



제 418회 국회 (정기회)
제7차 농림축산식품해양수산위원회

수산업법 일부개정법률안 검 토 보 고

<어구·시설물 철거 시 「행정대집행법」의 특례 적용 등>
■ 조승환의원 대표발의(의안번호 제2203195호)

2024. 11.

농림축산식품해양수산위원회
전문위원 최 선 영

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유	1
III. 주요내용	2
IV. 검토의견	4
1. 어구·시설물 철거 시 「행정대집행법」의 특례 적용	4
2. 어구관리기록부 작성 및 유실어구 신고 등	12
[참고자료]	22

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 조승환의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2024. 8. 26.

3. 회 부 일 : 2024. 8. 27.

II. 제안이유

현행법은 어업권자 또는 어업허가를 받은 자로 하여금 어업권이나 어업허가의 효력이 소멸되는 등의 경우에 어장이나 수면에 설치한 어구·시설물을 철거하도록 하고, 정해진 기간 내에 철거하지 아니하는 경우에는 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 그 어구·시설물을 철거할 수 있도록 하고 있음.

그런데 「행정대집행법」 절차를 따르는 경우 그 이행에 장시간이 소요되거나 위법하게 설치된 어구·시설물을 사용한 조업은 단시간 내에 완료되는 경우가 많아 대집행의 실효성이 미미하여 유사한 사례가 반복되는 문제점이 있으므로, 이러한 문제점을 해결하기 위하여는 「행정대집행법」 절차에 따르지 아니하고 어구·시설물을 철거할 수 있는 근거를 마련하여야 한다는 의견이 있음.

한편 현행법에 따르면 해양수산부장관은 어업 종류별로 어구마다 그 사용을 허가하되, 어구의 규모 및 사용량 등을 제한할 수 있도록

하고 있음. 그런데 실제 조업현장에서는 이를 위반하여 허가받은 양 이상의 어구가 사용되고 있으며, 이는 폐기·유실 어구 발생량을 증가시켜 해양오염과 수산자원 피해를 유발하는 주요 원인이므로 이를 규율하기 위한 제도 도입이 시급하다는 의견이 있음.

이에 「행정대집행법」에 따른 절차를 거치지 아니하고 어구·시설물을 철거할 수 있는 근거를 마련하는 한편, 어구의 설치 및 폐기·유실 현황 등에 관한 사항을 기록하여 관리하도록 하고 이를 위반할 경우 과태료를 부과하도록 함으로써, 어업질서 확립 및 어업인의 어구 사용·관리에 대한 책임의식 제고를 통하여 수산자원과 해양환경 보호에 기여하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

가. 어구·시설물의 소유자 또는 사용자를 알 수 없는 경우로서 수산자원보호 및 어업질서 유지를 위하여 신속하게 어구·시설물을 철거하여야 할 긴급한 필요가 있는 경우에는 「행정대집행법」에 따른 절차를 거치지 아니하고 필요한 조치를 할 수 있도록 함(안 제65조의2 신설).

나. 행정관청이 어구·시설물을 철거하는 과정에서 얻은 어획물이 이전의 상태로 회복될 수 있고 수산자원의 번식·보호에 필요하다고 인정되는 경우에는 그 어획물을 즉시 방류하도록 함(안 제65조의3 신설).

다. 해양수산부령으로 정하는 어업에 종사하는 어업인으로 하여금 어장이나 수면에 설치한 어구의 종류 및 수량과 설치 위치, 유실·폐기된 어구의 종류 및 수량 등을 기록한 어구관리기록부를 어선에 비치하고 이를 3년간 보존하도록 하며, 유실된 어구가 일정 규모 이상인 경우 그 사실을 해양수산부장관 또는 해양경찰청장에게 신고하도록 함(안 제76조의2 신설).

라. 어구관리기록부를 작성 또는 보존하지 아니하거나 거짓으로 작성한 자와 유실어구 신고를 하지 아니한 자에게 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 함(안 제112조제4항제8호의2 및 제8호의3 신설).

IV. 검토의견

1. 어구·시설물 철거 시 「행정대집행법」의 특례 적용

가. 개정안의 개요

- 개정안은 어구·시설물의 소유자 또는 사용자를 알 수 없는 경우로서 무허가 어구·시설물을 철거하거나 사용량, 조업금지기간·구역을 위반한 어구·시설물을 철거하는 등의 경우 「행정대집행법」에 따른 절차를 거치지 않고 철거 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하고, 어구 등의 철거 과정에서 어획물을 획득한 경우 그 처리 방법에 대해 규정하려는 것임(안 제65조의2 및 제65조의3 신설).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	제65조의2(행정대집행의 적용 특례) ① 행정관청은 어구·시설물의 소유자 또는 사용자를 알 수 없고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 「행정대집행법」 제3조제1항 및 제2항에 따른 절차에 따르면 그 목적을 달성하기 곤란한 경우에는 해당 절차를 거치지 아니하고 어구·시설물을 철거하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다. 1. 제40조에 따른 허가를 받지 아니한 어구·시설물을 철거하는 경우 2. 제60조제1항에 따른 어구 사용량, 조업 금지기간·구역을 위반한 어구·시설물을 철거하는 경우

<신 설>	3. 제76조에 따른 어구실명제를 위반한 어구 · 시설물을 철거하는 경우 4. 「수산자원관리법」 제15조에 따른 조업금지 구역에 설치한 어구·시설물을 철거하는 경우 ② 제1항에 따른 어구·시설물의 철거 및 그 밖 에 필요한 조치는 수산자원보호 및 어업질서 유 지를 위하여 필요한 최소한도에 그쳐야 한다. ③ 제1항 및 제2항에 따라 철거한 어구·시 설물의 보관 및 처리에 필요한 사항은 해양 수산부령으로 정한다. 제65조의3(어획물에 대한 방류조치 등) ① 행정 관청은 제65조제3항 및 제65조의2제1항에 따 른 조치로 얻은 어획물이 이전의 상태로 회 복될 수 있고 수산자원의 번식·보호에 필요 하다고 인정되는 경우에는 그 어획물을 즉시 방류하여야 한다. ② 행정관청은 제1항에 따라 어획물을 즉시 방류하기 어려운 경우 해양수산부령으로 정 하는 바에 따라 그 어획물을 일시적으로 보 관하거나 매각·폐기하는 등 필요한 조치를 할 수 있다.
--------------------	---

나. 검토의견

(1) 안 제65조의2 신설

- ☐ 최근 불법적으로 설치되거나 바다에 방치된 어구·시설물이 증가하
면서, 바다에 유실 또는 방치된 폐어구가 수산자원 감소와 해양동
물 피해 및 선박안전사고의 주요 원인 중 하나로 지목되고 있음.
- 해양수산부에 따르면 현재 바다에 방치된 폐어구는 약 5만 톤으로

추정되고¹⁾, 폐어구에 걸리는 물고기 등으로 인해 발생하는 수산자원 감소피해액²⁾이 연간 약 4,000억원으로 추산되고 있으며, 폐어구가 운항 중인 선박의 추진기에 감겨 발생하는 선박안전사고 건수도 최근 5년간 연평균 368건으로 나타나 전체 해양사고의 약 12%를 차지하고 있음.

[전체 해양쓰레기 중 폐어구 방치량 추정치(2019년)]

구분		톤	%
해안쓰레기	육지부 자연해안	4,168	2.8
	육지부 인공해안	1,147	0.8
	도서부	22,680	15.3
	소계	27,995	18.8
침적쓰레기	해역(폐어구)	25,206*	16.9
	양식장	89,771	60.4
	소계	114,977	77.3
부유쓰레기	부유	5,749	3.9
합 계		148,721	100.0

주* 제3차 해양쓰레기 관리 기본계획(2019) 작성 당시 기준으로, 이후 5년간 연간 약 5천톤씩 방치되어 2024년 현존량은 5만톤으로 추정됨(해양수산부)

자료: 해양수산부

[폐어구 등 부유물감김으로 인한 해양사고 현황]

구분	2019	2020	2021	2022	2023	평균
전체 해양사고(건)	2,971	3,156	2,720	2,863	3,092	2,960
부유물감김(건)	346	358	336	337	462	368
비율(%)	11.6	11.3	12.3	11.7	14.9	12.36

자료: 중앙해양안전심판원(2023)

1) 해양수산부의 「폐어구 발생 예방을 위한 어구순환관리 대책」(2024.9.26.)에 따르면, 해상기인 해양쓰레기 5만 톤 중 폐어구가 약 3.8만톤(76%)로 이 중 약 3.3만톤이 수거되지만 발생 즉시 수거되지 못하고 장기간 방치되어 경제적·생태적 피해를 유발함. ☞ 세부적인 폐어구 발생량, 수거량, 방치량 통계는 [참고자료] 참조

2) 이와 같이 바닷속에 방치된 폐어구로 인한 수산자원 어획을 ‘유령어업(Ghost fishing)’이라 하며, 이로 인해 폐어구는 바닷속에 방치되는 동안 수산자원을 감소시킴.

해양수산부는 이러한 폐어구 방치로 인한 피해를 줄이고자 매년 한국어촌어항공단을 통해 폐어구 수거사업을 실시³⁾하는 한편, 어구 실명제 실시('23.1월)⁴⁾, 어구보증금제 시행('24.1월)⁵⁾ 등을 통해 어구에 대한 관리를 강화하고 있으나, 어구의 사용량·유실량 과다⁶⁾, 불법 어구·시설물 설치 등의 사유로 매년 5천여 톤의 어구가 바다에 방치되고 있음.

- 현행법 제65조는 이와 같이 방치된 어구·시설물 등의 철거를 위해 어업권자나 어업의 허가를 받은 자가 그 어업권 또는 허가의 효력이 소멸되거나 어업시기가 끝나면 해양수산부령으로 정하는 기간 내에 사용한 어구·시설물을 철거하도록 하고, 철거의무자가 철거의 무기간 내에 이를 철거하지 않은 경우 행정관청이 「행정대집행법」에 따라 어구·시설물 등을 철거할 수 있도록 하고 있으나,
- 「행정대집행법」에 따를 경우, 계고·통지 등의 절차를 거치는 과정에서 통상 2개월 이상의 행정기간이 소요되어 긴급히 어구 등을

3) 연근해어장 생산성 개선사업

- 사업시행: 한국어촌어항공단(법정대행기관)
- 근거법령: 「수산자원관리법」 제41조(수산자원조성을 위한 해양환경의 개선사업) 및 제61조 제1항제5호(수산자원의 조성 및 회복을 위한 사업 등의 위탁)
- 사업내용: 지자체 수요지역 및 연근해수역 등에 대한 산란·서식지 보호를 위한 연근해어장 내 유실·침적된 폐어구 수거·처리 및 어업인·국민 대상 홍보강화
- '23년 예산: 154억 7,900만원

☞ 사업의 세부내용은 [참고자료] 참조

- 4) 수산업법 제76조: 어업인은 본인 어구임을 표시하는 어구 소유자 성명·연락처·어선명·어구번호를 깃발에 작성하여 어구에 달아야 함
- 5) 어업인의 자발적 어구 회수를 촉진하기 위해 2024년부터 통발을 시작으로 어구에 보증금을 적용하고, 어구를 회수해 반납하는 경우 보증금을 환급하는 어구보증금제를 시행 중이며, 2026년부터는 자망·부표에 대해서도 확대시행을 검토하고 있음
- 6) 해양수산부에 따르면, 연근해어업 및 양식장의 연간 적정 어구 사용량은 8만2,000톤이나, 실제 사용량은 그 2.3배인 약 19만톤으로 추정하고 있음.

철거해야 하는 상황에서의 대처가 늦어질 수 있고, 해양에 설치되는 어구·시설물의 특성상 그 소유자를 확인할 수 없는 경우가 많아 「행정대집행법상」 계고·통지 등의 절차를 거치기 어렵다는 지적이 있어 왔음.

- 조업금지 기간이나 조업금지 구역 등에 허가 없이 설치된 불법 어구·시설물의 경우, 행정대집행 절차를 기다리는 동안 어구 소유자가 집행 직전까지 어획물을 포획하거나 집행 직전 어구를 철거하는 경우가 발생하여 집행의 실효성이 저해되고, 대집행 과정에서 조업금지 기간이 경과하여 수산자원 남획, 해양동물 폐사 등의 문제를 적시에 방지할 수 없다는 지적이 있음.

[행정대집행의 절차]

계고	영장에 의한 통지	대집행 실행	비용징수
○ 상당한 이행기간을 정하여 의무이행을 문서로 통지	○ 의무이행시 대집행영장으로 집행시기, 집행책임자의 성명, 비용추산액 등 통지	○ 집행책임자가 증표를 휴대해 이해관계인에게 제시하고 대집행을 실행	○ 금액, 납기일을 정해 의무자에게 문서로 납부를 명령

- 안 제65조의2는 이처럼 바닷속에 방치되거나 불법적으로 설치된 어구·시설물로 인한 피해를 감소시키기 위한 대책의 일환으로, 소유자나 사용자를 알 수 없는 어구·시설물로서 ① 「수산업법」 제40조에 따른 어업허가를 받지 않은 어구·시설물, ② 제60조제1항에 따른

어구 사용량, 조업 금지기간·구역을 위반한 어구·시설물, ③제76조에 따른 어구실명제를 위반한 어구·시설물, ④「수산자원관리법」 제15조⁷⁾에 따른 조업금지구역에 설치한 어구·시설물을 철거하는 경우 「행정대집행법」상 절차를 거치지 않고도 이를 철거하거나 필요한 조치를 할 수 있도록 「행정대집행법」의 적용 특례를 인정하려는 것임.

- 이와 관련, 계고·통지와 같은 「행정대집행법」상 절차는 소유자 등의 사유재산권을 보호하기 위한 것으로, 개정안에 따른 특례 도입 여부도 사유재산권의 침해 가능성과 불법 어구의 적시 철거라는 공익을 형량해 판단될 문제로 보임.

개정안의 경우 어구의 소유자 등을 알 수 없고 조업금지구역 또는 조업금지기간 등을 위반한 어구·시설물 등으로 특례의 적용대상을 한정하는 등 재산권 침해 소지를 최소화하기 위한 제도적 장치를 두고 있고, 불법 어구·시설물의 방치로 인한 피해가 상당한 점 등을 고려할 때 입법의 필요성이 있다고 보여짐.

- 다만, 현행법 제65조는 어업권자나 어업허가를 받은 자가 어업권 또는 허가의 효력이 소멸되거나 어업시기가 끝나면 시행령으로 정하는 기간 내에 어구·시설물을 철거하도록 하고, 미이행 시 행정대집행법에 따라 철거할 수 있도록 하고 있고, 해당 내용은 안 제65

7) 「수산자원관리법」 제15조(조업금지구역) ① 해양수산부장관은 수산자원의 번식·보호를 위하여 필요하면 「수산업법」 제40조에 따른 어업의 종류별로 조업금지구역을 정할 수 있다.

조의2의 특례 적용대상에서 제외되어 있는데,

이는 의무자가 명확하고 명령 등의 이행이 상대적으로 용이한 경우는 특례 대상에서 제외한 것으로 이해됨.

□ 다음으로 안 제65조의2는 「수산자원관리법」 제15조⁸⁾에 따른 조업금지구역에 설치한 어구·시설물을 철거하는 경우'를 행정대집행의 특례 대상에 포함하고 있는데,

다른 법률에 규제 근거가 있는 어구·시설물에 대해 「수산업법」상 특례를 통해 철거할 수 있는지에 대한 법체계상 검토는 필요할 것으로 보이고,

또한 현재 「수산자원관리법」 제15조는 「수산업법」 제40조에 따른 허가어업의 종류별로 조업금지구역을 정할 수 있도록 하고 있으므로, 해당 조업금지구역에 설치된 어구·시설물의 철거는 안 제65조의2제1항제1호에 따른 '제40조에 따른 허가를 받지 아니한 어구·시설물을 철거하는 경우'로도 가능한지 검토할 필요가 있겠음.

□ 관련된 정부부처의 의견으로, 해양수산부는 현장 지도·단속의 어려움 및 행정대집행에 소요되는 시간으로 인해 철거의 실효성이 낮은 점 등을 고려할 때, 법령을 위반한 불법 방치 어구를 적시에 철거할 수 있도록 하는 개정안의 내용에 동의한다는 의견이고,

8) 「수산자원관리법」

제15조(조업금지구역) ① 해양수산부장관은 수산자원의 번식·보호를 위하여 필요하면 「수산업법」 제40조에 따른 어업의 종류별로 조업금지구역을 정할 수 있다.

② 제1항에 따른 어업의 종류별 조업금지구역의 지정 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

관련 입법례⁹⁾ 등을 고려할 때 개정안에서 해양수산부령에 위임하고 있는 ‘철거한 어구·시설물의 보관·처리에 필요한 사항’은 대통령령에 위임하는 것으로 수정하는 의견을 제시하고 있음.

(2) 안 제65조의3 신설

□ 다음으로, 안 제65조의3은 위와 같은 불법 어구·시설물 등의 철거 과정에서 얻게 되는 어획물이 이전의 상태로 회복될 수 있고 수산 자원의 번식·보호에 필요하다고 인정되는 경우 즉시 방류하도록 하고, 즉시 방류가 어려운 경우 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 일시적으로 보관하거나 매각·폐기하는 등의 조치를 취할 수 있도록 하려는 것으로,

어구·시설물 등의 철거과정에서 발생하는 어획물 획득분에 대한 처리 원칙을 정하려는 취지로 보임.

9) (예시) 「도로법」 제74조(행정대집행의 적용 특례) ③ 제1항과 제2항에 따라 제거된 적치물 등의 보관 및 처리에 필요한 사항, 반환되지 아니한 적치물 등의 귀속 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 어구관리기록부 작성 및 유실어구 신고 등

가. 개정안의 개요

□ 개정안은 해양수산부령으로 정하는 어업에 종사하는 어업인이 어구의 종류·수량 등을 기록한 어구관리기록부를 비치·보존(3년 간)하도록 하고, 일정 규모 이상의 어구 유실이 발생한 경우 이를 해양수산부장관 등에 신고하도록 하며,

어구관리기록부 비치·보존에 대한 확인·점검과 위반 시 과태료 부과 등에 관해 규정하고, 해양수산부장관 업무의 일부를 관련 전문기관·단체에 위탁할 수 있는 근거를 명시하려는 것임(안 제76조의2, 제76조의3 신설, 안 제112조 개정).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설>	제76조의2(어구관리기록부 작성 및 유실어구 신고) ① 해양수산부령으로 정하는 어업에 종사하는 어업인은 다음 각 호의 사항을 기록한 문서(전자화된 문서를 포함한다. 이하 “어구관리기록부”라 한다)를 어선에 비치하고 이를 3년간 보존하여야 한다. 1. 출항 당시 어선에 적재한 어구의 종류 및 수량 2. 어장이나 수면에 설치한 어구의 종류 및 수량

<신 설>

제101조(권한의 위임과 위탁) ①
(생 략)

3. 어구의 설치 위치

4. 폐기한 어구의 종류 및 수량

5. 설치한 어구 중 유실된 어구
(자연재해 등으로 분실된 어구
를 포함한다)의 종류 및 수량

6. 그 밖에 해양수산부령으로 정
하는 사항

② 어업인은 제1항제5호에 따른
유실된 어구가 일정 규모 이상인
경우 그 사실을 해양수산부장관
또는 해양경찰청장에게 신고하여
야 한다.

③ 제1항에 따른 어구관리기록부
의 작성 내용·방법 및 제2항에
따른 유실된 어구의 규모와 신고
내용·방법·절차 등에 필요한
사항은 해양수산부령으로 정한다.

제76조의3(어구관리기록부의 확인

· 점검) ① 해양수산부장관 또는
해양경찰청장은 대통령령으로 정
하는 소속 공무원으로 하여금 어
구관리기록부를 적정하게 작성·
비치하고 있는지 여부를 확인·
점검하기 위하여 어업인에게 관
련 자료의 제출 또는 보고를 명
하거나 어선에 출입하여 관계인
에게 질문, 서류를 검사하게 하는
등 필요한 조치를 할 수 있다.

② 제1항에 따라 검사를 하는 공무원
은 그 권한을 표시하는 증표를 지니
고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

제101조(권한·업무의 위임·위탁) ① (현행과 같음)

나. 검토의견

(1) 어구관리기록부 작성, 유실어구 신고 등(안 제76조의2 및 제76조의3)

□ 현행법 제60조¹⁰⁾는 어업의 종류별로 어구의 규모, 형태, 재질, 사용량 및 사용방법, 어구사용의 금지구역·금지기간 및 그물코의 규격 등을 제한할 수 있도록 규정하고 있고, 이에 따라 어구의 사용량에 대한 규제가 이루어지고 있음.

그러나 실제 어업현장에서는 어구가 규제 대비 과다 사용되고 있어 그에 비례해 유실되는 어구의 양이 많고, 폐어구의 불법 투기도 빈번하여 해양에 방치되는 폐어구가 증가하고 있음에도,

조업구역이 광범위한 해양의 특성상 지도·단속에 한계가 있고, 어구의 사용량이나 유실된 어구의 수량 및 위치 등을 정확히 파악할 수 있는 수단도 마땅치 아니하여 유실된 어구를 수거하는 데 어려움이 있다는 지적이 있어 왔음.

□ 이에 개정안은 ① 해양수산부령으로 정하는 어업에 종사하는 어업인으로 하여금 적재 또는 설치한 어구의 종류·수량, 유실 또는 폐기한 어구의 종류·수량 등을 기록한 ‘어구관리기록부(전자화된 문서를 포함)’를 어선에 비치·보존(3년간)하도록 하고, ② 유실된

10) 제60조(어구의 규모등의 제한) ① 해양수산부장관은 수산자원의 지속적인 이용과 어업조정을 위하여 필요하다고 인정하면 제40조에 따라 허가받은 어업의 종류별로 어구의 규모·형태·재질·사용량 및 사용방법, 어구사용의 금지구역·금지기간, 그물코의 규격 등(이하 “어구의 규모등”이라 한다)을 제한할 수 있다.

어구가 일정 규모 이상인 경우 이를 해양수산부장관 또는 해양경찰청장에게 신고하도록 하며, ③ 해양수산부장관 또는 해양경찰청장이 어구관리기록부의 비치·보존을 확인·점검할 수 있도록 근거규정을 마련하려는 것으로,

이를 통해 어구의 사용량에 대한 규제의 실효성을 제고하고, 유실·폐기된 어구의 수량 및 위치를 정확히 파악해 그 수거·처리를 용이하게 하려는 취지로 보이며, 바다에 방치된 폐어구로 인한 해양생태계 훼손 등의 부작용을 줄이는 데 기여할 것으로 기대됨.

- 해양수산부에 따르면, 어구관리기록부 비치·보존 등의 의무는 전체 유실어구의 85~93%를 차지하는 근해어업(자망, 통발, 안강망)에 대해 우선적으로 적용하고, 연안어업에 대해서는 추후 확대 여부를 결정하는 방향으로 검토한다는 입장으로, 이 경우 개정안의 적용을 받는 어선의 수는 근해자망(428척), 근해통발(180척), 근해안강망(205척) 등 813척(전체 연근해어업의 2.2%) 규모일 것으로 추정됨.

[어구관리기록부 비치·보존 적용대상 어선규모]

구 분	계	근해자망	근해통발	근해안강망	전체 연근해어선
대상(척)	813	428	180	205	37,165

주 *: 전체 연근해어선 37,165척=근해 2,396척+연안 34,769척)

자료: 해양수산부

□ 한편, 개정안과 관련하여 다음의 점에 대한 검토는 필요한 것으로 보임.

1) 우선, 개정안은 ‘해양수산부령으로 정하는 어업’에 종사하는 어업인에게 어구관리기록부의 비치·보존의무를 부과하고 있는데, 그 대상이 되는 어업의 범위를 별다른 설명이나 예시 없이 하위 법령에 위임하고 있어 내용이 명확하지 않은 측면이 있는 것으로 보이므로, 하위 법령에 위임되는 내용을 예측할 수 있도록 조문 내용을 구체화할 필요가 있어 보임.

2) 다음, 개정안은 어업인에게 어구관리기록부의 비치·보존과 유실 어구에 대한 신고 등의 새로운 의무를 부과하는 것이므로, 의무이행 주체인 어업인이 제도를 수용하고 의무를 용이하게 이행할 수 있도록 신고를 위한 전산시스템 또는 모바일 어플리케이션 등의 개발, 제도에 대한 홍보 및 시범운용 등 제도의 원활한 수행을 위한 제반조건이 마련될 필요가 있어 보임.

관련 정책사례로 어업인에게 어획·전재·양륙실적 등을 보고하도록 하는 내용으로 현재 국회에 발의되어 있는 「지속가능한 연근해어업 발전법안」의 경우, 어획실적 등의 보고를 위한 모바일 어플리케이션 개발이 진행되고 있고, 어업인을 대상으로 어플리케이션 이용 교육 등 제도운용을 위한 준비가 진행되고 있는 점을 고려할 필요가 있겠음.

3) 다음으로, 개정안은 어구 유실 신고를 받고 어구관리기록부의 비치·보존 여부를 확인·점검하는 주체로 해양수산부장관과 해양

경찰청장을 병기하고 있는데,

이에 대해 해양수산부는 어구관리기록부에 대해 해양수산부장관 및 해양경찰청장 소속 공무원이 지도·감독하도록 하고, 해양경찰청 소속 해양경찰서(20곳)에 신고 체계를 마련하는 방안을 검토하고 있다고 설명하고 있음.

그런데 현행 「수산업법」상 어구 사용량 등 규제를 발령할 수 있는 주체는 해양수산부장관이므로,

법 집행 시의 혼란을 최소화할 수 있도록 해양수산부장관과 해양경찰청장의 역할 분담 및 권한 배분 등에 관해 논의하고, 법률이나 하위법령 등에 반영하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.

4) 개정안은 어구관리기록부를 ‘전자화된 문서’의 형태로도 비치·보존할 수 있도록 규정하고 있는데, 이 경우 해당 문서가 「전자정부법」상 전자문서와 구별되는 “전자화문서”¹¹⁾만을 의미하는 것인지, 아니면 같은 법상 “전자문서” 형태로의 비치·보존도 허용되는 것인지 여부가 명확하지 않은 것으로 보이므로, 허용되는 어구관리기록부의 범위를 명확히 규율할 필요가 있어 보임.

또한, 개정안은 어구관리기록부의 기록사항과 비치·보존에 대해서는 규정하고 있으나, 어업인이 어구관리기록부를 작성하도록 하는

11) 「전자정부법」에 따른 전자문서, 전자화문서 비교

-전자문서: 컴퓨터 등 정보처리능력을 지닌 장치에 의하여 전자적인 형태로 작성되어 송수신되거나 저장되는 표준화된 정보(제2조제7호)

-전자화문서: 종이문서와 그 밖에 전자적 형태로 작성되지 아니한 문서를 정보시스템이 처리할 수 있는 형태로 변환한 문서(제2조제8호)

내용에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않은데,

개정안은 다른 기관 등이 아닌 어업인에게 어구관리기록부를 작성하도록 하려는 취지로 보이고, 개정안 제112조에서도 어업인의 어구관리기록부 작성·비치 의무 위반을 과태료 부과대상으로 하고 있는 점 등을 고려할 때 어업인의 어구관리기록부 작성을 명시하는 내용으로 일부 자구의 수정이 필요해 보임.

- 관련 정부부처 의견으로, 해양수산부는 유실된 어구의 양과 위치를 정확히 파악하기 어렵고 어구 사용량 등 규제에 대한 이행점검 수단이 부재한 어업현실을 고려할 때, 폐어구의 수거를 용이하게 하려는 개정안의 취지에 공감한다는 의견임.

(2) 업무위탁 근거 마련(안 제101조제2항 개정)

- 현행법은 해양수산부장관이 동 법에 따른 권한의 일부를 수협, 한국수산자원공단, 한국어촌어항공단의 장에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 국회 또는 법제처의 법령입안 기준 등¹²⁾에 따르면, 행정기관이나 지방자치단체가 아닌 법인·단체 등에 위탁하는 경우에는 행정기관에 대한 위임·위탁과 구별하기 위해 권한이 아닌 ‘업무’를 위탁하는 것으로 규정하고 있음.

이에 개정안은 해양수산부장관의 업무 일부를 수협중앙회, 한국

12) 국회사무처, 「법제기준과 실제(2024)」, p.727 등

수산자원공단 등의 장이나 관련 전문기관·단체에 위탁할 수 있도록 하여, 권한의 위임·위탁에 관한 용어를 명확히 하려는 것으로 필요한 입법조치로 보임.

(3) 과태료 부과 근거 마련(안 제112조 개정)

- 안 제112조는 ① 안 제76조의2제1항을 위반해 어구관리기록부를 작성 또는 보존하지 않거나 거짓으로 작성한 자, ② 안 제76조의2제2항을 위반해 유실어구 신고를 하지 않은 자에게 100만원 이하의 과태료를 부과하고, 해당 과태료를 해양경찰서장이 부과·징수할 수 있도록 규정하려는 것임.

이는 개정안을 통해 도입되는 어구관리기록부 작성·보존의무에 대한 이행을 확보하려는 취지로 필요한 것으로 보임.

다만, 개정안 제76조의2제1항은 어구관리기록부의 작성·보존 외에 비치도 의무로 규정하고 있으므로, 과태료 부과 대상에 기록부를 비치하지 않은 행위도 포함시키는 등 일부 조문의 보완이 필요한 것으로 보임.

(4) 부칙(안 부칙)

- 부칙은 개정안의 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날부터로 규정하고 있음.

이와 관련, 해양수산부는 하위법령 개정 및 신규 제도 도입에 따른

안내·홍보, 절차정비 등 세부적인 준비에 필요한 기간을 고려할 때
시행일을 공포 후 1년이 경과한 날로 수정할 필요가 있다는 의견
이므로, 심사 시 함께 검토될 필요가 있어 보임.

문 의 처
02)6788-5422

참고 1 폐어구 발생량, 수거량, 방치량

□ 폐어구 발생량

구 분	세부 구분	초목류 포함 시		초목류 제외 시	
		발생량(톤)	비율(%)	발생량(톤)	비율(%)
육상기인	하천 유입	26,108	17.9	26,108	31.0
	해안가	7,554	5.2	7,554	9.0
	홍수기 초목	61,152	42.1	-	-
	소계(A)	94,814	65.3	33,662	40.0
해상기인	어선어업	38,616	26.6	38,616	45.9
	양식업	6,462	4.4	6,462	7.7
	항만	5,366	3.7	5,366	6.4
	소계(B)	50,444	34.7	50,444	60.0
합계(A+B)		145,258	100.0	84,106	100.0

출처: 제3차 해양쓰레기 관리 기본계획 연구(2018, KMI)

* 어선어업 해양쓰레기 유입량

구분		어구쓰레기 (kg/척/년)	생활쓰레기 (kg/척/년)	어선 척수 (2016년)	해양 쓰레기 유입량(톤/년)	구성비
근해어업		5,410.4	64.2	2,640	14,453	37.4%
연안 어업	자망어업	1,282.4	1.1	12,030	15,440	40.0%
	통발어업	453.8	18.4	4,941	2,333	6.0%
	복합·기타어업	254.3	9.8	24,195	6,390	16.5%
합계		(98.2%)	(1.8%)	43,806	38,616	100.0%

□ 폐어구 수거량 * 해양폐기물 수거 실적 통계자료('23년 기준)

구 분	5년 평균	2019	2020	2021	2022	2023
예산(억원)	1,098	867	917	1,079	1,236	1,393
수거량(톤)	125,141	108,644	138,362	120,736	126,035	131,930
부유쓰레기	7,932	7,713	8,558	6,067	6,691	10,630
침적쓰레기	22,105	25,799	18,212	18,944	22,287	25,282
해안가쓰레기	95,109	75,132	111,592	95,725	97,077	96,018

○ 최근 5년간 연평균 폐어구 수거 실적(침적+해안가쓰레기) : **33,346톤**

* 22,105톤(침적쓰레기 5년 평균) × 64.8%(어구 비중) = 14,324톤

** 95,109톤(해안가쓰레기 5년 평균) × 20%(어구 비중) = 19,002톤

□ 폐어구 방치량

- '19년 5월 대책 발표 당시 현존량 2.5만톤 이후, 최근 5년간 2.5만(연간 5천톤 방치)이 추가로 방치되어 '24년 현존량은 5만톤으로 추정

* 제3차 기본계획 현존량 추정치(2018년 조사)

구분		톤	%
해안	육지부 자연해안	4,168	2.8
	육지부 인공해안	1,147	0.8
	도서부	22,680	15.3
	소계	27,995	18.8
침적	해역(폐어구)	25,206	16.9
	양식장	89,771	60.4
	소계	114,977	77.3
부유	부유	5,749	3.9
합계		148,721	100.0

참고 2

침적 폐어구 수거 사업 실적, 톤당 소요 예산

□ 사업 근거 및 추진 경위

- (법령) 「수산자원관리법」 제41조(수산자원조성을 위한 해양환경의 개선사업) 및 제61조제1항제5호(수산자원의 조성 및 회복을 위한 사업 등의 위탁)

* 행정관청은 기본계획 및 시행계획에 따라 다음 각 호의 사업을 포함하는 수산자원 조성을 위한 사업을 시행할 수 있다(5. 해양환경의 개선사업)

- (사업명) 연근해어장 생산성 개선사업(침적폐어구 수거 및 홍보)
- (사업시행) 한국어촌어항공단(법정대행기관)

□ 사업내용

- 지자체 수요지역 및 연근해수역 등에 대한 산란·서식지 보호를 위한 연근해어장 내 유실·침적된 폐어구 수거·처리
- 유령어업 예방을 위한 어업인 대상 침적어구 수거사업 홍보 강화 및 수산자원보호 대한 대국민 관심 및 중요성 인식을 위한 교육·홍보 추진

□ 침적 폐어구 수거 사업 실적 및 톤당 소요 예산(최근 5년)

구분	합계	평균	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년
총사업비 (백만원)	60,384	12,077	7,870	9,454	12,102	15,479	15,479
수거량 (톤)	16,711	3,342	2,273	2,650	3,721	4,248	3,819
톤당 수거비(천원)	-	3,596	3,462	3,568	3,252	3,644	4,053