

수산업 규제개혁 평가와 향후과제에 관한 연구

A Study on the Appraisalment and Direction of Fisheries Regulations Reform in Korea

류 정 곤*
Jeong-Gon Ryu

〈목 차〉

- I. 서 론
 - II. 수산업분야 규제의 특성
 - III. 수산업 규제개혁의 평가
 - IV. 수산업 규제개혁의 향후 과제
 - V. 결 론
-

Abstract: Since 1998 the Korea government has been carrying out a reform of administrative regulations to promote the people's convenience and freedom of economic activity. Though administrative regulations are necessary to increase socio-economic welfare and competitiveness, excess regulations may obstruct people's freedom and thus cause market-failure, if the regulations are too many and rigid.

In the fishery sector, the reform of regulations in terms of numbers of regulations abolished to accomplish the goal was seen to be the most successful. Half the total number of regulations were abolished. But this is still insufficient to satisfy the public expectation for the designed effect of the reform.

A more focussed direction for reforming regulations is summarized in four points below.

First, it is necessary to reform the sixty-nine regulations which are in place by regulations and orders. It is urgent to relieve or to abolish regulations that are groundless in law, double-regulations, regulations for

* 한국해양수산개발원 부연구위원

administrative convenience, unrealistic, and involuntary control rules.

Second, the focus of the reform should not be on quantity but on quality. To raise the quality of the reform, it is necessary that the criteria for assessment be developed in detail in order to increase the number of substantial regulations to be abolished.

Third, the reform of regulations should be in accordance with the direction of the future fishery policy. We need to set the direction of fishery policy, first, before any reform of regulation in existing laws. Then the reform of regulations and institutional improvement have to match with the future fishery policy.

Fourth, it should be the kind of reform of a regulation to move the power from the central government to local governments. In the light of the fisheries characteristics, it is necessary that the establishment and improvement of regulations be harmonized with each regional condition.

Finally, it is important to increase the effects of reform through active participation of the public. Though it is the general idea that a reform of regulations is led by government, it is ineffective without public participation. Therefore, it is necessary to encourage the public to participate in all phases of reform: determination, proceeding, monitoring, etc.

I. 서론

1998년부터 정부에서는 국민들의 경제활동 활성화와 생활환경 개선을 위하여 대대적인 규제개혁을 단행하였다. 이는 우리나라 대부분의 규제가 일제시대에 만들어진 법체계를 중심으로 수십년 동안 유지해 왔기 때문에 현실과 많은 괴리가 있고, 국민들의 경제활동 제약 및 생활의 불편을 초래하고 있기 때문이다.

이러한 규제의 양상은 수산분야에서도 예외는 아니었고, 그 역사 또한 어느 분야 못지 않게 길다고 할 수 있다. 우리나라의 수산분야 규제의 역사는 수산자원 관리의 역사와 맥을 같이 하고 있으며, 시대별로 보면 크게 구한말 이전, 구한말에서 일제시대, 그리고 수산업법 시대로 나눌 수 있다.¹⁾ 그러나 본격적으로 근대법적인 체계를 갖추고 수산업을 규제한 것은 1908년에 제정된 어업법 이후이고 그 역사는 약 90여 년에 이른다.

고려시대에는 모든 수산자원의 소유·이용은 자유방임이 원칙이었고, 단지 경제적 및 사회적 세력에 의하여 연안의 주요 정치어장이 사유화되었기 때문에 수산분야에 대한 정부의 규제는 특별히 없었다고 할 수 있다. 조선시대에 들어서서 수산자원의 소유를 국유를 원칙으로 하였으나, 정치어장(定置漁場)과 같이 재산적 가치가 높은 어장에 대해서만 국가 직영 혹은 호민이나 전통적인 어민들에 의하여 관행적으로 이용토록 하고 기타 어선어업 등은 자유어업이었기 때문에 규제의 정도가 미약했다고 보아도 될 것이다.

그러나 1908년 우리나라 최초의 수산관계법인 어업법이 제정되면서 어업을 면허, 허가 및 신고어업으로 구분하고, 이들 어업의 종류를 법으로 정하는 등 어획노력량을 규제할 수 있도록 함으로써 법적으로는 최초의 수산규제가 시작되었다.

그러나 실질적으로는 1910년 일본이 조선을 강점하고 1911년에 어업령을 제정하면서 실질적인 수산규제는 시작되었다고 할 수 있다. 규제

1) 류정곤 외, 「총허용어획량(TAC) 할당제도의 운영방안에 관한 연구」, 정책자료 175, 한국해양수산개발원, 1997, p.84.

의 골격은 어업법과 큰 차이는 없었으나 그 정도와 집행력은 상당히 컸다. 이후 1929년 어업령을 폐지하고 조선어업령을 제정하여 규제의 강도는 더욱 커졌다.

1945년 광복 이후 수산관계법을 바로 제정하지 못하고 조선어업령의 내용을 그대로 이어받은 어업에관한임시조치법이 운영되다 1953년에 들어서 우리 정부의 주도 하에 수산업의 기본법인 수산업법을 제정한 이후 수산관련 규제법들이 제정되기에 이르렀다.

수산분야의 규제개혁을 논함에 있어 우리가 간과해서는 아니되는 것이 수산업의 정책목표가 무엇인가 하는 것이다. 수산업의 정책목표는 수산자원의 보전과 어업인의 소득증대 및 국민 수산식량의 증대를 꾀하는 것이다. 이러한 세 가지 정책목표를 달성하기 위한 수산행정은 규제, 조장, 조정이라는 특징을 가지고 있다.

즉 수산자원은 국유이면서 공유재산이기 때문에 강력한 규제를 가하지 않으면 먼저 잡는 자가 주인이라는 선점(先占)원리에 의하여 어획경쟁이 가속화되어 자원은 고갈될 수밖에 없다. 따라서 우리나라를 비롯한 세계 모든 나라가 방법과 정도는 다르지만 수산자원관리를 위하여 각종 규제를 하고 있다.

현행 우리나라 수산 관련법은 어업생산 및 자원관리, 수산물 위생안전, 어업생산기반시설, 어업진흥 및 어업인 단체 등 크게 4개 분야에 걸쳐 11개 법률, 13개 대통령령 및 27개 부령으로 총 51개가 있다. 그 중 1998년부터 시행한 수산규제개혁은 1999년 이후 제정되었거나 국민들의 경제활동 및 생활에 큰 불편을 초래하지 않는 법률을 제외한 8개 법률 및 대통령령과 부령을 대상으로 하였다.

본 연구는 수산업부문의 규제내용의 특성을 먼저 파악하고, 정부에서 지금까지 추진한 8개 법률과 그 관련 규정에 대한 규제개혁을 기존연구 결과와 연계하여 평가하며, 마지막으로 지금까지 규제개혁이 미흡한 하위규정의 실태와 그 개혁방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 수산업분야 규제의 특성

1. 규제개혁의 정의

1) 규제의 정의 및 분류

정부는 국민의 사회적, 경제적 복지 향상, 생명 및 재산의 보호 등을 위하여 제도를 설정하거나 정비하고 다양한 정책 수단을 동원하는데, 이러한 포괄적 정부활동은 개인 및 기업의 행동을 규제하거나 강화하는 등 영향을 미치게 된다.

따라서 광의의 규제라 함은 정부가 정부의 기능을 수행하기 위하여 동원하는 모든 정책 운용수단을 말한다.²⁾ 그러나 일반적으로 규제라 하는 협의의 규제는 법령에 의해 정당성 및 조건 등이 규정된 규제, 즉 의법성에 의한 규제 중 공식적인 규제만을 규제로 본다.³⁾ 그러므로 관행이나 정치적 행위에 의한 비공식적인 규제는 협의의 규제에 포함되지 않는다.⁴⁾

우리나라에서는 규제를 ‘국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 을 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 또는 조례·규칙에 규정되는 사항’이라고 정의하여 협의의 규제를 개혁의 대상으로 하고 있다.⁵⁾

한편 규제는 규제목적이 무엇인가에 따라 구분하기도 하는데, 일반적으로 경제적 규제, 사회적 규제 및 행정적 규제로 구분한다.⁶⁾ 경제적 규제는 외부불경제, 독과점 등과 같이 시장기구가 제대로 운용되지 않을

2) 하병기 외 공저, 「규제개혁의 경제효과 분석」, 산업연구원, 1999, pp.30-31.

3) 공식적인 규제라 함은 법령에 의해 정당성 및 조건 등이 규정된 규제를 말함. 상계서, pp.31-32.

4) 비공식적인 규제라 함은 오랜 관행이나 정치적 행위에 의하여 개인이나 기업의 행동을 구속하는 규제를 말함. 상계서, pp.31-32.

5) 행정규제기본법, 제2조제2항.

6) 하병기 외, 전계서, 1999, pp.32-34.

경우 시장실패를 보정하거나, 경제적 불평등 해소를 위한 소득분배, 특정산업 보호 등을 위하여 정부가 시장진입, 가격 및 수량 규제의 형태로 시장기구에 관여하는 규제를 말한다.⁷⁾

사회적 규제는 환경의 질, 안전, 보건 등과 같이 공공의 이익을 위해 설정되는 조치로 통상 사회적 비용과 사적 비용간의 차이를 조정하기 위해 사용되는 규제를 말한다.⁸⁾

한편 행정적 규제는 정부가 민간에 대한 서비스를 효율적으로 수행하기 위해 업무수행과 관련된 서류작업이나 행정적인 요식행위를 말한다.

2) 규제개혁의 정의

규제개혁이란 앞서 본 정부의 각종 규제에 대하여 이를 완화 또는 강화하거나 규제의 투명성과 효율성을 높이는 일련의 조치를 말한다.⁹⁾

규제완화는 기존의 규제를 폐지하거나 혹은 강도를 낮추는 것으로 주로 시장기능을 촉진시키기 위한 경제적 규제에 적용하며, 일반적으로 규제개혁이라 하면 이를 일컫게 된다.

규제강화는 공공의 이익을 위하여 규제의 질을 향상시키는 것으로서 사회경제적 변화, 국민의식의 변화, 정부 역할의 변화를 반영하여 주로 사회적 규제에 적용하고 있다.

규제과정의 투명화 및 효율화는 규제 결정과정에서 관련 단체나 민간의 참여를 확대하고, 규제자체를 명확히 규정하는 것을 말한다.

2. 규제개혁의 필요성 및 원칙

1) 규제개혁의 필요성

규제개혁의 필요성에 대해서는 피규제자인 기업이나 개인과 규제자

7) 최병선, 「정부규제론」, 법문사, 1992, pp.241-243. 하병기, 상계서, pp.32-34.

8) 최병선, 상계서, p.415, 하병기, 상계서, p.35.

9) 하병기, 상계서, pp.42-44.

인 정부의 입장이 다르다. 정부는 대다수 국민들을 위한 정부의 기능을 수행하기 위해서는 어쩔 수 없이 규제를 할 수밖에 없다는 입장이지만, 그럼에도 불구하고 일반적으로 규제는 개혁되어야 한다고 주장하는 이유는 다음과 같이 4가지로 요약할 수 있다.¹⁰⁾

첫째는 국민경제의 효율성을 높여 국내외적인 변화에 적응하고 경쟁력을 유지하기 위해서는 각종 경제적 규제를 개혁하여야 한다는 것이다. 즉 다변하는 국제경제질서 속에서 국민경제의 효율성을 높이기 위해서는 각 경제주체들이 신속하게 대응할 수 있도록 하여야 한다는 것이다.

둘째는 모든 산업의 생산성 제고와 가격 인하 및 제품과 서비스 질의 향상을 통해 소비자와 최종 수요자에게 혜택이 돌아가게끔 하기 위하여 가격과 제품경쟁을 제한하는 규제는 개혁되어야 한다는 것이다.

셋째는 공공목적을 달성하는 데 신뢰성과 효과성을 높이기 위하여 효과적이고 비용이 적게 드는 규제로 전환하여야 한다는 것이다.

넷째는 OECD 회원국으로서 1998년 이후 심사 대상이 되어 규제에 대한 인식의 변화가 있어야 하고 실질적인 규제개혁의 성과가 있어야 한다는 것이다.

이상과 같은 일반적인 규제개혁의 필요성과 더불어 수산분야의 규제개혁 필요성은 수산정책과 수산규제의 역사성에서 찾을 수 있다.

첫째는 대부분의 수산업 규제는 사전적 규제로서 수십년 동안 그 강도가 심화되고 방법도 다양화되었지만, 본래의 규제목적 달성도는 떨어지는 반면 어업인들의 불편초래 및 불법성은 더욱 늘어나고 있다. 특히 어선어업의 경우 자원남획을 방지하기 위한 목적으로 1908년 어업법 시대부터 허가를 얻도록 하였고, 그 이후에는 각종 기술적 규제수단, 어선의 톤수, 허가의 정한수(定限數), 업종별 선복량 제한 등 어획노력량 규제는 계속 증대되어 왔으나¹¹⁾ 여전히 자원의 남획상태가 심화되고 있

10) 이영세, 「선진국의 규제개혁 경험」, 산업연구원, 1998, pp.2-3, 하병기, 상계서, pp.42-43.

11) 1953년 이전부터 망목, 금어기, 금어구역, 금지체장 등 제한, 1971년 어업별 어선의 톤수의 상한선 설정, 1975년 어업별 허가의 정한수 설정, 1996년 근해어업 업종별 선복량 제한(홍성걸 외, 「수산정책 집행의 실효성에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 기본연구 2000-09, 2000, pp.26-27).

다. 물론 이러한 규제 때문에 자원남획의 정도가 덜 했다고도 평가할 수 있다. 그러나 선진국의 자원관리 사례를 보면 사전적 규제인 어획노력량 규제보다는 사후규제 수단인 어획량 규제가 효과적임이 입증되어 결코 정부의 규제강화만이 능사가 아니었음을 보여주고 있다.

둘째는 어업면허 및 허가시 우선순위 조건을 부여하여 신규로 어업을 하고자 하는 자의 진입을 제한하는 진입규제 제도가 수산업법 시대부터 지속되고 있고, 그 정도 또한 강화되고 있다.

셋째는 양식시설 기준 등의 규제는 전국적인 단위로 이뤄지고 있어 해역별, 어장별 특성을 충분히 반영하지 못하여 현실성이 떨어지고, 어업인의 자율성도 저해하는 등¹²⁾ 규제기준의 치밀성이 떨어지고 있다.

넷째는 지방자치화와 부합되지 않는 중앙정부 중심의 규제가 대부분이다. 이는 수산업과 같이 각 해역의 특성이 다른 산업의 경우 자칫 지역 특성이 무시된 비현실적인 규제가 될 가능성이 많고, 또한 어업인들의 참여가 결여되어 투명성과 효율성이 떨어질 가능성이 높다.¹³⁾

2) 규제개혁의 원칙

전술한 바와 같은 이유로 인하여 1998년부터 정부는 대대적인 규제개혁을 단행하였다. 우리나라 규제개혁위원회에서 말하는 규제개혁의 목표를 보면 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적 향상을 도모하는 것이다. 즉 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율성과 창의성을 통해 이를 달성한다는 것이다.¹⁴⁾

이러한 규제개혁의 목표를 달성하기 위한 규제개혁위원회의 규제개혁 원칙은 크게 6가지로 요약할 수 있다.¹⁵⁾

첫째는 경쟁을 제한하는 인가, 허가관련 진입규제, 그리고 기업활동을

12) 류정곤 외, 「양식어업의 규제개혁 방안에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 1999, pp.66-71.

13) 상계서, pp.62-67.

14) 이승우, “해양수산부문 규제개혁의 현황과 과제”, 「월간 해양수산」, 한국해양수산개발원, 통권 190호, 2000, p.10.

15) 상계서.

제한하는 규제를 우선 정비한다는 것이다. 둘째는 행정편의 위주의 사전적 규제를 과감하게 폐지하여 Positive System에서 Negative System으로 전환하고 사후관리를 강화한다는 것이다. 셋째는 부정부패를 없애기 위해 애매모호한 규제를 명확화하고 사업의 인·허가와 관련된 규제를 객관화한다는 것이다. 넷째는 동일목적의 중복규제를 폐지하고 여러 부처에 관련된 규제를 통합한다는 것이다. 다섯째는 준수율이 낮은 규제는 폐지하거나 다른 합리적 규제수단을 강구한다는 것이다. 여섯째는 OECD 등 선진외국의 규범을 벤치마킹하여 규제의 품질을 향상시킨다는 것이다.

한편 해양수산부문의 규제정비의 원칙은 일반적인 규제원칙에다 다음과 같은 3가지를 추가하고 있다.¹⁶⁾

첫째는 국민의 삶의 질을 향상시키기 위하여 해양환경, 해상질서 유지, 수산자원 보전과 식품위생관리 등의 사회적 규제는 사전적 규제에서 사후관리적 규제로 전환한다는 것이다. 둘째는 사업자에게 부담을 주는 인가와 허가조건 및 영업준수사항 등의 규제를 완화하는 것이고, 마지막으로 생계유지형 소규모어업의 관련 규제는 사회보장적 측면에서 적극적으로 완화한다는 것이다.

3. 수산업 규제의 특성 및 분류

1) 수산업 규제현황 및 특성

수산관련법을 국회에서는 <표-1>에서 보는 바와 같이 수산진흥, 수산업, 수산자원보호, 수산물검사, 어항 및 어선 등 5개 분야로 구분하고 있다.

수산진흥분야 관련법은 총 9개이고 법률과 대통령령이 각각 2개, 부령이 5개이다. 수산업분야는 대부분 어업생산에 관한 법으로서 법률이 2개, 대통령령이 3개, 부령이 12개로 총 17개이다. 수산자원보호는 총 7

16) 상계서, p.11.

개로서 법률이 2개, 대통령령이 3개, 부령이 2개이다. 수산물검사는 1개 법률, 1개 대통령령, 1개 부령으로 구성되어 있고, 어항 및 어선은 총 15개로서 법률이 4개, 대통령령이 4개, 부령이 7개이다. 이로서 2001년 현재 수산관련 법령은 11개 법률, 13개 대통령령 및 27개 규칙 등 총 51개이다.

그러나 수산업의 산업적 특성¹⁷⁾과 수산규제 근거법 중심으로 재분류하면 <표-2>와 같이 수산진흥 및 단체, 어업생산 및 자원관리, 수산물 위생안전, 어업생산 기반시설 등으로 구분된다. 이에 따르면 수산진흥 및 단체관련 법령이 6개, 어업생산 및 자원관리가 34개, 수산물 위생안전이 3개, 어업생산 기반시설이 8개로 대부분 어업생산 및 자원관리에 관한 법령이 대부분이다.

그러나 본 연구에서는 수산업 규제법령을 어업인들의 경제활동에 영향이 큰 공식적인 규제법령과 1998년 규제개혁이 실시되기 이전에 제정된 법령으로 한정하기로 한다. 즉 11개 법률 중 ‘배타적경제수역에서의 외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률’과 ‘어업자원보호법’은 수산관련 규제법령이기는 하나 어업인들의 수산경제 활동에 큰 영향을 미치는 조항이 없기에 대상에서 제외하고, ‘어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법(1999년 제정)’, ‘어장관리법(2000년 제정)’은 규제개혁 실시 이후 제정된 법률로서 규제개혁위원회의 규제개혁 원칙에 의거 심의를 거쳐 제정된 법률이기 때문에 제외하였다.

<표-1> 국회법 분류상 수산관련 법령 현황

| 분 야 | 개 | 법 률 | 대통령령 | 부 령 | 근거법 |
|------|----|---------------------------|----------------------------|-----------------------------|-----|
| 합 계 | 51 | 11 | 13 | 27 | |
| 수산진흥 | 9 | 2 | 2 | 5 | |
| | | 수산업협동조합법 | 수산업협동조합법시행령 | 수산업협동조합법시행규칙 | |
| | | 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법 | 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전법시행령 | 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전법시행규칙 | |

17) 수산업의 산업적 특성은 수산업의 구조에서 찾을 수 있다. 수산업의 구조는 생산요소 투입 → 수산생물 생산 → 수산물 유통·가공이라는 과정을 통하여 하나의 산업을 구성하고 있다.

국회법 분류상 수산관련 법령 현황(계속)

| 분 야 | 계 | 법 률 | 대통령령 | 부 령 | 근거법 |
|-------|----|------|------------------|--|---|
| 수산진흥 | | | | 영 어 조 합 법 인 에 관한 규칙 | 수산업법 9조 의2 |
| | | | | 수 산 업 장 려 보 조금교부규칙 | 수산업법 87조 |
| | | | | 수 산 업 의 장 려 및 진 흥 을 위 한 자 금 의 용 자 에 관한 규칙 | 수산업법 87조 |
| 수 산 업 | 17 | 2 | 3 | 12 | |
| | | 수산업법 | 수 산 업 법 시 행 령 | 수 산 업 에 관 한 수 수 료 규 칙 | 수산업법시행 령 75조 |
| | | | 어업등록령 | | 수산업법 16조 |
| | | | | 어업면허의관리 등에 관한 규칙 | 수산업법, 수 산업법시행령 |
| | | | | 어업허가 및 신 고 등에 관 한 규 칙 | 수산업법, 수 산업법시행령, 수산자원보호령 |
| | | | | 수 산 관 계 법 령 위 반 행 위 에 대 한 행 정 처 분 기 준 과 절 차 에 관 한 규칙 | 수산업법 34 조, 35조, 45조, 47조, 61조 |
| | | | | 수 산 동 식 물 이 식 승 인 에 관 한 규 칙 | 수산업법 34조, 수산자원보호 령 11조의3 |
| | | | | 어 획 물 운 반 업 등록에 관한 규칙 | 수산업법 46 조, 47조, 51조 |
| | | | | 수 산 물 가 공 업 의 등 록 등 에 관 한 규칙 부령 | 수산업법 49 조, 50조, 51조 |
| | | | | 총 허 용 어 획 량 의 관 리 에 관 한 규 칙 부령 | 수산업법 54조 의2, 수산자원 보호령 27조의 2, 27조의 3 |

국회법 분류상 수산관련 법령 현황(계속)

| 분 야 | 계 | 법 률 | 대통령령 | 부 령 | 근거법 |
|-----------|----|-------------------------|----------------------------|-----------------------------|--|
| 수 산 업 | | | | 유료낙시터및체협어장의지정·관리예관한규칙 | 수산업법 55조, 수산업법시행령 47조, 48조 |
| | | | | 육성수면의지정및관리에관한규칙 부령 | 수산업법 70조, 71조, 수산업법시행령 56조 내지 58조 |
| | | 내수면어업법 | 내수면어업법시행령 | 내수면어업법시행규칙 | |
| | | | | 수산물포장및용기에관한규칙 | 수산자원보호령 28조 |
| 수산자원보 | 7 | 2 | 3 | 2 | |
| | | 배타적경제수역에서외국인어업등의행사에관한법률 | 배타적경제수역에서외국인어업등의행사에관한법률시행령 | 배타적경제수역에서외국인어업등의행사에관한법률시행규칙 | |
| | | 어업자원보호법 | 어업자원보호법시행령 | | |
| | | | 수산자원보호령 | | 수산업법 |
| | | | | 보호수면의지정및관리에관한규칙 | 수산업법 67조, 68조 |
| 수 산 물 검 사 | 3 | 1 | 1 | 1 | |
| | | 수산물검사법 | 수산물검사법시행령 | 수산물검사법시행규칙 | |
| 어 항 및 어 선 | 15 | 4 | 4 | 7 | |
| | | 낙시어선업법 | 낙시어선업법시행령 | 낙시어선업법시행규칙 | |
| | | 어선법 | 어선법시행령 | 어선법시행규칙 | |
| | | | | 어선의등록등에관한수수료규칙 | 어선법 39조 |
| | | | | 어선설비등에관한규칙 | 어선법 3조, 20조, 선박안전법 3조, 16조의2, 어선법시행령 41조 |
| | | 어장관리법 | 어장관리법시행령 | 어장관리법시행규칙 | |
| | | 어항법 | 어항법시행령 | 어항법시행규칙 | |
| | | | | 연근해및원양어업의조업상황등의보고부령 | 수산업법 77조, 어업인지원특별법 28조 |

〈표-2〉 수산업 특성과 근거법 분류 수산관련 법령 현황

| 분 야 | 계 | 법 률 | 대통령령 | 부 령 | 근거법 |
|-------------------|----|---------------------------------------|--|---|--|
| 합 계 | 51 | 11 | 13 | 27 | |
| 수산진흥 및 단체 | 6 | 2 | 2 | 2 | |
| | | 수산업협동조합 법 | 수산업협동조합 법시행령 | 수산업협동조합 법시행규칙 | |
| | | 어업협정체결에 따른어업인등의 지원및수산업발 전특별법 | 어업협정체결에 따른어업인등의 지원및수산업발 전특별법시행령 | 어업협정체결에 따른어업인등의 지원및수산업발 전특별법시행규칙 | |
| 어업생산 및 자원관리 | 34 | 6 | 8 | 20 | |
| | | 수산업법 | 수산업법시행령 | 수산업에 관한수 수료규칙 | 수산업법시 행령 75조 |
| | | | 어업등록령 | | 수산업법 16조 |
| | | | 수산자원보호령 | | 수산업법 |
| | | | | 수산물의포장및 용기에관한규칙 | 수산자원보 호령 28조 |
| | | | | 어업면허의관리 등에관한규칙 | 수 산 업 법 , 수산업법시 행령 |
| | | | | 어업허가및신고 등에관한규칙 | 수 산 업 법 , 수산업법시 행령, 수산 자원보호령 |
| | | | | 영어조합법인에 관한규칙 | 수산업법 9 조의2 |
| | | | | 수산관계법령위 반행위에대한행 정처분기준과절 차에관한규칙 | 수 산 업 법 34조, 35조, 45조, 47조, 61조 |
| | | | | 수산동식물이식 승인에관한규칙 | 수산업법 34조, 수산자원보호 령 11조의3 |
| | | | | 어획물운반업등 록에관한규칙 | 수산업법 46조, 47조, 51조 |
| | | | | 수산물가공업의 등록등에관한규 칙 부령 | 수 산 업 법 49조, 50조, 51조 |

수산업 특성과 근거법 분류 수산관련 법령 현황(계속)

| 분 야 | 계 | 법 률 | 대통령령 | 부 령 | 근거법 |
|-------------------|---|--|---|---|--|
| 어업생산 및 자원관리 | | | | 총허용어획량의관 리에관한규칙 부령 | 수 산 업 법 54조의2, 수 산자원보호 령 27조의2, 27조의 3 |
| | | | | 유료납시터및체험 어장의지정·관리 에관한규칙 | 수 산 업 법 55조, 수산 업법시행령 47조, 48조 |
| | | | | 보호수면의지정및 관리에관한규칙 | 수 산 업 법 67조, 68조 |
| | | | | 육성수면의지정및 관리에관한규칙 부 령 | 수 산 업 법 70조, 71조, 수산업법시 행령 56조 내지 58조 |
| | | | | 연근해및원양어업 의조업상황등의보 고에관한규칙 부령 | 수 산 업 법 77조, 어업 인지원특별 법 28조 |
| | | | | 수산업장려보조금 교부규칙 | 수 산 업 법 87조 |
| | | | | 연근해및원양어업 의조업상황등의보 고에관한규칙 부령 | 수 산 업 법 77조, 어업 인지원특별 법 28조 |
| | | 내수면어업법 | 내수면어업법시 행령 | 내수면어업법시행 규칙 | |
| | | 배타적경제수역 에서의외국인어 업등에대한주권 적권리의행사에 관한법률 | 배 타 적 경 제 수 역 에 서 의 외 국 인 어 업 등 에 대 한 주 권 적 권 리 의 행 사 에 관 한 법 률 시 행 령 | 배 타 적 경 제 수 역 에 서 의 외 국 인 어 업 등 에 대 한 주 권 적 권 리 의 행 사 에 관 한 법 률 시 행 규 칙 | |
| | | 어업자원보호 법 | 어업자원보호법 시행령 | | |
| | | 낙시어선업법 | 낙 시 어 선 업 법 시 행령 | 낙시어선업법시행 규칙 | |
| | | 어장관리법 | 어장관리법시행령 | 어장관리법시행규칙 | |
| 수산물 위생안전 | 3 | 1 | 1 | 1 | |
| | | 수산물검사법 | 수산물검사법시 행령 | 수산물검사법시행 규칙 | |

수산업 특성과 근거법 분류 수산관련 법령 현황(계속)

| 분 야 | 계 | 법 률 | 대통령령 | 부 령 | 근거법 |
|--------------|---|-----|--------|--------------------|---|
| 어업생산 기반시설 | 8 | 2 | 2 | 4 | |
| | | 어선법 | 어선법시행령 | 어선법시행규칙 | |
| | | | | 어선의등록등에관 한수수료규칙 | 어선법 39 조 |
| | | | | 어선설비등에 관한 규칙 | 어선법 3조, 29조, 선박 안전법 3조, 16조의2, 어 선법시행령 41조 |
| | | 어항법 | 어항법시행령 | 어항법시행규칙 | |

따라서 본 연구의 대상이 되는 수산관련 법령은 수산업법, 수협법, 내수면어업법, 수산물검사법, 낚시어선업법, 어선법 및 어항법 등 법률이 7개, 대통령령이 9개, 부령이 24개로 총 40개 법령이다. 한편 2001년 현재 규제개혁위원회에 등록된 수산규제는 <표-3>에서 보는 바와 같이 총 329건이다.

<표-3> 수산부문의 규제개혁 대상 법률 및 규제내용

| 분 야 | 관련법 | 규 제 내 용 | 규제건수 |
|-------------|-------------|---|------|
| 합 계 | | | 329 |
| 수산진흥 및 단체 | 수산업협동조합법 | 어촌계 관련사항, 수협의 설립 및 운영 | 42 |
| 어업생산 및 자원관리 | 수 산 업 법 | 면허어업, 허가 및 신고어업, 수산자원의 보호 및 관리, 어업조정, 어획물운반업 및 수산물가공업, TAC등, 수산시설의 용도와 사용, 합작수산물 관세감면 | 173 |
| | 내 수 면 어 업 법 | 내수면어업 | 24 |
| | 낚 시 어 선 업 법 | 낚시어선업의 운영 및 관리 | 14 |
| 수산물 위생안전 | 수 산 물 검 사 법 | 수산물의 검사 | 27 |
| 어업생산 기반시설 | 어 항 법 | 어항시설 사업허가 및 사용관련, 어항시설관리규정 | 32 |
| | 어 선 법 | 어선의 건조·등록 및 관리 | 17 |

<표-3>에서 보는 바와 같이 수산분야 총 329건의 규제 중 어업생산 및 자원관리의 규제가 211건으로 64% 이상을 점유하고 있는 이유는 수산업의 근간이 되고 있는 수산자원이 공유재산이고 생물자원으로서 인간의 관리여하에 따라 고갈될 수도 있기 때문이다. 즉 수산자원은 국유로서 그 관리의 책임은 국가에 있고 역사적으로나 경험적으로 볼 때 수산자원을 법에 의하여 관리하지 않으면 안 되기 때문에 우리나라를 비롯하여 세계의 모든 연안국들은 정도와 방법의 차이는 있으나 법에 의하여 관리하고 있다.

더욱이 어선법에 의한 내용도 그 근간은 어획노력량을 제한하여 자원을 관리하는 것이므로 넓은 의미에서 어업생산 및 자원관리의 규제라고 할 수 있다. 따라서 대부분의 수산분야 규제는 어업생산 및 자원관리를 위한 규제라는 특성을 지니고 있다.

그러나 문제는 이러한 정부의 각종 규제로 인하여 자원관리가 달성되었느냐 하는 것이다. 우리나라의 어업생산 및 자원관리를 위한 규제의 가장 큰 특징은 사전적 규제이다. 즉 어획노력량을 제한하여 자원을 관리하고자 하는 것이었으나 그 결과는 성공적이지 못하다는 것이 일반적인 평가다. 그 증거로 일반적인 수산자원 관리의 목표인 최대 지속적 생산량(Maximum Sustainable Yield : MSY)을 초과한 어종이 대부분이라는 것이다.

나아가서 양식업의 경우도 시설기준, 양식품종, 양식방법 등을 법으로 정하여 규제하고 있는데, 이는 기본적으로는 바다의 특성¹⁸⁾을 감안할 때 인정되는 면이 없지 않으나 경제적 관점에서 볼 때 과다한 규제라 하지 않을 수 없다.

2) 수산업 규제의 분류

규제개혁위원회에서는 해양수산분야의 규제가 경제적 규제 또는 사

18) 바다는 육지와는 달리 유동적이고 이동성이 강하기 때문에 한 양식어장에서 어떤 어종을 양식할 경우 그 어종과 천적관계 내지는 먹이경쟁에 있는 인근의 양식어종은 양식이 불가능하거나, 한 양식어장에서 어장을 오염시킬 경우 인근 어장까지 피해를 주는 특성을 가지고 있음.

회적 규제로 명확히 구별할 수 없기 때문에 규제개혁을 위한 방안으로 규제성질에 의해 다음과 같이 4개의 분야로 분류한 바 있다.¹⁹⁾

즉 해상안전 및 어업질서의 유지, 선원 및 선박의 안전관리, 해난심판을 위한 규제, 유류오염방지를 비롯한 해양환경 보전, 공유수면의 관리 및 매립, 수산자원의 보호를 위한 규제, 해운서비스, 항만건설 및 항만의 입출항 질서유지를 위한 규제, 수산물검사 등 식품위생 관련 규제이다.

그러나 경제적 규제는 가능한 한 개혁하고, 사회적 규제는 일부 강화되는 등 규제목적에 따라 규제개혁의 방법 및 정도를 달리해야 한다는 원칙에 비춰볼 때 수산업분야 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 구분할 필요가 있다. 본 연구에서는 다소 무리가 있다 할지라도 수산업의 특성을 고려하여 규제목적에 따라 수산관련 법령을 <표-4>와 같이 규제내용에 따라 경제적 규제와 사회적 규제로 구분하여 보았다.

즉 수산물검사법의 내용은 수산물 위생검사로서 대부분 사회적 규제에 속하나 나머지 법령들은 완전한 경제적 규제나 사회적 규제법령은 없고, 정도의 차이는 있겠으나 대부분 규제내용에 따라 경제적 규제와 사회적 규제가 혼재돼 있다.

따라서 수산부문의 규제개혁을 할 때 경제적 규제와 사회적 규제로 단순히 구분하여 개혁하는 것은 곤란하지만 어느 정도 그 규제목적에 따라 재검토할 수 있다고 본다.

<표-4> 수산부문의 규제목적에 의한 유형 분류

| 관련법 | 경제적 규제 | 사회적 규제 |
|---------|---|---|
| 수 산 업 법 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 면허 및 허가기준(우선순위 등) ○ 특정계층 보호(마을어장) ○ 소득분배(일정면적 이상 면허규제) ○ 허가정한수 규제 ○ 양식품종 및 시설기준 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 어장시설기준 ○ 어선 및 어구 사용제한 ○ 보호수면 지정 ○ 포획, 채포물 제한 ○ 양식어장 등 위생규제 ○ 치어수출 제한 |

19) 규제개혁위원회, 「1998규제개혁백서」, 1999, p.704.

수산부문의 규제목적에 의한 유형 분류(계속)

| 관련법 | 경제적 규제 | 사회적 규제 |
|--------------|---|--|
| 수산물 검사법 | | ○ 수산물 위생검사 |
| 내수면 어업법 | ○ 면허 및 허가기준(우선순위 등) | ○ 보호수면 지정 ○ 어선 및 어구 사용제한 |
| 낙시어선업법 | ○ 낙시어선업 신고 ○ 낙시어선의 규모 및 선령요건 | ○ 낙시어선 설비기준 ○ 낙시어선 검사 및 승선 정원 규정 |
| 수산업 협동조합법 | ○ 어촌계 및 조합설립 인가 ○ 어촌계 및 조합 업무구역 지정 ○ 어촌계 및 조합정관 인가 ○ 위탁판매조성금 지급 ○ 각종 보고의무 및 임원 자격요건 | ○ 어업인들의 공동이익 추구 |
| 어항법 | ○ 어항의 점·사용 요건 | ○ 어업생산 및 어촌사회 개발을 위한 어항개발 |
| 어선법 | ○ 어선의 건조 및 개조허가 ○ 어선의 등록 ○ 어선의 명칭 등 표시와 번호판 부착 | ○ 어업자원보호를 위한 어선진입 제한 |

Ⅲ. 수산업 규제개혁의 평가

1. 규제개혁 평가기준

규제개혁의 평가기준에 대해서는 평가자와 평가자료의 수집 등에 따라서 다양하다. 우리나라 규제개혁에 대한 평가는 한국경제연구원과 한국정책분석평가학회·한국자치경영협회의 사례가 대표적이다.

한국경제연구원에서는 규제개혁의 평가기준으로서 규제개혁의 중요도, 규제수준, 규제의 특성 및 규제정비율, 규제지수, 규제개혁률을 정하

고 있어 대부분 규제개혁의 결과를 평가하는 기준이다.²⁰⁾

한편 한국정책분석평가학회·한국자치경영협회에서는 규제개혁 평가기준을 규제개혁추진체계, 규제개혁안 결정, 규제개혁안의 집행 및 규제개혁안의 성과와 파급효과 등 규제개혁의 결정에서부터 성과까지 전과정을 평가의 대상으로 삼고 있어 규제개혁정책 평가라고 할 수 있다.²¹⁾

본 연구에서는 한국경제연구원과 한국정책분석평가학회·한국자치경영협회의 평가결과를 기초로 최근의 규제정비율을 평가함과 아울러 수산업의 특성 및 현실을 감안하여 개괄적인 수산부문의 규제개혁을 평가하고자 한다. 그 이유는 한국경제연구원 평가기준 중 규제정비율 이외의 평가기준은 자료가 없어 불가능하고, 한국정책분석평가학회·한국자치경영협회의 평가기준에 의한 평가는 단기간에 실시한다는 것이 불가능하였으며, 본 연구의 목적이 규제개혁의 완전한 평가라기보다는 수산업의 특성을 고려한 향후 개혁방향을 제시하는 데 있기 때문이다.

2. 규제개혁의 평가

1) 규제개혁 결과 평가

한국경제연구원에서는 우리나라 규제개혁의 평가대상 부처를 해양수

- 20) 한국경제연구원, 「김대중행정부의 규제개혁 평가」, 규제연구, 1999, pp.7-12.
 중요도 : 규제로 인한 비용과 규제로 영향을 받는 피규제자 수
 규제수준 : 피규제자가 부담해야 하는 비용 정도로서 행정 인허가의 종류에 의해 구분
 규제의 특성 : 규제자와 피규제자, 국민, 여론 등의 저항 정도와 개혁의 필요성
 규제정비율 : $(\text{폐지건수} + \text{개선건수}) / \text{총규제건수} \times 100$
 규제개혁율 : $[1 - (\text{후} \text{규제지수} / \text{전} \text{규제지수})] \times 100$
 전(후)규제지수 : $\sum [\text{중요도} \times \text{전(후)규제수준}] / \sum [\text{중요도} \times 5 (\text{최고규제수준})]$
- 21) 이성우·김태운·조경호·김정렬, 「부처별 규제개혁 평가 및 활용방안」, 한국정책분석평가학회·한국자치경영협회, 2000, pp.54-60.
 규제개혁추진체계 : 부처 내 규제개혁 추진기구의 설치와 운영, 기관장 및 소속 공무원의 규제개혁 의지, 규제개혁을 위한 분석과 기획
 규제개혁안 결정 : 규제정책의 사회경제적 타당성, 규제수단의 품질, 규제수단의 준수친화성
 규제개혁안의 집행 : 규제개혁안 집행을 위한 입법화·행정체제의 재설계·대국민 홍보
 규제개혁안의 성과와 파급효과 : 규제개혁에 대한 국민들의 체감도, 규제개혁의 경제사회적 파급효과, 전문기관의 평가와 국제표준과의 격차

산부를 비롯한 총 34개 부처로 하였고, 평가년도는 1998년 규제개혁 초년도를 대상으로 하였다.

그 중 해양수산부의 규제개혁에 평가결과를 보면 <표-5>와 같이 폐지율 54.2%, 개선율 21.9%, 존치율 23.9%, 정비율 76.1%로서 34개 부처 중 10위였다. 한편 정성적 평가항목인 규제지수와 규제개혁률을 보면, 전 규제지수는 59.0%, 후규제지수는 28.7%이고 규제개혁률은 51.4%로 34개 부처 중 15위였다.²²⁾

<표-5> 한국경제연구원의 해양수산부 규제개혁 평가결과

| | | | | | |
|--------|--------|--------|-------|------|-----|
| 정량적 평가 | 폐지율 | 개선율 | 존치율 | 정비율 | 10위 |
| | 54.2 | 21.9 | 23.9 | 76.1 | |
| 정성적 평가 | 전 규제지수 | 후 규제지수 | 규제개혁률 | 괴리율 | 15위 |
| | 59.0 | 28.7 | 51.4 | 0.32 | |

주 : 괴리율은 1-(개혁률/정비율)이고, 순위는 평가대상 34개 부처 비교자료임.

2) 규제개혁정책 평가

한국정책분석평가학회·한국자치경영협회는 평가대상 기관을 24개 부처로 하였고, 평가년도는 1998~2000년으로 하였다. 해양수산분야의 각 평가기준별 평가결과는 <표-6>~<표-9>와 같다.²³⁾

규제개혁 추진체계에 대한 평가결과는 <표-6>에서 보는 바와 같이 대부분 긍정적 평가가 있었다. 다만 행정절차 구비상태, 다양한 프로그램 개발 미흡, 규제영향분석시 전문기관 의뢰 부족 등에서 부정적 평가를 받았다. 규제개혁심사위원회 대면회의 부족에 대한 지적은 사안에 따라 서면심사도 가능한 것이 있기 때문에 단순히 심사대상 건수로만 판정할 수 있는 것은 아니라고 본다. 따라서 이 부분에 대한 부정적 평가는 재검토가 필요하다 하겠다.

규제개혁안 결정에 대해서는 <표-7>에서 보는 바와 같이 수산업 및

22) 한국경제연구원, 전게서, pp20-21.

23) 이성우·김태윤·조경호·김정렬, 전게서, pp.138-145.

수산업협동조합 규제정책은 긍정적이었으나, 해양오염방지 규제정책에 대해서는 효율성과 피규제자의 편의성이 저하되었다는 부정적 평가가 있었다. 하지만 동 규제가 사회적 규제의 성격을 지니고 있어 행정의 효율성과 피규제자의 편의성 이전에 사회적 이익의 우선이라는 관점에서 재검토가 필요하다고 하겠다. 즉 오염 발생자는 가능한 규제를 피하여 비용을 줄이려는 속성이 있기 때문에 효율성과 편의성만을 추구할 수 없기 때문이다.

〈표-6〉 해양수산부 규제개혁추진체계 평가결과

| 긍 정 | 부 정 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 추진체계, 지원조직 ○ 규제심사위원회 구성 ○ 산하 연구기관 활용 ○ 핵심규제개혁과제 성과제고 ○ 규제개혁 기본목표 타당 ○ 지방청 중심의 교육전략 긍정 ○ 규제영향분석제도의 내실화 준비 긍정 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 규제심사위원회 대면회의 부족 ○ 행정절차 구비상태 불완전 ○ 규제개혁을 위한 적극적 리더십 필요 ○ 다양한 교육프로그램 개발 필요 ○ 규제영향분석서 작성시 전문기관 의뢰 없음 |

〈표-7〉 해양수산부 규제개혁안 결정 평가결과

| 긍 정 | 부 정 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 수산업 및 수산업협동조합 규제 정책은 등록제 전환 및 규제 폐지 및 완화로 정적효율성 높음 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 해양오염방지규제정책은 유사한 규제가 복잡하게 산재하여 행정적 효율성과 피규제자 편의성 저하 |

규제개혁안 집행에 대한 평가결과는 <표-8>에서 보는 바와 같이 유사행정규제와 법령 미근거 규제에 대한 개혁과 피규제자의 애로청취 노력의 저조가 부정적 평가요인으로 나타났다.

〈표-8〉 해양수산물 규제개혁안의 집행 평가결과

| 긍 정 | 부 정 |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 규제개혁 국회입법 신속처리 ○ 일선기관에 대한 규제개혁사항 통보 신속 ○ 규제개혁 경비절감 산정 긍정 ○ 일선기관을 통한 법령미근거 규제점검작업 긍정 ○ 규제개혁 홍보노력 활발 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 하위법령 완비 소요기간 180일로 저조 ○ 유사행정규제 정비실적 저조 ○ 법령미근거 규제 정비노력은 외견상 활발하나 처리결과는 미흡 ○ 기업이나 일반국민들 대상으로 한 애로청취 노력 저조 |

〈표-9〉는 규제개혁안의 성과와 파급효과에 대한 평가결과로 대부분 긍정적이나 국제적 규제표준에 대한 검토가 요구된다는 지적이 있었다.

〈표-9〉 해양수산물 규제개혁안의 성과와 파급효과 평가결과

| 긍 정 | 부 정 |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 여론조사 실시 긍정 ○ 부서내 규제신고센터를 통한 제도개선 노력 긍정 ○ 경제사회적 순편익 달성 ○ 전문기관 평가결과 보통 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국제적 규제표준에 대한 자료수집활동 강화 필요 |

3) 수산분야 규제개혁 평가

앞서 본 한국경제연구원과 한국정책분석평가학회·한국자치경영협회의 규제개혁 평가결과는 해양수산물 전체의 규제개혁을 평가하는 데는 유익하다. 그러나 모두 수산분야만을 구분하여 평가하지 않았고, 한국경제연구원의 평가결과는 1998년 한해 동안의 규제개혁 성과를 평가

한 것이기에 현재의 규제개혁의 평가와는 다소 차이가 있다.

따라서 본 연구에서는 수산업부문에 한정하였고, 그 평가대상 기간도 1998년부터 2000년까지로 하여 최근의 규제개혁도 포함시켰다.

규제정비율은 <표-10>에서 보는 바와 같이 규제개혁위원회에 등록된 수산분야 총 규제건수는 329건 중 폐지 161건, 개선 76건, 강화 1건, 존치 84건으로 폐지율 50%, 정비율 74%로서 규제정비율로 본 수산분야 규제개혁은 상당히 진전되었다고 평가할 수 있었다.

규제정비율 측면에서 가장 규제개혁이 잘된 법률은 수산물검사법(폐지율 78%, 정비율 100%)이었고, 저조한 법률은 폐지율면에서는 수산업협동조합법(폐지율 21%), 그리고 정비율면에서는 낚시어선업법(정비율 64%)이 가장 저조하였다.

다음으로는 경제적 규제와 사회적 규제 구분에 기초하여 수산부문의 규제개혁 결과를 정성적으로 분석해 보기로 한다.

첫째, 대표적인 경제적 규제라 할 수 있는 면허의 우선순위 제도와 관련하여 우선순위와 유효기간의 연장 대상자를 제외할 수 있는 근거를 마련하여 어업인의 책임있는 어업경영을 유도하였다는 것은 진일보한 것으로 볼 수 있다. 그러나 근본적으로 우선 순위 제도를 개혁하지 못한 것은 피규제자와 일반 국민들의 여론수렴을 통한 대안 연구가 부족한 상황에서 개혁을 추진한 결과라고 할 수 있다.

둘째, 허가정한수의 규제는 경제적 규제로서 개혁의 대상이 되어야 함에도 전혀 이에 대한 개혁이 단행되지 못한 점은 우리나라 어업자원 관리 제도가 사전적 규제인 어획량 규제제도로 일관되었기 때문으로 보인다. 그러나 향후 사후적 규제로 전환할 수 있는 총허용어획량(Total Allowable Catch : TAC)제도의 정착과 더불어 재검토되어야 할 규제라고 할 수 있다.

셋째, 양식품종 및 시설기준에 대한 규제를 완화 내지는 폐지할 수 있는 방안이 없지 않음에도 여전히 중앙정부에서 관장하도록 한 것은 미흡한 규제개혁이라 하지 않을 수 없다.

넷째, 어로행위와 관련된 규제를 상당수 완화한 것은 어업의 생산성 향상에 기여했다고 볼 수 있다.

다섯째, 연안어업의 종류를 16종에서 8종으로 통합한 개혁은 어업의 현실과 법과의 괴리를 좁힘과 동시에 어업인들의 불편을 감소시켰다고 평가할 수 있다.

여섯째, 수출용 수산물에 대한 의무검사제도를 폐지하고 수산제품 생산과정의 검사대상을 축소하여 수산가공업체의 부담을 경감하였다고 할 수 있다.

〈표-10〉 수산업 규제개혁 현황

| 관련법 | 주요내용 | 합계 | 폐지 | 개선 | 강화 | 존속 | 폐지율 | 정비율 |
|------------|-------------------------------------|-----|-----|----|----|----|-----|-----|
| | 합계 | 329 | 161 | 83 | 1 | 84 | 50 | 74 |
| 수산업법 | 면허어업(8~40조) | 33 | 13 | 10 | | 10 | 39 | 70 |
| | 허가 및 신고어업(41~44) | 39 | 28 | 10 | | 1 | 72 | 97 |
| | 수산자원의 보호 및 관리(52, 68, 73, 79조) | 37 | 22 | 3 | 1 | 11 | 59 | 70 |
| | 어업조정(52, 56, 57, 59, 79조) | 23 | 8 | 6 | | 9 | 35 | 61 |
| | 어획물운반업 및 수산물가공업(46, 47, 64~66, 81조) | 19 | 12 | 5 | | 2 | 63 | 89 |
| | TAC등(3, 54조의2, 6조) | 4 | | | | 4 | 0 | 0 |
| | 수산시설의 용도외 사용(수산시설관리규정) | 6 | 5 | | | 1 | 83 | 83 |
| | 합작수산물 관세감면(관세법) | 12 | 1 | | | 11 | 8 | 8 |
| | 소계 | 173 | 89 | 34 | 1 | 49 | 51 | 72 |
| 수산물 검사법 | 수산물의 검사(3~16조) | 27 | 21 | 6 | | | 78 | 100 |
| | 소계 | 27 | 21 | 6 | | | 78 | 100 |
| 내수면 어업법 | 내수면어업(7~10, 13조) | 24 | 12 | 6 | | 6 | 50 | 75 |
| | 소계 | 24 | 12 | 6 | | 6 | 50 | 75 |
| 낙시 어선업법 | 낙시어선업의 운영 및 관리(4~23조) | 14 | 5 | 4 | | 5 | 36 | 64 |
| | 소계 | 14 | 5 | 4 | | 5 | 36 | 64 |

수산업 규제개혁 현황(계속)

| 관련법 | 주요내용 | 합계 | 폐지 | 개선 | 강화 | 존속 | 폐지율 | 정비율 |
|----------|-------------------------------|----|----|----|----|----|-----|-----|
| 수산업협동조합법 | 어촌계 관련사항(16조의 2) | 6 | | 1 | | 5 | 0 | 17 |
| | 수협의 설립 및 운영(3~166조) | 36 | 9 | 20 | | 7 | 25 | 81 |
| | 소 계 | 42 | 9 | 21 | | 12 | 21 | 86 |
| 어항법 | 어항시설 사업허가 및 사용관련(12~33조) | 29 | 15 | 7 | | 7 | 51 | 90 |
| | 어항시설관리규정(27조, 규칙 12조) | 3 | 2 | | | 1 | 67 | 67 |
| | 소 계 | 32 | 17 | 7 | | 8 | 53 | 75 |
| 어선법 | 어선의 건조·등록 및 관리(3, 20, 31~53조) | 17 | 8 | 5 | | 4 | 47 | 76 |
| | 소 계 | 17 | 8 | 5 | | 4 | 47 | 76 |

주 : 폐지율은 폐지건수/총규제건수×100, 정비율은 (폐지건수+개선건수)/총규제건수×100

3. 규제개혁의 문제점

앞서 본 해양수산부의 규제개혁 평가에 대한 기존 연구결과, 수산부문의 규제정비율, 내용면에서의 평가 그리고 수산업의 특성 등을 감안할 때 규제개혁이 상당히 이뤄지고는 있으나 아직도 개선할 부분이 상존하고 있다고 할 수 있다.

여기서는 수산부문 규제개혁의 문제점을 지적해 보고자 한다.

첫째는 법, 대통령령, 부령까지는 상당히 개혁이 진전되었으나 아직도 법령미근거 규제가 상존하고 있다는 것이다. 실제로 국민들이 피부로 느끼는 규제는 하위규정에서 대부분 다루고 있다.

둘째는 사회적 규제와 경제적 규제가 혼재돼 있어 명확한 규제원칙을 수립하기가 곤란하다는 것이다. 즉 앞서 본 바와 같이 대부분의 수산부문 법령들이 사회적 규제와 경제적 규제의 내용을 동시에 지니고 있어서 사회적 규제의 목표를 강조하다보면 경제적 효율성이 저하되고, 경제적 효율성을 강조하다 보면 사회적 목표가 훼손되는 경우가 있어 규

제개혁을 달성하기가 어렵다는 것이다.

셋째는 사회적 규제가 많아 개혁의 성과가 미흡한 편이고, 객관적이고 실현가능한 사후규제 방안이 없다는 것이다. 수산물검사 및 양식어업 시설기준 등은 여전히 사전규제로 일관하고 있으나 규제정책의 목표달성을 위해서는 사후규제로 전환이 필요하다. 그러나 사후규제로 전환하기 위한 과학적이고 사후관리가 가능한 수단이 없다는 것이 문제이다.

넷째는 생계형어업의 규제완화의 기준설정이 곤란하다는 것이다. 생계형어업이라는 정의가 불분명하고, 그 수가 많을 경우에는 자원보전이라는 정책목표와 배치될 수가 있다는 것이다. 따라서 규제개혁위원회의 규제개혁 원칙에는 있으나 사실상 규제개혁의 성과는 거의 없는 실정이다.

다섯째는 정부의 정책목표와 배치되는 규제개혁이 일부 존재한다는 것이다. 예를 들어 육성수면에서의 불법조업시 처벌할 수 있는 조항을 폐지하여 정부의 기르는어업 정책 추진과 배치된 결과를 초래하고 있다. 또한 어촌계는 수협 하부조직으로 생산자 단체의 기능상 일체감이 있어야 함에도 수협의 어촌계에 대한 지도·감독권 폐지는 정책목표와 배치하는 사례이다.

여섯째는 수산정책의 변화에 부응하는 전면적인 법체계 재편없는 규제개혁은 도리어 정책의 혼선만 야기할 수 있다는 것이다. 규제개혁에 앞서 수산정책의 방향이 무엇인가부터 먼저 확정하고 이에 맞는 체계적인 규제개혁이 요구되고 있다.

마지막으로 지방자치제가 정착되고 있음에도 불구하고 중앙에 집중된 법체제 하에서의 규제정책은 현실성과 지방자치제의 자율성이 결여되고 주민의 참여도 또한 떨어진다는 것이다.

IV. 수산업 규제개혁의 향후 과제

1. 하위규정 규제개혁

수산업분야의 하위규정(고시, 예규, 훈령) 중 공무원에게만 적용되는 규정을 제외한 일반 수산인들에게 적용되는 하위규정은 총 66건이다. 이 중 고시가 44건으로 가장 많고 예규가 2건 그리고 훈령이 23건이다(<표-11> 참조). 또한 수산관련 유사행정규제 관련기관은 <표-12>에서 보는 바와 같이 총 8개가 존재하고 있다.

앞서 지적한 바와 같이 하위규정에 의하여 일반국민들에게 규제를 가하는 경우가 많고 또한 피규제자가 가장 많은 규제라고 느끼고 있는 것이 바로 하위규정이다.

<표-11> 수산업분야 하위규정 현황

| 구분 | 번호 | 하위규정명 | 담당과 |
|----|----|---------------------------|-------|
| 고시 | 1 | 생식용생굴대일수출요령 | 무역진흥과 |
| | 2 | 비법인어촌계정관부속서임원선거규정예 | 수산정책과 |
| | 3 | 수산업협동조합재무기준 | 수산정책과 |
| | 4 | 영어조합법인정관예 | 수산정책과 |
| | 5 | 부가가치세영세율적용어업용기자재에대한사후관리규정 | 수산정책과 |
| | 6 | 비법인어촌계정관예 | 수산정책과 |
| | 7 | 수산업협동조합정관부속서임원선거규정예 | 수산정책과 |
| | 8 | 수산업협동조합임원에대한대출범위 | 수산정책과 |
| | 9 | 영어자금운용요령 | 수산정책과 |
| | 10 | 수산물가공수산업협동조합정관예 | 수산정책과 |
| | 11 | 업종별수산업협동조합정관예 | 수산정책과 |
| | 12 | 지구별수산업협동조합정관예 | 수산정책과 |
| | 13 | 수산자원조성사업부담금감정기준 | 양식개발과 |
| | 14 | 양식수산동식물월동구역지정등에관한고시 | 양식개발과 |
| | 15 | 치어및치패의수출제한고시 | 양식개발과 |

수산업분야 하위규정 현황(계속)

| 구분 | 번호 | 하위규정명 | 담당과 |
|----|----|------------------------------|-------|
| 고시 | 16 | 어획물운반업자의자격등에관한고시 | 어업정책과 |
| | 17 | 어업의손실액조사기관지정 | 어업정책과 |
| | 18 | 연구·교습어업의승인대상기관지정 | 어업정책과 |
| | 19 | 고래포획금지에관한고시 | 어업정책과 |
| | 20 | 2000년도국제규제에따른어업인지원사업실시에관한고시 | 어업정책과 |
| | 21 | 중앙수산조정위원회운영규정 | 어업정책과 |
| | 22 | 연근해오징어채낚기어선의집어등광력기준에관한고시 | 어업정책과 |
| | 23 | 어선안전조업규정 | 어업지도과 |
| | 24 | 마을어업의정착성수산동물의지정에관한고시 | 어업지도과 |
| | 25 | 어선표지판규격및부착요령 | 어업지도과 |
| | 26 | 과징금부과대상에서제외하는수산물계법령위반행위에관한고시 | 어업지도과 |
| | 27 | 수산물안전성조사업무처리요령 | 유통가공과 |
| | 28 | 수산물명예감시원운영요령 | 유통가공과 |
| | 29 | 수출용패류의지정해역 | 유통가공과 |
| | 30 | 수산물지리적표시등록업무처리요령 | 유통가공과 |
| | 31 | 수산물원산지표시업무처리요령 | 유통가공과 |
| | 32 | 수산물거래단위표준규격품목지정 | 유통가공과 |
| | 33 | 수산물특산물품질인증의대상품목 | 유통가공과 |
| | 34 | 전통식품품질인증의대상품목 | 유통가공과 |
| | 35 | 수산물표준출하규격 | 유통가공과 |
| | 36 | 전통식품의표준규격 | 유통가공과 |
| | 37 | 수산물의포장및용기검사등에관한고시 | 유통가공과 |
| | 38 | 전통식품의품목지정 | 유통가공과 |
| | 39 | 수산물가공업생산고조사요령 | 유통가공과 |
| | 40 | 수산가공식품표준화(KS)에관한운영요강 | 유통가공과 |
| | 41 | 수산물의검사기준 | 유통가공과 |
| | 42 | 수산부류도매시장법인의경영사업지정 | 유통가공과 |
| | 43 | 수산물품질인증의세부기준및대상품목 | 유통가공과 |
| | 44 | 김양식어장산처리제사용기준 | 양식개발과 |
| 예규 | 1 | 연근해어업인지원자금운용요령 | 수산정책과 |
| | 2 | 어업재해피해조사보고및복구지원요령 | 양식개발과 |

수산업분야 하위규정 현황(계속)

| 구분 | 번호 | 하위규정명 | 담당과 |
|----|----|---------------------------|----------|
| 훈령 | 1 | 농림수산업정책자금대출업무규정 | 수산업정책과 |
| | 2 | 농림수산업정책자금대손보전규정 | 수산업정책과 |
| | 3 | 금융수산업자금이차보전규정 | 수산업정책과 |
| | 4 | 조합경영개선자금운용요령 | 수산업정책과 |
| | 5 | 수산업협동조합공제규약기재사항에관한기준 | 수산업정책과 |
| | 6 | 국·도립수산물종묘배양장운영관리요령 | 양식개발과 |
| | 7 | 국·도립대수면연구소운영관리요령 | 양식개발과 |
| | 8 | 수산물자원보전지구관리요령 | 양식개발과 |
| | 9 | 적조예찰·예보및피해방지에관한요령 | 양식개발과 |
| | 10 | 인공어초시설사업집행및관리요령 | 양식개발과 |
| | 11 | 수산시험연구사업및기술보급사업운영지침 | 어업인기술인력과 |
| | 12 | 수산특정연구개발사업관리규정 | 어업인기술인력과 |
| | 13 | 어업등록령에관한사무취급요령 | 어업정책과 |
| | 14 | 수산물자원보호등수산시책에관한포상규정 | 어업정책과 |
| | 15 | 선박통제규정 | 어업지도과 |
| | 16 | 어업지도선관리운용및승무원복무지침 | 어업지도과 |
| | 17 | 수산통신운영관리지침 | 어업지도과 |
| | 18 | 활어일시보관시설설치및관리에관한규정 | 어촌어항과 |
| | 19 | 제2종어항시설사업집행요령 | 어촌어항과 |
| | 20 | 수산시설관리규정 | 어촌어항과 |
| | 21 | 어항시설관리규정 | 어촌어항과 |
| | 22 | 수산물가공업의허가등에관한사무처리요령 | 유통가공과 |
| | 23 | 어획물의양륙지역의판매장소지정등에관한사무취급요령 | 유통가공과 |

〈표-12〉 수산분야 유사행정규제 관련 기관

| 단 체 명 | 설립근거 (설립일) | 주요 임무 | 주관과 |
|----------------------|--------------------------|---|-------|
| (사)대한냉동협회 | 민법 제32조 (1965. 2. 20) | 냉동·냉장업의 권익증진과 기술보급 | 유통가공과 |
| (사)전국수산물도매 시장법인협회 | 민법 제32조 (1998. 9. 8) | 도매시장의 건전하고 자율 적인 발전도모 및 유통구조 개선시책의 이행 | 유통가공과 |

수산분야 유사행정규제 관련 기관(계속)

| 단 체 명 | 설립근거 (설립일) | 주 요 임 무 | 주관과 |
|------------------------|----------------------------------|---|--------------|
| (사)전 국 수 산 물 중도매인협회 | 민법 제32조 (1989. 7. 21) | 수산물 판로개척 및 유통구 조개선 | 유통가공과 |
| (사)전 국 어 업 인 후계자연협회 | 비영리민간단 체지원법 (1991. 10. 22) | 어민후계자 상호간 친목도 모 및 정보교환 | 어업인기술 인력과 |
| (사)한국수산물유통 가 공 협 회 | 민법 제32조 (1992. 1. 28) | 유통가공업의 발전과 정부 의 물가안정에 기여 및 회원 의 공동이익 도모 | 유통가공과 |
| (사)한국원양어업협회 | 민법 제32조 (1964. 6. 3) | 원양어업에 관한 국제협력 및 기술개발 | 원양과 |
| (특)수 산 업 협동조합중앙회 | 수산업협동조 합법 (1962. 4. 1) | 어업인 지위향상 및 권익도 모, 수산업의 생산력 증강 및 어가소득 증대사업 | 수산정책과 |
| (특)한국어항협회 | 어항법 (1994. 3. 30) | 어항건설 기술개발 및 어항 에 관한 조사·연구 | 어촌어항과 |

따라서 이제 정부의 규제개혁의 방향은 하위규정에 대한 신속한 규제 개혁의 단행이 무엇보다도 우선시 되어야 할 것으로 판단된다. 이것이 실질적인 규제개혁의 효과를 높이는 길이기 때문이다.

하위규정에 대한 규제개혁의 방향으로는 우선 규제개혁의 기준을 설정하는 것이다. 규제개혁의(폐지 및 완화) 대상으로는 법령미근거 규정(법령미근거 규정이라도 행정기관 내부용은 존속), 중복 규제, 행정편의 규제, 상위법 위반 규제, 실현 가능성이 적은 규제 및 피규제자 자율성을 저해하는 규제 등이 우선 대상이 되어야 할 것이다.

강화 대상으로는 사회적 규제와 공익성 제고를 위한 규제들이고, 존속 대상으로는 행정기관 내부용, 규제내용 미약, 피규제자 합의에 의한 요구사항, 객관성 확보를 위한 기준, 관련법에 의한 당연 의무사항 등이 될 것이다.

이러한 기준은 전혀 새로운 것이 아니다. 이미 행정규제기본법에 의하면 규제법정주의 원칙이 천명돼 있다. 즉 상위법에 근거가 없거나 위인근거 일탈규제는 원칙적으로 폐지하고 필요시 상위법에 근거를 마련

한다는 것이다. 이러한 원칙이 지켜지는 하위규정에 대한 규제개혁이 요구된다.

2. 질적 규제개혁으로의 전환

양적 규제개혁의 성과만을 추구하다보면 도리어 규제개혁이 또 다른 규제를 낳는 우를 범할 수도 있다. 수산자원의 보전을 위한 사회적 규제는 폐지하거나 완화하는 것만이 능사가 아니다.

사전적 규제는 폐지하되 실질적으로 규제의 효과를 나타낼 수 있는 사후적 규제수단의 대안이 마련되도록 집중적인 연구가 필요하고, 규제의 품질을 제고하기 위하여 규제등록의 기준을 세분화하여 등록규제의 건수를 증가할 필요가 있다.

또한 수산업부문의 규제를 경제적 규제와 사회적 규제로 가능한 한 명확히 구분하고, 경제적 규제는 최소화하고 사회적 규제는 강화하는 방향으로 개혁정책을 수립하여 시행함으로써 규제개혁의 질을 향상시켜야 할 것이다.

3. 정책방향 재편과 연계한 개혁

수산의 국내외 여건은 급변하고 있다. UN해양법에 근거한 한·중·일 어업협정, WTO, OECD, APEC 등 국제기구의 책임있는 어업의 실현 및 수산물 시장 개방 등은 새로운 수산정책의 방향을 예고하고 있다. 날로 급변하는 수산업의 여건에 상응하는 수산정책방향을 재편하고 그에 맞는 법체계의 개편이 규제개혁보다도 우선되어야 할 것이다.

즉 새로운 수산정책방향과 일치한 법체계의 확립과 이에 상응하는 규제개혁의 정책이 수립되어야 한다는 것이다. 이를 위하여 해당부처뿐만 아니라 관련 부처, 국제기구 및 선진외국의 동향을 고려한 수산정책방향 설정 및 이와 연계한 규제개혁안 결정 등이 이뤄지는 체계적인 시스

템이 필요하다.

4. 지방자치제와 연계한 개혁

현행 각종 규제는 중앙정부에서 대부분 관장하고 있다. 수산업의 경우에는 인·허가 업무를 대부분 시·도 및 시·군·구가 가지고 있거나 위임돼 있으나 관련 규제는 중앙에서 세부사항까지 관장하고 있어 행정기관간 권한과 책임공방이 있을 수 있다. 즉 지방자치단체는 권한만 있고 책임은 없는 기현상을 보이고 있다.

우리나라는 3면이 바다이고 동·서·남해와 만 또는 해역별로 특성이 다름에도 불구하고 중앙에서 획일적으로 규제함으로 인하여 현실성 없는 규제가 되고 있다. 따라서 규제개혁의 일환으로 중앙에서 관장하는 규제 중 각 지방자치단체장의 책임과 권한에 속하는 것은 지방자치단체로 이양하여 현실적인 규제를 할 수 있도록 할 필요가 있다.

5. 국민의 합의도출 개혁

규제개혁은 정부가 하는 것이지만 최종적인 수혜자는 피규제자임에도 불구하고 피규제자의 참여가 부족하여 규제개혁의 효과가 저하된다. 단기적인 규제개혁의 성과를 중시하다 보니 국민들의 합의 도출 과정이 무시된 규제개혁으로 실질적인 개혁이 이뤄지지 못한 경우도 있다.

대표적인 사례가 면허 우선순위 제도에 대한 규제개혁의 실패이다. 그 취지는 규제개혁의 관점에서 충분히 설득력이 있었으나, 약 90여 년간 지속돼 온 재산권에 관한 문제를 너무 쉽게 접근하다 실패한 것이다. 즉 우선순위 제도가 가지고 사회경제적 폐해에 대한 철저한 연구, 현재의 실태분석 및 피규제자와의 합의도출이라는 과정 등 사전준비가 부족하여 결국 개혁을 하지 못한 것이라고 할 수 있다.

따라서 지금까지 실시한 규제개혁이 조문상 일부 조정하였다고 끝낼

것이 아니라 피규제자와 일반국민들의 의견을 수렴한 실질적인 개혁정책이 필요하다.

V. 결 론

규제는 다수 국민의 사회경제적 복지 향상과 국가의 경쟁력 제고를 위해 필요하나 지나친 규제로 인한 시장실패와 국민들의 자율성 저해를 방지하고자 규제개혁을 하는 것이다.

양적인 규제개혁은 상당히 달성되었던 것으로 평가되고 있으나, 체감 규제개혁 효과는 여전히 미진하다고 볼 수 있다. 질적인 규제품질의 향상이 필요하고, 이를 위한 장기적이고 종합적인 연구검토가 요구된다.

개혁이 목표가 아니고 개혁의 결과가 실질적으로 국민 및 국가에 얼마나 기여하는가가 개혁의 목표임을 중시하여야 할 것이다. 정부가 앞장서서 할 필요성은 인정되나 피규제자가 동참하지 않는 규제개혁은 의미가 없으므로 규제정책 결정에서부터 그 과정 및 사후 모니터링까지 국민들의 참여를 유도할 필요가 있다.

규제개혁은 한 정부에서 그치는 것이 아니라 국가가 존재하는 한 발생하는 지속적인 과제이다. 따라서 앞으로도 규제개혁은 국가와 정부가 존재하는 한 지속되어야 할 것이다. 다만 규제개혁과 더불어 국민들의 준법정신 고취 및 도덕적 해이를 방지할 수 있는 대안이 없으면 규제개혁의 효과는 없다는 점을 고려하여야 할 것이다. 규제개혁보다도 국민성의 제고가 더 중요할 수도 있다는 것이다.

참고문헌

1. 經濟企劃廳, 「規制緩和の經濟理論」, 1992. 4.
2. _____, 「規制緩和の經濟的效果」, 1986. 9.
3. 국무조정실, 「규제개혁추진 종합지침」, 1998.
4. _____, 「1998규제개혁백서」, 1999.
5. _____, 「1999규제개혁백서」, 2000.
6. _____, 「2000규제개혁백서」, 2001.
7. 규제연구회, 「규제개혁의 비전과 전략」, 1998.
8. 規制緩和研究會, 「規制緩和で日本が変わる」, ジャパン タイムズ, 1994.
9. 류정곤 외, 「양식어업의 규제개혁 방안에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 1999.
10. 류정곤 외, 「총허용어획량(TAC) 할당제도의 운영방안에 관한 연구」, 정책자료 175, 한국해양수산개발원, 1997.
11. 實方謙二, 「經濟規制と競争政策」, 成文堂, 1983. 4.
12. 양준석·김홍률, 「OECD 규제개혁 국별검토: 미국, 네덜란드, 일본, 멕시코」, 대외경제정책연구원, 1999.
13. 이승우·김태운·조경호·김정렬, 「부처별 규제개혁 평가 및 활용방안」, 한국정책분석평가학회·한국자치경영협회, 2000.
14. 이승우, 「해양수산부문 규제개혁의 현황과 과제」, 「월간 해양수산」, 한국해양수산개발원, 통권 190호, 2000.
15. 이영세, 「선진국의 규제개혁 경험」, 산업연구원, 1998.
16. 中條潮, 「規制破壊」, 東洋經濟新聞社, 1995.
17. 최병선, 「정부규제론」, 법문사, 1992.
18. 하병기 외 공저, 「규제개혁의 경제효과 분석」, 산업연구원, 1999.
19. 한국경제연구원, 「김대중행정부의 규제개혁 평가」, 규제연구, 1999.
20. 한국해양수산개발원, 「하위규정 규제개혁 의견조사」, 2001.
21. 해양수산부, 「'98 규제정비 계획」, 1998.
22. _____, 「2000 규제정비 계획(안)」, 2000.
23. _____, 「규제등록현황」, 2001.
24. 홍성걸 외, 「수산정책 집행의 실효성에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 기본연구 2000-09, 2000.