

제3차 항만국조치협정(PSMA) 당사국 회의 참석 결과

<’20.7.22.(목) 해외수산협력센터>

□ 회의 개요

- (일시/장소) '21.5.31.(월)~6.4.(금) 18:00~21:00(한국시간) / 화상회의
- (참석자) PSMA 69개 당사국 대표자, 비당사국, RFMO, NGO 등 (한국대표단) 해양수산부 국제협력총괄과 하소형 서기관(수석대표) 외 7명

소 속	부 서 · 직 위	성 명
해양수산부	국제협력총괄과 서기관	하소형
	국제협력총괄과 주무관	장민주
	원양산업과 사무관	김영민
	원양산업과 주무관	서범석
	원양산업과 전문관	이주연
	국립수산물품질관리원 사무관	박철수
	국립수산물품질관리원 주무관	박민재
해외수산협력센터	국제협상지원팀 전문관	양재걸

□ PSMA(Agreement on Port State Measures) 개요

- (주요내용) IUU(불법·비보고·비규제) 어업 근절을 위한 국제협정으로, 외국어선의 입항 신청 또는 항구 정박 시 당사국들이 적용할 최소표준 조치들을 제시(전문·37개 조항·5개 부록으로 구성)
- (채택·발효) 2009년 제22차 FAO 총회에서 채택되어, 2016년 6월 5일에 발효*. 2021년 6월 현재 당사자 수는 69개(93개 국가)

* 한국은 2016년 1월 14일 10번째 당사자로 가입

- (기대효과) IUU어업의 적발, 조사, 후속 조치, 통보를 통해 불법 어업 유인을 억제, IUU 어획물의 시장 접근을 차단하고, IUU 어업 정보를 타국, RFMO 등과 공유하여 공동으로 대응

□ 주요 회의 결과

1. 고위급 세션

- EU 해양수산환경부 장관, FAO 사무총장 연설 및 종합토론
 - IUU어업은 인류의 공동유산인 바다의 수산자원을 고갈시키고, 특히 어업에 생계를 의존하고 있는 연안 어민들에게 피해를 야기함
 - PSMA는 IUU 선박에 대한 조치, 국가 및 지역 간 정보교환을 통해 IUU 근절을 위한 효과적인 도구가 될 수 있음
 - PSMA의 효과성 제고를 위해서는 가입 당사국 증가 및 개발도상국의 이행 역량 구축이 필요함

2. 제2차 당사국 회의 결과

- FAO 사무국 보고
 - 당사국 회의 절차규칙 채택, 지정항구 국가연락처 앱 시범 실시 결정, 글로벌 정보교환시스템(GIES) 초기 형태 개발 결정, 개도국 지원 프로그램 현황 보고 요청, PSMA 이행평가 설문조사 내용 채택 등

3. PSMA 이행평가 설문조사

- 평가도구로서의 유용성
 - (당사국) 설문조사가 PSMA 이행 상황을 파악하는데 유용한 도구이고, 향후 평가를 위해서도 사용 가능성을 언급함
 - (사무국) 설문조사의 응답율은 82%였고, 응답한 당사국 중 약 1/3이 외국어선에 대한 입항금지 등 항구조치를 취한 적이 있음을 확인함
 - (NGO) 설문조사에 대한 당사국 응답율을 높여야 하고, 이를 위해 제출기한 연장이 필요함을 언급함(PEW)

○ 설문조사 개선방안

- (평가주기) 2년, 4년, 6년 의견 중 4년*(2회의 당사국 회의)으로 합의
 - * 협정 제24조에는 협정 발효 4년 후 협정의 효과성을 평가하기 위한 회의를 개최하고, 추후 평가 회의 개최는 당사국들이 필요에 따라 결정하도록 하고 있음
- (논의방법) 당사국 서면 의견을 종합한 후, 새롭게 구성되는 '전략 작업반'에서 논의하는 옵션1과, 사무국 및 의장단에서 작업하는 옵션2 중 옵션1로 합의하고, 작업반 위임사항(보고서 부록)을 채택함

4. PSMA 이행 경과보고 (당사국 · 지역수산기구)

○ 당사국 이행 경과보고 및 비당사국 가입 의사 표명

- (당사국) 협정 이행을 위한 국내법 · 제도 정비 경과, 대내외 기관 간 협력(특히 정보교환), 역량 구축 지원 필요성, 지역기구 등 지역 협력의 중요성을 강조하였고, IUU 근절에 대한 의지를 표명함
- (비당사국) 회의 참석 비당사국 중 다수*는 IUU 근절을 위한 협정의 효과성에 공감, 협정 가입 의사를 표명하였고, 가입 일정 등을 소개함
 - * 온두라스, 마셜제도, 레바논, 콜롬비아, 기니비사우, 모로코, 벨리즈, 동티모르, 자메이카, PNG

○ 이행평가 개선을 위한 이행위원회 설치 언급

- (미국) 불이행에 대해 즉시 벌칙 부과를 제안하는 것은 아니나, 설문 조사와 같은 단순 평가가 아닌 보다 심도 있는 평가 과정이 필요함
- (EU) 이행평가의 질적 향상이 반드시 이행위 설치를 의미하는 것은 아님. 양자 · 다자간 대화 증진을 통한 이행 제고 노력이 필요함
- (사무국) 이행위 설치와 같은 사안은 작업반을 통해 당사국들이 논의 하여 합의해야 하고, 사무국은 작업 권한이 없음

○ 기타 주요의견

- (한국) 협정 비준(16.1) 후 931건의 검색을 수행, 13척의 IUU 선박에 대한 조치를 실시함. 금년에는 협정 요소들의 부분적 반영이 아닌 협정 전체를 국가 하위법령으로 도입할 예정, 검색관 증원 계획 중
- (일본) ①주요 시장국들의 협정 가입이 PSMA 성공을 위해 중요함
②일본 근해에서 발견되는 불법 오징어 조업선(무국적선)들에 대한 정보를 PSMA를 활용하여 공유하고자 함

○ 지역수산기구(RFMO) 이행 경과보고

- (배경) 2차 당사국 회의에서 RFMO들에게 PSMA 이행에 관한 정보를 요청하기로 하여, 사무국은 모든 RFMO에 서한을 발송함(합의된 형식이 없어 자유 형식으로 요청)
- (결과) 10개 RFMO*로부터 정보가 제출, 사무국은 PSMA 요구사항을 19가지로 구분하여 각 RFMO 내 도입 현황**을 분석하여 발표함. 향후 RFMO들과 협의하여 표준화된 설문지를 개발(사무국)하기로 함

* CCSBT, GFCM, ICCAT, IOTC, NAFO, NEAFC, SEAFO, SIOFA, SPRFMO, WCPFC

** GFCM, IOTC, NAFO, SPRFMO는 19가지 요구사항을 모두 CMM으로 반영, 그 외 SEAFO 95%, NEAFC 94%, ICCAT, WCPFC 89%, CCSBT 79%, SIOFA 68%임

PSMA 요구사항	도입 비율(%)
연락담당자 지정(16조), 항구 지정(8조), 입항 신청(8조), 입항·입항 승인·거부(9조), 검색 우선순위·비율(12조), 검색 수행(13조), 검색보고서 작성(14조), 검색보고서 전달(15조), 검색관 훈련(17조), 기국 역할(20조), 사무국 역할	100
정보의 전자적 교환(16조), 검색 후 항만국 조치(18조)	90
국내수준 통합·조정(5조), 불가항력 또는 조난(10조), 항구 사용(11조)	80
개발도상국 필요사항(21조)	75
협력 및 정보교환(6조)	70
청구권에 관한 정보(19조)	60

- (주요의견) 뉴질랜드는 표준화된 설문지 개발의 목적을 분명히 할 필요성과 PSMA가 각 RFMO 내 다른 MCS 조치들과 갖는 관련성 및 지역수준에서 PSMA의 적용 현황을 파악해야 함을 언급함

5. 글로벌 정보교환시스템(GIES)* 개발 경과

* GIES : 협정 제16조에 따라, 협정 이행을 위한 정보교환을 가능하게 하는 정보공유 시스템. 본 시스템에 업로드되는 정보(선박에 대한 입항거부, 항구검색, 기국조치 등)는 타국, 지역기구 등과 공유됨

○ GIES 프로토타입 소개 및 시범 단계 시작

- 사무국은 GIES 초기 형태를 소개, 사용방법을 설명하였고, 당사국들이 시스템을 실제로 사용해 보는 시범 단계 시작을 제안함
- 당사국들은 시범 단계 사용 경험을 토대로 정보교환 기술작업반 회의(22년 초)에서 비밀유지를 포함한 운영규칙을 논의하여 제4차 당사국 회의(23년 5월)에서 시스템에 대해 확정하고 승인할 예정

○ 당사국 주요 의견 및 사무국 답변

당사국	의견	사무국 답변
미국	검색보고서 원본 업로드 필요	검색보고서 등록은 의무사항 아님. 현 시스템에서도 원본 업로드는 가능하나, 분석 및 번역의 어려움을 고려하여 통일된 양식으로 작성이 필요함
	IMO 번호의 의무적인 사용에 반대. 수집에는 동의	-
	기국이 RFMO에 통보해야 하고, 자동적인 RFMO 통보에는 반대	-
노르웨이	이미 정보교환시스템을 갖고 있는 RFMO 시스템들과 호환성 필요	NEAFC와 연결 시범 작업을 수행했음. API 연결은 타 RFMO와도 가능
	UN 지명, IMO 번호 등 요소들의 도입 영향은?	UN 코드는 지정항구에만 적용됨. RFMO별로 선박등록을 위한 요구정보가 상이하여 IMO 번호는 선박식별을 위한 유용한 정보가 될 것

EU	정보의 양을 고려하여 시스템 비용이 산정되고 있는가?	매년 200,000의 운영비용이 필요하고, 시간이 지남에 따라 변동 가능
캐나다	검색보고서 제출기한을 15일로	IUU 선박이 이동할 수 있으므로 최대한 신속한 정보공유가 필요
	모든 선박이 IMO 번호를 부여받고 있지 않으므로 동 정보 교환에 대해 유연성 필요	-
호주	데이터 보호	사용자별로 접근 가능 정보가 다름. 검색보고서 원본은 조치를 위해 관련국에게 제공됨
	FFA 등 세련된 지역 시스템이 있음. 추가적인 부담이 있어서는 안됨	지역시스템과 연결하여 촉진하는 기능이고 추가적인 부담을 주려는 것이 아님
PNG	ISO 27001 표준 도입이 필요함	여러 국제표준들을 고려하고 있음
	정보의 소유 주체는?	소유는 정보 제작자이고 FAO가 아님
마셜	UN 시스템 내 선박이 아닌 선박(대만)이 150회 입항함	협정은 당사국 여부를 구분하고 있지 않음. 외국어선이면 PSMA 레짐 적용대상이 됨
한국	데이터 보호의 중요성	FAO는 강력한 정보보안 시스템이 있음. 기술 작업반에서 추가 정보 제공 가능
	단계별 개발을 지지함	당사국들이 단계별 접근을 원하여 입항금지, 검색보고서 등부터 하고 있음. 리스크 평가 등은 아직 하지 않고 있음 (위반 관련 정보를 통해 리스크 평가 수행 가능)
	FAO 훈련 프로그램이 유용한 도구가 될 것	국가들의 접속을 지원하기 위한 훈련 프로그램을 계획 중임

○ 협정 부록 개정* 필요성

- * 부록 개정 요건 (협정 제34조 제2항) : 부록 개정 회의 출석 당사국 2/3 동의
- 본문 개정 요건 (협정 제33조 제3항) : 협정 개정 회의 출석 당사국 컨센서스

- (노르웨이) GIES 시스템으로 공유될 정보(검색보고서 등)의 결정에 따라 협정 부록* 개정 필요성을 질문

- * 부록 A (입항 신청 시 요구정보), 부록 C (검색결과 보고서 양식)

- (일본) 정보교환의 협정상 근거는 제6조 및 제16조*이며, 제9조에서의 통보**는 기국, 연안국, RFMO를 대상으로 하므로, 모든 당사국에 정보가 공유되는 GIES를 통한 정보교환은 의무가 아닌 장려사항임. 국제적, 국내적으로 긴 시간이 요구되는 부록 개정 논의는 시기상조

* 제6조 (협력 및 정보교환), 제 16조 (정보의 전자적 교환)

** 제9조 (입항, 승인 또는 거부) 제3항 : 각 당사국은 입항금지 조치를 취할 경우, 선박의 기국과 적절할 경우, 관련 연안국 및 국제기구에 결정을 통보해야 함

- (사무국) 협정문 채택('09년) 이후의 변화된 상황을 반영하기 위해 기술적인 사항들에 대한 변경 검토도 필요함. 정보교환의 핵심 근거조항은 제16조이나, GIES는 협정의 전체적인 이행을 위한 것임

6. 개발도상국 역량구축 지원

○ FAO 글로벌 역량개발 프로그램(단일 후원국) 경과보고

- (후원국) 회의는 기여금을 제공한 후원국들에게 감사를 표명함

* PSMA 이행지원을 위한 FAO 글로벌 역량개발 프로그램 후원 내역 (2017-2020)

당사국	스웨덴	EU	노르웨이	대한민국	미국	아이슬란드	스페인	합계	
기 여 금	달러	5,807,688	3,530,476	3,007,285	1,881,670	973,741	400,000	172,438	15,773,298
	원	66억 3,818만	40억 3,533만	34억 3,732만	21억 5,074만	11억 1,298만	4억 5,720만	1억 9,709만	180억 2,887

- (수혜국) 프로그램을 통해 지원받은 개도국들은 FAO에게 감사를 표명하였고, MCS 및 GIES 이행을 위해 지속적인 지원이 필요함을 언급
- (사무국) 프로그램을 통해 43개국이 지원을 받았고, 향후 지원이 필요한 당사국은 사무국에 공식 요청함으로써 지원받을 수 있음을 언급

○ 협정 제6부 신탁기금(복수 후원국) 현황 보고

- 사무국은 후원금이 접수되는 대로 기금이 운영될 것임과 다음 당사국 회의에서는 신탁기금을 통한 지원도 이루어지기를 기대함을 언급

○ **글로벌 역량개발 포털**

- 사무국은 IUU 근절 역량개발을 위한 전세계 여러 지원 프로그램 간 정보 공유 및 조정*을 촉진하기 위한 의도로 개설된 글로벌 역량개발 포털을 소개하고 관련 후원국, 기구, 수혜국, 기타 실체들의 포털에 대한 정보 제출을 장려함

* 지원이 필요한 지역, 부문을 확인하여 여러 기관에서 수행되는 프로그램 간 중복을 방지하고 시너지 효과 도모

7. PSMA 효과성 개선 전략

○ **개선 전략 마련을 위한 작업반 수립**

- (논의결과) 화상회의의 한계로 회기간 작업반을 수립하여 논의하고, 본 회의에서 작업반 위임사항을 결정함 → **부록**

구분	주요 의견
미국	새로운 전략을 논의하기보다는 이미 시작된 계획들을 진행하는 것이 우선
EU	미국 의견에 동의. ‘전략’의 의미는 무엇인가?
노르웨이 뉴질랜드	설문조사 분석 결과를 토대로 새로운 전략 마련 필요
사무국	‘전략’을 정의하는 것은 사무국이 아닌 당사국의 권한임. 동 용어는 국제합의문들에서 광범위하고 사용되고 있음. ‘구체적인 권고’, ‘행동’이 의제에서 언급되고 있음

8. 제4차 당사국 회의

- (일시/장소) 2023년 5월 8일(월)~5월 12일(금) / 인도네시아 발리
- (신임 의장단)
 - (의장) 인도네시아(Mr Nilanto Perbowo)
 - (부의장) 에콰도르(제1부의장), 미국, 영국, 뉴질랜드, 케냐

□ 관찰 및 평가

(※ 이하 내용은 보고자 개인의 주관적인 관찰 및 평가로서, 정확하지 않은 내용이 있을 수 있고, 해외수산협력센터의 공식 의견이 아니며, 해양수산부의 공식 입장과는 전혀 무관함을 밝혀 둡니다.)

1. '이전에 양륙된 컨테이너 선박' 의 문제

○ '양륙'의 정의 명확화 요청

- PSMA는 '이전에 양륙된 어류를 적재하고 있는 컨테이너 선박'에는 적용을 면제할 수 있도록 하고 있음. PSMA 이행평가 논의에서 시에 라리온, 캐나다, 본 면제 조항 내 '양륙' 용어에 대한 명확한 정의 필요성을 언급하였음

PSMA 제3조 제2항

적용 (Application)

1. 각 당사국은 항만국의 지위에서, **다음의 경우를 제외하고**, 본 협정을 자국 항구에 입항을 신청하거나 정박해 있는, 자국기를 게양할 수 없는 선박들에 적용해야 한다:
 - (b) 어류를 적재하고 있지 않거나 적재하고 있을 경우, 동 선박이 IUU 어업활동을 지원하는 조업 관련 활동에 관여했다고 의심할 만한 명백한 근거가 없다는 전제하에, **이전에 양륙된 어류를 적재하고 있는 컨테이너 선박.**

- 이에 대한 사무국의 반응은 다음과 같았음 :

- 1) 이전에 양륙된 어류를 적재한 컨테이너 선박도 IUU와 관련되었다는 증거가 있을 경우 항만국 조치가 적용 가능함
- 2) 이전에 양륙되었음을 이유로 조치 적용의 면제를 받기 위해서는 다른 관할권 내에서 양륙이 되었다는 증거가 필요하고 이 증거의 유효성을 항만국이 판단하게 됨
- 3) 양륙의 정의가 무엇인지 등과 같은 세부사항들은 작업반 등을 통해 당사국에 의해 논의되어야 하고 동 사안에 대해서는 COFI에 의한 전제 관리 지침 마련 작업에서도 진행되고 있음

- 사무국이 언급한 대로 현재 작업이 진행 중인 전재 관리 지침에서 전재와 양륙의 정의에 대한 초안이 마련되어 있음:

<FAO 보고서 내 전재 및 양륙 정의(안)>

- * **전재** : 양륙되기 이전 운반, 저장, 또는 축진을 목적으로 사용되는 다른 선박, 수단, 컨테이너, 시설물, 부지를 통해 직접 또는 간접적으로 한 어선에서 다른 어선 또는 기타 선박으로 어획물(어류·어류 상품)을 이전하는 활동
- * **양륙** : 어획물이 규정된 절차를 거쳐 국가 내로 반입되거나 세관 등 항구당국에 의해 통관이 허용되기 위하여 신고되는 과정

- 위 정의에 따르면 ‘양륙’은 국가 내로 반입·통관되기 위한 신고 과정으로서, 전재와 비교해서는 당국에 의한 통제 정도가 분명히 높은 것으로 볼 수 있음
- 그러므로 PSMA에서도 ‘이전에 양륙된 어획물’은 불법여부에 대한 확인을 이미 거친 어획물로 보고, 검색을 면제할 수 있도록 하고 있음
- 사무국의 답변대로, 어획물을 실은 컨테이너선의 경우, 현재도 항만국이 이전 양륙에 대한 증명을 심사할 수 있으므로, 선박에서 제시하는 증명이 유효한 증명이 되기에 불충분한 것이라고 판단할 경우에는 항만국 검색을 실시할 수 있음
- 그러므로 ‘전재’와 ‘양륙’ 용어에 대한 정의가 명확하게 마련되어 있지 않은 것이 PSMA의 흠결이라고 볼 수는 없다는 의견이 사무국의 답변에 내포되어 있는 것으로 생각됨

○ **컨테이너선에 대한 통제 문제**

- FAO에서 수행한 전재에 관한 연구에서 컨테이너선으로 어획물이 이동하는 전재 유형에 대한 모니터링이 특히 필요한 것으로 분석되었음. 동 연구에서도 ‘전재’와 ‘양륙’ 용어 정의 문제가 제기되어 위와 같이 두 용어에 대한 정의 초안이 마련되었음

- 이론적으로는 컨테이너선에 대한 통제*도 PSMA를 통해서 충분히 이루어질 수 있음

* 1) 이전 양륙 여부에 대한 심사를 하여 불충분하면 검색 실시 2) 양륙 증명이 있음에도 불구하고 IUU로 의심이 되면 검색 실시

- 그러나 컨테이너선에 대한 통제가 실제로는 잘 되고 있지 않은 이유는 다음 2가지인 것으로 생각됨: 1) 당국의 역량 부족 2) 컨테이너선 특성

- 항구에서 일어나는 컨테이너선으로의 어획물 이동에 대한 통제는 항구 국가 국내법에 따라 이루어지므로, IUU가 있을 경우 그것이 확인·통제될 가능성은 당국의 법령과 법집행 역량(또는 의지)에 달려 있음

- 컨테이너선에 대한 통제가 어려운 또 하나의 이유는, 어획물을 실은 컨테이너선이 입항하여 이전에 양륙되었다는 증명을 제시하였으나 그것이 불충분한 것으로 판단하여 항만국 검색을 실시하려고 해도, 선박의 특성상 컨테이너선에 대해서는 검색 자체가 쉽지 않다고 함

- 운반선은 전재 과정에서 어획물에 대한 정보를 선원들이 인지하고 있으나, 적재하고 있는 화물의 양과 종류가 압도적으로 많은 컨테이너선에서 수산물에 실려 있는 컨테이너만을 조준(pin point) 검색하는 것은 사실상 어렵다고 함

- 검색 시간제한이 규정되어 있기도 하고(한국의 경우, 48시간), 검색으로 인해 선박의 운항에 차질이 발생하게 되면 손실에 대한 청구를 받을 수도 있으므로*, 비단 컨테이너선뿐만 아니라 항만국 검색권 자체가 발동하기 쉽지 않은 공권력 행사임

* PSMA 제19조에서도 항만국조치 발동의 결과로 발생할 수 있는 손실·피해에 대한 보상·배상 청구권에 관한 정보 제공 규정이 마련되어 있음

- 이처럼 컨테이너선에 이미 적재된 화물에 대한 검색은 어려우므로 적재되기 전 또는 최종 항구에서 이루어지는 통제가 중요하고, 이를 위한 당국의 역량 구축이 필요할 것으로 생각됨

2. IUU 정의 확대와 선원 근로관계에 대한 PSMA 적용 가능성

○ 'IUU'의 정의

- PSMA에 따른 항만국 조치는 'IUU 어업 및 관련 활동'에 적용(협정 제3조 제3항)되고, 여기서 'IUU 어업'이란 2001년 IUU 근절을 위한 국제행동계획(IPOA)에서 정의된 내용을 의미함(협정 제1조 제(e)호)
- IUU 국제행동계획에서 정의하는 'IUU 어업' 중 하나는 '지역수산기구 보존관리조치에 위반하여 이루어지는 활동'임

○ 근로기준에 관한 보존관리조치 제정 가능성

- 최근 원양어선원 근로 처우 문제가 이슈로 제기되고 있고, 지역수산기구에서는 근로기준에 관한 보존관리조치를 논의하기 시작했음(WCPFC)
- 지역수산기구에서 근로기준에 관한 보존관리조치가 채택될 경우, 근로기준을 위반하는 사안은 IUU에 관한 국제행동계획의 정의에 따라 IUU에 해당할 수 있고, IUU 어업을 통제하는 항만국조치의 적용 대상이 될 수 있음*

* 보존관리조치가 채택되기 전에도, EEZ 내 조업을 하는 외국어선이 연안국에서 제정된 근로기준에 관한 법령을 위반할 경우, 이는 IUU에 해당할 수 있음(IPOA 3.1.1)

○ 외국어선원 근로관계 사안에 대한 조사 당국

- 한국의 경우, IUU 의심 외국어선에 대한 항만국 검색 권한이 수산물 품질관리원에 있으므로, 동 기관이 보존관리조치 위반 가능성이 있는 선원 근로관계 사안에 대해 조사하게 될 가능성도 있고,
- 국적선박의 선원 근로관계 사안을 다루는 지방해양수산청 선원근로 감독관이 국적선박의 경우에 준하여 외국어선에 승선·조사를 수행하게 될 수도 있을 것으로 생각됨

3. PSMA 이행과 어업 실체의 문제

○ PSMA에 의해 규율되지 못하는 어업 실체(fishing entity)

- 글로벌 정보교환 시스템에 관한 논의에서 마샬은 “UN 시스템 하의 선박이 아닌 선박은 어떻게 하는가?”를 질문하였음. 명시적으로 언급은 하지 않았지만, 이는 대만 선박에 대한 질문이었음을 알 수 있음
- 사무국은 “외국어선이면 PSMA 레짐의 적용 대상이 된다”고 짧게 답변하였으나, 대만 선박에 대해 항만국 검색을 할 수 있는지의 문제 외에도 PSMA 이행과 관련하여 어업 실체에 의해 제기되는 문제들이 더 있을 것으로 생각됨
- 협정 제3조 제5항에서 협정 당사자*가 되지 않는 실체들에 대해 규정하고 있으나, 동 조항에 명시된 내용만으로는 PSMA 체제 내에서 어업 실체들에 대한 충분한 규율이 이루어지지 못할 것으로 생각됨

* 협약 제1조 (f)에 따라, ‘당사자(Party)’가 될 수 있는 것은 국가(State) 또는 지역경제통합 기구(즉, EU)임

PSMA 협정 제3조 제5항

5. 본 협정이 범위에 있어서 세계적이고 모든 항구에 적용되므로, 당사국들은 다른 **실체**들에게 협정 조항들과 합치되는 조치들을 적용할 것을 장려해야 한다. 본 협정에 당사국이 되지 않는 **실체**들은 협정 조항들과 합치되게 행동하겠다는 약속을 표명할 수 있다.

- 아래에서 PSMA 체제의 규율 범위 밖에 있는 어업 실체의 문제를 고찰해 보고자 함.*

* 어업 실체인 대만 외에도 PSMA 당사자가 될 수 없는 자치령(페로제도, 퀴라소)과 속령(토켈라우)도 있으나, 이들은 소속국가(덴마크, 네덜란드, 뉴질랜드)를 통해 PSMA를 이행할 수 있는 방법이 있지만, 어업 실체의 경우는 그와 같은 실행이 불가능함

○ 어업 실체의 선박이 외국 항구에 입항할 경우

- 마샬의 질문에 대한 사무국의 답변대로, 자국기를 게양하지 않은 선박이면 PSMA가 적용될 수 있고, 입항하는 자국기를 게양하지 않은 선박에 대해 항만국 검색을 실시하면 됨
- 그러나 항만국 검색 실시 후, 보고서를 선박의 기국에게 전달하도록 되어 있으나(제15조), '당사자(Party)'가 아닌 어업 실체는 협정 제16조 제3항에 따른 '지정된 연락처(designated contact point)'가 없으므로, PSMA에 따라 정보를 전달할 수 있는 공식적인 수신처가 없음
- 또한, 어업 실체는 국제법상 '국가(State)'로 승인되고 있지 않으므로, '기국(flag State)'에게 전달하도록 되어 있는 검색보고서를 국제법상 '국가가 아닌 실체의 당국에게 전달했을 경우 제기될 수 있는 국제법적, 국제정치적 문제가 있음
- 이 문제는 (만약 검색보고서가 어업 실체에게 전달되었을 경우) 어업 실체가 제20조 제5항에 따른 기국 후속 조치를 통보하기 위해 글로벌 정보교환 시스템에 정보를 입력할 때에도 제기될 수 있음*

* 선박의 기국 즉, 관할 '국가(State)'에 의한 조치로 인정되는 문제 발생

○ 어업 실체의 항구에 외국 어선이 입항할 경우

- 반대로, 외국 어선이 어업 실체의 항구에 입항하는 경우에도, 위와 동일한 문제들이 제기될 수 있음
- 먼저, 어업 실체는 협정 제7조에 따라 요구되는 '지정항구'가 없음 (당사자가 아니므로 PSMA에 따라 등록할 수가 없음)
- 지정 여부에 관계 없이, 외국어선이 어업 실체의 항구에 입항하거나 입항하고자 할 경우, 어업 실체는 협약 제3조 제5항에서 장려되는 바에 따라 입항하는 선박에 대해 PSMA 규정을 적용할 수는 있으나,

- 항만국 조치를 취하는 어업 실체의 행위가 항만 '국가(State)'가 하는 행위로서 인정되는 문제가 역시 발생할 수 있음
- 보다 근본적으로, PSMA는 당사국이 아닌 어업 실체들에게 협조를 '장려'하고만 있으므로, 어업 실체가 IUU 가능성이 있는 외국어선에 대해 항만국 검색을 전혀 수행하지 않을 수도 있어, IUU 선박들이 어업 실체의 항구를 검색 도피처로 사용하게 될 수 있는, PSMA 체제상의 중대한 흠결이 발생하는 결과가 됨*

* 물론, 이는 이론적인 관점에서 제기되는 문제일 뿐, 상기 언급된 어업 실체의 경우 RFMO에 가입되어 있으므로, 보존관리조치에서 요구되는 의무적인 항구검색 비율(5%)은 준수해야 함. 그러나 검색 후, RFMO를 통한 정보 전달은 가능하나, PSMA GIES를 통한 정보 전달은 현재로서는 불가능함

○ RFMO 협약 내 어업 실체에 관한 규정 도입 검토 필요

- RFMO에서 어업 실체는 유엔기구에서와 동일하게 법적으로 회원 가입은 할 수 없으나, '협력적 지위(cooperating status)'를 부여받아 회원국들과 사실상 동일한 활동을 할 수 있음
- 유엔 FAO에서 채택된 PSMA에서도 현실적인 어업 상황을 반영하여 RFMO에서 어업 실체들에게 취하는 접근을 검토할 필요가 있음
- RFMO 협약 내 어업 실체에 관한 규정*을 PSMA 협정에 도입할 수 있고, 개정 절차가 보다 용이한 부록에 규정하는 것이 가능할 수 있음

* 어업 실체가 서면으로 본 협정 조항들을 준수하겠다는 약속을 표명할 경우, 당사자에게 부과되는 의무를 이행하고, 일부 제한된 권리를 부여 (현재, FAO 준회원인 페로제도, 토켈라우와는 달리 대만은 회의 참여도 불가능함)

- 또한, '항만국', '기국', '국가 연락담당자' 등 PSMA 내 '국가'적 요소들을 이행함으로써 인해 제기될 수 있는, '어업 실체가 국가로 인정되는 문제'는 이에 관한 별도의 조항*을 명시함으로써 해결 가능할 수 있음

- * ‘어업 실체의 참여에 관한 본 조항(부록)의 규정들은 본 협정의 목적을 위해서만 적용되고, 어느 국가의 관할, 실체의 법적 지위에 관한 UN FAO 및 당사자들의 어떠한 입장에도 영향을 미치지 않는다.’ 등
- PSMA가 주권국가로 구성되어 작동하는 유엔기구에서 채택된 협정이므로 RFMO와 같은 유연성이 발휘되기는 쉽지 않을 것으로 생각되나,
- IUU 근절을 위한 국제사회 공동의 대응수단인 PSMA에 법적, 사실적인 흠결이 발생하는 것을 방지하고, 세계 최대의 참치연승 선단을 두고 있는 어업 실체를 PSMA 체제에 의해 온전히 규율할 수 있는 방법의 모색이 필요하므로,
- 마샬에 의해 적절하게 제기된 본 어업 실체와 관련한 문제는 새롭게 구성될 PSMA 전략 작업반에서 보다 검토되어야 할 이슈일 것으로 생각됨. 끝.

1. 수립

제3차 PSMA 당사국 회의는 절차규칙 제10조 제1항에 따라 전략에 관한 임시 작업반(이하 '작업반')을 수립하였다. 작업반은 제4차 당사국 회의 전, 그리고 당사국의 결정에 따라 그 후에도, 가능할 경우 대면회의, 또는 화상회의를 개최한다. 작업반 회의는 협정에 따른 다른 회의들과 연이어 개최되는 것이 선호된다.

2. 목적

작업반은 PSMA의 효과성을 개선하기 위한 전략을 개발해야 한다.

3. 작업반 임무

3.1 PSMA의 효과성 검토 및 평가에 관한 당사국 및 지역수산기구들에 의해 제출된 설문조사와 보고서 및 사무국과 당사국들에 의해 준비된 기타 관련 문서들에 대한 분석을 토대로, 작업반은 특히 다음의 요소들에 초점을 둔 전략을 개발해야 한다:

- (ㄱ) 조업 관련 활동을 수행하는 선박들과 관련된 측면을 포함한, PSMA의 적용;
- (ㄴ) 국내 및 지역 수준에서의 종합 및 조정;
- (ㄷ) 협력 및 정보교환;
- (ㄹ) 입항;
- (ㅁ) 항구 사용;
- (ㅂ) 검색 및 후속 조치;
- (ㅅ) 기국 역할;
- (ㅇ) 역량 구축;
- (즈) 비당사국의 PSMA 협조 장려; 및
- (츠) PSMA 제9장 이행을 위한 메커니즘.

3.2 (당사국 및 지역수산기구를 위한 각각의) 설문지를 검토하고, 요구되는 수정 및 개선을 수행한다.

4. 참여

PSMA 모든 당사국과 절차규칙 제8조에 따른 자격 있는 옵서버는 작업반에 참여할 수 있다.

5. 의장

작업반 의장 및 부의장은 개최 시 참여한 당사국 중에서 선출된다.

6. 작업 준비사항

6.1 작업반 언어는 유엔 6개 공식언어로 한다.

6.2 당사국 및 옵서버들은 회의 시작 최소 30일 전까지 회의 참여 의사를 사무국에 통보해야 한다.

6.3 잠정 의제는 사무국이 당사국 회의 의장 및 부의장들과 협의하여 개발한다. 문서는 회의 시작 최소 30일 전에 가용해야 한다.

7. 비용

비용은 절차규칙 제11조에 따라 처리된다.

8. 보고서

작업반은 제4차 당사국 회의 및 기타 회의 시작 최소 60일 전에 회의 결과에 관한 보고서를 준비해야 한다.