



제430회국회(임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

해양포유동물 보호 및 관리에 관한 특별법안 검 토 보 고

■ 윤준병의원 대표발의, 의안번호 제2213772호

2025. 12.

농림축산식품해양수산위원회
전문위원 김성완

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 총괄 검토	5
1. 제정안의 필요성 및 구성체계	5
2. 총괄 검토의견	8
IV. 주요 조문별 검토	9
1. 총칙적 규정	9
2. 계획수립 및 조사	19
3. 해양포유동물의 보호	26
4. 보칙	40
5. 벌칙	41
6. 부칙	45

I. 제안경위

1. 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2213772호)

가. 제안자: 윤준병의원 등 10인

나. 제안일: 2025. 10. 29.

다. 회부일: 2025. 10. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

전 세계적으로 기후변화와 상업어업으로 인하여 매년 해양포유동물의 개체수가 감소하고 있으며, 우리나라도 해마다 1,000여 마리가 넘는 고래가 사망하고 있는 실정임. 이에 국제적으로 해양포유동물 보호에 대한 관심이 높아지고 있으며, 미국과 호주 그리고 영국과 같은 국가에서는 해양포유동물 보호를 위한 개별법을 제정하는 등의 조치를 취하고 있음.

이와 관련, 2017년 미국에서는 「해양포유동물보호법」의 개정을 통하여 혼획과 같이 해양포유동물에 해를 끼치는 방식으로 어획된 수산물에 대한 수입 규제 조치를 발효하였고, 이에 따라 해양수산부는 해

양포유동물의 해양보호생물 지정, 해양포유동물 혼획 보고 의무화 등의 제도를 마련하여 동등성 평가를 신청한 바 있음.

그러나 우리나라의 해양포유동물 보호에 대한 동등성 평가 결과, 14개 어업에 부적합 판정을 받아 당장 2026년 1월부터 대미 수산물 수출에 대한 금지 조치가 내려질 전망으로, 해양포유동물보호 조치는 국내 수산물 수출에도 큰 영향을 미치는 중요 사안인 만큼 이에 대한 제도적 장치 마련이 시급함.

그럼에도 불구하고, 현재 국내 수산 및 해양 관련 법률은 해양포유동물을 보호의 대상이 아닌 자원으로 바라보고 있으며 해양포유동물 보호 관련 조항들이 여러 법에 산재되어 있을 뿐만 아니라 그 내용도 미비한 상황이므로, 이 법을 제정함으로써 해양포유동물을 종합적으로 관리·보호할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

2. 주요내용

가. 이 법은 해양포유동물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 해양생물의 지속가능한 유지체계를 구축하여 해양생물의 다양성을 증진하고 해양생태계 보전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 해양수산부장관은 해양포유동물을 종합적이고 체계적으로 보호·관리하기 위하여 10년마다 해양포유동물 보호·관리 기본계획을 수립하도록 규정함(안 제6조).

- 다. 해양수산부장관은 해양포유동물 보호·관리 등에 대한 사항에 대하여 자문할 수 있는 해양포유동물보호위원회를 둠(안 제7조).
- 라. 해양수산부장관은 3년마다 전국을 대상으로 해양포유동물의 현황 등의 내용을 포함한 해양포유동물종합조사를 실시하도록 하고, 조사 결과 집중적으로 보호·관리해야 하는 해양포유동물에 대하여 정밀조사계획을 수립·시행하도록 함(안 제8조).
- 마. 해양수산부장관은 정밀조사계획을 수립·시행함에 있어 특정 해양포유동물이 멸종위기에 처하거나 처할 우려가 있다고 인정되는 경우 최적지속가능수준을 담보하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 규정함(안 제9조).
- 바. 누구든지 해양포유동물에 대하여 포획하거나 상해 또는 죽음에 이르게 하는 행위, 대통령령으로 정하는 기준과 방법을 위반하여 가공·보관·유통·판매하는 행위 등을 하여서는 아니됨을 규정함(제10조).
- 사. 어업인은 어업 활동 중에 해양포유동물을 혼획한 경우 혼획에 대한 사항들을 기록한 문서와 사진 등 혼획을 확인할 수 있는 자료를 첨부하여 해양경찰서장에게 신고하도록 함(안 제11조).
- 아. 누구든지 해양포유동물을 식용으로 이용하기 위하여 도살·처리하거나 식용을 목적으로 해양포유동물 또는 해양포유동물을 원료로 사용하여 만든 식품을 유통·판매하기 위한 시설 등을 신규 또는 추가로 설치·운영하여서는 아니됨을 명시함(안 제13조).

자. 해양수산부장관은 해양포유동물에 미치는 영향이 현저하거나 해양
포유동물 개체수 감소를 초래하는 개발사업등을 하는 자에 대하여
해양포유동물보전부담금을 부과·징수함(안 제19조).

Ⅲ. 총괄 검토

1. 제정안의 필요성 및 구성체계

가. 제정안의 필요성

□ 제정안은 해양포유동물을 자원이 아닌 보호의 대상으로 전환하고, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경보전법」, 「수산업법」, 「수산자원관리법」 등 여러 법률에 산재되어 있는 해양포유동물 보호 관련 조항들을 일원화하여 해양포유동물을 종합적으로 관리·보호할 수 있는 법률적 근거를 마련하려는 취지임.

- 현재 「수산업법」, 「수산자원관리법」 등에서 고래보호를 다루고 있지만 해양포유류는 수산자원으로 인식되므로 보호범위가 제한적인 한계를 지니고 있음.¹⁾

□ 최근 전 세계적으로 기후변화와 상업어업으로 인하여 해양포유동물 개체수가 감소하고 있으며, 이에 국제적으로 해양포유동물 보호에 대한 관심이 높아지고 있음.

이와 관련하여 미국에서는 「해양포유동물보호법(Marine Mammal Protection Act)」²⁾의 개정을 통하여 2026년 1월부터 대미 수출국에게도

1) 송옥주의원 등, 해양포유류 보호정책, 이대로 괜찮은가? 해양포유류보호법을 중심으로(토론회), 2024.12, 해양포유류보호법의 필요성과 주요 내용(박선화 연구원, 시민환경연구소) 참조, p.20.

2) MMPA 법의 주요 내용으로 수출국에 영향을 미치는 101조(a)(2)항에서 “어업 활동 중 미국의 기준을 초과해 해양포유류의 우발적 사망이나 심각한 부상을 야기하는 어업으로 생산된 수산물 및 그 가공품의 수입을 금지함”을 명시하고 있고, 미 재무성이 수출국에 수출국의 조업이 해양포유류에 미치는 영향에 관한 합리적 입증 책임을 요구할 수 있다고 규정. 또한, 102조(c)(3)항에서는 해양포유류에 대한 우발적 포획 여부와 상관없이 해양대기청에서 규정한 금지 방법으로

MMPA의 적용을 요구하고 있으며, 해양포유류 보호조치를 이행하지 않을 경우 미국으로의 수출에 대한 금지조치가 내려질 전망이다. 상황으로 이에 대한 제도적 장치를 마련할 필요가 있음.

- 2025년 8월, 미국 상무부 산하 국립해양대기청(NOAA) 은 한국의 14개 어업에서 포획한 오징어, 멸치, 갑오징어, 넙치, 대게 등 수산물 29종에 대해 수출 불가 판정을 내렸음.³⁾

□ 제정안은 해양포유동물에 대한 체계적인 관리·보호체계를 마련하는 법을 제정함으로써 생태계 보전 및 국제 규범에 부합하는 제도적 기반을 구축하려는 것으로, 그 입법 필요성이 있음.

어획된 수산물 또는 그 수산품의 송비를 금지한다고 규정(김아영, 「공해상 조업을 규제하는 미 해양포유류보호법의 역외적용 및 수입규제에 대한 법리적 해석」, 해양정책연구, 2019.6, p.225)

3) 윤건민, 라이브뉴스, 해수부의 안일한 대처로, 韓 수산물 29 종 수출길 막혔다!, 2025. 10. 15.

나. 제정안의 구성체계 및 주요 내용

- 제정안 제명은 ‘해양포유동물 보호 및 관리에 관한 특별법안’으로,
25개 조문의 본칙과 시행일을 규정한 부칙으로 구성되어 있음.

해양포유동물 보호 및 관리에 관한 특별법안	
본 칙	제1조(목적) 제2조(정의) 제3조(해양포유동물 보호·관리의 기본원칙) 제4조(국가·지방자치단체 및 국민의 책무) 제5조(다른 법률과의 관계) 제6조(해양포유동물 보호·관리 기본계획) 제7조(해양포유동물보호위원회) 제8조(국가해양포유동물종합조사) 제9조(멸종위기 해양포유동물에 대한 조치) 제10조(해양포유동물의 보호를 위한 금지행위) 제11조(해양포유동물의 혼획 방지 등) 제12조(해양포유동물의 서식지등) 제13조(해양포유동물 가공·보관·유통·판매업 신규 운영 금지 등) 제14조(신고) 제15조(폐업 등의 지원) 제16조(전업의 지원) 제17조(출입·조사 등) 제18조(이행조치명령 등) 제19조(해양포유동물보전부담금) 제20조(해양포유동물보전부담금의 강제징수) 제21조(권한 등의 위임 및 위탁) 제22조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 제23조(벌칙) 제24조(양벌규정) 제25조(과태료)
부 칙	(시행일)

2. 총괄 검토의견

□ 제정안은 해양포유동물 관련하여 그동안 여러 법률에 분산되어 존재 하던 관련 규정을 통합하고, 보호계획 수립, 혼획 저감, 금지행위 등을 규정하여 종합적 관리체계를 마련함으로써 해양포유동물에 대한 체계적 보호·관리에 기여할 수 있을 것으로 보이고, 최근 기후 변화, 상업어업 확대에 의한 해양포유동물 개체수 감소, 미국 MM PA 규제 강화 등의 여건을 고려할 때 법적·제도적 기반 마련의 필요성은 인정되는 것으로 보임.

□ 다만, 제정안에 대하여는 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

- 정의규정 관련하여 ‘최적지속가능수준’의 정의상 최적지속가능수준을 설정하는 것은 현실적인 한계가 있을 수 있어 이를 전제로 하여 법안에 규정된 행정적 조치가 가능할지에 대한 검토가 필요함.
- 다른 법률과의 관계 규정 관련하여 현행 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경보전법」, 「수산업법」, 「수산자원 관리법」 등에도 해양포유동물 관련 규정이 각각 존재하고 있는바, 새로운 특별법 제정이 기존 법체계와 중복될 우려가 있고, 이로 인한 법적 규율 및 보호체계 혼란 등에 대하여 검토가 필요함.

IV. 주요 조문별 검토

1. 총칙적 규정

- 제정안의 총칙적 내용은 목적, 정의, 해양포유동물 보호·관리의 기본원칙, 국가·지방자치단체 및 국민의 책무 및 다른 법률과의 관계 등 법률 전반에 적용되는 공통사항을 규정하려는 것임(제정안 제1조부터 제5조까지).

가. 목적

- 안 제1조는 해양포유동물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 해양생물의 지속가능한 유지체계를 구축하여 해양생물의 다양성을 증진하고 해양생태계 보전에 이바지하려는 목적에 대하여 명시하려는 것임.

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 해양포유동물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 해양생물의 지속가능한 유지체계를 구축하여 해양생물의 다양성을 증진하고 해양생태계 보전에 이바지함을 목적으로 한다.

- 목적 규정은 해당 법률을 통하여 달성하고자 하는 입법 목적을 명확하게 요약한 조문으로, 제정목적과 입법취지를 쉽게 이해할 수 있게 하고 개별 조항을 해석하거나 집행할 때 그 해석의 기준이 됨.

□ 해양포유동물 개체수가 감소하고 있고, 해양포유동물 보호조치를 이행하지 않을 경우 미국으로의 수출에 대한 금지조치가 내려질 전망이다 상황에서 해양포유동물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리할 필요성은 어느 때보다 커지고 있음.

동 제정안은 이와 같은 입법 배경에서 발의된 바 목적 규정에서는 해양포유동물에 대한 보호·관리를 통해 해양생물의 다양성을 증진하고 해양생태계 보전에 이바지하고자 함을 명확하게 밝히는 취지임.

□ 한편, 안 제1조에는 ‘서식환경’을 체계적으로 보호·관리라는 표현이 있는데, 안 제3조제6호 및 안 제6조제1항제3호 등⁴⁾을 고려할 때, ‘서식환경 및 이동경로’로 변경하는 것도 검토할 수 있을 것으로 보임.

4) 「해양포유동물 보호 및 관리에 관한 특별법안」

제3조(해양포유동물 보호·관리의 기본원칙) 해양포유동물은 다음 각 호의 원칙에 따라 보호·관리하여야 한다.

6. 해양포유동물의 서식지, 회유경로(이하 “서식지등”이라 한다)를 파괴하거나 훼손한 경우 최대한 복원·복구하도록 노력할 것

제6조(해양포유동물 보호·관리 기본계획) ① 해양수산부장관은 해양포유동물을 종합적이고 체계적으로 보호·관리하기 위하여 제7조에 따른 해양포유동물보호위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항이 포함된 해양포유동물 보호·관리 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 10년마다 수립하고, 5년마다 그 타당성을 검토하여 필요한 경우에는 이를 변경하여야 한다.

3. 해양포유동물 보호·관리에 관한 교육·홍보 및 민간협력 증진

나. 정의

□ 안 제2조는 법률에서 사용하는 용어를 정의하려는 것임.

제 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “해양포유동물”란 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 해양포유동물을 말한다. 2. “최적지속가능수준”이란 해양포유동물이 멸종하지 아니하고 지속적으로 생존할 수 있을 정도의 일정 개체수 이상으로 유지될 것으로 예상되는 수준을 말하며, 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해양수산부장관이 정하여 고시한다. 3. “혼획(混獲)”이란 어업 활동 중 어획 대상이 아닌 종(種)이 부수적으로 어획되는 것을 말한다. 4. “재혼획”이란 혼획을 한 어업인 또는 혼획이 발생한 선박 및 어구 등에서 대통령령으로 정하는 기간 내에 다시 혼획이 발생하는 것을 말한다. 5. “어업인”이란 「수산업법」 제2조제10호에 따른 어업인을 말한다.

□ 정의 규정은 제정안에서 사용하는 용어의 뜻을 명확하게 정하여 법률 해석과 적용상의 혼란을 방지하기 위한 것임.

□ “해양포유동물”은, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행규칙」 별표2에 따르면, 고래류 및 기각류를 의미하는데 고래류는 북방긴수염고래, 귀신고래, 혹등고래, 밍크고래, 뱀머리돌고래, 큰돌고래 등이 있고, 기각류는 물개, 바다사자, 점박이물범, 고리무늬물범 등이 있음(첨부1참고).

□ “최적지속가능수준”의 경우 미국 「해양포유동물보호법(MMPA)」에 규정되어 있는 “Optimum Sustainable Population”을 직역한 표현으로

보이는데 해양포유동물 보호·관리를 통해 달성하고자 하는 정량적인 목표 성격을 가짐.

그런데, 최적지속가능수준 관련하여 해양포유동물이 멸종하지 않고 지속적으로 생존할 수 있을 정도의 개체수 수준이 어느 정도일지를 산정하는 것은 어려울 뿐만 아니라, 해양포유동물이 한 곳에만 고정적으로 서식하는 것이 아니기에 어떠한 시점을 기준으로 삼아야 할지 등 고려해야 할 사항이 많을 수 있음.

해양수산부는 미국과 달리 우리나라의 경우 관할 해역이 좁아 해양포유동물 개체군 추정 규모의 변동성이 매우 크고, 대양에 직접 면하지 않아 해양포유동물이 인접국 관할해역 경계를 넘나들며 번식·회유하기 때문에 해당 정의에 기반하여 수치를 산출하기 어렵다는 입장임.

- 다음으로, 정의 규정에서 “재혼획”에 대하여 규정하고 있는데 제정안 조문에서 재혼획이라는 용어를 안 제4조제4항5)에서만 사용하고 있어 정의에 규정하는 것보다는 해당 조항에서 명시하는 것이 적절해 보임. 참고로, “혼획”에 대해 다른 법률(「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「수산업법」 등)에서는 별도의 정의규정을 두지 않고 한자를 병기하고 있는 것으로 보임.

해양수산부는 “혼획”은 대상 어종이 아닌 모든 부수적인 어획을 포괄하고 해양포유동물의 혼획만을 의미하지 않으므로 본 제정안에서 혼획을 정의하는 것은 무리가 있고, 혼획은 비의도적인 행위를 전제

5) 안 제4조 ④ 어업인은 해양포유동물이 혼획 또는 **재혼획**되지 아니하도록 노력하여야 하며, 혼획 방지를 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하여야 한다.

하나 “재혼확”의 정의 규정에 따르면 어업인의 의도성을 내포하고 있어 상호 간에 의미충돌이 발생하므로 “재혼확”을 법률 용어로 사용하기 적합하지 않다는 의견임.

다. 기본원칙과 책무

- 안 제3조 및 제4조는 해양포유동물 보호·관리의 기본원칙과 국가·지방자치단체 및 국민의 책무에 관하여 규정하려는 것임(안 제3조).

제 정 안
제3조(해양포유동물 보호·관리의 기본원칙) 해양포유동물은 다음 각 호의 원칙에 따라 보호·관리하여야 한다. 1. 해양포유동물의 이용을 원칙적으로 금지하고 해양포유동물을 보호·관리의 대상으로 할 것 2. 해양포유동물의 체계적인 보호·관리를 통하여 해양포유동물의 최적지속가능수준을 유지할 것 3. 최적지속가능수준을 벗어나 멸종위기에 처한 해양포유동물을 집중적으로 보호·관리할 것 4. 해양포유동물 보호·관리의 중요성을 국민에게 알리고 보호·관리 활동에 참여하게 할 것 5. 해양포유동물의 보호·관리에 따르는 부담은 공평하게 분담되어야 하며, 해양포유동물로부터 얻어지는 혜택은 지역주민과 이해관계인이 우선하여 누릴 수 있도록 할 것 6. 해양포유동물의 서식지, 회유경로(이하 “서식지등”이라 한다)를 파괴하거나 훼손한 경우 최대한 복원·복구하도록 노력할 것 7. 해양포유동물의 최적지속가능수준을 유지하기 위하여 국제협력을 증진할 것 제4조(국가·지방자치단체 및 국민의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 해양포유동물 보호·관리에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 모든 국민은 해양포유동물 보호·관리를 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하는 등 해양포유동물 보호를 위하여 노력하여야 한다. ③ 누구든지 해양포유동물에게 부상을 입히거나 죽음에 이르지 아니하도록 노력하여야 한다. ④ 어업인은 해양포유동물이 혼획 또는 재혼획되지 아니하도록 노력하여야 하며, 혼획 방지를 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하여야 한다.

□ 기본원칙규정은 법률의 입법목적보다 구체적으로 기술하여 법률의 정책적 방향을 제시하는 것이며, 국가 등의 책무 규정은 국가 등이 수행하여야 하는 기본적인 사항을 법률로 명확히 하여 적극적인 정책 집행을 유도하는 등 법률의 입법목적보다 효과적으로 달성하기 위한 것임.⁶⁾

□ 해양포유동물 보호·관리의 기본원칙을 제시하는 것은 제정안의 입법목적 달성에 기여하고 국민이나 이해관계인의 수용성을 높이는 등의 장점이 있을 것으로 생각됨.

다만, 해양포유동물 보호·관리의 기본원칙은 주로 최적지속가능수준의 유지와 관련되어 있는데 앞서 정의 규정에서 언급한 것처럼 최적지속가능수준이 기술적으로 적절하게 산정되지 않는 경우 관련된 기본원칙의 내용을 명확히 하지 못하는 문제가 생길 수 있고, 우리나라의 경우 해양포유동물의 서식지·번식지이기보다는 이동경로에 해당하는 경우가 많아 우리나라의 보전 노력 여부와 상관없이 연도별 개체군 출몰 여부의 변동성이 커 기본원칙이 선언적 효과 이외에 실효성을 갖기에는 어려움이 있을 수 있음.

해양수산부는 해양포유동물의 넓은 회유범위 대비 좁은 우리나라 관할 해역 크기를 고려할 때, 최적지속가능수준을 정량적 목표로 설정하면 인접국의 보호조치 미흡으로 인한 개체수 감소에 따라 우리 국민에게 책임범위 이상의 과도한 의무가 발생하게 될 가능성이 있다는 입장임.

6) 국회사무처 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024.5.

□ 다음으로, 안 제3조제1호에서는 해양포유동물의 ‘이용’을 원칙적으로 금지하고 있고, 같은 조 제5호에서는 해양포유동물로부터 얻어지는 ‘혜택’은 지역주민과 이해관계인이 우선하여 누릴 수 있도록 규정하고 있는데 ‘이용’⁷⁾, ‘혜택’ 등의 의미가 불명확하므로 보다 명확한 규정이 필요할 것으로 생각됨.

□ 한편, 개정안은 국가 등의 책무와 관련하여 해양포유동물의 보호·관리, 혼획·재혼획 방지 등에 대하여 규정하고 있는데 현재 다른 법률에서 혼획 방지에 관한 유사한 규정이 규정⁸⁾이 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

7) 예를 들어, 안 제13조제1항제1호는 ‘해양포유동물의 식용 이용’에 대해 규정하고 있는바, 안 제3조 제1호의 ‘이용’이 이러한 의미인지 명확히 할 필요가 있음

8) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제18조의2(해양보호생물 등의 혼획방지) ① 누구든지 해양포유동물 및 해양보호생물이 조업 중 혼획(混獲)되지 아니하도록 노력하여야 하며, 혼획방지를 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협조하여야 한다.

「수산업법」

제42조(혼획의 관리) ① 어업인은 제40조제4항에 따라 포획·채취할 수 있는 수산동물의 종류가 정하여진 허가를 받은 경우에는 다른 종류의 수산동물을 혼획(混獲)하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호에 대하여 대통령령으로 정하는 기준을 모두 충족하는 경우에는 혼획을 할 수 있다.

1. 혼획이 허용되는 어업의 종류
2. 혼획이 허용되는 수산동물
3. 혼획의 허용 범위

② 어업인은 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 혼획이 허용되는 수산동물을 허용 범위를 넘어서 포획·채취하거나 포획·채취할 것이 예상되는 경우에는 조업을 중단하거나 조업장소를 이동하는 등 적절한 조치를 취하여야 한다.

③ 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 혼획이 허용되는 어업에 종사하는 어업인은 해양수산부장관이 정하여 고시하는 혼획저감장치를 어구에 부착하고 사용하여야 한다.

④ 어업인은 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 혼획으로 포획·채취한 어획물을 제55조제1항제7호에 따라 지정된 매매장소에서 매매 또는 교환하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 낙도·벽지(僻地) 등 제55조제1항제7호에 따라 지정된 매매장소가 없는 경우
2. 혼획으로 포획·채취한 어획물이 대통령령으로 정하는 어획량 이하인 경우

⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 어획물 중 혼획이 허용되는 수산동물의 확인, 혼획 허용 범위의 준수 여부 확인 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

라. 다른 법률과의 관계

- 안 제5조는 이 법이 다른 법률에 우선하여 적용되도록 규정하려는 것임.

제 정 안
제5조(다른 법률과의 관계) 이 법은 해양포유동물의 보호·관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

- 다른 법률과의 관계 규정은 관련 개별 법률 간 해석·집행 과정에서의 모순이나 저축을 방지하기 위한 것으로, 법 적용의 우선순위를 정한 것임.
- 일반적으로 해당 법률이 일반법적 성격을 가진 경우 다른 법률을 우선 적용하도록 하고, 특별법적 성격을 가진 경우 해당 법률을 우선 적용하도록 규정함.
- 제정안이 대상으로 하는 해양포유동물의 경우 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경보전법」, 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「동물보호법」, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 등 다수의 법률을 통해 보호의 대상으로서 관리되고 있는데, 동 제정안은 해양포유동물 관련 조항들을 일원화하여 해양포유동물을 종합적으로 보호·관리할 수 있는 법률적 근거를 마련하고자 하는 목적으로 발의된 바 다른 법률과의 관계를 명확히 규정할 필요성이 있음.

- 각 법률에서는 각각의 제도적인 목적이나 취지에 따라 해양포유동물에 대한 보호·관리 규정을 두고 있는데, 동 제정안을 우선하여 적용하도록 할 경우 보호 수준의 변화 또는 국민의 법적 안정성 등에 발생할 문제가 있지는 않은지 면밀한 검토가 필요할 것으로 생각됨.
또한, 제정안이 특별법으로서 ‘다른 법률에 우선’하는 조항을 두는 경우라도 중복이나 충돌 또는 혼란 방지를 위하여 관련 법률들을 개정하는 등 법체계를 정비하는 방안을 검토할 필요가 있어 보임.
- 해양수산부는 본 제정안이 특별법으로서 다른 일반법에 우선하여 적용할 경우, 해양포유동물은 멸종위기 야생생물 관리나 천연기념물 보전의 범위에서 제외되어 오히려 보호수준이 감소할 우려가 있어 신규로 특별법을 제정하기보다는 기존의 관련 법령들을 정비하는 방안을 고려할 필요가 있다는 의견임.

2. 계획수립 및 조사

- 제정안의 제2장 계획수립 및 조사의 내용은 해양포유동물 보호·관리 기본계획의 수립, 해양포유동물보호위원회, 국가해양포유동물종합조사, 멸종위기 해양포유동물에 대한 조치 등 해양포유동물 보호를 위한 계획수립이나 현황 조사와 관련한 사항을 규정하려는 것임(제정안 제6조부터 제9조까지).

가. 해양포유동물 보호·관리 기본계획의 수립, 해양포유동물 보호위원회

- 안 제6조는 해양포유동물을 보호·관리하기 위하여 해양포유동물 보호·관리 기본계획을 수립하도록 하려는 것이고, 안 제7조는 기본계획의 수립·시행에 관한 사항이나 그 밖에 해양포유동물 보호·관리에 관한 사항 등에 관한 자문에 응하도록 해양포유동물보호위원회 설립 규정을 두려는 것임.

제 정 안
제6조(해양포유동물 보호·관리 기본계획) ① 해양수산부장관은 해양포유동물을 종합적이고 체계적으로 보호·관리하기 위하여 제7조에 따른 해양포유동물보호위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항이 포함된 해양포유동물 보호·관리 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 10년마다 수립하고, 5년마다 그 타당성을 검토하여 필요한 경우에는 이를 변경하여야 한다. 1. 해양포유동물의 보호·관리에 관한 기본방향 및 주요사업 2. 해양포유동물의 서식환경 및 이동경로의 보호·복원에 관한 사항 3. 해양포유동물 보호·관리에 관한 교육·홍보 및 민간협력 증진

4. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 협조

5. 해양포유동물 보호·관리에 관한 국제협력

6. 사업시행에 소요되는 경비의 산정 및 재원조달 방안에 관한 사항

② 해양수산부장관은 제8조에 따른 국가해양포유동물종합조사 결과를 포함하여 그 결과를 해양포유동물 보호·관리 정책에 반영하여야 한다.

제7조(해양포유동물보호위원회) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 사항에 관한 자문에 응하도록 하기 위하여 해양수산부에 해양포유동물보호위원회(이하 이 조에서 “위원회”라 한다)를 둔다. 다만, 제1호는 심의사항으로 한다.

1. 해양포유동물 보호·관리 기본계획의 수립·시행에 관한 사항

2. 그 밖에 해양포유동물 보호·관리와 해양포유동물 서식지등 보전 등에 관한 사항

② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 10명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원회의 위원은 관계 중앙행정기관의 소속 공무원 또는 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 해양수산부장관이 임명 또는 위촉하며, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

1. 해양생태계 및 해양포유동물 관련 분야에 석사 이상의 학위소지자로서 연구기관·대학에서 연구원·조교수 이상의 직에 5년 이상 근무한 사람

2. 해양포유동물 보호·관리에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 해양포유동물 관련 민간단체의 추천을 받은 사람

3. 그 밖에 해양포유동물 보호·관리에 관한 전문지식을 가진 사람으로서 대통령령으로 정하는 자격기준에 맞는 사람

□ 기본계획의 수립과 관련한 규정은 안 제4조에서 규정하고 있는 국가 등이 수행하여야 할 책무와 관련된 시책에 대하여 법률로 명확히 함으로써 정부의 적극적인 정책 집행을 유도하는 등 법률의 입법목적을 효과적으로 달성하기 위함임.

제정안의 경우 해양포유동물 보호·관리를 중점 목적으로 하고 있으

므로 해양수산부에서 해양포유동물 보호·관리를 위한 기본방향, 주요사업, 서식환경 등에 관련한 기본계획을 수립하도록 하면 해양포유동물 관련한 정책 등을 종합·조정하고, 정부에서 적극적으로 정책 집행을 하도록 하는 등 동 제정안의 입법목적 달성에 긍정적인 효과가 있을 것으로 보임.

□ 한편, 현재 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에서는 제9조(해양생태계보전·관리기본계획의 수립)⁹⁾, 제19조(해양보호생물의 보전계획)¹⁰⁾, 제28조(해양보호구역의 관리계획)¹¹⁾ 등을 통해 해양포유동물

9) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제9조(해양생태계보전·관리기본계획의 수립) ① 해양수산부장관은 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리하기 위하여 해양생태계보전·관리기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 10년마다 수립하고, 5년마다 그 타당성을 검토하여 필요한 경우에는 이를 변경하여야 한다.

② 기본계획에는 다음의 사항이 포함되어야 한다.

1. 해양생태계의 현황 및 그 이용상황
 2. 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 기본방향 및 주요사업
 3. 해양생물의 서식환경 및 이동경로의 보호·복원에 관한 사항
 4. 해양생태축의 설정 및 관리에 관한 사항
 5. 폭염 등으로 인한 이상수온, 기후변화 등에 의한 해양생태계 변화·교란 실태 및 기후변화에 취약한 해양생태계 현황
 6. 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 교육·홍보 및 민간협력의 증진
 7. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 협조
 8. 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 국제협력
 9. 사업시행에 소요되는 경비의 산정 및 재원조달 방안에 관한 사항
- 9의2. 인간이 해양생태계로부터 얻는 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 생태계서비스에 관한 사항
10. 그 밖에 해양생태계의 보전 및 관리에 관하여 대통령령으로 정하는 사항

10) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제19조(해양보호생물의 보전계획) ① 해양수산부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양보호생물의 보전대책을 마련하고, 이를 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 실시하게 하거나 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 실시하도록 요청할 수 있다.

11) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제28조(해양보호구역의 관리계획) ① 해양수산부장관은 해양보호구역에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 다음 사항이 포함된 해양보호구역관리계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다. 해양보호구역관리계획을 변경하려는 경우에도 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경할 때에는 그러하지 아니하다.

1. 해양생태계 및 해양생물다양성의 보전·관리
2. 제25조제2항 각 호에 따른 해양생물보호구역·해양생태계보호구역 및 해양경관보호구역의 특별관리
3. 해양보호구역 및 그 인접지역 주민의 삶의 질 향상과 이해관계인의 이익보호
4. 해양생태계의 보전 및 관리를 통하여 지역사회의 발전에 이바지하도록 하는 사항

의 보호·관리에 관한 중장기 계획 수립을 규정하고 있는데, 해양포유동물 보호·관리에 대한 별도의 기본계획을 수립하도록 하면 다른 계획들과의 연계성 또는 해양생태계 종합적 관리·보호에 있어 혼란이 발생할 여지가 있을 수 있음.

해양포유동물 보호·관리는 해양생태계 관점에서 다른 해양보호생물 보호·관리와도 밀접한 관련이 있을 것이므로 해양생태계 전체적인 관점에서 계획이 수립되는 방안을 검토할 필요도 있어 보임.

해양수산부는 별도의 기본계획을 수립하는 것보다는 기존 계획에 해양포유동물 보호를 위한 구체적 관리 방안을 대폭 강화하는 것이 더 합리적일 것이라는 의견임.

- 해양포유동물보호위원회 관련하여서는 해양수산부에 해양포유동물보호위원회를 두어 해양포유동물 보호를 위한 정책 및 제도 등에 관한 자문을 통해 체계적·계획적인 업무를 수행하도록 하려는 취지로 이해됨.¹²⁾¹³⁾

12) 유사 입법례 「동물보호법」

제7조(동물복지위원회) ① 농림축산식품부장관의 다음 각 호의 자문에 응하도록 하기 위하여 농림축산식품부에 동물복지위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둔다. 다만, 제1호는 심의사항으로 한다.

1. 종합계획의 수립에 관한 사항
2. 동물복지정책의 수립, 집행, 조정 및 평가 등에 관한 사항
3. 다른 중앙행정기관의 업무 중 동물의 보호·복지와 관련된 사항
4. 그 밖에 동물의 보호·복지에 관한 사항

유사 입법례 「경관법」

제30조(경관위원회의 기능) ① 경관위원회의 심의를 거쳐야 할 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 제12조에 따른 경관계획의 수립 또는 변경
2. 제13조에 따른 경관계획의 승인
3. 제16조에 따른 경관사업 시행의 승인
4. 제21조에 따른 경관협정의 인가
5. 제26조에 따른 사회기반시설 사업의 경관 심의
6. 제27조에 따른 개발사업의 경관 심의
7. 제28조에 따른 건축물의 경관 심의

이에 대해서는 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제9조¹⁴⁾에서 기본계획 수립 시 「해양수산발전 기본법」 제7조에 따른 해양수산발전위원회의 심의를 거치도록 하고 있는 점을 고려할 필요가 있음.

한편, 행정안전부는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제7조¹⁵⁾에 따를 때 기존 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치하지 않도록 하고, 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회·전문위원회 체계로 연계하여 설치·운영하도록 하고 있으므로 기존에 설치되어 있는 정책자문위원회를 활용하는 방안을 검토할 필요가 있다는 의견임.

8. 그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 국토교통부장관 또는 시·도지사등이 경관위원회에 자문하여야 하는 사항은 다음 각 호와 같다. 다만, 제3호 및 제4호는 시·도지사등에만 해당한다.

1. 경관계획에 관한 사항
2. 경관사업의 계획에 관한 사항
3. 경관에 관한 조례의 제정 및 개정에 관한 사항

4. 그 밖에 경관에 중요한 영향을 미치는 사항으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 사항

- 13) 심의기관인 위원회는 전문적인 지식이나 경험을 갖춘 다수의 의견을 들어 결정할 필요가 있는 업무에 관하여 심의 등을 할 목적으로 설치되는 위원회로서, 위원회의 심의가 필요적 절차이나 그 의결내용이 관계 행정기관 등을 구속하지 않고, 자문기관인 위원회는 행정기관 등의 사무에 관하여 자문에 응하여 전문적인 의견을 제공하거나 다수의 주체가 관련된 사안에 대하여 중립적 입장에서 협의·조정 등을 하기 위하여 설치된 위원회로서 그 자문 결과가 관계 행정기관 등을 구속하지 않음.

14) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제9조(해양생태계보전·관리기본계획의 수립) ③ 해양수산부장관은 기본계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)와 협의한 후 「해양수산발전 기본법」 제7조에 따른 해양수산발전위원회의 심의를 거쳐야 한다.

15) 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」

제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

② 행정기관의 장은 성격·기능이 유사하거나 관련이 있는 복수의 위원회를 하나의 위원회와 분과위원회, 전문위원회 등의 체계로 연계하여 설치·운영하여야 한다.

③ 행정기관의 장은 불필요한 위원회가 설치되지 아니하도록 소관 정책에 관한 각계 전문가의 의견을 종합적으로 반영하기 위하여 위원회를 통합하여 설치·운영하도록 노력하여야 한다.

나. 국가해양포유동물종합조사 및 멸종위기 해양포유동물에 대한 조치

- 안 제8조는 국가해양포유동물종합조사를 실시하도록 하려는 것이고, 안 제9조는 멸종위기 해양포유동물에 대하여 최적지속가능수준을 담보하기 위하여 필요한 조치를 하도록 하려는 것임.

제 정 안
제8조(국가해양포유동물종합조사) ① 해양수산부장관은 3년마다 전국을 대상으로 아래 각 호의 내용을 포함한 국가해양포유동물종합조사를 실시하여야 한다. 1. 해양포유동물의 개체수 및 감소량 등 해양포유동물의 현황 2. 해양포유동물의 자연적 또는 비자연적 죽음 여부 3. 제1호 및 제2호에 따라 해양포유동물의 최적지속가능수준과의 상관관계 분석 4. 해양포유동물의 어구별 혼획 현황 5. 해양포유동물의 혼획·좌초·표류에 관한 신고 현황 ② 해양수산부장관은 제1항에 따른 국가해양포유동물종합조사 결과에 따라 집중적으로 보호·관리하여야 하는 해양포유동물에 대하여 정밀조사계획을 수립·시행하여야 한다. 제9조(멸종위기 해양포유동물에 대한 조치) 해양수산부장관은 제8조에 따른 정밀조사계획을 수립·시행함에 있어 특정 해양포유동물이 멸종위기에 처하거나 처할 우려가 있다고 인정되는 경우 최적지속가능수준을 담보하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

- 해양포유동물 보호·관리를 위하여는 해양포유동물의 개체수나 현황 등에 대한 조사가 필수적으로 선행되어야 하므로 해양포유동물 개체수, 감소량, 현황 등에 대한 조사는 필요하다고 이해됨.
- 현재 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」에서는 제10조(국가 해양생태계종합조사 등)¹⁶⁾, 제16조의2(해양보호생물 등의 조사)¹⁷⁾, 제29조

(해양보호구역의 조사 및 관찰)¹⁸⁾ 등을 통해 해양포유동물 관련 정보 생산을 위한 실태조사를 규정하고 있어 개별적으로 국가해양포유동물 종합조사를 실시하는 것은 조사 대상이나 내용 측면에서 상당 부분 겹칠 수 있다는 점과 다른 조사들과의 연계성 등에 대해 검토가 필요함.

해양수산부는 별도의 종합조사를 신설하기보다는 기존 조사의 세부 항목을 본 제정안의 입법 취지에 부합하도록 구체화하는 것이 효율적일 것이라는 의견임.

- 멸종위기 해양포유동물에 대한 조치 관련하여 해양포유동물이 멸종 위기에 처하거나 처할 우려가 있다고 인정되는 경우 최적지속가능 수준을 담보하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하고 있는데 최적지속가능수준 설정에 대한 한계와 관련하여 이를 담보하기 위한 조치를 구체화하는데에도 법적·현실적 어려움이 있을 것으로 보여짐.

16) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제10조(국가해양생태계종합조사 등) ① 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협조하여 전국을 대상으로 국가해양생태계종합조사(해양생태계에 관한 기본적인 조사, 제29조제1항에 따른 해양보호구역 조사·관찰, 제39조제2항에 따른 조사 및 「습지보전법」 제4조에 따라 해양수산부장관이 실시하는 기초조사를 통합하여 실시하는 조사를 말한다)를 실시하여야 한다.

② 삭제

③ 제1항에 따른 조사의 내용 및 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

④ 시·도지사는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 관찰 구역의 해양생태계를 조사할 수 있으며, 조사를 하는 경우에는 조사계획 및 조사결과를 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.

17) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제16조의2(해양보호생물 등의 조사) ① 해양수산부장관은 해양보호생물, 회유성해양동물 및 해양포유동물의 서식실태를 정밀하게 조사하여야 한다.

② 제1항에 따른 조사의 내용 및 방법에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

18) 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」

제29조(해양보호구역의 조사 및 관찰) ① 해양수산부장관은 해양보호구역을 지정·변경하고자 할 때에는 해양생태계의 현황, 특성 및 지형 등 그 지정·변경에 필요한 사항을 미리 조사하고 측량하여야 한다.

② 해양수산부장관은 과학적이고 전문적인 조사·측량을 위하여 제1항에 따른 조사·측량을 관계 전문기관에 의뢰할 수 있다.

③ 해양수산부장관은 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 해양보호구역의 지정에 필요한 자료제출 등의 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

④ 해양수산부장관 또는 시·도지사는 해양보호구역에 대하여 해양생태계의 현황과 해양생물의 서식실태 등을 지속적으로 관찰하여야 한다.

3. 해양포유동물의 보호

- 제정안 제3장 해양포유동물의 보호의 내용은 해양포유동물의 보호를 위한 금지행위, 해양포유동물의 혼획 방지, 해양포유동물 가공·보관·유통·판매업 신규 운영 금지, 해양포유동물보전부담금 등 해양포유동물의 보호를 위한 구체적인 조치 사항에 대하여 규정하려는 것임 (제정안 제10조부터 제20조까지).

가. 해양포유동물의 보호를 위한 금지행위

- 안 제10조는 해양포유동물의 보호를 위하여 해양포유동물을 포획하거나 상해 또는 죽음에 이르게 하는 행위, 해양포유동물(사체 또는 식육(食肉)을 포함한다)을 대통령령으로 정하는 기준과 방법을 위반하여 가공·보관·유통·판매하는 행위 등을 금지하는 규정을 두려는 것임.

제 정 안
제10조(해양포유동물의 보호를 위한 금지행위) ① 누구든지 해양포유동물에 대하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.
1. 해양포유동물을 포획하거나 상해 또는 죽음에 이르게 하는 행위
2. 해양포유동물(사체 또는 식육(食肉)을 포함한다)을 대통령령으로 정하는 기준과 방법을 위반하여 가공·보관·유통·판매하는 행위
3. 해양포유동물 본연의 습성을 방해하거나 해양포유동물 손상을 줄 수 있는 행위
4. 해양포유동물의 서식지등을 손상 또는 차단하여 해양포유동물을 훼손할 수 있는 행위
② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 해양수산부장관의 허가를 받은 경우에는 해양포유동물을 포획·채취할 수 있다.
1. 과학적 또는 학술적 조사·연구를 위하여 포획하는 경우
2. 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제20조제1항 단서에 따라 포획하는 경우

□ 해양포유동물의 보호·관리를 위하여 이에 어긋나는 행위에 대해 금지 규정을 두는 것은 적절하나, 해당 조항이 처벌(제23조)과 관련되어 있으므로 법률 명확성 원칙에 따라 내용상 조화 또는 구체화하는 방안을 검토할 필요가 있음.

- 안 제10조제1호에서는 해양포유동물을 포획하거나 상해 또는 죽음에 이르게 하는 행위를 금지하고, 같은 조 제2호에서는 사체·식육을 포함하여 해양포유동물을 대통령령으로 정하는 기준과 방법에 위반하여 가공·보관·유통·판매하는 행위를 금지하고 있는데, 이는 상호 모순되는 측면이 있음.

즉, 대통령령으로 정하는 기준과 방법에 따라 가공·보관·유통·판매하는 행위를 하게 되면 해양포유동물을 상해 또는 죽음에 이르게 할 수 있다는 의미가 될 수 있으므로, 제1호의 위반행위에 대해 제2호는 일종의 위법성을 조각할 수 있는 근거가 될 여지도 있는바 양자 간에 어느 정도까지의 행위를 금지할 것인지 등 조화를 이룰 수 있는 내용을 구체적으로 규정해야 할 것임.

- 안 제10조제2호는 처벌의 전제가 되는 조항이므로 해양포유동물의 식육금지와 관련해 법률로써 명확히 규정할 필요가 있음에도 대통령령으로 ‘기준과 방법’을 위임하고 있어 보다 구체화된 규정이 필요할 것임.

- 안 제10조제3호 중 ‘본연의 습성’을 방해하는 행위와 관련해서는 그 의미가 광범위 또는 제한적으로 해석될 가능성이 있으므로 이를

명확히 하는 방안을 모색할 필요가 있어 보임.

- 안 제10조제4호에서는 해양포유동물을 훼손할 수 있는 행위를 금지하고 있는데, 동물을 훼손한다는 의미가 명확하지 않은 측면이 있음.¹⁹⁾

□ 한편, 안 제10조제1항의 금지행위는 해양포유동물 보호·관리를 위하여 필요한 내용이나 안 제23조 벌칙에서는 이에 대해 일괄적으로 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있는바, 처벌정도 등과 관련하여 보다 엄격한 검토가 필요해 보임(뒤 처벌규정에 대한 내용 참조).

□ 울산광역시는 본 제정안이 지역의 문화적 정체성과 어업인 및 주민의 생계와 밀접하게 연관되어있는 만큼 신중한 접근이 필요하다는 의견이고,

해양경찰청은 ‘본연의 습성을 방해하거나 해양포유동물 손상을 줄 수 있는 행위’나 ‘서식지등을 손상 또는 차단하여 해양포유동물을 훼손할 수 있는 행위’는 다양하게 해석될 수 있으므로 벌칙으로 규제하기 위하여는 법에 명확한 기준이 규정될 필요가 있다는 의견임.

19) 참고로, 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률」에서는 정의 규정에서 “해양생태계 훼손”이란 해양 생물 등의 남획 및 그 서식지 파괴, 해양질서의 교란 등으로 해양생태계의 본래적 기능에 중대한 손상을 주는 상태라고 규정하고 있음.

나. 혼획 방지 및 개발행위 시 서식지 훼손 방지

- 안 제11조는 해양포유동물의 혼획 방지를 위하여 혼획 시 해양경찰청장에게 신고 및 어구에 혼획저감장치를 부착하고 사용하도록 하려는 것이고, 안 제12조는 해양의 개발·이용행위 등 해양생태계에 영향을 미치는 행위나 사업을 하는 경우 해양포유동물의 서식지등이 훼손되지 않도록 필요한 조치를 하도록 규정하려는 것임.

제 정 안

제11조(해양포유동물의 혼획 방지 등) ① 어업인은 어업 활동 중에 해양포유동물을 혼획한 경우 다음 각 호의 사항을 기록한 문서와 사진 등 혼획을 확인할 수 있는 자료를 첨부하여 해양경찰서장에게 신고하여야 한다.

1. 혼획 일시 및 장소 또는 좌표
2. 혼획에 사용된 어구와 어업의 종류

② 해양경찰서장은 제1항에 따라 신고된 해양포유동물에 대하여 다음 각 호의 사항을 확인 및 관련 자료를 파악하여야 한다.

1. 혼획한 해양포유동물의 종(種)과 마릿수
2. 혼획한 해양포유동물의 체장과 무게

③ 어업인은 대통령령으로 정하는 어업에 사용하는 어구에 혼획저감장치를 부착하고 사용하여야 한다. 이 경우 해양수산부장관은 혼획저감장치의 부착 및 사용에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

③ 국가 또는 지방자치단체는 혼획방지에 필요한 기술의 연구·개발 및 보급을 위하여 노력하여야 한다.

제12조(해양포유동물의 서식지등) ① 해양수산부장관 또는 지방자치단체의 장은 해양의 개발·이용행위 등 해양생태계에 영향을 미치는 행위나 사업(이하 “개발행위등”이라 한다)을 하는 경우 해양포유동물의 서식지등이 훼손되지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다.

② 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협조하여 해양포유동물의 서식지등 보전 및

관리대책을 수립·추진할 수 있다.

1. 해양포유동물의 주된 서식지등이 파괴·훼손될 우려가 있는 경우
 2. 해양포유동물의 서식지등으로서 보전 가치가 특히 높은 서식지등이 훼손될 우려가 있는 경우
 3. 그 밖에 해양포유동물의 서식지등 보전이 필요한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우
- ③ 해양수산부장관 또는 지방자치단체의 장은 훼손된 해양포유동물 서식지등을 복원하기 위하여 필요한 대책을 수립·시행하여야 한다.

□ “혼획(混獲)”이란 어업 활동 중 어획 대상이 아닌 종(種)이 부수적으로 어획되는 것을 의미하는 것으로, 개정안은 해양포유동물이 혼획되는 것을 방지하기 위하여 혼획 시에 신고하도록 하고 어구에 혼획저감장치를 부착하려는 취지임.

혼획고래는 대부분 정치망, 통발 등 어구에 혼획되기에 어구에 혼획 방지장치를 설치하는 등 고래류 보호가 필요한 상황으로²⁰⁾, 혼획저감장치 부착을 통해 해양포유동물 보호에 기여할 수 있을 것임.

「고래류 사건(혼획·좌초·표류된 고래류) 처리 현황」

구분	합계	'21년	'22년	'23년	'24년 9월
계(마리)	2,829	1,065	822	615	327
혼획	1,412	665	424	263	60
좌초	919	256	267	227	169
표류	498	144	131	125	98

*출처: 해양경찰청

20) 앞의 토론회 자료: 해양경찰청 박형민 수사심사과장, 고래류 혼획 및 불법포획 대응 방안, p39.

□ 안 제11조를 위반하는 경우 안 제25조에 따라 500만원 이하의 과태료를 부과받게 되는데, 혼획 신고를 의무화할 경우 어업인의 보고 부담이 증가할 수가 있고, 현재 「수산업법」에 근거하여 혼획이 허용되는 어업에 종사하는 어업인은 해양수산부 장관이 정하여 고시하는 혼획저감 장치를 어구에 부착하고 사용하여야 한다고 규정하고 있는데 해당 혼획 저감장치와 안 제11조에서의 혼획저감장치를 구분하여 부착해야 하는 것인지 동일하게 간주할 수 것인지 불분명함.

한편, 근해안강망어업의 어업활동이 위축되지 않도록 해양포유류의 회유(이동) 시기와 이동 장소에 따라 탄력적으로 혼획저감장치를 사용할 필요가 있다는 주민 의견 등도 제시되고 있음.²¹⁾

□ 다음으로, 개발·이용행위 등 해양생태계에 영향을 미치는 행위나 사업(이하 “개발행위등”이라 한다)을 하는 경우 해양포유동물의 서식지등이 훼손되지 아니하도록 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있는데, 해양포유동물은 이동하며 생활하는 경우가 많아 서식지를 특정하기 어렵다는 점 등을 고려할 때 국내 서식지등이 훼손되지 아니하도록 필요한 조치를 하기 위한 사전 조사가 필요해 보임.

해양수산부는 서식지 등 보전에 관한 규율은 기존 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」로 일원화하여 해양생태계 먹이사슬을 고려한 포괄적인 서식지 보전대책이 이루어지도록 하는 것이 타당하다는 의견임.

21) 앞의 토론회 자료: 충남보령근해안강망협회 박창순, 해양포유류 보호정책과 근해어업의 상생방안, p36.

다. 해양포유동물 가공·보관·유통·판매업 제한

- 안 제13조는 해양포유동물 가공·보관·유통·판매업 신규 운영을 금지하는 규정을, 안 제14조는 해양포유동물 가공·보관·유통·판매 신고하도록 하는 규정을, 안 제15조 및 제 16조는 폐업 및 전업에 대한 지원규정을, 안 제17조는 해양포유동물 가공·보관·유통·판매업에 대한 출입·조사 규정을 두려는 것임.

제 정 안
제13조(해양포유동물 가공·보관·유통·판매업 신규 운영 금지 등) ① 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 신규 또는 추가로 설치·운영하여서는 아니 된다. 1. 해양포유동물을 식용으로 이용하기 위하여 도살·처리하거나 식용을 목적으로 해양포유동물 또는 해양포유동물을 원료로 사용하여 만든 식품을 유통·판매하기 위한 시설 2. 해양포유동물을 원료로 사용하여 식품을 조리·가공하여 판매하기 위한 시설 3. 제1호 및 제2호 외에 해양포유동물을 가공·보관·유통·판매하기 위해 설치하는 모든 시설 ② 국가 및 지방자치단체는 해양포유동물을 가공·보관·유통·판매하는 행위를 금지하도록 홍보 및 관련 시책을 시행하여야 한다. 제14조(신고) ① 제10조제1항제2호에 따라 해양포유동물을 가공·보관·유통·판매하는 자는 시설 명칭, 주소, 규모 및 영업 사실 등을 이 법 공포일부터 3개월 이내에 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 “시장·군수 또는 구청장”이라 한다)에게 신고하여야 한다. ② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 신고의 내용을 검토하여 적합하지 아니한 경우에는 그 신고의 수리를 거부할 수 있다. 이 경우 지체 없이 수리 거부 사실 및 그 사유를 당사자에게 알려야 한다. ③ 시장·군수 또는 구청장은 해양포유동물 가공·보관·유통·판매업자에 대하여 반기에 1회 이상 정기적으로 점검하여야 하며, 필요한 경우 수시로 점검할 수 있다.

④ 그 밖에 제1항부터 제3항까지에 따른 신고 및 점검 등에 관한 구체적인 사항은 해양수산부부 장관이 정하여 고시한다.

제15조(폐업 등의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제14조제1항에 따라 신고한 자가 폐업 등을 하는 경우 이에 필요한 지원을 하여야 한다.

② 제1항에 따른 지원의 내용과 대상·기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조(전업의 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제14조제1항에 따라 신고한 자가 전업을 하는 경우 이에 필요한 시설 및 운영자금 등의 지원을 하여야 한다.

② 제1항에 따른 지원의 내용과 대상·기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조(출입·조사 등) ① 해양수산부장관 및 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 해양포유동물 가공·보관·유통·판매업자에게 필요한 자료를 제출하게 할 수 있으며, 소속 공무원으로 하여금 해당 시설 등에 출입하여 운영실태를 조사하게 하거나 관계 서류를 검사하게 할 수 있다.

1. 실태조사

2. 제14조제1항에 따른 신고

3. 그 밖에 이 법의 시행을 위하여 필요한 사항

② 제1항에 따른 출입·조사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.

제18조(이행조치명령 등) ① 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 해당 사업장의 폐쇄를 명할 수 있다.

1. 제13조를 위반하여 해양포유동물 가공·보관·유통·판매업을 신규 운영하는 자

2. 제14조제1항을 위반하여 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 신고한 자

3. 제14조제3항에 따른 점검 결과 대통령령에서 정하는 기준과 방법을 위반한 자

② 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따른 폐쇄명령을 받은 자가 이를 이행하지 아니하였을 때에는 관계 공무원에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

1. 해당 사업장의 간판이나 그 밖의 영업표지물의 제거 또는 삭제

2. 해당 사업장이 적법한 사업장이 아니라는 것을 알리는 게시문 등의 부착

3. 사업장 운영을 위하여 꼭 필요한 시설물 또는 기구 등을 사용할 수 없게 하는 봉인(封印)

③ 시장·군수 또는 구청장이 제1항 또는 제2항에 따른 명령을 하려면 청문을 하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에 따른 명령·조치에 관한 내용 및 절차·기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 안 제13조부터 안 제18조까지는 해양포유동물 가공·보관·유통·판매업을 신규 운영하는 것을 금지하는 한편, 관련하여 신고·지원·조사 등 규정을 두려는 것으로, 해양포유동물을 식용으로 이용하는 것과 관련된 행위를 금지함으로써 해양포유동물을 이용 대상이 아닌 보호의 대상이 될 수 있도록 하려는 입법 취지에 부합하는 내용으로 보임.

□ 한편, 「개식용금지법」에 대한 다수 헌법소원이 제기되고 있는 점을 감안할 때, 해양포유동물 관련업의 신고 또는 신규 운영 금지 등에 대해 당사자의 직업선택의 자유나 국민의 행복추구권 등과 관련하여 문제가 제기될 여지가 있으므로 공청회 등 이해관계자의 의견을 청취하는 절차가 필요해 보이며,²²⁾

특히, 해양포유동물 관련업에 대한 신고나 출입 조사 등과 관련하여 대표적인 해양포유동물인 고래와 관련된 가공·보관·유통·판매업은 특정 지역에서 주로 이루어지기에 해당 지역사회에서 제기될 수 있는 의견에 대한 검토가 필요함.

□ 안 제10조에서는 해양포유동물(사체 또는 식육(食肉)을 포함한다)을 대통령령으로 정하는 기준과 방법을 위반하여 가공·보관·유통·판매하는

22) 시사저널, “식생활 선택할 권리 침해받아”...‘개 식용 금지법’ 헌법소원 청구, 2025. 5. 19.

행위를 금지하고 있는데, 안 제14조는 기존 가공·보관·유통·판매업에 대해서는 운영이 가능함을 전제로 영업 사실을 신고하도록 규정하고 있으므로, 행위 자체를 원천적으로 금지하는 것인지, 영업의 양도·양수는 가능한 것인지 여부 등을 보다 명확히 규정할 필요가 있음.

- 안 제14조 신고 조항과 관련하여서는 시설 명칭, 주소, 규모 및 영업 사실 ‘등’을 신고하도록 하고 있는데, 해당 신고가 이행조치명령(제18조) 및 벌칙(제23조)과 관련이 있다는 점에서 신고사항 구체화 및 명확화를 위해 시행령에서 자세한 내용을 명시적으로 규정하도록 할 필요가 있고, 시행령에 위임하게 될 경우 시행령 제정기간 등을 고려하면 공포일부터 3개월 이내에 신고하도록 하는 것은 현실적으로 어려울 수 있으므로 신고 기한을 늦추는 방안을 고려할 필요가 있음.

또한, 제정안은 부칙에서 시행일을 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다고 규정하고 있는데, 해당 조문만 시행일을 다르게 규정하거나 일정한 의무기간을 두려는 경우 부칙을 통해 조정하는 것이 적절할 것으로 보임.

- 안 제17조 출입·조사 조항과 관련하여 제1항에서는 운영실태를 조사하게 할 수 있도록 규정하면서 같은 항 제1호에 실태조사를 규정하고 있어 중복되는 측면이 있고, 제3호에서는 그 밖에 이 법의 시행을 위하여 필요한 사항을 규정하여 광범위한 측면이 있는데, 출입·조사는 강제적인 규정이라는 점에서 출입·조사가 필요한 사항을 구체화할 필요가 있음.

□ 안 제18조 이행조치명령 관련 유사 입법례를 보면 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」의 경우²³⁾ 제정안과 유사하게 규정되어 있지만, 다른 법률에서는 폐쇄조치 등을 하려는 경우 미리 해당 영업을 하는 영업자 또는 그 대리인에게 서면으로 알려주도록 하는 절차를 규정하고 있으므로 영업자 등에게 미리 알리는 절차를 규정하는 방안을 고려할 수 있을 것임.²⁴⁾

23) 「개의 식용 목적의 사육·도살 및 유통 등 종식에 관한 특별법」

제14조(이행조치명령 등) ① 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 이행하지 아니하는 농장주, 개식용 도축·유통상인 또는 개식용 식품점객업자에게 기간을 정하여 그 이행을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다.

1. 제9조에 따른 개사육농장 등의 신규 운영 금지

2. 제10조에 따른 신고, 이행계획서 제출·이행 또는 개체별 관리 현황 작성·보관

② 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 해당 사업장의 폐쇄를 명할 수 있다.

1. 제1항에 따른 명령을 위반한 자

2. 제5조제1항을 위반하여 식용을 목적으로 개를 사육·증식하거나 도살한 자

3. 제5조제2항을 위반하여 식용을 목적으로 개 또는 개를 원료로 조리·가공한 식품을 유통·판매한 자

③ 시장·군수 또는 구청장은 제2항에 따른 폐쇄명령을 받은 자가 이를 이행하지 아니하였을 때에는 관계 공무원에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

1. 해당 사업장의 간판이나 그 밖의 영업표지물의 제거 또는 삭제

2. 해당 사업장이 적법한 사업장이 아니라는 것을 알리는 게시문 등의 부착

3. 사업장 운영을 위하여 꼭 필요한 시설물 또는 기구 등을 사용할 수 없게 하는 봉인(封印)

④ 시장·군수 또는 구청장이 제1항 또는 제2항에 따른 명령을 하려면 청문을 하여야 한다.

24) 「식품위생법」

제79조(폐쇄조치 등) ① 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제37조제1항, 제4항 또는 제5항을 위반하여 허가받지 아니하거나 신고 또는 등록하지 아니하고 영업을 하는 경우 또는 제75조제1항 또는 제2항에 따라 허가 또는 등록이 취소되거나 영업소 폐쇄명령을 받은 후에도 계속하여 영업을 하는 경우에는 해당 영업소를 폐쇄하기 위하여 관계 공무원에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

1. 해당 영업소의 간판 등 영업 표지물의 제거나 삭제

2. 해당 영업소가 적법한 영업소가 아님을 알리는 게시문 등의 부착

3. 해당 영업소의 시설물과 영업에 사용하는 기구 등을 사용할 수 없게 하는 봉인(封印)

② 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항제3호에 따라 봉인한 후 봉인을 계속할 필요가 없거나 해당 영업을 하는 자 또는 그 대리인이 해당 영업소 폐쇄를 약속하거나 그 밖의 정당한 사유를 들어 봉인의 해제를 요청하는 경우에는 봉인을 해제할 수 있다. 제1항제2호에 따른 게시문 등의 경우에도 또한 같다.

③ 식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 조치를 하려면 해당 영업을 하는 자 또는 그 대리인에게 문서로 미리 알려야 한다. 다만, 급박한 사유가 있으면 그러하지 아니하다.

「동물보호법」

제85조(영업장의 폐쇄) ① 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제69조 또는 제73조에 따른 영업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 관계 공무원으로 하여금 농림축산식품

- 해양수산부는 가공·보관·유통·판매 행위의 원천 금지 여부가 불확실하여 일선 현장 단속과정에서 혼란이 발생할 우려가 있다는 의견임.

부령으로 정하는 바에 따라 해당 영업장을 폐쇄하게 할 수 있다.

1. 제69조제1항에 따른 허가를 받지 아니하거나 제73조제1항에 따른 등록을 하지 아니한 때
2. 제83조에 따라 허가 또는 등록이 취소되거나 영업정지명령을 받았음에도 불구하고 계속하여 영업을 한 때

② 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따라 영업장을 폐쇄하기 위하여 관계 공무원에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

1. 해당 영업장의 간판이나 그 밖의 영업표지물의 제거 또는 삭제
2. 해당 영업장이 적법한 영업장이 아니라는 것을 알리는 게시문 등의 부착
3. 영업을 위하여 꼭 필요한 시설물 또는 기구 등을 사용할 수 없게 하는 봉인(封印)

③ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항 및 제2항에 따른 폐쇄조치를 하려는 때에는 폐쇄조치의 일시·장소 및 관계 공무원의 성명 등을 미리 해당 영업을 하는 영업자 또는 그 대리인에게 서면으로 알려주어야 한다.

라. 해양포유동물보전부담금의 부과·징수

- 안 제19조는 해양포유동물에 미치는 영향이 현저하거나 해양포유동물 개체수 감소를 초래하는 개발사업등을 하는 자에 대한 해양포유동물 보전부담금 부과·징수에 대하여, 안 제20조는 해양포유동물보전부담금의 강제징수에 대하여 규정하고 있음.

제 정 안
제19조(해양포유동물보전부담금) ① 해양수산부장관은 해양포유동물에 미치는 영향이 현저하거나 해양포유동물 개체수 감소를 초래하는 개발사업등을 하는 자에 대하여 해양포유동물보전부담금을 부과·징수할 수 있다. ② 제1항에 따른 해양포유동물보전부담금은 다음 각 호의 용도로 사용하여야 한다. 1. 해양포유동물의 보호·관리에 관한 사업 2. 해양포유동물 서식지등의 보전 및 복원 사업 3. 해양포유동물의 혼획이 불법 포획에 의한 것이 아님이 밝혀진 경우 혼획으로 인하여 손상된 어구에 대한 손실보전금 ③ 그 밖에 해양포유동물보전부담금의 부과대상·산정기준·부과절차 및 부과방법에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다 제20조(해양포유동물보전부담금의 강제징수) ① 해양수산부장관은 제19조에 따라 해양포유동물보전부담금을 납부하여야 할 자가 납부기한 이내에 이를 납부하지 아니한 경우에는 30일 이상의 기간을 정하여 이를 독촉하여야 한다. 이 경우 체납된 해양포유동물보전부담금에 대하여는 다음 각 호의 구분에 따른 금액을 가산금으로 부과한다. 1. 납부기한이 지난 후 1주일 이내에 해양포유동물보전부담금을 납부하는 경우: 해양포유동물보전부담금의 100분의 1에 해당하는 금액 2. 제1호 외의 경우: 해양포유동물보전부담금의 100분의 3에 해당하는 금액 ② 제1항에 따라 독촉을 받은 자가 기한까지 해양포유동물보전부담금과 가산금을 납부하지 아니한 경우에는 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수할 수 있다.

- 부담금이란 특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무를 말하는데, 최근 금전적 부담을 과함

으로써 특정한 국가목적 달성을 유도하고 조정하려는 취지의 새로운 유형의 부담금이 도입됨에 따라 그 개념이 확대되고 있음.²⁵⁾

□ 해양포유동물보전부담금의 경우 해양포유동물의 보호·관리라는 입법 목적 달성을 유도하기 위한 취지인 것으로 보이는바 부담금의 부과·징수를 통해 해양포유동물에 좋지 않은 영향을 미치는 사업 등을 방지하고, 부담금을 보호·관리 사업, 보전·복원 사업 등에 사용함으로써 해양포유동물 보호 기반 조성에 도움이 될 것으로 보임.

□ 다만, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제49조에 따라 해양생태계보전부담금이 부과되고 있는데, 부담금 부과 대상이 해양생태계에 미치는 영향이 현저하거나 해양생물다양성의 감소를 초래하는 개발사업을 하는 자로서 사실상 해양포유동물보전부담금의 부과 대상과 겹치게 되기 때문에 제도 간 중복 문제가 생길 수 있음.

한편, 「부담금관리 기본법」 제3조에 따르면²⁶⁾ 부담금은 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다고 규정하고 있으므로 해양포유동물보전부담금을 부과하기 위해서는 「부담금관리 기본법」 별표의 개정이 필요할 것임.

해양수산부는 행정력 분산과 비효율적인 자원 배분을 방지하기 위해 유사한 두 종의 부담금 제도를 부과 대상 및 금액산식이 보다 명확히 규정된 ‘해양생태계보전부담금’으로 통합하여 운영할 필요가 있다는 의견임.

25) 국회사무처 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024.5.

26) 「부담금관리 기본법」

제3조(부담금 설치의 제한) 부담금은 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다.

4. 보칙

- 제정안의 제4장 보칙의 내용은 권한 등의 위임 및 위탁, 벌칙 적용에서 공무원 의제에 대하여 규정하려는 것임(제정안 제21조 및 제22조).
- 안 제21조는 법률에 의하여 권한을 부여받은 행정기관이 그 권한의 일부를 다른 행정기관·지방자치단체 등에 맡겨 수임·수탁기관의 명의로 책임으로 그 권한을 행사하도록 규정하는 것이고, 안 제22조는 공적인 업무를 수행하는 법인 또는 단체의 임직원이나 개인 등에 대하여 업무수행과 관련하여 금품의 수수, 공무상 비밀누설과 같은 불법행위를 한 경우 공무원과 같이 취급하여 처벌하도록 규정한 것임.

제 정 안
제21조(권한 등의 위임 및 위탁) ① 이 법에 따른 해양수산부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임할 수 있다. ② 이 법에 따른 해양수산부장관의 업무는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 동물보호 관련 업무를 수행하는 기관·단체 또는 법인에 위탁할 수 있다.
제22조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 제21조제2항에 따라 위탁받은 업무를 수행하는 기관·단체 또는 법인의 임원 및 직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지를 적용할 때에는 공무원으로 본다.

- 권한 등의 위임 및 위탁 규정은 세부 집행의 경우 현장의 상황을 더 잘 알고 있는 자에게 맡김으로써 전문성·효율성을 담보하고자 하는 취지이고, 이에 상응하여 공무원이 아니지만 공적 업무를 수행하는 사람에게도 동일한 책임을 부과하기 위하여 공무원 의제 규정을 둔 것으로 일반적인 입법 방식임.

5. 벌칙

- 제정안의 제5장 벌칙의 내용은 벌칙, 양벌규정, 과태료에 대하여 규정하려는 것임(제정안 제23조부터 제25조까지).

가. 벌칙, 양벌규정, 과태료

- 안 제23조부터 제25조까지는 이 법에서 정하고 있는 의무사항에 대하여 실효성을 확보하기 위해 이를 위반하는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하거나 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하려는 것임.

제 정 안
제23조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제10조제1항을 위반하여 금지행위를 한 자 2. 제13조제1항을 위반하여 신규 또는 추가로 설치·운영한 자 3. 제14조제1항을 위반하여 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 신고한 자 제24조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제23조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. 제25조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제11조제1항을 위반하여 해양포유동물의 혼획 사실을 즉시 신고하지 아니한 자 2. 제11조제3항을 위반하여 혼획저감장치를 부착하지 아니한 어구를 사용한 자 3. 제14조제1항을 위반하여 신고를 하지 아니한 자 ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 정당한 사유 없이 제17조제1항에 따른 자료제출 요구에 따르지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 자
2. 정당한 사유 없이 제17조제1항에 따른 출입·조사를 거부·방해하거나 기피한 자
- ③ 제1항 및 제2항의 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

□ 제정안은 해양포유동물의 보호·관리를 위하여 해양포유동물을 포획하는 행위, 해양포유동물 관련 가공·보관·유통·판매하는 행위, 해양포유동물의 서식지등을 손상하는 행위 등을 금지하고,

해양포유동물의 혼획 사실이나 가공·보관·유통·판매업 영위 시 신고하도록 하는 등의 의무사항에 대하여 규정하고 있음.

제정안에 규정된 의무사항의 실효성을 확보하고 규제 목적을 달성하기 위하여 벌칙 등을 규정할 필요가 있음.

□ 안 제10조제1항에서는 해양포유동물을 포획하거나 상해 또는 죽음에 이르게 하는 행위, 해양포유동물을 대통령령에 위반하여 가공·보관·유통·판매하는 행위, 해양포유동물 본연의 습성을 방해하거나 해양포유동물 손상을 줄 수 있는 행위 등을 금지하고 있는데 안 제23조에서는 이를 위반하여 금지행위를 한 자에 대해 일괄적으로 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 규정하고 있으므로 적절한 수준의 벌칙인지 여부 등에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

- 안 제10조제1항제1호에 있어 포획과 상해 및 죽음에 이르게 한 행위를 동일하게 처벌하는 것이 적절한지 검토할 필요가 있고, 안 제1호의

죽음에 이르게 한 행위와 제2호의 대통령령이 정하는 기준·방법을 위반하는 것이 동일하게 평가될 수 있는지 검토되어야 할 것임.

안 제3호와 관련하여서는 해양포유동물 본연의 습성을 방해하는 것과 손상을 줄 수 있는 행위의 존재만으로 제1호의 죽음에 이르게 한 행위와 동일하게 처벌하는 것이 적절한지 가벌성의 정도에 대해 검토가 필요함.

안 제4호에서는 해양포유동물의 서식지 등을 손상 또는 차단하여 해양포유동물을 훼손할 수 있는 행위를 금지하는데, 이 경우 손상 또는 차단만으로 처벌되는지 또는 훼손이라는 결과가 발생해야 하는지(침해범과 위험범 여부) 등이 불명확하다는 문제가 있어 보임.

- 참고 입법례로 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제61조 제1호에서는 금지·제한을 위반하여 해양포유동물을 포획한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 규정하고 있고, 같은 조 제2호에서는 해양보호생물을 이식·가공·유통 또는 보관한 자에 대하여 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금을 규정하고 있음.

- 과태료와 관련하여 「수산업법」에서는 혼획저감장치를 부착하지 아니한 어구를 사용한 자에 대하여 1천만원 이하의 벌금을 규정하고 있고 제정안의 경우 500만원 이하의 과태료를 부과하는 등 차이가 있는바, 행위별 과태료의 적정성에 대한 검토도 필요해 보임.

□ 한편, 해양수산부는 해양포유동물의 혼획 사실을 ‘즉시’ 신고하지 아니한 자에 대하여 과태료를 부과하는 것과 관련하여 먼바다 선상에서 조업 중인 어업인이 혼획 사실을 인지하자마자 ‘즉시’ 신고하는 것을 기대하기 어렵고, 오히려 운항 안정성을 저해할 가능성이 있으며, 바다는 육지수준의 행정력을 적용하기 어렵기 때문에 혼획신고 의무 위반에 대한 과도한 과태료 부과는 오히려 혼획된 해양포유동물을 해상에 투기하는 등 부정적인 외부효과를 발생시킬 우려가 있다는 의견임.

6. 부칙

- 제정안은 부칙에서 시행일을 정하고 있는데, 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행하도록 하고 있음.

제 정 안
부 칙
이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

- 본 제정안은 해양포유동물 보호·관리를 위하여 지켜야 할 금지의무, 준수 의무 등에 대하여 규정하고 있으므로 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행할 수 있도록 충분한 기간을 두어 국민들로 하여금 법에 대한 예측 가능성을 높일 수 있을 것으로 생각됨.
- 해양수산부는 경과조치 없는 일괄 시행은 금지행위 및 벌칙규정 적용에 있어서 조문간 충돌이 발생할 것으로 우려된다는 의견임.
- 시행일이 경과할 경우, 식육이 금지되지만 동시에 기존 영업은 가능하므로 안 제10조(금지행위), 안 제23조(벌칙) 외에 안 제13조~제18조(해양포유동물 가공·보관·유통·판매업 제한)까지도 충돌이 발생할 우려가 있음.

국민권익위원회는 본 제정안은 「공익신고자 보호법」 별표의 공익 침해행위 대상 법률로 규정되어 있는 「해양생태계의 보전 및 관리에

관한 법률」의 규정 중 해양포유동물에 대하여 특화된 법률을 제정하려는 것이므로, 본 제정안을 「공익신고자 보호법」 별표에 추가하는 취지의 타법 개정이 필요하다는 의견임.

문 의 처
02) 6788-5418

■ 첨부1 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 시행규칙 [별표 2]

해양포유동물

번호	국명(보통명)	학 명	비 고
1	북방긴수염고래	<i>Eubalaena japonica</i>	고래류
2	귀신고래	<i>Eschrichtius robustus</i>	
3	흑등고래	<i>Megaptera novaeangliae</i>	
4	밍크고래	<i>Balaenoptera acutorostrata</i>	
5	브라이드고래	<i>Balaenoptera edeni</i>	
6	보리고래	<i>Balaenoptera borealis</i>	
7	참고래	<i>Balaenoptera physalus</i>	
8	대왕고래	<i>Balaenoptera musculus</i>	
9	향고래	<i>Physeter macrocephalus</i>	
10	꼬마향고래	<i>Kogia breviceps</i>	
11	쇠향고래	<i>Kogia sima</i>	
12	민부리고래	<i>Ziphius cavirostris</i>	
13	큰부리고래	<i>Berardius bairdii</i>	
14	은행이빨부리고래	<i>Mesoplodon ginkgodens</i>	
15	큰이빨부리고래	<i>Mesoplodon stejnegeri</i>	
16	흑부리고래	<i>Mesoplodon densirostris</i>	
17	뱀머리돌고래	<i>Steno bredanensis</i>	
18	큰돌고래	<i>Tursiops truncatus</i>	
19	점박이돌고래	<i>Stenella attenuata</i>	
20	긴부리돌고래	<i>Stenella longirostris</i>	

21	줄박이돌고래	<i>Stenella coeruleoalba</i>	
22	참돌고래	<i>Delphinus delphis</i>	
23	삭제 <2023. 12. 11.>		
24	낮돌고래	<i>Lagenorhynchus obliquidens</i>	
25	큰머리돌고래	<i>Grampus griseus</i>	
26	고추돌고래	<i>Lissodelphis borealis</i>	
27	고양이고래	<i>Peponocephala electra</i>	
28	들고양이고래	<i>Feresa attenuata</i>	
29	흑범고래	<i>Pseudorca crassidens</i>	
30	범고래	<i>Orcinus orca</i>	
31	들쇠고래	<i>Globicephala macrorhynchus</i>	
32	상괘이	<i>Neophocaena asiaeorientalis</i>	
33	쇠돌고래	<i>Phocoena phocoena</i>	
34	까치돌고래	<i>Phocoenoides dalli</i>	
35	남방큰돌고래	<i>Tursiops aduncus</i>	
36	물개	<i>Callorhinus ursinus</i>	기각류(鰭脚類)
37	바다사자	<i>Zalophus japonicus</i>	
38	큰바다사자	<i>Eumetopias jubatus</i>	
39	점박이물범	<i>Phoca largha</i>	
40	고리무늬물범	<i>Pusa hispida</i>	
41	띠무늬물범	<i>Histriophoca fasciata</i>	