

해양수산부 출범에 따른 수산 관련 법체계 정비 방안 연구

Improvement measures on Fisheries related
Legal System after the Launch of
Ministry of Oceans and Fisheries

2014. 12.

한덕훈·문석란



한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

보고서 집필 내역

| 연구책임자 |

한 덕 훈 : 연구총괄, 제1장~부록

| 연구진 |

문 석 란 : 제3장 일부, 부록

산·학·연·정 연구자문위원

전 재 경 (사회자본연구원 원장)

배 영 길 (한국수산업법제연구소 이사장)

이 순 태 (한국법제연구원 사회문화법제실장/연구위원)

유 제 범 (국회입법조사처 입법조사관/이학박사)

최 국 일 (해양수산부 서기관)

김 명 호 (해양수산부 사무관)

김 성 희 (해양수산부 사무관)

조 병 열 (해양수산부 사무관)

안 종 관 (해양수산부 주무관)

* 연구자문위원은 산·학·연·정 순임

연구감리자

류 정 곤 (한국해양수산개발원 연구위원)

발 간 사

수산분야는 해양분야와 같이 해양수산부 정부조직에서 관할하여 추진될 것인지 혹은 농림분야와 같은 정부조직에 편재되어 육성·관리될지에 대한 대통령후보 정책에 대한 국민의 선택에 따라서 결정되어 왔다. 이에 따라 대통령선거 이후 관련 정부조직 관련 법제도가 정비되어 왔다. 특히 현 정부 들어서는 해양수산부가 재출범함에 따라 (구)농림수산식품부에서 관장하던 수산 관련 법제도 역시 해양수산부의 소관으로 많은 부분이 넘어오게 되면서 입법적 흠결이 생기거나 체계적으로 규율되지 못하는 상황도 발생하였다. 따라서 본 보고서에서는 이러한 점에 중점을 두고 해양수산부 출범에 따른 수산 관련 법제도 정비 방안을 연구하고자 한다.

수산분야는 국민의 중요한 먹거리를 다루고, 미래의 생명자원도 다루기 때문에 이를 체계적으로 육성하고 관리하는 것이 매우 중요하다. 따라서 정부정책을 집행하고 추진함에 있어서 수산 관련 법제도의 흠결이 존재하거나 규정 내용이 불명확하거나 충분한 입법적 지원이 없어서 정책 집행이 이루어지지 못하는 상황이 발생하여서는 안 될 것이다. 그러나 기존의 수산분야 법률은 각각 정책추진의 법적 근거가 필요한 경우 제정되어 있다. 이렇게 제정 및 개정된 법률들이 일정한 역할을 수행하고 있더라도, 전체적인 수산산업의 육성을 위한 법치행정 확립 측면에서 본다면 법적 흠결이 존재하는 경우도 발생하고 있다. 또한 법률로 규정하여야 하는 내용을 신속성의 관점에서 시행령 또는 시행규칙 심지어 고시로 규율한 채 지속적으로 집행하는 등 법률유보의 원칙에 맞지 않는 부분이 지속적으로 출현하고 있다. 이러한 결과로 인하여 수산, 양식, 수산 관련 산업의 육성을 안정적으로 지원하지 못하는 문제점도 발생할 수 있다.

따라서 본 보고서에서는 수산 관련 법률의 전체 법체계적 관점에서 어떠한 방향으로 정비되고 보완되어야 할지 연구하였다. 이러한 법률 제도 검토 연구가 단지 일회적인 연구로 그치지 않고 향후에도 해양수산분야의 전반적인 법률 체계를 지속적으로

연구하여 해양수산분야의 법치행정 체계를 확립하고 법률 유보의 원칙을 구현할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해 결국 국민의 기본권을 보호하면서 수산산업의 지속가능한 발전을 도모하는 데 기여할 수 있기를 희망한다.

본 연구는 한덕훈 전문연구원의 책임 하에 문석란 연구원이 공동으로 수행하였다. 본 보고서가 간행되기까지 많은 분들의 도움이 있었다. 사회자본연구원 전재경 원장, 배영길 한국수산법제연구소 이사장, 한국법제연구원 이순태 연구위원이 학계에서 바라본 수산분야에 대한 법률적 의견을 제시해 주셨다. 국회입법조사처의 유제범 박사는 입법적 측면에서 바람직한 방향에 대해 유익한 자문을 해주었다. 해양수산부의 최국일 서기관, 김명호 사무관, 김성희 사무관, 조병열 사무관, 안종관 주무관은 우리나라 수산분야의 정책 전반을 주관하는 정책당국의 입장에서 수산 관련 법체계의 방향과 문제점에 대해 심도 있는 고견을 제공하여 주었다. 또한 본원의 류정곤 연구감리위원은 연구심의회에 참여하여 연구 방향과 내용에 대한 조언을 아끼지 않았다. 그리고 본 보고서가 출판되도록 행정과 편집 업무를 수행한 이미경 연구조원의 역할도 매우 컸다. 아울러 앞에서 언급하지는 못했지만 본 보고서가 출판되기까지 많은 도움을 주신 모든 분들께 이 자리를 빌려 심심한 감사를 드린다.

아무쪼록 이 연구가 수산분야 법제 연구의 초석이 되어 향후 연구에 기여하고 다양한 분야에서 참고할 수 있는 자료로 쓰이기를 기대한다.

2014년 12월

한국해양수산개발원
원 장 김 성 귀

| 목 차 |

Executive Summary	i
-------------------------	---

제1장 서 론

1. 연구 필요성과 목적	1
1) 연구 필요성	1
2) 연구 목적	2
2. 연구 범위와 내용	2
1) 연구 범위	2
2) 연구 내용	3
3. 연구 방법	3
1) 문헌 및 자료 조사	3
2) 전문가 자문	4
3) 현장조사	4
4. 선행연구 검토	4

제2장 현행 수산 관련 법률 현황 및 문제점

1. 현행 수산 관련 법제도 현황	8
1) 대한민국 헌법	8
2) 정부조직법	10
3) 해양수산부 법률	11
4) 농림축산식품부와 해양수산부 공동소관 법률	29
2. 현행 수산 관련 법령의 문제점	35
1) 독자성 및 일관성	35
2) 효율성 및 중복성	36

3. 수산분야 법체계 정비 당위성	37
1) 법체계 정비 당위성	37
2) 법체계 정비의 필요성	38

제3장 외국의 수산 관련 법제 동향

1. 일본 법제 동향과 시사점	39
1) 수산기본법	39
2) 어업법	42
3) 우리나라 수산관계법 체계와의 비교	43
4) 소결 및 시사점	45
2. 미국 법제 동향과 시사점	45
1) 미국 수산 관련 법체계 및 거버넌스	45
2) 소결 및 시사점	57

제4장 수산 관련 법체계 정비 방안

1. 기본 방향 및 기준	59
2. 농업과 분리하여 해양수산부 단독 법률이 필요한 경우	60
1) 수산종자산업육성 및 신품종보호법(가칭)	60
2) 친환경어업수산물 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률(가칭) ..	61
3) 수산물품질관리법(가칭)	61
4) 수산식품산업진흥법(가칭)	62
5) 수산물 유통 관리 및 지원에 관한 법률(가칭)	64
3. 타 부처 공동 입법(현행 준치)	66
1) FTA 관련 법률	66
2) 재해 또는 보험 관련 법률	66
3) 조직 관련 법률	67
4) 습지보전법(환경부와 공동 소관)	67
4. 해양수산부내 신법 제정	67

1) 수산기본법(가칭)	67
2) 해양수산생명자원의 보존 및 관리에 관한 법률(가칭)	75
3) 어촌정비 및 발전지원에 관한 법률(가칭)	77
4) 수산과학기술 육성 및 진흥에 관한 법률(가칭)	78
5) 양식산업발전에 관한 법률(가칭)	79
6) 자율관리어업공동체 육성 및 지원에 관한 법률(가칭)	80
7) IUU어업행위근절에 관한 법률(가칭)	81
5. 기타	81
1) 어업자원보호법	81
2) 소금산업진흥법	82
3) 사료관리법	83

제5장 결론 및 정책제언

1. 결론	87
2. 추진 로드맵	93
3. 정책 제언	93

참고문헌	95
------------	----

부록. 국내 자문회의 결과	99
----------------------	----

| 표 목 차 |

표 1-1.	주요 선행연구 내용과 본 연구의 차별성	6
표 2-1.	해양수산 분야별 법률 현황(2014. 7. 7 기준)	12
표 2-2.	우리나라 해양·수산·해운 관련 주요 법제	12
표 2-3.	농림축산식품부 및 타 부처와의 공동관할 여부에 따른 수산법률 구분	16
표 2-4.	수산 세부분야에 따른 수산 관련법률 구분	17
표 2-5.	수산분야 법률의 각 산업별 구분	19
표 2-6.	어업행위지에 따른 구별	20
표 2-7.	수산분야별 구분	20
표 2-8.	우리나라 현행 수산관계 주요 법령 현황	24
표 2-9.	수산업과 농업관계법의 체계 비교(관리제도 위주)	32
표 2-10.	농림축산식품부의 법령 현황	32
표 3-1.	지역별 어업관리위원회의 관할 구역 및 역할	46
표 3-2.	양식 관련 관할 기관 및 법령	49
표 3-3.	수산자원 보존관리계획(FMP) 수립 시 주요 기준	51
표 3-4.	매그너슨 스티븐스 법 목차	52
표 4-1.	식품산업진흥법 제12조 관련 해양수산부의 역할 강화	63
표 4-2.	수산물 유통 관련 법률 현황	65
표 4-3.	수산기본법 구성 개요(안)	72
표 4-4.	2014년도 해양수산부 추진 법률안 입법계획 개요	84
표 5-1.	수산관계 법령체계(가안)	88
표 5-2.	수산법체계 정비방안(해양수산부 단독관할 법률로 개정)	89
표 5-3.	수산법체계 정비방안(타 부처와 공동 소관 법률)	90
표 5-4.	수산법체계 정비방안(신규 제정 필요 법률)	91
표 5-5.	향후 수산법체계 정비방안 로드맵(법률명은 모두 가칭)	93

| 그림 목 차 |

그림 3-1. 지역별 관리어업위원회의 관할 범위	48
그림 3-2. 미국 수산청의 조직체계	50
그림 4-1. 수산기본법(가칭) 중심의 수산법률 체계	74

Executive Summary

Improvement measures on Fisheries related Legal System after the Launch of Ministry of Oceans and Fisheries

1. Purpose

○ This study aims to present improvement measures on fisheries related laws after the Ministry of Oceans and Fisheries (MOF) has been newly established. To this end, the study conducts a review on whether the fisheries related laws are enforced independently from agriculture laws in a proper manner, as it goes through the necessity and legal validity of the current law system.

– Since the scope of the targeted law is so broad, the study narrows down to the necessity of independent legislation other than fisheries area, such as agriculture, as well as its legal validity to achieve efficiency and effectiveness of the study.

– Specific suggestion for writing amendments is out of the scope.

2. Features

1) Features

○ The overall legal system and contents were analyzed for the following laws. The scope of the analysis includes the Constitution, the Government Organization Act, 46 fisheries related laws out of the 98 laws under the jurisdiction of MOF (as of 28th February, 2014) and laws under the joint jurisdiction between Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs(MAFRA) and MOF.

– The study analyzed fisheries related laws as a comprehensive subject.

– The study summarizes improvement measures in three categories; first, cases to require independent MOF related laws separating from agriculture; second, cases to retain the current system by joint legislation with other departments; and third, new legislation required within the MOF.

3. Results

○ Establish Framework Act on Fishery (tentative) and start systematical preparations for enacting sub-laws

– Framework Act on Fishery should be established in a way to encompass various areas such as fisheries, fishing villages, food industry, distribution, and processing business. In other words, a broader regulation is desirable to include various areas of fisheries

– This legislation enables systematical support to the fisheries industry in the future without being affected by organizational changes in the maritime and fisheries field.

– The sub-laws under the Framework Act on Fishery should be fair, striking a balance interests in all fisheries related areas. In this way, the Framework Act on Fishery will play a role as a practical legal foundation for the industry.

○ In establishing or amending sub-laws related to maritime and fisheries laws, one common considering factor is to follow the Principle of Statutory Preservation.

– In other word, if the contents of sub-laws excessively restrict the peoples' rights or lack legal foundation, the relevant authority should spare no time and effort to change it to legislation articles.

○ Need to establish Marine Fishery Bio-Resources Protection Act (tentative) which combines Act on Securing, Management, Use, etc. of Marine Bio-Resources and Act on the Preservation, Management and Use of Agro-fishery Bio-Resources

– In the process of establishing Marine Fishery Bio-Resources Protection Act (tentative), legal experts and scientists should establish an advisory council and specify the contents of the laws. The council would prevent the basic definition of maritime and fishery bio-resources related laws from colluding or repeating.

○ Aquaculture Industry Development Act (tentative) should be established to cover new issues of aquaculture industry and Act on Promotion of Environment-Friendly Agriculture and Fisheries and Management and Support for Organic Foods, as well as existing legal contents of Fisheries Act.

○ Amend Ocean Industry Development Act continuously or consider legislating Act on IUU Fishing Regulation (tentative).

– As shown in the overseas cases regarding IUU fishing, it is important to detect system changes in global maritime fisheries industry in advance. In this way, a national interest can be reflected to the fullest in the process of legalizing international regulations into domestic laws.

– For this purpose, relevant parties should actively participate in international conferences to progress discussion. Also, it is desirable to take on preemptive research and systematic response to potential impacts in legalizing international regulations into domestic laws.

○ However, regarding the acts on assistance for fishermen organizations and fishermen as well as FTA countermeasures, the benefit of establishing laws limited to fisheries industry and separating laws from of Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs is not high.

– Given the reality that most villages are based on half farming and half fishing, separating the law is not of value. A comprehensive measure is more desirable.

○ Based on the improvement measures of fisheries related legal system, a follow-up research to review individual acts on fisheries (draft) can be conducted. It is also necessary to study individual sub-decree (draft) under the each act (draft).

○ In particular, a legal review should be conducted to individual decrees in accordance with the Principle of Statutory Reservation, adjusting detailed legal contents and wording.

– A concrete review is required on whether to shift legal wordings of enforcement decree and enforcement rules to parent laws.

– In this regard, it is an urgent task to conduct a consistent review on relevant laws by grouping departments in MOF or specific industries to maintain the Principle of Statutory Preservation in the future.

[Table 1] Fisheries related legal system (Draft)

Acts	Presidential Decrees	Ministerial Decrees
1. Framework Act on Fishery (tentative) or Framework Act on Fisheries and Fishing Villages (tentative)	– Enforcement Decree	– Enforcement Rules
2. Fisheries Act (tentative)	– Enforcement Decree · Rules on Performance of Public Officials on Fisheries Control	– Enforcement Rules · Act on Fisheries Union Incorporation · Act on Registration of Fish Transport Business

		<ul style="list-style-type: none"> · Act on the Permits and Notifications of Boat Fishing · Ordinance for Safe Operation of the Ships
3. Act on the Development of Aquaculture Industry (tentative) / Fishing Ground Management Act	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree · Enforcement Decree of the Fishing Ground Management Act · Enforcement Decree of the Act on the Development of Aquaculture Industry – Fishery registration Act 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules · Enforcement Rules of the Fishing Ground Management Act · Enforcement Rules of Aquaculture Industry development · Act on fisheries license
4. Quality Control of Fishery Products Act	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules
5. Fishery Resources Management Act	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules · Act on Operation Status Report on Coastal and offshore fisheries
6. Act on Distribution of Fishery Products (tentative)	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules
7. Distant Water Fisheries Development Act / Act on IUU Fishing Regulation (tentative)	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules
8. Inland Water Fisheries Act	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules
9. Fishing Management and Promotion Act	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules
10. Fishing Vessels Act	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules
11. Fishing Villages and Fishery Harbors Act	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules
12. Fisheries Cooperatives Act	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Decree 	<ul style="list-style-type: none"> – Enforcement Rules

13. Fishery Resources Protection Act	– Enforcement Decree	– Enforcement Rules
14. Act on the Exercise of Sovereign Rights on Foreigners' Fishing, etc. within the Exclusive Economic Zone	– Enforcement Decree	– Enforcement Rules

Data source: Ministry of Government Legislation, Law Information Center,
re-organized by the author

[Table 2] Improvement measures on fisheries related legal system
(Revise to laws under the sole jurisdiction of the MOF)

Acts	Competent Ministry and Offices	Improvement measures	Reasons
Special Act on Assistance to Farmers, Fishermen, etc. Following the Conclusion of Free Trade Agreements, etc. (FTA-related legislations)	Agricultural Policy Div., MAFRA Fisheries Policy Div., MOF	Maintain the Current Act	The emphasis should fall to compensation for farmers and fishermen, NOT Special Act on Fisheries. Benefits of Separation are low.
Special Act on Elevation of Life Quality of Farmers, Foresters and Fishermen and the Promotion of Development of Agricultural, Mountain and Fishery Areas (Disaster or Insurance related Legislations under the Act)	Rural Policy Div., MAFRA Income and Welfare Div., MOF	Maintain the Current Act	Benefits of Separation are low as it is related to disaster prevention and response measures

Act on Special Measures for the Relief of Farmer and Fishermen Debt	Agricultural Financial Policy Div., MAFRA		
Agricultural and Fisheries Disaster Insurance Act	Agricultural Insurance Team, MAFRA Income and Welfare Div., MOF		
	Agricultural Insurance Team, MAFRA Fisheries Infrastructure and Aquaculture Policy Div., MOF		
Act on the Prevention of and Countermeasures against Agricultural and Fisheries Disasters			
Support of Female Farmers and Fishermen Act	Rural Policy Div., MAFRA Income and Welfare Div., MOF		
Act on Formation and Operation of Agricultural, Fisheries and Food Investment Funds	Agricultural Cooperative's Marketing & Supply Support Team, MAFRA Fisheries Policy Div., MOF		
Act on Special Accounts for the Structural Improvement of	Planning & Budget officer, MAFRA		

Agricultural and Fishing Villages			
Promotion of Mutual Exchange between Cities and Agricultural or Fishing Villages Act	Fishing Community and Port Development Div., MOF		
Korea Rural Community Corporation and Farmland Management Fund Act (Legislation related to organization under the Act)	Rural Policy Div. ,MAFRA	Maintain the Current Act	Benefits of executing MOF as a sole jurisdiction are not high enough as these Acts are related to organizations.
Korea National College of Agriculture and Fisheries Act	Business & Human Resource Development Div. MAFRA		
Agricultural and Fishery Marketing Corporation Act	Marketing Policy Div. MAFRA		
Wetland Conservation Act (Joint Control with MOE)	Marine Ecology Div., MOF	Maintain the Current Act	Benefits of separation are low as the Act is related to environmental protection.

Data source: compiled by the author

[Table 3] Improvement measures on fisheries related legal system
(Acts under the joint jurisdiction with other departments)

Acts	Competent Ministry and Offices	Improvement measures (tentative)	Reasons
Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act	Rural Policy Div., MAFRA Income and Welfare Div., MOF	Framework act on fishery or Framework act on fisheries and fishing villages	A parent law on fisheries is urgently needed

Framework Act on Marine Fishery Development	Marine Policy Div., MOF		
Fisheries Act	Fishery Policy Div., MOF		
Framework Act on specialized development of fishing villages	Fishing Community and Port Development Div., MOF	Act on Rearrangement and Development Assistance of Fishing villages (Additional review required)	<ul style="list-style-type: none"> – Able to provide a systematic assistance for the rearrangement and development of fishing villages – Software side (Specialized development of Fishing villages), Hardware side (Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act, Fishing Villages and Fishery Harbors Act)
Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act	Rural Policy Div., MAFRA Fishing Community and Port Development Div., MOF		
Fishing Villages and Fishery Harbors Act	Fishing Community and Port Development Div., MOF		
Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act	Rural Policy Div., MAFRA Income and Welfare Div., MOF		
Act on the Support of Science and Technology for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries	Science and Technology Div., MAFRA Income and Welfare Div., MOF	Act on the Promotion and Support of Science and Technology for Fisheries Or Act on the Promotion and Support For Marine Fishery Science and Technology	The purpose of both laws is similar and Contents related to Science and Technology for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries are mostly separated. Consider the legislation that includes maritime
Act on Experiments and Research, etc. for the Promotion of Science and Technology of	Income and Welfare Div., MOF		

Fisheries			science and technology
Act on Securing, management, Use, etc. of Marine Bio-Resources	Marine Ecology Div., MOF	Act on the Preservation, Management and Use of Marine Fishery Bio resources	The subjects of both laws are similar in their concept and sites
Act on the Preservation, Management and Use of Agro-Fishery Bio resources	Aquaculture Industry Div., MOF Seed and Life Industry Div., MAFRA		
Fisheries Act	Fishery Policy Div., MOF Aquaculture Industry Div., MOF	Act on the Development of Aquaculture Industry	A systematic support for promoting aquaculture is urgently needed
Fishery Resources Management Act Article No. 34/Assistance to Voluntary management of Fisheries (Directive No. 70 of MOF)	Resource Management Div., MOF	Act on Support and Assistance of Fishing Community under Autonomous Management	Lack of legislation system enforced by decree Legislation articles are included in the decree
Distant Water Fisheries Development Act	Distant-Water Fisheries Div., MOF	Act on IUU Fishing Regulation Or Overall amendment of Ocean Industry Development Center (Additional review required)	Strengthen the enforcement of prohibiting IUU fishing and preserving fishery resources

Data source: compiled by the author

[Table 4] Improvement measures on fisheries related legal system
(Acts in need of new legislation)

Acts	Competent Ministry and Offices	Improvement measures (tentative)	Reasons
Seed Industry Act	Seed and Life Industry Div., MAFRA Aquaculture Industry Div., MOF	Promotion Act on Fisheries Seed Industry Or Fisheries Seed Industry Promotion and Variety Protection Act Or Marine Fishery Bio-Resources Conservation and Management Act (Additional review required)	<ul style="list-style-type: none"> – Since Seed Industry Act only covers plant seeds, not animal seeds, the amendment is required to combine fisheries provisions from Plant Variety Protection Act with Promotion Act on Fisheries Seed Industry –Disadvantages: The purpose of the acts is different. (While Seed Industry Act aims to promote the industry, Plant Variety Protection Act is to protect the rights of the breeder)
Plant Variety Protection Act	Seed and Life Industry Div., MAFRA Aquaculture Industry Div., MOF		
Act on Promotion of Environment-Friendly Agriculture and Fisheries and Management and Support for Organic Foods	Environment-Friendly Agriculture Div., MAFRA Aquaculture Industry Div., MOF	Act on Promotion of Environment-Friendly Fisheries and fishery products and Management and Support for Organic Foods	Contents regarding environmental friendly fishery products should be included

Agricultural and Marine Products Quality Control Act	Consumer Policy Div., MAFRA Fisheries Infrastructure and Aquaculture Policy Div., MOF	Quality Control of Fishery Products Act	Quality Control of Fishery Products Act could encompass quality, country of origin and environmental friendliness
Food Industry Promotion Act	Food Industry Policy Div., MAFRA Distribution and Processing Div. MOF	Separation should be made into Promotion Act on fishery product industry Or Maintain the Current Act (However, some provisions MUST be changed) (Additional review required)	Either way, some provisions of the current Food Industry Promotion Act MUST be changed

Data source: compiled by the author

1) Policy contribution

- The study contributes to the development of legislation-based administration and the sustainable prosperity of fishermen, fishing villages and fishery-related industries.

2) Expected benefits

- It presents legislative foundation to protect the people's basic rights and to promote sustainable development of the related industries in accordance with the Principle of Statutory Reservation.

- It also presents basic directions in improving fishery-related legal system and the efficiency of the management and operation system.

- It identifies the tasks of the fishery sector that require further review in the legal aspect.

제1장 서론

1. 연구 필요성과 목적

1) 연구 필요성

현 정부가 2013년 2월 출범함에 따라 해양수산부가 정부조직법의 개정을 거쳐 3월에 재발족하게 되었다. 이전 정부에는 (구)농림수산식품부가 있어 수산 관련 법제도가 농업 관련법과 통합되어 규율되고 운영되었으나, 2013년 3월 해양수산부가 재발족함에 따라 수산분야의 법제도는 농업 관련 분야에서 독립되어 규정되고 있다. 즉, 조직법적인 측면에서 상당수가 해양수산부의 재출범에 따라 권한 행사 및 해당 업계에 대한 규제와 지원 등 행정업무의 즉각적인 시행이라는 차원에서 해양수산부의 관할로 규정되는 법 개정을 실시하였다. 그러나 아직까지 수산과 관련된 법률을 모두 해양수산부의 단독관할로 규정하고 있지는 않다.

이러한 상황에서 해양수산부가 수산분야의 업무를 추진함에 있어 충분히 그 법적 근거를 제공하면서 관련 행정을 집행할 수 있도록 적절하게 법적 기반을 마련하고 있는지 파악할 필요성이 크다. 따라서 이를 평가하고, 그에 근거하여 관련 법제도를 정비 및 개선할 필요성이 있다고 할 수 있다.

주의할 점은 수산분야라고 해서 농림축산식품부의 농업관계 법률과 무조건적으로 분리하자고 주장하는 것이 아니라 예산확보 혹은 법집행 측면에서 효율성을 고려하였을 때 농업 관련 분야와 같이 규정하는 것이 바람직한 것인지, 또는 별도의 법으로 규정하여 해양수산부의 단독관할로 법제 개정을 하는 것이 바람직한지에 대해 법리적 평가가 필요하다는 것이다.

또한 해양수산부 출범에 따라 수산 관련 법률이 분리되는 과정에서 양쪽의 입법 흠결이 발생한 부분에 대해서도 평가하여 보완을 제시할 필요성도 있다. 예를 들면, 「식품산업진흥법」은 현재 농림축산식품부 식품산업정책

과 및 해양수산부 유통가공과가 관할한다. 그러나 일부 조항에서 해양수산부장관의 역할이 제한되어 있다. 즉, 「식품산업진흥법」 제12조 제1항의 국가식품클러스터의 지원·육성 조항에는 ‘농림축산식품부 장관’이 ‘국가식품클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획’을 수립하여야 한다고 규정하고 있다. 이 조항과 관련하여 수산식품 관련 국가식품클러스터의 지원 육성에 대해 주무부인 해양수산부 장관이 종합계획을 수립하는 것이 바람직하다고 판단할 수 있고, 또한 관련되는 법 개정도 필요하다고 판단된다.

수산분야 관련 법률에 대한 연구과정에서 각각의 구체적인 법률에 대해 전체 국내법 체계와의 조화, 각각의 해양수산 관련 법 상호간 충돌 여부 등을 조사 및 평가하고, 법 개정의 큰 흐름을 제시할 필요성이 있다. 이와 같은 관련 법규정의 정비 방안을 마련함으로써 해양수산부의 수산 관련 분야에 대한 법률 집행력 강화와 관리체계 개선을 도모할 수 있을 것이다.

2) 연구 목적

이러한 배경과 필요성에 근거하여 본 연구에서는 해양수산부 출범 이후 해양수산부의 수산 관련 법률들이 수산행정을 추진함에 있어서 충분한 법적 근거를 제공하고 있는지 여부와 현행 수산 관련 법규정의 법리적 타당성을 검토하여 현행 수산 관련 법률 체계에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다. 또한 우리나라의 수산업이 보다 경쟁력을 갖추고 지속가능한 산업으로 발전할 수 있도록 그 법률적 기반을 구축하려는 노력의 일환으로 수산 관련 법체계의 정비 방안을 연구하고자 한다.

2. 연구 범위와 내용

1) 연구 범위

본 연구과제가 가지는 특성상¹ 수산 관련 현행 법령 전체에 대해 모든 검토를 하기에는 대상이 되는 법의 범위가 광대하기 때문에 한계가 있다고 판

¹ 동 연구는 KMI의 수시과제(단기연구)로서 시간과 비용의 제약이 존재한다.

단된다. 따라서 연구의 효율성과 실익을 위해 본 연구에서는 농업분야 등 수산 이외에 타 분야의 독립된 규율의 필요성과 법리적 타당성에만 주안점을 두고 진행할 예정이며, 구체적인 법률 개정안의 내용 제시와 하위법령에 대한 검토는 본 연구의 범위에서 제외하도록 한다.

2) 연구 내용

본 연구는 총 5장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에서는 연구의 필요성, 목적, 범위, 내용, 방법, 선행연구 고찰을 포함하여 전체적인 연구의 방향성을 명확히 한다.

제2장에서는 현행 수산 관련 법률의 현황 및 문제점을 분석한다. 이를 위해 각 분야별 법률의 카테고리화 및 그 목적과 기능에 따른 분류를 한다. 이후에는 수산 관련 법령의 문제점을 검토하고, 수산분야에 대한 별도 규율의 근거, 필요성 내지 당위성을 검토한다.

제3장에서는 일본과 미국의 수산 관련 법제도 동향을 파악하고, 제4장에서는 수산 관련 법체계 정비 방안의 기본적인 방향을 제시한 뒤, 각 그룹별 수산 관련 법률들에 대해 검토하고 구체적인 정비 방안을 제시하고자 한다. 제5장에서는 결론 및 향후의 관련법 정비 일정에 대해 제시한다.

3. 연구 방법

본 연구에서는 우리나라 수산법 체계의 정비 방안에 대해 연구하고, 개선 방안을 제시하기 위해 문헌 및 자료 조사, 전문가 자문회의, 현장조사 등의 방법을 활용한다.

1) 문헌 및 자료 조사

본 연구를 수행하는 데 문헌조사는 수산 관련 국내 법령, 수산법 관련 선행 연구보고서, 학술논문 등을 활용하여 실시하였다.²

² 문헌연구는 뒤에 선행연구에서 구체적으로 다룬다.

2) 전문가 자문

본 연구를 수행하는 과정에서 정책 관련 전문가와 연구 관련 전문가로부터 직접적인 자문을 수행하였다. 정책 관련 전문가의 경우에는 기존에 해양수산부가 추진해온 관련 정책에 대한 현황과 애로점 및 수산 관련 법을 집행함에 있어서 개선이 필요하다고 느낀 경험을 중심으로 자문을 받았다. 주로 수산 관련 법제도를 집행하는 해양수산부와 입법기관인 국회의 입법조사처, 수산 관련 연구기관인 국립수산물과학원, 한국수산물자원관리공단, 부경대학교 등 관련 전문가 자문을 구하여 실질적인 개선 방안을 연구하였다. 전문가 자문회의는 연구기간 동안 5회를 실시하였다.

3) 현장조사

비교적 성공적으로 수산 관련 법제도를 발전시켜 집행하고 있는 일본, 미국 등 선진국의 수산 관련 법체계에 대한 문헌정보를 위주로 자료를 수집하였다. 그리고 한국과 가장 유사한 법체계를 유지하고 있는 일본을 현지 방문하여 관련 자료를 수집한 뒤 연구 내용을 보완하였다.

4. 선행연구 검토

수산법체계 전반에 대해 이루어진 연구는 2000년대 초반에 조금 있었으나 이후에는 이와 관련한 전반적인 연구가 드물다. 다음과 같이 대표적이고 선행이 되었던 연구를 먼저 고찰한 뒤 본 연구를 진행하고자 한다.

전재경(2002)³은 실정법과 실제 법의식과의 괴리 극복과 통합적 관리를 도입하기 위해 수산자원 관련 법제도의 개정을 제안하는 연구를 하였다. 그러나 동 연구는 수산자원 관련 법제도에 한정하여 연구를 진행하였으며 전반적인 수산법체계의 정비에 대한 연구와는 차이가 있다.

최종화 외(2002)⁴는 수산관계 법령체계의 정비방안과 수산관리제도의 개선

³ 전재경, 『수산자원관리 법제연구』, 한국법제연구원, 2002. 2.

⁴ 최종화, 배영길, 이종근, 차철표, 『수산관계법령의 체계적 정비 및 개선에 관한 연구』, 부경대학

방향을 제시하고 있다. 이를 위해 일본, 미국, 캐나다 등 선진국의 수산관계 법령 정보와 문헌정보를 분석하였으며, 수산 관련 법률 이외에 관련되는 시행령과 시행규칙에 대해서도 검토하였다. 주로 「수산업법」, 「어장관리법」, 「기르는 어업육성법」, 「수산물품질관리법」을 대상으로 하였다. 그러나 본 연구가 시행된 후 일정한 시간이 경과하였고, 해양수산부가 재출범한 이후 농림축산식품부 소관법률을 대상으로 분리의 가능성과 그 타당성을 살핀 연구는 아니라는 점에서 동 연구와는 일정한 차이가 있다.

최성애 외(2007)⁵는 수산어촌 변화에 따른 새로운 수산정책의 근거법 마련을 위해 「수산기본법」 제정 필요성과 주요 내용을 제안하고 있다. 동 연구는 「수산기본법」 제정 필요성을 위주로 하여 일본 「수산기본법」의 제정 경위와 내용을 분석하고 시사점을 도출하고 있다. 그러나 동 연구에서는 수산 전반의 법체계를 분석하거나 연구의 대상으로 하고 있지는 못하며 「수산기본법」을 중심으로 제정의 당위성에 대해서 논의하고 있다.

임종선(2013)⁶은 「수산업법」에서 인정하는 재산권의 내용과 제한을 검토하여 개선방안을 제시하고 있다. 그러나 동 연구는 「수산업법」에 한정하여 재산권의 성격과 내용, 제한에 대해 검토하고 있기 때문에 수산 전반에 관련된 법체계의 분석과는 차이를 보이고 있다.

교, 2002. 2.

5 최성애 외, 『수산기본법 제정방안에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2007.

6 임종선, 『수산업법상의 재산권의 이용과 제한』, 홍익법학, 2013.

〈표 1-1〉 주요 선행연구 내용과 본 연구의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
1	<ul style="list-style-type: none"> ·과제명: 수산자원관리 법제 연구 ·연구자(연도): 전재경 (2002, 한국법제연구원) ·연구목적: 실정법과 실제 법 의식과의 괴리 극복과 통합적 관리를 도입하기 위한 수산자원 관련 법제도의 개정 제안 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌연구 -국내외 연구결과 조사 분석 	<ul style="list-style-type: none"> -주요 입법과제 -외국 법제 동향 -관련법제의 체계 정비 -현안 쟁점의 개선
2	<ul style="list-style-type: none"> ·과제명: 수산관계법령의 체계적 정비 및 개선에 관한 연구 ·연구자(연도): 최종화, 배영길, 이종근, 차철표, 전재경(2002, 부경대학교) ·연구목적: 수산관계 법령 체계의 정비방안과 수산관리제도의 개선방향을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌연구 -국내외 연구결과 조사 분석 	<ul style="list-style-type: none"> - 일본, 미국, 캐나다 등 선진국의 수산관계 법령 정보와 문헌 정보를 분석 - 수산 관련 법률 이외에 관련되는 시행령과 시행규칙에 대해서도 검토
3	<ul style="list-style-type: none"> ·과제명: 수산기본법 제정방안에 관한 연구 ·연구자(연도): 최성애 외 (2007, 한국해양수산개발원) ·연구목적: 수산어촌 변화에 따른 새로운 수산정책의 근거법 마련을 위해 수산기본법 제정 필요성과 주요 내용 제안 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌연구 -설문조사 -국내외 사례연구 	<ul style="list-style-type: none"> -수산기본법 제정의 필요성 -수산기본법의 성격과 주요 내용 -수산기본법 제정의 추진 방향 -수산기본법 체제하에서 수산관련 개별법 정비 방안
4	<ul style="list-style-type: none"> ·과제명: 수산업법상의 재산권의 이용과 제한 ·연구자(연도): 임종선 (2013, 홍익법학) ·수산업법에서 인정하는 재산권의 내용과 제한을 검토하여 개선방안 제시 	<ul style="list-style-type: none"> -문헌연구 -국내외 연구결과 조사 분석 	<ul style="list-style-type: none"> -재산권으로서의 수산업 -주요 외국의 수산업법 -재산권 이용의 관리와 제한 -개선 방안

〈표 1-1〉 주요 선행연구 내용과 본 연구의 차별성(계속)

구분	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
차별성	<p>-과제명: 해양수산물 출범에 따른 수산 관련 법제도 정비방안 연구</p> <p>-연구자(연도): 한덕훈(2014)</p> <p>-기존의 연구는 수산분야에서 특정 사업에 대한 법적 기반을 제시하거나 동 사업 관련 법률의 정비 방안을 제시하는 것이 중심</p> <p>-본 연구는 수산분야를 규율하는 법률 중 농업 분야와 별도의 분리 규정이 필요한지 여부 및 현재의 관련 규정 내용의 법리적 타당성을 평가 분석하고 국내법령 정비방안을 제시한다는 점에 초점이 있어 기존 연구와 차별화됨</p>	<p>-문헌연구</p> <p>-관련 국내 법제도 및 정책 분석</p> <p>-전문가회의</p> <p>-국내외 사례 연구</p> <p>-현장조사</p>	<p>-농업 등 타 분야와의 분리 규정 필요성 여부</p> <p>-국내외 유사사례 연구</p> <p>-국내관련 법률 분석</p> <p>-수산분야 관리체계 강화를 위한 관련법 개선방안 제시</p>

제2장 현행 수산 관련 법률 현황 및 문제점

본 장에서는 현행 수산 관련 법률의 현황을 설명하고, 그 문제점을 분석하여 해양수산물 재발족 이후 수산분야 법률을 해양수산부의 단독관할로 제정할 필요성이 있는지 고찰한다. 이와 관련하여 기존 수산 관련 법률의 법체계상의 문제점을 고찰한 후 구체적인 법체계 개선방안에 대해서는 제4장에서 논할 예정이다.

1. 현행 수산 관련 법제도 현황

1) 대한민국 헌법

수산에 관하여 법률보다 상위인 헌법에서 그 근거를 찾을 수 있다. 헌법 조문에서는 4개 조항에 걸쳐서 수산 혹은 어업에 대해 언급하며 수산분야의 중요성을 강조하고 있다.

(1) 헌법 제9장 경제의 장

우리나라의 최고법이라고 할 수 있는 대한민국헌법에서는 제9장 경제의 장에서 어업과 수산자원의 이용에 관하여 명문으로 규정을 두어 어업의 보호 육성과 어촌 종합개발 및 지원이 법률 이상의 헌법적 차원에서 보호되고 지원되고 있음을 명시하고 있다. 이를 위해 각종 의무를 국가에 부여하고 있다.

가. 수산자원의 이용을 위한 특허(헌법 제120조 제1항)

이에 관련되는 헌법 조문을 살펴보면, 헌법 제120조 제1항은 “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”라고 규정하여 수산자원의 이용을 위한 특허제도를 규정하여 현행법이 어

업면허제도를 운영하는 것에 대해 국가 최고법에 근거를 두고 있다.

나. 국가의 농어촌종합개발계획의 수립 및 시행 의무 (제123조 제1항)

또한 헌법 제123조 제1항에서 “국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위해 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다”라고 규정하여 어업의 보호 육성과 어촌종합개발 및 지원 계획 수립·시행의 의무를 국가에 부여하고 있다.

다. 농수산물 수급균형과 유통구조의 개선 및 농어민 이익보호(제123조 제4항)

또한 동조 제4항에서 “국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다”라고 규정하여 수산물의 수급균형, 유통구조 개선을 통한 가격안정이 헌법적으로 추진되어야 하는 국가의 의무이며, 이를 통해 종국적으로 어민의 이익을 보호할 의무를 국가에게 부여하고 있다.

라. 어민 자율조직의 육성 및 활동의 보장(제123조 제5항)

또한 동조 제5항에서는 “국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다”라고 규정하여 수산업협동조합 설립 근거를 제시하고 자조조직의 자율적 활동 및 발전을 보장하도록 국가에 의무를 부여하고 있다.⁷⁾

⁷⁾ 대한민국헌법 제9장 경제

제119조 ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

② 국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위해 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

제120조 ① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위해 필요한 계획을 수립한다.

제121조 ① 국가는 농지에 관하여 경자유전의 원칙이 달성될 수 있도록 노력하여야 하며, 농지의

2) 정부조직법⁸

(1)개관

박근혜 정부 출범 이후 개정된 「정부조직법」(시행 2013. 12. 24., 법률 제 12114호, 2013. 12. 24., 일부 개정) 제43조 제1항에 따라 “해양수산부 장관은 해양정책, 수산, 어촌개발 및 수산물 유통, 해운·항만, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장”하도록 되어 있다. 따라서 수산, 어촌개발, 수산물 유통에 대해서는 「정부조직법」에서 해양수산부 장관의 관장사무로 명시하고 있다. 이는 당해 사

소작제도는 금지된다.

② 농업생산성의 제고와 농지의 합리적인 이용을 위하거나 불가피한 사정으로 발생하는 농지의 임대차와 위탁경영은 법률이 정하는 바에 의하여 인정된다.

제122조 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형 있는 이용·개발과 보전을 위해 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

제123조 ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위해 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.

② 국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위해 지역경제를 육성할 의무를 진다.

③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.

④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.

⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

제124조 국가는 건전한 소비행위를 계도하고 생산품의 품질향상을 촉구하기 위한 소비자보호운동을 법률이 정하는 바에 의하여 보장한다.

제125조 국가는 대외무역을 육성하며, 이를 규제·조정할 수 있다.

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업은 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

제127조 ① 국가는 과학기술의 혁신과 정보 및 인력의 개발을 통하여 국민경제의 발전에 노력하여야 한다.

② 국가는 국가표준제도를 확립한다.

③ 대통령은 제1항의 목적을 달성하기 위해 필요한 자문기구를 둘 수 있다.

8 정부조직법 제43조(해양수산부)

① 해양수산부장관은 해양정책, 수산, 어촌개발 및 수산물 유통, 해운·항만, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장한다.

② 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위해 해양수산부장관 소속으로 해양경찰청을 둔다.

③ 해양경찰청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장 및 차장은 경찰공무원으로 보한다.

무들이 해양수산부 내에서의 여러 업무 중에서도 특히 핵심적인 부분이라고 해석될 수 있으며, 또한 당해 분야의 중요성을 강조하고 있다고 사료된다.

(2) 해양수산부와 그 소속기관 직제(시행령)와 시행규칙⁹⁾

해양수산부와 그 소속기관 직제와 그 시행규칙에 따라 해양수산부의 각 실, 국, 과별 업무와 그 소속기관의 직제가 규정되어 있다. 이에 따르면 현재 수산정책실에서 주로 수산 관련 업무를 담당하고 있으나 해양정책실의 해양정책과에서 해양수산물 기술 연구개발사업을 담당하며, 국제원양협력관실의 국제협력총괄과, 원양산업과, 통상무역협력과에서도 국제수산 및 원양산업 관련 업무, 수산과 관련된 통상업무를 각각 담당하도록 되어 있다.

3) 해양수산부 법률

(1) 해양수산부 소관 해양수산 관련 법률

해양수산부 출범 이후 총 71건의 해양수산 관련 법률이 제정 내지 개정되었다. 제정은 「관상어산업의 육성 및 지원에 관한 법률」(2013. 6) 등 2건이고, 개정은 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양과학조사법」, 「선박안전법」 등 69건이다. 주로 조직법적인 측면에서 (구)국토해양부와 (구)농림식품수산부에서 분리되어 해양수산부가 재발족함에 따라 해양수산 분야에 대한 업무관장의 측면에서 해양수산 관련 법률을 해양분야는 국토교통부와 분리하고, 수산 분야는 농림축산식품부와 분리 변경하는 개정이 있었다.

⁹⁾ 해양수산부와 그 소속기관 직제 [대통령령 제25420호, 2014. 6. 30., 일부 개정], 해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙 [해양수산부령 제85호, 2014. 6. 30., 일부 개정] 참조.

〈표 2-1〉 해양수산 분야별 법률 현황(2014. 7. 7 기준)

소관	주요 법률
해양 및 해양환경(17)	·해양수산물발전기본법, 해양환경관리법, 연안관리법 ·무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 ·독도의 지속가능한 이용에 관한 법률 ·공유수면관리 및 매립에 관한 법률 ·남극활동 및 환경보호에 관한 법률 ·해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 ·여수세계박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법 등
수산(40)	·수산업법, 어업자원보호법, 수산자원관리법, 어장관리법 ·내수면어업법, 어촌·어항법, 어촌특화발전 지원 특별법 ·연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 ·EEZ에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 ·관상어산업의 육성 및 지원에 관한 법률, 낚시관리 및 육성법 ·소금산업진흥법, 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 ·농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 ·농수산물 품질관리법, 농수산물의 원산지표시에 관한 법률 등
해운·물류·항만 (18)	·해운법, 물류정책기본법 ·도선법, 항만운송사업법, 개항질서법 ·선원법, 선박직원법 ·국제선박등록법, 선박투자회사법, 선박관리산업발전법 ·항만법, 항만공사법, 신항만건설촉진법 ·마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 등
해사안전(12)	·선박법, 선박등기법, 선박안전법, 해사안전법, 항로표지법 ·선박평형수 관리법, 유류오염손해배상보장법 ·국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률 ·허베이스피리트호 유류오염사고 관련 특별법 ·해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 등
해양경찰(5)	·수난구조법, 수상레저안전법, 밀항단속법, 해양경비법 등

자료: 법제처 국가법령정보센터; 해양수산부 홈페이지.

〈표 2-2〉 우리나라 해양·수산·해운 관련 주요 법제

분야	법률명칭	입법목적	관련국제조약
공업 분야 :기본법	농어업·농어촌 및 식품 산업기본법	자원 관리 ·이용의 기본정책	

〈표 2-2〉 우리나라 해양·수산·해운 관련 주요 법제(계속)

분야	법률명칭	입법목적	관련국제조약
선 박	선박법	선박의 국적 부여, 톤수 측정	UNCLOS, 69 TONNAGE
	어선법	어선의 건조 조정, 톤수 측정	77 SFV
	선박안전법	선박 감항성 확보와 안전설비 및 검사	74 SOLAS, 66LL
선 원	선원법	선내질서 유지, 선원의 근로조건	ILO Conventions
	선박직원법	선박직원 승무자격, 해기사시험	78 STCW
	선원보험법	선원에 대한 보험제도 시행	
해상 안전	해사안전법	해상교통의 안전 확보	72 COLREG
	개항질서법	개항항의 선박교통 안전, 질서 유지	
	도선법	도선사의 면허와 도선업무	
	수로업무법	수로조사를 통한 안전확보와 수로개발	
	항로표지법	항로표지의 설치와 관리	
	수난구호법	조난 선박과 인명의 구호	78 SAR
	유선·도선사업법	유·도선의 안전운항과 사업의 발전	
	수상레저안전법	수상레저활동의 안전·질서·발전	
	해양사고조사심판법	해양사고 원인규명과 해양안전 확보	
해양 환경	해양환경관리법	해양환경의 종합적 관리 기본체계	73/78 MARPOL
	유류오염손해배상보장법	유류오염손해에 대한 선주배상책임	FUND, CLC
	해양생태계보전관리법	해양생태계 보전·관리, 생물다양성	
	습지보전법	습지의 효율적 보전·관리, 생물다양성	
	연안관리법	연안환경 보전과 지속가능개발 도모	
	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	공유수면의 보호와 효율적 이용	

〈표 2-2〉 우리나라 해양·수산·해운 관련 주요 법제(계속)

분야	법률명칭	입법목적	관련국제조약
수산업	수산업법	수산업에 관한 기본제도	
	수산자원관리법	수산자원의 보존·관리제도	
	수산업협동조합법	어업인 협동조직의 발전	
	어촌·어항법	어촌 정비·개발, 어항 지장개발관리	
	어장관리법	어장의 효율적 보전·이용·관리	
	낙시관리 및 육성법	낙시 관리 육성, 건전한 낙시 문화 조성, 낙시관련산업 발전	
	내수면어업법	내수면어업의 관리 및 환경보전	
	농수산물품질관리법	수산물의 상품성과 안전성 제고	
	수산생물질병관리법	수산생물질병 진료체계 마련, 수산생물 안전성 확보	
해운업	해운법	해운업의 건전한 발전 도모	
	항만법	항만건설 촉진과 운영의 효율화	
	항만운송사업법	항만운송질서의 확립과 건전한 발전	
	국제선박등록법	해운산업의 국제경쟁력 제고	
	선주상호보험조합법	선주상호책임보험의 건전한 경영	P&I
사법 분야	해상법	선박에 의한 해상기업활동 규율	
국제법 분야: 해양법	영해 및 접속수역법	영해 범위와 국가 관할권	UNCLOS
	배타적 경제수역법	배타적 경제수역의 선포와 그 법적 지위	UNCLOS
	EEZ외국인어업규제법	외국인어업에 대한 주권적 권리 행사	UNCLOS
	해양과학조사법	해양과학조사제도의 시행	UNCLOS
	해저광물자원개발법	대륙붕의 광물자원 개발	UNCLOS
	원양산업발전법	원양산업의 지속적 발전과 국제협력	UNCLOS

자료: 법제처 국가법령정보센터; 최종화 외(2012), p. 21 수정 및 재인용.

(2) 해양수산부 소관 수산 법률

가. 현황

해양수산부의 관할 법은 총 98개이다(2014년 2월 28일 기준). 이 가운데 수산 관련 법률은 46개이며(관상어육성에 관한 법률 포함), 이 중 농림축산식품부와 공동으로 관할하는 법률은 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 등 25개 법률로 파악된다.

해양수산부가 단독으로 관할하는 수산 관련 법률은 약 21개로서 「해양수산발전기본법」, 「수산업법」, 「배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리행사에 관한 법률」, 「어업자원보호법」, 「어장관리법」, 「수산생물질병관리법」, 「원양산업발전법」 등이다.

농림축산식품부와 해양수산부가 공동으로 관할인 법률은 약 25개로서 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」, 「식품산업진흥법」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농수산물조금의 조성 및 운용에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」, 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」, 「농어촌정비법」, 「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」, 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」, 「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법」, 「농어업재해보험법」, 「농어업재해대책법」 등이다.

현재 농림축산식품부의 관할 법률이나 수산과 관련된 법률은 「사료관리법」 등이며, 해양수산부와 환경부가 공동으로 관할하는 「습지보전법」이 시행 중이다. <표 2-3>은 현재까지 농림축산식품부와 해양수산부가 공동으로 관할하는 법률이 다수임을 보여주고 있다.

〈표 2-3〉 농림축산식품부 및 타 부처와의 공동관할 여부에 따른 수산법률 구분

소관	주요 법률
농림축산식품부 와 해양수산부 공동관할(25)	「농어촌구조개선 특별회계법」, 「농어업 농어촌 및 식품산업기본법」, 「농어촌정비법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」, 「한국농수산대학설치법」, 「농어촌주택개량촉진법」, 「여성농어업인 육성법」, 「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률」, 「농림수산물유통자조합 결성 및 운용에 관한 법률」, 「농림수산물과학기술육성법」, 「종자산업법」, 「농수산물생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」, 「식물신품종보호법」, 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」, 「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법」, 「농어업재해보험법」, 「농어업재해대책법」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」, 「식품산업진흥법」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」, 「농수산물품질관리법」, 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」
현재는 농림축산식품부 관할이나 수산 관련 법률(3)	「사료관리법」, 「수의사법」, 「식생활교육지원법」
해양수산부 단독관할 법률(21)	「해양수산물발전기본법」, 「수산업법」, 「배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리행사에 관한 법률」, 「어업자원보호법」, 「어장관리법」, 「수산물품질관리법」, 「원양산업발전법」, 「내수면어업법」, 「낚시관리 및 육성법」, 「수산업협동조합법」, 「수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률」, 「어선법」, 「어촌어항법」, 「어선원 및 어선재해보상보험법」, 「수산자원관리법」, 「수산과학기술 진흥을 위한 시험연구 등에 관한 법률」, 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」, 「소금산업진흥법」, 「염업조합법」, 「어촌특화발전 지원 특별법」, 「관상어육성에 관한 법률」
해양수산부와 환경부 공동관할 법률(1)	「습지보전법」 (환경부, 해양수산부)

자료: 법제처 국가법령정보센터, 필자 작성.

<표 2-4>는 수산의 세부분야에 따라 현행 수산 관련 법률을 카테고리화한 것이다. 현재 시행되고 있는 법률의 개수가 꼭 그 분야에 대해 충분한 보호와 지원을 하고 있다는 것을 의미하지는 않지만, 어떠한 수산분야와 영역에 정

부의 주된 관심과 지원이 향하고 있는지 판단할 수 있을 것이다. 수적인 면에서 어업인에 대한 지원과 식품 및 유통산업에 대한 법률이 다수를 차지하고, 수산업에 관한 법률들과 어촌, 어항과 관련된 법률들이 그 뒤를 이었다.

〈표 2-4〉 수산 세부분야에 따른 수산 관련 법률 구분

구분	수산 관련법률	농림축산식품부와 공동관할 수산 법률
1. 수산업 및 구조개선 (10)	1. 낚시 관리 및 육성법 2. 내수면어업법 3. 수산업법 4. 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 5. 원양산업발전법	1. 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 2. 농어촌구조개선특별회계법 3. 소금산업 진흥법 4. 식품산업진흥법 5. 종자산업법
2. 환경 및 자원 (6)	1. 수산자원관리법 2. 어업자원보호법 3. 어장관리법 4. 습지보전법(환경부, 해양수산부 공동관할)	1. 농수산물생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 2. 식물신품종 보호법 3. 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률
3. 위생 및 안전 (3)	1. 수산생물질병관리법	1. 농수산물 품질관리법 2. 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률
4. 어업인 지원 (12)	1. 어선원 및 어선 재해보상보험법 2. 허베이스피리트호유류오염사고피해주민의지원및해양환경의 복원 등에 관한 특별법	1. 농수산물조금의 조성 및 운용에 관한 법률 2. 농어업·농어촌특별대책위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률 3. 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 4. 농어업인 부채경감에 관한 특별조치법 5. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발촉진에 관한 특별법 6. 농어업재해대책법 7. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 8. 한국농수산대학설치법 9. 여성농어업인 육성법 10. 수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률

〈표 2-4〉 수산 세부분야에 따른 수산 관련법률 구분(계속)

구분	수산 관련법률	농림축산식품부와 공동 관할 수산법률
5. 어촌 어항 (8)	1. 어촌어항법 2. 어촌특화발전 지원 특별법	1. 농어촌정비법 2. 농어촌주택개량촉진법 3. 농어촌구조개선 특별회계법 4. 농어업 농어촌 및 식품산업 기본법 5. 도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률 6. 한국농어촌공사 및 농지관리 기금법
6. 전후방산업 (3)	1. 어선법	1. 사료관리법 2. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률
7. 교육 및 R&D (3)	1. 수산과학기술진흥을 위한 시험연구 등에 관한 법률	1. 농림수산식품과학기술 육성법 2. 한국농수산대학 설치법
8. 식품, 유통 (11)	1. 수산업법 2. 수산업협동조합법	1. 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 2. 농수산물 품질관리법 3. 농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 4. 농어업 농어촌 및 식품산업기본법 5. 식품산업진흥법 6. 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 7. 농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률 8. 농림수산식품투자조합결성및운용에 관한 법률 9. 한국농수산식품유통공사법
9. 국제, 원양 (2)	1. 배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률 2. 원양산업발전법	-

자료: 법제처 국가법령정보센터; 류정곤, 「한국수산정책방향」, 수협연수원, 2013. 3. 18 발표자료 필자 수정 및 재정리.

산업에 따라 수산 관련 법률을 구분해 보면 다음과 같다. <표 2-5>에서 보듯이 어업을 중심으로 한 1차 산업 관련 법률이 가장 많이 제정, 시행되고 있

으며, 2차 산업 및 3차 산업과 관련된 법률들도 적지 않게 제정되어 시행되고 있음을 알 수 있다.¹⁰

〈표 2-5〉 수산분야 법률의 각 산업별 구분

산업구분	주요 법률
1차 산업	「수산업법」, 「배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리행사에 관한 법률」, 「어업자원보호법」, 「어장관리법」, 「수산동물질병관리법」, 「원양산업발전법」, 「내수면어업법」, 「낙시관리 및 육성법」, 「어선법」, 「어촌어항법」, 「수산자원관리법」, 「수산과학기술 진흥을 위한 시험연구 등에 관한 법률」, 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」, 「소금산업진흥법」, 「관상어육성에 관한 법률」, 「농어업 농어촌 및 식품산업기본법」, 「농어촌정비법」, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」, 「농림수산식품과학기술 육성법」, 「종자산업법」, 「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」, 「식물신품종보호법」
2차 산업	「수산업법」, 「농어업 농어촌 및 식품산업기본법」, 「원양산업발전법」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」, 「식품산업진흥법」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」, 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」, 「농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」, 「소금산업진흥법」
3차 산업	「해양수산발전기본법」, 「수산업법」, 「농어업 농어촌 및 식품산업기본법」, 「원양산업발전법」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」, 「식품산업진흥법」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」, 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」, 「농수산자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」, 「수산업협동조합법」, 「한국농수산대학설치법」

자료: 법제처 국가법령정보센터, 필자 작성.

¹⁰ 제1차 산업[一次産業, primary industry]은 농업·목축업·어업 등 자연으로부터 직접 재화를 생산하는 산업을 말한다. 제2차 산업[二次産業, secondary industry]은 제조업·건축토목업·광업·가스 전기업 등 자연으로부터 얻은 원료나 재료를 가공하는 산업을 말한다. 영국의 경제학자 클라크(C. G. Clark)는 산업을 제1차 산업(농림수산업·목축수렵업), 제2차 산업(광업·제조업·건설업 등), 제3차 산업(상업, 금융·보험, 운송·통신, 기타 서비스업)으로 나누고, 국민경제의 발전에 따라서 노동 인구와 소득의 비중이 제1차 산업에서 제2차 산업으로, 다시 제2차 산업에서 제3차 산업으로 이동한다는 것을 통계적으로 입증했다. [네이버 지식백과] (행정학사전, 2009.1.15, 대영문화사)(2014년 7월 1일 검색).

〈표 2-6〉 어업행위지에 따른 구별

지역별구분	주요 법률
연근해	「농어업 농어촌 및 식품산업기본법」, 「농어촌정비법」, 「해양수산물발전기본법」, 「수산업법」, 「배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리행사에 관한 법률」, 「어업자원보호법」, 「어장관리법」, 「낚시관리 및 육성법」, 「수산업협동조합법」, 「어촌어항법」, 「수산자원관리법」, 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」, 「소금산업진흥법」, 「어촌특화발전 지원 특별법」
내수면	「내수면어업법」
원양	「원양산업발전법」

자료: 법제처 국가법령정보센터, 필자 작성.

〈표 2-7〉 수산분야별 구분

수산분야별 구분	주요 법률
어촌	「어촌어항법」, 「어촌특화발전 지원 특별법」, 「농어촌구조개선 특별회계법」, 「농어업 농어촌 및 식품산업기본법」, 「농어촌정비법」, 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」, 「농어촌주택개량 촉진법」, 「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률」
수산업	「해양수산물발전기본법」, 「수산업법」, 「농어업 농어촌 및 식품산업기본법」, 「배타적경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리행사에 관한 법률」, 「어업자원보호법」, 「어장관리법」, 「수산동물질병관리법」, 「낚시관리 및 육성법」, 「내수면어업법」, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」, 「농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」, 「농림수산식품과학기술 육성법」, 「종자산업법」, 「농수산물생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」, 「식물신품종보호법」, 「농어업재해보험법」, 「농어업재해대책법」, 「관상어육성에 관한 법률」, 「소금산업진흥법」, 「염업조합법」, 「수산자원관리법」, 「수산과학기술 진흥을 위한 시험연구 등에 관한 법률」, 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」, 「원양산업발전법」, 「어선법」
식품산업	「농어업 농어촌 및 식품산업기본법」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」, 「식품산업진흥법」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농수산물 조건의 조성 및 운용에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」, 「농수산물의 원산지 표시에 관한 법률」, 「사료관리법」

〈표 2-7〉 수산분야별 구분(계속)

수산분야별 구분	주요 법률
어민보호 육성	「어선원 및 어선재해보상보험법」, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」, 「한국농수산대학설치법」, 「여성농어업인 육성법」, 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」, 「농어업인 부채정감에 관한 특별조치법」, 「수산업협동조합법」, 「수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률」

자료: 법제처 국가법령정보센터, 필자 작성.

나. 수산업법

(가) 의의

「수산업법은 기본적으로 수산업을 규율하는 기본법으로서의 역할을 하며, 어업인 상호간의 어업활동에 관한 분쟁을 예방하고, 어업질서를 유지하는 것을 목적으로 한다. 수산업의 한계는 매우 불명확하다고 할 수 있다. 어선은 무동력 어선에서 수천톤급에 이르는 대형어선까지 있고, 연안에서 생계형으로 어업을 하는 어가가 있는 반면, 대규모의 수산기업들도 있다. 즉, 경제적 약자인 영세어민에 대한 보호와 함께 대기업과의 조화 및 규제를 같이 이루어야 하는 다양한 의미를 내포하고 있는 실정법이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 「수산업법은 수산업 전반을 규율하는 기본법적 성격을 가진다.

(나) 법원

형식적 의미의 「수산업법」은 1953년 9월 9일 법률 제295호로 공포되고, 12월 9일부터 시행되었으며, 2014년 3월 24일까지 46회 개정되어 시행되고 있는 법률을 말한다.

실질적 의미의 「수산업법」은 수산업에 관한 법률규범을 의미한다. 즉, 형식적 의미의 「수산업법」 이외에 「수산업법」의 부속법령, 수산업에 관한 특별법령을 모두 포함한다. 즉, 「수산자원관리법」, 「내수면어업법」, 「어촌·어항법」, 「어선법」, 「어업자원보호법」, 「낚시 관리 및 육성법」, 「수산업협동조합법」, 「농수산물질관리법」, 「어선원 및 어선재해보

상보험법」, 「원양산업발전법」 등과 동 법률의 시행령, 시행규칙을 포함한다. 또한 우리나라 헌법 제6조 제1항에 따르면 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다. 따라서 우리나라 정부가 외국과 체결한 어업에 관한 협정이나 국제조약 중 수산과 관련된 규범은 국내법과 같은 효력을 가지며 법적 구속력을 지닌다. 일반적으로 승인된 국제법규, 즉 관습국제법도 국내 법률과 같은 효력을 지닌다. 따라서 외국과 체결한 수산업에 관한 국제조약은 실질적 의미의 「수산업법」에 해당한다.

(다) 법적 성격

「수산업법」은 일부 사법적인 성격을 포함하지만¹¹ 결국 행정법의 일부로서 공법적 성격을 가진다. 즉, 「수산업법」은 공유수면¹²을 규율하는 공법의 내용이 주를 이루기 때문에 공법으로 보아야 할 것이다. 또한 「수산업법」은 수산업에 대한 특별법의 성격을 가진다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 「수산업법」은 일반인에게 적용되는 것이 아니라 어업자, 어업종사자, 어업인 등 특정인에게만 적용된다. 둘째, 「수산업법」이 적용되는 장소적 범위가 바다, 바닷가와 어업을 목적으로 인공적으로 조성된 육상의 해수면(수산업법 제3조, 적용범위) 지역에만 적용되지 국가 영역의 전반에 대해 적용되지 않는다. 셋째, 수산업은 수산업이라고 하는 특정한 산업에 대해서만 적용되는 성격을 가진다.

11 「수산업법」 제16조(어업권의 취득과 성질) 이하에서 규정하는 어업권 등록, 어업권의 이전, 분할 또는 변경, 어업권 담보제공, 공유자의 동의 없이 처분금지 등을 규정한 법조문의 내용들이 그러하다.

12 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2014.6.3.>

1. “공유수면”이란 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 바다: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제6조 제1항 제4호에 따른 해안선으로부터 「배타적경제수역법」에 따른 배타적 경제수역 외측 한계까지의 사이

나. 바닷가: 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제6조 제1항 제4호에 따른 해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이

다. 하천·호소(湖沼)·구개(溝渠), 그 밖에 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류(水流)로서 국유인 것

(라) 수산업법의 특징

(i) 이질적인 내용으로 구성된 법률

보통 1개의 법률 아래에 1개의 시행령, 1개의 시행규칙이 존재한다. 그러나 「수산업법」에는 하위시행령으로 수산업법시행령, 어업등록령, 어업단속 공무원의 직무에 관한 규정, 정치어업권보상규정 등 4개의 시행령이 존재하고, 9개의 시행규칙이 시행 중이다.¹³

(ii) 잦은 개정으로 법적 안정성에 문제

「수산업법」은 1953년 9월 9일 법률 제295호로 제정된 이후, 2014년 3월 24일까지 46회 개정되었다. 이는 2년에 1회 이상 개정이 이루어져 왔다는 것을 의미한다. 지나치게 잦은 개정으로 말미암아 기존의 개정된 내용이 충분하게 법적 효력을 발휘하기도 전에 일반 공중에게 다시 개정될지도 모른다는 인식을 심어줄 우려도 존재하였다. 즉, 충분한 법적 안정성을 주기에 한계가 발생하는 모습을 보여왔다.

(iii) 규제와 지원의 양 측면을 모두 포함

「수산업법」은 어업면허, 허가, 신고 등의 제도를 통해 어업 참여자를 제한하고, 임대차 금지, 공권적 성질에 의한 어업권의 제한, 어구·어업의 규제 등을 실시하고 있다. 또한 기르는 어업의 육성, 수산업의 육성, 수산발전기금 등을 통한 산업의 육성 및 지원을 정하고 있다.

(iv) 생계형 어민 생존권 보장 측면

수산업은 연안어장에 인접한 어촌부락의 자치규범을 따라서 부락의 총유의 형태로 어장을 공동 관리하는 제도가 전통적으로 존재하여 왔다. 이러한 점은 농지소유제도에 기초한 농업과 차이가 있다고 할 것이다.

¹³ 국가법령정보센터 2014년 7월 7일 검색 기준.

현 「수산업법」에서도 일정한 지역 내에 거주하는 어업인의 공동이익 증진을 위해 마을어업은 경제적으로 약자인 어촌계 또는 지구별 수산업협동조합(지구별 수협)에 대해, 협동양식어업은 일정한 지역에 거주하는 어업인의 공동이익과 어업의 생산성 향상을 위해 어촌계, 지구별 수협, 영어조합법인에게 면허한다고 규정하고 있다(수산업법 제9조)(마을어업 등의 면허).

〈표 2-8〉 우리나라 현행 수산관계 주요 법령 현황

법 률	대통령령	부 령
1) 수산업법	(1) 수산업법시행령 (2) 어업등록령 (3) 어업단속공무원의 직무에 관한 규정 (4) 정치어업정치어업권보상규정	① 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 ② 어업면허 관리 등에 관한 규칙 ③ 어획물운반업 등록에 관한 규칙 ④ 유어장의 지정 및 관리에 관한 규칙 ⑤ 연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙 ⑥ 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분과 절차에 관한 규칙 ⑦ 선박안전조업규칙 ⑧ 수산업 장려 및 진흥자금 융자규칙 ⑨ 어업인의 날 기념행사에 관한 시행규칙
2) 수산자원관리법	시행령	시행규칙
3) 농어업 농어촌 및 식품산업기본법	시행령	시행규칙
4) 어장관리법	시행령	시행규칙
5) 농수산물품질관리법	시행령	시행규칙
6) 내수면어업법	시행령	시행규칙
7) 낚시 관리 및 육성법	시행령	시행규칙
8) 어선법	시행령	시행규칙
9) 어촌·어항법	시행령	시행규칙
10) 수산업협동조합법	시행령	시행규칙
11) 어업자원보호법	시행령	-
12) 수산생물질병관리법	시행령	시행규칙
13) 원양산업발전법	시행령	시행규칙
14) 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률	시행령	시행규칙

자료: 법제처 국가법령정보센터(2014. 7. 7 현재).

(마) 수산업법의 주요 내용

(i) 제2조 정의 규정

「수산업법」은 제2조에서 수산업의 주요한 개념에 대해 정의 규정을 두고 있다.¹⁴ 물론 수산관계법마다 각 법의 목적과 적용범위의 차이에 따라 수산업, 수산물 어업인 등의 개념에 차이를 가질 수 있지만 수산업에 대한 기본

¹⁴ 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2010.1.25>

1. “수산업”이란 어업·어획물운반업 및 수산물가공업업을 말한다.
2. “어업”이란 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 사업을 말한다.
3. “어획물운반업”이란 어업현장에서 양륙지(揚陸地)까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 사업을 말한다.
4. “수산물가공업”이란 수산동식물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료·사료·비료·호료(糊料)·유지(油脂) 또는 가죽을 제조하거나 가공하는 사업을 말한다.
5. “기르는어업”이란 제8조에 따른 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업, 협동양식어업, 외해양식어업과 제41조제3항제2호 및 제3호에 따른 육상해수양식어업, 종묘생산어업을 말한다.
6. “외해(外海)”란 육지에 둘러싸이지 아니한 개방된 바다로서 해수소통이 원활하여 오염물질이 퇴적되지 아니하는 수면으로서 대통령령으로 정하는 수면을 말한다.
7. “양식”이란 수산동식물을 인공적인 방법으로 길러서 거두어들이는 행위와 이를 목적으로 어선·어구를 사용하거나 시설물을 설치하는 행위를 말한다.
8. “어장”이란 제8조에 따라 면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면을 말한다.
9. “어업권”이란 제8조에 따라 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리를 말한다.
10. “입어”란 입어자가 마을어업의 어장(漁場)에서 수산동식물을 포획·채취하는 것을 말한다.
11. “입어자”란 제47조에 따라 어업신고를 한 자로서 마을어업권이 설정되기 전부터 해당 수면에서 계속하여 수산동식물을 포획·채취하여 온 사실이 대다수 사람들에게 인정되는 자 중 대통령령으로 정하는 바에 따라 어업권원부(漁業權原簿)에 등록된 자를 말한다.
12. “어업인”이란 어업자와 어업종사자를 말한다.
13. “어업자”란 어업을 경영하는 자를 말한다.
14. “어업종사자”란 어업자를 위해 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 일에 종사하는 자를 말한다.
15. “어획물운반업자”란 어획물운반업을 경영하는 자를 말한다.
16. “어획물운반업종사자”란 어획물운반업자를 위해 어업현장에서 양륙지까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 일에 종사하는 자를 말한다.
17. “수산물가공업자”란 수산물가공업을 경영하는 자를 말한다.
18. “바닷가”란 만조수위선(滿潮水位線)과 지적공부(地籍公簿)에 등록된 토지의 바다 쪽 경계선 사이를 말한다.
19. “유어(遊魚)”란 낚시 등을 이용하여 놀이를 목적으로 수산동식물을 포획·채취하는 행위를 말한다.
20. “어구”란 수산동식물을 포획·채취하는 데 직접 사용되는 도구를 말한다.

법적인 역할을 하는 「수산업법」에서 용어의 정의 규정을 두고 있음은 중요한 의미를 지닌다.

(ii) 법조문 구조

제2장은 면허어업, 제3장은 허가어업, 신고어업을 구분하여 규정하고, 제4장 기르는어업의 육성, 제5장 어획물운반업, 제6장 어업조정, 제7장 수산업의 육성, 제8장 수산발전기금, 제9장 보상, 보조 및 재결, 제10장 수산조정위원회를 규정하고 있다. 한편, 제95조는 면허의 취소 등 처분을 하려는 경우 이해관계인에게 청문을 하여야 함을, 제96조는 연근해어업의 업종별 수역별 조업 실적, 수산자원분포 상황에 대한 수산 데이터베이스 구축의무를 해양수산부장관에게 부과하였다.

다. 해양수산발전기본법

(가) 의의

동 법은 해양 및 해양자원의 합리적인 관리, 보전 및 개발 이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본 정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지 향상에 이바지함을 목적으로 한다.(동 법 제1조) 동 법은 해양수산분야의 기본법의 성격을 갖고자 제정되었으며 현재 해양수산부 해양정책과에서 담당하고 있다. 제2조에서 동 법의 기본이념을 담고 있으며, 제3조에서는 해양, 해양자원, 해양과학기술, 해양산업 등에 대해 정의 규정을 두고 있다. 그러나 수산분야에 대한 구체적인 정의 규정은 포함하고 있지 않다.

(나) 법조문 구조

동 법은 제1장 총칙, 제2장 해양수산정책의 수립 및 추진체계, 제3장 제1절은 해양개발, 즉 해양환경의 보전, 해양생태계 보전, 해양안전관리, 제2절에서는 해양자원의 개발 및 이용, 제3절은 해양산업의 육성을 규정한다. 제4장은 해양수산발전 기반 및 환경조성 제하에 연구기관 설치 및 육성, 해양수산전

문인력 양성을 규정하고 있다.

(다) 수산 관련 법규정 내용

(i) 해양수산발전기본계획

제6조에서는 해양수산발전기본계획을 정부가 10년마다 세우고 이를 시행하도록 의무를 부과하고 있다. 또한 기본계획에는 해양자원의 합리적인 개발 및 이용에 관한 사항, 해양수산의 발전기반 및 환경보전의 추진에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다(동 법 제6조 제2항).

(ii) 해양수산발전위원회

제7조는 “기본계획, 해양개발 등 및 해양환경에 관한 주요 정책을 심의하기 위해 해양수산부 장관 소속하에 해양수산발전위원회를 둔다”라고 규정한다.

(iii) 남북간 해양수산협력

동 법 제22조에서는 “남북간 해양수산협력 조항을 두어 정부가 공동어업, 수산물 교류 등 해양수산분야의 협력 활성화를 위해 노력하여야 한다”라고 규정하여 정부에 남북협력을 위해 노력할 의무를 부여하고 있다.

(iv) 해양수산전문인력 양성, 후계수산인 및 전문수산인 육성

해양수산발전 기반 및 환경조성은 제4장에서 규정하고 있으며, 제31조 제1항은 해양수산전문인력의 양성을 규정하여 “정부가 해양수산부문 전문인력 양성 및 효율적인 활용을 위해 연수교육기관을 설치하여야 한다”라고 규정한다. 특히 동조 제3항은 해양수산부 장관이 후계수산인과 수산전문기술 및 경영능력을 갖춘 전문수산인 육성 시책의 마련 및 실시를 하여야 한다고 규정한다.

라. 수산물 유통

(가) 개요¹⁵

농산물 유통의 경우는 농림축산식품부가 주관부처로서, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」이 주된 법률이며, 관련되는 법률로 「농수산물품질관리법」, 「농업협동조합법」이 있다.

반면, 수산물 유통의 경우 해양수산부가 주관 부처로, 헌법 제123조 제4항은 “농수산물 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다”라고 규정하여 수산물의 수급균형, 유통구조의 개선을 통한 가격안정이 헌법적으로 추진되어야 하는 국가의 의무임을 천명하고 있다. 또한 「정부조직법」 제43조에 따르면 “해양수산부 장관이 수산물 유통에 관한 사무를 관장한다”라고 규정하고 있으나, 수산물 유통에 관한 법률체계를 살펴보면 이에 관한 법률이 존재하지 않고 수산물 유통에 관한 규정도 여러 법률에 걸쳐서 산재하고 있다. 이러한 점을 고려할 때 「정부조직법」 제43조의 취지에는 충분히 대응하지 못하다는 평가를 받을 소지가 있다. 관련되는 법률로는 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」, 「농수산물 원산지 표시에 관한 법률」, 「농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률」, 「수산업법」, 「수산업협동조합법」 등이 있다.

(나) 수산물의 유통상 특징

수산물이 농산물과 가장 크게 차이가 나는 부분은 ‘수확 후 관리’에서이다. 즉, 수산물 유통의 대상은 활어와 활패류를 제외하고는 대부분 죽어 있는 생명체로서 사후강직이 발생하고, 시간 경과에 따라 자기소화가 일어나므로 냉동·냉장을 한 물류가 중요시된다. 이 점에서 농산물과 차이가 나며, 오히려 축산물과 취급에서 유사한 면이 존재한다.

우리 식품공전에 따르면 과일 및 채소가공품류는 원료에 대한 온도관리

¹⁵ 강중호·김대영, 『수산물 유통 관련법의 실태 및 개선방안』, 한국해양수산개발원, 2013. 12.

기준이 없으나, 축산물에는 냉장·냉동 조건을 부여하여 축산물은 유통상 수산물과 비슷한 조건을 요구하고 있다.

4) 농림축산식품부와 해양수산부 공동소관 법률

(1) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법

가. 의의

「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」은 농림축산식품부의 농촌정책과와 해양수산부의 소득복지과에서 공동으로 주관하고 있는 법률로서 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전을 도모하고 국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하여 농어업인의 소득과 삶의 질을 높이며 농어업, 농어촌, 식품산업이 나아갈 방향과 국가 정책 방향에 대한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다(동 법 제1조).

나. 법적 성격

제2조에서 농어업, 농어업인, 농어촌에 대한 기본이념을 담고 있어 사실상 동 법은 상기의 세 분야에 대한 기본법적인 성격을 가진다고 볼 수 있다. 동 법에서 정의하고 있는 어업, 어업인, 수산물, 식품, 식품산업의 개념을 「식품산업진흥법」에서도 준용하고 있다(식품산업진흥법 제2조 정의).¹⁶

¹⁶ 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제2조 정의

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2013.3.23.>

1. “농어업”이란 다음 각 목의 산업을 말한다.

가. 농업: 농작물재배업, 축산업, 임업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정하는 것

나. 어업: 수산동식물을 포획(捕獲)·채취(採取)하거나 양식하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 제조하는 염산업 및 이들과 관련된 산업

2. “농어업인”이란 다음 각 목의 자를 말한다.

가. 농업인: 농업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자

나. 어업인: 어업을 경영하거나 어업을 경영하는 자를 위해 수산자원을 포획·채취하거나 양식하는 일 또는 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 염을 제조하는 일에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자

3. “농어업경영체”란 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 농어업경영체를 말한다.

4. “생산자단체”란 농어업 생산력의 증진과 농어업인의 권익보호를 위한 농어업인의 자주적인 조직으로서 대통령령으로 정하는 단체를 말한다.
 5. “농어촌”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역을 말한다.
 - 가. 읍·면의 지역
 - 나. 가목 외의 지역 중 그 지역의 농어업, 농어업 관련 산업, 농어업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부장관이 해양수산부장관과 협의하여 고시하는 지역
 6. “농수산물”이란 다음 각 목의 것을 말한다.
 - 가. 농산물: 농업활동으로 생산되는 산물로서 대통령령으로 정하는 것
 - 나. 수산물: 어업활동으로 생산되는 산물로서 대통령령으로 정하는 것
 7. “식품”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.
 - 가. 사람이 직접 먹거나 마실 수 있는 농수산물
 - 나. 농수산물을 원료로 하는 모든 음식물
 8. “식품산업”이란 식품을 생산, 가공, 제조, 조리, 포장, 보관, 수송 또는 판매하는 산업으로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.
- 「식품산업진흥법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2009.5.27, 2010.1.25, 2011.3.9, 2011.7.21>
1. “식품”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제7호의 식품을 말한다.
 2. “식품산업”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제8호의 식품산업을 말한다.
 - 2의2. “농어업”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호의 농어업을 말한다.
 - 2의3. “농수산물”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제6호의 농수산물을 말한다.

농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 시행령

제3조(농어업인의 기준) ① 법 제3조제2호가목에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. <개정 2009.12.15>

1. 1천제곱미터 이상의 농지(「농어촌정비법」 제98조에 따라 비농업인이 분양받거나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람
2. 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람
3. 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람
4. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조제1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
5. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조제1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

② 법 제3조제2호나목에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

1. 어업경영을 통한 수산물의 연간 판매액이 120만원 이상인 사람
2. 1년 중 60일 이상 어업에 종사하는 사람
3. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조제2항에 따라 설립된 영어조합법인의 수산물 출하·유통·가공·수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람
4. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제19조제3항에 따라 설립된 어업회사법인의 수산물 유통·가공·판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람

다. 법률 구조

동 법 제2조에서 농어업, 농어업인, 농어촌과 관련된 기본이념을 제시하고 있다. 제2장은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 정책의 기본방향, 제3장은 제1절 농어업·농어촌 식품산업 발전계획의 수립, 제2절 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품의 안정적 공급, 제3절 농어업인력의 육성, 제4절 농지와 수산 자원 어장의 이용 및 보전, 제5절 농어업 생산구조의 고도화, 제6절 농어업, 농어촌의 공익기능의 증진, 제7절 농어촌지역의 삶의 질 향상, 제8절 통일 대비 농어업·농어촌 및 식품산업 정책과 국제협력을 규정하고 있다.

(2) 농림관계법과 수산관계법의 현황 비교

<표 2-9>와 <표 2-10>을 참조하면, 농업관계법이 수산관계법보다 분야별 특성을 잘 나타내고 있다. 농업관계법은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」을 축으로 하여 농지, 환경농업육성, 농촌진흥, 종자산업, 인삼산업 등 각 관리 대상별로 세분하여 독립된 단행법을 제정하여 농업을 관리하고 있다. 즉, 농업은 산업별 지원 및 육성 체계가 매우 정교하게 잘 이루어져 입법화된 것을 알 수 있다.

수산분야의 입법화가 미약한 이유는 지금까지 수산관계법의 체계 및 내용에 대한 연구가 다소 미흡하였고, 「수산업법」이라는 단일법이 중심이 되어 당해 법률에서 수산업 전반에 대해 종합적으로 규율하는 체제를 시행하여 왔으며, 진화하고 분화하는 수산 내의 여러 세부분야에 대한 지체 없는 입법화가 충실하게 잘 이루어지지 않았기 때문으로 판단된다.

따라서 수산관계법도 농업관계법과 같이 각 관리 대상별 특성에 따라 지속적이고 체계적으로 단행법을 제정하여 관리의 효율성을 높일 필요가 있다고 판단된다.

③ 제1항에 따른 농업인의 확인 방법 등에 관하여 필요한 사항은 농림축산식품부장관이, 제2항에 따른 어업인의 확인 방법 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다. <개정 2013.3.23>

〈표 2-9〉 수산업과 농업관계법의 체계 비교(관리제도 위주)

수산관계법(6건)	농업관계법(11건)
1) 수산업법 2) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 3) 어장관리법 4) 수산자원관리법 5) 환경농어업육성 및 유기식품법 등 관리·지원에 관한 법률 6) 농수산물품질관리법	1) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법 2) 농지법 3) 환경농어업육성 및 유기식품법 등의 관리·지원에 관한 법률 4) 농촌진흥법 5) 농업기계화촉진법 6) 양곡관리법 7) 인삼산업법 8) 종자산업법 9) 농약관리법 10) 비료관리법 11) 농수산물품질관리법

자료: 법제처 법령정보센터, 필자 재작성

〈표 2-10〉 농림축산식품부의 법령 현황

분야	법률	시행령	부령
농업·농촌	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	농어업·농어촌 및 식품산업기본법 시행령	농어업·농어촌 및 식품산업기본법 시행규칙
	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행령	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 시행규칙
	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령	농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률시행규칙
	한국농어촌공사 및 농지관리기금법	한국농어촌공사 및 농지관리기금법 시행령	한국농어촌공사 및 농지관리기금법 시행규칙
	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 시행령	도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률 시행규칙
	여성농어업인 육성법	여성농어업인 육성법 시행령	여성농어업인 육성법 시행규칙
	농어촌정비법	농어촌정비법 시행령	농어촌정비법 시행규칙
	한국농수산대학설치법	한국농업대학설치법 시행령	
	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법	농어촌마을 주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법 시행령	
	농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률	농업인등의 농외소득 활동 지원에 관한 법률 시행령	

〈표 2-10〉 농림축산식품부의 법령 현황(계속)

분야	법률	시행령	부령
농업·농촌	자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 시행령	자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 시행규칙
		농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정	농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규칙
	농지법	농지법 시행령	농지법 시행규칙
	농업협동조합법	농업협동조합법 시행령	농업협동조합법 시행규칙
	농업협동조합의 구조개선에 관한 법률	농업협동조합의 구조개선에 관한 법률 시행령	
	농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률	농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률 시행령	농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률 시행규칙
	농어업인 부채경감에 관한 특별조치법		
	농어업재해대책법	농어업재해대책법 시행령	농어업재해대책법 시행규칙
	농어업재해보험법	농어업재해보험법시행령	
	해외농업개발협력법	해외농업개발협력법 시행령	해외농업개발협력법 시행규칙
	농촌진흥법	농촌진흥법 시행령	농촌진흥법시행규칙
		농업산·학협동심의회 규정	농촌진흥청 시험·분석 및 검정 의뢰 규칙
	한국4에이치활동 지원법		
식량·농자재·식품	양곡관리법	양곡관리법 시행령	양곡관리법 시행규칙
		농산장려보조금교부규칙	
	쌀소득 등의 보전에 관한 법률	쌀소득 등의 보전에 관한 법률 시행령	쌀소득 등의 보전에 관한 법률 시행규칙
	쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률	쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률 시행령	쌀가공산업 육성 및 쌀 이용 촉진에 관한 법률 시행규칙
	농업기계화 촉진법	농업기계화 촉진법 시행령	농업기계화 촉진법 시행규칙
	비료관리법	비료관리법 시행령	비료관리법 시행규칙
	농약관리법	농약관리법 시행령	농약관리법 시행규칙
	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법 시행령	농업생산기반시설 및 주변지역 활용에 관한 특별법시행규칙
	방조제관리법	방조제관리법 시행령	방조제관리법 시행규칙
	간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률	간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률 시행령	간척지의 농업적 이용 및 관리에 관한 법률 시행령

〈표 2-10〉 농림축산식품부의 법령 현황(계속)

분야	법률	시행령	부령
식량·농·축·수산물·식품	식품산업진흥법	식품산업진흥법 시행령	농림축산식품부 소관 식품산업진흥법 시행규칙
	전통주 등의 산업진흥에 관한 법률	전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 시행령	전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 시행규칙
	외식산업 진흥법	외식산업 진흥법 시행령	외식산업 진흥법 시행규칙
	김치산업 진흥법	김치산업 진흥법 시행령	김치산업 진흥법 시행규칙
유통·소비·과학	한국농수산물유통공사법	한국농수산물유통공사법 시행령	
	농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률	농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행령	농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률 시행규칙
	인삼산업법	인삼산업법 시행령	인삼산업법 시행규칙
	농수산물조금의 조성 및 운용에 관한 법률	농수산물조금의 조성 및 운용에 관한 법률 시행령	농수산물조금의 조성 및 운용에 관한 법률 시행규칙
	농림수산물품질관리법	농림수산물품질관리법 시행령	농림수산물품질관리법 시행규칙
	식물신제품 보호법	식물신제품 보호법 시행령	식물신제품 보호법 시행규칙
			식물신제품 보호법에 따른 품종보호료 및 수수료 징수규칙
			식물신제품 보호법 제52조에 따른 품종보호 등록에 관한 규칙
	종자산업법	종자산업법 시행령	종자산업법 시행규칙
	농수산물생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률	농수산물생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 시행령	농수산물생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 시행규칙
	곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률	곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령	곤충산업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙
	기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률	기능성 양잠산업 육성 및 지원에 관한 법률 시행령	
	도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률	도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령	도시농업의 육성 및 지원에 관한 법률 시행령
	농수산물 품질관리법	농수산물 품질관리법 시행령	농수산물 품질관리법 시행규칙
	농수산물의 원산지 표시에 관한 법률	농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 시행령	농수산물의 원산지 표시에 관한 법률 시행규칙
	식생활교육지원법	식생활교육지원법 시행령	
	식물방역법	식물방역법 시행령	식물방역법 시행규칙

〈표 2-10〉 농림축산식품부의 법령 현황(계속)

분야	법률	시행령	부령
유통·소비과학	친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률	친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행령	농림축산식품부 소관 친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률 시행규칙
행정 및 기타		농림축산식품부와 그 소속기관 직제(안전행정부와 공동)	농림축산식품부와 그 소속기관 직제 시행규칙
		농촌진흥청과 그 소속기관 직제(안전행정부와 공동)	농촌진흥청과 그 소속기관 직제 시행규칙
		산림청과 그 소속기관 직제(안전행정부와 공동)	산림청과 그 소속기관 직제 시행규칙
			농림축산식품부장관의 소속청장에 대한 지휘에 관한 규칙
			농림축산식품부 소관 비상대비자원관리법 시행규칙
			농림축산식품부장관 및 그 소속청장 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙
	농어촌구조개선특별회계법		

자료: 농림축산식품부 홈페이지 참조(2014. 7. 7 기준).

2. 현행 수산 관련 법령의 문제점

1) 독자성 및 일관성

해양수산부는 김대중 정부 때 출범하였다가 이명박 정부 들어서면서 폐지되었고, 현 정부에서 재발족하는 등 조직의 변동을 겪어왔다. (구)농림식품수산부에서 수산분야를 담당하던 시기에는 농업분야와 수산분야를 같이 지원하고 규제할 수 있도록 많은 부분에서 공동으로 입법이 이루어졌다. 그러나 현 정부 들어서 수산분야가 해양수산부 소관으로 이전함에 따라 2013년 3월 23일자 정부조직법 전부 개정에 따라서 「수산업법」도 일부 개정을 통해 주무장관이 (구)농림수산식품부 장관에서 해양수산부 장관으로 변경되었다.

이와 같이 해양수산부의 출범, 폐지, 재발족 등에 따라 해양수산분야 법률

의 주무부 장관이 계속 바뀌어 왔기 때문에 해양분야를 포함하여 수산분야도 이와 연동되어 법률 개정이 있을 수밖에 없었다. 그러나 어업의 보호 육성, 어촌종합개발과 지원, 수산물의 수급균형과 유통구조 개선을 통한 어민의 이익보호, 어민의 자조조직 육성과 자율적 활동 및 발전을 보장하여야 한다는 대한민국헌법적 가치¹⁷를 체계적이고 일관성 있게 추진하기 위해서는 주무부서의 변동이라는 변수를 넘어서서 수산분야의 법체계에 전반적인 보완과 검토가 필요하다. 수산분야 기본법을 제정하고, 이를 중심으로 수산의 각 세부 분야에 대한 별도의 지원 및 육성법이 필요해 보이지만 현재까지 이러한 「수산기본법(가칭)」과 관련되는 법률에 대한 체계적인 입법은 이루어지지 않았다.

즉, 수산업 분야에서 기본법의 역할을 담당하고 있는 「해양수산발전기본법」, 「수산업법」, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에 대한 검토와 함께 이를 발전적으로 개정하여 「수산기본법(가칭)」을 제정할 필요가 있다. 현재까지는 각 세부산업, 즉 지속가능한 수산업, 양식, 수산식품의 유통, 가공, 판매, 어민보호, 어촌정주, 재해보상, 수산기술개발, 원양산업 등을 지원하고 육성하기 위한 법률들이 정비되지 못하여 소관부처의 변동과 무관하게 수산분야를 지속적으로 발전시킬 수 있는 제도적 근거와 틀이 마련되지 못하였다.

이러한 법체계의 흠결은 결국 농업 등 타 산업분야와 차별되는 수산분야의 독자성을 제고하는 데 약점으로 작용하였고, 수산 관련 다양한 세부산업에 대한 보호와 육성을 일관성 있게 추진하는 데 애로사항으로 작용하였음이 명확하다. 조속히 관련 수산 법률체계를 정립시켜야 하며, 이를 통해 수산분야의 독자성을 제고하고 일관된 발전을 도모할 수 있을 것으로 판단된다.

2) 효율성 및 중복성

수산분야가 해양분야와 밀접히 연관되는 경우에는 해양분야와 공동 법률을 만들어서 법을 시행하도록 하는 것이 해양수산부 발족의 취지에도 맞고

17 「대한민국헌법」 제120조 참조.

혹시 발생할 수 있는 법 적용의 흠결이나 불명확한 예측 가능성도 방지할 수 있을 것이다. 해양분야 법률에서 규정하고 있는 대상이 수산분야와 중복 가능성이 있는 경우에도 마찬가지일 수 있다. 이러한 중복 가능성을 방지하는 입법을 통해 법률 규정 내용의 명확성 원칙 제고와 법률 집행의 효율성이 증대되는 효과를 가져올 것으로 기대할 수 있을 것이다. 구체적으로 예를 들면 「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」과 「해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률」에서 규정하는 수산생명자원과 해양생명자원이 개념상 중복될 수 있기에 그 대상이 될 수 있다고 사료된다.

3. 수산분야 법체계 정비의 당위성

1) 법체계 정비 당위성

현재 타 산업분야를 살펴보면, 「문화기본법」, 「관광기본법」, 「전기통신기본법」, 「재난 및 안전관리기본법」, 「환경정책기본법」, 「협동조합기본법」, 「물류정책기본법」, 「방송통신발전기본법」 등 약 40여 개의 기본법이 존재한다. 이는 각 산업분야에 대한 기본법을 제정함으로써 그 분야를 추진하는 기본이념과 방향을 설정하고 일관성 있게 관련법을 제·개정하거나 관련 정책을 집행 및 추진하려고 한 배경에 따른 것이다.

이렇게 기본법을 제정한 뒤에 이와 관련된 법률을 정비하여 체계화하고 불필요한 부분은 폐지하여 법의 효율성을 제고하는 것도 큰 의의가 있다고 볼 것이다. 무엇보다도 수산 관련 법률을 체계화한다면 예측 가능성을 확보하고 법적 안정성 제고에 기여할 것으로 판단된다. 또한 체계화된 법적 근거에 의한 실효성 있고 타당성 있는 수산 관련 법 및 정책의 수립과 집행이 가능할 것으로 판단된다.

따라서 수산 관련 법률로 「수산기본법(가칭)」을 제정하고 이를 정점으로 하여 수산업, 어촌, 수산식품, 유통가공업, 양식업, 어민보호 및 지원 등에 대한 법률을 제·개정하여 보다 체계적인 법률구조를 만들 필요가 있다. 체계적이고 명확한 수산 관련 법률구조를 만들고 구성한다면 소수의 전문가만이 이해할 수 있던 수산관계 법률에 대해 어민과 수산 관련사업자 및 종사자, 일반국

민까지도 접근하기가 수월해질 것이다. 이렇게 된다면 이는 현 정부의 140대 국정과제 중 ‘신뢰받는 정부’를 달성하기 위한 ‘과제 137. 부적절한 규제의 사전적 예방 및 규제합리화’에도 기여하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

2) 법체계 정비의 필요성

농업분야에 대해 별도로 수산분야를 규율하는 법률을 마련하는 것으로 법 개정을 하여 수산 관련 법체계를 정비한다면 새로운 수산업 환경변화에 따른 신수산정책을 해양수산부에서 수요에 맞추어 적시에 반영하는 데 기여할 수 있을 것이다. 또한 수산 관련 관리 및 규제와 합리적인 지원, 진흥의 조화를 이루는 데도 일조할 수 있을 것이다.

그러나 이러한 논리는 각 수산분야의 사정과 배경에 따라 달리 보아야 할 것이다. 즉, 우리나라 어촌의 경우 대부분 농촌과 반농반어의 상태를 유지하는 현상이 있기에 해양수산부가 재발족하였다고 하여 무조건 법률적으로 모든 수산분야를 농림분야와 분리한다는 것은 다소 무리가 있을 수 있다. 다른 한편으로는 이러한 분야에 대해 해양수산부가 별도의 법률로 개정하여 국민에게 농업분야에서 지원하지 못하는 부분을 해양수산부에서 추가로 지원해 줄 수 있다고 가정한다면, 어촌분야에서도 해양수산부 단독관할 법률로 개정하여 시행할 수 있을 것이다.

결국 「수산기본법」을 수산분야의 기본법으로 중심에 두고서 수산업을 포함한 수산분야의 다기한 산업을 체계적으로 지원하고 관리할 법체계가 필요하다고 판단된다. 이러한 노력은 현재 해양수산부가 출범한 이후에 매우 필요하지만 수산분야가 어느 행정 각 부에 소속되어 있는 것인지와 무관하게 추진할 필요성도 있을 것이다.

결론적으로 해양수산부의 재발족에 따라서 주무부인 해양수산부 소관의 법률들로서 체계적으로 개정되고 정비되어야 하지만, 예외적으로 농업, 농촌과 밀접한 관계에 있고 식품산업의 주무부인 농림축산식품부에서 추진함이 효율적이라고 판단된다면 해양수산부와 공동관할로 계속적으로 존치하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

제3장 외국의 수산 관련 법제 동향

1. 일본 법제 동향과 시사점

일본의 수산 관련 법 현황은 다음과 같다.¹⁸ 일본은 「수산기본법」 이외에 「어업법」, 「지속적 양식생산확보법」, 「어항·어장정비법」, 「어선손해등보상법」, 「어선법」, 「연안어장정비개발법」, 「연안어업개선자금조성법」, 「해양수산자원개발촉진법」, 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」, 「외국인어업의 규제에 관한 법률」, 「어업재해보상법」, 「수산업협동조합법」, 「수산자원보호법」, 「중소어업융자보증법」, 「수출수산업의 진흥에 관한 법률」, 「유어선업의 적정화에 관한 법률」 등을 제정하여 현재 이를 시행 중이다.

1) 수산기본법

(1) 제정 배경

일본은 2001년 6월 29일에 「수산기본법」을 공포하여 그날부터 시행하였다. 일본이 「수산기본법」을 제정한 배경에는 첫째, 새로운 국제해양질서의 전환으로 UN 해양법협약을 비준한 이후로 한·일, 중·일 간의 어업협정이 발효하였고, 일본 스스로 자국의 200해리 내에서 수산자원을 지속적으로 이용할 수 있도록 지속가능한 어업의 발전을 계획성 있게 도모하는 것이 필요하였다. 둘째, 수산물 공급에 대한 상황이 변화하였다. 과거 일본의 어업생산이 세계의 최상위에 속하였지만 어업환경이 변화하여 수산물의 자급률이 매우 떨어지고, 소비자들의 수요변화가 큰 상황에서 국내 어업생산을 기반으로 한 수산물의 안정적인 공급체계를 구축하는 것이 급선무가 되었다. 셋째, 어업생산구조의 변화가 있었다. 즉, 어촌인구의 고령화가 진행되었기에 어촌후

¹⁸ 일본 전자정부 웹사이트(<http://law.e-gov.go.jp>) 검색 결과 현재 ‘수산’으로 검색되는 일본의 법률, 시행령, 시행규칙은 모두 102개임(2014년 7월 1일 검색).

계자의 육성 및 경영의 발전 등을 도모할 수 있는 생산구조의 개혁이 필요하였다. 넷째, 국민의 안전, 안심에 대한 가치관 중시 경향이다. 즉, 수산물의 안전성에 대한 인식 강화나 어촌에 대한 고전적인 가치 이외에 건전한 오락의 장소로서 장소 제공의 측면이 강조되었다.¹⁹⁾

이러한 상황 변화와 새로운 20세기 해양질서하에서 「수산기본법」은 국민의 안전과 수산 관련 정책집행자, 관련업계, 종사자에게 수산 발전을 위한 장기적인 비전과 계획을 제시하여 지속가능한 수산업의 발전을 통한 국민경제의 건전한 발전을 도모하고자 출범하였다.

(2) 수산기본법 제정 의의

기본법은 특정분야 정책의 기본방향을 선언함으로써 그 정책 분야의 관련 법제도, 예산제도의 방향을 유도하는 기능을 가진다. 즉, 기본법이란 특정한 정책분야에 관한 정책 이념, 시책의 기본 방향을 법률이라는 형식으로 제정하는 것이다. 이러한 기본법은 법률로서 국회에서 제정되기 때문에 특정 소관 행정청의 정책지침을 표현한 것을 넘어서 정부 전체, 나아가 입법부나 사법부를 포함한 국가 전체에 있어서 정책의 방향 설정을 제시하는 것이다.

일본의 농림수산성의 수산청은 수산기본정책에 대해 기본적인 프로그램을 준비하였으나, 국가 전체의 정책지침으로 이를 격상시키고 집행하기 위해 기본법이라는 법률의 형태로 입법을 하고 수산정책을 추진하고 있다.²⁰⁾

기존에는 1963년에 제정된 「연안어업 등 진흥법」에서 제시된 방향으로 수산정책이 추진되어 왔으나 기본법 제정을 통한 체계적이고 지속적인 수산정책의 마련 및 추진이라는 효용에 근거하여 기본법을 제정하게 되었다. 또한 「수산기본법」의 제정은 개개의 법제도나 예산제도에 대해 사회경제적 변화를 고려하여 그때마다 법제도 제정 및 개선의 조치가 이루어져 왔으나, 수산 전반에 걸친 정책의 지속적이고 안정적인 추진을 위해 정책적 좌표 설

19 박정기, 「일본의 수산기본법에 관하여」, 『국제지역연구』 제6권 제2호, 2002. 12, pp. 105~126.

20 일본은 「교육기본법」, 「식료농업농촌기본법」, 「환경기본법」, 「과학기술기본법」 등 20여 개 정책분야 기본법이 제정되어 있음.

정으로서 「수산기본법」의 필요성이 강조되어 제정되었다.

이러한 「수산기본법」의 제정을 통해 기본법의 이념을 구체화하기 위해 「어업법」, 「어선법」, 「어항법」, 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」 등의 개정이 같이 이루어졌다. 또한 추가적으로 「수산업협동조합법」, 「어업재건정비특별조치법」, 「유어선업의 적정화에 관한 법률」, 「어업재해보상법」 등이 추가적으로 이루어져 수산업 전반적인 정책의 개혁이 시작된 것도 「수산기본법」 제정의 큰 의의 가운데 하나이다.

(3) 제정 경위

일본은 200해리 시대에 부응하는 수산기본정책의 기본 방향에 대해 1997년 9월 수산청장 주최의 간담회를 열어 어업관계 단체, 지방자치단체, 소비자단체, 언론계, 수산자원 및 수산경제 전문가들이 검토를 시작하였다. 이러한 논의의 성과가 1999년 12월 수산기본정책대강, 수산기본정책 개혁프로그램으로 정리되었다. 또한 어업백서를 작성하여 국민생활과 수산업, 어업지역의 관계 및 「연안어업 등 진흥법」의 성과와 과제를 각각 주제로 하여 발간하여 이해관계자들과 국민에게 수산 전반에 대한 논의의 소재를 제공하였다.

(4) 수산기본법 목적(제1조)

「수산기본법」은 수산시책에 관한 기본이념 및 그 실현에 기본이 되는 사항을 정하고 국가 및 지방공공단체의 책무를 명확히 하여 수산시책을 종합적으로 추진하여 국민생활의 안정 향상과 국민경제의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다.

(5) 수산기본법 개요²¹

수산시책의 마련(제1조, 제2장 제1절 제11조), 수산물의 안정적 공급의 확

²¹ 원래 「수산기본법」에는 수산업 및 어촌이 가지고 있는 레크리에이션 장소의 기능, 방재에 대한 공헌(선박 긴급피난 장소로서의 어항), 연안지역의 환경보존(연안쓰레기의 처리) 등 다면적 기능의 내용이 포함될 수 있었으나 일본 농림수산성의 기존의 「식료농업농촌기본법」과의 균형상 조문의 양과 범위가 조정이 되었다. 박정기, 전계논문, p. 110 참조.

보(제2조, 제2장 제2절 이하), 수산업의 건전한 발전(제3조, 제2장 제3절 이하), 수산시책에 관한 기본이념에 따라 수산에 관한 시책을 종합적으로 책정 및 실시할 책무를 국가에 부여(제4조), 수산업자의 노력에 대한 국가 및 지방 공공단체의 지원(제7조), 소비자의 수산물에 관한 소비생활의 향상에 적극적인 역할 강조(제8조), 정부의 수산시책의 실시를 위한 필요한 법제상, 재정상 및 금융상의 조치를 강구하여야 할 의무 부여(제9조), 정부의 매년 국회에 수산 동향을 보고할 의무와 정부가 수산에 관하여 강구한 시책에 관하여 보고할 의무(제10조)를 총칙의 기본적인 내용으로 하고 있다.

또한 행정기관 및 단체가 수산시책을 강구함에 있어 서로 협력하고, 행정조직의 정비, 행정운영의 효율화, 투명성 향상에 노력할 의무를 부과하고(제33조), 농림수산성에 수산정책심의회를 두어(제35조) 농림수산성 장관에 자문하고, 법률상 중요사항을 조사 심의하도록 하고 있다(제36조). 또한 심의회의 역할이 실효성 있게 하기 위해 그 소관 사무를 수행하기 위해 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 행정기관에 대해 자료의 제출, 의견 표명, 설명, 기타 필요한 협력을 요구할 수 있도록 하고 있다(제38조).

2) 어업법

우리의 「수산업법」에 해당하는 「어업법」은 어업과 어업자, 어업종사자에 대한 기본 개념을 정의하고, 어업권의 설정, 면허, 입어권, 어업조정, 내수면어업에 대한 내용을 담고 있다. 제1조에서 동 법은 어업 생산에 관한 기본 제도를 정하여 어업자 및 어업 종사자를 주체로 하는 어업 조정기구의 운용에 의하여 수면을 종합적으로 이용하여 어업 생산력을 발전시키고 어업의 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다고 규정한다.

또한 제2조 정의 규정 제1항에서는 이 법에서 ‘어업’이라 함은 수산 동식물의 채포 또는 양식 사업을 말한다고 규정하고, 제2항은 이 법에서 ‘어업자’는 어업을 영위하는 자를 말하며, ‘어업 종사자’란 어업자를 위해 수산 동식물의 채포 또는 양식에 종사하는 사람을 말한다고 규정한다.

3) 우리나라 수산관계법 체계와의 비교

일본은 전통적으로 「어업법」을 기본적으로 하여 어업을 관리하여 왔다. 어업권, 지정어업, 어업조정, 해구어업조정위원회 및 내수면어업 등에 관한 사항에 대해서는 법률인 「어업법」에서 상세하게 규정하고 있고, 동 법의 통상적인 정령 및 성령에서는 법률에서 규정한 사항의 시행에 필요한 절차적인 것들만 간략하게 규정하고 있다. 이 법의 통상적인 정령 및 성령 외에도 「어업법」에 부수되는 여러 가지 종류의 정령과 성령이 있다. 또한 지시허가어업 및 연안어업 등 지방자치단체에 위임된 사항에 대해서는 각 도도부현 별로 독자적으로 도도부현어업조정규칙을 제정하여 어업을 관리하고 있다.

그리고 「어업법」과는 별도로 「수산자원보호법」, 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」이 있다. 「수산자원보호법」에서는 수산자원의 보호·배양 및 수산자원의 조사에 관하여 규정하고 있고, 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」은 총허용어획량 관리제도 등 배타적 경제수역의 수산자원을 효율적으로 관리하기 위한 법률이다.

1999년에는 양식어장의 관리 및 수산물의 질병 예방을 위해 「지속적양식 생산확보법」을 제정하였고, 2001년에는 수산업 관계법의 기본법적 성격을 갖는 「수산기본법」을 제정하여, 배타적 경제수역 체제에 부합하도록 각 법령의 체제를 정비함과 동시에 수산관계법의 전체적인 충돌 요인을 해소하고자 노력하고 있다. 또한, 일본의 어업정책은 현재까지는 모든 어업자의 균등한 소득향상에 중점을 두어 왔으나, 「수산기본법」 제정 이후에는 능력 있는 어업자를 선별적으로 중점 지원하는 방법으로 변경할 것이라고 한다.

우리나라와 일본의 수산관계법 체계를 비교하면, 유사한 점과 상이한 점은 다음과 같다.

(1) 유사점

가. 양국 모두 오랫동안 「수산업법」 및 「어업법」이라는 단행법을 중심으로 어업을 종합적으로 관리하여 왔다. 그러나 일본은 「어업법」 외에도 「수산자원보호법」, 「연안지역 관리 및 연안어업을 보호하기 위한 법률」

및 「어업자를 위한 보험법」 등을 1950년대부터 별도의 독립법으로 제정하여 시행해 왔다.

나. 법률, 시행령, 시행규칙, 훈령·고시 및 지방자치단체의 조례 등 유사한 법체계를 갖고 있다. 그러나 일본은 내각책임제의 특성상 우리나라보다 시행령의 비중이 훨씬 낮고, 시행규칙이나 훈령·고시 등에서 시행령보다 중요하고 상세한 내용을 규정하고 있는 경우가 많다.

다. 우리나라는 「수산업법」의 내용을 분리하여 「어장관리법」, 「농수산물품질관리법」, 「수산자원관리법」을 시행하는 등 수산 관련 법체계의 정비작업을 진행하고 있다. 일본도 최근에 「수산기본법」과 「지속적양식생산확보법」을 제정하는 등 수산관계 법체계의 정비를 지속적으로 추진하고 있다.

라. 연근해 어업자들이 대부분이 영세하기 때문에 다른 산업에 비하여 국제경쟁력이 취약하다.

(2) 차이점

가. 우리나라 수산관계법의 체계는 기본법 성격의 「수산업법」에서 수산업 전반에 대해 원칙적이고 기본적인 사항만 간략하게 규정하고 시행에 필요한 대부분의 사항은 시행령이나 시행규칙에서 규정하는 체제를 채택하고 있다. 반면에 일본 「어업법」의 하위법령에서는 서류의 양식, 필요한 서류 등 단순한 사항이나 「어업법」에서 구체적으로 위임한 사항에 대해서만 간략하게 규정하고 있다.

나. 일본 「어업법」도 우리나라의 「수산업법」과 유사하게 하위법령의 수가 많다. 그러나 우리나라 「수산업법」의 하위법령은 수산업 전체에 적용되는 비교적 일반적인 사항을 규정하고 있는 반면, 일본은 아주 구체적인 사항, 즉 각 어업별로 단속에 관한 사항에 대해서만 규정하고 있는 성령이 대부분이다.

다. 일본의 「어업법」도 여러 차례 개정을 하였지만, 어업관리제도상 중요한 내용은 거의 변경하지 않았기 때문에 제정 시의 어업관리 체계를 거의 그대로 유지하고 있다고 할 수 있다. 반면에 우리나라는 「수산업법」의 중

요 제도를 거의 2~3년을 주기로 개정하여 왔다. 따라서 일본이 우리나라보다 수산관계법의 법적 안정성이 비교적 잘 확보되어 있다고 볼 수 있다.

4) 소결 및 시사점

일본은 「수산기본법」을 제정하여 수산분야에 대한 정책의 일관성 있고 체계적인 집행이 가능하도록 하였다. 국가로 하여금, 즉 일본 수산청 이외에도 정부 일반 및 국가 전체에 수산 관련 정책의 비전을 체계적으로 제시 및 추진하도록 하고 있다. 이러한 수산정책의 기획과 집행의 틀을 국가적인 차원으로 격상시킨 데는 「수산기본법」이 가지는 의의가 매우 크다고 사료된다. 우리의 경우에도 「수산업법」과 「해양수산발전기본법」, 「농어업·농어촌·식품산업 기본법」 등에 산재한 수산 관련 기본정책의 방향을 한데 모으고 복잡다기한 수산 법제도를 「수산기본법(가칭)」을 중심으로 법제적으로 체계화시켜야 할 것이다.

그러나 일본의 「수산기본법」도 수산식품산업의 발전과 지원에 대해서는 별도의 규정을 두지 않고 미비점을 보인다. 우리나라의 「수산기본법(가칭)」을 제정하는 경우 이러한 점을 유의하여 수산업과 어촌, 수산식품 전반을 지원하고 규율하는 기본법을 제정해야 할 것이다.

2. 미국 법제 동향과 시사점

1) 미국 수산 관련 법체계 및 거버넌스

미국에서 수산에 관한 업무를 담당하는 곳은 상무부(Department of Commerce) 산하의 해양대기관리처(NOAA) 소속 수산청(NMFS)이다. 미국 수산청은 주로 「매그너슨 법」에 근거하여 미국 관할권에 있는 수산자원의 보존과 관리 역할을 담당한다. 2014년 현재 약 478개 어종(바다거북, 포유류 포함)을 관리하고 있고, 이 외에도 수산분야 연구, 국제협상, 정책 개발 등에 관여하고 있다.

역사적으로 미국 수산자원의 관리권한은 연방정부가 아닌 주(state)에서 갖

고 있었다.²² 200해리의 개념이 발달되기 전 주정부별로 3해리 이내의 해양수산자원을 관할한 것이다. 그러나 수산자원의 고갈문제가 대두되면서 국제적으로 연안국이 200해리 이내의 수산자원에 대한 관할권을 갖게 되었고, 미국은 1976년 「매그너슨 법(어업보존 관리법)」을 통과시키면서 관할권을 200해리까지 확대하였다. 그러나 해안선으로부터 3해리의 관할권은 그대로 주에서 유지하고, 3해리부터 200해리까지 연방정부에서 관할권을 갖게 된 것이다.

또한 「매그너슨 법」에 따라 8개의 지역어업관리위원회(RFMC: Regional Fishery Management Council)를 구성하여 지역수산업과 관련된 주요 사항을 결정하고 있다. 지역위원회는 국가적 우선순위(NS: National Standards)에 맞추어 수산자원관리계획(FMP: Fishery Management Plans)을 수립한다. 각 위원회별로는 수산 전문가로 이루어진 자문위원단과 과학자문단을 구성하여 국제협상과 정책결정 시 중요한 역할을 하고 있다. 미 수산청의 거버넌스적인 특징을 살펴보면 행정공무원 중심이 아닌 해양수산분야의 과학자, 연구자 등 전문가들이 수산청의 소속으로 되어 있어 정책 수립이나 국제협상 시 별도의 지원을 받지 않아도 된다는 점이다.²³ 미국은 지역수산기구별로 관련 지역어업관리위원회(RFMC)의 대표와 전문인력을 투입시켜 국제협상에 적극적으로 대응하고 있다.

〈표 3-1〉 지역별 어업관리위원회의 관할 구역 및 역할

명칭	주요 내용
캐리비안 어업관리위원회 (Caribbean Fishery Management Council)	미국의 푸에르토리코와 버진아일랜드까지 포함한 캐리비안 해역을 관리하고 있음. 특히 자리돔류(reef fish), 소라류(queen conch), 랍스터류(spiny lobster)에 대한 관리계획을 수립한 바 있음
멕시코만 어업관리위원회 (Gulf of Mexico Fishery Management Council)	플로리다, 앨라배마, 미시시피, 루이지애나, 텍사스 주들 부근 해역을 관장하고 있음. 멕시코만 해역에서의 자리돔류(reef fish), 새우, 랍스터류(spiny lobster), 크랩류(stone crab), 부어류, 산호초, 주요 서식지 등에 대한 관리계획을 수립함

²² 박민규, 『미국 「수산 보존 및 관리법」 상의 수산자원의 보존 및 관리제도 연구』, 2005.

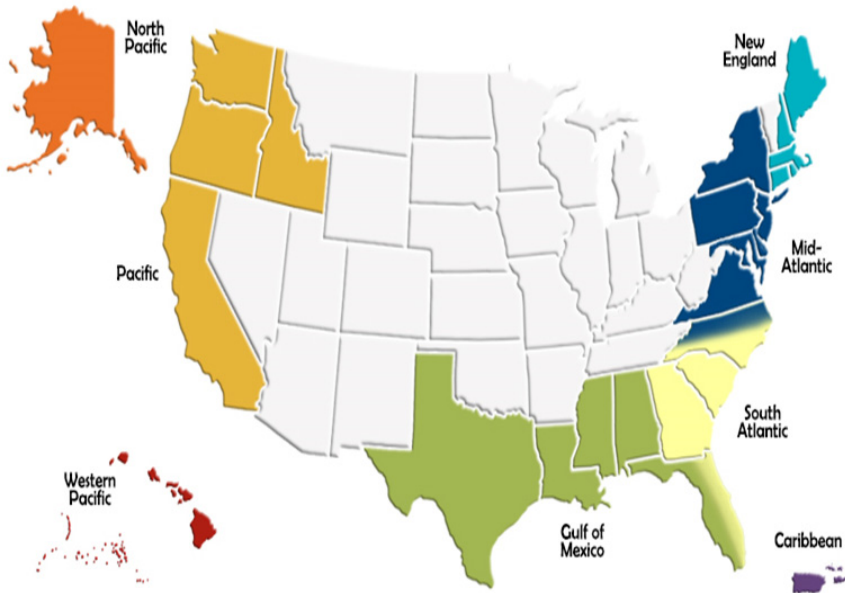
²³ 최성에 외, 『국제수산협상력 강화를 위한 국제수산협상 거버넌스 구축방안 연구』, 2012.

〈표 3-1〉 지역별 어업관리위원회의 관할 구역 및 역할(계속)

명칭	주요 내용
캐리비안 어업관리위원회 (Caribbean Fishery Management Council)	미국의 푸에르토리코와 버진아일랜드까지 포함한 캐리비안 해역을 관리하고 있음. 특히 자리돔류(reef fish), 소라류(queen conch), 랍스터류(spiny lobster)에 대한 관리계획을 수립한 바 있음
멕시코만 어업관리위원회 (Gulf of Mexico Fishery Management Council)	플로리다, 앨라배마, 미시시피, 루이지애나, 텍사스 주들 부근 해역을 관장하고 있음. 멕시코만 해역에서의 자리돔류(reef fish), 새우, 랍스터류(spiny lobster), 크랩류(stone crab), 부어류, 산호초, 주요 서식지 등에 대한 관리계획을 수립함
멕시코만 어업관리위원회 (Gulf of Mexico Fishery Management Council)	플로리다, 앨라배마, 미시시피, 루이지애나, 텍사스 주들 부근 해역을 관장하고 있음. 멕시코만 해역에서의 자리돔류(reef fish), 새우, 랍스터류(spiny lobster), 크랩류(stone crab), 부어류, 산호초, 주요 서식지 등에 대한 관리계획을 수립함
중부대서양 어업관리위원회 (Mid-Atlantic Fishery Management Council)	중부대서양 위원회는 주로 뉴욕, 뉴저지, 펜실베이니아, 델라웨어, 메릴랜드, 버지니아, 노스캐롤라이나 주의 부근 해역을 관할하고 있음
뉴잉글랜드 어업관리위원회 (New England Fishery Management Council)	뉴잉글랜드는 북동지역으로 메인 주, 뉴햄프셔, 매사추세츠, 로드아일랜드, 코네티컷 주 등을 관할함
북태평양 어업관리위원회 (North Pacific Fishery Management Council)	북태평양 위원회는 알래스카와 북서부 지역을 관할하는데, 현재 11명의 투표권을 갖고 있는 위원들과 4명의 비투표권 위원들로 구성되어 있음. 이 중 상무부에서 알래스카와 워싱턴 주지사의 추천을 받아 7명의 투표권을 가진 위원들을 임명함.
태평양 어업관리위원회 (Pacific Fishery Management Council)	태평양 위원회는 워싱턴, 오리건, 캘리포니아 주 등 미국의 북서부와 남서부 해역을 관할하고 있음. 지금까지 연어, 저서어류, 부어류 등에 대한 관리계획을 수립하였고, 태평양 할리бут(Pacific Halibut)의 규제와 관련하여 적극적으로 개입하고 있음
남대서양 어업관리위원회 (South Atlantic Fishery Management Council)	노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나, 조지아, 플로리다, 키웨스트 등 주로 대서양 해역의 수산자원 보존과 관리 역할을 담당하고 있음
중부태평양 어업관리위원회 (Western Pacific Fishery Management Council)	중부태평양 위원회는 태평양에 위치한 아메리칸 사모아, 괌, 하와이, 놀던 마리아나 섬 등의 수산자원 관리에 관한 정책 입안을 지원하고 있음

자료: NMFS 홈페이지.

〈그림 3-1〉 지역별 관리어업위원회의 관할 범위



자료: <http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/management/councils>(2014년 7월 4일 접속).

또한 미국은 올해 6월 대통령실 직속 국가과학기술위원회에서 ‘양식 R&D에 대한 국가 전략 계획(National Strategic Plan for Federal Aquaculture Research 2014~2019)’을 수립하는 등 양식업에 대한 관심이 높아지고 있다. 양식분야는 현재 다양한 법을 근거로 규제되고 있는데, 최근 NOAA는 양식을 어업(fishing)의 범위로 간주하고 「매그너슨 법」과 통합하여 지역별 수산자원관리계획(FMP)하에서 관리되어야 한다고 주장하고 있다. 이에 따라 최근 멕시코만 어업관리위원회에서는 연안 양식에 대한 규제 사항을 멕시코만 관리계획(FMP) 내에 자세하게 반영하였고, 이를 바탕으로 양식분야도 「매그너슨 법」하의 통합 관리 대상이 되고 있는 추세이다.

〈표 3-2〉 양식 관련 관할 기관 및 법령

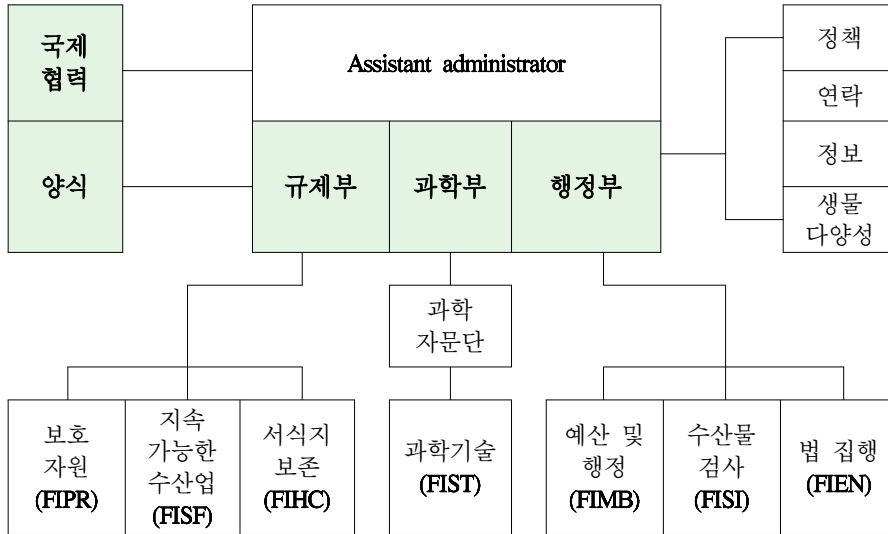
분류	내용
연방 관련 기관	농업부(USDA: Department of Agriculture) 보건복지부(DHHS: Department of Health and Human Services) 식약관리처(FDA: Food and Drug Administration) 환경보호청(EPA: Environmental Protection Agency) 해양대기관리처(NOAA) 미국 야생동식물 보호국(FWS: Fish and Wildlife Service)
연방 관련 법령	Farm Security and Rural Investment Act of 2002 Animal Drug Availability Act of 1996 Federal Insecticide, Fungicide, and Rodenticide Act of 1996 Federal Water Pollution Control Act of 1972 Food Quality Protection Act of 1996 Food Drug & Cosmetic Act of 1938 Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act of 1976 National Aquatic Act of 1980 National Environmental Policy Act of 1969 Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002 Virus-Serum Toxin Act of 1913

자료: FAO 홈페이지.

(1) 미국 수산청(NMFS)의 조직체계

미국의 상무부 장관과 수산청장은 대통령에 의해 직접 임명된다. 현재 수산청(NMFS)의 조직을 살펴보면 크게 규제부, 과학부, 행정부, 국제협력부로 나누어져 있는 것을 알 수 있다. 규제부는 보호자원(해양포유류, 바다거북, 위기어종 등)의 관리, 지속가능한 수산업 관련 정책 지원, 서식지 보존과 양식과 관한 프로그램을 운영하고 있다. 과학기술부는 수산과 관련된 통계, 모니터링, 평가 등의 업무를 담당하고 있다. 행정부는 예산관리 외에도 수산물 검사와 법 집행을 담당하고 있다. 2015년도 수산청 배정 예산은 약 8,954억 원이다.

〈그림 3-2〉 미국 수산청의 조직체계



자료: NMFS 홈페이지.

(2) 미국 수산법령 구조

현재 미국의 수산 관련 법령에는 약 35개 이상의 연방 법령이 있으나, 가장 기본적으로 수산청에서 관장하는 법으로 「매그너슨 법(수산자원 보존 및 관리에 관한 기본법)」, 1972년 「해양포유류보호법」 및 1973년 「멸종위기에 처한 종의 보호에 관한 법」, 1981년 「레이시법(불법어획물 수입 규제 관련)」, 「해양보호구역법」 등이 있다. 동 법들은 매년 의회로부터 사업 예산을 배정받고 있다.

가. 매그너슨 스티븐스 어업보존관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)

미국 수산자원 관리에 관한 업무의 대부분은 동 법에 기초하고 있다. 「매그너슨 스티븐스 법」은 1976년에 최초 제정되었으며, 앞서 언급했듯이 8개의 지역수산관리위원회(Regional Fisheries Management Councils) 설립에 관한 운영 근거를 마련하여 관할구역마다 관리계획을 수립하게끔 하였다. 이는 지역별로 자치계획을 수립하도록 하되, 남획 방지, 과학적 증거 기반, 비차별 주

의, 비용 최소화, 혼획 감소 등 10개의 국가적 우선순위(National Standard)에 근거하여 일관되게 수립하도록 되어 있다.

〈표 3-3〉 수산자원 보존관리계획(FMP) 수립 시 주요 기준

10개 우선순위(NS)	주요 내용
1. 최적 생산량 (Optimum yield)	지속적으로 최적 생산량을 유지할 수 있도록 남획을 방지해야 함
2. 과학적 정보 (Scientific Information)	모든 보존관리계획은 과학적 정보를 기반으로 해야 함
3. 관리 단위 (Management Units)	기본적으로는 어종별로 관리계획을 수립하고, 상관성이 큰 어종끼리는 한 단위로 묶어서 관리할 수 있음
4. 형평성 (Allocations)	보존관리계획은 해당하는 모든 주(州)의 어민들에게 차별 없이 적용해야 함. 예를 들어 조업권 할당 시 모든 어민과 업계에 공정하게 배분되어야 함
5. 효율성 (Efficiency)	수산자원 이용 시 항상 효율성을 고려해야 함
6. 탄력적 운영 (Variations and Contingencies)	관리 어종별, 수산업별 차이점을 고려하여 운영함
7. 비용과 편익 (Costs and Benefits)	보존관리계획은 불필요한 중복을 피하고 비용을 최소화 할 수 있어야 함
8. 커뮤니티 (Communities)	수산자원 관리에 있어 어촌 커뮤니티가 중요하다는 사실을 인식하고 경제적·사회적 데이터를 잘 활용해야 함
9. 혼획 (Bycatch)	모든 관리계획은 혼획률을 최소화하고, 혼획이 불가피할 경우에는 치사율을 최소한으로 해야 함
10. 해상안전 (Safety of Life at Sea)	모든 관리계획은 해상안전을 고려해야 함

자료: NMFS 홈페이지.

동 법이 최초 제정된 이후 세계적으로 어획자원 고갈 문제에 대한 인식이 더욱 확산되었다. 이에 따라 1996년 「지속가능한 수산법(Sustainable Fishreis Act)」을 통과시키면서 자원량 회복, 주요 서식지(Essential Fish Habitat) 보호, 부수어획 감소 등의 내용을 주로 반영하여 개정하였다. 개정 내용 중 가장 특징적인 것은 고갈된 자원의 회복 시기를 10년으로 한정시키고, 수산 생물의

주요 서식지를 규정하였다는 점이다. 이후 「매그너슨 법」은 2007년에 다시 한 번 개정되는데, 연간 어획제한량(Annual Catch Limit) 설정, 시장 메커니즘, 생태계 접근법, 국제협력 증진 등이 강조되었다. 몇 차례 개정을 거치면서 「매그너슨 법」은 어종 중심의 관리 방식에서 생태계적 접근 방식(예를 들면 해양보호구역 설정 등)으로 전환되었다.²⁴ 가장 최근에는 2011년에 「상어 보호법(Shark Conservation Act)」이 추가되었다.

〈표 3-4〉 매그너슨 스티븐스 법 목차

조항	주요 내용
2조	주요 결과, 목적, 정책
3조	정의
4조	승인 예산
I. 미국 수산자원의 권리와 권한	
101조	수산자원에 대한 미국의 권리와 관리 권한
102조	고도 회유성 어류 자원
II. 외국어선조업과 국제수산협약	
201조	외국어선 조업
202조	국제수산협약
203조	국제수산협약의 의회 감독
204조	해외어업에 대한 허가
205조	수입 금지
206조	대형유자망어업
공해유자망어업 집행법	
101조	공해유자망어업에 대한 제재조치 및 입항거부
102조	입항거부 및 제재조치 기간
104조	정의
공해유자망어업 모라토리엄 보호법	
603조	금지
604조	협상
605조	인증
606조	집행
607조	국제협약 준수에 관한 2년 주기 보고서
608조	국제수산관리기구 강화를 위한 행동
609조	불법, 비보고, 비규제(IUU) 어업

²⁴ McGuire 2010

〈표 3-4〉 매그너슨 스티븐스 법 목차(계속)

조항	주요 내용
610조	상응보호조치
207조	국제 모니터링 및 준수
III. 국가수산자원 관리 프로그램	
301조	수산자원 보존 및 관리를 위한 국가 기준
302조	지역수산자원관리위원회(RFMC)
303조	수산자원관리계획(FMP) 주요 내용
303A조	접근 제한 프로그램
304조	장관의 조치
305조	기타 요구사항 및 권한
306조	관할권
307조	금지행위
308조	민사처벌 및 조업허가 제재
309조	형사처벌
310조	민사몰수
311조	집행
312조	지속가능한 수산으로의 전환
313조	북양 수산자원 보존
314조	북서대서양 수산 재투자 프로그램
315조	지역연안재해 보조, 전환, 회복 프로그램
316조	부수어획 감소 공학 프로그램
317조	상어 먹이주기
318조	협력 연구 및 관리 프로그램
319조	청어(Herring) 연구
320조	복원 연구
IV. 어업 모니터링 및 연구	
401조	등록 및 정보 관리
402조	정보 수집
403조	옵서버
404조	수산 연구
405조	부수어획 연구
406조	수산 시스템 연구
407조	멕시코만 적돔(red snapper) 연구
408조	심해 산호초 연구 및 기술 프로그램

동 법을 구체적으로 살펴보면, 앞 부분에서는 일반적인 사항(법의 목적, 정의, 예산, 관할 범위 등)을 규정하고 있다. 자원관리의 관할 영역은 200해리를 기준으로 하여 배타적 어업관할권을 행사하고, 이 외에도 모든 대륙붕 어족

자원과 미국의 하구에서 산란하는 소하성 어족자원까지 관리 대상을 확대하고 있다.²⁵ 특히 수산자원은 유한한 자원이며, 현재 국제 규범이 자원을 관리하는 데 효과적이지 못하다는 점을 인식하여 국가적으로 수산자원의 보존 및 관리를 위한 프로그램이 필요하다고 그 당위성을 설명하고 있다.²⁶

또한, 미국은 1977년도부터 미국 수역 내 외국어선의 조업을 전면 금지하고 있다. 1977년도 이전에 어업협정을 맺은 사항에 대해서는 예외적으로 유효하나, 상호주의에 입각하여 동등한 조업권을 부여하지 않는 한 더 이상 어업협정을 맺지 않도록 되어 있다.²⁷

1992년 UN 결의안 46/215이 통과되면서 공해상에서 대형유자망어업은 전면 금지되었으며, 미국 또한 대형유자망어업과 불법어업에 대한 법적 근거를 「매그너슨 법」에 마련하였다. 주요 내용으로는 공해유자망어업 혹은 불법어업을 한 경우 해당 국가를 리스트에 등재하고, 대통령이 30일 이내로 해당 국가와 직접 협의하도록 되어 있다.²⁸ 최종 지정된 국가는 수산물, 수산가공품, 스포츠 낚시 장비 등의 수입이 금지될 수 있으며, 보복 조치가 취해질 경우 추가 제재조치를 취할 수 있게끔 규정하고 있다.²⁹ 또한, 특정 국가에 대한 입항거부나 제재조치는 상무부에서 불법어업을 중단했다는 사실을 대통령과 의회에 인증할 때까지 지속될 수 있다.³⁰

그리고 상무부는 국무부와 협의하여 동 법의 준수 사항을 2년에 한 번씩 의회에 보고하게끔 되어있는데, 이는 (1) 국제 수산자원의 현황, (2) IUU 국가 리스트, (3) IUU 리스트 국가의 적절한 대응 조치 여부, (4) IUU를 근절하기 위한 국제적 노력, (5) 이에 따른 미국의 국내적 노력 등을 기술하게 되어 있다.³¹ 다시 말해서, 미국은 IUU 국가를 리스트에 올린 후 2년 동안 해당 국가

²⁵ 16 U.S.C. § 1801.

²⁶ Ibid.

²⁷ 16 U.S.C. § 1821.

²⁸ 16 U.S.C. § 1826a.

²⁹ Ibid.

³⁰ 16 U.S.C. § 1826b.

³¹ 16 U.S.C. § 607.

와 협의 후 최종적으로 긍정적 혹은 부정적 인증을 결정하게 되는데, 부정적 인증(negative certification)을 받는 경우에는 수입제재 조치 및 입항제재 조치 등을 취할 수 있다.

제3편은 국가 수산자원의 보존 및 관리 조치의 기본법으로서 관련 프로그램에 대한 내용을 규정하고 있다. 302조와 303조에서는 지역수산물관리위원회(RFMC)와 수산물관리계획(FMP)의 운영과 관련된 내용을 자세히 규정하고 있고, 이 외에도 주(state)의 관할권, 특정 금지행위(상어 지느러미 제거 후 폐기 등), 민형사 조치, 법 집행 등의 내용이 있다. 뿐만 아니라 자원 회복에 관한 프로그램 등 R&D에 대한 내용도 다루고 있다.

제4편에도 어업 모니터링을 위한 어선 등록 및 정보 관리 시스템, 수산물 관리계획의 개발을 위한 정보 수집, 옵서버 가이드라인, 수산자원, 부수어획, 수산시스템 등에 대한 연구 내용까지 포함돼 수산자원 관리를 위해 보다 포괄적인 수산자원 규범까지 담고 있는 것으로 보인다.

나. 멸종위기에 처한 종의 보호에 관한 법(ESA: Endangered Species Act of 1973)

동 법은 멸종위기에 처한 동식물과 생태계를 보호하기 위해 1973년에 제정되었다. 현재 약 2,150여종(625개 외래종 포함)이 ESA의 관리대상이며, 멸종위기에 처한 종(endangered)과 그러할 위험이 있는 종(threatened)으로 구분하여 관리되고 있다. 동 법은 야생동식물보호국(FWS: Fish and Wildlife Service)과 수산청(NMFS)이 함께 관할하고 있는데, 수산청은 이 중 102종의 해양생물(해양포유류 28종, 바다거북 16종, 어류 53종, 해양무척추동물 4종, 해양식물 1종)과 외래어종 26종을 담당하고 있다.³² 이 외에 듀공(바다소)과 해달도 보호 관리대상으로 지정되어 있으나 이들은 야생동식물보호국(FWS)의 관할에 놓여 있다.

³² NMFS 홈페이지(<http://www.nmfs.noaa.gov/pr/species/esa/listed.htm#turtles>(2014년 7월 6일 접속).

다. 레이시 법(Lacey Act Amendments of 1981)

「레이시 법」은 불법 밀렵 행위를 한 후 다른 주로 도피하여 범망을 빠져 나가는 것을 규제하고자 1900년도에 「야생 동·식물 보호법」으로 최초 제정되었고, 수차례 개정을 거치면서 야생 동·식물의 수입, 수출, 운반, 구입, 유통 등 불법으로 거래되는 것을 통합적으로 규제하는 법으로 발전되었다.³³ 즉, 무역에 초점을 맞춘 자원보호법이라 할 수 있다. 특히, 2008년 개정안에는 동식물뿐만 아니라 불법 거래된 목재(timber)도 규제대상에 포함되어 많은 논란을 일으켰다.

「레이시 법」의 규제 대상으로는 미국의 국내법 혹은 인디언 종족법을 위반하고 소유, 운반, 판매되는 야생 동·식물을 수입, 수출, 운송, 판매, 수여, 획득, 구입하는 행위를 의미한다. 야생 식물의 경우에는 국립공원 등 공공보호구역에서 식물을 채집한 경우, 세금이나 관련 비용을 지불하지 않고 수출입하는 경우를 모두 포함한다.³⁴ 또한 조업 허가권을 불법으로 사고파는 경우, 수출입 품목에 원산지 등을 잘못 표기하는 경우(False labelling offences)도 모두 처벌 대상이다.³⁵

「레이시 법」이 수산에서 중요하게 다루어지는 이유는 바로 IUU 조업 행위 혹은 불법 어획물에 대한 처벌 근거가 있기 때문이다. 예를 들어 2004년 7월 일본 어선이 괌 항구에서 약 520여 개의 삭스핀을 필리핀으로 밀수하려다 적발되어 146일 동안 구류조치 후 추방되었고, 한국도 2000년과 2001년에 미국 EEZ 내에서 불법조업을 하다 적발당해 각각 30만 달러와 25만 달러라는 벌금을 구형받은 적이 있다.³⁶ 「레이시 법」은 관할권 확대 집행적(Long-Arm Enforcement) 성격을 띠고 있어 자국민뿐만 아니라 불법행위를 저지른 모든 사람(any person)을 처벌 대상으로 하며,³⁷ 자국민이 타국 조업선에

³³ Kristina Alexander, 2014.

³⁴ 16 U.S.C. § 3372.

³⁵ Ibid.

³⁶ National Plan of Action of the United States of America to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unregulated, and Unreported Fishing.

³⁷ 16 U.S.C. § 3372(a)(1).

서 불법행위를 한 경우에도 처벌할 수 있도록 규정하고 있다.³⁸

라. 해양보호구역에 관한 법(National Marine Sanctuaries Act)

미국은 환경적으로 보전 가치가 있을 뿐만 아니라 생태계적, 역사적, 과학적, 문화적, 고고학적, 교육적, 미학적으로 의미가 있는 지역을 해양보호구역(Marine Sanctuaries)으로 지정하여 관리하고 있다. 이는 해양 생물을 보호하기 위한 목적이 있을 뿐만 아니라 산호초나 역사적으로 침몰한 선박과 같이 고유성이 있는 장소도 보호의 목적으로 함께 관리하고 있는 것이다. 동 법은 1972년에 최초 제정되어 수차례 개정을 거쳤는데 1996년에는 해양보호 프로그램 운영에 있어 민관 협력을 강조하였고, 2000년 개정안은 개별 해양보호구역 프로그램이 일관성 있는 시스템(coherent system)으로 관리되어야 한다는 내용을 담은 특징이 있다.³⁹

2) 소결 및 시사점

미국 수산업의 기본법인 「매그너슨 법」을 살펴보면 한국의 「수산업법」, 「수산자원보호령」, 「원양산업발전법」 등 여러 법률에서 규율하고 있는 사항을 통합적으로 규정하고 있는 특징이 있다는 것을 알 수 있다. 이에 반해 한국은 1990년대 이전까지 「수산업법」이라는 명칭하에 대통령령으로 종합적으로 관리되던 것이 해양수산부가 출범하고 또 다시 해산하는 과정을 거듭하는 상황에서 수산분야의 다양한 요구들이 출현하면서 이를 규율하고 육성하는 다양한 규범으로 분화하여 발전하게 되었다.⁴⁰ 즉, 다양한 목적의 법률이 산발적으로 생겨남으로써 통합 관리 기능이 지속적으로 쇠퇴하였기

³⁸ 미국은 U.S. v Bengis 사건에서 「레이시 법」을 적용하여 남아공에서 전복을 밀렵하고 가공수출한 미국업자에게 남아공 정부의 피해자성을 인정하여 막대한 배상금을 지불하도록 판결을 내렸다. 동 사건에 대해 자세한 사항은, 한덕훈, 「IUU어업행위에 대한 최근 국제사회의 입법 및 판례 동향과 국내 대응방안에 대한 연구」, 『한국경영법률학회지』, 2014. 1 참고.

³⁹ NOAA 홈페이지, http://sanctuaries.noaa.gov/about/legislation/leg_history.html(2014년 7월 7일 접속).

⁴⁰ 박민규, 『미국 「수산 보존 및 관리법」 상의 수산자원의 보존 및 관리제도 연구』, 2005.

때문에 이를 시정하기 위한 수산 관련 법률 시스템을 체계적으로 정비할 필요성이 최근 들어 더욱 논의되고 있다.

사실 미국의 「매그너슨 법」 또한 실질적으로 자원관리에 얼마나 효과적인지에 대한 의견은 분분하다. Finch(1985)는 「매그너슨 법」 하에 시행된 자원관리 대상 25종의 자원량 변화를 분석하여 동 법이 실제로 실효성이 있다고 주장한 반면,⁴¹ NMFS의 2001년도 의회보고서에서는 전체 어종의 38%가 과잉어획되었고, 26%가 그러할 위험에 처해 있다고 발표하였다. 그러나 여기에서 중요한 점은 「매그너슨 법」이 ‘수산자원 고갈 문제의 심각성’을 가장 큰 문제로 인식하여 수차례 개정을 통해 계속적으로 자원보존 조치를 강화해 나갔고, 이를 바탕으로 수산업 지원 사업 및 연구 협력을 위한 근거도 세부적으로 마련했다는 점이다. 이는 ‘지속가능한 수산업 발전’을 위한 제도 정비 과정에 놓여 있는 한국의 입장에서도 시사하는 바가 크다고 할 수 있을 것이다.

⁴¹ Finch R. 1985. “Fishery Management under the Magnuson Act,” *Marine Policy* 9, pp. 170-179.

제4장 수산 관련 법체계 정비 방안

앞에서 살펴보았던 문제점을 기반으로 하여 다음에서는 해양수산부가 현재 집행하고 있는 수산 관련 법률의 체계가 어떠한 방향으로 개선되어야 할지 검토하고 제시하고자 한다. 먼저 법체계 정비의 기본 방향 및 기준에 대해 살펴본 후에 각각의 정비방안에 대해 기술하고자 한다.

1. 기본 방향 및 기준

「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」, 「해양수산물발전기본법」, 「수산업법」 등 수산분야의 기본법적인 역할을 하는 법률이 산재한 현실에서 해양수산부의 출범에 따라 책임 있는 수산행정과 수산 관련 법체계의 일관성 및 효율성을 제고하는 것을 본 과제인 수산법체계 정비의 주된 방향으로 설정하고자 한다. 이를 위해 「수산기본법(가칭)」을 제정하고, 이를 기본법으로 하여 수산분야의 세부산업, 어촌, 수산가공, 유통 등 수산 관련 산업, 수산식품, 재해보상, 수산업협동조합, 원양산업, 국제협력 등 세부 수산분야별 법률을 제·개정하거나 보완하여 체계를 확립하는 방안을 추진하고자 한다.

이러한 정비방안에 따르면 수산분야를 담당하는 정부 부처가 변동이 생기더라도 그러한 조직변동에 크게 영향을 받지 않고 복잡다기한 수산분야를 일관성 있게 추진할 수 있을 것으로 판단된다. 이를 통해 종국적으로 수산분야 행정 지원 및 관리 체계 개선과 관련 법률의 집행력을 강화할 수 있을 것으로 생각된다.

수산분야에서 해양분야와 통합이 필요한 법제를 검토하여 실질적으로 양법상 정의 규정 내지 양법에서 사용하는 주요 개념의 분리가 어렵거나, 양자를 분리하여 규정함으로써 중복 내지 오인의 소지가 있는 경우 해양수산분야를 같이 규율할 수 있도록 법체계를 정비하고자 한다. 이를 통해 명확성, 효

율성이 증대되는 효과를 가져올 것으로 기대할 수 있다. 구체적으로 예를 들면 「농수산생명자원생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」과 「해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률」이 그 대상이 될 수 있다.

2. 농업과 분리하여 해양수산물 단독 법률이 필요한 경우

1) 수산종자산업육성 및 신품종보호법(가칭)

「종자산업법」은 종자산업의 발전을 도모하고 농·림·수산업 생산의 안정에 이바지함을 목적으로 한다(동 법 제1조). 동 법은 농림축산식품부의 종자생명산업과와 해양수산부의 양식산업과에서 담당하고 있다. 한편 「식물신품종 보호법」은 농림축산식품부의 종자생명산업과와 해양수산부의 양식산업과에서 담당하고 있으나, 동 법은 그 목적 자체가 식물의 신품종에 대한 육성자의 권리보호에 초점이 맞추어져 있다. 즉, 이러한 식물 신품종 육성자에 대한 권리보호를 통해 농림수산업의 발전에 이바지하는 것이 「식물신품종 보호법」의 목적이다.

현행 「종자산업법」에는 식물종자만 규정되어 있고 동물종자에 대한 규정은 없기에 「수산종자산업에 관한 육성법(가칭)」과 같이 식물종자와 동물종자를 모두 포함한 수산종자에 대한 포괄적인 법률을 추진하여 수산종자산업에 대한 육성과 지원을 추진할 필요성이 있다고 판단된다. 동시에 그러한 방안에 대한 대안으로 「식물신품종보호법」에서 규정하는 수산 관련 부분까지 합쳐서 「수산종자산업 육성 및 신품종보호법(가칭)」을 제정하는 것도 고려해 볼 수 있다고 판단된다.

그러나 「종자산업법」은 산업발전법이고 「식물신품종보호법」은 육성자 권리보호법이기 때문에 두 법의 목적 자체가 상이한 점도 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 양법이 하나로 합쳐지는 것이 현재로서는 다소 무리가 있는 것으로 보인다. 이에 대해서는 차후에 보다 심도 있는 연구와 분석이 필요할 것으로 판단된다.

2) 친환경어업수산물 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률(가칭)

「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」은 농어업의 환경보전기능을 증대시키고 농어업으로 인한 환경오염을 줄이며, 친환경농어업을 실천하는 농어업인을 육성하여 지속가능한 친환경농어업을 추구하고 이와 관련된 친환경농수산물과 유기식품 등을 관리하여 생산자와 소비자를 함께 보호하는 것을 목적으로 한다(동 법 제1조). 동 법은 현재 농림축산식품부의 친환경농업과와 해양수산부의 양식산업과에서 공동으로 담당하고 있다. 동 법 제2조에서는 ‘친환경농어업’에 대한 정의, ‘친환경농수산물’, ‘유기식품’에 대한 정의를 담고 있다. 또한 유기식품 등의 인증기관 지정(동 법 제26조 이하), 유기식품 등 인증사업자 및 인증기관의 사후관리(동 법 제30조 이하), 무농약농수산물 등의 인증(동 법 제4장 이하), 유기농어업자재의 공시 및 품질인증(동 법 제5장 이하)에 관한 법규정을 담고 있다.

현재 추진되고 있는 「양식산업발전법(가칭)」과 연결하여 별도의 법으로 제정하거나 아니면 친환경어업 및 수산물에 대한 내용을 포괄하여 규정하는 「친환경어업수산물 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률(가칭)」을 제정한다면 친환경어업 및 양식수산물이 철저한 관리를 통해 소비자의 안전한 먹거리가 된다는 일반적인 인식 제고에 큰 역할을 하는 등 긍정적인 효과를 기대할 수 있을 것이다. 어떠한 법률을 하나로 묶을 수 있을지, 그리고 그러한 법률의 내용에는 구체적으로 어떠한 규정내용이 들어가야 할 것인지 등 구체적인 방안에 대해서는 향후 추가적인 검토가 필요할 것으로 보인다.

3) 수산물품질관리법(가칭)

현행 「농수산물 품질관리법」은 농수산물의 적절한 품질관리를 통해 농수산물의 안전성을 확보하고 상품성을 향상하며 공정하고 투명한 거래를 유도함으로써 농어업인의 소득 증대와 소비자 보호에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동 법 제1조). 동 법은 세부부처에서 나누어 담당하고 있다. 즉, 농림축산식품부 소비정책과에서 농산물을, 식품의약품안전처 농축수산물정책과에서는 식품의 안전성 부문을, 해양수산부 어촌양식정책과에서는 수산물 부문

을 각각 담당하고 있다.

현행 「농수산물 품질관리법」에서 수산물품질관리에 대한 내용을 가져오고, 여기에 원산지, 친환경수산물에 대한 타 법률 내용을 포함하여 규정한다면 수산물 품질관리를 통한 어업인의 소득증대 및 소비자 안전과 보호에 더 비중을 두어 법률을 집행할 수 있을 것이다. 그러나 구체적인 방안에 대해서는 향후 추가적인 검토가 필요할 것으로 사료된다.

4) 수산식품산업진흥법(가칭)

「식품산업진흥법」은 식품산업과 농어업 간의 연계강화를 통해 식품산업의 건전한 발전을 도모하고 식품산업의 경쟁력을 제고하여 다양하고 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동 법 제1조). 동 법의 집행은 농림축산식품부 식품산업정책과, 식품산업진흥과, 소비정책과 및 해양수산물부 유통가공과에서 공동으로 담당하고 있다.

식품산업과 관련하여 기본적으로 농림축산식품부가 주무부서이기에 수산식품의 포지셔닝에 대해 고민이 있을 수 있다. 그러나 변하기 쉬운 상품인 수산물이라는 특성과 수산식품 유통에 대한 통합적 관리 및 책임 있는 지원과 행정을 추진해야 한다는 측면에서 수산식품과 관련된 법률을 해양수산부가 제정하고 시행하는 것도 바람직한 면이 있다고 보인다. 이러한 태도에 따르면 수산식품에 대해 기본적으로 해양수산부에서 직접 관리하고 지원, 육성하며, 농림축산식품부는 식품산업에 대한 주무부서로서 기본적인 사항을 추가적으로 지원하게 될 것이다.

다시 말하면 향후 「수산식품산업진흥법」으로 분리하여 수산식품을 규정할 것인지 또는 현행법인 「식품산업진흥법」을 계속 존치하여 수산식품에 대해 규율할 것인지는 추가적으로 검토가 필요할 것으로 판단된다. 그러나 어느 경우든 현행 「식품산업진흥법」의 일부 조문은 조속히 수정할 필요가 있다고 판단된다.

즉, 「식품산업진흥법」 제12조(국가식품클러스터의 지원·육성)는 ① 농림

축산식품부 장관은 ... 중략 ... 한다”라고 규정되어 있는데 「식품산업진흥법」 제12조(국가식품클러스터의 지원·육성) ① 농림축산식품부 장관 또는 해양수산부 장관은 ... 중략 ... 종합계획(이하 ‘종합계획’이라 한다)을 수립하여야 한다”라고 개정되어야 한다. 이와 마찬가지로 동 법 제12조의 ③, ④, ⑤ 역시 “농림축산식품부 장관”에서 “농림축산식품부 장관 또는 해양수산부 장관”으로 개정되어야 한다. 현행법에 따르면 해양수산부 장관은 국가식품클러스터의 지원·육성에 대해 종합계획을 세울 법적 근거를 확보하지 못하고, 관련된 재정지원을 추진할 근거를 가지고 있지 못하기 때문에 문제점이 크다고 판단된다.

〈표 4-1〉 식품산업진흥법 제12조 관련 해양수산부의 역할 강화

현행법	개정필요사항(밑줄)
식품산업진흥법 제12조(국가식품클러스터의 지원·육성)① 농림축산식품부장관은 국가식품클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. <개정 2013.3.23>	식품산업진흥법 제12조(국가식품클러스터의 지원·육성) ① <u>농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관은</u> 국가식품클러스터의 지원과 육성에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
③ 농림축산식품부장관이 종합계획을 수립하기 위해서는 심의회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2013.3.23>	③ <u>농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관</u> 이 종합계획을 수립하기 위해서는 심의회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2013.3.23>
④ 농림축산식품부장관은 종합계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 관할 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2013.3.23>	④ <u>농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관</u> 은 종합계획을 수립하거나 변경하려는 경우에는 관할 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
⑤ 농림축산식품부장관은 식품전문산업단지가 입지하는 지방자치단체에 재정지원을 할 수 있다. <개정 2013.3.23>	⑤ <u>농림축산식품부장관 또는 해양수산부장관</u> 은 식품전문산업단지가 입지하는 지방자치단체에 재정지원을 할 수 있다.

자료: 법제처 법령정보.

5) 수산물 유통 관리 및 지원에 관한 법률(가칭)

수산유통분야는 수산물과 농산물 등 타 식품 간의 차이점을 주목하여 관련법을 검토하기로 한다. 특히 현재 농수산물 유통 및 가격안전에 관한 법률(이하 「농안법」)은 농수산물을 같이 적용대상으로 하고 있으나 수산물의 특성이 충분히 고려되지 않았다는 점, 「농안법」은 거래 위주의 법으로서 수산물 유통 전반을 아우르는 법률이 아니라는 점, 다시 말하면 유통산업이 세분화하는 최근의 추세를 충분히 반영하지 못하고 있다는 점 때문에 결국 수산물의 특성을 고려하지 못한 「물류기본법」 등 일반 산업제도의 적용을 받는 한계점을 노정하고 있다는 문제의식에서 출발한다. 따라서 더 자세한 사항은 다음의 수산물 유통을 규율하는 법률을 제정하는 방안을 논하는 부분에서 언급하기로 한다.

(1) 수산물 유통 관리 및 지원에 관한 법률(안) 추진

현재 수산물의 유통과 관련된 법률은 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」, 「농수산물 품질관리법」, 「식품위생법」, 「식품산업진흥법」, 「수산업법」, 「수산업협동조합법」, 「물류시설개발 및 운영에 관한 법률」 등 여러 법률들이 산재하여 규율하고 있다(표 4-2 참조). 본 연구의 제2장에서 기술한 이유와 같이 현재 별도로 「수산물유통관리 및 지원에 관한 법률(가칭)」 제정이 추진 중인 것으로 알려지고 있다. 그러나 동 법률도 위판장 등 산지시장에서의 위생관리 및 유통에 초점이 맞추어져 있어 수산유통체계 전반을 규율하는 법률은 아직 존재하거나 추진되고 있지 못한 문제점이 있다. 또한 수산 유통, 가공 분야가 빠르게 분화되고 발전되고 있음을 고려할 때 관련 법률이 체계적으로 정리될 필요성이 있다고 판단된다.

(2) 수산기본법에서 규정 시 유의점

수산식품산업에 대해서는 「수산기본법」에서 그 기본적인 내용을 담을 필요가 있다. 추후 개정작업으로 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조 제7호 및 제8호의 ‘식품’과 ‘식품산업’의 개념에서 수산물, 수산식품산업

부분을 「수산기본법(가칭)」으로 이관하여 입법하는 과정에서 「식품산업진흥법」은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」상의 식품개념을 준용하고 있기에 ‘수산식품산업’ 부분이 흠결되지 않도록 입법추진 시에 별도의 주의를 기울일 필요가 있다.

〈표 4-2〉 수산물 유통 관련 법률 현황

소관부처		법 률	비고
해양수산부	유통	수산업협동조합법	판매사업
		어획수산물 위판장의 위생관리 권고 지침	위생관리
		산지거래시성의 수산물 거래(고시)	
		수산물 표준규격(고시)	
	식품	식품산업진흥법 시행령	식품산업육성
	시장시설	공유수면관리 및 매립에 관한 법률	공유수면 매립
		수산업법	위판장 개설
		어촌·어항법	어항시설
		연안관리법	어항구역 지정
		항만법	어항구 시설
	자원관리	수산자원관리법	불법 수산물 유통 금지
		어업자원보호법	
		어장관리법	
농림축산식품부	유통(공통)	농수산물의 원산지표시에 관한 법률	원산지 표시
		농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률	시장, 거래제도
		농수산물자조금의 조성 및 운용에 관한 법률	유통협약
	식품(공통)	농수산물 품질관리법	품질관리, 인증
		농어업·농어촌 및 식품산업기본법	식품산업육성
		식품산업진흥법	식품산업육성
		친환경농어업육성 및 유기식품 등의 관리지원에 관한 법률	품질인증
	지원(공통)	자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법	FPC 지원 등
식품의약품안전처		식품안전기본법, 식품위생법, 식품공전	식품 위생
산업통상자원부		유통산업발전법	
국토교통부		물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	
		화물운송법	

자료: 강종호 외, 『수산물 유통 관련법의 실태 및 개선방안』, 2013 재인용.

3. 타 부처 공동 입법(현행 존치)

1) FTA 관련 법률

「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 등 FTA와 관련된 입법은 FTA 체결로 인해 발생할 수 있는 농어업의 경쟁력을 높이고 피해를 입거나 입을 우려가 있는 농어업인 등에게 효과적인 지원대책을 마련하는 법이다. 현재 농림축산식품부의 농업정책과와 해양수산부의 수산정책과에서 공동소관으로 시행 중이다. 이러한 농어민에 대한 지원과 관련된 법률을 별도로 해양수산부의 단독소관으로 하는 것이 큰 효용과 의미가 있을지는 의문이다. 왜냐하면 동 법은 수산이라는 분야에 특화하여 제정된 법률이라기보다는 피해보전에 오히려 방점이 있는 법률이기 때문이다. 따라서 동 법으로 농어업인에게 피해보전을 하고 지원대책을 추진하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 따라서 현행대로 유지를 하는 것이 어업인에 대한 지원 측면에서 효율적이고 바람직할 것으로 사료된다.

2) 재해 또는 보험 관련 법률

재해 또는 보험에 관련된 입법은 다음과 같다. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(농림축산식품부 농촌정책과, 해양수산부 소득복지과)」, 「농어업인 부채경감에 관한 특별조치법」, 「농어업재해보험법」, 「농어업재해대책법」, 「여성농어업인 육성법(농림축산식품부 농촌복지여성과, 해양수산부 소득복지과)」, 「농어촌주택개량촉진법」, 「농림수산물투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」, 「농어촌구조개선 특별회계법」, 「도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률」 등이다.

이와 같이 재해 예방 및 대책에 관한 법률과 농어업인의 삶의 질 향상에 관한 법률, 여성농어업인의 육성, 도시 및 농어촌의 교류촉진을 통한 균형발전을 목적으로 하는 도·농어촌 간 격차해소를 의도하는 법률 등은 별도로 분리의 실익이 있지 않을 것으로 판단된다.

3) 조직 관련 법률

「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」이나 「한국농수산물유통공사법」, 「한국농수산물유통공사법」과 같이 조직에 관련된 법률도 역시 해양수산부의 단독관할 법률로 분리해도 실익이 크지 않은 것으로 판단된다. 참고로 한국농수산물유통공사는 농림축산식품부의 경영인력과에서 담당하고 있으며, 농림축산식품부장관 소속으로 설치되어 운영 중이다. 한국농어촌공사는 농림축산식품부의 농촌정책과에서 담당하고 있으며, 법인으로 설립되어 운영 중이고(동 법 제3조, 제4조), 한국농수산물유통공사는 농림축산식품부 유통정책과에서 담당하며, 역시 별도 법인으로 설립되어 운영 중이다(동 법 제2조).

4) 습지보전법(환경부와 공동 소관)

「습지보전법」은 습지의 생물다양성을 보전하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영하여 국제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 한다(동 법 제1조). 동 법은 습지의 보전 및 관리를 위한 습지보호지역의 지정과 해제, 보전 계획 수립을 통한 습지 환경의 보전을 규정하고 있다. 현재 환경부 자연정책과와 해양수산부의 해양생태과에서 공동으로 담당하고 있으며, 환경보호에 관련된 법률로서 동 법을 특별히 분리해야 할 이유는 없을 것으로 판단된다.

4. 해양수산부 내 신법 제정

1) 수산기본법(가칭)

「수산기본법」의 제정여부에 관한 논의는 「수산업법」, 「해양수산물발전기본법」, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 등 세 법의 문제점을 차례로 논의한 후 기술하고자 한다.

(1) 수산업법

「수산업법」은 앞서서도 검토하였듯이 수산분야 중 어업, 어획물운반업, 수산물가공업, 기르는어업, 양식, 유어까지 포괄하여 법의 적용대상으로 하고

있다. 그러나 수산유통의 각 단계를 모두 포괄하지 못하고 있으며, 수산물 식품산업을 규정의 대상으로 하고 있지 못하다. 즉, 「수산업법」이 과거 60여년간 수산분야의 기본법으로서 외연확대를 거듭해오면서 그 역할을 해온 것은 사실이나, 빠르게 분화, 발전하는 수산분야의 모든 영역을 아우르는 수산기본법의 역할을 하기에는 한계에 다다른 인상을 지울 수 없다. 따라서 향후 「해양수산발전기본법」, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」을 모두 대상으로 분석하여 수산업, 어촌, 어민보호, 수산식품 및 가공유통산업을 모두 포괄할 수 있는 「수산기본법(가칭)」을 제정할 필요성이 시급하다.

현재 해양수산부에서 「수산업·어촌발전기본법(가칭)」이 추진되는 것으로 알려졌다. 그러나 수산업과 어촌에 동 법의 방점이 찍혀 있다면 이것만으로는 「수산기본법」으로서 부족하고 여기에 유통업, 가공업, 수산물식품산업, 추후 수산 기자재산업 등도 모두 포괄할 수 있는 「수산기본법」이 준비되어야 할 것으로 사료된다. 이러한 「수산기본법」이 제정된다면 이를 법률적인 근거 내지 중심으로 하여 「어업법」, 「어촌·어항법」, 「수산식품진흥법」, 「수산물유통 및 가공의 지원에 관한 법(가칭, 수산물유통법)」 등이 수산분야 내 세부분야 관련법으로 추가적으로 정비되어야 할 것으로 보인다.

(2) 해양수산발전기본법의 문제점

제2장에서 살펴본 바와 같이 수산과 관련된 법규정이 「해양수산발전기본법」에 있으나, 조문의 수도 매우 적고, 전체적으로 수산분야를 아우르는 규정을 포함하고 있지는 못하다. 또한 「해양·수산·발전기본법」이라는 명칭과는 차이가 있게 주로 해양분야, 즉 해양자원, 해양산업, 해양생태계 보호 등에 치우쳐져 있어서 수산분야의 기본법으로서 역할에 일정한 한계가 존재한다.

따라서 수산의 포괄적인 범위를 아우르면서 세부적인 내용의 법제화를 하는 경우 그 모법 내지 법률상 근거가 될 수 있는 「수산기본법」이 필요하다고 판단된다. 다만, 현재 「해양수산발전기본법」이라는 명칭상 동 법에 수산 관련 내용을 더 추가하여 규정하는 것이 기본법의 취지를 살리는 것이기 때문에 동 법에서 수산내용을 포함하자는 견해와 만약 「수산기본법(가칭)」이

제정되더라도 해양수산부 내의 기본법은 1개여야 하기 때문에 이 경우 기본법이라는 명칭 이외에 다른 명칭을 쓰자는 견해가 존재한다.

이러한 견해는 일견 주장의 근거는 있으나, 현재의 추세는 동일한 부에서 기본법을 여러 개 가지고 있는 경우도 있고, 각 산업분야마다 기본법을 가지는 경우도 많다.⁴² 또한 같은 이유로 새로 제정되는 법은 반드시 수산분야의 기본법이라는 의미를 담는 취지에서 ‘기본법’이라는 명칭을 사용하여야 할 것이다.

(3) 농어업농어촌 및 식품산업 기본법의 문제점

가. 해양수산부 장관의 권한 미비

현행 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제2조 제5호의 농어촌의 정의에 따르면, ‘농어촌’이란 ‘읍·면의 지역’, 또는 ‘그 외의 지역의 농어업, 농어업 관련 산업, 농어업인구 및 생활여건 등을 고려하여 농림축산식품부 장관이 해양수산부 장관과 협의하여 고시하는 지역’을 의미한다. 문언 해석상, 어촌을 고시하는 주체는 농림축산식품부 장관이기 때문에 비록 해양수산부 장관과 어촌을 지정고시 전에 협의한다고 해도 해양수산부 장관은 지정고시의 권한을 가지지 않기에 책임 있는 수산행정을 추진하는 데 장애가 발생할 수 있다. 따라서 법 개정을 통해 지정고시의 권한을 해양수산부 장관에게 부여해야 할 것이다.

나. 법률상 정의 불일치

「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 상의 ‘수산물’이란 ‘어업활동으로 생산되는 산물로서 대통령이 정하는 것’으로 규정되어 있고(동 법 제3조 제6호 나목), ‘식품’이라 함은 ‘농수산물을 원료로 하는 모든 음식물’을 의미하는데, 여기에서 어업활동이란 ‘수산동식물을 포획(捕獲)·채취(採取)하거나 양

⁴² 예를 들면, 국토교통부의 「건축기본법」, 「건설사업기본법」, 「국가공간정보기본법」, 미래창조과학부의 「국가정보화기본법」, 「과학기술기본법」, 일본 농림수산업성의 「농업기본법」, 「수산기본법」 등.

식하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 제조하는 염산업 및 이들과 관련된 산업'을 의미한다고 규정되어 있다(동 법 제3조 제1호 나목). 이에 비추어 보면 소금은 수산물에 속한다고 할 수 있다.

그러나 「농수산물품질관리법」의 '수산물' 정의에서는 「소금산업진흥법」 상의 소금은 제외된다(동 법 제2조 제1호), 또한 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」에서 '수산물'은 「농수산물품질관리법」 제2조 제1호의 수산물 및 같은 법 제2조 제4호의 수산가공품을 말한다고 규정되어 있다. 다시 말하면, 수산물에서 소금은 제외되고 수산가공품은 포함된다고 규정한다.

이와 같은 차이점을 근거로 하여 수산업, 수산인에 대한 정의가 각 법마다 다르기 때문에 일관성 있는 법제도 확립 및 적용이 어려우므로 수산업, 수산물, 어업 등에 대한 정의를 새롭게 확정해야 한다는 견해가 존재한다.⁴³

다. 평가

이러한 견해의 근거에는 수산업의 외연 확대를 통해 수산업과 수산 관련 산업을 연계시켜 공동의 지속적인 발전을 도모하자는 목적이 있는 것으로 이해된다.

수산업의 개념 및 범위에 대한 논란은 소금 혹은 해양심층수, 수산기자재산업 등으로 수산업의 외연이 확대될 수 있는지 여부라고 파악된다. 그러나 일반적으로 소금은 민법상 광물로서 수산물이라고 법적으로 하기는 어려우나 소금이 산출되는 장소가 바다이기 때문에 산출의 공간적인 원인으로 인하여 해양수산부에서 소금산업의 진흥을 관할하고 추진하고 있는 것으로 이해된다.⁴⁴

⁴³ 한광석·이현동, 「새로운 수산업 개념 정립에 관한 연구」, 『KMI 현안분석』, 2014. 6.

⁴⁴ 소금은 광물이라는 견해와 수산물이라는 견해로 대립되어 논의되고 있다. 소금이 수산물이라는 견해는 그 근거를 「농어업·농어촌식품산업 기본법」 제3조 정의 규정상 '어업'의 개념에서 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 제조하는 염산업이 포함됨을 주요 이유로 하고 있다. 하지만 천일염이 아닌 가공소금, 암염, 호수염, 제조된 소금은 당해 '어업'의 개념에 포함되지 않는다고 판단된다. 한편 미국의 북미지역산업분류표(NAICS: North American Industry Classification System)에 따르면 소금 생산은 광업류 또는 제조업류에 포함된다(<https://www.census.gov/cgi-bin/sssd/naics/naicsrch> 참조).

「수산기본법(가칭)」을 기준으로 하여 수산업, 수산물에 대한 정의 기준을 세우는 것은 바람직하나 각각의 법에는 서로 다른 입법 목적과 취지가 있고 그를 기준으로 각 개별법을 집행하는 것도 의미가 있다고 할 수 있다. 그러나 수산업, 수산인, 어업 등 수산분야에서 가장 중요한 개념이 서로 차이가 있을 경우 문제가 생길 수 있으므로 이를 해결하여야 할 것이다.

결론적으로 「수산기본법」에서 수산물, 수산업, 어업 등의 기본적 정의를 설정하고, 이에서 파생되는 법률에서 이러한 정의 규정을 준용함으로써 주로 이에 따르되 새로운 개념이 창출되거나 논의가 진전되면 이에 따라 수산물의 외연을 확대하는 방법이 바람직할 것으로 판단된다. 또는 「수산기본법」의 정규정을 주로 준용하고, 각 개별 법에서의 필요에 따라 적용되는 대상을 추가적으로 규정하는 것도 한 방법일 것이다.

(4) 소결(수산기본법의 제정)

근본적으로 「수산업법」과 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「해양수산발전기본법」의 내용 중 수산분야에 대한 기본법적인 내용을 「수산기본법(가칭)」으로 통합하여 제정한다면, 먼저 긍정적인 면으로는 수산분야의 모법으로서 역할을 할 수 있을 것이고, 체계적이고 일관성 있는 수산정책을 국가가 계획하고 발전해나갈 수 있는 법적인 근거를 마련하게 되어 매우 의미 있는 제정법이 될 것이다.

이 경우 「수산업법」은 「어업법」으로 한정되어 면허어업, 어업권, 허가어업, 신고어업으로 축소되고, 제4장 기르는어업 부분은 「양식산업발전법(가칭)」으로, 제5장 어획물운반, 제6장 어업조정, 제7장 수산업의 육성, 제8장 수산발전기금 등은 「수산기본법」의 내용으로 들어갈 수 있을 것이다.

또한 「수산기본법」에는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」에서 어업, 어촌 수산식품과 관련하여 규정한 주요 내용도 포함되어야 할 것이다.

〈표 4-3〉 수산기본법 구성 개요(안)

구 분	조 문	관련 규정
제 1 장 총 칙	1. 목적	
	2. 기본 이념	
	3. 용어의 정의	
	4. 국가의 책무	
	5. 지방자치단체의 책무	
	6. 어업인의 책무	
	7. 소비자의 역할	
	8. 조세의 경감	
	9. 통일대비 어업정책의 준비	
제2장 어업·어촌 정책의 기본 방향	10. 수산업 발전 기본계획 1) 장기계획의 수립 및 내용 2) 중기계획의 수립 및 내용 3) 단기계획의 수립 및 내용 4) 시행계획의 수립 및 내용	
	11. 수산물의 안정적 공급을 위한 정책 1) 수산물의 안정적 공급 확보 2) 수산자원의 적절한 보존·관리 3) 수산자원의 조사·연구 4) 기르는 어업의 육성 5) 수산자원 생육 환경의 보존 및 개선 6) 연안 어장의 관리 7) 어장 이용의 합리화 추진 8) 자율적 관리의 촉진 9) 국제협력의 촉진 10) 해외어장 개발의 장려	
	12. 어업구조의 개선 1) 어업구조 개선의 촉진 2) 어촌지역 개발 및 복지 증진 3) 친환경적 어업의 육성 4) 어촌지역 친환경 산업의 유치 촉진	

〈표 4-3〉 수산기본법 구성 개요(안)(계속)

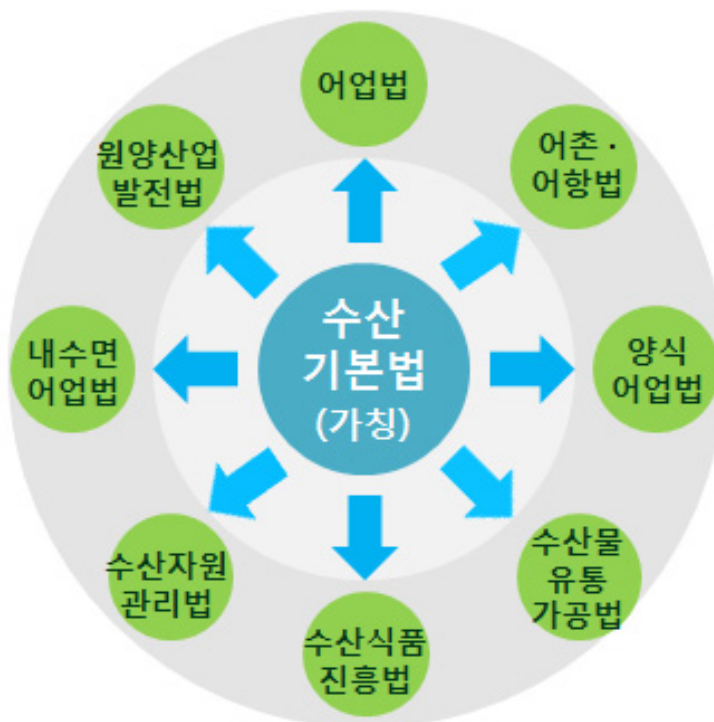
구 분	조 문	관련 규정
제2장 어업·어촌 정책의 기본 방향	13. 어업인력의 육성 1) 가족어업의 경영 안정 2) 후계어업인의 육성 3) 전업어업인의 육성 4) 여성어업인의 육성 5) 영어조합법인의 육성 6) 어업인의 경영 혁신 및 자금 지원 7) 어업 관련단체의 육성 및 정비	
	14. 어업 생산구조의 고도화 1) 어장의 정화 및 청소 2) 어업경영 규모의 적정화 3) 어업기계화 등의 촉진 4) 어업 과학기술의 진흥 5) 벤처 어업 등의 육성 6) 어업 및 어촌지역의 정보화	
	15. 어촌지역 개발 및 소득 지원 1) 어업·어촌지역 개발계획의 수립 2) 어업·어촌 개발계획의 효율적 추진 3) 어업인에 대한 소득 지원 4) 어업재해에 대한 대책 5) 어업보험제도의 확립 및 보급	
제3장 수산물의 수급 및 유통의 관리	16. 수산물의 유통관리 1) 수산물의 수급 및 가격의 안정 2) 수산물의 유통 구조 개선 3) 수산물의 품질 관리 4) 수산물 가공산업의 육성	
	17. 대외 유통 및 국제 협력의 강화 1) 수산물의 수출 진흥 2) 수산물의 수입 관리 3) 수입수산물의 검사 강화 4) 국제협력의 강화	
제4장 수산정책심의 위원회 및 보칙	18. 수산정책 심의위원회 1) 위원회의 설치 2) 위원회의 기능 3) 위원회의 구성 4) 위원회의 운영 및 비용	

〈표 4-3〉 수산기본법 구성 개요(안)(계속)

구 분	조 문	관련 규정
제4장 수산정책심의 위원회 및 보칙	19. 수산조정위원회 1) 위원회의 설치 2) 위원회의 기능 3) 위원회의 구성 4) 위원회의 운영 및 비용	
	20. 수산발전기금 21. 보칙	

자료: 최종화 외(2002) 참조 및 수정.

〈그림 4-1〉 수산기본법(가칭) 중심의 수산법률 체계



2) 해양수산생명자원의 보존 및 관리에 관한 법률(가칭)

「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률(「농수산생명자원법」)」은 농수산생명자원을 종합적, 체계적으로 보존, 관리하고 지속가능한 이용을 통해 농수산생명자원의 다양성을 확보하고 농수산생명산업의 경쟁력을 강화하여 농어업, 농어촌 및 국민경제의 발전에 기여하는 것이 목적이다(동 법 제1조). 동 법은 농림축산식품부의 종자생명산업과와 해양수산부의 양식산업과에서 담당하고 있다. 한편, 「해양생명자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률(「해양생명자원법」)」은 해양생명자원을 종합적이고 체계적으로 확보, 관리 및 이용하기 위해 필요한 사항을 규정함으로써 해양생명자원의 효율적이고 지속가능한 이용을 도모하고 해양생명자원에 대한 주권을 강화하며 해양생명공학의 경쟁력을 확보하여 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다(동 법 제1조). 동 법은 해양수산부의 해양생태과에서 담당하고 있다.

「해양생명자원법」 제2조 제1호는 해양생명자원의 정의 규정을 두어 “가목, 해양동식물, 해양미생물 등 해양생물체의 실물, 나목, 해양생명유전자원, 다목, 가목 및 나목으로부터 유래된 정보로서 대통령령이 정하는 것”으로 하고 있다. 또한 이에는 「농수산생명자원법」에서 정하는 농수산생명자원 및 농수산생물자원을 제외한다고 규정한다.⁴⁵

⁴⁵ 「해양생명자원의 확보·관리 및 이용에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2013.3.23>

1. “해양생명자원”이란 생명공학연구 또는 산업을 위해 실제적이거나 잠재적인 가치가 있는 자원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다. 다만, 「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률」 제2조제1호 및 제2호의 농수산생명자원 및 농수산생물자원은 제외한다.

가. 해양동식물, 해양미생물 등 해양생물체의 실물(實物)

나. 해양생명유전자원

다. 가목 및 나목으로부터 유래된 정보로서 대통령령으로 정하는 것

2. “해양생명유전자원”이란 유전의 기능적 단위를 포함하는 해양동식물 및 해양미생물과 그 밖의 기원(起源)물질로서 실제적이거나 잠재적인 가치를 지닌 유전물질을 말한다.

「농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2013.3.23>

1. “농수산생명자원”이란 다음 각 목을 말한다.

가. “농업생명자원”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업기본법」 제3조제1호가목에 따른 농업에 실제적이거나 잠재적인 가치가 있는 동물, 식물, 미생물 등 생물체의 실물(實物)과 그 실물을

한편, 「농수산생명자원법」은 제2조 제1호 나목에서 ‘수산생명자원’에 대해 「수산자원관리법」 제2조 제1항 제1호에 따른 수산자원 및 수산자원에 관련된 미생물 등 생물체의 실물과 그 실물을 이용하여 파악된 유용한 사실 등의 정보를 말한다고 규정한다.

양법을 검토하여 보면, 「해양생명자원법」상 해양생명자원의 개념에 수산생명자원이 포함되지 않기에 두 법이 공존하여 적용되고 있으나(동 법 제2조 제1호 단서), 해양수산부가 출범하여 해양생명자원 및 수산생명자원을 통합하여 관리할 필요성이 크다는 점, 법에서는 두 개념을 분리하였지만, 실제로 수산생명자원과 해양생명자원을 명확하게 분리하여 파악하는 것이 어려울 수 있다는 점에서 양 법률은 통합되는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이 경우 「농수산생명자원법」에서 농업생명자원과 수산생명자원에 관한 내용이 분리되고 「해양생명자원법」상의 해양생명자원에 관한 내용과 합쳐져서 신설되는 법에서 규정되어야 할 것이다.

이용하여 파악된 유용한 사실 등의 정보를 말한다.

나. “수산생명자원”이란 「수산자원관리법」 제2조제1항제1호에 따른 수산자원 및 수산자원에 관련된 미생물 등 생물체의 실물과 그 실물을 이용하여 파악된 유용한 사실 등의 정보를 말한다.

2. “농수산생물자원”이란 다음 각 목을 말한다.

가. “농업생물자원”이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호가목에 따른 농업에 실제적이거나 잠재적인 가치가 있는 유전자원, 생물체, 생물체의 부분, 개체군 또는 생물의 구성요소를 말한다.

나. “수산생물자원”이란 「수산자원관리법」 제2조제1항제1호에 따른 수산자원 및 수산자원에 관련된 미생물 등 생물체, 생물체의 부분, 개체군, 생물의 구성요소 또는 유전자원을 말한다.

3. “농수산생물다양성”이란 다음 각 목의 다양성을 말하며, 종내(種內)·종간(種間) 및 생태계의 다양성을 포함한다.

가. 육상생태계, 수생생태계와 이들의 복합생태계를 포함하는 모든 원천에서 발생한 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제1호가목에 따른 농업에 실제적이거나 잠재적인 가치가 있는 생물체의 다양성

나. 「수산자원관리법」 제2조제1항제1호에 따른 수산자원 및 수산자원에 관련된 미생물 등 생물체의 다양성

4. “유전물질”이란 유전의 기능적 단위를 포함하는 식물, 동물, 미생물 및 그 밖의 기원(起源) 물질을 말한다.

3) 어촌정비 및 발전지원에 관한 법률(가칭)

「농어촌정비법」은 농업생산기반, 농어촌 생활환경, 농어촌 관광휴양자원 및 한계농지 등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력을 높이고 농어촌 생활환경 개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(동 법 제1조). 농어촌정비사업, 농업생산기반 정비사업, 농업생산기반시설을 등록하고 관리하며, 농어촌 용수 오염방지와 수질개선에 대한 내용을 담고 있다. 「농어촌정비법」은 그 주된 내용이 농어촌의 생활환경과 관광 휴양자원의 하드웨어적인 면을 개선하는 데 초점이 맞추어져 있는 것으로 판단된다.

「어촌특화발전 지원 특별법」은 어촌의 주민들이 신뢰와 협동을 바탕으로 지속가능한 발전을 자생적으로 도모할 수 있도록 지원함을 목적으로 한다(동 법 제1조). 동 법은 제4조에서 특화어촌 지향의 원칙을 표명하여 특화어촌은 수산물 공급처와 해양관광지로 발전할 수 있어야 하고, 특화어촌이 마을 주민들의 자발적 의지와 능력에 상응하는 자생적 발전을 도모한다고 규정한다. 이는 어촌 주민들의 자생적 발전을 도모하는 등 해양관광지로 발전하기 위한 소프트웨어적인 측면에서 역량을 키울 수 있도록 지원, 육성하는 내용으로 판단된다.

「어촌·어항법」은 어촌의 종합적이고 체계적인 정비 및 개발에 관한 사항과 어항(漁港)의 지정·개발 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 수산업의 경쟁력을 강화하고 어촌 주민의 삶의 질을 향상시켜 살기 좋은 어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지함을 목적으로 한다(동 법 제1조). 동 법에 따라 해양수산부 장관은 5년마다 어촌어항발전기본계획을 수립하고, 이러한 기본계획에 따라 어촌종합개발계획을 수립하여야 한다(동 법 제6조). 동 법 제4장에서는 어항개발 관련 어항의 지정 및 지정권자에 의한 어항개발계획 수립의무를 규정한다.

「어촌·어항법」과 「농어촌정비법」 및 「어촌특화발전 지원 특별법」을 합쳐서 해양수산부의 어촌어항과에서 담당하는 하나의 법률로 개정 가능한지 검토할 수 있다. 이에 대해 농어촌에서 농촌의 토지이용도와 어촌의 토지이

용도 간에 차이가 크다는 점을 고려하여 「농어촌정비법」의 농어촌 분야를 분리하여 「어촌·어항법」 내지 「어촌특화발전 지원 특별법」과 합쳐서 하나의 법률(가령, 「어촌정비 및 발전지원에 관한 법률(가칭)」)로 개정하자는 견해가 존재한다.

결론적으로, 「어촌정비 및 발전지원에 관한 법률(가칭)」이 제정된다면 이는 어촌특화발전 지원 특별법」의 소프트웨어적인 측면과 「어촌·어항법」 및 「농어촌정비법」의 하드웨어적인 측면이 서로 보완적 관계로 규정되는 측면이 강하기에 법제정을 고려할 수도 있을 것이다. 또한 동 법에는 「어촌·어항법」, 「농어업, 농어촌 및 식품산업기본법」에서 어촌에 관한 규정내용을 가져오고 어촌에 대한 내용을 보완하여 추진하는 것도 가능할 것이다. 그러나 실제로 이러한 법을 신설하는 것이 바람직할지 여부는 향후 좀 더 자세한 연구와 검토가 필요할 것으로 사료된다.

4) 수산과학기술 육성 및 진흥에 관한 법률(가칭)

「농림수산식품과학기술 육성법」 제1조는 농림수산식품과학기술의 발전 기반을 조성하고 체계적 육성방안을 마련하여 농림수산식품 자원을 효율적으로 개발하고 이용하도록 함으로써 농림수산업 및 식품산업의 건전한 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다고 동 법의 목적을 규정한다. 동 법은 농림축산식품부의 과학기술정책과와 해양수산부 소득복지과에서 담당하고 있다. 해양수산부 장관 산하에 수산식품과학기술위원회를 두고(동 법 제5조의2), 연구개발사업을 정부가 추진하도록 하였고(동 법 제6조), 농림수산식품기술평가원을 두어 연구개발사업의 기획, 관리, 평가를 하도록 하였다(동 법 제8조).

한편, 「수산과학기술 진흥을 위한 시험연구 등에 관한 법률」은 수산과학기술의 진흥을 위해 수산업 분야에 관련된 시험연구 및 기술보급과 수산업인 등에 대한 교육훈련 실시에 필요한 사항을 규정함으로써 수산업 발전에 이바지함을 목적으로 한다(동 법 제1조). 현재 해양수산부의 소득복지과에서 담당하고 있다. 동 법에는 해양수산부 장관이 시험연구사업의 추진을 위해 연구

개발을 추진할 의무(동 법 제4조), 연구의 개발결과를 기술보급사업에 반영하여야 할 의무(동 법 제6조), 교육훈련사업을 위해 수산업 분야의 교육훈련기본계획을 수립하여 지방자치단체 장에게 알려야 할 의무(동 법 제9조)가 들어 있다.

결론적으로 양법은 수산업 분야의 시험연구, 기술보급, 수산인 교육훈련과 수산식품과학기술의 발전과 체계적 육성방안 마련이라는 유사한 목적을 지향하고 있는 법률이라고 판단된다. 또한 해양수산부의 소득복지과에서 담당하고 있다. 한편, 「농림수산식품과학기술 육성법」은 이미 법조문상 거의 대부분 주무관청을 ‘농림축산식품부 장관 또는 해양수산부 장관’이라는 문구로 해양수산부 재출범(2013. 3) 이후 흠결 없이 대체하였다고 보이기에 해양수산부 장관이 관장하는 부분만을 이관하고 양법을 통합하여 「수산과학기술 육성 및 진흥에 관한 법률(가칭)」을 추진하는 것도 하나의 방안으로 사료된다.

또는 이에 대한 대안으로서 다음의 방안을 고려해 볼 수 있다. 즉, 현재 ‘해양과학기술’과 관련된 현행 법률은 「해양과학조사법」과 「한국해양과학기술원법」이 있고 별도의 해양과학기술에 대한 법률은 없는 실정이다.⁴⁶ 따라서 해양과학기술의 발전과 체계적인 육성방안 마련을 위해 「수산과학기술 육성 및 진흥에 관한 법률(가칭)」에 해양수산과학기술 부분을 추가하여 「해양수산과학기술 육성 및 진흥에 관한 법률(가칭)」을 새로 제정하는 것도 하나의 방안이 될 것으로 보인다.

5) 양식산업발전에 관한 법률(가칭)

우리나라의 양식관련 법체계는 양식 생산으로는 「수산업법」, 「내수면어업법」, 「원양산업발전법」, 「어장관리법」, 「수산생물질병관리법」 등의 수산 관련 법률들이 있다. 또한 생산된 양식물의 질병, 품질, 위생, 유통에 관하여는 「농수산물품질관리법」, 「농수산물원산지표시에 관한 법률」, 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 등이 있다.

그러나 양식업 관련 법률들이 분산되어서 양식산업의 체계적 육성, 지원을

⁴⁶ 국가법령정보센터 2014년 8월 18일 검색결과(‘해양과학’을 검색어로 함).

생산자 및 소비자 보호와 이를 통한 국민경제 활성화라는 큰 목표점을 일관성 있게 추진하지 못하고 있는 실정이다. 또한 현행 관련 법률들은 양식생산에 주로 한정되어 있는 법체계를 가지고 있다. 따라서 양식생물의 생산부터 소비에 이르는 양식 관련 산업에 대한 내용은 현행 법체계가 제대로 다루고 있지 못한 실정이다.

그러므로 기존 제도의 한계를 극복하고 양식산업 전반의 종합적인 산업법 제정을 통해 규제보다는 관련 산업 육성에 중점을 둔 새로운 법률로서 「양식산업발전에 관한 법률(가칭)」이 필요하다고 사료된다.

6) 자율관리어업공동체 육성 및 지원에 관한 법률(가칭)

「수산자원관리법」 제34조 제1항에서는 “해양수산부 장관 또는 시·도지사는 자율적으로 수산자원을 관리하고 어업경영을 개선하며 어업질서를 유지하기 위한 자체규약을 제정하여 실행한 어업인단체에 대해 행정적·기술적·재정적 지원을 할 수 있다”라고 규정하여 자율관리에 관한 법적 근거를 두고 있다. 또한 동조 제2항은 “제1항에 따른 자체규약 실행의 기준과 어업인단체의 범위, 어업인단체에 대한 지원 방법과 절차에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다”라고 규정하여 시행령과 자율관리어업 관리 등에 관한 규정(해양수산부 훈령 제70호)의 법률적 근거를 제공하고 있다. 동 규정과 관련된 법집행은 해양수산부의 자원관리과에서 담당하고 있다.

현행 관련 법체계는 훈령에 의한 자율관리어업의 주요 내용을 규정하고 있기 때문에 국민의 권리보호와 법적 안정성 확보 측면에서 불완전한 면이 존재한다. 또한 법규적 성질의 내용이 훈령에 들어가 있기 때문에 법률 유보의 원칙에 따라 법률로 주된 내용을 규정해야 할 필요성이 존재한다.

현행 「수산자원관리법」은 자율관리어업의 법적 근거만 제시하고 주된 내용이 모두 훈령으로 규정됨에 따라 효과적인 육성 및 지원책이 미비할 수밖에 없는 구조이다. 다시 말하면 자율관리어업의 발전을 위한 체계적 지원이 안정적으로 확보될 수 없는 상황으로 판단된다.

따라서 향후 「자율관리어업공동체 육성 및 지원에 관한 법률(가칭)」을

제정하여 자율관리 관련 입법사항을 법규에 규정하도록 하며 관련 사업에 대해 체계적으로 육성 지원하고 법적 안정성을 확보할 필요성이 크다.

7) IUU 어업행위근절에 관한 법률(가칭)

원양산업의 지속가능한 발전과 책임 있는 어업의 경영을 통한 경쟁력 강화 및 국민경제에 이바지함을 목적으로 하는 「원양산업발전법」의 현재의 입법 취지에 비추어 볼 때 불법·비보고·비규제어업(IUU)은 원양산업의 지속가능한 발전을 위해 반드시 근절되고 예방되어야 할 행위라고 할 것이다. 그러나 현행 「원양산업발전법」이 제1조(목적)에서 명시적으로 불법·비보고·비규제어업에 대한 근절의 목적을 명시하지 않고 있기에 「원양산업발전법」의 기존 조항과 최근 개정된 조항들이 IUU 어업행위를 규제하기 위한 내용을 담고 있음에도 불구하고 충분히 체계적으로 IUU 어업행위를 규제하고 있지는 못한 것으로 판단된다.

요컨대, 차후에는 「원양산업발전법」의 목적조항을 수정하여 「원양산업발전법」 내에 불법·비보고·비규제어업 규제조항을 전면적으로 포함하도록 개정하거나 또는 별도의 법률인 「IUU(불법·비보고·비규제) 어업행위 근절에 관한 법률(가칭)」을 제정할 필요성이 크다. 이를 통해 불법어업 방지를 위한 정부당국의 노력과 향후 계획을 체계적으로 담고, 국내외의 자원보존관리조치 및 국내법규와 국제규범을 회피하고 불법어업을 통해 부정한 수익을 누리는 경우에 실효적이고 체계적으로 대비할 수 있을 것으로 판단된다.

5. 기타

다음의 법률들은 현재와 동일하게 해양수산부 내의 법률로 혹은 농림축산식품부의 소관법률로 그대로 존치하는 것이 바람직하다고 판단된다.

1) 어업자원보호법

「어업자원보호법」은 1953년 12월 12일 제정된 이래 한반도와 그 부속도서와 해안과 좌의 제선을 연결함으로써 조성되는 경계선 간의 해역을 어업자

원을 보호하기 위한 관할수역을 정하여(동 법 제1조, 관할수역의 정의) 이 수역 내에서 어업을 하려고 하는 자는 주무부 장관의 허가를 얻도록 하고(동 법 제2조), 이를 위반 시 3년 이하의 징역 등 벌칙을 부과하고 어선 어구에 대한 물수를 규정하고 있다.(동 법 제3조)

한국전쟁 이후 이승만 라인 설정을 표명한 법률로서 알려져 있으며 현재에도 일정한 의의를 여전히 가지는 법률이라고 볼 수 있다. 따라서 동 법의 개정은 국내법적, 국제법적인 논쟁의 대상이 되는 등 많은 문제점을 야기할 수 있다. 그러므로 현행 그대로 존치하는 것이 바람직하다고 보인다.

2) 소금산업진흥법

동 법은 소금산업의 진흥과 소금의 품질관리에 필요한 사항을 정하여 소금산업의 발전 및 경쟁력 강화를 도모하고 국민에게 품질 좋은 소금 및 소금 가공품을 공급함으로써 국가경제 발전과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다(동 법 제1조).

해양수산부의 유통가공과에서 담당하고 있으며, 주요 내용으로 소금산업 진흥을 위한 기본계획, 소금산업진흥심의회 설치, 생산지소금유통센터의 설치 및 운영, 염전원부 설치, 소금의 품질관리를 위한 천일염 생산해역의 보존 관리, 표준규격화, 품질검사 및 품질표시, 천일염 인증제도에 관한 내용을 담고 있다.

동 법은 소금산업에 대한 지원 육성법으로서 동 법이 적용되는 한에는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」, 「식품산업진흥법」, 「식품위생법」, 「대외무역법」이 적용되지 않는다(동 법 제4조). 소금이 수산물인가의 논의는 있지만, 모든 소금이 그렇지는 않더라도 소금이 주로 바닷물을 증발시켜 생산되는 점에 근거하고 있다. 현재 소금산업 전반과 천일염 산업의 발전을 주요 취지로 하는 동 법의 의의에 따를 때 해양수산부에서 지속적으로 추진하고 관장하는 것이 충분한 의미가 있다고 생각된다.

3) 사료관리법

동 법은 기본적으로 축산업 발전을 위한 법률로서 사료 수급의 안정, 사료 품질의 관리, 안전성 확보를 위한 사료검사 등의 내용을 담고 있다. 현재 농림축산식품부의 축산경영과에서 담당하고 있다. 따라서 해양수산부에서 이 법률을 분리했을 때 실익은 없을 것으로 보이며, 그대로 존치하는 것이 바람직하다고 판단된다.

다만, 동 법상 배합사료와 관련하여 정의 규정을 두고 관리하고 있기에 향후 양식산업과 관련된 법에서 이러한 규정을 참조하여 양식을 위한 배합사료에 대한 관리 규정을 두거나 해양수산부 소관 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리 지원에 관한 법률」 시행규칙 제4장 무항생제수산물등의 인증(제38조 이하)의 규정⁴⁷⁾을 참조하고 보완하여 추후 양식산업과 관련된 입법을 추진할 경우 관련 규정을 신설 또는 개정되는 법률의 내용에 포함하여 규정할 수는 있을 것이다.

⁴⁷⁾ 「해양수산부 소관 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 시행규칙 제4장 무항생제수산물등의 인증

제38조(무항생제수산물등의 인증대상) ① 법 제34조제2항에 따른 무항생제수산물등의 인증대상은 다음 각 호와 같다.

1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자

가. 무항생제수산물을 생산하는 자. 다만, 양식수산물 중 해조류를 제외한 수산물을 생산하는 경우만 해당한다.

나. 활성처리제 비사용 수산물을 생산하는 자. 다만, 양식수산물 중 해조류를 생산하는 경우(해조류를 식품첨가물이나 다른 원료를 사용하지 아니하고 단순히 자르거나, 말리거나, 소금에 절이거나, 숙성하거나, 가열하는 등의 단순 가공과정을 거친 경우를 포함한다)만 해당한다.

2. 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 품목을 취급하는 자

② 제1항에 따른 인증대상에 관한 세부 사항은 국립수산물품질관리원장이 정하여 고시한다.

〈표 4-4〉 2014년도 해양수산부 추진 법률안 입법계획 개요⁴⁸

연번	법률안명	주요 내용	추진 일정	기타 구분
1	해양수산물과학 기술 육성법(제정)	·해양수산물과학기술육성종합계획 수립 ·해양수산물과학기술 발전·육성 관련 심의를 위한 미래기술위원회 설치·운영 ·해양수산물과학기술진흥원 설립(명칭 변경) ·기술수요조사, 해양수산물 신기술 인증 등 성과활용 지원체계 마련 ·국제협력 및 남북한 상호 기술협력 활성화를 위한 시책 및 사업추진 등	·법제처 제출 : 4월 30일까지 ·국회 제출 : 7월 30일까지 ·시행 : 공포 후 6개월	기타 제도개선
2	낙도지역 어업인들의 지원에 관한 특별법(제정)	·낙도 및 낙도지역 어업인 등에 대한 정의 ·낙도지역 지원을 위한 지원체계 마련 ·기본계획 수립 및 위원회 구성에 관한 사항 ·정주여건 개선사업 ·의료서비스 접근성 개선 등 ·생산기반 구축사업 ·낙도지역 특화산업 등	·법제처 제출 : 8월 31일까지 ·국회 제출 : 11월 30일까지 ·시행 : 공포 후 1년	기타 제도개선
3	수산업협동조합법(일부)	·중앙회 사업부문을 재편하여 경쟁력 제고 ·중앙회 이사회 정수 축소(20명 이내), 상임이사 축소, 사업전담대표 임기조정(4년 → 2년), 소이사회 폐지 ·경제사업 활성화를 위한 조합과 중앙회에 수산물 판매활성화 추진 의무부과, 중앙회 사업평가 및 유통지원자금 조성·운영 ·조합공동사업법인 도입 및 비조합원 대출한도 규정 ·수협은행의 분리에 따른 경과조치, 조합 상호금융 전산시스템 운영 특례	·법제처 제출 : 4월 30일까지 ·국회 제출 : 6월 30일까지 ·시행 : 공포 후 6개월	법령정비
4	수산업법(전부)	·(가칭)양식산업발전법 제정으로 양식어업, 마을어업 등에 관한 사항을 수산업법에서 분리할 계획으로 이에 따른 법령체계 정비 및 제도 보완 ·어업허가 유효기간이 만료된 자의 교육제도 도입	·법제처 제출 : 10월 31일까지 ·국회 제출 : 2015년 1월 31일까지	법령정비

⁴⁸ 해양수산부가 2014년 7월 현재 추진하고 있는 입법계획 중 수산과 관련된 부분을 정리한 것임.

〈표 4-4〉 2014년도 해양수산부 추진 법률안 입법계획 개요(계속)

연번	법률안명	주요 내용	추진 일정	기타 구분
4	수산업법(전부)	·어업허가 평가제도 도입 ·공무참여 민간위원(중앙수산조정위원회)에 대한 공무원 의제 처벌 강화	·시행 :공포 후 1년	법령정비
5	연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률(일부)	·연근해어선 감척어업인에 대한 지원 사항을 수산조정위원회에서 심의하도록 하고 있으나, 어업인의 희망에 따라 감척을 하는 경우 이를 생략할 수 있도록 하여 지원 절차 간소화	·법제처 제출 :10월 31일까지 ·국회 제출 :12월 31일까지 ·시행 :공포 후 6개월	기타 제도개선
6	어선법(일부)	·어선의 거래·임차에 대한 어선거래 시스템 구축 및 운영	·법제처 제출 :9월 30일까지 ·국회 제출 :12월 31일까지 ·시행 :공포 후 6개월	기타 제도개선
7	수산자원관리법(일부)	·포획금지기간·체장 위반처벌 기준 강화 ·한국수산자원관리공단 임직원 및 공무원 참여 민간위원(중앙수산자원관리위원회)에 대한 공무원 의제 처벌 강화	·법제처 제출 :6월 30일까지 ·국회 제출 :8월 31일까지 ·시행 :공포 후 6개월	법령정비
8	낚시 관리 및 육성법(일부)	·낚시승객의 구명조끼 착용 및 낚시어선 안전성 검사 법제화 ·낚시터의 사행행위영업 금지규정 추가	·법제처 제출 :8월 31일까지 ·국회 제출 :10월 31일까지 ·시행 :공포 후 6개월	기타 제도개선
9	양식산업발전법(제정)	·양식어장개발계획 수립·시행 절차 체계화 ·양식업 면허·허가에 관한 사항 정비 ·마을어업어장의 이용개발 확대 ·대규모 자본 유입 제한 완화 ·면허심사·평가제도 도입 ·공동체 양식업권 행사 대상자 확대 ·불법어업에 대한 정부 관리 강화 ·한국양식산업관리공단 설립 ·양식업규모화 촉진 지원 ·해외양식산업 진출 지원	·법제처 제출 :6월 30일까지 ·국회 제출 :9월 30일까지 ·시행 :공포 후 12개월	경제부흥

〈표 4-4〉 2014년도 해양수산부 추진 법률안 입법계획 개요(계속)

연번	법률안명	주요 내용	추진 일정	기타 구분
10	수산생물질병 관리법(일부)	·수산생물전염병의 예방과 치료 등에 대한 수의사의 업무범위 명확화	·법제처 제출 :8월 31일까지 ·국회 제출 :10월 31일까지 ·시행 :공포 후 6개월	법령 정비
11	어촌특화발전 지원 특별법(일부)	·6차산업화 지원 추가 ·불필요한 조문 정비	·법제처 제출 :4월 30일까지 ·국회 제출 :6월 30일까지 ·시행 :공포 후 6개월	국민행복
12	선원법(일부)	·국제협약 반영 -해사노동협약 및 2010 개정 STCW 협 약 ·선원노동위원회, 직무상사고조사 절차, 선내폭행처벌, 행정처분 규정 정비 등 ·타법 개정사항 반영 -무선 등에 의한 의료조언 및 금치산, 한정치산제 폐지 ·합헌성 정비 과제 -조난선박 구조 및 수장관련 규정 ·일몰설정과제 -소지품 유실보상, 서류보존, 근로시간 및 휴식	·법제처 제출 :5월 31일까지 ·국회 제출 :7월 31일까지 ·시행 :2015년 3월	국민행복
13	한국해양수산 연수원법(일부)	·권익위의 공무수행 민간인에 대한 뇌 물죄 적용 확대방안에 따라 -국가자격검정시험을 담당하는 한국 해양수산연수원 임직원에 대한 처벌규정 강화	·법제처 제출 :9월 30일까지 ·국회 제출 :11월 30일까지 ·시행 :2015년 01월	법령 정비

자료: 해양수산부 홈페이지 입법계획 재편집(2014. 3. 11 (등록일) 기준).

제5장 결론 및 정책제언

1. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 「수산기본법」을 제정할 때 수산업, 어촌, 식품 산업, 유통, 가공업 등을 모두 포괄할 수 있어야 할 것이다. 또한 「수산식품 유통에 관한 법률」을 제정할 필요가 있으나 유통단계에서 어느 범위까지를 규율의 대상으로 할 것인지 등에 대해 추후 더 심도 있는 논의가 이루어져야 할 것이다.

「수산업법」, 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」 등을 고려하고 내용을 추가하여 양식산업의 체계적 발전을 통한 국민 경제 발전에 이바지하고자 「양식산업발전법(가칭)」을 제정할 필요가 있으며, 「해양생명자원법」과 「농수산생명자원법」을 포괄하여 「해양수산생명자원법(가칭)」을 제정할 필요가 있다고 판단된다. 국제수산분야는 현재 「원양산업발전법」의 목적에 일정한 제한이 있기 때문에 동 법 이외에 「IUU 어업행위 규제에 관한 법률」을 제정할 필요성도 고려해야 할 것이다. 한편 조식, 어업인 지원 FTA 대책 등의 경우 농림축산식품부의 법률에서 별도로 수산분야에 국한된 법률로 만들어도 실익은 그리 크지 않을 것으로 보인다.

본 연구 이후에는 수산 관련 법체계의 정비방안에 따른 세부적인 개별 수산법률(안)을 검토하거나 준비하는 연구를 진행할 수 있을 것이다. 또한 각 법률(안)의 세부적 하위법령(안)에 대한 연구를 하는 것도 타당하다. 그러한 후속 연구를 진행하는 경우 「수산기본법」 제정의 필요성과 함께 이를 주축으로 하여 각 산업 단계별로 수산 행정을 해양수산부가 추진함에 있어서 현재의 수산 관련 입법의 흠결로 인하여 추진에 애로가 있는 점을 우선적으로 고려하여 추진해야 할 것이다.

〈표 5-1〉 수산관계 법령체계(가안)

법 률	대 통 령 령	부 령
1. 수산기본법(가칭) 또는 수산업·어촌기본법(가칭)	- 시행령	- 시행규칙
2. 어업법(가칭)	- 시행령 ·어업단속공무원의 직무에 관한 규정	- 시행규칙 ·영어조합법인에 관한 규칙 ·어획물운반업 등록에 관한 규칙 ·어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 ·선박안전조업규칙
3. 양식산업발전법(가칭) / 어장관리법	- 시행령 ·어장관리법 시행령 ·양식산업발전법 시행령 - 어업등록령	- 시행규칙 ·어장관리법시행규칙 ·양식산업발전법 시행규칙 ·어업면허 등에 관한 규칙
4. 수산물품질관리법	- 시행령	- 시행규칙
5. 수산자원관리법	- 시행령	- 시행규칙 ·연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙
6. 수산물 유통법(가칭)	- 시행령	- 시행규칙
7. 원양산업발전법 / IUU 어획행위 규제에 관한 법률(가칭)	- 시행령	- 시행규칙
8. 내수면어업법	- 시행령	- 시행규칙
9. 낚시관리 및 육성법	- 시행령	- 시행규칙
10. 어선법	- 시행령	- 시행규칙
11. 어촌·어항법	- 시행령	- 시행규칙
12. 수산업협동조합법	- 시행령	- 시행규칙
13. 어업자원보호법	- 시행령	- 시행규칙
14. 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률	- 시행령	- 시행규칙

자료: 법제처 법령정보센터, 필자 재정리.

〈표 5-2〉 수산법체계 정비방안(해양수산부 단독관할 법률로 개정)

법 률 명	소관 부처	정비 방안 (법률명은 가칭)	사유
종자산업법	농림축산식품부 종자생명산업과 해양수산부 양식산업과	수산종자산업육성 법 또는 수산종자산업육성 및 신제품보호법 또는 해양수산생명자원 보존관리법 (추가 검토 필요)	-종자산업법에는 식물종자만 있고 동물종자는 없기 때문에 수산종자산업에 관한 육성법과 함께 식물신제품보호법에서 수산부분과 합쳐서 개정 필요 - 단점: 법의 목적이 상이함 (종자산업법은 산업발전법이고 식물신제품보호법은 육성자 권리보호법)
식물신제품 보호법	농림축산식품부 종자생명산업과 해양수산부 양식산업과		
친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률	농림축산식품부 친환경농업과 해양수산부 양식산업과	친환경어업수산물 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률	친환경수산물에 대한 내용을 포괄하여 규정
농수산물 품질관리법	농림축산식품부 소비정책과 해양수산부 어촌양식정책과	수산물품질관리법	수산물품질관리법에는 품질, 원산지, 친환경까지 포괄 가능
식품산업진흥법	농림축산식품부 식품산업정책과 해양수산부 유통가공과	수산식품산업진흥법으로 분리 또는 현행법 존치(단, 조문수정 반드시 필요, 추가적 검토 필요)	어느 경우든 현행 식품산업진흥법의 일부 조문은 조속히 수정 필요

자료: 필자 작성.

〈표 5-3〉 수산법체계 정비방안(타 부처와 공동소관 법률)

법 률 명	소관 부처	정비 방안	사유
자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법 등(FTA 관련 입법)	농림축산식품부 농업정책과 해양수산부 수산정책과	현행 존치	수산특화법률이 아니 농어민의 피해보전에 방점이 있음. 별도 분리 시 실익이 낮음.
농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 (이하 재해 또는 보험 관련 입법)	농림축산식품부 농촌정책과 해양수산부 소득복지과	현행 존치	재해 예방 및 대책에 관한 법률들로서 분리의 실익이 낮음
농어업인 부채경감에 관한 특별조치법	농림축산식품부 농업금융정책과		
농어업재해보험법	농림축산식품부 재해보험팀 해양수산부 소득복지과		
농어업재해대책법	농림축산식품부 재해보험팀 해양수산부 어촌양식정책과		
여성농어업인 육성법	농림축산식품부 농촌정책과 해양수산부 소득복지과		
농림수산물식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률	농림축산식품부 농협경제지원팀 해양수산부 수산정책과		
농어촌구조개선 특별회계법	농림축산식품부 재정평가담당관		
도시와 농어촌간의 교류촉진에 관한 법률	농림축산식품부 농촌산업과 해양수산부 어촌어항과		

〈표 5-3〉 수산법체계 정비방안(타 부처와 공동소관 법률)(계속)

법률명	소관 부처	정비 방안	사유
한국농어촌공사 및 농지관리기금법 (이하 조직관련 입법)	농림축산식품부 농촌정책과	현행 존치	조직과 관련된 법률로서 해양수산부 단독 관할로 집행할 실익이 크지 않음
한국농수산대학법	농림축산식품부 경영인력과		
한국농수산식품유통공 사법	농림축산식품부 유통정책과		
습지보전법 (환경부 공동관할)	환경부 자연정책과 해양수산부 해양생태과	현행 존치	환경보호에 관한 법률로서 분리 실익 낮음

자료: 필자 작성.

〈표 5-4〉 수산법체계 정비방안(신규 제정 필요 법률)

법률명	소관 부처	정비 방안 (법률명은 가칭)	사유
농어업·농어촌 및 식 품산업 기본법	농림축산식품부 농 촌정책과 해양수산부 소득보 지과	수산기본법 또는 수산업·어촌기본법	수산분야 모법 이 시급
해양수산발전기본법	해양수산부 해양정 책과		
수산업법	해양수산부 어업정 책과		
어촌특화발전기본법	해양수산부 어촌어 향과	어촌정비 및 발전 지원에 관한 법률 (추가검토필요)	<ul style="list-style-type: none"> - 어촌의 정비 와 발전에 관한 체계적인 지원 가능 - 소프트웨어 성격(어촌특화), 하드웨어 성격 (농어촌정비법, 어촌어항법)
농어촌 정비법	농림축산식품부 농 촌정책과 해양수산부 어촌어 향과		
어촌어항법	해양수산부 어촌어 향과		
농어업·농어촌 및 식 품산업 기본법	농림축산식품부 농 촌정책과 해양수산부 소득보 지과		

〈표 5-4〉 수산법체계 정비방안(신규 제정 필요 법률)(계속)

법 률 명	소관 부처	정비 방안 (법률명은 가칭)	사유
농림수산물과학기술 육성법	농림축산식품부 과 학기술정책과 해양수산물부 소득복 지과	수산물과학기술 육성 및 진흥에 관한 법 률 또는 해양수산물 과학기술 육성 및 진흥에 관한 법률	양법의 목적이 유사하며 농림수산물과 과학기술법의 내용상 분리도 거의 이루어짐. 해양과학기술까 지 포괄하여 입법 추진 고려 가능
수산물과학기술 진흥을 위한 시험연구 등에 관한 법률	해양수산물부 소득복 지과		
해양생명자원의 확보· 관리 및 이용 등에 관 한 법률	해양수산물부 해양생 태과	해양수산물생명자원의 보존 및 관리에 관한 법률	양법의 규율대 상이 개념과 장 소에서 유사성 가짐
농수산생명자원의 보 존·관리 및 이용에 관 한 법률	해양수산물부 양식산 업과 농림축산식품부 중 자생명산업과		
수산업법	해양수산물부 어업정 책과 해양수산물부 양식산 업과	양식산업발전에 관 한 법률	양식산업에 대한 체계적 육성 지원 필요
수산자원관리법 제34 조/자율관리어업 관리 등에 관한 규정(해양수 산물부 훈령 제70호)	해양수산물부 자원관 리과	자율관리어업공동 체 육성 및 지원에 관한 법률	훈령에 의한 법규정체제의 미약, 훈령에 입법사항이 포함
원양산업발전법	해양수산물부 원양산 업과	IUU 어업행위 근절 에 관한 법률 또는 원양산업발전법 전 면개정(추가적 검토 필요)	IUU 행위 근절과 수산자원 보존조치에 대한 이행 강화

자료: 필자 작성.

2. 추진 로드맵

〈표 5-5〉 향후 수산법체계 정비방안 로드맵(법률명은 모두 가칭)

	2014			2015			2016		
	상	중	하	상	중	하	상	중	하
수산기본법									
해양수산생명자원보전법									
양식산업발전법									
어촌정비 및 발전지원에 관한 법률									
자율관리어업공동체 육성 및 지원에 관한 법률									
원양산업발전법 전면 개정 또는 IUU어업행위근절법 제정									
수산과학기술 육성 및 진흥에 관한 법률									
수산종자산업육성 및 신품종보호법									
친환경어업수산물 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률									
수산물품질관리법									
수산식품산업진흥법									

3. 정책 제언

향후의 정책과제로서 첫째, 「수산기본법(가칭)」을 제정하고 이를 근거로 한 하위법령을 체계적으로 제정할 수 있도록 준비해야 할 것이다. 「수산기본법」의 내용은 다양한 수산 전 분야를 포괄할 수 있도록 폭넓게 규정하는 것이 바람직할 것이다. 또는 하위법령은 신설될 「수산기본법」을 향후 시행함에 있어서 「수산기본법」이 실질적으로 수산분야의 초석을 다져줄 법률로

서 역할을 할 수 있도록 수산 전 분야의 이해관계를 형평에 맞고 균형 있게 잘 반영하여 규정하여야 할 것이다. 또한 「수산기본법」의 하위법령만이 아니라 다른 해양수산 관련 법률의 하위법령을 제·개정함에 있어서 공통적으로 유의하여야 할 점은 법령의 규정내용이 항상 법률 유보의 원칙을 고려하여야 할 것이라는 점이다. 즉, 하위법령의 규정내용이 국민의 권리를 과도하게 제약하거나 법률에 근거가 없는 경우에는 이를 입법사항으로 전환하려는 노력을 게을리 하면 아니 될 것이다. 이러한 점을 명심하면서 하위법령의 규정내용을 각별히 유의하여야 할 것이다.

둘째, 「해양생명자원법」과 「농수산생명자원법」을 포괄하여 「해양수산물생명자원법(가칭)」을 제정하여야 할 것이다. 특히, 「해양수산물생명자원보전법(가칭)」의 추진과정에서 동 법상 해양수산물생명자원과 관련된 법상의 기본정의가 서로 충돌하거나 중복되지 않도록 법률전문가와 과학자가 자문기구를 구성하여 지속적인 자문을 통해 법 내용을 세분화할 필요가 있다.

셋째, 「수산업법」에서 담고 있는 기존의 법 내용과 「친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률」, 양식산업과 관련된 새로운 내용을 포괄적으로 검토하여 「양식산업발전법(가칭)」 제정을 추진할 필요성이 있다.

넷째, 국제수산분야와 관련해서는 「원양산업발전법」이 현재 일정한 범목적상의 제한이 있기 때문에 「원양산업발전법」의 전면적인 개정 혹은 「IUU 어업행위 규제에 관한 법률(가칭)」을 제정할 필요성도 고려해야 할 것이다. 또한 최근의 IUU 관련 외국과의 사례에서 보듯이 국제적으로 이슈가 될 수 있는 해양수산분야의 제도 변화를 사전에 감지하여 국제적으로 규범화되는 과정에서 우리의 국익을 최대한 반영할 수 있도록 관련 국제회의에 참여하여 논의를 전개하고, 국내적으로는 관련 국제규범이 국내법화하는 경우 어떠한 영향이 올 수 있는지 사전적, 선도적으로 연구하고 이에 체계적으로 대응하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 점에서 2013년도 UN 수산결의안에서 채택된 어획증명서제도의 개선을 위한 국제적인 합의사항에 대해 당국에서 관심을 가지고 주요 국가와 국제기구의 동향 파악과 합의를 연구하여 국내의 관련 제도를 개선할 수 있도록 사전적 연구를 하는 것이 바람직할 것이다.

참 고 문 헌

〈국내 문헌〉

1) 국내 논문 및 보고서

- 곽윤직, 『민법총칙』 개정전판, 박영사, 1999.
- 김동희, 『행정법 I, II』 제13판, 박영사, 2007.
- 김준호, 『민법강의』, 제19판, 법문사, 2013.
- 강종호·김대영, 『수산물유통관련법의 실태 및 개선방안』, 한국해양수산개발원, 2013.
- 류정곤 외, 『수산양식산업육성법 제정 및 친환경양식연구』, 농림수산식품부, 2012.
- 류정곤, 『한국수산정책방향』, 수협연수원, 2013. 3. 18.
- 박정기, 「일본의 수산기본법에 관하여」, 『국제지역연구』, 제6권 제2호, 2002. 12.
- 박민규, 「미국 「수산 보존 및 관리법」 상의 수산자원의 보존 및 관리제도에 관한 연구」, 『한국해양정책연구』, 제20권 제1호, 한국해양수산개발원, 2005.
- 박영병, 「개방경제 이후의 중국의 수산정책과 어장이용제도」, 『동북아의 수산업과 지역어업협력문제』, 태화출판사, 2000.
- 양세식·배영길, 『수산업법론』, 수산경제연구원, 2012. 8.
- 배영길·최종화·이종근·차철표 외, 『선박안전조업 입법체계의 구축』, 해양수산부, 2002. 7.
- 송정은, 「한국에서의 근대적 어업권의 형성과 법제화」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 2013. 8.
- 신영태·김대영, 「일본의 수산정책에 대한 검토」, 『해양정책연구』, 제14권 제2호, 1999.
- 양세식·배영길, 『수산업법론』, 수산경제연구원, 2012. 8. 31
- 이시욱 외, 『경제자유구역 활성화 방안에 관한 연구』, 기획재정부, 2010. 12
- 임종선, 『수산업법상의 재산권의 이용과 제한』, 홍익법학, 2013

- _____, 「준점유 등으로서 어업권의 이용에 관한 소고」, 『경희법학』, 제48권 제1호, 경희법학연구소, 2013.
- 유제범, 「지속가능하고 경쟁력있는 수산업의 실현을 위한 '수산기본법(가칭) 제정방안」, 국회법제실 법제현안, 2007. 12.
- 장수호, 『조선시대말 일본의 어업침탈사』, 수산경제연구원, 2011.
- 제길우 외, 『한국수산법요론』, 법문사, 1973.
- 전재경, 『수산자원관리 법제연구』, 한국법제연구원, 2002. 2.
- 전재경·이준우·송영선·이종영, 『해양수산물 소관 법령체계 정비·개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2002. 10.
- 최종화·배영길·이종근·차철표, 『수산물관계법령의 체계적 정비 및 개선에 관한 연구』, 해양수산물부, 2002. 2.
- 최성애 외, 『수산기본법 제정방안에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2007.
- 최종화·차철표 『한국의 수산법제』 개정판, 도서출판 두남, 2012.
- 최성애·홍현표·마창모, 『수산업 클러스터 형성에 관한 기초연구』, 정책연구 2008-15(기본), 한국해양수산개발원, 2008. 12.
- 최성애·박상우·마창모 외, 『국제수산협상력 강화를 위한 국제수산 협상 거버넌스 구축방안 연구』, 농림수산식품부, 2012. 6.
- 한국법제연구원, 『해양수산물 소관법령체계 정비·개선방안 연구』, 해양수산물부, 2002.
- 한국법제연구원, 「수산물어촌발전기본법(가칭) 제정을 위한 공청회」, 2002. 10. 17.
- 황갑수, 『실무위주의 수산업법해설』, (주)수협문화사, 1988.
- 한광석·이현동, 「새로운 수산업개념 정립에 관한 연구」, 『KMI 현안분석』, 2014. 6.
- 한덕훈, 「IUU어업행위에 대한 최근 국제사회의 입법 및 판례 동향과 국내 대응방안에 대한 연구」, 『한국경영법률학회지』, 2014. 1.
- 홍성걸 외, 『수산정책 집행의 실효성에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 2002.

2) 국내 관련 홈페이지

농림축산식품부 홈페이지 <http://www.mafra.go.kr/main.jsp>

해양수산물부 홈페이지 <http://www.mof.go.kr>

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/main.html>

법제처 홈페이지 <http://www.moleg.go.kr>

수산정보포털 <http://www.fips.go.kr>

통계청 국가통계포털 <http://kosis.kr>

현대경제연구원 <http://www.hri.co.kr>

〈국외 문헌〉

1) 국외 논문 및 보고서

Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York: The Free Press, 1990.

Anthony D.Scott, "Introducing Property in Fishery Management," *Use of Property Rights in Fisheries Management*, FAO Fisheries Technical Paper 404/1, November 1999.

Chad McGuire, "Some Back-Ended Legal and Political Issues in United States Fisheries Management," *Journal of Politics and Law*, 3(2), pp. 52-61, 2010.

Dell'Apa et al., "The Magnuson-Stevens Act(1976) and its Reauthorizations: Failure or Success for the Implementation of Fishery Sustainability and Management in the US?" *Marine Policy*, 36, pp. 673-680.

Kristina Alexander, "The Lacey Act: Protecting the Environment by Restricting Trade," *Congressional Research Service*, January 2014.

2) 국외 홈페이지

일본 농림수산성, 수산백서, 2012.

일본 농림수산성 홈페이지 <http://www.maff.go.jp>

일본 수산청 홈페이지 <http://www.jfa.maff.go.jp>

미국 NOAA 수산청 홈페이지 <http://www.nmfs.noaa.gov>

FAOSTAT <http://faostat.fao.org>

FAO, <http://www.fao.org>

FAO, Fishstat J

UN Law of the Sea 홈페이지 <http://www.un.org/Depts/los/index.htm>

부록. 국내 자문회의 결과

1. 1차 자문회의

1) 개요

일 시	2014년 2월 19일, 14:00~15:30
장 소	KMI 13층 회의실
참석자	KMI 류정곤, 한덕훈, 문석란, 국회입법조사처 유제범

2) 토의내용

○ (류정곤) 왜 부처하고 법률이 동일시되어야 하는지 문제점 및 문제의식이 도출되어야 함.

○ (유제범) 기본적으로 수산업=어업이라는 인식을 없애야 함. 기본법 자체에 “어업”으로 규정되어 있어 실제 유통, 가공, 양식, 전후방산업 등이 포함되어야 하는 수산업의 규모가 왜곡되어 있음.

- (류정곤) 수산업에 대한 정의가 개별법에 따라 모두 다름. 어업, 유통, 가공 등에 대한 큰 그림을 제시하는 것이 필요한데 기존 수산업법에는 한계가 있음. 양식, 관광, 기자재 등도 포함되어야 함.

○ (유제범) 해수부에서 ‘10대 양식 품목’을 육성하면서도 양식법이 아직 없다는 것도 문제임. 사료관리법도 양식으로 들어가야 함.

○ (류정곤) 본 연구에서는 농식품부에서 해수부로 부처가 분리되면서 기본적인 방향, 체계만 잡아주면 됨. 기본법을 제외하고는 어촌, 어업인 관련 부분은 완전 분리가 어렵다고 봄. 우리나라 정서상 농어민, 농어촌 등 개념이 혼재되어 있는데 수산업 개념의 재정립이 필요함.

○ (유제범) 수산 경영체 관련법도 농업 베이스로 만들어짐. 별도의 법이 필요해 보임. 자조금 부분도 내용이 분리되어 있음. 유사내용을 분리해서 해수부에 관할권을 준다면 예산도 분리될 것임. 현재 53개 관련 법 중 27개가 공동 소관임.

○ (류정곤) 이 연구에서는 첫째 농촌과 어촌을 묶어서 생각하면 안 된다는 당위성을 도출해야 함. 기존의 관념을 어떻게 깨서 수산업의 개념을 재정립할 수 있을 것인가가 매우 중요. 그리고 이에 따라 시급한 과제들이 무엇인지를 도출해야 함.

기존 법을 자원환경, 사람, 공동체, R&D 등 여러 가지 카테고리를 갖고 분류해 볼 필요가 있음.

○ (유제범) 가장 시급한 과제로는 농수산물품질관리법, 생명자원 관리법 등이 있음. 법제연구소의 전재경 박사가 수산 기본법 관련 연구를 한 적이 있음.

현재 수산업의 정의가 모호하여 수산기자재 관련 산업은 제조업으로 분류되고 공식통계에 잡히지 않고 있음. 따라서 중소기업청이 수산분야에 지원하는 것이 없고 정책적 배려가 전혀 이루어지지 않고 있는 상황임. 현 정부의 고용창출, 미래산업화, 융복합화 등을 맞물려 정의를 재정립하고 외연 확대의 필요성이 있음.

○ (류정곤) 선행 연구는 차별성을 굳이 강조할 필요가 없음. 부처가 다르면 법도 달라야 한다는 것을 보여주기 위해 기존 통합법 운영에 관한 연구를 살펴보는 것이 중요함. 기존 통합법에 대한 실태 분석을 해서 문제점(예산 확보, 집행 부처의 문제)을 도출하고 정비 방안을 제시하고 추진 전략까지 만들어 주어야 함.

정리를 해보면 첫째 수산 관련 법체계 정비의 필요성 및 당위성을 나타내 주고, 1) 통합법으로 유지하되 공동소관인 법, 2) 개별 분리가 필요한 법, 3) 신설이 필요한 법으로 세부 내용을 기술하고 결론 부분에는 세부 추진과제

로드맵 등을 제시해 주면 좋을 것임.

출장에 대해서는 일본이 농림수산물성으로 되어 있지만 왜 법적으로는 수산이 완전히 분리 되어 있는지를 파악하면 좋을 것 같음.

- (유제범) 미국은 통합법이 잘 되어 있으므로 이것도 살펴볼 필요가 있음.

2. 2차 자문회의

1) 개요

일 시	2014년 3월 21일, 10:30~11:30
장 소	KMI 13층 회의실
참석자	KMI 류정곤, 한덕훈, 문석란, 법제연구원 전재경 박사

2) 토의내용

○ (전재경) 현재 올해 법제연구원에서 기본과제로 해양, 항만, 수산 분야의 관련 법률간 정합성을 찾아내는 과제를 수행하고 있으니 참고 바람. 이순태 박사는 항만에 포커스가 있음. 연락해보면 좋을 것임.

방향을 해수부만 중심으로 재편하지 않는다는 부분에서 찬성임. 1) 부처가 공동입법으로 해야 될 것이 있고, 2) 해수부 전속 관할, 3) 해수부 안에서도 법률을 재통합, 개폐해야 할 것, 4) 신법 제정이 필요한 부분 등 네 가지로 분류하면 좋을 것. 98개 중 공동입법이 필요한 것은 FTA 관련한 특별법 등(정치적인 입법이기 때문에)이 있음. 농특법, 자유무역협정 체결 관련, 부채경감 관련, 재해대책, 농어업 삶의 질 향상, 도시와 농어촌간 교류 촉진 정도는 공동입법이 나올 것이라 생각함(이 부분은 수산 쪽으로 특화를 하지 않는 분야라고 생각됨).

문제되는 것이 농림축산식품부와 공동관할 되어 있는 것 중에 “농어업 농어촌 및 식품산업기본법”에서 수산과 어촌, 식품을 빼내면서 새로 만들겠다는 수산기본법과 어떻게 통합할 것인지. 예상되는 문제점이 해양수산발전기본법임. 이를 놔두고 수산 부분에 기본법만 만들면 되는데, 여기에 어촌이나 식품이 들어가면서 문제임. 수산기본법을 만들면서 해양수산발전기본법을 없

애기도 애매함. 수산기본법 체계, 농어업 농어촌 기본법 체계, 해양수산발전 기본법 체계 3개를 놓고 이합집산을 시켜서 구조조정을 할 필요가 있음.

- (류정곤) 수산기본법은 수산과 어촌을 묶어 간다는 것이 현재 정해져 있음. 어업기본법은 문제가 있음. 따라서 “농어업 농어촌 및 식품산업기본법”에서 수산과 어촌을 빼와야 함. 한 부처에서도 여러 개 기본법이 있다는 것이 상관이 없다는 추세임.

- (전재경) 과거 교육과학기술부는 3개가 있었음.

○ (전재경) 부처 내에서 정리를 해야 할 것이 농수산생명보전법과 해양생명자원보전법이 두 개로 제정되어 있는데 이는 합쳐져야 할 것. 농어촌 정비법은 개인적인 생각으로는 농촌의 토지 이용도와 어촌의 토지 이용도가 성격이 매우 다름. 어촌은 도시를 닮아 있음. 농촌은 넓어놓고 하는 성격임. 양쪽의 관점이 달라야하는데 어촌은 도시 재개발 지역처럼 고밀도로 정비가 되어 있고 농촌은 늘어봐도 되는데 오랫동안 하나로 해온 것이 문제임.

- (류정곤) 어촌특화발전 지원 특별법으로 농어촌 지원법의 수산 부분을 빼오는 것이 어떨지.

- (전재경) 어촌특화발전지원법은 soft law고 농어촌정비법은 hard law 성격이니 two track으로 가져가야 할 것임.

○ (류정곤) 현재 단독법으로 갈 수 없는 것들이 단독법으로 되어 있는 등 정비가 시급함.

- (전재경) 스웨덴, 독일 등은 환경 같은 경우에는 이미 법이 하나로 통합되어져 있음.

- (류정곤) 어촌사회라는 개념을 살려 어촌 삶의 질 문제, 어촌사회개발 촉진 등을 다 포함시켜 하나의 통합법을 만들어 주면 좋은 모범 사례가 될 수 있음. 농어촌 공사, 농수산대학설치 등 조직과 관련된 것은 제외해도 좋을 것 같음.

○ (전재경) 농어촌주택개량촉진법은 수산과 개연성이 없음. 이런 것은 검

토대상 목록에만 넣어두면 될 것.

- (류정곤) 어촌특화발전 지원 특별법을 이름을 바꿔 통합한다면 농어촌 정비법, 삶의 질, 농어촌 개발관련 부분과 주택 이런 것이 묶어질 수 있을 것임.

- (전재경) 토지이용과 건축도 한 챕터로 빠져나올 수 있을 것임. 주거, 산업 등 네 가지 정도로 그룹핑을 해서 그 중에서 일부는 공동입안으로 검토가 가능한 부분 등을 분류하면 좋을 것임.

○ (류정곤) 투자조합법은 협동조합이니 투자조합이니 투자에 관련된 것이므로 이는 별도로 갖고 올 필요가 없음. 농림수산물과학기술법은 해양관련 과학기술법이 있을 것임. 농림에 붙어 있을 것이 아니라 해양수산 쪽으로 통폐합하는 방안. 만약 없으면 새로 만드는 걸로 하는 것이 바람직함. 종자산업법은 반드시 빠져나와야 함. 지금 동물 종자는 없고 식물종자만 있는데 수산종자육성법에 동물과 식물을 다 넣어줘야 함. 개념도 좀 애매함. 식물신품종보호법을 그냥 놔둬야 할 것인지 수산종자 및 신품종보호법으로 가져와야 할 것인지 논의가 필요함.

- (전재경) 환경부에서는 생물자원, 그 아래로 유전자원을 다루고 있음. 여기서는 생명자원으로 카테고리를 갖고 가고 있음. 생명자원을 독자적으로 간다고 볼 때 생명자원에 종자나 품종을 다 넣어도 될 것임.

○ (전재경) 보험, 재해, 조합 등은 재정경제이므로 그대로 놔두는 것이 좋음.

○ (류정곤) 친환경농어업법은 주로 양식 쪽인데 양식 안에 친환경을 놔두는 것이 나은지 잘 모르겠음. 친환경 인증을 할 때 농업을 따라갈 수가 없는 등의 특성이 있음. 분리를 해도 좋을 것 같음.

- (전재경) 새로운 법으로 독립도 가능할 것으로 봄. “친환경 어업 수산물” “식으로 새로 제정하면 좀 주의를 끌 수 있을 것임.

○ (류정곤) 식품산업진흥법이 농업 쪽에 있는데 어떻게 생각하시는지.

- (전재경) 수산식품만을 빼와서 수산기본법 정도에 집어넣어도 될 것임.

○(류정곤) 농안법은 강박사가 검토 중임. 자조금은 놔두고 농수산물 품질 관련법이 분리되어야 함. 별도법 제정 준비 중임. 품질, 원산지, 친환경까지 묶어야 될 것으로 보임.

- (전재경) 친환경이 들어가면 품질과 원산지, 이력제 등은 따라가야 함. 새로 등장하는 법으로 “친환경 어업 수산물”이 있을 것으로 보임.

○ (류정곤) 사료 관리법이 양어사료는 분리할 수 있긴 한데 실익이 없어서 분리를 못하고 있음. 실익이 없는 부분은 놔둬도 될 것. 수의사법은 아무 관련이 없음. 농수산물 품질관리법은 원래 수산물로 있다가 통합되었던 건데 다시 분리하는 것으로 알고 있음. 3개 법을 하나로 묶어 보는 것을 검토 바람. 식생활 교육지원법 등도 건드려서 별로 이익이 없을 것.

○ (류정곤) 어업자원보호법은 없어진 걸로 알고 있는데 다시 확인 바람.

- (전재경) 수산동물 질병관리법에서 식물은 질병이 없는지.

- (류정곤) 어의사가 여기 들어가 있는데 식물이 안 들어가 있음. 질병이 있긴 하나 치료할 방법이 없어서 질병이라 안 함.

○ (전재경) 어촌 어항법이 기본법이 움직일 때 문제가 될 수도 있음. 어촌 특화발전지원법과 어촌어항법은 가닥을 좀 쳐줘야 함.

○ (전재경) 소금 산업과 염업 조합은 수산도 아니고 제조업 분야로 생각 함. 이게 과연 수산업인지에 대한 의문이 있음. 염업까지 기본법으로 끌고 올 것인지 놔둘 것인지는 좀 생각을 해보아야 함.

- (류정곤) 소금이 또 제조는 아님. 화염은 제조업이 맞으나 천일염은 제조가 아님. 수산기본법의 범주에 소금까지 포함시켜야 하는지 확인 바람.

- (전재경) 진흥법에 놔두고 보호해도 됨.

- (류정곤) 소금산업진흥법과 염업조합법은 따로 가야 할지 모르겠음.
- (전재경) 수협법이 해로 생긴 협동조합기본법과의 관계를 모색해 볼 필요가 있음. 수협, 농협, 축협 등이 협동조합의 기능을 전통적으로 잘 못함. 기본법 상에는 수협이 아닌 조합이 출현에서 움직일 수 없으므로 그 접점을 찾아내야 함.

○ (전재경) 습지보전법은 그냥 놔둬도 문제가 없을 것.

각 법의 챗터까지만 보고 조문까지는 안 내려가도 될 것. 비용편익을 중심으로 재구성해서 얻을 실익을 중심으로 보면 될 것. 피 규제 편익하고 행정비용을 바로미터로 보고 거기에 하나 정도 더 추가를 해서 하면 될 것. 토지이용도 같은 경우는 규제개혁에 집어넣어서 농촌과 어촌의 토지이용도가 다르다는 것을 하나의 로직으로 추가했으면 좋겠음. 독자적 규율로 보면 부처 이기주의로 비춰질 수가 있음. 법의 실효성과 타당성이 법철학의 두 가지 근거이므로 실효성 증진을 위한 재편을 내세우면 될 것임. 법들이 타당성에서는 앞서나 실효성에서 뒤처지고 있음(실효성은 타당성 정책 수요, 집행 측면 등을 고려할 수 있음).

○ (류정곤) 3장, 4장의 제목을 바꿨으면 좋겠음. 독자적 규율이라는 말은 뻔으면 좋겠음.

○ (류정곤) Protection, conservation, preservation에 대한 용어 개념이 분명할 필요가 있음.

- (전재경) 해양생물 자원법할 때 그 때는 보존으로 갔음. 보존은 이용하고 거리가 멀고, 그러나 현재는 생명자원, 해양자원은 이용을 하겠다는 거임.

- (류정곤) conservation은 이윤극대화로 이용이 전제로 되어 있고 preservation은 보호가 강하다는 측면이 있음. 해양 쪽에서는 preservation이라는 용어를 써서 이용을 닫아버리고 있음.

- (전재경) 실정법에서는 보호, 보존, 보전 등을 다 섞어 쓰고 있음.

*어촌특화발전법 관련 연구가 있으니 보내주겠음.

*Government(통치) 트랙과 Governance(협치) 트랙을 같이 가주면 좋을 것.

상법 등은 거버넌스를 기업지배구조로 봄. 환경 쪽에서는 협치로 봄. 행정법에서는 자발적 참여적 의사결정을 거버넌스로 봄. 세 가지로 나누어 있으니 협치라고 하면 3개 중 하나밖에 안 된다는 의견이 있음.

수산 분야는 Government, community, market이 대등한 지위에서 역할 분담을 하는 것임. 공동체의 영역을 살려 나가야 함. -> 제도를 키워야 함. 현재 어촌계나 수협은 공동체의 역할을 못하고 있음. 개인적인 생각으로는 수협은 금융 쪽으로 갔고 어촌계는 너무나 폐쇄적인 이익집단화가 되어 공동체라고 말하기 어려운 상황이라고 생각함.

3. 3차 자문회의

1) 개요

일 시	2014년 6월 19일, 13:30~15:30
장 소	서울역 회의실
참석자	KMI 류정곤, 한덕훈, 한국법제연구원 이순태 연구위원

2) 토의내용

○ (한덕훈) 현재 올해 한국법제연구원에서 기본과제로 해양, 항만, 수산 분야의 관련 법률간 정합성을 찾아내는 과제를 수행 중임. 이순태 박사와 같이 자문하고 의견을 나누는 것이 바람직하다고 판단하여 본 회의를 개최하게 되었음.

○ (이순태) 준비한 자료에 대해 개괄적인 설명을 함. 법제연의 연구는 기본적으로 해양 항만 정책과 수산정책의 연계 강화를 위해 관련 법제의 내용을 분석하고, 입법 대안을 제시하는 정책과제에 해당됨. 또한 동북아 해양환경 변화에 능동적으로 대응하고, 해양 항만정책과 수산정책의 상호연계를 통해 해양기능의 융합효과를 제고하고, 이를 위해 해양 항만정책과 수산정책의

근거법률을 유기적으로 연계시키는 법제개선방안을 개발하고자 하는 것으로 정책연구 과제임.

○ (류정곤) 농림수산 분야는 농어업(산업), 농어촌(공간), 농수산물(상품: 품질및 유통), 농어민(사람)으로 구별하여 분야가 나뉨. 작년에 해수부로 출범 하면서, 조직법을 대상으로는 분리되었으나 기타 여러 통합 법률들이 존속하고 있음. 해운항만은 크게 손덜 것이 없으나 수산은 공동소관법률이 많기 때문에 검토 작업을 해야 함.

○ (이순태) 정치적 이해관계에 따라 해수부가 폐지와 출범을 반복하는 것은 바람직하지 않기 때문에 정책, 기능에 따라서 조직이 가야한다는 전제에서 문제를 바라보아야 함. 해양자원이라는 용어가 나온 것은 최근임. 즉, 자원, 산업, 대상국민, 상품으로 카테고리화하여 접근이 바람직함. 공간관리는 어항, 항만, 연안관리, 어촌어항이 같이 감. 항만은 물류개념이면 국토부로 갈 수 있지만, 공간개념으로 접근했을 때 해수부에서 관할하는 것이 바람직함.

○ (류정곤) 일본은 농림수산성이 수산청을 포함하고, 해운항만은 국토교통성이 관할하여 별도의 항만청이 없음. 해양은 중앙정부의 내각소속으로 해양위원회를 만들고 여기서 관할하고 있음. NOAA의 해안경비대(cost guard)는 국토안보부 소속으로 되어 있으며, 안전, 구조, 구난, 경비 등의 업무를 맡고 있음. 한국의 경우 경비업무 중 어업감시감독업무를 시도지사에게서 되가져와서 중앙정부에서 관할하는 것이 바람직. 이렇게 하여야 해양수산업감시감독시스템이 강화될 것임.

○ (이순태) 향후 해수부는 미국의 NOAA처럼 기상부분, 해경의 업무 중 경비, 구조 구난 등의 부분, 어업감시감독을 포괄하는 조직이 되는 것은 어떠할지 궁금함.

4. 4차 자문회의

1) 개요

일 시	2014년 6월 26일, 15:30~17:30
장 소	해양수산물 5층 회의실
참석자	KMI 한덕훈, 해양수산물 최국일 서기관, 안중관 주무관 등

2) 토의내용

○ (최국일) 농어업 농어촌 식품산업기본법은 농림부의 기본법임. 그러나 성질이 각각 다른 것을 포함하고 있음. 농촌이라는 공간에서 예전에는 농업이 주였으나 이제는 농촌이라는 공간 개념을 이용한 면이 주가 되는 것으로 바뀌고 있음(농촌 관광 등).

현재 농림부에서는 농어촌산업특별법 제정 움직임을 보이고 있음. 이것을 향후에 농촌에 관한 기본법으로 만들려고 하는 움직임을 보임. 농어촌산업특별법은 농촌이라는 공간을 어떻게 개발하고 이용할 것인가에 대한 고민이 들어갈 것. 즉, 농촌에서 이루어지는 관광, 서비스, 가공, 식품 등에 대한 내용을 모두 규율하게 될 것임.

농림부에서는 품목별로 법이 제정되고 추가되다 보니 문제가 많이 노정되고 있음. 즉 품목별로 법제정이 가면 큰 발전이 없을 수 있음. 이보다는 각개의 산업별로 법제정을 하여 지원과 규제를 하여야 함. 그리고 이러한 산업별 법률에서 세부적인 품목별로 시행령, 시행규칙 또는 고시 등으로 정하여 규율하면 바람직할 것으로 생각함. 즉, 해조류, 패류 등은 법률의 근거를 가지고 고시 등으로 규율하는 방향으로 가야 함. 품목위주로 가면 농촌관광은 답을 수 없기 때문에 새로운 법을 계속 만들어야 하고 이것이 결국은 문제를 일으킬 수 있음.

농어촌정비법은 주거환경의 개선을 위해 만든 것으로 환경, 농어촌 산업의 정의를 들어가 보면 혼동이 있는 부분이 있음.

어촌특화발전지원법, 농어촌정비법, 농어업 농어촌 식품산업기본법의 내용 중 어촌부분을 통할하여 기본법에서 규율하는 방법도 가능. 이런 경우 수산

업기본법보다는 어업 혹은 수산업 및 어촌 기본법이 더 나은 명칭으로 보임.

농림 분야 역시 타 부서 관할 법률과 중첩 내지 충돌이 생기는 부분이 존재함. 즉, 균형발전지원특별법은 지경부 관할인데 지역발전위원회, 균형발전위원회를 통해 농촌, 도시 간의 균형 있는 발전을 도모하고 있음. 농어촌정비법과 국토부의 국토이용및계획법, 도시계획법과도 일정 부분 상충되는 면이 있을 수 있음.

최근 IUU 근절에 관한 법 내용이 추가되고 있는데 위원회를 통해 청문절차를 도입한다든지, 사법경찰권의 강화, 원산지 단속을 강화하는 등의 내용과도 연결될 필요성이 큼.

○ (한덕훈) 벌칙이 높아질수록 벌칙을 부과하는 절차에 대한 적법 절차적 요구가 강화되어야 함. 즉, 적법절차의 핵심은 공정성을 보장하기 위해 당사자에게 충분한 청문기회를 부여하고 절차 및 결과에 대한 고지를 충분하게 하는 등 준사법절차를 거치도록 향후 개정하는 것이 바람직함. 이를 우리의 원양산업발전법 또는 IUU 근절과 관련된 법에 포함하여 당사자의 적법절차 보장에도 충분한 주의를 기울여야 함. 또한 당사자와의 관계에서 증거확보의 면이 중요하기에 자료제출요구권 등을 정부에 부여하여 조사절차를 실질적으로 진행시킬 수 있도록 하는 것도 역시 중요함.

○ (안종관) 수산업법이 수산업의 기본에 관한 법률이었음. 양식 수협관련 사향어업 수산물가공 등 모두 다루는 법률임. 그러나 현재 해수부 출범 후 양식산업발전법이 제정 중에 있음. 향후 수산기본법이 제정되면 수산기본법이 기본법이 되기에 수산업법은 잡는 어업 중심이 될 것임(반이 없어지는 상황임). 수산업법은 어업법이 될 것으로 예상됨. 그런데 수산업법은 지난 50년간 기본법으로 역할을 해왔기 때문에 어업인이 혼동 및 실망을 할 우려가 있음.

신법 제정 시 타 법이 연쇄적으로 조정되어야 함. 즉, 수산업법, 농어업 농어촌 식품산업기본법, 어촌어항법, 해양수산발전기본법 등.

어업자원보호법은 우리가 제개정을 하지 않는 이유는 이 법에 이승만 라

인이 나오는데 독도를 우리 수역으로 표시하고 있는 우리 법령상 유일하게 표시하는 법률이기 때문인 것도 중요한 이유 중의 하나임. 배타적경제수역과 배치되는 문제가 존재하여 법 개정을 추진 시 그 논점이 나올 수 있기에 개정을 얘기하지 않음.

만약 농림부와 공동관할 입법이 있다면 그 하위에 시행령 시행규칙은 각기 농림부와 해수부에서 만들어서 집행하는 방안이 있고 그렇게 시행하고 있는 것으로 알고 있음.

5. 5차 자문회의

1) 개요

일 시	2014년 6월 30일, 13:30~15:30
장 소	해양수산물 5층 회의실
참석자	KMI 한덕훈, 해양수산물 김명호 사무관, 김성희 사무관

2) 토의내용

○ (김성희) 먼저 귀중한 연구에 감사하고, 본 연구와 같이 수산분야의 법률의 개선 및 제정방향에 대한 연구가 향후에도 지속적으로 추진되어 수산분야의 지속적 발전에 기여하기를 희망함.

수산업법에서 양식산업법, 어업법, 수산기본법(가칭) 등으로 분화되어 나오면서 법체계를 추진하는 것으로 파악함. 농업재해대책법은 현재 공통입법이다. 이에 대해 농림부와 따로 어업재해대책이라 하여 별도 분리의 실익이 있을지는 의문임. 즉, 이런 분야는 같이 대응하는 것이 오히려 효율적일 것으로 판단함.

FTA도 내부적으로 수산과 농업이 다를 수 있다. 그러나 “지원”을 하는 분야는 기본적으로 농업분야가 잘 되어 있기에 수산을 따로 이 규율하는 것이 그리 큰 실익이 있을지는 개인적으로 의문임.

사료관리법은 어분과 관련되는 데, 배합사료를 의무화시키는데 대응하여 관련조항을 주고 수협쪽에서도 따로 사료관련 조직이 존재하는데 현재는 양

식산업발전법(가칭)이 추진되는 내용 중에 사료의 기술개발 정도가 들어가 있는데, 사료에 대해서는 따로 관련규정을 모아서 별도로 규율하는 것이 필요하지 않을까 생각함.

현재 추진되는 양식산업발전법에는 사료기술개발의 내용 정도로 간략하게 들어가 있으나, 일단 제정이 되고 난 이후에 양식관련산업에 관한 규정 내용을 보완하도록 하는 것도 바람직할 것임.

농업 쪽 법률과 전반적으로 비교하여 연구를 진행하거나 추후에도 이런 내용을 지속적으로 모니터링하고 있다면 수산분야의 발전을 위한 토대를 구축해주는 법률을 향후 다수 제개정할 수 있을 것이기에 그렇게 추천함.

수산 관련 법제 연구 진행시에는 기획실의 규제개혁법무담당관실과도 유기적으로 연락하면서 조언을 구하는 것도 바람직할 것임.

○ (김명호) 해양수산발전기본법에서는 수산업관련 내용이 수산업의 육성(제25조), 수산기술개발촉진(제26조), 어촌 정주환경의 개선(제27조) 등으로 매우 미흡하기에 실질적으로 수산정책에 관한 기본법으로서의 역할을 하지 못하고 있다고 평가됨. 또한 농림부에서 별도로 해수부가 출범하였지만 기존의 농어업농어촌식품산업기본법이 별도로 분리되지 못한 채 존재하기에 수산 관련 정책의 기본 방향과 근간을 담은 기본법을 제정할 필요성이 매우 크고 따라서 현재 부에서 추진 중임.

법을 제개정하면서 수산업, 수산인에 대한 개념 등도 변경 검토가 필요하고, 수산업육성, 어촌지역시책, 유통, 수산과학기술의 육성 등의 내용을 포함하며, 해양수산발전기본법에서 발전을 빼고 추진하는 것도 고려중임.

현재 수산업법상 수산업의 범위인 어업, 어획물운반업, 수산물가공업, 염산업에서 수산물유통업까지로 잠정적으로 확대하고, 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법상의 어업·어촌발전계획과 수산업법상 수산진흥종합대책을 하나로 통합하여 수산업·어촌발전기본계획(가칭)을 하나로 통합하는 것을 검토하고 있음.

해양수산발전기본법과 추진 중인 수산 관련 기본법과는 명칭 및 범위에 대

해 지속적으로 논의 중에 있음. 만약 수산 관련기본법이 제정된다면 해양수산물발전기본법의 범명, 규정 내용 등도 어느 정도 개정이 필요한 측면이 있음.

현재 문화체육관광부는 기존의 문화산업진흥기본법, 영상진흥기본법을 통합하는 “문화기본법”을 2013년 12월 30일 제정, 2014년 3월 31일 시행하여 기본법의 체계를 정비함.

현재 타 정책분야 기본법으로는 문화기본법, 문화산업진흥기본법, 영상진흥기본법, 관광기본법, 국어기본법 등이 존재함.

또한 방송통신위원회 출범 이후 기존 방송법 및 전기통신기본법에 분산되어 있던 방송 통신에 관한 사항을 하나의 법률인 “방송통신발전기본법”으로 통합한 사례가 있음. 이후 전기통신기본법은 총 53개 조문 중에서 46개 조문이 삭제되어 상당한 제약이 생김.

**해양수산부 출범에 따른
수산 관련 법체계 정비 방안 연구**

2014年 12月 29日 印刷

2014年 12月 31日 發行

편집검
발행인 김 성 귀

발행처 한국해양수산개발원
서울특별시 마포구 매봉산로 45

전 화 02-2105-2700 FAX : 02-2105-2800

등 록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 / 한성애드컴 02-2266-6559

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 02-394-0337

정가 15,000원