

## EU의 IUU 어업 예비 비협력 제3국 지정에 대한 대응방안 연구

이 종 근<sup>†</sup>  
(부경대학교)

### A study on EU listing Korea as yellow-card non-cooperating third countries against IUU fishing and Korean countermeasures

Jong-Gun LEE<sup>†</sup>  
(Pukyong National University)

#### Abstract

In the results of analyzing Korean corrective action for what are required to be improved according to EU listing Korea as yellow-card non-cooperating third countries against IUU fishing, in order to establish advanced fishery order, it is thought that the following additional improvements are required.

① The introduction of integrated management system of fishing vessel sailing route, fishing activity, fish catch, and inshore fishing vessel must be considered.

② It is necessary to establish a system to cross check catch transaction, catch landing, and fish catch report submitted by fishing vessel.

③ Catch transshipment approval system shall be introduced. And a system of reporting and checking catch transshipment at sea shall be reinforced.

④ Punishment shall be strengthened to the extent of making people to perceive that loss due to punishment is larger than profit made from illegal fishing.

⑤ It shall be so improved that more than a certain percentage of all vessels with fish and fish products caught in waters outside Korea's judicial waters shall be arbitrarily chosen and searched besides a case of being suspected to be IUU fishing.

In conclusion, on being listed by EU as yellow-card non-cooperating third countries against IUU fishing, Korean fishery management system shall be generally reexamined, and it shall serve as an occasion to exterminate IUU fishing and to advance fishery management system.

**Key words** : IUU fishing, EU IUU Regulation, Non-cooperating third country.

#### I. 서론

2013년 11월 26일 EU(European Union)에서 가나, 쿠라사오와 함께 한국을 IUU(Illegal, Unreported and Unregulated)어업국 지정의 전단계인 예비 IUU 어업 예비 비협력 제3국으로 지정

하였다(Commission decision of 26 November 2013, 2014). 이 지정은 한국을 준수산선진국으로 인식하고 있었던 정부, 수산업계 및 국민에게 큰 충격을 주었다. IUU 어업 비협력국으로 지정되면, 직접적으로는 EU에 수산물의 수출 금지, 유럽 항구에 어선 및 어획물 운반선의 입항 및 출항이

<sup>†</sup> Corresponding author : 051-629-5997, redfish@pknu.ac.kr

\* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2014)에 의하여 연구되었음.

제한 받는 등 수산업계에 많은 피해를 주고, 간접적으로는 국가 및 국민의 위상에 막대한 손상을 줄 수 있다.

따라서 수산당국은 IUU 어업 비협력국으로 지정되는 것을 막기 위하여, EU에서 지적한 IUU 어업과 관련되는 규정을 개정하는 등 여러 개선 조치를 취하였다. 그리고 2014년 6월에는 EU의 실사단이 방한하여 1개월간 IUU 어업을 방지하기 위한 제도의 개선실태, 이행의지 등을 점검하였다. 이후 EU 위원회에서 조사결과를 종합하여 2015년에 IUU 어업국으로 지정할 지를 결정한다. 2012년에는 8개국을 예비 비협력국으로 지정한 후, 3개국을 비협력국으로 확정하였다(Commission decision of 26 November 2013, 2014).

이번 EU의 IUU 어업 예비 비협력 제3국 지정을 계기로 비협력 제3국으로 지정 및 미지정 차원을 떠나서, 한국의 어업관리제도를 선진화시키고, 국제사회의 신뢰를 회복한다는 차원에서 제도를 정비할 필요가 있다. 이를 위하여, 최근 미국, EU 등에서 강화하고 있는 IUU 어업 규제에 대한 국제적 흐름, IUU 어업 근절을 위한 국제협약의 주요 내용을 분석한 후, 최근에 제정한 EU의 IUU 규정을 고찰한다. 그리고 EU측으로 부터의 개선 요구 사항 및 한국측의 개선내용을 분석하고, 이를 기초로 보완할 사항을 제시하고자 한다.

## II. IUU어업 근절을 위한 국제행동계획

### 1. 국제행동계획의 개요

이 계획의 공식 명칭은 “International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing”으로서 불법적인 조업 차단을 통해 수산자원을 보전하기 위한 국제 행동계획(이하에서는 IPOA라 약칭한다)을 말한다. Food and Agriculture Organization(FAO)에

서는 IUU 어업으로 인해 전지구적으로 수산자원 관리가 심각하게 지장을 받고 있고, 수산자원의 고갈이 심화되고 있다는 것을 심각하게 인식하고, 1999년 IUU 어업을 규제하기 위한 국제적 통일 기준인 IPOA를 채택하였다. 이 계획 자체는 강제성이 없으나, 최근 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, EU 등의 국가들이 이 IPOA를 수용하여 자국의 수산 관련 법규를 정비하고, 자국의 관할수역에서 조업하는 외국 어선들에게 이를 적용하는 사례가 확산되고 있다. 특히, EU에서 2010년 이 계획보다 강화된 「IUU 규칙」을 제정하여 시행하고 있다.

앞으로 이 IPOA가 1982년 「유엔해양법협약」, 1993년 FAO의 「편의국적금지협정」, 1995년 「유엔공해어업협정」, 1995년 「책임있는 수산업 규범」과 함께 국제 및 국내 어업 질서를 규율하는 주요한 국제 협약이 될 것이다(Kim Sun-Pyo, et. al., 2001).

### 2. 주요 내용

IPOA의 주요 내용은 각국의 국내, 기국, 연안국 및 항만국으로서 취해야 할 조치, 국제적으로 합의된 시장 관련 조치 등이다. 이 내용들은 대부분의 지역수산관리기구, 캐나다, 미국 및 EU 등에서도 그대로 수용하거나 더욱 강화한 법령을 제정하여 시행하고 있다. 특히, EU에서는 비협력 제3국에 대한 무역 제한조치 및 어선 입출항 제한 등에 대해서는 IPOA보다 강화하여 시행하고 있다(Park Min-Gyu, 2014).

아래에서는 앞으로 한국 어업관리제도의 개정 방향에 대한 기본 지침이 되어야 할 IPOA의 주요 내용에 대하여 간략하게 고찰한다(FAO, IPOA, 2001).

#### 가. 국가의 법령에서 취할 조치

##### (1) 법령

IUU 어업을 효과적으로 근절할 수 있는 모든 방법, 특히 무선통신을 이용한 어업활동 자료 수

집 방법 및 자료를 수집할 수 있는 새로운 기술을 도입하여 시행하여야 한다.

(2) 국가의 IUU 어업자 규제

IUU 어업을 차단할 수 있는 제도를 도입하여야 하고, IUU 어업 종사자의 명부를 공람시키고, IUU 어업이 적발된 어선에는 국적 부여를 금지하여야 한다.

(3) 벌칙

어업자에 대한 벌칙이 IUU 어업을 효과적으로 예방·방지·근절하고, 위반자들이 IUU 어업으로 얻은 이익의 몇 배에 해당하는 벌금을 부과하도록 하여야 한다. 그리고 벌칙은 일관되고 투명하게 집행되도록 하여야 한다.

(4) 경제적 지원 금지

가능한 한 IUU 어업과 관련된 회사, 선박 또는 어업자에게 보조금을 포함한 경제적 지원을 하지 않아야 한다.

(5) 정보수집, 규제 및 확인(Monitoring, Control and Surveillance : MCS)

아래 내용을 포함, 어획과정, 양륙장소, 양륙 및 전재내용, 유통까지 포괄적이고 효과적으로 정보수집, 규제 및 확인을 하여야 한다(IPOA §24).

- ① 선박허가제도, 어장 및 수산자원에 대한 개발 및 시행계획.
- ② 어업허가를 받은 어선, 전·현 소유자 및 운영자에 대한 기록의 유지
- ③ VMS(Vessel Monitoring System)의 장착 의무화
- ④ Observer 제도의 시행
- ⑤ IUU 어업을 예방, 저지, 근절하는 능력을 극대화할 수 있도록 MCS를 운영
- ⑥ MCS 활동의 필요성을 수산업계에 이해시키고 나아가서 그들의 협력적 참여를 유도
- ⑦ MCS 자료의 획득, 저장 및 이용에 대한 제도의 수립 및 유지.

(6) 국가 행동계획

국가는 IPOA의 목표를 달성하기 위한 행동계획을 개발하고 이행하여야 하며, 이 계획이 자국의 수산업 관리계획과 예산의 필수적인 부분이 되도록 수립하여야 한다.

나. 기국의 책임

(1) 어선의 등록

어선의 등록 전, 자국 어선 및 용선한 어선이 IUU 어업에 종사하지 않도록 확실히 보장할 수 있는 조치를 취하고, IUU 어업을 한 선박에게는 자국 국적 부여를 금지하여야 한다. 그리고 어선의 편의치적 및 'flag hopping'을 막기 위하여 빈번하게 국적을 변경하는 선박에게는 가능한 모든 규제를 하여야 한다. 또 선박등록과 어업허가가 연계될 수 있도록 협력하고 정보를 공유하여야 한다.

(2) 어선의 기록

각 기국은 자국 어선에 대하여 아래의 내용에 대한 기록을 유지하여야 한다.

- ① 어선명, 등록번호, 선적항 및 국제통신호출부호
- ② 어선 소유자, 운영자, 수익자의 이름 및 주소
- ③ 건조 장소 및 일시, 선형, 전장, 형폭, 총톤수, 주기관 출력
- ④ 어업방법, IUU 어업 기록

(3) 어업허가

자국 어선이 무허가 어업을 하지 못하도록 철저히 감독하여야 하며, 어업허가증은 선내에 비치하도록 하여야 한다. 어업허가증에는 선명, 어선소유자명 또는 회사명, 허가수역, 허가범위와 기간, 어종, 허가 어구 및 기타 규제를 기재하여야 한다.

(4) 전재 허가

전재허가제도를 시행하고, 전제한 선박은 다음 사항을 관계 기관에 보고하도록 보장하여야 한다.

- ① 해상에서의 어획물 전재 일자 및 위치, 어종별 및 포획 구역별 중량
- ② 선명, 등록번호, 국적 및 전재 선박의 식별과 관련된 기타 정보
- ③ 전재된 어획물의 양륙항

기국은 어획 및 전재에 대하여 수집한 정보를 수역과 어종별로 누적하여, 완전한 자료를 정기적으로 관련 국가, 지역 및 국제기구가 이용할 수 있도록 공개하여야 한다.

다. 연안국의 조치

연안국은 자국의 EEZ에서 IUU 어업을 예방, 방지, 근절하기 위하여 다음 사항을 포함한 적절한 조치를 취하여야 한다.

- ① 효율적인 MCS 구축, 인접국 및 지역수산물 리기구와 정보의 교환 및 협력
- ② 선박의 기록 의무사항을 정확히 기록한 경우에만 어업허가증을 발급하고, 어업허가증이 없는 어업활동 금지.
- ③ 조업일지 작성을 강제
- ④ 수산물의 가공 및 전재의 허가제도 유지
- ⑤ IUU 이력 어선에 대한 어업허가 금지

라. 항만국 조치

국가는 IUU 어업을 예방, 방지, 근절하기 위하여 어선 및 어획물 운반선 등에 대하여 다음과 같은 항만국 통제를 실시하여야 한다.

- ① 어선 및 어획물 운반선 등이 자국 항구 접근을 허용하기 전에 당해 선박이 IUU 어업에 종사나 지원하였는지 여부를 확인하기 위하여 어업허가증 사본, 조업일정의 상세한 내용 및 어획량에 관한 정보를 요구한 후, 확인하여야 한다.
- ② 자국에 입항한 어선 및 어획물 운반선 등이 IUU 어업에 종사하였다는 분명한 증거가 있는 경우, 그 선박에 선적되어 있는 수산물의 양륙 또는 전재를 금지시켜야 한다.

마. 국제적으로 합의된 수산물시장 관련 조치  
다음의 조치는 수산물 및 수산가공품을 교역하

는 국가의 권리를 인정하는 방법으로 시행되어야 하며, 국제법의 원칙을 준수하여야 한다.

- ① 국가는 IUU 어선이 어획한 어획물이 자국에 수입·유통 되는 것을 막기 위하여 국제법에 따라 필요한 모든 조치를 취해야 한다.
- ② 다자간 어획기록 및 증명제도를 도입하기 위하여 노력하여야 한다.
- ③ 수산물 및 수산 가공품의 추적을 용이하게 하기 위한 조치를 취하여야 한다.
- ④ 국가는 IUU 어업에 종사한 선박과 거래하는 수입자, 전재자, 구매자, 소비자, 은행, 보험 등에 불이익을 줄 수 있는 방안을 강구하여야 한다.

### Ⅲ. EU IUU 규칙의 주요 내용

EU에서는 IUU 어업이 전 세계적으로 어업의 지속성에 가장 심각한 지장을 초래한다고 판단하고, 2008년 9월 「불법·비보고·비규제 어업 예방, 방지 및 근절을 위한 EU 이사회 규칙 제 1005/2008호」(EC Regulation 1005/2008 to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated IUU Fishing International Cooperation, 이하에서는 EU IUU Re.이라 한다)를 채택하였다. 이 규칙은 대부분 IUU에 대한 국제 행동계획의 내용을 그대로 수용하였지만, IUU 선박에 대한 제재 및 수산물 수입 금지 등 일부 내용은 IPOA보다 엄격하다. 아래에서는 EU의 IUU 비협력 제3국 지정 원인과 개선방안을 제시하기 위하여 EU IUU Re.의 주요내용을 분석한다(EU IUU Re., 2014).

#### 1. 적용 범위

EU IUU Re.의 주요 특징 중의 하나가 적용범위인데, EU 회원국의 관할수역 외에도 공해 및 제3국의 관할수역에도 적용한다. 그리고 적용되는 선박은 컨테이너 선박을 제외한 어선, 운반선,

지원 등 거의 모든 선박이 포함되고, 적용되는 제품은 신선, 냉장, 냉동을 포함한 수산물과 갑각류, 패류 그리고 이들 수산물의 조제식품도 포함한다.

## 2. IUU 어업에 종사하는 어선

불법어업에 종사하는 어선의 개념을 국제법이 나 다른 국가보다 훨씬 넓게 해석하고 있다. 즉, 다음의 위반행위를 한 어선을 IUU 어업에 종사하는 어선으로 본다.

- ① 무허가 어업
- ② VMS 포함 어획 관련 보고 및 기록의 미흡
- ③ 어업 중지 및 조업 금지 어장 위반
- ④ 금지 어종 어획
- ⑤ 금지어구 사용
- ⑥ 조사 관련 증거의 인멸 또는 훼손
- ⑦ 조사관이나 읍저버의 정당한 업무집행을 방해
- ⑧ 법정 크기 이하의 어류를 선내 보관, 전재 또는 양륙
- ⑨ IUU 어선에 전재, 협업, 지원
- ⑩ 무국적선 등

## 3. EU 회원국 항구에서 제3국 어선의 검사

가. 제3국 어선의 EU 회원국 항구 입항 조건

### (1) 항구에서의 검사계획 수립

제3국 IUU어선 규제계획을 수립하고, IUU 규칙을 준수하지 않은 제3국 선박의 항구 접근, 서비스의 이용, 양륙 및 전재 금지한다. 단, 항구에서 이 규칙에 따른 전재는 허용한다.

### (2) 입항 전 통지

제3국 어선은 입항 3일전까지 관할기관에 선박명세서, 입항 예정 항구, 허가권자, 조업일수, 항구 도착 예정 일시, 선내에 보관하고 있는 각 어종별 량, 전재 해역, 각 어종별 양륙 또는 전재 예정량을 통지하고, 수산물에 대한 어획증명서를

제출하여야 한다. 통지 내용이 정확하고, 어획증명서에 이상이 없으면, 항구에서 양륙 및 전재가 허용된다. 만약 통지 내용에 문제가 있으면, 14일 이내에 문제를 해결한 서류를 제출하여야 하고, 이 기간 내에 제출하지 못하면 관할관청에서는 그 수산물을 압류하거나 폐기할 수 있다.

나. 항구에서의 검사

### (1) 일반 원칙

EU 회원국은 무작위로 매년 자국의 항구에서 양륙 및 전재하는 제3국 어선의 5% 이상을 조사하여야 한다. 단, IUU 어업에 종사한 것으로 의심, 감시, 보고받은 선박 등은 전부 검사하여야 한다.

### (2) 검사 절차

검사자는 모든 관계 지역, 갑판, 방, 그물, 어구, 서류 등을 검사할 수 있고, 관계자에게 질문할 수도 있다. 검사자는 선장의 입회하에 검사보고서를 작성하고, 그 사본을 선장에게 교부한다. 선장은 검사를 방해하지 않아야 하고, 검사에 협조하여야 한다.

### (3) 위반 선박에 대한 처리

검사 중에 IUU 어업에 종사한 확실한 증거가 발견되면, 검사자는 즉시 그 증거들을 수집 보관한 후, 관할관청에 보고하고, 관할관청은 즉시 기국에 그 사실을 통보한다.

다. 수산물의 수입 및 수출을 위한 어획증명서

### (1) 어획증명서

EU는 불법으로 어획한 수산물의 수입을 금지한다. 즉, EU에 수출하는 수산물을 법령 및 국제규범을 위반하지 않고 어획하였다는 것을 증명하는 어획증명서를 제출하여야 한다. 어획증명서는 그 선박에 대한 처벌권한을 가진 기국의 관청이 발급한다.

### (2) 수산물의 우회 수입

EU 회원국이 기국이 아닌 제3국로부터 수산물 공품을 수입하기 위해서는 수입업자가 수입국의

관할관청에 기국의 어획증명서, 제3국에서는 수산물을 양륙 및 양하 외에 다른 작업을 하지 않았다는 것을 입증하는 서류 등을 제출하여야 한다.

(3) 수입의 거부

다음의 경우에는 추가적인 증거 조사나 기국에 질의 없이 수산물 수입을 거부할 수 있다.

- ① 수입업자가 어획증명서를 제출하지 못하거나 수입품이 어획증명서상 수산물과 다른 수산물로 제조된 경우.
- ② 어획증명서를 불법으로 발행받은 경우.
- ③ 어획증명서에서 요구하는 모든 사항을 기재하지 않은 경우.
- ④ 수입업자가 우회 수입에 따른 서류를 제출하지 않은 경우.
- ⑤ 수입 수산물을 어획한 어선이 IUU 어업 리스트에 포함되어 있는 경우.
- ⑥ 어획증명서를 서명한 당국이 비협력 제3국인 경우.

기국의 권한있는 당국에 회신을 요청한 결과, 다음의 경우에는 수입을 거부할 수 있다.

- o 수출업자가 어획증명서를 교차 확인하지 못한다는 회신을 받은 경우.
- o 수산물이 법령상 및 국제협약의 조건을 충족시키지 못하였다는 회신을 받은 경우.
- o 법정 응답기간에 회신을 받지 못하거나 회신 내용이 미흡한 경우.

수입이 거부된 수산물은 폐기하거나 판매할 수 있고, 판매금은 자선단체에 기부한다.

라. 기국의 회신과 제3국의 협조

기국이 발행한 어획증명서의 수용 여부는 어획증명서상 어획물을 어획한 어선이 합법적으로 조업을 하였고, 어획증명서에 EU회원국에서 요구하는 모든 정보를 담고 있는지 여부에 의해 결정된다.

4. 비협력 제3국

가. 비협력 제3국의 결정

비협력 제3국은 이 규칙의 집행 중에 획득한 모든 정보, 그 외의 어획 자료, 국가의 통계 및 다른 신뢰할 수 있는 자료, 선박 등록과 전산화 자료, 어획 서류와 프로그램화된 통계자료, 그리고 지역어업관리기구에서 받은 IUU 어업 어선목록, 항구 및 어장에서 수집한 자료 등을 종합하여 결정한다.

구체적인 고려 내용은 다음과 같다.

- ① 위원회의 IUU 어업 관련 활동을 조사, 자료 최신화 등에 대한 협력 태도.
- ② 국가가 IUU 어업 책임자에게 효과적인 제재 조치를 취하고 있는지 여부.
- ③ IUU 어업이라는 용어 사용의 역사, 특성, 여건, 범위 및 비중 등.
- ④ 개발도상국 여부, 관할 당국의 집행능력.
- ⑤ 국제어업관리기구 규범 특히 「유엔어업자원협약」 과 FAO 「이행협약」 의 수용 여부.
- ⑥ 지역어업관리기구 회원국으로의 활동 상태, 보존 및 관리 방법들의 이행 정도.
- ⑦ IUU 어업을 반감시킬 수 있는 법령의 제정 또는 태만.

나. 비협력 제3국 결정 통보 및 이의제기 기회 제공

EU에서는 비협력 제3국이 결정되면 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 결정에 사용된 모든 근거 통지.
- ② 서면으로 항의할 수 있는 기회 부여.
- ③ 부가적인 정보의 제공 및 질의권 부여.
- ④ 비협력 제3국으로 결정되면 취해지는 조치 등을 통보한다.

그리고 제3국이 통보에 응답할 수 있는 적절한 시간 그리고 상황을 개선할 수 있는 합리적인 시간을 주어야 한다.

다. 비협력 제3국에 취해질 수 있는 조치

- (1) EU에서 IUU 어선에 대하여 취할 수 있는

조치

IUU 리스트상 어선에는 아래와 같은 조치를 취하거나, 조치를 요구할 수 있다.

- ① EU가 IUU 어선에 대한 처벌권 소지.
- ② 기국에게 IUU 어선에 대한 어업허가 취소 요구.
- ③ 제3국 IUU 어선에 대한 EU 관할수역에서 어업허가 및 용선 금지.
- ④ EU 회원국 선적 어선에 대한 IUU 어선과 어획물 가공, 전재, 협동조업 금지.
- ⑤ 제3국 IUU 어선은 EU의 항구에서 물품 및 연료 보급, 선원 교대, 기타 서비스를 제공 금지.
- ⑥ IUU 어선에 EU 회원국의 선적 부여 금지.
- ⑦ IUU 어선이 어획한 수산물의 수입 금지 및 그에 따른 어획증명서 무효.
- ⑧ IUU 어선이 어획한 수산물의 가공 금지.

(2) 비협력 제3국에 대하여 취할 수 있는 조치  
비협력 제3국에 대해서는 다음과 같은 조치를 취할 수 있다.

- ① 수산물의 수입이 금지되고, 당해 국가가 발행한 어획증명서는 실효된다.
- ② 비협력 제3국 선적 어선을 EU 운영자가 구매, 선적 변경 및 용선하는 것이 금지.
- ③ 비협력 제3국의 EU 어선을 이용 금지.
- ④ 회원국과 비협력 제3국간에 개별 무역 협정 체결 금지.
- ⑤ 비협력 제3국과 회원국간 협동 조업 금지.
- ⑥ 비협력 제3국과 체결한 어업에 관한 모든 협정은 폐기하여야 하고, 새로운 협상 개시 금지.

#### IV. EU의 개선 요구 사항 및 대응 조치 평가

EU에서는 2010년 1월 1일부터 3년간 한국 어선이 이행해야 할 법령과 관련된 계획, 불법어선

을 근절하기 위하여 취한 조치, EU의 어획증명서 이행과 관련된 내용을 검증한 후, 한국을 예비 IUU 어업 제3국으로 지정하였다(EU Commission decision of 26. 11. 2013, 2014). 이러한 결정에는 한국의 경제, 사회 및 문화적 수준이 IUU 어업을 근절할 수 있는 충분한 역량이 있는데도 당국의 근절 의지가 부족하여 IUU 어업이 근절되지 않는다고 본 것이 주요 이유의 하나이다.

EU 집행위원회에서 한국을 예비 IUU 어업 비협력 제3국으로 지정하면서 개선을 요구한 사항은 어선위치추적장치의 의무화, 불법어선에 대한 기록 유지, 조업감시센터의 설립 및 실효적 운영, 어업활동에 대한 교차 확인 수단 결여, 해상에서 전재에 대한 관리 및 처벌 미흡, 불법어업에 대한 처벌 미흡 등이다(EU Commission decision of 26. 11. 2013, 2014). 아래에서 이러한 EU의 요구 내용과 한국의 개선내용을 분석하고 미흡한 점을 제시한다.

#### 1. 어선위치추적장치(VMS)의 장착 미흡

가. EU의 개선 요구사항

EU 집행위원회에서는 한국이 IUU 어업을 감시하고 추적할 수 있는 VMS의 설치 및 관리가 미흡하다고 지적하였다. 즉, 모든 어선에 VMS를 설치하고, 어획 과정, 양륙항, 양륙 및 전재 내용, 유통까지 포괄하는 사항에 대해 효과적으로 어획 정보 수집, 규제 및 확인하여야 한다는 IPOA 제 24조를 위반하였다고 지적하였다.

나. 한국의 개선내용

모든 어선에 VMS를 설치하지 않으면 출어할 수 없도록 「원양산업발전법」 제15조 제1항을 개정하였다.

다. 평가 및 보완 필요 사항

모든 원양어선에 VMS를 설치하도록 개정하여, EU의 기본적인 요구는 충족시켰으나, 어선위치추적장치(VMS)가 송신할 내용은 ① 선명, 호출부호, 국적, 총톤수 등 어선에 관한 정보, ② 어선

의 지리적 위치, ③ 어선 위치의 측정 일시 등 기본적인 자료에 불과하도록 규정하고 있다.

IOPA에서는 VMS가 어선위치, 어획량, 어획과정 등을 종합적으로 송신하도록 하여야 한다고 규정하고 있다. EU에서는 전장 12미터 이상인 모든 어선에 VMS를 설치하도록 강제하고 있고, 어업활동에 관한 자료도 동시에 전송하도록 하고 있다(Council Regulation(EC) No.1224/2009, §9).

한국도 원양어선과 일정 길이 이상의 근해어선에 어선 위치 뿐만 아니라 어종, 조업 위치, 투양망 회수, 어획량 등을 종합적으로 보고하는 장비를 설치하고 이를 관리하는 체제로 변경하여야 수산 선진국으로 진입이 가능할 것으로 본다.

## 2. 불법어업 근절을 위한 국가행동계획 수립 미흡(IPOA 제26조 및 제27조 위반)

### 가. EU의 개선 요구 내용

IPOA에서는 국가행동계획 수립 후 4년마다 갱신하여야 하는데, 한국은 2005년 계획 수립 후 갱신하지 않았고, 또 불법어업을 예방, 방지, 근절하기 위한 계획의 이행수준을 개선하지 않았고, 원양어선의 감시, 감독, 관리 면에서 목표를 충족시키지 못하였고, 국제법 하에서 기국 및 항만국으로서의 책임을 이행하기 위한 요건을 충족하지 못하였다고 지적하였다(EU Commission decision of 26. 11. 2013, 2014).

### 나. 한국의 개선 내용

조업감시센터를 설립하여 원양어선에 대한 감시를 강화하고, 「연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙」을 개정하여, 원양어선의 조업상황에 대한 주간보고를 일일보고로 강화하고, 읍저버에 대한 지원도 강화하였다.

그리고 원양어업자의 준수사항(제13조)를 개정하여, IUU 어업을 방지하기 위한 활동인 국제음서버의 임무수행 방해, 항만국 및 공해 검색관의 임무수행 방해, 통계서류 거짓 보고 및 미보고, 기타 불법어업을 한 자에게 500만원 이하의 과태

료를 부과하는 조항을 신설하여 처벌을 강화하였다. 또한, 준수사항 위반자에게 관련회사의 대한 지원, 보조 및 용자 중단 등을 할 수 있도록 처벌 규정을 신설하였다.

### 다. 평가 및 보완 필요 사항

EU의 지적에 대해서 외형적으로는 지적 내용을 상당히 충족시킨 것으로 보이지만, IUU 어업 차단에 어느 정도 진전된 효과를 발휘할 지에 대해서는 의문이 든다. 즉, 모든 원양어선에 VMS를 장착하도록 하고, 조업감시센터를 설립하여 어선 위치를 추적할 수 있도록 개선하고, 조업활동 내용을 1일마다 보고하도록 강화하였지만, 개선 내용을 확인하고 점검할 종합적인 시스템 구축이 미흡하여 실제적으로 IUU 어업 근절에 어느 정도 기여할 지 미지수이다.

EU에서는 전장 12미터 이상의 어선은 1일에 1회 이상 어업활동에 관한 상세한 기록 즉, 어획자료, 출·입항항, 어구 자료, 투·양승 횡수 등을 보고하도록 하고, 입항 후 다른 자료와 비교 확인하도록 규정하고 있다(EU IUU Re., 2008, 2014). 그러므로 한국의 국가행동계획에서도 IUU 근절을 위한 국가의 법령, 기국, 항만국, 연안국 및 항만국의 조치 등 사용 가능한 모든 수단을 이용하여 포괄적이고 종합적으로 접근할 수 있도록 수립하여야 할 필요가 절실하다(Ma Chang-Mo, 2014).

## 3. 어업활동을 교차확인하는 수단 결여

### 가. EU의 개선 요구 내용

원양 및 연근해어선의 위치, 어업허가내용을 확인할 수 있는 시스템이 갖추어져 있지 않고, 특히 원양어선단의 어획증명서의 유효성과 관련하여 한국의 관계당국인 수산물품질검사원에는 어획증명서의 정보와 경제 주체가 갖고 있는 어업허가 내용, 어선의 VMS 위치, 어획보고서 또는 항해일지 사본, 양륙 내용 등을 교차확인할 수단이 없다고 지적하였다(EU Commission decision



of 26. 11. 2013, 2014).

나. 한국의 개선 내용

해외수역에서 어획한 어획물을 양륙하려는 자는 입항 24시간 전에 어획물의 명칭, 수량, 어획 증명서를 첨부하여 양륙항을 관할하는 국립수산물품질관리원 지원장에게 입항신고서를 제출하도록 하였다(「원양산업발전법」 제14조). 또한, 입항신고서를 검토한 결과 IUU 어업과 관련이 의심스러운 선박에 대해서는 항만국 검색을 실시하도록 하여 IUU 어획물이 반입되는 것을 차단할 수 있도록 개정하였다(「수산물 적재 선박의 항만국 검색에 관한 고시」 제2조 및 제6조).

다. 평가 및 보완 필요 사항

한국의 개선 내용이 조업활동 및 어획물에 대한 교차확인시스템이 구축하였다고 보기에는 미흡하다. 먼저, 어선의 VMS 자료, 어선에서 제출하는 어획실적 보고, 어획물 양륙, 어획물 거래를 교차확인하는 시스템을 구축할 필요가 있다. 즉, IUU 어업을 효과적으로 근절하기 위해서는 무엇보다 분산되어 있는 국내 IUU어업 관계기관들의 각 기능을 통합적으로 활용하고, 아울러 해외기관들과 공조하는 것이 요구된다. 이러한 교차확인 방법은 어업 선진국인 미국, 캐나다, 뉴질랜드 등에서 이미 실시하고 있는 제도이다(Lee Jong-Gun, 2014). 또 근해어선도 포함하여 교차확인 제도를 구축하는 것이 선진적인 어업관리제도를 구축하는데 기여할 것이다.

4. 해상전재에 대한 관리 및 처벌 미흡

가. EU의 지적사항

조건을 위반하거나 관련 연안국의 법률 및 규제를 위반하면서 연안국의 허가없이 해상전재를 하는 것은 IUU 규제를 심각하게 위반하는 것이다. 한국선박의 불법적인 어획물 해상전재가 많이 이루어지고 있는데, 이를 근절하기 위한 제도 확립 및 처벌이 미흡하다(Greenpeace, 2013). 즉 한국은 기국으로서의 의무를 이행하지 못하였고,

반복되는 IUU 어업에 대응할 만큼 충분한 조치를 취하지 않아 불법적인 해상전재가 근절되지 않고 반복되고 있다고 지적하였다(EU Commission decision of 26. 11. 2013, 2014).

나. 한국의 개선 내용

조업이 허용된 크기 미만의 어종을 해상에서 전채하는 행위만을 처벌하고 있다(「원양산업발전법」 제33조 제1항). 원양어선에 대해서는 「조업감시센터 운영규정」 제5조에서 전채 정보를 VMS에 기록·유지하여야 한다는 규정을 신설하였으나, 이에 대한 처벌규정이 없어 권고적 수준에 불과하다. 다만, 행정처분으로 위반회수에 따라 허가정지 60일 내지 취소, 해기사 면허정지 60일 내지 취소까지의 제재를 가할 수 있게 하고 있을 뿐이다(「원양산업발전법」 시행규칙 별표 3).

다. 평가 및 보완 필요 내용

한국의 개정 제도로서는 어획물의 해상전재를 차단하기에 미흡하다. 즉, EU의 개선요구에 대한 대책으로는 불충분하다. IPOA 제15조에서 규정하고 있는 바와 같이 전채 허가제도를 시행하고, 원양 및 근해어선에서 어획물을 해상에서 전채할 경우에는 어종 및 수량 등 전채에 대한 상세한 내용을 전채 즉시 보고하고, 양륙항에서 이러한 내용을 확인할 수 있는 제도를 확립할 필요가 있다.

EU에서는 해상에서 전채할 경우, 가능하다면 전자적 방법으로 입항 전에 전채한 어종, 어획장소, 전채한 일시 등을 보고하도록 하고, 이를 위반하면 전채로 얻은 소득의 5배까지 벌금을 부과한다(EU IUU Re., 2014).

5. 불법행위를 한 어선에 대한 처벌 미흡

가. EU의 지적사항

한국의 IUU 어업에 대한 제재수준이 사안의 심각성과 위반으로 인한 자원에 대한 영향, 불법 어업으로 얻을 수 있는 부당이득에 비하여 지나치게 약하여 IUU 어업이 근절되지 않고 있다.

즉, 한국의 IUU 어업에 대한 제재는 가해자가 불법어업으로 얻을 수 있는 부당이득보다 약하여 IUU 어업이 반복되고 있다고 지적하였다. 예를 들면, 2011년 3월에 남태평양지역 수산물리기구 관할수역에서 할당받은 어획한도보다 초과 어획하여 약 46억원 정도의 부당이익이 발생하였으나, 처벌은 과태료 150만원, 원양어업허가 및 허가사 면허정지 30일에 불과하였다(Ministry of Ocean and Fisheries, 2013). 또 한국의 관계당국이 공해, 제3국 수역 및 근해에서 불법어업에 대한 정보가 충분한데도 즉각적인 조치를 취하지 않았고, 적절한 제재를 가하지 않고 있다고 지적하였다(EU Commission decision of 26. 11. 2013, 2014). 예를 들면, 2010년 및 2011년 남극에서 초과 어획으로 약 7억원의 부당 이익이 발생한 사례, 2010년 기니비시우에서 금지어구로 어업한 사례, 2011년 씨에라리온에서 허가없이 조업한 어선 등에게 동일하게 과태료 150만원을 부과하였다(Ministry of Ocean and Fisheries, 2013).

#### 나. 한국의 개선내용

「원양산업발전법」 제33조 제1항에 처벌 규정을 신설하여 불법어업에 대한 처벌을 강화하였다. 즉, 중대한 불법어업행위에 대하여, “3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금”에 처하였던 것을 “3년 이하의 징역 또는 3개년의 평균수입가격을 기준으로 한 수산물가액의 3배 이하에 해당하는 벌금에 처한다” 라고 개정하여, 불법어획물의 가액에 따라 벌금을 부과할 수 있도록 하였다.

#### 다. 평가 및 보완 필요 사항

(1) 불법어업으로 얻은 이익에 비해 벌금이 지나치게 낮다는 EU의 지적을 해소하기 위한 개정으로 생각된다. 그러나 무엇에 대한 수산물 가액인지 주어가 없다. 즉, 불법어획물인지, 불법어선에 있는 어획물 전체인지 대상이 불분명하다. 불법어획물을 의미한다면, 불법어획물이 적을 경우에는 처벌 정도가 오히려 낮아질 수도 있다.

이 정도의 벌칙 강화로는 불법어업 근절을 위한 실행의지에 의구심을 줄 여지가 있다. 이러한 의구심을 해소하기 위해서는 기본적인 벌금액을 정하고, 이 벌금에 추가하여 불법어획물의 가액에 상당하는 벌금을 부과하여야 한다.

예를 들면, 미국에서는 불법어업으로 판명된 경우, \$100,000 이하의 벌금 또는 6개월 이하의 벌금에 처하고, 불법어업에 사용된 어구를 포함한 어선과 어획물을 몰수한다. 그리고 불법어업을 조사하는 조사관 등에게 상해를 가한 경우에는 \$200,000 이하의 벌금 또는 10년 이하의 징역에 처하고, 몰수도 한다. 그리고 어업허가도 정지, 취소 등 재제가 가해진다(Magnuson-Stevens Act, §307~310, 2007).

(2) VMS를 설치하지 아니한 경우에는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는데 징역형에 처하는 경우는 거의 없다는 것을 고려하면 벌칙이 어업선진국에 비하여 지나치게 낮다. 특히 VMS가 고장난 경우라든지, 신호가 송수신 되지 않는 경우의 조업 등에 대한 처벌 규정이 없다. 단지, 조업감시센터장이 확인하고 해양수산부에 보고하도록 하여 간접적으로 처벌할 수 있도록 하고 있을 뿐이다.

(3) 어획실적 및 해상전재 보고를 허위로 하거나 태만히 한 경우에 대한 처벌이 약하다. 불법어업을 방지하기 위해서는 어선 위치, 어업활동 및 어획물에 대한 정확한 보고 및 확인제도의 구축이 가장 기본적인 요소이다. 조업실적 등의 보고를 하지 않거나 허위보고한 자에게는 500만원 이하의 과태료에 처할 뿐이다(「원양산업발전법」 제36조, 「수산업법」 제102조, 「수산자원관리법」 제67조).

미국에서는 고의로 허위보고한 자에게는 \$100,000 이하 벌금 또는 6개월 이하의 징역에 처한다(Magnuson-Stevens Act, §309, 2007).

한국도 선진어업국으로 나아가기 위해서는 정확한 어획통계가 필수적이다. 이를 위해서는 조업활동에 대한 미보고, 거짓 보고 및 보고를 계

을리 한 자에 대한 벌칙을 강화하여야 할 것으로 본다. 그리고 성실한 보고를 담보하기 위해서는 보고의 진위를 교차 확인할 수 있는 제도를 확립하는 것이 필요하다.

### V. 결 론

2013년 11월 26일 EU 집행위원회에서 가나, 쿠라사오와 함께 한국을 IUU 어업국 지정의 전 단계인 예비 IUU 어업 비협력 제3국으로 지정하였다. IUU 비협력국으로 지정되면 EU에 수산물의 수출 금지, 어선 및 어획물 운반선의 입항 및 출항이 제한받는 등 수산업계에 막대한 피해를 초래할 수 있다. 예비 IUU 어업 비협력 제3국 명단에 포함된 것을 통보받은 수산당국은 IUU 어업 비협력 제3국으로 지정되는 것을 방지하기 위하여 EU에서 지적한 IUU 어업에 관련된 규정을 개정하는 등 여러 개선조치를 취하였다.

이번 사태를 계기로 EU의 IUU 어업 비협력 제3국으로 지정 및 미지정 차원을 넘어서, 한국의 어업관리제도를 한 단계 선진화한다는 차원에서 제도를 정비할 필요가 있다. 아래에서는 EU에서 한국에 개선을 요구하였던 내용, 「원양산업발전법」의 개정 내용 및 대책을 간략하게 정리하여 제시한다.

첫째, 어선위치추적장치(VMS)의 설치 및 관리 의무화

모든 원양어선에 위치추적장치를 설치하도록 개정하였지만, 위치 외에 조업 및 어획실적 등을 통합하여 보고하는 체제 구축에는 이르지 못했다. 선진적인 어업관리제도를 구축하기 위해서는 위치, 어업활동을 통합적으로 보고하는 전자 로 그북 제도를 도입할 필요가 있다.

둘째, 불법어업 근절을 위한 행동계획 즉, 원양 및 연근해어선의 불법어업 근절대책, 수산물의 거래, 조업활동 정보 수집 등에 대한 구체적 계획이 미흡하다.

조업감시센터를 설립하여 원양어선에 대한 감시를 강화하고, 원양어선의 조업상황에 대한 주간보고를 일일보고로 강화하고, 오피서버에 대한 지원, 원양어업자의 준수사항을 추가하고, 이를 위반하는 경우에 대한 벌칙을 신설하는 등 원양어선에 대해서는 상당히 개선하지만, 연근해어선에 대해서는 추가적인 대책을 강구하지 않고 있다. 원양 및 근해를 포괄하여 IUU 어업을 근절하기 위한 종합적이고 구체적인 계획을 수립하고, 점검할 필요가 있다.

셋째, 어업활동을 교차 확인할 수단 미흡

해외수역에서 어획한 어획물에 대한 항만국 검색 규정을 신설하였으나, 어업활동에 대한 교차 확인제도의 구축에는 미흡하다. 어선에서 제출하는 어획실적 보고, 어획물 양륙 실적, 어획물 거래 실적 등을 교차 확인하는 체제를 구축할 필요가 있다.

넷째, 해상전재에 대한 처벌 및 관리 미흡

별다른 추가 조치가 이루어지지 않아, 개선이 미흡하다. 어획물 전재 허가제도를 도입하고, 원양 및 근해어선에서 어획물을 해상에서 전재할 경우에는 그에 대한 상세한 내용을 보고하도록 하고, 이를 확인할 수 있는 체제를 확립하여야 할 것이다.

다섯째, 불법행위를 한 어선에 대한 처벌 미흡

「원양산업발전법」을 개정하여 불법어업에 대한 처벌을 강화하였다고 하지만, 실제적으로는 크게 강화된 것이 없어 보인다. 불법어업으로 얻는 이익보다 처벌로 인한 손해가 크다는 것을 인식할 수 있을 정도까지 처벌을 강화할 필요가 있다.

EU에서 한국을 IUU 어업 비협력 제3국으로 예비 지정한 이유는 한국 어선이 IUU 어업을 반복적으로 많이 자행하고 있으며, 이를 시정할 재정적, 사회적 및 정치적 능력이 충분함에도 불구하고 정부의 의지가 부족하여 근절되지 않는다고 판단하였기 때문이다. 그러므로 한국은 EU의 IUU 어업 비협력 제3국 예비 지정을 계기로 어

업관리제도를 전반적인 재검토를 통해서 관리제도의 선진화에 노력하여야 할 것이다.

그리고 「원양산업발전법」의 개정만으로 IUU 어업에 대한 국제적 규제에 대응하려고 하고 있다. 그러나 이 법은 원양어업 진흥을 위해 제정된 법률이며, 원양 및 근해, 기국, 연안국, 항만국 조치 등을 통합하여 IUU 어업을 규제하는 법으로서는 적합하지 못하다. 따라서, IUU 어업을 통합하여 규율하기 위한 별도의 법률을 제정할 필요가 있다(Park, Won-Seog, 2012).

## References

EC Commission, EC Regulation 1005/2008 to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated IUU Fishing International Cooperation(2010). §2(8), §4, §7, §10, §12, §18, §20, §31, §32, §37, §38.

EU, Commission decision of 26 November 2013, On notify the third countries that the commission considers as possible of being identified as non-cooperating third countries pursuant to Council Regulation(EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing(2013/C 346/03), 2014, §25, §29, §33, §34, §43.

FAO, International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 2001, §16~§25, §34~§56, §66, §73.

Kim, Sun-Pyo · Hong, Seong-Geol · Oh, Sun-Tak (2001). A Study on the Implication and Domestic Implementation of the FAO International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, *Ocean Policy Research*, 16(2), 4~5.

Korea, Ministry of Ocean and Fisheries, Material for Statistics, 2014.

Lee, Jong-Gun(2014). A Study on the System Reorganization for Adoption of ITQs in Korea, *The Journal of Fisheries and Marine Sciences Education*, 26(1), 116~117.

Ma Chang-Mo(2014). A Study on the National Plan of Action to observe of the International Fisheries Act, Korea Maritime Institute, A Study of Pending question 2014, 23~24.

Park, Min-Gyu(2012). A Study on the IUU Governance System of Regional Fishery Management Organization and Major State, *The Journal of Fisheries Business Administration*, 43(3), 116~117.

Park, Won-Seog(2012). A Study on Domestic Implementation of Port State Measure Agreement, *Chung-Ang Journal of Legal Studies*, 36(3), 270~271.

USA Federal register, The Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, 2007, §307~310.

- 
- Received : 23 March, 2015
  - Revised : 03 June, 2015
  - Accepted : 05 June, 2015