

기본연구 2001-11

# **불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한 국제행동계획과 국내적 이행방안 연구**

2001. 12

김선표, 이형기

## 머 리 말

오늘날 세계화의 영향으로 어느 한 국가의 정책은 서로간에 영향을 미치며, 특히 국제기구에서의 결정은 세계 모든 나라의 관련 정책에 직접적인 영향을 끼친다. 이러한 경향은 수산정책에서도 나타나고 있다. 이제 어느 한 나라의 수산정책은 그 나라가 혼자서 단독으로 결정할 수 있는 것이 아닌 국제적인 문제가 되었다. 이러한 현상은 이제 비단 원양어업 분야뿐 아니라, 연근해 어업에서도 나타나고 있다. 특히, 매 2년마다 열리는 FAO 수산위원회는 세계 수산정책의 방향을 제시하고, 각국의 수산정책간에 조화를 이루도록 하기 위하여 논의해 오고 있다.

FAO 수산위원회에서의 수산정책에 관한 논의는 “수산자원의 지속가능한 개발(Sustainable Development of Fisheries Resources)”이라는 대전제를 기초로 하고 있다. 국제사회에서 수산자원의 지속적가능한 개발의 개념이 대두되기 시작한 때는 1980년대이다. 당시 세계의 수산업이 급팽창하는 추세를 보임에 따라 수산자원 보존의 문제가 심각하게 대두된 것이다. 이러한 국제사회의 우려가운데 1992년 5월 멕시코의 칸쿤에서 책임있는 어업에 관한 국제회의가 개최되었다. 이 회의에서 채택된 칸쿤선언은 FAO가 책임있는 어업에 관한 국제행동규범을 작성하도록 요청하였다. 칸쿤회의로 부터 한달 뒤에는 유엔환경개발회의가 브라질의 리우에서 개최되었으며, 여기에서는 수산자원 보존문제도 심각하게 언급하고 있다. 이러한 국제적인 분위기 속에서 수산자원 보존을 국제법적으로 뒷받침하기 위한 여러 문건이 채택되었다. 1993년도에 FAO에서 채택된 “공해선박의 국제적 보존관리조치를 이행하기 위한 협정“, 및 같은 해 같은 FAO에서 채택된 책임있는 수산업에 관한 행동규범, 1995년 유엔에서 채택된 유엔공해어족보존협정등이 그것이다.

한편, 1997년도에는 국제사회에서 IUU(Illegal, Unreported, and Unregulated)어업 문제가 남극해양생물보존위원회에서 처음으로 논의되었고, 이후 이 문제가 각 지역수산기구 차원에서 논의되어 왔다. IUU어업 문제에 대한 인식은 IUU어업으로 인하여 전세계적으로 어업자원의

효율적 관리가 불가능해지고 있으며, 이에 따라 어족자원의 고갈이 심화되고 있다는 인식에 따른 것이다.

1999년 3월에 개최된 FAO 수산각료회의는 IUU어업을 근절하기 위하여 FAO가 국제행동계획을 개발할 것을 결정하였다. 그 이후 여러차례의 회의를 거쳐 FAO 제24차 수산위원회는 2001년 3월 1일 “불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·근절하기 위한 국제행동계획”을 채택하였다.

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 연안어업, 근해어업 또는 원양어업을 불문하고 국제사회가 불법, 비보고, 비규제 어업을 규제·근절하기 위한 협력의 근거를 마련하기 위하여 성립된 것이다. 여기에서 주목할 점은 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획이 규제의 대상으로 삼고 있는 것은 단지 불법어업뿐만이 아니라는 점이다. 이 행동계획의 명칭이 보여주듯 행동계획은 불법어업이 아닌 비보고, 비규제 어업도 그 규제대

으로 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이 보고서는 IUU어업규제를 위한 국제행동계획의 규범내용을 체계적으로 분석하고, 이를 바탕으로 이 국제행동계획의 국내적 이행방안을 검토하기 위하여 이루어졌다. 이 보고서로 인하여 많은 분들이 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획의 내용과 함의를 보다 잘 이해하고, 또 국제행동계획의 국내적 이행을 효과적으로 준비하는데 도움이 되기를 기대한다.

이 보고서는 FAO에서 있었던 국제행동계획의 작성과정에 직접 참여하였던 김선표 부연구위원을 연구책임자로 하여 홍성걸 연구위원, 오순택 초청연구위원 및 이형기연구원의 공동작업으로 이루어졌다. 본 연구의 내용은 연구자들의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힌다.

2001년 12월

韓國海洋水産開發院  
院長 李 廷 旭

## 목 차

<요 약> \_\_\_\_\_

제 1 장 서 론 \_\_\_\_\_

1. 연구의 목적과 필요성 ..... 7
2. 연구의 범위와 방법 ..... 8

제 2 장 불법·비보고·비규제 어업 규제를 위한 국제행동계획 채택  
경위 \_\_\_\_\_ 10

1. 국제행동계획의 개요 ..... 10
2. 채택경위 개요 ..... 12
3. 국제행동계획의 법적 성격과 규제대상 ..... 15
4. IUU어업을 규제하기 위한 조치 ..... 21
  - 1) 개요 / 21
  - 2) 기국의 조치 / 22
  - 3) 연안국의 조치 / 24
  - 4) 항만국 조치 / 24
  - 5) 시장관련조치 / 26
  - 6) 지역수산물관리기구 / 26

제 3 장 국제행동계획의 논의와 우리나라의 대응 경위 \_\_\_\_\_ 28

1. 호주에서의 전문가회의 ..... 28
  - 1) IUU어업의 범위 / 29

2) IUU어업을 근절하기 위한 핵심 행동 / 30	
3) 모든 국가에 적용되는 사항 / 31	
4) 기국의 책임 / 32	
5) 항만국의 조치 / 33	
6) 시장 관련조치 / 34	
2. 제1차 기술협의회에서의 논의 .....	36
1) IUU어업의 정의 / 38	
2) 국민에 대한 국가의 통제 / 39	
3) 국가의 감시, 통제 및 검색 / 39	
4) 국가의 국제행동계획 이행에 소요되는 재원마련 / 40	
5) 기국의 조업선 기록유지사항 / 40	
6) 기국의 관련 기구에 정보제공 / 40	
7) 어선의 항구입항전 비 IUU어선 선언 / 40	
8) 어선의 항구입항전 비 IUU어선 입증 / 41	
9) 지역수산기구의 항만국조치 개발시 비협력국에 대한 취급/41	
10) 시장관련 조치 / 42	
11) IUU 어획물 유통과 관련한 국가의 조치 / 42	
12) IUU어어방지를 위하여 지역수산기구가 개발할 조치 / 43	
13) 지역수산기구 비회원국에 대한 조치 / 43	
14) 개도국 지원문제 / 43	
15) 연안국의 조치 추가 문제 / 44	
16) 우리측의 유보사항 / 44	
17) FAO/IMO 공동작업반 회의 / 44	
3. 제2차 기술협의회 .....	45
1) 불법조업어선에 대한 경제적 인센티브 회피조항 추가 / 46	
2) 기국(旗國)의 의무 / 46	
3) IUU어선에 대한 생필품 등 재공급 금지여부 문제 / 47	
4) 항만국 통제 / 47	

- 5) 지역수산기구 비 회원국에 대한 조치 / 48
- 6) 시장관련 조치 / 48
- 7) 연안국의 조치 추가 / 49

#### 제 4 장 국제어업질서의 변화와 우리 나라 어선의 IUU어업 사례

	50
1. 새로운 국제어업질서 동향 .....	50
2. 주요 지역수산기구의 자원 보존 · 관리 조치 .....	59
1) 중부베링해 명태 협약 / 60	
2) 대서양 참치보존 위원회 / 61	
3) 북서대서양수산기구 / 61	
4) 인도양 참치 위원회 / 62	
5) 남방참다랑어 보존 협약 / 62	
6) 중서태평양 고도회유성어족 보존 및 관리에 관한 협약 / 63	
3. 우리 나라 원양어선의 IUU어업 사례 .....	65
1) 불법(Illegal)어업 / 65	
2) 미보고(Unreported) 어업 / 67	
3) 비규제(Unregulated) 어업 / 68	
4. 우리 나라 연근해에서의 불법 어업 실태 .....	69
1) 불법 어업의 유형과 원인 / 69	
2) 불법 어업의 현황과 문제점 / 70	

#### 제 5 장 불법 · 미보고 · 비규제 어업 규제를 위한 국내적 이행방안

	73
1. 국내행동계획의 수립 필요성 .....	73
2. 국내 관련 법령의 정비 · 보완과 제도 개선 방안 .....	74
1) 국내법령 정비 · 보완 방향 / 74	
2) 제도개선 방안 / 78	

제 6 장 결 론	80
-----------	----

<참고문헌>	83
--------	----

첨부: 불법·비보고·비규제 어업의 예방·방지·근절을 위한 국제행동 계획(국문 번역본 및 영어원문)	88
---	----

## <초 록>

### 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 규제를 위한 국제행동계획의 합의와 국내적 이행의 방향에 관한 연구

FAO 제24차 수산위원회는 2001년 3월 1일 “불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·근절하기 위한 국제행동계획”을 채택하였다. IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 연안어업, 근해어업 또는 원양어업을 불문하고 국제사회가 불법, 비보고, 비규제 어업을 규제·근절하기 위한 협력의 근거를 마련하기 위하여 성립된 것이다. 이 연구는 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획의 규범들을 면밀히 분석하고, 동 규범의 내용과 우리 나라의 관련 국내 법령을 비교하여 입법적 보완사항을 검토하고자 하는데 그 목적이 있다.

국제행동계획은 그 자체가 구속력을 가지는 조약은 아니나, 하나의 법률적 문건이다. 각국은 이 국제행동계획에 따라 IUU 어업과 관련한 자국의 국내법을 제정 또는 개정할 것이 요구된다. 이를 위하여는 이 국제행동계획의 내용을 면밀히 고찰하는 것이 필요하다.

본 연구에서는 제2장에서 국제행동계획의 교섭 및 채택과정을 살펴보고, 제3장에서는 국제행동계획의 각 규정의 내용을 여기에 사용된 용어들의 “통상적 의미”에 따라 분석하였다. 제4장에서는 우리 나라의 원양어업과 연근해어업에서 발생하고 있는 IUU어업의 실태를 고찰하였다. 제5장에서는 국제행동계획의 국내적 이행방안을 검토하였다. 국내이행방안의 검토에 있어서는 국제행동계획과 관련된 국내 법규들을 개괄한 후 국제행동계획과 관련 국내 법규와의 법적 괴리를 비교·분석하고 국내행동계획 수립방안을 검토하였다.

국제행동계획에서 요구하고 있는 사항들을 이행하기 위해서는 관련 법령의 개정 및 제도 개선이 이루어져야 한다. 그러나, 이러한 작업은 상당한 국가적인 작업으로서 많은 시간과 노력이 요구된다. 따라서 우리 나라는 가능한 한 빠른 시일내에 국내이행방안을 마련한 후 그에 따라 법



령개정 및 제도개선 등 후속조치를 취함으로써 주요 수산국으로서의 책임과 의무를 다하면서 국제행동계획의 불이행에 따른 불이익을 방지하여야 한다.



## <요 약>

### 제1장 서 론

#### ○ 연구의 목적과 필요성

- FAO 제24차 수산위원회는 2001년 3월 1일 “불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·근절하기 위한 국제행동계획”을 채택
- IUU어업 근절을 위한 국제행동계획의 규범들을 면밀히 분석하고, 동 규범의 내용과 우리 나라의 관련 국내 법령을 비교하여 입법적 보완사항을 검토하고자 함.

#### ○ 연구의 범위와 방법론

- IUU어업 근절을 위한 국제행동계획 규범의 내용을 국제법상 조약의 해석 규칙에 따라 분석
- 국내이행방안의 검토에 있어서는 국제행동계획과 관련된 국내 법규들을 개관한 후 국제행동계획과 관련 국내 법규와의 법적 괴리를 비교·분석하고 국내행동계획 수립방향 제시

### 제2장 불법·비보고·비규제 어업근절을 위한 국제행동계획의 채택 경위

- 수산자원의 지속가능한 개발이라는 측면에서 IUU 어업근절을 위한 국제행동계획의 필요성 대두

- 국제사회에서 IUU어업의 문제가 구체적으로 대두된 것은 1997년도의 남극해양생물자원보존위원회 상임위원회였음.
- 1999년 FAO 제23차 수산위원회는 책임있는 수산업을 위한 행동계획의 범위내에서 IUU어업근절을 위한 국제행동계획을 작성하기로 결정함.
- 2000년 5월 호주 시드니에서 국제행동계획의 예비초안이 채택되었고, 그 후 두 차례의 기술협의회를 거쳐, 2001년 3월 FAO에서 국제행동계획이 채택됨.
- 국제행동계획은 불법어업이외에 비보고, 비규제 어업을 근절하여야 할 불법어업의 한 유형으로 포함시키고 있음에 주목 필요

### 제 3장 국제행동계획의 논의와 우리 나라의 대응 경위

- 2000년 3월 호주에서의 전문가 회의
  - 국제지역수산기구 관할수역에서 행하여지는 비회원국의 조업은 그 수산기구의 보존조치를 위반하고 있는 것으로 무조건 추정하고자하는 시도에 대해 우리측은 이의를 제기함.
  - 우리 나라의 경우 당분간 지역수산기구 비회원국으로 조업하여야 하기 때문에(예:중서태평양고도회유성어족보존협약)가 있기 때문에

비회원국인 경우도, 협력국이 될 수 있다는 것과 따라서 비회원국과 비협력국은 구별되어야 함을 주장

○ 2000년 10월 제1차 기술협의회

- 이 회의에서 우리측은 항만국 통제를 강화하려는 움직임에 대해 적극 대처함.
- 국제행동계획 초안은 어느 어선이 다른 나라의 항구에 입항할 때, IUU어업에 가담하지 않았다는 선언을 할 것과 그러한 무죄를 입증할 것을 강요하였으나, 우리측의 요구로 초안에서 삭제

○ 2001년 2월 제2차 기술협의회

- 우리측은 IUU 어업근절을 위한 지역수산기구의 비회원국에 대한 조치 및 무역조치 강화 시도에 적극 대처함.
- 무역관련 조치로서 IUU 어업으로 어획한 수산물을 거래하는 것을 불법화하는 조치를 검토하도록 타협되었음.
- 지역수산기구가 동 기구의 관할수역에서 조업하는 비회원국의 조업에 대하여 주의를 환기하고 필요한 조치를 취할 수 있도록 하였음.

#### 제4장 국제어업질서의 변화와 우리 나라 어선의 IUU어업사례

- 우리 나라 원양어선이 다른 나라의 배타적경제수역에서 불법어업을 하는 경우는 최근까지도 발생하고 있음.
- 우리 나라 원양 어선의 불법 어업은 무허가조업과 허가조업이기는 하나 연안국의 관련 법규를 위반하는 경우로 대별됨.

- 앞으로도 타국의 수역에서 금지 어종 어획, 금지수역 조업, 선박 감시장치 미작동, 옹저버 승선시 비협조 등의 불법어업이 문제가 될 수 있음.
- 우리 나라 원양 어선들의 비보고 어업은 뉴질랜드 트롤어업에서 주로 발생하고 있음.
  - 최근 남태평양 연안국들이 외국 어선의 참치조업 보고사항을 철저히 감시하고 있음에 유의하여야 함.
  - 한편, 지역수산기구가 요구하는 조업 및 어획실적 보고의 기일내 미제출, 제출된 자료의 부정확 및 실제 조업과의 차이도 비보고 어업에 해당됨을 유의하여야 함.
- 우리 나라 어선의 비규제 어업은 중서부태평양고도회유성어족보존 협약의 관할수역에서 조업시 주로 발생할 것으로 예상됨.
  - 동 협약은 2000년 9월 채택되었으나, 우리 나라는 서명을 하지 않은 상태임.
  - 동 협약 발효시 동 협약에 당분간 가입하지 않더라도 적절한 선에서 자원보존관리조치에 협조하는 것이 바람직
- IUU어업 가운데 우리 나라 연근해에서 특히 문제가 되는 것은 불법어업임.
  - 그간 불법 어업 근절을 위한 국내 정책이 큰 효과를 거두지 못하고 있음.
  - IUU 어업근절을 위한 국제행동계획은 연근해어업도 규제의 대

상으로 하고 있으므로 이에 대한 적절한 대응방안 강구가 필요함.

## 제 5장 불법·비보고·비규제 어업 근절을 위한 국내적 이행 방안

- 각 국가들은 국제행동계획 채택 후 적어도 3년 이내에 국제행동계획의 목표를 성취하기 위하여 국별 행동계획을 개발하고 이행하도록 촉구
- IUU 어업근절을 위한 국제행동계획에 참여함으로써 우리 나라는 다음과 같은 효과를 기대할 수 있음.
  - 원양 어선들의 조업활동 위축 방지
  - 국제행동계획 불이행에 따른 국제사회의 비판 여론 방지
  - 수산관련 국제기구에서의 국위 향상
  - 국내어업질서 확립
- 국제행동계획을 국내적으로 이행하기 위하여 관련 국내법령을 정비·보완하여야 하고 또한 관련 행정 제도를 정비하여야 함.
  - 관련 법령은 수산업법, 어선법, 배타적경제수역에서 외국인의 어업등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률, 수산물품질관리법 등 법률과 관련 시행령 및 시행규칙등이 있음.
  - 국제행동계획을 국내적으로 이행하기 위하여는 여러 부처간의

협조 및 전문가의 참여가 필요하기 때문에, 범 정부적인 위원회  
설립 필요

## 제6장 결론

- 우리 나라는 가능한 한 빠른 시일 내에 국내이행방안을 마련하고  
그에 따라 법령개정 및 제도개선 등 후속조치를 취함으로써 주요  
수산국으로서의 책임과 의무를 다하면서 국제행동계획의 불이행  
에 따른 불이익을 방지하여야 함.
- IUU 어업규제 국내행동계획이 원만히 이행하도록 하기 위해서는  
어업인들에 대한 사전 교육 및 홍보가 필요하므로 어업인들에 대  
한 교육·홍보 프로그램의 개발 및 실행계획도 준비하여 함.



## 제 1 장 서 론

### 1. 연구의 목적과 필요성

국제식량농업기구(FAO) 제24차 수산위원회는 2001년 3월 1일 “불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·근절 하기 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: 이하 “IUU어업 규제를 위한 국제행동계획)”을 총의로 채택하였다.<sup>1)</sup>

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 연안어업, 근해어업 또는 원양어업을 불문하고 국제사회가 불법, 비보고, 비규제 어업을 규제·근절하기 위한 협력의 근거를 마련하기 위하여 성립된 것이다. 여기에서 주목할 점은 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획이 규제의 대상으로 삼고 있는 것은 단지 불법어업뿐만이 아니라는 점이다. 이 행동계획의 명칭이 보여주고 있듯이 행동계획은 불법어업이 아닌 비보고, 비규제 어업도 그 규제 대상으로 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 곧 비보고, 비규제 어업도 IUU어업 규제를 위한 행동계획의 범위 내에서는 불법어업과 구분없이 규제의 대상이 되었다는 점이다.

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 불법·비보고·비규제 어업을

---

1) IUU어업규제 국제행동계획의 전반적인 내용과 간략한 분석을 위하여는, Kevin Bray, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing", Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations(Myron H. Nordquist and John Norton Moore Ed.), Martinus Nijhoff Publishers, 2000, pp.115-145. 참조.

규제하기 위한 목적으로 기국의 자국 어선에 대한 책임과 외국어선에 대한 연안국의 권한을 강화하는 한편, 공해상에서의 전통적인 기국주의에 제한을 가하고, 항만국 및 지역수산기구의 권한을 강화하고 있다.

또한 우리 나라는 세계 주요 원양어업국가의 하나로서 많은 원양어선들이 세계 도처에서 조업하고 있기 때문에 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획에 의해 연안국, 항만국 및 국제수산기구에 의한 어업활동 감시가 강화될 경우 어업활동의 위축이 불가피한 실정이다. 그러므로 우리 나라로서는 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획의 내용을 면밀히 분석하고 대응방안을 수립하는 작업이 필요하다.

또한 국제행동계획은 제25조에서 각 국가들로 하여금 행동계획 채택 후 3년 이내에 행동계획상의 목표를 달성하기 위한 국별행동계획을 수립하도록 요구하고 있다. 그러나 국제행동계획에서 요구하고 있는 사항들을 이행하기 위해서는 관련 법령의 개정 및 제도 개선이 이루어져야 하나, 이러한 작업은 상당한 국가적인 작업으로서 많은 시간과 노력이 요구된다. 따라서 우리 나라는 가능한 한 빠른 시일내에 국내이행방안을 마련한 후 그에 따라 법령개정 및 제도개선 등 후속조치를 취함으로써 주요 수산국으로서의 책임과 의무를 다하면서 국제행동계획의 불이행에 따른 불이익을 방지하여야 한다.

따라서 국제행동계획의 규범내용과 이에 따른 국내적 이행방안을 위한 연구 검토가 시급히 요구되고 있는 실정이다. 본 연구는 이러한 필요성을 인식하여 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획의 규범들을 면밀히 분석하고, 동 규범의 내용과 우리 나라의 관련 국내 법령을 비교하여 입법적 보완사항을 검토하고자 하였다.

## 2. 연구의 범위와 방법

본 연구의 주안점은 크게 두 가지이다. 하나는 IUU 어업 규제를 위한 국제행동계획을 객관적으로 분석하여 그 의미를 검토하는 것이고, 또 하나는 이러한 바탕 위에서 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획을 이행

하기 위한 우리 나라의 국내이행계획을 작성하기 위한 방안을 검토하는 것이다.

국제행동계획은 그 자체가 구속력을 가지는 조약은 아니나<sup>2)</sup>, 하나의 법률적 문건이며, 각국이 IUU 어업과 관련한 자국의 국내법을 제정 또는 개정하는 데 있어서 기초가 되므로 그 의미를 객관적으로 분석하기 위해서는 국제법상 조약의 해석에 관한 규칙들을 적용하여야 한다. 이것이 의미하는 바는 첫째, 국제행동계획에 쓰여진 용어들의 “통상적 의미”를 국제행동계획의 목적에 따라 법률적으로 해석하는 것이다<sup>3)</sup>. 아울러 국제행동계획 규정들의 내용을 보다 분명하게 밝히기 위해서 국제행동계획의 교섭 및 채택과정을 살펴볼 필요가 있다<sup>4)</sup>. 이해를 돕기 위하여 우선 제2장에서 국제행동계획의 교섭 및 채택과정을 살펴보고 난 후에, 제3장에서 국제행동계획 각 규정의 내용을 여기에 사용된 용어들의 “통상적 의미”에 따라 분석하고자 한다. 제4장에서는 우리 나라의 원양어업과 연근해어업에서 발생하는 IUU어업의 실태를 고찰한다. 제5장에서는 국제행동계획의 국내적 이행방안을 검토하고자 한다. 국내이행방안의 검토에 있어서는 국제행동계획과 관련된 국내 법규들을 개괄한 후 국제행동계획과 관련 국내 법규와의 법적 괴리를 비교·분석하고 국내행동계획 수립방안을 검토한다. 이 연구에서는 국내행동계획의 수립방안을 검토함에 있어서 포괄적이고 구체적인 국내행동계획을 완벽하게 제시하기보다는 국내행동계획의 전반적인 방향 및 관련 주요 이행사항에 대한 법령 개정 및 제도 개선의 전반적 방향을 검토하고자 한다.<sup>5)</sup>

2) 국제행동계획 제4조 참조.

3) 조약법에 관한 비엔나 협약 제31조 제1항은 다음과 같이 규정하고 있음.

“조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다.”

4) 조약법에 관한 비엔나협약 제32조는 다음과 같이 규정하고 있음.

제31조의 적용으로부터 나오는 의미를 확인하기 위하여, 또는 제31조에 따라 해석하면 다음과 같이 되는 경우에, 그 의미를 결정하기 위하여 조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정을 포함한 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있다.

(a) 의미가 모호해지거나 또는 애매하게 되는 경우

(b) 명백히 불투명하거나 또는 불합리한 결과를 초래하는 경우

- 
- 5) IUU어업규제국제행동계획의 국내이행을 위하여 개정되어야 할 법령 및 제도의 구체적인 내용을 구체적으로 제시하는 것은 상당히 방대한 작업이 되므로, 본 보고서는 그러한 작업의 필요성과 이유 및 작업의 향후 방향을 제시하는데 목적을 두었음.

## 제 2 장 불법·비보고·비규제 어업 규제를 위한 국제행동계획 채택경위

### 1. 국제행동계획의 개요

“IUU 어업방지 국제행동계획”의 공식명칭은 “International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”으로서, 불법적인 조업 차단을 통해 수산자원을 보전하기 위한 국제적인 행동계획을 의미한다. 여기서 불법, 비보고, 비규제(Illegal, Unreported and Unregulated) 어업이란 무엇인지 살펴보자. 불법(Illegal) 어업은 지역수산기구 내에서 협약을 지킬 의무가 있는 회원국이 관련 의무를 위반하는 조업을 말하며, 비보고(Unreported) 어업이란 협약상의 보고사항을 보고하지 않거나 허위 보고하는 조업을 의미하고, 비규제(Unregulated) 어업이란 협약의 규제를 받지 않는 비회원국의 어업 활동을 가리킨다.

국제행동계획이 불법어업 이외에도 비보고, 비규제 어업을 규제하고자 한다는 점에 주목하여 볼 때, 불법어업 이외에 비보고, 비규제 어업도 어느덧 국제사회에서 규제되어야 할 불법어업의 한 유형으로 포함되었다는 것을 알 수 있다. 이제 국제 행동계획의 채택에 따라 旗國, 沿岸國, 港灣國 및 지역수산기구가 IUU어업에 보다 효과적으로 대처할 수 있는 근거를 마련하였다.

IUU 어업 방지 국제행동계획은 ①IUU 어업 규제의 필요성을 강조한 “서론”, ②불법어업 등의 정의규정을 담은 “IUU 어업 및 국제행동계획의

성격과 범위”, ③행동계획의 목표 등을 표명한 “목표 및 원칙”, ④ 감시·통제 및 검색 등을 내용으로 하는 “IUU 어업을 타도하는데 있어 핵심조치사항”, ⑤FAO에 대한 보고의무를 규정한 “보고”, ⑥IUU 어업 근절을 위한 FAO의 역할을 규정한 “FAO의 역할” 등으로 구성되어 있다.

국제행동계획의 주요내용은 IUU어업의 혐의가 있는 어선에 대한 항만국의 검색(inspection) 권리인정, IUU어업에 가담한 전력이 있는 어선에 대한 기국의 선적부여 거부, IUU어업 전력이 있는 외국 어선에 대한 연안국의 입어허가 거부, 지역수산기구 비가입국 어선이 IUU어업 혐의를 받을 경우 동 지역수산기구의 주의환기 및 시정조치 요구, IUU어업으로 어획된 어획물 및 수산제품의 거래를 각국의 법률에 의하여 불법화시킬 근거 마련, IUU 어획물에 대한 수입규제 등을 포함한다.

국제행동계획에 따르면, 각국은 어업활동에 대하여 그 시작부터 끝까지 포괄적이고 효과적인 감시·통제 및 검색을 실시하도록 하였으며, 이를 위해 각 국가별 행동계획을 수립하는 한편, 어선에 대한 허가제도를 포함하여 수역 및 자원에 대한 접근과 관련한 제도들을 개발·이행하여야 한다.

특히, 기국(旗國, Flag state)의 책임을 강조하고 있는데, 어선의 등록과 관련하여서는 IUU어업 전력을 가진 어선에 대하여는 원칙적으로 선적부여를 금지하였으며, IUU어업에 종사하거나, IUU어업을 지원하는 어선에 대하여는 생필품 등의 재공급을 금지하고 있다. 또한, 연안국(沿岸國, Coastal state)이 IUU어업 전력을 가진 어선에 대하여 입어허가를 부여하지 않을 수 있는 근거를 마련하였으며, 항만국(港灣國, Port state)도 IUU어업의 통제를 위해, 항만국 통제(港灣國 統制, PSC; Port State Control)를 실시하도록 하였고, 특히 지역수산기구의 비당사국이며 아울러 지역수산기구에 협력하지 않는 국가를 선적국으로 둔 어선에 대하여는 양륙(揚陸) 및 전재(轉載)를 금지하도록 하였다.

아울러, 국내법상 가능한 범위 내에서 IUU어업 활동에 의한 수산물과 수산제품에 대한 거래를 불법화하는 조치를 시행할 수 있는 근거를 마련하였다. 동 국제행동계획은 비보고, 비규제 어업도 수산자원 보전을

위하여 국제사회에서 처리하여야 하는 불법어업의 범주에 포함하였으며, 이러한 행동계획의 채택에 따라 각 기국, 연안국, 항만국 및 지역수산기구 등이 IUU어업에 대해 보다 강력하게 대처할 수 있는 근거를 가지게 되었다는 점에 주목할 필요가 있다. 특히, 동 행동계획이 국제법적으로 구속력을 가지는 조약은 아니라 할지라도, 각 연안국이 IUU어업의 근절을 위해 강력한 국내법을 제정할 수 있는 근거를 제공하고 있다는 점에 유념할 필요가 있다. 또한 국제행동계획은 각 국가 및 지역수산기구가 국제행동계획 채택 후 적어도 3년 이내에 자체이행계획을 수립하고, 그 이행을 추진하도록 규정하고 있기 때문에, 우리 나라는 적어도 2004년 2월까지는 국내행동계획을 수립하여야 한다.

앞으로 국제행동계획은 1982년 유엔해양법협약, 1993년 FAO의 편의국적 금지 협정, 1995년 유엔공해어업협정, 1995년 FAO 책임있는 수산업 규범에 이어 국제어업 질서를 규율하는 주요 법률 문건으로서의 역할을 하게 될 것으로 보인다.

## 2. 채택경위 개요

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획의 필요성은 국제사회에서 수산자원의 지속가능한 발전(sustainable development)이라는 측면에서 대두되기 시작하였다. 국제사회에서 수산자원의 고갈 문제가 심각하게 대두되기 시작한 것은 1980년대부터이다. 1980년대 당시 세계의 수산업이 급팽창하는 추세를 보임에 따라 국제사회에서는 수산자원의 상태에 대한 우려의 목소리가 나오기 시작하였다. 이에 따라 지속가능한 형태의 수산업을 국제적으로 모색하기 위하여 1992년 5월 멕시코의 칸쿤(Cancun)에서 책임있는 어업에 관한 국제회의(International Conference on Responsible Fishing)가 개최되었다. 이 회의에서 채택된 칸쿤선언은 국제식량농업기구(FAO)가 책임있는 어업에 관한 국제행동규범

(International Code of Conduct on Responsible Fishing)을 작성하도록 요청했다. 칸쿤회의로부터 한달 뒤에는 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development: 일명 “지구정상회의”)가 브라질의 리우에서 개최되었으며 여기서 Agenda 21이 채택되었다.

Agenda 21중 제17장은 바다의 문제를 다루고 있으며 제17장중 Programme Area C는 공해 해양생물자원의 지속적 이용과 보존 문제 (Sustainable Use and Conservation of Marine Living Resources of the High Seas)를 다루고 있다. Agenda 21/Chapter 17/C는 공해어업의 관리를 다음과 같이 지적하였다.

“많은 지역에서 공해어업과 관련한 효과적인 보존조치의 채택, 감시 및 집행이 적절하게 이루어지고 있지 않으며, 그 결과 일부 자원이 남획되고 있다. 주요한 문제점들을 보면, 어획에 대한 규제의 부재, 과잉투자, 과도한 어선세력, 규제를 피하기 위한 편의치적(vessel reflagging to escape control), 부적절한 어구, 신뢰성 없는 데이터 베이스, 그리고 국가간의 협력부족 등을 들 수 있다. 특히 고도회유성어족 및 경계왕래어족과 관련해서는 공해상 조업에 참여하는 국민 또는 어선의 선적국에 의한 노력, 그리고 쌍무적, 소지역, 지역적 및 세계적인 수준에서의 협력이 매우 중요하다.”

칸쿤 선언과 Agenda 21의 요청에 따라, FAO는 1992년 9월 공해어업에 관한 기술회의(Technical Consultation on High Seas Fishing)를 개최하였으며, 이후 두개의 문건을 만들어 내었다. 하나는 1993년도에 채택된 “공해조업선박의 국제적 보존관리조치 이행을 촉진하기 위한 협정 (Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas: 약칭 ‘Compliance Agreement’, ‘준수협정’)”이고, 또 하나는 1995년도에 채택된 책임있는 어업에 관한 수산업 규범(Code of Conduct for Responsible Fisheries)이다.



한편, 1992년 브라질의 리우데자네이루에서 열린 지구정상회의에서 공해어업문제에 대한 국제적 노력을 요구한 데 부응하여 유엔총회는 경제왕래어족 및 고도회유성어족에 관한 회의를 개최하였으며, 이 회의의 결과로서 1995년 8월 유엔공해어업협약이 채택되었다.

국제사회에서 보다 구체적으로 불법·비보고·비규제(IUU: Illegal, Unreported and Unregulated) 어업의 문제를 다루기 시작한 것은 1997년도에 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR) 상임위원회의 의제 중에 처음으로 나타났으며, 이후 지역기구 차원에서 논의되어 왔다. IUU어업 개념의 등장은 IUU어업으로 인하여 전지구적으로 자원관리가 불가능해지고 있으며, 어족자원의 고갈이 심화되고 있다는 인식에 따른 것이다. 이것은 다시 말하면, 국제사회가 불법(illegal) 어업뿐 아니라 비보고(unreported), 비규제(unregulated) 어업도 불법어업과 마찬가지로 자원의 지속적 이용에 장애를 초래하고 있으며, 따라서 비보고, 비규제 어업도 불법어업과 마찬가지로 타도(combat)의 대상으로 인식하였다는 것을 보여주는 것이다.

이러한 국제적인 인식 하에서 1999년 FAO 제23차 수산위원회는 책임있는 수산업 규범의 범위 내에서 IUU어업규제를 위한 국제행동계획을 채택하기로 하였다. 2000년 5월 호주 시드니에서 호주정부와 FAO의 주도로 국제행동계획 예비초안 채택을 위한 전문가 회의(Expert Consultation)를 개최하였는데, 이 회의에 세계 각국 및 국제수산기구 전문가 57명이 참석하였다. 2000년 10월에는 로마에서 72개 회원국, 옵서버 1개국, UN 및 UN 전문기구 대표, 10개 정부간 기구 및 9개 비정부간 기구 등 총180여명이 참석하여 기술협의회(Technical Consultation)를 열고, IUU어업 방지를 위한 국제행동계획 예비초안을 검토하였다. 이어서 2001년 2월에는 IUU어업 대처 국제행동계획을 수립하기 위한 제2차 기술협의회가 개최되었으며, 2001년 2월 26일에서 3월 3일까지 열렸던 제24차 FAO 수산위원회에서 이 국제행동계획이 채택되었다.

### 3. 국제행동계획의 법적 성격과 규제대상

국제행동계획은 자발적이다(제4조). "자발적(voluntary)"이라는 것은 어느 국가가 이 국제행동을 지키도록 법적으로 강제되지 않는다고 하는 의미이다.

국제수산업의 맥락에서 이러한 자발적인 문건의 채택은 금번의 행동계획이 처음은 아니다. 우선 1995년에 채택된 "책임있는 수산업에 관한 행동규범(The Code of Conduct for Responsible Fisheries)"도 자발적인 문건으로 채택되었다<sup>6)</sup>. 또한 FAO 수산위원회는 과거에도 국제행동계획을 채택한 바 있는데 1999년도에 채택된 세 개의 국제행동계획, 즉 "연승어업에 의한 바다새의 우발적 포획에 관한 국제행동계획", "상어의 보존과 관리에 관한 국제행동계획", 그리고 "어획능력의 관리에 관한 국제행동계획"이 그것이다<sup>7)</sup>. 따라서 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 이제 FAO 수산위원회에서 채택된 4번째의 국제행동계획이 된다.

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획이 자발적이라고 하여 그것이 우리 나라와 관계가 없다거나, 또는 마음대로 무시할 수 있는 것은 아니다. 동 국제행동계획은 책임있는 수산업을 위한 행동 규범의 가이드 라인에 따라 작성된 법률 문건(a legal instrument)이다<sup>8)</sup>. 한편, 내용면에서도

6) 책임있는 수산업을 위한 행동규범 1.1 참조. 동 행동규범의 국문 번역본은 해양수산부, 『책임있는 수산업규범 및 기술지침』 1998년 발간 참조.

7) FAO 발간, *International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries: International Plan of Action for the Conservation and Management of Sharks: International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity*, 1999. ISBN 92-5-10432-9 참조.

8) IUU어업 규제를 위한 국제행동계획 제4조의 후단은 "이 국제행동계획이 행동규범 제2조 d항에 규정된 대로 책임있는 수산업을 위한 행동규범의 범위내에서 작성되었다"고 규정하고 있으며, 책임있는 수산업을 위한 행동규범의 제2조 (d)항은 다음과 같이 규정하고 있음.

"(이 행동규범은) 적절한 경우, 국제협정 및 구속적 또는 자발적 법률 문건의

이 국제행동계획은 유엔해양법협약, 유엔공해어업협정, FAO의 준수협정(Compliance Agreement: 편의치적 금지협정)을 보완, 발전시키고 있다. 따라서 이 국제행동계획은 그 자체로서는 법이 아니나 IUU어업을 규제하기 위하여 현재 국제사회에서 “형성중인 법규(*lege ferenda*)”들을 포함하고 있다는 점에서 軟性法(*soft law*)이라고 할 수 있을 것이다<sup>9)</sup>.

이제 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 수산자원 보호에 앞장서고 있는 여러 선진 연안국들이 동 국제행동계획에 근거하여 자국의 수산관련 법규를 정비하고 자국 연안에서 조업하는 외국 어선들에게 이를 적용하고자 하는 시도가 단계적으로 확산될 것이다. 아울러 이러한 주요 선진 연안국가들이 참여하는 지역수산기구에서도 동 국제행동계획에 근거하여 지역수산기구의 수산규범에 대한 집행을 강화하고, 나아가 지역수산기구에 참여하지 않는 제3국의 어선에까지 새로운 규범을 강요할 수도 있을 것이다<sup>10)</sup>. 그렇게 되면 동 국제행동계획은 시간을 두고 단계적으로 軟性法の 위치를 벗어나 實定法の 지위로 올라설 것이다.

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획이 대상으로 하고 있는 것은 공해상 어업 또는 기타 특정 어업에 국한되어 있지 않다. IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 모든 수산업에서 일어나는 불법, 비보고, 비규제 어업을 포괄하며, 이러한 불법, 비보고, 비규제 어업을 국가간 협력을 통하여 예방, 방지, 근절 하도록 하고 있다.

이제 동 국제행동계획이 그 규제의 대상으로 삼고 있는 불법, 비보고, 비규제 어업 각각에 대하여 상세하게 검토하여 보자. 이 국제행동계획은 불법어업을 다음과 같이 규정하고 있다<sup>11)</sup>.

첫째, 연안국의 허가 없이 또는 그 법률규정을 위반하여 그 연안국의

---

작성과 이행에 관한 가이드 라인을 제공하고자 한다.”

9) 연성법의 두 가지 의미에 대하여는, Martin Dixon, *Textbook on International Law*(제4판), Blackstone Press Limited(2001), p.49 참조.

10) 예컨대, IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 제79조에서 지역수산기구 비회원국의 지역수산기구에 대한 협력의무를 규정하고 있음.

11) 국제행동계획 제3조 1항 참조.

관할 수역에서 행해지는 자국민 또는 외국인에 의한 어업활동.

둘째, 지역수산기구 회원국의 국적으로 어업활동을 행하면서, 그 기구에 의해 채택되고 그 국가를 구속하는 보존관리조치 및 적용가능한 국제법의 규정을 위반하는 조업활동.

셋째, 지역수산관리기구에 대하여 협력국으로서 약속한 의무를 포함하는 국가적 또는 국제적 의무를 위반하는 어업활동.

불법어업에 관한 첫 번째 정의는 어떤 어업이 자국 수역 또는 타국 수역에서 행해지는 불법어업 규제의 대상이 되는지 명확히 하고 있다. 예컨대, 우리 나라 어선이 우리 수역에서 불법어업을 하는 것도 국제행동계획의 규제 대상이 되며, 우리 나라 어선이 호주 등 다른 나라의 수역에서 행하는 불법어업도 마찬가지로 행동계획의 규제대상이 된다. 불법어업에 관한 두 번째 정의는 지역수산기구에 가입한 국가의 어선이 지역수산기구의 관련 보존조치를 위반하여 행하는 조업을 불법어업으로 규정하고 있다. 예컨대, 우리 나라 어선이 우리 나라가 가입한 남극해양생물보존협약의 대상수역에서 조업하면서 동 보존협약의 보존조치를 위반하는 경우가 이에 해당한다. 불법 어업에 관한 세 번째 정의는 지역수산기구에 가입하지 않은 국가가 지역수산기구의 특정 보존조치를 스스로 이행하겠다는 약속을 한 경우에 이 국가의 어선이 이러한 보존조치를 이행하지 않는 경우도 불법어업으로 규정하고 있다. 예컨대, 우리 나라가 어떤 지역수산기구에 가입하지 않고 그 기구의 관할 수역에서 조업을 하는 경우, 그 지역수산기구의 보존조치에 자발적으로 협력한다는 차원에서 그 기구가 취하는 보존조치를 이행하겠다고 스스로 약속한 경우에 그러한 보존조치를 이행하지 않는 것은 불법어업이 되는 것이다.

여기서 주목할 것은 비회원국이 스스로 이행하겠다고 떠맡은 (undertaking) 사항도 법적으로 義務化된다는 점이다. 국제법적인 측면에서 어느 국가의 자발적이고 일방적인 의무부담이 법적인 의무가 된다고 하는 것은 노르웨이와 덴마크간 동부 그린란드 사건에서 상설국제사법재판소(PCIJ: Permanent Court of International Justice)가 내린 판결<sup>12)</sup> 및

호주·뉴질랜드와 프랑스간의 핵실험사건에서의 국제사법재판소(ICJ: International Court of Justice)<sup>12)</sup>가 내린 판결에 나타난 바 있다.

이제 비보고 어업의 정의에 대하여 고찰하여 보자. 국제행동계획은 비보고 어업을 다음과 같이 정의하고 있다.

첫째, 관련 국가의 법률과 규정을 위반하여 그 국가의 당국에 보고를 하지 않거나 허위보고를 하는 어업활동.

둘째, 지역수산기구의 관할 수역에서 그 기구의 보고절차를 위반하여 보고를 하지 않거나 허위보고하는 어업활동.

위에서 언급된 비보고 어업의 정의에 따르면, 비보고 어업이란 조업 활동에 참여하면서 관련 국가 또는 지역수산기구의 법률이나 규정을 위반하여 보고를 하지 않거나 또는 허위보고를 하는 것을 의미한다. 따라서 비보고 어업에 있어서는 관련 법률이나 규정에 대한 위반이 수반된다는 점에서 이를 불법어업의 특수한 형태라고도 볼 수 있다. 다만, 국제행동계획이 불법어업과 비보고 어업을 서로 다른 개념으로 정의하고 있기 때문에 불법어업은 비보고 어업을 제외하는 개념으로 해석하는 것이 타당할 것이다.

마지막으로 비규제 어업의 정의에 대하여 살펴보자. 국제행동계획은 비규제 어업을 다음과 같이 정의하고 있다.

첫째, 지역수산물관리기구의 관할 수역에서 무국적어선에 의하여, 또는 그 기구의 비당사국 국기를 게양한 어선 또는 조업실체에 의하여, 그 기구의 보존관리조치와 일치하지 않거나 이에 위반되는 방식으로 행해지는 어업활동.

둘째, 적용가능한 보존관리조치가 없는 수역에서 또는 그 수역의 어족

12) Eastern Greenland Case(1933), Permanent Court of International Justice, Series, A/B No.53.

13) 1974 International Court of Justice Report, para.253.

을 위하여, 그리고 그러한 어업활동이 국제법상의 해양생물자원에 대한 국가의 책임과 불일치하게 수행되는 어업활동.

위에서 언급된 비규제 어업의 개념정의에서 중요한 것은 비규제 어업은 지역수산기구의 비회원국 또는 무국적선에 의하여 지역수산기구의 관리 수역에서 이루어지는 어업 또는 지역수산기구가 없는 수역에서 이루어지는 어업을 의미하기 때문에 비규제 어업은 전통적인 의미에서의 불법어업이 아닐 수도 있다는 점에 있다. 이 문제는 특히 비규제 어업의 첫번째 정의와 관련하여 명확하게 나타난다. 왜냐하면, 지역수산기구의 회원국이 아닌 국가는 그 지역수산기구의 조치를 따를 법적인 의무가 없기 때문이다. 비규제 어업의 두번째 정의는 지역수산기구가 없는 수역에서의 조업문제를 다루고 있는데, 이 정의에 따르면 이러한 조업이 모두 비규제 어업으로 간주되는 것은 아니고, 국제법상의 해양생물자원에 대한 국가의 책임과 불일치하는 경우에만 비규제 어업이 된다. 이 두번째 정의는 비록 어떤 수역에 지역수산기구가 없고, 따라서 이 수역에 적용될 구체적인 자원관리 조치가 없더라도 각 국가들은 동 수역에서 자원을 보호할 의무를 원칙적으로 지고 있다는 것을 암시한다.

여기에서는 공해생물자원의 보호와 관련된 유엔해양법협약 제117조, 제118조 및 제119조의 의무가 관련된다<sup>14)</sup>. 제117조는 ‘모든 국가는 자국 국민에 대하여 공해 생물자원의 보존에 필요한 조치를 취함에 있어 다른 국가와 협력할 의무가 있다’고 규정하고 있다. 제118조는 ‘모든 국가는 공해 수역에서 생물자원을 보존 및 관리함에 있어서 상호 협력하여야 한다’라고 규정하면서 나아가 ‘필요한 경우 당해 국가는 지역하부적 또는 지역

14) 1999년 국제해양법재판소에서 있었던 호주·뉴질랜드와 일본간 남방참다랑어 분쟁사건에서 호주와 뉴질랜드측은 일본이 일방적인 시험조업을 강행함으로써 남방참다랑어보존협약 뿐 아니라 유엔해양법협약상 공해어업자원의 보존과 관련된 의무를 위반하였다고 주장하였음을 상기할 필요가 있음. 남방참다랑어 분쟁사건의 법적인 분석은 김선표 외, 『남방참다랑어 국제분쟁의 사법적해결에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 1999년 참조.

적인 수산기구를 설립하는 데 상호 협력하여야 한다'고 규정하고 있다. 제119조는 공해 생물자원을 보호하는데 있어 각국이 고려하여야 할 사항을 규정하고 있는데, 특히 '최대 지속적 생산량을 실현할 수 있는 수준 이상으로 어획되는 어종의 자원량을 유지 또는 회복하도록 관계국이 이용가능한 최선의 과학적 근거를 기초로 필요한 조치를 취하여야 한다'고 규정하고 있다.

이러한 유엔해양법협약상의 공해생물자원 보존의무에 관한 조항은 비록 구체적인 조업 규제조치를 제시하고 있는 것은 아니나, 공해생물자원의 최대지속적 생산량 실현을 목표로 공해 어족자원 보존 의무를 유엔해양법협약 당사국에 부과하고 있는 것이다. 따라서 이러한 의무는 지역 수산기구가 없는 공해 수역에서도 적용되는 것이며, 이 의무의 위반은 유엔해양법협약의 위반을 구성할 뿐 아니라 나아가 국제관습법 규정을 위반하는 것으로도 볼 수 있다.

비보고 어업에 관한 두번째 정의에 비추어 보면, 어떤 어선이 지역 수산기구가 없는 수역에서 조업하면서 나름대로 유엔해양법협약 및 국제관습법상의 일반적인 공해어업자원 보존 의무를 다할 경우에는 국제행동계획이 규제대상으로 하는 비규제 어업이라고 보기는 어려울 것이다. 이와 유사한 상황은 비규제 어업의 첫번째 정의와 관련하여 발생할 수 있다. 예컨대, 지역수산기구의 비회원국 어선이 동 지역수산기구의 조치를 그대로 따르지는 않지만 나름대로 유엔해양법협약 및 일반 국제법상의 의무를 성실히 이행하고 있는 경우에는 관련 법규 위반이 없기 때문에 국제행동계획을 강제적으로 적용하기가 곤란할 것이다. 이러한 상황을 감안하여 국제행동계획은 비규제 어업의 정의에 덧붙여서 '일부 비규제 어업이 적용가능한 국제법을 위반하지 않는 방법으로 발생할 수 있고, 따라서 국제행동계획에 포함된 조치의 적용을 필요로 하지 않을 수 있다'고 규정하고 있다<sup>15)</sup>.

이와 관련 중요한 것은 '비회원국(non-party)'과 '비협력국(non-cooperating States)'의 구별이다. 국제행동계획은 비회원국과 비협력국을

15) 국제행동계획 3.4.

구별하여 어떤 나라가 지역수산기구의 비회원국일지라도 지역수산기구의 자원보존 노력에 협력하는 협력국이 될 수 있고, 그 경우에는 국제행동계획의 규제대상이 아니라고 전제하고 있다. 이와 관련하여 국제행동계획 제22조는 'IUU어업에 종사하는 지역수산기구 비협력국의 활동을 예방, 방지, 근절 하기 위하여 국제법과 일치하는 모든 가능한 조치들이 취해져야 한다'고 규정함으로써 국제행동계획의 타도대상이 비회원국이 아닌 비협력국임을 명확히 하고 있다. 국제행동계획 제79조는 지역수산기구의 비회원국이라 할지라도 지역수산기구에 협력할 의무에서 면제되지 않는다고 규정하면서, 비회원국도 '국가들은 지역수산기구에 의하여 설정된 보존관리조치를 적용할 것에 합의함으로써 또는 그러한 보존관리조치에 부합하는(consistent) 조치를 채택함으로써 협력의 의무를 이행하여야 한다'고 규정하고 있다.

따라서 지역수산기구의 협력국은 지역수산기구의 보존조치를 스스로 적용할 것에 합의하거나 또는 그에 부합하는 조치를 나름대로 취하는 국가이다. 여기에서 협력국이 스스로 부담한 의무를 어기고 조업하는 경우에는 불법어업의 세번째 유형에 해당이 되며, 지역수산기구의 비회원국이 스스로 부담한 의무가 없어도 동 비회원국의 어선이 지역수산기구의 조치에 부합하지 않는 방법으로 어업을 할 경우에는 비규제 어업의 첫번째 정의에 해당된다고 볼 수 있을 것이다.

#### 4. IUU어업을 규제하기 위한 조치

##### 1) 개요

국제행동계획은 IUU어업을 규제하기 위하여 자국 어선에 대한 기국의 책임을 강화하고 있으며, 나아가 연안국과 항만국의 권한을 강화하고



있다. 또한 국제행동계획은 한 걸음 더 나아가 각 국가가 IUU어업을 규제하기 위하여 시장관련 조치를 취하도록 규정하고 있다. 이러한 제반 조치 사항들 중에는 기존의 관련 조치보다 더욱 진보된 성격의 것들이 많이 있다.

## 2) 기국(旗國)의 조치

기국은 어선에게 선적을 부여하기에 앞서 그 어선이 IUU어업에 종사하지 않도록 책임질 수 있는 방법을 확보하여야 한다. 이와 관련, 기국은 IUU어업에 종사한 전력(前歷)을 가진 선박에 국적을 부여하는 것을 회피하여야 한다. 그 어선이 IUU어업의 전력을 가졌음에도 불구하고, 기국이 예외적으로 동 어선에 대하여 선적을 부여할 수 경우는 다음과 같다.

첫째, 선박의 소유권이 변경되었고, 아울러 새로운 소유자가 전소유자 또는 전 운영자가 더 이상 그 선박에 대하여 이해관계를 갖지 않으며 또한 통제권을 갖지 않는다는 것을 입증할 수 있는 충분한 증거를 제공하는 경우.

둘째, 모든 관련사실을 고려하여 기국이 선박에 국적을 부여하는 것이 IUU어업을 초래하지 않으리라고 결정한 경우.

이와 같이 각 국가가 자국의 어선에 대하여 선적을 부여할 때 IUU어업 전력을 가진 어선에 대하여는 선적 부여를 하지 않도록 하는 것은 사실상 대단히 중요한 의미를 가진다. 만약 우리 나라가 이 규정을 충실히 따른다면 불법·비보고·비규제 어업의 전력을 가진 어선은 우리 나라의 선적을 가질 수 없게 되기 때문에 수산업에서 영원히 추방된다는 것을 의미한다. 여기에서 불법·비보고·비규제 어업은 원양어업 또는 연근해어업을 불문하는 포괄적인 개념임에 유의할 필요가 있다.

이와 같이 불법·비보고·비규제 어업의 전력을 가진 어선에 대한 선적 부여를 거부하기 위해서는 각 국가들이 어선의 관련 사항을 소상하게 기록한 문서를 통합적으로 관리할 필요가 있다. 각 국가 내에서 선박에 대하여 선적을 부여하는 기관과 어선에 대하여 어업권을 부여하고 불법어업을 단속하는 기관이 서로 다를 때에는 이들 기관간에 긴밀한 협조가 필요할 것이다. 이와 관련하여 국제행동계획은 ‘기국은 선박등록부의 운영과 정부가 유지하는 어선 기록사이에 연관성을 보장하도록 하고 있다. 그러한 기능이 한 기관에 의해 담당되고 있지 않은 경우, 각국은 이를 위하여 책임있는 기관들간의 충분한 협력 및 정보공유를 보장하여야 한다’고 규정하고 있다.

이와 같이 각 기국이 불법·비보고·비규제 어업의 전력을 가진 어선에 대하여 선적의 부여를 거부할 때 발생할 수 있는 결과는 이러한 어선들이 선적을 얻기 위하여 이리저리 선적을 바꾸는, 소위 ‘flag hopping’이다. 즉, 어선들이 국가적, 지역적, 세계적 차원에서 채택된 보존 관리조치를 회피하거나 또는 그러한 조치 또는 규정의 불이행을 쉽게 할 목적으로 행하는 선적의 반복적이고 잦은 변경을 예방하기 위해서는 각국이 서로 긴밀히 협조하여야 할 것이다.

이와 같이 불법·비보고·비규제 어업 전력을 가진 어선을 식별하고 선적부여를 거부하기 위해서는 각 국가들이 어선에 대한 기록을 상세하게, 그리고 체계적으로 관리할 필요가 있다. 국제행동계획은 각 기국이 유지·관리하여야 할 어선의 기록으로서 기본적으로 FAO 준수협정(편의치적금지협정) 제6조 제1항 및 제2항에 규정된 정보를 포함하도록 하고 있다. 동 조항에 규정된 정보는 다음과 같다: 어선명, 등록번호, 이전에 사용된 이름, 등록항구, 이전의 선적, 국제무선호출부호, 선주의 이름과 주소, 건조 장소와 시기, 선박의 종류, 길이, 운영자의 이름과 주소, 조업 방식, 선박의 깊이, 선박의 최대 폭, 등록 총 톤수, 주동력 엔진의 출력<sup>16)</sup>.

국제행동계획은 이러한 어선에 관한 정보 이외에 추가적인 정보도 기

16) FAO 준수협정의 영문과 국문본은, 김선표 외 『유엔해양법협약이후 새로운 공해어업질서의 법적성격연구』 한국해양수산개발원, 2001. 참조.

록할 것을 요구하고 있는데, 그 중 중요한 것은 선박운영을 관리할 책임이 있는 자의 신상 명세, 선박의 수익적 소유권을 가진 자의 신상 명세, 국가적, 지역적 또는 세계적 차원에서 채택된 보존관리조치 또는 규정의 불이행 기록, 선박등록 당시에 찍었거나 또는 최근의 구조변경시 찍은 선박의 측면을 보여주는 사진 등이다.

### 3) 연안국의 조치

연안국은 자국의 관할하에 있는 수역에서 조업하는 어선이 IUU어업에 종사하지 않도록 노력하여야 한다. 연안국은 유엔해양법협약의 관련 규정에 따라 자국 EEZ에서 활동하는 어선에 대한 감시·감독을 실시하여야 한다. 또한 연안국은 IUU어업을 예방, 방지 및 근절 하도록 자국 수역의 입어조건을 규정할 필요가 있다. 그리하여 각 연안국은 IUU어업 전력을 가진 어선에 대해 자국수역 입어허가를 주는 것을 피할 수 있게 되고 그렇게 함으로써 IUU어업을 방지하는 데 도움이 될 것이다.

### 4) 항만국 조치

항만국이란 어선이 자발적으로 입항한 항구가 위치한 국가를 말한다. 외국의 어선은 재급유, 재공급, 전채 또는 양륙의 목적으로 입항하게 될 것이다. 각 항만국은 선박의 항구접근을 허용하기에 앞서 입항하고자 하는 선박이 IUU어업에 종사했거나 이를 지원했는지를 확인하기 위하여 어업허가장의 사본, 조업일정의 상세내용 및 선상 어획량에 관한 정보를 요구하여야 한다. 이때 그 선박이 IUU어업에 종사했다는 분명한 증거가 나오는 경우, 그 항만국은 문제의 선박이 자국의 항구에서 양륙 또는 전채를 하도록 허용하지 말아야 하며, 그 문제를 그 선박의 기국에 통보하여야 한다.

일단 항구에 입항한 어선에 대하여 항만국은 그 어선이 IUU어업에 종사하였는지 여부를 알아보기 위하여 그 어선에 승선·검색할 수 있다. 만일 검사도중에 그 선박이 IUU어업에 종사했다는 것을 의심할 만한 합리적인 근거가 나오는 경우, 항만국은 국제법에 일치하는 여타의 조치에 추가하여 즉각 그 문제를 그 선박의 기국에 통보하여야 하며, 적절한 경우 다른 연안국과 지역수산기구에도 통보하여야 한다. 또한 항만국은 기국의 동의 또는 요구에 따라서 다른 조치를 취할 수도 있다.

여기에서 항만국이 자국의 항구에 입항하는 타국의 어선에 대하여 자국 수역밖에서 일어난 IUU어업의 문제로 승선·검색을 할 수 있도록 한 것은 국제법의 관할권 이론에서 본다면 상당히 혁신적이다. 왜냐하면, 전통적인 국제법 이론에 비추어 본다면 IUU어업이 다른 나라의 어선에 의하여 또 다른 나라의 수역에서 발생하였다면, 기본적으로 항만국은 그 IUU어업에 대하여 관할권이 없기 때문이다.<sup>17)</sup>

항만국이 자국의 항구에 입항하는 어선을 통제함에 있어서 한가지 중요한 사실은 지역수산기구의 비회원국이면서 또 비협력국인 국가의 어선은 관련 지역수산기구의 보존관리 및 집행조치를 위반한다는 추정하에 행동한다는 점이다.<sup>18)</sup> 만약 그 어선이 자신의 어획물이 해당 보존관리조치와 일치하는 방법으로 어획되었다는 것을 입증할 수 없다면, 항만국은 그 어선의 어획물의 양륙과 전재를 금지시킬 수 있다.

17) 이와 관련, 우리 나라의 형법은 속지주의를 근간으로 하면서 속인주의를 보충하고 있음. 이는 기본적으로 우리 나라가 우리 나라안에서 발생한 범죄에 대하여 관할권(속지주의)을 가진다는 것이며, 외국에서 발생한 범죄라도 한국인에 의하여 일어난 범죄에 대하여 관할권을 가진다(속인주의)는 것임. 이러한 규정은 국제법상 국가가 관할권을 주장할 수 있는 근거에 기초하여 규정된 것임. 이러한 규정에 비추어 볼 때, IUU어업규제 국제행동계획에서 항만국이 외국 어선에 의하여 외국의 수역 또는 공해에서 일어난 IUU어업과 관련하여 승선·검색할 수 있도록 하고, 경우에 따라서는 그 어선을 처벌할 수 있도록 한 것은 상당히 혁신적인 규범임.

18) 법적으로 추정(推定)이란 前提 事實로부터 다른 사실을 추인하는 것을 의미함. 간주와는 달리 추정은 반증이 허용됨. 이재상, 「형사소송법」, 박영사, 2000년, p.459참조.

## 5) 시장관련조치

각 국가는 관련 지역수산기구에 의하여 IUU어업에 종사한 것으로 확인된 어선이 어획한 어류가 자국 내로 수입되거나 유통되는 것을 막기 위하여 국제법과 일치하는 필요한 모든 조치를 취하여야 한다. 물론 이때 교역관련조치는 WTO 규범등 관련 국제법에 따라 채택되고 이행되어야 하며, 공정, 투명, 비차별적 방법으로 이행되어야 한다.

각 국가는 어류 및 어류제품의 추적을 위한 시장의 투명성을 개선하기 위하여 필요한 조치를 취해야 한다. 각 국가는 수입자, 전재자, 구매자, 소비자, 장비공급자, 은행가, 보험가, 다른 서비스 공급자 및 일반 대중이 IUU어업에 종사한 것으로 확인된 선박과 거래함에 따른 부정적 영향을 인식할 수 있도록 하는 조치를 취해야 하며, 그러한 사업을 방지하기 위한 조치를 고려하여야 한다. 이러한 조치는 국내법적으로 가능한 정도까지 그러한 사업을 행하고 IUU어업으로부터 유출된 어류 및 어류제품을 교역하는 것을 위법으로 만드는 법규를 포함할 수 있다.

각 국가는 국제행동계획의 이행을 지원하기 위하여 어류 및 어류제품에 대한 HS(Harmonized Commodity Description and Coding System) 제도를 사용하기 위한 작업을 하여야 한다.

## 6) 지역수산관리기구

국제행동계획은 특정 지역수산기구의 비회원국인 국가들도 이 지역수산기구에 협력할 의무에서 면제되지 않는다고 규정하고 있다. 따라서 지역수산기구의 비회원국들은 적어도 지역수산기구에 대한 협력국이 되어야 한다. 협력국이 된다고 하는 것은 그 지역수산기구에 의하여 설정된

보존관리조치의 적용을 받을 것에 합의함으로써 또는 그들 보존관리조치에 따른 조치를 스스로 채택함으로써 성립한다.

만약 어느 지역수산기구의 비회원국 어선이 관련 지역수산기구의 관할 수역에서 IUU어업에 종사한다면, 그 기구의 회원국들은 그 문제에 관하여 그 국가에 주의를 환기시킬 수 있다. 만일 이 문제가 시정되지 않는다면 이 기구의 회원국들은 합의된 절차를 통하여 국제법에 따라 적절한 조치를 채택할 수 있다.

### 제 3 장 국제행동계획의 논의와 우리 나라의 대응 경위

#### 1. 호주에서의 전문가회의

호주 시드니에서 “불법·비보고·비규제 어업에 관한 전문가 회의 (Expert Consultation on Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing)”가 2000년 5월 15부터 19일까지 개최되었다. 이 회의의 목적은 IUU어업 근절을 위한 국제행동계획 예비초안을 작성, 채택하는 것이었다. 동 회의는 FAO와의 협력하에 호주 농림수산부의 주관으로 개최되었으며, 세계 각국 및 국제수산기구의 전문가 57명이 참석하였다<sup>19)</sup>.

시드니 전문가회의는 회의의장인 호주 농림수산성 수산양식부 국장보인 글렌 허리(Mr. Glenn Hurry)씨의 주재로 진행되었다. 회의 모두에 FAO 수산국 직원인 데이빗 둘만(Mr. David Doulman)씨는 IUU어업이 모든 포획어업에서 일어나고 있으며, IUU어업은 국가 및 국제수산기구의 자원보존관리노력을 침해하고 있음을 강조하였다.

동 회의에서는 초안 작성을 위한 협의가 5개의 소그룹으로 이루어졌다. 제1 그룹은 “기국책임 이행증진 문제”, 제 2그룹은 “항만국 및 수입국 통제”, 제3그룹은 “국가 및 지역수산관리기구의 역할”, 제4그룹은 “책임있는 수산업관리의 집행”, 제5그룹은 “관련 국제협정 또는 기구의 성립 및 효과적인 이행”을 협의하였다. 이와 같이 각 소그룹별로 작성된 초안은 본회의에서 다시 검토된 후에 예비초안에 반영되었다. 이 예비초안을

---

19) 우리 나라에서는 해양수산부 실무 관계관과 한국원양어업협회 관계자가 참석하였음.

시드니 초안(Sydney Draft)이라고 한다.

우리 나라는 본회의 발언을 통하여 IUU어업 방지를 위한 국제행동 계획을 수립하려는 호주정부 및 FAO의 노력에 지지를 표명하면서도 국제행동계획은 유엔해양법협약 등 국제법의 틀 안에서 수립되어야 하며, 각국의 사회, 경제, 문화적 특성을 고려한 포괄적 내용이 되어야 함을 강조하였다. 우리 나라는 5개그룹중 원양어업과 직접 관련성이 많은 그룹1(기국의 책임) 및 그룹2(항만국 및 무역관련 통제)에 참석하여 초안작성에 참여하였다.

그룹1의 논의사항은 기존의 FAO의 편의치적선금지협정의 범위내에서 주로 논의되었으며, 주요 쟁점은 FOC 선박에 대한 규제문제였는데 우리나라는 FOC 선박에 의한 IUU어업이 근절되도록 국가적, 국제적 노력에 지지를 표명하였다. 그룹2에서는 항만국 통제가 주로 항만국의 권리에 기초한 IUU 어선에 대한 항구접근 불허만을 논의하고 국제법 및 책임있는 수산업규범에서 정한 항만국의 항구접근 협조의무(선박의 안전을 위한 긴급피난의 경우 등)가 간과되었음을 지적하였으나 최종초안에는 반영되지 아니하였다. 그 다음은 시드니 전문가회의에서 채택된 국제행동계획 예비초안의 주요 내용을 살펴 볼 것이다. 시드니 초안의 내용을 간략하게 알아보는 것은 현재의 국제행동계획이 어떠한 경위를 거쳐서 성안되었는지를 고찰하는 데 도움을 줄 것이다.<sup>20)</sup>

#### 1) IUU어업의 범위

시드니 초안은 IUU어업을 첫째, 연안국의 허가없이 그 국가의 관할 수역에서 행하는 어업; 둘째, 보존관리조치에 위반하거나 침해하는 어업; 셋째, 어선과 국민에 대하여 필요한 관할권 또는 통제를 효과적으로 행사

20) 조약법에 관한 비엔나협약 제32조에 따르면 조약 해석의 보충적 수단으로서 조약의 교섭기록 및 그 체결시의 사정을 참고할 수 있는데, 이러한 문건을 국제법상 "준비문서(preparatory work, travaux préparatoires)"라고 함. 김대순, 「국제법론」, 삼영사, 2000년, pp.114-116 참조.



하지 못하는 어업; 넷째, 수산업과 어선에 대한 자료수집 그리고 필요한 보고사항을 이행하지 않는 어업으로 정의하였다.

## 2) IUU어업을 근절하기 위한 핵심 행동

시드니 초안은 IUU어업을 근절하기 위한 여러 가지 대처방안을 제시하였는데, 이러한 방안들이 상당 부분 현재의 국제행동계획에 반영되어져 있다. 그 주요한 것을 보면 다음과 같다.

첫째, 각 국가들이 유엔해양법협약이나, 유엔공해어업협정등 새로운 국제수산물질서를 확립하는 국제협정을 조속히 비준, 가입, 수락 및 채택하도록 촉구하였다.

둘째, 각 국가들이 IUU어업으로 어획한 수산물의 거래를 규제하기 위하여 WTO와 일치하는 무역관련조치의 도입 및 효과적인 이행을 하도록 촉구하였다.

셋째, 각 국가들이 IUU어업에 유기적으로 대처할 수 있도록 서로 협력하여 국제적, 지역적 데이터 베이스 및 정보체계를 설립 또는 강화하도록 촉구하였다.

넷째, 지역수산물관리기구의 체계를 강화하고 그 효율성 증진하도록 촉구하였으며, 아울러 지역수산물관리기구에 의해 채택된 보존조치의 효율성을 증진하도록 촉구하였다.

다섯째, 각 국가들이 IUU어업의 근절을 위한 국별 행동계획을 수립하고 이행하도록 촉구하였다.

여섯째, 기국은 자국의 어선에 대하여 효과적인 통제를 하여야 하며 특히 국적의 부여, 용선, 조업활동에 관하여 통제를 할 것을 촉구하였다. 특히, 기국은 연안국, 항만국, 무역국과 협력하여 다른 국가들과의 정보의 교환 또는 이행을 확실히 할 방안을 강구하도록 촉구하였다. 또한 기국은 자국의 어획능력을 감축하기 위한 조치가 역효과로서 IUU어업을 유발하지 않도록 하는 조치를 강구하여야 한다고 촉구하였다. 사

일곱째, 모든 국가는 개인 또는 회사가 IUU어업에 종사하지 않도록 조

치를 취해야 하며, 국제기구를 통하여 국가 및 지역차원의 제도를 강화하도록 촉구하였다.

### 3) 모든 국가에 적용되는 사항

시드니 초안은 IUU어업을 근절하기 위한 구체적인 조치를 제시하였는데 우선 모든 국가에 공통으로 적용되는 책임은 다음과 같다.

첫째, 모든 국가는 유엔해양법협약, 유엔공해어족자원보존관리협정, 편의치적선 금지협정의 비준, 수락 또는 가입을 장려하여야 한다고 규정하였다.

둘째, 각 국가의 법률은 전자적인 증거 및 새로운 기술과 관련한 증거의 표준과 인정에 대하여 규정하여야 한다고 규정하였다. 여기서 전자적인 증거란 IUU어업자를 처벌할 때에 그 증거로서 첨단 전자장비에 의한 어선의 위치 및 조업량 확인등이 법정에서 증거능력이 인정될 수 있도록 한다는 것을 의미한다.

셋째, 각 국가는 IUU어업에 대한 제재조치가 IUU어업을 방지하고, IUU어업자가 IUU어업으로부터 얻은 이익을 박탈하기에 충분하도록 유의하여야 한다고 촉구하였다.

넷째, 각 국가는 어업활동의 시작부터 양육지점을 통하여 최종 목적지까지 종합적이고 효과적인 감시·통제·수색(MCS)을 행하여야 한다고 하였다. 이를 위해 각국은 자국으로부터 어업 허가를 받은 사람, 선박, 회사 등에 관한 기록을 유지하여야 한다. 또한 각국은 어선들이 국가적, 지역적, 세계적 표준과 일치한 선박감시장치(VMS: Vessel Monitoring System)를 장착하도록 하여야 한다. 아울러 각 국가는 IUU어업을 근절하기 위한 행정능력을 최대화하기 위하여 MCS 운영을 담당하는 인력을 훈련시키고, 기금을 조성하여야 한다. 각 국가는 또한 국제행동계획의 목표를 성취하기 위해서 국별 행동계획을 수립, 이행 및 감시여야 한다. 각 국가는 IUU어업을 예방하고, 방지, 근절 하기 위하여 적절한 지역수산물리기구와 직접 협력하여야 한다.

시드니 초안은 모든 국가가 IUU어업을 근절하기 위하여 앞에서 언급된 사항을 공통적으로 이행하도록 하였으며, 여기서 더 나아가 기국, 항만국, 연안국의 책임을 상세하게 규정하였다. 또한 IUU어업 근절을 위한 시장관련조치, 지역수산물관리기구의 조치등도 상세하게 규정하였다.

#### 4) 기국의 책임

IUU어업을 근절하기 위하여 기국은 보존조치 불이행 기록을 가진 선박에 대한 국적부여를 회피하도록 하였다. 만일, 기국이 어떤 어선을 등록하고자 하면, 등록에 앞서 직전 기국과 접촉하여 기국변경의 이유를 조사해야하며, 그 선박이 보존관리조치를 위반한 기록을 가지고 있는지 여부를 확인하도록 규정하였다. 만일 기국이 어떤 어선의 자국내 등록을 승인했다면 이 기국은 그 직전기국에게 승인사항을 통보하도록 하였다. 나용선의 등록신청은 처음부터 새롭게 등록하는 것으로 고려되어야 하며, 용선중에는 그 선박의 전 등록은 취소되거나 중지되도록 하였다. 또한 기국은 어선들이 어업자원보존관리조치를 회피할 목적으로 어선의 선적을 변경하는 것을 방지하여야 한다.

각 기국이 어선을 자국에 등록시킬 경우에는 다음 사항에 대한 기록을 파악하여 기록하여야 한다.

첫째, 선명, 호출부호, 등록번호, 前어선명, 前선적국.

둘째, 선박을 등록한 개인 또는 회사명, 국적.

셋째, 선박의 운영관리에 책임있는 개인 또는 회사의 주소, 국적.

넷째, 선박을 실제로 소유한 개인 또는 회사의 주소, 국적.

다섯째, 선박의 어업자원보존관리조치 불이행기록.

여섯째, 선박의 側面 및 선박크기를 보여줄 수 있는 등록시 찍은 사진.

상기에서 언급된 사항 이외에도 각 기국은 선박에 대한 어업허가시 다음 사항을 어업허가의 조건으로 하여 선박 기록에 포함시킬 수 있도록 하였다.

첫째, 어업허가를 받은 선박, 사람, 회사.  
 둘째, 어업 허가를 받은 수역, 범위, 기간.  
 셋째, 어종, 허용어획량, 허가받은 어구.  
 넷째, 선박감시장치(VMS).  
 다섯째, 어획량 보고조건.  
 일곱째, 전재의 보고 및 조건.  
 여덟째, 옵서버의 승선 및 활동범위.  
 아홉째, 조업일지의 작성유지.

상기에서 언급된 사항이외에도 각 기국은 해상전재와 관련하여 자국의 어업, 운반, 보조선이 자국의 수산행정당국에 다음사항을 보고하도록 의무화할 것을 촉구하였다.

첫째, 해상 전재의 시기, 일자, 위치.  
 둘째, 전재된 어획물의 조업수역 및 어종별 무게.  
 셋째, 전재와 관련된 선박의 확인과 관련하여 선명, 등록, 국기 및 기타 다른 정보.  
 넷째, 전재 어획물이 양육된 항구

##### 5) 항만국의 조치

시드니 초안과 현재의 국제행동계획중 가장 차이가 나는 부분이 바로 항만국 조치이다. 시드니 초안에서 각 항만국은 다른 나라의 선박에 대하여 자국 항구 접근을 허용하기에 앞서 자국 항구에 입항하는 어선이 IUU어업에 종사하지 않았고 이와 관련하여 항만당국에 의하여 검사를 받을 수 있다는 것을 선언하도록 규정하고 있었다. 이 조항은 나중에 국제행동계획에서는 삭제되었다. 또한 항만국은 각 어선이 보존관리조치와 일치하는 방법으로 조업을 행하였다는 것을 항만국에 만족시킬 때만이 항구 접근을 허용하여야 한다고 규정하고 있었다. 이 조항도 나중에 국제행동계획에서 최종적으로는 삭제되었다.

시드니 초안에 따르면, 항만국은 외국선박이 입항할 수 있는 항구를 지정하여야 하며 이들 항구는 검사를 행할 능력을 가지고 있어야 한다고 규정하고 있었다. 아울러, 항만국은 특정한 지역기구의 관리수역에서 목격된 비협조국의 어선은 그 기구의 보존관리 및 집행조치를 침해하고 있다는 추정하에 항만국 조치를 개발하여야 하며, 그 선박의 어획물이 관련 보존조치와 일치하는 방법으로 어획되었다는 것을 입증하지 않는다면 어획물의 양육 및 전채를 금지하여야 한다고 규정하였다.

시드니 초안은 또한 FAO가 IMO와 협력하여 IUU어업을 막기 위한 지역적, 양자간 기구, 또는 항만국 통제에 관한 양해각서의 수립을 다룰 회의를 개최하여야 한다고 규정하였다. 이 회의는 나중에 2000년 10월 로마에서 개최되었다.

#### 6) 시장 관련조치

시드니 초안에 따르면, 각 국가는 특정한 어종에 있어 IUU어업을 근절하기 위한 무역관련조치를 채택하기 위하여 협력하도록 하였다. 무역관련조치는 WTO 협정에 설정된 원칙, 권리, 의무와 일치하여야 하고, 어획증명제도의 채택, 수입 또는 수출 금지와 같은 조치를 포함할 수 있도록 규정하였다.

또한 각 국가는 수입자, 전채자, 소비자, 선수품 공급자, 은행가, 보험업자에게 IUU어업에 종사하는 것으로 확인된 선박과 자발적으로 거래를 하지 말도록 하는 것을 검토하여야 한다. 각 국가는 IUU어업에 종사하는 것으로 확인된 선박과 거래하는 수입자 등과의 거래를 금지하는 것을 검토하여야 한다. 이때 무역제재조치는 위반자가 무역으로부터 받는 이익을 박탈하기에 충분하여야 한다. 또한 각 국가는 지역수산물리기구의 목표를 침해하는 수산제품에 대하여 HS 관세번호를 부여하여야 한다.

## 7) 지역수산물관리기구

실제로 많은 어업이 지역수산물관리기구의 관할 수역에서 행하여 진다. 따라서 IUU어업의 근절을 위하여는 지역수산물관리기구의 역할이 대단히 중요하다. 시드니 초안에 따르면, 지역수산물관리기구의 회원국은 IUU어업을 방지할 목적으로 다음의 방법을 통하여 수산물기구의 역할과 권한을 강화시키기 위한 조치를 취하도록 하였다.

첫째, 보존관리조치에 응하게 하기 위한 이익 및 불이익 조치 개발.

둘째, IUU어업을 감시하기 위한 무역정보의 추적 및 이용방법의 개발.

셋째, 옵서버 프로그램의 개발.

넷째, 어획증명제도의 개발.

다섯째, 국제법과 일치한 무역조치의 개발.

일곱째, 어떤 어선이 IUU어업에 종사한 것으로 추정할 수 있는 상황의 정의.

여덟째, 지역수산물기구 자체 행동계획의 개발.

한편, 시드니 초안에 따르면, 각 지역수산물기구는 어떤 국가가 그 관할 수역에서 상당한 어획을 함에도 수산물기구에 가입하지 않는 경우 그 비회원국이 기구에 가입하도록 장려하되, 불가능시 그 수산물기구의 보존관리 조치에 비회원국의 참가 및 협력을 유도하도록 하였다. 이와 함께, 각 지역수산물기구는 적어도 연례적으로 다른 지역수산물관리기구나 FAO와 협력하여 IUU어업을 근절하기 위한 관련정보를 추적하고 이용하게 하여야 한다.

어떤 국가가 자국의 국기를 게양한 어선 또는 자국의 국민이 지역수산물관리기구의 보존조치에 응하는 것을 보장하지 못할 때, 그 기구는 그러한 국가에 주의를 환기시키도록 하였다. 만일 그러한 불이행이 교정되지 않으면, 지역수산물관리기구는 기항의 금지, 전재의 금지, 국제법과 일치한 무차별 무역제한조치와 같은 조치를 취하도록 규정하였다. 이와 관련, 우리나라의 대표단은 지역수산물기구의 비회원국 선박에 대하여 그 선박이 지

역수산기구의 보존조치를 침해하고 있는 것으로 추정하는 문제에 대하여 이의를 제기하였다. 우리 대표단은 이러한 추정이 비회원국과 회원국을 차별하므로 이 국제행동계획 작성 원칙중의 하나인 무차별 원칙에 반함을 지적하였다. 우리 대표단은 지역수산기구에서 자원보존조치에 문제가 되는 것은 지역수산기구의 비회원국이 아니라 지역수산기구의 자원보존 조치에 협력하지 않는 비협조국임을 지적하였다.

## 2. 제1차 기술협의회의에서의 논의

불법·비보고·비규제 어업에 관한 제1차 기술협의회(Technical Consultation on Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing)가 2000. 10. 2 - 6, 로마 FAO에서 개최되었다. 제1차 기술협의회의 목적은 IUU 어업방지 전문가 회의에서 채택된 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획 예비초안을 검토하기 위한 것이었다. 제1차 기술협의회의에는 72개의 FAO 회원국, 옵서버 1개국, 유엔 및 유엔 전문기구 대표, 기타 ICCAT, CCAMLR, ITOA 등 10개 정부간 기구 및 그린피스 등 9개 비정부간 기구등에서 총 180명이 참석하였다.<sup>21)</sup> 회의는 영국 외무성 해양항공과의 앤드류 잭슨(Mr. Andrew Jackson)씨가 회장으로 회의를 진행하였다.<sup>22)</sup>

회의초반에 각 대표들은 자국의 입장을 적극적으로 표명하였는데 여기에서 각국의 입장대립이 잘 나타났다. 미국, 캐나다, 호주등 선진 연안국들은 시드니 초안에 대해서 적극적 지지를 표명하였다. EU는 기본적으로는 시드니 초안에 대해 찬성하는 입장이나 국제법상 관할권적 측면의

21) 우리 나라에서는 해양수산부 및 한국해양수산개발원 관계자가 참석하였음.

22) 회의의 부의장으로는 페루의 수산부 차관인 Luis Shimabukuro가 선출됨. 의장 및 부의장 선출은 기술협의회 개최에 앞서 있었던 77 그룹과 OECD 국가 그룹간의 사전 조율에 따라 이루어진 것임.

문제를 지적하고 나름대로의 수정안을 작성 배포하였다. 멕시코, 칠레, 페루 등 중남미 국가들은 시드니 행동계획 초안에 기본적으로 찬성하면서도 동 행동계획초안이 자발적 성격임을 분명히 해야한다고 주장하였다. 이집트, 인도, 태국, 말레이시아, 수단, 방글라데시 등 개도국들은 행동계획, 특히 감시·통제·집행(MCS: Monitoring, Control, Surveillance)에 따르는 예산문제의 어려움을 강조하였고 동 행동계획의 이행을 위해서는 어민들의 이해와 협조가 필요한데 이에 상당한 시간이 소요될 것이라는 입장을 강조하였다. 특히 수단 대표단은 행동계획 이행에 따라 국제사회의 재정적 지원이 필요하다고 주장하였다. 러시아측은 시드니 초안에 대해서 기본적으로 찬성한다는 입장을 표명하면서도 단속권 부분에 있어서 국제법에 합치되도록 협의 및 수정이 필요하다고 강조하였다. IATTC, ICCAT 등 국제수산기구들은 시드니 초안에 대해 기본적인 찬성 입장을 피력하였다. 그린피스도 시드니 초안에 대해서 적극적인 지지 입장을 표명하며 효과적인 항만국 통제의 필요성을 강조하였다. 일본은 편의치적선(FOC) 문제해결의 긴박성을 설명하고 금번 행동계획은 이에 초점을 두어야 한다고 주장하고, 불법어업문제 해결을 위해서는 합법어선들의 목록(소위 “White Lists”)작성 및 유지가 필요하다고 주장하였다. 중국은 시드니 초안에서 항만국 통제, 무역관련조치 등에 여러가지 국제법적 문제가 있음을 지적하였다. 우리나라는 모두 발언에서 시드니 초안이 많은 국제법적 문제점을 내포하고 있기 때문에 이러한 문제점이 금번 회의에서 면밀히 검토되어 수정되어야 한다는 입장을 밝혔다.

회의과정에서 우리 나라는 이 회의에서의 논의가 우리의 원양어업에 중장기적으로 영향을 미칠 수 있음을 감안, 논의에 적극 참여하여 우리의 입장을 반영하기 위하여 노력하였다. 특히, 우리 나라는 원양어업에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 사항인 항만국 통제문제에 관한 사항의 논의에 적극 참여하였으며, 이에 따라 일부 핵심조항(제45조 : 항구 입항시 비 IUU어업 선언, 제46조 : 선박의 비 IUU어업입증)을 삭제하는 성과를 거두었다. 그러나 미국, 호주 등의 반론재기로 차기회의에서 재론하기로 하였다.



또한 우리 나라는 남방참다랑어보존협약(CCSBT)에 가입하지 않는 점을 감안하여<sup>23)</sup>, 지역기구 비회원국에 대한 차별적 내용이 되지 않도록 IUU어업의 정의 및 관련 조문(제50조 : 지역수산기구의 항만국 조치개발 시 비협력국 취급, 제75조 : 지역수산기구 비회원국에 대한 조치)심사시 적극 대응하였다.

이 회의에서 호주, 미국, 캐나다, 뉴질랜드가 일치 단결하여 원안 유지를 위해 적극 노력하였으며, 중남미 국가들도 적극 협조하였다. 특히 멕시코는 시장관련조치에 대해 거부감을 보이며, 항만국 통제에 대하여도 시장관련조치를 우회하기 위한 조치로 보아 강력히 반발하면서 의장초안 전체에 대하여 유보입장을 표명하였다.

아시아의 경우 한국, 일본, 중국은 회의 사이사이에 서로의 입장을 교환하였으나 부분별로 의견이 달라 원만한 협조가 이루어지지 않았다. 이 회의의 주요 쟁점사항에 대한 논의 경과 및 우리 나라의 대응 경위는 다음과 같다.

#### 1) IUU어업의 정의(시드니 초안 제3조)

이 회의에서 국제행동계획의 규제 대상인 IUU어업의 정의에 대하여 많은 논란이 일자, 의장의 요청에 따라 IUU어업을 정의하기 위한 “Definition Working Group”이 구성되어 별도의 논의 과정을 가졌다. 호주측은 시드니초안에 Illegal, Unreported fishing에 대해서는 별다른 문제가 없다고 하면서 다만, Unregulated Fishing 부분에 대해서는 모호한 면이 있어 추가적인 협의가 필요하다는 입장이었다. 일본측은 IUU Fishing 개념을 공해 부분에 한정하고, 편의치적선(FOC:Flag of Convenience)의 조업에 초점을 맞추자고 주장하였다.

EU측은 시드니 초안에 명시된 “IUU어업관련활동”에 대하여 정의를 내릴 필요가 있다고 하였으나 우리측은 IUU Fishing 개념정의만으로 충

23) 당시 제1차 기술협의회시 우리 나라는 남방참다랑어보존협약에 가입하지 않는 상태였으나, 그후 2001년 10월 동 협약에 가입하였음.

분하며 별도의 Fishing 개념정의는 혼란만을 초래할 것이라고 강조하였다. 국제행동계획의 대상과 관련하여 일본측은 “어업실체(fishing entities)”를 포함할 것을 주장하였으나 중국이 정치적 문제(대만)를 들어 반대하였다. 우리측은 어업실체가 실제로 상당한 조업을 하고 있음을 들어 “어업실체”도 행동계획의 실체로 다루어져야 함을 강조하였다. 일본은 IUU어업의 정의를 참치어업의 규제에 초점을 맞추어 어선의 길이 24미터 이상의 공해조업선만을 규제의 대상으로 하자고 주장하였으나 아무런 지지를 받지 못하였다. 우리나라는 “Unregulated Fishing”의 범주에 지역수산기구 비회원국이 포함되지 않아야 함을 주장하였으며, 또한 지역수산기구의 비회원국일지라도 보존조치에 협력하는 국가는 IUU어업의 범주에서 제외되어야 함을 주장하였다.

## 2) 국민에 대한 국가의 통제(시드니 초안 제16조)

IUU어업에 종사하는 선박에 대한 국가의 관할권문제와 관련 호주측은 기국 이외의 국가, 특히 다른 나라 어선에 승선한 자국국민에 대한 관할권을 부여하는 취지에서 호주 제안중 “whenever they occur”이 삽입되었다는 설명에 따라 각국의 반발이 있었다. 중국은 다른 나라의 어선에 승선한 자국국민에 대한 효과적인 통제가 곤란함을 들어 이의 삭제를 주장하였다. 우리나라는 UNCLOS 제92조(선박의 지위)에 따라 기국주의가 준수되어야 하며 중국의 입장에 공감을 표명하였다. EU도 이를 지지함에 따라 기국의 우선권(Primacy)을 명시하면서 “가능한 최대한의 범위내(to the greatest extent possible)”에서 IUU어업방지를 위한 조치를 취한다는 취지를 삽입하기로 하였다.

## 3) 국가의 감시, 통제 및 검색(시드니 초안 제20조)

시드니 초안에 없었던 옵서버 승선 부분이 추가되었으나 “적절한 경우(when appropriate)”라는 문구를 넣어 의무사항을 완화하였으며, 또한 승

선 및 검색이 어선 및 어선원의 권리를 침해할 수 있기 때문에 검색이 투명하고 공정한 절차에 의해 이루어져야 함을 주장하여 이 부분은 승선 검색 앞에 “적절한 경우 국제적으로 합의된(where appropriate, internationally agreed)”를 추가하기로 하였다.

#### 4) 국가의 국제행동계획 이행에 소요되는 재원마련(시드니 초안 제26조)

이 조문의 성안을 주도했던 일본은 이 기금조성의 목적을 “어획능력 감축”으로 하자는 안을 추가로 제안하였으나, 우리측은 기금조성은 IUU 어업방지를 위한 것이어야 하며, 각국의 재정형편을 고려하여 결정되어야 함을 강조하여 지지를 받았다. 이에 따라 기금조성을 “적절한 경우 기금 설립을 위해 노력한다”라는 취지로 수정하였다. 한편 앙골라, 태국 등 개발도상국은 행동계획을 이행할 능력이 없음을 설명하고 이의 이행을 위한 국제사회의 재정적 지원을 요청하였다.

#### 5) 기국의 조업선 기록유지사항(시드니 초안 제36조)

기국의 조업선 기록은 “회사이사들의 이름, 주소 및 국적을 포함”하도록 하였으나 우리측은 과도한 절차적 규제임을 들어 삭제를 주장, 삭제시켰으며, 기국의 조업선 기록 유지사항을 의무사항(should)에서 임의사항(may)으로 수정하였다.

#### 6) 기국의 관련 기구에 정보제공(시드니 초안 제43조)

우리측은 기국이 정보제공시 보안성이 고려되어야 한다는 점을 주장하여 멕시코의 지지를 얻어 “보안성 고려(taking into account confidentiality requirement)” 요건을 추가하였다.

#### 7) 어선의 항구입항전 비 IUU어선 선언(시드니 초안 제45조)

우리측은 동 조항이 불법어선으로 하여금 불법어업을 하지 않았다는 거짓 주장을 하도록 하는 측면이 있다고 지적하였다. 우리측은 또한 어선의 항구 입항시 어차피 승선검색이 있을 것이므로 동 조항은 불필요함을 주장하여 "항만국이 어선에게 불법어업을 하였는지 질문할 수 있다"는 취지로 수정안을 제시하여 의장의 동의를 얻었다. 그러나, 멕시코가 어선이 항구 입항전에 "허가증 사본", "조업의 상세내용 및 선상 어획량과 조업에 관한 상세내용"을 제출토록 하자는 안을 제시하였고 이 제안이 채택되어 멕시코 안에 따라 45조를 전면 대체하였다.

#### 8) 어선의 항구입항전 비 IUU어업 입증(시드니 초안 46조)

우리측은 항구에 입항하려는 선박이 스스로 IUU 어선이 아니라는 것을 입증해야 하는 거증책임(burden of proof)을 지우는 이 조항은 법의 일반원칙에 벗어나며, 어선의 입항을 부당하게 거절하는 수단으로 이용될 수 있음을 주장하면서 이 조항의 삭제를 주장하였다. 이러한 우리측의 제의에 대하여 멕시코 등 남미국가들이 지지를 표명하여, 동 조항을 삭제키로 하였으나, 후에 미국, 캐나다, 호주 등이 동 조항의 삭제에 반대하여 이 문제를 다음에서 재론하기 하였다.

#### 9) 지역수산기구의 항만국조치 개발시 비협력국에 대한 취급(시드니 초안 제50조)

우리측은 동 조항이 지역수산기구 비협력국의 개념을 사용함으로써 그들 어선의 활동을 자동적으로 IUU어선으로 취급하고 있어 부당함으로 동 조항의 삭제를 주장, 멕시코, 우루과이 등의 지지를 받았다. 호주는 비협력국을 "비가입국"으로 수정할 것을 주장하였으나, 우리측이 반대함으로서 "비협력국"으로 되었으며, 항만국 조치 개발의무를 완화(should develop → should consider developing) 하였다. 일본은 국제행동계획

문건에 나타나는 모든 “지역수산기구”라는 용어의 앞에 수식어인 “관련(relevant)”을 넣도록 주장하고 이를 관철시켰는데, 이는 일본이 관련없는 지역수산기구(MHLC로 추측)의 보존조치에는 협력하지 않을 수 있도록 하는 근거를 마련하고자 의도한 것이다.

#### 10) 시장관련 조치(시드니 초안 제54조 - 제56조)

멕시코, 브라질, 일본등이 무역관련조치가 국제법에 반하여 일국에 의해 잘못 사용된 예가 있고 또 앞으로도 그럴 가능성이 있다는 우려를 제기하였다. 특히 멕시코는 행동계획에서 무역관련 조치를 아예 삭제하자는 주장을 강력히 제기하였다.

그러나 미국, 호주, 캐나다, EU등이 무역관련조치가 행동계획의 중요한 일부임을 강조하면서 입장이 대립되었다. 이에 따라, 무역관련조치를 “다자간 시장관련 조치”로 일률적으로 수정하고, 일본은 시장관련조치의 중요성을 강조하면서도 “일방적 시장관련 조치는 사용되어서는 안 된다”는 취지의 문구를 넣는 제의를 하여 채택되었다.

#### 11) IUU 어획물 유통과 관련한 국가의 조치(시드니 초안 제61조, 제62조, 제63조)

우리측은 ‘국가가 어업과 관련된 수입업자, 전재업자, 소비자, 장비보급자, 은행, 보험업자, 기타 서비스 업자 등에게 IUU어업자와의 거래를 단절하도록 촉구한다’는 취지의 조항은 정부가 그러한 광범위한 불특정 다수인을 파악하는 것은 불가능함을 강조하면서 정부의 촉구 대상으로 전재업자 및 수입업자만으로 한정하자고 주장하였다. 이에 정부의 촉구는 어떠한 법률적인 조치가 아니라 정부의 계도(education)에 불과하다는 의장의 설명이 있었으며 아울러 IUU어업으로 생산된 수산물 거래와 관련된 모든 자를 불법화하는 조항(제63조)은 삭제기로 합의하였다.

12) IUU어업방지를 위하여 지역수산기구가 개발할 조치(시드니 초안 제70조 g)

우리측은 지역수산기구가 MCS를 개발하는 내용과 관련하여 “실시간 어획 및 어선 감시” 앞에 적절한 경우(as appropriate)를 넣어야 한다고 주장하여 받아들여졌다.

13) 지역수산기구 비회원국에 대한 조치(시드니 초안 제75조)

지역수산기구의 보존조치를 이행하지 않는 경우 지역수산기구가 이에 대해 주의를 환기하며 회원국들이 그에 대한 조치를 채택한다는 취지의 규정으로써 사실상 지역수산기구의 비회원국들이 지역수산기구의 조치를 따르도록 하고 있다. 이에 대해 우리측은 지역수산기구는 국제법상 회원국만을 구속할 뿐 비회원국들은 구속할 수 없다는 것을 강조하면서 동 조항을 삭제하거나 동 조항이 회원국간에만 적용되도록 하여야 한다고 주장하였으며, 브라질, 멕시코, 우루과이, 베네수엘라가 같은 입장을 적극 표명하였다.

그러나 미국, 캐나다, 호주 등이 원안의 유지를 강력히 주장하였다. 또한 ICCAT는 이러한 비회원국에 대한 주의환기 및 조치가 이미 지역수산기구에서 사용되고 있으며 동 조항은 그러한 현실을 요약반영하고 있다고 하면서 동조항의 유지를 주장하였다. 이에 문구를 조금 완화하여 동 조항 후단에 “지역수산기구의 회원국들은 국제법에 따라서 조치를 취할 수 있다(may)”를 쓰기로 하고 합의되었다.

14) 개도국 지원문제(시드니 초안 제76조)

동조는 “국가들이 특별기금을 설립하는데 협력한다”는 취지로 규정되어 있었으나 호주등 선진국들이 특별기금에 난색을 표명하였다. 이에 EU의 제안에 따라 명시적인 특별기금 설립의 언급은 삭제하기로 하고

다만 “국가들이 ‘FAO와 기타 관련 금융기구’와의 협조로 개도국의 지원을 고려한다”는 취지로 규정하기로 합의하였다.

#### 15) 연안국의 조치 추가 문제

예비초안에 포함되지 않은 EU가 제안한 “연안국 조치” 부분 삽입에 대하여 브라질, 멕시코 등은 이 부분이 다른 부분과 중복되어 있어 불필요하다고 주장하였다. 뉴질랜드, EU 등은 책임있는 수산업을 위한 행동규범 등에는 연안국 조치 조항이 별도로 있기 때문에 국제행동계획에서도 이러한 조항이 별도로 있어야 한다고 주장하였다. 이들은 특히, 연안국이 어선의 불이행 전력을 가진 어선 및 그 국민에 대한 항구접근을 금지하여야 한다는 조항과 관련하여 일본측은 이의 삭제를 주장하였으나 결론이 나지 않아 제2차 기술협의회에서 다시 논의하기로 하였다.

#### 16) 우리측의 유보사항

우리 나라는 “IUU 어선에 대한 재공급 문제(제28조)”와 관련 인도적 차원에서 IUU 어선에 대한 재공급은 보장되어야 한다는 취지를 서면으로 제출하고, 차기회의에서 논의하기를 희망한다는 의사를 표명하였다.

#### 17) FAO/IMO 공동작업반 회의

제1차 기술협의회 이후 2000. 10. 9 - 11간 로마에서 FAO/IMO 공동작업반회의가 개최되었다.<sup>24)</sup> 공동작업반회의에서는 합동 보고서를 작성하였는데, 동 합동보고서는 IUU 방지 국제행동 계획에 따른 기국 및 항만국의 조치를 보다 상세히 하기 위하여 작성되었다. 동 합동보고서는 IUU

24) 우리 나라에서는 IMO에 파견되어 있는 해양수산부소속 관계관이 동 회의에 참석하였음.

어업과 관련된 기국의 의무와 항국국의 의무를 상세히 기술하고 있는데 기국의 의무는 다음과 같다.

첫째, 기국은 어선에 대해서 선적을 부여할 때 어업허가를 함께 부여하도록 한다.

둘째, 기국은 또한 어선의 항해 안전, 오염방지, 어선원의 조업조건등을 통제하는 법령을 정비하도록 하고, IMO 및 ILO의 관련 규정을 준수토록 검색한다.

셋째, 기국은 최소한 1993년 FAO 준수협정에 따른 어선에 대한 기록을 유지한다.<sup>25)</sup>

합동 보고서상 항만국이 자국 항구에 입항한 어선에 대해서 검색통제할 수 있는 항목은 다음과 같다: 선적등록증, 선명, 어선표지, 깃발, 무선번호; 관련 제반 장부; 어업허가장의 조업허가량, 조건 및 실제 조업량 및 전제량, 조업위치; 어선의 상태에 대한 전반적 조사; 어구가 어업허가상의 어구와 일치하는 지 여부; 어선 위치 확인기기의 문제점 여부. 또한 항만국은 타국 어선에 대한 검색후 문제점과 항만국의 조치예정 사항을 기국에 통보하도록 하였다.

### 3. 제2차 기술협의회

2001년 2.22 - 2.23간 로마의 FAO에서 “제2차 불법·비보고·비규제(IUU) 어업방지 기술협의회”가 개최되었다. 이 회의는 2. 26-3.2간 열리는 제24차 FAO 수산위원회에 앞서 개최되어 동 FAO 수산위원회에서

---

25) 1993년 FAO 준수 협정상 기국이 유지하여야 할 선박에 관한 사항은 어선 명, 등록 번호, 과거 선명, 등록 항, 과거 선적국, 국제무선번호, 소유자의 이름과 주소, 조업자, 기타 어선의 각종 제원 등임. 한편, 준수협정에 따르면 기국은 적절한 경우, 어선의 위치확인을 위한 장비의 최소 수준을 정해야 하며, 또한 자국 수역, 공해 및 타국 수역에서의 조업, 전제등의 데이터를 수집하는 체제를 갖추어야 함.



IUU어업 규제를 위한 국제행동계획을 채택하기 위하여 열리게 된 것이었다. 동 제2차 기술협의회에서는 57개 FAO 회원국과 옵서버 7개기구가 참여하였다.<sup>26)</sup>

제1차 기술협의회에서는 원양어업국에 크게 불리하게 되었던 시드니 초안의 많은 부분이 완화된다는 성과가 있었는데, 제2차 기술협의회에서는 미국, 호주, 캐나다, EU, 노르웨이 등 주요 연안국가들의 강력한 이의제기로 회의가 난항을 겪었다. 우리 대표단은 멕시코, 인도, 브라질, 중국 등 우리와 입장이 유사한 국가들과 공조하여 연안국들의 주장에 적극 대처하였으며, 이에 따라 그나마 쟁점사항들에 대한 규정이 상당히 절충되었다. 제2차 기술협의회에서 논의된 주요 결과는 다음과 같다.

1) 불법조업어선에 대한 경제적 인센티브 회피조항 추가(로마 초안 제19조 ter)

멕시코는 시장관련조치가 무역규제에 초점을 맞추고 있는데 대해 이의를 제기하면서 보조금이 어업자원의 과도이용을 유발할 수 있기 때문에 IUU어선에 대해서 자국법에 따라 보조금을 지급하지 말아야 한다고 주장하여, 논의 끝에 “국가는 자국법이 허용하는 범위내에서 IUU어업에 관련된 회사, 선박, 사람에게 경제적 지원을 하지 말아야 한다”는 문구를 추가하였다.

2) 기국(旗國)의 의무(로마 초안 제29조, 제29.1조, 제29.2조)

로마 초안에서는 기국이 IUU어업 전력을 가진 어선에 대해 원칙적으로 선적을 부여하는 것을 회피하도록 하면서도 선주가 변경되는 등 예외적인 경우에는 선적을 부여할 수 있도록 하였으나, 노르웨이는 IUU어업의 전력을 가진 어선에 대해서는 무조건 선적을 부여해서는 안 된다는 주장을 하면서 예외조항(29.1조 및 29.2조)을 삭제할 것을 주장하였다.

---

26) 동 회의에는 해양수산부 및 한국해양수산개발원 관계자가 참석하였음.

이에 우리측은 IUU어업에 이용되었던 어선이라고 할지라도 선주가 바뀐 경우에는 선적을 부여하는 것이 합리적이라고 주장하면서, IUU어업에 이용된 어선에 대해서 무조건 선적을 부여하지 않는다면 IUU어업에 이용된 어선을 모두 해체하라는 불합리한 규정이 됨을 강조하였다. 중국은 우리와 유사한 입장을 표명하였으나, 일본은 노르웨이의 입장에 동조하였다. 중국의 발언은 자국이 외국으로부터 중고어선을 구입하여 원양어업에 활용하는 자국의 사정을 감안한 것이고, 일본의 발언은 외국의 중고어선이 중국 등에 유입되는 것을 경계하는 입장에서 나온 것이다. 문제는 격론 끝에 로마초안대로 제29.1조 및 제29.2조의 선적부여 회피의 예외조항을 유지하는 것으로 결론이 났다.

### 3) IUU어선에 대한 생필품 등 제공금 금지여부 문제(로마 초안 제38조)

동 조항은 제1차 회의(2000. 10)시 우리측이 유보한 사항으로 로마초안은 기국이 자국의 어선에 대하여 IUU어선에 대한 제공금(생활 필수품, 유류 등)을 금지하였으나, 이 회의에서 우리측이 IUU어선이라도 선원의 안전을 포함한 인도적 목적의 경우에는 예외적으로 허용하여야 한다고 주장하여 타국의 반대 없이 수용되었다.

### 4) 항만국 통제(로마 초안 제46조, 제50조)

시드니 초안의 제46조는 어선이 항구에 입항하기 전 IUU어업을 하지 않았다는 것과, 입항하여 항만국의 통제에 따르겠다는 것을 선언하도록 하였으나 그후 로마 초안에서 삭제되었다. 이번 회의에서 미국은 제46조의 문안을 조정하여 항구에 입항하는 어선이 IUU어업을 한 증거가 있는 경우에 항만국은 그 어선에 대하여 항구에서 양육 또는 전채를 허용하지 않을 수 있다는 조항을 신설하자고 주장하였다.

우리측은 미국의 제안이 IUU어업을 하지 않았다는 무죄 증명을 어선에게 지우고 있어 법리상 부당함을 지적하고 항만국이 분명한 증거를

제시하여야 함을 지적하여 IUU어업의 분명한 증거(clear evidence)가 있는 경우에만 항구에서 양육 및 전채를 금지할 수 있도록 문안을 조정하는데 성공하였다.

로마초안의 제50조는 지역수산기구의 비협력국 어선에 대해 항만국이 양육 및 전채를 금지할 수 있도록 하고 있는데, 이 회의에서는 비협력국이라는 용어를 삭제하는 대신에 그 뜻을 분명히 하기 위하여 “지역수산기구의 비당사국이며, 아울러 지역수산기구에 협력하지 않는 국가의 선박을 가진 어선”으로 수정하였다. 아울러 지역수산기구에 의한 IUU 어선의 확인은 합의된 절차를 통하여 만들어져야 함을 추가하였다.

#### 5) 지역수산기구 비 회원국에 대한 조치(로마초안 제75조)

시드니 초안 제75조는 지역수산기구의 회원국 또는 비회원국 여부를 막론하고 지역수산기구의 보존조치를 이행하지 않는 어선에 대해서 입항 거부 등의 조치를 취할 수 있도록 하였다. 그후 로마 초안에서는 이 조항이 지역수산기구의 회원국간에만 사용되도록 변경되었는데 미국은 금번 회의에서 이 조항이 회원국외에 지역수산기구의 비회원국에도 확대 적용되는 안을 제안하였다.

우리측은 국제법상 비회원국이 자국이 동의하지 않은 법규에 구속되어서는 않됨을 지적하여, 이에 중국, 멕시코, 인도 등이 우리와 유사한 입장을 표명하였다. 캐나다, 노르웨이 그린피스 등은 우리를 반박하면서 미국의 입장을 적극 지지함에 따라 미국의 제안이 채택되었다. 미국의 제안에 따른 규정은 앞으로 지역수산기구 비회원국에 대하여도 수산기구의 보존조치를 따르도록 조치를 강구할 수 있도록 하는 근거를 제공하고 있다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

#### 6) 시장관련 조치(로마초안 제54조, 제63조)

제54조의 자국에서 거래 또는 수입되는 IUU 어획물에 대한 조치와

관련하여 멕시코는 무역관련 조치(trade related measure)가 WTO등 다자간 무역규범에 어긋나서는 않된다는 것을 명확히 하자고 주장하였고 일본도 이에 적극 동조하였다. 이에 IUU어업을 막을 여타의 조치가 성공하지 못한 경우에 예외적으로 무역관련조치를 취하되 최소한의 조치를 WTO 규범등 다자간 규범에 일치하게 사용할 수 있다는 것으로 타협되어 로마 초안보다는 다소 완화되었다.

로마초안에서 삭제된 제63조와 관련 노르웨이는 각국이 IUU어업 어획물을 거래하는 것을 불법화하는 조치를 취하도록 할 것을 주장하였다. 이에 대해 우리측은 IUU어획물은 일단 시장내로 들어오면 IUU어획물인지 아닌지 확인하기 어렵고 유통과정상 선의의 거래자가 있음을 강조하면서 이에 대해 적극 반대하였고 브라질, 인도등이 우리와 같은 입장을 표명하였다. 이에 대한 절충안으로서 “자국의 관할권의 범위에 있는 사람에 대해서만 IUU어획물을 거래하는 것을 불법화하는 조치를 취할 수 있다”라는 완화하는 선에서 타협이 되었다.

#### 7) 연안국의 조치 추가(로마초안 제43조 bis)

시드니 초안에서 없었던 연안국 조치가 로마회의에서 추가로 제기된 바 있고 이 회의에서는 뉴질랜드가 IUU어선에 대한 연안국의 조치를 명문화하자고 적극 제안하였다. 우리측은 연안국의 권리는 이미 유엔해양법협약에 명문화되어 있기 때문에 국제행동계획에서 규정할 필요가 없다는 입장을 표명하였고, 멕시코, 브라질 등이 우리와 같은 입장을 강력히 표명하였으나 IUU어선에 대한 연안국 조치가 중요하다는 의견이 연안국을 중심으로 적극 제기됨에 따라 이 회의에서 연안국 조치가 포함되었다. 이 회의에서 채택된 연안국 조치의 핵심은 연안국이 IUU어업 전력을 가진 어선에 대해 입어허가를 부여하지 않을 수 있다는 것이다(43bis.8).

## 제4장 국제어업질서의 변화와 우리 나라 어선의 IUU어업 사례

### 1. 새로운 국제어업질서 동향

IUU어업규제를 위한 국제행동계획의 탄생은 유엔해양법협약이후 새로운 국제어업질서의 흐름속에서 이해되어야 한다. 유엔해양법협약은 어족자원보호라는 측면을 강조하고 이에 따라 전통적인 어업의 자유에 제한을 가하고 있는 것이다. 이 장에서는 유엔해양법협약과 그 이후에 있었던 새로운 국제어업질서를 살펴본 후에 우리 나라 어선들의 원양어업 및 연근해 어업에서의 IUU어업의 문제를 검토하고자 한다.

10여년에 걸쳐 개최되었던 제3차 유엔해양법회의(UNCLOS III: The Third United Nations Conference on the Law of the Sea)<sup>27)</sup>는 1982년에 유엔해양법협약을 채택하였으며, 이 협약이 1994년 11월 14일 발효함에 따라 국제수산규범은 크게 변화하게 되었다.

유엔해양법협약은 배타적경제수역제도를 새로이 신설하여 연안국의 배타적경제수역에서의 주권적 권리를 인정하고 있다. 한편 공해의 어업자원은 과거와 같이 원칙적으로 모든 국가에게 개방되어 있음을 분명히 하면서도 그러한 어업에는 여러 가지 제한이 따른다고 하는 점 또한 분명

---

27) 유엔해양법협약을 우리나라에서 간혹 UNCLOS라고 부르는 사람이 있는 데 이 명칭은 국제적으로 잘 쓰이지 않음. 영어 문헌에서는 보통 The Law of the Sea Convention/LOS Convention이라고 함. UNCLOS는 유엔해양법회의 (United Nations Conference on the Law of the Sea)의 약자로서 1958년에 1차 회의를 가진 바 있으며 유엔해양법협약은 제3차 회의의 산물이기 때문에 제3차 회의의 결과인 유엔해양법협약만을 UNCLOS라고 하는 것은 적절치 않기 때문이다.

히 하고 있다. 유엔해양법협약 제116조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“모든 국가는 다음의 규정을 지킬 것을 조건으로(subject to) 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”

위에서 언급된 유엔해양법협약 제116조의 규정을 보면, 모든 국가는 원칙적으로 공해 어업의 자유를 향유하나 그 자유를 제한하는 것이 세 가지((a), (b), (c))로 열거되어 있다. (a)에서 언급된 바와 같이 자국의 조약상 의무라는 것은 주권국가가 스스로의 의지에 의해서 공해조업의 자유에 제약을 가한 것이므로 당연한 것이다. (b)의 63조 제2항은 경계왕래어족에 관한 규정이고, 제64조는 고도회유성어족에 관한 규정이며, 제65조부터 제67조까지의 규정은 해양포유동물, 소하성어족, 강하성어족에 대한 규정이다. (c)는 공해생물자원의 관리 및 보존에 관한 일반적 규정이다. 일반적 규정은 각 국가들이 자국민을 대상으로 공해생물자원 보존 조치를 취할 의무(제117조), 모든 국가들이 공해에서의 생물자원의 보존, 관리를 위해 협력할 의무(제118조)등이다.

한편 유엔해양법협약은 공해에서의 단속 문제와 관련하여 기국주의의 근간을 유지하고 있다. 기국주의 원칙에 대해 유엔해양법협약 제92조는 다음과 같이 규정하고 있다.

“국제조약이나 이 협약에 명시적으로 규정된 예외적인 경우를 제외하고는 선박은 어느 한 국가의 국기만을 게양하고 항행하며 공해에서 그 국가의 배타적인 관할권에 속한다”<sup>28)</sup>

---

28) 영어원문은 다음과 같음. Ships shall sail under the flag of one State only and, save in exceptional cases expressly provided for in international treaties or in this Convention, shall be subject to its exclusive jurisdiction

여기서 유의할 점은 유엔해양법협약 제116조에서 언급된 (a), (b), (c)가 공해어업의 자유를 제약한다는 것이다. 따라서 제63조 제2항에서 규정된 바와 같이 경계왕래어족과 관련하여 연안국과 조업국이 협력하여야 하는 의무와 제64조에서 규정된 바와 같이 고도회유성어족에 관하여 협력하여야 하는 의무는 공해어업의 자유를 제약하는 요인이 된다.

제63조에 따르면, 경계왕래어족과 관련하여 연안국과 인접 공해수역에서 이를 어획하는 국가는 경계왕래어족자원의 보존조치에 합의하도록 노력하여야 한다(shall seek ... to agree upon the measures). 제64조에 따르면, 고도회유성어족과 관련하여 연안국과 조업국가는 배타적경제수역과 공해에서의 어족의 보존과 최적이용을 위하여 협력하여야 한다

경계왕래어족과 고도회유성어족의 보존관리를 위한 연안국과 조업국간의 협력을 규정함에 있어서 제63조나 제64조는 관련국들이 “직접적으로 또는 지역기구나 소지역기구를 통하여”라고 규정하고 있는데, 현실적으로 볼 때 소지역 또는 지역기구를 통하여 다자적인 협력체제를 갖추는 것이 가장 효과적인 방법일 것이다. 이와 관련, 유엔해양법협약 제118조는 공해 생물자원의 보존과 관리를 위하여 관련국가들이 지역기구 또는 소지역기구를 설립하는데 서로 협력하도록 규정하고 있다.

실제로 대부분의 어족들이 순수하게 공해의 테두리에서만 살고 있는 경우는 거의 없으며, 공해 어업자원의 대부분은 공해와 배타적경제수역간을 왕래하는 경계왕래어족이거나 또는 여러 나라의 배타적경제수역 및 공해를 크게 왕래하는 고도회유성어족이다. 따라서, 유엔해양법협약 제63조나 제64조의 규정에 비추어 볼 때 거의 대부분의 어족은 지역수산기구를 통하여 관리되게 된다. IUU어업규제에 관한 국제행동계획에서도 지역수산기구를 통한 협력을 강조하고 있는 것도 그 때문이다.

한편, 유엔은 공해생물자원의 보존을 위한 협력체제 구축을 위하여 “경계왕래어족 및 고도회유성어족 자원의 보존을 위한 협정(“공해어업협정”)을 채택하였다. 공해어업협정은 전문과 50개 조항 및 2개의 부속서로 되

---

on the high seas.

어 있다. 부속서 I은 “데이터 수집 및 공유에 관한 표준 지침”이며, 부속서 II는 “경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리에 있어서의 예방적 참고 지표의 적용에 관한 가이드 라인”이다.

유엔공해어업협정의 적용대상 수역은 원칙적으로 공해이며, 대상 어종은 경계왕래어족(straddling fish stocks) 및 고도회유성어족(highly migratory fish stocks)이다(제3조). 이 협정은 원칙적으로 공해에 적용되지만 일부 규정은 국가관할권내 수역(즉, EEZ)에도 적용된다. 공해 이외에 EEZ 수역에도 적용되는 조항은 제5조(일반원칙), 제6조(예방의 원칙), 제7조(보존 및 관리 조치의 양립성)이다.

경계왕래어족이라고 함은 EEZ와 공해에 걸쳐서 출현하는 어종을 말한다(유엔해양법협약 제63조 제2항 및 유엔공해어업협정 제3조). EEZ와 공해에 걸쳐서 출현하는 어족은 지역마다 다르며, 유엔해양법협약이나 공해어업협정에서 경계왕래어족의 특별한 목록이 있는 것도 아니다. 고도회유성어족은 유엔해양법협약 제1부속서에 열거되어 있는데 이는 다음과 같다: 날개 다랑어, 참다랑어, 눈다랑어, 가다랑어, 황다랑어, 검은지느러미 다랑어, 작은다랑어류, 남방참다랑어, 물치다랑어, 새다랑어, 새치류, 돛새치류, 황새치, 쾡치류, 만새기류, 원양성 상어류, 고래류(향고래과, 긴수염고래과, 쇠고래과, 물돼지과)이다.

경계왕래어족에 대해서 한가지 유의할 점은 A국의 EEZ와 B국의 EEZ 사이만을 왕래하는 어족(transboundary fish stocks)과<sup>29)</sup> 계와 같은 정착성어족(sedentary fish stocks)은 유엔공해어업협정의 대상이 되지 않는다는 점이다(유엔공해어업협정 제1조).<sup>30)</sup>

29) transboundary fish stocks에 대해서는 유엔해양법협약 제 63조 제1항에 다음과 같이 규정되어 있음. “동일어족이나 이와 관련된 어족이 2개국 이상 연안국의 배타적경제수역에 걸쳐 출현하는 경우, 이러한 연안국들은, 이 부의 다른 규정을 침해하지 아니하고, 직접 또는 적절한 소지역기구를 통하여 이러한 어족의 보존과 개발을 조정하고 보정하는데 필요한 조치에 합의하도록 노력함.”

30) 유엔해양법협약 제77조는 정착성 어종을 “수확가능한 단계에서 해저표면 또는 그 아래에서 움직이지 아니하거나 또는 해저나 하층토에 항상 밀착하지



유엔공해어업협정에 따르면, 연안국(coastal States)과 공해조업국(States fishing on the high seas)은 경계왕래어족과 고도회유성어족의 보존 및 관리를 위한 조치를 채택하여야 하며, 보존 및 관리를 위해 상호 협력한다. 그러한 보존관리 조치는 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 최대지속적생산량(Maximum Sustainable Yield: MSY)을 지향하는 것을 목표로 한다.

최대지속적생산량이란 어족의 번식에서 오는 증가분과 어획 및 자연사망에서 오는 감소분이 균형을 이루는 수준에서의 어획량을 의미한다. 만일 최대지속적생산량을 초과해서 어획을 하게 된다면 어족의 전체적 양은 축소될 것이며 어획량도 급격히 감속될 것이다. 최대지속적생산량을 초과하는 어획은 과개발(overexploitation), 혹은 과도어획(overfishing)이 된다.

연안국과 공해 조업국이 경계왕래 및 고도회유성어족의 보존 관리 조치를 취하는데 있어서는 예방적 접근법(precautionary approach)을 따라야 한다. 예방적 접근법이란 어족의 상태에 대해 과학적으로 불확실성이 있을 때는 어족을 보호하는 방향으로 행동하는 것을 의미한다.<sup>31)</sup> 유엔공해어업협정은 다음과 같이 예방적 접근법을 정의하고 있다.

“국가들은 정보가 불확실하거나 신뢰성이 없거나 부적절할 때 더욱 신중하여야 한다. 적절한 과학적 정보의 부재가 보존·관리 조치를 취하는 것을 연기하거나 또는 취하지 않는 데 대한 이유로 이용될 수 없다.”(유엔공해어업협정 제6조)

경계왕래 및 고도회유성어족의 보존·관리를 위한 연안국과 공해조업

아니하고는 움직일 수 없는 생물체”로 정의하고 있음.

31) 국제환경법의 맥락에서 “예방의 원칙(precautionary principle)”이라는 용어가 쓰임. 이 원칙은 “심각하거나 또는 돌이킬 수 없는 피해의 위험이 있는 경우, 충분한 과학적 확실성의 부재가 환경적 훼손을 방지하는 조치를 취하는 것을 연기하는 이유로 이용될 수 없다”는 것으로 이해됨. A. E. Boyle & P. W. Birnie, *International Law and the Environment*, 1992, pp.97-98 참조.

국의 조치가 실효성을 거두기 위해서는 연안국과 공해조업국이 모두 다 함께 협력할 필요가 있다. 경계왕래어족과 관련하여서는 연안국과 그 연안국의 관할수역에 인접한 공해에서 조업하는 국가가 있을 때 이들 두 국가가 동 인접공해에서의 경계왕래어족의 보존에 필요한 조치에 대하여 합의에 이르도록 노력하여야 한다(shall seek to agree upon the measures).

또한, 보다 넓은 공해와 여러 국가의 배타적경제수역을 회유하는 고도 회유성어족의 경우에는 관련 연안국들과 조업국들이 역내 고도회유성어족의 보존 및 최적이용을 달성하기 위하여 노력하여야 한다(shall cooperate with a view to ensuring conservation and promoting the objective of optimum utilization).(협정 제7조).

여기에서 보면 경계왕래어족의 경우에 연안국과 조업국간 자원보존을 위한 협력의 대상수역을 “인접공해”로 규정하고 있음을 알 수 있다<sup>32)</sup>. 따라서 연안국은 자국 EEZ내 자원에 대해서는 물론이고, 인접공해의 자원에 대해서도 권리를 확대하게 된 것으로 볼 수 있다. 베링공해를 예로 들어보면, 연안국인 미국과 러시아는 자국 EEZ내의 자원관리에 대해서는 자국이 주권적 권리로써 결정할 수 있음은 물론이고 자국 EEZ 以遠의 베링공해에서의 자원관리에 대해서도 조업국(한국, 폴란드 등)과 합의하여 보존조치를 수립할 수 있는 것이다.

물론 연안국이 주권적 권리로써 자국 EEZ내 해양생물자원에 대한 보존조치를 취할 수 있다고 하더라도 그러한 보존조치는 인접공해내 보존조치와의 양립성(compatibility)을 갖추어야 한다. 이에 대해서 유엔공해어업협정은 경계왕래어족(고도회유성어족 포함)의 보존관리를 위해 공해

---

32) 유엔해양법협약 제63조 제2항은 다음과 같이 규정하고 있음.

“동일어족 또는 이와 관련된 어종의 어족이 배타적경제수역과 그 바깥의 인접수역에 걸쳐 출현하는 경우, 연안국과 인접수역에서 이러한 어족을 어획하는 국가는 직접 또는 적절한 소지역기구나 지역기구를 통하여 인접수역에서 이러한 어족의 보존에 필요한 조치에 합의하도록 노력한다.”

와 EEZ에서 상호 양립되는 보존관리 조치(compatible measures)를 수립하기 위한 목적으로 협력하도록 의무를 부과하고 있다.(협정 제7조) 인접공해에서의 보존 조치와 EEZ에서의 보존 조치가 양립성을 갖도록 한다고 할 때, 얼핏 생각하면 보존 조치의 수립에 있어서 연안국과 조업국이 상호 협력하므로 이 양자의 권리가 동등한 것 같으나, 아무래도 연안국이 보다 강력한 자원관리조치를 선호할 것이고 또 그러한 선호에 따라서 연안국이 주권적 권리로서 보존조치를 EEZ내에서 취하였다면, 인접공해에서 양립성 있는 조치란 결국 EEZ내 조치에 따르는 강화된 자원관리조치를 의미하게 될 것이다. 이는 결국 연안국이 자국의 EEZ에 대해서는 물론이고 그 인접공해에 대해서도 자국의 이해관계를 반영할 수 있다는 것을 의미한다.

위에서 살펴본 바와 같이 연안국과 조업국은 인접공해에서(경계왕래어족의 경우) 또는 역내 수역에서(고도회유성어족의 경우) 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리를 위해서 서로 협력해야 하는데 그 협력은 관련국간에 직접적으로 이루어질 수도 있고 지역(또는 소지역: regional or sub-regional) 수산기구를 통해서 이루어 질 수 있다. 공해어업자원의 관리를 위해서 지역수산기구를 반드시 새로 만들 필요는 없고 기존에 있는 수산기구를 보완할 수도 있을 것이다. 지역수산기구는 유엔공해어업협정이 경계왕래어족과 고도회유성어족의 보존관리를 위해 가장 중요하게 고려하고 있는 메카니즘이다.

경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존 및 관리를 위한 지역기구가 있을 때 조업국과 연안국은 그러한 지역 수산기구에 가입하거나 또는 그러한 수산기구가 채택한 보존 관리 조치를 따르겠다고 합의해야 한다.(협정 제8조 제3항) 만약 어느 국가가 지역 수산기구에 가입하지도 않고 또 지역수산기구가 채택한 보존관리조치를 따르겠다고 합의하지 않는다면 그 국가는 그 수산기구에서 관리하는 자원을 어획할 수 없다.(협정 제8조 제4항) 또한 기존 지역수산기구의 회원국들은 기존 수산기구를 강화하기 위하여 협력하여야 한다. 지역수산기구가 없는 경우에는 관련 연안국과 공해 조업국은 지역 수산기구를 설립하기 위해 노력해야 한다.(협정 제8

## 조 제5항)

EEZ와 공해가 나란히 존재하는 수역중 상업적으로 의미있는 양의 경제왕래어족이 있는 수역은 북서대서양상 뉴펀들랜드의 그랜드 뱅크 수역(NAFO 관할), 베링해의 Donut Hole(명태협약 관할), 오오츠크해의 Peanut Hole(국제협정은 없으나, 러시아가 주도적으로 관리), 바렌츠해의 Loop Hole(국제협정 없음)이 있다. 고도회유성어족은 대부분 참치류이다. 현재 우리 정부가 고려해야 할 것은 2000년에 채택된 ‘중서부 태평양 고도회유성어족보존을 위한 협약’ 참여문제이다.

유엔공해어업협정은 공해에서의 기국주의 원칙을 고수하면서 기국의 자국선적 어선에 대한 통제 의무를 강화하는 한편, 기국주의의 약점을 보완하기 위하여 전통적 기국주의에 대해 수정을 가하고 있다. 즉 공해어업협정은 기국주의를 큰 축으로 하면서 그에 대한 수정을 통해 공해에서 경제왕래어족과 고도회유성어족의 자원관리 조치의 실효성을 도모하고 있는 것이다.

공해에서 조업하는 어선의 기국은 자국 선적의 어선이 경제왕래 및 고도회유성어족의 보존관리 조치를 이행하도록 확보하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 할 의무를 진다. 기국이 자국 선적의 어선에 대한 조치를 실효적으로 취하여 통제를 할 수 있기 위해서는 어선에 대한 선적부여가 보다 선별적으로 이루어져야 할 것이다. 이와 관련, 유엔공해어업협정은 어느 국가가 어선에 대해 선적을 부여할 때에는 자국이 그 어선에 대해 실효적으로 통제권을 행사할 수 있을 때만 부여하도록 규정하고 있다.<sup>33)</sup>

유엔공해어업협정은 지역수산기구의 보존 및 관리 조치를 집행하는데 있어서 기국과 관련국(위반어선 발견국, 寄港國)이 협력하도록 규정하고 있다. 이러한 협력에 있어서 유엔공해어업협정은 기국주의 원칙의 근간은

33) 유엔해양법협약은 제91조에서 “그 국가와 선박간에는 진정한 관련(genuine link)이 있어야 한다”라고 규정하고 있음. 따라서 유엔공해어업협정상 기국은 공해에서 조업하는 어선에 대해 실효적으로 통제할 수 있을 때만 자국 등록을 부여하여야 한다고 규정하고 있는 것은 유엔해양법협약 제91조의 규정을 어선부분에서 더욱 구체화한 것으로 볼 수 있음.

유지하면서도 관련국에게도 어느 정도의 권한을 부여하여 전통적인 기국주의에 수정을 가하고 있다.

기국은 자국 어선이 공해생물자원의 보존관리 조치를 위반한 혐의가 있는 경우에 그 어선에 대해 즉각적이고 충분한 조사(investigation)를 하고, 동 어선의 위반을 주장하는 국가 및 관련 기구에 대해 통보하여야 한다. 기국은 문제 선박의 위반혐의에 대해 증거가 충분한 경우 지체없이 소송을 시작하여야 하고, 모든 조사와 소송은 신속하게 진행하여야 한다. 위반 어선의 선장과 선원에 대한 조치는 면허의 취소, 철회, 정지 등을 포함한다. 선박이 중대한 위반을 한 경우에는 그러한 위반과 관련하여 기국이 선박에 부과한 모든 제재조치가 이행되기 전까지 그 선박의 공해에서의 조업을 금지하여야 한다.

이와 같이 유엔공해어업협정은 전통적인 기국주의 원칙에 따라 기국이 위반어선에 대해 1차적인 책임과 단속권한을 갖도록 하고 있으나 공해상에서 위반 어선을 발견한 국가에게도 승선 및 검색권(boarding and inspection)을 부여하고 있다.

유엔공해어업협정은 서 지역수산기구의 회원국이며 동시에 유엔공해어업협정 당사국이 동 기구의 보존조치 이행을 확보하기 위하여 공해에서 다른 유엔공해어업협정 당사국의 어선에 승선 및 검색할 수 있도록 규정하고 있다. 이때 그 타 당사국이 그 지역기구의 회원국이나 아니냐는 관계가 없다. 승선검색하는 선박의 국가와 승선검색을 당하는 어선의 국가가 모두 유엔공해어업협정의 당사국이면 된다. 발견국(→승선검색국)의 정부선박이 공해에서 위반혐의가 있는 어선에 승선(boarding) 및 검색(inspection)후 그 선박이 공해생물자원의 보존조치를 위반하였다는 분명한 근거가 있을 때 검색국가(inspecting state)는 증거를 확보하고 위반사실을 기국에 통보한다. 이러한 통보를 받은 기국은 그러한 통보가 있는지 5일 이내에 검색국가에게 회신을 하여야 하는데 이때 기국은 자국이 증거에 따라서 집행조치를 취하든지 아니면 검색국가가 조사(investigation)하도록 허가하여야 한다. 기국이 검색국가에게 조사토록 허가를 한 경우, 검색국은 조사를 하고 그 결과를 기국에 통보하여야 한다. 기국은 증거가

충분할 경우 그 선박에 대해서 집행조치를 취하거나 또는 검색국에게 집행조치를 지정하여 그러한 조치를 취하도록 할 수 있다.

발견국의 선박이 공해에서 위반 혐의가 있는 타국 어선에 승선 및 검색한 후에 동 어선이 중대한 위반(a serious violation)을 하였다는 분명한 근거가 있고 이 사실을 기국에게 통보하였는데도 불구하고 기국이 직접 조치를 취하겠다고든지 또는 검색국으로 하여금 조치를 취하도록 하는 허가를 주지 않고 아무런 행동이 없을 때 검색국은 선박에 남아서 선장으로 하여금 조사(investigation)에 협조토록 요구할 수 있으며 적절한 경우 가까운 항구 또는 지정된 항구에 배를 입항시키도록 요청할 수 있다. 그리고 조사국은 조사결과에 대해 기국에 통보를 하고, 기국은 그 어선에 대해서 집행조치를 취하거나 또는 검사국에게 집행조치를 지정하여 이를 실시하도록 요구할 수 있다.

또한, 유엔공해어업협정은 보존관리 조치의 실효성을 제고하기 위하여 항만국에게도 권리를 부여하고 있는데 여기서 항만국이라 함은 공해에서 위반 조업을 행한 혐의가 있는 어선이 자발적으로 어느 나라의 항구에 입항하였을 때 그 항구의 국가를 말한다. 항만국은 전반적으로 자원의 보존 및 관리조치의 실효성 제고를 위하여 조치를 취할 권리와 의무를 가진다. 항만국은 어선이 자발적으로 자국의 항구 또는 연안 터미날에 있을 때 서류, 어구, 어획물을 검사할 수 있다.

## 2. 주요 지역수산기구의 자원 보존·관리 조치

경계왕래어족 및 고도회유성어족 자원의 보존 및 관리문제는 전세계의 주요 어장에서 연안국과 조업국간의 분쟁을 발생시켜 왔으며, 이러한 분쟁들은 결과적으로 연안국의 관할권 확장을 가져왔다. 이에 따라 200해리 배타적경제수역 설정 등으로 이미 대폭 줄어들어 얼마 남지 않은 공해에서는 기존의 공해의 자유마저 연안국가들에 의하여 제약받게 되었다. 이에 따라 우리 나라의 원양어업도 이들 공해수역에서의 자원관리 조치에

부딪치게 되었다.

IUU어업규제를 위한 국제행동계획은 조업국이 지역수산기구에 가입하지 않고 조업을 하는 것을 비규제어업이라고 보고 있고, 모든 조업국이 자국의 어선이 활동하는 지역의 지역수산기구에 가입하도록 촉구하고 있으며, 적어도 지역수산기구와 협력하도록 하고 있다. 여기에서는 우리나라와 관련된 지역 수산기구들과 이들 기구에서 채택하고 있는 어업자원 보존 조치를 간략히 고찰하고자 한다.

#### 1) 중부베링해 명태 협약

중부베링해에서 가장 중요한 어업자원인 명태는 중부베링해명태자원보존관리협약에 의하여 보존되고 있다.<sup>34)</sup> 중부베링해명태자원보존관리협약은 1990년 6월 부시와 고르바초프간 미소정상회담에서 중부베링해명태자원의 보호를 위한 국제기구의 창설 촉구로 시작되었다. 그후 1995년 12월 중부베링해명태자원보존 관리협약이 채택되었으며 회원국은 6개국으로서 조업국은 한국, 일본, 중국, 폴란드이며 연안국은 미국, 러시아이다.

동 협약은 명태자원량이 167만톤 또는 그 이상인 경우에 조업을 재개하되 허용어획량은 베링해 명태자원량이 167만톤-200만톤 미만인 경우에는 13만톤, 200-250만톤 미만인 경우에는 19만톤, 250만톤 이상인 경우에는 연례회의에서 컨센서스로 결정토록 규정하고 있다.

또한 연례회의에서는 매년 나라별 자원조사실시를 권고하고, 매년 과학기술위원회에서 명태자원평가를 실시하되, 평가결과에 따라 다음해 허용어획량 및 나라별할당량을 결정하고 있다. 나라별할당량의 배분방식은 기존의 조업실적, 자원조사기여도, 올림픽조업방식, 회원국간 균등배분방식을 고려할 수 있다.

1996년 11월 모스크바에서 개최된 제1차 연례회의와 1997년 11월 제2

34) 동 협약의 영어 명칭은 “The Convention on the Conservation and Management of Pollock Resources in the Central Bering Sea”이다.

차 연례회의에서 명태자원 평가 결과, 자원이 조업재개 수준인 167만톤에 미치지 못해 현재는 조업재개가 이루어지지 않고 있다.

## 2) 대서양참치보존위원회<sup>35)</sup>

ICCAT는 FAO의 주도로 1969년 설립되었다. 스페인 마드리드에 본부를 두고 있고 회원국 분담금으로 운영되고 있다. 동 위원회의 주요기능은 대서양의 다랑어자원을 최대지속적생산(MSY) 수준으로 유지하는 데 있으며, 이를 위해 회원국에 대하여 일정한 규제조치의 강구를 권고할 수 있도록 하고 있다. 또한 대서양 다랑어 어업에 관한 정보의 수집, 분석과 과학적 조사결과에 대한 간행물의 발행에 관한 업무도 수행하고 있다.

동 위원회의 규제사항은 다음과 같다.

첫째, 어종별 체중규제 : 황다랑어, 눈다랑어 3.2kg 미만, 참다랑어 6.4kg 이하 어획금지.

둘째, ICCAT 항구 감시제도 실시(참치 전채, 양륙시 및 어선 정박시 항구에서 체약국의 관계당국에 의한 규제사항 준수여부 감시).

셋째, 멕시코만 산란수역 보호.

넷째, 서부대서양 수역에서 참다랑어 어획 금지.

다섯째, 1993년부터 참다랑어 통계서류제도 실시.

여섯째, 지중해에서의 대형연승어선의 어획금지기간 설정.

## 3) 북서대서양수산기구<sup>36)</sup>

35) 영어 명칭은 “International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas” 일명 “ICCAT”이다.

36) 영어 명칭은 “Northwest Atlantic Fisheries Organization”, 일명, NAFO 임.



1949년에 설립된 북서대서양수산기구(ICNAF)는, 1978년 10월 24일 캐나다를 비롯한 8개 국가가 북서대서양 수산업관한 다국간 협력에 관한 새로운 협약에 서명함으로써, NAFO로 대체되었고, 이 NAFO협약이 1979. 1. 1 발효함으로써 정식으로 NAFO가 발족하게 되었다.

동 기구의 설립목적은 협약수역내 수산자원의 최적이용, 관리 및 보존에 관한 사항을 협의하는 것이다. 산하조직으로서는 이사회, 과학이사회, 어업위원회, 재정행정상임위원회 등 4개 상임위원회가 있고, 사무국이 설치되어 있다. 동 기구의 운영은 회원국의 분담금으로 이루어지고 있다.

NAFO수역은 현재 모라토리움 실시 등으로 총허용어획량('98년 TAC 196,000톤)이 매우 적으나, 그 동안 우리나라의 중요한 어장이었음을 고려하여 동 수역에서의 어획쿼타 확보를 위하여 계속 관심을 가지고 있다.

#### 4) 인도양참치위원회<sup>37)</sup>

IOTC의 설립목적은 인도양의 참치 및 참치류 어족자원을 보존하고 참치자원의 최적이용 및 지속적 개발을 증진하는데 있으며 참다랑어, 가다랑어, 눈다랑어, 날개다랑어 등 16개 어족을 관리대상으로 삼고있다.

동 기구의 회원국은 우리나라를 포함하여 14개국이며 본부는 세이셸에 위치하고 있다. 동 기구의 대상수역은 인도양 및 그 부속해로 포괄적으로 정해져 있으나 구체적인 수역은 명시되어 있지 않다.

#### 5) 남방참다랑어 보존 협약<sup>38)</sup>

남방참다랑어보존협약은 호주, 뉴질랜드, 일본이 남방참다랑어 자원의

37) 영어 명칭은 “Indian Ocean Tuna Commission”이며, 일명, IOTC 임.

38) 영어 명칭은 “Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna”이며, 일명, “CCSBT” 임.

보존과 관리를 위하여 1993년 채택하였으며 1994년 5월 20일자로 발효하였다. CCSBT 목표의 달성을 위하여 3국 대표들로 구성된 CCSBT 위원회가 구성되었으며 이 위원회가 남방참다랑어의 TAC 및 국별할당량을 정하게 되며 원위원회에서 결정된 조치는 구속력을 가진다. CCSBT 위원회의 자문기구인 Scientific Committee는 SBT자원량의 평가 및 분석을 하고 남방참다랑어 자원량의 보존, 관리 및 최적 이용에 관해 위원회에 권고안을 제출한다.

호주 등 CCSBT 회원국들은 지난 몇 년간 계속 한국이 CCSBT에 가입하도록 종용하여 왔다. 그러나 우리측은 국내 원양업계의 연간 어획량을 반영한 쿼타가 반영되지 않는다면 가입할 수 없다는 입장을 보여왔다. CCSBT는 우리나라의 1995년 및 1996년 2년치 평균어획량의 76%인 550톤을 한국에 대한 쿼터로 제안하여 왔다. 1997년의 경우 남방참다랑어의 총허용어획량은 대략 1만 5,500톤일 것으로 추정되는데 이중 호주, 뉴질랜드, 일본 등 CCSBT 당사국의 어획량은 1만 903톤이고, 인도네시아, 한국, 대만등 비 당사국의 조업량은 4,206톤으로 약 27%에 달한다. 우리의 SBT 조업량은 1995년 317톤에서 1996년 1,179톤으로 급속히 증가한 이후 계속적으로 증가하고 있다. 우리 나라는 연간 1140톤의 쿼타를 배정받는 조건으로 2001년 10월 17일 CCSBT에 가입하였다.

#### 6) 중서부태평양 고도회유성어족 보존 및 관리에 관한 협약

1994년부터 국제적으로 중서부 태평양 고도회유성어족보존및 관리를 위한 협약(WCPFC)설립을 위한 논의가 진행되어 왔으며, 우리 나라는 1994년부터 동 협약의 설립을 위한 다자간 고위급회의(MHLC)에 참여하여 왔다. 이 협약은 2000년 9월 5일 하와이에서 채택되었는데 우리 나라는 일본과 함께 협약 채택에 반대하였다.

이 협약의 지리적인 적용 대상은 중서태평양 수역인데, 협약 초안에는 남부 및 동부 한계만 설정되어 있다. 협약의 적용어족은 적용 수역내 모

든 고도회유성어족 및 위원회(Commission for the Conservation and Managemrent of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean)가 결정하는 어족에 적용된다. 다만 꽂치류(sauries)는 제외된다.

위원회는 어족자원의 보존 및 관리에 있어 “예방적 접근방법(precautionary approach)”을 취한다. 이 협약에 따른 보존 관리조치는 협약 수역내 연안국의 관할수역내에도 적용된다. 협약 수역내 연안국 관할 수역의 보존관리조치와 공해에서의 보존관리 조치는 협약수역내 고도회유성어족의 전체적인 관리를 위해서 상호 양립되어야(compatible) 한다. 이를 위해 위원회의 회원국들(당사국들)은 양립되는 조치를 달성하기 위하여 협력하여야 한다. 위원회는 양립성 보존관리 조치를 수립하는데 있어서 어족의 생태적 특징, 연안국에 의해 취해진 관할수역내의 조치내용, 공해에서 연안국과 조업국간에 취해진 보존 조치의 내용들을 고려하여야 한다. 연안국은 자국관할 수역내의 보존 관리 조치가 위원회에 의해 취해진 조치의 실효성을 저해하지 않도록 해야한다.

위원회는 협약수역내의 연안국 관할수역 자원에 대한 주권적 권리를 저해함없이 협약수역내 전체의 총허용어획량을 결정한다. 위원회는 또한 어종별 어획량, 조업구역, 어구등에 대한 규제를 택할 수 있다. 총허용어획량을 결정함에 있어서 고려할 사항은 다음과 같다: 어족의 상태, 참여국의 이해관계, 조업패턴, 조업 관행, 어획중 국내 소비에 사용되는 부분, 전통적 조업, 어족의 보존을 위한 기여도, 보존 조치 이행의 기록. 총허용어획량에 대한 위원회의 결정은 콘센서스로 결정한다.

이 협정과 위원회의 보존관리 조치에 대한 집행은 기국주의를 근간으로 하고 있다. 그러나 여기에는 몇 가지 예외가 있다. 첫째, 각국은 타국 선적의 어선이 이 협약에 따른 보존관리조치를 위반하였다는 충분한 근거가 있는 경우 기국과 관련국에게 이 사실을 통보하고 적절하다면 위원회에도 이 사실을 통보한다. 기국이 아닌 다른 국가(A국)가 B국 어선이 위반조업을 하였다는 충분한 증거를 제시하면서 B국에 대해 처벌요청을 하면 B국은 충분한 조사(investigation)을 하고 조사결과에 따라 처벌하고

관련 결과를 A국 및 위원회에 알려주어야 한다. 둘째, 어느 국가(A국)의 어선이 어느 연안국(B국)의 관할수역내에서 무허가 조업(unauthorized fishing)을 하였을 경우에는 A국은 동 선박에 대해 B국의 법령에 따른 규제조치(sanction)가 적용될 수 있도록 한다. 셋째, 이 협약은 협약 수역 내 공해에서 기국이 아닌 다른 국가에 의한 승선 및 검색(boarding and inspection)이 가능하도록 하였다. 이에 따라 당사국들은 이 협약 발효후 2년 이내에 승선 및 검색의 절차에 합의하지 못하면 유엔공해어업협정 제21조 및 제22조상의 승선, 검색 절차에 따른다. 넷째, 이 협약은 항만국이 자국의 항구에 자발적으로 들어와 있는 어선에 대해서 서류, 어구, 어획량을 조사할 수 있다. 다섯째, 이 협약은 위원회 사무국에 의해 운용되는 지역 읍저버 프로그램을 운용하게 된다. 읍저버란 협약수역에서 조업하는 어선의 활동을 감시하기 위하여 어선에 승선하여 감시하는 사람을 말한다.

당사국들은 이 협약의 비당사국 어선이 이 협약 수역에서 위원회에 의해 채택된 보존관리 조치를 저해하는 행동을 저지하기 위하여 국제법에 맞는 조치를 취한다. 당사국들은 개별적으로 또는 집단적으로 이 협약 수역에서 조업하는 어선을 가진 비당사국들에게 보존조치의 이행에 협력하여 줄 것을 요청한다. 협력에 응하는 비당사국들에게는 그에 상응하는 혜택을 부여한다.

### 3. 우리 나라 원양어선의 IUU어업 실태<sup>39)</sup>

#### 1) 불법(Illegal) 어업

우리 나라의 원양 어선이 다른 나라의 배타적경제수역에서 불법어업을 한 경우는 최근에까지도 발생하고 있다. 연안국으로부터 입어허가를 받지 아니하고 불법어업을 한 경우는 1998년 6월 자스민9호 사건을 들 수 있

---

39) 한국 원양어업협회의 자료 협조를 받아 작성되었음.

다. 이 사건은 자스민호가 키리바시의 배타적경제수역에서 입어허가를 받지 아니하고 조업하다가 나포되어 재판에 계류중 도주하였다.

허가조업이기는 하나, 연안국의 관련법규를 위반함으로써 불법어업을 행한 경우도 있다. 2000년 12월 우리 나라의 원양어선들이 조업을 종료하고 러시아 수역에서 나올 때 통과절차 및 통신관련 규정을 위반한 사례가 있었다. 또한 기네비소에서는 우리 나라 원양어선들이 조업수역을 위반한 사례가 있었고(1998년, 1999년, 2000년, 2001년), 오만에서는 혼획 어업 및 조업수역 위반의 사례가 있었으며(1996년 6월-2000년 7월), 뉴질랜드에서는 조업수역 위반 및 금지 어종을 어획한 사례가 있었다(2001년 5월-7월).

이와 같은 타국 수역내 무허가 조업 또는 법규위반조업(허가를 받은 경우) 사례는 정부와 업계의 각별한 노력이 없는 한 앞으로도 다시 발생할 가능성이 있다. 특히, 원양어선이 공해에서 조업하는 경우 어류의 이동을 따라 그 공해에 바로 인접한 연안국의 수역을 허가 없이 침범할 가능성은 상존한다. 연안국으로부터 조업허가를 받은 경우에도 금지어종 및 금지수역 조업, VMS(선박감시장치) 미작동, 오퍼저버 승선시 비협조 등 각종 조업활동 관련 의무 불이행과 입어로 미납 등 당해 연안국의 수산관련 법규를 위반하는 등 불법어업을 할 가능성이 있다. 최근에 들어 참치어업에서는 특기할만한 불법어업사례가 없으나, 대서양 트롤의 경우에는 조업수역 위반사례가 여전히 존재한다. 특히, 뉴질랜드 수역의 경우 입항시 연안국의 검색이 까다로운데도 불구하고 우리 나라 어선들의 금지어종 어획등 불법 어업이 근절되고 있지 않아 향후에도 문제의 소지를 안고 있다.

지역수산기구가 있는 경우에도 불법어업이 문제가 될 수 있다. 여기에는 두 가지의 경우가 있다. 첫째는 지역수산기구 관할수역내에서 회원국 어선이 지역수산기구가 결정한 보존조치를 위반한 경우이다. 둘째는 지역수산기구에 가입하지 않은 비 회원국인 경우에도 그 비회원국이 스스로 약속한 의무를 위반한 경우이다. 우리 나라의 원양 어선들이 이와 같이 지역수산기구의 관할 수역내에서 불법어업을 하여 문제가 된 사례는 없다.

그렇다고 하여 향후에 문제가 없는 것은 아니다. 우리 나라가 가입한 지역수산기구인 ICAT(대서양참치보존위원회), IOTC(인도양참치위원회), CCSBT(남방참다랑어보존위원회), CCAMLR (남극해양생물보존위원회), CBSPC(중부베링해명태보존관리협약)등이 정한 각종 결의사항의 미이행, 쿼터 미준수, 금어기 및 금어수역 조업등은 바로 불법어업에 해당한다. 한편, 우리 나라는 중서부태평양참치협약(2000년 9월 5일 채택, 2004년 3월 발효 예정)에 문제점을 제기하면서, 서명하지 않고 있다. 향후 이 협약기구와 긴밀한 협조없이 동 기구의 관할수역에서 원만한 조업이 문제가 될 수 있다. 이때 우리 나라가 원만한 조업을 위하여 이 협약기구와 협조차원에서 스스로 약속한 사항을 위반한다면 이 또한 불법 어업에 해당된다는 점에 유념할 필요가 있다.

## 2) 비보고(Unreported) 어업

우리 나라의 원양어선들이 외국의 배타적경제수역에서 조업하면서 조업활동 및 조업실적을 해당국의 관련 법규에 따라 보고하지 않거나, 또는 허위보고 하는 사례가 일어 협상에서 큰 문제가 된 적은 없으나, 그렇다고 비보고 어업의 사례가 없는 것은 아니다. 뉴질랜드 수역에서의 트롤어업의 경우, 우리 나라 원양어선이 뉴질랜드에 대한 보고를 누락한 사례가 있었다(2001년 6월). 이러한 비보고 어업은 특히, 트롤어업에서 많이 발생하고 있다. 최근 국제적 흐름에 따라 남태평양 연안국들도 외국 어선의 참치 조업보고사항을 철저하게 감시하고 있다.

한편, 지역수산기구 관할 수역에서의 비보고 어업이 문제가 될 수 있는데 우리 나라의 원양어선들의 그러한 비보고 사례가 크게 문제가 된 적은 없다. 그러나 지역수산기구가 관할하는 수역에서의 비보고 사례의 발생가능성이 없는 것은 아니다. 지역수산기구가 요구하는 조업 및 어획실적의 기일내 미제출은 물론 자료의 부정확 및 실제조업과의 차이도 비보고에 해당됨에 유념하여야 한다.

### 3) 비규제(Unregulated)어업

우리 나라 어선이 지역수산기구가 없는 수역에서 일반 해양법상 해양 생물자원 보존 의무를 위반하여 조업한 경우나 또는 우리 나라가 가입하지 않은 지역수산기구의 관할 수역에서 동 기구의 보존조치를 위반하여 하는 조업이 비규제 어업에 해당될 것이다. 따라서, 우리 나라와 관련한 비규제 어업의 사례를 검토하기 위해서는 현재까지 지역수산기구가 없는 수역의 경우나 또는 지역수산기구가 있는데 우리 나라가 아직까지 지역수산기구에 가입하지 않은 경우를 고찰하여야 한다.

남동대서양과 중서부태평양은 최근까지 지역 수산기구가 없었으나, 최근에 지역수산기구 설립을 위한 협약이 채택되었다. 남동대서양수산기구(SEAFO: Convention on the Conservation and Management of Fisheries Resources in the South East Atlantic Ocean)은 2001년 4월 20일 협약이 채택되었다. 이 협약의 채택과정에서 우리 나라, 영국, 남아프리카 공화국, 앙골라, 나미비아 등 13여 국가들이 참여하였다. 이 협약은 3개국에 비준시 발효하는데 2002년 상반기중 발효할 것으로 예상된다. 중서부태평양고도회유성어족보존협약은 2000년 9월 중서부 태평양의 참치자원을 관리하기 위하여 채택되었는데, 우리 나라는 이 협약의 내용이 너무나 연안국 중심이라는 점을 문제삼아 이 협약이 채택될 당시에 서명하지 않았다.

비규제어업은 이 협약이 관리하는 수역에서 발생할 수 있다. 만약 우리 나라 어선이 이들 협약이 관리하기로 예정된 수역에서 협약이 발효하지 않았다는 이유로 자원보존조치를 취하지 않고 조업을 한다면 비규제 어업에 해당된다. 왜냐하면, 지역수산기구가 없거나 발효하지 않은 상태에 있어도 모든 나라는 유엔해양법협약상 공해에서의 자원관리를 위한 일반적인 의무를 이행하여야 하기 때문이다. 또한 이 두 개의 협약이 발효한 뒤에 우리 나라가 이 협약체제를 문제삼아 가입하지 않고, 조업하는 경우에 우리 나라가 이 협약체제에 의하여 설립된 위원회의 보존조치를 저해하는 조업을 한다면 이 또한 비규제 어업이 된다. 남동대서양수산기구의

경우에는 우리 나라가 가입하는데 큰 문제는 없기 때문에 앞으로 동 기구에 가입하면 비규제 어업의 문제가 제기될 가능성은 없다. 그러나, 중서태평양고도회유성어족보존 협약은 여러 가지 문제가 많기 때문에 우리나라로서는 당분간 이 협약에 가입하기가 곤란하다. 그럼에도 불구하고, 일단 이 협약이 발효되면 우리 나라로서는 비규제 어업의 혐의에서 벗어나기 위하여는 적절한 형태로 이 수산기구의 보존조치에 협력을 하는 것이 필요하다. 따라서 대체로 어느 정도의 협력이 필요한지에 대한 검토가 필요하다.

#### 4. 우리나라 연근해에서의 불법 어업 실태<sup>40)</sup>

##### 1) 불법 어업의 유형과 원인

IUU어업규제 국제행동계획은 단지 원양어업만을 규제대상으로 하는 것이 아니라, 각국의 연근해 어업도 규제의 대상으로 하고 있다. 따라서 우리 나라 연근해 어업중에서 IUU어업규제 국제행동계획의 규범과 저촉되는 어업의 문제점을 고찰할 필요가 있다.

불법·비보고·비규제 어업중 우리 나라의 연근해에서 가장 문제가 되고 있는 것은 불법어업이다. 우리 나라 연근해에서는 1970년대 후반이후 단속건수로 연 3000건의 불법어업사례를 기록하고 있다. 우리 나라의 연근해에서 이루어지고 있는 불법어업은 크게 어업허가나 면허를 받지 않고 조업을 하는 어업과 허가나 면허는 있으나 허가 또는 면허 받은 사항 및 조건과는 다른 어업을 하는 것으로 구분할 수 있다. 후자의 경우는 다시 허가 받은 업종을 위반하여 조업하거나 또는 조업조건, 어구제한 위반 또는 불법어구를 사용한 어업으로 나누어 질 수 있다.

우리 나라 연근해에서 이와 같은 불법어업이 발생하는 원인은 무엇일

40) 홍성걸 외, 「수산정책 집행의 실효성에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2000년 12월, pp.111-134 참조.



까? 우리 나라에서 불법어업이 발생하는 이유는 다음과 같은 세 가지라고 보여진다. 첫째는 현재 우리 나라의 법체계상 수산자원은 기본적으로 공유재산적 성격을 가지고 있다는 점이다. 이러한 법현 실에서는 어업인들이 수단과 방법을 가리지 않고 먼저 잡으면 된다는 인식이 있게 되고 이러한 상황에서 불법어업이 발생하게 된다. 둘째는 전반적인 어업생산량의 감소로 인한 경영악화를 보전하려는 동기에서 불법어업이 발생하게 된다. 이러한 전반적인 어업생산량 감소는 배타적경제수역 체제에 따른 어업협정의 체결 및 전반적인 자원상황의 악화에 기인하는 것으로 보인다. 셋째, 수산관련 법규와 제도가 현실과 괴리되어 있어 어업인들이 본의 아니게 불법어업을 하는 경우도 있다.

## 2) 불법어업의 현황과 문제점

우리 나라 연근해에서 발생하고 있는 불법어업의 현황과 문제점을 유형별로 살펴보고자 한다. 우선 어업 허가 또는 면허를 받지 않고 조업을 하는 경우를 보자. 이러한 불법 어업의 대표적인 사례가 “소형기선저인망어업(일명 ‘고데구리’)”이다. 이 소형기선저인망어업은 대표적인 자원고갈형 불법어업으로서 단속 당국의 눈을 피해 야간이나 악천후시에 행하여지고 있다. 이 어업의 특징은 점점 조직화되고 있으며, 관계당국의 단속에 폭력으로 맞서는 양상까지 보이고 있다. 따라서 소형기선저인망어업의 단속을 위하여는 몇몇 시도 공무원의 힘으로는 부족하고, 무기를 갖추고 있는 해양경찰청과의 협조가 필요한 실정이다.

다음, 어업 허가 또는 면허를 받은 경우에도 허가 또는 면허의 사항과 조건에 맞지 않게 조업하는 경우의 실태와 문제점을 고찰하여 보고자 한다. 앞서 언급한 소형기선저인망의 경우에는 처음부터 어업허가가 없는 경우도 있지만, 최근에는 연안자망 또는 연승어업으로 합법적인 허가를 받은 후에 선박을 개조하여 소형기선저인망어업에 종사하는 경우도 있다.

조업구역 위반은 일단 허가를 받은 어업인이 업종별로 법으로 규정되어 있는 조업구역을 위반하는 것을 말한다. 한편, 일단 허가를 받은 어업인

의 경우에도 허가 받은 어구이외의 것을 사용하는 경우가 있다. 어구제한 위반의 단속은 단속 공무원이 어업인들의 조업하는 현장에서 이루어 져야 하는 어려움이 있다. 어구제한 위반의 사례로서는 잠수기 어업의 잠수부 추가고용(1인→2인), 연안 연승어업의 경우 미끼로 사용되고 있는 새우 확보가 어려울 경우에 선박에 조망형태의 어구를 부착하고 새우를 포획하는 경우, 그리고 기타 많은 어업에서 정해진 망목을 위반하고 있는 경우가 있다.

조업구역이나 어구제한이외의 불법어업 사례로서는 불법어구를 통한 어획을 들 수 있다. 이러한 경우의 가장 대표적인 사례는 동해안 지역의 삼중자망어구를 이용한 어획물 채취를 들 수 있다. 이러한 삼중자망 사용은 ‘자망어선은 삼중그물을 사용할 수 없다’는 수산자원보호령의 규정을 위반한 것이다. 동해안어민들은 삼중자망을 사용하여 연안에서 가자미, 넙치, 곰치, 삼세기 등을 주 어획대상으로 하고 있다.<sup>41)</sup>

면허어업인 양식어업의 경우 시장 및 군수가 면허처분하고 있으나 사후관리 미비로 불법어업이 발생하고 있다. 양식어업과 관련하여서는 “어업면허 및 어장관리에 관한 규칙”에서 양식 어업의 종류별 양식방법, 어장의 수심, 어장구역의 한계와 어장과 어장사이의 거리등을 규정하고 있는데 이러한 사항등을 위반하는 것이다.

우리 나라 정부는 연근해 어업질서의 확립을 위하여 어업지도선 등을 이용하여 단속을 강화하는 한편, 생계형 불법어업자들에 대한 전업지원등 어업질서확립을 위한 조치를 다양하게 실시하고 있다. 정부로서는 그간에 단속과 관련된 정부 조직 및 제도를 개선하여 강력하게 단속을 하여 온 것이 사실이다. 한편, 많은 불법어업자들은 현행 제도가 잘못되어 있기 때문에 자신들이 억울하게 불법어업자로 전락하고 있다고 주장하기도 한다. 1990년대 이래 정부는 어업인들의 자율적인 어업질서 확립을 유도하고 불법어업 예방 및 재발방지를 위하여 어업질서 확립대책을 추진하여

---

41) 삼중자망을 이용하는 어민들은 삼중자망은 그물을 보호하는 역할을 할 뿐이고, 치어는 잘 어획되지 않을 뿐 아미라, 뚝지, 곰치, 삼세기, 가자미 등 특정어종은 일반어구로는 잘 어획되지 않는다는 주장을 함.

왔다. 또한 어업질서 확립 평가회의, 불법어업 근절 중앙대책회의 및 지도단속평가회의 등을 개최하여 추진사항을 분석하고 단속방안을 마련하는 등 어업질서확립을 위해 노력하여 왔다. 그럼에도 불구하고, 상황이 크게 호전된 것은 아니다.

이러한 상황은 연근해 불법어업 근절을 위한 국내 정책에 한계가 있다는 것을 암시하는 것으로도 볼 수 있다. 따라서, 경우에 따라서는 IUU어업규제 국제 행동계획에서 규정된 각종 규제수단을 국내 연근해 불법어업을 규제하기 위한 수단으로 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

IUU어업규제 국제행동계획에서 요구하고 있는 것은 국내 법제에서 규정된 수단 보다 훨씬 더 강력하고 포괄적이기 때문에 효과적인 불법어업 근절 대책이 될 수 있다. 예를 들면, 국제행동계획에 따라 정부가 불법어업에 종사한 전력이 있는 어업인들에 대해 영어자금 등 금융지원을 금지하고, 불법어업으로부터 어획한 수산물의 유통을 금지하고 또 이를 거래하는 것을 불법화한다면 이는 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다. 그러나 이러한 조치는 상당히 혁신적인 조치들이며, 시행에 앞서 많은 연구검토가 필요하다. 따라서 이러한 조치들의 시행에는 상당히 신중한 검토가 필요하다.

## 제5장 불법·비보고·비규제 어업 규제를 위한 국내적 이행 방안

### 1. 국내행동계획의 수립 필요성

각 국가들은 국제행동계획의 채택 후 적어도 3년 이내에 국제행동계획의 목표를 성취하기 위하여 국별 행동계획을 개발하고 이행하여야 한다. 또한 각 국가들은 이 기간 내에 국제행동계획의 각 조항들이 자국의 수산업관리 프로그램과 예산의 불가분의 일부분이 되도록 하여야 한다. 각 국가들이 이러한 이행을 함에 있어서는 각 지역수산기구가 채택한 조치를 위한 이행하기 위한 것도 포함시켜야 한다. 그리고 국별행동계획의 채택 후 매 4년마다 국가들은 이러한 국별 계획의 이행을 점검하여야 한다. 이와 별도로 각 국가들은 FAO의 책임있는 수산업을 위한 규범에 관하여 매 2년마다 FAO에 보고하는 것의 일부분으로서 IUU 국제행동계획의 이행사항을 함께 보고하여야 한다. 이러한 각국의 FAO에 대한 보고는 FAO에 의하여 발간된다.

우리 나라가 IUU어업 규제를 위한 국내행동계획을 세우고 이에 따라야 따라서 관련 제도를 정비하여야 할 필요성은 비단 그것이 국제행동계획에서 요구되고 있기 때문만은 아니다. 시각을 좀 더 크게 보면 우리 나라가 전 세계적인 IUU어업 규제에 동참함으로써 전세계적인 수산 자원의 지속가능한 관리에 동참하는 것이다. 그리고 그밖에 다음에 효과를 기대할 수 있겠다. 첫째, 원양어업에 있어서의 조업활동 위축 방지할 수 있고, 둘째, 국제행동계획불이행에 따른 국제사회의 비난의 대상으로부터 회피가 가능하여 지며, 셋째, 수산관련 국제기구에서의 우리의 지위가 향

상될 수 있고 넷째, IUU어업에 대한 국제적인 규제추세를 계기로 하여 국내어업질서를 확립할 수 있는 전기를 마련할 수 있다는 점이다.

## 2. 관련 국내 법령의 정비·보완과 제도개선방안

### 1) 국내법령 정비·보완 방향

IUU어업을 규제하기 위한 국제행동계획의 국내적 이행과 관련되는 중요한 국내법은 수산업법을 비롯하여 어선법, 배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률(일명, “EEZ어업주권법”), 「수산물 품질관리법」 등 4개의 법률과 수산업법 시행령, 그리고 어업허가신고등에 관한 규칙 등 5개의 부령을 정비하여야 할 것으로 보여진다. 이 중 중요한 사항만을 간추려보면 다음과 같다.

우선 수산업법에 있어서는 상당한 개정이 요구된다. 먼저 수산업법에 국제행동계획 이행을 위한 근거규정을 신설하여야 하고, 또 수산업법 시행령 등 하위법령에 포함될 사항에 대한 근거규정을 마련하는 것이 필요하다. 이와 관련되는 수산업법의 조항은 특히 제34조 및 제52조이다. 이들 조항에서 국제행동계획 불이행자 및 어선에 대한 벌칙을 강화하여야 하는데, 이 벌칙은 IUU어업자가 IUU 어업으로부터 받은 이익을 박탈할 만큼 엄격하게 규정되어야 한다.

또한 어선이 선상에 어업허가장을 소지하도록 의무화하고, IUU 어업전력이 있는 어선에 대한 어업허가금지, 어업허가를 받은 후 IUU 어업에 종사한 경우 어업 허가를 취소할 수 있는 규정을 신설하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 수산업법중 면허어업의 제한에 관한 규정을 개정하여, 관련 내용을 확대, 보충할 필요가 있다. 현행 수산업법 제34조에 보면, “시장, 군수 또는 자치구의 구청장이 어업을 제한 또는 정지하거나 어선을 계류할 수 있는” 사유의 하나로써 “어업권자가 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령을 위

반한 때”를 들고 있다. 그러나 국제행동계획의 원활한 이행을 위해서는 이 규정만으로는 부족하다. IUU어업 전력이 구체적으로 언급되어 면허정지 사유로 명시되어야 할 것이다

그리고 수산업법 시행령 및 어업허가·신고 등에 관한 규칙 등 하위법령에서는 MCS (Monitoring, Control, Surveillance : 감시, 감독, 통제) 운영과 관련된 교육훈련의 실시방법, 기금의 조성방법 및 용도는 물론 어선이 IUU어업에 종사하거나 IUU어업을 지원하지 못하도록 규정하여야 한다. 또한 모든 허가 어선에 대해 조업위치, 어획량, 어획물 전제장소 및 전제량 등 조업활동에 관한 사항과 국제적인 기준에 의하여 어선·어구의 표지 등을 하도록 의무화함과 아울러 어업인들이 지켜야 할 사항들을 구체적으로 명시하여 어업인들이 이를 이행하는데 지장이 없도록 하여야 할 것이다. 수산업법 및 그 하위법령에 구체적으로 보완·정비해야 할 사항은 <표-1>과 같다.

어선법에 있어서 가장 중요한 것은 船籍부여요건에 관한 것으로 우리나라가 기국으로서 어선에 대한 효과적인 통제를 통하여 국제행동계획을 충실히 이행하기 위해서는 어선에 대한 선적부여요건을 강화할 필요가 있다. 이를 구체적으로 보면 IUU어업 종사선박 또는 IUU어업 지원선박에 대한 어선등록 또는 국적부여를 제한할 수 있는 근거규정을 신설하고 하위법령에는 이들 선박에 대한 등록 및 국적부여를 제한하는 구체적인 내용을 명시함과 아울러 어선등록 또는 국적부여 전에 IUU어업 종사여부를 사전조회하도록 요건을 강화하여야 한다. 어선법 제 3장(제13조 내지 제 20조)은 어선의 등록에 관하여 규정하고 있는데 “진정한 연관(a genuine link)”에 대한 요건규정이 없다. 따라서 어선이 한국의 어선으로 등록하기 위한 요건으로서 그 어선과 한국과의 관계를 설정할 필요가 있다. 따라서 국제행동계획에서 강조하고 있는 선적국과 어선의 소유 및 경영 측면에서의 연관성을 보장하기 위하여 어선등록원부에 실소유자 및 선박운영자의 이름, 주소, 국적과 선박사진을 붙이도록 하여야 한다. 어선법 및 하위법령에 규정되어야 할 구체적인 사항들은 <표-2>과 같다.

&lt;표-1&gt; 수산업법 및 그 하위법령에 규정되어야 할 사항

법령별	규정되어야 할 사항
수산업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○국제행동계획 이행을 위한 근거규정</li> <li>○어업허가장 소지 의무화</li> <li>○IUU어업 전력어선 어업허가 금지</li> <li>○IUU어업 종사어선 어업허가 취소</li> <li>○국제행동계획 불이행자 및 어선에 대한 벌칙</li> <li>○MCS 운영을 위한 교육훈련 및 기금조성 근거 규정</li> </ul>
수산업법 시행령	<ul style="list-style-type: none"> <li>○MCS 운영을 위한 교육훈련 의무화</li> <li>○MCS 운영기금조성 방법 및 용도</li> <li>○조업자료의 획득 및 관리, 입증과 수사에 협력하도록 의무화</li> </ul>
시행규칙 -조업상황보고 등 에 관한 규칙 -어업허가신고 등 에 관한 규칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>○MCS 운영을 위한 교육훈련절차</li> <li>○IUU어업종사 및 지원금지</li> <li>○어선등록기관과 어업허가 기관간 IUU어업 종사여부 사전조회 절차</li> <li>○조업자료의 획득·관리방법 및 절차 <ul style="list-style-type: none"> <li>- VMS 장착</li> <li>- 시간별 어획 및 어획노력량 통계기록 유지</li> <li>- 어획물 투기량 기록 유지</li> <li>- 조업위치, 조업일시, 기타조업활동에 관한 기록 유지</li> <li>- 어획물 전재일시·장소, 전재량에 관한 기록 유지</li> <li>- 위치확인 장착</li> <li>- 국제적인 기준에 의한 어선·어구의 표지</li> </ul> </li> <li>○오피서 승선협조 의무화</li> <li>○IUU어업에 종사 또는 지원여부 확인을 위한 정보 또는 자료제공 의무화</li> <li>○IUU어업에 종사 또는 지원선박의 어획물 양륙 및 전재 금지</li> </ul>

&lt;표-2&gt; 어선법 및 그 하위법령에 규정되어야 할 사항

법령별	규정되어야 할 사항
어선법	○ IUU어업 종사선박 또는 지원선박에 대한 어선등록 및 국적부여 제한(금지 또는 취소)근거
어선법 시행규칙	○ IUU어업종사선박 또는 지원선박에 대한 어선등록 및 국적부여 요건 ○ 어선등록 전 어업허가기관에 IUU어업 종사여부 사전조회 의무화 및 절차 ○ 어선원부 기록사항 보완 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실소유자 및 선박운영자 변경내역(이름·국적·주소)</li> <li>- 선박사진</li> </ul>

또한 우리나라가 연안국으로서의 책임을 다하고 국제행동계획을 원활히 이행하기 위하여는 「배타적 경제수역에서의 외국인의 어업 등에 관한 주권적 권리의 행사에 관한 법률」(이하 EEZ 어업주권법)에 IUU어업 규제를 조치사항들을 적절히 포함시킬 필요가 있다. 특히 우리나라 EEZ에 입어하는 중국어선의 경우 입어신고 불이행등 불법조업을 일삼고 있어 MCS 실시 및 조업기록유지 의무화 등 규제를 강화할 경우 우리 EEZ 내의 조업질서확립에 상당한 효과가 있을 것으로 기대된다. EEZ어업 주권법 및 그 하위법령에 보완되어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, EEZ 내에서의 어업활동에 관한 MCS 실시근거

둘째, EEZ 내에서의 어업활동시 조업일지기록 의무화

셋째, EEZ 내에서의 어획물 가공 금지

넷째, IUU 전력 어선의 EEZ 입어허가 금지근거 및 요건



이상의 수산업법 등 3가지 법률 외에도 IUU어업의 효과적인 규제를 위하여는 IUU어업에 종사한것으로 확인된 어선에 의한 어획물의 수입 및 유통을 금지할 수 있도록 「수산물 품질관리법」을 정비하여야 하고 IUU어업 전력을 가진 수산업자에 대한 영어자금등의 대출을 제한할 수 있는 규정을 관련 법규에 적절히 반영할 필요가 있다.

## 2) 제도개선방안

IUU어업을 규제하기 위한 국제행동계획을 관련 법령의 정비·보완만으로 완성되는 것이 아니고 그 실행을 위한 예산확보 및 제도개선 등 행정적인 조치사항들이 수반되어야 한다. 국제행동계획에 따르면 각국은 국제행동계획 채택 후 3년 이내에 국제행동계획의 각 조항들을 수산업 관리 프로그램과 예산의 일부로 편입되도록 하고 있기 때문이다. 따라서 앞으로 수립될 국내이행계획에 포함하거나 이에 앞서 또는 이와 병행하여 추진되어야 할 행정적인 조치사항들은 다음과 같다.

첫째, 국제행동계획 이행을 위한 국내법령 및 제도개선 계획을 수립하여야 한다.

둘째, 다른국가 또는 국제기구와의 IUU어업에 관한 정보교환 및 협력을 위한 계획을 작성하고 이들 정보교환 및 협력이 원활히 이루어질 수 있도록 대외적인 공식 접촉 창구를 지정·운영하여야 한다.

셋째, 외국선박이 입항할 수 있는 항구를 지정, 공개하여야 한다.

넷째, 국내행동계획에 반드시 포함되어져야 하는 항만국통제 계획, MCS 운영계획, MCS 운영을 위한 기금조성이 원활히 이행되어질 수 있도록 관련 부처가 망라된 위원회를 설치하는 방안도 강구되어야 한다.

다섯째, 선적국 또는 지역수산기구에 IUU어업종사선박 또는 지원선박

을 통보하기 위한 체계도 구축하는 것이 필요하다.

여섯째, 우리 EEZ 내의 불법어업방지 및 조업질서확립을 위한 오피서버 프로그램 개발 및 실행계획도 마련되어야 한다.

일곱째, 앞으로 수립되어질 국내이행계획에 포함될 대부분의 내용이 어업인들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것이고 이 중 일부는 정부의 규제완화 시책에 따라 삭제된 것을 다시 부활시켜야 하므로 앞으로 국내이행계획의 수립 및 시행과정에서 어업인들과의 마찰이 예상된다. 따라서 금후 수립될 국내행동계획이 원만히 이행되도록 하기 위해서는 어업인들에 대한 사전 교육 및 홍보가 필요하므로, 어업인들에 대한 교육·홍보 프로그램 개발 및 실행계획도 마련되어야 한다.

## 제6장 결 론

2001년 3월 FAO에서 채택된 “불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·근절하기 위한 국제행동계획”은 연안어업, 근해어업 또는 원양어업을 불문하고 국제사회가 불법, 비보고, 비규제 어업을 규제·근절하기 위한 협력의 근거를 마련하기 위하여 성립된 것이다. 이 국제행동계획은 단지 불법어업만을 규제의 대상으로 하고 있지 않고, 과거에는 문제삼지도 않았던 비보고, 비규제 어업까지도 규제의 대상으로 삼고 있다는 점에 주목하여야 한다. 이것은 곧 비보고, 비규제 어업도 IUU어업 규제를 위한 행동계획의 범위 내에서는 불법어업과 구분없이 규제의 대상이 되었다는 것을 의미한다. 달리 말하면, 이제 국제사회에서 비보고·비규제 어업도 크게는 불법어업의 범주에 포함되어 규제의 대상이 되었다는 것을 의미한다.

IUU어업 규제를 위한 국제행동계획은 불법·비보고·비규제 어업을 규제하기 위한 목적으로 기국의 자국 어선에 대한 책임과 외국어선에 대한 연안국의 권한을 강화하는 한편, 공해상에서의 전통적인 기국주의에 제한을 가하고, 항만국 및 지역수산기구의 권한을 강화하고 있다. 우리나라는 세계 주요 원양어업국가의 하나로서 많은 원양어선들이 세계 도처에서 조업하고 있기 때문에 IUU어업 규제를 위한 국제행동계획에 의해 연안국, 항만국 및 국제수산기구에 의한 어업활동 감시가 강화될 경우 어업활동의 위축이 불가피한 실정이다. 현재까지 우리 나라의 원양 어선이 다른 나라의 배타적경제수역 또는 지역수산기구의 관할 수역에서 불법어업 또는 비보고 어업을 하는 사례가 발생하고 있다. 따라서 각 연안국들이나 지역수산기구에서 국제행동계획에 기초하여 불법 또는 비보고 어업에 대하여 보다 강력한 제재조치를 도입할 가능성이 있음에 유의하여야 한다. 또한 중서부태평양고도회유성 어족보존협약이 향후 발효할 거

우 우리 나라가 이 기구에 가입하지 않고 동 협약의 관할 수역에서 조업하게 되면 비규제어업에 해당될 수 있다. 따라서 동 협약에 가입하지 않더라도 적절한 선에서 동 협약기구의 어족보존관리조치에 협력할 필요가 있다.

한편, 우리 나라의 연근해에서도 불법어업이 완전히 근절되지 않고 있다. 우리 나라의 연근해에서는 1970년대 후반이후 단속건수로 연 3000건의 불법어업사례를 기록하고 있는 실정이다. 그간 정부가 연근해에서의 불법어업을 근절하기 위해 취하고 있는 조치들이 크게 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황은 연근해에서의 불법어업의 근절을 위한 국내 정책에 한계가 있다는 것을 암시하는 것으로도 볼 수 있다. 따라서, 경우에 따라서는 IUU어업규제를 위한 국제행동계획에서 규정된 각종 규제 수단을 국내 연근해 불법어업을 규제하기 위한 수단으로 활용하는 방안을 검토해 볼 수도 있다. IUU어업규제를 위한 국제행동계획에서 규정된 수단은 국내 관련 법제에서 규정된 수단 보다 훨씬 더 강력하고 포괄적이기 때문에 효과적인 불법어업 근절 대책이 될 수 있을 것을 보인다. 그러나 국제행동계획에 따른 불법 어업인에 대한 조치는 상당히 혁신적인 조치들이기 때문에 그 시행에는 상당히 신중한 검토가 필요하다.

또한, 국제행동계획은 각 국가들로 하여금 행동계획 채택 후 3년 이내에 행동계획상의 목표를 달성하기 위한 국별행동계획을 수립하도록 요구하고 있다. 그러나 국제행동계획에서 요구하고 있는 사항들을 이행하기 위해서는 관련 법령의 개정 및 제도 개선이 이루어져야 하며, 이러한 작업은 상당한 국가적인 작업으로서 많은 시간과 노력이 요구된다. 따라서 우리 나라는 가능한 한 빠른 시일내에 국내이행방안을 마련한 후 그에 따라 법령개정 및 제도개선 등 후속조치를 취함으로써 주요 수산국으로서의 책임과 의무를 다하면서 국제행동계획의 불이행에 따른 불이익을 방지하여야 한다.

한편, 국제행동계획에 포함된 규제의 상당한 내용들이 그 국내적 시행에 있어서는 필연적으로 어업인들의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것이 많다. 이 중 일부는 정부의 규제완화 정책에 따라 삭제된 것을 다시

부활시켜야 하므로 앞으로 국제행동계획에 따른 국내이행계획의 수립 및 시행과정에서 어업인들과의 마찰도 예상된다. 따라서 금후 수립될 국내행동계획이 원만히 이행되도록 하기 위해서는 어업인들에 대한 사전 교육 및 홍보가 필요하므로, 어업인들에 대한 교육·홍보 프로그램 개발 및 실행계획도 마련되어야 한다.

## <참 고 문 헌>

- Anderson, D. H. "The Straddling Stocks Agreement of 1995- An Initial Assessment", *45 International and Comparative Law Quarterly*
- Balton, D. A. "Strengthening the Law of the Sea: The New Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks", *27 Ocean Development and International Law*, 1996
- Birnie, P. W. & Boyle, A. E. *International Law and the Environment*, Oxford, 1992
- Brown, E. D., *The International Law of the Sea*, Dartmouth, 1994
- Burke, W. T., "Importance of the 1982 UN Convention on the Law of the Sea and its Future Development", *27 Ocean Development and International Law*, 1997
- Burke, W. T., *The New International of Fisheries*, Oxford, 1994
- Grotius, H., *Mare Liberum*, Magoffin 영어본(1916)
- Juda, L., "The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: A Critique", *28 Ocean Development and International Law*, 1997.
- Nordquist, H. Myron and John Norton Moore, *Current Fisheries Issues and the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- Pfirter, F. M., "Straddling Stocks and Highly Migratory Stocks in Latin American Practice and Legislation: New Perspective in Light of Current International Negotiations", *26 Ocean Development and International Law*, 1995

- Tahindro, A, "Conservation and Management of Transboundary Fish Stocks: Comments in the Light of the Adoption of the 1995 Agreement for the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks", *28 Ocean Development and International Law*, 1997
- UNCED, *Agenda 21*, 1992
- UN, *Earth Summit: Agreement on High Seas Fishing*, 1995
- Vicuna, F. O., *The Changing International Law of High Seas Fisheries*, Cambridge University Press, 1999
- 김선표 외, 「남방참다랑어 국제분쟁의 사법적 해결에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 1999.
- 김선표 외, 「유엔해양법협약 이후 새로운 공해어업질서의 법적성격 연구」, 한국해양수산개발원, 2000.
- 김선표·이형기, “유엔공해어업협정 가까운 시일내 발효 예상”, 「해양수산동향」, 한국해양수산개발원, 2001.8.18.
- 「오션 21」, 제46호, 2000년 7월 3일
- 원양어업협회, 「원양어업 30년사」, 1996년.
- 황갑수, 「수산업법해설」, 수협문화사, 1999.
- 최종화, 「국제해양법강의」, 태화문화사, 1998.
- 해양수산부·한국해양수산개발원, 「FAO 수산위원회 관련회의 결과보고서 (2001.22-3.2, 로마)」, 2001.

## 〈첨 부〉

# 불법·비보고·비규제 어업을 예방·방지·근절하기 위한 국제행동계획

(2001. 3. 2 제24차 FAO 수산위원회에서 승인)

## I. 서론

1. 책임있는 수산업에 관한 행동규범과 지속가능한 수산업이라는 이 규범의 전반적인 목표에 비추어 볼 때 세계 수산업에 있어 불법·비보고·비규제(IUU) 어업에 대한 심각한 우려가 점증하고 있다. IUU어업은 모든 포획어업에 있어 어족자원을 보존관리하는 노력을 저해하고 있다. 이러한 상황은 장단기적인 사회경제적 손실을 유발하고 식량안보와 환경보호에 부정적인 영향을 끼친다. IUU어업은 수산업의 붕괴를 초래할 수 있으며 이미 고갈된 자원을 회복하려는 노력을 심각히 저해할 수 있다. IUU어업에 대응하는 현재의 국제적 문건들은 그것들을 비준 또는 가입, 이행하려는 정치적 의지, 시급성 인식, 역량과 그리고 재원의 결핍으로 비효과적이었다.

2. 1999년 2월에 개최된 FAO의 수산위원회(COFI)에서는 IUU어업을 예방, 방지, 근절 할 필요성이 논의되어졌다. 이 위원회는 편의치적(flags of convenience)어선 및 IUU어업의 증가를 보여주는 정보에 관하여 우려했다. 바로 이어 1999년 3월에 수산업에 관한 FAO 각료급회의는 국제법상 국가의 권리와 의무를 침해하지 않고 FAO가 행동규범 제4조에 규정된 대로 각국, FAO, 지역수산관리기구 및 IMO와 같은 다른 관련국제기구와의 조화된 노력을 통하여 “편의치적” 어선을 포함하여 모든 형태



의 IUU어업을 효과적으로 다룰 국제행동계획(IPOA)을 성안할 것을 선언했다. 호주정부는 FAO와 협력하여 2000년 5월 15일부터 19일까지 호주 시드니에서 IUU어업에 관한 전문가회의를 개최했다. 이어서 IUU어업에 관한 FAO 기술협의회가 2000년 10월 2일부터 6일까지 로마에서 개최되었으며, 추가 기술협의회가 2001년 2월 22일부터 23일까지 로마에서 개최되었다. IUU어업을 예방·방지·근절하기 위한 국제행동계획초안이 2001년 2월 23일 이 기술협의회에서 채택되었으며, 이 회의는 또한 이 보고서의 검토 및 최종적 채택을 위하여 제24차 수산위원회에 이 보고서를 제출하도록 요구하였다. 수산위원회는 2001년 3월 2일 컨센서스로 승인하였다. 그렇게 하면서 위원회는 모든 회원국이 국제행동계획을 효과적으로 이행하기 위하여 필요한 조치를 취하도록 촉구하였다.

## II. IUU어업 및 국제행동계획의 성격과 범위

### 3. 이 문서에서

3.1 불법어업이라함은 다음의 어업활동을 말한다.

- 3.1.1 국가의 허가 없이 또는 국가의 법률과 규정을 위반하여 그 국가의 관할수역에서 자국민 또는 외국인에 의하여 행해지는 어업활동
- 3.1.2 지역수산기구의 회원국의 국적을 가지고 어업활동을 행하지만 그 기구에 의해 채택되고 그 국가를 구속하는 보존관리조치 및 적용 가능한 국제법의 관련규정을 위반하여 조업하는 어업활동
- 3.1.3 국가 법률을 위반한 어업활동 또는 지역수산관리기구에 대한 협력국이 약속한 의무를 포함한 국제적 의무를 위반한 어업활동

3.2 비보고어업이라함은 다음의 어업활동을 말한다.

- 3.2.1 국가의 법률과 규정을 위반하여 관련국가의 당국에 보고를 하지 않거나 잘못보고를 하는 어업활동
- 3.2.2 수산기구의 관할 수역에서 그 기구의 보고절차를 위반하여 보고를

하지 않거나 잘못 보고하는 어업활동

3.3 비규제어업이라 함은 다음의 어업활동을 말한다.

3.3.1 지역수산물관리기구의 적용수역에서 무국적어선에 의하여 행해지는 어업활동 또는 그 기구의 비당사국의 국기를 게양한 어선 또는 조업실체에 의하여 그 기구의 보존관리조치와 일치하지 않거나 위반하는 방법으로 행해지는 어업활동

3.3.2 적용가능한 보존관리조치가 없는 수역이나 또는 어족을 대상으로 하여 국제법상의 해양생물자원에 대한 국가의 책임과 불일치하게 행해지는 어업활동

3.4 제3.3조에도 불구하고 일부 비규제 어업이 적용가능한 국제법을 위반하지 않는 방법으로 발생하고 그리고 이 국제행동계획하에 포함된 조치의 적용을 필요로 하지 않을 수 있다.

4. IPOA는 자발적이다. 이 IPOA는 행동규범 제2조 d항에 규정된 데로 행동규범의 범위내에서 성안되었다.

5. 행동규범, 특히 제1.1, 1.2, 1.3 및 3.2조는 IPOA의 해석과 적용 및 다른 국제제도들과의 관계에 적용한다. 이 IPOA는 적절한 경우 행동규범에 언급된 데로 어업실체에 대하여도 지침이 된다. 이 국제행동계획은 수산업의 특정문제에 대하여 대응하며, 어떠한 내용도 다른 포럼에서 국가의 입장을 침해하지 않는다.

6. 이 문서에서

(a) 국가라 함은 관련 권한범위내에서 지역경제통합조직을 포함한다.

(b) “지역”이라 함은 적절한 경우 소지역을 포함한다.

(c) “지역수산물관리기구”라 함은 정부간 수산기구 또는 적절한 경우 어업보존관리조치를 수립할 권한을 가진 약정을 포함한다.

(d) “보존관리조치”라 함은 국제법의 관련규칙과 일치하여 채택되고 적

용된 하나 또는 그이상의 해양생물자원의 종을 보존하기 위한 조치를 말한다.

- (e) 1982 유엔협약이라 함은 1982. 12. 10 해양법에 관한 유엔협약을 말한다.
- (f) 1993 FAO 이행협정이라 함은 1993. 11. 24 FAO 총회에서 승인된 공해어선의 국제보존관리조치이행증진협정을 말한다.
- (g) 1995 유엔어족협정이라 함은 경계왕래 및 고도회유성어족의 보존 관리와 관련한 1982 12. 10 해양법에 관한 유엔협약의 이행협정을 말한다.
- (h) “행동규범”이라 함은 FAO 책임있는 수산업에 관한 행동규범을 말한다.

7. 이 문서는 책임수산업행동규범을 이행하기 위한 모든 국가에 의한 또 하나의 약속이다.

### III. 목표 및 원칙

8. IPOA의 목표는 국제법에 따라 설립된 적절한 지역수산기구를 포함하여 모든 국가들에 포괄적이고, 효과적이고 투명한 조치를 제공함으로써 IUU어업을 예방, 방지, 근절하는 것이다.

9. IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 IPOA는 다음의 원칙과 전략을 활용한다. 행동규범 제5조에 따라서 개발도상국가의 특별 필요사항에 대한 적절한 고려가 있어야 한다.

9.1 참여와 조정: 완전히 효과적이기 위하여 IPOA는 직접 다른 국가와 협력하여 또는 간접적으로 관련 지역수산관리기구 또는 FAO 및 다른 적절한 국제기구를 통하여 모든 국가에 의하여 이행되어져야 한다. 성공적 이행에 있어 중요한 요소는 밀접하고 효과적인 조정

과 협의, 그리고 IUU어업의 발생을 줄이기 위한 국가, 관련 지역수 산기구 및 범세계적 기구간의 정보의 공유이다. IUU어업을 타도 하는데 있어 업계, 어업공동체, 비정부간기구를 포함한 이해관계자의 완전한 참여가 장려되어야 한다.

- 9.2 단계적 이행: IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 조치는 이 IPOA에 따라서 국가의 행동계획 그리고 지역적 범세계적 조치의 가능한한 가장 빠른 이행에 기초하여야 한다.
- 9.3 포괄적·종합적 접근: IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 조치는 모든 포획어업에 영향을 주는 요인들을 다루어야 한다. 그러한 조치를 취하는데 있어 국가는 항만국 조치, 연안국조치, 시장관련조치 및 국민이 IUU어업을 지지하거나 종사하지 않도록 보장하기 위한 조치를 포함하여 기국의 우선적 책임을 설정하고 국제법에 따라서 모든 가능한 관할권을 사용하는 조치를 포함해야 한다. 국가는 이러한 모든 조치들을 사용하도록 장려되며, 또한 적절한 경우 이들 조치들이 종합적 방법으로 적용되는 것을 보장하기 위하여 협력하도록 장려된다.
- 9.4 보존: IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 조치는 어족자원의 보존 및 장기 지속적 이용과 그리고 환경의 보호와 일치하여야 한다.
- 9.5 투명성: IPOA는 행동규범 제6.13조에 따라서 투명한 방법으로 이행되어야 한다.
- 9.6 무차별: IPOA는 어떤 국가 또는 그 국가의 선박에 대하여 형식상 또는 사실상 차별없이 개발 및 적용되어야 한다.

#### IV. IUU어업을 예방·방지·근절하기 위한 이행조치

##### 모든 국가의 책임

##### 국제 제도들

10. 국가는 특히 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위하여 1982 유엔해양법협약에 반영된 대로 국제법의 관련규정에 완전한 효력을 부여하여야 한다.

11. 국가는 우선적 문제로서 적절한 경우 1982 유엔해양법협약, 1995 유엔공해어족협정 그리고 1993 FAO 이행협정을 비준, 수락 또는 가입하도록 장려된다. 이들 관련 국제제도들을 비준, 수락 또는 가입하지 않은 국가들은 이들 제도들과 불일치한 방법으로 행동하여서는 아니된다.

12. 국가는 비준, 수락 또는 가입한 모든 관련 국제수산제도를 완전하고 효과적으로 이행하여야 한다.

13. 이 IPOA는 이들 제도들의 당사국에 대하여 1995 유엔공해어족협정 및 1993 FAO 이행협정에 포함된 의무를 대체하지 않는다.

14. 국가는 행동규범과 이와 연관된 국제행동계획을 완전하고 효과적으로 이행하여야 한다.

15. 관련지역수산기구에 의하여 규정되지 않는 공해에서 자국의 국민이 조업하는 국가는 공해의 생물자원의 보존을 위하여 필요한 자국민과 관련한 조치를 취하기 위하여 1982 유엔해양법협약 제7부상의 의무를 완전히 이행하여야 한다.

### **국가의 법규**

#### **법규**

16. 국가의 법규는 IUU어업의 모든 측면을 효과적으로 다루어야 한다.

17. 국가의 법규는 적절한 경우 電子的 證據 및 새로운 기술의 이용을 포함하여 무엇보다도 증거능력의 기준과 증거력 문제를 다루어야 한다.

### 국민에 대한 국가의 통제

18. 1982 유엔협약의 관련조항에 비추어 그리고 공해에서 기국의 우선적 책임을 침해하지 않는 범위내에서 각국은 가능한 최대한 자국의 관할하에 있는 국민들이 IUU어업을 지원하거나 종사하지 않음을 보장하기 위하여 조치를 취하고 협력하여야 한다. 모든 국가는 IUU어업에 연관된 선박의 운영자 또는 수혜적 소유자인 국민들을 확인하기 위하여 협력하여야 한다.

19. 국가는 자국의 국민들이 기국책임을 이행하지 않은 국가의 관할하에 있는 어선에 국기를 부여하는 것을 막아야 한다.

### 무국적 선박

20. 국가는 공해에서 IUU어업에 관련된 무국적 선박과 관련하여 국제법에 일치하게 조치를 취하여야 한다.

### 제재조치

21. 국가는 선박에 의한 그리고 최고로 가능한 정도까지 자국의 관할하에 있는 국민에 의한 IUU어업에 대한 제재조치가 IUU어업을 효과적으로 예방·방지·근절하고 그리고 위반자들로부터 그러한 어업으로부터 얻은 이익을 박탈할 만큼 충분히 엄격함을 보장하여야 한다. 이러한 것은 행정벌 제도에 기초한 민사제재제도의 채택을 포함할 수 있다. 국가는 제재조치의 일관되고 투명한 적용을 보장하여야 한다.

### 비협력국

22. IUU어업에 종사하는 관련 지역수산기구의 비협력국의 활동을 예방, 방지, 근절하기 위하여 국제법과 일치한 모든 가능한 조치들이 취해져야 한다.

### 경제적 유인

23. 국가는 자국법에서 가능한 정도까지 IUU어업에 관련된 회사, 선박, 또는 사람에게 보조금을 포함한 경제적인 지원을 주는 것을 회피하여야 한다.

### 감시, 통제 및 검색(MCS)

24. 국가는 다음을 포함하여 어업에 대하여 그 시작부터, 양육지점과 최종 목적지까지 포괄적이고 효과적인 감시, 통제 및 검색을 한다.

24.1 선박에 대한 허가제도를 포함하여 수역 및 자원에 대한 접근을 위한 제도들의 개발 및 이행

24.2 모든 선박의 기록 및 선박에 대한 관할에 따라 어업을 하도록 허가를 받은 현재의 소유자 및 운영자에 대한 기록의 유지

24.3 자국 관할하에 있는 선박의 선박감시체계(VMS)장착을 의무화하는 것을 포함하여 국가적, 지역적, 국제적 표준에 따라서 적절한 경우 선박감시체계(VMS)를 이행

24.4 자국 관할하에 있는 선박에 대한 옵저버 승선을 의무화하는 방안을 포함하여 국가적, 지역적, 국제적 표준에 따라서 적절한 경우 옵저버 프로그램을 이행

24.5 MCS 운영에 관련된 모든 사람에 대한 훈련과 교육을 실시

24.6 IUU어업을 예방, 방지, 근절 할 능력을 최대화 하는 방법으로

MCS 운영을 계획, 기금조성 및 실시

- 24.7 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 MCS 활동을 위한 필요성에 대한 업계의 지식 및 이해와 그들의 협력적 참여를 증진
- 24.8 국가의 사법체계내에서 MCS 문제에 대한 지식과 이해를 증진
- 24.9 적용가능한 보안성 요건을 고려하여 MCS 데이터의 획득, 저장 및 분배를 위한 체계의 확립 및 유지
- 24.10 국별 승선검색체계 및 적절한 경우 국제적으로 국제법과 일치하는 방법으로 합의된 승선검색체제를 선장과 검색관의 권리와 의무를 인정하면서 효과적으로 이행하는 것을 보장하되, 그러한 체제가 유엔공해어족보존협정과 같은 일부 국제협정에 규정되어있고, 그러한 체제가 오직 그들 협정의 당사자에게만 적용됨을 주목함.

### 국가 행동계획

25. 국가는 IPOA의 채택후 가능한 한 빨리 그러나 3년이내에 IPOA의 목표를 더 성취하기 위해 국별 행동계획들을 개발하고 이행하여야 하며, 행동계획의 각조항들이 자국의 수산업관리 프로그램과 예산의 필수적인 부분이 되도록 하여야 한다. 이러한 계획들은 적절한 경우 또한 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위해 관련 지역수산기구에 의해 채택된 제도를 이행하기 위한 조치들을 포함하여야 한다.

26. 최소한 국별행동계획의 채택 4년후에 국가는 계획의 경제적인 전략을 확인하고, 이 IPOA 제6부상에 FAO에 대한 보고의무를 이행하기 위한 목적으로 이들 계획의 이행을 재검토하여야 한다.

27. 각 국가는 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 국가적인 노력이 자국 내부에서 조정되도록 하여야 한다.



## 국가간 협력

28. 국가는 IUU어업을 예방, 방지, 근절하는 데 있어 직접 그리고 적절한 경우 관련지역수산기구를 통하여 협력하여야 한다. 특히, 국가는 다음 사항을 이행하여야 한다.

28.1 어업허가를 받은 어선의 기록에 대하여는 가능한 한 표준화된 형태로, 그리고 적용가능한 보안성을 유지하는 방법으로 자료와 정보를 교환

28.2 조업에 관한 모든 관련자료 및 정보의 효과적인 획득, 관리 및 입증에 협력

28.3 각각의 MCS 실시자 및 집행자로 하여금 IUU어업에 관한 수사에 협력하고 이를 목적으로 그러한 어업에 관련된 자료와 정보를 수집 및 유지하도록 허용하고 가능하게 하는 것

28.4 전문적 지식과 기술을 이전하는 데 있어 협력

28.5 정책과 조치들이 연관성 있도록 협력

28.6 무엇보다도 IUU어업에 신속한 대처를 할 수 있는 협력적 체계 개발

28.7 국제협정을 통하는 것을 포함하여 MCS에 있어서 협력

29. 1993 FAO이행협정에 따라서 기국은 FAO, 적절한 경우 다른 국가 그리고 관련 지역적 또는 국제적 기구가 자국의 기록으로부터 삭제된 또는 어업허가가 취소된 선박에 관한 정보와 가능한 정도까지 그에 따른 이유를 이용할 수 있게 하여야 한다.

30. 정보의 교환 및 협력을 촉진시키기 위하여 각국 및 지역 또는 국제 기구는 최초의 공식 접촉창구를 지정하고 공개하여야 한다.

31. 기국은 국가적, 지역적, 또는 세계적 차원에서 채택된 적용 가능한

법률과 보존관리조치 또는 규정들을 집행하기 위하여 다른 국가와의 협정 또는 약정을 체결하는 것을 검토하거나 그렇지 않다면 그러한 집행을 위해 협력하여야 한다.

### 공개성

32. 국가는 다른 국가와 협력하는 것을 포함하여 IUU어업의 상세내용과 이를 근절하기 위해 취해진 조치들을 가능한 한 보안성을 유지하는 방법으로 널리 공개하여야 한다.

### 기술적 능력 및 자원

33. 국가는 적절한 경우 국가적, 지역적 또는 세계적 차원에서 특별기금의 설립을 포함하여 IPOA를 이행하기 위해 필요한 기술적 능력과 자원이 이용 가능하도록 노력하여야 한다. 이와 관련하여 국제협력이 중요한 역할을 하여야 한다.

### 기국의 책임

#### 어선의 등록

34. 국가는 자국 국적을 가진 어선이 IUU어업에 종사하거나 지원하지 않도록 보장하여야 한다.

35. 기국은 어선을 등록하기에 앞서 선박이 IUU어업에 종사하지 않도록 보장할 책임을 행사할 수 있다는 것을 확실히 하여야 한다.

36. 기국은 다음을 제외하고 불이행의 기록을 가진 선박에 국적을 부여

하는 것을 회피하여야 한다.

36.1 선박의 소유권이 변경되었고 그 새로운 소유자가 전소유자 또는 운영자가 더 이상 그 선박에 대하여 법적인, 수익적인, 재정적인 이해관계를 갖지 않으며 또한 통제권을 갖지 않는다는 것을 보여주는 충분한 증거를 제공하는 경우

36.2 모든 관련사실을 고려하여 기국이 선박에 국적을 부여하는 것이 IUU어업을 초래하지 않으리라고 결정한 경우

37. 용선약정을 인정하는 기국 및 다른 국가를 포함하여 용선약정에 관련된 모든 국가는, 그들 각각의 관할 범위내에서 용선 어선이 IUU어업에 종사하지 않도록 보장하기 위한 조치를 취하여야 한다.

38. 기국은 선박이 국가적, 지역적 또는 세계적 차원에서 채택된 자원 보존관리조치 또는 규정의 불이행을 목적으로 국적을 변경하는 것을 막아야 한다. 기국이 채택한 조치와 기준은 선주가 선박의 국적을 다른 국가에 이전하도록 하는 동기를 부여하지 않도록 실행 가능한 정도까지 통일되어야 한다.

39. 국가는 “flag hopping”, 즉, 국가적, 지역적 또는 세계적 차원에서 채택된 보존관리조치 또는 규정을 회피하거나 또는 그러한 조치 또는 규정의 불이행을 쉽게 할 목적으로 국적의 반복적인 잦은 변경을 예방하기 위하여 선박에 대한 어업허가 및 자국국적부여의 거절을 포함하여 모든 가능한 한 조치를 취하여야 한다.

40. 비록 선박등록과 어업허가장의 발급 기능이 분리되어있다 할지라도 기국은 상호간에 적절한 고려를 보장하는 방법으로 이 기능들을 수행하는 것을 고려하여야 한다. 기국은 선박등록부의 운영과 국가가 유지하는 어선기록사이에 연관성을 보장하여야 한다. 그러한 기능이 한 기관에 의해 담당하고 있지 않은 경우 국가는 그러한 기능에 책임있는 기관들간의

충분한 협력 및 정보공유를 보장하여야 한다.

41. 기국은 어떤 어선을 자국에 등록시킬 때, 자국이 그 선박에 대하여 자국의 관할수역 또는 공해에서의 어업 허가장을 발급할 준비가 되어 있는 것을 조건으로 하거나 또는 관련 연안국이 그 어선에 대하여 입어허가를 발급할 것을 조건으로 하는 방식을 고려하여야 한다.

### 어선의 기록

42. 각 기국은 자국국적을 부여한 어선의 기록을 유지하여야 한다. 어선에 대한 각 기국의 기록은 공해상에서 어업허가를 받는 어선에 대하여는 1993 FAO 이행협정 제6조 제1항 및 제2항에 설정된 모든 정보를 포함하여야 하며, 또한 무엇보다도 다음사항을 포함할 수 있다.

42.1 만일 있고 그리고 알려져 있다면 이전 선박의 이름

42.2 선박의 등록명의인인 자연인 또는 법인의 이름, 주소, 국적

42.3 선박운영을 관리할 책임이 있는 자연인 또는 법인의 이름, 주소, 우편주소와 국적

42.4 선박의 수익적 소유권을 가진 자연인 또는 법인의 이름, 주소, 우편주소와 국적

42.5 선박의 이름 및 소유권 변경내역, 국가적, 지역적 또는 세계적 차원에서 채택된 보존관리조치 또는 규정의 그 선박에 의한 불이행 기록

42.6 선박 크기, 적절한 경우 등록 당시에 찍었거나 또는 최근의 구조 변경시 찍은 선박의 측면을 보여주는 사진

43. 기국은 또한 공해상에서 어업허가를 받지 않은 어선의 기록에 대하여도 제34조의 정보의 포함을 요청할 수 있다.

## 어업허가

44. 국가는 공해에 관한 국제법, 특히 유엔해양법협약 제116조 및 제117조에서 정한 권리 및 의무와 일치하는 방법으로 또는 국가 관할 수역에서 국가의 법률과 일치하여 허가받지 않았다면 어떠한 선박도 어업을 허용하지 않도록 보장할 조치를 채택하여야 한다.

45. 기국은 자국의 주권 또는 관할 밖의 수역에서 선적을 부여한 자국 국적의 각 선박이 자국에 의해 발급된 유효한 어업허가장을 소지하는 것을 보장하여야 한다. 연안국이 선박에 대하여 어업허가장을 발급하는 경우 그 연안국은 자국수역의 어떠한 어업도 그 선박의 기국에 의해 발급된 어업허가장 없이 발생하지 않는다는 것을 보장하여야 한다.

46. 선박은 어업허가장을 선상에 소지하도록 의무화된 경우에는 그 허가장을 소지하여야 한다. 각국의 허가장은 다음을 포함하여야 하나, 이에 한정되지 않아도 된다.

46.1 선명 그리고 적절한 경우 어업허가를 받은 자연인 또는 법인의 이름

46.2 어업허가 수역, 범위와 기간

46.3 어종, 허가받은 어구 그리고 적절한 경우 다른 적용 가능한 관리 조치

47. 또한 필요한 경우 허가장이 발급된 조건들은 다음을 포함할 수 있다.

47.1 VMS

47.2 다음과 같은 어획보고조건

47.2.1 선박별 시간별 어획 및 노력 통계

47.2.2 각 어기별로 어종별(목표어종 및 비목표어종) 실질 또는 명목적 총어획량(명목어획량은 어획한 어류의 생체중량으로 정의된다)

- 47.2.3 각 업종별 투기된 어류의 양 또는 명목중량의 통계, 필요한 경우 추정치로 계산함.
- 47.2.4 각 어법에 적합한 노력 통계
- 47.2.5 조업위치, 조업일시 및 조업활동에 관한 기타통계
- 47.3 전제가 허용된 경우 전제보고 및 다른 조건
- 47.4 옵서버의 수행사항
- 47.5 조업 및 관련일지의 유지
- 47.6 경계 및 제한수역과 관련한 이행을 보장할 항해장비
- 47.7 해사안전, 해양환경의 보호, 그리고 국가적, 지역적, 세계적 차원에서 채택된 보존관리조치 또는 규정과 관련하여 적용 가능한 국제법과 국내법규를 이행
- 47.8 어선의 표시 및 확인을 위한 「FAO 표준상세 및 지침」을 포함한 국제적 표준에 따라서 어선 표시. 어구도 국제적으로 인정된 표준에 따라 표시되어야 함.
- 47.9 적절한 경우 기국에 적용되는 어업약정을 이행
- 47.10 국제적으로 확인가능한 고유 확인번호를 가진 선박. 그러한 확인번호는 추후 등록이나 이름의 변경에 관계없이 확인되어질 수 있어야 함.

48. 기국은 자국의 조업, 운송, 지원선이 IUU어업을 지원하거나 IUU어업에 종사하지 않도록 보장하여야 한다. 이러한 목적으로 기국은 자국의 어떠한 선박도 그러한 활동에 종사하는 어선에 재공급하거나 이들 선박들에 또는 이들 선박들로부터 전채하지 않도록 보장하여야 한다. 이 조항은 승선원의 안전을 포함한 인도주의적 목적을 위하여 필요시 적절한 조치를 취하는 것을 저해하지 않는다.

49. 기국은 최대한 가능한 정도까지 해상 전채와 관련된 모든 자국의 조업, 운반, 지원선이 기국에 의해 발급된 전채를 위한 사전 허가장을 소지하고 국가수산물기관 또는 기타 지정된 기관에 다음사항을 보고하는 것

을 보장하여야 한다.

- 49.1 해상에서 모든 어류전재의 일자 및 위치
- 49.2 전재된 어획물의 어종별, 포획수역별 중량
- 49.3 선명, 선박의 등록, 국적 및 전재와 관련된 선박들의 확인과 연관된 기타 정보
- 49.4 전재된 어획물의 양육항

50. 기국은 어획 및 전재보고들로 부터의 정보를 수역과 어종별로 누적하여 완전하고, 시기적절하고, 정기적인 방법으로 그리고 적절한 경우 적용가능한 보안성 요건을 고려하여 관련 국가, 지역, 국제기구가 이용 가능하도록 해야한다.

## 연안국 조치

51. 연안국이 유엔해양법협약 및 국제법과 일치하여 자국의 관할하에 있는 해양생물자원을 탐사, 개발, 보존 및 관리에 관한 주권적 권리를 행사함에 있어 각 연안국은 EEZ에서 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 조치를 이행하여야 한다. 연안국이 국내법규 및 국제법과 일치하게 검토하여야 할 조치중에는 실행가능하고 적절한 정도까지 다음 사항을 포함한다.

- 51.1 EEZ에서 어업활동에 대한 효율적인 MCS
- 51.2 적절한 경우 인접 연안국을 포함한 다른 국가 및 지역수산물관리기구와 정보의 교환 및 협력
- 51.3 어떠한 선박도 연안국에 의해 발급된 유효한 어업허가장 없이 자국수역에서 어업활동을 하지 못하도록 보장하는 것
- 51.4 해당선박이 선박의 기록사항을 기입한 경우에 한해 어업허가장을 발급할 것을 보장
- 51.5 자국수역에서 조업하는 선박이 적절한 경우 어업활동을 기록하는

조업일지를 유지하는 것을 보장

- 51.6 연안국수역에서 어류 또는 어류제품을 전채 및 가공이 연안국의 허가를 받거나 또는 적절한 관리규정과 일치하여 행해짐을 보장
- 51.7 IUU어업을 예방, 방지 및 근절하는 방향으로 자국수역의 입어를 규정
- 51.8 특정한 선박이 IUU어업의 기록을 가졌다면, 제36조의 규정을 고려하여 자국수역에 어업허가를 주는 것을 회피

#### 항만국 조치

52. 국가는 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위하여 어선에 대한 항만국 통제조치를 사용해야 한다. 항만국 조치는 국제법에 따라야 하며 공정, 투명, 무차별적인 방법으로 이행되어야 한다.

53. 제44조부터 제55조까지에서, 항구접근이라 함은 자국의 법률과 1982년 유엔해양법협약 제25조 제2항, 다른 관련 국제법에 따라서 연안국의 주권을 침해하지 않고, 무엇보다도 재급유, 재공급, 전채 및 양육의 목적으로 외국어선이 항구 또는 연안에서 떨어진 부두로 입항함을 의미한다.

54. 제52조, 제53조 및 제55조에도 불구하고 불가항력적 원인, 위험 또는 위기에 처한 사람, 선박 또는 항공기에 원조를 주기 위하여는 국제법에 따라 선박의 항구 접근이 허용되어야 한다.

55. 선박의 항구접근을 허용하기에 앞서 국가는 항구로 입항하기를 원하는 어선 및 어업관련활동에 관련된 선박에게 보안성 유지를 적절히 고려하면서, 그들 선박이 IUU어업에 종사했거나 지원을 했는지를 확인하기 위하여 어업허가장의 사본, 조업일정의 상세내용 및 선상 어획량에 관한



정보를 요구하여야 한다.

56. 자국의 항구입항을 허용하였던 어느 선박이 IUU어업활동에 종사했다는 분명한 증거를 가지고 있는 경우, 그 항만국은 그 선박이 자국의 항구에서 양육 또는 전재를 하도록 허용하지 말아야 하며, 그 문제를 그 선박의 기국에 통보하여야 한다.

57. 국가는 외국선박이 입항할 수 있는 항구를 공개하여야 하며 이 항구들은 검사를 행할 능력을 갖고 있음을 보장해야 한다.

58. 어선을 검색할 권리를 행사함에 있어 항만국은 다음정보를 수집하여 기국에, 적절한 경우 관련지역수산물관리기구에 송부하여야 한다.

58.1 어선의 기국 및 확인 상세내용

58.2 선장 및 어로장의 이름, 국적 및 자격증

58.3 어구

58.4 원산지, 어종, 가공형태 및 어획량을 포함한 선상 어획량

58.5 적절한 경우 관련지역수산물관리기구 또는 다른 국제협정에 의해 요구된 기타 정보

58.6 총양륙 및 전재량

59. 만일 검색도중에 그 선박이 항만국의 관할을 넘은 수역에서 IUU어업에 종사했다는 것을 의심할 합리적인 근거가 있는 경우, 항만국은 국제법에 일치하는 여타의 조치에 추가하여 즉각 그 문제를 그 선박의 기국에 보고하여야 하며, 그리고 적절한 경우 다른 연안국과 지역수산기구에도 보고하여야 한다. 항만국은 기국의 동의 또는 요구에 따라서 다른 조치를 취할 수 있다.

60. 제58조 및 제59조를 적용함에 있어 국가는 국제법에 따라 수집된 정보의 보안성을 지켜야 한다.

61. 국가는 항만국 통제관의 훈련, 기술적 지원, 자격요건과 일반운영지침을 포함하여 어업 및 관련활동에 연관된 선박에 대한 항만국 통제를 위하여 국가적인 전략과 절차를 수립하고 공개하여야 한다.

62. 국가들은 적절한 경우 양자간, 다자간 그리고 관련 지역수산기구에 서 어선에 대한 항만국 통제를 위한 일관성있는 조치를 개발하기 위하여 협력하여야 한다. 그러한 조치는 항만국에 의해 수집되어질 정보, 정보 수집 절차 그리고 국가적, 지역적 또는 국제적 체계하에 채택된 조치들의 선박에 의한 침해혐의를 다루기 위한 조치들을 다루어야 한다.

63. 국가들은 관련지역수산관리기구 체제내에서 지역수산기구의 비당사국이면서 그 지역수산기구에 협력하는 것에 동의하지 않은 국가의 국기를 게양할 자격을 부여받고 그 특정기구의 수역에서 어업활동에 종사하는 것으로 확인된 어선은 그 기구의 보존관리 및 집행조치를 침해한다는 가정하에 항만국 조치의 개발을 고려하여야 한다. 그러한 항만국 조치는 그 확인된 선박의 어획량이 그러한 보존관리조치와 일치하는 방법으로 어획되었다는 것을 입증할 수 없다면 어획물의 양육과 전채를 금지시킬 수 있다. 지역수산관리기구에 의한 선박의 확인은 공정, 투명, 비차별적 방법으로 합의된 절차를 통하여 이루어져야 한다.

64. 국가는 관련정보의 유통에 의한 것을 포함하여 관련지역수산기구 및 국가들간의 항만국 통제에 관하여 협력을 증진시켜야 한다.

#### **국제적으로 합의된 시장관련조치**

65. 제66조부터 제76조까지의 조치는 지속적 방법으로 어획된 어류 또는 어류제품을 교역하기 위한 국가의 권리를 인정하는 방법으로 이행되

어져야 하며, WTO에 의해 확립된 원칙, 권리 및 의무와 일치하여 해석되고 적용되어야 하며, 공정, 투명, 무차별적 방법으로 이행되어야 한다.

66. 국가는 관련 지역수산물관리기구에 의하여 IUU어업에 종사한 것으로 확인된 어선에 의해 어획된 어류가 자국의 영토안에서 수입되거나 유통되는것을 막기 위하여 국제법에 따라 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 지역수산물관리구에 의한 그들 어선의 확인은 공정, 투명, 무차별적인 방법으로 합의된 절차를 통하여 이루어져야 한다. 교역관련조치는 WTO 협정에서 정한 원칙 및 권리와 의무를 포함하여 국제법에 따라서 채택되고 이행되어야 하며 공정, 투명, 비차별적 방법으로 이행되어야 한다. 교역관련조치는 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 다른 조치들이 성공하지 못한 것으로 증명되고, 관련 국가와 사전협의를 한 후 예외적인 경우에만 사용되어야 한다. 일방적 교역관련조치는 회피되어야 한다.

67. 국가는 어류 및 수산제품의 국제교역에 관한 조치가 적절한 경우 과학적 증거에 기초하여 투명하고 국제적으로 합의된 규칙과 일치함을 보장하여야 한다.

68. 국가들은 세계적, 지역적 수산물관리기구 등을 통하여 특정 어족 및 어종에 대한 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위하여 WTO 규정에 부합하는 적절한 다자적으로 합의된 무역관련조치를 채택하기 위해서 협력하여야 한다. 지역관리기구의 다자간 무역관련조치는 특정 어류 및 어류제품의 유통이 어떠한 방법으로든 IUU어업을 장려하지 않고 또는 그렇지 않다면 1982 유엔해양법협약과 일치한 보존관리조치의 효율성을 침해하지 않는 것을 보장하도록 협력적 노력을 지원하기 위하여 사용되어 질 수 있다.

69. IUU어업으로부터의 어류 및 어류제품의 교역을 감소시키거나 근절하기 위한 교역관련조치는 수출입 금지와 통제와 이외에도 다자간 어획 기록 및 증명제도의 채택을 포함할 수 있다. 그러한 다자간 조치가 채택될 때 각 국가는 일관되고 효과적인 이행을 지지해야 한다.

70. 특정 어족 또는 어종에 대한 교역관련조치는 선박이 IUU어업에 종사하고자 하는 동기를 줄이거나 근절하기 위하여 필요할 수 있다.

71. 국가는 어류 및 어류제품의 추적을 허용하기 위하여 시장의 투명성을 개선하기 위한 조치를 취해야 한다.

72. 국가는 관련 국가에 의해 요청을 받은 때, 어느 국가의 관할에서 불법적으로 어획된 어류 및 어류제품의 교역을 막는데 있어 요청을 받은 경우 그 국가를 지원하여야 한다. 지원은 양국에 의해 합의된 조건에 따라서 주어져야 하며, 지원을 요구하는 국가의 관할권을 충분히 존중하여야 한다.

73. 국가는 선박이 운영되는 관할하에 있는 국가에 의하든지 또는 합의된 절차에 따라 관련지역수산기구에 의하든지 수입자, 전재자, 구매자, 소비자, 장비공급자, 은행가, 보험가, 다른 서비스 공급자 및 일반 대중이 IUU어업에 종사하는 것으로 확인된 선박과 거래하는 것이 초래하는 부정적 영향을 인식하도록 조치를 취해야 하며, 그러한 사업을 방지하기 위한 조치를 고려하여야 한다. 그러한 조치는 국내법상 가능한 정도까지 그러한 사업을 행하고 IUU어업으로부터 유출된 어류 및 어류제품을 교역하는 것을 위법으로 만드는 법규를 포함할 수 있다. IUU어업에 종사하는 선박의 모든 확인은 공정, 투명, 무차별적인 방법으로 이루어져야 한다.

74. 국가는 선박이 운영되는 관할하에 있는 국가에 의하든지 또는 합의된 절차에 따라 관련지역수산기구에 의하든지 자국의 어민이 IUU어업에

종사하는 것으로 확인된 선박과 사업을 행하는 수입자, 전채자, 구매자, 소비자, 장비공급자, 은행가, 보험가 및 다른 서비스 공급자와 사업을 행하는 부정적 영향을 알도록 보장할 조치를 취해야 하며, 그러한 사업을 방지하기 위한 조치를 고려하여야 한다. 그러한 조치는 국내법상 가능한 범위에서 IUU어업으로부터 유출된 어류 및 어류제품을 교역하는 것을 위법으로 만드는 법규를 포함할 수 있다. IUU어업에 종사하는 선박의 모든 확인은 공정, 투명, 무차별적인 방법으로 이루어져야 한다.

75. 국가는 IPOA의 이행을 지원하기 위하여 어류 및 어류제품에 대한 HS(Harmonised Commodity Description and Coding System)제도를 사용할 작업을 하여야 한다.

76. 증명 및 기록등 필요사항들은 최대한 표준화되어야 하며, 효율성을 보장하면서 기만의 기회를 줄이고 아울러 교역에 관한 불필요한 부담을 회피하기 위하여 관련 전자장치가 최대한 개발되어야 한다.

## 연구

77. 국가는 가공된 제품의 샘플로부터 어종을 확인하는 방법에 관하여 과학적 조사를 장려하여야 한다. FAO는 가능한한 어종의 원산지를 확인하는 능력을 포함하여 가공제품으로부터 어종을 확인하기 위해 사용된 유전적 그리고 다른 표시의 데이터베이스에 관한 정보망 설립을 촉진하여야 한다.

## 지역수산물관리기구

78. 국가는 어느 관련수산물관리기구에 의하여 채택되고 자국이 구속되는 IUU어업과 관련한 정책 및 조치의 이행 및 집행을 보장하여야 한다.

79. IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위하여 관련지역수산물관리기구가 취한 조치의 성공을 위해서는 모든 관련국가들의 협력이 중요하다. 따라서, 관련지역수산물관리기구의 비회원인 국가들은 그들의 국제적인 의무에 따라서 그 지역수산물관리기구에 협력할 의무에서 면제되지 않는다. 그러한 목적으로 국가는 그 지역수산물관리기구에 의하여 설정된 보존관리조치를 적용할 것을 합의함으로써 또는 그들 보존관리조치와 일치한 조치를 채택함으로써 협력할 그들의 의무에 완전한 효력을 주어야 하며, 자국 국적의 선박들이 그러한 조치를 침해하지 않도록 보장하여야 한다.

80. 국가는 관련지역수산물관리기구를 통하여 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위하여 국제법과 일치한 혁신적인 방법을 강화하고 개발할 조치를 취해야 한다. 다음 조치들이 고려되어야 한다.

- 80.1 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 능력을 증진시킬 목적으로 관련지역수산물관리기구를 적절히 제도적으로 강화
- 80.2 국제법과 일치한 이행조치 개발
- 80.3 의무적 보고를 위한 포괄적인 약정의 개발 및 이행
- 80.4 IUU어업에 종사하거나 지원하는 선박에 관한 정보의 교환체제를 확립하고 협력
- 80.5 어업허가를 받은 자와 IUU어업에 종사하거나 지원하는 자를 포함하여 관련지역수산물관리기구의 관할수역에서 조업하는 선박의 기록사항을 개발 및 유지
- 80.6 IUU어업을 감시하기 위한 교역정보를 축적하고 이용할 방법을 개발
- 80.7 적절한 경우, 만일 국제협정에서 안된다고 규정되어있지 않다면 그들 각각의 관할수역에서 회원국에 의한 이행을 증진하는 것을 포함하여 MCS의 개발, 실시간 어획 및 선박감시체계, 다른 새로운 기술, 양육의 감시, 항구통제, 그리고 전재의 검사 및 규정의 개발
- 80.8 지역수산물관리기구내에서 선장과 검색관의 권리 및 의무를 인정하

면서 국제법과 일치하여 적절한 경우 승선 및 검색체제를 개발

80.9 옵서버 프로그램의 개발

80.10 적절한 경우 IPOA에 따른 시장관련조치

80.11 선박이 IUU어업에 종사하거나 지원한 것으로 추정하는 상황의 정의

80.12 교육 및 일반대중 의식개선 프로그램의 개발

80.13 행동계획들의 개발

80.14 회원국에 의해 합의된 경우 용선약정이 IUU어업을 초래할 수 있는 우려가 있다면 그 약정의 검사

81. 국가는, 관련지역수산물관리기구를 통하여 활동하면서, 다음을 포함하여 IUU어업을 예방, 방지, 근절하는 것과 관련된 정보를 축적하여 적기에, 적어도 매년 다른 지역수산물관리기구 및 FAO에 이용할 수 있도록 하여야 한다.

81.1 지역수산물기구의 관할수역에 있어서 IUU어업 활동의 정도, 범위 및 특징에 대한 평가

81.2 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위해 취해진 조치의 상세내용

81.3 적절한 경우 어업허가를 받은 선박의 기록

81.4 IUU어업에 종사하는 선박의 기록

82. IUU어업과 관련하여 관련지역수산물관리기구에 있어 제도적, 정책적 강화의 목표들은 지역수산물관리기구가 다음을 할 수 있도록 하는 것을 포함하여야 한다.

82.1 내부적 목적과 그리고 다른 지역수산물관리기구와의 조정을 위하여 IUU어업과 관련한 정책목표를 결정

82.2 IUU어업과 관련한 정책의 최적 이행을 위하여 의무규정, 기능, 자원, 정책결정, 보고 또는 정보의 필요사항 및 집행을 포함한 제도적인 체제를 강화

82.3 IUU어업과 관련하여 특히 정보, 집행 및 교역측면에서 가능한 한

정도까지 다른 지역수산물관리기구의 제도적인 체제와의 조정을 정례화

82.4 내부적으로 그리고 다른 지역수산물관리기구와 관련 지역 및 국제기구와 협력하여 정책 및 조치의 적시 및 효과적인 이행을 보장

83. 국가는 관련지역수산물관리기구를 통하여 해당 수산업에 진정한 이해를 가진 비협력국이 이들 기구에 가입하여 그 기구의 작업에 완전히 참여하도록 장려하여야 한다. 이것이 가능하지 않다면 지역수산물관리기구는 관련수산자원의 보존과 관리에 있어서 그리고 관련기구에 의해 채택된 조치의 이행에 있어서 관련 국제협정과 국제법에 따라 비협력국의 참가와 협력을 장려하고 촉진시켜야 한다. 지역수산물관리기구는 국제법에 따라 수산업에 있어서 협력을 증진하고 지속성을 증진시키기 위하여 자원에 대한 접근 문제를 다루어야 한다. 관련 지역수산물관리기구를 통하여 행동하는 국가는 IPOA의 제78조 및 제79조의 이행에 있어 필요시 비당사국을 지원하지 않아야 한다.

84. 어느 국가가 자국적 어선 또는 가능한 최대한도까지 자국의 국민이 관련지역수산물관리기구가 관할하는 어족자원에 영향을 주는 IUU어업활동에 종사하지 않는다는 것을 보장하지 못할 때, 그 기구를 통하여 활동하는 국가들은 그 문제에 관하여 그 국가의 주의를 환기시킨다. 만일 그 문제가 교정되지 않는다면 그 기구의 회원들은 합의된 절차를 통하여 국제법에 따라 적절한 조치를 채택하는 것에 동의할 수 있다.

## V. 개발 도상국의 특별 필요사항

85. 국가는, FAO 및 관련 국제재정제도 및 체계의 지원과 함께 적절한 경우 특히 최저 개발도상국과 그리고 소규모 도서 개발도상국을 포함하여, 그들이 IPOA상의 그들의 약속과 기국 또는 항만국으로서의 그들의



의무를 포함하여 국제법상의 의무를 완전히 충족할 수 있도록 훈련과 능력향상을 위해 지원하기 위하여 협력하여야 하며 그리고 재정적, 기술적 그리고 다른 지원을 개발도상국에 제공하는 것을 고려하여야 한다. 그러한 지원은 특히 국가가 제25조에 따라서 국별행동계획의 개발 및 이행하는데 도움이 되도록 지원되어야 한다.

86. 국가는 FAO 및 관련 국제재정제도 및 체계의 지원과 함께 적절한 경우 다음 사항을 할 수 있도록 협력하여야 한다.

86.1 국가의 법률 및 지역적 법규체계의 검토 및 개정

86.2 수산업 및 관련자료수집의 개선 및 조화

86.3 지역적 제도의 강화

86.4 특히 위성감시체계를 포함하여 통합된 MCS 체계의 강화

## VI. 보고

87. 국가 및 지역수산물관리기구는 책임있는 수산업에 관한 행동규범에 관하여 FAO에 2년단위 보고의 일부분으로서 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 계획들의 수립 및 이행에 관한 진전사항을 FAO에 보고하여야 한다. 이 보고들은 적기에 FAO에 의하여 출판된다.

## VII. FAO의 역할

88. FAO는 총회에 의해 지시받은 대로 또는 지시받은 정도까지 무엇보다도 투입 및 산출관리통제의 결핍, 비지속적 수산업 관리방법 및 IUU 어업에 기여하는 보조금과 같은 IUU어업에 기여하는 요소 및 원인들을 확인할 목적으로 추가적인 분석을 위한 기초로서 사용되질 모든 관련정보와 자료를 수집할 것이다.

89. FAO는 총회에 의해 지시받은 대로 또는 지시받은 정도까지 IUU어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 국가적, 지역적 계획의 개발과 이행을 지원할 것이다. 이러한 지원은 정규 프로그램기금(Regular Programme Funds)이나, 또는 이러한 목적을 위한 FAO에서 이용 가능한 특별기금의 사용을 통하여 구체적인 현장 기술지원 등을 통하여 이루어진다.

90. FAO는 다른 국제수산기구, 특히 IMO와 협력하여 IUU어업 문제를 더 조사하여야 한다.

91. FAO는 이 IPOA의 제76조의 이행에 관한 전문가 회의를 개최하여야 한다.

92. FAO는 1993 FAO 이행협정 제6부에 규정된 정보를 포함하는 지역적, 세계적 데이터베이스 설립하고 유지하는 데 따르는 장점을 검토하여야 한다.

93. FAO 수산위원회는 사무국에 의한 상세한 분석에 기초하여 IPOA의 이행을 위한 진전사항을 2년마다 평가할 것이다.

**INTERNATIONAL PLAN OF ACTION  
TO PREVENT, DETER AND ELIMINATE ILLEGAL,  
UNREPORTED  
AND UNREGULATED FISHING  
(as approved by the 24th Session of COFI Subject to  
endorsement of FAO Council/Conference)**

**Introduction**

1. In the context of the Code of Conduct for Responsible Fisheries and its overall objective of sustainable fisheries, the issue of illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing in world fisheries is of serious and increasing concern. IUU fishing undermines efforts to conserve and manage fish stocks in all capture fisheries. When confronted with IUU fishing, national and regional fisheries management organizations can fail to achieve management goals. This situation leads to the loss of both short and long-term social and economic opportunities and to negative effects on food security and environmental protection. IUU fishing can lead to the collapse of a fishery or seriously impair efforts to rebuild stocks that have already been depleted. Existing international instruments addressing IUU fishing have not been effective due to a lack of political will, priority, capacity and resources to ratify or accede to and implement them.

2. The Twenty-third Session of the FAO Committee on Fisheries (COFI) in February 1999 addressed the need to prevent, deter and eliminate IUU fishing. The Committee was concerned about information presented indicating increases in IUU fishing, including

fishing vessels flying flags of convenience . Shortly afterwards, an FAO Ministerial Meeting on Fisheries in March 1999 declared that, without prejudice to the rights and obligations of States under international law, FAO will develop a global plan of action to deal effectively with all forms of illegal, unregulated and unreported fishing including fishing vessels flying flags of convenience through coordinated efforts by States, FAO, relevant regional fisheries management bodies and other relevant international agencies such as the International Maritime Organization (IMO), as provided in Article IV of the Code of Conduct. The Government of Australia, in cooperation with FAO, organized an Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in Sydney, Australia, from 15 to 19 May 2000. Subsequently, an FAO Technical Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing was held in Rome from 2 to 6 October 2000 and a further Technical Consultation was held in Rome from 22 to 23 February 2001. The draft International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing was adopted by the Consultation on 23 February 2001 with a request that the report be submitted to the Twenty-fourth Session of COFI for consideration and eventual adoption. COFI approved the International Plan of Action, by consensus, on 2 March 2001. In doing so, the Committee urged all Members to take the necessary steps to effectively implement the International Plan of Action.

## **NATURE AND SCOPE OF IUU FISHING AND THE INTERNATIONAL PLAN OF ACTION**

In this document:

3.1 Illegal fishing refers to activities:

3.1.1 conducted by national or foreign vessels in waters under

the jurisdiction of a State, without the permission of that State, or in contravention of its laws and regulations;

- 3.1.2 conducted by vessels flying the flag of States that are parties to a relevant regional fisheries management organization but operate in contravention of the conservation and management measures adopted by that organization and by which the States are bound, or relevant provisions of the applicable international law; or
- 3.1.3 in violation of national laws or international obligations, including those undertaken by cooperating States to a relevant regional fisheries management organization.

3.2 Unreported fishing refers to fishing activities:

- 3.2.1 which have not been reported, or have been misreported, to the relevant national authority, in contravention of national laws and regulations; or
- 3.2.2 undertaken in the area of competence of a relevant regional fisheries management organization which have not been reported or have been misreported, in contravention of the reporting procedures of that organization.

3.3 Unregulated fishing refers to fishing activities:

- 3.3.1 in the area of application of a relevant regional fisheries management organization that are conducted by vessels without nationality, or by those flying the flag of a State not party to that organization, or by a fishing entity, in a manner that is not consistent with or contravenes the

conservation and management measures of that organization; or

3.3.2 in areas or for fish stocks in relation to which there are no applicable conservation or management measures and where such fishing activities are conducted in a manner inconsistent with State responsibilities for the conservation of living marine resources under international law.

3.4 Notwithstanding paragraph 3.3, certain unregulated fishing may take place in a manner which is not in violation of applicable international law, and may not require the application of measures envisaged under the International Plan of Action'(IPOA).

4. The IPOA is voluntary. It has been elaborated within the framework of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries as envisaged by Article 2 (d).

5. The FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries, in particular Articles 1.1, 1.2, 3.1, and 3.2 applies to the interpretation and application of this IPOA and its relationship with other international instruments. The IPOA is also directed as appropriate towards fishing entities as referred to in the Code of Conduct. The IPOA responds to fisheries specific issues and nothing in it prejudices the positions of States in other fora.

6. In this document:

(a) the reference to States includes regional economic integration organizations in matters within their competence;

(b) the term "regional" includes sub-regional, as appropriate;

(c) the term "regional fisheries management organization" means an intergovernmental fisheries organization or arrangement, as appropriate, that has the competence to establish fishery conservation and management measures;

(d) the term conservation and management measures means measures to conserve one or more species of living marine resources that are adopted and applied consistent with the relevant rules of international law;

(e) the term 1982 UN Convention refers to the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982;

(f) the term 1993 FAO Compliance Agreement refers to the Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas, approved by the FAO Conference on 24 November 1993.

(g) the term 1995 UN Fish Stocks Agreement refers to the Agreement for the Implementation 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; and

(h) the term Code of Conduct refers to the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries.

7. This document is a further commitment by all States to implement the Code of Conduct.

## **OBJECTIVE AND PRINCIPLES**

8. The objective of the IPOA is to prevent, deter and eliminate IUU fishing by providing all States with comprehensive, effective and

transparent measures by which to act, including through appropriate regional fisheries management organizations established in accordance with international law.

9. The IPOA to prevent, deter and eliminate IUU fishing incorporates the following principles and strategies. Due consideration should be given to the special requirements of developing countries in accordance with Article 5 of the Code of Conduct.

- 9.1 Participation and coordination: To be fully effective, the IPOA should be implemented by all States either directly, in cooperation with other States, or indirectly through relevant regional fisheries management organizations or through FAO and other appropriate international organizations. An important element in successful implementation will be close and effective coordination and consultation, and the sharing of information to reduce the incidence of IUU fishing, among States and relevant regional and global organizations. The full participation of stakeholders in combating IUU fishing, including industry, fishing communities, and non-governmental organizations, should be encouraged.
- 9.2 Phased implementation: Measures to prevent, deter and eliminate IUU fishing should be based on the earliest possible phased implementation of national plans of action, and regional and global action in accordance with the IPOA.
- 9.3 Comprehensive and integrated approach: Measures to prevent, deter and eliminate IUU fishing should address factors affecting all capture fisheries. In taking such an approach, States should embrace measures building on the primary responsibility of the flag State and using all available



jurisdiction in accordance with international law, including port State measures, coastal State measures, market-related measures and measures to ensure that nationals do not support or engage in IUU fishing. States are encouraged to use all these measures, where appropriate, and to cooperate in order to ensure that measures are applied in an integrated manner. The action plan should address all economic, social and environmental impacts of IUU fishing .

- 9.4 Conservation: Measures to prevent, deter and eliminate IUU fishing should be consistent with the conservation and long-term sustainable use of fish stocks and the protection of the environment.
- 9.5 Transparency: The IPOA should be implemented in a transparent manner in accordance with Article 6.13 of the Code of Conduct.
- 9.6 Non-discrimination: The IPOA should be developed and applied without discrimination in form or in fact against any State or its fishing vessels.

## **I. Implementation of measures to prevent, deter and eliminate iuu fishing**

### **ALL STATE RESPONSIBILITIES**

#### ***International Instruments***

10. States should give full effect to relevant norms of international law, in particular as reflected in the 1982 UN Convention, in order to prevent, deter and eliminate IUU fishing.

11. States are encouraged, as a matter of priority, to ratify, accept

or accede to, as appropriate, the 1982 UN Convention, the 1995 UN Fish Stocks Agreement and the 1993 FAO Compliance Agreement. Those States that have not ratified, accepted or acceded to these relevant international instruments should not act in a manner inconsistent with these instruments.

12. States should implement fully and effectively all relevant international fisheries instruments which they have ratified, accepted or acceded to.

13. Nothing in the IPOA affects, or should be interpreted as affecting, the rights and obligations of States under international law. Nothing in the IPOA affects, or should be interpreted as affecting, the rights and obligations contained in the 1995 UN Fish Stocks Agreement and the 1993 FAO Compliance Agreement, for States parties to those instruments.

14. States should fully and effectively implement the Code of Conduct and its associated International Plans of Action.

15. States whose nationals fish on the high seas in fisheries not regulated by a relevant regional fisheries management organization should fully implement their obligations under Part VII of the 1982 UN Convention to take measures with respect to their nationals as may be necessary for the conservation of the living resources of the high seas.

### ***National Legislation***

#### **Legislation**

16. National legislation should address in an effective manner all aspects of IUU fishing.

17. National legislation should address, *inter alia*, evidentiary standards and admissibility including, as appropriate, the use of electronic evidence and new technologies.

#### **State Control over Nationals**

18. In the light of relevant provisions of the 1982 UN Convention, and without prejudice to the primary responsibility of the flag State on the high seas, each State should, to the greatest extent possible, take measures or cooperate to ensure that nationals subject to their jurisdiction do not support or engage in IUU fishing. All States should cooperate to identify those nationals who are the operators or beneficial owners of vessels involved in IUU fishing.

19. States should discourage their nationals from flagging fishing vessels under the jurisdiction of a State that does not meet its flag State responsibilities.

#### **Vessels without Nationality**

20. States should take measures consistent with international law in relation to vessels without nationality on the high seas involved in IUU fishing.

#### **Sanctions**

21. States should ensure that sanctions for IUU fishing by vessels and, to the greatest extent possible, nationals under its jurisdiction are of sufficient severity to effectively prevent, deter and eliminate IUU fishing and to deprive offenders of the benefits accruing from such fishing. This may include the adoption of a civil sanction regime based on an administrative penalty scheme. States should ensure the consistent and transparent application of sanctions.

### **Non Cooperating States**

22. All possible steps should be taken, consistent with international law, to prevent, deter and eliminate the activities of non-cooperating States to a relevant regional fisheries management organization which engage in IUU fishing.

### **Economic Incentives**

23. States should, to the extent possible in their national law, avoid conferring economic support, including subsidies, to companies, vessels or persons that are involved in IUU fishing.

### **Monitoring, Control and Surveillance**

24. States should undertake comprehensive and effective monitoring, control and surveillance (MCS) of fishing from its commencement, through the point of landing, to final destination, including by:

- 24.1 developing and implementing schemes for access to waters and resources, including authorization schemes for vessels;
- 24.2 maintaining records of all vessels and their current owners and operators authorized to undertake fishing subject to their jurisdiction;
- 24.3 implementing, where appropriate, a vessel monitoring system (VMS), in accordance with the relevant national, regional or international standards, including the requirement for vessels under their jurisdiction to carry VMS on board;
- 24.4 implementing, where appropriate, observer programmes in accordance with relevant national, regional or international

standards, including the requirement for vessels under their jurisdiction to carry observers on board;

- 24.5 providing training and education to all persons involved in MCS operations;
- 24.6 planning, funding and undertaking MCS operations in a manner that will maximize their ability to prevent, deter and eliminate IUU fishing;
- 24.7 promoting industry knowledge and understanding of the need for, and their cooperative participation in, MCS activities to prevent, deter and eliminate IUU fishing;
- 24.8 promoting knowledge and understanding of MCS issues within national judicial systems;
- 24.9 establishing and maintaining systems for the acquisition, storage and dissemination of MCS data, taking into account applicable confidentiality requirements;
- 24.10 ensuring effective implementation of national and, where appropriate, internationally agreed boarding and inspection regimes consistent with international law, recognizing the rights and obligations of masters and of inspection officers, and noting that such regimes are provided for in certain international agreements, such as the 1995 UN Fish Stocks Agreement, and only apply to the parties to those agreements.

### ***National Plans of Action***

- 25. States should develop and implement, as soon as possible but

not later than three years after the adoption of the IPOA, national plans of action to further achieve the objectives of the IPOA and give full effect to its provisions as an integral part of their fisheries management programmes and budgets. These plans should also include, as appropriate, actions to implement initiatives adopted by relevant regional fisheries management organizations to prevent, deter and eliminate IUU fishing. In doing so, States should encourage the full participation and engagement of all interested stakeholders, including industry, fishing communities and non-governmental organizations.

26. At least every four years after the adoption of their national plans of action, States should review the implementation of these plans for the purpose of identifying cost-effective strategies to increase their effectiveness and to take into account their reporting obligations to FAO under Part VI of the IPOA.

27. States should ensure that national efforts to prevent, deter and eliminate IUU fishing are internally coordinated.

### *Cooperation between States*

28. States should coordinate their activities and cooperate directly, and as appropriate through relevant regional fisheries management organizations, in preventing, deterring and eliminating IUU fishing. In particular, States should:

28.1 exchange data or information, preferably in standardized format, from records of vessels authorized by them to fish, in a manner consistent with any applicable confidentiality requirements;

28.2 cooperate in effective acquisition, management and verification

of all relevant data and information from fishing;

- 28.3 allow and enable their respective MCS practitioners or enforcement personnel to cooperate in the investigation of IUU fishing, and to this end States should collect and maintain data and information relating to such fishing;
- 28.4 cooperate in transferring expertise and technology;
- 28.5 cooperate to make policies and measures compatible;
- 28.6 develop cooperative mechanisms that allow, *inter alia*, rapid responses to IUU fishing; and
- 28.7 cooperate in monitoring, control and surveillance, including through international agreements.

29. In the light of Article VI of the 1993 FAO Compliance Agreement, flag States should make available to FAO and, as appropriate, to other States and relevant regional or international organizations, information about vessels deleted from their records or whose authorization to fish has been cancelled and to the extent possible, the reasons therefor.

30. In order to facilitate cooperation and exchange of information, each State and regional or international organization should nominate and publicize initial formal contact points.

31. Flag States should consider entering into agreements or arrangements with other States and otherwise cooperate for the

enforcement of applicable laws and conservation and management measures or provisions adopted at a national, regional or global level.

### ***Publicity***

32. States should publicize widely, including through cooperation with other States, full details of IUU fishing and actions taken to eliminate it, in a manner consistent with any applicable confidentiality requirements.

### ***Technical Capacity and Resources***

33. States should endeavour to make available the technical capacity and resources which are needed to implement the IPOA. This should include, where appropriate, the establishment of special funds at the national, regional or global level. In this respect, international cooperation should play an important role.

## **FLAG STATE RESPONSIBILITIES**

### ***Fishing Vessel Registration***

34. States should ensure that fishing vessels entitled to fly their flag do not engage in or support IUU fishing.

35. A flag State should ensure, before it registers a fishing vessel, that it can exercise its responsibility to ensure that the vessel does not engage in IUU fishing.

36. Flag States should avoid flagging vessels with a history of non-compliance except where:

36.1 the ownership of the vessel has subsequently changed and the



new owner has provided sufficient evidence demonstrating that the previous owner or operator has no further legal, beneficial or financial interest in, or control of, the vessel; or

36.2 having taken into account all relevant facts, the flag State determines that flagging the vessel would not result in IUU fishing.

37. All States involved in a chartering arrangement, including flag States and other States that accept such an arrangement, should, within the limits of their respective jurisdictions, take measures to ensure that chartered vessels do not engage in IUU fishing.

38. Flag States should deter vessels from reflagging for the purposes of non-compliance with conservation and management measures or provisions adopted at a national, regional or global level. To the extent practicable, the actions and standards flag States adopt should be uniform to avoid creating incentives for vessel owners to reflag their vessels to other States.

39. States should take all practicable steps, including denial to a vessel of an authorization to fish and the entitlement to fly that States flag, to prevent flag hopping ; that is to say, the practice of repeated and rapid changes of a vessels flag for the purposes of circumventing conservation and management measures or provisions adopted at a national, regional or global level or of facilitating non-compliance with such measures or provisions.

40. Although the functions of registration of a vessel and issuing of an authorization to fish are separate, flag States should consider conducting these functions in a manner which ensures each gives appropriate consideration to the other. Flag States should ensure appropriate links between the operation of their vessel registers and

the record those States keep of their fishing vessels. Where such functions are not undertaken by one agency, States should ensure sufficient cooperation and information sharing between the agencies responsible for those functions.

41. A Flag State should consider making its decision to register a fishing vessel conditional upon its being prepared to provide to the vessel an authorization to fish in waters under its jurisdiction, or on the high seas, or conditional upon an authorization to fish being issued by a coastal State to the vessel when it is under the control of that flag State.

#### ***Record of Fishing Vessels***

42. Each flag State should maintain a record of fishing vessels entitled to fly its flag. Each flag State's record of fishing vessels should include, for vessels authorized to fish on the high seas, all the information set out in paragraphs 1 and 2 of Article VI of the 1993 FAO Compliance Agreement, and may also include, *inter alia*:

- 42.1 the previous names, if any and if known;
- 42.2 name, address and nationality of the natural or legal person in whose name the vessel is registered ;
- 42.3 name, street address, mailing address and nationality of the natural or legal persons responsible for managing the operations of the vessel;
- 42.4 name, street address, mailing address and nationality of natural or legal persons with beneficial ownership of the vessel;

42.5 name and ownership history of the vessel, and, where this is known, the history of non-compliance by that vessel, in accordance with national laws, with conservation and management measures or provisions adopted at a national, regional or global level; and

42.6 vessel dimensions, and where appropriate, a photograph, taken at the time of registration or at the conclusion of any more recent structural alterations, showing a side profile view of the vessel.

43. Flag States may also require the inclusion of the information in paragraph 42 in their record of fishing vessels that are not authorized to fish on the high seas.

#### ***Authorization to Fish***

44. States should adopt measures to ensure that no vessel be allowed to fish unless so authorized, in a manner consistent with international law for the high seas, in particular the rights and duties set out in articles 116 and 117 of the 1982 UN Convention, or in conformity with national legislation within areas of national jurisdiction.

45. A flag State should ensure that each of the vessels entitled to fly its flag fishing in waters outside its sovereignty or jurisdiction holds a valid authorization to fish issued by that flag State. Where a coastal State issues an authorization to fish to a vessel, that coastal State should ensure that no fishing in its waters occurs without an authorization to fish issued by the flag State of the vessel.

46. Vessels should have an authorization to fish and where required

carry it on board. Each States authorization should include, but need not be limited to:

- 46.1 the name of the vessel, and, where appropriate, the natural or legal person authorized to fish;
- 46.2 the areas, scope and duration of the authorization to fish; and
- 46.3 the species, fishing gear authorized, and where appropriate, other applicable management measures.

47. Conditions under which an authorization is issued may also include, where required:

- 47.1 vessel monitoring systems;
- 47.2 catch reporting conditions, such as:
  - 47.2.1 time series of catch and effort statistics by vessel;
  - 47.2.2 total catch in number, nominal weight, or both, by species (both target and non-target) as is appropriate to each fishery period (nominal weight is defined as the live weight equivalent of the catch);
  - 47.2.3 discard statistics, including estimates where necessary, reported as number or nominal weight by species, as is appropriate to each fishery;
  - 47.2.4 effort statistics appropriate to each fishing method; and

- 47.2.5 fishing location, date and time fished and other statistics on fishing operations.
- 47.3 reporting and other conditions for transshipping, where transshipping is permitted;
- 47.4 observer coverage;
- 47.5 maintenance of fishing and related log books;
- 47.6 navigational equipment to ensure compliance with boundaries and in relation to restricted areas;
- 47.7 compliance with applicable international conventions and national laws and regulations in relation to maritime safety, protection of the marine environment, and conservation and management measures or provisions adopted at a national, regional or global level;
- 47.8 marking of its fishing vessels in accordance with internationally recognized standards, such as the FAO Standard Specification and Guidelines for the Marking and Identification of Fishing Vessels. Vessels fishing gear should similarly be marked in accordance with internationally recognized standards;
- 47.9 where appropriate, compliance with other aspects of fisheries arrangements applicable to the flag State; and
- 47.10 the vessel having a unique, internationally recognized identification number, wherever possible, that enables it to be

identified regardless of changes in registration or name over time.

48. Flag States should ensure that their fishing, transport and support vessels do not support or engage in IUU fishing. To this end, flag States should ensure that none of their vessels re-supply fishing vessels engaged in such activities or transship fish to or from these vessels. This paragraph is without prejudice to the taking of appropriate action, as necessary, for humanitarian purposes, including the safety of crew members.

49. Flag States should ensure that, to the greatest extent possible, all of their fishing, transport and support vessels involved in transshipment at sea have a prior authorization to transship issued by the flag State, and report to the national fisheries administration or other designated institution:

49.1 the date and location of all of their transshipments of fish at sea;

49.2 the weight by species and catch area of the catch transshipped;

49.3 the name, registration, flag and other information related to the identification of the vessels involved in the transshipment; and

49.4 the port of landing of the transshipped catch.

50. Flag States should make information from catch and transshipment reports available, aggregated according to areas and species, in a full, timely and regular manner and, as appropriate, to

relevant national, regional and international organizations, including FAO, taking into account applicable confidentiality requirements.

## COASTAL STATE MEASURES

51. In the exercise of the sovereign rights of coastal States for exploring and exploiting, conserving and managing the living marine resources under their jurisdiction, in conformity with the 1982 UN Convention and international law, each coastal State should implement measures to prevent, deter and eliminate IUU fishing in the exclusive economic zone. Among the measures which the coastal State should consider, consistent with national legislation and international law, and to the extent practicable and appropriate, are:

- 51.1 effective monitoring, control and surveillance of fishing activities in the exclusive economic zone;
- 51.2 cooperation and exchange of information with other States, where appropriate, including neighbouring coastal States and with regional fisheries management organizations;
- 51.3 to ensure that no vessel undertakes fishing activities within its waters without a valid authorization to fish issued by that coastal State;
- 51.4 to ensure that an authorization to fish is issued only if the vessel concerned is entered on a record of vessels;
- 51.5 to ensure that each vessel fishing in its waters maintains a logbook recording its fishing activities where appropriate;
- 51.6 to ensure that at-sea transshipment and processing of fish

and fish products in coastal State waters are authorized by that coastal State, or conducted in conformity with appropriate management regulations;

51.7 regulation of fishing access to its waters in a manner which will help to prevent, deter and eliminate IUU fishing; and

51.8 avoiding licensing a vessel to fish in its waters if that particular vessel has a history of IUU fishing, taking into account the provisions of paragraph 36.

#### **PORT STATE MEASURES**

52. States should use measures, in accordance with international law, for port State control of fishing vessels in order to prevent, deter and eliminate IUU fishing. Such measures should be implemented in a fair, transparent and non-discriminatory manner.

53. When used in paragraphs 52 to 64, port access means admission for foreign fishing vessels to ports or offshore terminals for the purpose of, *inter alia*, refuelling, re-supplying, transshipping and landing, without prejudice to the sovereignty of a coastal State in accordance with its national law and article 25.2 of the 1982 UN Convention and other relevant international law.

54. Notwithstanding paragraphs 52, 53 and 55; a vessel should be provided port access, in accordance with international law, for reasons of *force majeure* or distress or for rendering assistance to persons, ships or aircraft in danger or distress.

55. Prior to allowing a vessel port access, States should require fishing vessels and vessels involved in fishing related activities seeking permission to enter their ports to provide reasonable advance



notice of their entry into port, a copy of their authorization to fish, details of their fishing trip and quantities of fish on board, with due regard to confidentiality requirements, in order to ascertain whether the vessel may have engaged in, or supported, IUU fishing.

56. Where a port State has clear evidence that a vessel having been granted access to its ports has engaged in IUU fishing activity, the port State should not allow the vessel to land or transship fish in its ports, and should report the matter to the flag State of the vessel.

57. States should publicize ports to which foreign flagged vessels may be permitted admission and should ensure that these ports have the capacity to conduct inspections.

58. In the exercise of their right to inspect fishing vessels, port States should collect the following information and remit it to the flag State and, where appropriate, the relevant regional fisheries management organization:

58.1 the flag State of the vessel and identification details;

58.2 name, nationality, and qualifications of the master and the fishing master;

58.3 fishing gear;

58.4 catch on board, including origin, species, form, and quantity;

58.5 where appropriate, other information required by relevant regional fisheries management organizations or other international agreements; and

58.6 total landed and transshipped catch.

59. If, in the course of an inspection, it is found that there are reasonable grounds to suspect that the vessel has engaged in or supported IUU fishing in areas beyond the jurisdiction of the port State, the port State should, in addition to any other actions it may take consistent with international law, immediately report the matter to the flag State of the vessel and, where appropriate, the relevant coastal States and regional fisheries management organization. The port State may take other action with the consent of, or upon the request of, the flag State.

60. In applying paragraphs 58 and 59, States should safeguard the confidentiality of information collected, in accordance with their national laws.

61. States should establish and publicize a national strategy and procedures for port State control of vessels involved in fishing and related activities, including training, technical support, qualification requirements and general operating guidelines for port State control officers. States should also consider capacity-building needs in the development and implementation of this strategy.

62. States should cooperate, as appropriate, bilaterally, multilaterally and within relevant regional fisheries management organizations, to develop compatible measures for port State control of fishing vessels. Such measures should deal with the information to be collected by port States, procedures for information collection, and measures for dealing with suspected infringements by the vessel of measures adopted under these national, regional or international systems.

63. States should consider developing within relevant regional

fisheries management organizations port State measures building on the presumption that fishing vessels entitled to fly the flag of States not parties to a regional fisheries management organization and which have not agreed to cooperate with that regional fisheries management organization, which are identified as being engaged in fishing activities in the area of that particular organization, may be engaging in IUU fishing. Such port State measures may prohibit landings and transshipment of catch unless the identified vessel can establish that the catch was taken in a manner consistent with those conservation and management measures. The identification of the vessels by the regional fisheries management organization should be made through agreed procedures in a fair, transparent and non-discriminatory manner.

64. States should enhance cooperation, including by the flow of relevant information, among and between relevant regional fisheries management organizations and States on port State controls.

#### **INTERNATIONALLY AGREED MARKETRELATED MEASURES**

65. The measures in paragraphs 66 to 76 are to be implemented in a manner which recognizes the right of States to trade in fish and fishery products harvested in a sustainable manner and should be interpreted and applied in accordance with the principles, rights and obligations established in the World Trade Organisation, and implemented in a fair, transparent and non-discriminatory manner.

66. States should take all steps necessary, consistent with international law, to prevent fish caught by vessels identified by the relevant regional fisheries management organization to have been engaged in IUU fishing being traded or imported into their territories.

The identification of the vessels by the regional fisheries management organization should be made through agreed procedures in a fair, transparent and non-discriminatory manner. Trade-related measures should be adopted and implemented in accordance with international law, including principles, rights and obligations established in WTO Agreements, and implemented in a fair, transparent and non-discriminatory manner. Trade-related measures should only be used in exceptional circumstances, where other measures have proven unsuccessful to prevent, deter and eliminate IUU fishing, and only after prior consultation with interested States. Unilateral trade-related measures should be avoided.

67. States should ensure that measures on international trade in fish and fishery products are transparent, based on scientific evidence, where applicable, and are in accordance with internationally agreed rules.

68. States should cooperate, including through relevant global and regional fisheries management organizations, to adopt appropriate multilaterally agreed trade-related measures, consistent with the WTO, that may be necessary to prevent, deter and eliminate IUU fishing for specific fish stocks or species. Multilateral trade-related measures envisaged in regional fisheries management organizations may be used to support cooperative efforts to ensure that trade in specific fish and fish products does not in any way encourage IUU fishing or otherwise undermine the effectiveness of conservation and management measures which are consistent with the 1982 UN Convention.

69. Trade-related measures to reduce or eliminate trade in fish and fish products derived from IUU fishing could include the adoption of multilateral catch documentation and certification requirements, as well

as other appropriate multilaterally-agreed measures such as import and export controls or prohibitions. Such measures should be adopted in a fair, transparent and non-discriminatory manner. When such measures are adopted, States should support their consistent and effective implementation.

70. Stock or species-specific trade-related measures may be necessary to reduce or eliminate the economic incentive for vessels to engage in IUU fishing.

71. States should take steps to improve the transparency of their markets to allow the traceability of fish or fish products.

72. States, when requested by an interested State, should assist any State in deterring trade in fish and fish products illegally harvested in its jurisdiction. Assistance should be given in accordance with terms agreed by both States and fully respecting the jurisdiction of the State requesting assistance.

73. States should take measures to ensure that their importers, transshippers, buyers, consumers, equipment suppliers, bankers, insurers, other services suppliers and the public are aware of the detrimental effects of doing business with vessels identified as engaged in IUU fishing, whether by the State under whose jurisdiction the vessel is operating or by the relevant regional fisheries management organizations in accordance with its agreed procedures, and should consider measures to deter such business. Such measures could include, to the extent possible under national law, legislation that makes it a violation to conduct such business or to trade in fish or fish products derived from IUU fishing. All identifications of vessels engaged in IUU fishing should be made in a fair, transparent and non-discriminatory manner.

74. States should take measures to ensure that their fishers are aware of the detrimental effects of doing business with importers, transshippers, buyers, consumers, equipment suppliers, bankers, insurers and other services suppliers identified as doing business with vessels identified as engaged in IUU fishing, whether by the State under whose jurisdiction the vessel is operating or by the relevant regional fisheries management organization in accordance with its agreed procedures, and should consider measures to deter such business. Such measures could include, to the extent possible under national law, legislation that makes it a violation to conduct such business or to trade in fish or fish products derived from IUU fishing. All identifications of vessels engaged in IUU fishing should be made in a fair, transparent and non-discriminatory manner.

75. States should work towards using the Harmonized Commodity Description and Coding System for fish and fisheries products in order to help promote the implementation of the IPOA.

76. Certification and documentation requirements should be standardized to the extent feasible, and electronic schemes developed where possible, to ensure their effectiveness, reduce opportunities for fraud, and avoid unnecessary burdens on trade.

## **RESEARCH**

77. States should encourage scientific research on methods of identifying fish species from samples of processed products. FAO should facilitate the establishment of a network of databases of genetic and other markers used to identify fish species from processed product, including the ability to identify the stock of origin where possible.

## REGIONAL FISHERIES MANAGEMENT ORGANIZATIONS

78. States should ensure compliance with and enforcement of policies and measures having a bearing on IUU fishing which are adopted by any relevant regional fisheries management organization and by which they are bound. States should cooperate in the establishment of such organizations in regions where none currently exist.

79. As the cooperation of all relevant States is important for the success of measures taken by relevant regional fisheries management organizations to prevent, deter and eliminate IUU fishing, States which are not members of a relevant regional fisheries management organization are not discharged from their obligation to cooperate, in accordance with their international obligations, with that regional fisheries management organization. To that end, States should give effect to their duty to cooperate by agreeing to apply the conservation and management measures established by that regional fisheries management organization, or by adopting measures consistent with those conservation and management measures, and should ensure that vessels entitled to fly their flag do not undermine such measures.

80. States, acting through relevant regional fisheries management organizations, should take action to strengthen and develop innovative ways, in conformity with international law, to prevent, deter, and eliminate IUU fishing. Consideration should be given to including the following measures:

80.1 institutional strengthening, as appropriate, of relevant regional fisheries management organizations with a view to enhancing their capacity to prevent, deter and eliminate IUU fishing;

80.2 development of compliance measures in conformity with

international law;

- 80.3 development and implementation of comprehensive arrangements for mandatory reporting;
- 80.4 establishment of and cooperation in the exchange of information on vessels engaged in or supporting IUU fishing;
- 80.5 development and maintenance of records of vessels fishing in the area of competence of a relevant regional fisheries management organization, including both those authorized to fish and those engaged in or supporting IUU fishing;
- 80.6 development of methods of compiling and using trade information to monitor IUU fishing;
- 80.7 development of MCS, including promoting for implementation by its members in their respective jurisdictions, unless otherwise provided for in an international agreement, real time catch and vessel monitoring systems, other new technologies, monitoring of landings, port control, and inspections and regulation of transshipment, as appropriate;
- 80.8 development within a regional fisheries management organization, where appropriate, of boarding and inspection regimes consistent with international law, recognizing the rights and obligations of masters and inspection officers;
- 80.9 development of observer programmes;
- 80.10 where appropriate, market-related measures in accordance with



the IPOA;

80.11 definition of circumstances in which vessels will be presumed to have engaged in or to have supported IUU fishing;

80.12 development of education and public awareness programmes;

80.13 development of action plans; and

80.14 where agreed by their members, examination of chartering arrangements, if there is concern that these may result in IUU fishing.

81. States, acting through relevant regional fisheries management organizations, should compile and make available on a timely basis, and at least on an annual basis, to other regional fisheries management organizations and to FAO, information relevant to the prevention, deterrence and elimination of IUU fishing, including:

81.1 estimates of the extent, magnitude and character of IUU activities in the area of competence of the regional fisheries management organization;

81.2 details of measures taken to deter, prevent and eliminate IUU fishing;

81.3 records of vessels authorized to fish, as appropriate; and

81.4 records of vessels engaged in IUU fishing.

82. Objectives of institutional and policy strengthening in relevant regional fisheries management organizations in relation to IUU fishing should include enabling regional fisheries management organizations to:

- 82.1 determine policy objectives regarding IUU fishing, both for internal purposes and co-ordination with other regional fisheries management organizations;
- 82.2 strengthen institutional mechanisms as appropriate, including mandate, functions, finance, decision making, reporting or information requirements and enforcement schemes, for the optimum implementation of policies in relation to IUU fishing;
- 82.3 regularize coordination with institutional mechanisms of other regional fisheries management organizations as far as possible in relation to IUU fishing, in particular information, enforcement and trade aspects; and
- 82.4 ensure timely and effective implementation of policies and measures internally, and in cooperation with other regional fisheries management organizations and relevant regional and international organizations.

83. States, acting through relevant regional fisheries management organizations, should encourage non-contracting parties with a real interest in the fishery concerned to join those organizations and to participate fully in their work. Where this is not possible, the regional fisheries management organizations should encourage and facilitate the participation and cooperation of non-contracting parties, in accordance with applicable international agreements and international law, in the conservation and management of the relevant fisheries resources and in the implementation of measures adopted by the relevant organizations. Regional fisheries management organizations should address the issue of access to the resource in order to foster cooperation and enhance sustainability in the fishery, in accordance with international law. States, acting through relevant regional

fisheries management organizations, should also assist, as necessary, non-contracting parties in the implementation of paragraphs 78 and 79 of the IPOA.

84. When a State fails to ensure that fishing vessels entitled to fly its flag, or, to the greatest extent possible, its nationals, do not engage in IUU fishing activities that affect the fish stocks covered by a relevant regional fisheries management organization, the member States, acting through the organization, should draw the problem to the attention of that State. If the problem is not rectified, members of the organization may agree to adopt appropriate measures, through agreed procedures, in accordance with international law.

### **Special Requirements of Developing Countries**

85. States, with the support of FAO and relevant international financial institutions and mechanisms, where appropriate, should cooperate to support training and capacity building and consider providing financial, technical and other assistance to developing countries, including in particular the least developed among them and small island developing States, so that they can more fully meet their commitments under the IPOA and obligations under international law, including their duties as flag States and port States. Such assistance should be directed in particular to help such States in the development and implementation of national plans of action in accordance with paragraph 25.

86. States, with the support of FAO and relevant international financial institutions and mechanisms, where appropriate, should cooperate to enable:

- 86.1 review and revision of national legislation and regional regulatory frameworks;

86.2 the improvement and harmonization of fisheries and related data collection;

86.3 the strengthening of regional institutions; and

86.4 the strengthening and enhancement of integrated MCS systems, including satellite monitoring systems.

## **REPORTING**

87. States and regional fisheries management organizations should report to FAO on progress with the elaboration and implementation of their plans to prevent, deter and eliminate IUU fishing as part of their biennial reporting to FAO on the Code of Conduct. These reports should be published by FAO in a timely manner.

## **ROLE OF FAO**

88. FAO will, as and to the extent directed by its Conference, collect all relevant information and data that might serve as a basis for further analysis aimed at identifying factors and causes contributing to IUU fishing such as, *inter alia*, a lack of input and output management controls, unsustainable fishery management methods and subsidies that contribute to IUU fishing.

89. FAO will, as and to the extent directed by its Conference, support development and implementation of national and regional plans to prevent, deter and eliminate IUU fishing through specific, in-country technical assistance projects with Regular Programme funds and through the use of extra-budgetary funds made available to the Organization for this purpose.

90. FAO should, in collaboration with other relevant international organizations, in particular IMO, further investigate the issue of IUU fishing.

91. FAO should convene an Expert Consultation on the implementation of paragraph 76 of the IPOA.

92. FAO should investigate the benefits of establishing and maintaining regional and global databases, including but not limited to, information as provided for in Article VI of the 1993 FAO Compliance Agreement.

93. The FAO Committee on Fisheries will, based on a detailed analysis by the Secretariat, biennially evaluate the progress towards the implementation of the IPOA.