



Luke Duggleby

케이프타운 협정 설명

불법 조업을 방지하고 인명을 구할 수 있는 국제 협약

개요

경제적 이익만을 추구하는 수산업자들은 불법 조업을 하거나 어획량을 줄여 신고할 뿐 아니라 선박 관리의 원칙을 종종 무시함으로써, 가장 위험한 직업 중 하나인 선원들의 안전을 위협하고 있습니다. 불법 조업을 하는 사람들은 충분한 선상 안전장치를 갖추지 않거나 선박 개조 관련 규정을 무시합니다. 또한 그들은 안전 검사 없이 장기간 조업을 하고, 위험한 날씨에도 조업하는 경향이 많지만 제대로 된 근로 환경을 제공할 가능성은 훨씬 적습니다.

1999년에 국제 노동 기구(ILO)는 매년 24,000명에 달하는 수산업계 노동자들이 사망한다고 밝혔는데 이는 상선 노동자의 10배가 넘는 수치입니다. 안전성 인증이나 근로 여건의 검사를 포함하는 대부분의 국제 해상 규정에 조업 선박과 선원들은 해당되지 않기 때문에 업계의 착취 사례가 알려지기 어렵습니다.

국제 해사 기구(IMO)가 채택한 2012 케이프타운 협정(이하 CTA)에는 조업 선박에 대한 기준을 제시하고 선원과 승객의 안전 보호와 공평한 경쟁의 장을 제공하기 위해 만들어진 규정들이 있습니다. CTA가 발효되려면 총 3,600척의 적합 선박을 보유한 22개국이 비준하거나 가입해야 합니다. CTA가 발효되면 수산업자들은 다른 해상 선박들 경우와 같이 준수할 규정이 생겨서 선원들의 안전에 위협이 되는 관행이 사라질 것입니다. CTA가 발효되어야 어선에 대한 포괄적인 안전 규정이 의무화됩니다.

인명을 구하고 불법 조업을 방지하기 위한 조업 선박의 안전성 제고

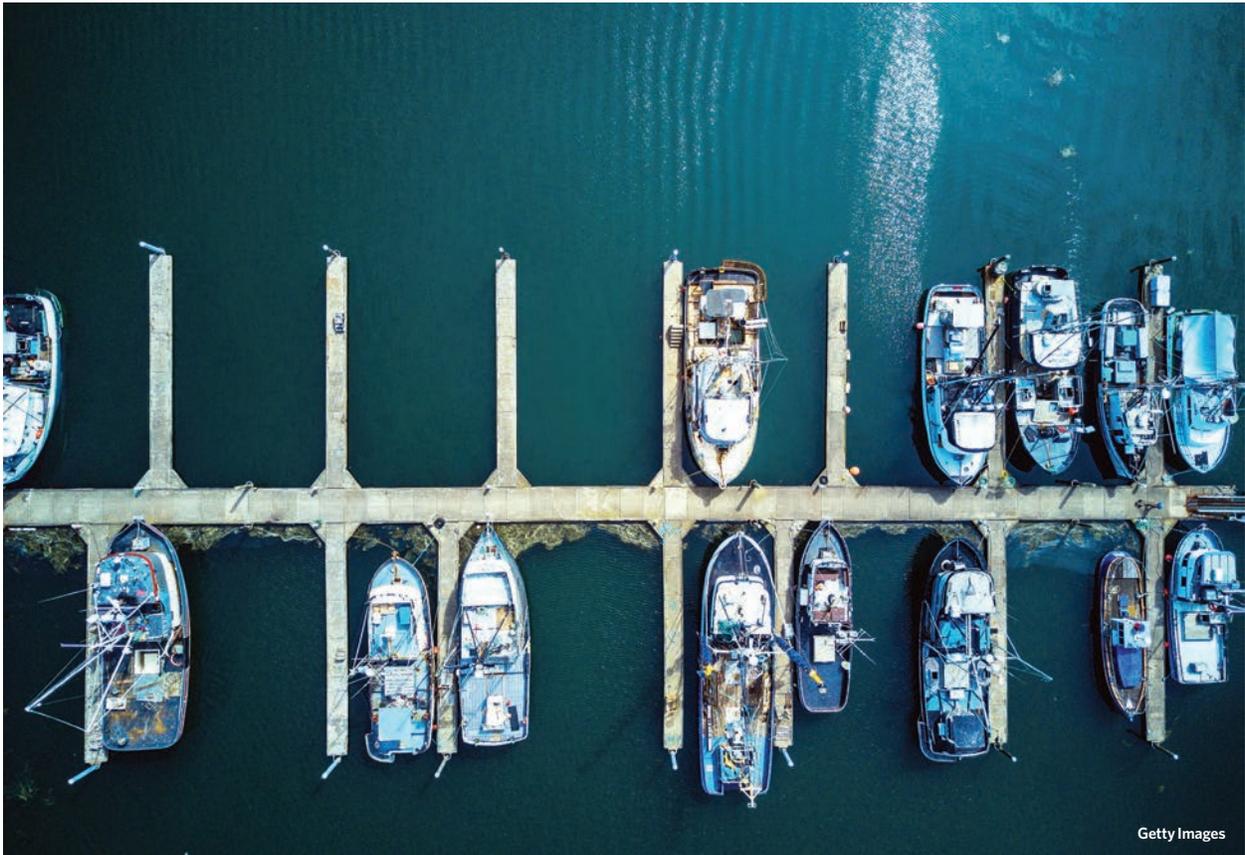
공해상 또는 기국의 국가 관할 구역 밖에서 조업하는 선원들 중에서 이주노동자들이 증가하고 있으며, 이들의 지위가 착취의 대상이 될 위험에 있다는 보고가 있습니다. 선원이주노동자들이 몇 달씩 바다에서 일하게 될 경우, 다른 선원이나 선장과 같은 언어를 쓰지 않는다는 이유로 고립되기 일쑤입니다. 이러한 상황에서 선원이주노동자들은 자신이 일하는 선박의 안전 기준 위반을 보고할 길이 없는 경우가 부지기수입니다. 해외 취업을 원하는 이주노동자들 중 일부는 속임수에 넘어가 육상이 아닌 공해를 떠돌며 위험한 선박의 끔찍한 노동 환경에서 고되게 작업하는 사례가 국제적인 조사를 통해 밝혀지고 있습니다.¹

기준 이하 근로 여건과 열악한 안전 수준이 불법, 비보고, 비규제(illegal, unreported, unregulated, 이하 IUU) 선박의 전형적인 특징이라는 인식이 국제 사회에서 확대되고 있습니다. 어획량을 축소 보고하거나 불법 조업을 하는 수산업자들은 선원에게 적절한 노동 여건, 훈련이나 안전 장비를 제공하기 보다는 악천후에도 조업을 시킬 가능성이 더 큼니다. 비용절감을 위하여, 선사들은 불충분한 장비와 선박을 부적절하게 개조하고, 안전 검사나 인증 없이 장기간 조업을 할 수 있습니다.

조업 선박에서 일하는 선원들의 안전 보장을 위해서 각국 정부는 이미 발효된 다음의 2개 조약, 즉 UN 식량농업기구(FAO)의 항만국 조치협정(Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, 이하 PSMA)과 ILO 어선원노동협약(ILO Work in Fishing Convention, 이하 C188)을 이행하고 CTA에 가입해야 합니다. PSMA의 목표는 합법적인 어획물을 보장하는 것이며, C188의 목표는 선원을 위한 근로 여건을 향상하는 것입니다. 합법적이고 안전한 조업을 보장하기 위해 언급한 3개의 모든 UN 산하기구들이 이 협약들의 통합된 이행을 촉구하고 있습니다.

1977년 토레몰리노스 국제어선안전협약과 관련된 1993년의 토레몰리노스협약의정서를 CTA가 업데이트, 수정 및 대체하고 있습니다. 토레몰리노스 협약과 의정서가 발효되지는 않았지만, CTA에 반영된 규정들이 있습니다. CTA가 발효되면 공해에서 운용되는 길이 24미터 이상 어선의 설계, 건조, 장비 및 검사에 대한 최소 요건들이 생깁니다. CTA가 발효되면 항만국들은 수산과 노동 기구들에 부합하는 안전 검사를 실시할 권한이 생김에 따라 조업과 선원 활동의 투명성이 보장됩니다. 이 협약은 국제해상인명안전조약(SOLAS)을 반영하여 조업 선박에 대한 최소한의 안전 조치를 담고 있습니다. SOLAS는 상선의 안전에 관한 법적 구속력을 지닌 국제 조약으로 1980년에 발효되었습니다. 또한 CTA는 통합된 수산, 노동 및 안전 검사를 촉구합니다.

케이프타운 협정(CTA)의 내용은 무엇인가요?



적용, 자격 요건 및 범위

CTA는 길이가 24미터 이상 또는 총 톤수로 그에 상당하는 상업용 어선에 적용됩니다.²아래에 설명한 기술적 요건들의 많은 부분은 새로운 선박에만 적용되지만, 일부는 모든 선박, 즉 새로 건조된 선박과 기존 선박 모두에 적용됩니다.

이 협약의 당사국은 10년 이내 무선 통신 장비(CTA 제9장) 관련 조항을 제정하고, 5년 이내 구멍 장비(제7장), 비상 절차(제8장) 및 항해 장비(제10장) 관련 조항을 이행하여야 합니다. 이 기간 동안 당사국들은 이러한 규정들이 충족되기까지 충분한 준비 시간을 갖게 됩니다. 또한, CTA 당사국은 규정이 비합리적이라고 판단하거나 해당 선박이 배타적 경제 수역에서만 조업하는 경우 면제 조치를 취할 수 있습니다.

선박의 안전을 보장하기 위해, 선박의 설계, 건조 및 장비를 반드시 검사하고 조사해야 합니다. 선박 안전 검사는 기국의 정부 기관 또는 감독관 및 선급협회 같은 권한 대행자가 수행할 수 있습니다. CTA는 선박의 구멍 장비, 무선 통신 설치, 구조물, 기계 및 장비는 작동 전은 물론 5년 이내 주기로 반드시 점검 받을 것을 명시하고 있습니다. 조사의 세부 내용은 국제어선안전인증서(International Fishing Vessel Safety Certificate)에서 확인할 수 있습니다.³ 면제 선박의 경우, 해당 선박의 운영자가 반드시 면제 인증서를 작성하여 검사 때 제시되어야 합니다. 인증서는 CTA 당사국이 검사하고 수락할 수 있습니다.

기술 조항

CTA의 2장부터 10장은 어선의 설계, 건조 및 장비 요건을 상세히 기술하고 있습니다. 선박 크기에 따라 다음과 같이 분류됩니다: 24-45미터, 45-60미터, 60미터 이상. 이 규정들의 목표는 선박들이 얼음과 극한 기후와 같은 악천후에도 물이 새지 않고 비바람에 강하고 안정된 상태가 확실히 유지되는 것입니다. 지침에 따라 선원에게 위험한 공간이 없고, 구명 장비가 충분히 제공되고 적절한 비상조치가 확실히 마련되어야 합니다. 선박은 모든 선원과 업저버가 참여하는 정기 훈련을 실시하도록 규정하고 있습니다. 또한, 선박에는 수색·구조 정보, 조난 신호 및 기타 모든 관련 통신을 송수신할 수 있는 무선 통신 장비를 갖춰야 합니다. 선박은 반드시 안전하게 항해하고 신호를 보낼 수 있어야 합니다.

CTA가 적용되지 않는 선박

공해나 영해 밖에서 상업적 조업을 하는 선박의 대표적인 크기가 24미터 이상이기 때문에 CTA 규정은 여기에 적용됩니다. 수백만 척의 24미터 미만 선박들은 일반적으로 배타적 경제 수역 내에서 조업하며 국내 안전 규정의 적용을 받습니다. FAO 및 ILO와 협력하여 IMO는 정부와 기타 관련 이해 당사자들이 참고할 지침으로 소형 선박의 안전에 대한 많은 비의무적인 수단을 만들었습니다.⁴

선박의 안전을 보장하기 위해서는 선박의 설계, 건조 및 장비를 반드시 검사하고 조사해야 합니다.

표 1
CTA 조항의 단계별 이행에 관한 지침

케이프타운 협정				
장	목차	적용		이행까지의 시간
		신규	기존	
2장	건조	☑		비준 시
3장	안정성	☑		비준 시
4장	기계 장비	☑		비준 시
5장	소방 안전	☑		비준 시
6장	선원 보호	☑		비준 시
7장	구명 장비	☑		비준 후 5년 이내
8장	비상 조치	☑	☑	비준 후 5년 이내
9장	무선통신	☑	☑	비준 후 10년 이내
10장	항해 장비	☑	☑	비준 후 5년 이내

출처: 국제 해사 기구(IMO)

© 2018 The Pew Charitable Trusts

그림 1

상선 선원의 생명이 어선 선원의 생명보다 더 중요할까요?

협약 규정 관련 상선과 어선의 비교



선원 안전

SOLAS, 1974



✓ 발효

훈련

STCW, 1978



✗ 미발효

충돌

LL, 1966



충돌

COLREGs, 1972



노동 기준

MLC, 2006



환경 보호

MARPOL, 1973/78



*1995년부터 2017년까지 IHS Markit에 보고된 사망자 및 실종자 수.
출처: UN 식량 농업 기구(FAO), 국제 노동 기구(ILO) 및 국제 해사 기구(IMO)



어선 선원
24,000+ 연간 사망자 수



**선원과
업저버 안전**
CTA, 2012



훈련
STCW-F, 1995



안정성
현재 협약 없음



충돌
현재 협약 없음



노동 기준
C188, 2007



환경 보호
PSMA, 2009



주: 협약 관련 세부 내용은 부록 A에 있습니다.

© 2018 The Pew Charitable Trusts

비준: 다음 단계

2012케이프타운 협정을 비준해야 하는 이유

이 협정은 "특혜 금지" 조항이 포함됩니다(제 4조\〔7〕항). 즉, 기국이 CTA를 비준하거나 가입하지 않았더라도 협약 당사국에 입항하는 모든 선박들은 동일한 검사 기준에 따라야 한다는 것을 의미합니다. 협약 당사국이 항구에 진입하는 모든 선박들을 통제함으로써 국제 안전 기준을 향상시킵니다.

수산물의 포획, 생산, 무역 및 소비에 관련된 연안국, 기국, 항만국 및 시장 국가들이 CTA 비준으로 얻는 혜택과 이에 대한 직접적인 영향에 대해 다음과 같이 설명합니다.



Luke Dugleby

국가 A: 연안국



- 생물다양성이 매우 높은 연안국
- 비교적 소수의 대형 국내 어선
- 외국 국적 선박에 어업 면허 발급 가능
- 외국 국적 선박에 자국 읍저버 제공 가능
- 대형 상업 어선에서 일하는 자국민이 비교적 적음
- 안전 규정이 제한적이거나 없음
- 불법 조업 관련 국내법이 제한적임

혜택

연안국의 경우, CTA 비준 및 이행을 통해 연안에서 조업하는 어선에 더 높은 안전 기준을 규정합니다. 외국 선박에서 일하는 자국민 선원 및 읍저버의 위험을 최소화하는 것이 포함됩니다. 종합적인 기준을 설정함으로써 해상 기관이나 해양경찰의 지원이 필요한 침몰, 화재, 전복 및 충돌과 같은 선박 사고의 가능성을 줄일 수 있습니다. 또한, 외국 국적 선박을 조사할 수 있습니다. 선박의 기국이 CTA 당사국이 아닌 경우에도 조업, 근로 여건 및 안전 기준의 투명성을 향상시킵니다. (“특혜 금지” 조항에서 설명됨)

영향

어떤 협약이든 비준에는 행정적인 부담이 따를 수 있으며, 협약 비준에 필요한 법안을 신속히 처리하는 데 필요한 역량이 안될 수도 있습니다. 이러한 경우, IMO는 법적 및 전문적 지원도 제공할 수 있습니다.

국가 B: 기국



- 전 세계에서 조업하는 다수의 상업 어선을 보유한 기국
- 일자리, 식량 및 경제 안보의 주된 근원인 어업
- 선박에 대한 안전 규정이 제한적이거나 없음
- 불법 조업 관련 국내법이 제한적임

혜택

기국의 경우, CTA를 비준하면 전체 조업 선박 중 대부분이 최소한의 안전 기준을 갖추게 됨으로써, 공해에서 일하는 수천 명 선원들의 생명을 보장하게 됩니다. CTA에 따라 기국 선박에 대한 기준을 요구하고 정기 검사를 수행하면 조업 활동과 선박의 안전 및 근로 여건을 더욱 투명하게 만들 것입니다. 선사들을 선원의 안전과 복지에 투자하게 만들면 선원들에 대한 착취 행위가 더욱 어렵게 될 것입니다. 정기적인 검사는 불법 조업을 더 어렵게 만들 것입니다. CTA의 시행은 기국 선박의 통제와 이에 대한 국가의 엄중한 책임을 국제사회에 보이는 것입니다.

영향

선박 설계 및 건조 관련 규정의 대부분은 새로운 선박에 한하여 적용됩니다. CTA의 단계적인 이행을 허용하여 모든 기국 선박들에 대한 어선 설계, 건조 및 장비의 변경을 당장 집행할 필요는 없습니다(표 1 참고).

국가 C: 항만국



- 생물 다양성이 매우 높은 항만국
- 비교적 소수의 국내 어선
- 외국 국적 선박에 어업 면허 발급 가능
- 외국 선박 등록 허용 가능
- 외국 국적 선박에 고용된 자국민이 많음
- 국내 항구에서 어획물의 빈번한 양륙
- 안전 규정이 제한적이거나 없음
- 불법 조업 관련 국내법이 제한적임

혜택

국제 수준의 항만 시설과 다양한 해양 생태계를 지닌 국가는 영해의 풍부한 수산자원을 보다 잘 보호하게 됩니다. IUU 어업을 하는 사람자들은 자연 자원을 얻기 위한 목적으로 통제가 미흡한 나라의 바다와 항구를 표적으로 노립니다. 안전 조치가 없는 선박들이 항구 부근에서 조업하는 경우, 충돌과 좌초의 위험을 높여 수색과 구조 작업에 많은 비용이 들어갈 수 있습니다. CTA를 비준하고 시행함으로써 항만국은 선박 검사를 위한 추가수단을 얻게 되어 영해 내 조업 선박의 안전성을 개선하고 IUU 어업을 식별할 가능성이 높아질 것입니다. 또한, 등록 선박의 안전성이 높아짐에 따라 사고의 위험 뿐 아니라 사고 처리를 위한 비용과 시간을 최소화할 수 있습니다.

영향

일반적으로 소형 선박을 보유한 국가에서는 기존 법규에 대한 개정 작업이 크지 않을 수 있습니다. 그러나 어떤 협약이라도 비준에 따른 행정적인 부담이 생깁니다. 따라서, 필요에 따라 IMO는 법률 및 전문적 지원이 가능합니다.

국가 D: 시장 국가



- 기국, 연안국, 항만국 및 시장 국가
- 어선에 대한 엄격한 안전 조치 준비
- 전 세계에서 조업하는 비교적 큰 규모의 어선
- 불법 어업에 관한 현행 국내법
- 어획물의 수출과 수입

혜택

시장 국가는 안전하고 적절한 환경에서 일하는 선원들이 잡은 수산물이라는 것을 소비자들에게 보장할 수 있습니다. 시장 국가들 대부분은 CTA 조항과 유사하거나 이를 능가하는 국내법이 이미 존재함에 따라 이들 국가의 선박들은 벌써 안전하게 운영된다고 보입니다. 그러나 CTA가 발효되면 시장 국가는 수산물을 수입하게 될 외국 국적 선박에도 이러한 규정들을 적용함으로써 국내 소비자의 요구에 맞도록 선박의 안전성을 개선할 수 있습니다. 중요한 시장 국가의 소비자들은 그들이 소비하는 식품이 어디에서 오는지에 대한 관심이 높아지고 있습니다. CTA가 발효되면 시장 국가가 국제 공급망에 영향을 주어 선박의 안전 기준을 높이고 선원의 생명을 지킬 수 있게 됩니다. CTA가 시행되면 기존의 안전 및 IUU 어업 관련 법규를 보완할 수 있고 이에 관한 글로벌 리더십을 발휘할 수 있습니다.

영향

대부분의 기국 선박들은 이미 CTA의 기준과 유사한 수준에 있기 때문에 큰 부담은 없습니다.

CTA 비준 방법

각국의 IMO 대표단은 비준 의사를 본 사무국에 통보하고 전문적인 법률 관련 지원을 적절하게 요청할 수 있습니다. IMO에 문서를 제출할 때 대표단은 기국 선박의 보유 숫자를 제공해야 합니다. IMO는 이 수치를 계산하는 방법에 대한 지침을 제공합니다. 이 수치를 모르는 국가가 FAO의 공해어선에 의한 국제 보전 및 관리 대책 준수 협약 당사국이면 FAO가 이를 제공할 수 있습니다. 위의 방법들이 적용되지 않을 경우에는 이 수치는 지역 수산기구 및 다른 국제 해양 관련 데이터베이스를 통하여 얻게 될 것입니다.⁵

결론

CTA가 발효되면 기국은 선원 안전의 책임, 안전하고 합법적인 조업 및 안전 의무의 준수를 모두 보장하는 강력한 수단을 갖추게 됩니다. CTA의 발효는 선사들이 어쩔 수 없이 위험한 조업 활동에 대하여 책임 있는 조치를 채택하도록 권장할 것입니다. CTA 발효는 외국 국적 선박에서 일하는 자국민을 보호하고 IUU 어획물이 시장에 유입될 위험 감소에 도움이 될 것입니다.

CTA를 비준함에 따라 IMO 회원국들은 해양 뿐 아니라 해양에 의존하는 사람들에 대한 착취를 현저하게 줄일 수 있습니다. 이 협정이 발효되면 이 세상에서 가장 위험한 직업에 속하는 수산업계의 안전과 근로 여건을 개선하고 부도덕한 사업자가 IUU 어업에서 수익을 올릴 가능성을 없앨 것입니다.

부록 A

국제 협약 목록

SOLAS	IMO 국제해상인명안전조약(IMO International Convention for the Safety of Life at Sea)
STCW	IMO 선원의 훈련, 자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제협약(IMO International Convention on Standards of Training, Certification, and Watchkeeping for Seafarers)
LL	IMO 국제만재흘수선협약(IMO International Convention on Load Lines)
COLREGs	IMO 국제해상충돌예방규칙(IMO Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea)
MLC	ILO 국제해사노동협약(ILO Maritime Labour Convention)
MARPOL	IMO 국제해양오염방지협약(IMO International Convention for the Prevention of Pollution From Ships)
CTA	IMO 어선 안전을 위한 케이프타운 협정(IMO Cape Town Agreement on the Safety of Fishing Vessels)
STCW-F	IMO 해원의 훈련, 자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제협약(IMO International Convention on Standards of Training, Certification, and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel)
C188	ILO 어선원노동협약(ILO Work in Fishing Convention)
PSMA	FAO 불법·비고지·비규제(IUU)어업 방지, 조절, 역제를 위한 항만국 조치협정(FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing)

주

- 1 이안 어비나(Ian Urbina), "Tricked and Indebted on Land, Abused or Abandoned at Sea," *The New York Times*, 2015년 11월 9일, <https://www.nytimes.com/2015/11/09/world/asia/philippines-fishing-ships-illegal-manning-agencies.html>; Stop Illegal Fishing, "FISH-i Africa: Issues, Investigations and Impacts," 14.
- 2 국제 해사 기구(International Maritime Organization), "Cape Town Agreement of 2012," 환산톤수, 제1장, 규정 1, 조항 2,9 (Tonnage Equivalents, Chapter 1, Regulation 1, Provision 2,9).
- 3 국제 해사 기구(International Maritime Organization), "Cape Town Agreement of 2012," 국제어선안전증서, 부록, 175 (International Fishing Vessel Safety Certificate, Appendix, 175).
- 4 UN 식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations), 국제 노동 기구(International Labour Organization), 국제 해사 기구(International Maritime Organization), "Safety Recommendations for Decked Fishing Vessels of Less Than 12 Metres in Length and Undecked Fishing Vessels" (2012), <http://www.fao.org/fishery/safety-for-fishermen/50781/en/>.
- 5 국제 해사 기구(International Maritime Organization), 해상안전위원회 결의서 92/26/6/Add.1(Maritime Safety Committee Resolution 92/26/6/Add.1), "Procedure for Calculating the Number of Fishing Vessels of Each Contracting State to the 2012 Cape Town Agreement," <http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Documents/Procedure%20for%20calc%20the%20number%20of%20fishing%20vessels.pdf>, 부칙 24(Annex 24).

추가 정보가 필요하면 아래 웹 페이지에서 확인하십시오.

pewtrusts.org/endillegalfishing

pewtrusts.org/capetown

연락처: Kimberly Vosburgh, 커뮤니케이션 담당자

이메일: kvosburgh@pewtrusts.org

프로젝트 웹사이트: pewtrusts.org/endillegalfishing

The Pew Charitable Trusts는 현재의 가장 어려운 과제를 해결하는 지식의 힘을 토대로 운영됩니다. Pew는 공공정책을 개선하고 대중에게 알리고 시민 생활을 활성화하기 위해 엄격하고 분석적인 접근법을 적용합니다.