

## 미국의 IUU 어업 관리체계에 대한 고찰

김 지 흥<sup>†</sup>

해양수산부(행정사무관)

### A Study on the IUU Fishing Management System in the United States

Ji-Hong KIM<sup>†</sup>

Ministry of Oceans and Fisheries(deputy director)

#### Abstract

Recently, the U.S. designated Korea as a reserve IUU fishing country and lifted it. Through the analysis of the organization for the management of IUU fishing and the analysis of the Law and recent trends in the U.S., policy proposals were made to prevent Korea from being designated as an IUU fishing country. First, the U.S. continues to strengthen its management of the IUU fishing through the NFMS of NOAA, so it should manage the legitimate fishing operations of our fishing vessels. Second, the U.S. focuses on the IUU fishing country's lifting of the system and the operation of the management system. Third, it is necessary to strengthen international cooperation with NOAA and foster experts. Finally, the government should secure national interests by establishing a continuous and voluntary IUU control system through the establishment of a cooperative system with the domestic ocean fisheries industry.

**Key words** : IUU Fishing, NOAA, Seafood import Monitoring program, NMFS

#### I. 서론

어족자원의 지속적인 이용을 위한 기반구축은 인류의 단백질 공급원의 확보와 해양생태계의 안정적 관리, 해양저빈국의 소득원 등 다양한 사회경제적 가치를 가지고 있다. 미국과 유럽연합 그리고 지역수산관리기구 등 국제사회는 어족자원의 지속이용가능한 수준의 어업관리를 유지하기 위해 불법·비보고·비규제(Illegal, Unreported and Unregulated: IUU)어업의 관리를 위한 다각적인 노력을 경주하고 있다.

IUU 어업 규제를 위한 국제사회의 다각적인 노력과 관련 제도의 시행에도 불구하고, 세계 주요 원양어업강대국인 우리나라는 지난해 9월 미국이 자국의회에 보고하는 ‘2019년 국제어업관리

개선보고서’에 예비 IUU 어업국으로 지정된바 있었고, 이에 대한 우리정부의 적극적인 국내입법 반영 등 신속한 조치로 IUU어업에 대한 효과적인 통제관리를 인정받아 예비 적격증명서를 발급받게 되어 2020년 1월에 이례적으로 단기간에 IUU어업국에서 해제되었다.

우리나라의 원양산업은 2018년 기준으로 연간 생산금액이 약 1조 1천억원 이상의 중요한 수출산업으로 이번에 신속한 IUU지정 해제가 없었다면 우리나라 수산물의 미국 수입금지조치와 우리어선의 미국항만에 입항금지 등으로 엄청난 경제적 손실과 국격의 훼손이 발생할 수도 있었다.

2013년에 미국과 유럽연합으로부터 우리나라가 예비 IUU어업국가로 지정되고 이후 해제되는 과정에서 관련분야에 다양한 연구가 있었다. IUU

<sup>†</sup> Corresponding author : 044-200-5841, [jihong76@korea.kr](mailto:jihong76@korea.kr)/[orcid.org/0000-0002-0240-2391](https://orcid.org/0000-0002-0240-2391)

어업 규제를 위한 국제규범과 관련 국내법의 개선방안에 대한 연구도 있었고(Ryu and Park, 2014; Han, 2014), Lee (2015)는 유럽연합의 IUU 지정에 대한 국내법적 개선방안을 연구하였으며, 러시아와 우리나라간의 IUU 협정에 대한 연구도 있었다(Lee, 2011). 하지만 이번에 미국이 우리나라를 예비 IUU어업국으로 지정하는 상황이 재발하는 등 한계가 있었으며, 이로 인해 국제사회의 불신과 국민들에게 염려를 끼치게 되었다.

이 연구에서는 미국의 IUU어업 관리를 위한 정부기관, 관련 법제도 및 IUU 어업국가 지정과 해제 절차를 분석하였다. 또한, 2017년도 및 2019년도 미국 어업관리 보고서에서 IUU 어업국가로 지정된 우리나라를 포함한 사례들에 대해서도 검토하여, 미국의 IUU어업 관리체계와 제도 등에 대한 이해를 통해 향후에 우리나라가 다시는 미국이 지정하는 IUU 어업국가로 지정되지 않도록 정책적인 제안을 하고자 한다.

## II. 연구 방법

미국의 IUU 어업 관리체계에 대한 분석을 위하여 연구대상을 크게 세 분야로 구분하여 연구하였다.

첫 번째로 IUU 어업을 관리하는 정부기관의 기능과 담당 주무부처의 최근 정책동향을 파악하였으며 두 번째로 IUU 어업에 관련된 미국의 법제도를 살펴보고 마지막으로 최근의 미국 IUU 어업관리 보고서를 연구대상으로 하였다.

IUU 어업 관련한 미국 정부기관의 주요기능과 역할, 담당 주무부처의 최근 정책동향은 관련 부처의 홈페이지와 현지 해양수산과건관을 통해 확보한 정책 및 예산 자료를 분석·검토하였다.

미국의 IUU 관련 법제도는 IUU 어업국 지정과 해제에 대한 근거법률을 파악하였고 그 법률에 따른 정부기관의 구체적인 행정절차들에 대해서 중점적으로 검토하였다.

IUU 어업관리 담당 주무부처가 미국의회에 보고한 2017년 및 2019년 어업관리 보고서를 통해 미국이 IUU 어업국가를 지정하고 해제조치를 취하는 진행과정과 중점관리 사항 등을 분석하여 미국측의 IUU 어업 관리체계를 고찰해보았다.

## III. 결과 및 고찰

### 1. 미국의 IUU 어업 관련기관 및 정책동향

가. 미국 행정부의 IUU 어업 관련기관 및 기능  
미국은 상무부를 중심으로, 상무부 산하의 해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA), 국무부, 해안경비대 등이 IUU 어업에 관련된 기능을 하며 그 구체적 내용은 Table 1과 같다. 특히, 상무부를 중심으로 IUU 어업에 대한 관리가 이루어지고 있으며, NOAA의 수산실(National Marine Fisheries Service: NMFS)에서는 상무부 장관의 위임에 의해 IUU 어업 해당 국가와 치유조치를 협의하고 개선조치 사항에 관한 확인을 담당한다. NOAA는 14개 Staff Office가 있는 본부조직과 6개의 Line Office 및 23개의 연구센터 등으로 구성되어 있다. 수산실은 6개 Line Office 중 1개 조직으로 어업관리, 국제수산관리, 보호자원과 서식지 보존, 해양 생물자원 프로그램의 과학적·기술적 측면을 지원하고 있다. 우리나라 해양수산부도 NOAA의 국립해양서비스실(National Ocean Service: NOS)에 연락관을 파견하여 양기관간의 협력관계를 지속적으로 유지해 오고 있다.

아울러, 미국 행정부 기관 중에 국무부에서 어업관련 사항에 대하여 국가간의 대외적인 기관협의를 맡고 있으며, 해안경비대는 IUU 어업 승선 검색활동을 통해 불법어업 관련 정보를 수집하고 국제수산기구의 수역내에 대한 승선검색활동도 지원하고 있다.

미국은 어업자원의 지속가능한 이용을 위한 국제규범의 전파와 확산을 대외 기조로 하고 국제

수산기구의 어업관리 규범을 세분화하고 국제적인 협력 강화에 중점을 두고 있으며, 특히 해양 수산정책 특징 중 하나로 국가기관간의 협업을 통한, 효율성, 연대성을 확보하여 IUU 어업을 예방하고 근절하는데 노력을 기울이고 있다.

<Table 1> IUU Fishing Management Institution and Functions in the United States

Institution	Functions
Secretary of Commerce	○ Submit IUU fishing report to Congress
	○ Identify IUU fishing, violation of incidental fishing, shark fishing
	○ Financial support needed for improvement measures in IUU fishing countries
National Oceanic and Atmospheric Administration	○ Consultation on Actions for IUU Fishing Countries
	○ Confirmation of improvement measures in the IUU fishing country
Department of State	○ Consultation of agencies on matters concerning the preservation and management of effective fish resources in the International Fisheries Organization
Coast Guard	○ Support for ship search activities in the waters of the International Fisheries Organization
	○ Gathering IUU fishing related information through ship search

나. IUU 어업에 대한 미국의 정책 동향

(1) 수입 수산물 모니터링 프로그램

NOAA는 2014년 6월에 IUU 어업과 수산물 허위표시 근절을 위해 Presidential Task Force 발족하고 2015년에 15개 행동계획 마련하였다. 그 중 위험기반 추적프로그램으로 불리는 제안 14, 15의 실행을 위해 ‘수입수산물 모니터링 프로그램’(Seafood Import Monitoring Program: SIMP)을 마련하였고, 2018년부터 동 TF는 국가해양위원회(National Ocean Council) 산하 IUU 및 수산물 허

위표시에 관한 상임위(National Ocean Council Committee on Combating IUU Fishing and Seafood Fraud)로 조직되어 운영하고 있다.

수산물 허위표시에 취약한 13개 관리대상 주요 어종을 대상으로 새우와 전복의 제외한 11개 어종에 대해 우선적으로 SIMP를 실시하였다. 새우와 전복의 경우 수입산과 미국산 간의 격차(추적요건 및 정보접근)를 해소하고, 비교가능성 보장이 필요한 것으로 분석되는 등 수입산과 미국산 간 차등 적용 시 WTO 제소 등 문제점이 예상될 수 있다는 현지의 우려도 있다.

관리대상 13개 어종은 Tuna(Albacore, Bigeye, Skipjack, Yellowfin, and Bluefin) 다랑어, Sharks 상어, Sea Cucumber 해삼, Dolphinfin(Mahi Mahi) 만새기, Swordfish 황새치, Blue Crab(Atlantic) 대서양 붉은 대게, Atlantic Cod 대서양 대구, Pacific Cod 태평양 대구, Grouper 능숙어속 어류, Red Snapper 물통돔, King Crab(red) 붉은 왕게, Abalone 전복, Shrimp 새우가 모니터링 대상으로, 어획단계에서부터 미국 수입 시까지 단계별로 NOAA에서 요구하는 양식에 따라 미 정부 국제 무역자료시스템(International Trade Data System: ITDS)에 입력(ITDS message set 통해 제출)하고 적절한 자료의 제출이 필요하다.

(2) 2018년도 관련 예산

NOAA의 2018년 전체 예산은 59.1억불이며, 이는 전년 대비 4.1%, 2018년 정부안 대비 23.7% 대폭 증가하였다. 당초 상하원 예산 소위원회에서 각각 의결(상원 ‘17.7.27, 55.9억불, 하원 ’17.9.14, 49.7억불)한 금액보다 증액된 수준이다.

IUU어업관리를 담당하는 NMFS의 예산은 약 8천8백만불 규모로 Pacific Coastal Salmon Recovery에 6천5백만불, Fishery Disaster Assistance에 2천만불 등이 배정되었다. 2018년에 증액된 수산자원 조사분석평가 예산(요구대비 1천만불 증액), 수산물 관리프로그램 예산(요구 대비 750만불 증액) 등이 주목할 사항이다. 수산자원 조사분석평가

증액예산은 멕시코만 Red Snapper 조사비로 사용할 예정으로 이는 최근 상무부가 멕시코만 5개주의 요청에 따라 Red Snapper 관리권을 이양한 것에 기인하는 것으로 파악된다. 특히, 수산물 관리 프로그램 증액예산 중 120만불은 IUU 어업 단속 강화에 활용 예정이고, 또한 SIMP의 대상인 13종 중 2018년도 말까지 적용을 유예한 새우, 전복 등 2종에 대해서도 현재는 적용이 된 상황이다.

## 2. IUU 어업 관리 법제도

### 가. 근거 법률

미국의 IUU 어업 규제는 2006년에 개정된 맥너슨 스티븐스 수산보존관리법(The Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)을 통해서 시행하고 있다. 특히, IUU 어업 규제에 대한 구체적인 규정은 동 법의 제2장 모라토리엄 보호법(High Seas Driftnet Fishing Moratorium Protection Act)에 규정하고 있다. 법 제608조는 국제수산기구를 강화하기 위한 조치로 IUU 어업에 대한 다자간 시장관련 조치, IUU 어선 및 소유자를 식별하는 목록의 도입과 공유, 중앙통제형 선박모니터링 시스템(Vessel Monitoring System) 및 강력한 항만국조치(Port State Measure) 제도의 도입 등을 국제수산기구가 채택할 것을 촉구하고 있다(§ 608.(1)(A)-(E)). 또한, 해당 국제수산기구 뿐만 아니라 회원국에게도 수입금지, 양륙제한을 비롯한 시장기반 조치, 수입제한, IUU 어선의 어획추적과 식별을 위한 어획문서 작성 및 증명체제 채택을 촉구하고 있다(§ 608.(2)(A)-(C)).

법 제609조는 IUU 관련 국가의 선정, 통지, 협의, IUU 관련 인증 절차, IUU 정의 규정 및 관련 예산 승인 등 6개 조항으로 구성되어 있다. 동 조에 따라 상무부 장관은 IUU 관련 국가를 선정하여 2년 마다 의회에 보고서를 제출하여야 하며, 이러한 선정사실에 대해 대통령과 관련 국가에 통지하여야 한다. 또한, 상무부 장관은 의회에 보고서를 제출한 후 60일 이내에 국무부장관을

통하여 IUU 관련 국가와 관련된 국제수산기구에 이러한 사실을 통지하고 관련국 정부와의 협의를 시작한다(§ 609.(A)-(C)).

아울러, 오바마 대통령이 2015년 11월 5일 서명한 IUU 어업 단속법(IUU Fisheries Enforcement Act)은 안티구아 협약(Antigua Convention)과 FAO 항만국조치협정을 미국 국내법으로 수용하는 내용과 기존의 다른 법률의 IUU 관련 벌칙을 수산보존관리법과 유사한 수준으로 하는 내용이 포함되어 있다. IUU 단속법에 의하여 NOAA에 설치된 태스크포스와 국가 해양위원회(National Ocean Council) 상설위원회가 항만국조치협정 이행을 향을 점검하도록 하고 있다.

미국은 IUU 어업에 대한 정의를 구체화하기 위하여 NOAA의 NMFS 주도로 시행령을 통해 IUU 어업을 ①지역수산기구 당사국이 해당 기구의 보존노력을 저해하는 행위, ②지역수산기구 비 당사국이 해당 기구의 보존노력을 저해하는 행위, ③공유 자원을 남획하는 행위, ④취약생태계(산호, 해면 등)를 파괴하는 방법으로 조업하는 행위, ⑤미국 수역에서 외국 선박이 불법 조업하는 행위국제수산자원 보존 조치를 위반하여 조업한 경우 등으로 규정하고 있다(Code of Federal Regulation 50 §300. 200-209).

### 나. 대의회 보고

맥너슨 스티븐스 수산보존관리법 제609조에 의거하여 2009년 1월부터 2년마다 미상무부장관은 원양어업과 불법어업 동향 및 대응현황에 관하여 의회에 정례보고가 의무화되었다. 이러한 조치는 환경보존과 어족자원을 보호하려는 취지로 IUU 어업행위로 인하여 매년 전세계적으로 약 230억 불에 달하는 경제적 손실이 발생되고 있다는 우려에서 마련된 것이다.

상무부장관의 위임을 받아 NOAA는 수산보존관리법상의 국제조항(International Provision)에 근거하여 어느 국가의 어선이 IUU조업행위를 하였는지 그리고 자원보존대상인 해양생물을 부수어

획(Bycatch) 하였는지 여부에 대해서 보고서를 작성하여 제출하고 있다.

미국 행정부의 대의회 IUU 현황보고는 2009년 이후 2011년, 2013년, 2015년, 2017년, 2019년 까지 이루어져 왔으며, 최근 의회보고인 2019년 9월 NOAA의 ‘국제어업관리 개선보고서(Improving International Fisheries Management Report to Congress)’를 통해 행정부는 불법어업국 지정 및 해제, 불법어업 대응 성과, 제도개선 등 전반적인 불법어업 예방을 위한 국가적 조치노력에 대한 대국민 모니터링을 수행하고 있다.

#### 다. 불법어업국 지정 및 해제 프로세스

미국의 불법어업국 지정 및 해제절차를 간략히 요약하면 ①미국이 다른나라들의 IUU 어업을 확인(Identification)하고, ②미국이 확인한 위반사항에 대해 해당국가와 협의(Consultation)를 통해 제도개선을 유도(2년)하며, ③위반사항을 시정할 국가들에 대하여 인증(Certification)을 통해 지정해제하고 ④제도개선을 하지 않은 국가의 수산물은 수입금지 및 거래금지 조치 등을 하고 있다.

상무부장관은 NOAA NMFS 수산실장(Assistant Administrator for Fisheries)에게 IUU어업 국가에 대한 확인 및 대응조치에 대한 평가권한을 위임하고 있다. 불법어업 관행근절과 지속적인 모니터링을 위해 불법어업 단속법(IUU Fisheries Enforcement Act)을 통해서 불법어업 확인 선적국가의 치유조치 평가관련 모니터링 기간을 2년에서 3년으로 연장하고 해양생물보존종(Protected Marine Resources) 부수어획과 관련한 평가기간도 1년에서 3년으로 연장하였다. 불법어업국 피지정국에 대한 모니터링 기간 연장을 통해 해당국자들이 검증기간 동안은 자국 불법어업 예방활동에 대한 지속성을 유지하게 함으로써 불법행위 재발을 최소화하고, 검증단계에 실효성을 부가하려는 의도인 것으로 판단된다.

IUU 어업이 확인된 국가에 대한 세부 인증절차는 행정부에서 정하도록 하고 있다. 인증절차

는 통지(notice)와 의견제출(comment) 절차가 포함되어야 한다(United States Code. Title 16. §1826j(d)(1). IUU certification procedure).

상무부 장관은 미국이 회원국으로 가입한 국제수산물협정에서 규정하고 있는 IUU 어업을 하지 않았거나 국제수산물관리기구에 의해 IUU어업이 확인되지 않은 선박의 경우 어획한 선박의 화물별, 화주별 또는 다른 기준으로 수산물과 수산제품에 대한 인증을 할 수 있는 대체 절차(Alternative Procedure)를 마련할 수 있다(United States Code. Title 16. §1826j(d)(2)).

NMFS는 IUU 어업이 확인된 국가와 협의를 통해 시정을 요구한다. Park (2018)은 IUU 어업을 하였음이 확인된 국가에 대한 미국의 시정을 위한 요구조건이 선택의 여지가 없고(single), 경직(rigid)되고 유연성(unbending)이 없다면 자의적(arbitrary)인 차별에 해당될 수 있으며, 미국과 조건이 다른 국가에 미국 수준의 IUU 어업 처벌 또는 수산자원 보존조치를 요구하는 것은 그 국가의 법률체계와 경제수준을 고려하지 않은 것으로 차별에 해당하고 그 국가의 주권을 침해할 수 있다는 의견도 있다.

#### 라. IUU 수산물 수입금지

미국 대통령은 IUU 어업이 확인된 국가와 협의를 해야 하며 협의를 만족스럽지 못할 경우 재무부장관에게 해당 국가로부터 어류, 어류제품 등의 수입을 금지할 것을 지시할 수 있다(United States Code. Title 16. §1826j(d)(3)(A)).

미국 수산보존관리법 제2장 모라토리엄보호법에서는 미국 영해나 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone: EEZ)이 아닌 수역에서 IUU어업을 통해 어획한 수산물에 대한 수입 금지를 할 수 있도록 하고 있고, 수산보존관리법 제3장에서는 미국법이 아닌 외국법령을 위반하여 어획한 수산제품의 거래를 금지하고 있다. 제2장의 수입 금지는 개별국가에 대하여 취해지는 수입금지 조치이고, 제3장은 미국 국민에게 불법 수산물의

거래를 금지하고 있다. 즉, 미국 수산보존관리법은 IUU 어업으로 어획한 수산물의 수출·수입을 모두 통제하고 있다.

### 3. IUU 어업국 지정 및 해제사례 분석

#### 가. 2017년 IUU 어업국 지정 및 해제

##### (1) 개 괄

불법어업 및 부수어획 규정 위반에 대한 확인에 필요한 데이터 검증기간을 2014년부터 2016년까지 3년으로 하였다. IUU어업 국가로 지정된 국가는 에콰도르, 러시아, 멕시코 등 3개국 이었다.

2015년 불법어업 피지정국은 6개국인데 반해 2017년에는 3개국으로 피지정국 수가 절반으로 줄어들었다. 2017년에 예비 IUU 어업국으로 지정된 3개 국가에 대한 인증사항은 2019년 보고서를 분석한 결과를 반영하였다. 국제수산기구에서의 보존관리조치 규범이 지속적으로 제정 및 보완이 이루어지고, 수산물 수출국들의 미국 수산물 시장의 진입의 중요성 인식 등 여러 가지 요인이 영향을 미쳤으며, 조업국들의 불법어업에 대한 홍보 및 학습효과가 반영되었다고 판단된다.

##### (2) IUU 어업 지정 및 해제

###### (가) 에콰도르

2014년에서 2015년까지 에콰도르 어선 25척이 전미열대다랑어위원회(Inter-American Tropical Tuna Commission: IATTC) 보존관리 조치인 ① 다랑어 해상투기, ② 쓰레기 투기, ③ 바다거북 보존조치 불이행을 위반하고, 일부 선박의 반복적 불법어업 등이 적발되었다.

다랑어를 해상에 투기하는 경우는 IATTC 관리수역내 다랑어 어종별로 국가의 쿼타가 설정되어 있어, 경제성이 없는 다랑어를 어획하는 경우 어획된 다랑어를 바다에 다시 투기 하는 경우가 있고, 바다거북의 보존조치 불이행은 거북이가 투망된 그물에 걸려들어간 경우에 탈출할 수 있도록 필요한 조치를 이행하지 않은 것이다.

에콰도르 정부는 IUU어업에 관련된 선박에 대

한 현황자료를 미국 대사관을 통해 제출하고 미국측과 협의를 통해 해결하였다. 에콰도르는 모든 사건들에 대해 구체적으로 행정 조사를 시작했다. 에콰도르 정부는 단 한 가지 경우를 제외하고는 모두 징벌적 행동이 정당하다고 결론지었다. 에콰도르는 징벌적 조치를 보장한다는 제재에 대한 결과문서를 미국에 제공하고 금전적 제재를 가했다.

NMFS는 제공된 정보에 기초하여 에콰도르 정부가 2017년 보고서에서 확인된 IUU 어업활동에 적절한 시정조치를 취했다고 판단했다. NMFS는 이 결과를 바탕으로 에콰도르에 대해 긍정적인 인증 결정을 내렸다.

###### (나) 멕시코

2014년에서 2015년까지 미국 EEZ(멕시코만)에서 다수의 멕시코 어선의 불법조업이 미국 해안 경비대에 의해 적발되고, 특히 적발된 선박에서 발견된 물통돔(red snapper)은 2016년 9월 30일부로 과도어획자원으로 분류된 미국과 멕시코가 공유하는 어족자원임을 사유로 IUU어업에 지정되었다.

멕시코 정부는 2017년부터 주요 항구를 출입하는 어선에 위성감시장치를 설치했다고 발표했다. 이 선박들이 접안하고 있는 곳을 더 잘 찾아내고, 등록된 어선과 불법 행위를 하는 사람들을 더 잘 구별하기 위해 무선 주파수를 포착하는 마이크로칩을 설치했다고 보고했다. 그들은 2018년에는 전송을 최적화하기 위해 위성감시시스템에 대한 예방정비를 실시했다. 또한, 불법과 관련된 어민과 협동조합에 대한 보조금을 계속 금지했다. 멕시코 관계자에 따르면 2016년, 2017년, 2018년에는 이들 단체에 보조금이 지급되지 않아 연간 약 47만7777달러의 손실을 입었다고 한다.

또한, 멕시코는 자국 어업기관이 멕시코 해군과 감시활동을 지속적으로 조율하고 있다고 보고했다. 2018년 멕시코는 223건의 지상점검, 260건의 검사를 실시했다. 멕시코는 국내 규정

(NOM-065-SAG/PESC-2014)에 따라 물통돔(red snapper)의 크기 제한, 어업 금지 구역, 금지 장비 및 제한된 장비 및 선박 종류를 포함한 다수의 관리조치를 취하였다. 2018년에 NMFS는 평가를 실시했고, 더 이상 남획되지 않았다고 판단하여 멕시코에 대해 긍정적인 인증 결정을 내렸다.

(다) 러시아

남극해양생물자원보존위원회(Commission for Antarctic marine living resources: CCAMLR)의 2014~2016년 러시아 동 위원회 보존관리조치 위반사항 발표와 2014년 미국수역 무단조업을 근거로 IUU 어업국가로 지정되었다.

러시아 연방은 신원이 확인된 모든 사건에 대한 행정 조사를 개시하고 이를 해결하기 위해 취해진 최종 결론과 조치에 대한 정보를 제공했다. 러시아 연방은 선박(올라돈 1호)의 CCAMLR 위반 중 하나를 제외한 모든 위반이 시정조치를 보증한다고 결론짓고, 결국 이 선박이 CCAMLR 규제구역에서 조업을 계속적으로 금지하였다.

러시아 연방은 또한 두 번째 어선에 대한 CCAMLR의 권장사항을 다루었는데, 이는 하위지역 88.2에 어업장비를 늦게 회수하여 2016년 ‘CCAMLR 실행 보고서’에 반영되었다. 러시아 연방은 승무원뿐만 아니라 과학관측 프로그램 직원들에게 CCAMLR의 보존 및 관리조치에 대한 교육을 추가로 실시하였다.

러시아 해안경비대는 러시아 국적의 어선이 미국 영해에서 불법조업한 것으로 추정되는 사건에 대해 조사를 벌였다. 러시아 당국은 이 선박이 미국 EEZ에서 조업을 하지 않았기 때문에 IUU 조업은 일어나지 않았다고 결론지었다. 러시아 연방은 어업감시통신의 로즈리볼로브스토보센터의 정보, 선박 속도 정보, 선박 일지 사본, 어업 일지, GPS 로그, 선장과 1등 항해사의 인터뷰 보고서 등 조사의 공식 문서를 제공하였다.

러시아 위성위치확인시스템의 자료를 분석한 결과 러시아 연방은 이 어선이 베링해의 해상 경

계선을 넘지 않았다고 주장하고 있다. 러시아 연방은 해상 경계선의 좌표 간 불일치 가능성에 주목하며 미-러 해상 경계선에 근접해 조업하지 말라고 자국 선단들에게 지시했다.

러시아 연방은 CCAMLR 조치의 위반에 관한 두 선박의 침입 혐의를 조사했고 CCAMLR 규제구역에서 한 선박의 조업을 중단했다. 러시아 연방은 두 번째 선박에 대해 권장한 CCAMLR 준수 프로세스를 구현했다. 2017년 보고서에서 확인된 세 번째 선박은 미국 EEZ에서 불법조업을 한 혐의로 러시아 당국의 조사를 받았다. 러시아 연방은 조사를 마친 뒤 이 선박이 미국 EEZ 내에서 조업을 하지 않고 있으며 IUU 조업은 일어나지 않았다고 결론지었다.

NMFS는 제공된 정보에 기초하여, 러시아 연방 정부가 IUU 어업 활동을 다루기 위해 적절한 시정 조치를 취했다고 판단했다. 그것은 2017년 보고서에서 확인되었다. NMFS는 이 결과를 바탕으로 러시아 연방에 대해 긍정적인 인증 결정을 내렸다.

나. 2019년 IUU어업국 지정 분석

(1) 우리나라

(가) 주요 내용

CCAMLR의 기록과 한국측이 CCAMLR와 미국에 제공한 정보를 보면 한국어선 2척이 2017년 CCAMLR 보존관리조치를 위반하였고, 한국은 이러한 위반을 근절하기 위하여 필요한 효과적인 조치를 취하지 않았다. 2017년 12월 한국이 제공한 CCAMLR 기록 및 정보에 따르면, 한국 어선 서던오션호와 흥진 701호가 어장폐쇄 통보일 24시간 내에 연승어구를 배치하였고, 이는 CCAMLR 보존조치 CM31-02를 위반한 것이다. 한국이 해당선박의 귀항을 지시하고, 해당 어기말에 원양어업허가 및 해기사 면허를 60일간 정지하는 등 해당 위반 건 해결을 위해 일부 조치를 취하기는 했으나, 선주 또는 선사에 대해 어떠한 금전적 또는 기타 제재를 부과하지 않았고 불법 어획물

에 대한 몰수 조치도 없었다.

한국은 미국 및 CCAMLR 측에 「원양산업발전법」에 강력한 형사벌이 포함되어 있으나, 어떠한 행정적 또는 기타 민사적 절차는 포함되어 있지 않다고 설명하였다. 그래서 검찰에서는 고의적으로 위반했다고 볼 증거가 충분하지 않다는 이유로 기소를 거부하고(홍진 701호), 또는 기소 유예(서던오션)를 하면, 위반사항을 다루거나 위반행위자로부터 불법 활동으로 얻은 경제적 이익을 박탈할 여타 메커니즘이 부재한 상황이다. 한국 국내법 상 재산압류 및 몰수는 확정판결이 있어야만 가능하다. 한국은 2018년 CCAMLR 연례회의에서 그리고 2019년 2월 CCAMLR 위원회 회담문을 통해 향후 적절한 시정조치를 취할 수 있게 적절한 메커니즘을 마련하기 위해 국내법을 개정하기 위해 전념한다고 설명하였다.

한국은 미국측과의 협의(consultations)에서 IUU 어업에는 가담했으나 형사 기소를 하기에는 부적절한 선박의 사건 처리를 위해, 그리고 어획물을 몰수할 수 없을 때라도 위반자로부터 위반으로 인한 경제적 이익을 박탈할 수 있는 행정집행권의 필요성을 다시한번 인정하였다. 한국 정부는 제도마련을 위해 현재 「원양산업발전법」 개정을 추진 중임을 추가적으로 시사하였다. 한국측 관계자는 원양산업발전법이 2019년 하반기 중에 개정될 것으로 기대하고 있다. 또한, 한국 측이 이전에 제공한 정보를 보면 한국 측이 CCAMLR 이빨고기 어획증명제도(CM 10-05)를 완전히 이행하지 않았음을 알 수 있다. 그 결과, 서던오션호와 홍진 701호의 불법 어획물이 타국가 등 국제적으로 유통될 수 있었다.

#### (나) 조치결과 및 요구사항

한국은 자국 선박들이 국제수산물관리기구가 채택한 보존관리조치를 위반하는 어업활동을 하지 않도록 하기 위하여 필요한 충분한 제재를 하지 않았다고 판단되어 (예비 IUU 어업국으로) 지정되었다. 이러한 결함을 해결하기 위해 한국은

CCAMLR 이빨고기 어획증명제도 이행을 위한 해수부 고시를 신규 제정하였다. 이 신규 고시는 2019년 7월 1일자로 발효되었다. 미국측은 신규 고시의 검토내용을 기반으로 이 고시가 보존조치 10-05를 이행하고 있다고 판단하였으며 한국측과 이 사안에 대해 생산적인 협의를 지속할 것을 제안하였다.

#### (다) 우리나라의 조치사항 및 결과

우리나라에서는 미국의 어업관리체도의 위반에 대한 과징금 제도를 신설하는 내용으로 「원양산업발전법」을 개정할 것을 약속하여 예비 IUU어업국 지정 해제결정을 조기에 하는 것으로 미국측과 협의하였고, 정부와 국회는 2019년 7월 법안상정 후 11월 공포까지 4개월 만에 동법 개정을 완료하였으며, 미국측이 개정된 우리나라 법률이 불법어업을 효과적으로 통제 할 수 있는지 여부를 검토하였고 2020년 1월 21일에 예비 적격증명서(Preliminary Positive Certification Determination)를 발급하였다.

#### (2) 에콰도르 및 멕시코

미국은 2019년도 보고서에서 우리나라 외에 에콰도르 및 멕시코를 예비 IUU어업국으로 지정하였다. 에콰도르 및 멕시코는 2017년도 예비 지정건에 대해 “적격 증명”을 받은 후 2019년도 별건으로 재지정 되었다.

#### (가) 에콰도르

에콰도르는 전미열대다랑어보존위원회의(IATTC) 보존조치를 위반한 에콰도르 국적 어선에 대한 정부의 조사 부실과 조치가 미흡하여서 예비 IUU어업국으로 지정되었다. 그 구체적인 보존조치 위반내용은 ①바다거북 부수어획 조치 위반 ②다랑어 폐기 관련 조치 위반 ③금어 수역 내 어탐 활동이다. 동부태평양 선망선의 40%가량이 에콰도르 국적인 바, 미국은 에콰도르 정부의 소극적 태도에 우려를 표명하였고, 2011년과 ‘13년, ‘15년, ‘17년에 이어 2019년에도 계속해서 에콰도르를 IUU 어업국가로 지정하였다.

(나) 멕시코

2016년에서 2018년까지 미국 멕시코만 수역에서 수획 척의 멕시코 선박이 불법 조업(주로 Red snapper)을 하여 어류 및 바다거북 자원에 악영향을 끼쳤고, 2018년에 미국은 멕시코로부터 약 4,800톤(3,300만불)의 Red snapper를 수입하였는데, 이 중 불법 어획물이 혼합되어 있을 수 있다는 우려를 제기하였다.

허가 선박에 대한 멕시코 정부의 통제력은 다소 증진되었으나, 무허가 선박의 미국 수역 내에서의 불법 행위에 대한 감시와 통제가 부족하였다. 특히, 멕시코 정부가 적발 선박에 대해 기소, 벌금 부과 등 법적 조치를 실시하고 있음에도 불구하고 불법 행위 건수가 지속적으로 빈발하는데 우려가 있었다.

이와 관련하여 미국측은 향후 2년간(~2021년) 멕시코에 ①멕시코만 수역 순찰 강화 ②미국해안 경비대와 정보 교류 증진 및 정기 협의 ③대미수출 빨간 통돮 적법성 확보 노력 ④불법 조업에 대한 법적 조치 강화 및 제발 방지 대책 수립 등 일련의 조치를 요구하였다.

(3) 중국

미국은 ‘2019년 국제어업관리 개선보고서’의 “Concerns with China's Fishing Practices”에서 보고서 작성 준비 과정을 통해 중국 어선의 타국 EEZ 내 불법 조업 및 중국 어선으로 의심되는 무국적 선박의 국제 보존관리조치 위반 사례(중국은 기국임을 부정)에 대한 제보(2016년~2018년)를 다수 입수하였음을 기술하고 있다.

중국 어선의 불법 행위가 전 세계 거의 모든 수역에 걸쳐 만연하고 있어 상당히 우려되나, 미국 모라토리엄 보호법에 따른 “IUU어업의 정의”에 해당하지 않아 예비 IUU어업국으로 지정하지 못한다고 의견을 제시하고 있다.

미국은 상기 사례에 대하여 중국이 적절한 조치를 취하고 있는지 협의를 통해 확인할 예정이며, 이러한 불법 행위를 통하여 어획된 어획물

수입을 규제하기 위한 조치를 취할 계획임을 보고서에 언급하였다.

4. 고 찰

미국의 IUU 어업 관리를 위한 행정조직, 법령, 최근의 IUU 지정 및 해제 사례를 살펴본 결과 우리나라에 대한 세 가지 시사점을 도출하였다.

첫째, 미국은 NOAA의 수산실을 중심으로 IUU 어업에 대한 관리를 지속적으로 강화하고 있다. 2018년부터 수입수산물 모니터링 프로그램 (Seafood Import Monitoring Program)이 본격적으로 운영되고, 이를 위한 관련 예산 120만불이 증액되어 IUU 어업 단속화에 활용 예정이다. 또한 수산물 허위표시에 취약한 13개 어종에 대한 모니터링이 강화되는 추세이다. 13개 어종에 포함된 가다랑어와 황다랑어는 2018년도 기준으로 우리나라 원양생산 1위~2위 어종이므로 NOAA가 요구하는 자료에 대해서 우리나라 정부의 지속적인 관리가 필요할 것으로 판단된다. 아울러, 2019년 보고서는 제3국의 EEZ에서 IUU어업에 대한 사항도 다루는 등 미국이 제3국 입어상황에 대해서도 감시를 확대하는 추세이므로 우리나라 어선의 제3국 EEZ에서의 조업에 대해서도 적극적인 IUU 어업 예방노력이 요구된다.

둘째, 미국은 IUU 어업국가를 지정하는 경우 지정사유가 구체적이고 명확한 편으로 개별사안에 대해 특정하여 불법어업국으로 지정하고 있다. 지정해제 과정에서도 가장 중요하게 판단하는 요건은 제도개선이 이루어져서 유사한 사례가 재발되지 않도록 시스템을 도입했느냐에 초점을 두고 있다. 구체적으로는 불법어업 행위 발생에 대한 제재조치가 법적으로 보장되어 있는지 여부와 동 제도의 실효성 등을 검토하는 것이다. 마련된 법적 제재조치에 대하여 실질적으로 작동되고 있는지 여부를 또한 점검한다. 만일 적절한 조치가 이루어지지 않으면 정부의 의지를 의심하고, 제재가 미약하다고 판단되면 제도개선이 필

요하다고 권고하게 된다. 부가적으로, 미국은 불법어업국 지정 및 해제과정에서 특정 사안에 대해 고려하는 경우도 있었다. 미국이 중요시 하는 상어, 바다거북, 고래 등 중요 해양포유동물이나 해양영토와 연결되는 남북극 문제와 연계되는 어업에 대해서 민감하게 대응한다. 상기 문제와 연관된 불법어업문제에 대해서는 정부주도의 신속한 대처를 취하는 것이 중요할 것으로 판단된다.

마지막으로, NOAA측과 국제협력을 강화하고 긴밀한 협의를 위한 전문가의 양성이 필요하다. 미국뿐만 아니라 국제 IUU어업 관리는 기국, 연안국, 항만국, 국제기구 등의 협력과 정보공유 없이는 제대로 통제하기 어렵다. 실제로 IUU 지정 해제를 위한 양국간 협의회 전반적인 제도개선 방향과 포괄적인 사항에 대해서도 권고하는 경우도 있어 협의과정에서 양국간 긴밀한 소통이 필요할 것으로 판단된다. NOAA의 수산실에 우리정부 인원의 직무파견 제도 등을 활용하여 근무하면 기관간의 협력도 강화하고 우리나라 공무원의 전문성을 제고하는 효과도 동시에 얻을 수 있으며, 어업통제를 위한 제도에 우리나라의 입장을 적극적으로 반영하는 등 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 예상된다.

#### IV. 결 론

이 연구는 최근 우리나라 원양수산업계의 주요 현안사항이었던 미국의 우리나라에 대한 예비 IUU 어업국가 지정 및 해제 과정을 통해 향후 우리나라가 IUU 어업의 통제역량을 제고하여 다시는 이와 같은 불미스러운 상황이 발생하지 않도록 시사점을 도출하는데 그 의의가 있다.

이에 이 연구에서는 미국의 IUU 어업 관리를 위한 행정기관, 법령 등 체계를 알아보았고 최근의 미국에서 시행하고 있는 IUU 어업국가 지정 및 해제사례에 대하여 살펴보았다. 이에 우리나라의 IUU 어업국가 지정 재발방지를 위한 정책

적 제안사항을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 미국은 NOAA의 수산실을 중심으로 SIMP운영 및 제3국 EEZ 어업관리 등 IUU 어업에 대한 통제를 강화하고 있으므로 해당 분야에 대한 우리정부의 관리가 지속적으로 필요하다.

둘째, 미국은 IUU 어업국가를 해제하는 조건으로 유사 사례가 재발되지 않도록 제도적으로 이행하는지에 초점을 두고 있으므로 정부의 재발방지 행정조치에 대한 적극적인 이행이 요구된다.

셋째, NOAA와 국제협력을 강화하고 국제기구 IUU어업 관리를 위한 전문가 양성이 필요하다.

이와 더불어, 미국 뿐만 아니라 국제 IUU어업에 대한 관리를 위해 정부와 국내 원양수산업 산업계와의 협력체계 마련을 통한 산업계의 자발적 관리체계의 필요성도 제시되었다.

우리 원양어업은 장기간 해외수역에서 조업을 하는 특성이 있어, 국내의 통제규범의 개정사항과 제도 변경 등이 즉각적으로 원양산업계와 개별 선박에 공유되고 전파되는데 한계가 있으며, 새로운 국제적인 제재조치 등에 대한 원양산업계의 수용에 대한 거부감도 있을 수 있다. 그러므로 국내외 불법어업 통제제도 도입이나 개선시 원양산업계의 수요를 반영하고 즉각적인 제도이행을 위해 정부와 원양산업계간 정기적인 협의체를 운영할 필요가 있다. 동 협의체를 통해 정부는 제도적 변경사항에 대해서 원양산업계에 정확한 정보를 공유하고 우리나라 선단들이 실수로 불법을 하지 않도록 교육도 상시적으로 시행 할 수 있을 것이다. 이를 통해 업계 및 어선의 적극적이고 자발적인 IUU어업 통제가 이루어 질 것으로 기대된다.

이번 미국의 우리나라 예비 IUU 어업국가 지정 사건을 계기로 우리정부의 재빠른 위기관리 대응능력을 확인하였고, 이례적으로 조기에 지정 해제 등 해결책을 마련하였으나 우리나라 국익을 위해 다시는 이런 일이 있어서는 안 될 것이다.

이 연구는 최근 미국측 보고서에 대한 재발방지방안에 한정된 연구인 만큼 향후에 국제협약

등으로 채택될 새로운 제도들에 대해서도 주요 국가들의 국제동향과 국내 도입시 미칠 영향을 최소화할 수 있는 방안 등에 대하여 연구가 필요할 것으로 사료된다.

## References

- Code of Federal Regulation. 50 CFR §300. 200-209. U.S. Department of Commerce. Retrieved from <https://ecfr.io/Title-50/pt50.11.300#sp50.11.300.n> on Feb 14.
- Han DH(2014). A study on the International Community's Recent Legislations and Court Decisions Regarding IUU Fishing Activities and Korea's Countermeasures. *Journal of Business Administration & Law* 24(2), 515~538.
- Lee JG(2015). A study on EU listing Korea as yellow-card non-cooperating third countries against IUU fishing and Korea countermeasures. *Journal of Fisheries and Marine Science Education* 27(4), 912~923.
- Lee KN(2011). Case study on fisheries governance of IUU agreement between Korea and Russia. *Journal of Fisheries and Marine Science Education* 23(4), 596~606.
- NOAA(2017). *Improving International Fisheries Management 2017 Report to Congress*. NOAA, 1~90.
- NOAA(2019). *Improving International Fisheries Management 2019 Report to Congress*. NOAA Fisheries, 1~89.
- Park MG(2018). The Problems of US Import Prohibition of the IUU Fishing Products and its Implication. *Ocean Policy Research* 33(22), 1~24.
- Ryu CY and Park SH(2014). A study on International Regulations regarding IUU fishing and the Improvement of Korea Legislation. *Maritime Law Review* 26(1), 77~104.
- The Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act. §608- §609. U.S. Department of Commerce. Retrieved from <https://www.fisheries.noaa.gov/resource/document/magnuson-stevens-fishery-conservation-and-management-act>. on Feb 14.
- United States Code. Title 16. §1826j. (a)-(f), NOAA. Retrieved from <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2012-title16/USCODE-2012-title16-chap38-subchapIII-sec1826j/context> on Feb 14.

- 
- Received : 05 February, 2020
  - Revised : 17 February, 2020
  - Accepted : 20 February, 2020