어업관리위원회가 제정하는 규칙 등이 있음. 어업법이나 어업규정 외의 하위 법령은 대부분 특정 어업, 특정 어종 및 특정 어장을 규율하기 위하여 마련된 것으로서, 우리나라 모든 어업을 대상으로 하는 일반적인 규칙은 없음.
- 미국의 수산자원 보존과 관리 업무는 대체로 미국어업보존관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)에 따름. 동 법은 1977년 3월부터 실시됐다. 주요 내용은 ① 미국의 어업전관수역을 200해리로 하며 이 수역 내에서 배타적인 어업관할권을 행사한다 ② 대륙붕의 어업자원 및 미국하천과 하구에 산란하는 소하성 어종까지 미국의 배타적 관리권을 확대한다 ③ 이들 어종에 대한 외국선의 조업은 상무부와 국무부 양 장관의 허가를 얻어야 한다 ④ 남획을 방지하고 미국 어업자원을 충분히 활용하기 위한 관리계획을 확립한다는 것 등.
 - EEZ 내의 어류에 관한 미국의 주권 및 어업관리권한 천명 영토적 적용범위와 관련하여, Magnuson-Stevens법은 제102조의 고도 회유성 어종에 대한 예외사항을 제외하고 미국의 배타적 경제수역 내의 모든 어류 및 모든 대륙붕 수산자원에 대한 주권 및 배타적 어업관리권한의 주장.(제101조a호)
 - 나아가, 동 법은 EEZ 밖의 수산자원에 대하여도 소하성 어종의 회유경로수역에 포함되는 모든 소하성 어종과 모든 대륙 수산자원에 대해 배타적 수산관리권한을 주장, 행사할 것을 천명하고 있음.(제101조b호)

- 공해 대형유자망 어업 금지를 위한 유자망 수정법 및 그 시행령
 - Magnuson-Stevens법은 제206조에 공해에서의 지속적이고 광범위한 대형유자망 어업의 파괴적인 어업관행으로 인하여 전 세계 해양생물자원이 위협받고 있음을 인식하여, 모든 국가의 배타적 경제수역 외곽에서 조업하는 개인 및 선박에 의한 대형유자망과 같은 파괴적인 어업방법의 사용을 영구적으로 금지하기 위해 1987년 법을 수용, 확대하여 1990년 유자망수정법을 제정함.
 - 동 법에 따라 상무부장은 국무부장과 해안경비대가 소속된 부의 장관을 통해 조사결과를 통해 대형유자망어업에 대한 국제적 금지 등을 즉각적으로 이행할 국제협정을 확립하기 위한 노력의무를 가짐.
 - 또한 상무부장은 국무부장을 통하여 미국의 해양생물자원 어획을 다루는 모든 협정에 대형유자망어업행위를 감시, 제한 또는 억제하는 것을 보장하기 위한 조항을 포함할 것을 강제함. 동 법은 특히 동 국제협정의 적용대상에 협정 당사국의 대형유자망선박뿐만 아니라 새로운 조업지역 개발하기 위해 독립적으로 행동하는 선박을 포함할 것, 미국이 접근 가능한 실시간 위치정보를 제공할 수 있는 전송장비를 구비할 것, 미국이 통계적으로 신뢰할 수 있는, 승선옵서버나 전용장비를 통한 감시활동을 수행하고 감시대상으로 모든 목표 또는 비목표 어종, 해양포유류, 바다거북이 및 바닷새일 것, 공해 지정해역에서 조업 시 협정당사국의 어선에 대한 위반확인 승선권, 어획물 양륙 및 해상 환적에 대한 신뢰할 만한 수준의 감시 및 기록, 대형유자망 사용기간 및 지역 제한, 대형유자망의 생분해성 원료 사용의무, 선박과 국가의 책임 소재 확인을 위한 적당한 표시 의무, 비목표 어종, 해양포유류, 바다거북, 멸종위기종 및 미국이 당사국인 국제협정의 보호종에 대한 최소한의 어획 등을 담보하기 위한 규정을 포함하여야 함.

- 공해유자망어업시행법: 유자망어업과 IUU어선에 대한 항구 특권 거부와 제재
 - 미국은 공해유자망어업시행법(HIGH SEAS DRIFTNET FISHERIES ENFORCEMENT ACT)을 제정함. 시행법 제101조는 재무부장으로 하여금 대형유자망어업 선박이나 기국에 대해 출항의 보류 또는 취소, 미국 수역에 입항 거부, 나아가 IUU 어업 국가를 규명하여 대통령과 해당 국가에 통보한 후 어획 수산물, 스포츠 낚시 장비 수입을 금지할 수 있음. 불충분한 경우 추가경제조치를 취할 수 있음. 시행법 제102조는 항구 특권 거부와 제재조치가 상무부장이 대통령과 의회에 인증할 때까지 지속할 것을 강제함.

○ 국가 수산 관리 프로그램과 강제규범의 동시 규정

- Magnuson-Stevens법 제3편은 국가수산물관리 프로그램에 대한 규정을 수록하여 수산물 보존 및 관리를 위한 근거 규정을 마련하여 국가기준을 제시하고 있는데, 특히 제301조에서 “모든 수산물관리계획과 그 관리를 위해 고시된 법규는 본 편에 따라 다음의 수산물 보존 및 관리를 위한 국가 기준에 부합한다”고 하여 Magnuson-Stevens법이 모든 다른 수산물 보존 관리 법규의 기본법임과 동시에 상위법임을 천명함.

○ 어업 모니터링 및 연구

- Magnuson-Stevens법은 수산자원보존 및 관리를 위한 어업 모니터링 및 연구에 관한 규정을 제4편에 두어, 어선등록 및 정보관리(제401조), 정보수집(제402조), 읍서버(제403조) 외에 수산자원 연구(404조), 부수어획 연구(제405조), 수산 시스템 연구(제406조), 멕시코 만 붉은 돔 연구(제407조), 심해 산호 연구 및 기술 프로그램(제408조) 등 연구 기능에 대한 규정을 마련하여 국제수산물규범 뿐만 아니라 수산자원 연구를 위한 기능까지 포함시켜 포괄적이고 체계적인 수산자원 관리를 위한 법률을 마련하고 있다고 할 수 있음.

□ 국제수산물규범의 효율적 국내입법 방향 제안

- 대한민국은 국제규범을 이행하기 위한 법령으로는 『원양산업발전법』, 수산자원관리법, 내수면어업법, 수산업법, 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률, 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률, 수산물품질관리법 등이 있음.
- 고시나 예규 등 행정규칙으로는 강제력을 가진 조약 형태로 채택된 국제수산물규범이 아니라 자발적 법적 성격으로 채택된 국제수산물규범들을 이행하기 위해 마련된 공해상 저층어업 이행, 국제수산물기구의어업규제 사항이행, 중서부태평양수산위원회의 승선검색 절차에 관한 고시, 참다랑어 자원의 보존과 관리에 관한 고시, 남방참다랑어보존위원회(CCSBT) 남방참다랑어 어획증명제도의 이행, 남방참다랑어수출입확인요령, 황다랑어 수입확인요령, 황새치 수출입확인요령, 원양어업허가 제한기준, 원양어획물방입신고 및 조사확인에 관한 요령, 원양어업선용품 무상반출 사무취급 요령, 원양어업경영자금 운영 요령, EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차(예규), 총허용어획량(TAC) 적용 대상어업의

종류 등의 지정에 관한 고시, 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 통합고시, 대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 어업에 관한 협정의 시행, 대한민국과 동남아시아국가연합 회원국 정부 간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정 하의 상품무역에 관한 협정에 따른 수산물 관세율할당물량의 협정관세 추천 및 수입관리요령, 선박 미수입 사실신고 절차, 수산물 공매납입금의 부과,징수, 및 환급에 관한 고시, 관세율할당으로 수입되는 수산물 수입관리 요령, 합작 및 공동수산물 관세감면 추천 요령 등이 있음.

- 문제는 동일한 성격이나 내용 또는 효율성이나 명확성을 확보하기 위해 충분히 단일 법령에 수록될 수 있는 법들이 별도로 제정되어 있거나, EC 불법, 비보고, 비규제(IUU) 통제법령에 따라 EC 지역에 수출하는 수산제품의 어획증명서 및 가공증명서 발급에 필요한 세부사항을 규정할 목적으로 채택된 "EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차"와 같이 법적 성격이나 목적에 맞지 않게 예규로 채택된 것도 있음.

○ 국제수산규범 이행법률의 정비 방안

- 『원양산업발전법』을 『원양산업발전 및 수산자원보존법』으로 변경
- 우리나라 EEZ 및 해외수역에 포괄적으로 적용되는 법
- 강제적 국제수산규범이나 수산관련 국제조약의 협상, 채택, 국내입법에 관한 챕터 도입
- 준수압력 국제수산규범의 프로그램적 적용 규정 도입
- 수산자원관리프로그램과의 연계적 협력연구 규정
- 어업감시 및 연구 규정

□ IUU 어업 규제를 위한 외국의 입법 사례

- 미국의 IUU 어업 규제는 미국수산법의 기본법이라고 할 수 있는 Magnuson-Stevensen법, 특히 Magnuson-Stevensen법 체계 안에 마련된 유자망수정법 및 시행령, 그리고 공해유자망어업 모라토리움 보호법 등 3개의 법률에 따름.
- 유자망수정법은 Magnuson-Stevensen법 제206조(대형유자망어업)에 규정되어 있는데, 유자망 영향 감시, 평가, 통제에 관한 법률(1987)을 포괄하여 1990 유자망수정법으로 통칭됨.
- 미국이 국내수산규범 기본법이라고 할 수 있는 Magnuson-Stevensen법

들 안에 IUU 어업 규제를 위한 유자망수정법 및 시행령, 그리고 공해유 자망어업 모라토리움 보호법을 마련한데 반하여, EU는 독자적인 IUU 통제법과 이행규칙을 마련하고 있음.

- IUU 규제 노력의 선도국가라고 할 수 있는 EU는 2008년 9월 29일, IUU 어업 예방, 방지, 근절을 위한 공동체 법규인 COUNCIL REGULATION (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminated illegal, unreported and unregulated fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Relations (EC) no 1093/94 and (EC) No 1447/1999(이하에서는 ‘IUU 통제법’(IUU Regulation))를 마련한 후, 2009년 구체적 이행규칙인 COMMISSION REGULATION (EC) No 1010/2009 of 22 October 2009 laying down detailed rules for the implementation of COUNCIL REGULATION (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminated illegal, unreported and unregulated fishing(이하에서는 ‘IUU 이행규칙’) 마련한 후 2010년부터 시행하고 있음.

- IUU 통제법은 42개의 전문조항, 57개의 조문, 4개의 부속서로 구성되어 있다. 동 법은 특히 제1장 총칙(제1조-제3조), 제2장 회원국 항구에서 제3국 어선의 검색(제4조-제11조), 제3장 수산제품의 수출 및 수입에 대한 어획증명서 제도(제12조-제22조), 제4장 EC 경보시스템(제23조-제24조), 제5장 IUU 어업과 관련 있는 선박 확인(제25조-30조), 제6장 비협력적 제3국(제31조-제36조), 제7장 IUU어업활동에 관련된 선박과 국가에 대한 조치(제37조-제38조), 제8장 기국(제39조-제40조), 제9장 즉각적인 집행조치, 제재 및 동반 제재조치(제41조-제47조), 제10장 특정 지역수산기구에서 선박감시에 대해 채택된 규정의 이행(제48조-50조), 제11장 상호지원(제51조), 제12장 최종조항(제52조-57조) 등 총 12개의 챕터로 구성되어 있다.

- IUU 이행규칙은 6개의 타이틀과 54개의 조문, 그리고 13개의 부속서로 구성되어 있다.

타이틀 I(회원국에서의 제3국 어선 검색: 제1장(제3국 어선의 항구접근 조건), 제2장(항구검색);

타이틀 II(수산제품 수입과 수출에 대한 어획증명서제도): 제1장(어획증명서), 제2장(허가 받은 영업자), 제3장(어획 증명서 관련 검증), 제4장(제3국과의 관계);

타이틀 III(감시); 타이틀 IV(상호지원): 제1장(총칙), 제2장(사전 요청 없는 정보), 제3장(지원요청), 제4장(위원회와의 관계), 제5장(제3국과의 관계), 제6장(잠정규정);

타이틀 V(개정);

타이틀 VI(최종조항).

□ IUU협정의 국내적 이행방향 및 전략

○ IUU의 정의 보완

- 『원양산업발전법』 제2조제7항은 “불법·비보고·비규제 어업”을 정의함에 있어 “무허가어업 또는 어업활동에 관한 국내외의 관련 법규 및 의무를 위반하여 행하는 어업활동, 관련 국가 또는 국제수산기구에 보고 의무를 이행하지 아니하거나 거짓 보고하는 어업활동, 공해(公海) 또는 국제수산기구 관할 수역에서 무국적 어선을 이용한 어업활동 또는 국가 책임과 불일치하게 행하는 어업활동을 말한다”고 정의하고 있으나, 이는 IUU 협정과도 합치하지 않고 EU의 IUU 통제법과도 차이가 많음.

○ IUU 규제 관련 용어의 정의 추가 필요성

- IUU 어업에 대한 규제는 어업행위뿐만 아니라 “어업관련활동”에 연루된 사람이나 기업도 제재를 함으로 “어업”과 같은 핵심적이고 관련 있는 용어들에 대한 추가적인 정의가 필요함. 동 협정은 IUU 어업에 가담한 선박뿐만 아니라, IUU 어획을 위한 인적, 물적(연료, 기어 및 기타 장비) 지원, 그리고 양륙, 포장, 가공, 전채 및 수송을 지원 또는 준비에 가담한 선박에 대해서까지 입항을 거부하거나 항구서비스의 사용을 거부할 것을 요구하고 있기 때문임.
- 또한 IUU협정은 “선박”을 어업 또는 어업관련 활동을 위해 사용되거나, 사용되기 위한 장비를 갖추거나, 사용이 의도된 선박, 다른 형태의 배 및 보트”이라고 하는데 대해, EU 통제법은 “어선”에 대해 “어족 자원의 상업적 이용을 목적으로 이용되거나 이용할 목적인 모든 규모의 모든 선박으로 보조선, 가공선, 전채와 관련된 선박과 컨테이너 선박을 제외한 수산제품 이동 수단을 장착한 운반선을 포함한다”고 하여 “보조선, 가공선, 전채와 관련된 선박과 컨테이너 선박”은 제외하고 있는데 우리나라도 이를 분명히 할 필요가 있다. IUU협정은 “어업”을 “어류의 탐색, 유인, 위치 파악, 어획, 채포, 수확 또는 어류의 유인, 위치 파

악, 어획, 채포 또는 수확이 합리적으로 기대되는 활동을 의미”라고 아주 광범위하게 정의하기도 하다.

- 나아가 IUU협정은 항만국의 IUU 어류에 대한 수입금지뿐만 아니라 “전채”“수입”“수출”“간접수입”“재수출” 등을 금지하고 있으므로 이에 대한 정의도 필요할 수 있고, “어류”“수산제품”“어선”에 대한 정의도 명확히 할 필요가 있음.

○ “IUU 어업활동 어선”에 대한 사전 예시 필요성

- 정의 조항에 IUU에 대한 정의를 포함하고 있지만 IUU 어업으로 간주되는 일정한 행위를 제공할 필요가 있음.

<p>EU의 경우 제3조(IUU 어업 활동과 관련된 어선) 참고</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 보존 및 관리 조치가 적용되는 조업 지역에서 이에 반해 아래의 활동을 하는 것은 IUU 어업 활동을 행하는 것으로 간주된다. <ol style="list-style-type: none"> a) 기국 또는 관련 연안국에서 발행한 유효한 등록증, 인가, 허가 없이 조업하는 행위 또는, b) VMS에서 전송되는 데이터 또는 제6조의 사전 통지를 포함하여 어획 또는 어획 관련 데이터를 기록하고 보고하는 의무를 준수하지 않은 경우 또는, c) 금어기에 금어 지역에서 조업하거나 쿼터 없이 또는 쿼터를 초과하거나 금어 해저 깊이 이하에서 조업하는 행위 또는, d) 조업이 금지되거나 어업이 잠정 금지되는 어족을 목표로 하는 어업과 관련된 행위 또는, e) 금지되거나 비준수 어구를 사용하는 행위 또는, f) 선박의 표시, 식별정보, 또는 등록을 위조 또는 은폐하는 행위 또는, g) 검색 관련 증거를 은폐하거나 변경, 또는 처분하는 행위 또는, h) 관련 보존 관리 조치에 따라 검색 의무를 행사하는 어업 검색 활동을 방해하거나 관련 EC 규정에 따른 관찰 의무 활동을 방해하는 행위 또는, i) 실행중인 규정에 반하여 제한된 크기 이하의 어류를 선박으로 잡아 올리거나 전채하거나 양륙하는 경우 j) 특히 EC IUU 선박 목록 또는 지역수산기구의 IUU 목록에 포함되는 선박 및 본 규정에 의해 IUU 어업 관련 선박으로 확인된 선박과 전채 또는 공동 조업에 참여하거나 이러한 선박을 지원 또는 재 공급하는 행위 k) 지역수산기구 관할수역에서 기구의 보존관리 조치에 부합하지 않거나 위반하여 조업, 또는 지역수산기구 당사국이 아니거나 지역수산기구에 협력하지 않는 국가의 기를 게양한 선박의 조업활동 l) 국제법에 따라 무국적이므로 따라서 국적이 없는 선박 2. 제1항에서 정한 활동은 제42조에 따라 회원국 관할당국이 피해정도, 가치, 위반 범위 또는 반복 여부와 같은 기준을 고려하여 위반 정도에 따라 심각한 위반으로 간주된다.

○ 항만국 검색 규정 보완

- 현행 개정 예정인 제14조제1항은 다음의 사항을 보완할 필요가 있음. 특히 수산어획물이 없는 경우와 구별하여 입항을 금지하기 위한 규정 필요.
- 첫째, “국제수산기구가 관리하는 어종의 어획물을 적재한 선박”이라고 명시하고 있지만, 동 선박이 이미 IUU어업에 참가한 경우에는 수산물을 적재하지 않은 경우에도 사전에 입항 자체를 금지하는 등 항구국조치를 취할 필요가 있음. 예를 들어, IUU 리스트에 이미 등재된 선박.
- 둘째, 입항 24시간 전 사전고지 의무를 부과하고 있으나 너무 촉박할 것으로 보임. 특히 어획증명서상의 기재사실을 확인할 필요가 있으므로 연장할 필요가 있을 것으로 보임. EU는 3일전으로 함.
- 셋째, 통보의 내용이 너무 제한적임. 제14조는 어획물의 명칭, 수량, 어획증명서 등을 요구하지만, 선박 증명서, 목적지 항구명, 기항의 목적(양륙, 전재, 서비스 접근 등) 등을 요구할 필요가 있고, 어획증명서에 기재되어 있다고 하더라도 사전에 조업허가나 지원여부, 조업일자 등은 사전에 요구할 필요가 있음.
- 넷째, 통보의 주체의 범위가 없음. 선장 또는 대표자.
- 다섯째, 검색에 비협조적이거나 방해하는 경우에 대비하여 선장의 협조 의무를 추가할 필요 있음.
- 여섯째, IUU어업 규제에 있어 어획증명서는 가장 중요한 서류이므로 별도의 조항을 두어 상세하게 규정하고 그 중요성을 강조할 필요 있음.

○ IUU 선박이나 국가에 대한 제재규정 실효성 제고

- 예를 들어, 어업승인요청 금지, 현행 어업허거 취소, 용선 이용 금지, 불가항력 또는 조난의 경우를 제외하고 식량, 연료 또는 서비스제공 금지, IUU 어획물 수출 또는 재수출 금지 등과 같은 제재 없이 제33조에 따른 3년 이하 징역 또는 2000만원 이하 벌금을 규정하고 있는 바, 좀 더 IUU 어업에 대해 예방적이고 현실성 있는 제재규정 추가할 필요성.

- EU는 즉각적 집행조치로 다음과 같은 조치를 두고 있음:

- (a) 어업활동 즉각 중지
- (b) 선박의 항구로 경로 변경
- (c) 검색을 위해 다른 지역으로 운송수단의 경로 변경
- (d) 보세창고 유치 명령
- (e) 어구, 어획물 또는 수산 제품 압수
- (f) 해당 선박 또는 운송수단의 임시 억류
- (g) 어업 허가 중단

- 또한 병행조치로서 다음을 부과할 수 있음:

- (1) 위반행위와 관련된 선박 압류
- (2) 선박의 잠정적 억류
- (3) 금지된 어구, 어획물, 수산제품 몰수
- (4) 어획 승인 중지 또는 취소
- (5) 어업권 감축 또는 취소
- (6) 신규 어업권 획득 권리의 잠정 또는 영구 제외
- (7) 공적 지원 또는 보조금의 잠정 또는 영구 제외
- (8) 제16(3)조에 의거하여 수여된 승인된 경제 운영자 지위 보류 또는 박탈

□ SWOT 분석

< 개정 원양산업발전 및 수산자원보호법의 SWOT 분석 >

<p><Strength></p> <p>국제수산규범의 일원화 국제수산규범에 대한 능동적 대응 IUU 어업에 대한 자동적 규제 프로그램적 도입으로 연계성 제고 연구기능의 현실적 효율성 제고</p>	<p><Weakness></p> <p>강제규범과 자발적 규범의 혼재 이질성 규범의 병존 IUU 어업규제의 비부각성 프로그램 규범들간의 구별성 약화 프로그램 규범들의 정체성 약화</p>
<p><Opportunity></p> <p>국제수산규범의 인식 제고 IUU 어업 규제의 실효성 증대 국제수산규범 상호간의 연계성 확대 국제수산기구와의 협력 강화 당사국들의 관련 국내법과의 합치성 제고</p>	<p><Threat></p> <p>국내원양산업에 대한 규범적 부담 증대 비당사국과의 규범적 충돌 비당사국 어선들에 대한 규제비용 증대 미경계확정 수역에서의 불가피한 충돌 자국어선에 대한 재정적 부담 가중</p>

제 1 장 서 론

I. 연구의 목적 및 필요성

원양어업은 국가식량산업으로서 고도경제성장 시대 국가경제 활성화에 일조해 왔을 뿐만 아니라 해방 이후 국민소득 100달러 미만의 절대빈곤으로부터의 탈피라는 국가적 명제에 부응하여 수산업의 증산 및 수출정책의 근간을 이루면서 성장 발전하였고, 특히 1960년대 우리나라 산업 근대화와 궤를 같이 하며 본격적으로 성장하여 외화가득률이 높은 수출산업으로서 그리고 국민의 단백질 공급원인 식량산업으로서 오늘날까지 국가경제에 크게 기여하고 있음.

1994년 유엔해양법협약 발효 이후 전통적인 해양법질서이었던 공해어업의 자유로부터 제한적 공해조업권 행사, 책임 있는 수산업의 실행, 지속가능한 어업 혹은 친환경어업 등 새로운 해양법질서가 상당부분 국제어업규범으로서 정착되고 있으며, 결국 원양어업국인 우리나라에게는 불리하게 작용하고 있음.

공해생물자원의 보존 및 관리에 관한 본격적인 논의는 제3차 유엔해양법회의로 거슬러 올라감.

1982년 유엔해양법협약, 1993년 FAO이행협정과 1995년 유엔공해어업협정의 채택 및 발효, 1995년 FAO의 책임 있는 수산업규범 채택, 1999년 어획능력 관리에 관한 국제행동계획 및 2001년 불법어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동 계획 채택 등을 통하여 국제사회가 공해어업에 대한 규제를 광범위하게 강화하기 시작하였음.

유엔, FAO, OECD 등 국제수산기구는 지속가능한 수산업의 발전을 위해 국내·외적으로 준수해야 할 기본규범, 협정 및 지침(이하에서는 ‘국제수산규범’)등을 지속적으로 개발·채택이 진행 중임. 이러한 다양한 규범들은 국가의 이행의무 또는 강력한 권고를 작용하여 직간접적으로 구속력을 발휘하는 실정임.

이러한 환경하에서 국제수산물질서에 능동적·적극적으로 대응하기 위해서는 다양한 국제수산물질서에 대한 정확한 진단·분석과 함께 국제수산물질서에 부합되는 국내 규범(이행조치)의 법적 체계 확립이 절실함.

현재 국제수산물질서의 국제 이행조치가 법적인 구속력이 약한 고시 중심으로 되어있고, 특히 체계성과 일관성이 결여되어 국제규범의 목적 달성에 많은 애로가 발생하고 있음. 수산물관련 국제법 및 국내법 전문가를 활용하여 국제수산물질서의 제정(발생)에 따른 국내 규범(이행조치)의 법적인 체계를 확립을 위한 연구를 추진하고, 향후 동 연구결과를 바탕으로 국제수산물질서와 국내 이행조치의 조화를 달성하고, 아울러 원양어업 정책(행정)의 실효성을 확보하는 것이 필요함.

II. 연구내용 및 연구방법

따라서 본 연구에서는 국제수산물질서 현황 분석과 국내·외 이행현황에 대한 조사를 바탕으로 국제수산물질서의 국내이행 방향을 제시하고 전략을 수립하는 것을 주요 내용으로, 아래와 같은 사항을 분석하기로 함.

○ 국제수산물질서 현황 및 동향 분석

- 국제수산물질서의 현황, 종류, 생성절차 및 내용 조사
- 국제수산물질서의 성격 및 규범간 상호 관련성 분석

○ 국제수산물질서에 따른 국내외 이행 현황 조사·분석

- 국내이행사항 및 향후 국내이행조치가 필요한 규범 조사
- 국제법적 분석 및 주요시스템 조사·분석 등

○ 국제수산물질서의 국내이행(입법화) 방향 제시 및 전략 수립

- 국내이행계획을 위한 『원양산업발전법』 과의 체계문제 분석
- 『원양산업발전법』 보완 필요성 분석
- 향후 국내이행 추진 방향과 전략 수립 등

이러한 연구는 그동안 전개된 선행연구 결과를 참고하고, 각종 국제수산물질서에 대한 문헌 및 원조약문 연구와 국내법규에 대한 해석연구를 기본으로

진행하기로 함. 또한 국제수산분야 전문가들과의 토론을 통해 실무적 견지에서 합리적 정책방향이 도출되도록 유도함.

III. 연구결과의 기대효과 및 활용방안

이러한 연구결과는 『원양산업발전법』 등 관련 국내법령 정비기반 마련을 통해 원양산업 등 국내 수산업의 지속가능한 발전기반 조성하고, 유엔, FAO, OECD의 새로운 수산규범에 대해 적극대응 및 체계적인 협상전략 수립으로 국제회의 참석 시 협상 우위를 선점하며, 국제수산규범에 대한 적절한 국내 이행조치로 국제수산기구의 요구에 적극 참여하고 국제사회에서의 영향력을 제고하는데 필요한 기초자료와 전략수립 기초자료로 활용할 수 있을 것으로 기대함.

제 2 장 국제수산규범의 체계적 분류

I. 분류 기준

현재 공해어업 규제와 관련된 국제수산질서는 유엔해양법협약(UNCLOS), 유엔공해어업협정(UNFSA)의 바탕위에 매년 채택되는 유엔총회(UNGA) 수산결의와 유엔 산하 FAO이행협정(FOC), 책임 있는 수산업규범(CCRF), 여러 유형의 국제행동계획(IPOA), 그리고 FAO 수산위원회(COFI) 회의 등을 통해 구축되고 있음.¹⁾

각 지역별로 FAO 산하에 GFCM, APFIC, WECAFC, CECAF, IOTC 등의 수산기구와 CCAMLR, NAFO, ICCAT, WCPFC 등의 비(非) FAO 산하 지역수산기구(RFMO)들이 있으며, 이들 수산기구와는 별도로 OECD, APEC 등 일반 내지 지역 경제협력기구 등이 국제수산 및 지역별 수산문제 등을 논의하고 있음.

최근의 국제수산질서는 연안국의 EEZ내 인접공해로의 관할권 확대, 그리고 자국어업 개발에 대한 요구 등 연안국 주도로 공해어업에 대한 규제가 강화되고 있음.

특히 공해상 어업을 국제환경 문제화 하려는 국제환경단체들과 이들 연안국들의 이해가 일치하여 조업수역, 조업방법, 조업어종 등에 대한 규제를 매우 구체화시키고 있음.

이에 따라 수산자원에 대한 국제적 지역적 공동관리 체제 강화를 위해 전 세계 수역에 RFMO를 설립하고, 이를 통해 어획능력 제한, 자원 보존관리조치 수립, 공해상 승선검색, 항만국조치, 무역관련규범 강화 등 다양한 방법을 통해 공해조업을 직간접적으로 규제하고 있어, 원양어업국들의 입지가 크게 위축되고 있는 실정임.

따라서 본 연구에서는 유엔, FAO 등 국제기구에서 채택된 주요 규범, 협정, 국가행동계획, 지침들의 법적 성격 및 의무 등을 분석하여 향후 국내적으로

1) “공해상 저층어업 규제동향 및 FAO 국제지침”, 농림수산식품부, 2010.5, pp. 8-9.

효율적인 이행을 제고하기 위한 수산규범의 체계화를 구축할 필요가 있음.

일반적으로 국제수산규범은 그 규정내용의 구속성의 정도에 따라, 국제법적 의무를 창출하는 “강제규범(legally binding norm)”과 준수의 국제법적 의무가 없는 “자발적 규범(voluntary norm)”으로 분류할 수 있음.

강제규범에도 국제사회 전체의 근본적인 공동체적 가치와 연관되어 규범으로부터의 이탈이 절대로 허용되지 않는 규범인 “국제강행규범(peremptory norm of international law)”과 그 이외의 “일반강제규범(international legal norm)”으로 분류해볼 수 있음.

자발적 규범의 경우에도 상당한 정도의 조직적인 준수압력(peer pressure)이나 유인이 국제사회로부터 가해지는 형태의 규범을 “준수 압력 규범(peer-pressured norm)”이라 부를 수 있고, 어디까지나 순수한 자발적 준수의 지에 맡기는 성격의 선언이나 지침을 “순수 자발적 규범(pure voluntary norm)”이라 명명할 수 있음.

1. 의의

국제공동체가 수평적, 지방분권적 혹은 자유방임적 체제를 벗어나 중앙집권적 구조를 향해 나아가기 위해서는 핵심 사안에 대해 주권국가들의 행동의 자유를 직접적으로 제한하는 것이 필요함.

국제공동체에도 국내법에서와 유사하게 공공질서나 강행규범의 개념을 도입하여 국제법규를 서열화하는 작업이 진행되어 왔음.

- 국제법의 규칙에도 서열(hierarchy)이 있어야 한다든지, 혹은 국가들이 합의를 통해서도 이탈할 수 없는 일정 국제기준이 존재해야 한다는 관념은 여러 학자들에 의하여 이미 오래전부터 제기
- 네덜란드의 Grotius(1583~1645)는 자연법은 불변이므로 신이라 할지라도 이것을 변경시킬 수 없다고 선언
- 스위스의 Vattel(1714~1767) 역시 자연법(그의 표현을 빌면 “필수적인 국제법”(necessary Law of Nations))은 국가들은 합의에 의해 변경을 해서는 안 된다고 언급
- 19C Bluntschli는 그 내용에 있어 일반적으로 승인된 인간의 법들 혹은 국

- 제법의 命令的 규범들에 위배되는 조약은 무효라고 주장
- 러시아의 Fyodor F. Martens는 국제조약은 그것이 국가들의 기본적 권리들을 제한 혹은 파괴하는 경우에는 구속력이 없다고 주장1969년의 “비엔나 조약법협약”(Vienna Convention on the Law of Treaties)은 실증국제법 (positive international law)의 역사상 처음으로 “일반국제법의 강행규범”(peremptory norms – jus cogens – of general international law)의 개념을 명시적으로 도입²⁾
 - 이에 따르면, 강행법규란 어떠한 일탈도 허용되지 않고 또한 추후 발생한 동일한 성질을 가진 일반국제법에 의해서만 변경될 수 있는 규범으로서 국제사회 전체에 의하여 수락되고 승인된 규범을 말함.
 - 조약의 기초단계에서는 침략행위, 집단살해, 노예매매 등이 강행법규에 반하는 사례로 열거되고 있음. ICJ는 이러한 사항에 대하여 "국가가 국제사회전체에 대하여 지는 의무"이고 "모든 국가는 그 보호에 대하여 법적 이익을 갖는 것으로 간주 된다"고 밝힌바 있음(바르셀로나 트랙션 사건, 제2 단계 1970 참조). 따라서 강행법규란 국제사회의 기본적인 질서를 유지하기 위하여 인정되어야 할 최소한도의 불가결한 규범

2. 국제 해양수산규범에의 적용

비엔나 조약법 협약의 기초단계에서는 침략행위, 집단살해, 노예매매 등이 강행법규에 반하는 사례로 열거되고 있으나, 오늘날 그 내용과 범위는 국가관행과 국제관례를 통해 확대되는 경향이 있음. 그러므로 국제해양수산규범속에서도 이러한 성격을 지닌 규범이 존재할 수 있고, 또한 앞으로 발전해나갈 수 있는바, 이 점을 염두에 두고 규범의 이행 및 국내입법에 대처해나가야 함.

예를 들어, 유엔해양법협약 제100조는 회원국들이 공해나 국가관할권 밖의 해역에서 해적행위를 규제하는데 가능한 모든 협력을 제공할 의무를 규정하고, 모든 국가의 군함이이 해적행위에 기한 압수수색과 나포를 진행할 수 있도록 규정함. 이것은 강행법규이므로, 이러한 의무를 저해하거나 제한하는 어떠한 해양수산규범과 국내법규정도 정당화될 수 없게 됨.

2) 조약법협약 peremptory norms – jus cogens – of general international law

II. 일반 강제규범

일반적으로 조약체결절차를 거쳐 체결된 조약이나 국제협정은 국제법적 구속력을 지니게 되므로 일반 강제규범에 해당한다고 볼 수 있음. 이러한 규범의 내용들을 충실히 국내법적으로 구현해야 하며, 타국이 미준수시 적극적으로 준수를 요청해나가야 함. 우리나라의 경우 헌법에 의해 체결되고 공포된 조약은 그 자체로서 국내법적 효력을 지니므로 일일이 국내법으로 전환하여 규정할 필요까지는 없으나, 국제수산 강제규범들의 내용이 구체성이 떨어지거나 국내 입법의 의무를 부과하고 있는 경우 국내 이행보완입법을 통해 일반 강제규범의 내용을 국내법적으로 충실히 구현해야 함.

우리나라의 경우 『원양산업발전법』을 기본축으로 하여 국제수산관련 법제의 체계가 형성되어 있는바, 이러한 법체계가 국제 강제규범의 내용들을 충실히 구현하고 있는지에 대한 분석이 필요함.

주요 국제수산 강제규범을 예시하면 아래와 같음.

- 유엔해양법협약(UNCLOS, 1982)
- 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월10일 유엔해양법협약관련 조항의 이행을 위한 협정(유엔공해어업협정, 1995 : 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)
- 공해상 조업선박의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정(FAO이행협정, 1993 : Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High-seas)
- 불법·비보고·비규제 어업을 근절하기 위한 항만국 조치 협정(Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fisheries)
- 지역수산기구가 체결한 협약 및 자원보존관리조치
- 한-일, 한-중 등 양자간 어업협정

Ⅲ. 준수 압력 규범(peer-pressured norm)과 순수 자발적 규범(pure voluntary norm)

자발적 규범이 순수 자발적 규범인지 아니면 준수 압력 규범인지를 쉽게 구별하기 어려우나, 각종 결의안, 행동계획, 지침, 선언 등의 내용을 검토하여, 국제적인 준수 압력을 조직적으로 창출하고 있는 규범인지 아니면 순수하게 자발적 준수를 예정한 규범인지를 구별해낼 수 있을 것임.

강행규범은 아니나 사실상 각국의 입법표준이 될 수 있는 자발적 성격의 규범으로서 책임 있는 수산업규범(1995) 및 그 이행을 위한 국제행동계획들, 대규모 유자망 어업에 관한 유엔총의결의 등 각종 어업관련 결의 등을 들 수 있음³⁾

그 이행을 위한 국제행동계획들로는 연승에 의한 바닷새 부수어획 저감을 위한 국제행동계획(1999), 상어 보존과 관리를 위한 국제행동계획(1999), 어획능력 관리를 위한 국제행동계획(1999), IUU어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동계획(2001) 등이 있음. 이러한 4개의 국제행동계획은 모두 “자발적이다”라는 규정을 포함하고 있는데, “자발적(voluntary)”이라는 것이 어느 국가가 이 국제행동을 지키도록 법적으로 강제되지 않는다는 의미임. 그러나 책임 있는 수산업규범 제2조 d항에서는 “국제적 협정과 구속력이 있거나 자율적인 기타 법적 협정 등의 마련 및 이행에 적절하게 사용될 기준 제공”을 제시하고 있음을 명시하고 있음. 행동계획이 다른 강행 또는 자발적 규범을 제정함에 있어 그 기준을 제시하고 있기 때문에 각국 또는 지역수산기구가 이를 내부적으로 도입할 경우 강제성을 떨 수도 있을 것임.

준수 압력 규범인 경우, 해당 규범을 준수하지 않게 되면, 받는 압력 및 손해와 미준수로 인한 이익간의 비교형량을 통해 결국 준수여부를 결정하게 됨. 우리나라와 같이 국제협조주의를 표방하는 통상국가의 경우, 미준수로 인해 발생하는 각종 압력이 국가의 이미지 훼손으로 연결되어 초래되는 추가적이고 장기적인 손해에 대해서도 계산에 넣어야 함. 이러한 비교형량에 의해 준수가 바람직하다고 판단되는 규범내용들은 국내법적으로 충실히 구현하여 민간의 준수를 적극적으로 유도해나가야 함.

3) 해양수산부, “바닷새 및 상어 국제행동계획(IPOA) 세부실천방안 연구”, 2006.11, pp.11-12.

한편, 순수 자발적 규범의 경우, 미준수시 발생하는 국제적 압력 및 손해는 없으므로, 준수로 인해 우리에게 발생하는 이익측면에 초점을 맞추어 준수여부를 결정하면 됨.

우리 『원양산업발전법』 체계가 이러한 측면들을 담보하고 있는지를 검토할 수 있음. 이상의 국제규범을 정리하면 아래 표와 같음.

<표-1> 주요 국제수산규범 채택 현황

구분	국제규범, 협정 및 가이드라인		
	한글명(영문명)	채택/발효	주요내용
유엔	유엔해양법협약 (United Nations Convention On The Law Of The Sea, UNCLOS)	○ 채택('82)	○ 배타적경제수역제도(EEZ)의 확립과 공해어업질서의 기본적 규범 제정
	경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월10일 유엔해양법협약관련 조항의 이행을 위한 협정(유엔공해어업협정 : 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, UNFSA)	○ 채택('95) ○ 한국('08)	○ 공해/고도회유성 어족·경계왕래어족의 장기적 보존 및 지속가능한이용을 보장하기 위함 ○ 연안국과 공해조업국은 최대 지속적생산량(MSY)을 지향하는 것을 목표로 보존관리조치 채택 ○ 지역수산기구 미가입 또는 기구가 채택한 보존관리조치를 따르겠다고 합의하지 않으면 해당수역에서 어업 금지 등
	수산결의안 (The General Assembly resolution on sustainable fisheries)	○ 채택 ('06 : 61/106) -저층어업관련 규제 관련 지속 논의 중('09, '11)	○ 지역수산기구가 설립되지 않은 공해상 저층어업에서 VME를 보호를 위한 결의 ○ FAO공해상 저층어업 관리를 위한 지침 이행을 위해 예방적 접근법과 생태적 접근법에 부합되는 조치를

구분	국제규범, 협정 및 가이드라인		
	한글명(영문명)	채택/발효	주요내용
			<p>취하여야 함</p> <p>-영향평가 실시 후 조업 보장</p> <p>-VME에 심각한 악영향을 방지하기 위한 보존관리조치 채택하거나 채택될때까지 저층어업 중단 등</p>
F A O	<p>책임 있는 수산업 규범 (Code of Conduct for Responsible Fisheries, CCRF)</p>	<p>○ 채택('95)</p>	<p>○어선어업, 양식, 가공 및 수산물 교역 등 수산업 전반에 걸쳐 책임있는 수산업의 수행을 위하여 모든 국가들이 지향해야 할 기본지침을 포괄적으로 규정</p>
	<p>상어 보존과 관리를 위한 국가행동계획(IP OA-Sharks:International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks)</p>	<p>○ 채택('99)</p>	
	<p>국제행동계획(IPOA) 연승에 의한 바닷새 부수어획 저감을 위한 국제행동계획(IPOA-Seabirds:International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries Convenience)</p>	<p>○ 채택('99)</p>	

구분	국제규범, 협정 및 가이드라인		
	한글명(영문명)	채택/발효	주요내용
	어획능력 관리를 위한 국제행동계획 (IPOA-Fishing Capacity: International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity)	○ 채택('99)	
	불법어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동계획 (IPOA-IUU: International Plan of Action Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing)	○ 채택('01)	
	공해상 조업선박의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정 (FAO이행협정 : Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High-seas, FOC)	○ 채택('93) ○ 한국('03.4)	○유엔해양법 어업분야 ○공해상 어업에 이용되는 어선에 적용되는 협정으로 조업 시 국제적 보존관리조치 이행, 공해상 어업허가를 받은 어선에 대한 기록 보존, 국제협력 등 필요 조치사항 규정
	공해상 저층어업 관리를 위한 지침 (International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High-sea)	○ 채택('90.3)	○국가관할권 이원의 영역에서 해저와 접촉할 가능성이 있는 어구를 사용하여 성장률이 낮은 어종 어획에 관한 지침 ○취약한 해양생태계 보호를 위한 개념 제시, 관리 및 보존절차 등

구분	국제규범, 협정 및 가이드라인		
	한글명(영문명)	채택/발효	주요내용
	불법·비보고·비규제 어업을 근절하기 위한 항만국 조치 협정 (Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fisheries)	○ 채택('09.11) - '12.8월 현재 미발효	○ 효과적인 항만국 조치의 이행을 통해 IUU를 근절함으로써 해양생물자원의 지속적인 이용 및 장기적 보존 증진을 위함 ○ 외국선박이 입항할 수 있는 항구 지정 및 입항하기 위한 사전통지서 제출 요구 UU목록에 등재된 선박의 입항 거부 등
	양식인증에 대한 기술지침 (Technical Guidelines on Aquaculture Certification)	○ 채택('11.2)	○ 수산물에 대한 증명제도 및 인증기관 등 급증으로 양식인증 제도 개발, 구성 및 이행을 위한 표준 제공 ○ 동물 건강 및 복지, 식품 안전 및 품질 환경 건전성 사회경제적 문제를 해결하기 위한 최소한의 실질적 기준 제공 등
	내수면 어획 수산물 에코라벨링 지침 (Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Inland Capture Fisheries)	○ 채택('11.2)	○ 수산자원의 지속적 이용을 위한 새로운 수단인 에코라벨링 촉진을 위함 ○ 관리체계, 고려대상어종, 생태계를 위한 고려사항에 대한 최소한의 실질적 기준 제공 및 표준설정, 인증등을 위한 제도 및 절차적 요건
	해수면 어획 수산물 에코라벨링 지침 (Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries)	○ 개정('09.3)	○ '05년 채택된 동 지침의 일부 규정을 개선한 수정안이 채택됨 ○ 개정안은 '인증단위, 관리체계, 대상어종, 생태계 고려' 기존 지침에서 불명확했던 부분을 보다 구체화함

구분	국제규범, 협정 및 가이드라인		
	한글명(영문명)	채택/발효	주요내용
	부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 국제지침 (International Guidelines on Bycatch Management and Reduction of Discards)	○ 채택('10.12)	○ 모든 국가와 지역수산기구들이 '책임 있는 어업을 위한 국제행동규범'에 부합하여 부수어획을 관리하고 폐기물을 감축하고자 함
O E C D	어업구조조정을 위한 최상의 실행 지침 (Best Practice Guideline for Decommissioning Schemes)	○ 채택('08.4)	○ 어선감적사업의 설계와 이행에 중점을 둔 것으로, 선박, 면허, 허가 및 기타 권리의 폐기를 통해 어획능력을 감축시키고자 하는 프로그램을 효과적 이행을 위함 도록 하기 위함
	수산회복을 위한 실행계획 지침 (Principles and Guidelines for the Design and Implementation of Plans for Rebuilding Fisheries)	○ 채택('11.10)	○ 수산자원의 지속적 이용 및 관리를 하기 위한 수산회복계획 수립 원칙, 가이드라인 등

IV. 국제수산규범 간의 충돌 및 조화 문제

국제 강행법규의 경우, 타 규범과 충돌 시 항상 우선하게 되며, 타 규범이 무효화 됨은 국제 강행법규의 성질상 당연함. 한편, 일반 강제규범 간에 충돌이 발생하는 경우, 국내법적으로 이를 어떻게 이행해야 하는지는 어려운 문제라 할 수 있음.

예를 들어, 일정한 지역수산기구협정과 공해어업협정 간 충돌이 발생하는 경우를 상정해볼 수 있음.

지역수산기구를 통한 공해 수산생물자원의 보존 및 관리제도는 두 가지 측면에서 전통적인 공해상 어로의 자유에 변화를 초래함.

- 우선 지역수산기구는 특정 회원국의 이해관계를 과도하게 고려함에 따라 공해상에서 평등하게 생물자원이용을 보장하지 못하는 경향을 보임.

- 둘째, 지역수산기구의 공해생물자원 보존 및 관리제도의 발전으로 지역수산기구의 회원국과 협력적 비회원국은 위원회에서 채택된 보존관리조치에 따라 제한된 어로의 자유를 향유하게 됨. 이것은 기국이 더 이상 공해상 조업선박에 대하여 배타적 관할권을 행사하지 못하게 됨을 의미함.

점차 우리나라를 비롯한 여러 공해 조업국들이 한 개 이상의 지역수산기구 또는 공해어업과 관련된 협약에 가입함으로써 지역적, 국제적 차원의 수산규범에 동참하고 있음.

- 우리나라는 비기국 승선 및 검색제도 등 일부규정을 이유로 가입을 미루다가 2008년 유엔공해어업협정의 당사국이 되었고, 2012년 4월 남태평양수산관리기구(SPRFMO)에 가입하여 11개의 지역수산기구의 회원국으로 활동하게 됨.
- 가입을 추진 중에 있는 지역수산기구는 남동대서양수산기구(SEAFO)와 남인도양수산협정(SIOFA)이며, 기구 설립 추진 중인 북태평양수산위원회(NPFC)는 사무국 유치도 추진하고 있음

이러한 상황은 지역수산기구 회원국과 유엔공해어업협정의 당사국인 비회원국간의 이해관계에 있어 국제수산규범간의 충돌 주장이 불가피할 것으로 보임.

- 지역수산기구의 공해생물자원 보존 및 관리제도가 발전함에 따라 지역수산기구 회원국과 협력적 비회원국은 위원회에서 채택된 보존관리조치에 따라 제한된 어로의 자유를 향유하게 됨. 기국은 더 이상 공해상 조업선박에 대하여 배타적인 관할권을 행사하지 못하게 됨. 이러한 지역수산기구의 권한은 기국주의를 완전히 대체하는 것이 아니며, 이를 보완하는 것임. 또한 비회원국은 지역수산기구의 조치를 준수할 의무가 없기 때문에 모든 공해상 어로 자유가 기구의 보존 및 관리제도에 의하여 수정되었다고 볼 수 없을 것임.
- 즉, 지역수산기구의 비회원국들은 공해자유 규범을 내세워 자유로운 어로 활동을 보장하라고 주장할 것이며, 지역수산기구의 회원국들은 지역수산기구협정에 입각해 공해상의 불법조업 등에 대해 규제를 가하려 할 것임. 심지어 승선검색도 시도할 수 있으므로, 강제규범간의 우선순위에 대한 해석 및 적용문제가 발생할 수 있음.

다만, IATTC(Inter-American Tropical Tuna Commission), NAFO(Northwest Atlantic Fisheries Organization), 그리고 유엔공해어업협정 채택 이후 설립된 지역수산기구의 폐쇄성과 회원국간 차별문제는 점차 시정될 것으로 보임.

- NAFO의 의사결정기관인 어업위원회는 현재 규제수역에서 조업을 하는 회원국과 “연례회의 개최 연도 또는 그 다음 연도에 규제수역 내 어업에 참가할 것이라는 충분한 증거를 운영이사회에 제시한” 회원국으로만 구성됨.(설립협정 제13조 제1항) 따라서 근거가 불충분하다고 판단된 회원국은 기구의 보존·관리 조치의 채택에 참여할 수 없음. NAFO 회원국 수(12개국)를 고려할 때, 인적 범위가 제한된 의사결정기관의 존재 필요성에 의문을 제기할 수 있을 것임. 이에 따라 NAFO 개정 설립협정은 기존의 어업위원회와 달리 모든 회원국으로 구성된 위원회가 보존·관리 조치를 취하도록 함으로써(제6조 제1항), 의사결정에서의 회원국간 평등을 확고히 함.
- IATTC의 과거 설립협정에 따르면 관할수역에서 조업을 하는 국가만이 기존 회원국의 만장일치에 의하여 가입할 수 있었음. 그러나 2010년 발효된 개정 설립협정에 따르면, 관할수역에서 개정 협약이 채택되기 전 4년 동안 조업을 했던 국가와 현재 조업국은 별도의 가입절차 없이 가입신청만으로 회원국이 될 수 있음. 그 이외의 국가는 기존 회원국의 초청에 의해 가입이 가능 (안티구아협약 제30조).

이처럼 지역수산기구들도 점차적으로 증가 추세를 보이고 있는 신규 회원국들을 염두에 두고, 보존·관리조치를 상호 적용하거나 상이한 조치들을 점차 통합하여 갈 것임.

- 많은 지역수산기구는 다른 수산기구의 연례회의에 옵저버로 참여하거나 약정을 체결하여 협력을 도모하고 있음.
- CCSBT와 ICCAT 그리고 CCSBT와 IOTC는 해상전재에 관한 지역옵저버 프로그램을 공동으로 운영하기 위한 양해각서를 체결함.
- 북대서양을 규제수역으로 하는 NAFO와 NEAFC는 조업선박의 위치에 관한 보고서 형식을 통합하여 공동으로 IUU어업에 대처하고자 함.⁴⁾

이러한 발전들을 고려할 때, 지역수산기구가 국제심해저기구와 유사한 방식으로 국가관할 이외 수역의 자원을 관리할 것이라는 전망을 해볼 수 있을 것임. 즉, 궁극적으로는 공해상 어로의 자유는 개별 국가들의 이해에 영향을

4) R. Warner, Protecting the Oceans Beyond National Jurisdiction, Leiden: Nijhoff, 2009, p. 118.

받지 않는 독립적이고 공정한 국제법 주체의 관할 하에 보호되는 방향으로 나아갈 것으로 보임.⁵⁾

- 심해저와 그 자원은 모두의 평화롭고, 자유로우며, 공평한 이용의 대상으로, 어떤 국가에도 귀속되지 않으며 국제규제에 따라 합리적인 관리의 대상이 됨.

우리의 국내법규의 경우에도 이러한 점을 고려하여, 가급적 공해자유원칙과 지역수산규범간의 충돌을 막고 조화를 시도할 수 있는 방향으로 입법 및 적용이 이루어져야 함. 또한 궁극적으로 다자 관리주의로 복귀하는 방향으로 각종 규제와 이행조치가 취해져야 할 것임.

5) 김현정, 지역수산기구에 의한 공해상 어로의 자유의 변화, 대한국제법학회 2012년도 신진학자대회 발표문, p. 19-20 참조.9

제 3 장 강제규범적 국제수산규범

I. 공해어업에 대한 국제적 규제동향

Grotius가 주창했던 해양자유 사상의 논거는 첫째, 해양은 유동성 때문에 인간에 의하여 실효적으로 점유될 수 없고, 둘째, 해양은 천연자원의 수확이 무한정으로 가능하기 때문에 국가 주권의 행사 대상이 될 수 없으며, 셋째 통상의 자유는 국가의 자연권이므로 이를 방해하는 행위는 정의에 반한다는 것이었음. 그러나 이와 같은 전제는 오늘날 과학기술의 발달로 인하여 국제 교통로로서의 유용성 이외에는 중대한 변화에 직면하게 되었음

즉, 국가들은 해군력에 의하여 공해를 유효하게 지배할 수도 있게 되었으며, 공해어업자유의 전제가 되는 유용한 해양생물자원의 비고갈성은 과학기술의 발달에 힘입은 대규모 어업에 의하여 더 이상 유지될 수 없음이 입증되었음. 해양자체의 환경 자정능력 또한 무한정하지 않다는 사실도 여러 형태의 오염현상을 통하여 증명되었음. 그 결과 공해의 자유는 선박 항해의 경우 일정한 조건하에서 이용권의 극대화를 추구하는 방향으로 발전한 반면 생물자원의 경우 보존을 전제로 한 이용이라는 자유 제한적인 방향으로 발전하게 되었음

이러한 공해의 자유는 1958년 공해에 관한 제네바협약 제2조에 이어 1982년 유엔해양법협약 제87조⁶⁾에 규정되었는데, 세 차례의 해양법회의를 통하여 공통적으로 인식된 공해어업의 자유는 과도한 어획으로 인한 해양생물자원

6) Article 87 Freedom of the high seas

1. The high seas are open to all States, whether coastal or land-locked. Freedom of the high seas is exercised under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law. It comprises, inter alia, both for coastal and land-locked States:

(a) freedom of navigation;

(b) freedom of overflight;

(c) freedom to lay submarine cables and pipelines, subject to Part VI;

(d) freedom to construct artificial islands and other installations permitted under international law, subject to Part VI;

(e) freedom of fishing, subject to the conditions laid down in section 2;

(f) freedom of scientific research, subject to Parts VI and XIII.

2. These freedoms shall be exercised by all States with due regard for the interests of other States in their exercise of the freedom of the high seas, and also with due regard for the rights under this Convention with respect to activities in the Area.

의 고갈 가능성을 예방하고 해양생물자원 이용의 지속성 확보를 위하여 합리적인 관리가 이루어져야 한다는 것이었음

또한 유엔해양법협약도 명시적으로 6가지 공해의 자유를 열거하면서 이들 자유는 본협약과 일반 국제법 규칙에 정해진 조건에 따라 그리고 타국의 이익과 권리를 정당하게 고려한 바탕에서 행사될 수 있음을 강조하였음. 이것은 공해 이용권의 행사는 그에 상응하는 책무가 전제됨으로써만이 가능하다는 법의 일반원리에 기초를 둔 것임

다시 말하면 전통적인 공해어업은 국제공동자원을 개발 이용하는 해양 경제활동으로 Grotius적인 공해자유 원칙에 기초한 것이지만 유엔해양법협약 제87조는 공해생물자원의 보존 및 관리에 관한 규정(제116조-제120조)을 준수할 것을 조건으로 하고 아울러 여타 국제법규에 따른 규제가능성을 전제 한 상태에서 인정되는 상대적인 권리로 공해조업권의 성격을 규정하였음⁷⁾

공해에서는 선원과 선박 및 어업활동 모두에 관하여 공해어업자유원칙이 적용되는 것이 전통국제법상 확립된 원칙으로서 선박관할권 행사의 선적국주의 원칙은 여전히 유효함. 다만 어선의 대형화, 어업기술의 비약적인 발전, 대규모 투자의 단행 등으로 각국이 경쟁적인 어업활동을 전개함으로써 공해생물자원의 고갈문제가 대두되었기 때문에 국제수산기구의 자원 관리조치를 준수해야 하는 책임은 공해어업에 참여하는 원양어업국가들의 몫임.

유엔해양법협약이 성립된 후 범세계적인 환경 보전의 차원에서 해양생물자원에 대한 보존 인식이 널리 확산됨에 따라 과도어획과 그에 대한 국제어업 분쟁이 곳곳에서 발생함으로써 공해어업문제가 국제사회의 관심을 끌게 되었음. 특히 주요 연안국들은 국내입법에 의하여 자국 EEZ 이원의 인접공해에 대한 자원 관할권을 확장하는 조치를 일방적으로 취함으로써 원양어업국의 공해조업권을 적극적으로 간섭하거나 규제하는 국제적 관행이 확산되고 있음

1990년대 초부터 공해생물자원의 보존 관리를 목적으로 국제사회가 공해에서의 어업활동을 본격적으로 규제하기 시작함으로써 전통법상의 공해조업권을 현저하게 위축시키는 일련의 규범형성적 조치들을 단행하였음. 1993년의

7) Ibid. "...under the conditions laid down by this Convention and by other rules of international law ..." 부분 참조.

FAO이행협정, 1995년의 FAO 책임 있는 수산업규범, 1995년의 유엔공해어업 협정과 2001년의 FAO 불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획(IPOA-IUU) 등이 그것인바, 이들은 국제사회가 공해어업을 규제하는 핵심적인 통제수단이 되고 있음

II. 강제적 국제수산규범

1. 유엔해양법협약(1982 UNCLOS)

가. 개관

1994년 11월 발효하고 2010년 9월 28일 말라위가 161번째로 가입한 1982년 유엔해양법협약은 명실 공히 바다의 헌법으로서 자리매김을 하고 있음. 유엔해양법체계는 1958년 제1차 해양법회의를 통해 “해양법에 관한 4개의 제네바협약”⁸⁾ 체결을 통해 체계화되기 시작하였음. 1960년 개최된 제2차 해양법회의는 각국의 영해폭에 관한 이해관계 충돌로 합의에 이르지 못하였음. 1967년 몰타대표 파르도(Arvid Pardo)의 제안으로 “해저자원의 평화적 공동개발 및 이용에 관한 제의”가 제3세계 국가들의 지지를 받으면서 1968년 특별위원회가 설치되고 1973년 제3차 유엔해양법 회의가 개최됨. 10년간 지속된 제3차 회의는 협약 문서의 단일화, 유보금지, 일괄타결방식으로 1982년 11월 16일 “유엔해양법협약”이 채택됨.⁹⁾

1994년 유엔해양법협약이 발효된 이후 연안국들은 200해리 배타적 경제수역 선언과 200해리 이원으로의 대륙붕 경계 확장 신청을 가속화함으로써 국가간 해양관할권 체제는 유엔해양법협약 체제로 빠르게 재편되는 한편 해양관할권 확보를 위한 국가들간의 다툼도 더욱 치열해지고 있음

현재의 국제해양질서가 유엔해양법협약의 체제 내에서 움직이고 있는 것은 사실이나 해양관할권 확대를 위한 국가들 간의 경쟁이 첨예화되면서 새로운 갈등양상의 해결에 있어서 유엔해양법협약 체제의 한계도 노정되고 있는 것이 현실임

8) 4개의 협약은 영해 및 접속수역에 관한 협약, 공해에 관한 협약, 공해상의 어업 및 생물자원의 보존에 관한 협약, 대륙붕에 관한 협약으로 구성됨.

9) 국토해양부, “2010년 유엔해양법협약 국제동향 파악 및 대응방안 연구”, 2010.12, p. 67.

유엔해양법협약 체제 내에서 오늘날 국가들 간 가장 큰 다툼의 대상이 되고 있는 분야는 영해와 배타적 경제수역에서의 해양과학조사와 수로측량, 배타적 경제수역, 대륙붕과 심해저 자원개발, 어업, 해적행위와 해상강도의 통제 문제 등이라 할 수 있음

나. 공해어업 규제에 관한 유엔해양법협약 규정

1) 전문

우선, 협약 전문은 공해어업 규제와 관련하여 아래와 같은 내용을 언급하고 있음.

- 이 협약을 통하여 모든 국가의 주권을 적절히 고려하면서, 국제교통의 촉진, 해양의 평화적 이용, 해양자원의 공평하고도 효율적인 활용, 해양생물자원의 보존, 그리고 해양환경의 연구, 보호 및 보전을 촉진하기 위하여 해양에 대한 법질서를 확립하는 것이 바람직함을 인식하고,
- 이러한 목적의 달성이 인류 전체의 이익과 필요, 특히 연안국이거나 내륙국이거나 관계없이 개발도상국의 특별한 이익과 필요를 고려한 공정하고도 공평한 국제경제질서의 실현에 기여할 것이라는 점을 유념하고,
- 국제연합 총회가 국가관할권 한계 밖의 해저·해상 및 그 하층토 지역은 그 자원과 함께 인류공동유산이며, 이에 대한 탐사와 개발은 국가의 지리적 위치에 관계없이 인류 전체의 이익을 위하여 수행되어야 한다고 특별히 엄숙하게 선언한 1970년 12월 17일자 결의 제2749(XXV)호에 구현된 여러 원칙을 이 협약에 의하여 발전시킬 것을 희망하고,
- 이 협약에 의하여 규율되지 아니한 사항은 일반국제법의 규칙과 원칙에 의하여 계속 규율될 것임을 확인함.

2) 공해생물자원의 관리 및 보존

유엔해양법협약상 공해는 어업자유의 원칙에 기초하여 자유롭게 접근할 수 있는 개방체제 하에 두고 있으나, 몇 가지 조건을 그 전제로 하고 있음. 즉 유엔해양법협약 제116조에 의하면 모든 국가는 조약상의 책무와 동 협약 제63조 제2항 및 제64조 내지 제67조에 규정된 연안국의 권리 의무 이익, 그리고 공해생물자원의 보존 관리에 관한 협약 규정 준수를 조건으로 공해조업권을 행사할 수 있음

그 대신 유엔해양법협약 제117조에 의하면 모든 국가들은 공해생물자원의 보존을 위해 자국민에 대한 조치 및 타국과의 협력의무가 있으며, 제118조는 모든 국가에 대하여 공해에서 생물자원의 보존 관리를 위한 협력의무를 부과하고 필요시 소지역 또는 지역수산기구를 설립하는 데 협력할 의무를 부과하고 있음

또 제119조에는 공해생물자원의 최대지속가능생산수준(MSY) 유지, 관련종 및 의존종에 대한 고려와 관련 정보 교환, 국제최저기준 준수, 개도국의 특별요구사항 고려 등 부가적인 의무사항을 상세히 규정하고 있음

그런데 해양 생물자원의 보존 관리 문제로서 공해어업에 관한 규정의 불완전성에 대하여 많은 지적이 있었으며, 그러한 불완전성으로 인하여 유엔해양법협약 채택 이후 연안국과 원양어업국 간의 갈등이 여러 곳에서 발생하였거나 잠재적인 분쟁수역이 생겨났고, 특히 EEZ와 공해 사이의 경계내외분포자원(straddling fish stocks) 및 고도회유성어족자원(highly migratory fish stocks)을 둘러싼 이해관계국간의 충돌은 지속적으로 발생하였음

통상적으로 공해생물자원이 회유 서식하는 해역에서는 다수국가가 조업에 참여하고 있고, 이 자원의 연구 개발에 관한 협력은 다자간의 국제적 문제이기 때문에 유엔해양법협약 제63조 제2항 및 제64조를 시행하기 위한 최선의 주체는 국제기구임. 그러나 동 협약 제63조 제2항이나 제64조에는 이와 같은 국제기구의 형태, 조직, 권능 등에 관하여 구체적인 규정을 두고 있지 않으므로 이 문제는 이해당사국들이 합의로써 결정해야 하는 과제임

제116조 공해어업권

모든 국가는 다음의 규정을 지킬 것을 조건으로 자국민이 공해에서 어업에 종사하도록 할 권리를 가진다.

- (a) 자국의 조약상의 의무
- (b) 특히 제63조 제2항과 제64조부터 제67조까지의 규정된 연안국의 권리, 의무 및 이익
- (c) 이 절의 규정

제117조 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존조치를 취할 국가의 의무

모든 국가는 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존에 필요한 조치를 취하거나, 그러한 조치를 취하기 위하여 다른 국가와 협력할 의무가 있다.

제118조 생물자원의 보존·관리를 위한 국가간 협력

모든 국가는 공해수역에서 생물자원의 보존·관리를 위하여 서로 협력한다. 동일한 생물자원이나 동일수역에서의 다른 생물자원을 이용하는 국민이 있는 모든 국가는 관련생물자원의 보존에 필요한 조치를 취하기 위한 교섭을 시작한다. 이를 위하여 적절한 경우 그 국가는 소지역 또는 지역어업기구를 설립하는 데 서로 협력한다.

제119조 공해생물자원 보존

1. 공해생물자원의 허용어획량을 결정하고 그 밖의 보존조치를 수립함에 있어서 국가는 다음 사항을 행한다.
 - (a) 개발도상국의 특별한 요구를 포함한 환경적·경제적 관련요소에 따라 제한되고 어업형태·어족간 서로 의존하고 있는 정도 및 소지역적·지역적 또는 지구적이거나 관계없이 일반적으로 권고된 국제최저기준을 고려하여 최대지속 생산량을 실현시킬 수 있는 수준으로, 어획하는 어종의 자원량을 유지·회복하도록 관계국이 이용가능한 최선의 과학적 증거를 기초로 하여 계획된 조치를 취한다.
 - (b) 어획하는 어종과 관련되거나 이에 부수되는 어종의 자원량의 재생산이 뚜렷하게 위태롭게 되지 아니할 수준이상으로 유지·회복시키기 위하여 연관어종이나 종속어종에 미치는 영향을 고려한다.
2. 이용가능한 과학적 정보, 어획량 및 어업활동 통계와 수산자원보존에 관련된 그 밖의 자료는 적절한 경우 모든 관련국이 참여한 가운데 권한있는 소지역적·지역적 또는 지구적 국제기구를 통하여 정기적으로 제공되고 교환된다.
3. 관계국은 보존조치와 그 시행에 있어서 어떠한 국가의 어민에 대하여도 형식상 또는 실질상의 차별이 없도록 보장한다.

제120조 해양포유동물

제65조는 공해의 해양포유동물의 보존과 관리에도 적용한다.

2. 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월 10일 유엔해양법협약관련 조항의 이행을 위한 협정(1995 유엔공해어업협정)¹⁰⁾

가. 의의

1995년 채택된 유엔공해어업협정이 2001년부터 발효됨에 따라 공해어업자원에 대한 종합적이고 구체적인 국제규범이 완성되었음.¹¹⁾ 이 협정은 전문을 포함하여 총 50개 조항과 2개의 부속서로 이루어져 있는데, 적용범위와 공해어업자원의 장기적 보존과 지속가능한 이용을 위하여 어업자원의 보호를 위한 원칙들을 열거하고 있음.¹²⁾

본 협정 전문에 나타난 기본이념은 유엔해양법협약의 관련 조항에 따라 경계내외분포자원(staddling fish stocks)¹³⁾과 고도회유성어족자원(highly migratory species)의 장기적 보존과 지속적 이용을 위하여 국제적 협력을 증진하고, 그러한 어종들의 보존 관리를 위하여 채택된 Agenda 21의 제17장 C에서 확인된 바와 같이 세계 도처에서 공해어업에 대한 관리가 부적절하고 일부자원은 과도 어획되고 있다는 문제가 제기되었음. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 관계 국가들은 책임 있는 수산업을 이행함으로써 해양환경에 대한 악영향을 제거하고 생물종다양성을 보존하며, 해양생태계의 통합성을 유지하고, 어업활동으로 인한 악영향을 최소화하기 위한 노력을 경주할 것을 약속함

나. 목적 및 적용범위 (제2, 3, 4조)

이 협정의 목적은 협약의 관련규정의 효율적 이행을 통하여 경계왕래성어

10) 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

11) 유엔공해어업협정은 30번째의 비준서 또는 가입서가 기탁된 날로부터 30일후에 발효하게 되어 있다.(제40조 제1항) 2000년 말 현재 비준서 또는 가입서를 기탁한 국가는 28개 국가이다. 비준서 또는 가입서를 기탁한 나라들은 다음과 같다: 호주, 바하마, 브라질, 캐나다, 쿡 아일랜드, 휘지, 아이슬랜드, 이란, 몰디브, 모리셔스, 마이크로네시아, 모나코, 나미비아, 나우루, 노르웨이, 파푸아 뉴기니, 러시아, 세인트 루시아, 사모아, 세네갈, 셰이셀, 솔로몬 아일랜드, 스리랑카, 통가, 미국, 우루과이, 룩셈부르크.

12) 농림수산식품부, “국제수산관리기구 어획쿼터 관리체계 연구”, 2011. pp. 185-186.

13) 산란, 색이, 월동 등의 목적으로 연안국의 EEZ와 공해 사이를 회유 왕래 서식하는 해양생물자원으로서 명태, 대구, 가자미 등이 대표적인 어종(유엔해양법협약 제63조 제2항)으로서 양국의 EEZ 사이를 왕래하는 경계왕래자원(유엔해양법협약 제63조 제1항)과는 구분됨.

류자원 및 고도회유성어류자원의 장기적 보존 및 지속가능한 이용을 보장하는 것임(제2조).

이 협정은 국가관할수역 외측에서 경계왕래성어류자원 및 고도회유성어류자원의 보존과 관리에 적용됨. (단, 제6조 및 제7조는, 협약에 규정된 바대로 국가관할수역 내측 및 외측 수역에 상이한 법체제가 적용된다는 조건하에, 국가관할수역내의 동 어류자원의 보존과 관리에도 적용)

국가 관할수역 내에서 경계왕래성어류자원 및 고도회유성어류자원의 탐색, 개발, 보존 및 관리를 위한 주권적 권리를 행사함에 있어서 연안국은 제5조에 열거된 일반원칙을 준용해야 함. 각국은 개발도상국의 국가 관할수역 내에서 제5조, 제6조 및 제7조의 적용을 위한 개발도상국 각각의 능력 및 본 협정에 규정된 개발도상국에 대한 지원 필요성을 고려하여야 함.

이 협정의 어떠한 것도 유엔해양법협약상의 국가의 권리, 관할권 및 의무를 침해하지 아니함. 이 협정은 협약의 문맥에 따라서, 그리고 협약에 일치하게 해석하고 적용함.

다. 법적 성격 및 적용원칙 (제5조)

경계왕래성어류자원 및 고도회유성어류자원을 보존하고 관리하기 위하여 연안국 및 공해조업국은 협약에 따른 협력 의무를 이행함에 있어 다음과 같이 하여야 함.

- 경계왕래성어류자원 및 고도회유성어류자원의 장기적 지속 가능성을 확보하기 위한 조치를 채택하고 이러한 자원의 최적이용이라는 목적을 증진
- 이러한 조치는 이용 가능한 최선의 과학적 근거에 기초하고, 최대의 지속적 생산을 가능케하는 수준으로 자원의 유지 또는 회복을 도모하도록 해야함. 다만, 이러한 조치는 환경적, 경제적 관련요인 및 개발도상국의 특별한 필요에 의해 제한을 받으며, 어업형태, 자원의 상호의존성 및 소지역적, 지역적 또는 세계적 차원에서 일반적으로 권고되는 국제적 최소기준을 고려함.
- 제6조에 따라 예방적 접근을 적용
- 조업, 여타 인류활동, 환경적 요인이 목표자원, 목표자원과 동일 생태계에 속하는 어종, 목표자원과 연관되거나 의존된 어종에 미치는 영향을 평가

- 목표자원과 동일 생태계에 속하는 어종, 목표자원과 연관되거나 의존된 어종에 대하여, 동 어종의 재생산이 심각한 위협을 받게되는 수준 이상으로 어군을 유지하거나 회복할 목적으로, 필요한 경우 보존관리조치를 채택함.
- 가능한 범위내에서 선택적이고 환경적으로 안전하고 비용 효과적인 어구와 기술의 개발, 사용 등의 조치를 통하여 오염, 폐기, 투기, 유실되거나 폐기된 어구에 의한 어획, 어종이든 비어종이든 간에 비목표종(이하에서는 ‘비목표종’)의 포획, 연관종 또는 의존종에 대한 영향, 특히 멸종위기에 있는 종에 대한 영향을 최소화함.
- 해양환경에 있어서 생물다양성을 보호
- 과도어획 및 과잉어획능력을 방지하거나 추방하기 위한 조치 및 어획 노력량이 어업자원의 지속적인 이용에 적당한 수준을 초과하지 않도록 하기 위한 조치를 취함.
- 전래어민 및 생계어민의 이익을 고려
- 어획활동에 관한 자료, 즉 선박위치, 목표종 및 비목표종의 어획량, 어획 노력량 등에 대하여 제1부속서 규정된대로 완전하고 정확한 자료 및 국내적, 국제적 연구 프로그램으로부터 밝혀진 정보를 적시에 수집하고 공유
- 어업자원의 보존과 관리를 지원하기 위하여 과학적 조사를 증진하고 실시하며 적절한 기술을 개발
- 효과적인 감시, 통제 및 감독을 통하여 보존관리조치를 이행하고 집행

라. 예방적 원칙(precautionary approach)의 적용 (제6조)

유엔해양법협약에서 규정하는 바와 같이 연안국과 공해조업국간의 공해어업자원 관리를 위한 필요한 조치의 강구와 협력을 우선적으로 강조하고 있고, 자원관리의 목표도 최대지속가능생산량(MSY) 수준으로 정하고 있음. 하지만 연안국과 공해 조업국이 공해어업자원의 보존관리조치를 취하는데 있어서는 예방적 접근법을 따라야 한다고 규정함으로써 자원관리에 대한 보다 보수적인 입장이 취해지게 되었으며, 어획량 설정과 배분에 있어서도 그 양이 상대적으로 감소할 수 있게 되었음.

마. 보존과 관리조치의 양립성 (제7조)

또한 유엔해양법협약에서 연안국 EEZ 이원의 생물자원에 대한 관할권 행사여부 문제를 해결하기 위해 연안국의 EEZ 설정 이후 연안국과 공해조업국 간의 자원보존을 위한 대상수역을 “인접공해(adjacent high seas area)”로 규정하였음. 이러한 인접공해와 연안국의 EEZ에서 동일한 어족자원이 분포하는 경우, 연안국과 인접공해에서의 어획국은 직접 또는 적절한 지역기구를 통해 인접공해에서의 어족자원 보존을 위해 필요한 조치에 대해 합의를 도출하도록 노력(seek)할 의무를 부과하고 있음.(유엔해양법협약 제63조)

이에 따라 공해와 여러 연안국들의 EEZ를 회유하는 공해어업자원의 보존 및 최적이용을 달성하기 위한 협력의 내용과 필요성이 더욱 강조되었으며, 유엔공해어업협정을 통해 인접공해 자원에 대한 연안국의 권리도 확대되었음. 하지만 이러한 권한 강화에 대해서 연안국의 인접공해에 대한 보존조치가 자국내 어업자원관리 보존조치와 일관성을 유지하도록 하는 자원 보존관리조치의 양립성 의무가 부가되었음. 이러한 양립성을 보장하기 위해 각국은 아래와 같이 해야 함.(유엔공해어업협정 제7조)

- 연안국이 국가관할수역 내에서 동일한 자원에 대하여 채택하고 적용하는 보존관리조치를 고려해야 하며, 공해상에서 이러한 자원에 대해 설정한 조치가 그러한 보존관리조치의 효과를 저해하지 않도록 보장
- 관련 연안국 및 공해 조업국이 동일한 자원에 대하여 협약에 따라 공해상에 설정하고 적용하는, 사전에 합의된 조치를 고려해야 함.
- 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정이 동일한 자원에 대하여 협약에 따라 설정하고 적용하는, 사전에 합의된 조치를 고려해야 함.
- 자원의 생물학적 단일성 및 기타 생물학적 특성을 고려하고, 또한 자원의 분포, 해당 어업, 국가관할수역 내에서 자원이 출현하고 어획되는 범위를 포함하는 관련지역의 지리적 특성간의 상호 관계를 고려해야 함.
- 해당 자원에 대한 연안국과 공해 조업국 각각의 의존도를 고려해야 함.
- 보존관리조치가 해양생물자원 전체에 대하여 해로운 영향을 미치는 결과가 되지 않도록 해야 함.

그리고 공해상 조업에 있어 기국주의의 원칙의 근간은 유지하여 연안국에게도 어느 정도의 권한을 부여하여 전통적인 기국주의에 수정을 가하였음. 즉 전통적인 기국주의 원칙에 따라 기국이 위반 어선에 대해 1차적인 책임

과 단속 권한을 갖도록 하고 있으나, 공해상에서 불법어선을 발견한 국가에게도 승선검색권을 부여하고 있음. 구체적으로는 검색국(연안국)의 정부선박이 공해에서 위반혐의가 있는 어선에 승선 및 검색한 후, 그 선박이 공해생물자원의 보존조치를 위반하였다는 분명한 근거가 있을 때 검색국가는 증거를 확보하고 위반사실을 기국에 통보해야 함. 이러한 통보를 받은 기국은 5일 이내에 검색국가에 회신을 해야 하는데, 이때 기국은 증거에 따라서 집행조치를 취하든지 아니면 검색국가가 조사하도록 허가할 것을 규정하고 있음.

또한 보존관리조치의 실효성을 제공하기 위하여 기항국(공해에서 위반조업을 행한 혐의가 있는 어선이 자발적으로 어느 나라의 항구에 있을 때 그 항구의 국가)에게도 어업자원관리 및 어선통제의 권한을 부여하고 있는데, 어선이 자발적으로 기항국의 항구 또는 연안터미널에 있을 때 서류, 어구, 어획물을 검사할 수 있도록 하여 공해상 어선의 어획활동에 대한 제약이 크게 증가되었음.

바. 국제협력체제

어족자원의 보존 관리를 위하여 연안국과 공해어업국은 직접 또는 적절한 지역수산기구 등을 통하여 협력해야 하며, 그 기구는 개방체제를 유지해야 하고, 기구의 회원국만이 당해 해역에서의 공해조업권을 행사할 수 있음(협정 제8조). 그리고 비회원국도 자원의 보존 관리에 관한 협력의무로부터 면제되지 않음(협정 제17조)

사. 선적국의 책임 (제18조)

기국의 의무로서, 자국선박이 공해상에서 조업하는 국가는 자국기 게양선박이 소지역적, 지역적 보존관리조치를 준수토록 하는데 필요한 조치 및 이러한 보존관리조치의 효과를 저해하는 여하한 활동에 참여하지 아니하도록 보장하는데 필요한 조치를 취해야 함. 기국은 협약 및 본 협정상 자국기 게양선박에 관한 책임을 효과적으로 행사할 수 있는 경우에만 자국기 게양선박이 공해조업에 참여할 수 있도록 허가함.

국가가 자국기 게양선박에 대하여 취하는 조치는 다음 사항을 포함함.

- 소지역적, 지역적 또는 세계적 차원에서 합의된 적용가능한 절차에 따라

- 어업면허, 허가 및 인가를 통한 공해상 선박 통제
- 다음 사항에 대한 규정 제정
 - (i) 어업면허, 허가 또는 인가시 소지역적, 지역적, 세계적 차원의 기국의 의무를 완수하기에 충분한 조건의 부가
 - (ii) 정당한 면허 또는 허가를 받지 못한 선박의 공해조업 행위의 금지, 또는 어업면허, 허가 또는 인가시 부가된 조건을 따르지 아니하는 공해상 조업행위의 금지
 - (iii) 공해조업 선박이 면허, 허가 또는 인가증을 항상 소지하도록 요구하고 정당하게 허가된 사람의 검색 요청시 이를 제시하도록 요구
 - (iv) 자국기 계양 선박이 타국의 국가관할수역 내에서 무허가 조업을 하지 아니 하도록 보장
 - 공해조업이 허가된 국가별 어선기록부 작성과, 직접적 이해 당사국의 요청시 기록부에 포함된 정보접근규정의 마련. 이 경우 이러한 정보의 공개에 관한 기국의 국내법을 고려
 - FAO의 '어선 표시 및 증명에 관한 표준 명세서'와 같은 통일되고 국제적으로 식별 가능한 선박-어구 표시제도에 따른, 어선 및 어구 식별 표시 요건
 - 선박의 위치, 목표종 및 비목표종의 어획량, 어획노력량 및 기타 조업관련 자료의 소지역적, 지역적 및 세계적인 자료수집 기준에 따른 기록과 적시 보고요건
 - 옵서버 프로그램, 검색제도, 하역보고, 전재감시, 양륙 어획물과 시장통계 감시와 같은 수단을 통한 목표종과 비목표종의 어획량 검증 요건
 - 다음사항 등을 통하여 선박, 선박의 조업활동 및 관련 활동의 감시, 통제 및 감독
 - (i) 국별 검색제도 및 그러한 선박에 정당히 인가된 타국 검색관의 접근을 허락하도록 요구하는 것을 포함한 제21조와 제22조에 따른 소지역적, 지역적 단속협력 제도의 시행
 - (ii) 그러한 선박에 타국 옵서버가 접근하여 당해 계획에서 합의된 기능을 수행하도록 인가하기 위한 요건을 포함한 국별 옵서버 제도 및 기국이 참가하고 있는 소지역적, 지역적 옵서버 제도의 시행
 - (iii) 적절한 경우 국별 계획 및 관련 국가간에 소지역적, 지역적 또는 세계적으로 합의된 계획에 따른, 인공위성위치발신체제를 포함하는 선박 감시제도의 개발 및 시행
 - 보존관리조치의 효과가 훼손되지 아니하도록 보장하기 위한 공해상의 전재에 관한 규정

- 비목표종의 어획을 최소화하기 위한 조치를 포함하여, 소지역적, 지역적 또는 세계적 조치의 준수를 보장하기 위한 조업활동에 관한 규정

또한, 소지역적, 지역적 또는 세계적으로 합의된 감시, 통제 및 감독 체제가 시행중인 경우, 각국은 자국기 게양 선박에 부과하는 제반 조치가 동 체제와 일관성이 있도록 해야 함.

아. 협정의 집행 (제19, 20, 21, 22, 23조)

기국에 의한 준수 및 집행을 확보하기 위해, 국가는 자국기 게양 선박이 경계왕래성어류자원과 고도회유성어류자원을 위한 소지역적, 지역적 보존관리조치를 준수하도록 보장해야 함. 이를 위하여 기국은 다음과 같이 하여야 함.

- 위반이 어디에서 발생하든 관계없이 이러한 조치를 집행
- 소지역적, 지역적 보존관리조치의 위반혐의에 대해서는 관련 선박의 물리적 조사를 포함하여 즉각적이고 완전하게 조사해야 하며, 이러한 조사의 경과 및 결과에 대하여 위반혐의를 주장하는 국가 및 관련 소지역적, 지역적 기구 또는 약정에 즉각적으로 통보
- 모든 자국기 게양선박에게 위반 혐의 수역내에서의 선박 위치, 어획량, 어구, 어로행위 및 관련 활동에 관한 정보를 조사 당국에게 제출하도록 요구
- 위반혐의에 대하여 충분한 증거가 확보가능할 때는 자국법에 따라 소송절차를 지체없이 시작하도록 관계 당국에 동 사건을 회부하며, 적절한 경우 관련 선박을 억류함.
- 자국법에 따라 자국선박이 이러한 조치의 중대한 위반에 연루된 것이 확정된 경우에는, 동 위반과 관련 기국이 선박에 대해 취한 모든 주요 제재조치가 완수 될 때까지, 동 선박이 공해 조업에 종사하지 못하도록 보장

모든 조사 및 사법절차는 신속하게 집행되어야 함. 위반과 관련 적용가능한 제재조치는 충분히 엄중하게 하여 준수를 확보하고 장소에 관계없이 위반을 억지하는데 효과적이어야 하며, 불법행위로부터 발생한 위반자의 이익을 박탈해야 함. 어선의 선장 및 기타 사관에 대하여 적용가능한 조치에는 이러한 선박의 선장 또는 사관으로서 근무하기 위한 허가를 거부, 취소 또는 정지 할 수 있는 규정을 포함하여야 함.

집행에 관한 국제협력 체제로, 각국은 경계왕래성어류자원과 고도회유성어류자원을 위한 소지역적, 지역적 보존관리조치의 준수 및 집행을 확보하기 위하여 직접 또는 소지역적, 지역적 수산 관리기구 또는 약정을 통하여 협력하여야 함. 경계왕래성어류자원과 고도회유성어류자원을 위한 보존관리조치와 위반 혐의에 대한 조사를 실시하는 기국은 동 조사를 실시하는데 도움이 되는 타국의 협조를 요청할 수 있음. 모든 국가는 이러한 조사와 관련하여 기국의 합리적인 요청에 부응하도록 노력하여야 함. 기국은 여타 이해 당사국과의 협력하에 직접적으로 또는 관련 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정을 통하여, 이러한 조사를 할 수 있음. 조사의 경과 및 결과에 관한 정보는 위반 혐의에 대해 이해를 갖거나 영향을 받는 모든 국가에 제공되어야 함. 각국은 소지역적, 지역적, 세계적 보존관리조치의 유효성을 저해하는 행위에 연루된 것으로 알려진 선박의 정체를 규명함에 있어 상호 지원해야 함. 각국은 국내 법령의 허용 범위내에서 보존관리조치 위반 혐의에 관한 증거를 타국의 검찰 당국이 이용할 수 있도록 하기 위한 약정을 체결해야 함. 공해상 선박이 어떤 연안국의 관할수역 내에서 무허가 조업에 가담 하였다고 믿을만한 합리적 근거가 있을 경우, 동 선박의 기국은 관련 연안국의 요청에 따라 동 사안을 즉시 그리고 완전하게 조사해야 함. 기국은 이러한 경우에 적절한 집행조치를 취함에 있어서 연안국과 협력해야 하며, 또한 기국은 연안국의 관련 당국으로 하여금 공해상의 동 선박에 승선하여 검색할 수 있도록 허가할 수 있음. 소지역적, 지역적 수산관리기구의 회원국이거나 소지역적, 지역적 수산관리약정의 참가국인 당사국은, 해당기구나 약정에 의해 설정된 보존관리조치의 유효성을 저해하거나 또는 다른 방법으로 위반한 선박에 대하여, 기국이 적절한 조치를 취할 때까지 해당 소지역 또는 지역의 공해상에서의 조업을 저지하기 위하여, 이러한 목적을 위하여 설립된 소지역적, 지역적 절차에 호소하는 것을 포함하여, 국제법에 따른 조치를 취할 수 있음.

집행에 관한 소지역적, 지역적 협력체제로, 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정의 관할하에 있는 공해에서, 이러한 기구 또는 약정의 회원국 또는 참가국인 당사국은, 경계왕래성어류자원과 고도회유성어류자원에 관하여 해당 지역기구 또는 약정이 설정한 보존관리조치의 준수를 보장하기 위하여, 본 협정의 여타 당사국 국기를 게양한 어선을 정당하게 인가된 검색관을 통하여 제2항에 따라 승선, 검색할 수 있음. 그 국가가 그 기구 또는 약정의 회원국 또는 참가국이 아니더라도 무방함. 각국은 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정을 통하여 본 조의 여타 조항을 이행하기 위한 절차뿐만

아니라 제1항에 따른 승선, 검색절차를 마련하여야 함. 이러한 절차는 본조 및 제22조에 규정된 기본절차와 부합하여야 하며, 지역기구의 비회원국 또는 지역약정의 비참가국에게 불리한 차별을 두어서는 아니됨. 승선, 검색 및 여하한 후속 집행조치도 이러한 절차에 따라 시행된다. 각국은 본 항에 따라 설정된 절차를 적절히 공표해야 함. 이러한 조치를 취하기에 앞서, 검색국은 정당하게 인가된 자국의 검색관에게 발급된 증명서의 형태를 해당 소지역 또는 지역의 공해상에서 조업하는 모든 국가에게 직접 또는 관련 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정을 통하여 통보하여야 함. 승선, 검색에 사용되는 선박은 정부업무에 종사하고 있음이 분명히 표시되고 식별가능해야 함. 본 협정의 당사국이 될 때, 각국은 본조에 따른 통보를 받기 위한 적절한 당국을 지정해야 하며, 이러한 지정사실을 관련 소지역적, 지역적 수산 관리기구 또는 약정을 통하여 적절하게 공표해야 함. 승선과 검색이후 선박이 제1항에 규정된 보존관리조치에 반하는 활동에 가담하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있을 경우, 검색국은 적절한 경우 증거를 확보하고 위반 혐의를 기국에 즉시 통보하여야 함. 기국은 제5항에 규정된 검색국의 통보를 접수한 날로부터 근무일수로 3일 이내에 또는 제2항에 의거 설정된 절차에서 정한 다른 기간내에 회신하여야 하며, 조사하고 증거가 명백한 경우에 해당 선박에 대하여 집행조치를 취함으로써 제19조에 규정된 의무를 완수함. 이 경우 조사결과 및 이에 따른 집행조치를 검색국에게 즉시 통보하거나 검색국으로 하여금 조사하도록 허가해야 함. 기국이 검색국으로 하여금 혐의를 조사하도록 허가한 경우, 검색국은 조사 결과를 기국에 지체없이 통보하여야 함. 기국은, 증거가 명백한 경우, 해당 선박에 대한 집행조치를 취할 의무를 완수하여야 함. 또는 대안으로서 기국은 본 협정상의 기국의 권리와 의무에 부합하게, 해당선박과 관련하여 기국이 구체적으로 명시한 집행조치를 검색국이 취하도록 허가할 수 있음. 승선과 검색 이후, 선박이 중대한 위반을 하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있고, 기국이 제6항 또는 제7항에 규정된 바대로 회신하지 않거나 조치를 취하지 않았을 경우, 검색관은 선박에 계속 승선하여 증거를 확보하여, 적절한 경우 관련선박을 가장 가까운 적절한 항구 또는 제2항에 따라 설정된 절차에서 구체적으로 정한 여타 항구에 지체없이 예인하는 것을 포함하여, 선장에게 추가조사를 실시하는데 도와주도록 요청할 수 있음. 검색국은 선박이 입항 예정인 항구명을 기국에 즉시 통보하여야 함. 검색국, 기국 및 적절한 경우 항만국은 선원의 국적에 관계없이 이들의 안전을 보장하기 위한 모든 필요한 조치를 취하여야 함. 검색국은 모든 추가 조사 결과를 기국 및 관련 기구 또는 관련약정의 참가국들에게 통보하여야

함. 검색국은 자국의 검색관이 국제적 규정 및 선박과 선원의 안전에 관해 일반적으로 인정된 국제적 규정과 절차 및 관행을 준수하고, 조업활동에 대한 방해로 최소화하며, 가능한 범위 내에서 선적 어획물의 품질에 부정적 영향을 미치는 활동을 회피하도록 요구하여야 함. 검색국은 승선, 검색이 조업 선박에 대한 확대가 되는 방식으로 이루어지지 않도록 보장하여야 함.

이때, 중대한 위반이라 함은 다음사항을 의미함.

- 제18조 제3(a)항에 따라 기국이 발급한 유효한 면허, 허가 또는 인가없이 조업하는 것
- 관련 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정이 요구하는 어획량 및 어획량 관련 세부 기록 미유지, 또는 이러한 지역기구 또는 약정의 어획량 보고 요건에 반하는 중대한 어획량 허위보고
- 폐쇄수역에서의 조업, 금어기중의 조업, 또는 관련 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정에 의해 설정된 쿼타 없이 또는 쿼타를 초과하는 조업
- 조업유예하에 있거나 조업이 금지된 자원에 대한 직접 조업
- 금지된 어구의 사용
- 어선의 표시, 정체, 등록의 위조 또는 은폐
- 조사와 관련된 증거의 은폐, 훼손 또는 제거
- 보존관리조치의 중대한 무시에 해당하는 중복지 위반
- 관련 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정에 의해 설정된 절차에서 명시한 기타 위반사항

본 조의 여타 규정에도 불구하고, 기국은 언제든지 위반혐의와 관련 제19 조상의 의무를 완수하기 위한 조치를 취할 수 있음. 선박이 검색국의 통제하에 있는 경우, 검색국은 기국의 요청시 조사 경과 및 결과에 대한 모든 정보와 함께 해당선박을 기국에 인계하여야 함. 본 조는 기국이 국내법에 따라 벌칙 부과를 포함한 어떠한 조치도 취할 수 있는 기국의 권리에 영향을 미치지 아니함. 본 조는 소지역적, 지역적 어업관리기구의 회원국 또는 소지역적, 지역적 수산관리 약정의 참가국에 의한 승선 및 검색과, 본 협정의 다른 당사국 국기를 게양한 어선이 그러한 기구나 약정이 적용되는 공해에서 제1항에 규정된 관련 보존관리조치에 반하는 활동에 가담하였다고 믿을 만한 명백한 근거를 가진 국가가, 동 선박이 동일한 어로항해 도중 검색국의 국가 관할수역에 들어간 경우 승선 및 검색에 적용됨.

소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정이 기구 또는 약정이 설정한 보존관리조치의 준수를 보장하기 위하여, 그 회원국 또는 참가국이 본 협정상 의무를 효과적으로 이행하기 위한 별도의 체제를 설정할 경우, 이러한 기구나 약정의 회원국 또는 참가국은 관련 공해수역상에 설정된 보존관리조치에 관하여 해당국들사이에 제1항의 적용을 제한하는데 합의할 수 있음. 소지역적, 지역적 보존관리조치에 반하는 활동에 참여한 선박에 대하여 기국이외에 국가가 취하는 조치는 위반의 정도에 비례해야 함. 공해상에서 조업하는 선박이 무국적이라고 의심할만한 합리적 근거가 있을 경우, 어느 국가도 동 선박에 승선하여 검색할 수 있음. 증거가 명백한 경우, 검색국은 국제법에 따라 적절한 조치를 취할 수 있음.

본조의 각 규정을 이행하기 위하여 본 조에 따라 취한 조치가 위법이거나 이용가능한 정보에 비추어 합리적인 수준을 초과하는 경우, 각국은 해당 조치로부터 발생한, 자국에 귀속되는 손상 또는 손실에 대하여 책임을 짐.

항만국은 소지역적, 지역적, 세계적 보존관리조치의 효율성을 증진하기 위하여 국제법에 따라 조치를 취할 권리와 의무를 지님. 이러한 조치를 취할 때 항만국은 어느 국가의 선박에 대해서도 형식상 또는 사실상 불리한 차별을 하여서는 아니됨. 항만국은 어선이 자발적으로 자국의 항구 또는 근해 정박지에 들어온 경우, 문서, 조업어선의 어구와 어획물을 검색할 수 있음. 각국은 어획물이 공해상의 소지역적, 지역적 또는 세계적 보존관리조치의 효율성을 저해하는 방법으로 어획되었음이 입증된 경우, 양륙 및 전채를 금지하도록 관련 국내 당국에 권한을 부여하는 규정을 채택할 수 있음. 본조의 어떠한 내용도 각국이 국제법에 따라 자국 영토내의 항구에 대해 그 주권을 행사하는 것에 영향을 미치지 아니함.

3. 공해상 조업선박의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정 (1993 FAO이행협정)¹⁴⁾

가. 배경

공해조업선의 국제적 보존 관리조치 준수촉진협정은 전문과 16개 조항으로

14) Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High-seas, 1993. 편의치적선(flag of convenience)을 규제하기 위해 만들어진 협정으로 FAO 이행협정 또는 편의치적금지협정으로 불리기도 한다.

구성되어 있으며, 공해에서 조업하는 모든 어선을 적용대상으로 함. 이 협정의 특징은 공해조업선에 대한 선적국의 책임을 구체화함으로써 전통적인 공해어업의 자유로부터 통제받는 공해어업으로의 제도적 전환을 의도한 실행 규범으로서 일반규범인 유엔해양법협약이 안고 있는 공해어업 관리에 관한 미비점을 보완하는 것임

협정의 전문에 나타난 기본이념은 국제법에 따른 모든 국가 국민의 공해조업권을 인정하되, 공해생물자원 보존조치에 대한 국제협력 의무와 Agneda 21 및 Cancun 선언의 이념을 상기하여, 모든 국가의 자국적 어선에 대한 효율적 관할권 행사 의무와 공해어업 정보의 투명성 증진 및 선적국의 책임 등을 강조하고 있음¹⁵⁾

나. 적용범위 (제2조)

본 협정은 공해상 어업에 이용되었거나 앞으로 이용될 모든 어선¹⁶⁾에 대해 적용함. 당사국은 길이¹⁷⁾가 24m이하의 선박으로서 그 국기를 게양할 자격이 있는 어선에 대해서는, 당사국이 본 협정의 적용 면제가 협정의 목표 및 목적을 저해하는 것으로 판단하지 않으면, 본 협정의 적용을 일정한 조건하에 면제할 수 있음.

15) 전문은 “해양생물자원의 국제적 보존관리조치의 준수를 회피하는 수단으로 어선에 국기를 게양하거나 또는 바꾸어 게양하는 관행과 기국이 자국의 국기를 게양할 자격이 있는 어선과 관련하여 그 의무를 다하지 못하는 것은, 그러한 조치의 효과를 심각히 저해시키는 요인에 속한다는 것에 유념하며”, 그리고 “본 협정의 목표는 공해어업에 관한 정보교환을 통한 국제협력의 강화 및 투명성 증진은 물론, 기국에 의한 조업허가를 포함하여 공해에서 자국국기를 게양할 자격이 있고 공해에서 조업하고 있는 어선에 대한 기국의 책임을 명확히 함으로써 달성될 수 있음을 인식”한다고 규정하여 협정의 목표와 대상을 명확히 하고 있다.

16) 협정 제1조(a)호. "어선"이라함은, 해양생물자원의 상업적 이용을 목적으로 사용되고 있거나 사용될 것인 모든 배를 말하며, 모선(母船) 및 그러한 어로작업에 직접 종사하는 다른 모든 배들을 포함한다.

17) 제1조(c)호. "길이"라 함은

(i) 1982년 7월 18일 이후 건조된 선박의 경우에, 용골상면으로부터 측정된 최소형(型) 길이의 85퍼센트 위치에서 홀수선 전장의 96 퍼센트와 그 홀수 선상에서 선수재의 전면으로부터 타두재의 중심선까지의 길이중에서 더 길은 것으로 한다. 용골이 경사되게 설계되어 있는 배의 경우에 길이를 측정하는 홀수선은 설계상의 홀수선에 평행해야 한다;

(ii) 1982년 7월 18일 이전에 건조된 어선의 경우에는, 국가 선박등록부나 기타 선박에 관한 기록에 등재된 길이로 한다.

다. 협정의 주요내용 (제3조)

① 공해조업선에 대한 국적 부여 및 어업허가 등

각 당사국은 공해어업에 참여하는 자국적 어선으로 하여금 국제적 보존 관리 조치의 실효성을 저해하거나 그러한 가능성이 있는 여하한 행위도 하지 못하도록 하는 데 필요한 조치를 취하여야 하며 그러한 선적국의 조치는 당해 어선의 규칙 일탈행위를 유효하게 저지할 수 있는 것이어야 함(동 조 제1항). 이 규정은 선적국의 공해조업선에 대한 관할권 행사 책임의 기본원칙을 천명한 것이며 공해조업선에 대한 선적국의 관할권 행사 내용은 국적여부, 어업허가, 어업활동 관리, 단속 및 처벌로 요약될 수 있고, 그러한 행사를 실효적으로 집행하기 위한 국내입법을 요구하는 것으로서 유엔해양법협약 제 94조 및 제117조의 이념을 구현한 것임

어떤 어선도 선적국의 유효한 허가를 받지 않고는 공해어업에 종사할 수 없을 뿐만 아니라 허가받은 어선은 허가조건에 따라 조업해야 하고(동 조 제2항), 선적국이 공해어업을 허가한 어선에 대하여 협정상외의 국가책임을 다할 수 없을 때에는 그 어선을 공해어업에 사용할 목적으로 국적을 부여해서는 안되며(동 조 제3항), 그 어선의 국적 취소와 동시에 공해어업허가도 취소된 것으로 간주함(동 조 제4항)

그리고 이미 다른 국가의 국적을 가진 상태로 국제적인 보존 관리 조치의 효과를 저해한 기록이 있는 어선은 공해어업허가 정지조치가 종료되었거나 비록 국적을 변경하더라도 최근 3년 내에 원선적국(元船籍國)에 의하여 허가를 취소당한 사실이 없어야 재허가가 가능함(제 III조 5항)

제 3 조 기국의 책임

1. (a) 각 당사국은 자국어선이 국제적 보존관리조치의 실효성을 저해할 수 있는 여하한 활동에도 참여하지 못하도록 보장하는데 필요한 조치를 취하여야 한다.
(b) 당사국이 제2조 제2항에 따라서 길이 24m 이하의 어선으로서 자국어선에게 대해 본 협정의 여타 조항의 적용을 면제 해 준 경우, 그 당사국은 국제적 보존관리조치의 실효성을 저해하는 그러한 어선에 대해 효과적인 조치를 취한다. 이들 조치는 어선이 국제적 보존관리조치의 효과를 저해하는 행위에 가담하지 못하도록 보장하는 것이어야 한다.
2. 특히 어떤 당사국도 자국어선이 그 당사국의 적절한 당국 또는 당국들로부터 그렇게

사용되어지도록 허가를 받지 않았다면, 그 어선이 공해상에서 조업하는 것을 허용하면 안된다. 그렇게 허가를 받은 어선은 허가의 조건에 따라서 조업하여야 한다.

3. 당사국이 자국과 당해 어선과의 관계를 고려할 때 그 어선에 대해 본 협정상의 자신의 의무를 효과적으로 행사할 수 없는 경우에는, 자국어선의 공해상 어업을 허가하면 안된다.

4. 한 당사국에 의해 공해상 조업허가를 받은 어선이 그 국가의 국기를 더 이상 게양할 수 없게된 경우, 그 공해상 조업허가는 취소된 것으로 본다.

5. (a) 당사국은 국제적 보존관리조치의 실효성을 저해한 다른 당사국의 영토에 이전에 등록되어 있었던 어선이 다음 사항을 충족하지 못하는 경우, 공해상 어업에 사용하도록 허가하면 안된다.

(i) 타 당사국에 의한 그러한 공해상 조업선박의 허가정지 기간이 만료되었을 것.

(ii) 당해 선박의 공해조업 허가가 최근 3년내 다른 당사국에 의해 철회된 적이 없을 것

(b) 상기(a)항의 규정은 본 협정의 당사국이 아닌 국가의 영토에 이미 등록되었던 어선에 대하여도 적용한다. 다만 어업허가가 정지되거나 철회된 상황에 대하여 관련당사국에게 충분한 정보가 제공되어야 한다.

(c) 상기(a),(b)항의 규정은 어선에 대한 소유권이 그후에 바뀌었고, 새로운 선주가 이전의 선주나 운영자가 선박에 대하여 더 이상 법적, 경제적 이해 또는 통제권을 갖고 있지 않은 것을 증명하는 충분한 증거를 제시하는 경우에는 적용하지 않는다.

(d) 상기(a),(b)항의 규정에도 불구하고, 당사국은 본 협정의 타 당사국 혹은 국가가 어업 허가를 철회한 상황을 포함한 모든 관련 사실을 검토한 후, 당해 선박에게 공해조업을 허가 하는 것이 본 협정의 목표와 목적을 저해하지 않는다고 판단하는 경우에는, 그 어선이 당해 조항들의 적용을 받아야 할 어선일지라도, 공해상에서 조업에 사용하도록 허가할 수 있다.

6. 각 당사국은 제4조에 의거 보존되는 기록에 기입한 자국국적의 모든 어선이, 식량농업기구(FAO) 어선표시 및 확인을 위한 표준명세 및 지침과 같이 일반적으로 승인된 표준에 따라 용이하게 식별 될 수 있는 방법으로 표시되도록 보장해야 한다.

7. 각 당사국은 자국어선이 그 국가로 하여금 본 협정상의 의무를 다할 수 있도록, 조업 구역과 어획량 및 양륙량에 관한 정보를 포함한 조업에 관한 정보를 제공하도록 보장하여야 한다.

8. 각 당사국은 자국어선이 본 협정의, 규정에 반하는 행동을 하였을때, 적절한 경우, 그러한 규정위반을 국내법상 범죄행위로 하는 것을 포함하여 집행조치를 취하여야 한다. 그러한 위반행위에 적용가능한 제재조치는 본 협정의 요구에 대한 준수를 확보하고, 그 위반자가 불법행위로 획득한 이득을 박탈할 정도로 충분히 엄중한 것이어야 한다. 협정의 중대한 위반에 대한 제재조치는 공해상 어업허가의 거부, 일시정지 또는 철회를 포함한다.

② 공해조업선의 표지 및 어업활동정보의 보고

공해어업허가를 받은 어선에는 공해어업활동 중에 FAO 어선표지 및 식별을 위한 표준설명서 상의 공인된 표지를 해야 하며(제III조 제6항), 특히 각 어선은 조업구역과 어획량 및 양륙량에 관한 내용을 포함하여 조업동태에 관한 종합적인 정보를 선적국에 제출하도록 보장해야 함(제III조 제7항). 각 당사국은 자국어선에 대하여 그 어선이 본 협정을 위반했을 때, 그러한 위반행위가 국내법상 위법이 되도록 하는 시행조치를 강구해야 하며, 중대한 협정위반에 대한 제재조치에는 공해어업허가의 거부·정지·취소 등이 포함되어야 함(제III조 8항)

③ 공해조업선에 관한 기록 보존, 정보 교환 및 국제협력

협약 당사국은 공해어업을 허가한 자국적 어선에 관한 기록보존의무(제IV조)¹⁸⁾와 그 정보¹⁹⁾가 FAO를 통하여 각 당사국에게 제공될 수 있도록 하는 정보교환 협력의무를 부담하며(제VI조), 협정위반 혐의가 명백한 어선이 선적국 이외의 당사국 항구에 입항했을 때는 당해 국가가 항만국통제권을 행사할 수 있도록 필요한 국제협력의무를 부담함(제V조)²⁰⁾

라. 평가

이 협정 제III조가 규정하는 핵심적인 내용은 적법한 선적국의 관할권을 담보하기 위한 요건으로서 선적국과 공해조업선 사이의 진정한 연계(genuine link)를 간접적인 방법으로 표현한 것에 불과하며, 실질적으로는 1958년의 공

18) 협정 제 4 조(어선의 기록). 각 당사국은 본 협정의 목적을 위하여 자국국기를 게양할 수 있고 공해상 어업에 사용될 수 있도록 허가받은 어선에 관한 기록을 유지하여야 하며, 모든 그러한 어선이 기록부에 등록되도록 보장하는데 필요한 조치를 취하여야 한다.

19) 정보에 포함되어야 하는 내용은 선명, 등록번호, 선적항, 무선호출부호, 선주의 주소 성명, 어선의 건조지 및 건조 연월일, 어선의 종류, 어법, 깊이, 길이, 최대 폭, 등록총톤수, 주기관의 출력 등.

20) 제 5 조(국제협력)

1. 당사국들은 본 협정의 시행에 필요한 경우 협력하여야 하며, 특히, 어선의 행위에 관련된 증거서류를 포함한 정보를 교환하여, 기국이 제3조의 의무를 다하기 위해 국제적 보존관리조치를 저해하는 행위에 가담한 것으로 보고된 자국어선을 확인하는 것을 지원하여야 한다.

2. 어선이 기국 이외의 당사국 항구에 자발적으로 정박하였을 때, 동 당사국은 그 어선이 국제적 보존관리조치의 실효성을 저해하는 활동에 사용되었다고 믿을만한 합리적인 근거가 있을 때에는, 이를 그 기국에게 즉시 통고한다. 당사국들은 어선이 진정으로 본 협정의 조항에 위반하여 이용되었는가를 결정할 필요가 있으면 그러한 조사조치에 대한 항만국가의 역할에 관한 약정을 체결할 수 있다.

3. 당사국들은, 적절한 때 또는 적절한 경우, 본 협정의 목적달성을 촉진하기 위해 지구적, 지역적, 소지역적 혹은 양자간에 상호 지원에 관한 협력협정 또는 협력약정을 체결하여야 한다.

해협약 제5조 및 1982년의 유엔해양법협약 제91조의 이념을 그대로 계승한 것임. 그리고 협정 제IV조, 제V조 및 제VI조는 제III조의 실행을 더욱 확고히 하기 위한 지원 규정임. 따라서 공해조업선에 대한 편의국적(flag of convenience) 제도 또는 국적임의변경(reflagging) 제도는 엄격히 배척되고 있음

또한 협정 제V조 제2항은 “어선이 선적국 이외의 협정 당사국 항구에 임의로 입항한 경우, 항만국은 그 어선이 공해에서 실효적인 국제 보존 관리조치를 위반한 명백한 근거가 있으면, 즉시 그 사실을 선적국에 통보해야 하고, 당사국들은 어선의 협정위반 사실을 확인하는 데 필요한 항만국의 조사 착수에 관하여 합의할 수 있다”고 규정함으로써 공해에서 발생한 위반행위에 대하여 선적국 이외의 항만국이 관할권을 행사할 수 있는 권한을 부여하고 있음

4. FAO 불법·비보고·비규제 어업을 근절하기 위한 항만국 조치 협정

가. 배경

불법, 비보고, 비규제 어업과 그것이 수산자원, 해양 생태계 및 합법적인 어업 활동을 하는 어민의 생계에 미치는 파괴적인 영향 및 날로 증대되는 전세계 식량 안보 필요성에 대한 국제적 우려가 반영됨.

또한, 불법, 비보고, 비규제 어업을 근절하기 위한 조치는 1차적으로 기국의 책임에 기초해야 하며, 항만국 조치, 연안국 조치, 시장 관련 조치 그리고 자국민이 불법, 비보고, 비규제 어업을 지원하거나 이에 가담하지 않도록 보장하기 위한 조치들을 포함하여 국제법에 따라 활용 가능한 모든 권한을 행사해야 한다는 것에 대한 인식도 기반을 이루고 있음. 항만국 조치는 불법, 비보고, 비규제 어업을 예방, 방지 및 근절하는 강력하고 비용대비 효과적인 수단을 제공한다는 것에 대한 인식과 불법, 비보고, 비규제 어업을 근절하기 위한 지역적 및 지역간 공조의 필요성이 높아지고 있음을 인식하고, 항만국 조치를 지원하는 통신 기술, 데이터베이스, 네트워크 및 전지구적 차원의 기록 시스템이 급속하게 발전하고 있는데 대한 국제적 인식이 형성됨.

유엔 총회 및 유엔식량농업기구(이후 FAO라 함)의 수산위원회 등 유엔 체계를 통해 2001년 FAO의 불법, 비보고, 비규제 어업예방, 방지, 근절을 위한

국제행동계획과 2005년 불법, 비보고, 비규제 어업 근절을 위한 항만국 조치 모델안을 기반으로 항만국 조치의 최소한의 기준을 수립하는 구속력 있는 국제 규범을 마련할 필요성이 대두됨에 따라 체결됨.

나. 목적 (제2조)

동 협정의 목적은 효과적인 항만국 조치의 이행을 통해 불법, 비보고, 비규제 어업을 근절함으로써 해양생물자원과 해양 생태계의 장기적인 보전과 지속가능한 활용을 보장하기 위함임.²¹⁾

다. 법적 성격 및 적용범위 (제3, 4조)

우선 협정의 용어에 대한 정의는 아래와 같음.

이 협정에서

- (a) “보존관리조치”란 협약에 반영된 내용을 포함한 국제법의 관련 규정과 부합되게 채택되고 적용되는 해양생물자원을 보존하고 관리하기 위한 조치를 말한다;
- (b) “어류”란 가공여부에 관계없이 해양생물의 모든 종을 의미한다;²²⁾
- (c) “어업”이란 어류의 탐색, 유인, 위치 파악, 어획, 채포, 수확 또는 어류의 유인, 위치 파악, 어획, 채포 또는 수확이 합리적으로 기대되는 활동을 의미한다;²³⁾
- (d) “어업관련활동”이란 이전에 항구에서 하역된 적이 없는 어류의 양륙, 포장, 가공, 전재 또는 운송을 포함한 어업과 해상에서 인력, 연료, 장비 및 기타 물자 제공을 지원하거나 준비하는 활동을 의미한다;²⁴⁾
- (e) “불법, 비보고, 비규제 어업(이하에서는 ‘IUU어업’)”이란 2001년도 FAO의 IUU에 대한 국제행동계획 제3항에서 정한 활동을 말한다.²⁵⁾
- (f) “당사자”란 이 협정에 의해 구속받을 것에 동의하고 동 협정이 발효한 국가 또는 지역 경제통합기구를 말한다;
- (g) “항구”란 양륙, 전재, 가공, 연료공급 또는 물자공급을 위한 연안 터미널 및 기타 시설을 포함한다;²⁶⁾
- (h) “지역경제통합기구”란 회원국에 구속력 있는 결정을 내릴 권한을 포함하여 이 협정에서 다루고 있는 사안에 대한 관할권을 회원국으로부터 이전받은 지역경제통합기구를 말한다;
- (i) “지역수산기구”란 보존관리조치를 수립할 권한이 있는 정부간 수산기구 또는 필요시, 약정을 의미한다.
- (j) “선박”이란 어업 또는 어업관련 활동을 위해 사용되거나, 사용되기 위한 장비를 갖추거나, 사용이 의도된 선박, 다른 형태의 배 및 보트를 의미한다.²⁷⁾

21) Article 2(Objective) The objective of this Agreement is to prevent, deter and eliminate IUU fishing through the implementation of effective port State measures, and thereby to ensure the long-term conservation and sustainable use of living marine resources and marine ecosystems.

22) (b) “fish” means all species of living marine resources, whether processed or not.

23) (c) “fishing” means searching for, attracting, locating, catching, taking or harvesting fish or any

당사자는 다음의 경우를 제외하고 항만국으로서 자국의 항구에 입항하고자 하거나 자국의 항구에 있는 타국 선박에 대해서 동 협정을 적용함.

- 선박이 불법, 비보고, 비규제 어업에 가담하지 않으며 불법, 비보고, 비규제 어업을 지원하는 것과 관련된 어업 활동에 가담하지 않도록 보장하기 위해 항만국과 기국이 협력한다는 전제하에서 생계를 위하여 전래 어업에 종사하는 인접국의 선박; 그리고
- 동 선박이 불법, 비보고, 비규제 어업을 지원하는 관련 활동에 가담했다고 의심할 만한 명백한 증거가 없다는 전제하에 어류를 적재하지 않은 또는 어류를 적재했다더라도 이전에 하역된 어류만을 적재한 컨테이너 선박

각 당사자는 항만국으로서 자국 관할 수역 내에서만 배타적으로 조업하고 그 권한 하에서 운항하는 자국민의 용선에 대해서는 동 협정을 적용하지 않을 수 있음. 이러한 선박은 당사자가 자국 선박에 대해 적용하는 조치와 동일한 효과를 가진 조치의 적용을 받음. 이 협정은 해상에서 행해지는 불법, 비보고, 비규제 어업과 불법, 비보고, 비규제 어업을 지원하는 관련 어업활동에 적용됨. 이 협정은 공정하고, 투명하며, 비차별적인 방식으로 국제법에 부합되게 적용됨. 이 협정의 범위가 전세계를 대상으로 하며 모든 항구에 적용되므로 당사자는 모든 다른 실체들이 동 협정에 명시된 규정과 부합하는 조치를 적용하도록 장려함. 이 협정의 비체약국들은 이 협정에 명시된 규정과 부합하는 조치를 취하겠다는 의지를 표명할 수 있음.

이 협정의 어떤 사항도 국제법상 당사자의 권리, 관할권 및 의무를 침해하지 않으며, 특히, 이 협정의 어떤 내용도 다음 사항에 영향을 미치는 것으로 해석되지 않음.

- 내수면, 군도 및 영해 수역 또는 대륙붕과 배타적 경제 수역에 대한 당사자의 주권

activity which can reasonably be expected to result in the attracting, locating, catching, taking or harvesting of fish.

- 24) (d) "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.
- 25) (e) "illegal, unreported and unregulated fishing" refers to the activities set out in paragraph 3 of the 2001 FAO International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, hereinafter referred to as "IUU fishing".
- 26) (g) "port" includes offshore terminals and other installations for landing, transshipping, packaging, processing, refuelling or resupplying.
- 27) (j) "vessel" means any vessel, ship of another type or boat used for, equipped to be used for, or intended to be used for, fishing or fishing related activities.

- 항구에 대한 입항을 거부할 권리 및 지역수산기구의 결정과 관련된 것을 포함하여 동 협정에서 제시된 것보다 엄격한 항만국 조치를 채택할 수 있는 권리 등 국제법에 의거한 당사자 영토 내 항구에 대한 국가의 주권 행사

이 협정을 적용하는데 있어 당사자는 회원국이 아닌 지역수산기구의 조치나 결정에 구속되지 않으며 회원국이 아닌 지역수산기구 또한 인정하지 않음. 지역수산기구의 조치 또는 결정이 국제법에 부합되게 채택되지 않은 경우, 당사자는 동 기구의 조치나 결정에 효력을 부여할 의무를 지지 않음. 이 협정은 여타 국제기구뿐 아니라 IMO를 통해 설립된 적용 가능한 국제규범과 기준을 고려하여 국제법에 부합하게 해석되고 적용됨. 당사자는 이 협정과 관련된 의무를 신의성실하게 이행하고, 이 협정에서 인정된 권한을 남용하지 않음.

라. 이행조치의무 (제7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 18, 20조)

각 당사자는 이 협정과 관련하여 선박이 입항을 요청할 수 있는 항구를 지정하고 공개함. 각 당사자는 지정 항구 목록을 FAO에게 제공하며 FAO는 이를 적절히 공개함. 각 당사자는 가능한 최대한의 범위 내에서 지정되고 공개된 모든 항구가 이 협약에 의거한 검색을 수행할 수 있는 충분한 역량을 갖추도록 보장함.

각 당사자는 선박에 대해 입항을 허가하기 전에 최소한의 기준으로 부속서 A에 요청된 정보를 요구함. 각 당사자는 항만국이 요구한 정보를 검사할 수 있는 시간을 주기 위해 제8조 제1항에 제시된 정보가 입항 전 충분한 시간을 두고 제공되도록 요청해야 함.

제8조와 관련하여 요구된 관련 정보와 입항을 요청한 선박이 불법, 비보고, 비규제 어업 또는 이를 지원하는 어업 관련 활동에 가담했는지 여부를 결정하기 위해 항만국이 요구할 수 있는 정보를 받은 후에, 각 당사국은 해당 선박의 입항 허가 또는 금지를 결정하고 이러한 결정을 선박 또는 그 대표에게 전달함. 입항을 허가한 경우, 선장 또는 선박의 대표는 항구에 도착 시 당사자의 관련 당국에 입항 허가서를 제출해야 함. 입항을 금지한 경우, 각 당사자는 제1항에 의해 취한 결정에 대해 선박 기국에 대해 통지하고 필요시, 가능한 최대한의 범위 내에서 관련 연안국, 지역수산기구 및 여타 국제

기구에도 통지함. 동조 제1항을 침해함이 없이, 입항을 요청한 선박이 특히, 관련 지역수산기구에서 그 규정과 절차에 따라 국제법에 부합되게 채택된 불법, 비보고, 비규제 어업 또는 어업관련 활동에 가담한 선박 목록에 포함된 것을 포함하여, 그러한 어업 또는 이를 지원한 어업관련 활동에 가담했다는 충분한 증거가 있을 경우, 당사자는 제4조 제(2), (3)항을 정당하게 고려하여 입항을 금지함.

당사자는 해당 선박에 대해 이를 검색하고 불법, 비보고 및 비규제 어업 또는 이를 지원하는 어업 관련 활동을 예방, 방지, 근절하는데 있어 적어도 입항 금지와 동일한 효과를 가지는 여타 적절한 조치를 국제법에 부합되게 취할 목적에 한해서 입항을 허용할 수 있음.

불법, 비보고 및 비규제 어업 또는 이를 지원하는 선박이 어떤 이유로든 항구에 들어온 경우, 당사자는 어류의 양륙, 전재, 포장 또는 가공 또는 특히 연료와 물자 재공급, 정비와 드라이도킹을 포함한 여타 항구 서비스를 위한 항구 사용을 거부함. 이러한 항구 사용 거부는 국제법에 부합해야 함.

이 협정의 어떤 내용도 불가항력 또는 조난을 이유로 국제법에 의거한 선박 입항에 영향을 미치지 않으며 또한 위협이나 조난에 처한 인력, 선박 또는 항공기에 지원을 제공하기 위한 목적만으로 입항하는 선박에 대한 항만국의 선박 입항에 대한 허가를 저해하지 않음.

선박이 항구에 들어온 경우 당사자는 국내법과 규정 및 동 협정을 포함한 국제법에 부합되게 다음의 경우 동 선박에 대해 이전에 하역되지 않은 어류의 양륙, 전재, 포장 또는 가공 또는 특히 연료와 물자 재공급, 정비와 드라이도킹을 포함한 여타 항구 서비스를 거부해야 함.

- 당사자가 선박이 어업 또는 어업관련 활동에 종사하기 위해 기국에서 요구하는 유효하고 적용가능한 허가를 보유하고 있지 않음을 발견한 경우
- 당사자가 선박이 연안국의 국가 관할권 하에서 어업 또는 어업관련 활동에 종사하기 위해 연안국이 요구하는 유효하고 적용가능한 허가를 보유하고 있지 않음을 발견한 경우
- 당사자가 선상의 어류가 연안국의 국가 관할권 영역에 대해 연안국의 적용가능한 요구사항을 위반하여 어획되었다는 명백한 증거를 입수한 경우
- 기국이 항만국의 요청시 제4조 제(2), (3)항을 정당하게 고려하여 선상의

어류가 관련 지역수산기구의 적용가능한 요구사항에 준하여 어획되었음을 합리적인 기간 내에 입증하는데 실패한 경우

- 이외에 당사자가 해당 선박이 불법, 비보고, 비규제 어업 또는 제9조 4항에서 언급된 선박을 지원하는 것을 포함하여 이를 지원하는 어업관련 활동에 가담했다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우. 단, 선박이 아래를 각호를 입증할 수 있는 경우는 제외함
 - (i) 관련 보존관리조치와 부합하는 방식으로 행동했음, 또는
 - (ii) 인력, 연료, 장비 및 해상에서 기타 보급품을 공급하는 경우에는, 공급을 받은 선박이 공급 당시에 제9조제4항에서 언급된 선박이 아니라는 사실

위에도 불구하고, 당사자는 다음 각호의 경우 선박의 항구 이용을 거부하지 않음.

- 필요가 입증된 경우에 한해 선원의 안전과 건강 또는 선박의 안전에 필수적인 경우 또는
- 적절한 경우, 선박의 폐기에 필요한 경우

당사자가 동조에 따라 항구이용을 거부한 경우, 당사자는 즉시 기국과 필요한 경우, 관련 연안국, 지역수산기구 및 기타 관련 국제기구에 이 결정을 통보함. 당사자는 선박에 대해 항구 사용을 거부한 경우, 그 거부의 근거가 불충분하거나 잘못되었거나 더 이상 적용되지 않음을 입증하는 충분한 근거가 있을 때에 한하여 거부를 철회함. 항구 사용 거부를 철회한 경우 이를 통보한 곳에 즉시 통보함.

각 당사자는 이 협정의 목적을 달성하기 위해 충분한 연간 검색 수준에 도달하기 위해 필요한 척수의 선박을 각 항구에서 검색해야 함. 당사자는 필요시 지역수산기구, FAO 또는 기타 다른 방법을 통해서 최소한의 선박 검색 수준에 합의해야함. 검색 대상 선박을 결정함에 있어 당사자는 다음 사항에 우선순위를 둬.

- 이 협정에 의해 입항 또는 항구 사용이 거부된 선박
- 여타 관련 당사자, 국가 또는 지역수산기구가 특정 선박에 대해 검색할 것을 요청하고, 특히 그러한 요청이 해당 선박의 불법, 비보고 또는 비규제 어업 또는 이를 지원하는 것과 관련된 어업활동의 증거를 수반한 경우, 그리고

- 불법, 비보고 또는 비규제 어업에 가담하거나 지원한 것으로 의심할 만한 명백한 근거가 있는 기타 선박

각 당사자는 검색관이 부속서 B에 제시된 기능을 최소한의 기준으로 이행하도록 보장함. 각 당사자는 항구 내에서 검색을 실시함에 있어 다음을 보장함.

- 동 협정의 제17조와 관련하여 검색을 위한 목적으로 승인을 받은 적절하고 자격있는 사람에 의해 검색이 실시될 수 있도록 보장
- 검색 전 검색관이 선주에게 검색관임을 확인하는 적절한 서류를 제출하는 것이 요구되도록 보장
- 선박의 모든 관련 영역, 선상의 어류, 그물과 기타 어구 및 장비 그리고 관련 보존관리조치 이행을 입증하기 위해 관련된 선상의 서류 또는 기록물을 검사하도록 보장
- 선장이 검색관에게 모든 필요한 지원과 정보를 제공하고, 요구되는 대로 관련 자료와 문서 또는 인증된 사본을 제출하도록 요구
- 선박 기국과의 적절한 합의가 있는 경우에 기국이 검색에 참여하도록 초청
- 선상에 검색관이 불필요하게 잔류하는 것을 포함하여 부당하게 선박을 지연시키는 것을 피하고, 개입과 불편을 최소화하며, 선상 어류의 품질에 부정적으로 영향을 미치는 조치를 피하기 위한 모든 가능한 노력을 경주함.
- 검색관이 선주 또는 선박의 수석 승무원들과 의사소통을 촉진하기 위해 모든 가능한 노력을 경주하거나, 필요시 가능하다면 검색관을 통역사가 수행하도록 보장
- 검색이 선박에 위해를 가하지 않도록 공정하고, 투명하며, 비차별적인 방식으로 수행되도록 보장
- 검색 중에 선장과 기국의 당국 간의 의사소통을 방해하지 않음.

각 당사자는 검색한 선박의 검색 결과를 기국 및 필요 시 다음 각호에 명시된 자에게 송부해야 함.

- 다음을 포함하여 관련 당사자와 국가
 - i) 검색을 통해 선박이 국가의 관할권 수역에서 불법, 비보고 및 비규제 어업 또는 이런 어업관련 활동에 종사한 증거가 있음이 밝혀진 국가
 - ii) 선박 선장의 국적국
- 관련 지역수산기구, 그리고
- FAO 및 기타 관련 국제기구

검색 이후 선박이 불법, 비보고, 비규제 어업 또는 이를 지원하는 어업관련 활동에 가담했다고 믿을 만한 명백한 증거가 있는 경우, 검색 당국은 다음의 조치를 취해야 함.

- 즉시 그 결과를 선박의 기국에 통보하고, 필요시 기타 관련 연안국, 지역 수산기구 및 여타 국제기구와 이를 발견한 선박의 선장 국적국에도 통보
- 동 선박에 대해 이러한 조치가 이미 취해지지 않은 경우 제4조를 포함하여 동 협정과 부합하는 방식으로 이전에 하역되지 않은 어류의 양륙, 전재, 포장 또는 가공 그리고 특히 연료 및 물자 재공급, 정비와 드라이도킹을 포함한 항구 서비스를 거부해야 함.

위에도 불구하고, 선원의 안전과 건강 또는 선박의 안전에 필수적인 항구 서비스의 사용을 거부하지는 못함.

당사자는 이 협약 제9, 11, 13 또는 제18조에 의거하여 취해진 항만국 조치와 관련한 국내 법규에 따라 수립된 모든 구제책에 대한 정보, 이를 위해 가능한 관련 행정 서비스 또는 사법제도에 대한 정보, 불법 혐의를 받고 있는 활동으로 인해 손실 및 피해가 발생한 경우 국내법과 규정에 따라 그 피해에 대한 보상을 청구 할 수 있는 지에 대한 정보를 일반에게 공개하고 서면 요청이 있을 시 소유자, 운영자, 선장 또는 대표에게 제공해야 함. 당사자는 기국, 소유자, 운영자, 선장 또는 대표에 대해 필요 시 구제절차의 결과를 통지해야 함. 여타 당사국, 국가 또는 국제기구가 동 협정의 제9조, 11, 13조 또는 제18조와 관련한 결정에 대해 통지를 받은 경우, 당사자는 그 결정의 변화에 대해서 통지함.

각 당사자는 자국 선박에 이 협정과 관련하여 실시되는 검색에서 항만국에 협조 할 것을 요구할 수 있음. 당사자는 자국 선박이 불법, 비보고, 비규제 어업 또는 이와 같은 어업관련 활동에 참여했다고 믿을 만한 명백한 증거가 있고, 타국 항구에 입항을 요청하거나 타국 항구에 있을 경우, 필요 시 해당 국가가 선박을 검색하거나 이 협정과 부합하는 여타 조치를 취할 것을 요청할 수 있음. 각 당사자는 자국 선박이 동 협정에 준하여 또는 부합되게 행동하고 있는 국가의 항구에서 어류를 양륙, 전재 및 가공하고 기타 항구 서비스를 사용할 것을 장려함. 당사자는 지역수산기구 및 FAO 등을 통해 동 협정에 준하여 또는 동 협정과 부합되게 행동하고 있지 않은 국가를 확인하는 공정하고 투명하며 비차별적인 절차를 개발하도록 장려됨. 항만국 검색 후에

기국인 당사자가 자국 선박이 불법, 비보고, 비규제 어업 또는 이와 같은 어업 관련 활동에 가담했다고 믿을 만한 명백한 근거가 있음을 나타내는 검색 결과 보고서를 받은 경우, 기국은 동 사안을 즉시 그리고 전면 검사하고, 충분한 증거가 있을 경우 자국법과 규정에 따라 지체없이 이행조치를 취해야 함. 각 당사자는 기국으로서 이 협정에 의해 취해진 항만국 조치의 결과로 불법, 비보고, 비규제 어업 또는 이와 같은 어업관련 활동에 가담한 것으로 결정된 자국 선박에 대해 취한 조치를 관련 항만국과 필요시 기타 관련 국가, 지역수산기구 및 FAO에 보고해야 함. 각 당사자는 자국기를 계양할 권리가 있는 선박에 대해 불법, 비보고, 비규제 어업과 이와 같은 어업관련 활동을 예방, 방지, 근절하기 위한 조치는 최소한 제3조제1항에서 제시한 선박에 적용되는 조치만큼 효과적 이도록 보장하여야 함.

제 4 장 주요 지역수산기구의 공해어족자원의 보존 및 관리

공해어업 관리를 위해 설립된 지역수산기구(RFMO)는 지난 10년 동안 유엔 해양법협약(UNCLOS)을 포함한 다양한 공해어족자원 보존을 위한 국제적인 제도적 체제와 더불어 발전되기 시작하였으며 그 대표적인 제도적 체제가 1995년 유엔공해어업협정(UNFSA)임.

지역수산기구는 이들 국제적 제도적 체제의 통제 하에 보다 효과적인 어업 관리를 위하여 부단한 관리체제의 개선을 단행해야만 하는 압력을 받고 있음. 특히 최근에 많은 국가들이 UNFSA의 서명에도 불구하고, 유엔식량농업 기구(FAO)을 통하여 지역수산기구의 어업관리 성과에 대해 높은 우려를 표명하고 있음. 그래서 많은 지역수산기구는 최근 몇 년 동안 안정된 국제어업 협력과 관리체제의 개선을 위해 부단한 노력과 변화를 도모하고 있음.²⁸⁾

공해어업자원 관리에 대한 실질적 주체로서 지역수산기구의 어업관리 권한과 역할이 증대되어 기존 지역수산기구 이외에 새로운 기구가 다수 설립되었으며, 2004년 이후 전세계 수역에는 FAO 통계상 50개 이상의 지역수산기구²⁹⁾가 해당 관할수역의 어업관리를 행하고 있음.

지역수산기구들은 단순히 양적으로만 증가했을 뿐만 아니라 어업관리 권한도 실질적으로 크게 강화되었음. 특히 해당 관할수역에서의 어업활동, 자원 관리 등에 대한 규제수단이 2001년 12월 유엔공해어업협정이 채택된 이후 최근까지 많이 채택되고 있고, 실질적인 어업통제를 위해 사용되고 있음.³⁰⁾

28) 농림수산식품부(2011.1), p. 135.

29) 지역수산기구는 기구의 업무성격에 따라 관리기구(management bodies) 형태, 자문기구(advisory bodies) 형태, 그리고 과학기구(scientific bodies) 형태로 나눌 수 있다. 관리기구 형태의 지역수산기구가 직접 관리 조치를 수립하여 회원국들에게 시행을 요구하는 점에서 특징적이다. 자문기구 형태의 지역수산기구는 기구가 회원국들에게 과학 및 수산자원관리와 관련하여 권고하고 자문하는 형태이다. 그리고 과학기구적 수산기구는 주로 과학과 정보에 관해 자문하는 비교적 단순한 역할만을 맡고 있는 것이 그 특징이라 할 수 있다. 농림수산식품부(2011.1), p. 187.

30) 농림수산식품부(2011.1), p. 187.

<표-2> 우리나라 지역수산기구 가입 현황(2012년 8월 현재)

구분	기구명	설립	한국가입	회원국
참치자원 관리기구(5개)	전미열대참치위원회(IATTC)	'50.3	'05.12	일본 등 16국
	대서양참치보존위원회(ICCAT)	'69.3	'70.8	일본, 러시아 등 42국
	남방참다랑어보존위원회(CCSBT)	'94.5	'01.10	일본, 대만 등 5국
	인도양참치위원(IOTC)	'96.3	'96.3	일본, 인도 등 23국
	중서부태평양수산위원회(WCPFC)	'04.6	'04.11	일본, 중국 등 25국
비참치 자원 관리기구(6개)	북서대서양수산위원회(NAFO)	'78.10	'93.12	일본, 캐나다 등 14국
	남극해양생물보존위원회(CCMLR)	'80.5	'85.4	일본, 러시아 등 24국
	북태평양소하성어족위원회(NPAFC)	'93.2	'03.5	일본, 러시아 등 5국
	베링공해명태보전관리협약(CCBSP)	'95.12	'95.12	일본, 러시아 등 6국
	국제포경위원회(IWC)	'46.12	'78.12	일본, 러시아 등 79국
	남태평양수산관리기구(SPRFMO)	'12.8.24	'12.4.17	일본, 러시아 등 25국
가입 추진 중인 기구(2개)	남동대서양수산기구(SEAFO)	'03.4	추진 중	EU, 나미비아 등 4국
	남인도양수산협정(SIOFA)	'12.6.21	추진 중	호주, EU 등
설립 중인 기구 (1개)	북태평양수산위원회(NPFC)	설립 추진 중		일본, 러시아 등 6국

I. 대서양참치보전위원회(ICCAT)

대서양참치보전위원회(International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna, 이하에서는 "ICCAT")는 1969년 FAO주도로 발족된 기구로 고도회유성어족에 관한 독립적이고 전문성 있는 기구로 자리매김하고 있음. ICCAT는 대서양다랑어자원에 대한 조업경쟁의 심화에 따른 불법, 비보고, 비규제 어업(IUU fishing, 이하에서는 'IUU 어업')을 방지하여 형평하고 합법적인 조업관행을 마련하기 위해 설립됨.

ICCAT의 주요 특징은 권고(recommendation)에 대하여도 법적구속력을 인정하고 있는데, 무역제재와 같은 모든 회원국들에 대해 효력을 가지는 문건은 권고의 형식을 취하고 단순히 위원회나 회원국의 준수를 촉구하는 행위에 대하여는 결의 문건 형태를 취하고 있음.

그러나 ICCAT 의사결정에 있어, 결정(decision)은 위원회에서 체약국 2/3 이상의 출석, 출석과반수의 찬성이 있을 경우 모든 회원국에게 의무가 부과되는 반면, 권고(recommendation)는 반대한 국가들에 대해서는 그 의무가 적용되지 않음.(ICCAT협약 제3조, 제8조)

어획쿼터 할당 주체는 회원국 및 협력국을 대상으로 하며, 이 기구에서는 한국을 비롯한 미국, 일본, 중국 등을 포함한 48개의 회원국 및 대만 등이 포함되어 4개의 협력국으로 이루어졌음. ICCAT에서 수행하는 보존 관리는 TAC 할당량 배분관리, 최소체장 제한, 선박수 제한, 금어기/금어구역 설정 등이 있음. 장기간 관리계획이 수립된 관리어종은 북방날개다랑어, 남방날개다랑어, 북방황새치, 남방황새치, 동방참다랑어, 서방참다랑어, 눈다랑어, 백새치, 녹새치로 총 9종을 대상으로 하고 있음.³¹⁾

II. 전미열대참치위원회(IATTC)

전미열대참치위원회(Inter-American Tropical Tuna Commission, 이하에서는 "IATTC")는 동부 태평양 수역 참치자원을 보존, 관리하고 있는 지역수산기구

31) 농림수산식품부(2011.1), p. 66.

로 미국, EU, 에콰도르 등 전통적으로 선망어업이 강한 국가들이 포진하고 있고, 최근 이들 국가들에 의한 자원보존관리조치가 매우 강화됨.

IATTC는 2003년부터 조업규제조치를 강화하여 다른 수역 보다 해양생물 부수어획을 강력하게 규제하고 있어, 돌고래, 장완홍상어에 대한 부수어획 및 보존조치뿐 아니라 연승어선에 의한 바다거북, 바닷새의 우발포획규제방안 등을 채택하고 있음.

회원국 및 협력적비회원국을 대상으로 어획쿼터를 할당하며, 회원국은 한국을 비롯하여 코스타리카, 에콰도르, 엘살바도르, 프랑스, 과테말라, 일본, 멕시코, 니카라과, 파나마, 페루 등 총 20개국인 회원국이며, 쿡제도 및 키리바시가 협력적비회원국으로 구성되어 있음. 눈다랑어와 황다랑어를 대상으로 어획량 제한 또는 어획노력량 제한을 실시하고 있음.³²⁾

III. 인도양참치위원회(IOTC)

인도양참치보존위원회(Indian Ocean Tuna Commission, 이하에서는 "IOTC")는 인도양 참치자원의 보존 및 이용을 위해 설립된 지역수산기구로서 ICCAT와 같이 다양한 보존관리조치를 채택하고 있으나 주변연안국들이 협약의 이행을 강화할 역량부족으로 인해 이행이 개선될 필요가 있음.

IOTC는 이에 대해 어느 수역 보다 자원보존조치를 다양하게 채택함으로써 EU, 일본, 미국 등의 회원국들은 인도양수역에 집중되고 있는 대만 어선들의 IUU 어업을 규제하기 위한 노력을 강구하고 있음.

IOTC는 2010년 현재까지 어획쿼터를 할당하고 있지 않으나, 2011년부터 눈다랑어와 황다랑어에 대해 쿼터 논의가 진행되고 있음. 따라서 어획쿼터 할당이 이루어지면 다른 지역수산기구와 마찬가지로 이 기구에 가입되어 있는 회원국 등이 어획쿼터 할당 주체가 될 예정임. 2012년 기준으로 회원국은 한국을 비롯한 호주, 중국, EU, 인도, 일본 등의 28개국, 협력적비회원국인 남아공과 대만, 옵서버로는 미국, 러시아가 참여하고 있음

32) 농림수산물부(2011.1), p. 66.

IV. 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)

남방참다랑어보존위원회(Commission for the Conservation of Southern Bulefin Tuna, 이하에서는 “CCSBT”)는 단일 어종의 보존 및 관리를 위한 지역수산기구로 남방참다랑어의 총허용어획량(TAC) 결정 및 국별 어획량의 할당을 결정하고 있음.

- 1994년 호주, 뉴질랜드 및 일본에 의해서 CCSBT가 설립되어 3개국이 어획쿼터 할당 대상국이었으며, 이후 한국, 대만, 인도네시아 등의 국가들이 가입하면서 현재 6개의 회원국 및 3개의 협력적비회원국이 어획쿼터 할당 대상국으로 구성되어 있음.
- 이 기구는 남방참다랑어 단일종에 대해서만 과학적인 분석을 기반으로 하여 국가별로 어획량을 제한하는 시스템을 적용하고 있음.³³⁾

CCSBT는 2003년 IUU 어선명부를 작성하여 IUU어업 방지를 위한 노력을 강화하고 있으며, 2004년 IUU어선 명부작성대상을 24m 이상의 대형어선에서 ‘모든 어선’으로 확대하는 결의문을 채택하였음.

또한 부수어획문제와 생물다양성보존이 강화되면서, 바닷새 부수어획의 감소를 위하여 인접 수산기구인 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)와 유사한 조치를 취하고 있으며, 상어부수어획에 관해서는 생태관련종작업반회의(ERSWG)에서 논의하고 있음.

V. 중서부태평양수산위원회(WCPFC)

중서부태평양수산위원회(Western and Central Pacific Fisheries Commission, 이하에서는 “WCPFC”)는 중서태평양수역의 다랑어 및 다랑어류 자원을 보존하고 관리하기 위한 지역수산기구로 ‘1995년 유엔공해어업협정’ 채택 이후 만들어진 협약으로 다랑어를 보존·관리하는 여타 지역수산기구들보다 예방적 접근 및 생태적 접근과 같은 발전하고 있는 현행 공해어업규범을 가장 많이 반영하고 있으며, 공해에서의 무차별 승선 검색을 허용하고 있는

33) 농림수산식품부(2011.1), p. 66-67.

‘1995년 유엔공해어업협정’의 규정을 준용함(협약 제26조제2항)으로서 공해조업의 기본원칙인 기국주의에 급격한 수정을 가하고 있는 것으로 평가됨.

－ 어획쿼터 할당 주체는 WCPFC에 가입되어 있는 회원국, 참여지역공동체 및 협력적 비회원국이 대상임. 이 기구에는 한국을 비롯한 호주, 일본 등의 25개국의 회원국, 참여지역공동체 7개국, 협력적 비회원국 5개국으로 구성. WCPFC의 다랑어류 자원평가에서 황다랑어와 가다랑어의 자원상태는 양호한 것으로 나타났으나, 눈다랑어의 자원상태가 좋지 않기 때문에 연승어업에 따른 어획량 또는 어획노력량을 제한하고 있음.³⁴⁾

VI. 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)

남극해양생물자원보존위원회(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, 이하에서는 “CCAMLR”)는 남극해의 해양생물자원의 보존 및 합리적 이용을 위한 자원의 조사 및 감시제도의 운용을 위해 설립된 지역수산기구로, 주요 목표어종은 이빨고기와 크릴새우임.

CCAMLR에 의한 자원보존조치를 위한 조업규제조치는 매우 광범위한데, 특히 부수어획에 대하여 어종별로 쿼터를 설정하여 목표어종의 쿼터를 소진하지 못했더라도 부수어획한도에 도달하면 조업을 중단시키는 등의 강력한 부수어획 규제를 통해 생물다양성보호 측면에 있어 상당한 성과를 달성한 것으로 평가됨.

34) 농림수산식품부(2011.1), p. 65.

제 5 장 비(非) 강제 수산규범

I. 유엔총회 수산결의안

1. 법적성격

유엔총회결의안은 유엔헌장 제10조-제14조에서 총회에 토의, 권고의 권한만을 부여하고 있기 때문에 조약법협약 제2조에서 규정하는 조약과 같은 강제적 구속력은 없음.³⁵⁾ 그러나 유엔총회결의안은 그 내용이 규범적이고, 지구상의 모든 국가에게 적용될 목적으로 채택되며, 서구진영과 사회주의 진영 그리고 제3진영 모두의 총의(consensus) 또는 만장일치에 의해 채택된 경우, 당해 결의는 때로 유엔헌장의 해당 조문에 대한 유권적 해석, 또는 이미 확립된 일반관습법규를 확인 또는 선언하는 것으로 간주³⁶⁾될 수 있기 때문에 다른 FAO나 OECD에서 채택된 행동계획이나 지침 보다는 그 규범력이 강하다고 할 수 있음.

2. 수산결의안의 논의 범위 및 내용

유엔총회는 매년 12월 결의안을 발표하는데 2011년 제66차 유엔총회 수산결의안은 9월과 11월 두 차례의 비공식회의를 통해 작성되었음.

위 비공식회의는 저층어업 관련 추가적 후속조치 도입, 해상전재 규제, 부수어획 관리 강화 방안 등에 대한 결의문을 작성하고, 그 외에 WTO 협상에서 논의 중인 수산보조금에 대한 규율강화 지지, 유전자변형수산물에 대한 지치 제공 권유, 어류군집장치(Fish Aggregating Device, FAD) 규제를 위한 연구, 개발의 요청 등에 합의함.

유엔수산결의안은 기본적으로 지속가능한 어업, 특히 1995 유엔공해어업협정의 이행을 증진하기 위해 채택된다고 할 수 있음.

35) 김대순, “국제법론”, 2006, pp 83-88.

36) Id.

전문의 특징:

(1) WTO DDA협상에서 과잉능력과 과잉어획에 기여하는 형태의 수산보조금에 대한 규율을 강화하기 위해 논의 중인 수산보조금협상에 대한 지지를 표명함(PP11bis)

(2) IUU 어업에 대처하기 위한 해상에서의 전재를 규제, 감시, 통제하는 것에 대한 중요성을 인식(PP17bis)

(3) 식량안보에 있어 지속가능한 양식업의 중요성을 재확인하면서, 유전자 변형양식어종이 야생 어족의 건강이나 지속가능성에 유발할 수 있는 잠재적 효과에 대해 우려를 표명(PP28bis)

(4) 상어를 보존하고 지속가능한 방법으로 관리하기 위해 회원국들이 채택하는 과학적 조치를 환영하며, 특히 연안국이 어획노력에 대한 제한, 부수어획저감조치, sanctuaries, 계절어획 안식제도, 점검, 감시, 통제와 같은 기술적 조치를 주목(PP36bis)

(5) 어획활동에 있어 해양포유동물 등에 대한 우발적 살상(mortality)이나, 치사(致死)

가. 지속가능한 어업의 성취

해양 생물자원의 장기적 보존 및 관리 그리고 지속가능한 이용의 중요성, 그리고 관련 국제규범에 따른 국가들 간의 협력의무 재확인

요하네스버그 이행계획 중 지속가능한 어업의 성취, 특히 고갈된 어족자원을 최대 지속가능한 생산량(maximum sustainable yield) 수준으로 회복하는데 우선적 순위를 부여

2012 유엔지속가능개발회의 차원에서 수산업의 지속가능한 개발문제를 취급할 필요성을 강조

지구적 기후변화가 어족자원의 지속가능성과 그 기반이 되는 서식처에 대한 영향을 평가하고 해결하기 위한 직접적 또는 지구적, 지역적, 소지역적 차원의 노력 강화 강조

선박기국이 자국선박으로 하여금 공해상에서의 수산자원 보존 또는 관리 조치를 준수하도록 유엔해양법협약 또는 공해어업협정상의 의무를 이행할 책임 강조

보편적 참가를 위해 협약 미당사국에게 가입을 촉구

직접, RFMO 또는 약정(arrangements)을 통해 사전예방주의적 원칙과 생태학적 접근방법을 어족자원의 보존, 관리 그리고 채취에 광범위하게 적용할 것을 촉구하며, 공해어업협정 제6조의 내용을 우선사항으로 널리 이행할 것을 촉구

보존 및 관리조치를 개발, 채택 그리고 이행하는데 있어 과학적 자문 및 노력의 제고하고 국제법에 따라 사전예방주의적 원칙과 생태학적 접근방법을 수산자원 관리에 적용하여, FAO의 잡는 어업 현황 및 경향에 관한 정보 개선 전략(Strategic for Improving Information on Status and Trends of Capture Fisheries of the Food and Agriculture Organization of the United Nations) 을 이행할 것을 권고

직접 또는 RFMO 또는 약정을 통해 협정 부속서 2 또는 규범에 기술된 특정 어종 사전예방참고사항(stock-specific precautionary reference points)을 적용하여 어획어종(harvested stocks)이나 관련 또는 종속 어종의 개체수가 지속가능한 수준으로 지속되거나 회복되도록 보장하고, 그리고 보존 및 관리 조치 발동을 위한 참고사항(reference points) 사용

목표어종이나 부수어획어종에 대한 검색, 통제 그리고 감시 장치를 지원할 수 있는 자료수집을 개선하기 위한 개별적 또는 RFMO 차원의 감시프로그램(observer programmes) 개선 또는 개발

특히 개도국에게 어류 및 수산물의 중요성을 감안하여, WTO협정상의 권리 및 의무와 합치하지 않는 어류 및 수산물 교역장애물의 철폐

(신 문항) FAO로 하여금 유전자변형어종이 야생어족자원의 건강 및 지속가능성에 대한 잠재적 영향을 고려하도록 요청하고, 이 문제에 대한 유해한 영향을 최소화하기 위한 지침을 규범에 합치되는 범위 안에서 제공하도록 요청함

나. 1995 유엔공해어업협정 이행

공해어업협정의 당사국에게 국내 법 또는 RFMO를 통해 공해어업협정의 이행을 최우선사항으로 효과적으로 이행할 것을 촉구

집행시 양자, 지역, 소지역적 협력에 관한 공해어업협정의 중요성을 강조하고 지속적 노력을 촉구

공해어업협정 제21조4항에 따라 당사국에게 직접 또는 RFMO를 통해 공해상 자국선박을 가진 모든 국가들에게 협정 제21조-제22조에 따른 승선 및 검색 권한을 행사하도록 허가받은 담당관에게 발급된 증명서류를 통지할 것을 촉구함

제21조4항에 따라 협정의 당사국은 제21조에 따른 통지를 수령할 담당기관을 지명하고, 해당 RFMO와 기구를 통해 우 지명사항을 적절하게 공표할 것을 촉구

협정 제21조-제22조에 따른 공해상의 승선 및 검색 절차를 채택하지 아니한 RFMO와 기구에게 채택할 것을 촉구

당사국에게 개별적으로 또는 적절한 경우 공해어족자원 감독권을 가진 RFMO 또는 기구를 통해 협약, 규범 그리고 협정에 명시된 일반원칙에 따라 공해어족자원의 장기적 보존, 관리 그리고 지속가능한 사용을 보장하는데 필요한 조치를 취할 것을 요청

공해어업협정 제25조1(b)호에 따라 경계왕래어족과 고도회유성어족에 대한 개도국의 어획을 원활하게 하는 것을 포함하여 개도국의 RFMO 또는 약정의 참가를 증진하기 위한 지원 제공 요청

공해어업협정 제7부에 따라 개도국, 최빈개도국 및 군소도서국들이 자국어선개발, 부가가공공정, 수산업경제기반확충 등을 포함하여 개도국 어획능력개발을 위한 특별재정체계 또는 문서 작성 등과 같은 지원사업을 당사국이나 국제재정기구 및 유엔기구에 요청

당사국, 정부간기구, 국제재정기구, 국내재정기구 및 비정부기구, 개인 및 법인 등의 협정 제7부에 따라 설치된 원조기금에 추가적이고 자발적 재정기여 희망

FAO에게 공해상 자국선박의 어획자료에 대한 수집과 배포를 위한 약정이 존재하지 않는 지역이나 소지역이 있는 경우 당사국들과 약정 개시

FAO에게 경계왕래어족, 고도회유성어족, 그리고 공해어종에 대한 정보를 어획량에 의거하여 제출할 수 있도록 전세계 어족통계자료를 개정할 것을 재요청

다. 관련 수산 문서

공해어업협정의 효과적 이행의 중요성 강조 및 지속적 노력 촉구

공해어업협정의 당사국에게, 그리고 가입을 하지 않은 비당사국에게는 최우선 사항으로 가입을 촉구하며, 잠정적으로 이행을 촉구

RFMO 또는 약정당사국에게 관할구역 내에서의 규범(Code) 이행과 적용 촉구

FAO 국제행동계획을 이행하기 위한 국내행동계획 또는 적절한 경우 지역행동계획을 우선사항으로 개발 및 이행을 촉구

해당 국제기구가 해양어업과 관련하여 해상안전을 위한 모범관행지침을 개발할 것을 권고

1977 Torremolinos 어선안전협약에 관한 1993 의정서 이행에 관한 합의를 채택할 수 있도록 2012 남아공 국제해사기구(International Maritime Organization)가 소집한 외교회담에 참가 촉구

라. IUU 어업

IUU 어업이 해양생태계의 최대의 위협요소이고, 계속하여 해양자원 보존 및 관리와 식량안보 그리고 많은 개도국의 경제에 심각하고 중요한 파급효과를

가진다는 것을 심각하게 우려함을 재확인하며, 현행 모든 의무를 전면적으로 준수하고, IUU 어업에 대처, FAO IUU 예방, 방지, 근절을 위한 행동계획을 이행하기 위한 모든 필요한 조치를 긴급하게 채택할 것을 재요청함

제3자 수익자를 포함한 자국민과 자국어선이 IUU 어업 및 관련 어업활동에 참가하는 것을 예방하고 방지하기 위해 이들을 효과적으로 통제하며, 나아가 IUU 활동이 조사되어 적절한 제재가 부가될 수 있도록 상호 지원을 촉진함

국제법에 따라 RFMO가 채택한 보존 및 관리 조치를 침해하는 IUU 선박에 대해 국내적, 지역적, 그리고 세계적 차원의 효과적인 조치를 채택할 것을 촉구

관련 국가 당국의 적절한 허가가 없거나 허가조건에 따르지 않는 경우, 공해 또는 다른 국가의 관할 수역에서 조업허가 금지 요청, 그리고 자국어선의 어업을 통제할 수 있도록 유엔해양법협약, 유엔공해어업협정, FAO이행협정의 관련 규정에 따라 재등록 방지(detering the reflagging of vessels)를 포함하여 특단의 조치를 취할 것을 요청

당사국 개별적으로 그리고 RFMO 및 약정국가 등 집단적으로 관련 국제문서상의 기국등록에 관한 의무 이행 실적을 평가하기 위한 적절한 절차 마련 촉구

FAO 회원국에게 선박기국 실적과 제재가능 조치에 대한 평가, 그리고 개도국의 이행준수 지원과 개선을 위한 평가와 실적 개선을 위한 “기국실적에 대한 기술협의(Technical Consultation on Flag State Performance)”의 계속적 활동을 요청

국제법에 따라 어족자원 관리와 IUU 어업에 대처하기 위한 정부간 협력에 대한 국제법적 장치를 강화할 필요성 재확인

RFMO와 약정국가에게 IUU 어업 대처를 위한 공조조치 마련. IUU 어업참가 확인 선박의 통일목록 개발, 또는 각 RFMO 또는 약정국가가 마련한 IUU 선박목록에 대한 상호 인정 촉구

항구국의 주권과 불가항력 또는 긴급피난에 대한 권리를 침해하지 않는 조건으로, 당해 선박이 IUU어업이나 관련 활동에 참가하였다는 명백한 증거(clear evidence)가 있는 경우, 또는 조업장소(origin of catch) 또는 어획허가

에 대한 정보 제공을 거부하는 경우에는 선박기국에 대한 사후 보고를 조건으로 항구접근을 금지하는 것을 포함한 모든 필요한 조치를 채택하도록 요청할 것을 재확인

편의치적 선박의 IUU어업 근절과 선박기국과 선박간의 “진정한 연관성 (genuine link)”에 관한 결의한 64/38 제48항을 재확인하고, 개방등록부(open registry) 운영국들에게 국제법에 따라 자국선박을 효율적으로 통제하거나, 아니면 어선에 대한 개방등록부 제도를 중지할 것을 촉구

IUU어업 대처를 위한 항구국조치의 강화필요성을 인식하고, 특히 지역적 차원 또는 RFMO 및 약정국가를 통해 협정 23조에 대한 국제법과 합치되게 모든 필요한 항구국조치를 채택하고, 추가적으로 지역차원에서 기존의 개발과 적용을 촉진

이와 관련하여 조기발효를 위해 IUU 예방, 방지 및 근절을 위한 항구국조치 협정에 비준, 가입, 승인 또는 수락을 요청

IUU어업 대처하기 위해 FAO와 국제해사기구의 공조강화. 특히 선박기국 책임과 항구국 조치의 이행 개선에 공조 강화 권고

선박기국과 항구국에게 양륙과 어획할당에 대한 정보 공유 노력을 권고하고, RFMO와 약정국가에게 수산관리의 효과성을 제고하기 위한 공개데이터베이스 개발을 권고

자국어선이 IUU어선의 어획물을 전채하는 것을 방지하기 위한 모든 필요한 조치 채택을 요청. (신조항) 해상전채를 충분하게 규제, 감시 그리고 통제를 통해, 그리고 전채를 방지하기 위해 자국선박에 추가적으로 적용되는 조치 채택 포함

당사국에게 개별적으로 그리고 RFMO 및 약정을 통해 국제법에 따른 국제적 합의에 의거한 시장관련조치(market-related measures)를 채택하고 이행할 것을 촉구. 위 국제법에는 IUU 국제행동계획에서 요청한 바에 따라 WTO협정에 확립된 원칙, 권리 및 원무를 포함함.

국가들과 기타 관련 국제주체들에 의해 새롭게 마련되고 있는 시장 또는 무역 관련 조치를 해당 국제포럼과 정보 공유 권고. 이는 FAO 수산위원회의 확립된 작업계획과 합치되는 시장관련 또는 무역 관련 조치가 모든 국가에 유발할 수 있는 잠재적 파급효과와 FAO 책임있는 수산교역에 관한 기술지침 (Technical Guidelines for Responsible Fish Trade of the FAO)을 고려한 것임.

특정 지역에서 발생하는 국제조직범죄와 불법어업 간의 연계 가능성에 대한 우려 주목

특히, 해상전재(transshipment at sea)에 대한 적절한 규제와 감시 그리고 통제는 불법어업을 방지하는데 기여하므로 그 중요성을 다시 한번 확인하고, 자국선박이 IUU 어획물을 해상에서 전재하는 하는 것을 방지하기 위한 추가적인 국내조치를 포함하여 모든 필요한 조치를 채택할 것을 촉구함

동 문안은 해상전재가 IUU 어획행위에 대한 기회를 제공하므로 규제할 필요성은 공감하지만, 합법적인 해상전재를 포함한 해상전재 자체의 포괄적 금지의 문제가 있으므로 적절한 규제와 통제의 필요성 및 중요성을 인정하는 것으로 합의문안이 채택됨

마. 검색, 통제, 감시와, 준수 그리고 집행

보존 및 관리에 관한 합의 조치에 대한 준수를 제고하는데 합당한 체제를 제공할 목적으로, 국제법에 따라 포괄적 검색, 통제 그리고 감시조치 및 준수 및 집행계획을 개별적으로 그리고 가입 RFMO 및 약정에 따라 이행을 강화하거나 존재하지 않는 경우 채택할 것을 요청하고, 관련 국가간 그리고 RFMO간의 공조강화를 촉구

FAO와 RFMO 및 약정조치를 포함하여 담당 국제기구가 선박기국의 선박 통제지침을 개발할 것을 권고

당사국들에게, 개별적으로 그리고 RFMO 및 약정을 통해, 검색, 통제 그리고 감시에 대한 강제 시스템을 마련하도록 촉구하며, 특히 선박검색시스템은 공해에서 조업하는 모든 선박에 의해 조속한 실행기간 내에 수행될 것을 촉구. 이는 2008년 12월까지 대형어선은 선박검색시스템을 장착하고, 어업집행 문제에 대한 정보를 공유할 것을 요구하는 2008년 12월 5일 수산결의안

63/112의 62항을 상기하여 만들어 진 것임

당사국에게, 개별적으로 그리고 RFMO 및 약정을 통해, 보존관리조치의 이행준수를 제고하고 IUU어획상품을 파악할 수 있도록 해당 RFMO 수역 내 어선에 대한 긍정목록과 부정목록을 국내법과 국제법에 합치되는 방법으로 강화 또는 확립할 것을 요청하고, 정보공유 및 이용에 관한 공조 개선을 권고

FAO에게 당사국, 자유무역협정국가, IMO, 그리고 적절한 경우에는 RFMO 및 약정과 협력하여 선박인식시스템(unique vessel identifier system)과 같은 포괄적 세계등록을 마련하는 노력을 촉진 권고

당사국 및 관련 국제기구에게 수입국이 국제법상 합의된 국제보존관리조치를 저해하는 방법으로 포획된 수산물을 확인할 수 있도록 어류 및 수산물 추적을 위한 효과적인 조치를 국제법에 따라 개발할 것을 요청. 이 때 개도국의 특수한 요건과 협정 제25조에 규정된 협력 형태를 고려. 위 국제보존관리조치와 합치되는 방법으로 포획된 어류 및 수산물에 대해서는 동시에 규범 11.2.4, 11.2.5 그리고 11.2.6 규정에 따라 시장접근(수입허용)의 중요성을 인식할 것

국제법에 따라 채택된 보존관리조치를 훼손하는 방법으로 포획된 어류 및 수산물이 수입되는 것을 방지하기 위해 국제법과 합치되는 모든 필요한 조치를 취할 것을 요청

FAO에게 어획기록장치(catch documentation schemes)와 추적을 위한 모범 관행지침의 개발진전상황에 대해 보고할 것을 요청하고, 이는 제67차 유엔총회 보고서에 포함되도록 함

보존관리조치의 이행준수를 강화 그리고 제고하기 위해 감시 및 집행을 위한 협력활동을 실시하여, IUU 예방하고 방지할 것을 권고

당사국에게 직접 그리고 RFMO 또는 약정을 통해 전재, 특히 해상 전재를 효과적으로 검색, 통제 그리고 감시하기 위한 조치를 개발/채택할 것을 촉구. 이는 특히 이행준수를 검색하고 어획자료를 수집/확인하여 IUU 어업을 예방하고 억제하기 위한 것임. 또한 FAO가 전재 관련 현행 관행을 연구하는데 지원하여 이와 관련된 지침을 마련할 것을 촉구함

바. 과잉어획능력(Fishing Overcapacity)

당사국에게 목표수준과 계획의 마련하거나, 또는 현행 능력평가에 대한 적절한 장치를 통해 세계의 어선어획능력을 어족자원의 지속가능성에 상응하게 감축할 것을 요청. 이 때 어획능력 양도 금지할 것과 어획능력관리를 위한 IPOA 제10항에 따라 강하성 어종과 고도회유성어족에 대한 개도국의 정당한 권리 인정

개별적 그리고 RFMO를 통해 어획능력관리를 위한 IPOA에 긴급히 요구되는 조치에 대해서는 신속하고 지체 없이 이행할 것을 요청

FAO가 동 IPOA 제48항에 따라 IPOA 이행상황에 대해 보고를 하도록 부탁

고도회유성 어종, 특히 참지에 대한 세계어획능력을 긴급하게 해결할 것을 요청. 이 때 2010년 호주 Brisbane에서 개최된 RFMO 참치어업관리 워크숍과 2011년 미국 La Jolla에서 개최된 제3차 참치 RFMO 공동회의의 권고사항을 고려함.

사. 대형유자망어업(Large-scale pelagic drift-net fishing)

1991년 유엔총회결의안 46/215에도 대형유자망어업의 지속으로 해양생물자원에 대한 위협을 우려하여, 모든 해양에서 대형유자망어업을 근절할 수 있도록 동 결의안과 후속 결의안의 효과적인 이행을 촉구

공해상에서 대형유자망 사용에 대한 현행 유예제도를 이행/집행할 것을 촉구하고, 자국수역에서 대형유자망을 사용하도록 허가 받은 자국선박에 대해 공해상에서 동 장치를 사용하지 못하도록 촉구

유엔총회결의안 46/215 제6항에 따른 요청 내용을 유엔사무총장에게 제출하여 제67차 유엔총회에 보고

아. 부수어획 관리

부수어획 관리 강화와 관련하여 알바트로스와 바다제비와 같은 바닷새와 상어, 지느러미 어종, 해양포유동물 그리고 바다거북과 같은 해양 어종들이

어업활동 중에 부수적 사망이 지속되는 데 대한 우려 속에 해양 포유동물 보호와 상어어업 등에 관한 논의가 진행됨(PP 38 & OP 83 bis)

궁극적으로 상어, 바다거북, 지느러미 어종, 해양 포유동물 및 바닷새 등의 부수어획 실태에 대한 신뢰성 있는 평가를 도출할 수 있도록 데이터수집 프로그램을 강화하고, 선택어구장치 및 관행과 부수어획감축조치에 대한 추가적인 연구를 추진하기로 함

이는 미국 등이 부수어획 보호대상에 ‘해양 포유동물(marine mammals)’을 추가하고 해양 포유동물에 대한 데이터 수집·부수어획 저감장치 연구를 강조하는 제출안을 나왔지만, 일부 국가들의 반대로 모든 해양 포유동물이 아니라, 상어, 바다거북, 지느러미 어종(fin-fish species), 해양 포유동물, 바닷새 등의 부수어획 추정을 위한 자료수집 프로그램을 수립 및 강화하는 내용으로 수정 채택 합의된 데 그 의의를 찾을 수 있음

상어어업과 관련하여서는 상어보호를 위한 과학적 조치(science-based measures)를 환영하며, 부수어획저감, 보호구역, 휴어기, 검색·통제·감시 등과 같은 총 어획량 제한이나 기술조치 등에 주목함

팔라우가 상어 어획 규제 강화를 위해 모든 상어가 지느러미 자연부착 상태로 양륙될 것을 요청하는 제안을 제출하였으나, 회기 중에 연안국의 상어 보호구역 설정을 환영하는 내용으로 수정 제안하고, 보호구역 설정만이 보존 관리조치가 아니라는 일부 국가들의 반대에 부딪쳐 상어의 보호 및 지속적 관리를 위해 각국이 채택한 과학에 기초한 조치를 환영하는 등의 내용으로 수정 채택 합의

자. 저층어업 규제

저층어업과 관련하여서는 기존 결의(61/105, 64/72)에 요청된 긴급 조치들이 모든 경우에 충분히 이행되지 않고 있다는 점과, 그리고 사전예방주의 접근 방법과 생태계보호 그리고 관련 지침들에 따라 지속적인 이행을 강화하기 위해서는 추가적인 조치가 필요하다는 점을 고려하여 국가 관할권 이원지역에서의 저층어업 규제를 위해 긴급 조치를 채택할 것을 촉구함. 동 조치는 대부분 이행 제고를 위한 절차적 강화조치를 강조하고 있음(OP121bis)

특히 투명성과 세계적 능력배양 제고를 목적으로 개별적, 집합적, 누적적 영향을 고려하여 평가가 이루어질 것과 이러한 평가가 공개될 수 있는 절차 강화를 요구하고 있음. 또한 새로운 조건이나 정보로 새로운 평가가 이루어지면 이를 보완하기 위한 절차를 수립하고 개선할 것을 요구

최신 과학과 관리조치에 의거한 평가를 정기적으로 평가, 검토 및 개정하기 위한 절차를 수립/개선할 것과 취약한 해양생태계 보호조치를 추진하고 개선하기 위한 체제를 마련할 것, 그리고 영향평가 모두가 공개되지 않음에 주목하여 모든 평가자료에 대한 지체 없는 공개 요구

특히 FAO에게 당사국 및 RFMO의 관련 지침 이행을 촉진하기 위해 저층어업 관리프로그램의 일환으로 encounter thresholds와 move-on distance 등 저층어업 방지 및 저감조치에 대한 기술적 지침을 수집하여 그 사용법을 공개할 것을 요청함. 나아가 지침에 포함된 취약해양생태계 확인을 위한 기준 적용을 위한 지침 개발 및 위협평가기준 개발 등을 요청

팔라우와 같은 일부 국가에 의해 저층어업 관련 결의에 따른 협약 의무를 이행하지 않는 경우 조업중단 및 IUU 어업으로 지정 등 추가적인 규제 도입 등이 논의되었으나, 기존 결의(61/105, 64/72)에 저층어업 관리를 위한 충분한 조치가 마련되어 있는 만큼 이행문제 해결에 집중하기로 함. 미국, EU, 캐나다, 뉴질랜드 등의 선진국들이 기존 결의와 FAO 지침에 한정된 범위 내에서 구체적이고 진전된 내용을 추가적으로 제출하고 있으므로 저층어업규제를 위한 조치가 강화될 것으로 예상됨

위 외에 지역적 협력(regional cooperation), 해양생태계에서 책임 있는 어업(responsible fisheries in the marine ecosystem), 능력배양(capacity-building), 유엔체제내의 협력, 유엔 해양국의 업무 지속과 재정조달, 그리고 제67차 유엔총회 고려사항 등이 결의문에 포함됨

II. FAO 책임 있는 수산업규범

(Code of Conduct for Responsible Fisheries)³⁷⁾

책임 있는 수산업규범은 1995년 제28차 FAO 총회에서 채택되었음. 제8조 제3항은 항만국이 규범의 목적을 달성하기 위해 절차를 확립해야 하며 조치를 취할 때 형식적으로나 사실적으로 다른 국가의 선박을 차별해서는 안된다는 것을 규정하고 있음. 그리고 항만국은 어선이 자발적으로 항만이나 연안 터미널에 있을 때 그리고 하부지역, 지역, 세계적 보존 및 관리 조치와 오염 방지나 안전을 위한 국제적으로 합의된 최소 기준, 어선의 건강이나 근로조건의 준수 여부에 관하여 선박 기국의 요청이 있을 때 도움을 제공하여야 함.

책임 있는 수산업규범의 항만국의 의무는 자발적인 조치보다는 기국의 요청에 따른 도움을 제공하는 수동적인 형태로 되어 있고 상선의 항만국 통제와 유사하게 오염방지, 안전을 위한 국제적 기준, 건강이나 근로조건에 관한 기준 준수 여부까지 조치를 할 수 있음. 그러나 항만국의 국내법에 따라 도움을 제공하도록 하고 있어 항만국의 책임 있는 수산업규범의 준수 의지가 없이는 실행하기 어려운 구조로 되어 있음

이 규범은 강제국제법규범은 아니고, 준수 압력 규범(peer-pressured norm)이라 볼 수 있음. 이 규범의 제4조는 다자적 이행감시체제를 구축하여, FAO의 모든 회원국과 비회원국, 조업실체 및 정부간 비정부간 기구를 불문한 관련 소지역적, 지역적, 지구적 기구와 수산자원의 이용, 보존, 관리와 어류 및 수산제품의 교역에 관련된 모든 사람은 본 규범에 제시된 목적과 원칙의 성취와 이행에 협력해야 함을 선언하고 있음. 또한, FAO는 이 규범의 적용과 이행 및 수산업에 대한 효과를 감시하고, 사무국은 이를 수산위원회(COFI)에 보고하도록 되어 있음. 이러한 보고서를 FAO가 검토하게 됨.

책임 있는 수산업규범의 여러 원칙들은 대부분 국내법으로 반영하기에는 너무 일반적이고 추상적인 내용이 대부분임. 다만, 수산자원 보존 및 자국이 허가한 조업활동 통제 원칙 등을 비롯한 몇몇 원칙들은 유엔해양법협약이나 유엔공해어업협정 등에 구체적 의무형태로 반영되어 있어, 그러한 범위 내에서 우리 국내법적으로 구현될 수 있을 것임.

37) Code of Conduct for Responsible Fisheries.

1. 규범의 목적

이 규범의 목적으로는 아래를 들 수 있음.

- (a) 책임 있는 수산업 및 수산활동을 위하여 국제법의 관련 규정에 따르는 원칙 마련하되, 이에에는 모든 생물학적, 기술적, 경제적, 사회적, 환경적 및 상업적 관련 모든 측면을 고려하여야 한다.
- (b) 책임 있는 수산자원 보존 및 수산 관리 개발을 위한 국가정책의 수립 및 이행에 대한 원칙 및 기준을 마련한다.
- (c) 책임 있는 수산업의 이행과 적절한 조치의 마련 및 실행을 위해 요구되는 법적, 제도적 기구의 설치 및 개선을 위한 참조문서의 역할을 한다.
- (d) 적절한 경우 국제적 협정과 구속력이 있거나 자율적인 기타 법적문서의 마련 및 이행에 사용될 지침을 제공한다.
- (e) 수산자원의 보존 및 수산물 관리, 개발에 있어서의 기술적, 재정적, 기타 협력을 촉진하고 증진한다.
- (f) 식량안보와 품질에 대한 수산물의 기여도를 증진하되, 당해 지역사회의 영양상 수요에 우선권을 부여한다.
- (g) 수중생물자원과 그 환경 및 연안지역 보호를 증진한다.
- (h) 관련 국제규칙에 부합하는 어류 및 수산제품의 교역을 촉진하고 교역에 숨겨진 장애를 구성하는 조치의 사용을 회피한다.
- (i) 어류와 이에 연관된 생태계 및 관련있는 환경요소에 대한 연구를 증진한다.
- (j) 수산분야에 관련된 모든 사람에게 행동기준을 제공한다.

2. 규범의 성격 및 적용범위

동 규범의 성격은 원칙적으로 자율적임. 그러나 동 규범에 있는 모든 내용이 모두 자율적인 것은 아님. 이는 제1조제1항에서 “1982년 12월 10일 국제연합 해양법협약에 반영된 것을 포함하여 어떤 부분은 관련 국제법규칙에 기초하고 있음. 동 규범은 또한 FAO 총회 결의 15/93 제3항에 의해 본 규범의 일부가 된 1993년 공해어선의 국제적 보존관리조치이행증진협정과 같이, 당사국간에 체결된 기타 강제성 있는 법률적 문서에 의해 강제적 효과를 가질 수 있거나 이미 그러한 효과를 가진 조항도 포함한다”라고 규정하여 유엔해양법협약이나 공해어선의 국제적 보존관리조치이행증진협정에서 이미 구속력이 부여된 내용은 동 규범에 의해 자율적으로 변경되지 아니함을 분명히 하고 있음.³⁸⁾

책임규범의 적용범위에 대해 제1조제2항은 “전지구적이며 FAO 회원국뿐만 아니라 비회원국, 수산실체, 정부간 그리고 비정부간 기구, 소지역적, 지역적, 세계적 기구, 수산물과 수산제품의 가공과 판매에 관련된 수산인과, 기타 수산업에 관련된 해양환경 이용자와 같이 수산자원 보존 및 수산업의 관리, 개발에 관련된 모든 사람에 적용된다”³⁹⁾라고 규정하고 있음. 따라서 동 규범은 지리적으로 지구상의 모든 지역에 적용되고, 적용대상에 있어서도 FAO 회원국뿐만 아니라 비회원국도 포함함. 또한 수산자원의 보존 및 수산업의 관리 및 개발에 관련되어 있는 소지역적, 지역적 그리고 세계적 수산기구 등 모든 수준의 국제수산기구와 수산인에 적용됨. 또한 동 규범은 수산물과 수산제품의 가공 및 판매에 종사하고 있는 수산인, 그리고 수산업에 관련된 해양환경 이용자에 적용됨.

동 규범의 적용대상은 한마디로 광범위함. 지리적으로 모든 지역에 적용됨. 해양뿐만 아니라 수산업에 관련된 국제기구, 정부, 비정부기구, 기업, 개인 모두에게 적용됨. 뿐만 아니라 수산업에 종사하지 않는 사람이나 기구에도 적용됨. 즉 수산업에 관련된 해양환경 이용자와 수산자원 보존 및 수산업의 관리, 개발에 관련되는 사람에게까지 적용됨. 그러나 동 규범은 수산물의 소비자에게는 적용되지 아니 함.

동 규범은 또한 수산업 그 자체에만 적용되지 않고 어류 및 수산제품의 포획, 제조, 무역과 조업활동, 양식, 수산연구 및 수산업의 연안지역 통합 관리까지 적용되고,⁴⁰⁾ 수산물의 포획 뿐만 아니라 양식에도 적용됨.⁴¹⁾

38) 책임 있는 수산업규범 제1조1항. This Code is voluntary. However, certain parts of it are based on relevant rules of international law, including those reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982. The Code also contains provisions that may be or have already been given binding effect by means of other obligatory legal instruments amongst the Parties, such as the Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, 1993, which, according to FAO Conference resolution 15/93, paragraph 3, forms an integral part of the Code.

39) The Code is global in scope, and is directed toward members and non-members of FAO, fishing entities, subregional, regional and global organizations, whether governmental or non-governmental, and all persons concerned with the conservation of fishery resources and management and development of fisheries, such as fishers, those engaged in processing and marketing of fish and fishery products and other users of the aquatic environment in relation to fisheries.

40) The Code provides principles and standards applicable to the conservation, management and development of all fisheries. It also covers the capture, processing and trade of fish and fishery products, fishing operations, aquaculture, fisheries research and the integration of fisheries into coastal area management.

41) In this Code, the reference to States includes the European Community in matters within its competence, and the term fisheries applies equally to capture fisheries and aquaculture.

3. 이행, 감시 및 개정

FAO의 모든 회원국과 비회원국, 조업실체 및 정부간 비정부간 기구를 비롯한 관련 소지역적, 지역적, 또는 세계적 기구, 수산자원의 이용, 보존, 관리와 어류 및 수산제품의 교역에 관련된 모든 사람은 본 규범에 제시된 목적과 원칙의 성취와 이행에 협력해야 함. 국제연합 체제에서의 그 역할에 부합하도록 식량농업기구(FAO)는 동 규범의 적용과 이행 및 수산업에 대한 효과를 감시하고, 사무국은 이를 수산위원회(COFI)에 보고한다. 식량농업기구의 회원 및 비회원국을 망라한 모든 국가와 정부간기구 비정부간기구를 망라한, 관련 국제조직들은 동 업무에 있어서 식량농업기구와 적극 협조하여야 함. FAO는 그의 권한있는 기구를 통하여 수산업 발전 및 동 규범 이행에 관한 COFI 보고서를 검토하여 동 규범을 개정할 수 있음. 국가와 정부간 비정부간 기구를 망라한 국제조직은 수산업에 관련된 이들에게 동 규범의 이해를 촉진시켜야 함. 이에 가능한 범위내에서 동 규범의 자발적 수용을 촉진시키고 효과적 적용을 증진하게 될 방법을 도입하는 것이 포함됨.

4. 일반원칙

국가 및 수중생물자원 이용자는 수중생태계를 보존하여야 함. 조업의 권리는

수중생물자원의 효과적 보존과 관리를 보장할 수 있는 책임있는 방법에 의해야 한다는 의무를 수반하는 것임. 수산업 관리는 수산자원의 품질, 다양성, 이용도가 유지되도록 촉진하여야 하며, 식량안보, 빈곤퇴치 및 지속적 개발의 관점에서 현재 및 미래 세대를 위해 충분한 양의 어류자원의 다양성과 이용가능성을 제고해야함. 관리조치는 목표어종의 보존뿐만 아니라 동일 생태계내의 어종 및 목표어종에 연관되거나 의존되어 있는 어종들의 보존도 보장하여야 함. 국가는 과도한 어획 및 과도한 어획능력을 방지하여야 하며, 어획노력량이 수산자원의 생산능력 및 지속가능한 사용과 균형을 이루도록 보장하기 위한 관리조치를 시행해야 함. 국가는 가능한 그리고 적절한 때 어군이 회복되도록 조치를 취해야 함. 수산물 보존 및 관리결정은 이용가능한 최고의 과학적 증거에 기초하여야 하며, 관련 환경적, 경제적, 사회적 요소뿐만 아니라 자원 및 서식처에 대한 전통적 지식을 고려하여야 함. 국가는 수산물의 생태계와의 상호작용을 포함한 수산물에 대한 과학적 기술적 지식을 증진키 위해 연구와 자료수집에 우선권을 두어야 함. 많은 수중생태계의 초

국경적 특성을 고려하여, 국가는 적절한 경우 연구에 있어서 상호간 및 다자간 협력을 진작해야 함. 국가 및 소지역적, 지역적 수산관리기구에는 이용가능한 최선의 과학적 증거를 고려하여 수산자원의 보호 및 수중환경 보존을 위하여 수중생물자원의 보존, 관리 및 개발에 대하여 예방적 접근방법을 광범위하게 적용해야 함. 적절한 과학적 정보의 결여가 목표어종, 연관어종, 의존어종, 비목표어종 및 그 환경을 위한 보존조치를 연기하거나 거부하는 이유로 활용되어서는 아니 됨. 생물다양성을 유지하고 어군 구조 및 수중생태계의 보존과 어류품질 보호를 위하여, 실행가능한 정도로 선택적이고 환경적으로 안전한 어구 및 조업이 개발되고 적용되어야 함. 선택적이고 환경적으로 안전한 적절한 어구 및 조업방법이 존재하는 경우, 그들은 수산물의 보존 및 관리조치 수립에 있어 승인되고 우선권을 부여받아야 함. 국가 및 수중생태계 이용자들은 쓰레기와, 어류 및 비어류인 비목표 어종의 포획 및 연관종과 의존종에 대한 영향을 최소화 하여야 함. 어류 및 수산제품의 수확, 처리, 가공, 배분은 그 영양적 가치, 품질, 안정성이 유지되고, 쓰레기를 줄이며, 환경에 대한 부정적 영향을 최소화하는 방법으로 수행되어야 함. 습지, 홍수림, 암초, 늪, 양식장, 산란지와 같은 담수 및 해수 생태계의 모든 중요한 수산물 서식처는 필요한 곳에 가능한 한 보호되고 복원되어야 함. 파괴, 저급화, 공해, 기타 수산자원의 건강 및 생존력을 위협하는 인간 활동으로 야기되는 기타의 중요한 영향으로부터 그러한 서식처를 보호하기 위하여 특별한 노력이 취해져야 함. 국가는 수산자원 보존을 위한 필요를 포함한 수산업의 이익이 해안지역의 다목적 이용에 고려되고 해안지역의 관리, 계획, 개발에 통합되도록 보장하여야 함. 각국은 각자의 권한내에서, 그리고 소지역적 또는 지역적 수산물 보존 및 관리기구 또는 약정의 구조를 포함하는 국제법에 따라서, 보존관리조치의 준수를 보장하고 어선 및 지원어선의 활동을 감시 및 통제하기 위한 효과적인 체계를 수립하여야 함. 어선 및 조업지원어선에게 자국기를 게양토록 허가하는 국가는 동 규범의 적절한 적용을 보장키 위해 어선을 효과적으로 통제해야 함. 국가는 어선들의 활동이 국제법에 부합하며, 국가적, 소지역적, 지역적, 국가적 또는 세계적 차원에서 채택된 보존관리조치의 실효성을 손상하지 않도록 보장해야 함. 국가는 또한 자국기 게양 어선이 그들의 조업활동에 관한 자료수집과, 제공에 관한 의무를 이행하도록 보장해야 함. 국가는 그의 권한 및 국제법에 따라서 수산관리 기구와 기타 국제적 협정 및 약정을 통해 소지역적, 지역적 및 세계적 차원에서 협조하여야 함. 이는 국가 관할수역 내외의 일관성 있는 조치의 필요를 고려하여 보존 및 관리를 증진하고 책임 있는 수산업과 수중생물 자원의 전 이동

지에 걸친 효과적인 보존 및 보호를 위해서임. 국가는 국내법 규정이 허용하는 범위내에서, 의사결정 과정을 투명하게 하고 시급한 문제에는 적기에 해결방안을 찾도록 보장하여야 함. 국가는, 적절한 절차에 따라서, 수산물의 관리, 개발, 국제적 공여와 원조에 관한 법과 정책의 개발을 위한 의사결정에 산업계, 어업노동자, 환경 기타 이익조직의 효과적 참여와 협의를 장려해야 함. 어류 및 수산제품의 국제교역은 세계무역기구(WTO) 협정과 기타 관련 국제협정에 나타난 원칙과 권리, 의무에 따라 이루어져야 함. 국가는 어류 및 수산제품 교역에 관한 그들의 정책, 계획, 관행이 이들 무역에 대한 장애, 즉 환경악화 또는 사회 및 영양에 대한 부정적 영향을 초래하지 않도록 보장함.

5. 수산관리

국가 및 수산관리에 종사하는 모든 자들은 적절한 정책, 법적 및 제도적 기구를 통하여 수산자원의 장기적 보존 및 지속적 이용을 위한 조치를 취하여야 함. 보존 및 관리조치는 지방적, 국가적 또는 소지역적, 지역적 차원을 막론하고 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 의하여야 하며, 수산자원의 장기적 지속성을 보장할 수 있는 수준에서 채택되어야 함. 이는 자원의 최적이용이라는 목적을 촉진하고 현재 및 미래세대를 위해 이용을 지속하는 수준을 말하는바, 단기적 고려로는 이러한 목적을 수용할 수 없음.

국가관할수역내에서 국가는 수산자원의 이용 및 관리에 있어 합법적 이해를 가진 관련 국내 당사자들을 확인하여야 하며, 책임 있는 수산업을 이룩함에 있어 그들의 협력을 얻기 위한 협의를 위해 약정을 체결하여야 함. 2 개국 이상에 의해 초국경적 어족, 경계왕래어족, 고도회유성어족 및 공해어족이 이용되는 곳에서, 경계왕래성족 및 고도회유성어족의 경우 관련 연안국을 포함한 관련국가는, 자원의 효과적 보존관리 보장을 위해 협력하여야 함. 이는 필요한 경우 양자간, 소지역적, 지역적 수산기구나 약정의 설립을 통하여 성취되어야 함. 소지역적 또는 지역적 수산관리 기구나 약정은 관할수역 밖의 동 자원에 대해 실질적 이해를 가진 국가의 대표뿐 만 아니라 관할수역 내에 동 자원이 출현하는 국가의 대표도 포함하여야 함. 소지역적 또는 지역적 수산관리 기구나 약정이 존재하고 있고 보존관리조치를 취할 능력이 있는 경우, 이들 국가는 그러한 기구의 회원이 되거나 약정의 참가자가 되므로서 협력하여야 하며, 그 작업에 적극적으로 참여 함. 소지역적, 지역적 수산

관리 기구의 회원이나 소지역적, 지역적 관리약정의 참가자가 아닌 국가도, 관련 국제협정 및 국제법에 따라 그러한 기구나 약정에 의해 채택된 수산자원의 보존 및 관리조치를 시행함으로써 관련 수산자원의 보존과 관리에 협력하여야 함. 정부간 비정부간기구를 망라한 관련기구의 수산관련 대표자들은 소지역적, 지역적 수산관리 기구 또는 약정의 회의에, 관련기구나 약정의 절차에 따라서, 옵서버 또는 다른 방법으로 참여기회가 주어져야 함. 그러한 대표자들은 동 회의의 기 및 보고에 접근할 수 있는 절차에 따라서 적시에 접근할 수 있어야 함. 각국은 그 권한 및 능력내에서 소지역적, 지역적 기구 또는 약정에 의해 채택된 보존 및 관리조치 뿐만 아니라 자국의 보존 관리 조치 준수를 보장 할 수 있도록 감시, 감독, 통제 및 이행을 위한 효과적인 체계를 갖추어야 함. 국가는 과잉 어획능력을 방지하거나 제거하기 위한 조치를 취해야 하며, 보존관리조치의 효율성을 보장하는 수단으로서 어획능력을 수산자원을 지속적으로 이용할 수 있는 수준에 맞추어져야 함. 국가 및 소지역적, 지역적 수산관리 기구와 약정은 수산관리 체계 및 관련 의사결정 과정에 투명성을 보장하여야 함. 국가 및 소지역적, 지역적 수산관리 기구 또는 약정은 보존 및 관리조치를 적절히 공표해야 하며, 그 이행에 관한 법령 및 기타 법규칙은 효과적으로 알려져야 함. 그러한 조치의 근거 및 목적은 그 적용을 촉진하고 동 조치의 이행에 대한 지지를 높이기 위하여 자원 이용자들에게 설명되어야 함.

수산자원의 장기적 지속적 이용이 보존 및 관리의 우선적 목표임을 인식하여, 국가 및 소지역적, 지역적 수산관리 기구 및 약정은 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 기초하여 적정 조치를 채택하여야 한다. 이는 개발도상국의 특별한 요구사항을 포함하여 관련 환경적, 경제적 요소를 감안한 최대 지속적 생산량 수준의 어족자원을 유지하고 회복하기 위한 조치이어야 한다. 그러한 조치는 특히 다음사항을 규정한다.

- 과잉 어획능력은 회피되어야 하며 어족은 경제적인 생산성을 유지하도록 이용
- 어업계가 책임 있는 수산업을 증진하는 경제적 조건
- 생계수산업, 소규모 및 재래식 수산업을 포함한 어민의 이익
- 수중서식처와 생태계의 생물다양성이 보존과 멸종위기에 처한 종의 보호
- 고갈된 어족은 회복하도록 허용하며, 적절한 때에는 적극적으로 회복되게 함
- 인간활동에 의한 자원에 대한 부정적인 환경적 영향을 평가하고 적절한 경우 교정
- 공해, 폐기, 투기, 유실되거나 폐기된 어구에 의한 어획어류 및 비어류인 비목

표종의 어획, 연관종 및 의존종에 대한 영향을 최소화하되, 가능한 범위내에서 환경적으로 안전하고 비용효과적인 어구 및 기술의 개발과 사용을 포함하는 조치를 통합

국가는 목표종 및 그와 동일 생태계내의 어족 또는 연관종, 의존종에 대한 환경적 요소의 영향을 평가해야 하며, 생태계 내 어군간의 관계를 평가해야 함. 수산관리가 효과적이기 위하여 수산관리는 모든 분포범위에 걸친 전 어족에 관심을 가져야 하며, 이미 설정되어 당해수역에 적용되고 있는 사전에 합의된 관리조치와 어족의 이동 및 생물학적 단위, 기타 생물학적 특징을 고려하여야 함. 이용가능한 최선의 과학적 증거가 자원의 생존기간 중 분포지역 및 회유 범위 결정에 이용되어야 함. 전 회유범위에 걸쳐 초국경적 어족, 경계왕래성어족, 고도회유성어족 및 공해어족의 보존 및 관리를 위하여, 관련국가의 권한에 따라 그리고 적절한 경우 소지역적, 지역적 수산관리 기구 및 약정에 의해 마련된 그러한 어족을 위해 설정된 보존 및 관리 조치는 일관성을 가져야 한다. 일관성은 관련국가의 권리, 권한 및 이익에 맞게 이루어져야 함. 장기적 관리목표는 관리조치로 이어져서, 수산관리 계획 또는 관리체계로서 형성되어야 함. 국가 또는 적절한 경우, 소지역적, 지역적 수산관리 기구와 약정은 정보의 수집 및 교환, 수산연구, 관리 및 개발을 포함하는 수산업과 관련된 모든 문제에 있어 국제적 협력과 조정을 장려하고 증진하여야 함. 국가가 비수산기구를 통한 조치를 모색하고 있고, 그것이 권한있는 소지역적, 지역적 수산관리 기구 또는 약정에 의해서 취해진 보존 및 관리조치에 영향을 미칠 수 있는 경우, 국가는 가능한 범위내에서 사전에 관련기구 또는 약정과 협의하고 그 의견을 고려하여야 함.

보존 및 관리조치의 채택을 고려할 때에는, 수산자원의 현재상태 및 동 자원에 대한 제안된 조치의 영향을 평가하기 위하여 이용가능한 최선의 과학적 증거가 고려되어야 함. 어장의 보존 및 관리를 지원하기 위한 연구는 촉진되어야 하며, 이에에는 자원 및 기후, 환경, 사회 경제적 요소의 영향에 대한 연구가 포함됨. 연구의 결과는 이해 당사자들에게 배포되어야 함. 비용, 편익 및 합리적 조업을 위한 관리 대안의 영향, 특히 과잉어획능력 및 과잉어획 노력량의 관리대안에 대한 이해를 제공하는 연구가 촉진되어야 함. 국가는 국제적 기준 및 관례에 따라서 어획 및 어획노력량에 대한 통계자료의 수집 및 유지가 적기에 완전하고 믿을 만하게 이루어지도록 보장하여야 하며, 통계자료는 건전한 분석이 가능하도록 충분히 자세하게 작성되어야 함. 그러한

자료는 정기적으로 갱신되고 적절한 제도를 통해 확인되어야 함. 국가는 그러한 자료에 요구되는 보안성에 따라서 자료를 정리하고 및 배포해야 함. 수산업의 지속적인 관리를 보장하고 사회경제적 목표의 달성을 가능하게 하기 위하여, 사회적, 경제적, 제도적 요소에 대한 충분한 지식이 자료수집 분석 및 연구를 통해 개발되어야 함. 국가는 소지역적, 지역적 수산관리 기구나 약정의 관할 어족의 대한 수산관련 자료 및 기타 과학적 자료를 국제적으로 합의된 형식에 따라 수집하고 동 기구 및 약정에 시의적절한 방법으로 제공하여야 함. 1 개국 이상의 국가 관할구역 내에 출현하는 어족으로서 그러한 기구나 약정이 없는 경우에는, 관련 국가는 그러한 자료의 수집, 교환을 위한 협조체계에 합의하여야 함. 소지역적, 지역적 수산관리 기구 또는 약정은 자료를 정리하여 합의된 절차에 따라 당해 기구의 모든 회원국과 이해관계를 가진 당사국에게 제공하여야 함. 이는 적용가능한 보안요구에 부합하는 방법으로 시의적절하게 그리고 합의된 형식에 따라 이루어져야 함.

국가는 수중생물자원의 보호와 수중환경의 보존을 위하여 해양생물자원의 보존, 관리 및 이용에 광범위한 예방적 접근을 적용하여야 함. 적절한 과학적 정보가 없는 것이 보존 및 관리조치의 연기나 부작위의 이유로 사용되어서는 아니됨. 예방적 접근을 행함에 있어 국가는 무엇보다도 어족의 크기와 생산성, 기준점, 기준점에 관한 어족 조건, 어족 수명의 수준 및 분포, 조업활동의 영향에 대한 불확실성을 고려하여야 함. 이에는 폐기, 비목표종, 연관종 또는 의존종 뿐만아니라 환경적, 사회경제적 조건도 포함됨.

국가 및 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정은 이용 가능한 최선의 과학적 증거에 의하여 무엇보다도 다음사항을 결정하여야 함.

(a) 특정 목표어종의 기준점 및 기준점 초과시 취할 행동

6. 이 행

책임 있는 수산규범은 수산자원의 보존 및 관리를 위하여 지방적 및 국가적 수준의 효과적인 법적 행정적 체제를 설립할 것을 강제하고 있음. 이를 위해 국가는 보존 및 관리조치의 위반에 대하여 제재를 가할 법령을 갖추어야 하고, 제재는 효력발생 중에 있는 보존 및 관리조치를 이행하지 않을 경우 조업허가의 거부, 취소, 정지를 가능케하는 제재를 포함하여 효과적이 되도록 적절히 엄격하여야 함.

뿐만 아니라, 국가는 법령 제정에 한정되는 것이 아니라, 국내법에 따라서 효과적인 수산업 감시, 통제, 감독 및 법집행 조치를 이행하여야 하고, 이에 는 적절한 경우 감시관 프로그램, 검색계획 및 선박감시 제도를 포함함.

조업활동과 관련하여 모든 국가는 자국이 허가한 조업만이 자국 관할수역내에서 수행되게 하고, 그러한 조업은 책임 있는 방법으로 이루어지도록 하여야 함. 국가는, 국제법에 의거하여, 그리고 소지역적, 지역적 수산관리기구 또는 약정의 체계내에서, 자국 관할수역 밖에서의 조업활동과 관련 활동에 관한 적용가능한 조치의 감시, 통제, 감독, 이행을 위한 제도설립에 협력하여야 함. 국가는 어선운영과 관련하여 위법행위 책임이 있는 선장 및 승무원에 적용할 조치가 어선의 선장 또는 승무원 허가를 거부, 취소 또는 정지를 할 수 있는 규정을 포함시키도록 보장하여야 함.

책임 있는 수산규범에서 국가는 기국으로서 자국기를 계양하고 조업에 사용되도록 허가받은 어선에 대한 기록을 유지하여야 하며, 동 기록에는 선박의 명세, 소유권 및 조업허가에 대한 기록, 자국기 계양 선박이 공해 또는 타국의 관할수역에서 등록증명서를 취득하고 권한 있는 당국에 의해 조업허가를 받지 아니하는 한 조업하지 못하도록 보장, 공해상 또는 기국이외의 타국 관할수역에서 조업허가를 받은 선박은 어선의 식별표시에 관한 FAO 기준서 및 지침과 같은 통일되고 국제적으로 인정된 선박표시제도에 따라 표시할 의무 부담.

위반사항에 대해 기국은 자국기 계양 어선이 보존 및 관리조치를 위반한 사실이 발견될 때는 집행조치를 취하고, 적절한 경우, 그러한 조치의 위반을 국내법상의 범죄에 해당되도록 하며, 위반행위에 적용할 제재는 관련조치 준수를 효과적으로 확보하고, 어디서든지 위반을 억제할 정도로 엄격해야 하며, 위반자가 불법활동으로부터 얻은 이익을 박탈하는 것이어야 함. 그러한 제재는 중대한 위반의 경우 조업허가의 거절, 취소 또는 정지시키는 조항을 포함할 수 있음.

국가는 또한 항만국으로서 자국법에 설정된 절차를 따라, 그리고 국제협정 또는 약정을 포함한 국제법에 의거하여, 본 규범의 목적을 달성하기 위한 조치 및 타국이 본 규범의 목적을 달성하도록 돕기 위한 조치를 채택하고 그 사실을 타국에 알려주어야 함. 그러나 항만국이 그러한 조치를 취할 때는 타국선박에 대하여 그 형태나 내용에 있어 차별을 금지함.

어구의 선택하는데 있어 국가는 어구, 어법 및 이행이 가능한 범위내에서 폐기, 투기, 비목표종인 어류 및 비어류의 어획, 연관종에 대한 영향을 최소화할 수 있도록 충분히 선택적이 되도록 해야하며, 관련 규제의 의도가 기술적 장치에 의해 회피되지 않도록 하여야 함.

본 규범의 규정은 WTO 협정상의 권리와 의무에 부합하게 해석되고 적용되어야 하고, 어류 및 수산제품의 국제교역에 영향을 미치는 조치가 투명하고, 적용 가능한 경우 과학적 증거에 기초하며 국제적으로 합의된 규칙에 부합하도록 보장하여야 하며, 사람 또는 동물의 생명 및 건강, 소비자들이 이익 또는 환경을 보호하기 위해 취해지는 수산물 교역에 관한 조치는 차별적이면 안되며, 국제적으로 합의된 무역규칙, 특히 WTO 위생 및 검역조치의 적용에 관한 협정 및 무역에 대한 기술장벽 협정에 설정된 원칙, 권리, 의무에 부합하여야 함.

수산물 교역에 관한 법령은 투명해야 하며, 가능한 단순하고, 이해하기 쉬우며, 적절히 과학적 근거에 기초해야 하고, 법적 요구 사항을 변경할 때는, 영향을 받는 국가 및 생산자들에게 그들의 공정과 절차에 필요한 변화를 도입하도록 충분한 정보와 시간을 주어야 하며, 어류 및 수산제품의 국제교역에 적용되는 법령 또는 행정절차의 개발 및 변경에 대하여 즉각적으로 이해 당사국과 WTO, 기타 적절한 국제기구에 통보하여야 함.

III. FAO 상어 보존과 관리를 위한 국제행동계획

(International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks, 이하에서는 ‘IPOA-Sharks’)

IPOA-Sharks는 1998년 4월 23-27일 도쿄에서 열렸던 상어 보존관리를 위한 기술실무그룹회의, 1998년 10월 26-30일 로마에서 개최된 어획능력관리와 상어어획 및 연승어업에서의 바닷새의 우발포획에 관한 실무작업회의, 그리고 1998년 7월 22-24일 로마에서 개최된 준비회의를 통하여 개발되었다.

동 문서는 성격과 범위, 지도원칙, 목적, 이행사항, 부록(Appendix A, B) 등으로 구성되어 있다.

1. 배경

어업기술의 발달과 원거리 시장에서의 접근 등으로 상어 조업수역 확장과 상어 어획노력 및 생산량이 증대하여 일부 상어 어종의 개체수에 부정적인 영향을 유발하였음. 특히 상어는 밀접한 자원량-신규자원 가입관계, 남획으로 인한 오랜 회복기간(늦은 성숙도로 인한 낮은 생물 생산성; 자연 사망률은 낮지만 소산) 그리고 복잡한 공간적 구조(크기/성 분리 그리고 계절적 회유) 등으로 인해 보존의 필요성이 더욱 강조되었음.⁴²⁾

2. 법적 성격 및 범위

IPOA-Sharks는 법적 성격에 있어 강제력이나 구속력이 없는 자발적 규범(voluntary)임. 또한 IPOA-Sharks는 책임 있는 수산업규범 제2조(d)에서 의도한 바에 따라 책임수산업규범의 범위/framework) 안에서 구체화됨.⁴³⁾ 따라서 IPOA-Sharks의 책임과 범위는 책임 있는 수산업규범에서 규율하고 있는 것을 초과할 수 없음. 나아가 IPOA-Sharks 규정의 해석이나 적용과 관련하여 분쟁이 발생하는 경우 책임수산업규범 제3조가 적용됨.⁴⁴⁾ 모든 해당 국가는 이행에 대한 격려(encouraged)만을 부담함. 동 의무 또한 All concerned States라고 하여 국가만이 의무의 주체임.

동 문서에서 의미하는 상어의 범위에는 모든 종(species)의 상어와, 홍어, 가오리, 키메라(연골어강(綱))를 포함하고 있음. 또한, 상어어획(shark catch)의 정의에 대하여도 직접어획, 우발포획, 상업어획, 오락용 어획(recreational,

42) IPOA-Sharks, 서론.

43) IPOA-Sharks, 제10항. IPOA-Sharks is voluntary. It has been elaborated within the framework of the Code of Conduct for Responsible Fisheries as envisaged by Article 2(d). The provisions of Article 3 of the Code of Conduct apply to the interpretation and application of this document and its relationship with other international instruments. All concerned States are encouraged to implement it. 책임 있는 수산업규범 제2조(규범의 목적) d호는 “적절할 경우 국제적 협정과 구속력이 있거나 자율적인 기타 법적 문서의 마련 및 이행에 사용될 지침을 제공한다”고 규정하여 IPOA-Sharks는 동 규범의 목적을 실현하기 위한 하나의 수단으로 마련되었음을 보여주고 있다.

44) Id. 책임 있는 수산업규범 제3조는 책임 있는 수산업규범과 다른 국제문서와의 관계를 다루고 있다.

3.1 동 규범은 1982년 유엔해양법협약에 반영된 관련 국제법에 부합되게 해석되고 적용되어야 한다. 동 규범의 그 때한 것도 해양법협약에 반영된 국제법상 국가의 권리, 관할권, 의무를 저해하지 아니한다.

3.2 동 규칙은 또한 다음과 같이 해석되고 적용된다.

(a) 경계왕래성어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리에 관한 1982년 12월 10일 국제연합 해양법협약 규정의 이행협정의 관련규정과 부합하도록 해석되고 적용된다.

(b) 국제협정에 따른 당사국의 의무를 포함하여 여타 적용가능한 국제법규에 부합하도록 해석되고 적용된다.

(c) 1992년 칸쿤선언, 1992년 환경 및 개발에 관한 리우선언 및 환경 및 개발에 관한 유엔회의에서 채택한 의제 21, 특히 의제 21의 제 17장 및 기타 관련 선언 및 국제적인 문서에 비추어 해석되고 적용된다.

유어어획) 그리고 기타 형태의 상어어획을 포함한다고 규정하여 반드시 예시된 것에 한정되지 않음을 유의하여야 함. 특히 상어의 범위에 한국인의 즐겨 먹는 홍어와 가오리가 포함되어 있음.⁴⁵⁾ 나아가, IPOA-Sharks는 목표어획과 비목표어획 모두를 포함하고 있음.

3. 지도원칙

IPOA-Sharks의 지도원칙에는 대상 어종이나 어족의 고갈(mortality)에 기여하는 국가는 모두 참가할 것을 요구하는 보편적이고 예외 없는 참가원칙과, 관리와 보존을 위한 전략을 채택하는 데 있어 예방적 접근법을 이용하여 각 어족(each stock)당 총 사망률을 지속가능한 수준으로 유지한다는 자원지속원칙, 그리고 관리보전의 목적과 전략을 마련하는데 있어 상어어획이 개별 국가들에 차지하는 영양적 그리고 사회경제적 특성 등을 고려할 것을 요구하는 영양적/사회경제적 특성고려원칙을 제시하고 있음.

4. 목 적

IPOA-Sharks는 상어의 보존과 관리 그리고 장기간 지속적 이용을 보장하는 것을 그 목적으로 함. 따라서 한편으로는 상어의 총 개체수를 보존하고 관리할 의무를 권고하고 있지만, 장기간 지속적 이용을 명시하여 상어어획을 완전히 금지하고 있지는 않음.

5. 이 행(제17조-제28조)

IPOA-Sharks는 상어를 자국 또는 외국 선박으로 어획하는 수역을 관할하는 국가 그리고 그 선박이 공해에서 상어를 어획하는 국가에 적용되고, 자국 어선이 직접적으로 상어를 어획하는 국가 혹은 자국 어선이 규칙적으로 간접 어획을 통해 상어를 포획하는 국가는 상어자원을 보존관리 하기 위한 국가 행동계획을 채택하여야 함. 상어계획(shark-plan)의 내용은 부속서 A에 있음. 상어계획을 수립할 때, 소지역 및 지역수산기구의 경험이 적절히 고려되어야 한다고 되어 있음. 이와 관련 농림수산식품부는 2011년 8월에 상어 보존과 관리를 위한 국가행동계획을 수립하였음.

45) For the purposes of this document, the term "shark" is taken to include all species of sharks, skates, rays and chimaeras (Class Chondrichthyes), and the term "shark catch" is taken to include directed, bycatch, commercial, recreational and other forms of taking sharks. IPOA-Sharks 제11항.

6. FAO의 역할(제29조-제31조)

제29조는 FAO의 총회가 지시한 내용과 범위에 따라 그리고 정규 프로그램 활동의 한 부분으로 상어계획의 준비를 포함하여 IPOA-Sharks를 시행하는 국가 지원, 제30조는 FAO는 총회가 지시한 내용과 범위에 따라 상어계획의 수립과 이행을 지원하되, 정규프로그램 기금을 통한 기술지원이나 FAO가 이용할 수 있는 특별기금을 사용하여 이를 지원함. FAO는 상어계획의 수립과 관련하여 전문가목록과 기술지원 방법을 제공한다. 제31조는 FAO는 COFI를 통하여 IPOA-Sharks의 이행에 관한 진행사항을 2년마다 보고하도록 되어 있음.

IV. FAO 연승에 의한 바닷새 부수어획 저감을 위한 국제행동계획 (International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries Convenience, 이하에서는 'IPOA-Seabirds')

1. 배경

바닷새는 세계적으로 다양한 상업 연승어업으로 인해 우발적으로 포획되고 있는데, 바닷새 우발포획이 발생하는 주요 연승어업으로는, 일부 특정 수역에서의 참치, 갈치 그리고 새치(billfish) 연승 어업, 남대양 파타고니아 이빨고기, 그리고 북대양(태평양과 대서양)의 넙치(halibut), 대구류(black cod, Pacific cod), 그린랜드 넙치(halibut), 대구류(cod, haddock, ling) 그리고 tusk 이고, 가장 빈번하게 어획되는 바닷새의 종은 남대양의 신천옹(albatrosses)과 바다제비(petrels), 북대서양의 북쪽 풀마갈매기(northern fulmars)이며, 북태평양 어업에서는 신천옹과 갈매기(gulls) 및 풀마갈매기임.

CCAMLR(남극해양생물자원보존위원회)는 1992년 23개 회원국에 대하여 바닷새의 우발포획을 줄이기 위한 완화조치를 채택하고, CCSBT(남방참다랑어 보존위원회)의 후원하에 호주, 뉴질랜드 그리고 일본은 1994년 이래 남방참다랑어 연승어업에서 바닷새 포획완화 조치를 연구하여 조치를 취해오고 있고, 1995년 CCSBT는 연승어업에서 바닷새의 우발적 사망을 포함하여 생태학적으로 연관된 종에 관한 권고를 채택함.

2. 법적 성격과 적용범위

IPOA-Seabirds는 자율적이고, 책임 있는 수산업규범 제2조 (d)⁴⁶⁾에서 명시되었듯이 동 규범의 범위 내에서 작성되었으며, 책임 있는 수산업규범 제3조 규정은 본 문서의 해석과 적용 그리고 다른 국제문서와의 관계에 적용됨.

IPOA-Seabirds는 자국 혹은 외국어선으로 연승어업을 하는 수역의 국가 그리고 공해와 다른 나라 배타적경제수역(EEZ)에서 연승어업을 하는 국가에 적용됨.

3. 이행

IPOA-Seabirds 이행에 있어서 각국은 일련을 활동을 수행하여야 하는데, 연승어업에 의한 바닷새 우발포획에 관한 평가에 근거하여야 하고, 문제가 있다면 각국은 연승어업 시 IPOA-Seabirds를 채택하여야 함.

모든 국가는 NPOA-Seabirds의 기획, 실행 및 감시에 책임을 부담함. 책임 있는 수산업규범에 의한 2년마다의 FAO 보고사항의 일부분으로서 NPOA-Seabirds의 평가, 개발 그리고 이행의 진행상황을 보고하여야 함.

V. FAO 어획능력 관리를 위한 국제 행동계획

(International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity)

1. 배경

과잉어획능력은 무엇보다도 과잉어획, 해양수산자원 질의 저하, 잠재적 식량 생산 감소 및 심각한 경제적 낭비 문제를 발생하는데, 책임 있는 수산업규범은 각국이 과잉어획능력을 예방하거나 제거할 조치를 취해야 하고, 어획능력 수준이 지속가능한 수산자원 이용에 상응하도록 해야 한다고 규정하고 있음.

46) (d) provide guidance which may be used where appropriate in the formulation and implementation of international agreements and other legal instruments, both binding and voluntary; (d) 적절한 경우 국제적 협정과 구속력이 있거나 자율적인 기타 법적 문서의 마련 및 이행에 사용될 지침을 제공한다.

1997년 수산위원회(COFI)는 FAO가 어획능력문제를 다루도록 요청하여 채택됨.

2. 법적 성격 및 적용범위

국제행동계획은 자율적이고, 이것은 책임 있는 수산업규범 제2조 (d)⁴⁷⁾항에 규정된 대로 책임 있는 수산업규범 체제내에서 작성되며, 책임 있는 수산업규범 제3조의 규정은 본 국제행동계획의 해석 및 적용과 기타 국제적인 문서와의 관계에 적용됨. ⁴⁸⁾

3. 목적 및 지도원칙

본 국제행동계획의 목적은 국가와 지역기구가, 바람직스럽게는 2003년 늦어도 2005년까지는, 효율적이고 공평하며 투명한 어획능력관리를 세계적으로 달성하는 것이고, 이를 위해 다음의 4가지 주요한 전략을 채택함:

- (1) 국가적, 지역적, 세계적 수준에서의 어획능력 평가의 수행과 어획능력감시역량의 개선
- (2) 어획능력을 효과적으로 관리하는 국가 계획과 시급한 조치를 요하는 연안어업에 대한 긴급한 조치의 준비와 이행
- (3) 지역적, 세계적 수준에서 어획능력관리의 개선을 위한 지역수산기구와 관련 제도의 강화
- (4) 시급한 조치를 요하는 주요 경계왕래성어류, 고도회유성어류, 공해상어업에 대한 긴급조치

4. 이 행

제3부: 긴급조치: 어획능력감시 및 평가, 구가계획의 준비 및 이행, 국제적 고려사항, 긴급조치를 요하는 주요 국제어업에 대한 즉각적 조치 등을 규정

제4부: 이행증진체계: 인식구축 및 교육, 과학기술협력, FAO 역할 등을 규정

47) (d) provide guidance which may be used where appropriate in the formulation and implementation of international agreements and other legal instruments, both binding and voluntary; (d) 적절한 경우 국제적 협정과 구속력이 있거나 자율적인 기타 법적 문서의 마련 및 이행에 사용될 지침을 제공한다.

48) 4. The International Plan of Action is voluntary. It has been elaborated within the framework of the Code of Conduct for Responsible Fisheries as envisaged by Article 2 (d). The provisions of Article 3 of the Code apply to the interpretation and application of this International Plan of Action and its relationship with other international instruments.

VI. FAO 불법어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동계획 (INTERNATIONAL PLAN OF ACTION TO PREVENT, DETER AND ELIMINATE ILLEGAL, UNREPORTED AND UNREGULATED FISHING)

1. 배경

1980년대 이후 세계의 수산업이 크게 성장을 하게 되고 그 결과 수산자원의 고갈현상이 뚜렷하게 나타나자 국제사회에서는 수산자원의 감소를 우려하는 목소리가 본격적으로 나오기 시작했고, 이러한 노력의 일환으로서 「칸쿤선언」, 「Agenda 21」 등의 조치가 가시적으로 나타남.

국제사회가 불법·비보고·비규제(Illegal, Unreported and Unregulated)어업(이하에서는 'IUU어업') 문제를 구체적으로 다루기 시작한 것은 1997년도에 남극해양생물자원 보존위원회(CCAMLR) 상임위원회의 의제 중에 나타난 것이 처음이며, 이후 지역기구 차원에서 논의되어 왔다. 이러한 국제사회에서 IUU 어업의 문제가 등장한 것은 IUU 어업으로 인해 전 지구적으로 수산자원 관리가 불가능해지고 있고, 수산자원의 고갈이 심화되고 있다는 인식에 따른 것임.

이러한 인식 하에서 1999년 <FAO 제23차 수산위원회>는 책임 있는 수산업규범의 범위 내에서 IUU 어업 규제를 위한 국제행동계획을 채택하기로 결의한 후, 2000년 5월 호주 시드니에서 FAO 주도로 예비초안 채택을 위한 전문가회의를 개최하였고, 2000년 10월에는 FAO 회원국대표, 유엔 전문기구대표 등 180명이 참가하여 기술협의회를 개최하였으며, 2001년 2월에는 2차 기술협의회를 개최함. 그리하여 2001.2.26에서 3.3까지 개최된 제24차 FAO 수산위원회에서 마침내 이 국제행동계획을 채택하였음.

2. 규범 내용

IUU 어업 근절을 위한 국제행동계획의 공식명칭은 'International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing'으로서 불법적인 조업의 차단을 통해 수산자원을 보전하기 위한 국제적인 행동계획을 의미함.

이 때 불법(Illegal) 어업이란 지역수산기구 내에서 협약을 지킬 의무가 있는 회원국이 관련 의무를 위반하는 조업을 말하고, 비보고(Unreported) 어업이란 협약상의 보고사항을 보고하지 않거나 허위로 보고하는 조업행위를 말하며, 비규제(Unregulated) 어업이란 협약의 규제를 받지 않는 비회원국의 어업활동을 말함.

IUU 어업의 근절을 위한 국제행동계획은 ① IUU 어업 근절의 필요성을 강조한 ‘서론’, ② 불법어업의 정의 규정 등을 담은 ‘IUU 어업 및 국제행동계획의 성격과 범위’, ③ 행동계획의 목표 등을 제시한 ‘목표 및 원칙’, ④ 감시·통제 및 검색 등을 내용으로 하는 ‘IUU 어업을 근절하는데 있어 핵심 조치사항’, ⑤ FAO에 대한 보고의무를 규정한 ‘보고’, ⑥ IUU 어업 근절을 위한 FAO의 역할을 규정한 ‘FAO의 역할’ 등 6개 분야로 구성되어 있음.

이러한 국제행동계획의 주요 내용을 보면, IUU 어업의 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 검색권리 인정, IUU 어업에 가담한 전력이 있는 어선에 대한 기국의 선적부여 거부, IUU 어업의 전력이 있는 외국어선에 대한 연안국의 입어허가 거부, 지역수산기구 비가입국 어선에 대한 입어허가 거부, 지역수산기구 비가입국 어선이 IUU 어업의 혐의를 받을 경우 지역수산기구의 주의 환기 및 시정조치 요구, IUU 어업으로 어획된 수산물 및 수산제품의 거래를 각국의 법률에 의하여 불법화시킬 근거 마련, IUU 어획물에 대한 수입규제 등을 포함하고 있음.

3. 법적 성격 및 적용범위

IPOA는 자발적이고, 행동규범 제2조 (d)⁴⁹⁾항에 규정된 대로 FAO 책임 있는 수산업규범의 범위내에서 성안되었음. 이는 FAO 책임 있는 수산업규범, 특히 제1.1, 1.2, 1.3 및 제3.2조는 IPOA의 해석과 적용 및 다른 국제문서들과의 관계에 적용되고, 이 IPOA는 적절한 경우 행동규범에 언급된 데로 어업실체에 대하여도 지침이 됨.

49) (d) provide guidance which may be used where appropriate in the formulation and implementation of international agreements and other legal instruments, both binding and voluntary; (d) 적절한 경우 국제적 협정과 구속력이 있거나 자율적인 기타 법적 문서의 마련 및 이행에 사용될 지침을 제공한다.

불법어업은 다음의 어업활동을 의미함:

- (1) 어떤 국가의 허가 없이 또는 그 국가의 법률과 규정에 위반하여, 그 국가의 관할수역에서 자국민 또는 외국인에 의하여 행해지는 어업활동
- (2) 지역수산기구 당사국인 국가의 국기를 게양한 선박에 의한 어업활동이지만, 그 기구에 의해 채택되고 그 국가를 구속하는 보존관리조치 또는 적용가능한 국제법의 관련규정을 위반하여 이루어지는 어업활동
- (3) 국내법을 위반한 어업활동 또는 지역수산기구에 대한 협력국이 약속한 의무를 포함한 국제적 의무를 위반한 어업활동

비보고 어업은 다음의 어업활동을 의미함:

- (1) 국가의 법률과 규정을 위반하여 관련국가의 당국에 보고되지 않거나 잘못 보고된 어업활동
- (2) 수산기구의 관할 수역에서 이루어졌으나, 그 기구의 보고절차를 위반하여 보고되지 않거나 잘못 보고된 어업활동

비규제 어업은 다음의 어업활동을 의미:

- (1) 지역수산기구의 적용수역에서 무국적어선에 의하여 행해지는 어업활동 또는 그 기구의 비당사국의 국기를 게양한 어선 또는 조업실체에 의하여 그 기구의 보존관리조치와 일치하지 않거나 위반하는 방법으로 행해지는 어업활동
- (2) 적용가능한 보존관리조치가 없는 수역이나 또는 어류를 대상으로 하는 활동 중에서, 국제법상 해양생물자원보존을 위한 국가책임에 위반하여 이루어지는 어업활동
- (3) 제3.3에도 불구하고 일부 비규제 어업은 적용가능한 국제법을 위반하지 않는 방법으로 발생할 수 있으며, 그리고 이 국제행동계획에 포함된 조치의 적용을 요구하지 않을 수도 있다.

4. 목 표

IPOA의 목표는 국제법에 따라 설립된 적절한 지역수산기구를 포함하여 모든 국가들에 포괄적이고, 효과적이고 투명한 조치를 제공함으로써 IUU 어업을 예방, 방지, 제거하는 것임.

5. 이 행

국가는 특히 IUU 어업을 예방, 방지, 제거하기 위하여 1982 유엔해양법협약에 반영된 대로 국제법의 관련규정에 완전한 효력을 부여하여야 하고, 우선적 문제로서 적절한 경우 1982 유엔해양법협약, 1995 유엔공해어업협정 그리고 1993 FAO이행협정을 비준, 수락 또는 가입하도록 장려하며, 이들 관련 국제제도를 비준, 수락 또는 가입하지 않은 국가들도 이들 조약에 어긋나는 방법으로 행동할 수 없음.

국가는 비준, 수락 또는 가입한 모든 관련 국제수산조약을 완전하고 효과적으로 이행하여야 함.

IPOA의 어떠한 것도 국제법상 국가의 권리와 의무에 영향을 미치지 아니하며, 그렇게 해석되지 않고, 1995년 유엔어류협정, 1993년 이행협정상 권리와 의무에 영향을 미치지 아니함.

관련 지역수산기구에 의하여 규율되지 않는 공해에서 자국의 국민이 조업하는 국가는 공해의 생물자원의 보존을 위하여 필요한 자국민에게 관련된 조치를 취하기 위하여, 1982 유엔협약 제7부상의 의무를 완전히 이행하여야 함.

이 외에 법규의 적용범위, 국민에 대한 국가의 통제, 무국적 선박, 제재조치, 국가행동계획, 어선의 등록 및 기록, 어업허가 등을 규정하고 있음.

또한 항만국 조치 등과 같이 IUU협정에 규율하고 있는 바를 다루고 있음.

VII. FAO 공해상 저층어업 관리를 위한 국제지침

(International Guidelines for the Management of Deep-sea Fisheries in the High-sea)

1. 배 경

공해상 저층어업관리를 위한 국제지침은 해양생태계의 책임 있는 수산업에 관한 2006년 유엔총회 결의 61/105 제10장의 이행 및 저층어업의 지속가능환

관리에 있어 각국 및 지역수산기구/약정(RFMO/As)을 지원하기 위해, FAO 수산위원회(COFI)의 요청으로 제27차 회기(2007년 3월)에서 논의되었음.

COFI는 지침서가 “(결의 83-86항에 의거) RFMO/As 및 기국에 의한 보존 관리조치의 채택과 이행을 촉구하기 위해 국가 관할권 이원의 수역에서 취약한 해양생태계를 식별하기 위한 기준과 조건을 포함하며 그 같은 생태계에 조업활동이 미치는 잠재적인 영향을 확인하여야 한다.”에 동의함⁵⁰⁾

2. 법적 성격 및 적용범위

본 지침은 1982년 유엔해양법협약 (1982 UN Convention)에 반영된 관련 국제 규정에 따라 해석되고 적용되고, 1982년 유엔해양법협약에 반영된 국제법 하의 어떤 국가의 권리, 관할권 및 의무도 침해하지 않는다고 하여 두 규범 간의 상하관계를 명확히 하고 있음.⁵¹⁾

지침의 적용범위는 국가 관할권을 넘는 영역에서 발생한 어업, 즉 공해를 대상으로 수립되었으며 다음과 같은 특징:

- i. 낮은 이용율로만 유지하는 어종을 포함하는 총 어획(어구에 의해 들어들려진 모든 것
- ii. 어구는 정상적인 어업 활동 중 해저(seafloor)와 접촉할 가능성이 있는 것

국가와 RFMO/As는 적절하다면, 목표 중간 생산성 (targeting medium productivity) 종을 포함하여 국가 관할권을 넘어서는 지역에서의 유사한 조업에도 본 규정 요소를 적용한다고 하여 그 적용범위를 확대할 여지를 남겨 둠.⁵²⁾

50) 2. COFI also agreed that the Guidelines "should include standards and criteria for identifying vulnerable marine ecosystems in areas beyond national jurisdiction and identify the potential impacts of fishing activities on such ecosystems, in order to facilitate the adoption and the implementation of conservation and management measures by RFMO/As and flag States (pursuant to paragraphs 83 to 86 of the Resolution)".

51) 7. These Guidelines are to be interpreted and applied in conformity with the relevant rules of international law, as reflected in the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea (1982 UN Convention)1. Nothing in these Guidelines prejudices the rights, jurisdiction and duties of States under international law as reflected in the Convention.

52) 8. These Guidelines have been developed for fisheries that occur in areas beyond national jurisdiction and have the following characteristics:

- i. the total catch (everything brought up by the gear) includes species that can only sustain low exploitation rates; and
- ii. the fishing gear is likely to contact the seafloor during the normal course of fishing operations.

3. 원칙

이 같은 목적을 달성하기 위하여 기국 및 RFMO/As는,

- i. 1995년 유엔공해어업협정 제6조와 1995년 책임 있는 수산업규범 제6조5항과 제7조5항에 반영된 예방적 접근 방식과 생태계적 접근에 따라 국제법 관련 규정, 특히 1982년 유엔해양법협약에 반영된 내용을 준수하여 관련 국제기구와 일관된 방식으로 조치를 채택하고 이행할 것.
- ii. 취약한 해양생태계가 존재하는 것으로 알려진 지역과 존재할 가능성이 있는 지역을 확인할 것.
- iii. 이용 가능한 최선의 정보를 이용하여 조치를 취할 것.⁵³⁾

4. 목적

본 규정은 취약한 해양 생태계에 심각한 부정적 영향을 미칠 가능성이 있는 조업을 포함하여 국가 관할권을 넘어서는 지역에서 직간접적으로 심해어종 조업을 위해 마련됨.⁵⁴⁾

본 지침의 역할은 저층어업에 이용되는 해양생물자원의 지속가능한 이용, 취약한 저층 해양생태계(VMEs)에 대한 심각한 악영향 방지 및 해양 생태계의 해양생물다양성 보호를 촉진하고 장려하기 위한 RFMO/As 및 국가들의 노력에 활용할 수 있는 수단과 지침을 제공하는 것임.⁵⁵⁾

States and RFMO/As should consider, as appropriate, the application of elements of these Guidelines to similar fisheries in areas beyond national jurisdiction, including those targeting medium productivity species.

53) 12. In order to achieve these objectives, States and RFMO/As should:

- i. adopt and implement measures in accordance with the precautionary approach, as reflected in Article 6 of the 1995 UN Fish Stock Agreement and set out in Article 6.5 and 7.5 of the 1995 FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries (the Code), and an ecosystem approach to fisheries (EAF), and in conformity with the relevant rules of international law, in particular as reflected in the 1982 UN Convention, and in a manner consistent with other relevant international instruments;
- ii. identify areas where VMEs are known or likely to occur; and
- iii. take action using the best information available.

54) 5. These Guidelines have been developed for fisheries taking deep-sea fish stocks, in directed fisheries or incidentally, in areas beyond national jurisdiction, including fisheries with the potential to have significant adverse impacts on vulnerable marine ecosystems (VMEs).

55) 6. The role of the Guidelines is to provide tools and guidance on their application to facilitate and encourage the efforts of States and RFMO/As towards sustainable use of marine living resources exploited by deep-sea fisheries, the prevention of significant adverse impacts to deep-sea VMEs and the protection of marine biodiversity that these ecosystems contain.

DSF 관리의 주 목적은 해양 생물자원을 보존하고 해양 생물다양성을 보호하면서 경제적 기회를 제공하는 책임 있는 수산업을 촉진하는 것이다. 이를 위해:

- i. 저층해양생물자원의 장기적 보존 및 지속가능한 이용 보장
- ii. 취약한 해양생태계에 대한 심각한 악영향 방지⁵⁶⁾

5. 이 행

본 규정에 따른 국내이행체계로는 「공해상 저층어업 이행에 관한 고시」(농림수산식품부고시 제2009-122호, 2009. 8. 25)를 제정 시행하게 되었으며, 유엔총회 결의('09) 및 FAO 공해상 저층어업 관리를 위한 국제기침 등 새로이 결의된 내용 등을 동 고시에 반영 **농림수산식품부 고시 제2012-42호(2012. 4. 4)로 개정하여** 공해상에서 저층어업으로부터 취약한 해양생태계를 보호하기 위한 국내이행체계를 보완하게 되었음

주요내용은 다음과 같음

- i. 공해에서의 저층어업이 취약한 해양생태계에 미치는 영향을 평가하는기관, 평가시기, 평가기간 및 고려사항 등을 마련 함(안 제5조)
- ii. 취약한 해양생태계 확인을 위한 기준을 정함(안 제6조제2항)
- iii. 취약한 해양생태계 보호조치로서 조업중 취약한 해양생태계 확인시 2마일이상 이동하여 조업재개토록 함(안 제7조제1항)
- iv 공해 저층어업 허가를 받은 선박은 조업 중에는 조업일수의 50%이상 읍서버를 승선시키도록 하고, 읍서버의 임무를 구체적으로 정함(안 제9조)

VIII. FAO 양식인증에 대한 기술지침

(Technical Guidelines on Aquaculture Certification)

1. 배 경

양식업의 성장이 증가하는 수산식품에 대한 수요를 충족시킬 수 있고 식량

56) 11. The main objectives of the management of DSFs are to promote responsible fisheries that provide economic opportunities while ensuring the conservation of marine living resources and the protection of marine biodiversity, by:
i. ensuring the long-term conservation and sustainable use of marine living resources in the deep seas; and
ii. preventing significant adverse impacts on VMEs.

안보, 빈곤 퇴치 및 더 넓게는 지속가능한 성장과 새천년 개발 목표를 달성하는데 기여할 잠재력이 있지만 이러한 잠재력을 달성하기 위해서는 이 분야에 대한 좀 더 향상된 관리가 필요하다는 인식이 높아지고 있음. 그러나 양식업 생산과 교역은 증가 해 왔지만 환경과 커뮤니티, 소비자에게 미칠 수 있는 부정적 영향에 대한 우려가 나타나고 있음. 이러한 다양한 이슈에 대한 해결책이 제시되고 있음. 양식업에 대한 인증 적용은 양식 생산과 마케팅 과정에서 나타날 수 있는 잠재적 부정적 영향을 최소화하고 사회 및 소비자에게 돌아가는 혜택과 신뢰를 증가시키기 위한 시장에 기반한 잠재적 방안으로 여겨지고 있음

2. 법적 성격 및 적용범위

본 지침은 신뢰할 수 있는 양식 인증 제도의 개발, 구성, 및 이행을 위한 기준을 제공하기 위한 것으로서 비강제적.⁵⁷⁾

본 지침은 a) 동물 건강과 복지, b) 식품 안전과 품질, c) 환경 보전 및 d) 양식과 관련된 사회적 책임을 포함하여 양식 인증과 관련이 있다고 간주되는 이슈에 적용됨.⁵⁸⁾

3. 원칙

양식 인증 제도는

- a. 주권을 존중하고 관련 지역, 국가 및 국제 법과 규정에 부합하여야 한다. 양식 인증 제도는 관련 국제 협약, 기준, 행동 규범 및 지침을 따라야 한다.
- b. 양식활동을 하는 모든 개인이나 실체는 모든 국내법과 규정을 준수할 의무가 있음을 인정해야 한다.
- c. 객관적으로 검증 가능한 전통적 지식을 고려하여, 가용한 최선의 과학적 증거를 기반으로 개발되어야 한다.
- d. 반드시 투명하게 개발되고 이행되어야 하며 기준 설정, 인정 및 인증을 담당하는 책임 있는 실체 사이의 이해관계가 충돌하지 않도록 보

57) 지침 para. 6. These guidelines provide guidance for the development, organization and implementation of credible aquaculture certification schemes.

58) 지침 para. 7. The guidelines consider a range of issues which should be considered relevant for the certification in aquaculture, including: a) animal health and welfare, b) food safety, c) environmental integrity and d) socio-economic aspects associated with aquaculture.

장하여야 한다. 이러한 실체들은 본 지침의 기준과 요건에 따라 상호 존중하고 화합 달성을 위해 노력하며 동등성(equivalence)을 존중하여야 한다.

- e. 보안에 대한 적절한 고려를 존중하는 동시에 소비자, 시민 단체 및 각 단체나 관련 당사자들이 언제든지 의문을 제기할 수 있도록 하여야 한다.
- f. 신뢰할 수 있고 확고하여야 하며 원하는 목표를 달성하는데 효과적이어야 한다.
- g. 생산기간 동안 책임 있는 어업을 위한 FAO 행동 규범 제9조 양식 개발에 명시된 대로 책임 있는 양식업을 촉진하여야 한다.
- h. 양식 인증 제도는 인증 받은 양식 생산물과 생산과정의 연속보호관리 및 이력추적을 할 수 있는 충분한 절차를 포함하여야 한다.
- i. 필요한 경우, 국제 요건에 따라 인증 제도의 소유주, 감사 및 인증 기구를 포함하여 관련 당사자들의 책임을 명시하여야 한다.
- j. 책임 있는 양식업을 하는 양식업자를, 규모나 생산집약성 또는 기술에 따라 차별하여서는 안 되며 인증 기구, 양식업자 및 거래상 사이의 협력을 촉진하고, 신뢰할 수 있고 독립적인 감사와 검증 절차를 시행하며 책임있는 양식업자의 포괄적인 참여를 확보하기 위해 비용효과적인 방식으로 시행되어야 한다.
- k. FAO의 책임 있는 수산물 교역에 관한 기술지침에 따라 책임 있는 교역을 촉진하고 양식제품이 교역 장애 없이 국제시장에 진출할 수 있는 기회를 제공해야 한다.
- l. 식품 안전성을 해하지 않는 선에서, 자원이 빈약한 소규모 양식업의 이해관계를 해결하기 위하여 특히 경제적 비용과 참여 혜택 등과 같은 특별한 고려가 필요하다.
- m. 본 양식 인증제도 지침은 개발도상국 양식업자 및 정부의 특별한 필요사항을 고려하여야 한다. 본 지침은 또한 개발도상국들의 달성가능하고 측정 가능한 실행틀 수립을 돕는 데 있어서 FAO의 특별한 역할도 고려하여야 한다. 마찬가지로 FAO는 양식 인증제도의 요건 충족을 위한 양식업자들과 정부들의 역량을 평가하고 이들이 본 요건을 충족시킬 수 있다는 현실적 기대를 가질 수 있도록 지원하여야 한다.

4. 적용(Application)

자발적 인증을 위한 본 지침은 국내법규 및 국제적 합의(이러한 합의가 있는 경우)에 부합하는 방향으로 전부 해석되고 적용됨.⁵⁹⁾

5. 이행

동 지침은 구체적 이행의무로서 최소실질기준과 제도 및 절차적 요건을 규정하고, 최소실질기준에는 동물건강 및 복지, 식품안전, 환경 건전성, 사회·경제적 측면에 대한 최소실질기준을 규정함.

또한 a) 동물 건강 및 복지, b) 식품 안전 및 품질, c) 환경 건전성, d) 사회경제적 측면을 위한 양식 인증 기준 개발에 필요한 최소한의 실질적 기준을 제시함.

IX. FAO 내수면 어획⁶⁰⁾ 수산물 에코라벨링 지침

(Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Inland Capture Fisheries)

1. 배경

본 문서는 내수면 어획 수산물과 수산제품의 에코라벨링을 위한 지침이며 이 지침은 2011년 1월 31일에서 2월 4일까지 개최된 제29차 COFI 회의에서 채택됨.

2. 성격 및 범위

내수면 어획 수산물과 수산제품의 에코라벨링을 위한 지침은 자발적인 성격의 지침. 본 지침은 잘 관리된 내수면 어획물에 부착되는 라벨을 인증하고

59) These guidelines for voluntary certification schemes are to be interpreted and applied in their entirety in a manner consistent with national laws and regulations and, where they exist, international agreements.

60) 내수면 잡는 어업 (Inland capture fisheries)이란 자연 혹은 인공 내수면으로부터 살아있는 수생 생물을 채포하는 행위로, 양식 시설에서 나오는 수생생물은 제외하는 것.

그 사용을 장려하기 위해 설계된, 그리고 수산자원의 지속가능한 이용과 관련된 문제에 초점을 맞춘 에코라벨링 제도에 적용할 수 있고, 원칙, 일반적 고려사항, 용어와 정의, 최소실질기준 및 척도 그리고 내수면 어획 수산물 및 수산제품의 에코라벨링과 관련된 절차 및 제도적 측면을 다루고 있음.

3. 원칙

내수면 어획 수산물의 에코라벨링 제도에는 다음과 같은 원칙이 적용됨:

FAO의 책임 있는 수산업규범, 생물다양성협약, 람사르습지협약, WTO의 규칙 및 기타 관련 국제법규와 일관될 것;

1982년 유엔해양법협약과 유엔공해어업협정의 내수면 어업 관련 조항을 고려할 것;

4. 이행사항

최소실질기준 및 척도와 절차 및 제도적 측면이 있음

X. FAO 해수면 어획 수산물 에코라벨링 지침

(Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from Marine Capture Fisheries)

1. 배경

지속가능한 생태계를 위해 해수면 어획 수산물에 라벨을 부착할 수 있도록 라벨인증을 촉진하기 위한 가이드라인임. 본 가이드라인의 범위는 수산자원의 지속가능한 이용과 관련된 문제에 초점이 맞춰져 있음.

2. 원칙

해면어획수산물의 에코라벨링 가이드라인은 다음 내용을 원칙으로 해야 함:

1982년의 유엔해양법협약과 1995년의 FAO의 책임 있는 수산업규범, WTO의 규칙 및 기타 관련 국제법과 일관되어야 함;

국가의 주권을 인정하고 모든 관련법과 규칙들을 준수해야 함;
에코라벨링은 자발적이고 시장 지향적이어야 함;
에코라벨링의 투명한 운영 및 공정한 참가가 보장되어야 함;
무차별적이어야 하며, 국제교역에 불필요한 장벽을 형성하지 않을 것 등

3. 일반적 고려사항

최소 실질 표준, 최소 실질 범위 및 최소 실질 절차는 선진국, 개발도상국에 상관없이 동일하게 적용되었는지를 고려해야 함.

4. 구체적 이행사항

- 최소실질기준: 동물건강 및 복지, 식품안전, 환경 건전성, 사회·경제적 측면에 대한 최소실질기준을 규정함.
- 제도 및 절차적 요건: 관리, 기준설정, 인정, 인증을 규정.
- 이행을 위한 특별한 고려사항

XI. FAO 부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 국제지침 (International Guidelines on Bycatch Management and Reduction of Discards from Marine Capture Fisheries)

1. 배경

2009년 3월에 열린 28차 FAO 수산위원회(Committee on Fisheries, COFI) 에서, FAO는 부수어획과 폐기에 대하여 보고했으며 어업 관리를 제대로 하지 않으면 보고, 규제되지 않은 (i) 부수어획 양륙, (ii) 폐기, (iii) 어획 전 손실 등이 큰 문제로 대두 된다는 점을 강조하고, 동 회차 회의에서 수산위원회(COFI)는 FAO가 전문가 협의와 기술 협의 과정을 거쳐 '부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 지침'을 개발하여야 한다는 데 합의함.

지침은 1982년 12월 10일에 합의 된 유엔해양법협약에 의거하여 관련 국제법 규정에 따라 해석 및 적용됨.

지침은 ‘연승선에 의한 바닷새 부수어획 저감을 위한 국제행동계획 (IPOA-Seabirds)’, ‘상어 보존 관리를 위한 국제행동계획(IPOA-Sharks)’, ‘조업 시 바다거북 사망률 감축을 위한 지침’에서 다루는 부수어획 관리 조치에 따라 해석 및 적용 됨.

2. 법적 성격 및 적용범위

부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 국제 지침의 범위는 국제적이며 모든 수역, 해양, 내수면에서 일어나는 모든 조업에 적용됨

3. 목 적

본 지침의 목적은 각 국가와 지역 수산기구/약정들이 효과적인 부수어획 관리 및 폐기 감축을 통하여 수산업 규범과 수산업에 대한 생태계적 접근법을 시행 하는 데 도움을 주고자 하는 것.

4. 이 행(부수어획 관리 및 폐기 감축을 위한 조치)

각 국과 지역수산기구/약정들은 부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 조치가 다음 각 호를 충족할 수 있도록 보장하여야 한다.

- (i) 구속력이 있어야 한다.
- (ii) 분명하고 직접적이어야 한다.
- (iii) 측정 가능해야 한다.
- (iv) 과학에 기반 해야 한다.
- (v) 생태계에 기반 해야 한다.
- (vi) 생태학적으로 효율적이어야 한다.
- (vii) 현실적이고 안전해야 한다.
- (viii) 사회경제적으로 효율적이어야 한다.
- (ix) 강제성이 있어야 한다.
- (x) 업계 및 이해관계자들과 공조하여 수립되어야 한다.
- (xi) 완전히 실행되어야 한다.

제 6 장 국제수산규범의 국내 이행(입법화) 방향과 전략 -미국을 중심으로-

I. 미국의 현황

미국의 수산자원 보호 및 관리를 위한 법령에는 연방의회가 제정하는 어업법(Fisheries Act)과 연방행정부가 제정하는 어업규정(fisheries regulation) 및 규칙 그리고 어업관리위원회가 제정하는 규칙 등이 있음. 어업법이나 어업규정 외의 하위 법령은 대부분 특정 어업, 특정 어종 및 특정 어장을 규율하기 위하여 마련된 것으로서, 우리나라 모든 어업을 대상으로 하는 일반적인 규칙은 없음.⁶¹⁾

미국의 수산자원의 보존과 관리 업무는 국립해양대기청(NOAA: National Oceanic and Atmospheric Administration) 소속의 국립해양수산물국(NMFS: National Marine Fisheries Service)에 위임되어 있음.⁶²⁾

미국의 수산자원 보존과 관리 업무는 대체로 미국어업보존관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act),⁶³⁾ 멸종위기종법(Endangered Species Act, ESA)⁶⁴⁾, 해양포유동물보호법(Marine Mammal

61) 장인식, 장창익, “미국어업보전관리 Agenda 21”, 세종출판사(2005), p 51.

62) 국립해양수산물국(National Marine Fisheries Service)은 미국해양대기관리처 산하의 미국 상무부 연방정부 기관으로서 약어는 NMFS이다. 어류의 보호 및 연구를 위하여 미국어류수산물조합(United States Commission of Fish Fisheries)이라는 이름으로 1871년 설립됐다. 미국 및 전 세계에 분포되어 있는 해양자원의 보존과 관리에 관한 업무를 수행한다. 설립 이후 140여 년 동안 해양 생태계, 해양 환경, 해양 오염, 수산업, 해양산업 등 많은 분야의 과학적 연구를 통해 해양 보존과 발전에 이바지해 왔다. 최근에는 거북이와 같은 멸종 해양동물들의 연구를 통해 이를 보호하기 위한 활동도 펼치고 있다. 해양산업 발전 및 무역 업무 보조 활동도 하고 있다. 지역에 따라 크게 알래스카해역, 남동해역, 남서해역, 북동해역, 북서해역, 태평양해역의 6개 지부를 두고 있으며, 여덟 개의 의회에서 그 지역 전광경제수역(EEZ-Exclusive Economic Zone)의 해양 생태계 관리를 담당하고 있다. 13개의 부서로 이루어져 있으며 미국 워싱턴 D.C.에 있는 미국해양대기관리처에 위치해 있다. 1년에 약 3~4회 자문위원회를 개최한다. 출처 네이버 지식백과.

63) 1977년 3월부터 실시됐다. 주요 내용은 ① 미국의 어업전관수역을 200해리로 하며 이 수역 내에서 배타적인 어업관할권을 행사한다 ② 대륙붕의 어업자원 및 미국하천과 하구에 산란하는 소하성 어종까지 미국의 배타적 관리권을 확대한다 ③ 이들 어종에 대한 외국선의 조업은 상무부와 국무부 양 장관의 허가를 얻어야 한다 ④ 남획을 방지하고 미국 어업자원을 충분히 활용하기 위한 관리계획을 확립한다는 것 등.

64) 1973년 12월 28일 닉슨 대통령 재임 중 제정됨. 동 법의 목적은 멸종위기에 처한 동식물을 보호하기 위한 것으로서 동 법에 따라 예외로 인정된 경우를 제외하고는 멸종위기종의 수출입, 미국 관할수역과 공해에서의 어획행위 및 어획물 소유, 판매, 인도, 운송행위를 금지하고 있음. 1966년과 1969년 멸종위기종보호법(Endangered Species Preservation Act)이 존재하였으나 훨씬 강력하게 개정된 것임. 동 법은 연방어류 및 야생동물국(US Fish and Wildlife Service, FWS)과 국립해양대기청 및 국립해양수산물국에 의해 관리됨.

Protection Act),⁶⁵⁾ 어류 및 야생동물조정법(Fish and Wildlife Coordination Act)⁶⁶⁾ 등이 있으나 국제수산물규범의 국내적 이행에 관한 법률은 매그너슨-스티븐스법이 기본적으로 적용되므로 이에 대해 자세히 분석함.

II. 미국 매그너슨-스티븐스 어업보존관리법의 내용 및 특징

목차

제2조	결과, 목적, 정책
제3조	정의
제4조	예산의 승인

제1편 어류 및 어업자원에 관한 미국의 권리 및 어업관리권한

제101조	어류에 관한 미국의 주권 및 어업관리권한 (소하성어종)
제102조	고도회유성 어종

제2편 외국 어업 및 국제어업협정

제201조	외국어업
제202조	국제수산협정
제203조	국제수산협정에 관한 의회의 감독
제204조	외국 어업에 대한 허가
제205조	수입금지
제206조	대형유자망 어업
제207조	국제 감시 및 순응

공해유자망어업시행법

<u>제101조</u>	<u>공해 대형유자망 어업 시 항구 특권 거부와 제재</u>
<u>제102조</u>	<u>항구 특권 거부와 제재조치</u>
제104조	정의

NOAA는 해양동식물을, FWS는 담수 어류 및 디타 동식물을 담당함.

65) 동 법은 1972년 제정되어 1994년 훨씬 엄격하게 개정됨. 동 법에 따라 모든 해양포유동물은 일정한 예외를 제외하고 미국수역내에서, 또는 미국시민의 경우에는 공해상에서 해양포유동물의 획득(taking)을 금지하고 나아가 미국 영토로 해양포유동물이나 그 상품의 수입을 금지하고 있음.

66) 동 법은 1934년 제정됨. 동 법의 목적은 연방정부의 하천개발행위로 인해 어류나 야생동식물에 영향을 미치는 경우 관련 기관들간 자료를 수집하고 그 영향을 평가/관리하기 위해 제정됨.

공해유자망어업 모라토리움 보호법

제603조	금지
제604조	협상
제605조	인증
제606조	시행
제607조	<u>국제적 준수에 관한 격년보고서</u>
제608조	<u>국제수산물관리기구 강화 조치</u>
제609조	<u>불법, 비보고, 비규제 어업</u>
제610조	상응 보존 조치

제3편 국가 수산 관리 프로그램

제301조	수산물 보존 및 관리 국가표준
제302조	지역 수산 관리 위원회
제303조	수산 관리 계획 내용
제303조A	제한접근권 프로그램
제304조	장관의 조치
제305조	기타 조건 및 권한
제306조	주 관할권
제307조	금지행위
제308조	민사상 벌금 및 면허 허가 제재
제309조	형사상 범죄
제310조	민사 몰수
제311조	법 집행
제312조	<u>지속가능한 수산업으로 전환</u>
제313조	북태평양 수산 보존
제314조	북서부 대서양 어업 재투자 프로그램
제315조	지역 해안 재난 지원, 전환, 복구 프로그램
제316조	<u>부수어획 저감 프로그램</u>
제317조	상어 급이
제318조	협력 연구 및 관리 프로그램
제319조	청어 연구
제320조	회복 연구

제4편 어업 모니터링 및 연구

제401조	등록 및 정보 관리
제402조	정보수집
제403조	읍서버
제404조	수산자원 연구
제405조	부수어획 연구
제406조	수산 시스템 연구
제407조	멕시코 만 붉은 돔 연구
제408조	심해 산호 연구 및 기술 프로그램

1. EEZ 내의 어류에 관한 미국의 주권 및 어업관리권한 천명

영토적 적용범위와 관련하여, Magnuson-Stevens법은 제102조의 고도회유성 어종에 대한 예외사항을 제외하고 미국의 배타적 경제수역 내의 모든 어류 및 모든 대륙붕 수산자원에 대한 주권 및 배타적 어업관리권한의 주장.(제101조a호)⁶⁷⁾

나아가, 동 법은 EEZ 밖의 수산자원에 대하여도 소하성 어종의 회유경로 수역에 포함되는 모든 소하성 어종과 모든 대륙 수산자원에 대해 배타적 수산관리권한을 주장, 행사할 것을 천명하고 있음.(제101조b호)⁶⁸⁾

고도회유성어족에 대해서는 고도회유성 어종의 어업에 관여하는 국가와 직접적으로 또는 적절한 국제기구를 통하여 어종의 보존을 확보하기 위해 협력하고, EEZ 내 또는 외곽 모든 회유경로에서 그러한 어종에 대한 최적의 생산량을 획득하기 위해 노력한다고 하여 고도회유성 어종에 대한 보호의무와 주권적 권리를 행사할 것임을 규정함.(Magnuson-Stevens법 제102조)⁶⁹⁾

67) Magnuson-Stevens법 제101조. SEC. 101. UNITED STATES SOVEREIGN RIGHTS TO 16 U.S.C. 1811 FISH AND FISHERY MANAGEMENT AUTHORITY 99-659, 102-251

(a) IN THE EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE.--Except as provided in section 102, the United States claims, and will exercise in the manner provided for in this Act, sovereign rights and exclusive fishery management authority over all fish, and all Continental Shelf fishery resources, within the exclusive economic zone [and special areas]*.

68) Magnuson-Stevens법 제101조(b)항. BEYOND THE EXCLUSIVE ECONOMIC ZONE.--The United States claims, and will exercise in the manner provided for in this Act, exclusive fishery management authority over the following:

(1) All anadromous species throughout the migratory range of each such species beyond the exclusive economic zone; except that that management authority does not extend to any such species during the time they are found within any waters of a foreign nation.

(2) All Continental Shelf fishery resources beyond the exclusive economic zone.

[(3) All fishery resources in the special areas.]*

특히 전통적인 어업에 대한 참가권을 주장하고 있는데, 이는 미국이 당사국인 국제수산협정에서 이루어지는 수산자원관리에 대하여, 그리고 미국 어선에서 미국 어민이 해당 어업에 전통적으로 참가한 경우에는 이러한 전통권 권리를 인정하는 경우에 한하여 국제수산협정을 수용할 것이라고 규정함.(일종의 grandfather clause라고 할 수 있음)

또한 고갈 어족, 남획된 어족 또는 남획 상태에 근접하고 있는 어족의 회복을 위해 관련 국제수산기구의 공식적인 계획 마련 절차가 없는 경우에는 해당 국제기구에 절차마련을 추진하도록 할 의무를 상무부장관에게 부과하고 있음.

2. 국제수산협정의 협상권

미국의 국제수산협정⁷⁰⁾의 협상은 국무부장관에게 있음. Magnuson-Stevens법 제202 a항에서 국무부장관은 Magnuson-Stevens법 제201조(c)에서 명시한 지배적 국제수산협정과 경계협상⁷¹⁾, 상무부장관의 요청과 협력을 통해 가입을 목적으로 협상되는 국제수산협정, 그리고 제202조(c)에서 금지하는 양으면서, Magnuson-Stevens법의 목적, 정책 및 규정을 이행하는데 필요하고 적합하다고 여겨지는 국제수산협정의 협상에 참가할 수 있다고 규정함.⁷²⁾

69) Magnuson-Stevens법 SEC. 102. HIGHLY MIGRATORY SPECIES 16 U.S.C. 1812 99-659, 101-627, 104-297, 109-479

(a) IN GENERAL.—The United States shall cooperate directly or through appropriate international organizations with those nations involved in fisheries for highly migratory species with a view to ensuring conservation and shall promote the achievement of optimum yield of such species throughout their range, both within and beyond the exclusive economic zone.

70) “국제수산협정”이란 어업에 관련되며 미국이 당사자인 양자 혹은 다자간 조약, 협정 및 합의문을 의미한다. (제3조 정의조항 제24항) “조약”이란 모든 국제수산협정으로서 헌법 제2조 제2항에 포함되는 조약을 의미한다. (제3조 정의조항 제43항)

71) 경계협상이란 국무부장관이 상무부장관과 협력하여 미국의 배타적 경제수역의 경계를 확정하기 위하여 인접 혹은 반대편 국가와 협상하는 것을 말한다. Magnuson-Stevens법 제202조 d항. The Secretary of State, in cooperation with the Secretary, may initiate and conduct negotiations with any adjacent or opposite foreign nation to establish the boundaries of the exclusive economic zone of the United States in relation to any such nation.

72) SEC. 202. INTERNATIONAL FISHERY AGREEMENTS 16 U.S.C. 1822

(a) NEGOTIATIONS.--The Secretary of State--

(1) shall renegotiate treaties as provided for in subsection (b);

(2) shall negotiate governing international fishery agreements described in section 201(c);

(3) may negotiate boundary agreements as provided for in subsection (d);

(4) shall, upon the request of and in cooperation with the Secretary, initiate and conduct negotiations for the purpose of entering into international fishery agreements--

(A) which allow fishing vessels of the United States equitable access to fish over which foreign nations assert exclusive fishery management authority, and

(B) which provide for the conservation and management of anadromous species and highly migratory

따라서 국무부는 지배적 국제수산협정과 기타 Magnuson-Stevens법의 목적을 이행하기 위한 국제수산협정에 대해서는 단독으로 협상권을 가지는 지만, 일반 국제수산협정에 대해서는 상무부의 요청이 있는 경우에만 협상권을 가진다고 할 수 있음. 상무부의 요청에 따라 협상하는 국제수산협정은 외국이 배타적 수산관리권한을 행사하는 어류에 대해 미국어선에 공평한 접근을 허용하면서, 소하성 어종 및 고도회유성 어종의 보존 및 관리를 제공하는 협정을 의미함.⁷³⁾

지배적 국제수산협정이란 외국 어선이 Magnuson-Stevens법 제203조 국제수산협정에 대한 의회의 감독권에 따라 미국의 배타적 경제수역이나 그 외곽의 소하성 어종 또는 대륙붕 수산산자원에 대해 어업을 할 수 있도록 체결된 국제수산협정을 의미함.⁷⁴⁾ 지배적 국제수산협정의 적용을 받는 외국인 어업은 Magnuson-Stevens법 제201조(c)항에 따라 아주 엄격한 요건하에 이루어짐. 예를 들어, 동 협정의 적용은 어선의 운영자뿐만 아니라 선주에게도 적용되고, 미국 상무장관이 선포한 모든 수산규범 및 수산관리계획 그리고 예비수산관리계획 등의 준수, 시간적 제약 없이 모든 집행공무원의 승선, 수색 또는 검사의 수락, 위반에 대한 타당한 이유시 언제라도 체포 및 압수, 작업환경요건, 기타 손해 유발시 배상책임, 엄격한 어획할당량 등이 있음.

3. 국제수산협정의 체결에 대한 의회의 감독권

미국의 국제수산협정의 체결은 의회의 감독하에 이루어지지만, 모든 국제수산협정이 의회의 감독을 받는 것이 아니라, Magnuson-Stevens법 제203조에 미국의 배타적 경제수역에 외국인 어업을 허용하는 지배적 국제수산협정 (governing international fishery agreement), 부수어획저감협정, 또는 태평양제도 수산협정이 의회의 감독을 받음. 따라서 일반 국제수산협정은 의회의 감독권에서 제외되어 있는 것으로 보임. 동 협정은 협정 문안이 의회에 이송

species; and

(5) may enter into such other negotiations, not prohibited by subsection (c), as may be necessary and appropriate to further the purposes, policy, and provisions of this Act.

73) Id.

74) Magnuson-Stevens법 제201조(c) GOVERNING INTERNATIONAL FISHERY AGREEMENTS.--Foreign fishing described in subsection (a) may be conducted pursuant to an international fishery agreement (other than a treaty) which meets the requirements of this subsection if such agreement becomes effective after application of section 203. Any such international fishery agreement shall hereafter in this Act be referred to as a "governing international fishery agreement". Each governing international fishery agreement shall acknowledge the exclusive fishery management authority of the United States, as set forth in this Act.

된 날로부터 120일이 경과하기 전까지 효력을 발생하지 않는다고 규정하여 국제수산협정에 대한 의회의 감독권을 명시하고 있음.⁷⁵⁾

위 협정들은 상원과 하원에 동일한 날짜에 전달되어야 하고, 하원에는 해양수산위원회에, 상원에는 상무 및 외교관계위원회에 이관되어야 하고, 이후 상원과 하원의 원내심의를 거친 후 통과여부가 결정됨.

4. 국제수산협정의 범위

미국의 국제수산협정에는 모든 지배적 국제수산협정, 경제협정, 일반 국제수산협정, 기타 Magnuson-Stevens법의 목적을 이행하기 위해 체결되는 국제수산협정, 고도회유성어족협정, 소비에트연방과의 어업협정, 부수어획저감협정 등이 있음.⁷⁶⁾

이 중 고도회유성어족협정을 체결하기 위해서는 국무부장관은 상무부장관과 협의하여 고도회유성 어종의 어업에 속하는 모든 기존 국제수산협정의 효과를 Magnuson-Stevens법 제202조에 정한 바에 따라 평가하고, 미국 어선이 다른 나라의 배타적 경제수역에서 다랑어종에 대한 합리적 접근을 위해 협상한 후, 의회에 보고할 의무를 부담. 동 협정과 관련된 협상을 수행함에 있어 특이한 점은, 외국 정부가 자국의 배타적 경제수역에 대한 미국 어선의 전통적 어업 활동을 고려하지 않거나, 국제수산협정의 가입 당사국 여부와 관계 없이 고도회유성 어종이 그러한 적용 가능한 국제수산협정에 의해 관리되어야 함을 인식 및 인정하는 아니하는 경우, 또는 미국에 어선에 어업 보존 및 관리와 무관한 조건 및 제재를 부과하는 경우에는 외국의 EEZ에 대한 권리를 부인할 것을 명령하고 있다는 점.⁷⁷⁾

75) SEC. 203. CONGRESSIONAL OVERSIGHT OF 16 U.S.C. 1823 INTERNATIONAL FISHERY AGREEMENTS 104-297

(a) IN GENERAL.--No governing international fishery agreement, bycatch reduction agreement, or Pacific Insular Area fishery agreement shall become effective with respect to the United States before the close of the first 120 calendar days (excluding any days in a period for which the Congress is adjourned sine die) after the date on which the President transmits to the House of Representatives and to the Senate a document setting forth the text of such governing international fishery agreement, bycatch reduction agreement, or Pacific Insular Area fishery agreement. A copy of the document shall be delivered to each House of Congress on the same day and shall be delivered to the Clerk of the House of Representatives, if the House is not in session, and to the Secretary of the Senate, if the Senate is not in session.

76) Magnuson-Stevens법 제202조.

77) Magnuson-Stevens법 제202조(f)항 NONRECOGNITION.--It is the sense of the Congress that the United States Government shall not recognize the claim of any foreign nation to an exclusive economic zone (or the equivalent) beyond such nation's territorial sea, to the extent that such sea is

부수어획물저감협정을 협상하는 경우에 국무장관은 상무부장관한 협의하여, 미국 어민에게 적용 가능한 기준 및 조치에 상당하는 부수어획 저감을 위한 기준 및 조치를 확정하기 위한 국제협정의 노력할 의무를 부과하고 있음.⁷⁸⁾

5. 배타적 경제수역 내의 조업허가 규제

Magnuson-Stevens법은 지배적 국제수산협정의 적용 및 허가를 위한 자격, 신청서형식, 신청서 내용의 기재사항, 처리절차, 승인절차, 조건 및 제한, 신청의 불승인, 수수료, 허가의 보증, 등록허가, 환적허가증 발급 및 승인절차 등을 규제.

6. 특정지역에 대한 지역수산협정의 협상: 태평양 제도 지역

Magnuson-Stevens법은 태평양 제도 지역에 대한 지역 수산협정의 협상 가능성, 협정 조건, 외국어업에 대한 허가증, 해양보존계획, 수수료 징수, 기금 설립, 벌금의 용도 등을 규정하여 특정 지역에 대한 지역수산협정 체결 규정도 포함하고 있음.

recognized by the United States, if such nation--

- (1) fails to consider and take into account traditional fishing activity of fishing vessels of the United States;
 - (2) fails to recognize and accept that highly migratory species are to be managed by applicable international fishery agreements, whether or not such nation is a party to any such agreement; or
 - (3) imposes on fishing vessels of the United States any conditions or restrictions which are unrelated to fishery conservation and management.
- 78) h) BYCATCH REDUCTION AGREEMENTS.--
- (1) The Secretary of State, in cooperation with the Secretary, shall seek to secure an international agreement to establish standards and measures for bycatch reduction that are comparable to the standards and measures applicable to United States fishermen for such purposes in any fishery regulated pursuant to this Act for which the Secretary, in consultation with the Secretary of State, determines that such an international agreement is necessary and appropriate.
 - (2) An international agreement negotiated under this subsection shall be--
 - (A) consistent with the policies and purposes of this Act; and
 - (B) subject to approval by Congress under section 203.
 - (3) Not later than January 1, 1997, and annually thereafter, the Secretary, in consultation with the Secretary of State, shall submit to the Committee on Commerce, Science, and Transportation of the Senate and the Committee on Resources of the House of Representatives a report describing actions taken under this subsection.

7. 수입금지 조치

Magnuson-Stevens법 제205조는 특정 국가가 자국의 배타적 경제수역에 미국 어선의 조업을 허락하는 국제수산협정을 합리적인 기간 내에 체결하는 것을 거부하거나 신의성실로 협상하지 않는 경우, 당사국 여부에 관계없이 해당 국제수산협정에 따른 참치 어업을 허용하지 않는 경우, 배타적 경제수역 내의 어업에 관한 현존의 국제수산협정상의 의무를 준수하지 않는 경우, 미국 선박이 미국이 인정하는 외국의 영해를 벗어난 지역에서 조업하는 동안 해당 국제수산협정을 위반하여, 또는 양국간에 협정에 따른 승인이 없이, 또는 미국이 인정하지 않는 관할권을 이유로 억류되는 경우에 수입을 금지할 수 있음.

재무부장관은 관련 어업으로부터의 모든 어류 및 수산물, 그리고 국무부장관의 권고가 있는 경우에는 해당 국가의 모든 어업 수산물에 대하여 수입을 금지할 수 있음.

8. 법 속의 법: 공해 대형유자망 어업 금지를 위한 유자망 수정법 및 그 시행령

Magnuson-Stevens법은 제206조에 공해에서의 지속적이고 광범위한 대형유자망 어업의 파괴적인 어업관행으로 인하여 전 세계 해양생물자원이 위협받고 있음을 인식하여, 모든 국가의 배타적 경제수역 외곽에서 조업하는 개인 및 선박에 의한 대형유자망과 같은 파괴적인 어업방법의 사용을 영구적으로 금지하기 위해 1987년 법을 수용, 확대하여 1990년 유자망수정법을 제정함.⁷⁹⁾

동 법에 따라 상무부장관은 국무부장관과 해안경비대가 소속된 부의 장관을 통해 조사결과를 통해 대형유자망어업에 대한 국제적 금지 등을 즉각적으로 이행할 국제협정을 확립하기 위한 노력의무를 가짐.⁸⁰⁾

79) SEC. 206. LARGE-SCALE DRIFTNET FISHING 16 U.S.C. 1826

(a) SHORT TITLE.—This section incorporates and expands upon provisions of the Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987 and may be cited as the “Driftnet Act Amendments of 1990”.

80) Magnuson-Stevens법 제206조 (d)항. INTERNATIONAL AGREEMENTS.—The Secretary, through the Secretary of State and the Secretary of the department in which the Coast Guard is operating, shall seek to secure international agreements to implement immediately the findings, policy, and provisions

또한 상무부장은 국무부장을 통하여 미국의 해양생물자원⁸¹⁾ 어획을 다루는 모든 협정에 대형유자망어업행위를 감시, 제한 또는 억제하는 것을 보장하기 위한 조항을 포함할 것을 강제함. 동 법은 특히 동 국제협정의 적용 대상에 협정 당사국의 대형유자망선박뿐만 아니라 새로운 조업지역 개발하기 위해 독립적으로 행동하는 선박을 포함할 것, 미국이 접근 가능한 실시간 위치정보를 제공할 수 있는 전송장비를 구비할 것, 미국이 통계적으로 신뢰할 수 있는, 승선옵서버나 전용장비를 통한 감시활동을 수행하고 감시대상으로 모든 목표 또는 비목표 어종, 해양포유류, 바다거북이 및 바닷새일 것, 공해 지정해역에서 조업 시 협정당사국의 어선에 대한 위반확인 승선권, 어획물 양륙 및 해상 환적에 대한 신뢰할 만한 수준의 감시 및 기록, 대형유자망 사용기간 및 지역 제한, 대형유자망의 생분해성 원료 사용의무, 선박과 국가의 책임 소재 확인을 위한 적당한 표시 의무, 비목표 어종, 해양포유류, 바다거북, 멸종위기종 및 미국이 당사국인 국제협정의 보호종에 대한 최소한의 어획 등을 담보하기 위한 규정을 포함하여야 함.⁸²⁾

9. 공해유자망어업시행법: 유자망어업과 IUU어선에 대한 항구 특권 거부와 제재

미국은 공해유자망어업시행법(HIGH SEAS DRIFTNET FISHERIES ENFORCEMENT ACT)을 제정함. 시행법 제101조는 재무부장으로 하여금 대형유자망어업선박이나 기국에 대해 출항의 보류 또는 취소, 미국 수역에 입항 거부⁸³⁾, 나아가 IUU 어업 국가를 규명하여 대통령과 해당 국가에 통보한 후 어획 수산

of this section, and in particular an international ban on large-scale driftnet fishing.

81) 어류, 해양포유류, 바다거북, 바닷새 및 기타 물새가 포함된다. Magnuson-Stevens법 제206조 (h)항 (정의 조항).

82) Id.

83) 시행법 SEC.101.3 DENIAL OF PORT PRIVILEGES AND SANCTIONS 16 U.S.C. 1826a FOR HIGH SEAS LARGE-SCALE DRIFTNET FISHING

(a) DENIAL OF PORT PRIVILEGES.—

(1) PUBLICATION OF LIST.—Not later than 30 days after November 2, 1992, and periodically thereafter, the Secretary of Commerce, in consultation with the Secretary of State, shall publish a list of nations whose nationals or vessels conduct large-scale driftnet fishing beyond the exclusive economic zone of any nation.

(2) DENIAL OF PORT PRIVILEGES.—The Secretary of the Treasury shall, in accordance with recognized principles of international law—

(A) withhold or revoke the clearance required by section 91 of the Appendix to Title 46 for any large-scale driftnet fishing vessel that is documented under the laws of the United States or of a nation included on a list published under paragraph (1); and

(B) deny entry of that vessel to any place in the United States and to the navigable waters of the United States.

물, 스포츠 낚시 장비 수입을 금지할 수 있음.⁸⁴⁾ 불충분한 경우 추가경제조치를 취할 수 있음. 시행법 제102조는 항구 특권 거부와 제재조치가 상무부장관이 대통령과 의회에 인증할 때까지 지속할 것을 강제함.⁸⁵⁾

시행법 제104조(정의)에서 “어류와 수산물”의 범위를 “모든 형태의 수생 중(해양포유류 및 식물포함)과 모든 제품 및 특정 국가로부터의 그러한 수출품”을 의미하고, “해당 국가 또는 그 국가의 관할지역 내에서 수출을 위한 포장, 가공 또는 준비 여부와 관계 없다”고 위반 수산물에 대한 절대적 수입금지를 강제하고 있음.⁸⁶⁾

동 시행법은 제104조에서 대형유자망어업과 대형유자망어선을 정의하고 있는데, 특히 “대형유자망어선”에 “대형유자망 조업 행위를 지원하거나 보조하는데 동원된 어선으로 준비, 공급, 보관, 냉장, 수송 및 가공을 수행하는 어선⁸⁷⁾이라고 정의하여 직접 유자망어업을 수행한 어선뿐만 아니라 이를 조금이라도 지원한 어선도 포함하고 있음

84) 시행법 101.3 (b)(3) PROHIBITION ON IMPORTS OF FISH AND FISH PRODUCTS AND SPORT FISHING EQUIPMENT.—

(A) PROHIBITION.—The President—

(i) upon receipt of notification of the identification of a nation under paragraph (1)(A); or

(ii) if the consultations with the government of a nation under paragraph (2) are not satisfactorily concluded within 90 days,

shall direct the Secretary of the Treasury to prohibit the importation into the United States of fish and fish products and sport fishing equipment (as that term is defined in section 4162 of Title 26) from that nation.

(B) IMPLEMENTATION OF PROHIBITION.—With respect to an import prohibition directed under subparagraph (A), the Secretary of the Treasury shall implement such prohibition not later than the date that is 45 days after the date on which the Secretary has received the direction from the President.

85) SEC. 102.4 DURATION OF DENIAL OF PORT PRIVILEGES AND SANCTIONS 16 U.S.C. 1826b 109-479

Any denial of port privileges or sanction under section 101 with respect to a nation shall remain in effect until such time as the Secretary of Commerce certifies to the President and the Congress that such nation has terminated large-scale driftnet fishing or illegal, unreported, or unregulated fishing by its nationals and vessels beyond the exclusive economic zone of any nation.

86) 시행법 SEC.104 DEFINITIONS 16 U.S.C. 1826c

In this title [High Seas Driftnet Fisheries Enforcement Act], the following definitions apply:

(1) FISH AND FISH PRODUCTS.—The term "fish and fish products" means any aquatic species (including marine mammals and plants) and all products thereof exported from a nation, whether or not taken by fishing vessels of that nation or packed, processed, or otherwise prepared for export in that nation or within the jurisdiction thereof.

87) 시행법 제104조 (3) LARGE-SCALE DRIFTNET FISHING VESSEL.—The term "large-scale driftnet fishing vessel means any vessel which is—

(A) used for, equipped to be used for, or of a type which is normally used for large-scale driftnet fishing; or

(B) used for aiding or assisting one or more vessels at sea in the performance of large scale driftnet fishing, including preparation, supply, storage, refrigeration, transportation, or processing.

10. IUU 어업 규제강화: 제7장 참조

11. 국가 수산 관리 프로그램과 강제규범의 동시 규정

Magnuson-Stevens법 제3편은 국가수산관리 프로그램에 대한 규정을 수록하여 수산물 보존 및 관리를 위한 근거 규정을 마련하여 국가기준을 제시하고 있는데, 특히 제301조에서 “모든 수산관리계획과 그 관리를 위해 고시된 법규는 본 편에 따라 다음의 수산 보존 및 관리를 위한 국가 기준에 부합한다”⁸⁸⁾고 하여 Magnuson-Stevens법이 모든 다른 수산 보존 관리 법규의 기본법임과 동시에 상위법임을 천명함.

“보존 및 관리”의 정의를 다음에 관한 모든 규칙, 규정, 조건(상태), 방법 및 기타 조치를 의미한다. 즉

- (1) 모든 종류의 어업자원 및 해양환경을 회복, 복구 또는 유지하는데 필요하며 또한 회복, 복구, 유지하는데 유용한 모든 규칙, 규정, 상태, 방법 및 기타 조치⁸⁹⁾
- (2) 다음을 보장하기 위하여 마련된 모든 규칙, 규정, 상태, 방법 및 기타 조치
 - (i) 식량 및 기타 상품의 공급 및 유어적 혜택이 지속적으로 획득될 것
 - (ii) 수산자원 및 해양환경에 대한 불가역적이고 장기적인 악영향을 피할 것
 - (iii) 이러한 자원의 장래의 사용에 관해 취할 수 있는 선택의 다양성이 있을 것⁹⁰⁾

88) Magnuson-Stevens법 SEC. 301. NATIONAL STANDARDS FOR FISHERY CONSERVATION AND MANAGEMENT
16 U.S.C. 1851

(a) IN GENERAL.—Any fishery management plan prepared, and any regulation promulgated to implement any such plan, pursuant to this title shall be consistent with the following national standards for fishery conservation and management:

89) Magnuson-Stevens법 제3조(정의) (5) The term "conservation and management" refers to all of the rules, regulations, conditions, methods, and other measures (A) which are required to rebuild, restore, or maintain, and which are useful in rebuilding, restoring, or maintaining, any fishery resource and the marine environment; and (B) which are designed to assure that--

90) (B) which are designed to assure that--

- (i) a supply of food and other products may be taken, and that recreational benefits may be obtained, on a continuing basis;
- (ii) irreversible or long-term adverse effects on fishery resources and the marine environment are avoided; and
- (iii) there will be a multiplicity of options available with respect to future uses of these resources.

따라서 동 정의에 따르면 “보존 및 관리”란 모든 형식의 규범적 성격을 가진 조치를 포함하고 있어 그 적용범위는 아주 광범위하다고 할 수 있다. 둘째, “모든(any)” 수산자원과 “해양환경”을 회복, 복구, 또는 유지하는 필요하거나(or) 유용한(useful) 규칙, 규정, 조건, 방법 및 조치에 적용됨으로 그 적용범위는 수산자원뿐만 아니라 해양환경을 보호하는데 도움이 되는 조치를 포함함.

식량 및 기타 상품, 그리고 오락적 이익(recreational benefits)의 지속적 제공, 수산자원과 해양환경에 대한 악영향 방지, 자원의 미래 사용 등을 보호 이익으로 채택하여 자원이나 환경 외에 식량안보, 자원의 지속가능한 개발 등을 위해서도 적용 가능함.

제3편에는 지역수산관리위원회 설립⁹¹⁾, 투표회원 및 절차, 보상 및 지출, 운영과정, 직원 및 운영, 산하위원회 및 자문단, 기능, 절차상문제 등에 관한 규정을 둠(제302조)

제303조는 구체적인 수산관리계획에 포함될 내용을 규정하고 있는데, 필수 조항과 자유재량조항, 그리고 제안규정으로 분류되어 있음. 특히 제303조A는 제한접근권 프로그램을 두어, 제한접근체계 하에서 관리되는 어업에 참가하기 위한 권리, 자격, 제한접근권 요건, 경매 및 기타 프로그램, 감가상각, 특징, 제한접근권 구매지원프로그램에 관한 규정 등을 마련하고 있음.

제304조는 수산관리위원회의 수산관리계획 또는 개정안 제출에 따라 장관이 마련할 계획 절차 및 내용에 관해 규정.

제3편은 그 목적을 실현하기 위하여 금지규정과 처벌규정을 두고 있는데, 금지규정은 개인의 경우와 비미국 어선 및 선주 또는 운영자의 경우로 분류하여 그 금지내용을 달리하고 있음.(제307조)

제3편은 또한 벌칙으로서 민사상 벌금 및 면허 허가 제재(제308조), 형사상 처벌(제309조), 민사몰수(제310조), 법집행(제311조)에 해당하는 행위 및 처벌 절차 등을 규정하고 있음

91) 동 조항에 따라 뉴잉글랜드위원회, 중부태평양위원회, 남대성양위원회, 캐리비안위원회, 멕시코만위원회, 태평양위원회, 북태평양위원회, 서부태평양위원회 등 8개의 위원회 설립이 강제됨.

제312-제315조는 수산보존관리프로그램으로 인한 어민의 피해를 최소화하기 위해 지속가능한 수산업으로 전환(제312), 북태평양 수산 보존(제313조), 북서부 대서양 어업 재투자 프로그램(제314조), 지역 해안 재난 지원, 전환, 복구 프로그램(제315조) 근거를 규정

자발적 국제수산규범 또는 준수압력 국제수산규범에 해당하는 부수어획 저감 프로그램(제316조), 상어 급이(제317조) 등도 제3편에 두고 있으며, 이 외에 협력 연구 및 관리 프로그램(제318조), 청어 연구(제319조), 회복 연구(제320조) 등 수산보존관리를 위한 연구프로그램도 제3편에 두고 있음.

12. 어업 모니터링 및 연구

Magnuson-Stevens법은 수산자원보존 및 관리를 위한 어업 모니터링 및 연구에 관한 규정을 제4편에 두어, 어선등록 및 정보관리(제401조), 정보수집(제402조), 옵서버(제403조) 외에 수산자원 연구(제404조), 부수어획 연구(제405조), 수산 시스템 연구(제406조), 멕시코 만 붉은 돔 연구(제407조), 심해 산호 연구 및 기술 프로그램(제408조) 등 연구 기능에 대한 규정을 마련하여 국제수산규범 뿐만 아니라 수산자원 연구를 위한 기능까지 포함시켜 포괄적이고 체계적인 수산자원 관리를 위한 법률을 마련하고 있다고 할 수 있음.

III. 국제수산규범의 효율적 국내입법 방향 제안

1. 현 황

미국과 달리 우리나라는 전통적인 국제해양법과 유엔해양법협약의 발효, 그리고 많은 국제수산규범에 따른 권리를 행사하고, 의무를 이행하는 데 있어 대부분 동 규범의 내용이나 법적성격 등에 따라 개별적인 입법방식을 채택하여 법적 확실성이나 일관성 그리고 투명성 등을 확보하지 못하고 있다. 또한 최근 FAO나 OECD에서 고갈되는 어족자원 등을 보존 및 관리하기 위해 마련된 국제행동계획(IPOA)이나 지침 등은 고시나 예규 형태로 채택되고 있어 더욱 더 심각한 문제를 유발할 수 있다.

대한민국은 국제규범을 이행하기 위한 법령으로는 『원양산업발전법』, 수

산자원관리법, 내수면어업법, 수산업법, 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률, 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률, 수산물품질관리법 등이 있다.

고시나 예규 등 행정규칙으로는 강제력을 가진 조약 형태로 채택된 국제수산규범이 아니라 자발적 법적 성격으로 채택된 국제수산규범들을 이행하기 위해 마련된 공해상 저층어업 이행, 국제수산기구의어업규제사항이행, 중서부태평양수산위원회의 승선검색 절차에 관한 고시, 참다랑어 자원의 보존과 관리에 관한 고시, 남방참다랑어보존위원회(CCSBT) 남방참다랑어 어획증명제도의 이행, 남방참다랑어수출입확인요령, 황다랑어 수입확인요령, 황새치 수출입확인요령, 원양어업허가 제한기준, 원양어획물방입신고 및 조사확인에 관한 요령, 원양어업선용품 무상반출 사무취급 요령, 원양어업경영자금 운영요령, EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차(예규), 총허용어획량(TAC) 적용 대상어업의 종류 등의 지정에 관한 고시, 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 통합고시, 대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 어업에 관한 협정의 시행, 대한민국과 동남아시아국가연합 회원국 정부 간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정 하의 상품무역에 관한 협정에 따른 수산물 관세율할당물량의 협정관세 추천 및 수입관리요령, 선박 미수입 사실신고 절차, 수산물 공매납입금의 부과,징수, 및 환급에 관한 고시, 관세율할당으로 수입되는 수산물 수입관리 요령, 합작 및 공동수산물 관세감면 추천 요령 등이 있다.

문제는 동일한 성격이나 내용 또는 효율성이나 명확성을 확보하기 위해 충분히 단일 법령에 수록될 수 있는 법들이 별도로 제정되어 있거나, EC 불법, 비보고, 비규제(IUU) 통제법령에 따라 EC 지역에 수출하는 수산제품의 어획증명서 및 가공증명서 발급에 필요한 세부사항을 규정할 목적으로 채택된 "EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차"와 같이 법적 성격이나 목적에 맞지 않게 예규로 채택된 것도 있다.

< 국제수산물규범 이행과 관련된 국내법령 >

□ 법령

구 분	제정목적
원양산업발전법	원양산업에 관한 사항을 정하여 원양산업의 지속가능한 발전과 책임있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고 해외수산자원의 안정적 확보와 국제협력을 촉진하여 국민경제에 이바지하기 위함
수산자원관리법	수산자원관리를 위한 계획을 수립하고, 수산자원의 보호·회복 및 조성 등에 필요한 사항을 규정하여 수산자원을 효율적으로 관리함으로써 어업의 지속적 발전과 어업인의 소득증대에 기여함을 목적
내수면어업법	내수면어업(內水面漁業)에 관한 기본적인 사항을 정하여 내수면을 종합적으로 이용·관리하고 수산자원을 보호·육성하여 어업인의 소득 증대에 이바지하기 위함
수산업법	수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원 및 수면을 종합적으로 이용하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하기 위함
연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률	해양환경과 국내외 어업여건의 변화 등에 대응하여 연근해어업의 구조개선을 효율적으로 추진·지원함으로써 어업의 지속가능한 생산기반 조성과 경쟁력 제고에 이바지하기 위함
배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률	「해양법에 관한 국제연합협약」의 관계 규정에 따라 대한민국의 배타적 경제수역에서 이루어지는 외국인의 어업활동에 관한 우리나라의 주권적 권리의 행사 등에 필요한 사항을 규정함으로써 해양생물자원의 적정한 보존·관리 및 이용에 이바지하기 위함
수산물품질관리법	수산물에 대한 적정한 품질관리를 통하여 수산물의 상품성과 안전성을 높이고 수산물 가공산업을 육성함으로써 어업인의 소득 증대와 소비자 보호에 이바지하기 위함

□ 행정규칙(고시, 예규 등)

구분		제정목적
고시	공해상 저층어업 이행	2006년 유엔 총회 결의안 61/106에 따라 지역수산기구가 설립되지 않은 공해상 저층어업의 취약한 해양생태계 보호를 위한 필요한 절차를 정하므로써 『원양산업발전법』 제13조의 규정에 따른 국제수산기구의 자원 보존조치에 대한 결의사항 이행 및 공해어업과 관련된 국제협약 기준을 준수하고 인류공동의 자산인 수산자원의 지속적 이용을 목적함
고시	국제수산기구의 어업규제사항이행	『원양산업발전법』 제13조의 규정에 의하여 외국과의 어업에 관한 협정, 국제법규 및 국제기구가 관할하는 수역의 어업규제사항의 이행을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 국제협약의 준수와 연안국의 어업규제에 효율적으로 대처함을 목적
고시	중서부태평양수산위원회의 승선검색 절차에 관한 고시	「중서부태평양 고도회유성 어족의 보존과 관리에 관한 협약」 제26조에 따른 승선검색의 시행에 필요한 절차에 관한 사항을 정함으로써 지역 수산관리기구의 수산자원관리 보전 조치를 준수하고, 원양산업자의 권익을 보호함을 목적
고시	참다랑어 자원의 보존과 관리에 관한 고시	「수산업법」 제61조 및 「수산업법시행령」 제41조제8호에 따른 우리나라 주변수역에서 참다랑어(Bluefin tuna) 자원의 합리적인 보존과 관리를 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적
고시	남방참다랑어보존위원회(CCSBT) 남방참다랑어 어획증명제도의 이행	남방참다랑어보존위원회 어획증명서제도 이행 결의안에 따라 회원국, 협력적 비회원국 및 어업실체에서 어획·유통되는 모든 남방참다랑어(제품을 포함한다)의 출처 확인을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 우리나라 수출입 업체 및 『원양산업발전법』 제13조 및 「『원양산업발전법』 시행규칙」 제22조에 따른 원양산업체가 지켜야 할 사항을 규정함을 목적
고시	남방참다랑어수출입 확인요령	남방참다랑어보존위원회 무역정보제도의 이행을 위한 통계서류 및 재수출증명서의 발급 및 확인에 관한 업무처리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적

고시	대서양참치보존위원회 (ICCAT) 참다랑어 어획증명제도의 이행	대서양참치보존위원회(ICCAT) 권고안에 따라 '대서양참치보존위원회 참다랑어 어획증명제도에 관한 협약' 체결국, 협력적 비체약국, 실제 및 어업실체에서 어획·유통되는 모든 참다랑어(제품을 포함한다)의 출처 확인을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 우리나라 수출입업자 및 『원양산업발전법』 제13조 및 「『원양산업발전법』 시행규칙」 제22조에 따른 원양산업자가 지켜야 할 사항을 규정함을 목적으로 함
고시	황다랭이 수입확인요령	대외무역법」 제11조제1항, 같은 법 시행령 제16조제4호에 따른 황다랭이의 수입확인업무를 하기 위하여 필요한 방법과 절차를 정함을 목적
고시	황새치 수출입확인요령	대외무역법 제12조에 따른 통합공고(지식경제부고시)에 의하여 대서양참치보존협약 및 대서양참치보존위원회의 권고사항을 이행하기 위하여 수출입하는 황새치(제품을 포함하며)에 대한 확인업무를 적정하고 원활하게 처리하기 위하여 그 업무처리의 기준과 절차를 정함을 목적
고시	원양어업허가 제한 기준	『원양산업발전법』 제7조 및 「『원양산업발전법』 시행규칙」 제17조에서 위임된 원양어업허가 제한에 대한 세부기준을 정함을 목적
고시	원양어획물반입신고 및 조사확인에 관한 요령	『원양산업발전법』 제16조 및 같은 법 시행규칙 제25조의 규정에 의거 원양어획물을 국내 반입할 시의 반입량의 신고 및 조사확인에 관한 사항을 규정함으로써 원양어획물의 유통질서 확립과 국내수급 및 어가 안정을 기하고, 원양어업의 건전한 발전을 도모하는데 그 목적
고시	원양어업선용품 무상반출확인 사무취급요령	『원양산업발전법』 제6조 또는 제17조의 규정에 의하여 농림수산물식품부장관의 어업허가를 받은 자가 그 원양어선에 선용품을 무상으로 송부하고자 할 때 필요한 무환반출확인사무 취급요령
고시	원양어업경영자금 운영요령	해외수역에서의 어업생산을 지속, 증진시키기 위하여 원양어업자에게 지원하는 원양어업경영자금의 효율적인 집행에 필요한 사항을 규정함을 목적
예규	EC 어획증명서 및 가공증명서 발급 절차	EC 불법, 비보고, 비규제(IUU) 통제법령에 따라 EC 지역에 수출하는 수산제품의 어획증명서 및 가공증명서 발급에 필요한 세부사항을 규정함을 목적

고시	총허용어획량(TAC) 적용대상어업의 종류 등의 지정에 관한 고시	「수산업법」 제56조 및 수산자원보호령 제21조, 제30조제4항 및 제32조의 규정에 따라 총허용어획량 적용대상어업의 종류, 판매장소 지정 및 총허용어획량제도의 효율적인 운영방법 등을 정함을 목적
고시	대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 통합고시	「대한민국 정부와 러시아연방 정부간의 해양생물자원의 불법, 비보고 및 비규제 어업방지 협력에 관한 협정에 따라 대한민국과 러시아수역 내에서 어획된 해양생물자원의 교역에 필요한 세부사항을 규정함을 목적
고시	대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 어업에 관한 협정의 시행	「수산자원보호령」 제29조에 따라 대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 어업에 관한 협정의 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적
고시	대한민국과 동남아시아 국가연합 회원국 정부간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정 하의 상품무역에 관한 협정에 따른 수산물 관세율 할당물량의 협정관세 추천 및 수입관리요령	「대한민국과 동남아시아국가연합 회원국 정부간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정 하의 상품무역에 관한 협정」에 따라 일정 수량에 대하여 더 낮은 세율이 적용되도록 양허된 수산물 관세율할당물량의 배정방식 및 협정관세 추천 등 수입관리에 필요한 사항을 규정함을 목적
고시	선박 미수입 사실신고 절차	국내선주(사업자 또는 법인)가 외국선박을 취득한 경우 소유권 보존등기시 적용되는 「대법원의 등기예규」에 따른 선박 미수입 사실신고 절차에 관하여 필요한 사항을 정함을 목적
고시	수산물 공매납입금의 부과·징수 및 환급에 관한 고시	「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 제19조 및 제20조, 「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」 제23조 및 제25조에 따른 수산물 공매납입금의 부과, 징수 및 환급에 관하여 필요한 구체적인 사항을 규정함을 목적
고시	관세율할당으로 수입되는 수산물 수입관리요령	요령은 자유무역협정에 따른 관세율할당으로 수입되는 수산물의 배정방식, 추천 및 사후관리 등 일반적인 수입관리에 필요한 사항을 규정함을 목적
고시	합작 및 공동수산물 관세감면 추천 요령	세법 제93조제6호 및 제7호의 규정에 의하여 합작수산물과 공동수산물의 관세감면을 추천함에 있어 그 기준과 절차 등을 정함

2. 국제수산규범 이행법률의 정비 방안

가. 『원양산업발전법』을 “원양산업발전 및 수산자원보존법”으로 변경

현행 『원양산업발전법』은 제1조에서 “원양산업에 관한 사항을 정하여 원양산업의 지속가능한 발전과 책임 있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고 해외수산자원의 안정적 확보와 국제협력을 촉진하여 국민경제에 이바지하는 것을 목적으로 한다”고 규정하여 원양산업의 지속가능한 발전, 책임 있는 어업의 경영을 통한 경쟁력 강화, 해외수산자원의 안정적 확보, 국제협력의 촉진을 통한 국민경제에 이바지하는 것 등 4개의 목적을 정하고 있지만, 모두 산업적 경제적 요소만을 포함하여 지속 가능한 어업이라는 시대적 추세를 반영하지 못하고 있음. 따라서 『원양산업발전법』 안에 공해상에서 이루어지는 수산자원보호나 어획방법 등을 규율하고 있는 국제수산규범들을 포함할 수 있도록 법을 개정할 필요가 있음.

나. 우리나라 EEZ 및 해외수역에 포괄적으로 적용되는 법

현행 『원양산업발전법』은 “원양어업”을 “대한민국국민이 해외수역에서 단독 또는 외국인과 합작(대한민국국민이 납입한 자본금 또는 보유할 의결권 등이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 경우에 한한다. 이하 같다)으로 수산동식물을 포획·채취하는 사업을 말한다”라고 규정하여 “해외수역”을 지리적 적용범위로 설정하고 있다. 그러나 “해외수역”이란 “동해·황해 및 동중국해와 북위 25도선 이북(以北), 동경 140도선 이서(以西)의 태평양해역을 제외한 해역을 말한다”라고 하여 우리나라의 영토적 관할권이 미치지 않는 지역에만 적용되도록 하고 있어, 우리나라의 중간수역이나 배타적 경제수역은 제외되고 있다.

따라서 우리나라의 관할 수역 내에서 우리나라 어선이나 중국 및 외국 어선의 IUU어업을 규제하기 위해서는 영해 밖의 중간수역, 배타적 경제수역, 소하성어종과 고도회유성어족의 경우에는 EEZ밖의 수산자원에 대해서도 적용이 가능하도록 적용범위를 확대하여야 함.

뿐만 아니라, 『원양산업발전법』 개정법이 발효하기 전까지 효력이 만료되지 아니한 기존의 양자 국제수산협정도 IUU어업을 규제하기 위해 재협상을

시도하거나 개정하도록 노력 또는 강제하여야 함.

미국 Magnuson-Stevenson법은 미국의 EEZ경제수역 내 모든 생물자원과 EEZ 외곽의 소하성, 고도회유성어족자원을 포함함.

다. 강제적 국제수산규범이나 수산관련 국제조약의 협상, 채택, 국내입법에 관한 챗터 도입

유엔해양법협약(1982 UNCLOS), 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 1982년 12월10일 유엔해양법협약관련 조항의 이행을 위한 협정 (유엔공해어업협정), 공해상 조업선박의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정 (FAO이행협정), FAO 불법·비보고·비규제 어업을 근절하기 위한 항만국 조치 협정(IUU협정), 한-중어업협정, 한-일어업협정, 한-러어업협정, 한-러IUU협정 뿐만 아니라 FTA협정과 같이 통상조약의 경우에도 수산자원 보호와 같은 규정이 포함되는 경우 일률적으로 적용될 수 있는 원칙들을 마련할 필요가 있음.

라. 준수압력 국제수산규범의 프로그램적 적용 규정 도입

법적 성격이 자발적이지만 FAO나 OECD 등에서 IPOA 형식이나 지침 등으로 채택되어 강제적 국제수산규범으로 발전하고 있는 규범들에 적용되는 챗터를 만들어 일괄적으로 적용하고 관리하고, 타이틀을 수산자원 관리프로그램으로 붙일 수 있을 것임.

현재 고시나 예규로 채택되어 있는 공해상 저층어업 이행, 국제수산기구의 어업규제사항이행, 중서부태평양수산위원회의 승선검색 절차에 관한 고시, 참다랑어 자원의 보존과 관리에 관한 고시, 남방참다랑어보존위원회(CCSBT) 남방참다랑어 어획증명제도의 이행, 남방참다랑어수출입확인요령, 황다랭어 수입확인요령, 황새치 수출입확인요령, 원양어업허가 제한기준, 원양어획물방입신고 및 조사확인에 관한 요령, 원양어업선용품 무상반출 사무취급 요령, 원양어업경영자금 운영 요령, EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차(예규), 총허용어획량(TAC) 적용 대상어업의 종류 등의 지정에 관한 고시, 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 통합고시, 대한민국정부와 중화인민공화국정부간의 어업에 관한 협정의 시행, 대한민국과 동남아

시아국가연합 회원국 정부 간의 포괄적 경제협력에 관한 기본협정 하의 상품무역에 관한 협정에 따른 수산물 관세율할당물량의 협정관세 추천 및 수입관리요령, 선박 미수입 사실신고 절차, 수산물 공매납입금의 부과,징수, 및 환급에 관한 고시, 관세율할당으로 수입되는 수산물 수입관리 요령, 합작 및 공동수산물 관세감면 추천 요령 중 공해상 저층어업 이행, 국제수산기구의 어업규제사항이행, 중서부태평양수산위원회의 승선검색 절차에 관한 고시, 참다랑어 자원의 보존과 관리에 관한 고시, 남방참다랑어보존위원회(CCSBT) 남방참다랑어 어획증명제도의 이행, 남방참다랑어수출입확인요령, 황다랭어 수입확인요령, 황새치 수출입확인요령, 원양어업허가 제한기준, 원양어획물방입 신고 및 조사확인에 관한 요령, 원양어업선용품 무상반출 사무취급 요령, 원양어업경영자금 운영 요령, EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차(예규), 총허용어획량(TAC) 적용 대상어업의 종류 등의 지정에 관한 고시, 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 통합고시는 모두 수산자원보호를 위한 것이므로 동 프로그램에 포함될 수 있을 것임.

마. 수산자원관리프로그램과의 연계적 협력연구 규정

수산관리프로그램을 설립하고 이행하는데 도움을 제공하기 위해 협력연구 기능을 수산자원관리프로그램에 포함할 필요가 있음.

바. 어업감시 및 연구 규정

어업행위 자체를 효율적으로 관리, 감독하기 위한 챕터를 마련하여 할 필요 있음. 즉 어선의 등록 및 정보관리시스템, 어업정보 및 자료수집 등을 관리하기 위한 챕터를 마련하고, 국제수산규범과 관련이 없는 수산자원연구를 동 챕터에 포함할 수 있을 것임.

제 7 장 IUU 어업 규제를 위한 외국의 입법 사례 -미국과 EU를 중심으로-

I. 미 국

미국의 IUU 어업 규제는 미국수산법의 기본법이라고 할 수 있는 Magnuson-Stevens법, 특히 Magnuson-Stevens법 체계 안에 마련된 유자망 수정법 및 시행령, 그리고 공해유자망어업 모라토리움 보호법 등 3개의 법률에 따름.

유자망수정법은 Magnuson-Stevens법 제206조(대형유자망어업)에 규정되어 있는데, 유자망 영향 감시, 평가, 통제에 관한 법률(1987)을 포괄하여 1990 유자망수정법으로 통칭됨.

1. 유자망 수정법 및 그 시행령

유자망수정법 자체에는 IUU 어업에 대한 언급이 없고, 다만 공해상에서 대형유자망어업을 금지하고, 상무부장관에게 대형유자망어업을 금지하기 위한 국제협정을 체결하기 위한 노력의무를 부과하고, 국무부장관을 통해 미국의 해양생물자원 어획을 다루는 모든 협정에 유자망어업을 억제, 정보제공, 감시, 위반조사, 보고 등을 위한 제도를 마련하고, 특히 비목포 어종, 해양포유류, 바다거북, 멸종위기종 및 미국이 당사국인 국제협정의 보호종에 대한 최소한의 어획 등을 담보하기 위한 규정을 포함하여야 함.

Magnuson-Stevens법은 제206조에 공해에서의 지속적이고 광범위한 대형유자망 어업의 파괴적인 어업관행으로 인하여 전 세계 해양생물자원이 위협받고 있음을 인식하여, 모든 국가의 배타적 경제수역 외곽에서 조업하는 개인 및 선박에 의한 대형유자망과 같은 파괴적인 어업방법의 사용을 영구적으로 금지하기 위해 1987년 법을 수용, 확대하여 1990년 유자망수정법을 제정하였다.⁹²⁾

92) SEC. 206. LARGE-SCALE DRIFTNET FISHING 16 U.S.C. 1826

동 법에 따라 상무부장은 국무부장과 해안경비대가 소속된 부의 장관을 통해 조사결과를 통해 대형유자망어업에 대한 국제적 금지 등을 즉각적으로 이행할 국제협정을 확립하기 위한 노력의무를 가짐.⁹³⁾

또한 상무부장은 국무부장을 통하여 미국의 해양생물자원⁹⁴⁾ 어획을 다루는 모든 협정에 대형유자망어업행위를 감시, 제한 또는 억제하는 것을 보장하기 위한 조항을 포함할 것을 강제함. 동 법은 특히 동 국제협정의 적용 대상에 협정 당사국의 대형유자망선박뿐만 아니라 새로운 조업지역 개발하기 위해 독립적으로 행동하는 선박을 포함할 것, 미국이 접근 가능한 실시간 위치정보를 제공할 수 있는 전송장비를 구비할 것, 미국이 통계적으로 신뢰할 수 있는, 승선옵서버나 전용장비를 통한 감시활동을 수행하고 감시대상으로 모든 목표 또는 비목표 어종, 해양포유류, 바다거북이 및 바닷새일 것, 공해 지정해역에서 조업 시 협정당사국의 어선에 대한 위반확인 승선권, 어획물 양륙 및 해상 환적에 대한 신뢰할 만한 수준의 감시 및 기록, 대형유자망 사용기간 및 지역 제한, 대형유자망의 생분해성 원료 사용의무, 선박과 국가의 책임 소재 확인을 위한 적당한 표시 의무, 비목표 어종, 해양포유류, 바다거북, 멸종위기종 및 미국이 당사국인 국제협정의 보호종에 대한 최소한의 어획 등을 담보하기 위한 규정을 포함하여야 함.⁹⁵⁾

2. 유자망어업과 IUU 어선에 대한 항구 특권 거부와 제재: 공해유자망어업시행법

미국의 IUU 어업 규제에 대한 규정은 공해유자망어업시행법(HIGH SEAS DRIFTNET FISHERIES ENFORCEMENT ACT)에 처음으로 나타나는데, 동 시행령은 유자망어업과 IUU 어업을 동등하게 취급하고 있지 않음. 동 시행법에서 유자망어업에 관여한 어선만이 항구 특권이 거부되고, IUU 어선은 명시되어 있지 않음. 대신 IUU 어업으로 취득한 수산물에 대한 수입금지는 가능.

(a) SHORT TITLE.—This section incorporates and expands upon provisions of the Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987 and may be cited as the “Driftnet Act Amendments of 1990”.

93) Magnuson-Stevens법 제206조 (d)항. INTERNATIONAL AGREEMENTS.—The Secretary, through the Secretary of State and the Secretary of the department in which the Coast Guard is operating, shall seek to secure international agreements to implement immediately the findings, policy, and provisions of this section, and in particular an international ban on large-scale driftnet fishing.

94) 어류, 해양포유류, 바다거북, 바닷새 및 기타 물새가 포함된다. Magnuson-Stevens법 제206조 (h)항 (정의 조항).

95) Id.

시행법 제101조는 재무부장관으로 하여금 대형유자망어업 선박이나 기국에 대해 출항의 보류 또는 취소, 미국 수역에 입항 거부⁹⁶⁾, 나아가 IUU 어업 국가를 규명하여 대통령과 해당 국가에 통보한 후 어획 수산물, 스포츠 낚시 장비 수입을 금지할 수 있음.⁹⁷⁾ 불충분한 경우 추가경제조치를 취할 수 있음. 시행법 제102조는 항구 특권 거부와 제재조치가 상무부장관이 대통령과 의회에 인증할 때까지 지속할 것을 강제함.⁹⁸⁾

시행법 제104조(정의)에서 “어류와 수산물”의 범위를 “모든 형태의 수생 종(해양포유류 및 식물포함)과 모든 제품 및 특정 국가로부터의 그러한 수출품”을 의미하고, “해당 국가 또는 그 국가의 관할지역 내에서 수출을 위한 포장, 가공 또는 준비 여부와 관계 없다”고 위반 수산물에 대한 절대적 수입금지를 강제하고 있음.⁹⁹⁾

96) 시행법 SEC.101.3 DENIAL OF PORT PRIVILEGES AND SANCTIONS 16 U.S.C. 1826a FOR HIGH SEAS LARGE-SCALE DRIFTNET FISHING

(a) DENIAL OF PORT PRIVILEGES.—

(1) PUBLICATION OF LIST.—Not later than 30 days after November 2, 1992, and periodically thereafter, the Secretary of Commerce, in consultation with the Secretary of State, shall publish a list of nations whose nationals or vessels conduct large-scale driftnet fishing beyond the exclusive economic zone of any nation.

(2) DENIAL OF PORT PRIVILEGES.—The Secretary of the Treasury shall, in accordance with recognized principles of international law—

(A) withhold or revoke the clearance required by section 91 of the Appendix to Title 46 for any large-scale driftnet fishing vessel that is documented under the laws of the United States or of a nation included on a list published under paragraph (1); and

(B) deny entry of that vessel to any place in the United States and to the navigable waters of the United States.

97) 시행법 101.3 (b)(3) PROHIBITION ON IMPORTS OF FISH AND FISH PRODUCTS AND SPORT FISHING EQUIPMENT.—

(A) PROHIBITION.—The President—

(i) upon receipt of notification of the identification of a nation under paragraph (1)(A); or

(ii) if the consultations with the government of a nation under paragraph (2) are not satisfactorily concluded within 90 days,

shall direct the Secretary of the Treasury to prohibit the importation into the United States of fish and fish products and sport fishing equipment (as that term is defined in section 4162 of Title 26) from that nation.

(B) IMPLEMENTATION OF PROHIBITION.—With respect to an import prohibition directed under subparagraph (A), the Secretary of the Treasury shall implement such prohibition not later than the date that is 45 days after the date on which the Secretary has received the direction from the President.

98) SEC. 102.4 DURATION OF DENIAL OF PORT PRIVILEGES AND SANCTIONS 16 U.S.C. 1826b 109-479

Any denial of port privileges or sanction under section 101 with respect to a nation shall remain in effect until such time as the Secretary of Commerce certifies to the President and the Congress that such nation has terminated large-scale driftnet fishing or illegal, unreported, or unregulated fishing by its nationals and vessels beyond the exclusive economic zone of any nation.

99) 시행법 SEC.104 DEFINITIONS 16 U.S.C. 1826c

In this title [High Seas Driftnet Fisheries Enforcement Act], the following definitions apply:

(1) FISH AND FISH PRODUCTS.—The term "fish and fish products" means any aquatic species

동 시행법은 제104조에서 대형유자망어업과 대형유자망어선을 정의하고 있는데, 특히 “대형유자망어선”에 “대형유자망 조업 행위를 지원하거나 보조하는데 동원된 어선선으로 준비, 공급, 보관, 냉장, 수송 및 가공을 수행하는 어선¹⁰⁰⁾이라고 정의하여 직접 유자망어업을 수행한 어선뿐만 아니라 이를 조금이라도 지원한 어선도 포함하고 있음

3. IUU 어업 규제강화: 공해유자망어업 모라토리엄 보호법

미국은 공해유자망어업 모라토리엄 보호법(HIGH SEAS DRIFTNET FISHING MORATORIUM PROTECTION ACT)을 제정하여 공해 대형유자망어업이 국제적인 차원에서 전면적으로 이행하는 것을 방해하는 해양생물자원의 보존과 관리 또는 어선의 공해사용에 관한 모든 국제협약에 가입하지 않을 수 있다고 선언하며 공해유자망어업을 억제하기 위한 법을 마련함.¹⁰¹⁾ 특히 국무부 장관에게 해양생물자원의 보존과 관리에 및 어선의 공해 이용에 관한 국제협약을 체결하기 전에 동 보호법을 위반하는가를 결정할 의무를 부과하여 국제수산협정을 체결하는데 있어 IUU 행위를 원천적으로 예방하기 위한 규정을 마련함.

동 보호법은 특히 제609조에서 IUU 어업에 대해 상세하게 다루고 있음. 동 조는 IUU 어선과 국가를 규명할 의무, 대통령과 해당 국가에 통보, 불법행위 시정을 위한 협의, IUU 어업 시정 증명절차 등을 규정함.

동 보호법은 또한 미국이 당사국인 조약의 국제해양생물자원의 상태, IUU 국가 명단, 시정상황, IUU 어업 근절에 대한 국제적 진전 등에 관한 보고서

(including marine mammals and plants) and all products thereof exported from a nation, whether or not taken by fishing vessels of that nation or packed, processed, or otherwise prepared for export in that nation or within the jurisdiction thereof.

100) 시행법 제104조 (3) LARGE-SCALE DRIFTNET FISHING VESSEL.—The term "large-scale driftnet fishing vessel means any vessel which is—

(A) used for, equipped to be used for, or of a type which is normally used for large-scale driftnet fishing; or

(B) used for aiding or assisting one or more vessels at sea in the performance of large scale driftnet fishing, including preparation, supply, storage, refrigeration, transportation, or processing.

101) HIGH SEAS DRIFTNET FISHING MORATORIUM PROTECTION ACT 104-43

SEC. 603.6 PROHIBITION. 16 USC 1826d.

The United States, or any agency or official acting on behalf of the United States, may not enter into any international agreement with respect to the conservation and management of living marine resources or the use of the high seas by fishing vessels that would prevent full implementation of the global moratorium on large-scale driftnet fishing on the high seas, as such moratorium is expressed in Resolution 46/215 of the United Nations General Assembly.

를 상무부장관이 2년마다 작성하게 하여 IUU 국가를 대외적으로 부각하기 위한 수단을 마련함.

특히 제608조 국제수산물관리기구 강화조치에서 IUU 어업 근절을 위해 IUU 어업에 대한 다자주의 시장 관련 조치, IUU 어선 및 어선소유자 명단 채택 및 공유, IUU 국가의 선박조업능력을 감시하기 위한 중앙집중형 어선감시시스템 도입 등을 국제수산물관리기구가 채택할 것을 촉구하면서, IUU 어획에 간여한 선박의 입항 또는 환적 금지를 촉구함.

나아가, 해당 국제수산물기구뿐만 아니라 회원국에게도 수입금지, 양륙제한을 비롯한 시장기반조치, 수입제한, IUU 어선의 어획추적과 확인을 위한 어획문서와 및 증명체제 채택을 촉구하고 있음.

동 보호법은 IUU에 대한 정의를 마스법 재승인법(2006)의 제정일로부터 3개월 이내에 상무부장관으로 하여금 고시할 것을 명령하고, 정의에 포함될 최소한의 내용을 다음과 같이 지침으로 제공하였음:

- (a) 미국이 당사자인 국제수산물관리협약 하에서 수산보존관리조치를 위반하는 어업활동, 즉 어획제한 또는 쿼터제, 어획능력제한, 부수어획감소 실행
- (b) 적용 가능한 국제 보존 및 관리 조치 및 적용 가능한 국제수산물관리기구나 협약 부재로 수산자원에 역효과를 가진다고 미국이 인정한 과잉 어획
- (c) 적용 가능한 국제보존 및 관리조치 및 적용 가능한 국제수산물관리기구나 협약 부재로 자국의 관할 내 위치한 해산, 열수분출공, 냉수 산호 등에 부정적인 영향을 초래할 수 있는 어업활동

II. 유럽연합(EU)

미국이 국내수산물규범 기본법이라고 할 수 있는 Magnuson-Stevens법 틀 안에 IUU 어업 규제를 위한 유자망수정법 및 시행령, 그리고 공해유자망어업 모라토리움 보호법을 마련한데 반하여, EU는 독자적인 IUU 통제법과 이행규칙을 마련하고 있음.

IUU 규제 노력의 선도국가라고 할 수 있는 EU는 2008년 9월 29일, IUU 어업 예방, 방지, 근절을 위한 공동체 법규인 COUNCIL REGULATION (EC) No 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminated illegal, unreported and unregulated fishing, amending Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1936/2001 and (EC) No 601/2004 and repealing Relations (EC) no 1093/94 and (EC) No 1447/1999(이하에서는 ‘IUU 통제법’(IUU Regulation))를 마련한 후, 2009년 구체적 이행규칙인 COMMISSION REGULATION (EC) No 1010/2009 of 22 October 2009 laying down detailed rules for the implementation of COUNCIL REGULATION (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminated illegal, unreported and unregulated fishing(이하에서는 ‘IUU 이행규칙’) 마련한 후 2010년부터 시행하고 있음.

1. IUU 통제법과 IUU 이행규칙의 구성

IUU 통제법은 42개의 전문조항, 57개의 조문, 4개의 부속서로 구성되어 있다. 동 법은 특히 제1장 총칙(제1조-제3조), 제2장 회원국 항구에서 제3국 어선의 검색(제4조-제11조), 제3장 수산제품의 수출 및 수입에 대한 어획증명서 제도(제12조-제22조), 제4장 EC 경보시스템(제23조-제24조), 제5장 IUU 어업과 관련 있는 선박 확인(제25조-30조), 제6장 비협력적 제3국(제31조-제36조), 제7장 IUU어업활동에 관련된 선박과 국가에 대한 조치(제37조-제38조), 제8장 기국(제39조-제40조), 제9장 즉각적인 집행조치, 제재 및 동반 제재조치(제41조-제47조), 제10장 특정 지역수산기구에서 선박감시에 대해 채택된 규정의 이행(제48조-50조), 제11장 상호지원(제51조), 제12장 최종조항(제52조-57조) 등 총 12개의 챕터로 구성되어 있다.

IUU 이행규칙은 6개의 타이틀과 54개의 조문, 그리고 13개의 부속서로 구성되어 있다.

타이틀 I(회원국에서의 제3국 어선 검색: 제1장(제3국 어선의 항구접근 조건), 제2장(항구검색);

타이틀 II(수산제품 수입과 수출에 대한 어획증명서제도): 제1장(어획증명서), 제2장(허가 받은 영업자), 제3장(어획 증명서 관련 검증), 제4장(제3국과의 관계);

타이틀 III(감시); 타이틀 IV(상호지원): 제1장(총칙), 제2장(사전 요청 없는 정보), 제3장(지원요청), 제4장(위원회와의 관계), 제5장(제3국과의 관계), 제6장

(잠정규정)‘

타이틀 V(개정);

타이틀 VI(최종조항).

2. IUU 통제법의 주요 내용 및 특징

IUU 통제법은 제1조3항에서 “유럽통합조약이 적용되는 모든 회원국 영토, 회원국 수역, 제3국의 주권 또는 관할권에 의거한 해양과 공해에서 발생하는 IUU 어업과 이와 관련된 활동에 적용된다”¹⁰²⁾고 규정하여 모든 수역에서 발생하는 IUU 어업행위를 규율하고, 다음과 같이 IUU에 대한 정의를 내려 모든 기국의 모든 어선에 의한 IUU 어업에 적용됨:¹⁰³⁾

(1) "불법 어업"이란 다음 어업활동을 말한다.

- a) 국가 관할권 내 해양에서 자국 또는 외국 선박이 해당 국가의 허가 없이 또는 해당 국가의 법과 규정을 위반하여 행하는 어업활동
- b) 지역수산기구 체약국 기를 계양한 선박이지만 관련 지역수산기구에서 채택하고 체약국이 체결한 보존관리조치 또는 관련 국제법 조항을 위반하여 조업하는 어업활동
- c) 관련 지역수산기구에 협력하는 국가의 경우를 포함하여 국내법 또는 국제 의무를 위반하여 행하는 어업활동¹⁰⁴⁾

(2) "비보고 어업"이란 다음 어업활동을 말한다.

- a) 국내법 및 규정을 위반하여 관련 국내 관할당국에 보고를 하지 않거나, 잘못 보고된 어업활동
- b) 관련 지역수산기구의 권한이 미치는 지역에서 해당 기구의 보고절

102) IUU 통제법 제1조3항. The system laid down in paragraph 1 shall apply to all IUU fishing and associated activities carried out within the territory of Member States to which the Treaty applies, within Community waters, within maritime waters under the jurisdiction or sovereignty of third countries and on the high seas.

103) IUU 통제법 제2조.

104) (2) "illegal fishing" means fishing activities:

- (a) conducted by national or foreign fishing vessels in maritime waters under the jurisdiction of a State, without the permission of that State, or in contravention of its laws and regulations;
- (b) conducted by fishing vessels flying the flag of States that are contracting parties to a relevant regional fisheries management organisation, but which operate in contravention of the conservation and management measures adopted by that organisation and by which those States are bound, or of relevant provisions of the applicable international law; or
- (c) conducted by fishing vessels in violation of national laws or international obligations, including those undertaken by cooperating States to a relevant regional fisheries management organisation;

차를 위반하여 수행된 어업활동 및 보고되지 않았거나 잘못 보고된 어업활동¹⁰⁵⁾

(3) "비규제 어업"이란 다음 어업활동을 말한다.

- a) 관련 지역수산기구 관할 하에 있는 지역에서 국적이 없는 선박, 그 지역수산기구의 체약국이 아닌 국가의 기를 게양한 어선 또는 기타 다른 조업 실체가 지역수산기구의 보존관리조치를 위반하거나 보존관리조치를 따르지 않는 방식으로 이루어지는 어업활동
- b) 관련 보존관리조치가 없는 지역이나 어족자원에 대해 국제법상의 해양생물자원 보존에 대한 국가의 책임을 따르지 않는 방식으로 행해지는 어업활동¹⁰⁶⁾

IUU 통제법은 또한 특별히 제3조에서 “IUU 어업에 연루된 어선”에 대한 정의를 다음과 같이 구체적이고 예시적으로 내려 명확성을 제고하고 있음:

105) (3) "unreported fishing" means fishing activities:

- (a) which have not been reported, or have been misreported, to the relevant national authority, in contravention of national laws and regulations; or
- (b) which have been undertaken in the area of competence of a relevant regional fisheries management organisation and have not been reported, or have been misreported, in contravention of the reporting procedures of that organisation;

106) (4) "unregulated fishing" means fishing activities:

- (a) conducted in the area of application of a relevant regional fisheries management organisation by fishing vessels without nationality, by fishing vessels flying the flag of a State not party to that organisation or by any other fishing entity, in a manner that is not consistent with or contravenes the conservation and management measures of that organisation; or
- (b) conducted in areas or for fish stocks in relation to which there are no applicable conservation or management measures by fishing vessels in a manner that is not consistent with State responsibilities for the conservation of living marine resources under international law;

제3조 IUU 어업 활동과 관련된 어선

1. 보존 및 관리 조치가 적용되는 조업 지역에서 이에 반해 아래의 활동을 하는 것은 IUU어업 활동을 행하는 것으로 간주된다.
 - a) 기국 또는 관련 연안국에서 발행한 유효한 등록증, 인가, 허가 없이 조업하는 행위;
 - b) VMS에서 전송되는 데이터 또는 제6조의 사전 통지를 포함하여 어획 또는 어획 관련 데이터를 기록하고 보고하는 의무를 준수하지 않은 경우;
 - c) 금어기에 금어 지역에서 조업하거나 쿼터 없이 또는 쿼터를 초과하거나 금어 해저 깊이 이하에서 조업하는 행위;
 - d) 조업이 금지되거나 어업이 잠정 금지되는 어족을 목표로 하는 어업과 관련된 행위;
 - e) 금지되거나 비준수 어구를 사용하는 행위;
 - f) 선박의 표시, 식별정보, 또는 등록을 위조 또는 은폐하는 행위;
 - g) 검색 관련 증거를 은폐하거나 변경, 또는 처분하는 행위;
 - h) 관련 보존 관리 조치에 따라 검색 의무를 행사하는 어업 검색 활동을 방해하거나 관련 EC 규정에 따른 관찰 의무 활동을 방해하는 행위;
 - i) 실행중인 규정에 반하여 제한된 크기 이하의 어류를 선박으로 잡아 올리거나 전채하거나 양륙하는 경우;
 - j) 특히 EC IUU 선박 목록 또는 지역수산기구의 IUU 목록에 포함되는 선박 및 본 규정에 의해 IUU 어업 관련 선박으로 확인된 선박과 전채 또는 공동 조업에 참여하거나 이러한 선박을 지원 또는 재 공급하는 행위;
 - k) 지역수산기구 관할수역에서 기구의 보존관리 조치에 부합하지 않거나 위반하여 조업, 또는 지역수산기구 당사국이 아니거나 지역수산기구에 협력하지 않는 국가의 기를 게양한 선박의 조업활동; 또는
 - l) 국제법에 따라 무국적이므로 따라서 국적이 없는 선박¹⁰⁷⁾

107) Article 3

Fishing vessels engaged in IUU fishing

1. A fishing vessel shall be presumed to be engaged in IUU fishing if it is shown that, contrary to the conservation and management measures applicable in the fishing area concerned, it has:
 - (a) fished without a valid licence, authorisation or permit issued by the flag State or the relevant coastal State, or
 - (b) not fulfilled its obligations to record and report catch or catch-related data, including data to be transmitted by satellite vessel monitoring system, or prior notices under Article 6, or
 - (c) fished in a closed area, during a closed season, without or after attainment of a quota or beyond a closed depth, or
 - (d) engaged in directed fishing for a stock which is subject to a moratorium or for which fishing is prohibited, or
 - (e) used prohibited or non-compliant fishing gear, or
 - (f) falsified or concealed its markings, identity or registration, or
 - (g) concealed, tampered with or disposed of evidence relating to an investigation, or
 - (h) obstructed the work of officials in the exercise of their duties in inspecting for compliance with the applicable conservation and management measures, or the work of observers in the exercise of their duties of observing compliance with the applicable Community rules, or
 - (i) taken on board, transhipped or landed undersized fish in contravention of the legislation in force, or

제1항에서 정한 활동은 제42조에 따라 회원국 관할당국이 피 해 정도, 가치, 위반 범위 또는 반복 여부와 같은 기준을 고려하여 위반 정도에 따라 심각한 위반으로 간주됨.¹⁰⁸⁾

이 같은 정의는 IUU 협정이 제1조에(d)호에서 “어업관련활동”이란 “이전에 항구에서 하역된 적이 없는 어류의 양륙, 포장, 가공, 전채 또는 운송을 포함한 어업과 해상에서 인력, 연료, 장비 및 기타 물자 제공을 지원하거나 준비하는 활동을 의미한다”고 하여 그 적용범위가 너무 확대되는 것을 IUU 통제법은 이를 제한하고 있음.

IUU 협정이 “선박“이란”어업 또는 어업관련 활동을 위해 사용되거나, 사용되기 위한 장비를 갖추거나, 사용이 의도된 선박, 다른 형태의 배 및 보트를 의미한다.”고 규정하고 있는데 반해, IUU 통제법은 “어선”이란 어족 자원의 상업적 이용을 목적으로 이용되거나 이용할 목적인 모든 규모의 모든 선박으로 보조선, 가공선, 전채와 관련된 선박과 컨테이너 선박을 제외한 수산제품 이동 수단을 장착한 운반선을 포함한다.”고 하여 보조선, 가공선, 전채와 관련된 선박과 컨테이너 선박은 제외하고 있음..

IUU 협정이 “어류“란 ”가공여부에 관계없이 해양생물의 모든 종을 의미한다“고 하여 확대하는데 반해, IUU 통제법은 “수산제품”이란 ”본 규정 부속서 I에 포함된 제품을 제외하고 1987년 7월23일 위원회 규정(EEC) No 2658/87 관세 및 통계 품목과 공동관세율 OJ L 256, 7.9.1987, p.1에서 정한 관세 중 제3장과 상품분류(Combined Nomenclature)1640 및 1605로 시작하는 관세 대상이 되는 모든 제품을 말한다” WTO HS code에 맞추어 정의하여 규율대상을 명확히 하고 있음 .

-
- (j) transhipped or participated in joint fishing operations with, supported or re-supplied other fishing vessels identified as having engaged in IUU fishing under this Regulation, in particular those included in the Community IUU vessel list or in the IUU vessel list of a regional fisheries management organisation; or
 - (k) carried out fishing activities in the area of a regional fisheries management organisation in a manner inconsistent with or in contravention of the conservation and management measures of that organisation and is flagged to a State not party to that organisation, or not cooperating with that organisation as established by that organisation, or
 - (l) no nationality and is therefore a stateless vessel, in accordance with international law.

108) Id. 2. The activities set out in paragraph 1 shall be considered as serious infringements in accordance with Article 42 depending on the gravity of the infringement in question which shall be determined by the competent authority of the Member State, taking into account the criteria such as the damage done, its value, the extent of the infringement or its repetition.

또한 IUU 통제법은 IUU협정에는 존재하지 않는 전재, 수입, 간접수입, 수출, 재수출에 대한 정의를 다음과 같이 구체적으로 내림:

- (5) "전재"란 한 어선에서 보유하고 있는 수산 제품의 전부 또는 일부를 다른 어선으로 하역하는 것을 말한다.
- (6) "수입"이란 전재를 위해 EC 영토 내 항구로 들여오는 것을 포함하여 EC 영토 내로 수산 제품을 들여오는 것을 말한다.
- (7) "간접 수입"이란 조업에 책임 있는 어선의 기국이 아닌 제3국 영토에서 수입하는 것을 말한다.
- (8) "수출"이란 EC 영토, 제3국, 또는 어장을 포함하여 회원국의 기를 계양한 어선에서 어획한 수산 제품을 제3국으로 이동하는 것을 말한다.
- (9) "재수출"이란 이전에 EC 영토로 수입되었던 수산제품을 EC 영토로부터 이동하는 것을 말한다.

3. IUU 이행규칙의 주요 내용

- *양륙, 전재 와 화물에 대한 사전통보(제1조, 제2조)
- *양륙 및 전재 신고서(제3조)
- *항구검색기준(제4조, 제5조)
- *특정 수산물에 대한 간편 어획증명서 제도(소형어선에서 잡은 어획물. 제6조)
- *인정되는 RFMO 어획증명서 제도 리스트(제7조)
- *어획증명서 제출 데드라인(제8조)
- *허가받은 영업자(제9조-제30조)
- *어획증명서 검증과 관련된 리스크 관리 기준(제31조, 제32조)
- *어획증명서 관련 제3국과의 행정협력(제33조)
- *감시보고서(제34조)
- *상호지원(제35조-제52조)
- *제외되는 수산물 리스트 개정(제53조)

4. 항구접근조건

IUU통제법은 제2장에서 회원국 항구에서의 제3국 어선의 항구 접근 조건을 규정하고 있음. IUU 제4조는 IUU 어업 통제를 위한 항만국 검색 제도의

유지의무, 불가항력적인 경우 또는 UNCLOS 제18조에서 정한 재난의 경우 이러한 상황을 해결하기 위해 필수적으로 필요한 서비스인 경우를 제외하고, 회원국 항구에서 제3국 어선의 회원국 항구 접근, 항구 서비스 제공 및 양륙 및 전재가 금지, EC 수역에서 제3국 어선끼리의 전재 또는 제3국과 회원국 기를 게양한 선박 사이의 전재 금지, 회원국 기를 게양한 선박이 지역수산물에 운반선으로 등록된 경우가 아니라면 EC수역외 해상에서 제3국 어선으로부터 어획물의 전재에 대한 허가 금지 등을 규정함.

제5조(항구지정)는 수산물의 양륙 또는 전재 활동과 제4(2)조에서 언급한 항구 서비스 활동이 허용되는 항구 지정의무, 제3국 어선의 항구 서비스 접근과 양륙 또는 전재 활동은 지정된 항구에서만 허가할 의무, 지정된 항구 통보 및 Office Journal of the European Union 과 위원회 웹사이트에 게재 의무 등을 규정.

제6조(사전공지)는 지정 항구 또는 양륙 시설의 회원국 관련당국에게 적어도 근무일수로 도착 예정시간 3일 전에 아래 사항을 통보할 의무 부과:

- a) 선박 ID
- b) 목적지 지정 항구명, 기항의 목적, 양륙, 전재, 서비스 접근
- c) 조업 허가 또는 적절한 경우, 조업 활동 지원 또는 수산제품 전재를 지원하기 위한 허가
- d) 조업 운항 날짜
- e) 항구 도착 예정 날짜와 시간
- f) 선박에 보유하고 있는 각 어종별 수량 또는 적절한 경우, 마이너스 리포트 (negative report)
- g) 조업이 이루어지거나 전재가 일어난 지역이 EC 수역인지, 제3국 주권 또는 관할 지역인지 아니면 공해상인지 여부

제7조(허가)에 따라 항만국은 제3국 어선이 제6조 제1항에서 정한 정보를 모두 작성하고, 수산제품이 있을 경우, 제6조 2항에서 언급한 어획증명서를 첨부한 경우에 한하여 항구접근을 허가하고, 양륙 또는 전재도 위 동일 조건이 적용됨.

5. 항구 검색

회원국은 모든 선박에 대해 항구검색을 하는 것이 아니라 매년 제3국 어선의 양륙 및 전채 활동에 대해 최소한 5%의 검색을 실시하여야 하고, 제48조에 따라 감독을 받는 어선, 제4장에 따라 위원회 경보 시스템에서 마련된 통보 체계에 보고하는 어선, 제25조에 따라 IUU 어업에 관련 있는 것으로 추정된다고 위원회에서 파악한 어선, 제30조에 따라 지역수산기구에서 채택한 IUU어업 리스트에 있는 어선으로 회원국에 통보된 어선에 대해서는 모든 경우에 항구검색을 하여야 함. (제9조)

검색관은 검증이 필요하다고 간주되는 모든 관련 지역, 어선의 갑판과 선실, 가공여부에 관계없이 어획물, 그물 또는 기타 어구와 모든 관련 문서와 장비를 조사하고, 검색 대상 정보를 가진 것으로 간주되는 사람을 심문할 수 있음.(제10조) 검색은 모든 양륙 또는 전채 활동에 대한 모니터링과 어종별 양륙 또는 환전 수량에 대해 사전 통보한 수량과 실제 어종별 양륙 또는 전채한 수량 사이의 비교검토하여야 하고, 관련 있다고 생각되는 모든 정보를 추가할 권리가 있고, 검색관은 항해일지에 검색이 완료됐음을 표시하여야 함. (제10조)

6. 검색 위반 후 처벌조치

검색 중 IUU 어업과 관련이 있다고 믿을만한 증거가 발견되는 경우, 검색관은 검색 보고서에 의심되는 위반사항의 기록, 의심되는 위반사항과 관련된 증거를 안전하게 보관, 관계당국에 즉시 검색 보고서를 송부함.(제11조)

검색 결과 제3조에 정한 기준에 따라 제3국 어선이 IUU어업에 관련되었다고 믿을 만한 증거가 있는 경우, 항만국 회원국 관할당국은 어획물의 양륙이나 전채를 허가하여서는 안되고, 검색 보고서 사본과 함께 즉시 본 위원회 또는 위원회가 정한 기구에 보고하여야 하며, 위원회와 위원회가 정한 기구는 이를 검색을 받는 어선의 기국 관계당국에게 사본과 함께 검색을 받는 선박이 전채 활동을 한 곳의 제공선 국가 또는 기국에게 즉시 전송하여야 함.(제11조)

의심되는 위반이 공해에서 발생한 경우, 항만국 회원국은 이를 조사하는데

있어 기국과 협력하여야 하며, 적절한 경우, 국제법에 따라 기국이 명시적으로 관할권 이전에 동의하였다는 조건하에 항만국 회원국의 규정에 따라 제재조치를 취하여야 하고, 위반행위 의혹이 제3국 관할수역에서 일어난 경우 항만국 회원국은 이를 조사하는데 있어 연안 국가와 협력하여야 하며, 적절한 경우, 국제법에 따라 기국이 명시적으로 관할권 이전에 동의하였다는 조건하에 항만국 회원국의 규정에 따라 제재조치를 취하여야 함.(제11조)

7. IUU 수산물의 수입금지

IUU 어업으로 취득된 수산제품은 수입이 금지되고, 이를 보장하기 위해 선박의 기국 또는 수산제품의 재료가 된 어류를 어획한 선박의 기국이 승인한 어획증명서가 첨부되어야 함.(제12조)

8. 수산 제품의 간접 수입

기국 영토가 아닌 제3국으로부터 수산 제품을 수입하기 위해서는 수입 회원국의 당국에 기국에서 승인한 어획증명서, 수산제품 하역, 재선적 또는 양호한 원래의 상태를 유지하기 위한 가공을 제외한 기타 처리를 거치지 않았고 해당 제3국에서 관할당국의 감시하에 관리되었음을 증명하는 서류를 제출하여야 함. (제14조)

9. 수입거부

추가 증명서류 또는 기국에 지원을 요청하지 않고 수입을 거부할 수 경우:

- (a) 수입업체가 해당 제품에 대한 어획증명서를 제출할 수 없었거나 제16(1) 또는 (2)조의 의무를 다하지 못했을 경우
- (b) 수입하려는 제품이 어획증명서에 언급된 것과 동일하지 않을 경우
- (c) 어획증명서가 제12(3)조에 언급된 기국의 당국에 승인을 받지 않은 경우
- (d) 어획증명서에 필수 정보가 누락된 경우
- (e) 수입업체가 수산제품이 제14(1) 또는 (2)조의 조건을 충족했는지 증명할 위치에 있지 않은 경우
- (f) 어획증명서상에 어획 원산지 선박으로 등재된 어선이 EC IUU 선

박 목록 또는 제30조에서 언급된 IUU 선박 목록에 포함되어 있는 경우

(g) 제31조에 따라 비 협력 국가인 기국 당국이 어획증명서를 검증한 경우

기국이나 제3국에 지원 요청 이후 수입금지 할 수 있는 경우:

(a) 수출국이 어획증명서 검증을 요청할 권한이 없다는 회신을 받은 경우

(b) 수산제품이 보존관리조치를 준수하지 않았거나 본 장에서 정한 조건을 충족시키지 못했다는 회신을 받은 경우

(c) 마감시한까지 회신을 받지 못한 경우

(d) 요청한 질문에 대한 적절한 답변이 되지 못하는 회신을 받은 경우

위 두 경우에 수입이 거절된 경우 회원국은 국내법에 따라 제품을 압수 및 폐기, 처분 또는 판매할 수 있고, 판매 수익은 기부됨.(제18조)

10. IUU 선박 및 국가에 대한 조치

EC IUU 선박 목록에 포함된 조업 선박에 대해서는, 어업 승인 요청 금지, 현재 어업 허가 또는 특수 어업 승인의 취소, 제3국 기를 게양한 IUU 선박은 EC 수역 내 어업이 허가되지 않으며 용선 또한 금지, 회원국 기를 게양한 어선은 어떤 경우라도 IUU 선박과 어류 가공작업 또는 전채 또는 공동 어업활동에 참여 불허, 회원국 기를 게양한 IUU 선박은 오직 자국 항구에만 접근이 허가되며 불가항력 또는 조난의 경우를 제외하고 다른 EC 항구 접근 불허, 제3국 기를 게양한 IUU 선박은 불가항력 또는 조난의 경우를 제외하고 회원국 항구 입항의 불허 등의 제재가 부과됨. (제37조)

단, 선상 어획물과, 적절한 경우, 지역수산기구에서 채택한 보존관리조치에 따라 금지된 어구를 몰수하는 조건으로 IUU 선박의 자국 항구 입항을 허가할 수 있고, 불가항력 또는 조난의 경우 자국 항구 입항을 허가한 IUU 선박의 어획물과, 적절한 경우, 지역수산기구에서 채택한 보존관리조치에 따라 금지된 어구를 몰수함.(제37조)

제3국 기를 게양한 IUU 선박은 불가항력 또는 조난의 경우를 제외하고 항구에서 식량, 연료 또는 기타 서비스를 제공 불허, 선원 교체 불승인, 회원국은 IUU선박에 자국 기 허용을 거부, IUU선박에서 어획한 수산 제품에 대한 수입 금지되고, 첨부된 어획증명서는 수용 또는 승인 금지, 그리고 IUU 선박에서 어획된 수산제품의 가공을 위한 수출 및 재수출 금지됨.(제37조)

11. 비협력적 제3국에 관한 조치

비협력적 제3국 기를 게양한 선박이 어획한 수산 제품의 EC 내 수입 금지되며 첨부된 어획증명서는 승인거부, EC 운영자의 비협력적 제3국 기를 게양한 어선 구매 금지, 회원국 기를 게양한 어선이 비협력적 제3국 기로 선적 변경 금지, 회원국 기를 게양한 어선에 대해 비협력적 제3국과 용선 협정 승인 금지, 비협력적 제3국으로 EC 어선을 수출 금지, 회원국 기를 게양한 선박과 비협력적 제3국 기를 게양한 선박의 공동어업은 금지(제38조)

뿐만 아니라, 비협력적 제3국이 IUU 어업을 근절하기 위한 의무 이행을 실패하였을 경우 협정이 종결됨을 명시하는 비협력적 제3국과 맺은 양자수산협정 또는 수산협력협정의 파기를 제안 또는 협상 금지 등 의무. (제38조)

12. IUU어업을 하거나 지원하는 국민의 제재

선상에서 또는 EC IUU 선박 목록에 포함된 조업선박의 운영자 또는 수익적 소유자로서 IUU 어업을 하거나 지원 금지, 회원국의 보편적 관할권, 회원국 국민은 EC IUU 선박 목록에 포함된 선박의 운영, 관리 또는 소유와 관련된 운영자에게 어떤 선박도 판매하거나 수출 금지, 국내원조 시스템 또는 EC 펀드 하에서 EC IUU 선박 목록에 포함된 어선의 운영, 관리, 또는 소유와 관련된 운영자에게 공적 지원의 제공이 금지됨.

13. 즉각적인 집행 조치, 제재 및 동반 제재조치

협약이 적용되는 회원국의 영토 내 또는 회원국의 주권 또는 관할권에 의거한 해양 수역 내에서 일어나는 중대한 위반행위¹⁰⁹⁾ (협약의 부속서 II에서

109) 제42조 중대한 위반행위

1. 본 규정의 목적에 따라 중대한 위반행위라 함은 다음과 같다.

명시된 영토 및 국가에 근접한 수역은 제외), EC 어선 또는 EC 국민에 의한 중대한 위반행위, 영토 내 또는 제41조에서 언급한 수역 내에서 발견되었지만 공해 또는 제3국의 관할수역 내에서 행해지고 제11(4)조에 의거하여 제제 조치를 받은 심각한 위반행위는 즉각적인 집행조치를 받음(제41조)

즉각적인 집행 조치에는 어업활동 즉각 중지, 선박의 항구로 경로 변경, 검색을 위해 다른 지역으로 운송수단의 경로 변경, 보세창고 유치 명령, 어구, 어획물 또는 수산 제품 압수, 해당 선박 또는 운송수단의 임시 억류, 어업 허가 중단 등의 제재가 부과됨.(제43조)

중대한 위반사항에 대한 제재에는 위반행위로 얻은 수산제품 가치의 최소 5배에 달하는 최대의 제재조치, 5년 기간 내에 중대한 위반행위가 반복되는 경우 위반행위로 얻은 수산제품 가치의 최소 8배에 달하는 최대의 제재조치를 부과하고, 경우에 따라 형사적 제재조치도 가능함.(제44조)

위 외도 선박 압류, 금지된 어구, 어획물, 수산제품 몰수, 어획 승인 중지 또는 취소, 어업권 감축 또는 취소, 신규 어업권 획득 권리의 잠정 또는 영구 제외, 공적 지원 또는 보조금의 잠정 또는 영구 제외, 제16(3)조에 의거하여 수여된 승인된 경제 운영자 지위 보류 또는 박탈 등의 동반제재가 가능함.

14. 상세한 어획증명서

EU IUU 통제법은 부속서 II에서 EC 어획증명서의 상세한 요건을 부과하고 있다. 이러한 어획증명서는 IUU 어업을 확인하기 위한 필수적인 문서로서 승인당국, 조업선박명, 조업등록번호, 제품설명, 선상에서 가공이 발생한 경우 승인된 가공의 유형, 어종, 제품코드, 어획지역 및 날짜, 조업선박의 선장 성명, 해상전재신고 등 내용이나 절차 그리고 확인방법 등이 엄격하게 요구되어야 한다.

-
- (a) 제3조에서 정한 기준에 따라 IUU어업활동을 이루는 것으로 간주되는 활동
 - (b) 수산물의 거래 또는 수입을 포함하여 IUU 어업과 직접적으로 관련된 비즈니스 행위
 - (c) 본 규정에서 언급된 문서의 위조 또는 위조되었거나 유효하지 않는 문서의 사용
2. 위반의 심각성은 제3(2)조에 명시된 기준을 고려하여 회원국의 해당 당국에 의해 결정된다.

부속서 II
EC 어획증명서 및 재수출증명서

(i) EC 어획증명서									
문서번호				승인당국					
1. 이름		주소				전화번호 팩스			
2. 조업선박명		기 - 모항 및 등록 번호			무선통신 부호		IMO/Lloyd's 번호 (발급된 경우)		
조업등록번호 - 유효기간		Inmarsat No./텔레팩스번호/전화번호/ E-mail 주소 (발급된 경우)							
3. 제품설명		선상에서 승인된 가공의 유형:			4. 적용 가능한 보존관리조치의 기준				
어종	제품코드	어획 지역 및 날짜	살아있는 어 획물의 대략 적 무게(kg)	양류 시 대략적 무게(kg)	적절한 경우 양류 시 승인 된 무게 (kg)				
5. 조업선박의 선장 성명 - 서명 - 날인									
6. 해상전재 신고 조업선박의 선장 성명				서명 및 날짜	전재 위치	날짜/지역/ 대략적 무게 (kg)			
수취선박의 선장		서명	선박명	무선통신부 호		I M O / L l o y d s Number (발급된 경우)			
7. 항구지역 내 전재 승인:									
이름	당국	서명	주소	전화 번호	양류항	양류 날짜	날인		
8. 수입업자 성명 및 주소		서명	날짜		날인				
1. 기국 당국 승인:									
성명/직함		서명	날짜		날인				
2. 수송 정보: 첩부 I 참조									
3. 수입업자 신고:									
수입업자 성명 및 주소		서명	날짜		날인		제품 CN 코드		
규정 (EC) no. / ++ O: 본 규정 번 호를 기재하십시오. 의 제 14(1), (2)조에 의거하는 서류		기준							
12. 수입통제: 당국		장소	수입 승인*		수입 중지 *		승인 요청 - 날짜		
관세신고 (발행된 경우)		번호	날짜		장소				

* 적절하게 표기

제 8 장 IUU협정의 국내적 이행방향 및 전략 - 『원양산업발전법』을 중심으로-

I. 공해어업 규제와 한국의 원양어업

1. 공해어업에 대한 국제적 규제강화

공해에서는 선원과 선박 및 어업활동 모두 관하여 공해어업자유원칙이 적용되는 것이 전통국제법상 확립된 원칙으로서 선박관할권 행사의 선적국주의 원칙은 여전히 유효함. 다만, 어선의 대형화, 어업기술의 비약적인 발전, 대규모 투자의 단행 등으로 각국이 경쟁적인 어업활동을 전개함으로써 공해생물나원의 고갈문제가 대두되었기 때문에 국제수산기구의 자원 관리조치를 준수해야 하는 책임은 공해어업에 참여하는 원양어업국의 몫임

유엔해양법협약이 성립된 후 범세계적인 환경 보전의 차원에서 해양생물자원에 대한 보존 인식이 널리 확산됨에 따라 과도어획과 그에 대한 국제어업 분쟁이 곳곳에서 발생함으로써 공해어업문제가 국제사회의 관심을 끌게 되었음. 특히 주요 연안국들은 국내입법에 의하여 자국 EEZ 이원의 인접공해에 대한 자원 관할권을 확장하는 조치를 일방적으로 취함으로써 원양어업국의 공해조업권을 적극적으로 간섭하거나 규제하는 국제적 관행이 확산되고 있음

1995년 FAO가 책임 있는 수산업규범에 대한 체계를 확립한 후 1999년에는 구체적으로 어획능력 관리에 관한 국제행동계획을, 그리고 2000년에는 IUU어업 퇴치를 위한 국제행동계획을 채택하였을 뿐만 아니라 2004년 유엔총회에서는 저층트롤어업 잠정중단 및 어족자원 관리에 사전예방원칙과 생태계접근방식의 적용을 촉구하는 결의안을 채택하는 데까지 발전하였음

21세기에 있어서 공해어업질서의 변천 전망을 요약하면 다음과 같음

- 새로운 공해어업질서는 그 규제방식에 있어 공해어업 자체의 관리체제를 강화하고 있음
- 공해어업질서의 변화는 무역 등 다른 분야와의 상호작용을 통해 규율영역이 확대되고 있음
- 공해어업질서와 환경문제를 연계시키는 움직임이 현저함

- 지역수산기구를 통하여 공해어업 규제에 관한 국제협력의 원칙은 이미 구체화되어 그 이행이 관행화 되고 있음
- 사전예방원칙은 단순한 협약의 선언적 기본원칙으로만 인식되는 것이 아니라 다양하 과학적 증거를 바탕으로 실제 적용되고 있음

2. 공해어업에 대한 국제적 규제와 한국의 원양어업

원양어업(distant-water fishery)이란 우리나라 EEZ 이원의 바다, 즉 해외수역인 연안국의 EEZ 또는 공해에서 행해지는 어업활동을 말함. 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 것임. 그리고 2007년에 제정된 『원양산업발전법』 제2조에서는 원양어업을 대한민국 국민이 해외수역에서 단독 또는 외국인과 합작으로 수산동식물을 포획 채취하는 사업이라고 정의함으로써 원양어업의 범위를 다소 확대하였음

우리나라 원양어업은 지난 반세기 동안 명태, 오징어, 꽁치 등 대중적 소비량이 많은 어종을 안정적으로 공급하여 우리나라 연근해의 수산자원을 보호하고, 어장 황폐화를 방지하여 왔다는 자긍심과 함께 수입수산물의 대체재로서 충분한 역할을 하였음. 또한 원양참치어업은 정부의 강력한 수출 드라이브 정책을 수행하는 최일선에서 그 임무를 다하였을 뿐만 아니라 조선업, 선박 기자재, 전자기기 등 관련 산업을 진흥시키는 데에도 크게 이바지하였으며, 원양어선에 승무하는 선원들은 민간외교관으로서 연안국과의 국제적 협력에 크게 기여하였음

그러므로 우리나라의 경제구조가 아무리 고도화 되더라도 원양어업은 결코 포기해서는 안되는 산업이며 그것의 지속적인 발전을 위하여 필수불가결한 요소가 바로 해외어장과 수산자원의 확보인 것임

유엔해양법협약이 성립된 후 범세계적인 환경 보전의 차원에서 해양생물자원에 대한 보존 인식이 널리 확산됨에 따라 과도어획과 그에 대한 국제어업 분쟁이 곳곳에서 발생함으로써 공해어업문제가 국제사회의 관심을 끌게 되

있음. 특히 주요 연안국들은 국내입법에 의하여 자국 EEZ 이원의 인접공해에 대한 자원 관할권을 확장하는 조치를 일방적으로 취함으로써 원양어업국의 공해조업권을 적극적으로 간섭하는 국가관행이 확산되었음.

그리고 1990년대 초부터 공해생물자원의 보존 관리를 목적으로 국제사회가 공해어업활동을 본격적으로 규제하기 시작함으로써 전통법상의 공해조업권을 현저하게 위축시키는 일련의 규범 형성적 조치들을 단행하였음

특히 연안국들의 EEZ로 포위된 폐쇄공해로서 북태평양 베링공해, 오호츠크해의 Peanut Hole, 북대서양의 Loop Hole 등에서의 어업활동은 이미 금지됨으로써 공해로서의 성격을 상실하였고, 중서부 태평양의 WCPFC 협약수역에 생긴 4곳의 폐쇄공해들도 어업의 자유가 보장되는 공해로서의 기능은 상실된 상태라고 볼 수 있음

이와 같이 1990년대에는 유엔의 주관 하에 공해생물자원의 보존 관리 및 공해어업제도의 개편을 통하여 유엔해양법협약 규정의 불확실한 부분을 구체화하고 모호성을 제거하는 노력을 경주한 결과 우리나라와 같은 어업국들의 원양어업활동을 크게 위축시키는 효과를 가져왔음

실제로 '94년 유엔해양법 발효이후 연안국의 자원자국화 및 국제수산기구의 규제강화 등으로 우리 어선세력은 지속 감소추세 등 경영악화 추세가 이어짐. 원양어선세력은 1975년 838척에서 1990년(810척)까지 안정세를 유지하다가 조업규제 강화 등으로 지속 감소('11년 359척)

* 원양어선척수 : ('75)838 → ('92)759 → ('00)535 → ('11)359

* '04년도 원양 오징어의 최대 생산어장인 포클랜드 수역의 오징어 어획부진에 따른 채산성 악화로 19척(86억원)의 원양어선 감척

<2011년 원양어선 현황>

(단위 : 척)

계	참치연승	참치선망	원양트롤	오징어 채낚기	기 타
359	149	30	107	31	42

원양어업생산량은 1975년부터 1992년까지 지속적으로 증가하였으나 '92년

을 정점으로 감소 추세임.

* 원양어업 생산량(천톤) : ('75)595 → ('92)1,023 → ('00)651 → ('11)511

국내 원양업계 88개사 중 72개사가 어선 1~5척만을 보유하고 있으며, 자본금이 1억~5억 원인 업체도 62개사로 영세한 산업구조를 지니고 있음.

국제적으로 IUU어업에 대한 규제가 강화되고 있는 추세에서 최근 빈발하고 있는 우리원양어선의 IUU어업 근절 및 안전사고 예방이 중요해짐. 연안국 EEZ 조업은 연안국의 허가 없이 조업이 불가하고, 국제적으로 불법어업 처벌기준 강화에 따른 효과적 대응의 필요성이 대두됨. 이러한 새로운 도전에 얼마나 대처해나는지에 원양어업의 미래가 달려있음.

II. 『원양산업발전법』의 연혁

1. 2008년 제정법

『원양산업발전법』은 2007년 8월 3일 법률 제8626호로 제정되어, 2008년 2월 4일부터 시행되어 옴. 당시, 수산업법과는 별도로 이 법을 제정하여 원양산업발전종합계획의 수립, 원양산업발전심의회 설치, 원양산업종합정보시스템의 구축 및 원양어업 관련 사업에 대한 지원 등에 관한 사항을 정함으로써 원양산업의 지속가능한 발전과 책임 있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고 해외수산자원의 안정적 확보와 국제협력을 촉진하여 국민 경제에 이바지하려는 목적 하에 제정되었음.

해양수산부장관은 원양산업의 발전을 위하여 5년 단위로 원양산업발전종합계획을 수립하도록 하고, 원양산업에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 해양수산부에 원양산업발전심의회를 설치하도록 함.

또한, 당시 수산업법에서 규정하고 있는 원양어업 허가에 관한 사항 및 벌칙 등에 관한 규정을 이관하고, 국제규범 준수 등을 위한 원양어업허가제한에 관한 사항과 국제수산기구 등에서 결의된 의무사항을 명시함.

해양수산부장관은 원양산업 발전을 위한 국제수산협력사업의 촉진 및 지

원, 원양산업종합정보시스템의 구축·운영, 원양산업 관련 신기술·기법의 보급촉진 등의 사업을 시행하도록 함. 해양수산부장관은 원양산업의 효율적인 추진을 위하여 주요 연안국에서 원양산업에 종사하고 있는 자 등을 명예 해양수산물관으로 위촉하여 수당을 지급할 수 있도록 함.

아울러, 원양어업관련사업의 신고에 관한 사항을 정하고, 해양수산부장관으로 하여금 중소기업에 속하는 원양어업자가 원양어업 관련 사업을 하기 위하여 별도의 회사를 설립하는 경우 그 설립 및 운영을 지원할 수 있도록 함.

정부는 원양산업을 촉진하기 위하여 조세특례제한법 등이 정하는 바에 따라 소득세·법인세 등을 감면할 수 있도록 함.

2. 2010년 법 개정

『원양산업발전법』은 2010년 3월 양벌규정(제34조)을 간단히 수정하는 내용의 개정을 한 바 있음. 즉 당시 양벌규정은 문언 상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 했음.

그 후, 『원양산업발전법』은 2010년 4월 23일 수산자원관리법 제정에 따라 관련용어를 정리하는 내용의 개정을 한 바 있음.

3. 2011년 법 개정 노력

정부는 『원양산업발전법』 일부개정 법률안을 제안(2011.11.28)하고, 국민중심 원칙허용 인·허가제도 도입방안에 따라 원양어업허가의 신청이 있을 때에는 허가를 신청한 자가 허가의 결격사유에 해당하는 경우, 원양어업의 종류 및 어선규모에 적합하지 아니한 경우 등을 제외하고는 원칙적으로 허가하도록 함으로써 행정청의 자의적인 권한 행사를 방지하고 허가 여부에 대한 국민의 예측가능성을 높이려는 시도를 하고 있음.

즉, 어업허가 조항인 제6조를 아래 내용으로 개정할 것을 제안하고 있음.

농림수산식품부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 제1항에 따른 허가를 하여야 한다.

- 1) 원양어업 사업계획서 등 농림수산식품부령으로 정하는 허가 신청 제출 서류에 흠이 있는 경우
- 2) 제7조제1항에 따른 허가의 제한사유에 해당하는 경우
- 3) 허가를 신청한 자(법인의 경우 그 임원을 포함한다)가 제8조제1항에 따른 허가의 결격사유에 해당하는 경우
- 4) 농림수산식품부령으로 정하는 원양어업의 종류별 어선의 규모에 적합하지 아니하는 경우
- 5) 수산자원의 상태 및 원양어선의 수 등에 비추어 원양어업의 공정한 시장질서를 저해할 것으로 인정되는 경우
- 6) 제5항에 따른 허가의 정수를 정한 때에는 그 정수를 초과하는 경우
- 7) 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우

2011.12.21 의원입법을 통해서도 『원양산업발전법』의 일부개정이 제안되었음. 그 제안내용은 아래와 같음.

- 현행법에서는 원양어업의 허가를 받은 자에 대하여 해당 어업의 조업상황·어획실적·양륙량 또는 판매실적을 농림수산식품부장관에게 보고하도록 하고, 같은 법 시행규칙에서는 원양어업의 허가를 받은 자에 대하여 해외수역에서 잡은 어획물을 국내 항에 양륙할 경우에는 국립수산물품질관리원장에게 양륙량을 보고하며, 이에 대한 필요한 사항은 농림수산식품부장관이 정하여 고시하도록 하고 있음.
- 그러나 농림수산식품부고시인 「원양어획물 반입신고 및 조사확인에 관한 요령」에서는 원양어획물 반입신고의 대상범위에 법률에서 정하고 있는 원양어업의 허가를 받은 어선 외에도 시험어업의 승인을 받은 어선도 포함하고 있어, 이는 「행정규제기본법」에 따라 규제는 법률에 근거하여야 한다는 규제법정주의에 반하는 것임.
- 따라서 조업상황 및 양륙량 등의 보고대상에 시험어업의 승인을 받은 자도 포함될 수 있도록 법률에 그 근거를 마련하고, 「질서위반행위규제법」에 따라 과태료의 부과·징수절차를 정비하려는 것임(안 제16조제1항, 제36조제3항부터 제5항까지 삭제).

4. 2012년 법 개정 노력

정부는 IUU 어업에 대응하고 국제수산전문인력을 육성할 것을 목표로 2012년 3월 『원양산업발전법』을 다시 개정할 계획을 발표함. 개정 배경 및 필요성으로는 아래와 같은 사항들을 들 수 있음.

첫째, 국제적인 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절 노력에 동참하고 효과적인 대응으로 안정적인 조업여건 마련 필요

- 불법·비보고·비규제(IUU) 어업에 대한 국제적인 규제강화 추세에 따라 책임 있는 조업국으로서 책무 수행
- 항만국 검색규정 강화, 외국의 배타적경제수역에서의 무허가조업에 대한 벌칙규정 신설, 어선위치추적장치의 의무화 등 준수사항 강화
- EU, 뉴질랜드, 러시아 정부 및 국제수산기구 등에서 우리나라 선사들에 대한 불법어업, 외국인 선원 부당 대우 등 문제제기 사례 빈발 (2010.1월 EU의 IUU 통제법 발효)
- 연안국 및 국제수산기구에서의 불법조업 파급성을 감안하여, 외국의 배타적경제수역에서의 무허가어업에 대한 벌칙규정을 신설함으로써, 국가에서 보다 엄격한 법 적용을 통해 안정적 조업여건 마련 필요
- 한편, 동일한 위반행위에 대해 과도한 중복제재를 완화해야할 필요성이 제기됨에 따라, 영업정지와 과태료 중복부과는 과잉제재로서 완화할 필요

둘째, 국제수산협상 전문인력 육성·관리 필요성 대두

- 정부 수산협상력의 지원 강화를 위해 국제옵서버 및 해외자원확보 전문인력 양성 필요
- 협상력과 외국어 능력을 겸비한 국제옵서버 및 해외자원 확보 전문인력 양성

셋째, 원양자조금의 설치근거 마련 필요

- 중소 원양선사 지원, 원양 수산물 소비 촉진 등 산업전반의 공생발전과 경쟁력 강화를 위한 자조금 조성 필요
- 규모가 큰 선사는 식품기업으로 다각화하는 반면, 중소 선사의 영세성은 지속

개정안의 구체적 내용은 아래와 같음.

첫째, 항만국 검색 근거 규정 보완(제14조제2항 신설)

- 국제수산물기구와 제3국 정부로부터 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 선박이거나 의심되는 선박에 대해 항만국 검색 요청시 검색할 수 있는 근거 규정 신설

둘째, 어선위치추적장치(VMS)의 설치 의무화(제15조제1항 개정)

- IUU 어업을 근절하기 위한 국제사회의 추세에 맞추어 기국선박의 VMS 설치 의무화

셋째, 위반행위에 대한 과도한 중복제재 완화(제36조제1항제3호 삭제)

- 영업정지와 과태료 중복부과는 과잉제재이므로 과태료 부과 삭제

앞으로 이러한 내용의 개정안을 관계부처 의견조회를 거쳐 연말에 국회에 제출할 예정이다.

III. 『원양산업발전법』의 주요 내용

1. 목적

『원양산업발전법』의 목적은 “원양산업에 관한 사항을 정하여 원양산업의 지속가능한 발전과 책임 있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고 해외수산자원의 안정적 확보와 국제협력을 촉진하여 국민경제에 이바지하는 것”에 있음. (법 제1조)

2. 원양산업발전 종합계획 (법 제2장)

농림수산물부 장관이 원양산업발전에 관한 종합계획을 5년 단위로 수립하도록 규정하고 있음. (법 제4조) 종합계획에는 다음이 포함되어야 함.

- 해외수산자원 환경의 변화와 전망
- 국가 원양산업 목표와 전략 및 단계별 추진계획
- 해외수산자원의 계획적 조사에 관한 사항

- 원양산업의 경쟁력 강화 및 육성 지원에 관한 사항
- 원양산업 관련 전문인력의 양성 및 관련 기술의 개발에 관한 사항
- 연안국 및 국제수산기구 등과의 국제협력에 관한 사항
- 그 밖에 원양산업의 효율적인 추진을 위하여 필요한 사항

이러한 종합계획은 원양산업발전심의회 심의를 거쳐 확정되는바, 심의회는 아래 사항을 심의함.

- 원양산업발전종합계획의 수립에 관한 사항
- 원양산업의 균형발전에 관한 사항
- 원양어업 허가정수 결정에 관한 사항
- 원양어업의 구조개선 및 경쟁력 강화와 원양산업 발전 기반 조성을 위하여 필요한 사항
- 원양산업의 발전을 위한 행정적, 재정적 지원에 관한 사항
- 그 밖에 원양산업 발전에 관한 중요 사항으로서 농림수산식품부장관이 부의하는 사항

3. 원양어업자의 의무준수

원양어업자는 허가받은 사항의 범위 내에서 성실하게 조업하여야 하며, “국제수산기구의 자원 보존조치에 대한 결의사항과 공해 어업과 관련된 국제적 기준을 준수”해야 함. (법 제13조)

원양어업자는 국제수산기구 또는 외국이 관할하는 수역에서 조업하거나 국제 협약 및 협정에 따라 관리되고 있는 어종을 대상으로 조업하는 경우에는 다음 사항을 준수하여야 함.

- 불법·비보고·비규제 어업활동의 금지
- 불법·비보고·비규제 어업을 하는 어선과의 전재(轉載)·공동조업·지원·재보급 금지
- 국제읍서버의 이동, 승·하선 등 임무수행에 따른 안전확보
- 항만국 검색관 및 공해 승선검색관의 안전한 승·하선 및 숙식 등 편의제공과 선박검색 및 통신 허용
- 국제수산기구가 정하는 전재절차 규정의 준수
- 관리어종의 어획제한
- 통계 서류의 성실한 작성·제출 (법 제13조 제2항)

4. 항만국 검색

국제수산기구가 관리하는 어종의 어획물을 적재한 선박이 국내항에 입항하고자 할 때에는 입항 24시간 전에 어획물의 명칭, 수량, 어획증명서 등을 입증하는 서류 등을 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 농림수산식품부장관은 관계 공무원으로 하여금 선박에 출입하여 불법·비보고·비규제 어업 관련 어획물·장부·서류 또는 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있음.

농림수산식품부장관은 항만국 검색 결과 불법·비보고·비규제 어업과 관련성이 확인된 경우 선박의 입출항을 금지하거나 어획물의 양륙(揚陸)·전재를 제한할 수 있음.

5. 국제수산협력사업의 촉진 및 지원

농림수산식품부장관은 국제수산협력체계 구축과 원양산업을 영위하는 기업의 해외수산자원확보 등 국제수산협력의 촉진을 위한 시책을 강구하여야

농림수산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 국제수산협력사업에 대하여 예산의 범위 안에서 필요한 경비의 전부나 일부를 지원할 수 있음.

- 1) 원양산업 관련 외국 정부와의 교섭 및 협정체결
- 2) 원양산업 관련 정보·기술·인력의 국제교류
- 3) 원양산업 관련 기술의 국제 표준화, 공동조사, 연구 및 기술협력
- 4) 원양산업 관련 국제학술대회 및 국제박람회 등의 개최
- 5) 해외 수산물시장의 조사·분석 및 수집정보의 체계적인 배분
- 6) 외국인 선원 및 해기사에 대한 교육
- 7) 그 밖에 원양산업의 국제협력을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

농림수산식품부장관은 국제수산 관련 기관·단체의 국제수산협력활동을 촉진하기 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있음.

6. 벌칙 규정

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처함.

- 원양어업허가 및 변경허가를 받지 아니하고 원양어업을 한 자
- 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 원양어업허가를 받은 자

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처함.

- 항만국 검색조치를 위반한 자
- 신고 또는 변경신고를 하지 아니하고 원양어업을 하거나 제23조제1항에 따른 신고 또는 변경신고를 하지 아니하고 원양어업관련사업을 한 자
- 제6조제2항에 따른 신고 또는 변경신고를 하고 그 목적 외 사업을 하거나 제23조제1항에 따른 신고 또는 변경신고를 하고 그 목적외 사업을 한 자
- 제6조제2항에 따른 신고 또는 변경신고를 거짓으로 하거나 제23조제1항에 따른 신고 또는 변경신고를 거짓으로 한 자

위 제1항부터 제3항까지의 경우 징역형과 벌금형을 병과(併科)할 수 있음.

법인의 대표자, 법인의 대리인·사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인의 업무에 관하여 제33조를 위반하는 행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게도 해당 항의 벌금형을 과(과)함

개인의 대리인·사용인, 그 밖의 종업원이 그 개인의 업무에 관하여 제33조를 위반하는 행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 개인에게도 해당 항의 벌금형을 과함.

제33조의 경우에 범인이 소유 또는 소지하는 어획물·제품·어선·어구·폭발물 또는 유독물은 몰수할 수 있다. 다만, 최근 5년 이내에 2회 이상 처벌을 받은 경우에는 어획물·어선·어구를 몰수하여야 함.

제1항에 따른 범인이 소유 또는 소지한 물건의 전부 또는 일부를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징할 수 있음

IV. 『원양산업발전법』의 문제점 및 발전 방향

1. 목적 설정 및 개정의 방향

원양어업에서의 어장은 가장 중요한 희소자원으로 부각되고 있어, 앞으로는 식량산업 차원에서 어장을 확보하는 것 자체가 핵심과제임. 이를 위해 주요 연안국과의 협력적 관계를 강화해 우리가 실질적으로 생산현장화할 수 있는 해외 어장을 적극 확보해나가야 함. 또한 해외수산자원개발 투자은행을 설립, 글로벌화하는 원양기업들의 투자활동을 측면에서 체계적으로 지원해나가야 함. 미래 원양산업의 성공요소인 ‘해외어장 확보’, ‘자본조달과 운영, 전략적 산업화 지원 방안 등을 핵심 축으로 하는 관련법제의 정비가 시급함.¹¹⁰⁾ 이러한 기본적인 목적을 염두에 두고, 『원양산업발전법』을 개정해 나가야 함.

또한, 국제수산 강제규범들의 내용이 구체성이 떨어지거나 국내 입법의 의무를 부과하고 있는 경우 입법화를 적극적으로 검토해야 함. 국내 이행보완 입법을 통해 일반 강제규범의 내용을 국내법적으로 충실히 구현할 수 있는 방향을 제시해야 함.

준수 압력 규범인 경우, 해당 규범을 준수하지 않게 되면, 받는 압력 및 손해와 미준수로 인한 이익간의 비교형량을 통해 결국 준수여부를 결정하게 됨. 우리나라와 같이 국제협조주의를 표방하는 통상국가의 경우, 미준수로 인해 발생하는 각종 압력이 국가의 이미지 훼손으로 연결되어 초래되는 추가적이고 장기적인 손해에 대해서도 계산에 넣어야 함. 이러한 비교형량에 의해 준수가 바람직하다고 판단되는 규범내용들은 국내법적으로 충실히 구현하여 민간의 준수를 적극적으로 유도해나가야 함.

한편, 순수 자발적 규범의 경우, 미준수시 발생하는 국제적 압력 및 손해는 없으므로, 준수로 인해 우리에게 발생하는 이익측면에 초점을 맞추어 준수여부를 결정하면 됨.

우리 『원양산업발전법』 체계가 이러한 측면들을 담보하고 있는지를 검토하여 입법과 이행 방향을 제시하면 아래와 같음.

110) 한국해양수산개발원, 우리나라 원양산업, 비전은 있는가

2. 원양산업발전 종합계획

현행 농림수산식품부장관이 원양산업발전에 관한 종합계획을 5년 단위로 수립토록 규정하고 있는 것은 그대로 유지할 필요가 있음. 특히 “연안국 및 국제수산기구 등과의 국제협력에 관한 사항”과 “원양산업의 경쟁력 강화 및 육성 지원에 관한 사항”을 종합계획에 의무적으로 포함해야할 사항으로 규정하고 있는 점은 주목을 요함.(제4조) 아울러 정부의 국제수산협력사업의 촉진 및 지원의무를 규정하고 농림수산식품부장관이 국제수산협력체계 구축과 원양산업을 영위하는 기업의 해외수산자원 확보 등 국제수산협력의 촉진을 위한 시책을 강구하여야할 의무를 부과하고 있음.(제18조)

앞으로의 우리 원양산업 발전의 방향이 주요 연안국과의 협력을 강화해 해외 어장을 적극적으로 확보해나가면서 전략적 산업화를 지원하는 것임을 고려할 때, 국제수산 기구의 규제현황을 정기적으로 조사하여 업데이트하고 협력 증진 방안을 연구하기 위한 태스크포스를 구축하도록 하위법령에 규정하는 방안을 고려해볼 수 있음.

농림수산식품부장관은 국제수산 관련 기관과 단체의 국제수산협력활동을 촉진하기 위하여 필요한 행정적, 재정적 지원을 할 수 있고(제18조 3항), 해외수산자원조사, 원양어업관련 연구와 과학기술의 진흥등 사업을 수행할 수 있으므로(제21조), 이러한 권능을 활용하여 국제수산기구 및 지역수산레짐에 대한 연구모임을 발족하고 보고서를 정기적으로 출간할 것을 『원양산업발전법』 시행규칙 차원에서 규정할 수 있을 것임.

이러한 보고서는 원양산업발전심의회에서 적극 참고하여, 원양산업발전에 관한 종합계획에 반영해나갈 수 있음.

3. 원양어업 허가제 개선

현행 원양어업허가제는 원양어업을 하고자 하는 자는 어선마다 농림수산식품부장관의 허가를 받아야 함을 규정하고 있음.(제6조) 『원양산업발전법』 시행령은 이러한 허가제가 적용되는 원양어업의 종류를 원양연승어업, 원양기선저인망어업, 원양트롤어업, 원양선망어업, 원양자망어업, 원양봉수망어업, 원양채낚기어업, 원양통발어업, 원양모선식어업, 원양안강망어업 등으로 정의

하고 있다.(제8조)

농림수산식품부장관은 수산자원의 상태, 원양어선의 수, 그 밖의 자연적, 사회적 조건 등을 고려하여 필요한 경우에는 원양어업허가의 정수를 정할 수 있도록 하고 있으며, 이러한 정수는 원양어업의 종류별 또는 해역별로 정하는데, 외국과의 어업협정, 신규어장 개발 등으로 원양어업 허가정수의 조정이 필요한 경우에는 원양산업발전심의회의 심의를 거쳐 변경하도록 되어 있다.(법 제6조 4항, 영 제8조, 시행규칙 제16조) 이것은 FAO이행협정상의 공해조업선에 대한 어업허가제도를 실효성 있게 운영할 의무를 준수하는 것이라 평가할 수 있음.

농림수산식품부장관은 (i) 국제수산기구의 자원보존조치에 대한 결의사항이 있는 경우, (ii) 공해어업과 관련된 국제적 기준에 맞지 아니할 경우, (iii) 연안국 및 국제수산기구의 요구가 있는 경우, (iv) 수산자원의 관리 등을 위하여 필요한 경우에는 조업구역별, 해역별, 선령별 허가제한에 대한 세부기준을 정하여 고시함으로써 원양어업허가를 제한할 수 있음.(법 제7조, 시행규칙 제17조) 이러한 허가제한 사유들은 대체로 유엔공해협정과 FAO이행협정상의 국제적 자원 보존조치에 협력할 의무를 구체적으로 구현하고 있다고 평가할 수 있음. 다만, 유엔 공해어업협정에 따르면, 선적국은 공해에서 조업하는 자국국적 어선에 대하여 당해 어족자원 보존조치를 준수하도록 지도해야 하며, 그러한 어선에 대해서만 어업허가를 할 수 있음. 그리고 선적국은 자국국적 어선에 대하여 협정상의 의무를 이행할 수 있는 국내입법조치를 취하여야 함(협정 제18조). 위 『원양산업발전법』의 원양어업허가 제한 사유 중 (i)은 구체적 “결의사항”의 경우를 이야기하고 있고, (iv)는 “수산자원의 관리”라는 문구를 사용하고 있어, “어족자원 보존조치”의 경우를 포괄하고 있는지가 분명치 않음. 그러므로 (iv)의 사유를 “어족자원 보존 및 수산자원 관리 등을 위하여 필요한 경우”라고 개정함으로써 문제를 명확히 해결할 수 있을 것임.

아울러, FAO이행협정 제3조 제5항상의 재허가 제한사유인 “이미 다른 국가의 국적을 가진 상태로 국제적인 보존 관리 조치의 효과를 저해한 기록이 있는 어선은 공해어업허가 정지조치가 종료되었거나 비록 국적을 변경하더라도 최근 3년 내에 원선적국(元船籍國)에 의하여 허가를 취소당한 사실이 없어야 재허가가 가능함”을 우리 『원양산업발전법』 제8조의 허가 결정사

유에 추가하여 재허가 제한사유로 명시할 필요가 있음.

이러한 허가제한 사유는 국제수산기구와의 협조관계를 적극적으로 고려하여 원양어업을 자발적으로 규제하려는 것이므로 반드시 유지되어야 하는 제한사유들이라 볼 수 있음. 이러한 현행 규정을 국민중심 원칙 허용 인허가제도 도입방안에 따라 원칙적 허가제도로 변경하기 위한 일부개정 법률안(2011.11.28)이 제안되어 있음. 이 법률안에 따르면, 일정한 허가 제한사유에 해당하지 않는한 허가를 의무적으로 부여하는 것을 골자로 제6조를 개정할 것을 규정하고 있음. 그런데, 허가 제한사유로서 아래를 들고 있음.

- 1) 원양어업 사업계획서 등 농림수산식품부령으로 정하는 허가 신청 제출 서류에 흠이 있는 경우
- 2) 제7조제1항에 따른 허가의 제한사유에 해당하는 경우
- 3) 허가를 신청한 자(법인의 경우 그 임원을 포함한다)가 제8조제1항에 따른 허가의 결격사유에 해당하는 경우
- 4) 농림수산식품부령으로 정하는 원양어업의 종류별 어선의 규모에 적합하지 아니하는 경우
- 5) 수산자원의 상태 및 원양어선의 수 등에 비추어 원양어업의 공정한 시장질서를 저해할 것으로 인정되는 경우
- 6) 제5항에 따른 허가의 정수를 정한 때에는 그 정수를 초과하는 경우
- 7) 그 밖에 이 법 또는 다른 법령에 따른 제한에 위반되는 경우

비록 위 사유중 2)에서 말하고 있는 “제7조제1항에 따른 허가의 제한사유”에는 “국제수산기구의 자원 보존조치에 대한 결의 사항이 있는 경우”와 “공해 어업과 관련된 국제적 기준에 맞지 아니할 경우”가 포함되어 있어, 국제규범상의 허가 제한 사유의 대부분을 포함하고 있기는 하나, 반드시 국제수산기구의 결의가 아니고 국제적 기준으로 성립된 사유에 해당하지 않더라도 강제 및 비강제국제규범에 허가를 제한하도록 하는 부가적 사유가 도입될 수도 있으므로, 이러한 사유를 원용하여 허가를 제한할 수 있도록 할 필요가 있음. 즉, 국민중심적 인허가제도로 전환할 경우에는 허가제한 사유를 총망라하여 규정하는 것이 필요함을 주의해야 함. 이러한 점을 고려할 때, 위 일곱가지 허가제한 사유중 마지막 항목을 “7) 그 밖에 이 법 또는 다른 법령이나 국제협약에 따른 제한에 위반되는 경우”라고 수정해주는 것이 필요하다고 봄.

『원양산업발전법』은 원양어업허가의 취소사유로써, 허가내용 위반, 각종 결격사유 해당, IUU어업활동 금지 의무 위반, 관리 어종의 어획제한 의무 미 준수 등을 규정하고 있음(제11조). FAO이행협정에 따르면, 이러한 사유 이외에도 허가를 받은 어선의 국적이 취소된 경우, 취소와 동시에 공해어업허가도 취소된 것으로 간주하도록 되어 있음.(제3조 4항) 그러므로 우리 『원양산업발전법』의 허가취소 사유에도 “어선의 국적취소”를 추가할 필요가 있음.

4. 국제적 협력 의무 규정

우선, 유엔해양법협약상의 강행규정인 해적행위 근절 협조의무를 규정해야 함. “원양어업에 종사하는 모든 우리 어민과 선박은 공해나 국가관할권 밖의 해역에서 해적행위를 규제하는데 가능한 모든 협력을 제공할 의무가 있음”을 명시적으로 확인하는 규정을 신설해야 함. 즉, “모든 국가의 군함이 해적행위에 기한 압수수색과 나포를 진행할 수 있도록 적극협조해야 하며, 관련 정보를 알고있는 경우 당국에 적극적으로 제공할 의무”를 규정해야 함.

『원양산업발전법』이 해적행위 소탕간의 직접적인 연관관계에 있지는 않으나, 『원양산업발전법』이 적용되는 분야인 원양어업 행위가 공해상에서 이루어지고, 현재 해적행위가 활발하게 전개되고 있는 온상이 공해임을 감안할 때, 『원양산업발전법』상에서도 해적행위 근절노력에 협조할 의무규정을 설치하는 것이 필요할 것임.

V. 개정 『원양산업발전법』의 문제점 및 개선방향

1. IUU의 정의 불충분

『원양산업발전법』 제2조7항은 “불법·비보고·비규제 어업”를 정의함에 있어 “무허가어업 또는 어업활동에 관한 국내외의 관련 법규 및 의무를 위반하여 행하는 어업활동, 관련 국가 또는 국제수산기구에 보고의무를 이행하지 아니하거나 거짓 보고하는 어업활동, 공해(公海) 또는 국제수산기구 관할 수역에서 무국적 어선을 이용한 어업활동 또는 국가책임과 불일치하게

행하는 어업활동을 말한다”고 정의하고 있으나, 이는 IUU 협정과도 합치하지 않고 EU의 IUU 통제법과도 차이가 많음.

먼저, “무허가어업 또는 어업활동에 관한 국내외의 관련 법규 및 의무를 위반하여 행하는 어업활동”이라는 표현은 “불법어업”에 대한 정의를 반영하기 위한 것처럼 보이지만 다음과 같은 이유로 정확하다고 할 수 없음.

IUU 협정 제1조 (e)는 “불법, 비보고, 비규제 어업(이하에서는 ‘IUU어업’)”이란 “2001년도 FAO의 IUU에 대한 국제행동계획 제3항에서 정한 활동을 말한다”고 정의하고 있음.

가. 불법어업

첫째, 현행 『원양산업발전법』은 불법어업이 이루어지는 장소에 대한 제한이 없음. 불법어업은 국가관할권 내의 해양에서 행하여지는 경우에 규제의 대상이 됨에도 불구하고 『원양산업발전법』은 이를 간과하고 있는 것으로 보임. 현재의 정의에 따르면 모든 수역에서 발생하는 불법어업이 포함됨.

둘째, 불법어업의 주체가 없음. 『원양산업발전법』은 원칙적으로 대한민국의 관할권이 미치는 수역에서는 내, 외국인을 불문하고 불법어업에 적용될 것이지만, 좀 더 명확하게 “자국 또는 외국선박”이라는 불법어업의 주체를 명시할 필요가 있음. 이는 불법어업의 주체가 “자연인”이 아니라 “선박”이라는 것을 명확하게 하는 효과도 있음.

셋째, 단순히 “무허가어업”이라고 하여 “허가의 주체”가 없음. 정의 조항에 “무허가어업”의 정의가 없는 이상 허가를 받은 개인이나 지역수산기구로부터 허가를 받으면 무허가어업이 아닌 것으로 해석될 여지가 있으므로 이를 명확하게 하기 위해 “해당국가의 허가 없이”라고 분명하게 할 필요가 있음.

넷째, “국내외의 관련 법규 및 의무를 위반하여”라는 표현 중 “국내외”의 범위가 명확하지 않음. 이 정의에 따른 “관련 법규의 위반으로 발생하는 불법어업”은 “관련 국제수산관리기구의 당사국인 국기를 게양하는 어선이지만 관련 국제수산관리기구가 채택하여 당사국에게 구속력이 있는

조치를 위반하여 활동하거나 해당 국제법의 관련 규정을 위반하며 활동하는 경우”로 한정하여야 함에도 불구하고 마치 모든 국가의 국내법이나 모든 관련 국제법을 위반하면 안되는 것처럼 보이므로 이를 위에서 적시하는 바와 같이 명확히 제한할 필요가 있음.

나. 비규제어업

“공해(公海) 또는 국제수산기구 관할 수역에서 무국적 어선을 이용한 어업 활동 또는 국가책임과 불일치하게 행하는 어업활동”이라는 표현은 “비규제 어업”을 반영하기 위한 표현으로 보이지만 다음의 이유로 좀 더 명확하게 표현할 필요가 있음.

첫째, 위반의 주체를 “무국적선”에 한정하고 있으나, 무국적선 외에 관련 지역국제수산기구의의 체약국이 아닌 국가의 기를 게양한 어선도 포함됨으로 이를 추가할 필요가 있음.

둘째, “무국적 선박이나 비체약국 선박”의 모든 어업활동이 비규제어업에 해당하는 것인지 분명하지 않음. EU IUU 통제법에 따르면 RFMO의 “보존관리조치와 부합하지 않거나 위반하는 어업”을 그 대상으로 하고 있음.

셋째, “국가책임과 불일치하게 행하는 어업활동”이라는 표현에서 “국가책임”의 범위를 좀 더 명확하게 제한할 필요가 있음. 이 때의 국가책임은 “국제법상의 해양생물자원 보존에 대한 국가책임”에 한정됨.

넷째, “비규제 어업에 대한 국가책임”은 “관련 보존관리조치가 없는 수역이나 어족자원에 한정”됨에도 『원양산업발전법』은 이에 대한 제한이 없음.

다. 비보고어업

원양산업발전법의 “관련 국가 또는 국제수산기구에 보고의무를 이행하지 아니하거나 거짓 보고하는 어업활동”은 비보고어업을 규제하기 위하여 만들어진 규정으로 보임. 동 표현은 “국내법 및 규정을 위반하여 관련 국내 관할당국에 보고를 하지 않거나, 잘못 보고된 어업활동, 그리고 관련 지역 수산기구의 권한이 미치는 지역에서 해당 기구의 보고절차를 위반하여 수행

된 어업활동 및 보고되지 않았거나 잘못 보고된 어업활동”을 규율하고 있는 IUU 협정이나 EU의 IUU 통제법의 내용을 포함하고 있어 문제가 없을 것으로 보임.

2. IUU 규제 관련 용어의 정의 추가 필요성

IUU 어업에 대한 규제는 어업행위뿐만 아니라 “어업관련활동”에 연루된 사람이나 기업도 제재를 함으로 “어업”과 같은 핵심적이고 관련 있는 용어들에 대한 추가적인 정의가 필요함. 동 협정은 IUU 어업에 가담한 선박뿐만 아니라, IUU 어획을 위한 인적, 물적(연료, 기어 및 기타 장비) 지원, 그리고 양륙, 포장, 가공, 전재 및 수송을 지원 또는 준비에 가담한 선박에 대해서까지 입항을 거부하거나 항구서비스의 사용을 거부할 것을 요구하고 있기 때문임.

또한 IUU협정은 “선박”을 “어업 또는 어업관련 활동을 위해 사용되거나, 사용되기 위한 장비를 갖추거나, 사용이 의도된 선박, 다른 형태의 배 및 보트”이라고 하는데 대해, EU 통제법은 “어선”에 대해 “어족 자원의 상업적 이용을 목적으로 이용되거나 이용할 목적인 모든 규모의 모든 선박으로 보조선, 가공선, 전재와 관련된 선박과 컨테이너 선박을 제외한 수산제품 이동 수단을 장착한 운반선을 포함한다”고 하여 “보조선, 가공선, 전재와 관련된 선박과 컨테이너 선박”은 제외하고 있는데 우리나라도 이를 분명히 할 필요가 있다. IUU협정은 “어업”을 “어류의 탐색, 유인, 위치 파악, 어획, 채포, 수확 또는 어류의 유인, 위치 파악, 어획, 채포 또는 수확이 합리적으로 기대되는 활동을 의미”라고 아주 광범위하게 정의하기도 하다.

나아가 IUU협정은 항만국의 IUU 어류에 대한 수입금지뿐만 아니라 “전재”“수입”“수출”“간접수입”“재수출” 등을 금지하고 있으므로 이에 대한 정의도 필요할 수 있고, “어류”“수산제품”“어선”에 대한 정의도 명확히 할 필요가 있음.

용어도 좀 더 명확하게 정의할 필요가 있음. 예를 들어, 『원양산업발전법』 일부 개정법률안에서 “국제수산기구”에 대한 정의를 “공해수역 등에서의 생물자원의 이용, 보존 및 관리를 위한 국가간 합의체”라고 하고 있

으나, 좀 더 명확하게 “국제법에서 기구를 수립하는 협약”에 따라 설립되고, “생물자원의 이용, 보존 및 관리”를 할 수 있는 권한을 위임받은 기구라고 할 필요가 있음.

3. “IUU 어업활동 어선”에 대한 사전 예시 필요성

정의 조항에 IUU에 대한 정의를 포함하고 있지만 IUU 어업으로 간주되는 일정한 행위를 제공할 필요가 있음.

EU의 경우 제3조(IUU 어업 활동과 관련된 어선) 참고

1. 보존 및 관리 조치가 적용되는 조업 지역에서 이에 반해 아래의 활동을 하는 것은 IUU 어업 활동을 행하는 것으로 간주된다.
 - a) 기국 또는 관련 연안국에서 발행한 유효한 등록증, 인가, 허가 없이 조업하는 행위 또는,
 - b) VMS에서 전송되는 데이터 또는 제6조의 사전 통지를 포함하여 어획 또는 어획 관련 데이터를 기록하고 보고하는 의무를 준수하지 않은 경우 또는,
 - c) 금어기에 금어 지역에서 조업하거나 쿼터 없이 또는 쿼터를 초과하거나 금어 해저 깊이 이하에서 조업하는 행위 또는,
 - d) 조업이 금지되거나 어업이 잠정 금지되는 어족을 목표로 하는 어업과 관련된 행위 또는,
 - e) 금지되거나 비준수 어구를 사용하는 행위 또는,
 - f) 선박의 표시, 식별정보, 또는 등록을 위조 또는 은폐하는 행위 또는,
 - g) 검색 관련 증거를 은폐하거나 변경, 또는 처분하는 행위 또는,
 - h) 관련 보존 관리 조치에 따라 검색 의무를 행사하는 어업 검색 활동을 방해하거나 관련 EC 규정에 따른 관찰 의무 활동을 방해하는 행위 또는,
 - i) 실행중인 규정에 반하여 제한된 크기 이하의 어류를 선박으로 잡아 올리거나 전채하거나 양륙하는 경우
 - j) 특히 EC IUU 선박 목록 또는 지역수산기구의 IUU 목록에 포함되는 선박 및 본 규정에 의해 IUU 어업 관련 선박으로 확인된 선박과 전채 또는 공동 조업에 참여하거나 이러한 선박을 지원 또는 재 공급하는 행위
 - k) 지역수산기구 관할수역에서 기구의 보존관리 조치에 부합하지 않거나 위반하여 조업 또는 지역수산기구 당사국이 아니거나 지역수산기구에 협력하지 않는 국가의 기를 계양한 선박의 조업활동
 - l) 국제법에 따라 무국적이므로 따라서 국적이 없는 선박
2. 제1항에서 정한 활동은 제42조에 따라 회원국 관할당국이 피해정도, 가치, 위반 범위 또는 반복 여부와 같은 기준을 고려하여 위반 정도에 따라 심각한 위반으로 간주된다.

4. 항만국 검색 규정 보완

현행 개정 예정인 14조1항은 다음의 사항을 보완할 필요가 있음. 특히 수산어획물이 없는 경우와 구별하여 입항을 금지하기 위한 규정 필요.

첫째, “국제수산물기구가 관리하는 어종의 어획물을 적재한 선박”이라고 명시하고 있지만, 동 선박이 이미 IUU어업에 참가한 경우에는 수산물을 적재하지 않은 경우에도 사전에 입항 자체를 금지하는 등 항구국조치를 취할 필요가 있음. 예를 들어, IUU 리스트에 이미 등재된 선박.

둘째, 입항 24시간 전 사전고지 의무를 부과하고 있으나 너무 촉박할 것으로 보임. 특히 어획증명서상의 기재사실을 확인할 필요가 있으므로 연장할 필요가 있을 것으로 보임. EU는 3일전으로 함.

셋째, 통보의 내용이 너무 제한적임. 제14조는 어획물의 명칭, 수량, 어획증명서 등을 요구하지만, 선박 증명서, 목적지 항구명, 기항의 목적(양륙, 전재, 서비스 접근 등) 등을 요구할 필요가 있고, 어획증명서에 기재되어 있다고 하더라도 사전에 조업허가나 지원여부, 조업일자 등은 사전에 요구할 필요가 있음.

넷째, 검색에 비협조적이거나 방해하는 경우에 대비하여 선장의 협조의무를 추가할 필요 있음.

다섯째, IUU어업 규제에 있어 어획증명서는 가장 중요한 서류이므로 별도의 조항을 두어 상세하게 규정하고 그 중요성을 강조할 필요 있음.

5. IUU 선박이나 국가에 대한 제재규정 실효성 제고

예를 들어, 어업승인요청 금지, 현행 어업허거 취소, 용선 이용 금지, 불가항력 또는 조난의 경우를 제외하고 식량, 연료 또는 서비스제공 금지, IUU 어획물 수출 또는 재수출 금지 등과 같은 제재 없이 제33조에 따른 3년 이하 징역 또는 2000만원 이하 벌금을 규정하고 있는 바, 좀 더 IUU 어업에 대해 예방적이고 현실성 있는 제재규정 추가할 필요성.

EU는 즉각적 집행조치로 다음과 같은 조치를 두고 있음:

- (a) 어업활동 즉각 중지
- (b) 선박의 항구로 경로 변경
- (c) 검색을 위해 다른 지역으로 운송수단의 경로 변경
- (d) 보세창고 유치 명령
- (e) 어구, 어획물 또는 수산 제품 압수
- (f) 해당 선박 또는 운송수단의 임시 억류
- (g) 어업 허가 중단

또한 병행조치로서 다음을 부과할 수 있음:

- (1) 위반행위와 관련된 선박 압류
- (2) 선박의 잠정적 억류
- (3) 금지된 어구, 어획물, 수산제품 몰수
- (4) 어획 승인 중지 또는 취소
- (5) 어업권 감축 또는 취소
- (6) 신규 어업권 획득 권리의 잠정 또는 영구 제외
- (7) 공적 지원 또는 보조금의 잠정 또는 영구 제외
- (8) 제16(3)조에 의거하여 수여된 승인된 경제 운영자 지위 보류 또는 박탈

6. 국내 수역과 기타 수역에서의 IUU어업에 대한 차별적 제재 필요성

우리나라 수역에서 중국 어선 등에 의해 이루어지는 IUU 불법어업을 좀 더 강력하게 규제하고, 예방할 수 있도록 차별적 제재를 둘 필요 있음.

제 9 장 결 론

I. 국제수산규범과 원양산업발전법의 합치성

인간이 지구상에 존재한 이래 수산자원은 인류의 중요한 식량공급원으로서 그 역할을 충실히 하여 왔다. 특히 해양수산자원은 그 무궁함과 풍족함으로 인류의 생존에 크게 이바지 하였다. 그러나 제2차 세계대전 이후 인류는 공해자유의 원칙이라는 대전제 아래 어획 능력과 어획 기술을 획기적으로 발달시켜 자국의 연근해뿐만 아니라 어떤 국가의 관할권의 지배를 받지 않았던 공해상에서 무분별한 과잉어획을 자행하여 수산자원 고갈이라는 새로운 문제를 경험한 후 수산자원의 한계성과 보호의 필요성을 인식하게 된다. 그리고 산업사회의 발달과 급격한 인구의 증대는 식량자원으로서의 수산자원의 중요성을 더욱 더 자각하게 되고 수산자원의 합리적 이용과 제도적 체계 마련의 필요성이 국제적으로 대두하게 되었다.

특히 배타적 경제수역 내의 어업자원의 이용과 권리에 대한 연안국의 책임과 권리를 부여한 1982년 채택된 유엔해양법협약은 해양자원의 관리/이용에 대한 국제적 합의를 도출하는 계기가 되고 해양수산자원 보호를 위한 국제적 관리체계의 토대를 제공하게 된다. 이후 1995년 채택되어 2001년 발효한 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 유엔공해어업협정, FAO이행협정, 2009년 FAO 총회에서 채택된 불법·비보고·비규제 어업을 근절하기 위한 항만국 조치 협정 등은 공해 해양수산자원 보호하기 위한 국제적인 노력의 결과물이라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 FAO와 OECD에서 채택된 책임 있는 수산업규범, 상어 보존과 관리를 위한 국제행동계획, 연승에 의한 바닷새 부수어획 저감을 위한 국제행동계획, 어획능력 관리를 위한 국제행동계획, 불법어업 예방·방지·근절을 위한 국제행동계획, 공해상 저층어업 관리를 위한 국제지침, 양식인증에 대한 기술지침, 내수면 어획 수산물 에코라벨링 지침, 해수면 어획 수산물 에코라벨링 지침, 부수어획 관리와 폐기 감축을 위한 국제지침, OECD 어업구조조정을 위한 최상의 실행계획 지침, OECD 내수면 수산회복을 위한 실행계획 지침 등은 비록 비강제적 수산규범이기는 하나 준수압력규범으로서 많은 수산자원 이용국들이 자발적으로 준수하여 왔다.

우리나라도 책임 있는 공해 수산자원 이용국으로서 수산자원 보호라는 국제사회의 노력에 보조를 맞추기 위해 FAO와 OECD에서 마련한 대부분의 IPOA나 지침을 국내법체계에 도입하여 왔다. 예를 들어, 공해상 저층어업 이행, 국제수산기구의어업규제사항이행, 중서부태평양수산위원회의 승선검색 절차에 관한 고시, 참다랑어 자원의 보존과 관리에 관한 고시, 남방참다랑어 보존위원회(CCSBT) 남방참다랑어 어획증명제도의 이행, 남방참다랑어수출입 확인요령, 황다랑어 수입확인요령, 황새치 수출입확인요령, 원양어업허가 제한기준, 원양어획물방입신고 및 조사확인에 관한 요령, 원양어업선용품 무상 반출 사무취급 요령, 원양어업경영자금 운영 요령, EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차(예규), 총허용어획량(TAC) 적용 대상어업의 종류 등의 지정에 관한 고시, 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정 이행에 관한 통합고시 등은 이러한 비강제적 또는 자발적 국제수산규범을 이행하기 위해 사용되고 있는 행정규칙들이다.

문제는 이러한 행정규칙들이 예규나 고시 등의 형태로 되어 있고, 대부분 고시로 되어 있는데 EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차는 예규로 되어 있는 등 일관성이 결여되어 있다는 것과 각각의 규범에 따라 개별적인 고시나 예규 형태의 행정규칙이 제정되어 통일성이나 결여되어 있다는 것이다. 유럽연합의 회원국에 우리나라의 수산물을 수출하기 위해서는 EU 공동체 차원에서 마련한 EU IUU 통제법과 집행위원회에서 마련한 IUU 이행규칙을 준수하여야 하는데 EC 어획증명서 및 가공증명서 발급절차는 EU의 IUU법을 이행하기 위해 마련된 것이지만 예규로 되어 있다.

우리나라도 연, 근해에서 중국의 어선들에 의해 불법적인 IUU 어업을 당하고 있다. 우리나라 어선도 러시아 수역에서 IUU 어업을 자행하고 있는 것으로 신고되고 있다. 우리나라 어선뿐만 아니라 중국을 위시한 외국 어선들의 IUU 어업 행위를 예방, 억제, 근절하기 위해 우리나라도 차제에 IUU금지법을 마련할 필요가 있고, 준비 중에 있다.

문제는 미국이 기존의 수산자원보존을 위한 Magnuson-Stevesen법 내에 유자망어업 시행법 및 모라토리엄법을 수록한 것처럼 『원양산업발전법』을 개정하여 IUU 어업을 통제할 것인지, 아니면 EU처럼 독자적인 IUU 통제법과 IUU 이행규칙 형태로 마련하는 것이 적당한지 평가할 필요가 있다. 현행 『원양산업발전법』 내에도 IUU 어업을 규제하기 위한 근거규정이 존재한다.

문제는 동 법은 기본적으로 원양산업의 경제적 이익을 도모하기 위해 제정되어 수산자원 보호를 위한 필요한 조치들이 결여되어 있다.

현행 『원양산업발전법』을 개정하여 IUU어업을 규제하기 위해서는 다음의 사항들이 보완되어야 한다.

첫째, IUU에 대한 정의를 좀 더 명확하게 하여야 한다. 『원양산업발전법』 제2조제7항은 “불법·비보고·비규제 어업”을 정의함에 있어 “무허가어업 또는 어업활동에 관한 국내외의 관련 법규 및 의무를 위반하여 행하는 어업활동, 관련 국가 또는 국제수산기구에 보고의무를 이행하지 아니하거나 거짓 보고하는 어업활동, 공해(公海) 또는 국제수산기구 관할 수역에서 무국적 어선을 이용한 어업활동 또는 국가책임과 불일치하게 행하는 어업활동을 말한다”고 정의하고 있으나, 동 정의는 IUU 국제행동계획이나 IUU 협정의 불법어업과 비규제어업에 대한 정의를 정확하게 반영하지 않기 때문에 보완할 필요가 있다.

둘째, IUU 규제 관련 용어의 정의들을 추가할 필요가 있다. IUU 어업에 대한 규제는 IUU 어업행위뿐만 아니라 “어업관련활동”도 규제하고 있다. IUU 협정은 IUU 어업에 가담한 선박뿐만 아니라, IUU 어획을 위한 인적, 물적(연료, 기어 및 기타 장비) 지원, 그리고 양륙, 포장, 가공, 전채 및 수송을 지원 또는 준비에 가담한 선박에 대해서까지 입항을 거부하거나 항구서비스의 사용을 거부할 것을 요구하고 있다. 따라서 IUU어업과 관련활동 등에 대한 정의를 추가하여야 한다. 이러한 관련활동으로 사전에 간주되는 예시적 행위를 제공할 필요도 있을 것이다.

기본적이고 핵심적인 용어에 대한 정의도 추가되어야 한다. IUU협정은 “어업”을 “어류의 탐색, 유인, 위치 파악, 어획, 채포, 수확 또는 어류의 유인, 위치 파악, 어획, 채포 또는 수확이 합리적으로 기대되는 활동을 의미”라고 아주 광범위하게 정의하고 있다. 또한 IUU협정은 “선박”을 “어업 또는 어업관련 활동을 위해 사용되거나, 사용되기 위한 장비를 갖추거나, 사용이 의도된 선박, 다른 형태의 배 및 보트”이라고 하는데 대해, EU 통제법은 “어선”에 대해 “어족 자원의 상업적 이용을 목적으로 이용되거나 이용할 목적인 모든 규모의 모든 선박으로 보조선, 가공선, 전채와 관련된 선박과 컨테이너 선박을 제외한 수산제품 이동 수단을 장착한 운반선을 포함

한다”고 하여 “보조선, 가공선, 전재와 관련된 선박과 컨테이너 선박”은 제외하고 있다.

IUU협정은 항만국의 IUU 어류에 대한 수입금지뿐만 아니라 “전재”“수입”“수출”“간접수입”“재수출” 등을 금지하고 있으므로 이에 대한 정의도 필요할 수 있고, “어류”“수산제품”“어선”에 대한 정의도 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 항만국 검색 규정을 보완하여야 한다. 현행 개정 예정인 제14조제1항은 수산어획물이 없는 선박은 제외하고 있지만 이미 IUU어업에 참가한 경우에는 수산물을 적재하지 않은 경우에도 사전에 입항 자체를 금지하는 등 항구국조치를 취할 필요가 있고, 사전고지 의무기간 24시간에서 72시간 등으로 연장, 통보의 주체, 상세한 어획증명서 등을 보완하여야 한다.

특히 “어획증명서”는 IUU협정의 핵심 중의 핵심사항이라고 할 수 있으므로 자세한 요구사항을 시행령이나 고시가 아니라 『원양산업발전법』 본문이나 부속서에 규정할 필요가 있음. 제14조는 어획물의 명칭, 수량, 어획증명서 등을 요구하지만, 선박 증명서, 목적지 항구명, 기항의 목적(양륙, 전재, 서비스 접근 등) 등을 요구할 필요가 있고, 어획증명서에 기재되어 있다고 하더라도 사전에 조업허가나 지원여부, 조업일자 등은 사전에 요구할 필요가 있음.

넷째, 상세한 어획증명서가 요구되어야 한다. EU IUU 통제법은 부속서 II에서 EC 어획증명서의 상세한 요건을 부과하고 있다. 이러한 어획증명서는 IUU 어업을 확인하기 위한 필수적인 문서로서 승인당국, 조업선박명, 조업등록번호, 제품설명, 선상에서 가공이 발생한 경우 승인된 가공의 유형, 어종, 제품코드, 어획지역 및 날짜, 조업선박의 선장 성명, 해상전재신고 등 내용이나 절차 그리고 확인방법 등이 엄격하게 요구되어야 한다.

우리나라의 경우도 IUU 어업을 엄격하고 실효적으로 통제하기 위해서는 위의 상세한 정보가 요구되어야 한다.

다섯째, IUU 선박이나 국가에 대한 제재규정을 좀 더 예방적이고 현실성 있게 수정하여야 한다. 현재 제33조에 따른 3년 이하 징역 또는 2,000만원

이하 벌금을 규정하고 있는 것을 어업승인요청 금지, 현행 어업허가 취소, 용선 이용 금지, 불가항력 또는 조난의 경우를 제외하고 식량, 연료 또는 서비스제공 금지, IUU 어획물 수출 또는 재수출 금지 등과 같은 조치를 병행하여 부과할 수 있게 하여야 한다. EU는 즉각적 집행조치로서 어업활동 즉각 중지, 선박의 항구로 경로 변경, 검색을 위해 다른 지역으로 운송수단의 경로 변경, 보세창고 유치 명령, 어구, 어획물 또는 수산 제품 압수, 해당 선박 또는 운송수단의 임시 억류, 어업 허가 중단 등을 취하도록 강제하고 있다.

여섯째, 대한민국 수역과 기타 수역에서의 IUU어업을 차별적으로 제재할 필요가 있다. 우리나라 수역에서 중국 어선 등에 의해 이루어지는 IUU 불법 어업을 좀 더 강력하게 규제하고, 예방하기 위한 것이다.

II. SWOT 분석

< 개정 원양산업발전 및 수산자원보호법의 SWOT 분석 >

<p><Strength> 국제수산규범의 일원화 국제수산규범에 대한 능동적 대응 IUU 어업에 대한 자동적 규제 프로그램적 도입으로 연계성 제고 연구기능의 현실적 효율성 제고</p>	<p><Weakness> 강제규범과 자발적 규범의 혼재 이질성 규범의 병존 IUU 어업규제의 비부각성 프로그램 규범들간의 구별성 약화 프로그램 규범들의 정체성 약화</p>
<p><Opportunity> 국제수산규범의 인식 제고 IUU 어업 규제의 실효성 증대 국제수산규범 상호간의 연계성 확대 국제수산기구와의 협력 강화 당사국들의 관련 국내법과의 합치성 제고</p>	<p><Threat> 국내원양산업에 대한 규범적 부담 증대 비당사국과의 규범적 충돌 비당사국 어선들에 대한 규제비용 증대 미경계확정 수역에서의 불가피한 충돌 자국어선에 대한 재정적 부담 가중</p>

<참고문헌>

국내문헌

- 농림수산식품부, “FAO/IUU 체결에 따른 국내 대응방안 연구용역”, 2011.
- 농림수산식품부, “국제수산관리기구 어획쿼터 관리체계 연구”, 2011.1
- 국토해양부, “2010년 유엔해양법협약 국제동향 파악 및 대응방안연구”, 2010.
- 농림수산식품부, “중서부태평양수산위원회 보존관리조치”, 2010.
- 농림수산식품부, “수산분야 양자간 국제협력 활성화 방안”, 2010.
- 농림수산식품부, “인도양다랑어위원회(IOTC) 보존관리조치”, 2009.
- 농림수산식품부, “전미열대다랑어위원회(!ATTC) 보존관리조치”, 2009.
- 농림수산식품부, “수산물 TRQ의 효과적 관리방안”, 2009.
- 농림수산식품부, “EC IUU 통계법령 자료집”, 2009.
- 농림수산식품부, “WTO 체제하에서 항구국 조치 협정 대응방안 연구”, 2008.
- 농림수산식품부, “대서양다랑어보존위원회(ICCAT) 보존관리조치”, 2008.
- 해양수산부, “바닷새 및 상어 국제행동계획 세부실천방안 연구”, 2006.
- 해양수산부, “국제수산기구 자원보존관리조치의 국내적 수용체계에 관한 법
제연구”, 2006.
- 해양수산부, “수산 주요국의 수산업 지원체계 및 국내제도 정비에 관한 연
구”, 2006.
- 국립수산과학원(역), “매그너슨-스티븐스 어업보존관리법”
IUU 어업규제 항구국 조치협정 채택문
- 해양수산부, “IUU어업방지 국제행동계획 세부실천계획 수립에 관한 연구,”
한국수산회, 2003. 1.
- 해양수산부, “한-러 수산물 불법교역방지 및 위생보장협정체결에 따른 영향
및 대책 연구,” 한국수산회, 2008. 2.
- 이광남, “원양어업의 수산거버넌스 모범사례”

외국문헌

- OECD, "Rebuilding Fisheries", 2012.
- FAO, "Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," 2002.
- FAO, "Datebase on Port State Measures," <<http://www.fao.org/fishery/psm/en>>
- FAO, "Report of the FAO/UNEP Expert Meeting on Impacts of Destructive Fishing Practices, Unsustainable Fishing, and Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing on Marine Biodiversity and Habitats," Rome," 25 September 2009.
- FAO, "Report of the FAO/APFIC Regional Workshop on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing for the South Asian Subregion," Bangkok, February 2009.
- FAO, "Report of the FAO/CECAF Workshop on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing for the West African Subregion," Accra, Ghana, June 2009.
- FAO, "Report of the FAO/RECOFI Regional Workshop to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," Muscat, Oman, April 2009.
- FAO, "Report of the Technical Workshop on the Status, Limitations and Opportunities for Improving the Monitoring of Shark Fisheries and Trade," Rome, November 2008.
- FAO, "Report of the FAO Regional Workshop on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," Cape Town, South Africa, January 2008.
- FAO, "Report of the FAO/APFIC/SEAFDEC Regional Workshop on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing," Bangkok, Thailand, April 2008.
- FAO, "Report of the FAO/GFCM Workshop on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing." Rome, 10–12 December 2007.
- FAO, "Combating IUU fishing through monitoring, control and surveillance, port States measures and other means", Meeting

Document of Committee on Fisheries, July 2007.

FAO, "Report of the Expert Consultation to Draft a Legally-binding Instrument on Port State Measures," Washington D.C., United States of America, September 2007.

FAO, "Report of the FAO/FFA Regional Workshop to Promote the Full and Effective Implementation of Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing," Nadi, Fiji, September 2006.

<부 록(약어표)>

UNCLOS(유엔해양법협약) : United Nations Convention on the Law of the Sea

UNFSA(유엔공해어업협정) : United Nations Convention on the Law of the Sea(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)

UNGA(유엔총회) : United Nations General Assembly

GFCM(지중해수산위원회) : General Fisheries Commission for the Mediterranean

CECAF(중동대서양수산위원회) : Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic

NEAFC(북동대서양수산위원회) : North East Atlantic Fisheries Commission

RFMO(지역수산기구) : Regional Fisheries Management Organizations

APFIC(아태수산위원회) : Asia-Pacific Fishery Commission

WECAFC(중서대서양수산위원회) : Western Central Atlantic Fishery Commission

OECD(경제협력개발기구) : Organization for Economic Cooperation and Development

FAO(유엔 식량농업기구) : United Nations Food and Agriculture Organization

COFI(FAO 수산위원회) : Committee on Fisheries

CCRF(FAO 책임 있는 수산업규범) : Code of Conduct for Responsible Fisheries