

KMI 동향분석

VOL.192
 2024 FEBRUARY

발간년월 2024년 2월(통권 제192호) 주 소 49111 부산광역시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동) 발행인 김종덕
 감 수 마창모 발행처 한국해양수산개발원 자료문의 기획조정본부 성과홍보실 홈페이지 www.kmi.re.kr
 ※ 이 보고서의 내용은 우리원의 공식적인 견해가 아닌 집필진의 견해입니다.

미국, 글로벌 IUU 어업 제재에 적극적 행보

- IUU 어업국으로 중국 최초 지정,
 어선원 강제노동 문제 등 국내 대응 시급 -

홍혜수 수산정책연구실 전문연구원
 (doubleh@kmi.re.kr/051-797-4903)

박찬엽 수산정책연구실 전문연구원
 (pcy0814@kmi.re.kr/051-797-4569)

윤미경 수산식품·신산업연구실 전문연구원
 (mkyoon@kmi.re.kr/051-797-4577)

이채령 수산정책연구실 전문연구원
 (chaelee@kmi.re.kr/051-797-4917)

미국은 불법·비보고·비규제 어업(Illegal, Unreported, Unregulated fishing, 이하 IUU 어업)에 대한 관리·감독 강화를 위한 법적 기반을 마련하고, 이를 글로벌 차원에서 선도하고 있다. 이러한 노력의 일환으로, 2009년 이후 격년 단위로 발간되는 ‘국제 어업관리 개선 보고서(Improving International Fisheries Management, 이하 IFM 보고서)’를 통해 IUU 어업 행위를 식별(Identification)하고 해당 국가에 제재조치 마련을 촉구하는 등 실질적 노력을 기울이고 있다.

과거 미국의 IUU 어업 식별 기준은 공해상 불법조업, 영해 침범, 지역수산물관리기구(Regional Fisheries Management Organizations, 이하 RFMO) 보존관리조치(Conservation and Management Measure, 이하 CMM) 위반 등으로 제한적이었지만, 2019년 이후 해양생물 다양성을 저해하는 보호대상 해양생물자원(Protected Living Marine Resources, 이하 PLMR) 혼획, 상어 포획까지 그 범위가 확대되었다. 더 나아가 어획물 생산 과정에서 발생하는 어선원에 대한 강제노동 문제까지 IUU 어업 식별 기준에 포함되며 IUU 어업 관리 대상이 점차 넓어지고 있다.

IFM 보고서에 등재된 예비 IUU 어업국들은 미국과 협의하여 자국 어업 활동을 개선하고 이를 증명해야 한다. 만약 미국이 요구하는 적정 수준 조치를 이행하지 못한 국가는 최종 IUU 어업국으로 지정되며, 이 경우 미국은 입항 거부, 관할 수역 내 통항 금지, 수산물 수입 제한 등과 같은 실질적 제재조치를 취할 수 있다.

미국 수산청(National Marine Fisheries Service, 이하 NMFS)은 2023 IFM 보고서를 통해 멕시코 외에 러시아와 중국을 최종 IUU 어업국으로 신규 지정하였다. 특히, NMFS는 중국의 RFMO CMM 위반, 원양어선원 강제노동, 상어 포획 등 다수의 혐의를 식별하고, 중국의 관련 법·제도 부재를 지적하였다. 주요 원양어업국인 중국에 대한 미국의 최종 IUU 어업국 지정은 최초 사례로, 이는 IUU 어업에 대한 글로벌 제재조치가 본격화되고 있음을 시사한다.

이러한 미국의 적극적 행보는 우리나라 수산업에도 영향을 미칠 것으로 우려된다. 첫째, 미국은 우리나라가 조업하는 상당수 RFMO의 회원국으로 CMM 강화를 선도하고 있어, 향후 강화된 CMM이 우리나라 원양어업에도 적용될 것으로 예상된다. 둘째, 미국의 강제노동 식별 조치가 공해상 조업, 외국인 어선원 승선 등 우리나라 원양어업과 유사한 여건을 대상으로 하는 점이다. 미 국무부 인신매매 보고서(Trafficking in Persons Report)도 우리나라 어선원 노동 환경을 지적함에 따라 향후 IUU 어업 행위 회피를 위해서는 우리나라 어선원 노동환경에 대한 점검과 대응책 마련이 필요하다. 마지막으로 미국은 우리나라의 제3대 수산물 수출국(4억 2,944만 달러, '23년 기준)으로 IUU 어업국 제재 시 우리나라 수산업에 직접적 영향을 미칠 수 있다. 이에 미국의 IUU 어업 관리·감독 동향을 보다 주의 깊게 모니터링하고, 대응 전략을 마련할 필요가 있다.

미국을 중심으로 한 글로벌 IUU 어업 규제가 강화되고, 규제 범위 또한 연안국 배타적경제수역 조업까지 확대됨에 따라 우리나라 어선의 IUU 어업에 대한 각별한 예방 노력이 요구된다. 특히, 전술한 바와 같이 동남아시아 출신 외국인 원양어선원 노동문제로 중국, 대만의 IUU 어업이 지적된 점을 고려할 때, 우리나라 어선원 노동환경에 대한 선제적 점검과 개선 방안 마련이 시급하다.

미국, 글로벌 IUU 어업 행위 규제를 위한 법·제도 구축

■ 미국, 불법적 어업 행위 규제를 위한 법적 기반 구축

- 미국은 ‘불법·비보고·비규제 어업(이하 IUU 어업)¹⁾이 어업의 지속가능성을 해치고, 해양 생태계를 훼손함과 동시에 자국 경제안보를 위협하고, 준법 시민에게 불이익을 초래하는 등 다양한 국내외 문제를 유발하는 것으로 판단함. 이에 자국법인 ‘매그너스-스티븐스 어업보존 및 관리법²⁾과 ‘공해 유자망어업 모라토리엄 보호법(이하 모라토리엄 보호법)³⁾을 통해 어업분야 국제질서 선도를 위한 법적 기반을 마련함
- 미 상무부⁴⁾ 산하 해양대기청(이하 NOAA)⁵⁾ 수산청(이하 NMFS)⁶⁾은 2009년 이후 격년 단위 법정 보고서인 ‘국제 어업관리 개선 보고서(이하 IFM 보고서)⁷⁾를 통해 IUU 어업국을 지정, 미 의회에 제출함

■ 최근 IUU 어업 제재 범위는 기존의 IUU 어업 정의 외에도 해양 생물 다양성, 해상 강제노동 문제까지 확대

- 당초 IFM 보고서는 <표 1>과 같이 미국 연방 규정(50 CFR § 300.201)에 명시된 IUU 어업 행위를 규제하는데 주안점을 두었음

〈표 1〉 IUU 어업 정의

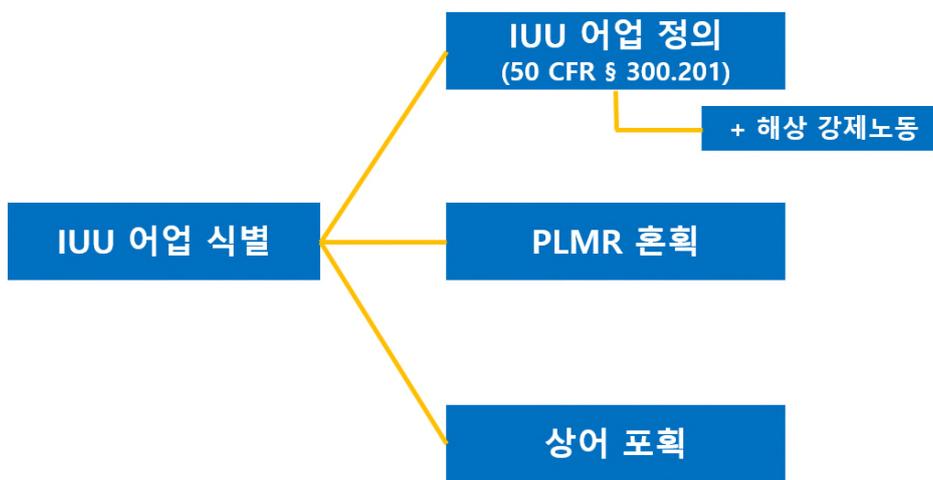
연번	내용
1	• 미국이 당사자인 국제 어업 관리 협정 당사국이 해당 국제 어업 관리 협정에 따라 요구되는 보존 및 관리 조치를 위반하는 어업 활동을 한 경우
2	• 미국이 당사자인 국제 어업 관리 협정의 비당사국이 해당 협정에 따라 관리되는 자원의 보존을 저해하는 어업 활동을 한 경우
3	• 미국이 공유하는 어족자원에 대해 적용할 수 있는 국제적 보존관리조치가 없거나 적용 가능한 지역수산관리기구 또는 협정이 없는 지역에서의 남획으로 해당 어족자원에 부정적인 영향을 미치는 행위를 한 경우
4	• 국가 관할권 밖에 위치한 해산(海山), 열수구, 냉수성 산호 및 기타 취약한 해양 생태계에 중대한 악영향을 미치는 어업 활동을 하였으나, 해당되는 보존관리조치가 없거나 해당되는 수산관리기구 또는 협정이 없는 지역에서의 어업 활동을 한 경우
5	• 미국의 허가 없이 미국 영해에서 외국 국적 선박의 낚시 활동을 한 경우

자료: NOAA Fisheries(2023), 2023 Report to Congress Improving International Fisheries Management, p. 34.

1) Illegal, Unreported and Unregulated Fishing
 2) Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management
 3) High Seas Driftnet Fishing Moratorium Protection Act
 4) United States Department of Commerce
 5) National Oceanic and Atmospheric Administration
 6) National Marine Fisheries Service
 7) Improving International Fisheries Management

- 2019년 이후 미국은 자국법⁸⁾ 제·개정을 통해 ‘IUU 어업 식별(IUU fishing identifications)’ 범위를 확대함. 이에 2021 IFM 보고서는 IUU 어업 행위로 기존 IUU 어업 정의 외에도 ‘보호대상 해양생물자원(이하 PLMR)⁹⁾ 혼획¹⁰⁾, 상어 포획¹¹⁾ 내용을 다룸
- 2023년에는 ‘제임스 M. 인호프 국방수권법’¹²⁾ 제정을 통한 모라토리엄 보호법 일부 개정으로 IUU 어업 식별 기준에 강제노동 및 아동에 대한 억압적 노동문제¹³⁾까지 포함함

<그림 1> 미국 IUU 어업 식별·지정 범위



자료: 저자 작성

■ IUU 어업국 지정은 행위 식별, 협의, 인증 3가지 단계를 거쳐 최종적으로 결정

- IUU 어업국 지정은 IUU 어업 행위 식별(Identification) → 양자 협의(Consultation) → 인증(Certification) 3가지 절차를 거쳐 진행되며, 인증 결과는 부정적 인증과 긍정적 인증으로 구분됨
- IUU 어업 행위 식별은 보고서 발간 이전 3년 동안 이루어진 어업 행위를 조사·확인하는 것으로 2023 IFM 보고서의 경우 2020년에서 2022년 사이에 발생한 IUU 어업 행위를 조사 대상으로 함
- NMFS는 IUU 어업 행위 판단을 위해 지역수산관리기구(이하 RFMO)¹⁴⁾의 연례 보고서, 준법감시위원회 회의록, IUU 선박 목록 등을 검토하여 RFMO가 채택한 보존관리조치(이하 CMM)¹⁵⁾ 위반 사례를 조사함

8) The Shark/IUU Fishing Final Rule, The IUU Fishing/Bycatch Final Rule 등

9) Protected living marine resources

10) PLMR bycatch

11) Shark catch

12) The James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023 (2023 NDAA)

13) Forced labor and oppressive child labor

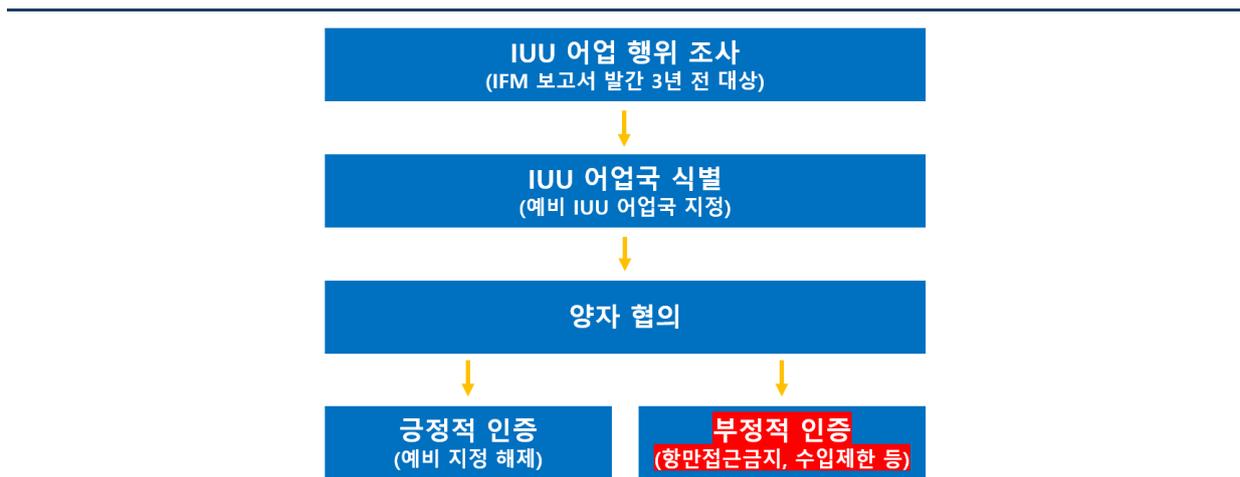
14) Regional fisheries management organizations

- 이 외에도 해외 정부 및 언론 보도자료, NGO 보고서 등을 검토하고, 미 국제노동국(이하 ILAB)¹⁶⁾과 협력하여 강제 노동 관련 데이터를 검토·분석하여 예비 IUU 어업국을 식별함
- NMFS는 IUU 어업 행위가 식별된 국가를 ‘예비 IUU 어업국’으로 지정하며, 그 근거를 IFM 보고서에 밝힘. 해당 국가는 미국과 2년간 협의 과정을 통해 어업활동을 개선하고 이를 소명해야 함

■ 부정적 인증 시 ‘최종 IUU 어업국’으로 지정됨에 따라 대미 수산물 수출 금지, 미 항만 입항 금지 등 실질적 제재조치 시행 가능

- 예비 IUU 어업국 중 협의 기간 내 적절한 조치를 취하고 이를 미국에 소명한 국가는 ‘긍정적 인증(Positive Certification)’을 획득하고 예비 IUU 어업국에서 지정 해제됨
- 반면 적정 조치가 이루어지지 않은 국가는 ‘부정적 인증(Negative Certification)’을 받아 ‘최종 IUU 어업국’으로 지정됨
- 최종 IUU 어업국으로 지정될 경우, 해당 국가 선박의 미 입항이 거부될 수 있으며, 수산물 수입 제한 조치, 미 관할 수역 내 통항 금지 조치 등이 취해짐¹⁷⁾
- 또한, 수입금지 조치 시행 6개월 경과 후에도 해당 국가의 어업활동이 개선되지 않는다면, WTO 규정에 따라 해당 국가의 전체 수산물 및 수산식품 수입을 금지할 수 있음¹⁸⁾

<그림 2> 미국 IUU 어업국 지정 진행 절차



자료: 정명화·윤미경·안지은·홍혜수(2019), 2019년 미국의 국제 어업관리 개선 보고서의 주요 내용과 시사점, KMI 동향분석

15) Conservation and Management Measure

16) Bureau Of International Labor Affairs

17) 50 CFR §300.200-209

18) 50 CFR §300.205

미 IFM 보고서, IUU 어업국으로 주요 원양어업국인 중국 지목

■ IUU 어업과 PLMR 혼획 행위로 구분하여 최종 IUU 어업국 지정

- NMFS는 2021 IFM 보고서에 등재된 예비 IUU 어업국과 협의 후 최종 IUU 어업국을 지정하였으며, 2023 IFM 보고서는 IUU 어업 행위로 3개국, PLMR 혼획 행위로 14개국을 다름
- 또한, 2023년 예비 IUU 어업국으로는 IUU 어업 행위로 7개국, 상어 포획 행위로 2개국을 지정하였고, PLMR 혼획의 경우 이용 가능 정보 부족을 이유로 판단을 유예함

■ (IUU 어업 행위) 최종 IUU 어업국으로 멕시코, 러시아, 중국 지정

- NMFS는 금번 보고서를 통해 예비 IUU 어업국 7개국¹⁹⁾ 중 멕시코, 중국, 러시아 3개국에 부정적 인증을 부과하며, 최종 IUU 어업국으로 지정함
- 멕시코의 경우, 소형 어선²⁰⁾의 멕시코만 미국 배타적경제수역(이하 EEZ)²¹⁾ 침범 및 불법조업, 보호 대상 어족자원 과잉어획 등을 이유로 2015년 이후 예비 IUU 어업국으로 꾸준히 지정됨. 이후 양자 협의 등을 진행하였음에도 불법조업 어선 수가 감소하지 않아 2021년 최종 IUU 어업국으로 지정됨. 이에 멕시코만 조업 멕시코 어선의 미 항구 입항 및 항만 서비스 이용이 금지되었으며, 동일한 사유로 2023년에도 최종 IUU 어업국으로 지정됨
- 러시아는 남극해양생물보존위원회(이하 CCAMLR)²²⁾ 수역 내 자국 선박의 CMM 위반 혐의를 받고 있으나, CCAMLR 회원국과 NMFS에 관련 세부 정보 및 시정조치를 공개하지 않아 최종 IUU 어업국으로 지정됨

〈표 2〉 2023 IUU 어업 행위에 따른 최종 IUU 어업국 지정 현황

국가	위반유형	위반사항
멕시코	미 영해 불법조업	- 미국 EEZ 침범 및 불법조업 - 붉은도미 등 보호 대상 어족자원 불법어획 - 바다거북에 부정적 영향을 미치는 어구·어법 사용
중국	RFMO CMM 위반	- NPFC 무허가 선박 조업 - 상어 관련 WCPFC, IATTC, ICCAT CMM 위반
러시아	RFMO CMM 위반	- CCAMLR CMM 위반 선박 제재조치 불충분

자료: NOAA Fisheries(2023), 2023 Report to Congress Improving International Fisheries Management, pp. 15~21 바탕 저자 재작성

19) 이 외 코스타리카, 가이아나, 세네갈, 대만의 경우 긍정적 인증을 획득하며 예비 IUU 어업국에서 지정 해제됨

20) 란차(Lanchas)와 같은 소형 무동력 어선 등

21) Exclusive Economic Zone

22) Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources

- 중국은 북태평양수산물위원회(이하 NPFC)²³⁾ 수역 내 무허가 선박 조업 혐의와 여러 RFMO CMM을 위반하고 상어를 포획한 혐의로 최종 IUU 어업국으로 지정됨. 이에 중국은 무허가 선박 조업 혐의에 대해 해당 IUU 선박은 자국 선박이 아니라 부인하였으며, 선박자동식별장치(이하 AIS)²⁴⁾ 장착 의무화를 통해 해소된 문제라 주장함
- 또한, 중국은 중서부태평양수산물위원회(이하 WCPFC)²⁵⁾, 전미열대다랑어위원회(이하 IATTC)²⁶⁾, 대서양참치보존위원회(이하 ICCAT)²⁷⁾ 수역 내 상어 포획 혐의에 관해 어선원 면담 조사에서 관련 증거를 발견하지 못하였다 주장함. 반면, NMFS는 어선원 면담 조사의 신뢰성을 담보할 수 없고, 상어 포획 등을 규율할 법·제도가 미비한 점을 들어 중국을 최종 IUU 어업국으로 지정함

■ (IUU 어업 행위) 어선원 강제노동 등을 고려하여 중국, 멕시코 등 7개국 예비 IUU 어업국으로 지정

- 예비 IUU 어업국 지정은 2020~2022년 사이에 발생한 IUU 어업 행위를 바탕으로 하며, 중국을 포함한 멕시코, 앙골라, 그레나다, 대만, 감비아, 바누아투 7개국이 지정됨
- 특히, 금번 보고서는 모라토리엄 보호법 개정 이후 처음 발간된 것으로 강제노동 및 아동에 대한 억압적 노동환경이 IUU 어업 식별 조건으로 고려됨. 이에 외국인 원양어선원 근로계약 위반, 어선원의 체노 상태, 과도한 초과근무 환경 등이 식별된 중국과 대만이 예비 IUU 어업국으로 지정됨

〈표 3〉 2023 IUU 어업 행위에 따른 예비 IUU 어업국 지정 현황

국가	위반유형	위반사항
앙골라	RFMO CMM 위반	- ICCAT 보고의무 미이행
그레나다	RFMO CMM 위반	- ICCAT 보고의무 미이행 및 남획
멕시코	미 영해 불법조업	- 미국 EEZ 침범 및 불법조업 - 붉은도미 등 보호 대상 어족자원 불법어획
중국	RFMO CMM 위반 강제노동	- 상어, 바다거북 관련 RFMO CMM 위반 - 중국 원양어선 어선원 강제노동
대만	RFMO CMM 위반 강제노동	- 상어 관련 WCPFC CMM 위반 - 대만 원양어선 어선원 강제노동
감비아	RFMO CMM 위반	- ICCAT 보고의무 미이행 및 IUU 선박목록 등재
바누아투	RFMO CMM 위반	- CCAMLR CMM 위반 - ICCAT 보고의무 미이행

자료: NOAA Fisheries(2023), 2023 Report to Congress Improving International Fisheries Management, pp. 34~42 바탕 저자 재작성

23) The North Pacific Fisheries Commission

24) Automatic Identification System

25) Western and Central Pacific Fisheries Commission

26) Inter-American Tropical Tuna Commission

27) International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas

■ (PLMR 혼획) ICCAT 공유수역 우선 검토, 향후 연안국 수역 내로 확대 적용 예정

- NMFS는 2021 IFM 보고서를 통해 미국이 회원국인 ICCAT 수역 내 PLMR²⁸⁾ 혼획(bycatch)²⁹⁾ 문제를 제기하며 28개국을 예비 IUU 어업국으로 지정하였고, 금번 보고서를 통해 14개국에 대해 부정적 인증을 부과하며 최종 IUU 어업국을 지정함
- 인증 결정은 연안국 EEZ를 제외한 ICCAT 수역 내 원양연승어업 조업국들이 미국에 준하는 바다거북 혼획 저감 프로그램을 운영하는지 여부로 판단함. 긍정적 인증 국가 중 이집트, 그레나다, 모리타니, 남아프리카공화국은 자국 EEZ 내에서만 조업함을 증명하여 별도의 혼획 저감 프로그램 검토 없이 긍정적 인증으로 분류됨
- 다만, 2023년 미국의 주도 아래 바다거북 혼획 저감 CMM³⁰⁾이 채택됨에 따라 향후에는 연안국 EEZ 내 조업도 혼획 저감 프로그램 운영 여부에 따라 IUU 어업 판단 대상으로 삼을 수 있게됨. 이는 미국이 시행 중인 높은 수준의 혼획 저감 프로그램의 국제화 촉진을 시사함
- 나아가 NMFS는 ICCAT 외에도 CCAMLR, IATTC, NPFC, WCPFC, 북서대서양수산기구(이하 NAFO)³¹⁾, 남태평양지역수산관리기구(이하 SPRFMO)³²⁾ 등 자국 가입 RFMO의 PLMR 혼획 정보를 검토하고 있음을 밝혀, 미국의 IUU 어업 규제 범위가 더욱 확대될 것임을 암시함

〈표 4〉 2023 PLMR 행위에 따른 최종 IUU 어업국 지정 현황

구분	국가
긍정적 인증	크로아티아, 이집트, EU, 그레나다, 가이아나, 일본, 모리타니, 모로코, 중국, 포르투갈, 대한민국 , 세인트빈센트그레나딘, 남아프리카공화국, 대만
부정적 인증	알제리, 바베이도스, 코트디부아르, 키프로스, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 몰타, 나미비아, 세네갈, 스페인, 트리니다드 토바고, 튀니지, 튀르키예, 멕시코

주1: 우리나라는 「원양산업발전법」을 통해 CMM 준수 의무를 명시함에 따라 긍정적 인증 분류

주2: 멕시코의 경우 북태평양 붉은바다거북 혼획에 대한 시정조치 불충분으로 부정적 인증 부과

자료: NOAA Fisheries(2023), 2023 Report to Congress Improving International Fisheries Management, pp. 22~32 바탕 저자 재작성

■ (상어 포획) 중국, 바누아투 예비 IUU 어업국 지정

- 상어 포획 문제는 금번 보고서를 통해 최초로 다루어졌으며, 미국에 준하는 상어 보존·관리 프로그램 부재를 이유로 중국과 바누아투 2개국이 예비 IUU 어업국으로 지정됨
- 특히, NMFS는 중국의 공해상 상어 포획 및 샤크피닝(Shark Finning) 혐의를 지적하며 원양어선 전반에 상어 보존·관리 프로그램 도입을 요구함

28) PLMR 적용 대상은 다랑어 등 국제 어업관리 협약 관리종, 매그너스-스티븐스 어업관리법 관리어종, 상어를 제외한 해양보호 생물로 바다거북, 해양포유류 등

29) PLMR의 어구 얽힘, 부수 어획, 어획 후 해양 투기 등을 의미

30) ICCAT CMM Rec. 22-12

31) Northwest Atlantic Fisheries Organization

32) South Pacific Regional Fisheries Management Organisation

IUU 어업 관리 대상으로 해상 노동규범까지 확대

■ 강제 노동 및 아동에 대한 억압적 노동(Forced Labor and Oppressive Child Labor), IUU 어업의 주요 행위로 신규 제시

- 금번 보고서의 주요 특징은 해상 조업에서의 노동관리 취약성을 공식적으로 명시한 것으로 지난 2021년 보고서를 통해 해상 강제노동 취약성 이슈를 제시한 것에서 나아가 실질적 논의통제관리 대상으로 범위가 확대됨
- NMFS는 공해상 조업이 강제노동, 채무속박, 임금유보, 과도한 초과근무, 열악한 근로생활 환경, 장기간 고립 등으로 근로자 권익보호에 취약할 수 있음을 강조하고, 글로벌 공급망에서 공해상 조업 생산 수산물에 대한 높은 의존도, 고용주-근로자 간 힘의 불균형, 외국인 어선원의 정보 접근성 제한 등이 근로자의 효과적 권리주장을 제한하고 상황을 악화시킬 수 있음을 지적함
- 즉, 금번 보고서는 공해상 조업 어선에 대한 접근성 제한 및 물리적 정책규제 적용 한계를 지적함과 동시에 국제사회에서 공해상 노동문제의 실효적 관리와 접근을 도모하기 위한 미국의 선제적 조치로 해석됨

■ 예비 IUU 어업국 식별 요소로 강제노동을 공식적으로 고려, 중국, 대만 지적

- 전술한 바와 같이, 금번 보고서는 공식적으로 IUU 어업국 식별 고려 사안으로 강제노동을 명시하였으며, 이를 위해 ILAB 아동 노동 또는 강제 노동 생산 상품 목록³³⁾을 활용함. 동 목록은 국제 기준을 위반하여 생산된 것으로 추정되는 상품들을 목록화한 것으로 이 중 20개 국가 및 단체의 수산물이 포함됨. 해당 목록에 포함된 수산물이 미국으로 수출되었거나 미국 수출을 목적으로 생산된 사실이 밝혀진 경우, 생산국을 예비 IUU 어업국에 포함함
- 강제노동 혐의가 언급된 국가는 중국, 대만 2개국 원양어선으로 주로 인도네시아, 필리핀 출신 외국인 어선원으로 구성되며, 인권관리 취약, 채용 수수료 부과, 승선 시 신분증 압수, 공해상 장기간 조업, 열악한 환경과 휴식시간(하루 18~22시간 노동) 등이 발생하고 있음을 지적함
- 미국은 이러한 노동관련 문제가 다양한 어종에 걸쳐 공해상 조업 어선에서 전반에서 발생함을 강조하고, 오징어(중국), 참치(중국, 대만) 등 강제노동을 통해 생산된 수산물이 미국으로 수입되고 있음을 언급함
- NMFS는 양국과의 협의 과정에서 어선원에 대한 법적 보호 및 조사기소 등 실효성 있는 법적 조치 마련 등을 요구할 것으로 예상됨

33) The List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor

- 미국의 IUU 어업 제재에 있어 이번 강제노동 식별 조치는 ‘공해상 조업’, ‘외국인 어선원 승선’ 등 국내 원양어업과 유사한 여건에서 발생함에 따라 국내 수산분야 노동관리 체계에 대한 선제적 점검이 필요할 것으로 판단됨

■ 미 국가안보각서, IUU 어업과 노동착취를 범정부 차원 대응 문제로 공표, 금번 국제 어업관리개선 보고서는 이를 반영한 결과이자 본격적인 노동관리 추진의 신호³⁴⁾

- 2022년 6월 7일 미국 바이든 대통령은 ‘IUU 어업과 이와 결부된 노동착취 대응에 관한 국가안보각서(이하 국가안보각서)’³⁵⁾에 서명함으로써 IUU 어업과 노동문제의 관련성을 명시함
- 해당 국가안보각서는 미국의 11개 중앙행정 및 유관조직³⁶⁾이 합동으로 범정부 차원의 대응 방침을 공표한 것을 특징으로 함. 범정부 계획 추진 배경으로 IUU 어업과 노동문제가 별개로 해결될 수 없는 사안임을 인식하고, 문제를 포괄적으로 접근·해결하기 위해 정부, 시민사회, 민간부문 이해관계자 등 다양한 조직의 협력과 정보공유, 네트워크 구축 등의 필요성에서 기인함
- 국제기구와의 협력도 강조하고 있는데, 세계무역기구(이하 WTO)³⁷⁾ 수산보조금 협상에서 노동 분야를 제시하고, 유엔식량농업기구(이하 FAO)³⁸⁾, 국제노동기구(이하 ILO)³⁹⁾, 국제해사기구(이하 IMO)⁴⁰⁾ 등과 협력하여 불합리한 노동 관행에 대한 지침 마련, 연구지원 등의 논의도 언급하고 있음
- 한편, 명확한 정보 식별, 증거 확보를 위해 선박 추적 시스템, 항공감시, 레이더 등 기술과의 연계 필요성, 불법적 노동의 실질적 영향 파악, 어업의 지속가능성을 위한 모범적 사례 개발 등 다각화된 정책 추진 의지도 밝힘
- 이에 미국이 주도하는 IUU 어업 관리체계는 기존의 미국-IUU 어업국 양자 논의 프로세스에서 국제기구, NGO, 산업계, 이해관계자 등으로 확대될 것으로 판단되며, 국제사회에서 실효적 어업분야 노동관리 가이드라인 마련과 글로벌 공급망에서 강제노동 결부상품 배제를 위한 정책적 노력이 이어질 것으로 전망됨

34) THE WHITE HOUSE, Memorandum on Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Associated Labor Abuses, 2022.6.27. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/27/memorandum-on-combating-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-associated-labor-abuses/>

35) Memorandum on Combating IUU Fishing and Associated Labor Abuses

36) 국무부, 재무부, 국방부, 법무부, 상무부, 노동부, 국토안보부, 무역대표부, 유엔대표부, 과학기술정책실, 국제개발처

37) World Trade Organization

38) Food and Agriculture Organization of the United Nations

39) International Labour Organization

40) International Maritime Organization

미국, 협의 과정에서 어업국의 적극적 제도개선 요구

■ 중국, IUU 어업국 지정 해제를 위해서는 법·제도 개편 및 적극적 제재조치 마련 필요

- 2015년 이후 멕시코를 비롯한 대한민국, 러시아, 콜롬비아, 에콰도르, 니카라과, 나이지리아, 포르투갈이 RFMO CMM 위반, 미국 EEZ 침범 등을 이유로 예비 IUU 어업국으로 지정됨. 이후 미국과의 협의 및 제재조치 마련 등을 통해 멕시코를 제외한 모든 국가가 긍정적 인증을 획득하며 예비 IUU 어업국에서 지정 해제됨⁴¹⁾
- 특히, 우리나라는 2019 IFM 보고서를 통해 CCAMLR CMM 위반 혐의로 예비 IUU 어업국으로 지정되었으나, 미국의 재발 방지를 위한 제도 개선 및 과징금 제도 도입 요구 등을 수용하며 「원양산업발전법」을 전면 개정, 예비 IUU 어업국에서 4개월 만에 조기 해제됨
- 중국의 경우, 앞서 살펴본 바와 같이 IUU 어업(강제노동 포함), 상어 포획 등 여러 영역에 걸쳐 IUU 어업국으로 지정되었으며, NMFS가 자료 신뢰성 부족, 보존·관리 프로그램 미비, 어선원 노동 규정 부재 등을 지적함에 따라 어업분야 전반에 대한 제도 개선이 요구될 것으로 전망됨

〈표 5〉 2019년 이후 미국 IUU 어업 인증 결과

국가	위반사항(2019 IFM 보고서)	조치 및 인증 결과(2021 IFM 보고서)
에콰도르	<ul style="list-style-type: none"> • IATTC 결의안 위원회의 업무 후속 조치 위반 - 자국 어선의 IATTC 결의 위반 혐의 조사 및 결과보고 불이행 - 2016, 2017년 IATTC 강화된 혼획 결의안, 2014-2016년 동태평양 참치 보전을 위한 다년간 프로그램, 2018-2020년 동태평양 열대참치 보전대책 위반 가능성 조사 불이행 	<ul style="list-style-type: none"> - 양식 및 수산업 발전을 위한 유농법 재정 어업관리법 개정 - 어업 행동 계획 수립 - IATTC 준수 위원회 절차 참여 및 개선, 잠재적 위반사례 대응, CMM 위반이 아닌 이유 근거 제공 - NMFS에 잠재적 위반 사례 추적 절차 공개 ☞ 2021년, 긍정적 인증 결정
멕시코	<ul style="list-style-type: none"> • 미국 EEZ 침범 - 어업규제 어종과 바다거북 혼획 - 미국 EEZ 불법 침범 (기소 건수 및 상습범 증가) 	<ul style="list-style-type: none"> - 불법 조업자 기소 및 벌금 부과 - 불법 입어 모니터링 - 해상 및 육상의 검사·감시 강화 - 체포에 대한 기소 완료 기록 부재 - 지적 항목에 대한 시정조치 근거 부족 ☞ 2021년, 부정적 인증 결정
한국	<ul style="list-style-type: none"> • CCAMLR CMM 위반 - CCAMLR 해역 어업 폐쇄 통보 이후 연승 어구 설치 - 해당 위반사항에 대한 제재조치 불충분 (금전적 또는 기타 제재, 불법 어획물 몰수 미이행) 	<ul style="list-style-type: none"> - 원양산업발전법 개정 - 원양어선 전자 모니터링 - PSMA 이행 - 불법 어획물에 의한 경제적 이익 박탈을 위한 행정 집행 권한 추가 - 불법조업 선박 감척 및 폐선 ☞ 2021년, 긍정적 인증 결정

자료: NOAA Fisheries, Improving International Fisheries Management, 2019, 2021 각 년도 보고서를 바탕으로 저자 재작성

41) 2015~2017년까지 자료는 '2019년 미국의 국제 어업관리 개선 보고서의 주요 내용과 시사점(정명화 외, 2019)' 참고

글로벌 공조를 통한 IUU 어업 제재조치 본격화 전망, IUU 어업 예방 노력 강화 필요

■ IUU 어업의 규제 대상은 연안국 EEZ 조업까지, 규제 범위는 PLMR 혼획, 해상 강제노동까지 대폭 확대

- 미국은 2019 IFM 보고서를 통해 중국의 연안국 EEZ 내 IUU 어업 행위를 식별하였지만, 자국법의 한계로 IUU 어업국으로 지정하지 못한 사실을 밝힘. 이후 모라토리엄 보호법 개정, RFMO CMM 채택 등을 통해 법·제도를 정비하였으며, 금번 보고서를 통해 향후에는 연안국 EEZ 조업까지 IUU 어업 규제 대상에 포함될 수 있음을 명시함
- 규제 범위 또한 기존의 IUU 어업 정의에서 나아가 해양생물다양성을 고려한 PLMR 혼획, 상어 포획에서 해상 노동규범까지 확대함. 이는 미국이 IUU 어업을 수산업의 지속가능성 문제를 넘어 종사자 인권에도 악영향을 미치는 중대사안으로 인식하고 있음을 시사함

■ 미국은 자국법 개정 외에도 글로벌 협력을 통한 IUU 어업 제재조치 실효성 강화 전망

- 미국은 전술한 법·제도 개정 외에도 ‘해양안보 및 어업 집행법’⁴²⁾ 입법을 통해 연방 정부 차원의 IUU 어업 대응 필요성을 밝히고, ‘2022~2026년 IUU 어업 방지 국가 5개년 전략’⁴³⁾을 수립하며 IUU 어업 규제를 위한 글로벌 협력 확대 의사를 밝힘
- 글로벌 협력의 일환으로, 우리나라를 비롯한 영국, 캐나다, EU 등과 함께 ‘IUU 어업 대응 연합’⁴⁴⁾을 결성하여 글로벌 거버넌스를 구축하였으며, ICCAT 사례와 같이 타 국가와 협력을 통한 RFMO CMM 강화 움직임 또한 이어나갈 것으로 전망됨
- 중국에 대한 IUU 어업국 최초 지정은 IUU 어업 규제를 위한 미국의 적극적 행보를 시사함. 나아가 기존과 달리 주요 원양어업국인 중국, 러시아 등이 최종 IUU 어업국으로 지정됨에 따라 제재조치 수위도 멕시코 사례와 달리 상향될 것으로 전망됨
- 제재조치 실효성 강화를 위한 EU와의 협력도 예상되는데, 최근 EU는 ‘중국 어업 활동이 EU 어업에 미치는 영향에 관한 결의안’⁴⁵⁾을 채택하고 IUU 어업을 통해 생산된 중국 수산물의 수입 규제 필요성을 제기함

42) The Maritime Security and Fisheries Enforcement Act

43) National Five-Year Strategy for Combating Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing

44) IUU Fishing Action Alliance

45) Implications of Chinese fishing operations for EU fisheries and the way forward

RFMO를 통한 IUU 어업 관리·감독 확대 전망, 대응강화 필요

- RFMO를 통해 구속력 있는 국제어업 규범인 CMM이 제·개정되고, IUU 선박 목록이 관리됨에 따라 향후 RFMO CMM 강화에 미국의 논의 참여가 증가할 것으로 예상됨
- 이에 우리나라도 RFMO 내 관련 논의에 적극 참여하고, 특히 미국과 함께 가입한 12개 기구에 대한 모니터링 강화 및 미국과의 긴밀한 공조가 필요함

〈표 6〉 우리나라 RFMO 가입 현황

해역	RFMO
대서양(5)	대서양참치보존위원회(ICCAT), 북태평양수산위원회(NAFO), 남동대서양수산기구(SEAFO), 중서대서양수산위원회(WECAFC), 중동대서양수산위원회(CECAF)
태평양(8)	중서부태평양수산위원회(WCPFC), 남태평양지역수산관리기구(SPRFMO), 북태평양수산위원회(NPFC), 전미열대다랑어위원회(IATTC), 북태평양소하성어류위원회(NPAFC), 중부베링해명태보존관리협약(CCBSP), 아시아태평양수산위원회(APFIC), 남방참다랑어보존위원회(CCSBT)
남빙양(1)	남극해양생물보존위원회(CCAMLR)
인도양(2)	인도양참치위원회(IOTC), 남인도양수산협정(SIOFA)

주1: 한국-미국 동시 가입 RFMO는 푸른색 표기(12개)

자료: 해양수산부 제공

우리나라 원양 어선원 노동환경 점검 및 개선 방안 마련 시급

- 미국은 IUU 어업 규제 범위를 어획물 생산 행위를 넘어 어선원 강제노동 문제까지 확대하며, 중국과 대만 원양어선에서 발생한 외국인 어선원 인권침해, 공해상 장기간 조업, 열악한 근무환경 등을 지적함
- 우리나라 어선원 노동환경도 미 국무부⁴⁶⁾가 매년 발간하는 ‘인신매매 보고서’⁴⁷⁾에서 2022년과 2023년 이년 연속 제재조치가 미흡한 것으로 평가됨에 따라 국내 수산분야 어선원 노동환경에 대한 선제적 점검 및 개선 방안 마련이 시급함

46) United States Department of State

47) TRAFFICKING IN PERSONS REPORT