

수산연구본부

한덕훈 전문연구원_bansock1@naver.com

IUU 대응을 위한 원양산업발전법 개정안 법리 검토 및 제언

2014. 12.

CONTENTS

- I. 서론 ... 01
- II. 원양산업발전법 개정안 검토 ... 02
- III. 원양산업발전법 추가적 개정 필요사항 제언 ... 21
- IV. 결론 및 향후 과제 ... 27



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

〈요 약〉

- 2014년의 원양산업발전법 개정안은 IUU어업행위에 대한 국제적 규제 강화와 국제적 자원보존조치의 동향을 반영한 결과물로서 해외수산자원의 합리적 관리보존 및 개발이용을 강조한 목적조항(안 제1조)을 포함한 다양한 개정조치가 마련됨. 동 목적조항에 근거하여 원양산업발전법 내의 여러 조항들을 다르게 해석될 수 있으며, 이는 결국 원양산업의 지속가능한 발전을 도모할 수 있을 것으로 예상됨.
- 원양산업종사자 정의 규정 도입(안 제2조 제5호), 편의치적 정의 규정 마련(안 제2조 제6호), 편의치적 및 제3국 국적선박 취득신고제 도입(안 제12조의2), 전제 규제(안 제2조 제12호, 안 제15조 제2항), 원양어업의 허가제한 사유의 확대(안 제7조), IUU 의심선박으로 조사 중에 있는 자에게 그 기간 만료 전까지 폐업신고의 제한(안 제10조), 원양어업종사자에게로 자원보존조치 등 법률상 준수사항 확대(안 제13조) 항만국 검색 규정 개정(안 제14조), 불법어업선박 목록 등재 및 삭제 조항 신설(안 제15조의2), 조업감시 공무원 및 항만국 검색 공무원에게 사법경찰권 부여(안 제17조의2), 어선위치추적장치의 미설치자와 고의 또는 과실로 작동하지 아니한 자, 부정한 방법으로 작동한 자에 대한 처벌 수위 상향(안 제33조 제3항 제5호) 도입 등 IUU관련 규정을 강화하였음.
- IUU어업행위 관련 국제법적 규제는 지속적으로 확대 발전되고 있기에 관련 내용에 대한 지속적 분석 연구 필요. 아울러 우리법상 적정한 수준의 규제사항이 어떠한 수준이 될 것인지, 제재조치로서 형벌과 행정처분의 수준의 적정성 여부도 지속적으로 비교법적인 분석을 하여 보완하고 개정하는 연구 지속 필요. IUU관련 외국제도와와의 세밀한 비교분석을 통하여 한국과의 법체계상의 차이점을 충분히 고려하여 접근 필요

- 편의치적제도가 악용되어 IUU어업행위자의 탈세, 어선원 노동착취가 구조적으로 발생하고 있다고 지적하는 등 편의치적의 폭넓은 자유에 대한 규제 주장이 국제적으로 존재함. 편의치적선을 이용한 IUU어업행위의 행태 및 방지대책 등 추가적 연구 시급. 동 연구는 IUU어업행위가 자행될 수 있는 구조적인 면에 대하여 개선책을 제시하는 데 기여할 것으로 예상되기에 관련 연구를 서둘러야 할 것임

I. 서론

■ 원양산업발전법을 국제기준에 맞게 개정해야 할 필요성 시급

- EU가 한국을 비협력적 제3국으로 지정할 지 여부를 6개월 유예(2014년 7월)함에 따라 최종 지정 여부 가능성(2015년 1월 잠정 예정)과 미국의 불법어업의심국 재지정 여부(2015년 1월 예정)가 국제적인 이슈인 현 시점에서, 국제적 기준에 걸맞게 IUU어업행위에 대응하는 국내 법률을 마련할 필요성이 시급함
 - 현행 원양산업발전법을 전반적으로 검토하여 정부에 개정안을 제시할 필요성 존재함
 - 또한 외국 정부, 국제수산기구, NGO 등에서 IUU와 관련되어 논의가 진행되어 온 내용을 우리법에 반영하여 지속가능한 원양산업의 발전과 책임있는 어업의 경영의 추진에 기여할 목적도 상존
 - 개정안을 검토 시에는 전체 체계와 구체적 타당성을 지향하여 원양산업발전법에 대한 검토를 진행
- 그러나 본 연구는 단기간이라는 시간의 제약상 현행 원양산업발전법에서 신속히 개정해야 할 필요성이 있는 조항에 대한 법률적 검토와 추가적인 개정안과 개정 방향을 제시하는 것에 초점을 맞추어 진행함

II. 원양산업발전법 개정안 검토

아래에서는 현재 준비 중에 있는 원양산업발전법 개정안에 대한 국내법적, 국제법적 측면에서의 분석과 검토를 하여 법적 의견을 제시하고자 함

1. 안 제1조 (목적)

■ 개정안

제1조(목적) 이 법은 해외수산자원의 합리적인 관리·보존 및 개발·이용과 국제협력 촉진을 통하여 원양산업의 지속가능한 발전을 도모하고 국민경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

■ 검토의견

- 해외수산자원의 “합리적인 관리·보존 및 개발·이용”이라는 수단을 강조하여 해외수산자원에 대한 국제적인 보존관리조치 준수를 강화하려는 최근 정부의 개선노력과 방향을 명시
 - 개정안은 기존의 목적조항을 수정하여 해외수산자원에 대한 합리적인 관리·보존 및 개발·이용에 대한 원양산업발전법상 관련 규정의 확충과 이를 통하여 원양산업의 지속가능한 발전을 도모하기 위함을 명시함
 - 동 개정안에서는 기존의 목적조항에서 “책임있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고” 라는 조항을 삭제함
 - 또한 기존 목적조항에 포함되었던 문구인 해외수산자원의 “안정적 확보”보다는 해외수산자원의 “합리적인 관리·보존 및 개발·이용”이라는 수단을 강조하여 해

외수산자원에 대한 국제적인 보존관리조치 준수를 강화하려는 최근 정부의 개선노력과 방향을 명시

- 개정안의 목적조항에 의한다면 향후 원양산업계의 경쟁력 강화를 위한 정부의 지원활동은 현행법상의 목적조항 하에서 보다는 해석상 추진에 제약요소 존재
 - 기존의 목적조항의 표현이었던 “책임있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고”라는 표현이 삭제됨으로 인하여 단순히 표현만이 삭제된 것만은 아니라고 해석
 - 즉, 향후 원양산업계의 경쟁력 강화를 위한 각종 지원조치를 추진함에 있어서는 개정안에서 명시하는 “해외수산자원의 합리적인 관리·보존 및 개발·이용과 국제협력” 등의 수단적인 측면과 배치되지 않을 경우에만 추진될 수 있는 한계가 있을 것으로 사료됨

2. 안 제2조 제12호

■ 개정안

제2조

12.“전재”(轉載)란 한 어선에서 보관하고 있는 수산물물의 전부 또는 일부를 다른 어선 또는 운반선 및 공모선 등의 어업활동을 지원하는 선박 등으로 옮겨 싣는 것을 말한다.

■ 검토의견

- 원양산업발전법 내용에서 ‘전재’행위를 ‘양륙’하는 행위와 동일하게 금지하는 조항들이 있기 때문에, 전재행위를 금지하는 법 전체의 해석상 ‘전재’의 정의를 포함하는 개정안은 합리적으로 사료됨

3. 안 제7조 제1항

■ 개정안

제7조(원양어업허가 제한 등) ① 해양수산부장관은 제6조에 따라 원양어업 허가를 하거나 허가 받은 어선에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 원양어업허가를 제한 또는 정지하거나 어선의 계류(繫留) 또는 출항·입항을 제한할 수 있다.

1. 국제수산기구의 자원 보존조치에 대한 결의사항이 있는 경우
2. 공해 어업과 관련된 국제적 기준에 맞지 아니할 경우
3. 연안국 및 국제수산기구의 요구가 있는 경우
4. 수산자원의 관리 등을 위하여 필요한 경우
5. 제11조제1항에 따라 원양어업의 허가를 취소한 이력이 있는 어선의 경우
6. 제11조제1항에 따라 원양어업허가의 취소 등의 처분을 받은 이력이 있는 어선의 선명을 소유자 변동 없이 반복적으로 변경하는 경우
7. 제15조의2제1항에 따라 불법·비보고·비규제 어업 선박 목록에 등재된 이력이 있는 경우
8. 국제수산기구 또는 연안국으로부터 불법·비보고·비규제 어업 선박 목록에 등재 중이거나 또는 등재된 이력이 있는 경우
9. 원양어업자가 이 법, 「수산업법」을 위반하거나 이 법, 「수산업법」에 따른 명령·처분이나 그 제한·조건을 위반한 경우
10. 해양수산부장관이 불법·비보고·비규제 어업 선박으로 의심되는 증거가 있거나 공익상 특별히 제한할 필요가 있다고 인정되는 경우
11. 어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등 해양수산부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우

■ 검토의견

○ 법률조문 표현의 모호성 소지

- 개정안 제7조 제1항 5호 내지 8호, 10호의 경우 IUU어업에 종사했던 선박이 그 전력을 위장하기 위하여 소유자 변동 없이 선명을 반복적으로 변경하는 사례를 방지하기 위하여, 그리고 불법어업 근절을 위해 IUU 어선 목록에 등재된 이력이 있는 어선에 대해 허가를 제한할 수 있는 근거 마련한다는 입법취지에서 타당함

- 그러나 개정안 제7조 제1항 제9호의 경우 “이 법, 수산업법을 위반하거나 이 법,

수산업법에 따른 명령, 처분이나 그 제한, 조건을 위반한 경우”라고 규정하고 있는데, 이는 원양어업 허가제한의 사유로는 너무 막연한 규정일 수 있음

- 구체적으로 “이 법, 수산업법 제 몇조를 위반하거나, 이 법, 수산업법 제 몇 조에 따른 명령, 처분이나 그 제한, 조건을 위반한 경우”로 특정할 필요 존재함.
- 물론 개정안 제7조 제1항이 원양어업허가제한 뿐 아니라 원양어업허가를 정지하거나 어선의 계류(繫留) 또는 출항·입항을 제한하는 규정을 두어 위반행위에 따라 제한의 단계를 조절할 수 있기는 하지만, 이를 고려하더라도 단순히 이 법, 수산업법 위반, 이 법, 수산업법에 따른 명령, 처분이나 그 제한, 조건을 위반한 경우는 제재규정으로 모호한 면이 많은 규정이라고 볼 여지가 큼

○ 신속한 조사 진행과 이의 통지 규정 필요

- 개정안 제7조 각호의 사유에 해당하여 해양수산부장관이 허가의 제한, 입출항 금지 등의 조치를 취한 경우 및 보존관리조치 위반여부의 의심을 받는 경우를 조사하는 경우 지체없이 신속히 조사절차를 진행하여야 하며 그 조사결과 내지 조치사항을 해당 국제수산기구나 연안국에게 지체없이 통지하는 것이 필요하다고 사료됨¹⁾

¹⁾ UN공해어업협정 제19조 이하에서는 이와 관련된 세부적인 조항을 두고 있다.

제19조 기국에 의한 준수 및 집행

1. 국가는 자국기 계양 선박이 경계왕래성어류자원과 고도회유성어류자원을 위한 소지역적, 지역적 보존관리조치를 준수하도록 보장한다. 이를 위하여 기국은 다음과 같이 하여야 한다.
 - (a) 위반이 어디에서 발생하든 관계없이 이러한 조치를 집행한다.
 - (b) 소지역적, 지역적 보존관리조치의 위반혐의에 대해서는 관련 선박의 물리적 조사를 포함하여 즉각적이고 완전하게 조사해야 하며, 이러한 조사의 결과 및 결과에 대하여 위반혐의를 주장하는 국가 및 관련 소지역적, 지역적 기구 또는 약정에 즉각적으로 통보한다.
 - (c) 모든 자국기 계양선박에게 위반 혐의 수역 내에서의 선박 위치, 어획량, 어구, 어로행위 및 관련 활동에 관한 정보를 조사 당국에게 제출하도록 요구한다.
 - (d) 위반혐의에 대하여 충분한 증거가 확보가능할 때는 자국법에 따라 소송절차를 지체없이 시작하도록 관계 당국에 동 사건을 회부하며, 적절한 경우 관련 선박을 억류한다.
 - (e) 자국법에 따라 자국선박이 이러한 조치의 중대한 위반에 연루된 것이 확정된 경우에는, 동 위반과 관련 기국이 선박에 대해 취한 모든 주요 제재조치가 완수될 때까지, 동 선박이 공

해 조업에 종사하지 못하도록 보장한다.

2. 모든 조사 및 사법절차는 신속하게 집행되어야 한다. 위반과 관련 적용 가능한 제재조치는 충분히 엄중하게 하여 준수를 확보하고 장소에 관계없이 위반을 억지하는데 효과적이어야 하며, 불법행위로부터 발생한 위반자의 이익을 박탈해야 한다. 어선의 선장 및 기타 사관에 대하여 적용가능한 조치에는 이러한 선박의 선장 또는 사관으로서 근무하기 위한 허가를 거부, 취소 또는 정지할 수 있는 규정을 포함하여야 한다.

Article 19 Compliance and enforcement by the flag State

1. A State shall ensure compliance by vessels flying its flag with subregional and regional conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks. To this end, that State shall:
 - (a) enforce such measures irrespective of where violations occur;
 - (b) investigate immediately and fully any alleged violation of subregional or regional conservation and management measures, which may include the physical inspection of the vessels concerned, and report promptly to the State alleging the violation and the relevant subregional or regional organization or arrangement on the progress and outcome of the investigation;
 - (c) require any vessel flying its flag to give information to the investigating authority regarding vessel position, catches, fishing gear, fishing operations and related activities in the area of an alleged violation;
 - (d) if satisfied that sufficient evidence is available in respect of an alleged violation, refer the case to its authorities with a view to instituting proceedings without delay in accordance with its laws and, where appropriate, detain the vessel concerned; and
 - (e) ensure that, where it has been established, in accordance with its laws, a vessel has been involved in the commission of a serious violation of such measures, the vessel does not engage in fishing operations on the high seas until such time as all outstanding sanctions imposed by the flag State in respect of the violation have been complied with.
2. All investigations and judicial proceedings shall be carried out expeditiously. Sanctions applicable in respect of violations shall be adequate in severity to be effective in securing compliance and to discourage violations wherever they occur and shall deprive offenders of the benefits accruing from their illegal activities. Measures applicable in respect of masters and other officers of fishing vessels shall include provisions which may permit, inter alia, refusal, withdrawal or suspension of authorizations to serve as masters or officers on such vessels.

(유엔공해어업협정 제19조 제2항 참조)

- 이는 유엔공해어업협정 제19조에서 규정하고 있는 내용으로서 우리법도 이를 비준하였기 때문에 법적 구속력이 동 협정에서 나옴
- 또한 비록 현재 국제법적 구속력이 없는 자발적 지침의 형태이지만 2014년 FAO의 기국책임이행에 대한 자발적 지침(Voluntary Guideline for Flag State Responsibility) 제24조에서도 신속히 조사하고 그 결과를 도출할 것을 언급함²⁾
- 이런 점을 고려할 때 제7조(원양어업의 허가 제한), 제10조(원양어업의 폐업 등 신고) 단서의 경우 불법·비보고·비규제 어업 의심선박으로 조사하는 경우, 제11조(원양어업허가의 취소)를 포함하여 보존관리조치 위반에 대한 조사를 진행하는 경우 신속하게 조사절차를 진행하고 종료하여야 할 것임
- 또한 그 결과를 해당 문제를 제기한 국제수산기구 또는 연안국에게 통보가 가능하도록 하는 조항을 신설하는 것이 필요할 것으로 사료됨 (현재 공해상에서의 기국의무 위반을 주장하는 RFMO등 해당 국제수산기구에 결과를 통보할 의무는 국제법상 존재(가령, 유엔해양법협약 제19조)하나, 연안국의 EEZ내에서의 국제기준 위반에 대하여 기국의 조치를 해당 연안국에 결과를 통보할 법적 의무까지는 없는 것으로 판단됨. 즉, FAO의 기국책임이행에 대한 자발적 지침 제43조는 기국이 연안국의 관할권 내의 해양구역에서 어업활동과 관련된 기선의 행동과 관련된 모든 관련된 정보를 교환함으로써 연안국과 협력해야할 도덕적 의무를 제시하고 있음.³⁾

²⁾ FAO 기국책임이행에 대한 자발적 지침 제24조 참조.

24. The flag State settles pending sanctions against a vessel before it deregisters the vessel, where applicable

³⁾ 즉, FAO 기국책임이행에 대한 자발적 지침은 법적 구속력이 없는 동 문서의 성격에 따라서 제43조는 다음과 같이 규정하고 있다. 즉, "should"라는 표현을 사용하고 있다.

43. The flag State, in accordance with its legislation and its international obligations, should cooperate with a coastal State, by exchanging all relevant information regarding the activities of the vessels flying its flag with respect to fishing and fishing related activities by such vessels in maritime areas under the jurisdiction of such coastal State.

- 안 제7조 (원양어업 허가제한) 제5호, 제6호 신설 부분은 IPOA-IUU 취지에 부합
- 안 제7조에서는 IUU어업 불이행 전력이 있는 선박에 대한 국적부여 회피하고 IUU어업 종사 방지를 위한 취지로 5호 신설을 제안함. 그 근거로 IPOA-IUU 제34조를 언급함
 - 또한 IUU어업에 종사했던 선박이 그 전력을 위장하기 위하여 소유자 변동없이 선명을 반복적으로 변경하는 사례를 방지하기 위한 취지로 제6호를 신설할 것을 제안함. 그리고 개정사유에서 그 근거로서는 IPOA-IUU 제38조와 제39조를 언급함.
 - 그러나 IPOA-IUU 제34조는 어선의 기국에의 등록에 관한 사항을 다루고 있고 직접적으로 어업허가를 규정하고 있지는 않음.
 - 또한 IPOA-IUU 제38조는 보존관리조치나 국가적, 지역적, 전지구적으로 채택된 법조항을 불이행하고자 하는 목적으로 기국을 변경하는 행위를 억제하여야 한다는 조항으로서 이는 어선의 등록과 관련되는 문제를 다루고 있다고 볼 수 있음.
 - 한편, IPOA-IUU 제39조는 어선허가와 관련되는 조항으로서 보존관리조치나 국내적, 지역적, 전지구적으로 채택된 기준을 우회하고 그러한 조항에 대하여 불이행을 촉진할 목적으로 반복적이고 급격한 기국변경("flag hopping")을 하는 경우 그러한 어선에 대하여 각 국가는 어업허가를 거부하여야 함을 규정함. 즉, 어업허가제도를 이용하여 보존관리조치나 국제기준을 회피하고자 하는 목적으로 반복적인 이루어지는 편의치적을 규제해야한다는 취지를 담고 있음
 - 결국, 본 개정안에서는 이러한 국제기준을 고려하여 원양어업의 허가단계에서 보존관리조치나 국제적 기준을 위반하거나 회피할 목적으로 편의치적을 빈번하게 일삼는 어선에 대하여 원양어업의 허가를 제한하게 함으로써 편의치적을 편법적으로 이용하는 문제점을 근절하는 효과를 가져올 수 있을 것으로 평가됨
 - 또한 본 개정안에서는 원양어업의 허가 단계에서 법 제13조의 원양어업자의 준수사항을 위반하여 원양어업허가를 취소된 자에 대하여 추후 원양어업 허가 시

이를 고려하여 허가를 제한 할 수 있다고 규정하여 향후 해외수역에서 발생할 수 있는 불법어업을 예방하고 억제하는 데 실효적 효과가 클 것으로 사료됨

4. 안 제12조의 2

■ 개정안

제12조의2(편의치적 및 제3국 국적 선박 취득 신고) ① 대한민국 국민이 소유하고 있는 선박을 편의치적 하거나 제3국 국적으로 등록된 선박을 취득한 경우에는 해양수산부장관에게 신고하여야 한다.

② 제1항에 따라 신고를 한 대한민국 국민은 해외수역에서 불법·비보고·비규제 어업을 하여서는 아니되며, 법 제13조에 따른 원양어업자의 준수사항을 준수하도록 노력하여야 한다.

③ 해양수산부장관은 제1항에 따라 신고를 한 대한민국 국민이 불법·비보고·비규제 어업을 하거나 지원하는 것으로 의심(국제수산물기구 또는 제3국으로부터 불법·비보고·비규제 어업 혐의에 대한 통보가 있는 경우를 포함한다)되는 경우에는 기국의 1차적인 책임을 저해하지 않는 범위 내에서 불법·비보고·비규제 어업의 근절에 필요한 적절한 조치를 취할 수 있다.

④ 제1항에 따른 신고에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

■ 검토의견

- 편의치적에 대하여 신고제를 도입하여 IUU어업 예방과 근절에 적극 대응
 - 대한민국 국민이 제3국 국적의 어선을 취득하여 해외수역에서 어업을 영위하는 경우 신고의무를 부여토록 하여 IUU어업의 예방·방자·근절토록 함
 - 이를 통하여 자국민의 해외수역에서의 IUU어업에 대한 관리 강화를 요구하고 있는 국제기준에 부합하도록 하기 위한 원양산업발전법 개정의 취지에 따른 합리적인 안으로 사료됨
- 편의치적에 대한 허가제의 도입은 좀 더 심도있는 연구 필요
 - EU측에서는 최근 이와 관련하여 편의치적 어선에 대하여 우리나라가 신고제보

다는 허가제를 도입하라는 의견을 제시한 것으로 보임

- 그러나 허가란 우리 법률과 법이론상 “일반적인 금지의 해제”에 해당함. 즉, 편의치적이 일반적으로 금지되어 있지 않은 국제적인 현실 하에서 편의치적을 허용하는 국가들이 30여 개국⁴⁾이 존재하고 있고 국제적인 관습의 형태로 널리 이용되고 있는 현실을 고려해야 함
- 물론 편의치적제도 하에서 선원에 대한 노동착취 등 여러 수반되는 문제가 발생하고 있지만, 편의치적이 일반적으로 이용되고 허용이 되는 국제적인 현실에서 한국에게 자국 원양어선의 편의치적에 대하여 선제적으로 허가제를 도입하고자 하는 것은 쉽게 결정을 내릴 수 있는 문제는 아니라고 생각됨
- 이 문제에 대한 보다 심도 있는 연구와 논의 이후 이 문제에 대한 입장을 정리할 필요가 있다고 판단됨

○ 먼저 현재의 편의치적에 대한 신고제 등 관련제도를 실시한 뒤 문제점을 보완하는 것이 현실적이며 바람직함

- 현 개정안은 편의치적에 대하여 신고제를 도입하고서 이를 위반하는 경우에는 안제36조의 과태료 500만원을 적용하도록 규정
- 즉, 제12조의2 제1항에 따라 편의치적의 신고를 한 대한민국국민에게 제13조의 원양어업자의 준수사항을 이행하도록 노력할 의무를 부과(안제12조의2 제2항)하고, 이를 위반시 안제33조 제2항에 따라 3년 이하의 징역이나 3천만원이하의 벌금을 부과하거나 이를 병과하도록 되어 있음
- 이러한 조항들에 근거하여 편의치적에 대한 법률상 규제가 일정한 부분 가능할 것으로 보이기 때문에 먼저 동 개정안의 동 조항을 실시하고 난 후에 문제가 발생한다면 그 보완점을 찾는 것이 보다 바람직할 것으로 사료됨

⁴⁾ 파나마, 온두라스, 말타, 싱가포르, 통가, 바누아투, 벨리즈, 캄보디아 등. EJF(2009), *Lowering the Flag- Ending the Use of Flags of Convenience by Pirate Fishing Vessels*, London, 참조

5. 안 제13조 (원양어업자 등의 준수사항) 제7항

■ 개정안

제13조

⑦ 해양수산부장관은 제2항의 준수사항을 위반하거나 위반한 것으로 의심되는 행위가 발견된 원양어업자 등에 대하여 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다.

1. 조업활동의 즉시 중단
2. 지정된 항구로의 입항
3. 어획물에 대한 전제 금지

■ 검토의견

- “해양수산부장관이 다음 각 호의 조치를 취할 수 있다” 라고 규정하여 재량권의 부여를 고려해야
 - 위 신설조항은 중대한 IUU 어업행위 규정 위반자에 대하여 IUU어업의 근절을 위해 즉각적인 중단 조치를 취할 수 있는 근거를 마련한 것임
 - 그러나 법개정안 제13조 제7항에서는 원양어업자와 원양어업종사자 등이 원양산업발전법에서 규정한 IUU관련 준수사항을 위반한 경우 “해양수산부장관이 다음 각호의 조치를 취하여야 한다” 고 규정하여 각호의 조치를 반드시 취하여야만 하는 의무를 해양수산부장관에게 부과하고 있음.
 - 이는 각각의 사안에 따라 각호의 조치를 일부를 취하게 하거나 모두 취하게 하는 등의 재량이 주어지지 않고 있다는 의미로 파악됨
 - 이러한 태도는 해수부장관이 동조 제5항의 승선험조 및 필요한 조치를 취하거나, 동조 제6항의 지원, 보조, 용자의 대상에서 제외 조치를 취할 때에는 해수부장관에게 재량이 부여되는 점과 일정한 차이를 보임
 - 결론적으로 본 신설조항에서는 “다음 각호의 조치를 취할 수 있다.” 로 수정하여 해양수산부장관이 취할 수 있는 제7항 각 호 조치의 내용과 범위를 사안에 따라 선택하고 조정할 수 있게 수정되는 것이 보다 바람직할 것으로 사료됨

6. 안 제15조 제2항

■ 개정안

제15조

- ② 해운법 제24조제2항에 따른 외항화물운송사업을 등록한 자 중에서 수산물운송을 하려는 자는 어선위치추적장치를 설치하여야 한다.

■ 검토의견

- 개정안 법 제2조 제12호에서 전재행위를 어선 뿐만 아니라 ‘운반선 및 공모선 등의 어업활동을 지원하는 선박’ 등으로 옮겨 실는 행위라고 새롭게 규정하고 있음
- 이러한 규정에 맞추어 해운법 제24조 제2항에 따른 외항화물운송사업을 등록한 자에 대하여 어선위치추적장치를 설치하도록 신설한 것으로 합리적인 개정안이라 할 것임

7. 안 제15조의 2

■ 개정안

제15조의2(불법·비보고·비규제 어업 선박 목록 등재 및 삭제)

- ① 해양수산부장관은 불법·비보고·비규제 어업을 근절하기 위해 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 불법·비보고·비규제 어업 선박 목록(이하 “목록”이라 한다)에 등재할 수 있다.
1. 제11조에 따른 원양어업허가가 취소된 경우
 2. 행정처분 기간 중이거나 또는 위반혐의에 대한 조사가 진행 중에 있는 선박을 제3자에게 매각하거나 편의치적 한 경우
 3. 제12조의2제2항에 따른 준수사항을 위반한 경우
- ② 해양수산부장관은 제1항에 따른 목록에 등재된 선박의 소유주가 다음 각 호의 사항을 입증한 경우에는 목록에서 삭제할 수 있다.
1. 목록에 등재된 지 최소 2년이 지났고 그 동안 불법·비보고·비규제 어업행위로 인해 적발된

실적이 없음을 입증한 경우

2. 불법·비보고·비규제 어업 선박 목록에 등재된 선박이 침몰하거나 폐기된 경우
- ③ 해양수산부장관은 제1항 및 제2항에 따라 목록에 등재 또는 삭제한 경우에는 그 사유를 명시하여 선박의 소유자에게 알려주어야 한다.
- ④ 해양수산부장관은 제1항 제2호 중 편의치적에 해당되는 경우에는 기국에 해당 선박이 목록에 포함되었음을 알리고 그 이유에 대해 자세히 설명하여야 한다.
- ⑤ 해양수산부장관은 불법·비보고·비규제 어업을 예방, 억지 및 근절하기 위해 제1항 및 제2항에 따른 목록을 연안국, 국제연합 식량농업기구 및 국제수산기구에 전달할 수 있다.
- ⑥ 제1항 및 제2항에 따른 목록의 구체적인 내용, 방법 및 절차, 그 밖에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

검토의견

- 법 제13조에 따른 원양어업자의 준수사항을 준수하도록 “노력하여야 한다”고 규정하고 있어, 반드시 준수해야 하는 조항이 아니라 훈시적인 조항으로 해석될 염려
 - IUU어업 근절을 위해 허가가 취소되거나 처분 중에 있는 어선이 처분을 회피할 목적으로 어선을 매각하는 행위에 대해 불법·비보고·비규제 어선 목록에 등재하여 특별 관리하기 위한 입법취지에 부합하는 규정으로는 판단됨
 - 하지만 개정안 제15조의 2 제1항 제3호는 “제12조의2제2항에 따른 준수사항을 위반한 경우”를 목록등재사유로 규정하고 있는데, 개정안 제12조의 2 제2항은 “제1항에 따라 신고를 한 대한민국 국민은 해외수역에서 불법·비보고·비규제 어업을 하여서는 아니되며, 법 제13조에 따른 원양어업자의 준수사항을 준수하도록 노력하여야 한다”는 규정이 다소 문제가 될 소지 존재
 - 왜냐하면 동개정안의 해석상 “노력하지 않는 경우”에만 처벌될 수 있기 때문에 노력하였다면 처벌을 면할 수 있는 회피가능한 조항으로도 해석될 수 있다고 사료됨
 - 개정안 제15조의 2 제1항 목록등재사유로 개정안 제12조의 2 제2항 전단에 따른 행위 뿐만 아니라 법 제13조 원양어업자의 준수사항 위반을 전부 포함시키려는 입법취지라고 한다면 별 다른 문제는 없다 할 것임

- 단지, 문구상 개정안 제12조의 2 제2항에서 법 제13조에 따른 원양어업자의 준수사항을 준수하도록 “노력하여야 한다”고 규정하고 있어, 이를 법 제13조가 반드시 준수해야 하는 조항이 아니라 훈시적인 조항으로 해석될 염려가 있어 보임
- 따라서 이를 “준수해야 한다”고 규정하는 것이 더 적절해 보임

○ 개정안 제15조의2 제5항의 IUU선박목록을 “연안국, 국제식량기구, 국제수산기구에 통보할 수 있다”는 규정은 국제기준과 부합된다고 사료됨

8. 안 제33조 제1항 처벌조항의 강화 여부

■ 개정안

제33조(벌칙) ① 제13조제2항제1호부터 제11호까지의 규정을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이상의 벌금에 처하거나 이를 병과(併科)할 수 있다.

② ----- 3천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.

1. · 2. (현행과 같음)

3. 제12조의2제2항의 규정을 위반한 자(단, 제13조제2항제12호는 적용 제외)

③ ----- 2천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.

1.~4. (생략)

④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제13조제2항제12호의 규정을 위반한 자

2. 제15조를 위반하여 어선위치추적장치를 설치하지 아니하는 자와 설치한 어선위치추적장치를 고의 또는 과실로 작동하지 아니하거나 부정한 방법으로 작동시킨 자

3. 제16조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓 보고를 한 자

■ 검토의견

○ 형벌을 어느 정도 부과할 것인지는 법정책적으로 판단할 문제이기에 신중을 기해야

- 형법상 5년 이하의 징역에 처할 수 있는 범죄로는 수뢰죄(10년 이하 자격정지), 사후수뢰죄(10년 이하 자격정지), 공무집행방해죄(1천만원 벌금), 증거인멸죄(7백만원 벌금), 위조통화취득죄(1천5백만원 벌금), 체포감금죄(7백만원 벌금), 존속협박죄(7백만원 벌금), 강요죄, 횡령죄(1천5백만원 벌금), 특수손괴죄, 권리행사방해죄(7백만원 벌금) 등이 존재함⁵⁾
- 그러나 각 죄에 따라 부과할 수 있는 벌금 혹은 기타 자격정지형 등은 그 차이를 보이고 있습니다. 따라서 형법상의 죄와 단순히 비교하기는 사실 어려움이 있다고 할 것입니다.
- 결국 불법어업행위에 대하여 어떠한 형벌을 부과하고 어느 정도로 처벌을 강화할 것인지는 법정책적으로 판단할 문제일 것임.
- 기본적으로 금번의 개정안에서의 강화되는 처벌조항이 불법어업행위에 대한 억지력을 강화하고 실효성 있게 집행되기 위하여 관련 이해관계인과 각종 전문가의 의견수렴절차를 거치는 것이 안전하고 바람직할 것임

9. 안 제33조 제3항

■ 개정안

제33조(벌칙)

③ ----- 2천만원 이하의 벌금에 처하거나 이를 병과할 수 있다.

1.~4. (생략)

5. 제15조를 위반하여 어선위치추적장치를 설치하지 아니하는 자와 설치한 어선위치추적장치를 고의 또는 과실로 작동하지 아니하거나 부정한 방법으로 작동시킨 자

⁵⁾ 괄호 안은 병과할 수 있는 형벌을 의미함.

■ 검토의견

○ 어선감시체제의 미작동 또는 부정한 작동에 대하여 다른 심각한 위반행위와 일관성 있는 처벌이 중요

- 개정안 제33조 제3항에서는 제15조의 어선위치추적장치의 미설치, 고의 또는 과실로 미작동 또는 부정한 방법으로 작동한 경우 처벌조항 조정하고 있음. 즉, 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있음.
- 관련되는 국제법적 근거규정을 살펴보면, 먼저 유엔공해어업협정 제18조 제3항 제g(iii)호에 따르면 “적절한 경우 국별 계획 및 관련 국가간 소지역적, 지역적 또는 세계적으로 합의된 계획에 따른, 인공위성위치발신체제를 포함하는 선박 감시체제의 개발 및 시행”을 기국의 의무로 하고 있음⁶⁾
- 한편, EU의 IUU규정(1005/2008)은 심각한 위반행위(serious infringement)를 동규정 제3조에 나열하고서 이에 해당 시에는 IUU행위를 한 것으로 추정하고 있음. (즉, 동 규정 제42조 심각한 위반행위 및 제3조 IUU어업관련 어선 참조)
- 또한 EU의 동규정은 IUU어업행위에 연관된 것으로 추정되는 행위의 유형에 인공위성에 의한 어선감시체제(Vessel Monitoring System)를 이용한 데이터 송신을 하지 못한 경우도 포함
- 즉, EU의 규정에 따르면 어선에 대한 감시체제가 잘 작동되지 않는 경우에도 심각한 위반행위를 구성하게 됨. 이렇게 심각한 위반행위를 구성하는 어선감시체제의 미작동 또는 부정한 작동에 대하여 다른 심각한 위반행위와 일관성 있게 처벌하는 것이 중요하다는 EU측의 주장은 일면 타당성이 있는 것으로 사료됨

⁶⁾ (g) monitoring, control and surveillance of such vessels, their fishing operations and related activities by, inter alia:

(iii) the development and implementation of vessel monitoring systems, including, as appropriate, satellite transmitter systems, in accordance with any national programmes and those which have been subregionally, regionally or globally agreed among the States concerned;

○ 어느 정도로 처벌을 강화할 것인지는 범정책적으로 판단할 문제

- 그러나 EU 규정과는 달리 우리법은 제33조에서 각 위반 행위의 유형에 따라 각기 달리 형벌조항을 두고 있음. 결국 우리법의 체계상 불법어업행위에 대하여 어떠한 형벌을 부과하고 어느 정도로 처벌을 강화할 것인지는 범정책적으로 판단할 문제일 것임.
- 구체적으로 보면, 개정안 제33조 제3항에서는 제15조의 어선위치추적장치의 미설치, 고의 또는 과실로 미작동 또는 부정확한 방법으로 작동한 경우 처벌조항 조정하고 있음. 즉, 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있음.

○ 현행 개정안의 집행시 억지력을 살펴본 후 점차적 개정이 바람직

- 결론적으로, 개정안 제15조 위반과 관련되는 제33조 제3항의 규정은 현행법 제33조 제4항⁷⁾의 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에서 상향된 처벌조항이기 때문에 일응 이를 시행하고서 그 후에 형사정책적으로 동 조항이 억지력을 발휘하는지 여부를 판단하여 본 후에 필요하다면 차후에 이를 개정하는 것이 바람직할 것임

○ 고의 이외에 과실로 어선위치추적장치를 설치하지 아니한 자에게도 형벌 부과 가능한 것은 억지력 제고에 긍정적 효과

- 일단 개정안에 명백히 ‘고의로 작동하지 아니하거나’ 라는 규정만을 넣게 되면 과실로 인하여 작동이 되지 않는 경우는 처벌할 수 없게 됨
- 이 같은 경우에는 위 처벌규정의 실효성에 문제가 생길 수 있으므로, 과실에 의하여 작동시키지 않은 경우에도 규제대상으로 넣어야
- 한편, 중과실로 작동을 하지 못한 경우만으로 제한하자는 의견이 있을 수 있으

7) 현행법 제33조 제4항

④ 제15조를 위반하여 어선위치추적장치를 설치하지 아니하는 자는 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

나, 실제로 어선위치추적장치 작동에 관한 단순한 과실과 중대한 과실을 구분하는 것이 어려울 수도 있고, 어선위치추적장치를 작동하는데 있어서 과실은 추적장치가 갑작스레 고장을 일으켜서 작동이 되지 않고 있는데, 이를 알지 못한 경우 등이 있을 수 있음.

- 따라서 추적장치가 고장이 나는 장치인지 여부, 출항 전 고장여부를 확인하는 것이 어려운지 여부 등을 고려하여 개정안에 과실로 인한 행위를 전부 처벌할지 아니면 중과실로 인한 행위만을 처벌할지를 결정해야 할 듯 함.

10. EU 제안 검토

■ EU의 제안

- 신속한 해결 위해 제재조치 관련 형사벌보다 행정적 해결이 중요하다는 제안

■ 검토의견

- 우리 원양산업발전법은 IUU어업행위에 대하여 행정처분과 형벌이 제재수단임에 반하여, EU의 IUU통제규정(1005/2008)은 주로 행정처분으로 대응
 - EU의 IUU통제규정(1005/2008)은 심각한 위반행위를 동규정 제3조에 나열하고서 이에 해당 시에는 IUU행위를 한 것으로 추정함. 즉, 기본적으로 위반행위를 한 것으로 의심되는 선박 또는 행위자에 대하여 입증책임을 전환하고 있음
 - 또한 EU규정 제44조에서는 이러한 심각한 위반행위에 해당하는 경우 회원국이 최대 5배의 수산물가액에 해당하는 제재조치를 부과하여야 한다 라고 규정함 (제44조 제2항)
 - 이러한 조치에 대하여 추가적으로 또는 대체하여 회원국은 형사적인 조치를 취할 수 있다 라고 규정하고 있음 (제44조 제3항)

- 따라서 EU규정 제44조에 따르면 5배 수산물가액에 해당하는 조치를 취하는 것은 형벌적인 것이 아니라 행정적인 제재조치에 해당하기 때문에 이를 신속하게 제재조치를 부과하는 것이 가능

○ 우리법과 EU의 IUU통제규정(1005/2008)은 체계가 다른 차이를 나타냄

- 즉, 우리의 현행 원양산업발전법은 행정적인 제재조치로서는 동법 제29조 과징금⁸⁾, 제36조 과태료 규정만을 두고 있음
- 우리법 제33조상의 3배의 수산물가액으로 벌금을 처하거나 3년의 징역을 처하도록 되어 있는 규정은 모두 형벌의 일종임. 즉, 벌금과 징역은 우리 형법상 모두 형사적인 조치이고 이러한 형벌의 내용을 구체적으로 법원에서 확정하기까지는 비교적 오랜 시일이 걸릴 수 있다고 판단됨
- 이러한 점에서 EU는 우리의 제재조치에 있어서 형벌보다는 신속하게 결론을 도출할 수 있는 행정적 해결이 중요하다고 주장하고 있는 것으로 일응 판단됨

○ EU의 제언대로 중요한 제재조치를 모두 행정처분화한다면 이에 상응하여 우리 관련법에도 준사법절차 등 피의자의 방어권을 보호할 적법절차 강화 필요함

- 그러나 만약 EU가 제언한 대로 행정적 해결을 우선시하여 현행법상 제33조 제1항 이하에서 규정하는 벌금을 과징금의 형태로 규정을 개정하여 위반행위자에게 부과한다고 가정한다면 이는 단순히 규정을 신설하는 것에서 끝나는 것이 아님
- 만약 과징금의 액수가 크고 과다하다면 해양수산부장관이 이를 부과하는 것보다는 독립적인 준사법기관에서 적법한 절차에 따라서 과징금을 부과하고 이의

⁸⁾ 개정대상인 현행 원양산업발전법 제29조 참조.

제29조(과징금 처분) ① 해양수산부장관은 제11조에 따른 어업정지 처분이 수산물의 수급에 현저한 혼란을 초래할 우려가 있는 경우에는 어업정지처분에 갈음하여 2억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23, 2013.7.30>

② 제1항에 따른 과징금의 부과에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

③ 해양수산부장관은 제1항에 따른 과징금을 기한 내에 납부하지 아니하는 때에는 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다. <개정 2008.2.29, 2013.3.23>

이의신청을 할 수 있도록 하는 것이 바람직함

- 다시 말하면 EU의 제안을 받아들인다면 원양산업발전법 내에 준사법절차의 대폭적인 도입이 필요하리라고 사료됨
- 이는 마치 독점규제법상의 공정거래위원회의 역할을 하는 기관이 해양수산부에 필요한 경우가 발생한다고 할 수 있을 것임. 이는 공정성, 독립적인 판단의 필요성, 이해관계인에게 적법절차 보장의 필요성 때문에 더욱 그러함. 또한 피심인 등이 과징금에 대한 불복을 법원에 제기하는 경우에 정부 결정 단계에서 공정한 절차를 거쳐야 향후 법원에서 진행될 수 있는 소송단계에서 정부의 승소가능성을 높일 수 있기 때문에 더욱 그렇게 판단됨

Ⅲ. 원양산업발전법 추가적 개정 필요사항 제언

1. 자국민 관련 조항의 신설 여부

■ 현 개정안의 문제점

○ 안 제2조 제5호, 원양산업종사자의 정의 규정 관련

- 현재의 개정안은 원양산업종사자의 정의를 법 제2조 제5호에 신설하여 자국민 혹은 내국인이 해외수역에서 불법·비보고·비규제어업에 관여하는 경우를 규율하려고 함
- 그러나, ‘종사자’라는 개념은 원양산업자에 대한 피용인 만을 의미하는 것으로 해석될 여지가 많아서 실제로 불법·비보고·비규제어업에 대한 규제에서 문제가 될 수 있는 해외에서의 원양산업의 사업운영자, 실질적 소유자 혹은 수익자 등에 대한 적용에는 일정한 한계가 존재
- 따라서 법적인 지분을 확보하고 있는 자와 혹은 법적 지분을 확보하고 있지 않지만 배후에서 불법·비보고·비규제어업행위의 실질적 이익을 누리고 있는 자(beneficial owner)나 원양어업을 운영하는 자(operator)에게까지 원양산업발전법을 적용되지 못하는 결과 발생 가능
- 그리하여 불법·비보고·비규제어업행위를 근절시키고자 하는 본 개정안 도입의 입법 취지를 충분하게 살리고 있지 못한 것으로 사료됨

■ 제언 이유

○ 불법어업 방지와 관련 해외 수역에서의 자국민 관리의 중요성 제고

- 현행 원양산업발전법은 IUU어업행위근절을 위한 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and

Unregulated Fishing: 이하 “IPOA-IUU”)⁹⁾ 등 국제기준에서 규정하고 있는 불법·비보고·비규제어업행위와 관련된 자국민(내국인¹⁰⁾) 관리에 관한 내용을 충분하게 담고 있지 못하다는 평가 존재 (EU결정문 (39), (41) 참조)¹¹⁾

- 이로 인하여 해외수역에서의 한국의 원양산업자가 연관된 불법어업행위를 충분하게 억제 내지 예방하지 못하고 있다는 국제적인 지적에 대응하여 국내 관련 제도를 국제적인 기준으로 상향시켜 책임있는 조업국으로서 역할을 다할 필요성이 매우 큼
- 따라서 자국민의 IUU어업행위에 대한 협조와 관여를 방지하기 위한 IPOA-IUU 등 국제기준에 합치하기 위하여 기존의 개정안인 “원양산업종사자”에 대한 제2조 제5호 정의 규정은 개정안에 존치하고, 이에 추가로 다음의 자국민 관리 규정을 넣는 것을 제안하고자 함

9) IPOA-IUU는 비록 각 국가에게 국제법적 구속력을 발휘하는 규범은 아니며 자발적인 문서(voluntary instrument)이지만, 국제사회에 IUU어업행위에 대한 각 회원국의 공통적인 인식을 국제문서(international instrument)로 담은 것으로서 국제법적으로는 연성법(soft law)의 성격을 가진다고 볼 것이다.

한편, ‘자국민(내국인) 통제’에 대한 내용은 IPOA-IUU 제18항과 제19항에서 주로 규정하는 것으로서, 제18항은 “각 회원국은 자국민이 IUU 어업행위에 대하여 지원하거나 관여하지 않도록 협조하고 조치를 취하여야 한다”고 규정한다. 또한 19항에서는 “회원국은 기국의 책임을 다하지 않는 국가의 관할권으로 자국민이 기국변경하지 못하도록 권유해야 한다”고 규정하고 있다.

또한 21항에서는 회원국은 “IUU어업행위에 대하여 선박당 제재조치를 부과하며 가능한 최대한 회원국 관할 하에 있는 자국민이 그러한 행위로 인하여 발생하는 이익(benefits)을 충분하고 엄중하게 위반자로부터 박탈하여 IUU어업행위를 효과적으로 억제할 수 있도록 확인한다.”라고 규정하고 있다.

10) 형법 제3조(내국인의 국외범)는 “본법은 대한민국영역외에서 죄를 범한 내국인에게 적용한다.”라고 규정한다. 이는 형법 적용상 속인주의를 규정하고 있는 것으로 원양산업발전법에 내국인에 대한 형사상 처벌규정이 존재한다면 이를 국외에서 활동하는 한국인(내국인)에게 적용할 수 있을 것이다.

11) COMMISSION DECISION of 26.11.2013 on notifying the third countries that the Commission considers as possible of being identified as non-cooperating third countries pursuant to Council Regulation (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing.

○ 원양산업에 대한 실질적 소유자가 불법어업에 포괄적으로 관여 금지

- 현행법에서 ‘원양산업자’의 정의는 ‘원양어업자’와 ‘원양어업관련사업자’의 두 정의를 포괄하며(제2조 제4항), 이미 그 정의상 대한민국국민이라는 개념을 그 구성요소로 하고 있음 (제2조 제4호와 제2호 및 제3호 참조)
- 따라서 해외수역에서 불법·비보고·비규제어업과 관련된 행위를 할 수 있는 대한민국국민의 불법·비보고·비규제어업을 규제하고 예방하기 위하여 현행법에서 정의하고 있는 ‘원양산업자’에 대한 불법·비보고·비규제어업 관여, 협조 금지를 규정한다면 자국민(내국인)에 대하여 동 행위 관여 및 협조 금지를 철저하게 실시하려고 하는 법개정의 목적을 달성할 수 있을 것임
- 또한 원양산업자의 배후에서 불법·비보고·비규제어업으로 인한 실질적인 수익을 얻지만 원양산업발전법과 시행령 제2조(외국인과의 합작기준)에서 규정하는 기준을 충족하지 못하여 원양산업발전법의 적용을 회피하고 그 배후에서 수익을 얻는 자인 실질적 소유자에 대한 규제를 강화할 필요성이 클 것으로 판단됨
- 따라서 ‘원양산업자’, ‘원양산업종사자’ 및 ‘원양산업자에 대한 실질적 소유자’(beneficial owner)에 대하여 해외수역에서의 불법·비보고·비규제어업을 하거나 이에 관여 또는 협조하는 것을 포괄적으로 금지하도록 제안함
- 또한 위반행위가 발생하였는지 여부 혹은 그 정확한 사실관계를 판단하기 위하여 해양수산부장관의 자료제출요구권을 신설하는 것을 제안하여 불법·비보고·비규제어업행위나 이에 대한 관여, 협조행위가 발생하였다고 의심이 되는 경우에는 관련자에 대하여 관련 자료를 제출할 것을 요구하여 관련된 조사와 추가적인 조치 수행을 가능하게 하였음 (안 제13조의3 제안).

■ 제안 내용

안 제13조의2 신설

안 제13조의2(원양산업자 등의 불법·비보고·비규제 어업 관여 금지)

① 원양산업자, 원양산업종사자, 원양산업자에 대한 실질적 소유자(이하 “원양산업자 등”이라 한다)는 해외수역에서 불법·비보고·비규제 어업을 하거나 이에 관여 또는 협조하여서는 아니된다.

2. 해양수산부장관의 자료제출요청권 조항 신설 필요 (안제13조의3)

■ 제안 이유

○ 증거확보 차원과 공정한 수사의 진행을 위하여 반드시 필요

- 개정안에 따르면 제13조 원양어업자 등에게 준수사항을 부과하고, 안제12조의2는 대한민국 국민이 소유한 선박을 편의치적하는 경우 해양수산부장관에게 보고의무를 부과하는 규정을 신설하였음.
- 또한 안제13조 제7항은 제13조 제2항의 준수사항 위반시 조업활동의 즉시중단, 어획물전재금지 등 행정조치를 부과함. 추가적으로 제13조상의 각종 준수사항 위반 시에도 개정안에서는 제33조의 징역형과 벌금형을 가중하도록 되어 있음. 이렇게 가중된 행정처분 및 처벌 규정을 통하여 IUU행위를 억제하도록 하는 취지와 의도는 충분히 이해되나,
- 이러한 가중된 처벌이나 행정처분을 받는 당사자에게도 충분히 소명의 기회를 부여하여야 하고, 행정조치를 취하기 이전에 해양수산부에서도 그러한 처분의 근거가 될 수 있는 충분한 증거자료와 객관적인 판단의 자료를 확보할 수 있는 법적, 절차적 근거를 반드시 마련하여야 함
- 만약 이런 증거들이 충분히 확보되지 않은 상황에서 선불리 행정처분을 내렸다가 후일 많은 경우 법원에서 취소판결이 내려지는 경우가 발생하여 법의 실효적인 집행이 힘들어지는 상황이 발생 가능
- 따라서 위반행위가 발생하였는지 여부 혹은 그 정확한 사실관계를 판단하기 위하여 해양수산부장관의 자료제출요청권을 신설하여 불법·비보고·비규제어업 행위나 이에 대한 관여, 협조행위가 발생하였다고 의심이 되는 경우 관련자에 대하여 관련 자료를 제출할 것을 요청하여 관련된 조사와 추가적인 조치 수행을 가능하게 할 필요성이 매우 큼

○ EU는 IUU어업행위를 일으킨 것만으로 불법어업임을 추정하여 행위자에게로 입증책임을 전환함

- 유의할 점은 EU의 IUU규정 제3조는 IUU의심행위가 발생한 경우에 IUU행위를 한 것으로 추정한다 라고 규정하여 IUU행위를 한 것으로 의심되는 자에게 입증책임을 전환함. 그렇기에 IUU 조사와 관련되는 증거를 숨기거나, 위조하거나 처분하는 경우 바로 IUU행위와 연관된 것으로 추정됨 (동규정 제1항 본문 및 제1항 제g호)
- 우리법에는 이러한 규정이 존재하지 않기 때문에 IUU의심행위를 한 것으로 조사 대상인 자에게 관련되는 서류의 제출을 명하고 이를 통하여 충분한 증거를 확보하는 것이 매우 필요하다고 사료됨
- 이와 함께, 정당한 이유 없이 자료제출요구에 응하지 않거나 허위의 자료를 제출하는 경우에는 제33조에 관련 벌칙조항을 신설하여 실효적인 법집행이 가능하도록 해야함
- 다만, 타 규정과의 형평성을 고려하여 법 제16조의 원양어업자의 조업실적 등 보고의무 및 제13조의 준수사항의 위반시 보고의무를 해태한 경우 적용되는 제33조 제4항의 벌칙을 적용하도록 제안하였음

제안 내용

1) 안 제13조의3 신설

안 제13조의3 (자료제출요청권)

- ① 해양수산부장관은 제12조의2 제2항과 제13조 제2항의 위반 여부를 조사하기 위하여 관련 정보 및 자료를 원양어업자 등에게 제출할 것을 요청할 수 있다. 이러한 요구를 받은 자는 지체없이 관련 자료를 해양수산부장관에게 제출하여야 한다.
- ② 해양수산부장관은 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계행정기관 기타 기관 또는 단체의 장에게 필요한 조사를 의뢰하거나 필요한 자료를 요청할 수 있다.

2) 안 제33조제4항 개정

안 제33조

- ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.
 2. 제13조의3를 위반하여 정당한 이유 없이 자료를 제출하지 않거나 허위의 자료를 제출한 자
 3. 제16조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓 보고를 한 자
- (조문번호 수정필요)

3. 벌칙조항의 강화에 따른 이해관계인의 의견 수렴 중요성

■ 제안 이유

- 원양업계에 대한 규제 강화 측면과 병행하여 이해관계인으로부터 의견수렴의 기회 충분히 부여 필요 (공정성 및 적법절차 강화)
 - 개정안은 보다 강화된 내용으로 국제사회의 요구를 적극적으로 검토하고 IUU 어업행위에 대한 국제적인 기준을 수용하려는 취지를 포함함
 - 그러나 국내 원양산업계에 대한 규제가 한층 강화되는 측면이 있는 만큼, 향후 이해관계인들과 전문가들의 공청회 및 의견수렴의 기회를 충분히 부여하여 개정안을 추진하는 것이 바람직할 것으로 사료됨
 - 이는 이해관계인의 동 법률안에 대한 이해와 의견을 구하는 동시에 향후 개정안이 통과되어 법률의 효력이 발생한 후 법집행의 실효성을 담보하고 효율적인 집행을 통하여 자칫 일부 업계가 탈법화되는 것을 미연에 방지해야 하기에 더욱 그러함

4. 개정법에서 적법절차적 측면 지속 보완 필요

■ 제안 이유

- 증거 확보 및 법집행의 정당성 보강 측면
 - 개정안에서 제시된 바와 같이 처벌을 강화하고 사법경찰권을 단속권있는 공무원에게 부여하며, 각종 강화된 준수사항을 부과하는 경우에는 그와 동시에 이해관계인에게 처분이 내려지기 전에 미리 충분한 소명의 기회를 부여하고, 적절하게 통지하며, 청문의 기회를 부여하는 것이 적법절차적 차원에서 반드시 필요함
 - 향후 장기적으로는 이러한 법조항들이 대폭적으로 원양산업발전법에 포함될 수 있도록 개정되어야 함

IV. 결론 및 향후 과제

1. 결론

■ 본 개정안은 국제적인 자원보존조치의 강화 동향을 반영한 결과물

- 해외수산자원의 합리적 관리보존 및 개발이용을 강조한 목적조항(안 제1조)을 포함한 다양한 개정조치가 마련
 - 이번에 제시된 개정안은 무엇보다도 제1조의 목적조항의 수정을 통하여 원양산업의 경쟁력 강화 측면보다는 해외수산자원의 합리적 관리보존 및 개발이용이 강조된 점에 그 특색이 있음
 - 이에 근거하여 원양산업발전법 내의 여러 조항들을 다르게 해석될 수 있으며, 이는 결국 원양산업의 지속가능한 발전을 도모할 수 있을 것으로 예상됨
- 원양산업종사자 정의 규정 도입(안 제2조 제5호), 편의치적 정의 규정 마련(안 제2조 제6호), 편의치적 및 제3국 국적선박 취득신고제 도입(안 제12조의2), 전제 규제(안 제2조 제12호, 안 제15조 제2항), 원양어업의 허가제한 사유의 확대(안 제7조), IUU 의심선박으로 조사 중에 있는 자에게 그 기간 만료 전까지 폐업신고의 제한(안 제10조), 원양어업종사자에게로 자원보존조치 등 법률상 준수사항 확대(안 제13조) 항만국 검색 규정 개정(안 제14조), 불법어업선박 목록 등재 및 삭제 조항 신설(안 제15조의2), 조업감시 공무원 및 항만국 검색 공무원에게 사법경찰관 부여(안 제17조의2), 어선위치추적장치의 미설치자와 고의 또는 과실로 작동하지 아니한 자, 부정한 방법으로 작동한 자에 대한 처벌 수위 상향(안 제33조 제3항 제5호) 도입 등 IUU관련 규정을 강화하였음

2. 향후과제

■ 관련 국제법적 규율사항을 심도있게 분석하여 우리법에 반영하는 작업을 서둘러야

○ 유엔해양법협약(UNCLOS), 유엔공해어업협정(UNFSA), FAO의 IPOA-IUU, FAO 공해보존관리조치이행협정(Compliance Agreement), FAO기국책임이행에 대한 자발적 지침(2014), EU IUU규정, 미국의 수산자원보존관리법(MSRA) 등 각종 국제문서 및 외국의 법률들과 우리 원양산업발전법을 비교 검토하여 보완해야 할 작업을 지속적으로 추진해야

- 우리 원양산업발전법상 적정한 수준의 규제사항이 어떠한 수준이 될 것인지, 제재조치로서 형벌과 행정처분의 수준의 적정성 여부도 지속적으로 비교법적인 분석을 하여 보완하고 개정하는 연구를 지속함이 필요
- 한국형 IUU대응 거버넌스의 새로운 구축과 시행이 시급히 필요

■ 편의치적선을 이용한 IUU어업행위의 행태 및 방지대책 등 추가적 연구 시급

○ EU는 편의치적제도가 악용되어 IUU어업행위자의 탈세, 어선원 노동착취가 구조적으로 발생하고 있다고 지적

- 현재 국내에서는 이와 편의치적과 IUU어업행위와의 연관성에 대한 심도있는 연구가 체계적으로 진행되고 있지 않아 정확한 국제적인 실태와 외국의 대응방안 등에 대한 연구가 전혀 이루어지지 않고 있음
- 동 연구는 IUU어업행위가 자행될 수 있는 구조적인 면에 대하여 개선책을 제시하는 데 크게 기여할 것으로 예상되기에 관련 연구를 서둘러야 할 것임

■ 해상에서의 불법상황에 대한 국제노동기구(ILO), 유엔마약범죄사무소(UNODC)의 국제적인 규제 강화 움직임을 예의 주시해야

○ 어업분야에서 발생하는 어선원에 대한 인권유린 문제 직시할 필요성

- EU, 미국 등은 상기 문제를 국제적으로 만연한 문제라고 판단하고 UN수산물거래협약(UNCAT) 회의¹²⁾, FAO회의 등에서 지속적으로 제기하고 있는 바, 우리도 본 문제에 대하여 실태조사와 개선책 마련을 서둘러야 할 것임
- 특히, 이러한 대응방안 마련 여부는 미국의 한국에 대한 불법어업국 재지정(2015년 1월 잠정)여부에도 일정 부분 영향이 있을 것으로 사료됨

■ 한국형 IUU 통제법 필요성 여부

○ 현 원양산업발전법의 여러 조항이 IUU행위를 규제하기 위한 규정 내용을 담고 있음에도 불구하고 충분히 체계적으로 불법·비보고·비규제어업을 규제하고 있지는 못한 상황임

- 원양산업의 지속가능한 발전과 책임있는 어업의 경영을 통한 경쟁력 강화 및 국민경제 이바지함을 목적으로 하는 원양산업발전법의 현재의 입법 취지에 비추어 볼 때 불법·비보고·비규제어업은 원양산업의 지속가능한 발전을 위하여 반드시 근절되고 예방되어야 할 행위라고 할 것임
- 하지만 현행 원양산업발전법이 제1조(목적)에서 명시적으로 불법·비보고·비규제어업에 대한 근절의 목적을 명시하지 않고 있는 실정임
- 현 원양산업발전법의 여러 조항이 IUU행위를 규제하기 위한 규정 내용을 담고 있음에도 불구하고 충분히 체계적으로 불법·비보고·비규제어업을 규제하고 있지는 못한 것으로 사료됨
- 요컨대, 차후에는 목적조항을 포함하여 원양산업발전법 내에 불법·비보고·비규제어업 규제조항을 전면적으로 포함하도록 개정하거나 별도로 ‘불법·비보고·비규제어업 규제에 관한 법률(가칭)’을 제정할 필요성이 클 것으로 사료됨
- 이를 통하여 불법어업 방지를 위한 국내적 노력을 체계적으로 담고 국내외의 자원보존관리조치나 국내법 및 국제규범을 회피하는 탈법행위의 방지와 불법어

¹²⁾ 제68차 UN수산물거래협약 OP 85 (A/68/L/19), p.18 참조.

업을 통하여 부정한 수익을 누리는 경우를 실효적이며 체계적으로 대비할 수 있을 것으로 예상됨

■ 주요 RFMO의 보존관리조치 이행 현황과 개선책에 대한 연구 추진해야

- 현재 우리는 주요 RFMO의 보존관리조치 내용에 대한 개략적 연구만이 이루어져 있고, 세부적 비교 검토 및 분석이 미약함. 또한 우리 어선의 각 RFMO 보존관리 조치 이행 여부에 대하여 통합적으로 관리 부족
 - 따라서 일단 주요 RFMO 보존관리조치 관련 규정을 세부적으로 비교 검토하고, 의심되는 선박의 IUU어선리스트에 지정하는 절차, 이에 대한 불복 및 항소절차 등 프로세스에 대한 연구를 선행하고,
 - 각각의 문제점과 국내 대응방안의 개선점에 대한 심도있는 연구가 필요함

<참고문헌>

- 김선표·홍성걸·오순택, 「불법·비보고·비규제(IUU)어업근절을 위한 FAO의 국제행 동계획과 국내적 이행방안」, 『해양정책연구』 제16권 2호, 223-257면.
- 박민규, 「국제지역수산물관리기구와 주요국가의 IUU통제제도연구」, 『수산경영론집』, 제41권 제3호 2010.12, 103-126면 .
- 손재학, 「공해생물자원 보존관리와 IUU어업대응책에 관한 연구」, 부경대학교 대학원 해양산업경영학과 경영학 박사 논문, 2011.8.
- 한덕훈, 「IUU어업행위에 대한 국제형사범죄화 논의- 주요동향과 전망」, 『계간 해양 수산』, 한국해양수산개발원, 2013.5.
- ___, 「IUU어업행위에 대한 최근 국제사회의 입법 및 판례 동향과 국내 대응방안에 대 한 연구」, 『경영법률』 제24집 제2호, 2014.1.31. 515-538면.

해외문헌

- EJF, Lowering the Flag- Ending the Use of Flags of Convenience by Pirate Fishing Vessels. London, 2009.
- UNODC, *Transnational Organized Crime in the Fishing Industry*, 2011.
- FAO *Technical Guidelines for Responsible Fisheries, Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing.*
- NOAA, *Improving International Fisheries Management, Report to Congress Pursuant to Section 403(a) of the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006*, January 2013.
- EU COMMISSION DECISION of 26.11.2013 on notifying the third countries that the Commission considers as possible of being identified as non-cooperating third countries pursuant to Council Regulation (EC) No 1005/2008

establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing.

David Balton, *Strengthening the law of the sea: The new agreement on straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*, Ocean Development & International Law, Volume 27, Issue 1-2, 1996.

EU Council Regulation NO.1005/2008.

EU [http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/index_en.htm]

FAO [<http://www.fao.org/fishery/topic/3195/en>]

NOAA NMFS, [<http://www.nmfs.noaa.gov>]