

제293호 2022년 10월 11일

불법 · 비보고 · 비규제어업 관점에서 본 해양 경계 설정 및 경계획정의 투명성

‘불법 · 비보고 · 비규제어업 (Illegal, Unreported and Unregulated, IUU) 어업 (이하 ‘IUU 어업’)은 운용 가능성을 유지하기 위해 일관된 기준점, 해상 권리 주장, 해양 지형에 대한 권리 및 해양 경계에 대한 적절한 홍보를 상정하는 등 기존 국가 관행을 반드시 반영한다고 볼 수는 없는 가정을 사용한다. 해양 경계 설정 또는 획정과 IUU어업 간의 중첩되는 영역에 유엔 해양법 협약 (UNCLOS)의 완전하고 효과적인 시행을 다루는 것은 IUU어업에 맞선 싸움을 강화시킬 수 있는 저비용 기회를 대변함과 동시에 더 광범위한 해양 통치 혜택을 제공한다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope



The Max Planck
Foundation
선임연구원
Arron N. Honniball

대부분의 지역에서 그렇듯, 동남아시아에서의 두 가지 폭넓고 복잡한 해양 안보 문제는 다음을 포함한다: (1) 해상 권리 주장이 실질적, 절차적으로 유엔 해양법 협약과 조화를 이루는 방식으로 진전되어야 할 필요성, 그리고 (2) IUU어업을 뿌리뽑는 것이다 (베트남 외교 구술서 22/HC-2020; 제55회 아세안 외교장관회의 공동성명; A/RES/70/1, 대상 14.4). 두 가지 도전과제 모두 지역협력과 뜻이 비슷한 국가 간의 실질적인 조치와 지원을 요하며, 주로 독립적으로 다뤄진다. 그러나 어업법은 모든 연안국이 유엔 해양법 협약의 구역 접근법을 성실하게 적용한다고 습용하고 상정한다. 두 분야간 중첩되는 영역에 초점을 맞추는 것은 IUU어업 활동 또는 IUU어업 관련 활동을 방지하기 위한 더욱 실질적이거나 정치적으로 민감한 통제 조치를 협상하거나 다루는 경우 등 상호이익을 거둘 수 있다 (예를 들어, Hutniczak 과 Delpeuch의 권고사항 (2018)).

유엔 해양법 협약의 보편성에 기반을 두고 있는 (제55회 아세안 외교장관회의 공동성명), 모든 연안국이 상호적이고 의미 있는 기여를 할 수 있는 한 가지 예시는 그들이 권리를 주장하는 해역 또는 획정한 해양 경계의 외측 한계에 대한 적절한 홍보 및 진술을 제공할 의무를 완전히 시행하는 것이다 (UNCLOS, 제16(2)조, 47(9)조, 75조 및 84조). 이 의무를 완전히 시행하는 것은 IUU어업의 특정한 사례를 법적 안정성의 문제로 분명히 정의 내리는 데 그 의의가 있고, 종종 간과되는 이 절차적 의무를 진전시키는 것은 IUU 어업을 방지하기 위해 국가에 주어지는 이에 준하는 중요성을 지닌 실질적

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

의무와 비교했을 때 적은 비용이 소요된다는 점, 그리고 IUU어업 논쟁을 다른 해양 문제로 확대시키려는 분쟁을 피할 수 있다는 점에 그 관련성이 있다 (대조: Barnes와 Rosello (2020); Jespersen과 Henriksen (2022)). 본 논평은 구역 투명성과 IUU어업 간의 결합과 그에 따른 정책 결과를 살펴본다. 동남아시아는 실례가 되는 예시를 제공하지만, 다른 지역도 유사한 분석과 접근을 필요로 할 수 있다.

적절한 홍보/진술과 IUU어업의 결합

유엔 해양법 협약의 당사자인 연안국은 군도수역 (UNCLOS, 제47조), 영해 (UNCLOS, 제16조), 대륙붕 (UNCLOS, 제84조) 및 배타적 경제수역 (EEZ) (UNCLOS, 제75)의 외측 한계에 대한 적절한 홍보를 제공할 의무가 있다. 이는 또한 관련 배타적 경제수역 또는 대륙붕 경계 확정 합의서에 대한 적절한 홍보 및 위의 모든 문서의 사본을 유엔 사무총장 (그리고 대륙붕의 외측 한계에 관한 것은 국제해저기구 (ISA) 사무총장)에게 제출하는 것을 포함한다. 경계 확정을 기다리는 동안에는 유효한 주권국 간의 잠정적인 합의에 따라 그 안의 어업활동을 다스릴 수 있다 (UNCLOS, 제74(3)조 및 83(3)조).

이러한 조항의 목적은 해양 경계 확정을 초월한다: “적용 가능한 여러 다른 법적 제도를 고려할 때, 국제사회와 바다와 대양의 이용자는 연안국이 자주권 또는 주권과 관할권을 행사하는 해양 지대의 한계를 알아야 한다” (SPLOS/30/12, 제3항). 법리를 넘어 해상 권리 주장에서의 투명성은 발생 가능성 있는 분쟁과 의견 교환을 확고히 하는 데 도움이 되었는데, 이는 투명성으로 인해 드러난 해양 경계 또는 경계 확정 관례에 반응하는 공적으로 회람되는 통신에서 명백하게 보여주고 있다 (SPLOS/30/12, 제14항).

그러나 유엔총회 (UNGA)의 연례적인 촉구 (예를 들어, A/RES/76/72, 제5항) 및 유엔 해양법국(DOALOS)과 유엔 사무총장(UNSG)의 기술지원 (자료 제출 지침 (2021);

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

SPLOS/30/12, 제24항; LOSICs)에도 불구하고, 의무 이행을 위한 목적으로 유엔 사무총장에게 최소 1회 이상의 유관 자료를 제출한 국가는 유엔 해양법 협약 당사자 81개국 및 비당사자 1개국뿐이었다 (2020년 3월 31일자) (SPLOS/30/12, 제12항). 국제해저기구 사무총장 (ISASG)에 대한 자료 제출은 필리핀 라이즈 (Philippine Rise) (필리핀 구술서 00137)와 관계된 필리핀을 포함한 10개국만 유관 자료 제출을 했다. 이 82개국 중에서 모든 외측 한계 및 경계 확정 합의서에 대한 모든 투명성 요건을 완전히 시행하는 국가는 크게 적어질 것이고, 그로 인해 관할권에 대한 권위적인 분배 및 어민을 포함한 민간 행위자에게 적용되는 법에 대한 명확성이 모호해질 것이다. 동남아시아를 예로 들면 뒤섞인 국가 관행이 나타나는데, 그 범위는 완전한 시행 (필리핀 군도 수역: M.Z.N.69.2009.LOS)에서부터 부분적 시행 (태국 해양 확정선: 대륙붕 투명성은 의미가 있지만, 1993년 인도/태국 합의서 등 배타적 경제수역 합의서는 적절한 홍보가 부족하다), 그리고 시행을 앞둔 국가에 이른다 (말레이시아/브루나이 경제적 배타 수역 및 대륙붕 해양 확정선: 2009년 해양 경계 확정에 관한 서신 교환; 포브스 (2020), 80쪽).

어업법상 IUU어업의 개념과 직접적으로 연관되어 있지는 않지만, 모든 국가는 IUU어업을 뿌리뽑기 위해 유엔 해양법 협약을 포함한 국제법의 관련 규범에 완전한 효력을 부여하도록 요구된다 (IPOA-IUU, 제10항). IUU어업을 예방, 방지, 제거하기 위한 국제행동계획 (IPOA-IUU)상의 널리 수용되고 적용되는 (예를 들어, 항만국조치협정 (PSMA), 제1(e)조; 2015년 미국/러시아 IUU 협력 합의서, 제1(1)(a)조) IUU어업에 대한 기술적 정의를 자세히 살펴보면, IUU어업을 정의하는 데 있어 이들 의무의 관련성은 두 가지 핵심 사례에서 강조된다:

3.1.1 [불법 어업은] 한 국가의 관할 수역에서 그 국가의 허락 없이 또는 그 법률과 규정에 위반하여 자국 또는 외국 선박에 의해 행해지는 [활동을 가리킨다];

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

[...]

3.3.2 [비규제 어업은] 적용 가능한 보호 또는 관리 수단이 없는 지역 또는 어류 자원에 대한 [어업 활동] 및 그러한 어업 활동이 국제법에 의거하여 살아있는 해양 자원의 보호를 위한 국가의 책임에 부합하지 않는 방식으로 행해지는 [어업 활동을 가리킨다]" (IPOA-IUU, 제3항).

불법 어업에 관한 제3.1.1항은 모든 연안국의 경계가 명확히 정의되고, 다른 국가와 어민에게 적절한 홍보가 이뤄진다고 분명히 상정한다. 마찬가지로, 그렇다면 어느 국가의 허락을 얻어야 하고, 어느 연안국의 법률과 규정이 적용 및 준수되어야 하는지 어민이 명확히 알 수 있을까 (UNCLOS, 제62(4)조). "적용 가능한 보호 또는 관리 수단이 없는 지역 또는 어류 자원"에 대한 비규제 어업을 정의하는 것 또한 그들이 어느 해양 지대에 속해 있는지에 대한 의문을 일으킬 수 있다: 규제하는 연안국에 속하는지, 규제하지 않는 연안국에 속하는지, 규제되는/규제되지 않는 공해의 자원인지, 자원이 국경을 넘는지 아니면 별개인지. 모든 국가와 행위자가 접근할 수 있는 객관적인 정답은 투명한 해양 경계를 요한다.

이와 같이, IUU어업에 대한 기술적 정의는 연안국의 해상 권리가 명확하고 일관되게 주장되고 적절하게 알려진다고 상정하지만, 전 세계적으로 아직 그렇지 못하다. 대체로 이 가정은 IUU과 관련된 다른 어업 도구에서도 이어진다. IUU어업 근절을 위한 식량농업기구 (FAO) 체크리스트는 국가의 의무와 시행에 대한 훌륭한 자원인데, 해양 경계보다는 어업법과 보호 및 관리 수단의 적절한 홍보에 초점을 맞춘다. 흥미롭게도, 해양 구역의 획정에 대한 적절한 홍보는 IUU어업을 예방, 방지, 제거하기 위한 국제행동계획 (IPOA-IUU)의 2000년 초안에는 연안국의 수단으로 포함되었지만 (제27항) IPOA-IUU 최종본에는 등장하지 않는다. 이는 IPOA-IUU의 시행을 위한 2002년

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

식량농업기구의 기술 지침 (FAO Technical Guidelines)의 지나가는 두 개의 문장으로 밀려났는데, “연안국은 반드시 관할수역이 명확히 획정되고 해도에 표시되도록 해야 한다”라고 기술한다 (34쪽, 75쪽).

그렇기는 하지만, 몇몇 국가는 이러한 결합을 알아보고 다루는 것의 중요성을 알아채고 있다. 몰디브는 IUU어업을 예방, 방지, 제거하기 위한 국가행동계획 (NPOA-IUU, 2019)에 해양 경계 획정의 필요성에 대한 인식을 포함시키고 있고, 경계 획정의 투명성에 대한 식량농업기구의 기술지침상의 권고사항에 주목하고 있다 (32쪽). 한편, 영역 기반의 관리도구 경계에 대한 적절한 홍보의 부족으로 발생하는 증거 제공 장애물로 인해 미심쩍은 불법활동이 기국에 의해 증명되거나 다뤄지지 않은 채 지나갔을 수도 있는데, 이는 일반적으로 해양 경계 획정에 동일하게 적용되는 위험이다 (Okafor-Yarwood, 2022). 따라서, 유엔 해양법 협약이 요구하는 구역 경계에 대한 완전한 투명성의 부족은 IUU어업에 대한 일반적으로 받아들여지는 정의의 적용을 좌절시킨다. 이는 IUU어업에 대한 국제법 및 국가의 대응에 몇 가지 실용적, 정책적 시사점을 제공하는데, 이중 세 가지를 여기서 강조할 수 있다.

첫째, IUU어업 근절을 위한 동시적인 국가책임의 분배가 약화된다. 연안국은 자신의 해양 지대에서의 IUU어업을 근절하기 위한 일차적인 책임을 가진다 (Schatz, 2016; 지역별 어업위원회의 권고적 의견 (SRFC Advisory Opinion), 문단 106). 적절한 홍보 및 진술은 불법 또는 비규제 어업에 대한 정의를 내릴 때 뿐만 아니라 국제사회에 대한 법적 책임의 지리적 범위에 대한 정의를 내릴 때에도 분명 필수적인 요소이다. 마찬가지로, 가령 기국은 외국의 해양 지대에서 자신의 선박에 의한 불법 어업 또는 관련 활동을 근절시킬 책임을 동시에 지니고 있으며 (SRFC Advisory Opinion, 문단 123-124; 남중국해 중재결정 (South China Sea Arbitration Award), 문단 741-744; PSMA, 제

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

3조 및 20조), 항만국은 입항하는 외국 선박이 외국의 해양 지대에서 행하는 불법 어업 또는 관련 활동을 근절시킬 책임을 동시에 지니고 있다 (PSMA, 제 3조, 9조, 11-12조, 18조). 자국의 해양 지대의 한계에 대한 투명성을 제공하지 않은 연안국은 구역에 대한 애매모호함이 발생할 때 기국과 항만국이 덜 기꺼이 협조한다는 점을 발견할 수 있을 것이다. 기국과 항만국은 법의 예측가능성 및 법적 안정성을 근거로 불법 어업이 발생했는지에 대해 반박하기 위해 해양 경계의 투명성 결여를 이용하는 선박에 대한 법 집행 조치를 취하는 데 지장이 있을 수 있다. 이는 대한민국과 같은 원양어업국이 유엔 해양법 협약에 따른 적절한 주의 의무를 이행하도록 하는 능력을 복잡하게 만드는데, 이는 적절한 법률에 의한 규정뿐만 아니라 법률의 집행에 있어서 일정한 수준의 경계를 포함하기 때문이다 (SRFC Advisory Opinion, 문단 131)

둘째, 외국 정부에 의한 국제 어업법의 집행을 분석하고 각국의 의무 이행을 촉진시키도록 설계된 국가 간의 메커니즘은 해양 경계의 투명성 결여로 인해 좌절될 것이다. 예를 들어, 유럽연합과 미국은 국제법에 따른 IUU어업 관련 의무의 이행을 게을리하는 것으로 여기는 기국 또는 연안국과 관련하여 무역 조치를 취할 수 있다 (Honniball, 2020). 미국 해양대기청 (NOAA)은 최근 외국의 배타적 경제수역에서 불법 어업을 용이하게 하는 국가를 다루기 위한 미국의 식별 및 인증 절차를 개정하기로 제안했는데 (87 FR 40763), 배타적 경제수역의 외측 한계 또는 해양 획정선에 대한 법정 안정성이 갖춰져 있다면 식별 및 건설적 대화를 진행하는 데 있어 위와 같이 그 덕을 볼 수 있을 것이다.

셋째, 더 멀리 내다보면, 해양 경계 설정 및 획정에 대한 적절한 홍보는 주로 연안국, 기국 및 등록국 (항공기)의 권리와 책임 행사에 있어 분명 대단한 실질적 중요성을 지닌 절차상의 규칙이다. 다른 주제 분야도 구역 접근법의 성실한 적용을 기반으로 하고 있고,

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

따라서 IUU어업을 동력 삼아 해양 경계에 대한 적절한 홍보 및 진술을 활성화시키는 것은 개선된 해양 거버넌스 및 기능적 관할권 분쟁의 회피에 파급효과가 있을 것이다. 예를 들어, 더 큰 투명성은 문제의 구역에 의존하는 여러 항해권 또는 해양 과학 연구 권리 및 국경을 넘는 생물자원 (UNCLOS, 제 63-67조), 해양안보 (UNCLOS, 제 58(2)조, 100조, 108-109조 및 113조), 국경을 넘는 손해 (UNCLOS, 제 194(2)조) 또는 정당화할 수 없는 국경을 넘는 개입 (UNCLOS, 제 78(2)조) 등 협력 책임 등을 시행하는 데 도움이 될 것이다.

마찬가지로, 진행 중인 발전 사항은 해양 경계, 아니면 적어도 해상 권리 주장의 외측 한계는 유엔 해양법 협약의 요구에 따라 공개 및 회람되어 있다 (있을 것이라)는 가정에 근거하고 있다. 이는 진행중인 해양생물다양성보전협약 (BBNJ Agreement) 절차 (A/CONF.232/2022/5, 제3(1)조)와 국제해저기구 광업법 (ISA Mining Code) 절차 (ISBA/25/C/WP.1, 규정 4)를 모두 망라한다. IUU어업 근절을 위한 정치적 동력을 활용하여 해양 경계에 대한 적절한 홍보 및 진술과 같은, 자원이 적게 소요되지만 근본적인 절차적 의무를 다루는 것은 연안국, 기국, 시장 국가, 항구 국가 및 국적 국가로 하여금 IUU어업 또는 국가 책임의 불이행을 근절하기 위한 준비를 더 잘 갖추줄 뿐만 아니라, 추출의 관할권에 대한 불확실성이 발생하기 전에 지역 체제 또는 BBNJ 착취가 활용할 법 제도를 확립할 것이다.

마지막으로, 유엔 해양법 협약은 해양 한계에 관한 투명성 요건을 이행하지 않는 것에 따른 결과에 대해 침묵하고 있다. 미흡한 이행은 분명 해양 지대에 대한 내재적 권리에 영향을 미치거나 배타적 경제수역을 수립할 권리의 합법적인 행사에 진술적 효과에 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나 상당기간 불이행할 경우, 유엔 해양법 협약 제16(2)조, 47(9)조, 75조 또는 84조를 각각 위반하게 된다는 것을 언급할 수 있다. 예외

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

없이 적용되는 의무로써, 유엔 해양법 협약의 그 어떤 당사자라도 이에 대해 강제적인 분쟁 처리를 제기할 수 있다. 유엔 해양법 협약 제15부 2절의 해양 경계 획정 분쟁에 대한 선택적 배제는 적절한 홍보 의무에까지 미치지 않는다 (UNCLOS, 제298(1)(a)조).

결론

요약하면, 어업 공급망의 투명성 (Virdin 외, 2022) 또는 어선 소유 및 관행의 투명성 (유럽연합 IUU 연합 (EU IUU Coalition), 2019)에 대한 요구는 구역 체계의 투명성 – 어느 국가의 관할권이 어디까지인지 – 에 필적해야 할 것이다. 오래되었지만 충족되지 않은 유엔 해양법 협약의 해양 경계 설정 및 획정의 투명성 요건을 이행하는 것에 역점을 두는 것은 상대적으로 낮은 비용으로 IUU 근절 및 법치와 유엔 해양법 협약에 근거한 훌륭한 통치 모두에 기여할 수 있는 중요한 잠재력을 지니고 있다. 그러나 어업 변호사는 어업법에 집중하고, 해양 경계 획정 전문가는 해양 지형 또는 진화하는 법학의 영향에 집중하는 등 유엔을 넘어서면, 그러한 절차적 의무는 비교적 적은 국제적 관심 또는 압력을 받는다. 본 논평은 해양 경계 설정 및 획정 투명성을 IUU어업의 눈으로 바라봄으로써 시행의 중요성에 대한 의식을 고취시키고자 했다. 모든 국가는 아니더라도, 대부분의 국가는 IUU어업 근절을 포함한 해양 정책을 발행하고 있다 (예를 들어, 대한민국 IUU어업을 예방, 방지, 제거하기 위한 국가행동계획 (Korea NPOA-IUU, 2014); IUU어업을 예방, 방지, 제거하기 위한 지역행동계획 (RPOA-IUU, 2007)). 이 세계적인 동력을 활용하여 유엔 해양법 협약 제16(2)조, 47(9)조, 75조 및 84조의 투명성 요건에 대한 보편적 시행을 보장하고, 그렇게 함으로써 정치적 진술을 실질적 시행으로 탈바꿈시켜 모든 국가와 규칙 기반의 질서에 이익이 될 수 있을 것이다. 유엔 해양법 협약의 구역 투명성 요건을 완전히 이행하는 것은 BBNJ 협약에 대한 현 추가 수정안의 모든 기동에 스며든 더 심도 있는 투명성 요건이 완전히 이행될 것이라는 기대를 갖게

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

KIMS Periscope

하며, 좋은 모범을 보일 것이다.

이 글에 나타난 견해는 저자의 견해이며, 반드시 재단, 다른 직원, 또는 다른 기관의 견해를 반영하는 것은 아니다.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



Maritime Delineation & Delimitation Transparency Through the IUU Fishing Lens: Low-Hanging Fruit in the Fight Against IUU Fishing

Introduction

Two broad and complex maritime security issues in Southeast Asia –as with most regions– includes: (1) necessities for maritime claims being advanced in a manner substantively and procedurally consistent with UNCLOS, and (2) eliminating illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing (Viet Nam Note Verbale 22/HC-2020; Joint Communiqué of 55th AMM; A/RES/70/1, Target 14.4). Both challenges are primarily addressed independently, requiring regional cooperation and substantive measures and assistance among like-minded states. However, fisheries law inherits and presupposes all coastal states are faithfully applying the zonal approach of UNCLOS. A focus on the overlapping areas between both fields can reap mutual benefits, including while negotiating and addressing more substantive or politically sensitive control measures to combat IUU fishing activities, or IUU fishing related activities (e.g., recommendations in Hutniczak and Delpeuch (2018)).

One example where all coastal states can provide a mutual and meaningful contribution, founded in the universality of UNCLOS (Joint Communiqué of 55th AMM), is to fully implement the obligations of providing due publicity to, and deposition of, the outer limits of their maritime zones claimed, or maritime boundaries delimited (UNCLOS, Articles 16(2), 47(9), 75 and 84). Its significance lays in clearly defining particular cases of IUU fishing as a matter of legal certainty, while its relevance lays in the fact that progress on this oft overlooked procedural obligation would be low-cost as compared to the equally important substantive obligations upon states to combat IUU fishing, and avoid disputes debated in efforts to expand the IUU fishing fight into related, but possibly distinct, maritime concerns (contrast: Barnes and Rosello (2020); Jespersen and Henriksen (2022)). This commentary explores the nexus between zonal transparency and IUU fishing, including policy consequences thereof. Southeast Asia provides an illustrative example, but other regions may require similar analysis and approaches.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



The Due Publicity/Deposition–IUU Fishing Nexus

Coastal states party to UNCLOS are obliged to provide due publicity to the outer limits of their archipelagic waters (UNCLOS, Article 47), territorial sea (UNCLOS, Article 16), continental shelf (UNCLOS, Article 84) and exclusive economic zone (EEZ) (UNCLOS, Article 75). This also includes due publicity of relevant EEZ or continental shelf delimitation agreements, as well as depositing a copy of all of the above with the UN Secretary-General (plus the ISA Secretary-General concerning the continental shelf outer limits). Pending delimitation, provisional arrangements between valid claimant states may govern fisheries activities therein (UNCLOS, Articles 74(3) and 83(3)).

The purposes of these provisions transcends maritime delimitation: “the international community and the users of the seas and oceans need to know the limits of the maritime zones in which a coastal State exercises its sovereignty or sovereign rights and jurisdiction, in view of the different legal regimes applicable” (SPLOS/30/12, Paragraph 3). Beyond legal principle, transparency in maritime claims has assisted in crystalizing possible disputes and the exchange of views, as evident in the publicly circulated communications that react to a maritime frontier, or delimitation practice, brought to light by said transparency (SPLOS/30/12, Paragraph 14).

However, by 31 March 2020 –despite annual calls from the UNGA (e.g., A/RES/76/72, Paragraph 5), technical assistance from DOALOS and UNSG (Deposit Guidelines (2021); SPLOS/30/12, Paragraph 24; LOSICs)– only 81 Contracting Parties to UNCLOS and 1 Non-Contracting Party have made at least one relevant deposit with UNSG so as to discharge their obligations (SPLOS/30/12, Paragraph 12). Concerning deposits with the ISASG, only 10 states have made relevant deposits, including the Philippines in respect of Philippine Rise (Philippines Note Verbale 00137). Of those 82 states, the states fully implementing all transparency requirements for all outer limits and delimitation agreements will be considerably lower, thereby obscuring an authoritative distribution of jurisdiction and clarity on the laws applicable to private actors, including fishers. Taking Southeast Asia as an example, one finds mixed state practice, ranging from full implementation (Philippines archipelagic waters: M.Z.N.69.2009.LOS), to partial implementation (Thailand delimitation lines: significant continental shelf transparency, but EEZ agreements lack due publicity, e.g., 1993 India/Thailand Agreement), to those awaiting any implementation (Malaysia/Brunei EEZ and continental shelf delimitation lines: 2009 Exchange of Letters on Maritime Boundary Delimitation; Forbes (2020), p. 80).

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

While not directly linked to the IUU fishing concept in fisheries law, all states are expected to give full effect to relevant norms of international law, including UNCLOS, to eliminate IUU fishing (IPOA-IUU, Paragraph 10). A closer look at the widely accepted and applied (e.g., PSMA, Article 1(e); 2015 USA/Russia IUU Cooperation Agreement, Article 1(1)(a)) descriptive definition of IUU fishing found in the IPOA-IUU highlights the relevance of these obligations in defining IUU fishing in two key cases:

“3.1.1 [Illegal fishing refers to activities] conducted by national or foreign vessels in waters under the jurisdiction of a State, without the permission of that State, or in contravention of its laws and regulations;

[...]

3.3.2 [Unregulated fishing refers to fishing activities] in areas or for fish stocks in relation to which there are no applicable conservation or management measures and where such fishing activities are conducted in a manner inconsistent with State responsibilities for the conservation of living marine resources under international law” (IPOA-IUU, Paragraph 3).

Paragraph 3.1.1. on illegal fishing clearly presupposes that the boundaries of all coastal states’ waters are clearly defined and given due publicity to other states and fishers. Likewise, then is it clear to fishers as to which state permission must be sought, or which coastal state’s laws and regulations are applicable and must be complied with (UNCLOS, Article 62(4)). Defining unregulated “fish stocks in relation to which there are no applicable conservation or management measures” may also turn on questions of which maritime zone they are located within: a regulating coastal state, a nonregulating coastal state, a regulated/unregulated high seas stock, or whether the stock is transboundary or discrete. Objective answers, accessible to all states and actors, require transparent maritime boundaries.

Thus, the descriptive definition of IUU fishing presupposes that clear and consistent maritime claims by coastal states are made and duly known, which globally is not yet the case. By and large, this assumption continues into other fisheries instruments concerning IUU fishing. An FAO Checklist to Combat IUU Fishing (2021) is an excellent resource on states duties and implementation but focuses on fisheries law and the due publicity of conservation and management measures, not maritime

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

boundaries. Interestingly, due publicity on the delineation of maritime zones was a coastal state measure in a 2000 Preliminary Draft of the IPOA-IUU (Paragraph 27) but does not feature in the final IPOA-IUU. It has been relegated to two passing sentences in the 2002 FAO Technical Guidelines to Implement the IPOA-IUU, whereby a “coastal State should ensure that waters under its jurisdiction are clearly delineated and marked on charts” (pp. 34, 75).

Nonetheless, some states are taking note of the importance of identifying and addressing this nexus. The Maldives includes an awareness of the needs of maritime delimitation in their NPOA-IUU (2019), as well as noting the FAO Technical Guidelines’ recommendations on delineation transparency (p. 32). Meanwhile, suspected illegal activities may have gone unproven and unaddressed by flag states because of evidentiary hurdles arising from a lack of due publicity on area-based management tool boundaries, a danger equally applicable to maritime delineation generally (Okafor-Yarwood (2022)). The lack of full transparency in zonal boundaries, as required by UNCLOS, therefore frustrates the application of the generally accepted definition of IUU fishing. This has a number of practical and policy implications in international law and national responses to IUU fishing, three of which can be highlighted here.

First, the distribution of concurrent state responsibilities to combat IUU fishing is undermined. Coastal states have primary responsibility to combat IUU fishing in their maritime zones (Schatz (2016); SRFC Advisory Opinion, Paragraph 106). Due publicity and deposition are clearly essential elements not only in defining illegal or unregulated fishing, but also in defining the geographic scope of their legal responsibilities to the international community. Likewise, for example, flag states have concurrent responsibilities to combat illegal fishing or related activities by their vessels in foreign maritime zones (SRFC Advisory Opinion, Paragraphs 123-124; South China Sea Arbitration Award, Paragraphs 741-744; PSMA, Articles 3 and 20) and port states have concurrent responsibilities to combat illegal fishing or related activities in foreign maritime zones by visiting foreign vessels (PSMA, Articles 3, 9, 11-12, 18). Coastal states which have not provided transparency on the limits of their maritime zones may find cooperation from flag states and port states less forthcoming when zonal ambiguities arise. Flag and port states may be hindered in taking enforcement action against vessels which utilise the lack of transparency in maritime boundaries to dispute whether illegal fishing has occurred on the grounds of foreseeability of the law and legal certainty. This will complicate the ability of distant water fishing nations, such as South Korea, to discharge their due diligence obligations under UNCLOS because this includes not only the prescription of adequate laws, but a certain level of vigilance in their enforcement (SRFC Advisory Opinion, Paragraph 131).

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

Second, interstate mechanisms designed to analyse the enforcement of international fisheries law by foreign states and then promote the discharge of their respective obligations will be frustrated by a lack of transparency in maritime boundaries. For example, the EU and USA may adopt trade measures concerning a flag or coastal state they perceive as failing to discharge their IUU fishing-related duties in international law (Honniball (2020)). NOAA has recently proposed to amend the USA's identification and certification procedure to address states facilitating illegal fishing in foreign EEZs (87 FR 40763), which, as above, would benefit from legal certainty on the outer limits or delimitation lines of the EEZ for both identification and constructive dialogues.

Third, looking further afield, due publicity in maritime delineation and delimitation is clearly a procedural rule of significant substantive importance, primarily in the exercise of the rights and responsibilities of coastal states, flag states and states of registry (aircraft). Other thematic fields are also built upon the faithful application of the zonal approach and therefore any use of the IUU fishing momentum to stimulate further due publicity and deposits of maritime boundaries will have knock on effects for improved ocean governance and the avoidance of disputes in functional jurisdiction. For example, greater transparency will assist in implementing the different rights of navigation or marine scientific research, which depend on the zones in question, as well as cooperative responsibilities of e.g., transboundary living resources (UNCLOS, Articles 63-67), maritime security (UNCLOS, Articles 58(2), 100, 108-109 and 113), transboundary harm (UNCLOS, Article 194(2)) or unjustifiable transboundary interferences (UNCLOS, Article 78(2)).

Likewise, developments in the pipeline are building on the assumptions that the outer limit of maritime boundaries, or at least maritime claims, are (going to be) public and circulated as required by UNCLOS. This includes both the ongoing BBNJ Agreement process (A/CONF.232/2022/5, Article 3(1)) and ISA Mining Code process (ISBA/25/C/WP.1, Regulation 4). Using the political momentum of the fight against IUU fishing to address resource-light –but fundamental– procedural obligations such as due publicity and deposition of maritime boundaries will not only better equip coastal, flag, market, port and nationality states to combat IUU fishing, or the non-fulfilment of state responsibilities, but will also put in place the legal landscape the Area regime or BBNJ exploitation will utilise, before any uncertainties over the jurisdiction of extraction occur.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.

Finally, UNCLOS is silent on the consequences of not fulfilling the transparency requirements concerning maritime limits. Lack of implementation clearly will not affect the inherent right to a maritime zone, nor the declaratory effect of any lawful exercise of the right to establish an EEZ. One can however note that a failure to implement would, after a reasonable period of time, respectively violate Article 16(2), 47(9), 75 or 84 of UNCLOS. As an obligation erga omnes, any UNCLOS Contracting Party could bring this before compulsory dispute settlement. The optional exclusion of maritime delimitation disputes from Part XV, Section 2 of UNCLOS does not extend to the due publicity obligations (UNCLOS, Article 298(1)(a)).

Conclusion

In short, calls for transparency in the fisheries supply chain (Viridin et al. (2022)), or transparency in fishing vessels ownership and practices (the EU IUU Coalition (2019)), should be matched by transparency in the zonal framework – who’s jurisdiction ends where. At relatively low cost, a focus on implementing the longstanding, but unfulfilled, delineation and delimitation transparency requirements of UNCLOS holds significant potential to contribute to both combatting IUU and wider good governance based on the rule of law and UNCLOS. However, beyond the UN such procedural duties gain comparatively little international attention or pressure, with fisheries lawyers focusing on fisheries law and delimitation experts focusing on the impacts of maritime features, or evolving jurisprudence. This commentary has sought to raise awareness on the importance of implementation by viewing delineation and delimitation transparency through the IUU fishing lens. Most, if not all states are publishing ocean policies that include combatting IUU fishing (e.g., Korea NPOA-IUU (2014); RPOA-IUU (2007)). This global momentum could be utilised to ensure universal implementation of the transparency requirements in Articles 16(2), 47(9), 75 and 84 of UNCLOS, thereby further transforming political statements into practical implementation – to the benefit of all states and a rules-based order. Fully implementing the zonal transparency requirements of UNCLOS would also set a good example, raising hope that the deeper transparency requirements permeating all pillars of the current Further Revised Draft BBNJ Agreement will be fully implemented.

The views expressed in this article are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of the Foundation, any other staff, or that of any other institution.

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.



약력

Arron N. Honniball 박사는 국제평화와 법치를 위한 막스 플랑크 재단 (The Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law) (독일)의 선임연구원이다. 이전에는 국제법센터 (Centre for International Law) (싱가포르국립대학교, 싱가포르)에서 연구원 (2019-2021년)으로, 네덜란드 해양법연구소 (Netherlands Institute for the Law of the Sea) (위트레흐트대학교, 네덜란드)에서 박사 과정생 (2014-2018년)으로 재직한 바 있다.

국내외 참고자료

- [SCCEU, “China subsidies testing value of new WTO deal”, SSCEU, 4 October 2022.](#)
- [Mathieu Duchâtel and Garima Mohan, “US ‘smart power’ can win back the Pacific”, The Asia Times, 27 September. 2022.](#)
- [Margaux Garcia, “Cracking Down on Illegal Chinese Fishing in North Korean Waters”, CSIS 12 September. 2022.](#)

알림

- 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며 본 연구소의 공식입장이 아닙니다.
- KIMS Periscope는 매월 1일, 11일, 21일에 카카오톡과 이메일로 발송됩니다.
- KIMS Periscope는 안보, 외교 및 해양 분야의 현안 분석 및 전망을 제시합니다.

[웹페이지보기](#)

본 발간물은 한국해양전략연구소의 저작물로서 인용 시 표기를 해 주시기 바랍니다.