



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 석사 학위논문

IUU 어업 근절 국제수산규범의
국내 확산 및 집행 과정 연구
- 정책 모호성과 정책 갈등을 중심으로 -

2018년 8월

서울대학교 대학원

환경계획학과 환경관리학 전공

여 지원

IUU 어업 근절 국제수산물규범의 국내 확산 및 집행 과정 연구

- 정책 모호성과 정책갈등을 중심으로 -

지도 교수 윤 순 진

이 논문을 도시계획학 석사 학위논문으로 제출함
2018년 4월

서울대학교 대학원
환경계획학과 환경관리학 전공
여 지원

여지원의 도시계획학 석사 학위논문을 인준함
2018년 6월

위 원 장 _____ 구민교

부위원장 _____ 서종석

위 원 _____ 윤순진



초 록

한 때 풍부한 수산자원을 넘쳐나던 해양은 급격한 기술의 발전과 인간의 욕심으로 인해 대부분의 수산자원이 점차 고갈되어 가고 있다. 이러한 문제를 인식한 국제사회는 1990년대 부터 다양한 국제수산규범을 만들어내기 시작하였다. 특히 수산자원 고갈의 주 원인 중 하나로 전문가들은 불법, 비보고, 비규제 (IUU) 어업을 꼽고 있다. 이에 대응하여 2001년에는 유엔세계식량농업기구(FAO)가 국제행동계획(IPOA-IUU)을 채택하여 많은 국가들이 IUU어업을 근절하는 노력에 동참할 수 있도록 하였다. 한편 한국의 원양산업은 1960-70년대에만 해도 한국의 해외 수출품목 1위일 정도로 중요한 산업이었다. 특히 한국의 뛰어난 조선업과 함께 세계 최고의 기술로 무장한 원양어선으로 한국 원양업체들은 전세계 해역을 누비고 다녔다. 하지만 점점 원양산업은 하락세를 맞게 되었고 한국 정부는 원양산업의 발전을 목표로 하는 원양산업발전법을 2008년 제정한다.

하지만 지속가능한 수산업을 위한 국제수산규범은 늘어가는 상황에서 국내적으로는 원양산업의 발전을 위한 정책에 집중하다보니 한국의 IUU 어업 행위 보고는 날로 늘어났고 결국 국제사회에서 심각한 문제로 받아들이는 수준까지 가게 되었다. 이에 따라 미국과 EU와 같은 수산 선진국에서는 한국의 IUU 어업을 막기 위한 경제적 제재 조치를 취하려 하였고 이를 위기로 인식한 한국은 법과 제도를 개선하여 IUU 어업국이라는 오명을 벗게 된다.

이 연구는 점점 수산규범의 제재 정도를 강화하는 국제사회의 기준을 따라가지 못하고 오히려 원양산업을 발전시키기 위한 법을 제정하면서 IUU 어업국이라는 오명을 갖게 될 뻔한 과정을 분석하여 국제수산규범이 국내에 집행되는 과정에서 어떠한 정책적 모호성과 갈등이 일어났는지 분석하고자 하였다. 특히 원양산업발전법이 제정된 2008년부터 현재 2018년까지 약 10여 년의 기간을 거시적으로 분석하기 위해 Matland의 모호성-갈등 모형을 사용하였고 모형을 구체화 시키기 위해 정책확산 메커니즘과 정책 갈등 요인 이론을 추가하였다. 연구는 크게 두 단계로 나누어 살펴보았다. 먼저 2008년부터 EU의 예비 IUU 어업 비협력국으로 지정을 받은 2013년까지의 내재화 단계와 그 이후 한국의 제도 개선이 있었던 2014년부터 현재 2018년까지의 발전 단계로 나누어 살펴보았다. 연구의 방법으로는 다양한 정부 문서와 국제기구의 보고서를 기반으로

한 문헌조사와 IUU 어업과 관련된 이해관계자들의 심층면접으로 이루어졌다.

연구의 결과로는 내재화 단계에서는 높은 모호성 수준과 높은 갈등 수준으로 인한 상징적 집행이 나타났다. 한국은 2008년 원양산업발전법 제정 이전부터 다양한 IUU 어업과 관련한 국제수산규범에 가입하고 국제회의에도 참석하는 과정을 거쳤지만 원양산업발전법 내에서도 원양산업의 IUU 어업에 대한 명확한 제도를 가지고 있지 않았다. 정책 모호성과 관련하여 사명이해, 지시적, 평가적, 우선순위 모호성이 모두 높게 나타났고 정책확산 메커니즘으로는 모방기제가 나타났다. 정책 갈등 수준도 높게 나타났고 여기에는 제도적, 행태적, 환경적 요인이 모두 강하게 영향을 미쳤다. 하지만 2013년 이후 두 번의 큰 원양산업발전법 개정을 통해 발전 단계에서는 낮은 모호성 수준이 나타났지만 갈등 수준은 여전히 높은 정치적 집행이 나타났다. 우선순위 모호성을 제외하고는 사명이해, 지시적, 평가적 모호성은 모두 낮게 나타났고 여기에는 모방기제와 학습기제가 정책확산 메커니즘으로 작용하였다. 하지만 낮아진 모호성으로 인해 새로운 갈등양상이 나타났다. 해양수산부의 부활로 행태적 요인으로 인한 정책 갈등은 줄었지만 원양업계의 반발과 이로 인한 해양수산부, 원양업계, 국제환경단체의 새로운 갈등이라는 환경적 요인과 여전히 원양산업을 발전시키기 위한 법률이라는 제도적 요인이 작용하여 갈등 수준은 높게 나타났다.

이 연구는 한국 원양산업의 IUU 어업과 관련한 정책이 10년 동안 발전하였음에도 여전히 갈등양상을 보여주고 이로 인한 해당 정책의 불안정성을 보여주고 있다. 다시 말해 이 연구에서 보는 정책이 정책 모호성 수준을 낮추고 갈등 수준도 낮추어 관리적 집행의 단계에 들어서는 안정적인 정책 진화 모습을 보여줄 것인지는 아직 미지수인 것이다. 결론적으로 이 연구는 한국 원양어업의 IUU 어업 문제를 근절하기 위한 더욱 구체적이고 정확한 제도와 법률이 필요함을 시사한다.

주요어 : 불법·비보고·비규제 어업, IUU 어업, 수산자원 관리, 천연자원 관리, 정책집행, 정책 모호성-갈등 모형

학 번 : 2016-28198

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 내용	5
II. 이론적 고찰과 선행연구 분석	7
1. IUU 어업의 이론적 고찰.....	7
1) IUU 어업의 개념	7
2) IUU 어업의 환경, 사회, 경제 영향.....	11
3) IUU 어업 관련 국제수산물규범의 변화.....	14
2. 선행연구 분석	24
3. 정책 집행 관련 연구	28
III. 연구 설계.....	35
1. 연구 분석틀	35
1) Matland의 모호성-갈등 모형	35
2) 정책목표의 모호성과 정책확산 메커니즘.....	38
3) 정책 갈등과 정책 갈등 요인.....	44
2. 연구 가설	49
3. 연구 방법	52
IV. 한국 IUU 어업 정책 변동과정	57
1. 내재화 단계: 2008년 ~ 2013년	57
1) 개요	57

2) 모호성 수준 분석.....	58
(1) 사명이해 모호성	59
(2) 지시적 모호성.....	61
(3) 평가적 모호성.....	66
(4) 우선순위 모호성	68
3) 갈등 수준 분석	71
(1) 제도적 요인	72
(2) 행태적 요인	74
(3) 환경적 요인	76
4) 집행현황 - 상징적 집행	83
2. 발전 단계: 2014년 ~ 2018년 5월	85
1) 개요	85
2) 모호성 수준 분석.....	86
(1) 사명이해 모호성	87
(2) 지시적 모호성.....	89
(3) 평가적 모호성.....	97
(4) 우선순위 모호성	99
3) 갈등 수준 분석	103
(1) 제도적 요인	103
(2) 행태적 요인	106
(3) 환경적 요인	108
4) 집행현황 - 정치적 집행	112
V. 결론.....	116
1. 연구 요약	116
2. 연구의 시사점과 한계점	119
참고 문헌.....	122
Abstract.....	135

표 목차

[표 1] 원양산업발전법의 불법, 비보고, 비규제 어업 정의	8
[표 2] IUU 어업 관련 주요 국제수산규범 요약	23
[표 3] IUU 어업 관련 정책 갈등 이해관계자.....	48
[표 4] 연구 분석틀과 연구 가설	52
[표 5] 연구 인터뷰 대상자.....	56
[표 6] 원양산업 연도별 매출총이익(단위: 백만원)	62
[표 7] 국내 원양어선 불법어업 및 행정처분현황(2008~2015년).....	64
[표 8] 내재화 단계의 모호성 수준	71
[표 9] 내재화 단계의 정책 갈등 수준	82
[표 10] <원양산업발전법 제 11982호 개정 이유>	90
[표 11] <원양산업발전법 제 13001호 개정 이유>	91
[표 12] 주요 위반내용 IUU 예비 어업국 지정 전후 벌금 변화.....	93
[표 13] 발전 단계 모호성 수준	103
[표 14] 원양산업발전법과 수산업법 주요 벌칙수준 비교.....	105
[표 15] 발전 단계의 정책 갈등 수준	112

그림 목차

[그림 1] IUU 어업의 요소와 행위자	10
[그림 2] Matland의 모호성-갈등 모형 (Jensen et al., 2017)	36
[그림 4] 한국 IUU 적발 건수 현황(어선별로)	58
[그림 5] 제1차 원양산업발전종합계획 비전 및 전략	70
[그림 6] 연도별/해역별 출어선박 현황(단위: 척)	98
[그림 7] 제2차 원양산업발전종합계획 비전 및 목표	102

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

그동안 수산자원은 유한한 자원으로 여겨지면서 많은 인간들의 중요한 단백질 공급원의 역할을 해왔다. UNDP(2010)에 따르면 해양은 26억 명이 넘는 사람들이 가장 의존하는 중요한 단백질 공급원이다 (Center for Ocean Solutions, 2011). 하지만 지나친 남획과 과잉생산으로 세계의 많은 수산자원이 고갈되었고 이제는 미래 수산자원이 위협받지 않도록 하기 위해서 지속가능한 어업의 중요성이 커졌다. 유엔세계식량농업기구(Food and Agriculture Organization, FAO)의 2010년 보고서에 따르면 전세계 어획자원(marine fish stocks)의 85%가 최적지속가능한 어획량에 이르렀거나(fully exploited), 지속가능한 수준을 이미 넘어섰거나(overexploited), 과거의 수준을 회복하지 못하고(depleted) 있다고 밝히고 있다(FAO, 2010; Midani & Lee, 2016 재인용).¹ 특히 FAO(2016)의 보고서에 따르면 1974년부터 2013년까지 완전히 고갈된 어획자원(overfished)은 10%에서 31.4%로 증가하였다. 그리고 적절한 조치를 취하지 않는다면 이와 같은 속도로 수산자원이 고갈될 것이라고 예측하고 있다(Aguado et al., 2016).

¹ FAO에서는 어획자원의 상태를 다음과 같이 6가지로 정의한다: Underexploited, Moderately exploited, Fully exploited, Overexploited, Depleted, Recovering. 그 중 Fully exploited는 어획자원의 최적지속가능한 어획량에 이르렀거나 거의 이른 경우, Overexploited는 장기적으로 봤을 때 지속가능한 수준을 넘어선 경우, Depleted는 어획량이 과거의 수준을 따라가지 못할 때를 말한다(FAO, General situation of world fish stocks).

그 중에서도 불법, 비보고, 비규제(Illegal, Unreported, Unregulated, IUU) 어업은 지속가능한 어업을 가로막는 가장 주요한 장애물이다(UNGA, 2004). 한국은 물론이고 많은 개발도상국의 어업이 큰 피해를 입고 있는 원인 중 하나로 최근 몇 십년 동안 국제사회에서는 이 문제에 대해 많은 관심을 가지고 있다(MRAG, 2005; Sodik, 2008; Kao, 2015; Midani & Lee, 2016). 2003년 기준으로 IUU 어업으로 인해 평균 18% 정도의 어획 손실이 있었고 이는 약 50억에서 110억 불 정도의 경제적 가치를 지닌다(Agnew, et al., 2009). 최근 연구에 따르면 IUU 어업으로 인해 아시아에서만 1970년대에 비해 어획자원이 약 30%나 줄었고 아시아 태평양지역에서는 340만에서 810만 톤 정도의 생선이 IUU 어업으로 잡힌 것으로 추정된다(Midani & Lee, 2016). 국제사회에서는 연간 천백만 톤에서 이천육백만 톤 정도의 어획자원이 불법적으로 잡힌다고 보고 있고 FAO에서는 IUU 어업 규모를 전체 어획량의 30% 정도로 보고 있다(Agnew et al., 2009; 이석용, 2016).

그런데 이러한 IUU 어업을 행하는 가장 주요국 중 하나가 한국이었다. 한국은 아시아 국가 중에서 수산물 소비가 가장 많은 나라 중 하나인데 2013년의 경우 일본의 연간 1인당 수산물 소비는 48.6kg 였을 때 한국은 52.78kg 이었다.² 그런데 문제는 국내의 수산물 자급률은 갈수록 낮아진다는 것이다. 2000년 93.9%였던 수산물 자급률은 2015년 71.5%로 낮아졌다.³ 이는 국내 어장의 생산량이 줄어드는 것을 의미한다. 이렇다 보니 원양어업은 주요 국내 수산물 공급원 중 하나였고 IUU 어업 행위도 늘어갔다.

² FAO, Fishstat /<http://www.fao.org/faostat/en/#data/CL>

³ 국가지표체계,

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1317

이러한 문제를 해결하기 위해 FAO와 경제협력기구(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)와 같은 국제기구를 포함한 국제사회는 다양한 협약과 규범들을 만들어 왔다. 현재 국제사회에서 수산부문을 독자적으로 담당하는 국제기구가 없지만 가장 주도적인 역할을 하는 FAO는 각국에게 국내조치를 요구하거나 지역수산기구를 통하여 IUU 어업을 단속해 줄 것을 요구하고 있다(이석용, 2016). 한국도 책임 있는 공해 수산자원 이용국이자 UN 회원국으로서 수산자원 보호라는 국제사회의 노력에 보조를 맞추기 위해 이러한 협약이나 규범들을 수용하고 국내 법체계나 제도에 도입해왔다. 특히 2001년 FAO의 IUU 어업 근절을 위한 국제행동계획 채택 이후 국가차원의 IUU 어업 대응이 중요해졌다. 하지만 한국은 다양한 수산규범이 만들어지는 국제사회의 흐름을 파악하지 못하고 한국의 원양산업에서 IUU 어업 행위가 계속 발생하였고 2008년 원양산업발전법 제정 후에도 이러한 문제는 계속되었다.

IUU 어업에 대한 국가와 원양산업의 미흡한 대처는 결국 한국이 국제적으로 비판을 받게 되는 사태까지 이르게 만들었다. 2013년 4월 한국 그린피스가 발표한 한국 원양어업 IUU 실태보고서와 한달 뒤 국회에서 개최된 원양어업정책 워크숍을 통해 그동안 한국 정부가 IUU 어업 문제에 대해 손을 놓고 있었다는 것이 드러나게 되었다(박지현, 2013; 그린피스 국회 워크숍, 2013년 5월; 이학수, 2014). 결국 나름의 제도 개선과 정책 계획을 세웠음에도 한국은 2013년 1월과 11월 각각 미국과 EU로부터 IUU 어업 가담국가, IUU 예비 협력국이라는 경고를 받게 되었다(해양수산부, 2016). 그동안 IUU 어업 근절을 위한 국제사회의 지속적인 요구에도 제대로 대응하지 않는다는 비판을 받아왔던 한국은 이 사건을 계기로 더욱 구체적이고

실제적인 변화와 제도개선에 나섰다(Currie & 박지현, 2014). 원양발전산업법을 두 번이나 개정하고 불법조업감시센터를 개소하는 등 실제적인 변화를 통해 IUU 어업 가담국가와 예비 협력국 리스트에서 벗어날 수 있었다. 하지만 불과 3년도 지나지 않아 현재 해양수산부는 다시 원양산업발전법에서 IUU 어업에 대한 처벌 완화를 추진하고 있는 상황이다.

그렇다면 이미 2000년대 초반부터 국제사회에 발맞추어 국제수산규범에 가입하고 참여하였던 한국은 IUU 어업 관련 정책을 왜 진작에 국내 정책으로 적극적으로 수용하지 않았던 것인가? 그렇다면 한국이 IUU 어업 정책을 국내적으로 집행하는데 어떠한 상황에 놓여있었고 어떠한 문제가 나타났는가? 이러한 문제에 대해 알아보기 위해 한국이 IUU 어업 관련 국제수산규범을 수용하는 과정에서 어떠한 특성이 나타났는지 알아보려고 한다. 지금까지의 선행연구는 IUU 어업의 중요성이나 현황을 법적인 차원에서만 다루거나 단순히 국제수산규범에 대응하여 한국에게 필요한 체제가 무엇인지 미리 연구한 정부보고서에 그쳐있다. IUU 어업 관련 국제수산규범이 한국에 도입되어 정책으로 집행되기까지의 과정을 다룬 연구는 없었다. 이러한 맥락에서 이 연구는 국제수산규범의 도입과 집행과정을 다루고자 한다.

따라서 이 연구에서는 한국이 IUU 어업 관련 국제수산규범을 수용하는 과정에서 나타나는 정책 특성이 한국의 IUU 어업 근절을 위한 정책이 집행되는 과정에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 정책적 특성은 Matland의 정책 모호성-갈등 모형을 사용해 구체화 시켜서 알아보려고 한다.

먼저 제2장에서는 IUU 어업의 개념과 IUU 어업의 환경적, 사회적, 경제적 영향을 살펴보고 IUU 어업 관련 국제체제의 변화를 구체적으로 살펴본 후 국제적으로 IUU 어업의 중요성이 어떻게

변해가는지와 이와 관련하여 한국에 IUU 어업 관련 정책이 수용되어야 하는 필요성을 알아본다. 또한 이와 관련한 선행연구를 검토하여 선행연구의 한계점과 이 연구의 필요성을 도출한다. 마지막으로 연구의 분석틀을 설정하기 위한 정책 집행과 관련된 연구들을 살펴본다. 제3장에서는 이 연구에서 사용할 이론적 분석틀을 도출하고 이와 관련한 이론적 배경을 제시하고 이를 바탕으로 연구가설과 연구방법을 설명한다. 제4장에서는 연구 분석틀을 바탕으로 IUU 어업 관련 국제수산규범이 국내에 집행되는 과정을 분석한다. 마지막으로 제5장에서는 연구의 요약과 함께 연구의 시사점과 한계점을 제시한다.

2. 연구의 내용

이 연구의 내용적 범위로는 IUU 어업을 다루고 있는 관련 국제 협약이나 규범과 국내 법규 중 IUU 어업을 가장 구체적으로 담고 있는 원양산업발전법과 이에 의거하여 계획되는 원양산업종합발전계획을 보고자 한다. FAO에 제출한 한국의 국가행동계획(National Plan of Action of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, NPOA-IUU)에 따르면 IUU 어업과 관련있는 국내법으로는 ‘수산업법’, ‘수산자원관리법’, ‘원양산업발전법’, ‘어선법’, ‘내수면어업법’, ‘배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률’, ‘야생생물 보호 및 관리에 관한 법률’이 있다(해양수산부, 2014). 한국의 어업은 크게 연근해어업과 원양어업으로 나뉘는데 연근해 어업은 주로 ‘수산업법’, ‘수산자원관리법’, ‘어선법’의 규정에서 다루고 있다. 연근해 어업에서 다루는 IUU 어업은 불법(Illegal) 어업에 해당되고 이

연구에서 보려고 하는 원양어업에 해당하지 않기 때문에 이 연구의 범위에서는 제외하기로 한다. 원양어업의 경우 IUU 어업의 세 요소와 관련된 내용을 관련 법규에서 다루고 있고 공해와 다른 국가의 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone, EEZ)을 적용대상으로 하는 유일한 법이기 때문에 연구의 범위로 삼는다(이광남 & 서병귀, 2003; 해양수산부, 2014).

2008년 제정된 원양산업발전법은 IUU 어업 근절을 위한 내용을 다루기도 하지만 이름 그대로 원양산업의 발전을 추구하는 목적을 가지고 있어 오히려 원양산업으로 인한 IUU 어업의 증가를 부추겼다는 평가를 받기도 한다(Currie & 박지현, 2014). 이와 더불어 원양산업종합발전계획은 원양산업발전법에 따라 5년 단위로 수립해야 하고 2009년에 제1차 종합발전계획이 수립되었다. 2차 종합발전계획은 2014~2018년 5개년의 계획을 가지고 있다(해양수산부, 2014). 따라서 이 연구에서는 원양산업발전법과 1, 2차 종합발전계획을 중심으로 원양산업에서의 IUU 어업 관련 대응이 어떻게 이루어지고 있는지 살펴보려고 한다.

Ⅱ. 이론적 고찰과 선행연구 분석

1. IUU 어업의 이론적 고찰

1) IUU 어업의 개념

IUU 어업은 불법 어업(Illegal fishing), 비규제 어업(Unregulated fishing), 미보고 어업(Unreported fishing)이라는 세 가지 요소로 나뉜다. 비록 IUU 어업을 가장 구체적으로 다루는 국제행동계획(International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported, Unregulated Fishing, IPOA-IUU)에서는 IUU 어업의 개념을 명확하게 다루고 있지는 않지만 각 세 요소에 대한 정의는 국제사회에서 일반적으로 널리 수용되고 있다(Sodik, 2008; Palma et al., 2010). IUU 어업에 세 가지 요소가 있다는 사실은 단순히 불법 어업뿐만 아니라 보고되지 않고 규제 받지 않는 모든 유형의 어업은 수산 자원의 지속가능한 이용에 문제를 일으키는 원인이라고 여긴다는 것을 의미한다(김선표 외, 2001; 이광남 & 서병귀, 2003).

IPOA-IUU에 따르면 각 세 요소는 [표 1]에 나와 있는 어업활동을 지칭한다. [표 1]은 한국의 원양산업발전법 제 2조(정의)에 명시된 것으로 IPOA-IUU에서 제시하는 정의를 그대로 번역해서 가져왔다.

[표 1] 원양산업발전법의 불법, 비보고, 비규제 어업 정의

구분	정의
불법어업	<ul style="list-style-type: none"> • 한 국가의 관할 수역에서 자국 또는 외국 선박이 해당 국가의 허가 없이 조업하거나 법규를 위반하여 행하는 어업활동 • 국제수산기구의 가입국 선박이 해당 국제수산기구의 법적 구속력이 있는 보존관리조치 또는 관련 국제법의 규정을 위반하여 행하는 어업활동 • 국제수산기구에 협력하는 국가를 포함하여 해당 국가의 국내법규 또는 국제적 의무를 위반하여 행하는 어업활동
비보고어업	<ul style="list-style-type: none"> • 한 국가의 관할 수역에서 조업을 한 경우로서 해당 국가의 국내법규를 위반하여 관계 당국에 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고하는 행위 • 국제수산기구 관할 수역에서 조업을 한 경우로서 해당 국제수산기구에서 정한 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고하는 행위
비규제어업	<ul style="list-style-type: none"> • 국제수산기구 관할 수역에서 무국적선박, 비가입국 또는 실질적인 비가입국의 국적선이 해당 국제수산기구의 보존관리조치에 벗어나게 행동하거나 이를 위반하여 행하는 어업활동 • 국제수산기구의 보존관리조치가 없는 수역이나 어족자원에 대하여 국제법에 따른 해양생물자원 보존을 위한 국가의 책임을 따르지 아니하는 방식으로 행하여지는 어업활동

출처: 원양산업발전법 제2조(정의)⁴

⁴ <http://www.law.go.kr/법령/원양산업발전법>

불법어업에 대한 첫 번째 정의는 어떤 어업 활동이 자국이나 타국 수역에서 행해지는 불법어업 규제의 대상이 되는지 정확히 밝히고 있다. 한국 어선이 우리 수역에서 불법어업을 하는 것도 국제행동계획의 규제 대상이 되고 한국 어선이 다른 나라의 수역에서 행하는 불법어업도 국제행동계획의 규제대상이 된다. 특히 연안국으로부터 조업허가를 받았어도 금지어종을 조업하거나 금지수역에서 조업하는 등의 활동을 하게되면 연안국의 수산관련법규를 위반하는 것이기 때문에 불법어업에 해당된다. 두번째로는 지역수산기구에 가입한 국가의 어선이 지역수산기구의 관련 보존조치나 관련 국제법을 위반하여 행하는 조업을 불법어업으로 규정한다. 한국 어선이 한국이 가입한 남극해양생물보존협약의 대상수역에서 조업하면서 같은 보존협약의 보존조치를 위반하는 경우 불법어업에 해당되는 것이다. 세번째로는 지역수산기구에 가입하지 않은 국가도 지역수산기구의 특정 보존조치를 스스로 이행하겠다는 약속을 한 경우에 해당 국가의 어선이 이러한 보존조치를 이행하지 않는 경우도 불법어업으로 규정하고 있음을 알 수 있다. 한 국가가 어떤 지역수산기구에 가입하지 않더라도 그 지역수산기구의 보존조치에 자발적으로 협력한다고 스스로 약속한 경우라면 해당 보존조치를 이행하지 않는 것은 불법어업이 된다(김선표 & 이형기, 2001).

비보고어업의 경우 조업활동에 참여하면서 관련 국가나 지역수산기구의 법률이나 규정을 위반하였는데 보고를 하지 않거나 허위보고를 하는 행위를 말한다. 따라서 비보고어업에 있어서는 관련 법률이나 규정에 대한 위반이 같이 동반된다는 점에서 비보고어업이 일어날 경우 대부분 불법어업과 연관될 수 있다는 점을 알 수 있다. 하지만 국제행동계획에서는 불법어업과 비보고어업을 서로 다른 개념으로 보기 때문에 불법어업은 비보고 어업을 제외하는 개념으로

해석하는 것이 바람직하다(김선표 & 이형기, 2001).

비규제어업은 지역수산기구의 비가입국이나 무국적선에 의하여 지역수산기구의 관리 수역에서 이루어지는 어업이나 지역수산기구가 없는 수역에서 이루어지는 어업을 의미한다. 사실 비규제어업의 첫번째 정의는 지역수산기구에 가입하지 않은 국가가 해당 지역수산기구의 조치를 법적 의무가 없다는 점에서 논란의 여지를 가지고 있다. 하지만 두번째 정의에서 지역수산기구의 보존관리조치가 없는 곳에서도 국제법에 따른 해양생물자원 보존을 위한 국가의 책임을 명시하는 것으로 보아 암시적으로 모든 국가들에게 수산자원을 보호할 의무를 가지고 있다는 것을 의미하기도 한다(김선표 & 이형기, 2001).

불법, 미보고, 비규제어업의 정의를 살펴본 결과 세 가지 어업 행위는 서로 다른 행위자와 이해관계자를 포함한다는 것을 알 수 있다. 일부는 각 국가의 법률 체계에 귀속되기도 하지만 다른 것은 지역수산기구와 같은 국제적 법률망에 걸리기도 한다. 이를 종합해보면 [그림 1]과 같이 각 어업 행위가 어디에서 발생하고 규제조치를 취할 수 있는 주체는 누구인지 정리해볼 수 있다(해양수산부, 2011).

영역	EEZs	공해			
		RFMOs有			RFMOs無
행위자	해외어선	회원국	협력국	비회원국	모두
불법(illegal)	■	■	■		
미보고 (unreported)	■	■	■		
미규제 (unregulated)				■	■

[그림 1] IUU 어업의 요소와 행위자

출처: Schmidt, 2004; 해양수산부, 2011 재인용

2) IUU 어업의 환경, 사회, 경제 영향

IUU 어업은 단순히 수산업 분야에 국한되어서 중요한 문제라고 여겨지는 것은 아니다. IUU 어업은 환경, 사회, 경제 모든 측면에서 악영향을 초래하고 있다. 먼저 환경적인 측면에서 IUU 어업은 해양생태계에 직접적인 영향을 미칠 수 있는데 가장 큰 문제는 어획자원(stocks)을 유지하지 못한다는 것이다. 실제로 지중해의 참다랑어(Bluefin Tuna)의 비보고 어획 활동은 이 지역의 참다랑어 자원량을 급격하게 줄이는 원인이었다고 밝혀졌다. 또한 IUU 어업은 의도치 않은 부수적인 어획 활동(bycatch)을 유발한다는 점에서 해양 생태계에 간접적인 영향도 미친다(Agnew et al., 2009). 더군다나 IUU 어업 선박들은 어획 쿼터를 무시하고 부수어획물을 최소화는 노력을 기울이지 않기 때문에 상업적으로나 환경적으로나 중요한 종들이 붕괴될 위험을 초래한다(AU-IBAR, 2016). 또한 IUU 어업은 생물종은 물론 생물들이 살아가는 서식지와 특히 산호초 생태계를 파괴하기도 한다(Palma et al., 2010).

IUU 어업은 사회적으로도 매우 광범위한 영향을 끼친다. 먼저, 가장 직접적인 문제로 식량 안보 차원의 문제를 들 수 있다. 어획자원이나 생물종의 서식지 파괴는 해양 자원에 의존하는 지역 어촌들에게 식품 및 영양의 중요 자원의 접근성의 감소와 가격의 증가를 가져온다. 오늘날 10억 이상의 인구가 해산물을 주요 단백질 공급원으로 삼고 있으며, 30 억 이상은 단백질의 15% 이상을 해산물에 의존하고 있다(이석용, 2016). 또한 IUU 어업은 지역생계와 관련이 있는데 IUU 어업으로 인한 남획과 안전의 문제는 어업 생계에 영향을

미치고 결과적으로 가게 소득을 감소시켜 빈곤을 악화시킬 수 있다. 특히 IUU 어업은 외국어선이 대형 선박을 이용하여 수산자원을 싹쓸이 해가는 경우가 많아 실제로 그 해역에 의존하는 가난한 어민들의 식량을 모두 빼앗아 가게 된다. 어획량의 감소는 지역 사회에 갈등을 일으키고 더 넓은 지역사회로부터 자원을 ‘포획’ 하는 지역의 강력한 개인이나 집단의 등장을 초래할 수 있다. 이로 인해 어업에 의존하던 지역사회는 붕괴되고 다른 지역이나 나라로 이주하는 경우가 늘어난다(Kelleher & Weber, 2006). 결국 이는 단순히 IUU 어업이 개발도상국 같은 나라들에게서 식량을 뺏어가는 것뿐만 아니라 합법적인 어민들까지도 강제로 이주시키는 결과를 가져온다는 사실을 말해준다(Palma et al., 2010).

식량 안보와 지역경제 차원의 악영향은 결과적으로 지역사회의 일자리 문제를 가져오고 이는 많은 수산가공업 부문에 종사하는 여성 일자리 문제에도까지도 영향을 미치게 된다. 개발도상국의 많은 나라들은 바다에서 생선을 잡는 조업활동은 남자들이 주로 하지만 수산시장에서 판매되거나 유통되는 공급망에서는 여성들의 비중이 매우 높은 편이다. 또한, IUU 어업은 주로 원양어선들에 의해서 벌어지기도 하는데 선주들은 선원들을 고용할 때 각 나라에서 자국민 선원들을 데려오기도 하지만 값싼 노동력으로 인해 외국인 선원들을 고용하여 배에 싣고 일을 시키게 된다. 특히, 이러한 외국인 선원들은 주로 불법적으로 고용된 경우가 많아 배 안에서 갇혀 지내는 경우가 많고 그렇기 때문에 배 안에서 일어나는 인권 유린에 대한 피해도 발생한다(Kelleher & Weber, 2006; Palma et al., 2010). 한 예로 한국 선박도 뉴질랜드 수역에서 선원들의 인권탄압과 노동착취 문제의 가해자가 되기도 하였다. 뉴질랜드 당국은 2011년 8월 한국의 원양어선(사조오양 소속 원양트롤선) 내 인권탄압과 노동착취 실태 파악을 위해

진상조사위원회를 꾸리고 오클랜드대학은 같은 해 9월 관련 보고서를 작성하였다. 이 보고서에 따르면, 이 지역에는 이미 2005년부터 폭력과 학대에 시달려 한국 원양어선을 탈주한 외국인 선원들의 신고가 접수되어 있었다.⁵ 이후 2014년에도 뉴질랜드 인근에서 조업 중이던 한국 국적의 원양어선에서 인도네시아 국적의 선원 한 명이 죽은 채로 발견되었다.

IUU 어업은 공유자원의 성격을 가진 수산자원의 경제적 측면에서도 악영향을 끼친다. 수산자원은 주어진 해양 환경에서 상호 영향을 미치면서 성장하는 자율갱신자원(self-regulating renewable resources)으로 공유자원적 경제적 특성을 가진다 (이광남 & 정진호, 2014). 수산자원량과 어획량은 상호영향을 미치는 변수이고 미래의 수산자원량은 현재의 수산자원량과 현재 어획량에 영향을 받는 종속변수라 할 수 있다. 따라서 시간이 흐를수록 수산자원량과 어획량은 상관관계가 매우 높다고 할 수 있다. 이러한 점에서 불법어업은 수산업에 있어서 절대 자원량을 감소시키게 되고 이에 따라 어획단위당 비용을 증가시킨다. 다시 말해 불법어업으로 수산자원 절대량이 감소하면 어업비용감소라는 연계효과를 수반하여 결과적으로 수산자원량이 부족하여 선박들이 어군탐색을 다시 하는 이동이 증대되고 어선규모도 늘리는 등 어획노력이 더 커지면서 어업비용이 과다해지는 경제적 손실을 가져온다(이광남 & 정진호, 2014).

특히 이러한 IUU 어업으로 인한 환경, 사회, 경제 문제는 개발도상국과 같은 상대적으로 저소득 국가에서 더욱 크게 문제를 만들어낸다. 결국 이는 악순환을 만들어내게 되는데 직접적인 생계

⁵ 한겨레 신문 2012년 1월 24일 기사/
http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/515825.html#csidxc614d78708795d385580db2448ec082

유지에 어려움을 겪는 영세 어민들은 어쩔 수 없이 불법적인 장비를 사용하거나 법을 어기면서까지 어획 활동을 할 수 밖에 없게 되고 이는 결국 IUU 어업을 지속시키게 된다(AU-IBAR, 2016). 최근에는 이러한 상황이 악화되자 서아프리카 지역의 어민들은 어업활동을 계속하지 못하고 생계 유지를 목적으로 해적 공격을 일삼고도 있다.⁶

3) IUU 어업 관련 국제수산규범의 변화

대략 1970년대에 이르기까지 해양생물자원의 포획에 관한 국제법 원칙은 단순하고 분명하였다. 국가들은 자국의 내수나 영해에 대하여 주권을 가지므로 그곳에서의 연안어업에 대하여 배타적인 관할권을 행사하였다. 반면에 모든 국가의 국민들은 영해 너머 공해에서는 자유롭게 어업 활동을 할 수 있었고 영해의 범위마저도 해안선에서 가장 멀어봤자 12해리 정도만 주장할 수 있었기 때문에 해양에서의 어업은 자유로운 편이었다(이기범, 2016; 이석용, 2016). 이렇듯 해양이 ‘영해’와 ‘공해’로만 구분되었다 보니 해양분쟁은 영토분쟁에 비해 그다지 드러나지 않았고 어선들은 해당 기국(flag state)의 법만 따르던 되었기 때문에 공해어업은 사실상 주로 선박의 기국에 의하여 규율되었다. 물론 조업수역 연안국과 어업국가 간에 합의가 이루어지면 어업관계는 그러한 합의에 의해 규율될 수 있었으나, 국가들은 굳이 자국 어민들의 어로를 규제할 필요를 느끼지 못하였으므로 공해상 어업의 자유는 거의 완벽하게 보장되었다고 할 수 있다(이석용, 2016).

하지만 20세기 중반부터 어업기술이 매우 발전하고 어족자원에

⁶ 중앙일보 2018년 4월 4일 <http://news.joins.com/article/22506070>

대한 수요도 급격히 늘어나면서 대규모 선박들이 조업활동을 하게 되었다. 이에 따라 국가 간 어족자원을 차지하기 위한 경쟁이 치열해지고 지속가능한 어업 문제가 대두되었다 (김경수, 2003; 박원석 & 최원목, 2012). 이에 따라 1990년대 초부터 공해생물자원 보존한다는 목적으로 국제사회는 공해어업 활동을 본격적으로 규제하기 시작하였다. 이는 전통적인 공해조업권을 현저하게 위축시키는 규범형성적 조치들을 단행하는 계기가 되었다(박원석 & 최원목, 2012). 유엔해양법협약을 시작으로 전통적인 공해자유원칙이 점차 무너지기 시작하였고 그 자리를 유엔해양법협약 아래의 지속가능한 사용의 원칙과 공유의 원칙이 조금씩 대체해가기 시작하였다(Palma et al., 2010; 이석용, 2014). 연안국들은 배타적경제수역(EEZ) 제도를 공고화 하고 까다로운 조업 조건 안에서만 입어할 수 있는 기준을 내세웠다. 공해상에서는 지역수산기구(Regional Fisheries Management Organisations, RFMOs)의 여러 조업 관련 규범을 지켜야만 조업활동을 할 수 있게 되었다(김경수, 2003). 다음에서는 지금 현재 시기까지의 주요 국제수산 규제, 법, 정책적 프레임워크를 알아본다.

어업 활동을 규제하는 현대 법과 정책적 프레임워크는 크게 두가지로 나눌 수 있다. 법적 구속력이 있는 강제적 규범의 성격을 가지는 다자간 협약(legally binding multilateral agreements)과 흔히 연성법이라고 불리는 법적 구속력이 없는 자발적 규범의 성격을 가지는 수단(non-binding instruments)이다(Palma et al., 2010). 어업을 규제하는 네 개의 주요 법적 제도는 IPOA-IUU가 만들어지기 전에 채택된 유엔해양법협약(UN Convention of Law of Sea, UNCLOS), FAO 준수 협정(FAO Compliance Agreement), 유엔공해협정(UN Fish Stocks Agreement, UNFSA)과 IPOA-IUU 이후의 항만국조치협정(Port State Measurement)이 있다. 비구속적

수단으로는 FAO의 책임있는 수산업 규범(FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries)이 가장 널리 알려져 있다. 지금까지 나열한 제도들은 넓게는 다양한 어업 관리 문제를 다루고 있지만 그 중 일부는 IUU 어업과 직접적으로 관련되어 있고 심지어는 IUU 어업 문제에 대한 국제적 규제 방안을 만들도록 하는데 큰 역할을 하기도 하였다(Palma et al., 2010).

1982년 제 3차 유엔해양법회의를 통해 채택된 유엔해양법협약(UNCLOS)은 해양 분야에 있어서 가장 필수적인 국제 규제수단이다(Kelleher & Weber, 2006).⁷ 유엔해양법협약은 ‘바다의 헌법’이라고도 불리며 단순한 국가 간 조약의 차원을 넘어서서 해양문제의 불확실성을 해소하고 예측가능성과 안정성을 담보하는 역할을 가지고 있다(최영석, 2013). 이 협약은 IUU 어업 개념이 등장하기 전에 채택되어 IUU 어업을 직접 규율하는 규정은 없다(김현정, 2015). 대신 UNCLOS는 협약 내용 중 두 곳에 어업에 관한 규정을 두고 있다(이석용, 2014). 하나는 배타적경제수역 내의 어업자원의 이용과 권리에 대한 연안국의 책임과 권리를 부여한 것이고 다른 하나는 공해에서의 어업에 관한 것이다. 이를 통해 해양자원의 관리와 이용에 대한 국제적 합의를 도출하였고 해양수산자원 보호를 위한 국제적 관리체계의 토대가 만들어졌다(박원석 & 최원목, 2012; 이석용, 2014). 이 때 처음 만들어진 배타적경제수역은 유엔해양법협약이 만들어낸 가장 중요한 해양 관할 제도라고 볼 수 있다(김경수, 2003; 구민교, 2012). 200해리의 배타적경제수역은 2001년 기준으로 조업 수역의 90%와 해양 전체 면적의 36%를 연안국 관할로 귀속시키는 중요한 역할을 하였다(김경수, 2003).

⁷ 유엔해양법협약은 1994년 11월 16차 유엔해양법회의에서 발효되었다(Palma et al., 2010).

이후 지속가능한 형태의 수산업을 국제적으로 모색하기 위하여 1992년 5월 멕시코의 칸쿤에서 책임있는 어업에 관한 국제회의(International Conference on Responsible Fishing)가 개최되었다(김선표 & 이형기, 2001). 이 때 FAO는 칸쿤선언에서 책임있는 어업에 관한 국제행동규범을 만들 수 있도록 요청하였다. 칸쿤선언을 채택한 후 1992년 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)에서 ‘의제 21 (Agenda 21)’을 채택하였다. 이 의제 21에서는 IUU 어업에 대한 구체적인 정의나 명시를 한 것은 아니었지만 유엔해양법협약(UNCLOS) 다음으로 처음 IUU 어업의 일부 요소들에 대해 넓게나마 다루었다(Palma et al., 2010). '의제 21'은 제17장에서 공해어업에는 효율적인 보존조치의 채택과 이행을 포함하는 자원관리가 불충분하다고 하면서, 각국은 양자간 협력과 소지역적, 지역적, 전지구적 차원의 협력을 포함하는 다자간협력을 통하여 경계왕래성어족과 고도회유성어족에 관한 규정들을 채택·집행하고, 어족 자원의 효율적인 관리와 보존을 위한 국제협정을 체결해야 한다고 하였다(이석용, 2014).

8

이러한 ‘의제 21’의 요청에 맞게 FAO는 유엔공해어업협정(UNFSA)을 1995년 체결하였다(김경수, 2003; Kelleher & Weber, 2006).⁹ 이 협정은 유엔해양법협약을 바탕으로 한

⁸ 고도 회유성 어류: 2개국 혹은 그 이상의 연안국이나 국제 수역의 EEZ를 통하여 회유하는 종으로 다랑어, 새치류 등이 이에 속함. 출처: 해양과학용어사전 <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=376243&cid=50328&categoryId=50328>

⁹ 유엔공해어업협정: 「1982년 12월 10일 해양법에 관한 국제연합협약의 경계왕래어족 및 고도회유성어족의 보존과 관리에 관한 조항의 이행을 위한 협정 (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Straddling Fish

이행협정으로 협약에 부합하도록 해석되고 적용되어야 하는데 ‘의제 21’에서 지적한 사항 중 하나인 국제 해역을 넘나드는 고도 회유성 어류의 관리를 담고 있다(Kelleher & Weber, 2006; 이석용, 2014). 특히 연안국뿐만 아니라 조업국 또한 어족자원의 관리와 보존을 위해 협력하도록 규정하고 있다. 이를 위해서 지역수산기구(RFMO)의 역할을 매우 중요시 여기며 이는 이 협정이 가장 중요하게 여기는 국제규범 메커니즘이라고 볼 수 있다(김경수, 2003). 또한 기본적으로 지역수산기구의 효율적인 운영을 위한 규칙과 원칙을 설정하고자 하였기 때문에 최대지속생산(Maximum Sustainable Yield, MSY)을 가장 중요시한 해양법협약과는 달리 최적사용과 예방적 접근(Precautionary Approach)과 생태계적 접근을 강조하였다는 차이점이 있다(Rothwell & Stephens, 2010; 이석용, 2016 재인용).

이 협정은 2001년 국제적으로 발효되었고 한국의 경우 2008년 2월 1일 이 협정이 발효되었다. 한국을 포함한 일본이나 스페인 등의 나라는 협정 참가가 늦어졌고 중국은 아직까지도 가입되어 있지 않다¹⁰. 이는 협정참여가 협정의 일부 규정들 때문에 자국에 부담이 될 수 있다고 보기 때문이다. 국가들이 공해어업협정에 가입하기를 꺼려하는 데에는 여러 가지 이유가 있지만, 이를 분류하면 실질적인 사항에 대한 반대, 능력과 자원의 부족, 인식부족과 오해, 직접적인 이해의 결여를 들 수 있다(Molenaar, 2011; 이석용, 2014 재인용).

한편 1993년에는 FAO에서 공해 조업선박의 국제적 보존관리조치 이행을 촉진하기 위한 협정(Agreement to Promote

Stocks and Highly Migratory Fish Stocks : 공해어업협정)」

¹⁰ 유엔해양법협약(UNCLOS)

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm

Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas; FOC), 일명 편의치적금지협정 혹은 FAO이행협정이 채택되었다. 이는 공해상에서 무국적 선박이나 규제를 회피하기 위해 국적을 수시로 바꾸는 편의치적 선박(Flags of Convenience, FOC)과 같이 합법적으로 선박 등록이 되어 있지 않은 어선에 대하여 공해에서의 어업을 금지하고 자국의 선박에 대한 기국의 책임을 강조하는 내용을 담고 있다. 이 협정은 강행규정의 성격을 가지고 있지는 않지만 항만국에게 통제권을 부여하였다는 의미를 가진다(박원석 & 최원목, 2012; 조신희, 2017).

어족자원의 남획과 해양오염에 따른 생태계 훼손으로 수산자원의 지속 가능성에 대해 많은 우려가 제기되는 가운데, 1991년 3월 FAO 수산위원회(Committee on Fisheries, COFI)는 책임있고 지속적인 수산업을 위한 새로운 개념의 정립을 요구하였다. 이 개념에 따라 1995년 10월 FAO 제 28차 총회에서는 ‘책임있는 수산업규범(Code of Conduct for Responsible Fisheries)’이 채택되었다.¹¹ ‘책임있는 수산업 규범’은 그 적용범위가 광범위하고, 예방적 접근방법을 채용하였으며, 해양생물자원의 보존과 관리를 위한 국제적인 행동기준을 설정하고 집행하는데 있어서 지역수산기구의

¹¹ 1991년 3월 <제19차 FAO 수산위원회(COFI)>에서 새로운 개념의 「책임 있는 수산업에 관한 국제규범(The Code of Conduct for Responsible Fisheries)」을 도입하였고, 1992년 5월 멕시코에서 새로운 국제수산질서의 확립을 위하여 FAO가 이 규범을 작성토록 촉구하는 「칸쿤선언」이 채택되었다. 이 선언으로 「의제21」에 의거하여 1993년 11월 <제27차 FAO 총회>에서 책임 있는 수산업에 대한 국제규범을 작성기로 결의하고 이후 수 차례의 전문가 회의를 거쳐 1995년 <제28차 FAO 총회>에서 마침내 이 규범이 채택되었다. 그러나 이 규범만으로는 각국에서 실질적으로 이행하는데 부족하다는 의견이 대두되어 1997년 3월 <제22차 수산위원회>에서는 그 동안 연구해 온 기술지침을 발간하여 회원국들에게 배포하였다.

<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=008921>

역할을 강조하였다(이석용, 2014).

이후 FAO는 책임있는 수산업 규범의 틀 안에서 국가들이 지속가능한 어업이라는 목표에 달성할 수 있도록 어업 관리의 통합적인 법적, 제도적 프레임워크를 만들어주거나 개선시켜주는 가이드를 제공하고자 하였다. 왜냐하면 모든 국가들이 구속력 있는 도구(legally binding instruments)의 당사자들이 아니기 때문에 FAO는 구속력 없는 도구를 통해서 강제적 규범의 성격을 강화하고자 하였다(Palma et al., 2010).

이러한 국제적인 인식과 책임있는 수산업 규범의 목적 아래에서 1999년 FAO 제23차 수산위원회(COFI)는 책임있는 수산업 규범의 범위 내에서 IUU 어업규제를 위한 국제행동계획(IPOA-IUU)을 채택하기로 하였고 2001년 3월 1일 제 24차 수산위원회에서 채택되었다(김선표 & 이형기, 2001; Palma et al., 2010; 이석용, 2014). 다른 IPOA 중에서 IUU 어업 만을 다루는 국제행동계획이고 IPOA 중에서도 특히 중요하다고 여겨진다(이석용 2014, 2016).¹²

IPOA-IUU는 제 3장에서 각 국가들이 IUU 어업 활동을 근절하기 위해서 지역수산기구와 더불어 국제법에 맞게 포괄적, 효과적, 투명한 수단(measures)을 사용할 것을 목표로 삼는다. 따라서 IPOA-IUU는 각 국가들이 IUU 어업 근절을 위해 필요로 하는 것들을 충족시킬 수 있는 훌륭한 도구가 될 수 있다(Palma et al., 2010). 이는 IPOA-IUU가 조약에 해당하는 것은 아니고 각국에 대한 일종의 가이드라인을 제시하는 성격을 보유하고 있다는 것을 의미하기도 한다(이재민, 2014). 그럼에도 불구하고 IPOA-IUU는 기국뿐만 아니라

¹² IPOA-IUU 외에도 IPOA-Seabirds, IPOA-Sharks, IPOA-Capacity가 있다.

출처: FAO International Plans of Action
<http://www.fao.org/fishery/code/ipoa/en>

연안국, 항만국이 취할 수 있는 조치들을 모두 분명하게 제시한다(이석용, 2016). 따라서 이 계획은 연안어업, 근해어업, 원양어업을 불문하고 국제사회가 불법, 비보고, 비규제 어업을 규제, 근절하기 위한 협력의 근거를 마련하기 위하여 성립되었다는 점에서 국제적으로 큰 의미를 지닌다(김선표 & 이형기, 2001).

특히 IPOA-IUU는 ‘자발적(voluntary)’이라는 표현은 각 국가를 법적으로 강제시킬 수 없음을 의미하지만 책임 있는 수산업규범 제2조 d항에서는 ‘국제적 협정과 구속력이 있거나 자율적인 기타 법적 협정 등의 마련 및 이행에 적절하게 사용될 기준 제공’을 제시한다고 밝히고 있다. 이를 통해 IPOA가 다른 강행이나 자발적 규범을 제정함에 있어 그 기준을 제시하기 때문에 각 국가나 지역수산기구가 이를 내부적으로 도입할 경우 강제성을 떨 수 있다는 중요한 의미를 지닌다(박원석 & 최원목, 2012). 또한 IPOA-IUU에서 요구하는 사항은 일반적으로 국가들이 이미 제정한 법보다도 훨씬 더 강력하고 포괄적이기 때문에 이를 잘 반영할 경우 효과적인 IUU 어업 근절 대책을 마련할 수 있다는 중요성을 가진다(김선표 외, 2001).

지금까지 살펴본 많은 규제와 규범이 생겨났음에도 IUU 어업 행위를 하는 어선들은 기국에서 합법적으로 어업허가를 받은 상태에서도 공해상에서 조업감시가 소홀한 것을 이용하여 IUU 어업을 자행해왔다. 그렇다 보니 국제사회에서는 특별히 항만국 조치와 시장관련조치에 대한 중요성을 더욱 강조해왔다(해양수산부, 2011). 이는 IUU 어업 문제를 해결하고 효율적인 해양생물자원의 보존과 관리를 위해서는 항만국의 통제권을 강화하는 것이 중요한 방법 중 하나이기 때문이다.

그래서 FAO는 국제어업법의 이행을 위한 효율적인 수단으로 항만국 통제의 강화를 중시하였고 2009년 11월 ‘IUU 어업의 예방·억제·제거를 위한 항만국 조치협정(Agreement on Port State

Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing, PMSA)’ 을 채택하여 항만국의 통제권을 강화하고자 하였다(이석용, 2016). 항만국 조치에는 항만접근금지, 어획물의 양륙·전재·가공의 금지, 불법어획물의 몰수, 항만서비스금지, 불법어획물의 판매·거래·수출·수입의 금지 등이 포함된다(박민규, 2010; 이석용, 2016). 특히 항만국조치협정은 항만국의 권한을 강화하여 타국 선박이 자국에 입항할 때 타국선박에 대해서 협정을 적용시킬 수 있고 허용된 선박이 국내에 들어올 때도 정해진 항구를 지정하고 공개해야 된다는 특징을 가지고 있다(박원석, 2012).

최근에는 IUU 어업과 과잉어획에 기여하는 수산보조금 금지 관련 협상이 진행 중이다. 수산보조금은 2001년 11월 DDA 각료선언문에서 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 차원에서 수산보조금을 규율해야 한다고 명시하였고 이후 2005년 5월에는 홍콩 각료선언문에서 수산보조금 금지에 대해 결의한 바 있다(서진교 외, 2018).¹³ 특히 이와 관련하여 최근 제11차 세계무역기구(WTO) 각료회의에서는 수산보조금 금지 관련 협상을 계속하기로 합의하는 내용의 각료결정(Ministerial Decision)을 채택하였다.¹⁴ 이는 WTO 각료회의에서 수산보조금 협상과 관련하여

¹³ DDA 각료선언문(2001. 11. 14): 개도국의 수산분야 중요성을 고려하여 수산보조금에 대한 WTO 규율을 명료화하고 개선할 것 (28. ~ participants shall also aim to clarify and improve WTO disciplines on fisheries subsidies, taking into account the importance of this sector to developing countries (서진교 외, 2018)

홍콩 각료선언문(2005. 12. 18) 중 부속서 D: 규범그룹은 과잉능력과 과잉어획에 영향을 미치는 특정형태의 수산보조금 금지를 포함하여 수산분야의 보조금에 대한 규율을 강화해야 함(9. Group should strengthen disciplines on subsidies in the fisheries sector, including through the prohibition of certain forms of fisheries subsidies that contribute to overcapacity and over-fishing (서진교, 2018)

¹⁴ 해양수산부 보도자료 2017년 12월 15일/

채택된 최초의 각료결정이기는 하나 사실상 작업계획 수준이며 2019년 2차 WTO 각료회의까지 협상을 지속해야 함을 의미한다(서진교 외, 2018).

지금까지 [표 2]와 같이 IUU 어업 관련 주요 국제수산규범에 대해서 알아보았다. 일부 규범은 강제성을 가지고 있기 때문에 국내법적으로 충실히 구현해야할 의무가 있고 자발적 규범의 경우에도 비록 자발적이기는 하나 규범을 준수하지 않게 될 경우 발생하는 국제적 압력이 작용할 수 있다. 한국의 경우 원양어업과 관련해서는 국제수산규범을 ‘원양산업발전법’을 기본 축으로 해서 받아들이고 그 체계를 마련해나가고 있기 때문에 IUU 어업과 관련한 국제수산규범 또한 원양산업발전법의 틀 안에서 정책적으로 잘 집행되고 있는지 살펴볼 필요가 있다(박원석 & 최원목, 2012).

[표 2] IUU 어업 관련 주요 국제수산규범 요약

	국제수산규범 명칭과 채택 시기	주요 내용
강제적 규범	유엔해양법협약, UNCLOS(1982)	‘바다의 헌법’ 이라고 불리며 해양관련 최초의 국제법협약. 배타적경제수역(EEZ)을 만들어 공해와 영해의 구분을 확실히 하여 공해어업질서의 기본적 규범 제정
	FAO이행협정(1993)	공해상 조업선박의 국제적 보존관리조치 이행증진을 위한 협정
	유엔공해어족보존협정, UNFSA(1995)	유엔해양법협약에 따라 경계왕래어족과 고도회유성어족의

<http://www.mof.go.kr/iframe/article/view.do?articleKey=18251&searchSelect=title&boardKey=10&searchStartDate=2017-11-13&searchEndDate=2017-12-14&menuKey=376¤tPageNo=1>

		보존과 관리에 대한 내용 규정
	항만국조치협정, PMSA (2009)	IUU 어업을 근절하기 위한 항만국의 통제권을 주로 다루는 협정으로 IUU 어업 행위를 한 선박이나 불법수산물을 적재한 경우 입항금지 가능
자발적 규범	책임있는 수산업에 관한 행동규범, CCRF(1995)	어선어업,양식,가공 및 수산물 교역 등 수산업 전반에 걸쳐 책임있는 수산업의 수행을 위하여 모든 국가들이 지향해야 할 기본지침을 포괄적으로 규정
	IUU어업방지 국제행동계획, IPOA- IUU(2001)	IUU 어업을 근절하기 위한 기국, 연안국, 항만국의 역할 규정

2. 선행연구 분석

현재까지 외국학계에서는 원양어업에서의 불법어업에 대한 연구가 비교적 활발한 편이다(MRAG, 2005; Baird, 2006; Le Gallic & Cox, 2006; Meere & Lack, 2008; Sodik, 2008; Agnew et al., 2009; Palma et al., 2010; EJF, 2012; Kao, 2015; AU-IBAR, 2016; Daniels et al., 2016; Midani & Lee; 2016; Young, 2016).

특히 특정 수역에서 일어나는 IUU 어업에 대한 실태 조사와 현황 분석이 잘 이루어지고 있다. AU-IBAR(2016)은 아프리카 지역에서 일어나는 IUU 어업의 현황과 이로 인한 영향들에 대해서 밝히고 있고 Daniels et al.(2016)은 아프리카 중에서도 서아프리카 지역의 IUU 어업 실태를 밝히고 있다. 이와 관련하여 EJF(2012)는 전

세계에서 일어나는 IUU 어업 실태를 다루면서도 특히 한국이 서아프리카 지역 등에서 행해왔던 IUU 어업 실태 현황을 자세하게 밝히고 있다. 아시아태평양경제협력체(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)에서도 어업실무그룹 보고서를 통해서 아시아 태평양 지역의 IUU 어업 실태를 밝히고 있다(Meere & Lack, 2008).¹⁵

외국학과 비교해볼 때 국내에서는 원양어업의 IUU 어업 문제에 대한 연구는 그다지 활발한 편이 아니다. 아무래도 이와 관련한 사안은 한국이 IUU 어업 문제가 불어졌던 2013년 이후에야 주목받기 시작했고 최근에는 서해에서의 중국어선의 불법어업으로 인해 한국 수산업이 많은 피해를 입는 것이 문제시 되었기 때문이다. 따라서 국내에서 불법어업과 관련된 연구라고 하면 크게 서해에서 일어나는 중국 어선들의 불법어업과 관련된 연구와 최근 한국 원양어선들의 IUU 어업과 관련해서 국제수산규범에 대해 다루는 연구로 나눌 수 있다. 특히 IUU 어업과 관련한 학술적인 연구는 국제법학이나 수산학에만 치중되는 경향이 크다. 그런데 이러한 어업활동을 다루는 문제는 더이상 수산학이나 해양학에만 관련되는 것은 아니다. 기후변화로 인한 어획자원의 이동이나 해안가에서 설치된 석유정제공장으로 인한 기름 유출 문제 등 좁게는 수산학 넓게는 전체 환경 전반적인 학문과 연관될 수 있다. 또한 학술적인 연구 외에는 한국해양수산개발원에서 현안문제로 다룬 연구보고서나 그린피스와 같은 비영리 단체에서 발표하는 보고서 등이 전부라고 볼 수 있다(이학수, 2014).

이 연구에서는 원양어업에서의 IUU 어업과 관련한

¹⁵ APEC은 회원국간 공동협력이 필요한 부문들을 11개로 나누고 있다. 11개의 기준은 회원국 공동의 이해관계를 고려하고 회원국간 갈등의 소지가 적으면서 비교적 높은 성과를 거둘 수 있는 부문이고 이 중 어업 실무 그룹(Fisheries Working Group)이 있다. 출처: 행정안전부 국가기록원, <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003514>

선행연구만을 살펴보도록 한다. IUU 어업과 관련한 연구는 2001년 FAO의 IPOA-IUU가 채택되는 시기 이전은 거의 찾아볼 수 없다. IPOA-IUU가 채택되는 2001년 즈음을 이후로 국제수산규범 혹은 국제어업법에 대한 연구와 이에 맞추어 한국이 정책적으로 대응해야 할 방안들을 제시하는 연구가 등장하기 시작한다(김형남, 2000; 김선표 & 이형기, 2001; 김선표 외, 2001; 김경수, 2003; 이광남 & 서병귀, 2003). 이러한 연구들은 대부분 법적인 측면에서 국제어업법을 분석하고 한국에게 필요한 정책이나 방향을 제시하거나 나열하는 것에서 그치고 있다.

여기서 주목할 만한 것은 이러한 연구들은 2004년 이후로는 보이지 않다가 EU의 IUU 통제법이 생겨나고 나서 다시 연구가 시작되었다는 점이다. 박민규(2010)는 IUU 관련 통제가 지역수산기구와 주요 국가 기준에서 어떻게 이루어지고 있는지 분석하였고 특히 2010년 새로 제정된 EU의 IUU법에 대해서 한국의 제도 개선이 이루어져야 할 방향을 제시하고 있다. 이후 김현정(2012)이 수산식품이 상품이라는 측면에서 GATT 1994와 같은 수산 관련 무역규제 조치가 IUU 어업 규제에 영향을 미칠 것임을 밝히고 있다. 정부차원(농림수산식품부)에서는 박원석 & 최원목(2012)이 국제수산규범을 정리하고 국내이행체제 확립을 위한 연구를 하였다. 특히 이 연구에서는 원양산업발전법을 중심으로 국제수산규범을 정리했다는 점에서 원양산업을 연구대상으로 삼았다는 의의가 있다. 또한 박원석(2012)의 경우 2009년 체결된 FAO의 항구국조치협정에 관한 국내적 이행방안에 대한 연구에서 2012년 당시 원양산업발전법이 가지고 있던 법적 한계점을 지적하고 있다. 하지만 이 세 연구를 제외하면 2004년 이후부터 미국과 EU가 한국을 IUU 어업 가담국, IUU 예비 협력국으로 정하기까지, 이와 관련한 대응책을 연구한

사례는 찾아볼 수 없다. 한국이 2008년 원양산업발전법을 제정했다는 점을 미루어 볼 때 원양산업과 IUU 어업과 관련한 대응방안 연구가 2008년 전 시기에 전혀 없다는 사실은 원양어업에 있어서 IUU 어업과 같은 국제규범에 대한 예방적 차원의 연구는 없었다는 것을 알 수 있다.

2013년 이후에서야 IUU 어업과 관련한 연구가 등장하였는데 특히 정부차원(한국해양수산개발원)에서 수산분야 국제규제를 정리하고 이에 대응하기 위한 연구를 하였다(마창모 외, 2014; 한덕훈 외 2015). 정부차원 이외의 연구논문에서는 이석용(2014, 2016)이 IUU 어업만을 연구대상으로 삼지는 않았지만 국제어업법의 발전과정을 자세히 설명하고 특히 지역수산기구의 역할에도 주목하였다. 김현정(2014, 2015)은 IUU 어업의 개념을 법적인 차원에서 자세히 설명하였고 IUU 어업과 관련한 기국의 의무와 책임을 중심으로 유엔해양법협약 이후 IUU 어업 규제를 검토하고 최근 2015년 국제해양법재판소(ITLOS)의 권고적 의견에 따른 기국의 의무와 책임에 대해서 분석하였다. 또한 한국과 EU와의 관계에 대해서 이학수(2014)는 EU와 한국이 가졌던 갈등관계에 대해서 자세히 분석하였고 이종근(2015)은 EU가 IUU 어업과 관련하여 한국에게 요구했던 사항을 수용한 사항에 대해서 설명하였다. 조신희(2017)는 정부의 불법어업 통제 역량에 영향을 미치는 제도적 요인을 분석하였다.

이 외에 한국 원양어선들이 해외수역에서 행하고 있는 IUU 어업 실태에 대한 사례를 자세하게 제시한 연구나 보고서는 한국해양수산개발원의 김선표 & 이형기(2001)와 2015년 원양산업 실태조사 보고서(2016)가 전부다. 김선표 & 이형기(2001)는 2001년 전까지 일어났던 한국의 IUU 어업 실태를 간략히 소개하였다. 2015년 해양수산부가 공개한 원양어업실태조사보고서(2015)에는 2008년 이후 원양어선의 불법어업에 대해서 밝히고 있다. 이 외에는 비영리

환경단체인 그린피스(그린피스 국회 워크숍, 2013년 5월; 박지현, 2013; Currie & 박지현, 2014 6월; Currie & 한정희, 2014년 11월)만이 한국 원양어업 IUU 어업 실태를 밝혔다.

위와 같이 대부분의 기존 연구는 국제수산규범과 국제어업법의 현황에 대해서 다루거나 이와 관련하여 한국의 대응방안을 다룬 연구가 주를 이룬다. 특정 시기 이후에 국제수산규범을 국내 법과 제도에 적용하여 정책을 집행한 결과에 대한 흐름이나 결과에 대해서는 큰 연구가 이루어지지 않고 있다. 또한 국제수산규범에 맞추어 한국의 IUU 어업 근절 방안이나 계획을 다루는 연구는 거의 대부분 정부나 국책연구기관의 연구보고서에 치우쳐 있거나 국제법적인 차원에서의 IUU 어업 문제를 다룬 연구논문에 그치고 있다. 이러한 점에서 이번 연구에서 보고자 하는 국제수산규범의 국내 정책 확산과 집행 과정에 관한 연구는 의미가 있다. 단편적인 사건만을 보는 것이 아닌 오랜 기간 동안 한국 IUU 어업 관련 정책이 집행되는 과정을 살펴보면서 국제수산규범이 어떻게 국내적으로 집행되고 어떠한 갈등이 발생했는지 알게되어 해당 정책에 대한 깊이 있는 분석을 할 수 있을 것이다.

3. 정책 집행 관련 연구

지금까지 살펴본 바와 같이 국제사회에서는 IUU 어업과 관련된 규범이 많이 형성되었다. 기후변화협약이나 폐기물협약 등이 전세계에 영향을 미치게 되는 환경과 관련된 것 처럼 환경과 관련된 다른 국제규범들과 마찬가지로 이 연구에서 살펴본 여러 국제수산규범은 국내로도 정책적으로 채택되고 집행될 수 밖에 없는 상황이었다.

본격적으로 한국 IUU 어업 관련 정책의 집행과정을 살펴보기 전에 정책집행이 무엇이고 관련된 이론은 무엇이 있는지 알아보고자 한다.

정책집행은 정부(정책)의 결정을 이행하는 과정을 말한다 (Berman, 1978; DeGroff & Cargo, 2009 재인용). 특히 정책집행 과정과 정책결과는 구분해야 하는데 그 이유로는 정책집행 과정의 경우 정책을 대신해서 나타나는 활동(action)을 포함하는 반면 정책 결과는 정책으로 인해서 나타난 궁극적인 효과만을 포함하기 때문이다 (DeGroff & Cargo, 2009). 그런데 1970년대 전까지만 해도 정책집행의 과정에는 많은 연구자들이 관심을 두지 않았다 (정성수, 2008). 다시 말해 정책집행 단계에서는 정책결정 후에 계획이나 재원 조달과 같은 내용들이 체계적으로 다루지기 어렵고 기계적으로 진행되는 것이라는 인식이 있었던 것이다. 하지만 정부가 결정한 정책이 온전하게 집행되는 못하는 사례가 늘어갔다. 이러한 대표적인 예로 시민참여를 들 수 있다. 정책이 집행되는 과정에서 시민들이 다양한 의견을 내는 경우가 늘어나면서 이미 결정된 정책이 집행과정에서 어려움을 겪거나 변화를 겪게 되는 경우가 생겨났다 (명성준 & 주상현, 2015). 이러한 배경에서 1970년대에 들어서 정책결정의 합리모형에 대한 의문이 제기되기 시작했고 정책집행의 논의가 시작되었다 (정성수, 2008).

이 연구에서는 정책과정 중 정책집행에 관한 이론을 중심으로 살펴보고 IUU 어업 관련 국제수산물규범이 한국의 정책으로 집행되는 과정에 있어서 적합한 이론적 분석틀을 선정하고자 한다. 정책집행 연구는 시간이 흐르면서 하향식 접근법, 상향식 접근법, 통합 접근법으로 발전하게 된다 (MatlandR., 1995; 정성수, 2008). 통합 접근법은 하향식과 상향식 접근법의 장점만을 모아서 만들어졌다. 따라서 다음은 통합 접근법의 사례를 살펴본 후 이 연구에 가장 적합한 연구 분석틀을 선정하고자 한다.

첫번째로 살펴볼 정책집행 관련 이론은 옹호연합모형 혹은 창도연합모형(Advocacy Coalition Framework, ACF)이다. Sabatier(1986)에 의해서 처음 만들어진 이 모형은 특정한 정책 문제에 대한 신념이나 가치를 공유하는 정책행위자들끼리 연합을 하여 정책하위체계를 형성하게 되고 여러 행위자 연합간 경쟁으로 정책과정이 이루어진다고 주장한다 (MatlandR., 1995) . 행위자 연합은 정책결정자는 물론 정책결정에 도움이 되는 다양한 정치적 행위자들로 구성되고 이들의 신념변화가 정책과정 전반적으로 투영되는 것을 강조한다 (전영평 & 이근수, 2008; 명성준 & 주상현, 2015). 따라서 이 모형에서는 개별 정책 행위자보다는 이들이 속한 집합체나 하위체계가 분석대상이 된다 (명성준 & 주상현, 2015). 특히 이 모형은 환경과 개발이라는 이념과 같이 대립되는 주제에서 주로 사용되었다. 아무래도 보존과 개발이라는 매우 대립적인 이념을 두고 상충되는 정책이나 입장이 잘 나뉘기 때문이다 (이종열 & 노지영, 2009). 또한 이 모형은 정책결정자와 행위자들의 관계에 초점을 두기 때문에 정치적 복잡성과 역동성을 포착하는데 효과적일 수 있다(Sabatier and Jenkins-Smith, 1993; 1999; 전영평 & 이근수, 2008 재인용).

이 모형이 각각의 옹호연합을 중요시하는 만큼 이러한 정책옹호연합들 간의 이해관계와 전략적 노력이 정책결정 과정에 충분한 영향을 끼칠 수 있다. 하지만 국내 IUU 어업 관련 정책이 집행되는 과정에서는 여러 옹호연합이 뚜렷이 나타나지 않고 이들간의 경쟁관계가 강력한 상호관계를 형성하여 정책 집행에 영향을 주었다고 보기 어렵다 (전영평 & 이근수, 2008). 또한 Matland(1995)는 ACF 모형이 다소 넓은 범위의 정책을 오랜 기간 동안 관찰하는 데에는 적합하지 않다고 말한다. 너무 긴 시간 동안에는 정책의 변화가 역동성을 넘어서서 급진적으로 바뀌어 처음의 정책과는 다른 방향으로 나가기도 하기

때문이다.

두번째는 Kingdon에 의해 제시된 다중흐름모형(Multiple Streams Framework, MSF)이다(Birkland, 2005; 양승일 & 한종희, 2011 재인용). 다중흐름모형에서 정책은 ‘정책문제’, ‘정책대안’, ‘정치’의 세 흐름이 영향을 미쳐서 나타난 결과라고 말한다(Kingdon, 2003; 양승일 & 한종희, 2011; 이은혜 외, 2016). 이 세 가지의 흐름이 정책활동가(policy entrepreneurs)의 활동으로 결합되어 어느 시점에 한 곳에 모이게 되면 ‘정책의 창(policy window)’이 열리게 되고 이는 결국 정책산출로 이어지게 된다는 것이다(양승일 & 한종희, 2011; 이은혜 외, 2016). 여기서 정책의 창은 정책이 변동하거나 수립되는데 중요한 역할을 하게 된다. 정책의 창이 열렸다는 것은 정책활동가들에게도 자신들이 마련한 정책대안이 실현될 수 있는 기회이기도 하기 때문에 이 때 정책활동가들이 결정적인 역할을 할 수 있다(이은혜 외, 2016). 또한 정책활동가는 단순히 다양한 이해관계자들의 중개자 역할이기 보다는 정책의제가 선택되도록 하거나 정책 변동을 주도하는 적극적인 행위자라고 볼 수 있다(김혜원 & 이정옥, 2018). 이러한 흐름에서 다중흐름모형(MSF)은 우연히 나타나는 정책의 창이라는 촉발기체에 주로 주목하기 때문에 그다지 길지 않은 기간 동안 정책이 변화하는 원인을 파악하는데 유리할 수 있다(양승일 & 한종희, 2011). 또한 정책문제, 정책대안 등 정책과정이 일어나는 다양한 환경과 맥락에 초점을 맞추고 있기 때문에 거시적인 측면에서 정책을 분석할 수 있다(김혜원 & 이정옥, 2018).

하지만 Kingdon의 세 단계 흐름 모형은 정책형성 과정의 특정 단계를 이해하는 데는 적합하지만 정책형성의 여러 단계를 걸쳐서 나타나는 추가적인 변수와 정책 활동이나 결과에 영향을 미칠 수 있는 추가적인 활동을 모두 포괄적으로 보기에는 부족하다(Howlett et al,

2016). 따라서 이 연구에서와 같이 10년 이상의 긴 시간 동안의 정책을 분석하는 경우 정책 변화나 과정을 통합적으로 보기에는 어려울 수 있다. 또한 한국의 IUU 어업 관련 정책에서는 명확한 역할을 가지고 정책집행과정에 참여한 정책활동가가 없기 때문에 다중흐름모형에서 중요하게 여기는 정책활동가에 대한 비중이 매우 적다는 한계점을 가지고 있다.

마지막으로 Winter는 정책집행의 성과를 설명하기 위한 네 가지 중요한 변수를 제시하여 이러한 변수들이 하나의 모형에서 어떻게 융합되어서 설명될 수 있는지 모형을 제시하였다. 그 네 가지 변수는 정책형성 과정의 특성, 조직 내외 조직상호간 집행형태, 일선집행관료의 행태, 정책대상집단의 행태이다. 이 네 가지 변수 중 정책형성과정의 특성은 정책집행에 영향을 주게 되고 나머지 세 변수는 정책집행으로 나타나는 결과물에 영향을 준다 (이광훈 & 김권식, 2008). Winter의 모형의 특징 중 하나는 정책집행의 성과를 결정하는 주요한 변수 중 하나로 정책결정 과정의 특성을 제시한 것이다. 그리고 정책 집행이 어떻게 정책 성과에 영향을 미치는지 보려고 하였다. 하지만 이 연구에서는 정책집행으로 나타난 결과보다는 정책집행 과정에 있어서 어떠한 상황과 맥락이 있었는지 보는 연구이기 때문에 Winter의 모형으로는 충분히 설명할 수가 없다.

위에서 제시한 세 가지 이론은 IUU 어업 관련 국제수산규범이 국내로 집행되는 과정을 살펴보는데 있어서 다양한 관점의 기회를 열어줄 수 있다. 또한 세 이론 모두 정책이 변화한다는 동적인 측면에 주목한다는 장점을 가지고 있다. 하지만 이 이론들은 주로 정책이 집행되고 변화되는 과정에 있어서 정책 자체의 큰 변화에 관심을 갖기 보다는 정책변화에 영향을 준 요인들에 집중하고 있다. 이 연구에서는 단순히 어떠한 특정 요인들이 정책 집행 과정에 영향을 주었는지

살펴보기 보다는 어떠한 상황과 맥락이 있었는지 살펴보고자 한다. 따라서 앞에서 살펴 본 세 가지 이론에서 도출할 수 있는 한계점을 보완하고 정책 변화의 더 역동적인 변화를 살펴보기 위해서 다음 장에서는 Matland의 모호성-갈등 모형을 살펴보려고 한다.

Matland(1995)는 정책의 모호성과 갈등 수준에 따라서 정책 집행의 유형이 바뀐다는 점에 주목하였는데 이는 다른 이론들이 제시하는 모형보다도 정책의 동태성을 파악하기에 유리하다는 장점이 있다. 특히 Matland는 정책집행을 연구하는 학자들이 단순히 정책 집행에서 고려해야 할 변수들을 나열하기 보다는 이러한 변수들이 어떠한 조건과 상황에서 중요하고 중요할 것인지에 대해서 알아보는 것이 중요하다고 하였다(Matland, 1995; Hill & Hupe, 2009). 이 연구에서 알아보고자 하는 국제수산물규범의 국내 집행과정은 그 과정에 있어서 일련의 사건들을 통해 그 양상이 역동적으로 변했다는 특징이 있고 이러한 특징은 일종의 안정기를 찾은듯 하지만 여전히 해당 정책을 표류하게 만들고 있는 모습을 보인다. 따라서 그러한 변화의 조건과 상황을 알아보고 그러한 변화에 따라 정책 집행 유형이 어떻게 달라지는 파악하기 위해서는 Matland의 모형이 적절하다고 판단하였다. 특히 어떠한 사건과 맥락이 작용했는지 거시적으로 판단함으로써 정책 변동의 역동적인 변화를 도출해낼 수 있을 것이다.

따라서 이 연구에서는 Matland(1995)의 모호성 - 갈등 이론을 사용하여 IUU 어업 관련 정책이 집행되는 과정에서 그 맥락을 살펴보고 어떠한 사건과 영향이 있었는지를 알아보도록 한다. 다음 장에서는 Matland의 모호성 - 갈등 모형을 기본으로 정책확산 메커니즘과 정책 갈등 요인 이론을 통합한 이론적 분석틀을 제시하고자 한다. 이를 통해 1980-1990년대부터 국제사회에서의 국제수산물규범 움직임에도 한국이 2013년 이후에야 적극적으로 IUU 어업 대처를 했던 이유를 거시적인

관점으로 분석할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구 분석틀

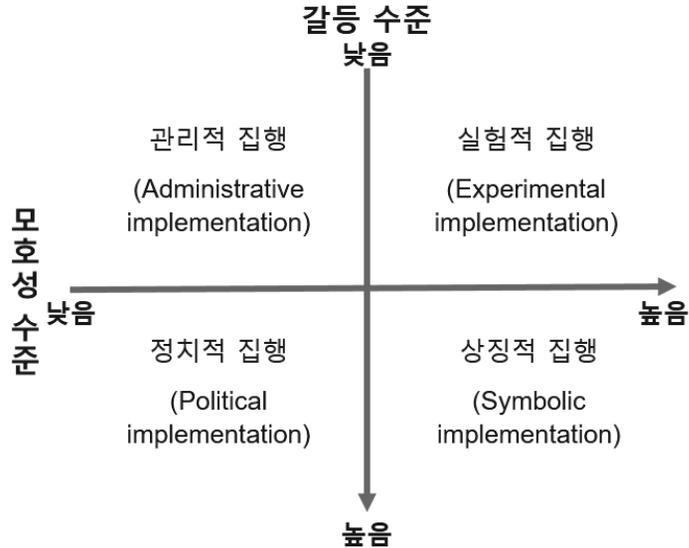
1) Matland의 모호성-갈등 모형

이 연구에서는 정책 집행과정을 네 가지로 구분한 Matland(1995)의 모호성-갈등 모형을 사용하고자 한다. Matland는 정책 집행과 관련한 문헌 검토를 통해서 정책 집행은 크게 상향식과 하향식 모형으로 나누어진다는 사실을 정리했다. 그리고 이미 존재하는 정책 집행과 관련한 모형의 대안으로 모호성-갈등 모형을 제안하였다. 이 모형에서 Matland는 정책 모호성과 정책 갈등에 대해서 정확한 정의를 내리지는 않지만 이 두 요소의 중요성을 말한다. 이 분석틀에서 가장 중점적으로 보려는 모호성과 갈등의 개념에 대해서는 각각 다른 이론으로 보완하여 살펴보도록 하겠다.

Matland는 정책 모호성을 정책 목표의 모호성과 정책 수단의 모호성으로 크게 나눈다. 정책 목표의 모호성은 정책 성공을 결정짓는 정책 집행 실패에 직접적으로 영향을 미친다. 정책 수단의 모호성은 정책 집행의 단계에서 다양한 기관이나 단체의 역할이 불확실할 때 나타난다. 정책 수단의 모호성으로 정책 갈등이 나타날 수 있는 것이다. 정책 모호성과 더불어 Matland가 설명하고 있는 정책 갈등은 정책 집행 과정과 의사결정 모델을 구분짓는 데 중요한 역할을 한다. 정책 갈등은 하나 이상의 기관이나 단체가 특정 정책에 이해관계를 가지게 되고 서로 다른 관점을 가질 때 발생한다. 이 연구에서 다루게 될 정책 모호성과 정책 갈등에 대한 구체적인 개념과 정의는 다음 단계에서 알아보도록

한다.

Matland의 모형에 따르면, 정책 목표의 모호성과 이해당사자 간 갈등의 수준이 모두 낮으면 관리적 집행, 모두 높으면 상징적 집행, 정책의 목표 모호성은 높지만 이해당사자 간 갈등의 수준이 낮으면 실험적 집행, 정책 목표 모호성은 낮지만 갈등수준이 높으면 정치적 집행이 나타난다(Matland, 1995; Van Gossum et al, 2010; 서단비 & 구민교, 2014; Kathryn, 2015; Jensen et al, 2017). 이러한 네 가지 집행 유형의 경계는 유동적이며 정책은 시간이 흐르면서 서로 다른 집행의 특징이 나타날 수 있다(Kathryn, 2015). 이를 그림으로 나타내면 [그림 2]와 같다.



[그림 2] Matland의 모호성-갈등 모형 (Jensen et al., 2017)

첫째, 관리적 집행(Administrative implementation)은 목표가 뚜렷하게 정의됨에 따라서 문제해결을 위한 기술적인 수단이 비교적 명확한 경우이다. 정책결과는 목표와 수단을 충족시키는 자원의 확보 여부와 그 정도에 따라서 결정되게 된다. 관리적 집행의 정책과정은 합리적인 결정이 하향식으로 전달되는 계층제적 특징을 보이며, 갈등의 수준이 낮기 때문에 집행과정에서의 순응이 규범적인 수단만으로도 충분히 확보될 수 있다. 표준운영 절차나 매뉴얼 등에 따라서 예상가능한 집행이 이루어지는 가장 안정적인 집행유형이다.

둘째, 실험적 집행(Experiment implementation)은 정책목표에 대한 참여자들의 선호가 모호하며 정책수단이 불확실한 경우에 나타난다. 높은 모호성으로 인해 정책을 둘러싼 이해관계의 대립이 첨예하지 않기 때문에 집행현장에서는 실제로 집행하는 주체가 누구인지 또는 사용가능한 자원의 상태 등과 같은 맥락적인 조건이 중요하다. 그래서 어떤 이해관계자가 가장 활동을 많이 하고 참여하는지에 따라 결과가 달라질 수 있다(Matland, 1995). 정책과정과 정책결과의 구체적 내용은 쓰레기통 모형이 제시하는 바와 유사하여, 일일이 예측하기 어려우므로 상황에 따라서 집행의 특징이 매우 다를 것으로 예상된다.

셋째, 상징적 집행(Symbolic implementation)은 정책목표가 불분명하고 갈등의 수준이 높은 경우에 나타난다. 정치적 집행처럼 집행의 결과를 좌우하는 것은 권력관계라는 점은 유사하지만, 정치적 집행과는 달리 정책 목표 자체에 대한 모호성이 높기 때문에 정책수단에 대한 경쟁적 해석이 존재한다. 따라서 정책수단에 대한 해석을 도출해내는 전문가 집단의 역할이 중요하다. 또한 정책이 아직 완성된 상태가 아니기 때문에 집행결과가 중앙정부의 권위보다 각 분야의 개별 행위 집단 간 연합의 강도(coalition strength)에 따라 결정된다는 점에서 정치적 집행과 차이를 가진다.

넷째, 정치적 집행(Political implementation)은 의사결정을 하는 정책모형의 대표적인 유형이며 행위자들이 명확한 정책목표나 수단을 가지고 있는 경우에 발생한다. 그런데 정책결과는 권력관계에 의해 해결되기도 한다. 왜냐하면 비록 이해관계자들이 명확한 목표를 가지고 있다고 해도 이 목표들이 서로 충돌하면 불화나 반대가 발생할 수 있다(Matland, 1995). 따라서 이들의 자발적 순응을 이끌어내기가 매우 어려울 수 있기 때문에 강압적(coercive) 또는 보상적인(remunerative) 수단이 사용될 가능성이 높아진다. 만약 행위자들이 강한 독립성과 자율성을 가지고 있는 경우에는 합의가 이뤄지지 않은 상태로 정책집행이 이루어질 수도 있다.

위에서 간략히 살펴본 Matland의 모형은 정책집행의 중요한 구성요소인 정책목표의 모호성과 정책수단을 둘러싼 이해관계자들 간의 갈등 수준에 따라서 정책집행의 유형을 체계적으로 유형화했다는 장점이 있다. 그러나 Matland 모형만 가지고는 정책 모호성의 정확한 개념을 알기 어렵고 모호성을 측정하는 수준 또한 모호하다. 또한 갈등 수준을 결정하는 요소에 대한 이해도 부족하여 이론적 틀로 사용하기 위한 추가적인 보충 설명이 필요하다(서단비 & 구민교, 2014). 따라서 다음에서 정책의 모호성에 대한 정확한 개념과 그 수준을 결정하는 요소와 갈등 수준을 결정하는 요소를 알아보기 위해 정책확산이론, 목표 모호성, 정책 갈등 요인 등과 같은 기존의 연구를 접목시켜 해당 모형의 개념화 수준을 향상시키고자 한다.

2) 정책목표의 모호성과 정책확산 메커니즘

정책목표는 ‘정책을 통하여 이루고자 하는 바람직한 상태’를 의미한다(정정길 외, 2006; 서단비 & 구민교, 2014 재인용). 효율적인

정책집행을 위한 가장 중요한 전제조건으로 명확한 정책목표의 수립을 들 수 있다(김혜영, 2006). 위에서도 언급했듯이 정책이 모호한 것은 정책의 목표과 정책의 수단이 모호한 것 모두를 말한다(Matland, 1995; Hudson, 2005; 김혜영, 2006). 다시 말해서 성과를 내기 위해서는 명확한 목표가 필요한데 명확해야 하는 대상이 무엇을 달성할 것인지(목표)와 어떠한 정책으로 그 목표에 달성할 수 있는지(수단)가 모호할 경우에 모호성이라고 하는 것이다(김혜영, 2006). 정부 부문의 '목표모호성(goal ambiguity)'은 정책분석과 공공조직 분석에서 흔히 마주치게 되는 난제이다. 더구나 정부가 수행하는 모든 사업은 적절한 수단을 통해 주어진 목표를 달성하여 책무성(accountability)을 구현하기 위한 행위이므로, 애매모호한 목표가 발생하는 원인과 그 영향력에 대한 규명은 실천적으로도 중요한 의미를 지닌다(권태욱, 2016).

여러 연구에서 밝히는 정책목표의 모호성은 크게 네 가지로 나눌 수 있다; 사명이해 모호성(mission comprehension ambiguity), 지시적 모호성(directive ambiguity), 평가적 모호성(evaluate ambiguity), 우선순위 모호성(priority ambiguity)이 그것이다 (Chun & Rainey, 2005; 김혜영, 2006; 서단비 & 구민교, 2014). 사명이해 모호성은 조직의 목표를 서로 다르게 이해할 때 나타난다. 지시적 모호성은 조직의 목표나 사명이 있을 때 그것을 달성하기 위해 구체적인 행동지침과 가이드라인으로 전환할 때 발생하는 해석의 정도를 말한다(Chun & Rainey, 2005). 이 것의 대표적 예는 법률이나 제도이다. 특히 법률에 불명확한 용어나 개념이 등장할 경우에 나타나는 현상은 지시적 목표 모호성의 결과라고 볼 수 있다(Lemer and Wanat, 1983; 권오영, 2015 재인용). 평가적 모호성은 사명을 달성하는 과정을 평가하는 데 발생하는 해석의 정도를 말한다. 특히 성과를 평가할

때에는 그 목표는 성과 지표나 성과표적(performance target)으로 전환되어야 한다(Chun & Rainey, 2005). 우선순위 모호성은 다수의 목표 중에서 우선순위를 정하는데 있어 발생하는 해석의 자유 정도를 의미한다(Chun & Rainey, 2005). 명확한 목표에 맞추어서 정책의 우선순위가 정해져 있지 않다면 정부의 정책을 집행하고 시행하는데 있어서 혼란과 비효율성이 발생할 수 있다. 이렇게 하면 특별한 이유 없이 중복되는 사업이나 정책에 대한 비효율성을 개선할 수 있다(권오영, 2015).

정책목표가 모호하면 입법과정에 있어서 오해를 불러일으킬 수 있고 결과적으로는 정책 실패라는 결과를 만들어 낼 가능성이 있다(Matland, 1995; Cohen et al., 2005; 서단비 & 구민교, 2014). 한국이 IUU 어업을 근절하기 위한 정책을 마련하는 데 있어 그 목표는 모호하게 시작되었다고 볼 수 있다. 2001년 IPOA-IUU가 생겨난 이후 8년이 지나서야 원양산업발전법에 IUU 어업에 대한 구체적인 언급을 시작하였다. 하지만 이마저도 원양산업 발전을 목표로 하는 법령 아래로 들어가 IUU 어업 근절이라는 목표는 잘 드러나지 않았고 아직까지 IUU 어업만을 다루는 법률이나 정책은 존재하지 않는 상태이다.

이렇게 국제규범이 국내정책으로 내재화될 때 정책목표가 모호해지는 정도는 국제규범이 확산되고 수용되는 메커니즘에 직접적인 영향을 받을 수 있다(서단비 & 구민교, 2014). 정책확산과 관련한 연구는 미국의 연방 주간의 정책혁신과 확산에 관한 연구를 시작으로 최근에는 국가 간의 정책혁신과 확산에 관한 연구도 많이 연구되고 있다. 따라서 이러한 다양한 연구성과를 바탕으로 기존의 사회적 학습이나 경제적 경쟁에 의한 확산기제를 좀 더 세분하여 재분류할 수 있다(Berry & 김대진, 2010).

이러한 정책확산 연구는 정책적으로 의미가 있다고 볼 수 있다.

국제규범이 확산되면서 규범 자체에 대한 의미, 내용, 효과에 대한 관심과 이해가 없으면 개별 국가의 전략이나 정책선택의 과정을 분석하는데 한계가 있을 수 밖에 없다. 반대로 개별 국가의 정책결정과정과 내용 역시도 국제규범과 제도 틀 안에서 분석해야 국제사회 속에서 제한된 행위자로서 국가의 역할과 범위와 한계에 대한 인식을 제고할 수 있다. 이는 특히 환경, 여성, 인권, 과학기술, 보건복지 등의 다양한 정책에서 국가 간 정책이 동형화(isomorphized)되고 있고 새로운 기구의 설치를 확대해 나가고 있는 현상에서 잘 나타난다(이창길, 2008). 이러한 측면에서 공유자원의 특징을 가지는 어업정책은 기후변화정책 등과 마찬가지로 국제규범과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 개별국가 차원에서 이 분야의 정책확산에 대한 연구를 하는 것은 의미가 있다고 볼 수 있다.

이와 관련하여 Simmons et al(2006)의 연구에서는 특정한 국가가 정책을 선택할 때 이미 다른 국가가 선택한 선택에 영향을 받거나 국제기구와 민간 다국적 행위자가 중간에서 개입을 하는지 살펴보았다. 결과적으로 정부는 새로운 정책을 단독으로 채택하지 않고 다른 나라의 정책에 대응하여 채택한다는 결과가 나왔다. 이러한 상호의존적인 의사 결정과정에서는 규범이나 정책을 수용하는 국가의 자발성 여부에 따라서 네 가지의 확산 메커니즘이 나타나는데 이를 이 연구의 정책확산 메커니즘의 하위 분류로 살펴보려고 한다(Simmons et al., 2006, Marsh & Sharman, 2009; 서단비 & 구민교, 2014).

첫 번째는 강압 혹은 강제(coercion)이다. 이는 강대국들이 약소국에게 자신들이 선호하는 정책을 수용하도록 명시적 또는 암묵적으로 기회구조를 제공 또는 제한하거나 국제기구나 비영리기구를 통해서 영향력을 행사하는 경우가 될 수 있다. 다르게 말하면 약소국 입장에서 어떠한 제도를 비자발적으로 수용할 나타나는 확산기제를

말한다. 또는 한 국가 안에서 표준화를 지향하는 상위 정부의 법률, 규제, 지원 조건 등에 의해 정책이 확산되는 경우도 될 수 있다. 위의 경우 모두 위로부터 아래로 작동하는 수직적인 메커니즘이라는 것을 알 수 있다(장석준, 2013). 이러한 경우에는 정책을 수용하는 입장에서 정책 목표가 모호해질 수 있다. 정책집행의 자발적 동기부여가 결여되어 있기 때문이다. 강압을 행사하는 주체는 정부, 국제기구, 비영리 단체가 될 수 있는데 이들은 물리적 힘, 경제적 비용편익의 조작 심지어는 정보나 전문지식을 독점하면서까지 강압을 행사한다. 예를 들어, UN이나 OECD의 경우 국가들 간 비교분석을 하거나 정부개혁에 관심을 보임으로써 회원국들이 정부개혁을 하도록 강요하기도 한다(이창길, 2008). 이러한 비자발적인 특성 때문에 일부 학자들은 강압은 확산 메커니즘이 아니라고 주장하기도 한다(Dobbin et al., 2007).

두 번째는 모방(emulation)이다. 다른 나라의 모범사례, 전문가들의 지지, 해당 정책을 채택한 이웃국가와의 근접성 등으로 인해 다른 나라의 정책을 모방하는 경우이다. 이는 어떤 정책이 가장 바람직한지 정확히 알 수 없고 사회문화적 맥락에 따라 달라지는 정책 자체의 특성에 원인이 있다. 그런데 때로는 해당 정책의 국내 효과성에 대해서 미리 알고 있다 해도 국내 혹은 국제사회를 향한 상징적인 의지를 보여주기 위해 유용하다고 판단되면 정책을 채택하기도 한다. 이런 경우는 정책목표가 모호함에도 국제적 위신과 동료집단의 압력으로 인해 형식적으로 정책을 받아들일 수 밖에 없다. 즉, 이런 경우에 정책목표의 모호성은 강압기제의 경우보다는 낮겠지만 경쟁이나 학습기제보다는 여전히 높다고 판단할 수 있을 것이다. 국제정치의 영역에서 일종의 모방적 동형화(mimetic isomorphism)가 광범위하게 벌어지는 현상도 이러한 세계사회관점을 뒷받침한다. 세계사회이론은 국가 간 동형화 현상에 주목하고 지난 수십 년간 이론적·실증적으로 이를 규명하려고

노력하였는데, 실제 인권, 환경, 교육, 거버넌스, 복지 등 다양한 영역에서 국가 간 동형화 및 확산이 일어남을 발견하였다(황정윤 & 장용석, 2013). 모방 메커니즘은 정책의 기능적 필요에 따른 합리성보다는 상징적인 차원에서 정책의 정당성(legitimacy)을 확보하거나 사회·문화적 유사성(similarity)에 동조하기 위해 학습의 과정이 없이 단순히 다른 정부의 정책을 추종하는 메커니즘이다(장석준, 2013).

세 번째는 경쟁(competition)이다. 이는 강압이나 모방에 비해서 더욱 분권화되고 비강제적인 기제이다. 경쟁관계에 있는 국가들이 정책을 선택하는 과정 속에서 비슷한 국제규범들이 확산되는 과정이다. 국가들 간 경쟁요인은 국가가 서로 자원이나 기술적 환경이 비슷하고 심지어는 역사와 경제 구조까지 유사할 경우 정책을 선택하고 도입하는 과정에서 발생한다(Dobbins et al., 2007; 이창길, 2008). 예를 들어, 한 국가의 경쟁국가가 규제 요건을 단순화하고 투자위험을 완화하고 세금 부담을 줄이게 되면 그 국가는 그 압력에 못 이겨 똑같이 따를 수 밖에 없는 상황이 된다(Dobbin et al., 2007). 따라서 경쟁이 없는 상태라면 수용하지 않았을 규범이나 정책이더라도 경쟁상황 하에서는 직접적으로 국익에 영향을 미치기 때문에 이를 받아들인다는 것이다. 이 경우는 비교적 자발적인 정책 수용이 나타나기 때문에 정책목표의 모호성은 강압과 모방기제보다는 상대적으로 낮을 것이다.

네 번째는 학습(learning)이다. 정책은 불변하는 것이 아니고 새로운 근거가 나타나면 학습과정을 통하여 변화할 수 있다. 정책결정자들은 자국의 과거경험에서 지식을 습득하고 다른 국가의 정책결정과 그 효과를 인지하여 정책집행에 대한 이해를 높일 수 있다. 학습기제는 네 가지의 확산 메커니즘 가운데 자발성이 가장 높아 이 기제가 작동하는 경우에 정책목표는 매우 분명하고 확실할 것으로

예상할 수 있다(서단비 & 구민교, 2014). 그런데 학습은 정책입안자들이 단순히 다른 정책에서 가져온 정책에 적응 할 때 일어나는 것만은 아니다. 정책입안자들이 원인과 결과의 변화에 대한 믿음이 있을 때만 일어난다(Elkins & Simmons 2005; Dobbin et al., 2007 재인용). 다시 말하면 어떠한 정책을 채택할 때 다른 국가에서 성공을 했는지 판단하고 성공한 경우에만 그 정책을 채택한다는 것이다. 이러한 점에서 학습 메커니즘은 합리성에 근거를 둔 메커니즘이라는 평가를 받는다(장석준, 2013). 이는 모방이나 경쟁이 타국가의 정책 검증 과정을 생략한다는 점에서 그것과는 차별점을 가지고 있다(이창길, 2008). 이러한 과정에서 국제기구는 정보나 정책을 전달하는데 중요한 역할을 하기도 한다(Dobbin et al., 2007).

3) 정책 갈등과 정책 갈등 요인

앞에서 언급하였듯이 Matland(1995)는 정책 갈등이 정책 집행 과정의 의사결정 모델을 구분짓는데 중요한 역할을 하고 갈등은 하나 이상의 기관이나 단체가 특정 정책에 이해관계를 가지게 되고 서로 다른 관점을 가질 때 발생한다고 말한다. 일반적으로 갈등은 둘 이상의 개인이나 집단 조직 혹은 공동체 간에 추구하는 목적이 대립될 때 불가피하게 발생하는 현상으로 이해관계나 목표가 상충되는 상태이다(홍준형, 2010; 박보식 & 김연수, 2012). 정책갈등은 학문에 따라 보는 관점이 조금 달라지는데 사회학에서는 조직, 계급, 계층 간의 갈등에 주된 초점을 맞춘다. 행정학과 정책학의 입장에서는 개인, 집단, 조직 내부 또는 이들 상호 간에 나타나는 대립적인 상호작용을 말하기도 한다(강응만 & 김태룡, 2013). 일반적으로는 정책 갈등은 정책과정에서 생겨나는 이해관계자들 간의 갈등을 말하며 정책의 기준이 불명확하거나

대안을 선택하는데 어려움을 느끼고 이해관계자들 간 투쟁 혹은 경쟁관계가 발생하는 것을 의미한다(이시경, 2003; Van Gossum P. et al, 2010). 이 연구에서 말하는 갈등은 갈등이 행위자들 간에 표면화되는 분쟁(dispute)의 개념에서 더 넓은 시각으로 보려고 한다. 다시 말해 꼭 표면화되는 다툼이 아니더라도 잠재적인 갈등까지 포함하려고 한다(홍준형, 2010).

국가가 발전 하는데 있어서 정책집행이 원활히 일어나는 것은 매우 중요하다. 그렇기 때문에 정책 집행 과정에서 나타나는 갈등을 미리 예방하거나 최소화하는 것이 바람직할 것이다(강응만 & 김태룡, 2013). 그런데 정책 갈등은 항상 부정적인 것만은 아니며 갈등을 통해 정책개선을 이룰 수 있다는 점에서 자연스러운 현상이며 순기능을 가지고 있기도 하다(김영평, 2002). 정책 갈등이 일어나면서 정책대안이 더욱 풍부해질 수 있고 정책의 모호성을 더 명확하게 밝힐 수 있는 계기도 될 수 있다(이시경, 2003). 하지만 갈등이 지나칠 경우 오히려 극단적인 현상이 나타날 수도 있으므로 정책 갈등이 왜 일어나는지에 대한 원인을 파악하고 이를 합리적으로 관리해야 한다(김형렬, 2001; 이시경, 2003 재인용, Heidbreder et al., 2011; 양은주 외, 2012). 그런데 갈등은 일시적으로 일어나는 것에 그치는 것이 아니고 연속성을 가진 특징을 갖기 때문에 갈등이 발생하는 원인을 알기 위해서는 갈등과정에 있어서 전반적인 이해가 필요하다(Pondy, 1967; 양은주 외, 2012 재인용). 이러한 이유에서 이 연구에서는 원양어업에서의 IUU 어업으로 인한 갈등을 연속성 있는 시간의 흐름속에서 살펴보고자 한다.

보통 정책 갈등을 유발하는 이유로는 비수락성, 비비교성, 불확실성, 목표의 비양립성, 비민주적 선정절차, 상호불신, 비공개성, 제한된 자원경쟁 등을 들 수 있다(Simon & March, 1958; Gervers, 1989; Morell, 1990; Kunreuther & Easterling, 1992; 양승일, 2012

재인용; 강웅만 & 김태룡, 2013). 이러한 특징을 바탕으로 요인들을 분류한 여러 학자들의 연구를 살펴보면 강웅만 & 김태룡(2013)은 정책 갈등에 영향을 미치는 요인으로 정치적 요인, 경제적 요인, 행정·제도적 요인, 생활피해요인, 외부환경 요인을 제시한다. 주재복 & 홍성만(2003)은 상호의존성의 요인, 대안이나 목표의 양립불가능성 요인, 가치 및 이해관계 요인으로 나누었고 김형렬(2001; 이시경, 2003 재인용)은 구조적 요인, 정책의 내용과 관련된 요인, 정책당국자의 행태적 요인, 정책환경적인 요인, 기타요인으로 구분한다. 이 연구에서는 선행연구들을 종합하여 이 연구와 가장 적합성이 높다고 판단되는 제도적 요인, 행태적 요인, 환경적 요인 세 가지로 나누어 살펴보고자 한다(김영평 & 신신우, 1991; 이시경, 2003 재인용).

먼저 제도적 요인으로는 기관이나 이해관계자가 각각 추구하는 정책 목표가 다른 점을 들 수 있다. 이는 목표의 불균형(imbalance of goal)으로 활동의 방향이나 과업달성을 위한 평가기준이 서로 다를 때 갈등 가능성이 그만큼 높아지는 것을 의미한다(양승일, 2012). 또한 관할권이 중첩되거나 정책기능 배분이 불합리하게 일어나는 경우를 들 수 있다. 정책과정에 참여하는 기관의 수가 늘어날수록 관할권을 두고 경쟁과 대립이 나타날 수 있고 정책기능을 배분하는데 있어 권력관계가 작용할 수 있기 때문에 정책 갈등이 발생한다. 이는 상호의존성(mutual dependency)으로도 설명할 수 있는데 정책과정에 참여하는 기관이나 참여자가 중첩될수록 서로 의존적인 관계가 될 수 있고 이러한 상호의존성이 높아지면 그만큼 갈등 발생 가능성도 높아진다는 것이다(양승일, 2012). 마지막으로 정책의 결정규칙이나 집행방법에 있어서 명확한 법령이나 제도가 갖추어지지 않을 경우 정책 갈등이 발생할 수 있다. 심지어는 규칙이 있다하더라도 이를 적용하는데 있어 이해관계가 상충될 경우 혼란이 발생할 수 있다(김영평 & 신신우, 1991; 이시경,

2003 재인용).

두 번째로 행태적 요인으로는 정책이념의 차이, 정책담당자의 잦은 교체, 부처이기주의를 들 수 있다. 정책이념은 정책을 추진하여 우선적으로 이루고자 하는 가치를 말하며 정책목표나 정책수단을 정하는데 있어 가치관을 제시하는 역할을 가지고 있다(정정길, 1989; 이시경, 2003 재인용). 이는 국가마다 혹은 부처마다 혹은 기관마다 추구하는 이념이 다르기 때문에 각각의 정책이념이 정책 갈등에 어떻게 영향을 미치는지 살펴볼 수 있다. 예를 들어 경제적인 개발을 추구하는 경제부처와 환경을 보호하는 입장의 환경부처와의 갈등을 들 수 있다(김영평, 2002). 이러한 맥락에서 Matland는 정책의 중요성이나 상징성이 클수록 갈등의 수준도 커질 수 있다고 주장하였다. 이와 관련하여 Heidbreder et al(2011)은 지자체 수준의 정책 갈등을 유발하는 요인 중 시의원들과 시장이 여기는 정책의 중요성이 정책 갈등을 일으키는 중요한 요인 중 하나라고 밝히고 있다. 정책담당자의 잦은 교체는 넓게 보면 담당 주무부처의 잦은 역할 변화로 볼 수 있다. 해양과 수산분야를 담당하던 해양수산부는 존재 이유의 모호성으로 인해 매 정부마다 존폐 위기에 놓였으며 한국의 IUU 어업이 가장 큰 문제를 맞이한 2013년이 되어서야 다시 부활하여 뒤늦게 체계적인 대응을 할 수 밖에 없었다. 또한 각종 국제협약을 담당하는 외교부와 해양분야를 담당하는 해양수산부 간의 입장차이와 갈등이 있을 수 있다.

마지막으로 환경적 요인은 늘어나는 국제사회의 압박과 더불어 국제환경 비영리 단체의 역할 등을 말할 수 있다. 수산자원과 같이 공유자원의 성격을 가진 천연자원은 한 나라에만 속하지 않고 인접한 모든 국가들이 공유하기 때문에 갈등이 생기기 쉽다. 서아프리카 지역과 같이 수산자원이 풍부한 곳에서는 스페인과 같은 유럽 국가들과 아시아의 중국과 한국과 같은 국가들이 수산자원을 놓고 많이 갈등하는

지역이다. 유럽 국가들은 자국의 원양산업 경쟁력 약화와 지속가능한 어업을 고려하여 법을 통해 다른 나라들을 압박하기 시작하였다. 또한 유럽이나 북미를 중심으로 활동하는 그린피스, 세계자연기금(WWF), 환경정의재단(EJF)과 같은 국제환경단체의 목소리는 유럽이나 북미에서는 꽤 목소리가 강한 편이다. 특히, 서부 아프리카의 불법조업 문제를 주요 활동으로 삼고 있는 환경정의재단의 경우 EU가 예비 IUU 어업 비협력국을 선정할 때 주도적인 역할을 한 것으로 알려져 있다. 정책집행 과정에 있어서 이러한 NGO 단체는 정책의 변경을 요구하는 경우가 대부분이다. 정책의 변경은 정책 유지, 정책 확대, 정책 수정, 정책 보완, 정책 축소, 정책 폐지 요구의 활동으로 나타날 수 있다(최병대 & 김상구, 2004). 한국 IUU 어업 정책 집행과 관련하여 국제환경단체의 요구는 국외와 국내 모두 나타났고 이는 유럽의 강력한 제재에 영향을 주게 되었다.

국제사회의 규범 준수와 함께 각 국의 어업산업의 발전이라는 이해의 상충관계에서 다양한 갈등양상이 드러나고 이 연구에서 주로 살펴볼 IUU 어업과 관련된 이해관계자는 다음 [표 3]와 같다.

[표 3] IUU 어업 관련 정책 갈등 이해관계자

구분		국가 혹은 기관	역할
1	국외 국가	EU	세계 3위 수산물 무역 규모를 가지고 있는 EU는 2010년부터 자체적으로 IUU 통제법을 실시하고 EU로 수산물을 수출하는 국가에게도 강력한 무역제재를 가하기 시작 ¹⁶

¹⁶ 2012년 기준 전세계 수산물 무역규모 비중은 EU가 36%, 일본과 미국이 각각 14%를 차지하였다(Pramod et al., 2017).

2		미국	2013년 1월 IUU 어업 가담국으로 한국 지정
3	정부부처	해양수산부	한국 수산정책 담당 부처, IUU 어업은 원양어업과에서 담당하고 있음
4		외교부	국제수산규범 관련 협상 담당
5		농림수산식품부	2008~2013년 원양어업과 이관
6		한국해양수산개발원	해양수산부 국책기관, IUU 어업과 관련한 연구 수행
7	산업계	한국원양산업협회	특수법인 한국원양산업협회로 2008년 2월 설립되어 원양업계를 대표하는 협회
8	NGO	그린피스	국제환경단체로 2011년 한국 사무소 개소 후 한국의 IUU 어업 정책 개선을 위한 활동
9		환경정의재단	영국에 본부를 둔 국제환경단체로 서아프리카 지역에서 주로 활동하며 IUU 어업에 대해서 주로 활동

2. 연구 가설

위의 이론 분석틀을 정리하면 정책이 확산되는 메커니즘에 따라서 정책 목표와 정책 수단의 모호성이 발생하고 이로 인해 정책 갈등도 발생한다. 또한 제도적, 행태적, 환경적 요인 등과 같은 정책 갈등을 일으키는 요인들로 인해 정책 갈등이 발생한다. 이러한 정책 모호성과 정책 갈등의 수준에 따라서 네 가지 정책 집행 유형이 나타난다고 볼 수 있다. 정책 모호성과 정책 갈등의 수준이 모두 높을

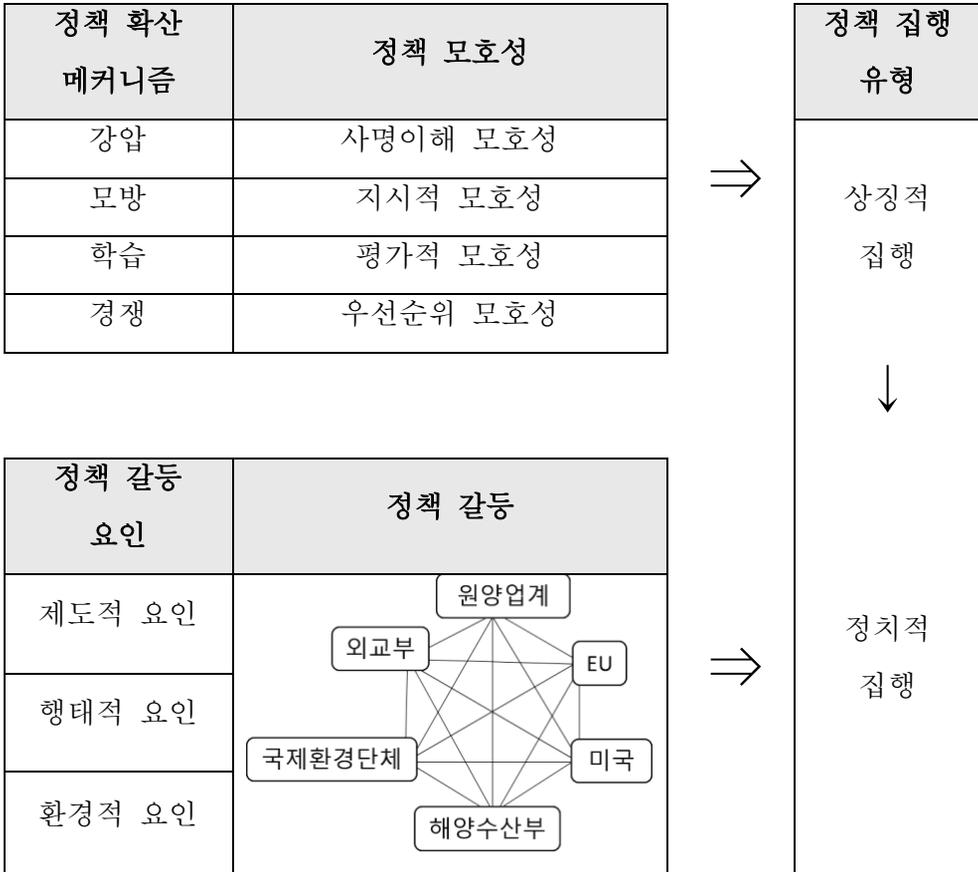
경우 상징적 집행이 나타나고 정책 모호성의 수준은 높으나 정책 갈등의 수준이 낮은 경우 실험적 집행이 나타난다. 반면 정책 모호성의 수준은 낮지만 정책 갈등의 수준이 높을 경우 정치적 집행이 나타난다고 볼 수 있다. 마지막으로 정책 모호성의 수준과 정책 갈등 수준 모두 낮은 경우 관리적 집행이 나타난다고 할 수 있다.

이렇게 정책의 모호성과 갈등의 수준을 분석하는 정책집행 모델은 해당 법률과 제도의 그 영향을 해석하는데 도움을 줄 수 있다는 장점이 있다(Matland, 1995; Cohen et al., 2005). 따라서 이 연구에서는 위와 같은 가설이 나타나는지 살펴보기 위해서 이 연구의 범위를 IUU 어업 대응을 위한 국제수산물규범 정책을 받아들이고 이를 원양산업발전법 제정을 통해 내재화 시키는 ‘내재화 단계’와 국제사회에서 지적한 문제점을 극복하고 정책을 발전시키는 ‘발전 단계’로 나누어 살펴보고자 한다. 연구의 시간적 범위를 이렇게 나눔으로써 원양산업발전법 개정 전과 후의 차이를 더욱 구체적으로 볼 수 있을 것이다. 내재화 단계 이전 시기는 국제사회에서 많은 규범과 제도가 생겨나던 시기였으나 이를 한국이 정책적으로 거의 수용하고 있지 않았다. 물론 불법어업 행위에 대한 제재가 없었던 것은 아니나 국제사회에서 국가들에게 요구하던 수준에 비하면 국가적으로 능동적인 대처가 부족하였다.

내재화 단계는 원양산업에서의 IUU 어업 내용을 담고 있는 원양산업발전법 제정의 도입 시기이고 아직까지 IUU 어업의 구체적인 정책이 나타나지 않았기 때문에 정책 모호성이 상당 부분이 높다고 판단하였다. 이는 원양산업발전법이 제정되기 전과 후의 불법어업을 처벌하는 수준이 달라지는지 혹은 같아지는지를 통해서 알 수 있을 것이다. 또한 미국과 EU가 IUU 어업 규제를 시작하고 국제환경단체들이 한국의 IUU 어업을 비판하기 시작하면서 관련

이해관계자들과의 정책 갈등은 매우 높았을 것으로 예상되고 이에 따라 상징적 집행의 모습이 나타날 것이라고 판단하였다. 마지막으로 발전단계에서는 국제적으로 요구되는 IUU 어업 관련법의 개정 필요성과 더불어 EU나 미국과 같은 강대국들의 경제적 위협조치가 가해지면서 한국의 원양산업발전법 개정이 이루어졌기 때문에 정부가 어떠한 목적을 가지고 정책을 개정해야하는지 명확한 인식을 하고 있었고 이로 인해 정책 모호성의 수준이 낮아졌다고 보았다. 하지만 IUU 어업을 향한 강력한 규제 추진으로 인해 원양업계와의 갈등양상이 뚜렷해졌기 때문에 정책 갈등의 수준은 높다고 보았다. 따라서 이 시기는 정치적 집행의 모습이 나타날 것이라고 보았다. 앞에서 제시한 연구분석틀을 바탕으로 가설을 정리하면 [그림 3]과 같다. 정책확산 메커니즘의 한 특징이 나타나고 이에 따른 정책 모호성이 나타나게 될 것이다. 또한 여러 요인들에 의해 발생하는 정책 갈등 요인은 다양한 이해관계자들 간의 정책 갈등을 야기할 것이고 이는 상징적 집행과 정치적 집행이라는 집행 유형으로 나타날 것이다.

[표 4] 연구 분석틀과 연구 가설



3. 연구 방법

이 연구는 질적연구의 연구설계를 바탕으로 문헌연구, 심층면접 등을 사용하는 사례연구의 연구방법을 사용한다. 이 연구는 특정한 정책을 집중 분석한 사례연구에 해당하는데 한국의 IUU 어업 관련 정책이 집행되는 과정에 영향을 준 숨겨진 내용을 탐구하기에

사례연구가 가장 적절하다고 보았다. 사례연구는 소수의 사례를 자연적인 맥락에서 하나의 전체로서 파악하기 위하여 다양한 자료원을 활용하여 심층적, 종합적으로 분석하는 연구방법이다(남궁근, 2010; 서단비 & 구민교 재인용). 일반적으로 사례연구는 연구자가 사건에 대한 통제를 거의 할 수 없고 실제 사건의 맥락(real-life context) 안에서 일어나는 당대의 사건(contemporary event)을 보고자 할 때, ‘어떻게’와 ‘왜’라는 질문에 답할 수 있는 전략으로 볼 수 있다. 특히 조직이나 관리적 측면의 과정이나 국제 관계 등과 같이 실제 사건의 전체적(holistic)이고 의미있는 특징을 잡아내는데 유용하다(Yin, 2003).

사례연구에서는 다양한 유형의 자료를 연구자료로 사용하는 것이 중요하다. 사례연구의 자료로 가장 많이 쓰이는 것은 문헌(documentation), 기록물(archival records), 인터뷰, 직접 관찰, 참여자 관찰, 물리적 인공물(physical artifacts) 이다(Yin, 2003). 이러한 연구 자료를 통해 사건 사이의 시공간적 특징을 전체 맥락에서 볼 수 있다(Lofland & Lofland, 1995; Yin, 2003 재인용). 이 연구에서는 이 중에서 문헌, 기록물, 인터뷰를 연구의 자료로 사용하기로 한다.

먼저 문헌과 기록물로는 원양산업발전법과 원양산업종합발전계획을 기본 정책의 법적 근거로 활용하고 이와 관련한 기존 학자들의 연구를 참고하였다. 또한 국가 정책을 분석하는 연구인 만큼 해양수산부나 외교부에서 발표하는 보도자료와 국회 회의록도 연구의 대상으로 삼았다. 보도자료의 경우 보고자 하는 연구 대상을 담당하던 정부관계자의 실명을 알 수 있고 관련 부처가 어느 곳이 있는지 알 수 있어 연구자료로서의 신뢰성이 높다는 장점이 있다. 또한 국회 회의록도 회의내용이 실제 당시의 회의 내용을 전사하여

녹취록처럼 담고 있기 때문에 정보의 신뢰성이 높다고 볼 수 있다. 또한, 다양한 정책 갈등의 유형을 파악하고자 언론 내용 분석도 함께 진행하였다. 언론 내용은 다양한 시각의 기사들이 많기 때문에 한 사건에 대해서 여러 가지 의견을 볼 수 있는 장점이 있다. 특히 원양산업계의 경우 연구자가 인터뷰를 요청했지만 외부와는 일체 인터뷰를 하지 않고 관련 입장은 언론으로 판단하기를 요청한 만큼 원양업계의 입장은 언론 내용 분석을 통해서 판단하고자 하였다.

마지막으로 문헌연구로 채워질 수 없는 부분은 관련 전문가와 심층면접을 진행하기로 하였다. 심층면접은 연구자가 이해할 수 없는 관찰 내용, 관찰할 수 없는 과거의 사건들, 관찰만으로는 알 수 없는 피면접자의 생각이나 의도 등에 대해 알고자 할 때 등에 매우 유용하게 쓰일 수 있다 (홍용희, 1998). 심층면접 대상은 판단표본추출(judgement sampling) 혹은 목적표본추출(purposive sampling) 방법을 선정하였다. 이 방법은 연구자가 연구대상자를 연구자의 주관적인 판단기준에 따라 의도적으로 추출하여 연구목적을 달성하는 것이다.¹⁷

IUU 어업 관련 국제수산규범이 국내에 집행되는 주요 과정과 특징을 구체적으로 이해하고 있는 대상자를 선정하기 위하여 해양수산부, 외교부, 국제기구 어업전문가(세계은행) 등과 같이 IUU 어업과 관련한 이해관계자를 대표하는 대상자를 선정하였다. 해양수산부의 경우 원양어업과 담당자와 2013년과 2014년 당시 홍보담당관으로 근무하였던 담당자를 선정하였다. 또한 해양수산부의 연구기관인 해양수산개발원의 수산연구를 맡고 있는 전문가와도 인터뷰하였다.

¹⁷ 온라인 행정학전자사전,
http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=518&page=27&term_cate=&term_word=&term_key=&term_auth=

외교부의 경우 외교부 내 글로벌환경과학과 내 IUU 어업 담당자를 선정하였다. 이와 더불어 국내가 아닌 국외의 입장도 듣고자 하였다. 먼저 1970년대 말부터 서아프리카 국가들의 정책자문을 맡고 있는 컨설턴트는 90년대부터 서아프리카 지역과 인도양에서 한국의 IUU 어업 실태를 잘 알고 있는 전문가이기 때문에 인터뷰하였다. 또한 한국의 IUU 어업 근절과 관련한 정책을 살펴보는 연구인 만큼 한국이 가장 IUU 어업을 많이 행하던 서아프리카 지역의 입장을 알아보고자 세계은행의 어업 전문가도 면담 대상으로 선정하였다. 서아프리카 지역은 동중부 대서양(Eastern Central Atlantic, Area 34)의 한 부분으로 불법 어업, 비보고어업의 수준이 가장 높은 곳으로 알려져 있고 이 곳에서 한국의 IUU 어업 행위가 다수 적발되기도 하였다(Agnew et al., 2009).¹⁸ 세계은행은 이 지역에서 서아프리카 지역 어업 프로젝트 (West Africa Regional Fisheries Program, WARFP) 라는 대규모 프로젝트를 2009년부터 해오고 있다.¹⁹ 약 10년이 넘는 기간동안 계속되고 있는 이 프로젝트 담당자는 이 지역의 어업 실태와 IUU 어업의 현황을 직접적으로 이해하고 있다.

따라서 [표 4]에서 제시된 것처럼 총 6명의 면접 대상자가 선정되었다. 인터뷰 대상자에게는 인터뷰 전에 질문지를 송부하여 사전에 연구목적에 이해할 수 있도록 하였으며, 연구윤리의 확립을 위해 인터뷰를 실시하기 전 연구대상자의 이름, 구체적인 직위, 연락처 등은 비공개로 처리 할 것과 인터뷰 내용을 녹음하는 것을 원칙으로 하여

¹⁸ FAO는 전세계 해역을 19개 어장으로 나누어 구분한다. 그중 34지역은 동중부 대서양(Eastern Central Atlantic)으로 북아프리카 모로코에서 중부아프리카 앙골라까지의 해역을 포함하고 있다(Agnew, et al., 2009; 홍선기, 2014)

¹⁹ World Bank, West Africa Regional Fisheries Program/
<http://projects.worldbank.org/P106063/west-africa-regional-fisheries-program?lang=en>

이에 관해 사전 동의를 얻었다. 면접지는 국문과 영문으로 작성한 반구조화된 (semi-structured) 질문지를 준비하였고 A,B,C,F는 한국어로 D는 프랑스어로 E는 영어로 면접을 진행하였다. 모든 인터뷰의 평균 소요 시간은 30-40분이었으며, 인터뷰 내용은 녹음하여 직접 전사하였다.

[표 5] 연구 인터뷰 대상자

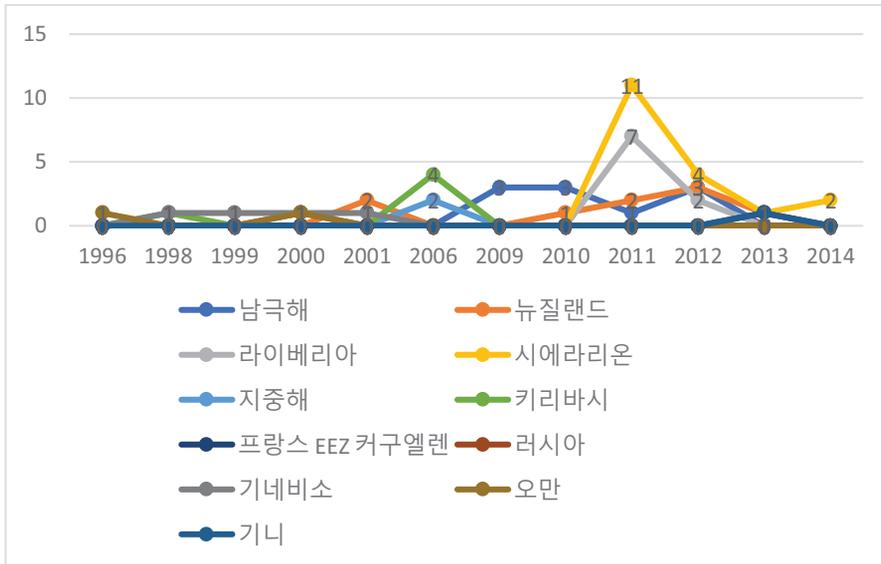
번호	인터뷰 대상자	일시	방법
A	해양수산부 원양어업과	2018년 4월 8일	전화
B	해양수산부 해수관	2018년 4월 9일	면대면
C	한국해양수산개발원	2018년 4월 4일	전화
D	세계은행 어업전문가	2018년 5월 31일	면대면
E	서아프리카 지역 어업 전문가	2018년 6월 5일	전화
F	외교부	2018년 5월 30일	전화

IV. 한국 IUU 어업 정책 변동과정

1. 내재화 단계: 2008년 ~ 2013년

1) 개요

내재화 단계는 한국의 원양산업발전법이 제정된 2008년부터 미국과 EU의 IUU 어업국 지정 시기인 2013년까지이다. 한국은 IPOA-IUU가 2001년 국제사회에서 채택된 후 원양산업발전법 제정을 통해 원양산업에 있어서의 불법어업에 대한 내용을 구체적으로 법률에서 다루기 시작하였다. 원양산업발전법은 기존에 다른 여러 법에 산재해 있던 원양어업 관련 법제도를 통합하여 한 데로 묶은 법이고 총 5장으로 구성되어 있다. 하지만 이 시기는 법이 제정된 시기이지만 국내적으로 IUU 어업에 대한 인식이 부족하였고 정부와 원양업계의 결탁으로 국내 원양업계가 국외에서 자행하던 IUU 어업에 대한 통제가 부족한 시기였다. 한국은 [그림 4]와 같이 원양산업발전법이 제정되기 전보다 제정된 후에 지역수산기구나 다른 국가에서 적발되는 IUU 어업 행위가 많아졌다. 그런데 이러한 현상에 대해 국내적으로 적절한 대응을 하고 추가적인 불법행위를 미리 예방하기보다는 외국에서 먼저 한국의 IUU 어업에 대한 압박을 가하였다. 이러한 배경에는 서아프리카 지역에서 활발히 활동하던 국제환경단체와 자국의 IUU 통제를 강화하던 미국과 EU가 있었다.



[그림 3] 한국 IUU 적발 건수 현황(어선별로)²⁰

출처: 김선표 & 이형기, 2001; 박지현, 2013; 조용선, 2015

2) 모호성 수준 분석

이 시기는 모호성의 네 가지 측면인 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성 모두 두드러졌다. 한국은 국제사회가 요구하는 수준의 국제수산규범의 목표를 제대로 이해하지 못하였다. 이에 따라 IUU 어업 근절을 위한 법이 아닌 원양산업의 발전을 목표로 하는 법을 제정하면서 정부는 원양업계의 발전과 경제성장에 목표를 맞추는 반면 원양업계가 국외에서 저지르는 IUU 어업 행위에 대해서는 눈감아주는 경향을 볼 수 있다. 이는 한국이 자체적으로 IUU 어업 정책에 대한 필요성과 중요성을 깨닫지 못하고

²⁰ 출처의 문헌을 종합하여 어선별로 구분하였고 같은 해에도 서로 다른 달에 발생한 건수는 다른 사건으로 구분하였다.

학습과정이 없었기 때문이라고 볼 수 있다.

이 시기의 모호성에 영향을 미친 정책확산 메커니즘으로는 모방기제가 나타났다고 판단할 수 있다. 경쟁이나 학습의 메커니즘이 작용할 경우에는 정부나 국가가 실질적인 필요를 느끼고 구체적인 목표를 가진 상황에서 국제규범을 수용하게 되므로 그만큼 구체적이고 체계적인 정책을 수립할 수 있다(서단비 & 구민교, 2014). 그러나 한국의 IUU 어업 정책은 국제사회로부터 오는 동료압력과 위신이 실추될 경우 발생할 수 있는 비용을 의식하여 수용된 것이라고 볼 수 있다. 국가의 이미지에 대한 염려와 기타 선진국들의 IUU 어업 관련 정책에 대한 압력으로 인해 정책결정자들의 IUU 어업에 대한 학습이 이루어지지 않은 상태에서 정책이 결정되고 집행이 시도될 수 밖에 없었을 것이다. 다음으로는 모호성의 수준이 어떻게 나타나는지 보기 위해 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성이 어떻게 나타나는지 살펴보도록 한다.

(1) 사명이해 모호성

가장 먼저 이 시기에는 높은 사명이해 모호성이 나타났다. 사명이해 모호성이 높거나 강하다는 것은 관련된 이해관계자들이 목표 자체를 제대로 이해하지 못했음을 의미하기도 한다. 이는 결국에는 지시적, 평가적 차원에서 모호성을 수반하는 특징을 가져오기도 한다. 특히 한국 정부는 IUU 어업 정책 자체에 대한 이해는 물론, 이를 어떻게 수행해 나가야 할지에 대한 정확한 인식을 하지 못했다. 이러한 정부의 특징은 해양수산부 관계자와의 인터뷰를 통해서도 알 수 있다(A 인터뷰, 2018년 4월 8일).

“IUU 어업이라고 하면... 사실 IUU 어업 이라고 하면 그것도

2010년 IUU EU 통제법이 나오면서 IUU 라는 말을 실제로 사용하기
시작하였거든요.”

(A 인터뷰, 2018년 4월 8일)

IUU 어업이라는 용어는 매우 오래된 용어는 아니지만 ‘불법 어업’, ‘비보고 어업’, ‘비규제 어업’ 각각의 어업활동은 예전부터 사용되어 오던 용어이다(Palma et al., 2010). 하지만 국제적으로 IUU 어업이라는 용어는 1997년 제16차 남극해양생물자원보존위원회(Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR) 회의에서 가장 처음 등장했다고 보는 편이다(Palma et al., 2010; 김현정, 2014). 이 회의에서는 기존 상임위원회의에서와 달리 의제에서 IUU 어업의 개념이 명확하게 드러났다(김선표 & 이형기, 2001). 한국도 2000년대 초반부터 IUU 어업에 관한 국제회의에 참여하여 왔지만 그 개념에 대한 인식은 그리 강하지 않았던 것으로 보인다. 인터뷰 내용에서도 나와있듯이 사실상 IUU 어업에 대한 인식 수준이 매우 낮았다.

이러한 사명이해 모호성이 발생한 배경으로는 원양산업이 산업의 가치로서 지니는 의미가 있기 때문이다. 한국의 원양산업은 1960년대 모든 수출품 규모 중 1위를 차지할 정도로 해외수출에서 중요한 산업이었다 (B 인터뷰, 2018년 4월 9일). 하지만 1990년대 이후로 사양위기를 겪었고 이에 따라 정부차원에서 원양산업의 부흥이라는 목적을 위해 원양산업발전법을 제정하게 되었다(그린피스 국회 워크숍, 2013년 5월). 이에 따라 원양산업발전법은 2007년 8월 3일 법률 제8626호로 제정되어, 2008년 2월 4일부터 시행되어 왔다. 당시에 수산업법과는 별도로 이 법을 제정하였고 원양산업발전종합계획의 수립, 원양산업발전심의회의 설치, 원양산업종합정보시스템의 구축 및 원양어업 관련 사업에 대한 지원

등에 관한 사항을 정하였다. 원양산업발전법 제정의 목적은 ‘원양산업의 지속가능한 발전과 책임 있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고 해외수산자원의 안정적 확보와 국제협력을 촉진하여 국민경제에 이바지’ 하기 위함이라고 법에 명시되어 있다.²¹ 다시 말해서 원양산업 측면에서 IUU 어업의 개념이나 불법어업의 심각성이 제대로 인식되지 않았고 국내적으로는 원양산업 자체를 살리기 위한 목표가 더 뚜렷했음을 알 수 있다.

“우리나라가 1960년대 해외 수출하는 품목 1위가 원양산업이었어요. 그 때는 2차산업이 없었을 때니까, 산업부가 산업을 발전시켜야 하는 것 처럼, 원양산업은 키워줘야 한다는 생각이 있었겠죠.”

(B 인터뷰, 2018년 4월 9일)

(2) 지시적 모호성

지시적 모호성은 목표를 실제적으로 지침이나 가이드라인으로 해석하는 수준을 나타내는데 대표적으로 법률과 제도에 담겨있는 내용으로도 파악할 수 있다. 따라서 이 연구에서 보고자 하는 한국의 원양산업에서의 IUU 어업 관련 지시적 모호성은 원양산업발전법과 원양산업발전종합계획에서 살펴볼 수 있다. 원양어업의 허가 등(법 제6조부터 제17조까지 및 제29조부터 제36조까지)을 다루는 항목에서는 당시 수산업에서 규정하고 있던 원양어업 허가에 관한 상황 및 벌칙 등에 관한 규정을 이관하고 국제규범 준수 등을 위한

²¹ 원양산업발전법 제정이유/

<http://www.law.go.kr/LSW/lsRvsRsnListP.do?lsiSeqs=192587%2c166565%2c152066%2c142401%2c136893%2c103406%2c92801%2c84125%2c80088&chrClsCd=010102>

원양어업허가제한에 관한 사항과 국제수산기구 등에서 결의된 의무사항을 명시하고 있다. 이는 어느 정도 국제규범을 준수하기 위한 법체계가 필요했음을 나타내기도 한다(박원목 & 최원석, 2012). 하지만 이러한 의무사항은 단순한 행정 처분이나 과태료 등에 그치는데 이러한 처벌수준은 원양업계가 IUU 어업을 스스로 예방할 수 있는 경제적 위협이 되지 못했다. 원양업계가 벌어들이는 수입에 비해 벌칙의 수준이 터무니 없이 작았기 때문이다([표 5]와 [표 6] 참조, B 인터뷰 2018년 4월 9일).

“원양산업발전법에 불법어업에 대한 내용이 있기는 있어요. 그렇지만 그 불법을 저지른 것에 대한 패널티가 터무니없이 낮았던 거죠. 예를 들어 불법을 저질러서 100원을 버는데 그 패널티는 한 10원 정도 밖에 안된다고 하면, 그게 뭐 형사처벌이 아니라 그냥 벌금이라고 그러면 누구든지 불법을 저지르고 싶은 욕망이 있겠죠.”

(B 인터뷰, 2018년 4월 9일)

[표 6] 원양산업 연도별 매출총이익(단위: 백만원)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
전체	전체	515,603	548,729	321,206	324,255	341,306	480,883
산업분류	원양어업	336,470	461,005	166,025	158,500	172,867	243,716
	제조업	86,424	79,266	146,348	-	-	-
	도매 및 소매업	92,709	8,458	-	-	-	-
	기타	-	-	-	-	168,439	237,167
기업규모	중견기업	402,859	489,464	309,002	281,115	291,586	435,867
	중소기업	112,744	59,265	12,204	43,140	49,720	45,015
선박규모	1척 보유	24,930	8,527	-960	7,118	21,593	20,425

2~5척 보유	91,831	62,655	54,966	51,961	46,290	46,502
6~9척 보유	130,362	121,883	124,128	131,115	138,847	162,525
10척 이상 보유	268,480	355,664	143,072	134,060	134,575	251,430

출처: 국가통계포털 원양어업통계조사(손익계산서)²²

[표 6]과 같이 원양산업발전법이 제정되고 나서 지난 2015년까지의 IUU 어업에 대한 행정처분현황을 보면 과태료 수준이나 면허정지와 같은 처벌수준이 국제수준과는 맞지 않음을 알 수 있다. 더군다나 이는 원양산업발전법이 제정되기 전 수산업법에서 적용하던 수준과 같은 수준으로, 2001년 IPOA-IUU나 2005년 제출한 NPOA-IUU에서 제시하는 것과 같이 처벌 수준을 높여야 한다는 보고가 해양수산개발원에서 있었음에도 정부차원에서 엄격한 개정이 이루어지지 않았음을 말해준다(농림수산식품부, 2008; 조신희, 2017 재인용).²³ 특히 대표적으로 2011년 남극해에서 발생한 인성실업의 사례를 들 수 있다. 2011년 인성실업의 원양어선이 남극해에서 멸종위기종 메로(파타고니아 이빨고기)의 어획 제한량의 4배 이상을 남획하였다. 이 사건을 계기로 CCAMLR 회원국들은 한국의 인성실업 불법어업 선박 지정을 의제로 상정하였다. 하지만 의제가 채택이 되기 위해서는 위원회 소속 국가들이 만장일치를 해야 하는데 한국만 자국의 불법선박을 옹호하여 채택이 되지 않았다. 이로 인해 인성실업은 가벼운 처벌로 과태료 150만원과 3개월 영업정지 처분만 받게 되었다.²⁴ 이는 자국 업체가 심각한

²² 국가통계포털 원양산업통계조사: 손익계산서

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=146&tblId=DT_MLTM_5002631&conn_path=I2

²³ 수산업법에서는 불법어업 행위에 대해서 벌금이나 징역형이 아닌 과태료로 500만원 이하만을 적용하였다(농림수산식품부, 2008; 조신희, 2017 재인용).

²⁴ 제 315회 국회 농림축산식품해양수산위원회회의록 제 6호, 2013

불법어업을 행해도 해당 정부가 적절한 조치를 취하려는 의지가 없음을 보여준 것이었다. 인성실업의 이 배가 불법어업으로 벌어들인 수익이 약 5억 원이었던 점을 생각하면 우리 정부의 처벌 수위는 매우 약했음을 알 수 있다. 우리 정부의 이러한 소극적 태도는 자국민이 국외에서 벌인 범죄를 방관한 것이나 다름없었고 이 사건도 미국과 EU가 한국을 불법어업국으로 지정하는 데 결정적 이유 중 하나가 되었던 것으로 보인다(이학수, 2014).

[표 7] 국내 원양어선 불법어업 및 행정처분현황(2008~2015년)

발생시기	어선 수	위반 내용	처분내용
2008년 12월 ~ 2011년 11월	3척	CCAMLR 수역 CPUE	어업허가 취소 해기사 면허정지: 30일 과태료: 100만원, 300만원 부과
2010년 8월	1척	기니비사우 관할수역에서 금지된 어구로 금지지역에서 불법조업 적발	원양어업허가 정지: 15일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 100만원
2011년 2월	1척	한계 어획량 40톤 초과이후 추가로 어구 투입(35.5톤 추가어획)	원양어업허가 정지: 15일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 150만원 부과
2011년 3월	13척	기니비사우 관할수역 (EEZ)에서 운반선에 불법전재 위반	원양어업허가 정지: 15일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 100만원 부과
2011년 7월	1척	라이베리아 불법 조업	원양어업허가 정지: 15일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 100만원 부과
2011년 10월	1척	시에라리온 상업조업금지구역내 당국 승인 없이 불법조업 위반	원양어업허가 정지: 15일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 100만원 부과
2011년 11월 ~ 2012년 5월	1척	라이베리아 EEZ 내 무허가 어업 및 위조 허가증 사용	원양어업허가 정지: 60일 해기사 면허정지: 60일 과태료: 100만원 부과
2012년 3월	1척	SPRFMO 관할 수역 초과 어획	원양어업허가 정지: 30일 해기사 면허정지: 30일

			과태료: 100만원 부과
2013년 6월	1척	연안국(러시아) 조업 보고절차 부적정 등	원양어업허가 정지: 30일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 100만원 부과
2013년 6월 ~ 2013년 10월	2척	아르헨티나 EEZ 침범 조업(자체 적발)	원양어업허가 정지: 30, 60일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 150만원 부과 어획물 61톤, 113톤 몰수 및 폐선조치
2013년 8월 ~ 2013년 9월	1척	포클랜드 EEZ 침범 조업	원양어업허가 정지: 30일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 150만원 부과
2013년 9월	22척	기니 불법해상전재	원양어업허가 정지: 30일 해기사 면허정지: 30일 과태료: 100만원 부과
2013년 9월	1척	시에라리온 무허가 조업, EEZ입어 미신고, 옵서버 미승선, AIS 고의 미작동 등	허가 정지: 30일 과태료: 100만원 부과
2014년 1월	2척	시에라리온 무허가 조업, EEZ입어 미신고, 옵서버 미승선, AIS 고의 미작동 등	원양어업허가 정지: 100일 해기사 면허정지: 100일 과태료: 100만원 부과 *2차 위반
2014년 5월	1척	승선 옵서버에 대한 언어폭력	원양어업허가 정지: 60일 과태료: 100만원 부과

출처: 해양수산부, 2015년도 원양산업 실태조사 보고서(2016)

이와 더불어 당시의 원양산업발전법에서는 IPOA-IUU에서 규정하고 있는 불법, 비보고, 비규제 어업에 대한 정의를 충분히 내리지 않고 있다. 제2조 (정의) 2항에서는 ‘*불법·비보고·비규제 어업*’이란 무허가어업 또는 어업활동에 관한 국내외의 관련 법규 및 의무를 위반하여 행하는 어업활동, 관련 국가 또는 국제수산기구에 보고의무를 이행하지 아니하거나 거짓 보고하는 어업활동, 공해(公海) 또는 국제수산기구 관할 수역에서 무국적 어선을 이용한 어업활동 또는 국가책임과 불일치하게 행하는 어업활동을 말한다’ 라는 정의로만

설명하고 있고 불법, 비보고, 비규제 어업 각각의 행위에 대한 세부적인 내용을 담고 있지 않다. 각각의 어업 행위가 세부적인 기준을 가지고 있음에도 이를 법체계에 충분히 반영하지 못했음을 알 수 있다. 또한 원양산업발전법에서는 사전예방의 원칙이나 생태계 접근 방식과 같은 공해상 수산자원 관리에 기본원칙도 다루지 않고 있다. 이는 UNFSA나 FAO의 이행 협정에서 법적 구속력이 있는 의무사항으로 제시하는 부분이고 한국은 UN과 FAO의 회원국인 만큼 이를 따를 의무가 있었다는 점에서 문제가 된다(그린피스 국회 워크숍, 2013년 5월).

(3) 평가적 모호성

평가적 모호성은 해당 정책이나 제도의 성과를 평가하기 위한 지표나 수단의 모호성을 의미한다. 이를 보기 위해서는 정책이나 법률에 원양산업의 지속가능한 발전을 위한 지표나 평가 수단을 명시하고 있는지 살펴보면 알 수 있는데 한국은 해양수산부가 2008년 폐지되면서 기존에는 존재했던 정책 평가를 위한 수단이 오히려 사라진 결과를 알 수 있다. 원양산업발전법이 제정된 2008년 해양수산부가 폐지되면서 해양수산부의 수산통계 생산기능이 통계청으로 넘어가게 되었고 원양산업발전법을 포함한 관련 법령 어디에도 원양산업에 대한 기초통계 확보와 활용을 가능하게 하는 법조항이나 원양산업 실태에 대한 조사를 할 수 있는 법조항이 부재하였다(이창원 & 임영제, 2009). 따라서 2015년 원양산업발전법 다시 개정이 되고 나서야 원양어업실태조사에 대한 법적 근거가 마련되어 조사가 이루어질 수 있었다. 이러한 문제점을 통해 정부가 원양산업체들이 다른 국가의 해역에서 어떠한 식으로 조업을 하고 있는지 파악조차 하고 있지 않고 관리를 하지 않았다는 점을 여실히 보여주고 정책 목표의 평가적 모호성에 있어서

높은 수준임을 판단할 수 있다.

또한 2001년 국제행동계획(IPOA-IUU)의 지침으로 인해 2005년에 처음 만들어진 국가행동계획(NPOA-IUU)은 예정대로라면 새로 검토안을 2008년 전에 FAO에 제출해야 했다.²⁵ 하지만 2008년 해양수산부의 폐지로 2011년으로 미뤄지게 되었다. 하지만 옮겨진 조직의 기능이 농림수산물부에서 제대로 역할 수행을 하지 못하였고 기존에 해양수산부에서 추진하던 업무방향이 연속성있게 추진되지 못했다. 결국 2005년도 이후로 수정되지 못한 국가행동계획은 한국의 구체적이지 못한 IUU 어업 대응 모습을 보여주게 되었고 이러한 문제점이 2013년 한국을 미국과 EU가 IUU 어업 가담국, IUU 예비 협력국으로 지정하는 결정적인 계기가 되었다고 해양수산부 관계자는 밝히고 있다(A 인터뷰, 2018년 4월 8일). IPOA-IUU의 지침에서 요구하는 이행과 점검에 대한 부분이 제대로 원양산업발전법과 관련 정책에 반영되었다면 2013년 미국과 EU의 사건이 벌어지지 않았을 수도 있다는 사실을 알 수 있다.

“사실 2005년에 FAO에 NPOA를 보고를 했어요. 근데 그걸 해놓고 나서 준비하는 과정에서 2008년 해수부가 그렇게 되면서 사실 딜레이가 됐죠. 그래서 우리나라 국가행동계획 부문에서 2011년 재검토가 들어갔구요... 2005년도에 FAO에 보고를 했는데 그걸 2008년도에 다시 보려고 하니까

²⁵ FAO는 2001년 3월 IPOA-IUU 채택 당시 제25조에서 각 국가들로 하여금 행동계획 채택 후 2004년 2월 이내에 국별행동계획을 수립하고 이행하도록 요구하였다(이광남 & 서병귀, 2003). 구체적으로는 행동계획 안의 각 조항들이 자국의 예산과 수산업관리 프로그램이 필수적으로 담겨 있어야 한다(김선표 & 이형기, 2001; 마창모 외, 2014). 또한 국가행동계획을 채택한 후 적어도 4년 마다 해당 계획의 비용 효과적 전략을 살펴보고 이행과 점검에 관해 보고하고 2년마다 책임있는 수산업행동규범에 대한 이행사항을 FAO에 보고할 의무가 있다고 강조하였다(이광남 & 서병귀, 2003; 마창모 외, 2014).

조직이 폐지가 됐어요... 2011년에 이르러서야 국가행동계획을 제검토하게 됐으니 조직이 정확히 이 부분에 있어서 대응하기가 많이 힘들었었죠., 그러니 분명히 있긴 있었지만 그 부분에 있어서 정책적으로 IUU 어업 자체는 통제를 구체적인 방법을 가지고 한다라고 하는 것이 사실은 좀 어려웠어요... 구체적인 정책 방향이 많이 부족했었다고 얘기를 들었어요. 그 부분 때문에 2013년 미국과 EU 쪽에 그런부분이 문제가 됐었고 IUU 예비 지정국까지 갔었고 그것에 대해서 적극적으로 대응하기 시작한 것이 2014년도. 그때부터 대응을 시작했구요..."

(A 인터뷰, 2018년 4월 8일)

(4) 우선순위 모호성

우선순위 모호성은 목표에 다양하거나 대립적인 가치들이 존재하는 경우에 발생한다. 이 시기의 우선순위 모호성을 원양산업발전종합계획을 통해 매우 높은 수준이었음을 알 수 있다.²⁶ 당시에 사양산업 위기로 가고 있던 원양산업의 부흥이라는 목표는 해양수산부(당시 농림수산식품부)에게 가장 중요한 것이었다. 따라서 자칫 원양산업의 걸림돌이 될 수 있는 IUU 어업에 대한 중요성이 많이 부각되지 않았다. 이러한 점은 제1차 원양산업발전종합계획을 통해서 알 수 있는데 당시 해양수산 분야에 있어서 한국 정부의 목표와 비전이 원양산업의 부흥에 집중되어 있었음을 알 수 있다. 또한 이를 통해서 지속가능한 원양산업, IUU 어업에 대한 예방적인 태도 등에 대한 우선순위는 많이 밀려나 있는 것을 알 수 있다.

[그림 5]에서도 알 수 있듯이 제1차 원양산업발전종합계획은 크게 원양산업의 구조를 시장 친화형으로 고도화하여 해가지지 않는

²⁶ 원양산업발전법은 제 2장에 원양산업발전종합계획 수립에 관한 내용을 담고 있다. 원양산업발전종합계획은 5년 단위로 수립하여야 하고 2009년 9월에 제1차 원양산업발전종합계획이 수립되고 시행되었다.

수산 강국 실현이라는 비전을 가지고 있다. 목표로는 원양 어업의 지속가능한 어업생산과 양식, 가공, 유통 산업을 육성하여 해외 수산에 투자라는 두 가지를 제시한다. 이러한 비전과 목표에 맞게 종합계획은 원양 산업의 발전을 위한 계획을 강조하였다. EU의 IUU 어업 근절 조치와 FAO의 항만국 조치 협정에 관한 언급이 있기는 하나 정부는 이를 심각한 사안으로는 받아들이지 못하였다(농림수산식품부, 2009). 2차 원양산업발전종합계획에서 분석한 제1차 계획 평가에 따르면 제1차 계획은 국제규제의 강화와 연안국의 자원자국화 추세 강화로 인해 경제적 타격을 받고 있는 원양어업계의 경쟁력 회복과 어업 외 외연 확대에 중점을 두고 있다고 밝히고 있다(해양수산부, 2014).



[그림 4] 제1차 원양산업발전종합계획 비전 및 전략

출처: 해양수산부

이러한 네 가지 모호성 수준을 파악함으로써 정부의 IUU 어업 대응 관련 정책에서 IUU 어업 근절에 대한 뚜렷한 목표는 나타나지 않았고 이러한 정책의 모호성으로 인해 상대적으로 국제수산규범 대처는 미흡했다는 점을 알 수 있다([표 7] 참고).

[표 8] 내재화 단계의 모호성 수준

모호성	수준
사명이해 모호성	높음
지시적 모호성	높음
평가적 모호성	높음
우선순위 모호성	높음

3) 갈등 수준 분석

이 시기는 미국과 EU라는 국가와 국가 간 대외적 갈등과 정부, 원양산업계, 국제환경단체 간의 대내적 갈등으로 나누어 볼 수 있다. 이 시기는 대외적 갈등과 대내적 갈등 모두 매우 높은 수준이었다. 특히 서아프리카 지역의 경우 이미 예전부터 한국은 서아프리카의 정치적 상황을 이용하여 수많은 조업활동을 하였고 이 과정에서 알려지지 않은 IUU 어업 활동이 많이 이루어졌다. 서아프리카 지역에서 오래 일했던 어업 전문가는 2000년대 말에는 한국이 IUU 어업에 있어서는 정말 큰 문제였다고 말한다(E 인터뷰, 2018년 6월 5일). 이렇다 보니 미국과 EU 같은 선진국과 국제환경단체를 포함한 국제사회는 2010년부터 점차 지속적인 경고를 보내기 시작했다. 하지만 한국 정부와 원양업계는 이를 심각하게 받아들이지 않았고 결국에는 한국이 2013년 미국과 EU로부터

예비 IUU 어업국 지정을 받는 결과를 낳았다. 이 시기에 나타난 갈등의 모습에 영향을 미친 제도적 요인, 행태적 요인, 환경적 요인을 차례대로 살펴보도록 한다.

“서아프리카 지역은 1993년부터 2006년까지 심각한 전쟁상황이었어요. 그래서 그 국가에는 정부가 없었던 것과 다름 없었어요. 거기다가 당시에 가장 많은 원양어업을 하고 있었던 러시아, 당시 소련이 붕괴되면서 이러한 상황을 가장 잘 이용한 것이 한국이었어요. 러시아가 사라져서 수산자원이 매우 풍부해졌고 통제하는 정부도 없었으니 한국은 아주 좋은 기회였죠. 그리고 당시에는 시에라리온이나 라이베리아 같은 나라에는 항구도 없어서 한국은 아주 크고 기술이 훌륭한 선박을 한국에서 가져왔어요. 그래서 2009년 당시에 세계은행과 같이 프로젝트를 시작했을 때 한국이 가장 큰 문제였죠.”

(E 인터뷰, 2018년 6월 5일)

(1) 제도적 요인

이 시기의 제도적 요인은 한국의 IUU 어업과 관련된 정책에 대한 서로 다른 이해관계자들이 추구하는 다른 정책 목표의 차이에 있다. 원양산업은 한국에게 있어서는 발전시키고 진흥해야 할 정책으로 여겨지게 되었지만 사실상 한국을 제외한 서아프리카나 유럽 국가들에게 있어서는 한국의 IUU 어업을 근절시키는 것이 점점 더 우선적이었다.

특히 이러한 배경에는 정부와 원양업계와의 오랜 관계가 작용하였다. 지금까지 원양업계와 정부와의 관계를 보면 그 사이는 매우 두터움을 알 수 있다. 원양어업을 통한 수출품은 1960년대에만 해도 수출품 1위를 차지할 만큼 효자품목이었다. 특히 1970년대 초에는 원양수산물 수출액은 당시 한국 수출액의 5% 이상을 차지할

정도였다.²⁷ 하지만 갈수록 그 세력이 약해지는 원양어업을 없앨수는 없었기 때문에 원양산업을 지원하는 정책이 필요했다. 따라서 원양업계를 발전시키기 위해 정부가 일부분 비용을 보조하거나 용자할 수 있도록 법에서 규정하였고 그렇다보니 정부가 사조, 동원, 인성 등 원양업계의 비리와 불법조업 활동을 심각하게 생각하지 못했다.²⁸

이는 정부가 원양어업 업체에 지원하는 보조금 지급 실태를 통해서 잘 나타난다. 보조금의 원래 목적은 원양어업 중소기업체를 지원하는 것이었다. 2010-2012년까지 3년간 정부가 원양업계에 직간접적으로 지급한 보조금은 약 9100억 원에 달한다. 하지만 위의 목적과는 달리 우리가 잘 아는 동원, 사조와 같은 6개 대기업에게 보조금의 대부분이 지급된 것으로 드러났다.²⁹ 여기서 더욱 문제가 되는 것은 이러한 보조금이 IUU 어업을 행한 기업에게도 많이 지급되었다는 것이다. 이와 관련하여 국회에서는 2010-2012년 3년 동안 연평균 7개 업체에 약 172억 원을 지원했다는 결과가 밝혀지기도 하였다. 다시 말해 IUU 어업을 보조하는 조건과 용자사업의 자격요건이 잘 연동되지 않아서 해외수역에서 불법행위를 해도 기업들이 지원을 받을 수 있는 제도적인 문제점이 있었던 것이다.³⁰

정부의 경제적 지원 외에도 해외수역에서 우리 원양어선들이

²⁷ 2016년 기준으로 한국의 수출 효자품목인 휴대전화의 수출 비중은 6%이다. 연합뉴스 2017년 6월 18일 기사/
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/17/0200000000AKR20170617042700030.HTML>

²⁸ 한겨레 신문 2012년 1월 24일 기사/
http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/515825.html#csidxed197badb7c3e28bba3b2ee1d49f2f7

²⁹ 직접적인 보조금은 이중 저리용자 등, 간접적인 보조금은 원양어선에 사용 되는 경유에 대한 세금 면제 등이다. 조선비즈 2013년 10월 30일 기사/
http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2013/10/29/2013102903172.html#csidx9552d02c5a8845a8ddb4fd70920fe7

³⁰ 제 316회 국회 농림축산식품해양수산위원회회의록 제 2호, 2013

불법어업과 관련한 문제를 유발할 때 정부의 적극적인 대응이 부족하다는 언론의 시각이 많았다. 가장 대표적으로 동원산업이 2011 ~ 2012년 아프리카 라이베리아 해역에서 실시한 조업의 위법성을 둘러싼 사건을 들 수 있다.³¹ 라이베리아 정부는 동원산업의 프리미어호가 위조 공문서로 불법어업 행위를 했음을 한국 정부에 알렸음에도 한국 정부는 이를 처벌하기 보다는 라이베리아 정부와 동원산업이 해결하도록 책임을 회피하는 모습을 보였다. 결국 동아프리카 쪽의 인도양 해역으로 조업 수역을 옮긴 동원산업의 프리미어호는 동아프리카 연안의 7개국(마다가스카르, 모리셔스, 모잠비크, 세이셸, 코모로스, 케냐, 탄자니아) 모두에게서 거부당하고 2014년 4월 라이베리아 정부에 백만 달러(한화 약 10억 원)의 벌금을 냈으로써 이 사건을 일단락할 수 있었다.³² 이 과정에서 동원산업의 경우 국제적으로 위신이 많이 실추되었으며 방콕이나 태국과 같은 국제수산물시장에서 유럽 무역상인들이 제품 구매를 하지 않는 현상까지 발생하게 되었다.³³

(2) 행태적 요인

이 시기에 정책 갈등에 영향을 미쳤던 주요 행태적 요인 중 하나는 해양수산부의 폐지이다. 해양수산부는 예전부터 존폐위기가 항상 있었던 부처였다. 1994년 유엔해양법협약(UNCLOS)가 발효되면서 한국

³¹ Stopillegalfishing <https://stopillegalfishing.com/news-articles/fish-i-africa-countries-unite-to-deny-services-to-a-suspected-iuu-fishing-vessel-the-dongwon-industries-fv-premier-4/>

³² 케냐, 모잠비크는 조업권 거부, 세이셸은 항구국조치협정에 따라 offload 거부, 탄자니아는 조업권 갱신 거부, 코모로스는 모든 유형의 라이선스 거부, 모리셔스 offload 거부

³³ FISH-i Africa. (2017). Investigaion no.1 Fish-I Africa's first success: The Premier, <https://fish-i-africa.org/wp-content/uploads/2017/03/1-FISH-i-Africas-first-success-the-PREMIER-1.jpg>

정부는 해양개발력이 국가생존에 있어서 매우 중요한 요인이 될 것이라고 판단하였다. 그래서 1996년 김영삼 정부 때 처음 해양수산부가 발족되었다(김창수, 2008). 그러나 김대중 대통령의 참여정부가 들어서면서 해양수산부는 제대로 된 역할을 감당하기도 전에 부처의 존폐위기까지 맞게 되었지만 다행히 2008년까지 건재한 상태를 유지했다. 그렇지만 2008년 이명박 정부는 2008년 1월 16일 이명박 대통령직인수위를 통해서 해양수산부를 폐지하고 각 기능을 국토부, 산림청, 식품안전부 등에 재편하였다. 농림부와 해양수산부의 어업수산정책과 보건복지부의 식품산업진흥정책을 통합하여 ‘농림수산식품부’로 개편하였고 건설교통부와 해양수산부가 담당하고 있던 해양개발, 항만건설, 해운물류 기능을 통합하여 ‘국토해양부’로 개편하였다(이창원 & 임영제, 2009).

이러한 해양수산부의 폐지는 시기적으로도 원양산업발전법이 제정되고 시행되던 시기에도 맞물리는데 이러한 이유에서 사실상 원양산업과 관련된 업무자체가 중간에 흐름이 끊기게 되었다. 해양수산부 업무의 기능은 농림수산식품부가 그대로 가져가기는 하였지만 인력의 이동이나 전반적인 측면에서 해양수산부 전반에 큰 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 특히 정부가 바뀌게 되면서 시스템에서도 차이가 나 2008년 이전의 자료는 해양수산부에서 농림수산식품부로 넘어간 것이 거의 남아있지 않다(A 인터뷰, 2018년 4월 8일). 이러한 행정상의 어려움은 국제사회에 제출해야 하는 NPOA-IUU를 제출하는데도 지체가 생기게 하고 우리 정부가 원양산업의 지속적인 수산업을 위한 기회를 늦추는데도 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 정책담당자의 잦은 교체가 정책 갈등을 유발하기도 하는데 정부 부처 전체가 바뀌는 것은 정책의 일관성이 결여되는데 큰 영향을 끼쳤음을 충분히 예상할 수 있다 (이시경, 2003).

“2005년도에 그 내용(국가행동계획, NPOA)을 해놓고 3년 안에 검토하고 마무리시점에 2008년도에 그렇게 됐거든요(해수부가 폐지되었거든요) 그렇게 되다보니 그 조직이 농림수산식품부로 변경이 되면서 조직기능 역할이 저희가 원했던 방향 쪽 그 전의 로드맵대로 가기가 힘들었다는 거죠… (원양산업 관련 업무)는 그대로 가져왔습니다. 빠짐없이… (그런데) 그 때 있어서 굉장히 많이 약해졌고 연속성있게 정책을 추진하는데 문제점이 있었다라고 알고 있습니다.”

(A 인터뷰, 2018년 4월 8일)

(3) 환경적 요인

내재화 단계의 정책 갈등을 미친 제도적, 행태적, 환경적 요인 중에서 환경적 요인이 가장 많은 부분을 차지한다고 볼 수 있다. 특히 국제수산 부문에 있어서 많은 국가들이 정치적, 경제적 관계로 얽혀있고 최근 국제환경단체의 힘이 세지면서 사회적 요인까지 복합적으로 작용하였다. 특히 미국과 EU 자체의 IUU 어업에 대한 강력한 규제는 한국을 포함한 여러 나라에게 정치적 그리고 경제적 위협이 되어가고 있기 때문에 많은 나라들이 이러한 영향을 받고 있는 상황이다.

미국 상무성(U.S. Department of Commerce) 산하 해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)에서 2년마다 발행하는 보고서 중 2013년 1월 보고서에 2011-2012년 2년 동안 10개 국가가 IUU 어업에 종사하였음이 밝혀졌다. 여기에는 한국을 포함하여 콜롬비아, 에콰도르, 가나, 이탈리아, 멕시코, 파나마, 스페인, 탄자니아, 베네수엘라가 선정되었다(이재민, 2014).³⁴ 미 상무성은 이 국가들이 IUU 어업

³⁴ 미국 상무성(U.S. Department of Commerce) 산하 해양대기청(National

근절을 위해 효과적인 조치를 취하지 않을 경우 다양한 제재조치를 가할 수 있는 강력한 힘을 가지고 있었다. 예를 들어 입항거부, 수산물 수입제한, 미국 관할수역으로의 통항 금지 등이 있다. 이는 IUU 어업활동에 관여된 선박뿐만 아니라 그 선박이 속한 국가로부터 수출되는 모든 수산물에 수입제한을 가할 수 있는 강력한 힘을 가졌기 때문에 한국은 이러한 미국의 조치에 큰 충격을 받았다(이재민, 2014).³⁵

이렇게 되자 한국 그린피스는 2013년 5월 ‘국제사회의 규범에 맞는 해양 및 원양수산 정책의 개혁 방향’ 자료집을 발간하고 국회에서 워크숍을 열어 각 부처 정부 관계자들에 한국원양어선들의 불법어업을 근절하고 국제사회의 요구에 부응하기 위한 정책을 제안하였다(그린피스 국회 워크숍, 2013년 5월).³⁶ 그제서야 국내에서 한국 원양산업의 IUU 어업 실태의 심각성을 인지하기 시작하였고 그동안 정부에서는 그다지 큰 노력을 하지 않았다는 사실을 언론에서 알리기 시작한다.

미국의 이러한 결정은 한국이 북태평양수산위원회의 사무국을 유치하는데에도 영향을 미쳤다. 2013년 3월 한국은 2006년 설립된 북태평양수산위원회의(North Pacific Fisheries Commission, NPFC)

Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA)은 2년마다 어느 국가가 국제해양자원 고갈을 촉진하는 어업활동에 종사하는지, 특히 IUU 어업활동과 상어남획 어업활동에 참여하는지 조사하여 그 내용을 담은 보고서를 미국 의회에 제출하여야 한다. 이에 따라 2009년 최초의 보고서가 미 의회에 제출되었고 두 번째 보고서는 2011년, 세 번째 보고서는 2013년에 각각 제출되었다.

³⁵ 2016년 기준으로 원양어업의 연간 국가별 수출을 살펴보면 일본과 태국 다음으로 미국이 3위로 약 461억원, 유럽(프랑스, 이탈리아, 스페인, 노르웨이)은 약 429억원으로 4위인 점으로 보아 미국과 EU는 한국 원양어업 수출에 매우 큰 비중을 차지하는 것을 알 수 있다(출처: 국가통계포털 원양어업통계조사 <http://kosis.kr/search/search.do>)

³⁶ 서울신문 2013년 4월 11일 기사/

<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130411002007>

사무국을 유치하기 위한 일본과의 경쟁에서 거의 성공한 듯 보였다.³⁷ 특히 한국은 일본과의 경쟁에서 이기기 위해 사무국 유치를 위한 과격적인 조건을 내걸었다. 하지만 결정적으로 한국의 IUU 어업 가담국이라는 사건으로 인해 사무국 유치에 실패하였다. 한국 최초의 협약(Convention) 사무국 유치라는 면에서 큰 의미를 가지고 있었던 기회였으나 해양수산부의 안일한 태도로 실패를 하였다는 지적도 나왔다(JTBC 뉴스).³⁸

이에 해양수산부는 2013년 7월 원양산업발전법을 한 차례 개정했지만 실제 시행시기는 2014년 1월이었기 때문에 근본적인 변화를 가져오기에는 역부족이었다. 그 결과 유럽연합도 2013년 11월 한국을 예비 불법어업국으로 지정했다. 이후 해양수산부는 다시 한번 원양산업발전법의 개정안을 준비하고 불법어업의 감시, 통제를 강화하는 등 노력을 기울였으나, 법안 개정과 실제 이행이 강화되는 것을 지켜보겠다며 유럽연합은 2014년 7월 예비 불법어업국 지정을 6개월 더 연장하였다(Currie & 한정희, 2014년 11월).

EU는 사실 미국보다도 앞서 IUU 어업에 관한 강화된 처벌을 이미 준비하고 있었다. 2008년부터 EU는 ‘EC-IUU 규정’을 도입하여 “비협력국 (non-cooperating third countries)”을 선정하여 관련 목록에 등재하고, 이들 국가에 대하여 다양한 규제조치를 부과하는 제도를 시행하고 있다. EU가 부과하는 규제조치는 해당 목록에 등재된 국가로부터 수출되는 어획자원에 대해서 광범위한 수입금지, 해당 국가 수산업에 종사하는 선박의 기항 금지, 제반 분야에서 해당 국가와의 협력 금지 등을 포함한다. 이러한 목록에는 IUU 어업 종사 선박 목록,

³⁷ 농림수산물식품부 수산정책실 국제기구과 보도자료, 2012

³⁸ JTBC 뉴스 2018년 9월 13일 기사/

http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB10342096

IUU 어업 방조국 목록 등이 있다. 이처럼 미국과 마찬가지로 EU도 강력한 규제 조치를 시행하는데 특히 IUU 어업 종사 선박 목록에 등재된 선박에 적재된 수산물이나 IUU 어업 방조국 목록에 등재된 국가 국적의 선박에 적재된 수산물에 대해서는 별도의 확인절차 없이도 그 자체만으로 EU 역내로의 수입을 금지할 수 있다. 이는 넓게는 IUU 어업에 종사하지 않은 선박과 어민도 자신의 국적이 목록에 등재되면 EU로부터 포괄적인 제재를 받을 수 있다는 의미를 가진다. 또한 해외수역에서 IUU 어업에 종사하는 자국어선과 어민에 대한 강력한 처벌도 규정하고 있다(이재민, 2014).

위의 규제조치는 2010년 1월 1일부터 발효되었고 EU 집행위원회는 당시부터 매우 적극적인 집행 의지를 보여 왔다. 특히 해양수산부에 따르면 2010년부터 EU는 위의 규정에 의거하여 국내 개별 원양어선에 대해서 IUU 어업 조업여부를 우리 정부가 조사해 줄 것을 10여 차례 요청한 것으로 나타났다(이학수, 2014). 그리고 이 과정에서 EU는 이미 내부 방침에 한국을 IUU 어업 가담국으로 지정하기로 한 것으로 드러났다. 하지만 해양수산부와 외교부는 이를 전혀 눈치채지 못했다고 한다. 한 인터뷰에서 해수부 관계자는 “그동안 불법조업 문제와 관련해 EU측과 4차례에 걸쳐 협상을 벌였지만 예비 IUU국가로 지정될 줄은 꿈에도 생각하지 못했다” 며 “EU 움직임에 대해 외교부로부터 어떠한 정보도 사전에 듣지 못했다” 고 전했다고 밝히고 있다.³⁹

EU와의 협상과정에서 EU 측은 원래 원양산업발전법 개정만 하면 괜찮을 것이라는 반응을 보였고 한국 측이 직접 EU와의 협상에서

³⁹ 노컷뉴스 2013년 12월 2일 기사/

<http://www.nocutnews.co.kr/news/1141409#csidx8af2646d2dc84a6987e86e9c3fdad53>

한국의 개선사항을 적극적으로 설명할 때는 상당히 호의적인 반응을 보였다고 한다. 하지만 EU는 몇 달 뒤 어선위치추적장치(Vessel Monitoring System, VMS)와 조업감시센터(Fisheries Monitoring Center, FMC) 시행시기를 가지고 문제를 삼았다. 한국의 회계절차 상 VMS와 FMC는 2014년 예산으로 되어 있었기 때문에 예산과 인력 충원을 이유로 2014년 상반기 시행 예정이었다. 이와 관련한 시행령 준비사항도 EU 측에 설명을 했지만 EU는 급작스럽게 2013년 11월 26일 한국을 'IUU 어업 예비 협력국'로 지정하였다.⁴⁰

EU가 한국에 대해서 이러한 다소 강력한 조치를 취한데는 정치적 이유가 있다는 분석이 있다. 스페인과 같은 EU 회원국의 원양어선들이 서아프리카 해역 조업을 두고 한국의 원양어선들과 경쟁관계에 있다보니 EU도 더 적극적으로 한국의 IUU 어업에 대한 제재를 가한다는 것이다. 이러한 이유에서 EU는 2012년 부터 지속적으로 한국에 IUU 어업 문제에 대해 언급하였다(이학수, 2014). 또한 EU는 서아프리카 해역에서 일어나는 IUU 어업 행위로 인해 어업에 의존도가 높은 해당 연안국들의 기아 문제가 발생하였고 이러한 상황이 최근 EU 내로 아프리카의 난민들이 대거 유입되는 이유 중 하나로도 보고 있다. 그래서 더욱 서아프리카 지역의 IUU 어업 문제를 중요하게 보고 있다.⁴¹

미국과 EU 외에도 그린피스나 환경정의재단과 같은 NGO는 이러한 EU의 사건이 있게 한 주요 이해관계자 중 하나이다. 실제로 EU가 한국을 IUU 어업 예비 협력국으로 지정할 때 서아프리카

⁴⁰ 제 320회 국회 농림축산식품해양수산 회의 제11차, 2013

⁴¹ 국제신문 2013년 1월 27일 기사

[/http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0200&key=20131128.22021203107](http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0200&key=20131128.22021203107)

지역에서 많은 활동을 하던 그린피스나 환경정의재단(Environment Justice Foundation, EJF)의 보고가 많은 영향을 미쳤다 (A 인터뷰, 2018년 4월 8일).

“NGO 단체들이 오히려 현장에 있었던 일들을 저희 쪽으로 많이 알려오는 경우가 많이 있어요. 불법조업 부분에 있어서. 제가 알기로도 2013년 IUU 예비 국가로 지정되게 됨에 있어서 제일 큰 부분은 서아프리카 쪽 우리나라 국제 어선의 불법어업이었거든요. 그 부분은 그린피스나 EJF나 그런 NGO 단체들 쪽에서 EU 국가 쪽에 레포트 보고한 게 근거가 되었다고 알고 있습니다 그리고 저희 당국쪽으로도 보고가 왔었구요.”

(A 인터뷰, 2018년 4월 8일)

특히 서아프리카 지역에서 주로 활동하던 환경정의재단(EJF)은 2009년부터 서아프리카 지역의 수산자원 관리 개선을 위해서 활동하던 세계은행과 EU와 함께 한국의 IUU 어업은 근절하기 위한 방법을 강구하게 된다. 이에 따라 2011년에 환경정의재단은 한국의 원양어선들의 불법어업 활동 내용을 담은 자료를 EU에 제출하였고 EU도 2013년에 예비 비협력국으로 한국을 지정하게 된다(E 인터뷰, 2018년 6월 5일).

“EJF의 영향력이 가장 크기는 했지만 모든 활동 (EJF, 세계은행, EU)이 같이 협업된 것입니다. EJF가 한 측면, 세계은행이 한 측면, EU가 한 측면으로요. 한국 정부가 변화 해야된다는 것을 인식시키기 위해서 모두 협력한 것이죠.”

(E 인터뷰, 2018년 6월 5일)

하지만 한국 정부는 애초에 국제환경단체의 주장을 잘

받아들이지 않는 경향을 보였다(E 인터뷰, 2018년 6월 5일). 2011년 남극해양생물자원보존위원회(CCAMLR)에서 인성실업의 불법조업 문제가 의제로 상정된 것에 대해 한국 정부가 반대할 때 그린피스는 한국의 이러한 행동에 대해서 경고를 했으나 이에 대해 해양수산부는 환경단체의 의견으로만 반응할 수 없다는 입장을 보였다.

“2009년 당시에는 라이베리아나 시에라리온 정부를 대표해서 한국 선박의 IUU 어업에 대해서 조사를 해달라는 요청을 했을 때 전혀 답변을 받을 수 없었어요. 하지만 이제는 반응을 하죠. 우리가 무엇인가 보고를 하면 거기에 대해서 반응을 한다라는 긍정적인 변화가 있었죠…EU의 영향이 매우 컸다고 볼 수 있죠.”

(E 인터뷰, 2018년 6월 5일)

그린피스도 2012년 초부터 원양어업 문제와 정책에 관해 조사를 하던 중 2012년 말 미국이 한국을 불법어업국가로 지정할 예정임을 미국 쪽 NGO로부터 전해 듣고는, 이러한 사실을 정부 당국에 알렸지만 당시 농수산식품부는 대책을 세우지 못했다(이학수, 2014).

[표 9] 내재화 단계의 정책 갈등 수준

정책 갈등 요인	정책 갈등 요인 수준	⇒	갈등 수준
제도적 요인	강함		높음
행태적 요인	강함		
환경적 요인	강함		

4) 집행현황 - 상징적 집행

이 시기는 모호성 수준도 높고 갈등 수준도 높은 상징적 집행시기라고 볼 수 있다. 원양산업발전법이 제정되면서 원양산업만을 다루는 법적인 틀이 갖춰지는 성과가 있었지만 법의 이름에서도 알 수 있듯이 원양산업을 발전시키는 목표 아래 IUU 어업에 관한 정책이 있어서는 강한 모호성을 가지고 있었다. 또한 해양수산부의 부재로 인한 실무부처의 약한 행정력, 국제환경단체까지 합세한 국외 국가들의 강력한 위협으로 IUU 어업에 관한 이해관계자 간 갈등도 매우 높은 수준을 보였다.

구체적으로 이 시기는 정책목표 모호성의 네 가지로 제시했던 사명이해, 지시적, 평가적, 우선순위 모호성이 모두 나타났다. 한국은 국제사회가 요구하는 수준의 IUU 어업 근절을 위한 필요성을 느끼지 못하였고 이에 따라 원양산업의 발전을 추구하는 법 안에 원양산업의 IUU 어업에 대한 내용은 아주 기본적인 것만 담기게 되었다. IUU 어업 근절이라는 목표가 모호했기 때문에 수산업법에서 다루고 있던 정도의 별척수준을 그대로 원양산업발전법 안에 담았고 국제사회가 요구하는 수준에 맞추지 못했다. 또한 원양산업 자체가 사냥산업의 위기로 가고 있었던 배경적 원인으로 인해 원양산업이 지켜야 할 의무를 국제수준에 맞게 처벌하는 것보다는 원양산업의 유지를 지켜주기 위한 우선순위의 모호성이 나타났다. 이러한 흐름에서 원양산업발전법에서는 불법, 비보고, 비규제 어업의 정의조차 자세하게 서술하지 않았던 지시적 모호성도 나타난다. IPOA-IUU에서 제시하고 있는 불법, 비보고, 비규제에 대한 각각의 정의가 추가된 것은 2015년 1월 6일 개정안에서야 나타났고 처벌수준에 있어서도 매우 모호하였다. 또한 원양산업에 대한 실태조사를 할 수 있도록 허용하는 규정도 2013년 7월 30일 개정안에서나 나타났고 이는 원양산업에서의 IUU 어업의

실태를 알아볼 수 있는 평가적 제도나 수단이 없는 현실을 보여줌으로써 평가적 목표 모호성이 나타나는 부분임을 알 수 있다. 이러한 정책목표의 모호성은 원양산업계가 IUU 어업 활동을 줄이기 보다는 계속해서 잘못을 저지르는 데 장애물이 되지 못하였다.

또한 이 시기의 정책 갈등은 대외적으로나 대내적으로 매우 높은 수준으로 나타난다. 특히 한국과 원양업계와 대립하여 미국, EU, 국제환경단체 간 갈등 양상이 뚜렷이 나타났다. 이러한 정책 갈등을 일으킨 요인으로는 제도적 요인, 행태적 요인, 환경적 요인이 모두 나타났다. 제도적 요인으로는 정책 갈등의 행태적 요인으로는 해양수산부의 폐지라는 사건이 있었다. 이로 인해서 2008년 이후 점점 증가하던 IUU 어업에 대해 가장 적극적으로 대응할 수 있던 시기에 해양수산부가 없어지면서 담당 조직의 기능이 약화되었고 심지어는

일반적으로 목표에서의 갈등과 모호성은 반비례의 관계를 가진다. 다시 말해서 모호성이 높아지만 갈등은 낮아질 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 Matland(1995)는 많은 학자들이 갈등을 낮추기 위해서 정책을 더 모호하게 만들기를 권장하기도 한다고 하였다. 하지만 상징적 집행기와 같이 정책이 높은 수준의 모호성과 함께 높은 수준의 갈등을 갖는 경우도 발생할 수 있다. 이는 정책이 중요한 상징을 띄고 있을 때 발생한다. 다시 말해서 중요한 상징성을 가지고 있는 정책은 정책이 모호해도 높은 수준의 갈등을 가지게 되는 것이다. 원양산업발전법의 제정은 원양업계와 해수부 입장에서는 중요한 상징성을 가지는 것이었는데 이는 침체기를 겪던 원양산업을 살리는 좋은 기회였기 때문이다. 그렇다 보니 정부는 국제사회가 수산분야에 요구하는 규범은 다소 모호하게 포함시킨 채 원양산업 발전이라는 목표를 더 우선순위로 내세우게 되었다.

그렇지만 이러한 상징적인 정책은 새로운 목표를 확인하는 것과

동시에 이 정책이 이전의 목표를 보완하는지 재차 확인하는 중요한 역할을 할 수 있다 (MatlandR., 1995). 이를 통해서 새로운 목표를 설정하고 기존 목표를 보완하는데 중요한 역할을 하고 중요한 가치나 원칙을 설정하는데 도움을 줄 수 있게 된다(Olsen, 1970; Matland, 1995 재인용). 또한 상징적 집행에서 나타나는 높은 수준의 갈등은 문제가 해결되는 구조(structure)를 만들어 나간다는 점에서 중요하다 (Matland, 1995). 따라서 이 시기에 나타난 원양어업의 IUU 어업 근절을 위한 정책은 높은 수준의 정책 모호성을 가지고 있었지만 다양한 이해관계자 간의 갈등을 통해서 오히려 다음 단계에서 더욱 구체화되고 명확해진 정책이 나타날 수 있는 기회가 될 수 있는 것이다.

상징적 집행에서 특히 나타나는 특징은 집행의 결과가 지역 혹은 하위 수준의 연합의 강도(coalitional strength)에 의해서 결정된다는 것이다. 정치적 집행에서도 같은 가치를 추구하는 이해관계자들이 연합하지만 상징적 집행에서는 이러한 현상이 더 하위 수준에서 일어난다는 점이 다르다. EU나 미국의 경우에도 정부 차원 보다는 환경정의재단이나 그린피스 같은 환경단체의 움직임 덕분에 IUU 어업의 실태에 대해서 알 수 있었다. 한국에서도 그린피스의 활발한 활동이 한국의 IUU 어업 문제를 더욱 빨리 부각시키는데 첫걸음이 되었다.

2. 발전 단계: 2014년 ~ 2018년 5월

1) 개요

이 시기는 미국과 EU의 한국 예비 IUU 어업국 지정 후

2014년부터 현재 2018년 5월까지이다. 원양산업발전법이 2008년 제정된 후 IUU 어업에 대한 큰 관심을 보이지 않았던 정부는 2013년 두 차례에 걸친 큰 위기를 맞닥뜨리고 대대적인 노력과 개선의 모습을 보이는데 주력한다. 2013년부터 2015년 초에 이르기까지 두 차례의 원양산업발전법 개정을 통해 대외적으로 국가의 위신을 다시 높이는데 많은 노력을 하여 2015년 미국과 EU로부터 각각 IUU 어업 가담국과 예비 IUU 어업 협력국 해제를 받을 수 있었다.

이 시기는 목표 모호성 수준이 많이 낮아져 내재화 단계에 비해 매우 구체화되었다. 갈등의 수준은 낮아지기보다는 그대로였지만 갈등의 양상이 변화하였다. 내재화 단계에서 다른 국가와 국제환경단체와의 갈등이 높았다면 이 시기에는 원양산업계와의 갈등 수준이 높은 것으로 나타났다. 그래서 미국과 EU는 한국의 IUU 어업 정책 개선 방향에 대해서 호평을 하는 반면 IUU 어업 규제 완화 추진의 목소리를 내는 원양업계의 입김이 거세지고 있다.

2) 모호성 수준 분석

이 시기의 IUU 어업 정책은 이 내재화 단계의 아픈 경험을 딛고 철저한 학습을 통해 정책목표의 모호성을 많이 구체화 시켰다. 특히 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성이 많이 개선되었다. 이 단계에서 모호성의 수준에 영향을 미친 정책확산 메커니즘으로는 모방기제와 학습기제가 나타났다. 내재화 단계에서는 국제수산규범을 국내적으로 수용할 때 제대로 대처하지 않고 그냥 무조건적으로 받아들이는 모방기제가 나타났다면 이 단계에서는 그 경험을 통한 발전 방안을 세우고 해결책을 위해 노력하는 학습기제가 잘 수행되었다고 볼 수 있다.

(1) 사명이해 모호성

이 시기의 사명이해 모호성은 정부는 IUU 어업이 국제적으로 얼마나 중요한 사안이고 한국의 원양산업에 있어서도 중요한 문제인지 깨닫게 되면서 그 수준이 낮아졌다. 다시 말해서 내재화 단계에서 겪었던 문제로 인해 정부는 원양산업에서의 IUU 어업 근절이라는 목표 설정을 확실하게 한 것이다.

당시에 얼마나 IUU 어업이 중요하게 여겨졌는지는 2014년 일어난 세월호 사고에도 한국의 IUU 어업 관련 대처가 매우 신속하게 진행되었다는 점에서도 알 수 있다. 2013년부터 해양수산부의 가장 큰 위기로 여겨졌던 IUU 어업 관련사항은 2014년 세월호 침몰사고 이후 큰 위기를 겪을 뻔 했다. 언론에 따르면 해양수산부는 2014년 4월 16일 세월호 침몰사고 직후부터 해양수산 외교와 정무 기능이 사실상 마비될 정도로 세월호 사고의 여파가 컸었다. 그래서 당시 이주영 해양수산부 장관은 범정부사고대책본부장으로 사고 수습에 붙들려있었고 전남 진도군청에서 몇 달 동안 머무르기도 했다. 이러한 이유로 이주영 장관 대신 손재학 차관이 주로 대부분의 외교와 정무 기능을 담당하였다. 하지만 그러한 상황에서도 IUU 어업 관련사항은 중요한 문제였기 때문에 큰 지연 없이 잘 처리될 수 있었다. 그래서 2014년 5월 EU 해양수산총국과의 협상과 6월 EU 측 실사단 방한은 손재학 차관이 맞이하곤 문해남 해수부 해양정책실장이 실무를 총괄하면서까지 IUU 어업 문제 해결을 위한 노력을 하였다.⁴² 이와 관련하여 해양수산부 관계자는 세월호 사고가 해양수산부에 큰 영향을 주기는 하였지만 IUU

⁴² 주간조선 2014년 6월 16일 기사/

<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C05&nNewsNumb=002311100018>

어업도 중요한 문제였기 때문에 업무에 큰 차질이 있을 만큼은 아니었다고 전하였다(B 인터뷰, 2018년 4월 9일).

“장관님이 내려가있으면서도 IUU어업은 꼭 챙겼어요...계속 설득 작업도 하고 굉장히 신경을 많이 썼죠 해수부 입장에서는 세월호에 IUU 어업 까지 겹쳤기 때문에 오히려 엄청 신경을 썼어요.”

(B 인터뷰, 2018년 4월 9일)

정부의 사명이해 모호성은 미국과 EU의 경고 이후에도 갈수록 강화되는 국제사회의 질서를 통해서도 구체화 될 수 밖에 없었다. 특히 2015년 4월 2일 국제해양법재판소(ITLOS)에서 채택한 권고적 의견을 통해 기국의 의무와 책임이 더욱 구체화되었다. 이 의견은 서아프리카에 위치한 7개 국가를 회원국으로 하는 '소지역 수산 위원회' (Sub-Regional Fisheries Commission: 이하 'SRFC')의 요청에 따라 내려진 것이었다. 이는 ITLOS가 창설되고 최초로 권고적 의견을 채택한 사례이기도 하다(Gao, 2015). SRFC는 네 가지 의견을 요청하였고 이 중 세가지가 IUU 어업과 관련된 것이었다.⁴³ 권고적 의견은 법적 구속력이 없는 '자문의견' 이기는 하지만 의견을 요청한

⁴³ 2013년 3월 제14차 회기에서 채택된 결의에서, SRFC의 각료회의는 사무차관(Permanent Secretary)에 "다음 문제에 관한 권고적 의견을 요청하기 위하여 ITLOS를 이용할" 권한을 부여하였다:

- ① 불법, 비보고, 비규제(IUU) 어업활동이 제3국의 배타적 경제수역 내에서 수행되는 경우, 기국의 의무는 무엇인가?
- ②기국은 어느 범위까지 자신의 깃발 하에 운항하는 선박이 수행한 IUU 어업 활동에 책임을 지어야 하는가?
- ③어업허가가 기국 또는 국제기구와의 국제협정의 틀 내에서 이루어진 경우, 국가 또는 국제기구는 문제의 선박에 의한 연안국의 어업 관련 국내법 위반에 책임을 지어야 하는가?
- ④공유 어족자원과 공동의 이해관계가 있는 어족자원의 지속가능한 관리를 보장하기 위한 연안국의 권리와 의무는 무엇인가? (외교부, 2014)

행위자들에게는 직접적으로, 관련 국제법의 수범자 전체에게는 간접적으로 권위 있는 해석을 제공한다는 의미가 있다. 그래서 국제법적으로 국가의 의무를 확인할 때 일반적인 지침으로 활용될 수 있고 기국이 상당한 주의(due diligence) 의무 이행 방식을 결정할 때 강제성은 없지만 한국도 기국으로서 조업하는 선박들이 자국 관련 국내 법령을 준수하는지 감시하고 보장할 수 있는 이행 메커니즘을 갖추어야 한다는 의미가 있다(김현정, 2015). 이는 한국에서 IUU 어업을 행하는 중국이 자국의 선박에 대해서 책임을 져야 한다는 의미에서 중국의 불법조업을 막는 국제법적 근거로 댈 수 있는 한편 한국의 기국의 선박이 국외에서 불법조업을 행하는데 있어서 더욱 책임감을 가질 필요성이 제기되는 의미도 있다(이서향, 2015). 이러한 국내적, 국제적 배경으로 인해 한국은 원양산업을 포함한 해양수산 분야에서 IUU 어업에 대한 목표를 명확히 하고 그 중요성을 파악하였다.

(2) 지시적 모호성

두번째로 지시적 모호성은 전 단계에서 나타났듯이 국제수준에도 맞지않고 잘못의 수준에 비해서도 터무니없게 경미했던 처벌수준을 매우 강화시키는 법률 개정을 통해서 많이 개선되었음을 알 수 있다. 해양수산부는 미국의 IUU 어업 가담국 지정과 EU의 예비 IUU 어업 협력국 지정 이후 두 차례의 원양산업발전법 개정을 추진하였다. 해양수산부는 2013년 3월 23일 법률 제 11690호로 원양산업발전법을 개정하여 강력한 규제 도입을 위한 입법조치를 마련하였다. 이후, 2013년 7월 30일 제 11982호로 개정된 법령은 2014년 1월 31일 시행되었다. 개정된 이유에 대해서 해양수산부는 다음 [표 8]과 같이 밝히고 있다.

[표 10] <원양산업발전법 제 11982호 개정 이유>

<원양산업발전법 제 11982호 개정 이유>

“어업활동에 관한 국내외의 관련 법규 및 의무를 위반하는 등의 불법·비보고·비규제 어업에 대하여 국제적으로 규제를 강화하는 추세에 따라 증대한 불법·비보고·비규제 어업 행위에 대해서는 현행 500만원 이하의 과태료를 3년 이하의 징역 또는 3개년도 평균 수입가격을 기준으로 한 수산물 가액의 3배 이하에 상당하는 벌금으로 처벌을 강화하고, 원양어업자가 준수사항을 위반한 경우 재정적 지원을 제한 할 수 있도록 하며, 국내항에 입항하려는 선박에 대한 항만국 검색을 강화하고, 어선위치추적장치의 설치의무를 원양어업의 허가를 받은 모든 어선으로 확대하는 한편, 외국인선원의 근로여건 개선 및 인권침해 예방을 위한 대책 마련, 내국인 선원의 양성과 교육에 대한 지원, 해외 원양어업 선원묘지에 대한 관리와 국내 이장 지원에 필요한 사항을 규정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임”

출처: 원양산업발전법⁴⁴

이를 통해 미국의 IUU 어업 가담국 경고가 매우 큰 영향을 끼쳤음을 알 수 있다. 개정된 원양산업발전법 제11조는 국내나 국외에서 발생한 IUU 어업 행위에 대해 해양수산부장관이 원양어업 허가의 취소나 6개월 이내의 원양어업 정지명령을 내릴 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁵ 특히 우리 영해나 배타적경제수역 등 우리 관할권이

⁴⁴ <http://www.law.go.kr/법령/원양산업발전법>

⁴⁵ 제11조(원양어업허가의 취소 등)

① 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 원양어업의 허가를 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 원양어업의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 따른 위반행위를 한 때에는 그 원양어업허가를 취소하

미치는 수역뿐 아니라 외국에서 “외국의 법령”에 위반하여 발생하는 한국 선박의 IUU 어업 활동도 기본적으로 처벌대상으로 삼고 있다. 이를 통해 외국에서 발생한 행위거나 외국 법률을 위반하는 행위라고 해도 원양산업발전법이 적용을 받을 수 있다는 의미를 갖는다.

그렇지만 이때 당시 다소 모호한 점으로 여겨졌던 부분은 이러한 IUU 어업 활동에 대해 해양수산부 장관이 ‘명할 수 있다’라고 하여 구체적인 처벌의 권리는 재량적으로 해양수산부 장관에게 부여하고 있다는 점이다(이재민, 2014). 이러한 점에서 EU는 법률의 효과성을 신뢰할 수 없다는 부정적인 입장을 내비쳤다. 결국 해양수산부는 2015년 1월 6일 새로 개정된 원양산업발전법을 공포하였다. 이 개정안은 유엔공해어업협정(UNFSA)와 IPOA-IUU 등의 국제수산규범을 반영하여 개정하였고 법률 제 13001호로 2015년 7월 7일부터 시행되었다. 이 개정안은 국제사회가 지적한 사항을 염두하여 다음 [표 9]와 같은 개정이유를 밝히고 있다.

[표 11] <원양산업발전법 제 13001호 개정 이유>

<원양산업발전법 제 13001호 개정 이유>

-
- 여야 한다.
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 어업의 허가를 받은 때
 2. 제6조에 따른 허가내용을 위반한 때
 3. 제8조의 결격사유에 해당한 때
 4. 원양어업자가 제12조를 위반한 때
 5. 제13조에 따른 준수사항을 위반한 때
 - ② 해양수산부장관은 원양어업종사자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 때에는 관계 행정기관의 장에게 해기사면허의 취소·정지 또는 해기사에 대한 견책을 요구할 수 있다.
 - ③ 관계 행정기관의 장은 제2항에 따른 요구가 있으면 이에 따라야 한다.
 - ④ 제1항에 따른 처분의 기준과 절차, 그 밖에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

“현행 법률은 해외수역에서 불법어업·비보고어업·비규제어업에 가담한 원양어선과 자국민 통제에 대한 법적 근거가 미비하고, 원양어업자의 준수사항도 국제규범과 서로 달라 국제적으로 많은 문제점이 노출되고 있음. 이에 원양어업에 대한 불법어업·비보고어업·비규제어업을 하는 어선과 자국민에 대한 통제를 강화하고, 원양어업자의 준수사항 등을 국제규범에 맞도록 개선하여 국제사회의 일원으로서 그 의무와 책임을 다하는 제도의 틀을 마련하려는 것임. 또한 원양어업 허가와 관련된 중요한 사항은 법률유보 원칙에 따라 법률에 근거를 마련하고, 불법어획물의 시중유통을 방지하기 위한 과징금 부과 제도를 폐지하며, 벌금액을 국민권익위원회의 권고안 및 국회사무처 법제예규의 기준인 징역 1년당 1천만원의 비율로 개정함으로써 벌금형을 현실화하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점도 개선·보완하려는 것임”

출처: 원양산업발전법⁴⁶

[표 10]과 같이 IUU 어업에 대한 처벌을 국제수준에 맞게 강화하고 기존에 경미한 위반사항으로 여겨졌던 옵서버와 항만국 검색관의 업무를 방해하는 행위를 중요한 위반사항으로 다시 분류하였다.⁴⁷ 새로이 추가된 도입사항으로는 불법어선에 대한 이력추적제, 사전 전제 허가제도 등을 들 수 있다. 이를 통해 IUU 어업 혐의가 있는 어선은 즉시 조업 정지를 당하거나 입출항이 제한될 수 있다.

⁴⁶ <http://www.law.go.kr/법령/원양산업발전법>

⁴⁷ 제33조(벌칙)에 따르면 벌칙에 해당하는 행위를 할 경우 5년 이하의 징역 또는 3개년도 평균 도매가격을 기준으로 한 수산물 가액(價額)의 5배 이하와 5억원 이상 10억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금에 처한다. 다만, 5년 이내에 2회 이상 위반한 자에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 3개년도 평균 도매가격을 기준으로 한 수산물 가액의 8배 이하와 16억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금에 처한다.

[표 12] 주요 위반내용 IUU 예비 어업국 지정 전후 벌금 변화

위반내용	예비 IUU 지정 이전	예비 IUU 지정 이후
원양어업허가나 변경허가에 관한 내용	3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금	5년 이하의 징역 또는 3개년도 평균 도매가격을 기준으로 한 수산물 가액(價額)의 5배 이하와 5억원 이상 10억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금
신고나 변경신고에 관한 내용	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금	2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
보고나 거짓보고에 관한 내용	500만원 이하의 과태료	5년 이하의 징역 또는 3개년도 평균 도매가격을 기준으로 한 수산물 가액(價額)의 5배 이하와 5억원 이상 10억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금

출처: 원양산업발전법⁴⁸

또한 일반 국민의 불법어업 가담행위도 원양어업자 수준에 준하는 처벌이 가능해졌다.⁴⁹ 이는 원양산업발전법 제 12조 2에 해당하는데 자국민 통제 및 관리조항을 신설하여 우리 기국선이 아니라도 우리 국민에 의하여 운영되는 원양어선에서 IUU어업을 하여서는 안 될 의무와 제13조 제2항에 따른 원양어업자 준수사항을

⁴⁸ <http://www.law.go.kr/법령/원양산업발전법>

⁴⁹ 해사신문 7월 7일 기사/

http://www.haesanews.com/news/articleView.html?section_id=20150707092431808092

이행할 의무를 부여하였다(한덕훈 외, 2015).⁵⁰ 이와 관련하여 원양산업발전법에서는 해양수산부 장관에게 ‘국제수산기구 또는 연안국과 협력하여 불법, 비보고, 비규제 어업을 하거나 지원하는 자를 차단하는데 노력을 기울일 의무를 부여’ 하였기 때문에 관련 자국민을 규제하는 법적 근거가 있다고 볼 수 있다.⁵¹ 전문가들은 이러한 법적 근거를 집행하기 위해서는 앞으로 더욱 형사사법공조의 확대가 필요하다고 주장한다(한덕훈 외, 2015). 실제로 현재까지도 소말리아 해역 부근에서는 한국인이 운영하지만 회사와 선박은 소말리아로 등록되어 합법적인 어업행위로 둔갑되어 있는 선박들이 있다. 이들은 합법적인 허가증을 가지고 있지만 어업 행위 자체는 매우 지속가능하지 못해서 해당 지역의 수산자원을 파괴하고 있다(E 인터뷰, 2018년 6월 5일). 따라서 위와 같은 법률은 앞으로는 합법인 것 같아 보이지만 실제로는 불법어업 행위를 하는 한국 국적을 가진 사람들에 대한 처벌을 강화하는 밑거름이 될 수 있게 된다.

“아직도 소말리아 쪽에는 한국 선박이 있어요.. 아마도 이들이 세계에서 가장 파괴스러운 선박들일거예요. 이 선박들은 지금은 소말리아 깃발을 달고 있고 소말리아 회사로 등록되어 있지만 회사 오너는 한국인인 것으로 알고 있습니다. 이들은 Puntland라는 지역의 작은 물고기까지 다

⁵⁰ 제12조의2(자국민 통제 및 관리)

- ① 대한민국 국민은 해외수역에서 불법·비보고·비규제 어업을 하여서는 아니 되며, 제 13조제2항에 따른 원양어업자등의 준수사항을 이행하여야 한다.
- ② 해양수산부장관은 대한민국 국민이 불법·비보고·비규제 어업을 하거나 지원하는 것으로 의심되는 경우에는 해당국의 책임을 저해하지 아니하는 범위에서 불법·비보고·비규제 어업의 재발 방지에 필요한 적절한 조치를 취하여야 한다.
- ③ 해양수산부장관은 국제수산기구 또는 연안국과 협력하여 불법·비보고·비규제 어업을 하거나 지원하는 자를 차단하는 데 노력하여야 한다.

⁵¹ 원양산업발전법 제14조 제3항

슬어가고 있고 정부 관계자를 매수하기도 했어요... 이들은 합법적인 허가증도 가지고 있어서 일종의 합법적인 행위를 한다고 볼 수 있지만 그들이 하는 어업행위는 매우매우 파괴적이예요.”

(E 인터뷰, 2018년 6월 5일)

이러한 이유에서 해양수산부는 해외수역에서 일어나는 IUU 어업 행위를 근절하고자 ‘고위험 선박 특별관리 계획’을 2016년부터 수립하였다. 이 계획에는 조업감시센터를 통한 상시 모니터링 강화와 연안국, 인터폴 등과 공조하여 정보교류 확대를 하는 등의 방안을 담고 있다. 제2차 계획은 2017년 8월 21일부터 2018년 7월까지 적용될 예정이다.⁵² 현재는 이 조업감시센터를 통해서 24시간 원양어업 선박을 감시하고 있고 조업을 하는 어선은 매일 조업일지를 작성하여 정부에 보고하여야 한다(B 인터뷰, 2018년 4월 9일).

“지금은 FMC 라고 해서 Fisheries Monitor Center가 부산에 만들어졌어요. AIS라고 해서 배마다 위치추적장치가 다 달려있거든요 그 배가 어디 가있는지를 다 아는거예요. 실시간으로 어디 가고 있는지를 다 체크 되고, 이메일로 그날그날 조업일지를 보내게 했어요 그럼 나중에 이메일로 보낸거하고 차이가 생기면 그게 또 걸리는 거죠.. 그런 어떤 이중삼중 장치를 해가지고 EU하고 미국쪽에 제시를 해가지고 그래서 예비 조업국에서 벗어난거거든요.”

(B 인터뷰, 2018년 4월 9일)

낮아진 지시적 모호성 수준을 설명하는데 있어 정부가 IUU

⁵² 해양수산부 2017년 8월 21일 보도자료/
<http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=376&boardKey=10&articleKey=17224>

어업 대응을 위한 독자적인 법체계를 세우기 위한 계획을 세우고 있는 점도 들 수 있다. 한국의 현재 IUU 어업 관련 법령은 독자적인 법체계를 갖추고 있지 않고 원양산업발전법이나 다른 법체계 안에 혼재되어 있다. 미국의 경우 원래 존재하던 수산자원보존을 위한 매그너슨-스티븐스(Magnuson-Stevens)법 내에 유자망어업 시행법 및 모라토리엄법을 수록하여 IUU 어업을 따로 다루고 있다. EU의 경우 독자적인 IUU 통제법과 IUU 이행규칙을 마련하였다(박원목 & 최원석, 2012). 한국도 미국처럼 기존의 원양산업발전법을 계속 개정시켜 나가야 할지 EU처럼 독자적인 법체계를 만들어야 할지 고민하는 상태이다. 2013년 미국과 EU와의 갈등 이후 몇 차례 원양산업발전법을 개정해왔지만 해양수산부는 2016년 6월 5일 발효된 FAO의 항만국조치협정이 발표되어 이를 국내법 체계에 수용하기 위한 ‘불법·비보고·비규제어업 통제관리법(가칭)’을 제정하겠다는 계획을 밝히기도 하였다.⁵³ 이 때 당시 현행 ‘원양산업발전법’을 ‘원양어업법’, ‘IUU 통제관리법(가칭)’, 해외투자촉진법 ‘3개로 분법하는 방안을 추진하였다. 하지만 이 부분에 대해 원양업계가 반발하여 다시 원양산업발전법 개정으로 방향을 틀게 되었다.⁵⁴ 하지만 이 부분에 대한 정부의 고민은 계속되고 있는 상황이다(A 인터뷰, 2018년 4월 8일).

“원양산업발전법 안에 IUU 불법 내용을 포함하고 자꾸 그제

⁵³ 해양수산부 보도자료, 2016년 8월 23일/
<http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=376&boardKey=10&articleKey=13203>

⁵⁴ 부산일보 2017년 7월 2일 기사/
<http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20170702000114>

비대해지기 시작하니까 사실 기존에는 그런 부분에 대해서 항만국 검생기나 국가행동계획이나 안들어 있었던게 원양산업발전법이었던거거든요 근데 이걸 다 포함하려고 하니까... 그래서 분법을 IUU 통제법이나 IUU 관리법이나 그런식으로 별도로 나열려고 했었던게 맞습니다. 근데 그부분이 지금 여의치가 없어서. 이걸 분리했을 때 원양산업발전법 연관 관계가 그런 부분이 문제가 있기 때문에 이거를 안에 포함하는 개념으로 좀 불법 조업 문제를 막을 수 있는 내용을 좀 더 구체적으로 집어넣자 라는 쪽으로 그 때 선회가 됐고 2016년도 당시에는 분법을 이야기를 했었고 지금 현재도 그 분법 부분에 대해서는 검토를 하고 있습니다.”

(A 인터뷰, 2016년 4월 8일)

(3) 평가적 모호성

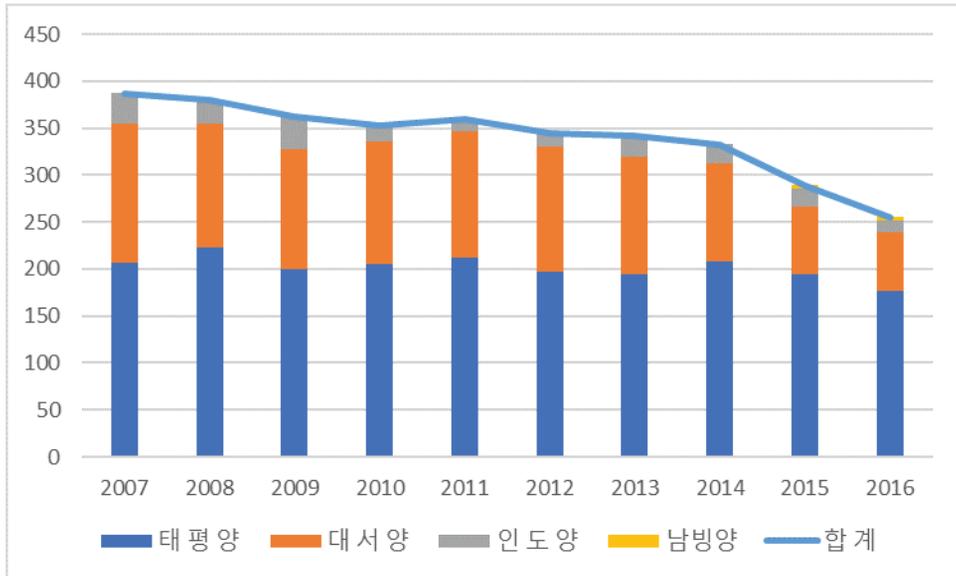
세번째로 정책이나 제도의 성과를 평가하기 위한 지표나 수단의 모호성인 평가적 모호성이 개선되었다. 가장 대표적인 것으로는 기존의 문제점으로 지적받았던 원양산업 통계 조사를 위한 법조항이 마련된 것이다. 원양산업발전법 제 16조의 2(실태조사) 및 동법 시행규칙 제 26조의2(실태조사)에 따라 불법, 비보고, 비규제 어업 사례 및 원양수산물 생산현황, 관련 종사자 현황 등 원양산업 현황에 대한 실태조사를 2015년 최초 실시하여 해양수산부 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공표하도록 규정하였다. 또한 정부는 2015년 9월 전자조업일지시스템 운용 등을 추진하였다.

이와 더불어 IUU 어업의 주요 원인으로 꼽혔던 서아프리카 해역에서 조업하던 원양어선 17척에 대해 2015년 99억원의 예산으로 감척사업을 실시하였다.⁵⁵ 2000년도에만 해도 400척에 가까웠던 선박

⁵⁵ 한국원양산업협회, 원양어업지 2016년 1월 15일/

수는 현재는 [그림 5]와 같이 약 250척 정도로 감척되었다.

[그림 5] 연도별/해역별 출어선박 현황(단위: 척)



출처: 원양산업협회(2016)

정부의 이러한 노력은 한국의 IUU 어업이 만연했던 서아프리카 해역에서 국내 선박의 IUU 어업 행위를 전혀 찾아볼 수 없는 긍정적인 결과를 낳았다. 세계은행 어업 전문가에 의하면 한국의 법 개정 이후 IUU 어업 행위를 하는 선박은 거의 찾아볼 수 없었고 실제로 한국 국내에서의 법 개정이 매우 강력한 영향을 끼쳤다고 말하였다. 그리고 한국은 이러한 기회를 이용하여 오히려 어선위치추적장치에 사용된 기술을 서아프리카 국가에 전하기도 하였다(D 인터뷰, 2018년 5월 31일). 이러한 사실을 통해서 국내의 법률과 제도의 개정이 실제로 IUU

http://kosfa.org/magazine/maga_read.asp?kin=cont&m_year=2016&m_month=1&m_day=15&c_tbl=1&num=2898

어업 근절이라는 목표 달성으로 이어진다는 것을 알 수 있다. 또한 VMS 설치와 조업감시센터 설치와 같이 평가 수단의 모호성도 많이 개선되었다. EU는 한국이 빠른 시간 내에 원양어업 선박들을 실시간으로 감시할 수 있는 조치를 취하기 원하였고 이러한 이유에서 정부는 예정보다도 빨리 이를 실행하였다.⁵⁶

“한국의 규제 변화는 정말 강력하긴 했어요. 그 사건 이후로 불법어업을 하는 한국 배는 거의 찾아볼 수가 없었어요... 한국의 VMS 기술은 유럽에 비해서 품질도 좋은데 가격까지 저렴해서 시에라리온이나 라이베리아가 많은 관심을 가졌어요.”

(D 인터뷰, 2018년 5월 31일)

(4) 우선순위 모호성

우선순위 모호성의 개선은 제2차 원양산업발전종합계획의 IUU 어업 관련 계획을 통해서 이전보다는 구체화되었음을 알 수 있다. [그림 7]과 같이 제2차 원양산업발전종합계획은 ‘세계 제1의 책임있는 조업국으로서 원양산업 강국 실현’라는 큰 비전을 바탕으로 2018년까지의 목표로는 크게 세 가지를 제시하고 있다. 첫째, 국제사회 리더십 확보, 둘째, 안전한 해외식량의 안정적 생산, 공급 시스템 구축, 셋째, 원양산업의 미래산업화이다. 첫째 목표인 국제사회 리더십 확보 내용 안에 IUU 어업 신뢰회복을 위한 프로세스 추진 목표를 담고 있다. IUU 어업에 대해서 구체적인 계획을 세운 것이다. 미국과 EU의 조치는 국제적 위신을 떨어트리는 것은 물론 수산업

⁵⁶ 2013년까지만 해도 지역수산기구(RFMOS)의 감시를 받지 않는 원양어업 선박은 어선위치추적장치(VMS) 장치를 다는 것이 의무가 아니었다. 하지만 개정된 원양산업발전법에서는 모든 한국 기국 선박은 2014년 7월 31일까지 VMS를 설치하도록 개정되었다.

분야에 경제적으로 큰 위협을 가져올 수 있었고 북태평양수산위원회 사무국으로 유력했던 한국의 노력이 실패로 돌아간 여러 결과를 낳았다. 이로 인한 신뢰회복과 지속가능한 어업 생산에 대한 목표가 구체화되었다. 하지만 성급히 원양산업발전법을 개정했기 때문에 미흡한 부분이 아직 존재하고 주요 지역수산기구나 수산관련기구의 협약과 규범만 해도 최소 25개 넘는 상황에서 앞으로 국내 정책적으로 수용해야 할 부분이 많이 남아있는 상황이다(해양수산부, 2014).

이와 더불어 아직도 우선순위 모호성 측면에서 다소 불분명한 부분이 있는데 원양산업의 발전과 원양산업의 IUU 어업 방지라는 두 가지 측면 중 어느 부분에 더 무게를 두냐는 것이다. 최근에는 해수부가 EU의 예비 IUU 어업 협력국 지정해제가 3년도 지나지 않은 시점에서 원양발전사업법 규제 완화를 추진한다는 소식이 보도되었다. 2017년 7월 원양산업발전법 개정을 위한 민관 TF가 구성되었는데 여기에는 한국원양산업협회, 동원산업, 사조산업, 신라교역 등 관계자가 참여했지만 환경단체나 시민단체에는 따로 참가 요청을 하지 않은 것으로 전해졌다.⁵⁷ 또한 같은 해 11월에는 해수부의 주최로 ‘원양산업발전법 전부개정 민관 TF를 열어 원산법 완화에 대해 논의하였고 이에 따라 원산법 개정안을 만들어 2018년 1월 의원입법을 통해서 개정안 발의를 하고자 하는 계획을 세웠다. 이에 대해서 환경정의재단이나 그린피스와 같은 환경단체와 시민단체는 매우 반발하고 나섰고 이에 맞서 원양업계는 영세한 선사의 생존을 위해 완화가 필요하다고 지적하는 상황이다.⁵⁸ 이러한 해수부의 추진은

⁵⁷ 한겨레 신문 2017년 12월 5일 기사/
http://www.hani.co.kr/arti/animalpeople/human_animal/822157.html#csidxa9c5ff0293f40f783c3300532428000

⁵⁸ 프레시안 2017년 12월 5일 기사/
http://m.pressian.com/m/m_article.html?no=178399#08gq

환경단체의 큰 반발로 인해 미뤄지기는 했으나 아직까지 추진을 검토 중이다. 이러한 부분과 관련해서 해양수산부 관계자는 모호한 측면이 있다고 말한다. 특히 원양산업발전법 자체가 원양산업이 존재해야 그 기능을 하기 때문에 갈수록 그 세력이 약해지고 있는 원양산업을 원양산업발전법 목표대로 발전시키면서 IUU 어업도 근절하는 것이 어려운 부분이라고 하였다(A 인터뷰, 2018년 4월 8일). 이러한 점에서 앞으로 원양산업 관련 정책에 있어서 원양산업의 진흥이 가장 우선시되는 정책목표인지 아니면 IUU 어업 혹은 넓게는 지속가능한 어업이 가장 중요한 정책목표인지 더욱 명확히 할 필요가 있다.

“원양산업발전법이라는게 원양산업 자체가 있어야 발전을 시킬 수 있는 것이잖아요. 그런데 원양산업 자체가 약해지다 보니 이걸 보전하고 지원할 수 있는 법적 근거는 답아야되고 그걸 답으면서 발전을 시켜야 하는게 사실이기는 하지만 또 불법어업은 안되는 부분이니까 현실적인 법적 규정을 통해서 둘 다 해보자는 거였죠.”

(A 인터뷰, 2018년 4월 8일)

2. 비전 및 목표

비전 세계 제1의 책임있는 조업국으로서 원양산업 강국 실현

방향 및 목표

- ◇ 원양어업 위주 → 합작어업, 양식산업 등으로 다양화
 - 2020년까지 90만 톤(2조원) 생산 달성('12년 단독 1.7조원)
 - * ('12) 77만톤(국적선 58, 합작 20) → ('20) 90(국적선 50, 합작 40)
 - 합작 40만톤 : 해외양식 20만톤(새우, 민어, 전복, 굴), 합작어업 20만톤
- ◇ 원양산업을 창조경제 성장모델로 개발
 - 국내외 고급 일자리 3천개 신규 창출
 - * 원양산업진출(2천명)+국제음서버(200명)+자원·기술인력 파견(800명)
 - 추가 인력 : 글로벌 기업 3개 육성(넛스이 1만 명) : 3만 명
 - 상대국(연안국)과의 **WIN-WIN** 경제 개발모델 발굴
 - * 정부 간 수산협력 (13) 13개국 → (20) 35개국

전략 1 국제사회 리더십 확보

- IUU 어업 신뢰회복 프로세스 추진
- 글로벌 Ruler의 지위 확보
- 국제 협상력 강화

전략 2 안전한 해외수산물량의 안정적 생산, 공급 시스템 구축

- 지속가능한 생산(어업, 양식)기반 구축
- 원양수산물의 안정적 수급구조 마련
- 연안 개도국 협력 확대

전략 3 원양산업의 미래산업화

- 해외진출기반 강화
- 원양산업 지원체계 구축

[그림 6] 제2차 원양산업발전종합계획 비전 및 목표

출처: 해양수산부

[표 13] 발전 단계 모호성 수준

모호성	수준
사명이해 모호성	낮음
지시적 모호성	낮음
평가적 모호성	낮음
우선순위 모호성	보통

3) 갈등 수준 분석

이 시기는 EU와의 갈등 해결을 위한 우리 정부의 노력과 이로 인해 강화된 원양산업발전법의 규제 완화를 요청하는 원양업계의 반발의 목소리와 정부의 끊임없는 개선의 모습을 요구하는 국제환경단체와의 갈등양상을 볼 수 있다. 해양수산부의 부활로 IUU 어업을 막기 위한 법과 제도가 개선되어갔고 이러한 행태적 요인은 크게 나타나지 않았지만 제도적 요인이나 행태적 요인으로 인한 정책 갈등 모습이 나타났다. 이 시기에 나타나는 갈등 양상을 정책 갈등 요인으로 구체적으로 나누어서 분석해보면 다음과 같다.

(1) 제도적 요인

내재화 단계에서는 한국 정부, 원양업계와 다른 국외 국가들과 국제환경단체 등과의 정책 목표나 정책 추구 방향이 달랐다. 하지만 발전 단계에서는 정부와 원양업계는 국외 국가들의 정치, 경제적 위협으로 인해 그들이 추구하는 정책 방향대로 맞추어 갈 수 밖에 없었다. 미국과 EU의 경고를 다시 없애기 위해 외교부, 해양수산부,

원양업계 모두가 정책 규제 강화나 VMS 장치 설치, 조업감시센터 설치 같은 문제에 크게 반대할 수 없었다. 또한 원양업계에서도 이 문제가 원양업계 자체에 굉장한 경제적 위협이 될 수 있기 때문에 초기에는 크게 반대하지 않았고 2015년 1월 개정된 법안에 대해서 원양업계는 대체적으로 수긍하는 분위기였다. 왜냐하면 정부는 ‘국격 추락’을 막기 위해 불법어업에 대한 규제법안을 추진해야하는 입장에 있었고 IUU 어업국으로 지정될 경우 미국과 EU로의 수산물 수출길이 막히는 직접적 타격을 입을 수 있다 보니 원양업계도 다소 무리한 부분이 있지만 대체로 수용한다는 입장이었다.

하지만 기존의 갈등 현상은 미국과 EU가 IUU 어업국에 대한 경고를 해제하고 난 후 조금씩 다시 수면 위로 떠오르기 시작하였다. 원양업계는 강화된 규제 수준이 너무 터무니 없이 높다고 주장하고 국내 연근해 어업에서 일어나는 불법어업 처벌과도 일관성이 맞지 않는다고 주장하였다. 같은 위반이라도 연근해어업에 비해 원양어업에 내려지는 처벌의 수준이 너무 가혹하다는 것이다. [표 12]에서와 같이 비슷한 어업활동 미허가 내용에 대해서 원양어업은 5억원에서 10억원까지의 벌칙수준을 가지고 있지만 연근해어업을 다루고 있는 수산업법에서는 3천만원 이하라는 매우 많은 차이가 나는 벌칙수준을 지정하고 있다.

특히 원양업계는 원양산업발전법이 원양산업의 영세어선에게 너무 처벌의 수준을 강하게 한다는 입장이다. 실제로 2015년도 원양산업 실태조사 보고서에 따르면 2011년부터 IUU 어업 처분이 1건으로 시작된 후 2014년까지 18개사의 어선 46척에 대해서 총 49건의 처분이 있었다(해양수산부, 2016). 특히 이 업체들은 처분 전과 후의 매출액이 크게 차이가 났는데 8개사는 처분 이후 폐업하고 7개사는 매출액이 감소하였고 나머지 3개사만 매출액이 증가하였다. 이러한 이유로 원양업계는 계속 반발해오고 있고 이러한 요구에 맞추어

해양수산부는 2017년 11월 원양산업발전법을 다시 개정하려는 민간 TF회의를 개최하였고 12월에는 한국원양산업협회가 ‘원양산업발전법 전면 개정에 대한 조사 연구보고서’를 공개하였다. 특히 이 연구의 목적에서는 몇가지를 밝히고 있는데 그 중 ‘의무불이행 또는 불법어업 발생시 처벌’에 대한 적정성에 대한 검토와 원양산업발전법의 취지에 맞도록 ‘원양산업 활성화’를 위한 제언이라는 점을 밝히고 있다 (한국원양산업협회, 2017).

여기서 정책 갈등을 일으킨 제도적 요인의 특징이 또 드러난다. 위의 내용처럼 각 이해관계자가 추구하는 정책 목표에 차이가 있거나 하나의 정책이 여러 목표를 가지고 있는 경우 정책 갈등이 발생할 수 있고 이는 제도적 요인에 해당한다고 볼 수 있다. 원양어업의 IUU 어업 문제에 있어서도 각각의 이해관계자들이 어느정도 IUU 어업 근절이라는 정책목표에 대한 같은 생각을 가지게 되었지만 여전히 원양산업을 활성화를 목표로 하는 원양산업발전법과 원양산업발전종합계획이라는 큰 틀 안에서 IUU 어업에 대한 내용을 강하게 규제하려다 보니 계속 갈등이 발생하고 있다.

[표 14] 원양산업발전법과 수산업법 주요 벌칙수준 비교

원양산업발전법		수산업법	
내용	벌칙수준	내용	벌칙수준
원양어업 허가 미신고, 거짓신고 및 부정신고	5년 이하의 징역 또는 3개년도 평균 도매가격을 기준으로 한	허가 미취득	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
기국 또는 해당	기준으로 한	부정	2년 이하의

연안국에서 발급한 유효한 면허, 인가·허가 또는 등록이 없이 조업하는 행위	수산물 가액(價額)의 5배 이하와 5억원 이상 10억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금	면허·허가 등록	징역 또는 2천만원 이하의 벌금
---	--	-------------	-------------------------------

출처: 원양산업발전법 제33조(벌칙), 수산업법 제97조(벌칙)⁵⁹

(2) 행태적 요인

내재화 단계에서 해양수산부 폐지가 행태적 요인의 가장 대표적인 사례라고 언급하였듯이 발전 단계에서는 해양수산부의 부활이 행태적 요인으로 인한 정책 갈등을 줄인 요인이기도 하다. 해양수산부가 부활하기 전에는 미국이나 EU가 한국을 IUU 어업국으로 지정할 수도 있다는 소문이 돌았음에도 불구하고 담당부서가 모호해져 이에 대해서 대처할 수 없었다. 그래서 해양수산부가 다시 부활한 2013년 3월 이후에야 IUU 어업 문제를 놓고 EU와 본격적인 실무협의를 진행할 수 있었다. IUU 어업 문제에 실질적으로 대응할 수 있는 중앙정부의 등장은 한국의 IUU 어업 정책이 빠른 시간 안에 제자리를 찾아가는데 큰 역할을 하였다.

따라서 해양수산부가 부활한 후 해양수산부에게 있어서는 IUU 어업 문제가 가장 큰 문제로 떠올랐기 때문에 해양수산부는 이 문제를 가장 우선순위에 놓고 해결하였다. 또한 해양수산부가 가지고 있는 IUU

⁵⁹ <http://www.law.go.kr/법령/원양산업발전법>
<http://www.law.go.kr/법령/수산업법>

어업 문제 해결을 위해 외교부까지 나서서 EU 설득작전에 나섰다. EU의 불법어업국 지정 문제는 해양수산 쪽뿐만 아니라 외교적으로도 중요한 사안이기 때문에 예비 불법협력국 지정 이후 외교부는 해양수산부와 더불어 많은 노력을 하였다. 윤병세 당시 외교부 장관은 EU 외교장관과 몇 차례에 걸쳐 회담을 가지며 이 문제에 대해 집중적으로 이야기 하기도 했다. 또한 2014년 6월 16일 조태열 외교부 제 2차관까지 벨기에 브뤼셀에서 EU 집행위원회 수산총국장(Lowri Evans)와 EU 대외 관계청 사무차관(David O' Sullivan)과 면담을 가지면서 한국의 IUU 어업 문제 해결을 위한 개선상황을 설명하였다.⁶⁰ 외교부 보도자료에 따르면 이 때 우리 정부는 한국이 취한 모든 IUU 어업 근절 조치를 설명하고 우리의 의지를 확고하게 EU에게 언급하였다(외교부, 2014). EU는 IUU 어업 개선을 위한 한국의 노력을 지켜본 후 2015년이 되어서야 한국을 IUU 어업 비협력국 제 3국 목록에서 제외시켰다. 이 때 당시 해양수산부와 외교부의 적극적인 대처는 예비 불법협력국 지정 이후부터 해제까지 매우 짧은 시간 안에 이 문제를 해결한 대표적인 모범사례를 만들게 되었고 현재는 예비 IUU 어업 불법협력국으로 지정된 다른 국가들에서 많은 도움 요청을 받고 있다(F 인터뷰, 2018년 5월 30일).

“ 사실 이 경우는 예비협력국 지정에서 해제까지 굉장히 단기간에 최종해제된 케이스로 볼 수 있습니다. 그렇게 된 이유는 저희 자체적으로 협조가 잘 이루어졌다고 보고 있고 협조를 강화에서 한 이유는 IUU 어업 국으로 지정되면 원양업계 뿐만 아니라 국가적으로도 워낙 큰 문제니까 외교부와 해수부가 적극적으로 대처한 것으로 봅니다... 그래서 오히려 모범사례로 여겨져서 다른 국가들한테도 연락을 받는 경우도 있다고 합니다.

⁶⁰ 제326회-외교통일제1차(2014년6월30일) 회의록

그래서 이 경우는 해수부와 외교부와의 협업이 잘 이루어졌다고 볼 수 있을 것 같습니다.”

(F 인터뷰, 2018년 5월 30일)

(3) 환경적 요인

이 시기의 정책 갈등을 일으킨 환경적 요인에는 새롭게 발생하는 원양업계와의 갈등과 이러한 갈등을 잠재우기 위한 정부의 원양산업발전법 규제 완화 추진으로 인한 환경단체와의 갈등양상을 들 수 있다. 우선적으로 내재화 단계에서 가장 높은 갈등 수준을 나타내던 미국과 EU와의 관계는 한국이 정책과 제도 변화를 이끌어내자 자연스레 해결되었다. EU는 2013년 11월 26일 한국을 예비 IUU 협력국으로 지정하였고 2014년 3월 IUU 협력국으로 지정할 계획을 가지고 있었으나 한국의 끊임없는 협상과 설득으로 6개월을 더 유보하기도 했다. 특히 이러한 EU의 결정은 부산에 위치한 원양어선 조업감시센터의 개관시기를 4개월이나 앞당긴 계기가 되기도 하였다(3월 28일 개소). 원래는 이 조업감시센터의 개관은 2014년 7월 예정이었다. 또한 어선위치추적장치(VMS)도 예정대로라면 2014년 7월 말까지 모든 한국 선박이 설치해야했지만 EU의 영향으로 3월 20일까지 설치가 모두 완료되었다(해양수산부, 2014). 이는 2013년 9월 EU 측이 보내온 편지가 발단이 되었는데, EU는 한국의 조업감시센터 설치와 어선위치추적장치(VMS) 의무화 시행시기가 늦어진 것에 우려를 표했다. 사실 정부 입장에서는 다음 년도 예산에 맞추기 위해 행정 절차상 2014년으로 미룬 것이었다. 하지만 EU의 이런 반응에 정부는 부랴부랴 조업감시센터를 예정보다 앞당겨 개관하였다.⁶¹

⁶¹ 주간조선 2014년 6월 16일 기사/

<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C05&nNewsNumb=002>

미국은 2013년 3월 NOAA의 보고서에서 한국을 IUU 가담국 지정한 이후 다음 보고서가 제출되었던 2015년 2월 이후까지 한국과의 특별한 갈등은 없었다. 한국은 2013년 3월 IUU 가담국 지정 이후 바로 원양산업발전법 개정 과정을 거쳤고 약 2년 동안 한국이 보여준 여러 가지 개선사항 덕분에 2015년 2월 제출된 미 상무성 산하 NOAA의 보고서에서 한국은 목록에서 빠졌다(NOAA, 2015). 이후 미국은 오히려 IUU 어업에 대한 한국의 대응 체계를 높이 평가하였고 이에 따라 ‘IUU 어업 근절을 위한 한.미 협력 워크숍’을 개최하기도 하였다.⁶²

국제환경단체와 관련하여서는 해양수산부는 원래 국제환경단체의 의견을 많이 귀기울이지 않았었다. 하지만 2013년 이후 EU 대표단과 접촉하면서 한국 정부는 EU 자체가 EJF나 그린피스와 같은 환경단체의 의견을 많이 듣는다는 것을 뒤늦게 깨달았다. 이러한 이유로 정부는 이들의 의견을 수용하기 시작하였다. 2013년과 2014년에는 그린피스의 의견을 적극적으로 수용한 것으로 알려졌고 현재 한국 그린피스는 해양 쪽에는 많은 비중을 두지 않고 활동하고 있는데 이는 정부의 노력이 어느 정도 성과를 보였음을 말해준다(B 인터뷰, 2018년 4월 9일). 또한 정부는 환경정의재단과는 2014년 7월 한국 원양어선 감시를 위한 양해각서(Memorandum of Understanding, MOU)까지 맺으며 긴밀한 협력 관계를 통해 IUU 어업 근절을 위한 의지를 보여주고 있다. 특히 2015년 4월 23일 EU가 예비 불법조업국에서 한국을 지정해제 할 때 해양수산부는 보도자료에서 환경정의재단을 언급하며 지정해제 사실을 밝혔다. 이처럼 글로벌

311100018

⁶² 2017년 5월 해양수산부와 미국 해양대기청이 공동주관하여 워크숍이 개최되었고 한국과 미국의 불법어업 지도 단속을 담당하는 정부기관과 환경정의재단(EJF) 등 비정부기구의 전문가들이 참석하였다. 출처: 2017년 5월 8일 해양수산부 국제협력총괄과 보도자료

비정부기구(NGO)의 반응을 언급하는 경우는 드물며 이는 다른 관점에서는 글로벌 환경 NGO의 영향력이 그만큼 영향력 있다는 의미를 가지고 있다.

“정부가 그린피스 이야기를 거의 대부분 받아줬어요... 그린피스가 국제 수준까지는 따라가야하는거 아니냐고 했는데 사실 우리는 그 이상으로 해버렸죠...”

(B 인터뷰, 2018년 4월 9일)

하지만 최근에는 한국 정부가 다시 원양산업발전법의 처벌수준을 완화하려는 움직임에 반대 움직임이 나오고 있다. 아직 이러한 움직임에 대한 미국이나 EU의 반응은 없지만 그린피스와 EJF를 포함한 국내 시민단체와 환경단체들이 적극 반대하고 나서는 상황이다. 이와 관련하여 해양수산부 관계자는 기존의 벌금수준을 어차피 영세어선이 감당하지 못하기 때문에 단순히 ‘상한가’를 낮추는 것이지 환경단체가 주장하는 벌칙의 수준 자체가 낮아지는 것은 아니라고 밝혔다(A 인터뷰, 2018년 4월 8일). 하지만 환경단체는 EU가 예비 IUU 어업 비협력국 리스트에서 한국을 제외한지 채 3년도 되지 않았는데 벌써 정부가 이러한 움직임을 보이는 것에 대해서 반발하고 있다.

“규제완화라고 보다는 벌칙최상위수준 가지고 그러는 것인데요. 벌칙규정이 강해져도 현실적인 규정이 필요한 것인데 예를 들어서 5억의 가치라고 해도, 다 낮추더라도 5억 벌칙규정 이걸 3억으로 맞추면서 중대한 위법행위, 법적 근거라고 생각하거든요. NGO 단체 쪽에서는 벌칙 상한가를 낮췄다는 이유로 벌칙 완화라고 주장하는데. 실질적으로 적용할 수 있고 국내 다른 법과도 형평성을 맞춰야 하기 때문에..”

(A 인터뷰, 2018년 4월 8일)

그런데 최근에는 일부 원양어업 회사들은 국내의 강력해진 법 개정으로 인해 시에라리온과 라이베리아 등지의 배타적경제수역(EEZ) 외 연안배타적경제수역(Inshore Exclusion Zone, IEZ)에서 더이상 IUU 어업을 행할 수 없게 되자 편법을 사용하여 또 다른 유형의 IUU 어업을 행하고 있다. 연안배타적경제수역에서는 영세어업(Artisanal fisheries)만 조업이 가능하다는 점을 이용하여 전화나 도로가 없는 아주 작은 연안 시골마을에 접근하여 여러가지 장비나 도구를 제공하는 댓가로 수확물을 공급받는 일종의 비공식계약을 맺고 있다. 문제는 이들이 현지 어민에게 제공하는 것이 다 무상원조가 아닌 빌려주는 것이기 때문에 이를 갚지 못하여 계속해서 그 계약의 굴레에서 벗어날 수 없는 치명적인 약점을 가지고 있다. 심지어 한국 원양어업 회사가 빌려주는 그물은 규정에 벗어나는 불법그물이고 이는 작은 치어까지 쓸어가버리게 된다. 또한 그동안 어부들에게서 생선을 사서 시장에 내다 팔던 여성들은 더이상 생선을 공급받지 못해 일자리를 잃게 된다. 원양산업발전법 개정으로 개선되었던 국내 원양어선들의 IUU 문제가 새로운 형식으로 다시 나타나고 있는 상황인 것이다 (D 인터뷰, 2018년 5월 31일). 이러한 상황에 대해서 최근 EJF가 한국 정부에 이러한 사실을 전하였지만 아직까지 정부에서는 별다른 대응이 없는 상황이라고 전문가는 전하고 있다. 이처럼 아직 IUU 어업 문제는 끝나지 않았고 그 모습을 바꿔가며 계속 나타나고 있기 때문에 정부가 다시 IUU 어업 행위에 대한 처벌수준을 낮추려는 시도는 옳지 않다고 환경단체들은 주장하고 있다.

“그런데 새로운 문제가 생겼는데,, 연안배타적경제수역이라고 하는

영세어업만 할 수 있는 곳에 한국 회사들이 들어가기 시작했어요. 자기들이 못들어가기니까. 특히 Courbine(우리나라의 조기)을 많이 잡는다고 하던데 거기 시골 사람들에게 그물, 장비 같이 패키지로 주면서 잡아오게 시키고,, 일종의 돈을 빌려주는 거죠. 그런데 문제는 그물이 매우 촘촘한 법에 어긋나는 그물이고, 기존에 그 생선들을 가져다가 팔던 여자들은 더이상 팔 생선이 없어지고 마지막으로 이 어민들이 절대 이 돈을 못 갚는다는 거예요. 계속해서 빚만 늘어나는 거죠. 실제로 그곳 어민이 저한테 직접 말했어요. 이 일이 나쁜 일이고 불법인거 아는데 가족들을 먹여살리기 위해서는 어쩔 수 없다고, 빚이 계속 늘어나서 어쩔 수 없다고,,”

(D 인터뷰, 2018년 5월 31일)

[표 15] 발전 단계의 정책 갈등 수준

정책 갈등 요인	정책 갈등 요인 수준	=>	갈등 수준	
제도적 요인	강함		=>	높음
행태적 요인	약함			
환경적 요인	강함			

4) 집행현황 - 정치적 집행

이 시기는 낮아진 모호성 수준과 다소 높은 갈등 수준으로 정치적 집행의 모습을 보인다. Matland(1995)는 관련 행위자들이 목표를 확실하게 구체화 시킬수록 서로의 목표가 상충되는 경우가 발생하는 모습이 정치적 집행의 대표적인 행태라고 하였듯이 내재화 단계의 높은 정책 목표 모호성 수준을 낮추었더니 이에 대한 갈등이 다시 생기게 된 것이다. 정부는 2013년 7월 원양산업발전법의 개정 이후 매우 빠른 속도로 정책을 구체화 시키고 국제사회가 추구하는 규범에 맞게 원양산업발전법을 개선시키는데 노력하였다. 이에 따라

원양산업에서 한국이 추구해야 할 정책의 목표 모호성 수준은 많이 구체화되었지만 정부 주도의 빠른 제도 변화는 원양업계의 지지를 받지 못하였고 갈등이 계속되고 있다.

내재화 단계와 마찬가지로 이 시기의 정책확산 메커니즘으로는 모방기제가 강하게 작용하였다. 또한 이 시기는 특히 정부의 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성이 많이 개선되었다. 정부는 표면적으로 제도개선을 가장 확실히 보여줄 수 있는 법률 정비에 가장 노력을 많이 기울였다. 특히 IUU 어업에 대한 정의를 불법, 비보고, 비규제 어업 각각에 대한 정의로 구체화시키며 표면적으로 한국의 법규를 국제수산물규범에 맞추어 간다는 것을 보여주었다. 이는 기존의 IUU 어업에 대한 불법, 비보고, 비규제 어업의 포괄적인 정의로 인해 나타난 지시적 목표 모호성을 낮춘것이다. 이는 정부의 사명이해 모호성 개선과도 연결된다. 명확한 정의를 통해서 국제사회와 다른 국가들이 통용하고 있는 수준과 동일하게 함으로써 서로가 추구하는 목표를 동일시하는데 더욱 가까워질 수 있다. 또한 원양어업을 계속 감시할 수 있는 법적 근거를 마련하고 이를 위한 물리적인 장치까지 설치하여 기존의 평가적 모호성을 많이 개선한 점도 알 수 있다. 물론 아직 원양산업발전법 안에 IUU 어업 내용을 담고 있어 근본적인 모호함을 가지고 있고 이로 인해서 IUU 어업 만을 다루는 법을 제정하려는 계획을 정부가 가지고 있다. 하지만 이 외 다른 부분에 있어서는 IUU 어업에 대한 중요성을 확실하게 깨닫고 그 목표 설정을 제대로 하고 있음을 알 수 있다.

그리고 이 시기는 내재화 단계에서 매우 높은 수준으로 나타났던 정책 갈등이 오히려 위에서 말한 정책 모호성을 명확하게 하는데 도움을 준 결과가 나타났다(이시경, 2003). 하지만 다른 국가와의 갈등은 줄어든 반면 원양산업계와의 갈등은 높아졌고

환경단체와의 새로운 갈등모습도 나타났다. 한국의 경우 불법어업 통제 제도의 획기적인 변화는 불법어업국 예비지정이라는 외부적인 요인에 의해서 추진되었으며, 그 내용도 국제적인 수준에 맞추어 급속히 재편되다 보니 원양업계의 인식과 차이가 있어 제도 이행과정에서 갈등이 발생하고 있다. 특히 그동안 우리 원양어업은 국내외 통제수준의 차이로 인해 외국에서 불법어업을 해도 국내적으로 매우 약한 처벌을 받아 왔으나 자발적인 개선이 아닌 외부적인 요인으로 인해 제도가 바뀌다 보니 이에 대한 수용도가 낮은 것으로 나타났다(조신희, 2017). 다시 말해 정부가 국제수준에 맞추어서 집행한 정책이 그 정책의 당사자인 원양업계와 이해관계 측면에서 대립을 일으켜 갈등이 발생한 것이다. 이는 정책 갈등의 제도적 요인이 나타난 것이라고 볼 수 있다. 이는 Matland(1995)가 말했듯이 IUU 어업 관련 정책의 중요성이 예전보다 커지면서 갈등의 수준도 낮아지기 보다는 커질 수 있다고 한 것과 일치한다. 정부 더 자세하게는 해양수산부는 반발하는 원양업계를 달래기 위해 원양산업발전법 규제 완화를 추진하였고 이에 시민단체나 환경단체는 또다시 반발하고 있는 상황이다. 아직 갈등은 진행중이고 한국이 한번 예비 IUU 어업 비협력국으로 지정되었던 만큼 이 문제는 쉽게 결정할 문제가 아닌 것임은 분명해 보인다.

하지만 정책 갈등을 유발하는 행태적 요인은 많이 개선되었는데, 해양수산부의 부활 전까지 조직이 제대로 제 기능을 하지 못하였지만 담당 주무부처의 부활로 이러한 점이 많이 개선되었고 해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙을 통해서 2014년부터 IUU 어업 관련 인력을 늘리는 제도적 개선도 시행하고 있다.⁶³ 또한 다른 국제환경단체나 국제사회는 빠른 속도로 정책을 구체화시킨 점에 대해서 긍정적인

⁶³ 해양수산부와 그 소속기관직제 시행규칙 [http://www.law.go.kr/법령/해양수산부와그소속기관직제시행규칙/\(00265,20171031\)](http://www.law.go.kr/법령/해양수산부와그소속기관직제시행규칙/(00265,20171031))

평가를 보내오고 있다.

또한 Matland(1995)는 정치적 집행에서 가장 중심이 되는 원칙은 권력 혹은 힘에 의해서 정책 집행의 결과가 나타난다는 것이라고 하였다. 이러한 권력과 힘은 말 그대로 강력한 힘으로 작용하기도 하거나 좀 더 약하게는 협상의 수준으로도 나타난다. 이러한 현상은 한국의 IUU 어업 정책 변화에서도 잘 드러나고 있다. EU는 한국의 원양산업 수출품을 전부 수입금지 할 수도 있다는 강력한 경제적 제재를 무기로 한국의 전반적인 원양산업 정책 개정을 요구하였다. 특히 이는 한번의 경고에서 끝나지 않고 총 두 번에 걸쳐서 강력하게 나타났다. 자칫하다가 EU로의 모든 수산물 수출이 막힐 수도 있는 상황에서 한국은 이러한 상황에 순응할 수 밖에 없었다. 가장 대표적인 예로 어선위치추적장치(VMS)의 조기 설치와 조업감시센터의 조기 개소를 들 수 있다. EU의 두번째 시찰 이후 예정보다 모든 일정을 앞당길 수 밖에 없었던 것도 EU의 힘이 크게 작용했던 것임을 알 수 있다. 이와 관련하여 Matland(1995)는 성공적인 정책적 집행은 상대방을 강제할 수 있는 충분한 힘을 가지는지에 따라 달라지고 이러한 이유에서 강압적인 메커니즘이 뚜렷하게 나타날 수 밖에 없다고 하였다. 특히 이러한 강압적인 메커니즘은 예상되는 결과가 쉽게 관찰되고 상대방에게 필수적인 자원을 통제할 수 있을 때 더욱 효과적이다.

V. 결론

1. 연구 요약

이 연구는 한국의 IUU 어업 관련 정책의 사례 분석을 통해 국제수산규범이 국내로 집행되는 과정에서 어떠한 특성이 나타나는지 살펴보고자 하였다. 이를 위해서는 Matland(1995)의 모호성 - 갈등 모형을 토대로 원양산업발전법이 제정되어 현재에 이르기까지 정책 측면의 모호성과 갈등은 어떠했는지 살펴보고 그 특성을 파악하고자 하였다. 분석결과는 다음과 같다.

먼저, 원양산업발전법이 제정되고 미국이 한국을 IUU 어업 경고인 비협력국 리스트 등재하기까지의 내재화 단계에서는 정책 모호성 수준이 높고 갈등 수준도 높은 상징적 집행이 나타났다. 이 시기의 정책 모호성은 사명이해 모호성, 지시적 모호성, 평가적 모호성, 우선순위 모호성 모두가 나타났다. 정부는 국제사회에서 각 나라들이 지속가능한 어업을 위해 지켜야 할 규범이나 제도를 확립해 가는 과정에 참여했음에도 정작 한국 원양어업의 윤리적, 제도적 규범 준수에는 미지근한 태도를 보였다. 이는 자연스레 관련 법규인 원양산업발전법과 원양산업발전종합계획에 IUU 어업에 관하여 구체적이지 않은 법률이나 제도가 나타나는 결과로 이어지게 되었다. 이러한 모호성이 나타나게 된 배경으로는 가장 먼저 정책확산 메커니즘의 모방기제를 들 수 있다. 기본적으로 한국은 국제수산규범을 자발적으로 받아들이고 그에 따른 학습과정을 거치기 보다는 국제사회에서 오는 압력에 떠밀려 받아들였다. 이렇다 보니 제대로 IUU 어업에 대한 개념도 잘 모르게 되었고 정확한 정의조차 법률에서 제시하지 못했다. 그렇다 보니 정부나 원양업계 모두

불법어업에 대한 규범을 지키는 자세가 부족했다. 더군다나 어업을 담당하는 주무부처인 해양수산부가 2008년 없어지면서 조직기능이 마비되고 실무 기능이 약해졌다. 심지어 같은 해에 원양산업발전법이 제정되었는데 원양산업을 발전시키는 목표를 가진 법률은 제정되었는데 이를 올바른 방법으로 이끌어갈 행정부처가 모호해지게 된 것이다.

이러한 모호성은 정책 갈등이 발생하는 제도적 요인 중 하나인데 IUU 어업에 대한 정부의 엄격한 규제가 부재하다 보니 더욱 갈등으로 이어졌다. 또한 정책 갈등을 불러일으켰던 환경적 요인으로는 서아프리카 지역에서 한국의 IUU 어업이 심각해지자 환경정의재단과 같은 국제환경단체와 함께 EU, 세계은행이 연합하여 한국에 압력을 넣기 시작한 점이 있다. EU는 예비 IUU 비협력국에 한국을 포함시키면서 한국은 국가 이미지에 큰 타격을 입었고 원양어업을 통한 수출 길이 막히는 위기를 맞았다. 미국도 한국의 IUU 어업의 심각성을 깨닫고 한국을 IUU 어업 가담국으로 지정하였다. 하지만 이는 결과적으로는 한국 원양산업발전법이 그 목표를 다시 설정하고 구체화시키는 좋은 계기가 되기도 하였다.

그래서 원양산업발전법을 개정한 이후인 발전 단계에서는 정책 모호성 수준이 낮아지고 정책 갈등은 여전히 높은 수준을 유지하는 정치적 집행의 모습이 나타났다. 특히 이 시기는 정책확산 메커니즘으로 내재화 단계에서 나타났던 모방기제를 바탕으로 학습기제가 잘 나타났고 빠른 정책 변화 과정을 통해 정책 모호성 수준이 낮아질 수 있었다. 2013년 미국과 EU와의 사건은 한국이 원양산업발전법을 두 차례 개정하고 모든 선박에 어선위치추적장치(VMS)를 설치하도록 하고 한국의 모든 선박을 24시간 감시할 수 있는 조업감시센터(FMC)를 설치하는 변화를 이끌어낸다. 특히 원양산업발전법 개정은 처벌 수위를 단순 과태료 부과나 행정처분 등에서 징역형이나 벌금형으로 강도 높게

조절하고 원양어선들의 해외수역 조업에서의 불법 행위를 완전히 차단하려는 확실한 변화를 추구하였다. 특히 2013년 해양수산부가 부활하고 원양산업만을 전담하는 부서가 생기게 되면서 내재화 단계에 비해서 확실하게 대처할 수 있게 되었다. IUU 어업에 대한 정부의 태도 변화는 제2차 원양산업발전종합계획의 큰 비전에서도 나타났다. 더군다나 갈수록 국제사회에서 만들어내는 수산규범이 늘어나다 보니 원양산업발전법의 내용이 비대해져 IUU 어업 문제에 대한 독자적인 법체계를 구상하는 단계에도 이르게 되었다.

하지만 정책 갈등은 여전히 높은 수준을 유지했다. 다만 해양수산부라는 주무부처의 부활로 행태적 요인으로 인한 갈등은 많이 개선되었고 국제환경단체나 다른 국가와의 갈등으로 볼 수 있는 환경적 요인도 감소하였다. 하지만 제도적 요인으로 볼 수 있는 이해관계자 간 이념 추구의 차이로 인한 갈등은 높았다. 정책 모호성이 개선되고 목표가 구체화되다 보니 원양업계는 타격이 매우 컸고 이로 인해 반발이 현재까지도 거세다. 원양업계는 갈수록 산업의 경쟁력이 약화되는 상황으로 인해 원양업계의 발전을 위한 정부의 조치를 원하고 있는 상황이다. 따라서 해양수산부는 국제사회의 규범을 지키기 위해서 IUU 어업에 대한 규제를 엄격하게 시행하는 한편 수출품목 중 하나인 원양산업을 발전시켜야 하는 의무도 가지고 있는 상황이기 때문에 많은 고민을 하고 있다. 반면 국제환경단체나 시민단체는 지속가능한 어업을 위해 원양어업을 엄격하게 규제해야 한다고 주장하는 원양업계, 정부, 환경단체 간 새로운 갈등 양상이 나타났다. 원양어업에 대한 문제는 단순히 국내에서만 나타나는 문제가 아니기 때문에 이제는 국제사회가 감시하는 눈에서도 벗어날 수 없다. 이러한 점에서 정부, 원양업계, 국제환경단체 등의 협력이 많이 필요할 것으로 보인다.

2. 연구의 시사점과 한계점

이 연구는 국제수산물규범이 한국 내에 정책적으로 집행되는 과정을 살펴보고 있다. 기존의 Matland의 모형을 사용한 정책 집행 관련 연구를 보면 일반적으로는 모호성과 갈등 수준이 모두 높은 상징적 집행에서 낮아진 모호성 수준과 여전히 높은 수준의 갈등 양상을 보이는 정치적 집행을 거쳐 모호성과 갈등 수준이 모두 낮은 관리적 집행으로 진화하는 것이 일반적으로 보인다. 상징적 집행 단계를 거쳐 정책의 모호성을 구체화 시키고 이로 인한 갈등을 다시 완화 하여 정책이 안정적으로 집행된다고 볼 수 있는 관리적 집행 단계로 정책이 발전하게 되는 것이다. 하지만 이 연구에서 알 수 있는 사실은 IUU 어업 관련 정책 집행은 아직까지도 정치적 집행에서 관리적 집행으로 발전할 것이라는 예측을 하기는 어렵다는 것이다. 원양산업발전법 안에 IUU 어업 행위에 대한 강한 규제가 존재한다면 아무리 정책이 구체화 되었다고 해서 갈등이 줄어들 것이라고 보기는 어렵기 때문이다. 다시 말해 원양산업의 불법어업 관련 정책은 더 나은 방향으로 가기 보다는 표류의 단계로 가고 있다고 볼 수 있다. 따라서 한국의 IUU 어업 정책이 구체적인 방향으로 가고 갈등 수준을 낮추기 위해서는 원양산업을 발전 시키려는 법률의 목표와 IUU 어업 행위를 근절하기 위한 강한 처벌규제를 공존시키는 방안이 필요하다. 안타깝게도 EU의 예비 IUU 어업 비협력국에 지정된 국가들은 대부분 개발도상국이 많고 거의 유일하게 한국 만이 선진국 대열에 있는 국가였다. 그렇기 때문에 한국의 IUU 어업 관련 정책 대처는 좋은 평을 받고 있고 대처 성공사례로 꼽히는 유일한 사례이기도 하다.

이 외에도 이 연구는 IUU 어업을 근절하기 위한 국제수산규범이 한국의 정책으로 집행되는 과정을 원양산업발전법이 제정된 시기로부터 현재까지 살펴보았다는 점에서 다른 기존의 연구와 차별성을 가진다. 특히 이러한 과정에 영향을 미친 요인들에만 집중하기 보다는 어떠한 상황이나 맥락이 나타났는지 거시적인 관점에서 살펴보았다. 또한 연구의 신뢰성을 더하기 위해 국내의 관점에서 보는 것 뿐만 아니라 실제로 한국의 IUU 어업이 가장 심각하게 나타나던 서아프리카 해역에서 원양산업발전법 개정 이후 나타난 변화도 파악하여 국내의 정책 변화가 그 지역에 미친 영향에 대해서도 알아보았다.

수산자원은 공유자원의 특성상 농업이나 다른 1차 자원에 비해서 통제하기 어려운 특징을 가진다. 특히 수산자원은 한 곳에 머물지 않고 여러 나라를 돌아다니는 특성을 가지기 때문에 한 나라의 관리와 통제 수준이 높다고 해서 문제가 해결되지 않는다. 비록 한 나라가 수산자원 관리를 잘해도 이웃나라의 통제가 허술할 경우 지역 전체의 수산자원이 고갈될 가능성이 높아지기 때문이다. 더군다나 이제는 기후변화와 지구온난화로 인해 이 문제는 국가와 지역을 넘어서서 전지구적인 환경관리 차원에서 접근해야하는 문제로 나타나고 있다. 수산자원과 같이 한 나라의 노력만으로 해결이 쉽지 않은 환경자원 관리는 장기적인 관점에서 국제사회의 규범이 잘 자리잡도록 하는 것이 중요하다. 그렇기 때문에 10년이 넘는 기간 동안 한국의 IUU 어업 관련 정책을 살펴본 것은 중요한 시사점을 지닌다.

물론 IUU 어업과 관련한 문제는 완전히 해결된 것은 아니다. 한국의 빠른 제도 개선이 한국 IUU 어업 선박의 수를 확실히 줄였다는 사실에 대해서는 국제사회에서 인정하고 있지만 여전히 합법을 위장한 새로운 유형의 IUU 어업 행위는 존재한다. 하지만 이 연구를 통해서 정책의 목표가 구체화되고 명확히 될 경우 이로 인한 정책집행의 결과가

달라질 수 있는 것을 보게 되었다. 따라서 앞으로도 IUU 어업 근절을 위한 정책이 계속 구체화되고 이해관계자들 간 갈등의 수준이 달라진다면 또 다른 정책 집행의 결과가 나올 수 있을 것이다. 이는 예비 IUU 어업 비협력국으로 지정된 다른 나라들에게도 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

하지만 이 연구의 분석틀을 통해서도 모호성과 갈등의 구체적인 수준을 측정하기 어렵다는 점을 한계점으로 꼽을 수 있다. 비록 이 연구에서는 문헌조사와 인터뷰를 통해서 대략적인 모호성과 갈등 수준을 나타냈지만 후속 연구에서는 모호성과 갈등을 수치화하여 제시한다면 더욱 좋은 연구가 될 수 있을 것이다. 또한 원양산업발전법이 제정된 2008년을 시작으로 이 연구를 살펴본 것도 한계점으로 지적할 수 있다. 2008년 전에는 한국이 국가적으로 IUU 어업에 대한 어떠한 제도와 정책이 있었는지 구체적으로 알 수 있는 정보가 부족했고 충분한 자료가 남아있지 않았다. 후속 연구에서는 2008년 이전 시기에 관련 업무를 담당할 공무원이나 국제환경단체 직원들과의 심층면접을 통해서 원양산업발전법 제정 전 한국의 원양산업과 IUU 어업 실태에 대한 심층적인 연구를 하면 좋을 것이다.

참고 문헌

<영문 문헌>

- Agnew, D., Pearce, J., Pramod, G., Peatman, T., Watson, R., Beddington, J., & Pitcher, T. (2009). Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing. *PLoS One*, 4(2): e4570.
- Aguado, S., Segado, I., & Pitcher, T. (2016). Towards sustainable fisheries: A multi-criteria participatory approach to assessing indicators of sustainable fishing communities: A case study from Cartagena (Spain). *Marine Policy*, 65, 97-106.
- AU-IBAR. (2016). Economic, Social and Environmental impact of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in Africa. AU-IBAR Reports.
- Baird, R. (2006). 『Aspects of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Southern Ocean』. Springer.
- Chun, Y., & Rainey, H. (2005). Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-Part*, 15(1), 1-30.
- Cohen, A., Timmons, J., & Fesko, S. (2005). The Workforce Investment Act How Policy Conflict and Policy Ambiguity Affect Implementation. *Journal of Disability Policy Studies*, 15(4), 221-230.
- Daniels, A., Gutiérrez, M., Fanjul, G., Guerena, A., Matheson, I., & Watkins, K. (2016). Western Africa's missing fish: The impacts of illegal, unreported and unregulated fishing and under-reporting catches by foreign fleets. ODI.

- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?. *Annual Review of Sociology*, 33, 449–472.
- EJF. (2012). Pirate Fishing Exposed: The Fight Against Illegal Fishing in West Africa and the EU.
- FAO. (2016). The State of World Fisheries and Aquaculture 2016. Contributing to food security and nutrition for all. Rome.
- Gao, J. (2015). The ITLOS Advisory Opinion for the SRFC. *Chinese Journal of International Law*, 715–755.
- Heidbreder, B., Nathan, G., Douglas, I., & Cherry, B. (2011). Determinants of Policy Conflict in Michigan Municipalities. *State and Local Government Review*, 43(1), 32–45.
- Howlett, M., McConnell A., & Perl A. (2016). Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 65–79.
- Hudson, B. (2005). User Outcomes and Children's Services Reform: Ambiguity and Conflict in the Policy Implementation Process. *Social Policy & Society*, 5(2), 227–236.
- Jensen, C., Johansson, S., & Lofstrom, M. (2017). Policy implementation in the era of accelerating projectification: Synthesizing Matland's conflict–ambiguity model and research on temporary organizations. *Public Policy and Administration*, 1–19.
- Kao, S.–M. (2015). International Actions Against IUU Fishing and the Adoption of National Plans of Action. *Ocean Development*

& *International Law*, 46(1), 2–16.

- Kathryn, E. (2015). Personalisation, ambiguity and conflict: Matland's model of policy implementation and the 'transformation' of adult social care in England. *Policy and Politics*, 43(2), 239–254.
- Kelleher, K., & Weber, M. (2006). Toward Sustainable Management of World Fisheries and Aquaculture. 『*In Global Issues for Global Citizens: An Introduction to Key Development Challenges*』. The World Bank. 285–304.
- Le Gallic, B., & Cox, A. (2006). An economic analysis of illegal, unreported and unregulated (IUU). *Marine Policy*, 30, 689–695.
- Marsh, D., & Sharman, J. (2009). Policy diffusion and policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 269–288.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity–Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J–PART*, 5(2), 145–174.
- Meere, F., & Lack, M. (2008). Assessment of Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing in the Asia–Pacific. Asia–Pacific Economic Cooperation Fisheries Working Group.
- Midani, A., & Lee, S. (2016). Confronting Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing with Proper Port and Flagged States Policies: The Case of South Korea and European Union. *Journal of Fisheries Sciences*. 10(3), 43–51.
- MRAG. (2005). Review of Impacts of Illegal, Unreported and

Unregulated Fishing on Developing Countries.

NOAA. (2015). Improving International Fisheries Management Report to Congress. U.S. Department of Commerce.

Palma, M., Tsamenyi, M., & Edeson, W. (2010). 『Promoting Sustainable Fisheries : The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated』 . Leiden: Brill | Nijhoff.

Pramod, G., Pitcher, T., & Mantha, G. (2017). Estimates of illegal and unreported seafood imports to Japan. *Marine Policy*, 84, 42–51.

Simmons, B., Dobbin, F., & Garrett, G. (2006). Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*, 60, 781–810.

Sodik, D. (2008). Non-legally Binding International Fisheries Instruments and Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. *Australian International Law Journal*, 15, 129–164.

UNGA. (2004). Fifty-ninth Session Item 50(b) of the Provisional Agenda “Oceans and the law of the sea – Sustainable fisheries, including through the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments” – Report of the Secretary-General, A/59/298, <https://documents->

ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/471/20/PDF/N0447120.pdf?OpenElement.

Yin, R. (2003). 『Case Study Research Design and Methods』 (5 ed., Vol. 5). SAGE Publications.

Young, M. (2016). International trade law compatibility of market-related measures to combat illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing. *Marine Policy*, 69, 209-219.

<한글 문헌>

Berry, F., 김대진. (2010). 정책혁신과 확산 연구의 과거, 현재 그리고 미래. *한국정책학회보*, 19(4), 75-113.

Currie, D., 박지현. (2014). 불법어업국 탈출을 위한 ‘원양수산정책 개혁신안’ 보고서. 그린피스.

Currie, D., 한정희. (2014년 11월). 원양산업발전법 개정안에 대한 그린피스 제안서. 그린피스.

강응만, 김태룡. (2013). 정책갈등의 요인과 해소전략. *한국정책연구*, 13(2), 137-154.

구민교. (2012). 2010년대 한국 해양정책의 과제와 전망. *EIA 국가안보패널 보고서: 2010년대 한국외교 10대 과제*.

권오영. (2015). 중앙행정기관 목표 모호성에 미치는 영향요인에 관한 연구 - 모니터링, 정치적 현저성을 중심으로 -. *한국정책학회보*, 24(2), 303-390.

권태욱. (2016). 정책사업목표의 대상집단 모호서이 목표모호성 하위차원의 개념, 측정, 그리고 타당화. *한국행정연구*, 25(4), 149-174.

김경수. (2003). 수산 관련 국제법 동향과 우리의 대응. *나라경제* 8월호.

김선표·이형기. (2001). 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위

- 한 국제행동계획과 국내적 이행방안 연구. 한국해양수산개발원.
- 김선표·홍성걸·오순택. (2001). 불법·비보고·비규제(IUU) 어업 근절을 위한 FAO의 국제행동계획과 국내적 이행방안. *해양정책연구*, 16(2), 48-82.
- 김영평. (2002). 정책갈등의 양상과 갈등 관련자의 윤리적 대응. *정부학연구*, 8(2), 113-143.
- 김창수. (2008). 해양수산정책 60년 평가와 과제. *한국행정논집*, 20(1), 155-187.
- 김현정. (2012). 수산자원보호를 위한 다자무역규제조치와 GATT 1994의 관계에 대한 고찰. *국제법평론*, 36, 111-140.
- _____. (2014). 불법·비보고·비규제 어업(IUU 어업)의 개념 정의. *국제법학회논총*, 59(3), 61-81.
- _____. (2015). 국제법상 불법, 비보고, 비규제 어업(IUU 어업)에 관한 기국의 의무와 책임. *서울국제법연구*, 22(1), 65-89.
- 김혜영. (2006). 정책목표 모호성이 정책집행에 미치는 영향. *국가정책연구*, 20(1), 73-96.
- 농림수산식품부. (2008). 『원양어업50년발전사』. 농림수산식품부.
- _____. (2009). 제1차 원양산업발전종합계획. 농림수산식품부.
- 마창모·홍현표·한덕훈·문석란·이지은. (2014). 원양불법어업 근절을 위한 제도 정비 연구. 한국해양수산개발원.
- 박민규. (2010). 국제지역수산관리기구와 주요 국가의 IUU통제제도 연구. *수산경영론집*, 41(3).
- 박보식·김연수. (2012). 정책갈등에 대한 중앙정부·자치단체의 대응실태와 정책적 방안. *한국지방자치연구*, 14(3), 253-268.
- 박원석. (2012). 불법·비보고·비규제 어업 통제를 위한 항구국조치협정의 국내적 이행방안에 관한 연구. *법학논문집*, 36(3), 245-

272.

- 박원석·최원목. (2012). 국제수산물규범의 국내이행체제 확립에 관한 연구. 농림수산물식품부.
- 박지현. (2013). 한국원양어업 불법어업(IUU) 실태 보고서. 그린피스.
- 서단비·구민교. (2014). 국제 해양투기 금지레짐의 국내수용과 내재화에 관한 연구 - 정책목표의 모호성과 갈등을 중심으로 -. *한국정책학회*, 23(2), 145-171.
- 서진교·김종덕·박지현·김민성·엄준현. (2018, 1 16). 제 11차 WTO 각료회의(MC11) 평가와 시사점. KIEP 오늘의 세계경제, 18(1).
- 양승일. (2012). 정책갈등의 유형과 요인 분석: 정책갈등의 유형과 요인 분석: 한국정책학회 동계학술대회, 641-633.
- 양은주·강인성·안이숙. (2012). 정책갈등의 원인과 주요영향요인에 관한 연구: 하남시 광역화장장 사례를 중심으로. *공공정책과 국정관리*, 6(1), 3-28.
- 외교부. (2014). 『국제법 동향과 실무』. 13(3).
- 그린피스 국회 워크숍. (2013년 5월). 국제사회의 규범에 맞는 해양 및 원양수산 정책의 개혁 방향.
- 이광남·서병귀. (2003). IUU어업에 대한 국제적 규제 동향과 우리나라의 대응 방안. *수산해양교육연구*, 15(1), 81-100.
- 이광남·정진호. (2014). 중국어선 불법어업에 따른 수산부문 손실 추정. *한국수산경영학회*, 45(2), 73-83.
- 이기범. (2016). 영토, 해양 분쟁의 심화와 새로운 국제법적 해결. 아산 국제법 인포커스.
- 이서항. (2015, 7 1). 중국어선 불법조업 막을 길 열렸다 : ‘국제해양법 재판소 판시’ 활용을. Retrieved from 한국해양전략연구소: <http://d.ibx.co.kr/kims/PERI04.pdf>

- 이석용. (2014). 국제어업법의 변화와 지역수산기구 강화에 따른 대응방안 고찰. *서울법학*, 22(1), 257-298.
- _____. (2016). 연구논문: 해양생물자원보호를 위한 국제어업법 변화 연구. *과학기술법연구*, 22(1), 199-238.
- 이시경. (2003). 정책갈등의 요인과 관리방안. *한국사회과학연구*, 22(1), 181-205.
- 이재민. (2014). IUU 규제조치와 국내법의 역외적용. *국제경제법연구*, 12(3), 27-65.
- 이종근. (2015). EU의 IUU 어업 예비 비협력 제3국 지정에 대한 대응 방안 연구. *수산해양교육연구*, 27(4), 912-923.
- 이창길. (2008). 세계화 과정에서 정책의 동형화(Isomorphism) 메커니즘 분석: 인력감축, 정보공개 및 민영화 사례를 중심으로. *행정논총*, 46(4), 1-26.
- 이창원·임영제. (2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰. *한국정책과학학회보*, 13(4), 1-17.
- 이학수. (2014). 유럽연합과 한국 간 갈등 사례 연구. *국제학논총*, 22, 89-122.
- 장석준. (2013). 정책유형별 확산 메커니즘의 차별적 영향력에 관한 실증 연구. *한국정책학회보*, 22(4), 253-283.
- 조신희. (2017, 6 30). 한국 정부의 불법어업 통제 역량에 영향을 미치는 제도적 요인 분석 - 해양수산부의 국제원양정책 담당 전문가에 대한 인식조사를 중심으로 -. *고려대학교 행정대학원 석사학위논문*.
- 조용선. (2015). 한국 수산업의 방향키. HMC 투자증권.
- 주재복·홍성만. (2003). 수자원 개발의 이해갈등과 정책조정기제의 변화: 영월댐 개발을 둘러싼 중앙부처간 대응행동을 중심으로. *지방행*

- 정연규, 17(1), 241-271.
- 최병대·김상구. (2004). 정책과정에서의 NGO 역할에 관한 실증적 연구 -관련 집단의 인식을 중심으로-. *한국정책학회보*, 13(1), 217-241.
- 최영석. (2013). 국제해양법재판소의 역할과 판결. *제간 해양수산*, 3(4), 61-80.
- 한덕훈·조정희·정명화. (2015). 수산분야 국제규제 변화와 대응방안 연구. 한국해양수산개발원.
- 해양수산부. (2011). IUU 어업의 이해.
- _____. (2014). National Plan of Action of the Republic of Korea to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing.
- _____. (2014). 제2차 원양산업종합발전계획.
- _____. (2016). 2015년도 원양산업 실태조사 보고서.
- 홍선기. (2014년 12월). 기후변화에 따른 해양생태계 변화와 어업. *생태와 환경*, 47(4), 302-311.
- 홍준형. (2010). 환경갈등의 조정 -쟁점과 대안-. *환경법연구*, 32(3), 385-416.
- 황정윤·장용석. (2013). 개발도상국에서의 국제노동협약 확산의 영향요인: 최저임금결정을 중심으로. 한국행정학회 학술발표논문집, 12.

<인터넷 자료>

CNB 뉴스 2015년 1월 9일

기사/<http://www.cnbnews.com/news/article.html?no=277731>

FAO, Fishstat /<http://www.fao.org/faostat/en/#data/CL>

FAO. General situation of world fish stocks

/http://www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000505/en/stocks.pdf

FISH-i Africa. (2017). Investigaion no.1 Fish-I Africa' s first success: The Premier, <https://fish-i-africa.org/wp-content/uploads/2017/03/1-FISH-i-Africas-first-success-the-PREMIER-1.jpg>

JTBC 뉴스 2018년 9월 13일

기사/http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB10342096

Korea IT Times 2017년 2월 14일 기사/

<http://www.koreaitimes.com/news/articleView.html?idxno=65362>

Stop Illegal Fishing, <https://stopillegalfishing.com/news-articles/fish-i-africa-countries-unite-to-deny-services-to-a-suspected-iuu-fishing-vessel-the-dongwon-industries-fv-premier-4/>

World Bank, West Africa Regional Fisheries Program/

<http://projects.worldbank.org/P106063/west-africa-regional-fisheries-program?lang=en>

국가지표체계,

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1317

국가통계포털 원양산업통계조사:

손익계산서http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=146&tblId=DT_MLTM_5002631&conn_path=I2

국제신문 2013년 1월 27일

기사/<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0200&key=20131128.22021203107>

국회, 제 315회 국회 농림축산식품해양수산위원회회의록 제 6호, 2013

국회, 제 316회 국회 농림축산식품해양수산위원회회의록 제 2호, 2013

국회, 제 320회 국회 농림축산식품해양수산 회의 제 11차, 2013

국회, 제 326회 - 외교통일제1차회의록, 2014

노컷뉴스 2013년 12월 2일

기사/<http://www.nocutnews.co.kr/news/1141409#csidx8af2646d2dc84a6987e86e9c3fdad53>

농림수산식품부 수산정책실 국제기구과 보도자료, 2012

더나은미래 2015년 6월 19일 기사, 환경정의재단 사무총장 스티브
트렌트 인터뷰 내용/ <http://futurechosun.com/archives/9196>

부산일보 7월 2일 기사/
<http://news20.busan.com/controller/newsController.jsp?newsId=20170702000114>

서울신문 2013년 4월 11일
기사/<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20130411002007>

수산업법 [http://www.law.go.kr/법령/수산업법/\(01736,19651230\)](http://www.law.go.kr/법령/수산업법/(01736,19651230))

연합뉴스 2017년 6월 18일
기사/<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/06/17/020000000AKR20170617042700030.HTML>

온라인행정학전자사전,
http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=518&page=27&term_cate=&term_word=&term_key=&term_auth=

유엔해양법협약(UNCLOS),
http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_fish_stocks.htm

원양산업발전법, <http://www.law.go.kr/법령/원양산업발전법>

조선비즈 2013년 10월 30일
기사/http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2013/10/29/2013102903172.html#csidx9552d02c5a8845a8ddba4fd70920fe7

주간경향 2015년 5월 26일
기사/http://weekly.khan.co.kr/khnm.html?www&mode=view&art_id=201505191135411&dept=115#csidx692e8f2c53016fea3c4131810a48647

주간경향 2014년 6월 16일
기사/<http://weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C0>

5&nNewsNumb=002311100018
 중앙일보 2018년 4월 4일/ <http://news.joins.com/article/22506070>
 중앙일보 2013년 11월 27일
 기사/<http://news.joins.com/article/13245196>
 프레시안 2017년 12월 5일
 기사/http://m.pressian.com/m/m_article.html?no=178399#08gq
 한겨레 신문 2012년 1월 24일
 기사/http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/515825.html#csidxc614d78708795d385580db2448ec082
 한겨레 신문 2017년 12월 5일
 기사/http://www.hani.co.kr/arti/animalpeople/human_animal/822157.html#csidxa9c5ff0293f40f783c3300532428000
 한국원양산업협회, 원양어업지 2016년 1월
 15일/http://kosfa.org/magazine/maga_read.asp?kin=cont&m_year=2016&m_month=1&m_day=15&c_tbl=1&num=2898
 해사신문 7월 7일
 기사/http://www.haesanews.com/news/articleView.html?section_id=20150707092431808092
 해양과학용어사전,
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=376243&cid=50328&categoryId=50328>
 해양수산부 보도자료, 2017년 2월
 13일/<http://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=15063&boardKey=10&menuKey=376¤tPageNo=1>
 해양수산부 보도자료, 2017년 5월 8일
 해양수산부 보도자료 2017년 8월
 21일/<http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=376&boardKey=10&articleKey=17224>
 해양수산부 보도자료, 2016년 8월
 23일/<http://www.mof.go.kr/article/view.do?menuKey=376&boardKey=10&articleKey=13203>

해양수산부와그소속기관직제시행규칙

[http://www.law.go.kr/법령/해양수산부와그소속기관직제시행규칙/\(00265,20171031\)](http://www.law.go.kr/법령/해양수산부와그소속기관직제시행규칙/(00265,20171031))

행정안전부 국가기록원/

<http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=003514>

Abstract

Policy implementation of International IUU fishing regulation in Korea: Policy ambiguity and policy conflict

Jiwon YEO

Department of Environmental Planning

The Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

The ocean, once abundant in abundant fishery resources, is becoming increasingly depleted due to rapid technological development and human desire. Recognizing this problem, the international community began to produce various international fisheries norms from the 1990s. Especially, one of the main causes of depletion of fishery resources is illegal, non-reporting and non-regulated (IUU) fisheries. In response, the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) adopted the International Plan of Action (IPOA-IUU) in 2001, enabling many countries to join efforts to eradicate IUU fisheries. On the other hand, the Korean Distant Water Fishing (DWF) industry was an important exporting industry in the 1960s and 1970s. However, Korean DWF industry has been falling and the Korean government has enacted the law, which aims to develop the DWF industry, in 2008.

While the international fisheries norms for sustainable fisheries are getting important, Korea have focused on its policies for the revival of the DWF industry. As a result, the IUU fisheries by Koreans have increased day by day and even became a serious problem in the international community. As a result, US and EU tried to take economic sanctions to prevent Korean IUU fishing, which made Korea to reconstruct its laws and systems.

This study analyzes policy ambiguity and policy conflict from 2008, in which Korea Distant Water Fishing Industry Development law was enacted, to 2018. By focusing the ambiguity and conflict, it's able to analysis deeply and to encompass the policy implementation process holistically. Matland's ambiguity-conflict model was used and the policy diffusion mechanism and policy conflict factor theory were added to complement the model of the study. The study is divided into two stages. The first, 'internalization stage', is from 2008 beginning with the law to 2013, which was designated as the EU's preliminary IUU non-fisheries partnership. The other, 'development stage', is from 2014 to 2018, when the policies were improved thereafter. The research methodology consisted of literature review based on various government documents and reports from international organizations and in-depth interviews with stakeholders related to IUU fisheries.

In terms of the result of the study, 'Symbolic implementation' was showed in the internalization stage. Korea has participated in international conventions related to various IUU fisheries since before the enactment of the Law in 2008. However, it did not have a clear system for IUU fisheries within this Law until 2013. So in terms of policy ambiguity, mission comprehension, directive, evaluative,

and priority goal ambiguity appeared to be very high and imitation mechanism appeared as a policy diffusion mechanism. The level of policy conflict was also high, and institutional, behavioral, and environmental factors all affected strongly. However, because of the revision of the Law since 2013, low level of ambiguity has appeared at the development stage, but the level of conflict remains high, which shows 'Political implementation'. Except for the priority goal ambiguity, the mission comprehension, directive and evaluative ambiguity were all low, and the imitation and learning mechanism acted as the policy diffusion mechanism. However, new conflict appeared due to this lower ambiguity. Especially, environmental factors, like new conflicts between DWF industry, Ministry of Oceans and Fisheries, and NGOs, has been a major factor of this conflicts.

This study shows that even though the policy related to IUU fishery of the Korean DWF industry has developed for 10 years, it still shows the conflict and the instability of the policy. In other words, it is still unclear whether the policy in this study will lower the level of policy ambiguity and the level of conflict and show stable policy evolution in the future. In conclusion, this study suggests that more specific and accurate policy and laws are needed to eradicate the IUU fisheries problem of Korean DWF industry.

Keywords : Illegal, Unreported, Unregulated (IUU) Fishing, Marine resources management, Natural resources management, Policy implementation, Ambiguity–conflict model

Student Number : 2016–28198