

한러 IUU 협정에 따른 수산거버넌스의 사례연구

이 광 남[†]

(한국수산회 수산정책연구소)

Case Study on Fisheries Governance of IUU Agreement between Korea and Russia

Kwang-Nam LEE[†]

(Fisheries Policy Institute)

Abstract

This article analyzed the process of concluding the Korea–Russia IUU Fishing Prevention Agreement as a model case for distant water fisheries governance. The research studied co–operations for fisheries between Korea and Russia, the current status of live crabs landed in Korea through IUU fishing and Russia's political position on the IUU issue. Also this article reviewed a series of processes executed to achieve the bilateral agreement to prevent IUU fishing, including researches, intergovernmental negotiations, institutional improvements, public hearings and presentations. There were many things closely linked together such as international FAO–IUU prevention efforts, Russia's IUU fishing issue, Korean importers of Russian live crabs, their local governments and Korean snow–crab gill–net fishermen. These issues were resolved through reasonable reconciliations. This article wants to contribute to be used as a reference for other similar IUU fisheries cases.

Key words : Korea–Russia IUU fishing prevention agreement, Distant water fisheries governance, Bilateral agreement, IUU fishing, FAO–IUU

I. 서론

세계 각국의 EEZ, 공해상의 IUU어업¹⁾은 수산 자원의 보존과 관리 및 해양생태계에 부정적 영향을 미치며, 합법적인 어업자의 경제적 생존을 위협하고 있음을 부인할 수 없다. 특히, 이러한 IUU 어업의 부정적인 영향은 각국의 EEZ 및 국제적인 어업활동의 증가에 따라 초래된 것이며, 수산물에 대한 시장의 수요는 증대되는 반면, 이용 가능한 자원은 감소하고 있기 때문에 수산자

원관리를 위해서 IUU 어업에 대한 규제가 매우 필요하다.

최근 들어 국제사회는 지역수산기구 및 관련국가

1) IUU어업 개념의 등장은 IUU어업으로 인하여 세계적으로 자원관리가 불가능해지고 있으며, 어족자원의 고갈이 심화되고 있다는 인식에 따른 것임. 다시 말해서 국제사회가 불법(illegal) 어업뿐 아니라 비보고(unreported), 비규제(unregulated) 어업도 불법어업과 마찬가지로 자원의 지속적 이용에 장애를 초래하고 있어, 비보고·비규제 어업도 불법어업과 마찬가지로 타도(combat)의 대상으로 인식하고 있다는 것임.

[†] Corresponding author : 02-589-0627, lkn6530@chol.net

* 본 논문은 『한·FAO 한국 수산거버넌스 국제워크숍(2011.6), 농림수산식품부, KMI』에서 발표한 내용을 수정·보완한 것임.

들로 하여금 IUU어업의 규제과 더불어 수산자원의 보존 및 관리에 대한 국제협력을 강화하고 있는 추세이며, FAO의 책임있는 수산업 규범 및 IUU 국가행동계획 등에 따라 조업규제, 자원관리 및 불법어획물에 대한 수출입 규제를 하고 있는 추세이다.

특히, FAO의 IPOA-IUU(2001) 제29조-30조에서는 1993년 FAO이행협정에 따라서 기국은 FAO/다른 국가/관련 지역적/국제적 기구가 서로간의 선박에 관한 정보를 이용할 수 있게 하도록 하고 있다. 또한, IUU어업에 대한 정보의 교환/협력을 촉진시키기 위하여 각국/지역/국제기구에는 최초의 공식 접촉창구를 지정하고 공개하여야 한다고 되어 있다. 뿐만 아니라 국가적/지역적/세계적 차원에서 채택된 적용 가능한 법률과 보존관리조치 또는 규정들을 집행하기 위해 타 국가와의 협정/약정을 체결하는 것을 검토 또는 그러한 집행을 위해 협력하여야 한다고 규정되어 있다.

이러한 점들을 고려하여 한국정부에서는 2009년 12월 서울에서 개최된 제19차 한-러위원회에서 “한-러 IUU(불법·비보고·비규제) 어업방지협정”을 정식으로 체결하였다. 이러한 협정체결 과정에는 정책 목표 및 정책 수단을 명확히 설정하고, 이해 당사자들간의 갈등 해결을 위한 노력의 성과를 거두었기 때문에 성공적인 협정 체결이 가능하였다고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 한-러 IUU 협정체결 과정을 중심으로 하는 주 내용에 대한 분석 및 운영성장에 기초한 법적, 제도적, 행정적, 사회문화적, 이해관계자와의 소통, 환경적 가이드라인을 분석하고, 수산 거버넌스2)의 사례로 제시하고자 하였다.

II. 한러간의 어업협력과 IUU어업

2) 수산거버넌스는 국가가 어업(허가권)과 수산자원 등에 대한 의사결정을 하고 그 결정사항이 시행되고 집행되며 상충된 이해관계가 조정되는 규정, 과정 및 구조로 정의된다 (박성쾌, 2011)

1. 한러간 어업협력 현황

가. 한러간 어업협력과 입어현황

우리나라는 1991년 한-러어업협정체결(1991. 10.22 발효)에 따라 매년 어업위원회를 개최(19차례)하여 정부쿼터 배정 및 입어조건 등 협의 및 협력하고 있다. 양국간의 협력은 양국수역내 상호입어 허용 및 한-러 어업위원회 설치 및 운영, 수산연구협력, 어로, 양식, 가공 등 합작사업 장려 등을 주요 내용으로 하고 있다.

러시아 경제수역(EEZ)은 우리 명태트롤어선의 유일한 조업어장이며, 1991년 한-러 어업협정 체결로 러시아 EEZ 조업을 시작하였다. 특히, 동 협정에 따라, 러시아 수역 입어쿼터 확보는 1993년 약 150만톤을 정점으로 2007년도까지 계속 하락하다가 2009년도에 6만톤을 유지하고 있다.

<표 1> 연도별 러시아 수역 입어쿼터 확보현황
(단위 : 천톤)

연도	1992	2000	2005	2009
입어쿼터	100	54	38	60

한국측 원양어선들의 2009년 조업실적을 살펴보면, 명태 28,186톤으로 가장 많고, 다음으로 꽁치, 오징어, 대구 등의 순인 것으로 파악되었으며, 2010년 입어조건은 명태, 대구, 오징어, 꽁치, 가오리 등의 순이다.

또한, 2009년 러시아수역 4개 업종의 총 어획쿼터는 55,473톤으로 이 중 약 93% 가량 소진하였으며, 명태, 대구, 가오리 등의 어종의 쿼터 소진실적이 가장 높게 나타났다.

그 외에도 러시아와의 합작사업 진출업체는 총 13개 업체로, 대부분 한국업체측의 투자 지분이 약 50% 정도를 점하고 있고, 대부분 명태를 어획하여 한국으로 반입하고 있다.

2010년은 한-러 수교 및 어업협정체결 20주년을 맞아 “한-러 수산협력 우정의 해”로 정하고 수산분야 교류협력 강화하기로 합의한 바 있다. 그 내용으로는 러시아 극동지역의 어선조선소,

수산물 가공공장 등에 대한 한국측 기업의 진출을 촉진하는 등 수산분야 교류 확대이며, 러시아 연해주 극동지역 수산분야 투자·진출을 위한 민·관 합동 투자 등이다.

<표 2> 러시아 어업협정 체결 및 입어현황

	2009년 조업실적	2010년 입어조건
명태	5척/28,186톤	20,500톤
오징어	38척/2,780톤	4,500톤
꽁치	15척/4,528톤	2,650톤
대구	2척/2,688톤	5,000톤
가오리	2척/800톤	800톤
가자미	2척/300톤	300톤
청어	5척/45톤	250톤
복어	38척/2.4톤	50톤

나. 러시아 활대게 반입 현황

우리나라의 활게 수입은 약 8년간(2003년-2010년) 총 수입량은 60,328톤이며, 이 중에서 러시아로부터 반입된 물량이 94%로 56,935톤에 이르고 있다. 또한 러시아로부터 수입한 금액은 242,625천불로 전체수입금액의 93%를 점하고 있어, 우리나라는 활게의 대부분을 러시아로부터 수입하고 있는 것으로 나타났다.

<표 3> 연도별 러시아산 대게 수입현황
(단위 : 천불)

기간	수입량		
	전체	러시아	비율
2003	8,322	8,288	99%
2004	9,120	9,060	99%
2005	7,455	7,407	99%
2006	8,278	8,213	99%
2007	9,724	9,401	97%
2008	7,047	6,007	85%
2009	6,885	6,560	97%
2010	3,497	1,999	57%
총계	60,328	56,935	94%

자료 : 관세청 무역통계, 각년도

이와 같이 러시아로부터 반입되는 활게들은 대부분 러시아 정부로부터 TAC 물량을 확보하지 않

은 IUU어선에 의해 어획된 것으로 활게류의 국내반입은 1999년부터 시작하여 2009년까지 10년간 지속되고 있다. 반입되는 물량은 연간 약 6-8천톤 정도 수입되었으며, 이는 국내 대게류 연간 생산량 약 3,000천톤의 약 2-3배에 이르고 있는 것으로 분석되었다.

전체 수입량중에서 러시아 활대게가 차지하는 월별 수입 비중은 2009년에는 약 95% 이상 차지하고 있으며, 2010년 3월과 4월에는 각각 63%와 75%로 줄어들었고, 7월에는 49%로 감소했고 2010년 11월에는 24%, 12월에는 17%이다.

또한, 2010년 8월, 9월, 10월 러시아 대게 수입량은 없으며 11월과 12월에도 55톤과 63톤에 불과한 것으로 나타났다. 그 이유는 2010년 7월에 174톤이 수입되었지만 2010년 7월 이전 선적한 물량으로 추정되며, 한러 IUU어업방지 협정이 시행된 7월 이후 4개월 동안 대게 수입량은 전무한 것으로 조사되었다.

<표 5> 월별 러시아산 대게 수입현황
(단위 : 톤)

월	2010		
	전체(B)	러시아(D)	D/B
1	303	273	90%
2	134	128	96%
3	269	169	63%
4	498	373	75%
5	600	554	92%
6	234	209	89%
7	352	174	49%
8	236	-	0%
9	71	-	0%
10	198	-	0%
11	229	55	24%
12	372	63	17%
총계	3,497	1,999	57%

자료 : 관세청 수입통계

2. 러시아 IUU어선 조업과 협정 체결

가. 러시아 IUU어선 조업현황

러시아에서 대게 및 왕게(킹크랩)를 포획하여

동해항으로 반입되는 어선은 현장 실태조사 결과 (2007년도), 총 80-100여척 정도가 되는 것으로 추정되었으며, 대부분 러시아 정부로부터 쿼터 (TAC)를 부여받지 못한 것으로 조사되었다. 한국으로 반입되는 러시아 대게류는 주로 서사할린, 동사할린, 산타르, 마가단 지역에서 조업하고 있는 것으로 조사되었으며, 왕게는 캄차카 반도 인근 해역에서 조업하는 것으로 나타났다.

러시아 IUU 대게 어선들은 블라디보스톡 및 연해주 근처에서 조업을 시작하였으나, 러시아 정부의 IUU어업 단속이 심해짐에 따라 북쪽으로 이동을 하여 2007년 이후에는 사할린 및 캄차카 인근해역으로 이동하여 조업하는 것으로 조사되었다.

우리나라로 활게류가 반입되는 경로를 살펴보면, 러시아측 조업선이 동해항에서 활게류를 하역한 이후, 다시 출항하여 조업 한 이후 다시 동해항으로 반입(입항)하고 있으며, 러시아 조업어장에서 우리나라 동해항까지 약 20-32일 정도 소요되는 것으로 조사되었다.

<표 6> 한국반입 러시아 게류 어선 조업 현황

구분	세부내용
활게류	<게류> - 과거 : 블라디보스톡 및 연해주 인근 해상에서 조업 - 최근 : 서사할린, 동사할린, 산타르, 마가단 지역 등
	<왕게> - 캄차카 인근 해상 - 러시아 당국의 불법어업 규제로 인해 먼어장 이동 조업
특이사항	- 먼어장 이동 조업에 따라, 반입되는 활게류 사망률 증가 및 반입비용 상승

자료 : 2007년, 수산정책연구소 현장 실태조사 결과

우리나라 대게 조업은 여름 및 가을철에는 휴어기이지만, 러시아는 여름에는 동사할린 지역 부근에서 조업을 하고, 겨울에는 서사할린 근처

에서 조업을 하는 것으로 조사되어, 거의 연중 조업하는 것으로 나타났다.

따라서, 우리나라에 반입되고 있는 활게류는 거의 연중 동해항을 통하여 반입되고 있으며, 일반적으로 우리나라의 수산물 음식문화와 연계되어 활게류의 수요 시기를 고려하여 겨울철에 많이 반입되고 있는 것으로 파악되었다.

나. 한러 IUU어업 방지 협정 체결 과정

러시아측 IUU어선이 문제가 되는 것은 러시아 정부의 쿼터(러시아는 TAC제도 시행중)를 받지 않은 약 80-100여척의 러시아 조업선들에 의해 활게류가 우리나라의 동해항을 중심으로 반입이 이루어지고 있다는 점이다. 러시아 정부는 자국 IUU어선 근절을 위해 2003년 방콕 APEC 회담 때부터 정상회담에서 한국측에 협조를 요청한 바 있으며, 이후 한-러어업위원회의 지속적인 개최로

<표 7> 한·러 IUU어업 방지 협정관련 추진 현황

일시	주요내용
2003.10	러시아측은 러시아산 수산물 불법수출 방지를 위한 협정체결 필요성을 언급(APEC(방콕) 한·러 정상회담)
2003.11	양국은 "위생약정"을 체결 및 수산물 안전성제고 및 불법수출방지에 협력 합의 (제13차 한·러어업위원회)
2004.9	공동선언문 채택, 우리어선의 러시아수역내 안정적인 조업 및 수산물 위생보장, 불법수출방지 협력 합의 (모스크바 한·러 정상회담)
2007.2.7	러시아측이 불법교역 방지에 관한 협정(영문)안을 작성 및 수정
2007.12	제17차 한러어업위원회 합의사항(의제 9항) 양국 정부는 불법교역 방지를 위한 협정안 추가 검토
2008.9	한러 정상회담시 IUU어업 방지 협정 추진
2009.5	협정문 13개 조문으로 정리/합의하였으나 완전타결 실패
2009.12	IUU 어업방지 협정에 정식서명(10년 하반기 발효 추진)

자료 : 농림수산식품부, 원양산업과 내부자료 정리

정부쿼터 배정 및 입어조건 등에 대한 합의를 진행하였으며, 한국 정부 부처간의 의견 조율도 동시에 이루어졌다.

드디어, 2009년 12월 서울에서 개최된 제19차 한·러위원회에서 한국과 러시아는 “한·러 IUU(불법·비보고·비규제) 어업방지협정”을 정식으로 체결하였으며, 명태쿼터 45천톤을 확보하였다. 이를 통해 러시아측 관심사항인 「IUU 어업방지 협정」과 한국측 관심사항인 「명태 조업쿼터」를 연계하여 상호 호혜적 관계로 발전 가능한 계기가 마련되었다.

Ⅲ. 한·러 IUU어업 방지 수산거버넌스 사례

1. 정책 및 관리체계

가. 정책목표 및 정책수단

한·러 IUU어업 관련 정책목표는 한·러 IUU어업 방지를 위한 양자간 협정체결을 통해 우리나라가 국제적 IUU 어업방지에 대한 선도적인 역할 수행과 더불어 주요 수산국의 위치를 확보하고, FAO-IUU(2001)에서 규정하고 있는 국가간의 협력을 준수하고자 함에 있다.

이를 위한 정책수단으로는 전문 연문기관의 연구, 정부간의 협상 추진, 관계기관의 제도정비 및 정보제공을 통한 이해당사자들을 위한 공청회 및 설명회 개최 등이며, 이를 일관성 있게 추진하였다.

나. 관리체계 및 제도

한·러 IUU어업 관련 행정조직으로는 농림수산식품부, 국토해양부, 관세청, 법무부 등이 있으며, 농림수산식품부에서는 한·러 어업협력에 대한 사항을 총괄하고 있고, 그 이외에도 국제수산기구, 지역수산기구, 수산관련 국제협약 등의 관련 업무, 인근 연안국과의 어업조정, 국립수산물품질검사원의 수입 수산물 검사에 관한 사항 등을 수행하고 있다.

<표 8> 정책목표 및 정책수단

구 분	세 부 내 용	
정책목표	- 국제적 IUU 어업방지에 대해 선도적인 역할 도모 - 한·러 IUU어업 방지를 위한 양자간 협정체결 - IUU어업 근절을 위한 국가간의 협력 강화	
정책수단	연구	- 한·러 IUU어업 방지 체결에 따른 영향 분석
	정부간 협상	- 한·러 IUU어업 방지 체결을 위한 러시아측과 지속적인 협상 추진
	제도 정비	- 타국과의 협정 체결 유사사례 비교분석 - 한국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정이행에 관한 통합고시
	정보 제공	- FAO 및 지역수산기구, EC 등의 IUU어업 방지관련 논의 동향 정보 제공 - 2003년부터 정부간 협정체결 관련 논의 동향 정보 제공
공청회 설명회	- 약 30여차례 이해당사자 공청회 및 설명회 개최	

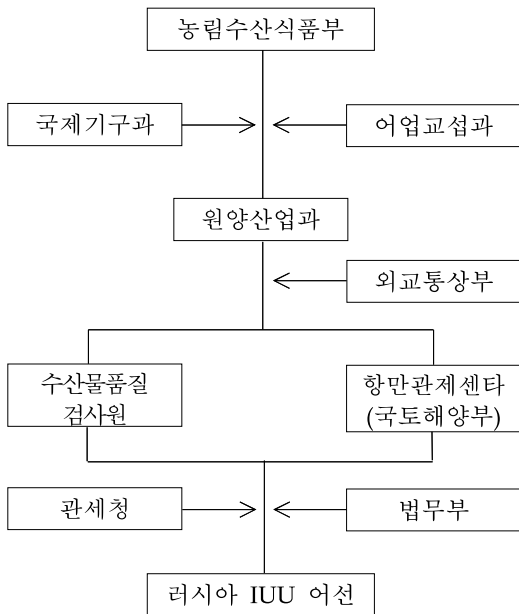
또한, 국토해양부에서는 선박의 안전운항과 해상에서의 안전 및 원활한 교통을 확보하기 위한 항만관계센타를 중심으로 하는 선박 및 항만에 관한 사항을, 관세청에서는 수출입 통관율, 법무부에서는 출입국 관리에 대한 사항을 각각 담당하고 있으며, 마지막으로 국제 및 양자간의 협정 및 협약을 총괄하는 부처로는 외교통상부가 있다.

한·러 IUU어업 관련 행정체제를 살펴보면, 농림수산식품부의 원양산업과를 중심으로 하여 국제기구과, 어업교섭과 등의 협조를 받고, 수산물 품질검사원과 국토해양부의 항만관계센타를 거쳐 러시아 IUU 어선을 관리 및 통제하는 체계를 가진다.

특히, 관세청과 법무부 등에서는 IUU어선의 어획물과 선원들의 문제를, 외교통상부에서는 협정체결 과정에서의 협력을 해 왔다.

<표 9> 한·러 IUU어업 관련 행정조직

중앙부처	해당과	업무 범위
농림수산식품부	원양산업과	- 한·러 어업협력 - 원양어업생산 및 안전조업지도
	국제기구과	- 국제기구 수산관련 업무 - 수산관련 국제협약
	어업교섭과	- 인근 연안국과의 협력 - EEZ내 외국인 어업
	수산물품질검사원	- 수입 수산물 검사
국토해양부	항만관제센터	- 안전관리체제 확립 - 해상 안전
	지방항만사무소 (항만공사)	- 항계안에서 선박교통 안전질서 유지 - 항만시설 사용료 징수
외교통상부	국제협약	- 외국과의 국가간 조약 및 협약 총괄
관세청	세 관	- 관세의 부과·징수 및 수출입물품 통관
법무부	출입국관리사무소	- 국민 및 외국인 출입국관리



[그림 1] IUU 어업관련 행정체계

다. 민간조직

러시아 IUU어업 관련 민간단체는 크게 3개의

그룹으로 구분 할 수 있으며, 첫째, 원양 및 해외 수산자원 개발 단체인 원양산업협회, 다음으로 국내 동해안소재 수협, 대게자망 어선선주협회, 대게자망자율관리공동체 등이다. 마지막으로 러시아산 활계반입과 관련된 활계수입업자 단체, 활계유통업자, 활계 판매업자, 러시아 어선 수리조선업자 등이다.

<표 10> 러시아 IUU어업 관련 민간단체 현황

구분		명 칭
원양단체	원양 및 해외수산자원 개발단체	한국원양산업협회
국내대게생산자	대게 생산자단체	동해안소재 수협
		대게자망 어선선주협회 대게자망자율관리공동체
러시아산대게관련	활계수입업자 단체	전국활계유통협회
	활계유통업자	
	활계 판매업자	-
	수리조선업자	

<표 11> IUU어업 관련 법제도 현황

구분	법령 및 고시명
법률	원양산업발전법, 시행령, 시행규칙
	EEZ에서의 외국인 어업등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률, 시행령, 시행규칙
	국제수산기구의 어업규제사항이행에 관한 고시
고시	수산물 공매납입금의 부과·징수 및 환급에 관한 고시
	중서부태평양수산위원회의 승선검색절차에 관한 고시
	원양어획물 반입신고 및 조사확인에 관한 요령
	공해상 저층어업 이행에 관한 고시
	대서양참치보존위원회(ICCAT)참다랑어 어획증명제도의 이행에 관한 고시
	대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정이행에 관한 통합고시
	황다랭이수입확인요령
요령	남방참다랑어수출입확인요령
	항새치수출입확인요령

IUU어업과 관련된 직·간접적인 법률과 고시, 요령 등 다양한 법제도가 존재하고 있으며, 먼저, 법령으로는 원양산업발전법이 있으며, 고시로는 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정이행에 관한 통합고시, 국제수산기구의 어업규제사항이행에 관한 고시 등 다수가 있다.

마지막으로, 참치관련 수출입 요령 등이 있으며, 동 요령은 한러 IUU어업 방지 협정과 직접적인 관련은 없으나, 지역수산기구에서의 IUU어업 방지와 관련이 있다.

2. 수산거버넌스 사례 선정기준 및 현안갈등 요인

가. 수산거버넌스 사례 선정기준

한러 IUU어업 방지협정 협정 체결은 FAO IUU어업 근절에 기여함으로써 책임있는 수산국 위치를 확보할 뿐만 아니라 러시아 EEZ내 자원 관리에 기여하였으며, 명태 쿼터 증대라는 기회를 살려 국익 증진에도 도움이 되었다.

또한, 이해당사자간에 동등한 참여 기회를 제공하고 정보를 투명하게 제공하는 등 국내 연근해 어업자들에게 불법어업 근절 의식 전환 계기를 제공하였다.

나. 현안 문제점 분석

한러 IUU어업 방지협정과 관련된 현안 문제점을 정책적 측면과 제도적 측면, 의사결정 문제 등 세가지 부문에서 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 정책적 측면에서 러시아 EEZ내 IUU어선은 자국의 문제이고, 활게 수입절차는 합법적이므로 이루어지고 있으므로 동 협정 체결의 필요성이 부족하다는 문제가 있으며, 양국간의 IUU어업 방지협정은 맺은 사례가 전무하다는 측면에서 해당 지방자치단체 및 수입업자들의 반대가 있었다.

다음으로 제도적인 측면의 문제점은 러시아 선박의 입항 신고시 러시아 세관이 발행한 ‘화물세관신고서’ 등의 제출을 요구할 수 있는 국내법

<표 12> 수산거버넌스 사례 선정 기준

구 분	내 용
책임있는 수산국 위치 확보	- FAO IUU어업 근절 기여 - 양자간 IUU협정 세계에서 첫 번째 타결
자원관리 기여	- IUU어선 정보 공유를 통한 러시아 EEZ내 합리적인 자원관리 기여
국내어업인 보호	- 국산 대게류의 가격이 하락하는 등 동해안 계통발, 자망 어업자들의 어려움 해소 계기 - 수입러시아산 활게 국내둔갑 방지 가능
국익에 도움	- 명태 쿼터 증대라는 기회를 살려 국익 증진에 기여
투명성 확보	- FAO 및 지역수산기구, EC 등의 IUU어업 방기관련 정보 제공 - 2003년부터 정부간 협정체결 관련 논의 동향 정보 제공
동등한 참여	- 이해당사자 단체 결성(활게유통업자)과 대표자 의견교환 상대 인정 - 소비자, 어업인 등의 동등한 참여 기회 제공
어업인 의식전환 계기 제공	- 국내 연근해어업자들의 불법어업 근절 의식 전환에 기여 - 국내 대게자원관리 적극참여 동기 부여

규정이 없다는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 러시아 선박 입항시 러시아 세관이 발행한 화물세관신고서(선상화물신고서)를 소지한 선박에 한하여 입항을 허용할 수 있도록 하기 위해서는, 입항 “신고제”를 “허가제”로 제도를 바꾸어야 하며, 입항후 화물세관신고서(선상화물신고서)를 소지하지 않은 선박에 대해 입항거부 결정을 내릴 수 있는 제도 마련이 필요하다.

마지막으로 러시아 명태쿼터와 연계되어 의사결정의 어려움이 존재하고 있었기 때문에 동 협정 추진에 어려움이 있었다.

다. 이해당사자 갈등요인 분석

한러 IUU 협정과 관련된 이해 당사자는 중앙부처, 지방자치단체, 활게 수입업자, 동해안 어업

<표 13> 현안 문제점 분석

구 분	문 제 점
정책적 측면	- 러시아 EEZ내 IUU어선은 자국의 문제이고, 활게 수입절차는 합법적이므로 협상의 필요성 부족 - 양국간의 IUU어업 방지협정은 맺은 사례가 없음 - 러시아 활게 수입으로 동해 및 부산시의 지역경제 활성화에 기여하고 있어, 해당 지자체에서 반대
제도적 측면	- 러시아 IUU어선에 대한 러시아측 정보제공 제도적 장치 없음 - 러시아 선박의 입항 신고시 러시아 세관이 발행한 '화물세관신고서' 등의 제출을 요구할 수 있는 국내 법 규정이 없음 - 수산동물질병 관리법에서의 활게 문제 - 항구국 검색제도의 보완 필요
의사 결정 문제	- 러시아 명태쿼터와 연계되어 의사결정의 어려움 존재 - 한러 정상간 합의(2003년)로 문제 해소

인 등이 해당된다. 이들 중 해당 지방자치단체와 활게 수입업자들은 경제적인 피해를 우려하여 협정을 반대하는 입장이었다.3)

반면, 동해안 대게 자망어업자들은 그동안 러시아측으로부터 불법어획물로 수입되어 온 활대게류가 국산으로 둔갑하여, 국산 대게류의 가격이 하락하는 등의 피해를 막을 수 있는 계기가 마련되었다는 점에서 협정을 찬성하는 입장을 표명하였다.

IV. 사례 성과 및 가이드라인

3) 2007년 연구결과에 의하면, 동해시는 약 2,900~4,350억원 지역경제 피해 우려, 부산시는 약 145~290억원의 러시아어선 수리조선업 피해를 우려하였으며, 활게 유통업자들은 종사자 600여명 경영상 어려움을 우려하여 협정을 반대하였음(이광남 외(2008), 한-러 수산물 불법교역방지 및 위생보장협정체결에 따른 영향 및 대책연구, 한국수산회)

<표 14> 이해당사자 갈등요인 분석

구 분	구 분	입 장
중앙부처	농림수산식품부	-
	외교통상부	
	국토해양부	
	해양경찰청	
	경찰청	
지방자치단체	수산물품질검사원	
	동해시	협정 반대
활게 수입업자	부산시	협정 반대
	활게 유통업	협정 반대
동해안 어업인	수협, 협회, 자율관리공동체, 수산경영인연합회	협정 찬성

1. 갈등 해결 및 운영 성과

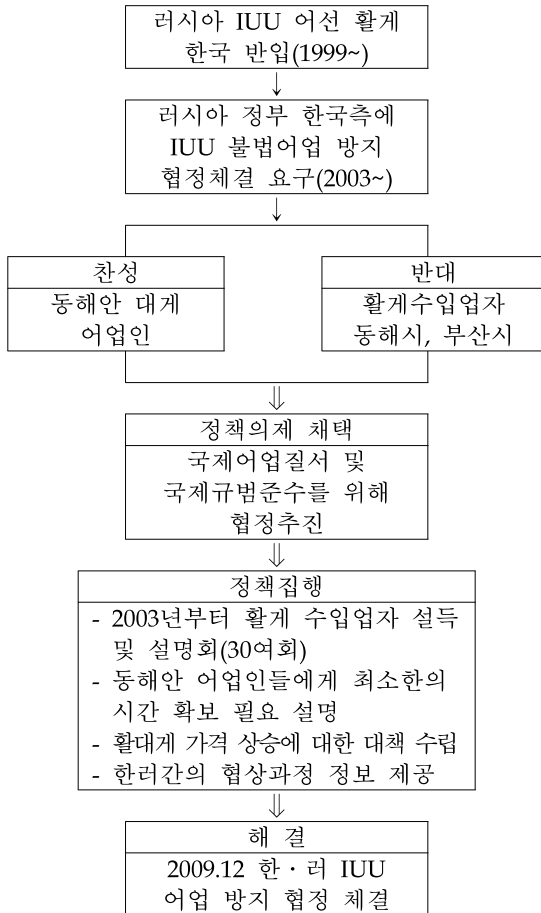
가. 갈등 해결

1999년부터 시작된 러시아 IUU어선에 의한 활게류 국내반입으로 인해 2003년 러시아 정부가 한국 측에 IUU 불법어업 방지 협정체결을 요구하였으며, 이에 따라 지자체 및 업계, 어업인 등 이해당사자들이 각각 협정 반대와 찬성 입장을 밝히면서 한러 IUU 협정체결과 관련된 갈등이 대두되었다.

정부는 우리나라가 국제적 IUU 어업방지에 대한 선도적인 역할을 도모하고, 국제어업질서 및 국제규범을 준수하기 위해 협정추진을 정책의제로 채택하였다. 그리고 정책의 결정 및 집행에 앞서, 이해당사자들간의 갈등 요인 해결을 위해 약 30여회에 걸쳐 2003년부터 활게 수입업자 설득 및 설명회 개최 및 동해안 어업인들에게 최소한의 시간 확보 필요성에 대해 설명하였다.

또한, 전문연구기관의 연구 결과를 통한 활대게 가격 상승에 대한 대책을 수립하고, 한러간의 협상과정 정보를 제공하는 등의 갈등 해결 노력을 통해 한러 IUU 어업 방지 협정(2009년 12월)을 체결하는데 성공하였다. 이러한 과정을 통해 이해당사자들에 대한 설득과 이해 도출 및 대책

수렴 등의 정책 집행이 갈등 요인의 해소에 중요한 역할을 하였다.



[그림 2] 갈등 조정 절차 및 과정

나. 갈등 해결의 운영원칙

한러 IUU 어업방지 협정 체결은 우선 평등성의 원칙에 입각하여 관계 부처간 대등한 조건에서 지속적인 의견 조율을 시도하였으며, 현장 설명회 개최를 통한 이해당사자들의 의견수렴을 통해 의견 조율을 하였다.

또한, 현장중심의 설명회를 통한 갈등 해결의 효율성을 극대화하였으며, 협상진행 상황 자료 제공을 통해 정보의 투명성을 확보하였다. 활계류 수입업자들의 개별적인 의견을 단체를 통해

수렴함으로써 진입 자유성을 보장하였으며, 불법어획물의 수입을 방지하고 합법적인 활계류 수입 필요성을 강조함으로써 법적 책임성을 강조하였다. 갈등 해결을 위해 약 7년간의 지속적인 노력을 해왔으며, 시민단체 및 소비자 등의 의견수렴 반영하여 추진하였다.

<표 15> 갈등 해결의 운영원칙

구분	주요 내용
평등성	- 관계부처간 대등한 조건에서 지속적인 의견 조율 - 협정 찬성과 반대자들을 대등한 위치에서 의견조율 및 설명회 개최
효율성	- 현장중심의 설명회를 통한 갈등 조성방법의 효율성 극대화 도모
투명성	- 정부 당국자는 러시아정부와의 협상진행 상황 자료제공을 통한 정보의 투명성 확보
진입자유	- 활계 수입업자들의 임의 단체 인정하여 지속적인 의견조정
법적 책임성	- IUU어선의 어획물에 대한 국제법적 설명 - 러시아 IUU어선 출어자금 리스크에 대한 법적 보호문제
지속성	- 찬성과 반대하는 단체들의 지속적인 의견 수렴 및 설명
시민참여	- 시민단체, 소비자 등 의견 수렴

다. 운영 성과

이상의 갈등해결 절차를 통해 국내적으로는 국내 연근해 어업인 불법어업 방지 의식 전환 계기 제공 및 IUU어업에 대한 국내어업질서확립 전기 마련을 통한 어업인 의식 전환, 동해안 대계 자망어업인 어업소득 보장에 기여하고 러시아산 활계 국내산 둔갑 방지를 통한 국내 대계 가격 안정을 통해 어업인 소득 안정에 기여하였으며, 국내 어업인들의 대계 암컷 불법 포획 방지와 대계 수산자원회복 계획에 기여하고, 러시아 IUU어선 자국 귀항 중 일부 상품성이 없는 활계 및 킹크랩을 버림으로 인한 연안 생태계교란 방지 효과 등의 성과를 보았다.

그리고 국제적으로는 국제 어업질서 및 러시아

EEZ내 자원관리에 기여하는 성과를 보였으며, 충분한 의견 수렴 및 정보 투명성 확보를 통해 한러 IUU어업 방지 협정이 체결되었으며, 이와 관련한 국내제도 정비로는 대한민국과 러시아연방 정부간 IUU어업 방지협정이행에 관한 통합고시(2010.7)가 발효되었다.

<표 16> 갈등 해결 운영 성과

구 분	
국내	어업인 의식전환
	어업인 소득 안정기여
	국내 대게 수산자원회복에 기여
	연안 생태계교란 방지 효과
국제	국제 어업질서 기여
	러시아 EEZ내 자원관리 기여
갈등 조정	충분한 의견 수렴
	정보 투명성
	사후관리
제도	관련제도 법제화

2. 갈등조정 가이드라인 제시

지금까지 검토한 한러 IUU 방지협정과 관련된 갈등조정 과정과 성과를 기초로 갈등조정 가이드라인을 제시하면 다음과 같다.

먼저, 법제도적 측면에서는 정책추진의 명확화와 관련 법제도 검토, 관계 전문가에게 연구 및 자문을 구하는 것 등이 필요할 것으로 판단된다. 다음으로 행정적인 측면에서는 중앙정부 및 민간 그룹들 간의 논의체계를 구체화할 필요가 있으며 갈등조정을 Top-down과 Bottom-UP 방식을 중에서 어느 것이 효율적인가를 판단하여 이에 따른 행정체계를 구축한다.

다음으로 사회경제적 측면에서는 동협정이 지역경제에 미치는 효과를 전문가 또는 자료를 만들어 배포할 필요가 있다. 이해당사자와의 소통 측면에서는 무엇보다도 정보제공의 투명성 확보와 충분한 설명회 개최 등을 통하여 추진한다. 마지막으로 환경적 측면에서는 이해당사자의 입장을 고려한 협상전략과 국제적인 논의흐름을 고려하여 협상을 진행할 필요가 있다고 판단된다.

<표 17> 사례분석을 통한 가이드라인 제시

구 분	가이드 라인 도출
법제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 정책추진 목적 및 필요성 구체화 - 최종 법제도의 내용을 명확히 - 관계부처와의 지속적인 협의 - 국내 관련법 제도를 충분히 검토 - 필요시 관계 전문가 연구의뢰
행정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부, 지자체, 유관기관, 이해당사자 등과의 논의 체계를 구체화 - 사무국 또는 TF팀을 구성하여 행정적인 지원을 체계화 - Top-down과 Bottom-UP 방식을 선정하여 행정체계 구축
사회경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 협상이 지역경제에 미치는 효과를 충분히 설명 - 전문가를 통하여 경제적 편익을 전문가를 통하여 설명 - 지역의 수산·어촌에 미치는 영향을 자료를 만들어 배포
이해당사자 소통 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 이해당사자의 범위를 구체적으로 확정 - 이해당사자들에게 충분한 협상과의 정보를 제공 - 이해당사자의 단체 결성 독려 - 국제적 논의 흐름에 대한 정보를 충분히 제공 - 협상이 대게자원관리에 미치는 영향을 충분히 설명 - 협상이후의 진행상황 설명회를 별도 개최
환경적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 국내의 이해당사자 입장을 고려한 협상의 전략 강구 - 국제적인 흐름을 고려 협상 진행 - 양국 정상간의 정치적인 협상의 결단을 충분히 고려 - 협상 장소 선정은 상대국과 상호주의 원칙에 입각하여 진행

V. 결론

본 논문에서는 수산거버넌스 사례로 한러 IUU 어업방지협정 체결과정을 중심으로 분석을 하였다. 본 분석을 위하여 한러간의 어업협력과 IUU 어업을 통해 우리나라로 반입되는 활계류 현황과 이에 따른 러시아측 입장을 검토하였다. 한러

IUU 어업방지 협정 체결이라는 최종 목표를 가지고 이에 대한 연구와 정부간 협상, 제도 정비, 정보 제공, 공청회 및 설명회 등의 일련의 추진 과정을 분석하였다.

갈등의 가장 근본적인 원인은 러시아 정부가 한국 측에 IUU 불법어업 방지 협정체결을 요구하였으며, 이에 따라 지차제 및 업계, 어업인 등 이해당사자들이 각각 협정 반대와 찬성 입장을 밝히면서 한러 IUU 협정체결과 관련된 갈등이 대두되었다는 점이다.

이러한 찬반에 대한 갈등 해결 노력을 통해 국내적으로는 어업인 의식 전환, 어업인 소득 안정 기여, 국내 대게 수산자원회복에 기여, 연안 생태계교란 방지, 그리고 국제적으로는 러시아 EEZ내 자원관리에 기여하는 성과를 보였다는 점은 아주 의미가 있다.

본 사례는 국제적인 FAO-IUU와 러시아 IUU 문제, 국내 러시아산 활계류 수입업자와 해당 자치단체, 국내 대게자망어업인 등이 아주 밀접하게 서로 간 연계되어 있는 문제를 합리적인 조정을 통해 해결한 것으로써, 유사한 타 분야에도 적용되는 자료로 활용되었으면 하는 바램이다.

참고 문헌

국립수산물품질검사원 (/www.nfpqis.go.kr)
 김선표·이형기(2001), 불법·비보고·비규제(IUU) 어업근절을 위한 국제행동계획과 국내적 이행 방안 연구, KMI.
 농수산물유통공사 (www.at.or.kr).
 박성쾌(2011), 연안어업 거버넌스 현황 및 개선방향, 한·FAO 한국 수산거버넌스 국제워크숍, 8.
 이광남 외(2003), IUU어업방지 국제행동계획 세부실천계획 수립에 관한 연구, 한국수산물 수산정책연구소

이광남 외(2008), 한-러 수산물 불법교역방지 및 위생보장협정체결에 따른 영향 및 대책연구, 한국수산물 수산정책연구소
 이광남 외(2003), IUU어업에 대한 국제적 규제동향과 우리나라 대응방안, 한국수산물해양교육학회 제15권 1호, pp.81~100.
 이상고(2002), 전통적 어업관리의 불법어업 감시·감독에 대한 경제학적 분석, 한국수산물해양교육학회 제14권 1호., pp.57~78
 이종근 (2010), 불법어업 단속제도에 관한 연구, 한국수산물해양교육학회 제22권 3호, pp.303~315 인천지방해양항만청 (www.portincheon.go.kr).
 정도훈(2002), 우리나라 연근해어업 불법어업 방지 시스템에 관한 연구, 부경대 석사학위논문.
 주문배 외(2004), 러시아 해양수산법령집 -법률과 해설-, KMI.
 주문배 외(2003), 러시아 극동 자바이칼 지역의 수산업 현황과 협력방안, KMI.
 한국무역협회 (www.kita.net).
 해양수산부(각 년도), 러시아수역 조업 규정집, 한·러 어업위원회 합의 의사록.
 AJ Press(2002), Australia's approach to developing a National Plan of Action to prevent, deter and eliminate IUU Fishing, International Conference on IUU Fishing (FAO), Santiago Spain.
 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.
 Balton, David A., IUU Fishing and State Control over Nationals, International Conference on IUU Fishing(FAO), Santiago Spain, 2002. 11.
 FAO Fishstat Plus (www.fao.org).

-
- 논문접수일 : 2011년 08월 29일
 - 심사완료일 : 1차 - 2011년 09월 15일
 - 게재확정일 : 2011년 10월 21일