

발간등록번호

11-1520000-000498-01

# 해양수산부 소관 법령체계 정비 · 개선방안 연구

2002 · 10

**(로고) 해양수산부**

Ministry of Maritime Affairs & Fisheries

# 제 출 문

해양수산부장관 귀하

이 보고서를 『해양수산부 소관 법령체계정비·개선방안 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2002.10

한국법제연구원  
원 장 서 승 완

○연구기간 : 2002.5 ~ 2002.10

○연구진

- 책임연구원 전재경 연구위원
- 공동연구원  
이준우 연구위원  
송영선 전문연구원  
이종영 교수(중앙대)
- 연구보조원 손영신

# 목 차

|  |    |
|--|----|
| 제 1 장 연구방법론 .....                          | 13 |
| 제 1 절 사전연구 .....                           | 13 |
| 1. 연구기획 .....                              | 13 |
| 2. 기초조사 및 자료수집 .....                       | 13 |
| 3. 연차계획 수립 및 연구가능성 검토 .....                | 14 |
| 4. 모니터링 및 연구계획 보완 .....                    | 14 |
| 제 2 절 본 연구 .....                           | 15 |
| 1. 시스템 분석 .....                            | 15 |
| 2. 교차분석 .....                              | 17 |
| 3. 쟁점분석 .....                              | 17 |
| 4. 방안도출 .....                              | 18 |
| <br>                                       |    |
| 제 2 장 해양수산 법제의 현황과 문제점 .....               | 21 |
| 제 1 절 해양수산 법제의 현황 .....                    | 21 |
| 1. 해양수산부 출범 이전 .....                       | 21 |
| 2. 해양수산부 출범 이후 .....                       | 27 |
| 1) 유사성에 기초한 편제 .....                       | 29 |
| 2) 조직 중심의 법령편제 .....                       | 30 |
| 제 2 절 법령체계상의 문제점 .....                     | 32 |
| 1. 법제 편성·운용상의 문제 .....                     | 32 |
| 1) 견제와 균형의 유지 .....                        | 32 |
| 2) 1課1法주의의 지양 .....                        | 32 |
| 3) 비법률적 영향의 극복 .....                       | 32 |
| 4) 연혁적 관행의 지양 .....                        | 33 |
| 2. 혼성법제의 한계 .....                          | 34 |
| 1) 농어촌발전특별조치법 : 농촌과 어촌의 차별화 미약 .....       | 35 |
| 2) 농어촌정비법 : 반농반어 중심의 공간계획 .....            | 37 |
| 3) 농어업재해대책법 : 적조관리상의 역할분담 .....            | 39 |
| 4) 농수산물유통및가격안정에관한법률 : 시장의 특성간과 .....       | 39 |
| 3. 상하위 법령간의 관계 .....                       | 41 |
| 1) 공유수면관리업무처리규정 : 공작물 및 그 부속시설에 대한 적용법률 .. | 41 |

|                                      |           |
|--------------------------------------|-----------|
| 2) 수산자원보호령 : 법률화 여부 .....            | 42        |
| 3) 안전조업규칙 : 선박의 항해·어로제한 등의 적정성 ..... | 42        |
| 4) 행정규칙의 법규성 : 고시·예규 등 .....         | 43        |
| <b>제 3 장 법령정비의 필요성과 방향 .....</b>     | <b>46</b> |
| <b>제 1 절 법령정비의 필요성 .....</b>         | <b>46</b> |
| 1. 정책적 여건의 변화 .....                  | 46        |
| 1) 해양분할 시대의 도래 .....                 | 46        |
| 2) 경쟁국가의 변화 : 일본 .....               | 46        |
| 3) 법의 기능저조 .....                     | 47        |
| 2. 법적 안정성의 확보 .....                  | 48        |
| 1) 법규의 불명확성 .....                    | 48        |
| 2) 실정법상의 어업권 .....                   | 48        |
| 3) 광의의 어업권 .....                     | 49        |
| 3. 경쟁력의 강화 : 규제에서 경쟁으로 .....         | 50        |
| 1) 담보제한의 완화 .....                    | 50        |
| 2) 규제와 유인의 조화 .....                  | 51        |
| 4. 환경규제의 보강 .....                    | 51        |
| 1) 해양폐기물 관련 법률의 실효성 .....            | 51        |
| 2) 육상기인 폐기물의 해양유입방지 .....            | 52        |
| 3) 도서지역 폐기물관리 .....                  | 52        |
| <b>제 2 절 법령정비의 방향 .....</b>          | <b>52</b> |
| 1. 정비목표 .....                        | 52        |
| 2. 구체적 과제 .....                      | 54        |
| 1) 법개념의 명료화 .....                    | 54        |
| 2) 불법어업의 예방 .....                    | 55        |
| 3) 법률생활의 예측가능성 확보 .....              | 56        |
| 4) 명목적 법률의 정비 .....                  | 56        |
| 5) 법경제학적 고려 .....                    | 57        |
| <b>제 4 장 법령체계의 정비 .....</b>          | <b>59</b> |
| <b>제 1 절 기본법제의 정비 .....</b>          | <b>59</b> |
| 1. 기본법제의 분석 .....                    | 59        |
| 1) 기본법의 의의와 국내 입법례 .....             | 59        |

|  |     |
|--|-----|
| 2) 해양개발기본법의 구조 .....                     | 61  |
| 3) 해양수산물발전기본법의 구조 .....                  | 61  |
| 4) 새로운 기본법의 분화 .....                     | 62  |
| 5) 분법화의 대안 .....                         | 65  |
| 2. 해양기본법제의 정비 .....                      | 66  |
| 1) (가칭)해양수산물분쟁조정법의 제정 .....              | 66  |
| 2) 어업자원보호법의 흡수 .....                     | 68  |
| 3) 배타적 경제수역에서의 외국인어업등에 대한 주권적 권리행사 ..... | 69  |
| 3. 수산기본법제의 정비 .....                      | 70  |
| 1) 현행 수산업법의 준치 및 특화 .....                | 70  |
| 2) 일본의 수산기본법 .....                       | 70  |
| 3) 영국의 해양어업법제 .....                      | 72  |
| 4) (가칭)수산기본법의 방향 .....                   | 73  |
| 제 2 절 유사 법령의 통폐합 및 신규법령의 제정 .....        | 77  |
| 1. 해양수산부 소관법제 .....                      | 77  |
| 1) 연안의 보전과 이용 및 관리 .....                 | 77  |
| 2) 법집행상의 중첩해소 .....                      | 88  |
| 2. 다른 부처 소관법제 .....                      | 89  |
| 1) 수산자원보전지구의 관할 .....                    | 89  |
| 2) 의제처리된 공유수면의 점·사용료 .....               | 90  |
| 제 5 장 구조조정 및 쟁점분석 .....                  | 91  |
| 제 1 절 공간·구역 법제 .....                     | 91  |
| 1. 해 양 .....                             | 91  |
| 1) 연안의 정의 및 범위 .....                     | 91  |
| 2) 공유수면의 범주확인 .....                      | 92  |
| 3) 매립지의 취득과 부당이득의 방지 .....               | 95  |
| 4) 공유수면 점·사용의 적정화 .....                  | 96  |
| 5) 공유수면점용허가와 양식면허의 분리 .....              | 97  |
| 6) 연안해역(계획)과 공유수면(계획)의 연계 .....          | 98  |
| 7) 보호구역등의 중복회피 .....                     | 98  |
| 8) 어업구역의 관리 .....                        | 99  |
| 9) 지속가능한 해면관리 : 자율화·광역화·경제적유인 .....      | 101 |
| 10) 어업구역의 정화·정비 : 과밀화·사점화 지양 .....       | 102 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 11) 갯벌 공개념의 정립 .....          | 104 |
| 12) 갯벌 입법의 보완 .....           | 104 |
| 13) 특별매립의 지양 .....            | 107 |
| 2. 어촌의 정비 .....               | 108 |
| 1) 어촌의 가치 .....               | 108 |
| 2) 어촌과 어장 그리고 어항 .....        | 110 |
| 3) (가칭)어촌·어항(발전)법의 제정 .....   | 112 |
| 제 2 절 수산·자원 법제 .....          | 113 |
| 1. 수산업진흥 .....                | 113 |
| 1) 해외동향 .....                 | 113 |
| 2) 어로관리 .....                 | 115 |
| 3) 수산행정의 합리화 .....            | 119 |
| 4) 어업보상 .....                 | 122 |
| 5) 유통·품질관리 .....              | 124 |
| 6) (가칭)해양심층수의이용및관리법의 제정 ..... | 126 |
| 2. 수산자원보호 .....               | 127 |
| 1) 자원보호의 방향 .....             | 127 |
| 2) 원칙과 예외의 조화 .....           | 129 |
| 3) 수산자원에 대한 권리와 의무의 연계 .....  | 129 |
| 4) 기르는 어업 .....               | 130 |
| 5) 수산자원관리상의 한계 .....          | 135 |
| 6) 불법어업의 방지 .....             | 136 |
| 7) 인위적 자원조성 .....             | 139 |
| 8) (가칭)수산자원관리법의 제정 .....      | 140 |
| 제 3 절 시설·설비 법제 .....          | 141 |
| 1. 어 항 법 .....                | 141 |
| 2. 항만관계법 .....                | 142 |
| 1) 항만개발에 따른 민원의 예방과 해소 .....  | 142 |
| 2) 비관리청에 의한 공영개발의 지양 .....    | 143 |
| 3) (가칭)항만公社에 관한 검토 .....      | 146 |
| 4) 한국컨테이너부두공단법의 정비 .....      | 149 |
| 제 4 절 교통·운송 법제 .....          | 150 |
| 1. 선 박 .....                  | 150 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 1) 개념의 정립 .....                | 150 |
| 2) 선박의 등록 .....                | 150 |
| 3) 자율화 .....                   | 151 |
| 2. 해운 .....                    | 152 |
| 1) 항계내 어로의 제한 .....            | 152 |
| 2) 항만운송사업의 정지 및 등록의 취소 .....   | 153 |
| 3) 항만시설 사용료의 납입주체 .....        | 153 |
| 제 5 절 인력·기구 법제 .....           | 154 |
| 1. 어업인 .....                   | 154 |
| 1) 법의 인간상 회복 .....             | 154 |
| 2) 관습상 입어권의 문제 .....           | 154 |
| 3) 어업권 관리의 유연성 .....           | 155 |
| 2. 선원·선박직원 .....               | 156 |
| 1) 적용범위 .....                  | 156 |
| 2) 해상노동법제의 과제 .....            | 157 |
| 3) 법개정 저해요인 .....              | 159 |
| 4) 입법화 방안 .....                | 159 |
| 5) 중복면허부활·취업규칙신고 .....         | 160 |
| 6) 선원보험법의 폐지 .....             | 161 |
| 7) 선원보험제의 보완 .....             | 162 |
| 3. 사업자기구의 자율화 .....            | 163 |
| 제 6 절 환경·안전 법제 .....           | 164 |
| 1. 해양오염관리 .....                | 164 |
| 1) 국제규약의 동향 .....              | 164 |
| 2) 입법정책동향 : 일본 .....           | 165 |
| 3) 해양오염방지법의 구조와 과제 .....       | 167 |
| 4) 해양오염물질의 정의 및 포괄적 배출규제 ..... | 168 |
| 5) 해상기인 오염물질 관리 .....          | 168 |
| 6) 육상기인 오염물질 관리 .....          | 169 |
| 7) 오염원인자책임의 구체화 .....          | 170 |
| 8) 환경오염의 구제 .....              | 170 |
| 9) (가칭)해양환경관리법의 제정 .....       | 171 |
| 2. 안전관리 .....                  | 172 |
| 1) 개념의 정립 .....                | 172 |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 2) 적용범위 : 해상교통안전법 .....            | 174        |
| 3) 입 법 례 .....                     | 177        |
| 4) (가칭)해양안전관리법의 제정 .....           | 179        |
| 5) 과태료 부과 주체의 명확화 .....            | 179        |
| <b>제 6 장 요약 및 결론 .....</b>         | <b>181</b> |
| <b>제 1 절 원칙과 방향 .....</b>          | <b>181</b> |
| 1. 준비의 원칙 .....                    | 181        |
| 1) 해양수산 영역의 독자성 확보 .....           | 181        |
| 2) 정책변화의 수용 .....                  | 181        |
| 3) 행정규제개혁의 수행 .....                | 181        |
| 2. 준비의 방향 .....                    | 182        |
| 1) 기본법의 분화 및 규범력 제고 .....          | 182        |
| 2) 관련법제의 유형화 .....                 | 182        |
| 3) 법적안정성의 확립 .....                 | 183        |
| <b>제 2 절 체계정비 및 구조조정 .....</b>     | <b>185</b> |
| 1. 기본·기초법제 .....                   | 185        |
| 1) 해양수산발전기본법의 분화 .....             | 185        |
| 2) (가칭)해양수산분쟁조정법의 제정 .....         | 186        |
| 2. 산업·자원법제 .....                   | 186        |
| 1) (가칭)수산자원관리법 제정 .....            | 186        |
| 2) (가칭)수산물유통및가격안정에관한법률 제정 .....    | 186        |
| 3) (가칭)해양심층수의이용및관리법 제정 .....       | 187        |
| 3. 공간·구역 법제 .....                  | 188        |
| 1) 연안관리법제의 재구성 .....               | 188        |
| 2) 농어촌발전특별조치법 및 농어촌정비법 : 분법화 ..... | 189        |
| 3) (가칭)어촌·어항(발전)법의 제정 .....        | 189        |
| 4. 시설·인력법제 .....                   | 190        |
| 1) 항만법의 정비 .....                   | 190        |
| 2) 안전항해 규정과 노동보호 규정의 분리 .....      | 190        |
| 5. 환경·안전법제 .....                   | 191        |
| 1) (가칭)해양환경관리법의 제정 .....           | 191        |
| 2) (가칭)해양안전관리법의 제정 .....           | 191        |
| <b>제 3 절 개별 쟁점의 개선 .....</b>       | <b>192</b> |



|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 1. 해양부문 .....            | 192 |
| 1) 연안관리법 .....           | 192 |
| 2) 공유수면관리법 .....         | 192 |
| 3) 공유수면매립법 .....         | 192 |
| 4) 항만법 내지 신항만건설촉진법 ..... | 192 |
| 5) 해양오염방지법 .....         | 193 |
| 2. 수산부문 .....            | 193 |
| 1) 수산업법 .....            | 193 |
| 2) 어장관리법 .....           | 193 |
| <br>                     |     |
| 〈참 고 문 헌〉 .....          | 195 |
| <br>                     |     |
| [ 부 록 1]                 |     |
| 日本 水産基本法 .....           | 197 |
| <br>                     |     |
| [ 부 록 2]                 |     |
| 韓·日 수산업법 대조표 .....       | 205 |
| <br>                     |     |
| [ 부 록 3]                 |     |
| 기본법편제안 .....             | 213 |
| <br>                     |     |
| 〈Summary〉 .....          | 217 |

## 제 1 장 연구방법론

### 제 1 절 사전연구

#### 1. 연구기획

- 참여 연구진 회의
- 연구자문위원 및 관계기관 담당자 면담(6월)
  - 어업정책과 : 수산업법 어업자원보호법 수산자원보호령 낚시어선업법
  - 수산정책과 : 해양수산발전기본법 수산업협동조합법
  - 어촌어항과 : 어항법 농어촌발전특별조치법
  - 해양환경과 : 해양오염방지법
  - 해양보전과 : 습지보전법 공유수면매립법 공유수면관리법
  - 선원노정과 : 선원법 선박직원법 선원보험법
  - 항만운영개선과 : 항만운송사업법
- 연구 수행상의 문제점 및 대책 모색

#### 2. 기초조사 및 자료수집

- 법령 연혁조사 및 향후 입법계획 조사
- 선행연구자료 조사 및 수집
- 해당 기관 또는 단체의 공식·비공식 관련문건 입수
  - 부산지방해양수산청(7월12일)
  - 한국해양수산연수원(7월12일)
  - 부산광역시청(7월12일)
  - 부산시수산업협동조합(7월13일)
  - 어업지도선관리사무소(7월13일)
  - 보령오천어촌계(7월17일)
  - 국립수산과학원(서해수산연구소)(7월21일)
  - 동해대진어촌계(8월4일)
  - 동해어달어촌계(8월4일)
  - 한국해양연구원(8월7일)

### 3. 연차계획 수립 및 연구가능성 검토

- 법령 체계정비 사업후 예상 연구과제 검토
- 분야별 입법정책 연구의 필요성 모색
- 해양·수산 법제의 발전을 위한 장·단기 연차계획 검토

### 4. 모니터링 및 연구계획 보완

- 연구방법 및 연구자료등에 대한 관계자등의 의견수렴
  - 법의 타당성
    - 현행법제중 입법과정에서 로비활동의 영향을 많이 받았다고 판단되는 사항
    - 규제개혁이 걸돌고 있다고 판단되는 사항
    - 경쟁력강화를 저해하는 제도의 흠결 또는 모순
  - 법률상호간의 관계
    - 기르는어업육성법과 어장관리법의 상호관계
    - 향만법과 신향만건설촉진법 및 연안관리법의 관계(공간관리·환경계획등)
  - 개념과 정의
    - 적용범위 : 어촌과 어항의 범위설정 방안
    - 법의 주인공 : “어민”의 개념과 범위
  - 정 책
    - 인력관리 : 노동법과 선원법 및 선박직원법의 괴리 (☞해양수산연수원)
    - 1원화 : 선원과 선박직원의 관리1원화 가능성 (☞해양수산연수원)
    - 인보험 : 선원보험의 합리화 방안 (☞해양수산연수원)
    - 구조조정 : 법인이촌계의 향방 (☞수산업협동조합)
  - 연혁적 과제
    - 농어촌발전특별조치법에서 “어촌”을 분리하여야 하는 필요성
    - 농어촌정비법에서 “어촌”을 분리하여야 하는 필요성
    - 농수산물유통및가격안정에관한법률에서 “수산물”을 분리하여야 하는 필요성
- 모니터링 결과 분석 및 보완방안 모색 : 세미나·전문가회의
  - 주무부처: 해양수산부
  - 자문위원진:법제처·한국해양연구원·해양수산개발원·한국해양수산연수원
- 실행 연구계획의 수정

## 제 2 절 본 연구

## 1. 시스템 분석

- 법제편성의 원칙 분석
- 입법연혁의 검토
  - 연도별 법령 제목과 소관 부서의 변천
  - 정부조직개편(직제규정) 연혁과 소관 법령의 조응
  - 관련부처 법령의 연혁변천

## 해양수산부 부서별 소관법률 일람표(2002·10)

|   |                  |                 |
|---|------------------|-----------------|
| 1 | 선박법              | 안전관리관실 안전정책담당관  |
| 2 | 어선법              | 안전정책담당관         |
| 3 | 해상교통안전법          | 안전정책담당관         |
| 4 | 선박안전법            | 해사기술담당관         |
| 5 | 유류오염손해배상보장법      | 해양방재담당관         |
| 6 | 항로표지법            | 항로표지담당관         |
| 7 | 해양수산물전기본법        | 해양정책국 해양정책과(정책) |
| 8 | 한국해양소년단연맹육성에관한법률 | 해양정책과(문화)       |
| 9 | 해양과학조사법          | 해양개발과(조사)       |
| 0 | 수로업무법            | 해양개발과(조사)       |
| 1 | 해양오염방지법          | 해양환경과(제도)       |
| 2 | 습지보전법            | 해양보전과(생태2)      |
| 3 | 연안관리법            | 연안계획과(기획)       |
| 4 | 공유수면관리법          | 연안계획과(공유수면)     |
| 5 | 공유수면매립법          | 연안계획과(공유수면)     |
| 6 | 선박투자회사법          | 해운물류국 해운정책과(정기) |
| 7 | 선주상호보험조합법        | 해운정책과(정기)       |
| 8 | 해운법              | 해운정책과(수송)       |
| 9 | 국제선박등록법          | 해운정책과(국제)       |
| 0 | 한국해운조합법          | 연안해운과(화물)       |
| 1 | 선원법              | 선원노정과(선원)       |
| 2 | 선박직원법            | 선원노정과(해기)       |
| 3 | 한국해양수산업수원법       | 선원노정과(해기)       |
| 4 | 선원보험법            | 선원노정과(복지)       |
| 5 | 도선법              | 물류기획과(기획)       |
| 6 | 개항질서법            | 물류기획과(물류2)      |
| 7 | 항만운송사업법          | 항만운영개선과(제도)     |
| 8 | 항만법              | 항만국 항만정책과(정책)   |
| 9 | 한국컨테이너부두공단법      | 항만정책과(관리)       |
| 0 | 신항만건설촉진법         | 항만개발과(계획2)      |

제 1 장 연구방법론

|    |                                  |                                     |
|----|----------------------------------|-------------------------------------|
| 1  | 수산업협동조합법                         | 수산정책국 수산정책과(정책1)                    |
| 2  | 수산물품질관리법                         | 유통가공과(안전)                           |
| 3  | 어항법                              | 어촌어항과(어항관리)                         |
| 4  | 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법        | 어업자원국 어업정책과(제도)<br>수산정책국 수산정책과(정책2) |
| 5  | 수산업법                             | 어업자원국 어업정책과(제도)                     |
| 6  | 낙시어선업법                           | 어업정책과(제도)                           |
| 7  | 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 | 어업교섭지도과(기획)                         |
| 8  | 어업자원보호법                          | 어업교섭지도과(지도)                         |
| 9  | 어장관리법                            | 양식개발과(보전)                           |
| 10 | 기르는어업육성법                         | 양식개발과(육성)                           |
| 11 | 내수면어업법                           | 자원관리과(내수면)                          |
| 12 | 해양사고의조사및심판에관한법률                  | 중앙해양안전심판원 조사관실                      |
| 13 | 수난구호법                            | 해양경찰청 경비구난과(구난)                     |
| 14 | 수상레저안전법                          | 해양안전과(수상레저)                         |

□ 미분화 법제의 분리 · 정비

· 농림수산부 · 건설교통부 · 환경부 법제의 속성을 탈피

통합 전후 행정기구

| 통합전 기구 | 조정 · 이관기능                           | 통합후                       |
|--------|-------------------------------------|---------------------------|
| 수산청    | · 수산진흥정책 수립, 수산자원 조성 등 수산관련 기능      | ⇒<br>해양수산부<br><br>(해양경찰청) |
| 해운항만청  | · 해운, 항만건설 및 운영, 선원·선박 및 해상안전 관련 기능 |                           |
| 과학기술처  | · 해양과학기술 연구개발 기능                    |                           |
| 농림수산부  | · 수산정책 및 수산통계 기능                    |                           |
| 통상산업부  | · 심해저 광물 등 해양자원개발 기능                |                           |
| 환경부    | · 해양환경보전 및 해양환경연구조사 기능              |                           |
| 건설교통부  | · 공유수면매립·관리, 해양심판, 해양조사, 수로 기능      |                           |
| 경찰청    | · 해양경찰 기능                           |                           |

\* 자료 : 해양수산백서, 2002 : 17

- 해양수산부의 특성에 알맞게 법령의 구조를 재조정
  - ‘농촌’ 관련법제와 ‘어촌’ 관련법제를 차별화
  - 시설 중심의 해운·항만 법제를 물류 중심으로 전환
  - ‘육상’ 환경보전과 ‘해양’ 환경보전의 차별성과 연계성을 부각

- 입법목적과 집행기구(정부조직 및 산하기관·단체)의 연관성 분석
- 훈령·예규·고시등 행정규칙의 위임근거 적정성 조사

## 2. 교차분석

- 분석방법 : 관련법령들의 항목(조문제목)을 상호 비교 분석
  - 목적·적용범위
  - 장·절 제목
  - 각 조문제목
- 분석범위 : 중점 연구과업 포함
  - 수산업 관련법령
  - 어촌어항 관련법령
  - 선박등록 관련법령
  - 해양오염사고 및 선박사고 관련법령
  - 선원 관련법령
  - 항만 및 항만운송사업 관련법령
  - 해양환경 관련법령
- 결과정리 : 중복 및 흠결 항목(조문)들의 도출

## 3. 쟁점분석

- 합목적성 분석 : 단위 법령들의 법이념과 법현실의 분석
- 실효성 분석 : 법집행의 효율을 저해하는 입법 구조의 검토
- 실태분석 : 문제의 입법구조를 초래한 입법과정 및 입법환경의 분석
  - 수산업법
    - 어장이용개발계획의 수립 및 승인(제4조)
    - 지방수산조정위원회(법 제91조)(시행령 제68조제3항·제4항)
    - 어업의 제한 및 조건(제12조)
    - 한정어업면허(법 제14조의2)

## 제 1 장 연구방법론

- 손실보상의 합리화(법 제81조)
- 보상손실산출기준(시행령 별표4)
- 면허어업조례화(법 제8조)
- 어촌계의 어장관리(법 제37조)
- 수산통계 : 수산시책에 관한 연차보고(법 제93조의2)
- 수산자원보호령 : 특정어구의 사용금지(보호령 제5조)
- 농수산물유통및가격안정에관한법률 : 수산물유통기구(제51조등)
- 농어촌발전특별조치법 : 농촌개발과 어촌(어항)개발차별화
  - 1990년의 법 제11조
  - 1990년의법 부칙 제3조
- 어장관리법 : 수산업법에 편제 여부(제1조)
- 어항법
  - 어항의 유형화(제3조)
  - 어항시설관리자(제28조의2)
- 항만법 : 사용료면제(시행령 제21조)
- 관련법률 : 해양수산 행정기구들의 관계
- 수산물품질관리법 : 규제개혁 및 책임소재 명확화(제42조등)
- 농어업재해대책법 : 적조관리업무의 2원화(제3조)
- 선원법·선박직원법
  - 자격통합·노동법적 성격과 안전법적 성격의 교환
  - 외국인 선원의 고용(선원법 제104조)
- 선원보험법 : 보험제도의 실효성(제2조)
- 선박안전법 : 국제협약의 반영요망(제16조)
- 수산업협동조합법 : 조합운영등에서의 자율관리(제22조등)

### 4. 방안도출

□ 접근방안 : 법령체계 재구성 방안의 검토

- 입법표준의 정립 : 입법기준의 체계화 및 법률용어의 일원화 방안
- 유사법령의 정비 : 대등 법령간 수평적 통폐합 방안
- 부처간 교환 : 관련부처들의 유사법령 상호간의 조항교환 방안
- 위임입법의 정비 : 상하위 법령간 수직적 정비 방안
- 규제개혁의 실현 : 유사 및 중복 규제의 정비 방안

□ 예상문제 검토

- 법령의 지위 및 기능의 미분화 내지 혼동으로 인한 한계 감안
- 집단간·부처간 이해관계의 대립이 법령정비에 미치는 영향 검토
- 정비여건의 성숙에 상응하는 정비속도의 조절

□ 대안모색

- 본연구에서 달성할 수 없는 미완과제의 요약
- 과도기적 방안 : 장기적 완전정비 이전의 대안을 모색
- 입법사항(규범영역)과 행정사항(프로그램영역)의 구분 및 조화 방안



## 제 2 장 해양수산 법제의 현황과 문제점

### 제 1 절 해양수산 법제의 현황

#### 1. 해양수산부 출범 이전

1996년 8월 해양수산부가 출범하기 이전에 해양 및 수산관계 법률들은 대부분 건설교통부와 농림수산부에서 관장하였다. ①건설교통부는 주로 해상 운송 내지 시설과 관련하여 선박법(1960)·선박직원법(1960)·수로업무법(1961)·도선법(1961)·개항질서법(1961)·선박안전법(1961)·항로표지법(1961)·해난심판법(1961)·한국해운조합법(1961)·공유수면관리법(1961)·공유수면매립법(1962)·선원법(1962)·선원보험법(1962)·해운법(1963)·항만운송사업법(1963)·항만법(1967)·한국컨테이너부두공단법(1989) 등 17개의 법률을 관장하고 ②농림수산부는 주로 산업활동과 관련하여 수산물검사법(1950)·수산업법(1953)·어업자원보호법(1953)·수산업협동조합법(1962)·어항법(1969)·내수면어업개발촉진법(1975)·어선법(1977)·한국어업기술훈련소법(1977)<sup>1)</sup>·뉴시어선업법(1995) 등 9개의 법률을 관장하였다. ③“해양”이라는 공간 자체는 과학기술부에서 해양개발기본법(1987)과 해양과학조사법(1995)으로 규율하였다. ④그밖에 환경부는 해양오염방지법(1977)과 유류오염손해배상보장법(1992)을, ⑤행정자치부는 수난구호법(1961) 및 해상교통안전법(1986)을 그리고 ⑥문화관광부(문화체육부)는 한국해양소년단연맹육성에 관한법률(1984)을 각각 관장하였다. 이들을 부문별로 살펴보면 다음과 같다 :

#### 해양개발·해양조사

| 법 른                 | 대통령령         | 부 령           |
|---------------------|--------------|---------------|
| ○ 공유수면관리법           | ○ 공유수면관리법시행령 | ○ 공유수면관리법시행규칙 |
| ○ 공유수면매립법           | ○ 공유수면매립법시행령 | ○ 공유수면매립법시행규칙 |
| ○ 수로업무법             | ○ 수로업무법시행령   | ○ 수로업무법시행규칙   |
| ○ 한국해양소년단연맹육성에 관한법률 |              |               |
| ○ 해양개발기본법           | ○ 해양개발기본법시행령 |               |
| ○ 해양과학조사법           | ○ 해양과학조사법시행령 | ○ 해양과학조사법시행규칙 |

1) 1997년의 한국해양수산연수원법은 한국어업기술훈련소법(1977년의 법)의 제명을 바꾸고 그 전문을 개정하였다.

□ 일본법제(1) : 해양개발·해양조사

- 낙도[이도]진흥법(1953. 7. 22)
- 반도진흥법(1985. 6. 14)
- 본주사국연락교건설에따른일반여객정기항로사업등에관한특별조치법(1981. 6. 9)
- 북방지역구어업권자등에대한특별조치에관한법률(1961. 10. 30)
- 북해도개발을위한항만공사에관한법률(1951. 3. 31)
- 소림원제도(小笠原諸島)진흥개발특별조치법(1959. 12. 8)
- 수로업무법(1950. 4. 17)
- 염미군도(奄美群島)진흥개발특별조치법(1954. 6. 21)
- 연안어장정비개발법(1974. 5. 17)

해운·선원

| 법 른       | 대통령령                                   | 부 령   |
|-----------|--|---|
| ○ 한국해운조합법 | ○ 한국해운조합법시행령                           | ○ 한국해운조합법시행규칙                                 |
| ○ 해운법     | ○ 해운법시행령                               | ○ 해운법시행규칙<br>○ 여객선운항관리규칙                      |
| ○ 선박직원법   | ○ 선박직원법시행령                             | ○ 선박직원법시행규칙                                   |
| ○ 선원법     | ○ 선원법시행령<br>○ 선원근로감독관규정<br>○ 선원노동위원회규정 | ○ 선원법시행규칙<br>○ 선원근로감독관직무규칙<br>○ 선원의안전및위생에관한규칙 |
| ○ 선원보험법   |  |   |

□ 일본법제(2) : 해운·선원

- 선박직원법(1951. 4. 16)
- 선원법(1947. 9. 1)
- 선원재해방지활동촉진에관한법률(1967. 7. 15)
- 소형선조선업법(1966. 7. 4)
- 어선손해등보상법(1952. 3. 30)
- 유어선업적정화에관한법률(1988. 12. 23)
- 조선법(1950. 5. 1)
- 포츠담선언의수락에반대하여발한명령에관한건에따른운수성관계제명령의조치에  
관한법률(1952. 4. 5)
- 해외일본국민의집단적인양수송을위한항해명령에관한법률(1952. 3.31)

항만운영 · 항만건설

| 법 률           | 대통령령                     | 부 령   |
|---------------|--------------------------|---|
| ○ 개항질서법       | ○ 개항질서법시행령               | ○ 개항질서법시행규칙   |
| ○ 도선법         | ○ 도선법시행령                 | ○ 도선법시행규칙   |
| ○ 항만운송사업법     | ○ 항만운송사업법시행령             | ○ 항만운송사업법시행규칙   |
| ○ 한국컨테이너부두공단법 | ○ 한국컨테이너부두공단법시행령         | ○ 한국컨테이너부두공단법시행규칙   |
| ○ 항만법         | ○ 항만법시행령<br>○ 항만시설관리권등록령 | ○ 항만법시행규칙<br>○ 항만시설장비관리규칙<br>○ 항만시설의기술기준에관한규칙<br>○ 항만시설관리권등록령시행규칙 |

□ 일본법제(3) : 항만운영 · 항만건설

낙도[이도]항로정비법(1952. 7. 4)

내항해운업법(1952. 5. 27)

내항해운조합법(1957. 6. 1)

도선[水先]法(1949. 5. 30)

일본국과아메리카합중국간의상호협력및안전보장조약제육조에따른시설및구역과 일본국주둔합중국군대의지위에관한협정및일본국주둔국제연합군대의지위에관한 협정의실시에따른수선법특례에관한법률(1952. 4. 28)

특정항만시설정비특별조치법(1959. 3. 30)

항로표지법(1949. 5. 24)

항만법(1950. 5. 31)

항만운송사업법(1951. 5. 29)

항만정비긴급조치법(1961. 3. 31)

항만정비촉진법(1953. 8. 5)

항칙법(1948. 7. 15)

해사대리사법(1951. 3. 23)

해상운송법(1949. 6.1)

해안법(1970. 12. 25)

수산자원 · 어촌진흥

| 법 률   | 대통령령   | 부 령  |
|---|--|--|
| ○ 내수면어업개발촉진법  | ○ 내수면어업개발촉진법시행령  | ○ 내수면어업개발촉진법시행규칙   |
| ○ 수산물검사법  | ○ 수산물검사법시행령  | ○ 수산물검사법시행규칙   |
| ○ 수산업법  | ○ 수산업법시행령<br><br>○ 어업등록령<br>○ 수산자원보호령<br>○ 어업단속공무원의직무에관한규정               | ○ 보호수면의지정및관리에관한규칙<br>○ 선박안전조업규칙<br>○ 수산관계법령위반행위에 대한행정 처분기준과절차에관한규칙<br>○ 수산동식물이식승인에관한규칙<br>○ 수산물의포장및용기에관한규칙<br>○ 수산업에관한수수료규칙<br>○ 연근해및원양어업의조업상황등의 보고에관한규칙<br>○ 어업면허및어장관리에관한규칙<br>○ 어업허가및신고등에관한규칙<br>○ 어획물운반허가에관한규칙<br>○ 유료낚시터및체험어장의지정 · 관 리에관한규칙<br>○ 육성수면의지정및관리에관한규칙 |
| ○ 수산업협동조합법  | ○ 수산업협동조합법시행령  | ○ 수산업협동조합법시행규칙   |
| ○ 어업자원보호법   | ○ 어업자원보호법시행령   |  |
| ○ 어항법   | ○ 어항법시행령   | ○ 어항법시행규칙  |
| ○ 낚시어선업법  | ○ 낚시어선업법시행령  | ○ 낚시어선업법시행규칙   |
| (농어업재해대책법)<br>(농어촌발전특별조치법)<br>(농어촌정비법)<br>(농수산물유통및가격안정에관한 법률) | ○ 농어업재해대책법시행령<br>(농어촌발전특별조치법시행령)<br>(농어촌정비법시행령)<br>(농수산물유통및가격안정에관한법률시행령) | ○ 농어업재해대책법시행규칙<br>○ 농수산물유통및가격안정에관한법률시행규칙   |

□ 일본법제(4) : 수산자원 · 어촌진흥

- 구륙도주변어업에대한어업법특례에관한법률(1953. 8. 27)
- 배타적경제수역내어업등에관한주권적권리행사등에관한법률(1996. 6. 14)
- 수산업협동조합법(1948. 12. 15)
- 수산자원보호법(1951. 12. 17)
- 수출수산업진흥에관한법률(1954. 6. 2)
- 어업경영의개선및재건정비에관한특별조치법(1976. 6. 1)
- 어업법(1949. 12. 15)
- 어업법시행법(1949. 12. 15)

어업생산조정조합법

어업수역에관한잠정조치법

어업용해안국을개설운용하는어업협동조합및어업협동조합연합회에대한수산업협동조합법적용의특례에관한법률(1950. 12. 9)

어업협동조합합병촉진법(1967. 7. 24)

어항법

어항어장정비법(1950. 5. 2)

연안어업등진흥법(폐지:2001. 6. 29 수산기본법)

외국인어업의규제에관한법률(1967. 7. 14)

일본국과아메리카합중국간의상호협력및안전보장조약에따른일본국주둔아메리카합중국군대의수면사용에따른어선의조업제한등에관한법률(1952. 7. 22)

지속적양식생산확보법(1999. 5. 21)

진주양식사업법

참치(다랑어)자원의보존및관리강화에관한특별조치법(1996. 6. 21)

해양생물자원의보존및관리에관한법률(1996. 6. 14)

해양수산자원개발촉진법(1971. 5. 17)

[금융·보험]

농림어업금융금고법

선주상호보험조합법(1950. 5. 11)

어선승조원급여보험법(1952. 6. 25)

어선적하물보험임시조치법

어업근대화자금조성법(1969. 6. 26)

어업손해등보상법

어업재해보상법(1964. 7. 8)

연안어업개선자금조성법(1979. 4. 27)

외무부두공단해산및업무승계에관한법률(1981. 4. 25)

외항선박건조용자이자보급임시조치법(1953. 1. 5)

중소어업용자보정법(1952. 12. 27)

해양안전 · 해양환경

| 법 률                   | 대통령령   | 부 령   |
|-----------------------|--|---|
| ○ 선박법                 | ○ 선박법시행령   | ○ 선박법시행규칙<br>○ 선박톤수의측정에관한규칙   |
| ○ 선박안전법               | ○ 선박안전법시행령   | ○ 선박안전법시행규칙<br>○ 선박검사관의자격에관한규칙<br>○ 선박검사원자격등에관한규칙<br>○ 선박또는선박용물건의우수사업장 인정등에관한규칙<br>○ 선박또는선박용물건의형식승인등에관한규칙<br>○ 안전한컨테이너를위한국제협약에 의한컨테이너의형식승인등에관한규칙<br>○ 위험물선박운송및저장규칙<br>○ 특수화물선박운송규칙<br>○ 해상에있어서인명의안전을위한국제협약등에의한증서에관한규칙 |
| ○ 어선법                 | ○ 어선법시행령   | ○ 어선법시행규칙<br>○ 어선의등록등에관한수수료규칙   |
| ○ 해상교통안전법             | ○ 해상교통안전법시행령   | ○ 해상교통안전법시행규칙   |
| ○ 유류오염손해배상 보장법        | ○ 유류오염손해배상보장법시행령   | ○ 유류오염손해배상보장법시행규칙   |
| ○ 항로표지법<br>(유선및도선사업법) | ○ 항로표지법시행령<br>(유선및도선사업법시행령)                                  | ○ 항로표지법시행규칙<br>○ 유선및도선사업법시행규칙   |
| ○ 해양오염방지법             | ○ 해양오염방지법시행령   |   |
| ● 수난구호법               | ● 수난구호법시행령   | ● 수난구호법시행규칙   |
| ○ 해양사고의조사 및심판에관한법률    | ○ 해양사고의조사및심판에관한법률시행령<br>○ 증인등의비용지급등에 관한규정<br>○ 비상임심판관수당등지급규정 | ○ 해양사고의조사및심판에관한법률시행규칙   |

※ 해양경찰청 소관법령(●) ※ ( )는 농림부(법4, 대령 3) 및 행정자치부(법 1, 대령1)와 공동소관법령 (통계불포함)

□ 일본법제(5) : 해양안전 · 해양환경

선박법(1899. 3. 8)

선박안전법(1933. 3. 15)

- 선박톤수측도에관한법률(1980. 5. 6)
- 세또내해(內海)환경보전특별조치법
- 소형선박의등록등에관한법률(2002. 7. 4)
- 수난구호법(1899. 3. 29)
- 어선법(1950. 5. 14)
- 외국등에의한본방외항선박운항사업자에대한불이익한취급에대한특별조치에관한  
법률(1977.6.1)
- 외국선박제조사업자에의한선박의부당염가건조계약방지에관한법률(1996. 6. 12)
- 임시선박건조조정법(1953. 8. 1)
- 해난심판법(1947. 11. 19)
- 해상교통안전법(1972. 7. 3)
- 해상보안관에게협조하는자등의재해급부에관한법률(1953. 4.1)
- 해상충돌예방법(1977. 6. 1)
- 해양오염및해상재해방지에관한법률(1970. 12. 25)

## 2. 해양수산부 출범 이후

해양수산부는 1996년 8월에 출범하면서 수산청(농림부)소관 법률인 수산업법 등 9건, 해운항만청(건설교통부)소관 법률인 항만법 등 16건, 환경부 등 다른 부처 소관 법률인 해양오염방지법 등 8건 등 총 32건의 법률을 이관받았고, 출범 이후 2001년 12월말까지 한국해양수산개발원법 등 2건의 법률이 폐지되었고, 신항만건설촉진법 등 12건의 법률이 새로 제정되었다.

2002년 1월14일에는 기르는어업육성법(법률 제6611호:시행일 2003·7·15)이 공포되어 “잡는 어업” 일변도를 탈피하기 시작하였다. “바다목장”(제2조제3호)등의 새로운 개념을 도입한 기르는어업육성법은 수산생물의 양식을 활성화하고 수산물의 생산기반을 확충하며 수산생물에 대한 질병의 진료체계를 마련함으로써 어업인의 소득증대를 도모하고 다양하고 안전한 수산물의 안정적인 생산공급에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 일본의 지속적양식생산확보법(1999년법)등의 영향을 받아 제정되었다.

해양수산부 소관 법률·대통령령 및 부령 제정 현황

| 연도   | 법률 및 대통령령  | 부령  |
|------|--|---|
| 1996 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배타적경제수역에서의외국인어업 등에 대한주권적권리의행사에관한법률</li> <li>○ 신항만건설촉진법</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰공무원승진임용규정시행규칙</li> </ul>   |
| 1997 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국해양수산개발원법</li> <li>○ 국제선박등록법</li> <li>○ 신항만건설촉진법시행령</li> <li>○ 배타적경제수역에서의외국인어업등에 관한주권적권리행사에관한 법률시행령</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰공무원교육훈련규정시행규칙</li> <li>○ 해양경찰공무원복제에관한규칙</li> <li>○ 해양수산부소관비상대비자원관리법시행규칙</li> <li>○ 해양경찰표창규정시행규칙</li> <li>○ 경찰공무원임용시행규칙</li> <li>○ 해양수산부장관및그소속청장의주관에속하는 비영리법인의설립및감독에관한규칙</li> <li>○ 영어조합법인에관한규칙</li> <li>○ 해양오염방지법시행규칙</li> </ul> |
| 1998 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국제선박등록법시행령</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주 권적권리의행사에관한법률시행규칙</li> <li>○ 해양수산부와그소속기관직제시행규칙</li> <li>○ 해양경찰청과그소속기관직제시행규칙</li> <li>○ 국제선박등록법시행규칙</li> <li>○ 총허용어획량의관리에관한규칙</li> <li>○ 선박의검사등에관한수수료규칙</li> <li>○ 어업의조업상황보고에관한규칙등의정비에관 한규칙</li> </ul>          |
| 1999 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선주상호보험조합법</li> <li>○ 습지보전법</li> <li>○ 수상레저안전법</li> <li>○ 연안관리법</li> <li>○ 어업협정체결에따른어업인들의지원및 수산업발전특별법</li> <li>○ 연안관리법시행령</li> <li>○ 선주상호보험조합법시행령</li> <li>○ 습지보전법시행령</li> <li>○ 어업협정체결에따른어업인등지원및수 산업발전특별법시행령</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어촌발전특별조치법시행규칙</li> <li>○ 농어촌정비법시행규칙</li> <li>○ 습지보전법시행규칙</li> <li>○ 연안관리법시행규칙</li> <li>○ 선주상호보험조합법시행규칙</li> <li>○ 어업협정체결에따른어업인들의지원및수산업 발전특별법시행규칙</li> </ul>   |
| 2000 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어장관리법</li> <li>○ 수상레저안전법시행령</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수상레저안전법시행규칙</li> <li>○ 수산업의장려및진흥을위한자금의용자에 관한 규칙</li> <li>○ 항만시설장비관리규칙</li> <li>○ 경찰공무원특수지근무수당지급대상지역및기 관과그등급별구분에관한규칙</li> </ul>   |
| 2001 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수산물품질관리법</li> <li>○ 농어업인부채경감에관한특별조치법 (농림부와 공동소관)</li> <li>○ 어장관리법시행령</li> <li>○ 수산물품질관리법시행령</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰공무원급여품및대여품규칙</li> <li>○ 어장관리법시행규칙</li> <li>○ 수산물품질관리법시행규칙</li> </ul>   |

\* 출처: 해양수산백서2002: 22쪽/28쪽



2002년 5월 13일에는 종래의 해양개발기본법을 폐지하면서 동법을 확대 개편한 해양수산발전기본법이 공포되었다. 또 같은 날자로 상법과 증권거래법에 대한 특별법으로서 선박투자회사법이 공포되었다. 선박투자회사법은 독일의 K/G펀드 등 선진국에서 활성화되고 있는 선박금융제도를 벤치마킹하여 국내에 선박투자회사제도를 도입하기 위하여 제정되었다. 선박투자회사제도는 일반투자자로부터 조성된 자금과 금융기관의 차입금으로 선박전용 뮤추얼 펀드를 조성하여 선박 건조 및 중고선 매입에 투자하는 제도를 말한다.<sup>2)</sup> 이 제도가 활성화 되면, 선사는 적기에 유리한 조건으로 선박을 확보할 수 있고, 장기거래 화주는 선박 신조시 부담하는 지불보증 책임을 덜게 되며, 신조 선박발주가 늘어나 조선경기가 활성화 될 뿐만 아니라, 외국선사도 선박투자회사를 통해 국내 조선소에 선박을 발주할 수 있으며 일반투자자와 금융기관은 신규 금융상품에 투자할 기회를 얻게 된다.

### 1) 유사성에 기초한 편제

해양조사는 해양환경과도 관련이 있지만 연혁적으로 해양개발과 밀접한 관련이 있었다. 현행법제는 해양조사와 해양개발을 하나의 법제군으로 분류하고 그 아래 **해양수산발전기본법**, 해양과학조사법, 공유수면매립법, 공유수면관리법 및 연안관리법을 열거한다. 한편 한국해양소년단연맹육성에관한법률이 조사·개발법제에 얹혀 있다. 기초법제군에 속하는 조직규정으로서는 해양수산부와그소속기관직제 및 해양경찰청과그소속기관직제가 있다.

해상운송과 이를 담당하는 선원이 같은 법제군으로 분류되고 있다. 해운·선원법제는 국제선박등록법, 선주상호보험조합법, 한국해운조합법, 해운법, 선박직원법, 선원법, 선원보험법 및 한국해양수산연수원법을 망라한다. 어선원은 운송과 관련이 없어 (가칭)어선원법의 제정이 논의되고 있지만 선원법의 적용을 받는다.

해운시설의 요체인 항만은 선박과 더불어 역사적으로 해양수산과 관련된 법무행정의 핵심을 이루고 있다. 그 결과 항만건설과 항만운영이 지속적으로 하나의 법제군을 형성하면서 변모하고 있다. 상업항과 어업항이 별도의 법률체계에 의하여 규율된다. 현행 항만건설·운영법제에는 개항질서법, 도선법, 항만운송사업법, 신항만건설촉진법, 한국컨테이너부두공단법이 포함되어 있다.

수산자원·어촌진흥 법제는 내수면어업법, 배타적경제수역에서의외국인어업등에 대한주권적권리의행사에관한법률, 수산물품질관리법, 수산업법, 수산업협동조합법, 어업자원보호법, 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법, 기르는어

2) 해양수산백서, 2002 : 202

업육성법, 어장관리법, 어항법 및 낚시어선업법을 망라한다.

비교적 최근에 발전하기 시작한 해상안전·해양환경 법제는 선박법, 선박안전법, 어선법, 해상교통안전법, 유류오염손해배상보장법, 항로표지법, 습지보전법, 해양오염방지법, 수난구호법, 수상레저안전법 및 해양사고의조사및심판에관한법률을 망라한다. 어업 재해대책은 농업과 함께 규율되고 있다.

## 2) 조직 중심의 법령편제

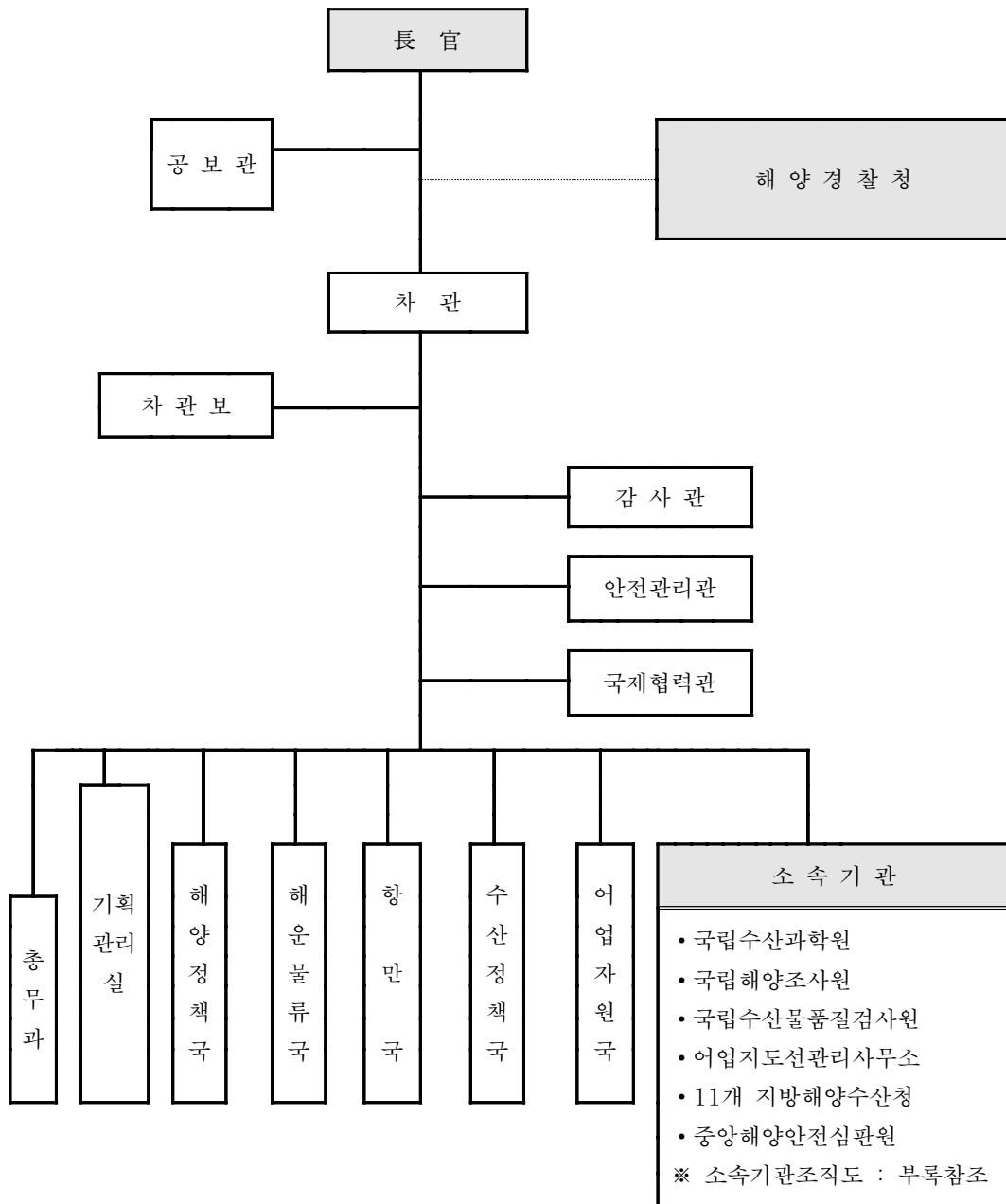
해양수산부는 수산, 해운, 항만의 건설·운영, 해양조사, 선박·선원의 관리, 공유수면의 관리·매립, 연안관리, 해양환경보전, 해양과학기술, 해양자원 및 해양안전심판에 관한 사무를 장리한다(해양수산부와그소속기관직제 제3조). 법령의 제정 및 개정과 관련된 하부 행정조직으로서는 해양경찰청·안전관리관·해양정책국·해운물류국·항만국·수산정책국 및 어업자원국이 있다.

해양수산부의 행정조직은 현행법 체계를 따라 짜여져 있는 것처럼 보이지만 실제로는 그 반대의 양상을 띤다. 현행법이 오히려 행정조직을 따라 편성·운용되고 있다고 하여도 과언이 아니다. 따라서, 예컨대, 해양개발(연안계획) 관련법과 해양환경(해양보전) 관련법은 상호 배타적 관계이기 때문에 같은 행정청 내에서도 서로 다른 조직에서 운용함이 바람직스럽지만 해양정책국에서 이를 통할하고 있다.

해운물류국은 물류를 넘어 선원노동까지 관장한다. 물류를 담당하는 선원을 관장하다보니 선원법 및 선박직원법이 해운물류국의 관할에 속하게 되었고 그 결과 해운물류국은 보험법의 영역에 속하는 선원보험법까지 관할하기에 이르렀다. 어선의 선원〔漁船員〕도 선원에 속하기 때문에 선원법의 규율을 받는다.

현재의 수산행정상 어촌과 어항은 같이 붙어 다닌다. 어촌에 어항이 있지만 어항은 ‘항’에 속한다. 어촌과 어항이라는 물리적 공간을 수산정책국에서 다루는 수산업이라는 “활동”의 영역에서 어항이라는 “공간”의 영역까지 다루는 외연을 보인다. 그 결과 수산정책국은 수산업의 물적시설인 어항법을 관장한다.

해양수산부 조직도(2002.10 현재)



\* 자료 : 해양수산백서, 2002 : 20

## 제 2 절 법령체계상의 문제점

### 1. 법제 편성 · 운용상의 문제

#### 1) 견제와 균형의 유지

해양이라는 물리적 공간에는 서로 다른 이해관계들이 공존한다. 예컨대, 공유수면의 매립에 있어 농민의 이해관계와 어민의 그것이 다르며 기업과 NGO의 입장이 또 다르다. 수산업의 경우에도 현재세대와 미래세대 사이에 자원의 이용을 둘러싼 세대간형평(inter-generation equity)의 개념이 적용된다. 때로 조정이 불가능한 이해관계에 대하여서는 견제와 균형의 원리가 적용되어야 한다. 해양법제와 수산법제는 각각의 법역 속에 사업자의 법과 감시자의 법을 두어야 한다.

#### 2) 1課1法주의의 지양

법령의 부재는 행정의 부자유를 의미하기 때문에 근대국가의 행정청들은 세분화된 법을 양산한다. 같은 행정청 내에서도 유기적 협력의 어려움 때문에 하부조직들은 그들의 행정체계에 상응하는 단행법령들을 만들어 내는 경향이 있다. 그러나 법의 홍수 사태를 극복하고 법의 기능적 통합을 이룩하기 위하여서는 관련법제 전체가 또는 부속 법제군 단위로 통합법전의 제정·운용이 필요하다. 과도기적 조치로서 하나의 법령을 복수의 부서(관·실·국·과·담당관)들이 공동으로 관장하는 관행(예컨대, 항만법에 대한 항만국과 해운물류국의 공동소관)을 확대하여야 할 것이다.

#### 3) 비법률적 영향의 극복

해양수산 관련 법령 전체의 정비는 행정조직 전반의 정비[構造調整]와 맞물려 있기 때문에 추진이 용이하지 아니하다. 관계 법령을 법령의 목적과 기능 중심으로 먼저 정비하고 그 법령 체계에 따라 행정조직을 다시 정비한다는 일관성과 지속성이 확보되지 아니하는 한 조직 자체의 생리 때문에 법령정비 계획은 겉으로 드러나는 명분과 속으로 잠재하는 실질이 다른 이른바 “別件”반대에 봉착할 가능성이 크다.

## 4) 연혁적 관행의 지양

종래 해양수산법제는 여러 부처들의 관할을 거쳤고 다양한 갈래의 조직들이 모여 해양수산부를 창설하였기 때문에 법의 유형화와 정비에서 연혁적 관행이 많이 반영되었다. 현행법령들의 분류방식이 그렇고 조직별 소관법령의 현황이 이러한 관행을 뒷받침한다. 법은 전체 덩어리가 하나의 완결된 체계이기 때문에 법령정비를 위하여 현행법령들을 법의 본질과 기능 중심으로 재편성할 필요가 있다. 조직법과 사업법 그리고 작용법들이 혼재되어 있는 해양수산부 소관법률들을 법리상의 편의를 위하여 법이 적용되는 공간영역, 대상사업, 물적시설, 교통운송, 인력기구 및 환경안전 등을 기준으로 재구성하면 다음과 같다 :

- 기본·기초법제
  - 해양수산발전기본법
  - 해양과학조사법
  - 해양사고의조사및심판에관한법률
- 공간·구역법제
  - 연안관리법
  - 어장관리법
  - 공유수면매립법
  - 공유수면관리법
  - 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률
- 산업·자원법제
  - 수산업법
  - 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법
  - 낙시어선업법
  - 어업자원보호법
  - 기르는어업육성법
  - 내수면어업법
- 시설·설비법제
  - 항만법
  - 신항만건설촉진법
  - 어항법
  - 선박법

- 어선법
- 국제선박등록법
- 교통·운송법제
  - 해운법
  - 항만운송사업법
  - 개항질서법
  - 항로표지법
  - 수로업무법
  - 도선법
- 인력·기구법제
  - 선원법
  - 선박직원법
  - 선원보험법
  - 수산업협동조합법
  - 한국해운조합법
  - 선박투자회사법
  - 선주상호보험조합법
  - 한국컨테이너부두공단법
  - 한국해양수산연수원법
  - 한국해양소년단연맹육성에관한법률
- 환경·안전법제
  - 해상교통안전법
  - 선박안전법
  - 수난구호법
  - 수상레저안전법
  - 해양오염방지법
  - 유류오염손해배상보장법
  - 습지보전법
  - 수산물품질관리법

## 2. 혼성법제의 한계

어촌 또는 어업 부문은 연혁적으로 농촌 또는 농업과 함께 규율되는 까닭에 농어촌발전특별조치법 및 농어촌정비법등의 적용을 받는 외에 (1)조직·기구법으로서 농

어업·농어촌특별대책위원회의설치및운영등에관한법률(2002·1·26) (2)인력육성법으로서 **여성농어업인육성법**(2001·12·31) (3)물가·유통법으로서 농수산물유통및가격안정에관한법률(2000·1·28)과 농수산물유통공사법(1986·12·31) (4)재해대책법으로서 농어업재해대책법(1990·8·1) 및 (5)재정·회계법으로서 농어촌구조개선특별회계법(1994·8·1)과 농어촌특별세관리특별회계법(1994·8·1) 및 **농어업인부채경감에관한특별조치법**(2001)의 적용을 받는다.

### 1) 농어촌발전특별조치법 : 농촌과 어촌의 차별화 미약

어촌을 규율하는 농어촌발전특별조치법(1990년 4월 7일의 법)은 당초 농어촌의 발전을 위한 특별조치법으로서 출발하였으나 주요 정책수단들이 다른 법률들로 이관되었거나 폐지됨으로써 법 본래의 기능이 현저히 변모하였다. 1991년 5월 31일의 농어촌발전특별조치법중개정법률은 농어촌발전기금의 계정을 농어촌발전계정과 농수산업구조개선계정으로 구분하고(제53조의2), 농수산업의 구조개선을 촉진하기 위한 재원을 조달하기 위하여 수입농산물 관세액과 배합사료·축산기자재 부가가치세액을 재원으로 추가하였다(제54조의2). 1991년 11월 22일의 농어촌발전특별조치법중개정법률은 농어촌구조개선사업에 대한 투자재원을 확보하기 위하여 (농지)전용부담금(제45조의2)제도를 도입하였다. 이어 종전의 제54조(기금의 조성)를 개정하여 농어촌발전기금의 재원에 농어촌구조개선특별회계(농어촌구조개선특별회계법 제1조)로부터의 전입금 및 예수금을 명시하였다(1991년 11월의 개정법 제54조). 1991년 5월의 개정법에 의하여 도입된 농수산업의 구조개선촉진재원(제54조의2)은 1991년 11월의 개정법에 의하여 폐지되었다.

후속입법들은 농어촌발전특별조치법의 형해화를 가속화시켰다. 동법 제8장(농어촌발전기금) 전체(제53조 내지 제66조)는 1993년 12월 31일의 농어촌구조개선특별회계법개정법률(부칙)에 의하여 폐지되었다. 1994년 12월 22일의 농지법(부칙 제15조:다른 법률의 개정)은 농어촌발전특별조치법 제6장(농업진흥지역의 지정·운용등)의 제명을 “농어촌구조개선을 위한 투자재원등”으로 바꾸고 1991년 11월에 신설된 (농지)전용부담금(제45조의2)을 일부 개정하여 존치시키고 농어촌용수계획(제46조)을 제외한 모든 부속 조항들(제40조 내지 제47조)을 삭제하였다. 1994년 12월 22일의 농어촌정비법(부칙 제7조)은 농어촌발전특별조치법 제30조(농어촌휴양지의 개발)를 폐지하였다. 농어촌휴양지개발사업은 농어촌정비법(1994·12·22) 제7장(농어촌휴양자원개발 및 한계농지의 정비)제1절로 승계되었다. 농어촌발전특별조치법 제7장(농어촌발전계획의 수립) 전체(제48조 내지 제52조)도 1999년 2월 5일의 농업·농촌기본법(부칙)에 의하여 폐지되었다. 농업·농촌기본법(1999·2·5)(부칙 제10조)은 농어촌발전특별조치법상의 정주생활권개발

위원회(제38조)를 폐지하는 한편 1991년 11월에 도입된 (농지)전용부담금(제45조의2)을 폐지하였다. 이 전용부담금까지 폐지됨으로써 농어촌발전특별조치법은 재정(재원확보 및 회계관리)법으로서의 기능을 상실하였다.

이어서 2000년 1월 28일의 농어촌정비법중개정법률은 농어촌발전특별조치법 제46조(농어촌용수이용계획등)를 폐지하고 종전 법에 의한 농어촌용수이용합리화계획을 승계하였다(개정법 부칙 제2조). 또 농어촌정비법중개정법률(2000·1·28)은 농어촌발전특별조치법 제5장(농어촌정주생활권개발) 전체(제32조 내지 제39조)를 폐지하고 종전 법에 의한 농어촌정주생활권개발계획 및 동개발사업을 개정 규정(농어촌정비법 제31조의2)에 의한 생활환경정비사업개발계획 및 동정비사업으로 승계하였다(개정법 부칙 제4조). 한편 특정농수산물 생산하는 농어민 생산자 단체에 지급할 수 있는 보조금을 규정한 농어촌발전특별조치법 제13조(자조금의 적립지원)는 WTO의 영향으로 2000년 1월 28일의 농수산물유통및가격안정에 관한법률개정법률(부칙 제8조)에 의하여 폐지되었다.

농업·농촌기본법(1999·2·5)(부칙)에 의하여 개정된 농어촌발전특별조치법은 전업어업인(제3조)과 어업인후계자(제4조)를 육성한다는 방침을 세웠다. 그러나 이러한 인적자원의 양성은 새로운 제도의 창안이 아니라 종래 농어민후계자등의 제도를 계승하는 것이다. 여기에서 '전업어업인'이라 함은 어업의 경영규모와 기술수준, 투입노동시간등에 있어서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 어업인을 말한다(농어촌발전특별조치법 제2조제3호). 해양수산부장관은 어업의 경영규모의 적정화와 경영합리화를 도모함으로써 생산성을 향상시킬 수 있도록 어업에 관한 경영능력과 의욕이 있는 어업인을 해양수산부령이 정하는 바에 의하여 전업어업인으로 육성한다(동법 제3조). 또한 해양수산부장관은 농어촌에 정착하여 어업을 경영하고 있거나 경영할 의사가 있는 청소년을 해양수산부령이 정하는 바에 의하여 어업인후계자로 선정하고 필요한 지원을 하여야 한다(동법 제4조).<sup>3)</sup>

결과적으로 현행 농어촌발전특별조치법중 어촌과 관련하여 실질적으로 기능을 수행할 수 있는 조항은 '어업구조개선의 촉진'(제11조) 규정이다. 이는 어항등 어업기반시설의 정비·보강에 관한 사항도 규율한다(동조제1항제5호). 그밖에 농어촌발전특별조치법은 농림어업전문경영자교육과정의 설치·운영(제4조의3), 국내산 농림수산물의 판로확대(제14조), 국내산 농림수산물의 가공지원(제15조), 농림수산물의 수출촉진(제16조), 수입자유화에 따른 보완대책(제18조) 및 농어촌특산품 생산단지의 육성(제29조)등이 어촌·어업인과 관련된 규정들을 두고 있다. 그러나 농어촌발전특별조치법은 '발전'을 위한 특별조치법이라는 명분과 어울리지 아니하며

3) 1990년의 농어촌발전특별조치법은 1980년의 농어민후계자육성기금법에 의하여 선정된 '농어민후계자'를 승계한다(부칙 제4조).



어촌의 공간을 재구성하고 어민을 지원할 수 있는 도구를 갖추지 못함으로써 그 시대적 사명을 완수하였음에도 불구하고 이제는 명목상의 법률로 후퇴하였다.

## 2) 농어촌정비법 : 반농반어 중심의 공간계획

1994년 12월 22일의 농어촌정비법은 농수산업생산기반, 농어촌생활환경과 농어촌휴양자원 및 한계농지등을 종합적·체계적으로 정비·개발하여 농수산업의 경쟁력 향상과 농어촌생활환경개선을 촉진함으로써 현대적인 농어촌 건설과 국가의 균형발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 1975년의 농지확대개발촉진법 및 동법상의 사업(농지개발사업등)을 승계하고 1970년의 농촌근대화촉진법상의 농지개량사업·농업생산기반정비사업을 승계하며 1990년의 농어촌발전특별조치법의 농어촌정주생활권개발사업을 승계한 이 법은 농어촌정비종합계획을 근간으로 하는 **계획법**으로서 기능한다. 농림부장관 또는 해양수산부장관은 제3조의 규정에 의한 자원조사 결과를 바탕으로 농업생산기반, 수산업생산기반, 농어촌생활환경, 농어촌휴양자원, 한계농지등의 개발 및 정비를 위해 관계부처의 장과 협의하여 농어촌정비종합계획을 수립하여야 한다(제4조제1항). 다음에 농어촌정비법은 인가·허가등의 의제(제87조)를 통하여 농어촌정비를 촉진시키는 한편 마을정비구역의 지정(제32조)에 있어 환경영향평가의 특례(제38조)를 인정하고 산림법·수도법·농어촌도로정비법·하천법·도로법상의 공용부담등을 배제하는 특례(제88조)를 인정함으로써 **특례법**으로서의 지위를 지닌다.

“농어촌생활환경정비사업”이라 함은 농어촌지역의 생활환경, 생활기반 및 편익·복지시설등을 종합적으로 정비·확충하고 농업인들의 복지를 향상시키기 위한 ① 집단화된 농어촌주택, 공동이용시설등을 갖춘 새로운 농어촌 마을의 건설사업 ② 기존마을의 토지·주택등의 합리적인 재배치를 위한 농어촌마을의 재개발사업 ③ 분산된 마을의 정비사업 ④간이상수도, 마을하수도(하수도법 제2조의 규정에 의한 하수도중 농어촌지역에 마을단위로 설치하는 공공하수도를 말한다) 및 오수·폐수정화시설의 설치등 농어촌수질오염방지를 위한 사업 ⑤면사무소 소재지 또는 주민생활의 거점이 되는 지역을 중점적으로 개발하는 정주생활권개발사업 ⑥사용하지 아니하는 빈집의 철거·정비 ⑦기타 농어촌생활환경을 개선하기 위하여 필요한 사업을 말한다(제2조제7호). 농어촌생활환경정비사업은 농림부장관의 책임에 속한다. 농림부장관은 농어촌생활환경정비사업을 시행함에 있어 지역개발여건, 소득원확충등을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 생활환경정비사업과 병행하여 농업기반정비사업, 수산업기반정비사업, 농어촌휴양자원개발 및 한계농지등의 정비사업을 실시하여야 한다(제29조). 요컨대, 농어촌생활환경정비사업은 그 관할 행정청(농림부장관)이나 프로그램의 내용으로 미루어 농촌과 어촌의 차별성을 구체적으

로 고려하지 아니하고 반농반어의 어촌을 염두에 두고 있다.

농어촌정비법이 “어촌”정비와 관련하여 “수산업생산기반정비”(제4장)를 별도로 규정함은 혼성법제로서의 면모를 보여준다. 여기에서 “수산업생산기반정비사업”이라 함은 농어촌지역의 연안시설의 정비사업, 연안해면에 대한 저질개량, 고정물 설치 및 수산자원 조성시설등 수산업생산기반 확충사업, 기타 수산업생산기반을 정비하기 위하여 필요한 사업을 말한다(제2조제5호). 수산업생산기반정비사업은 지선어장에서의 수산업의 생산성을 제고할 수 있도록 사업시행지역의 토지 및 연안해면에 대하여 해황여건, 저질, 해양환경전망, 경제성 및 수산업기반정비사업에 참가할 수 있는 자격이 있는 자의 동의등을 감안하여 종합적·체계적으로 시행함을 원칙으로 한다(제22조제1항). 해양수산부장관은 자원조사(제3조) 결과를 바탕으로 사업 시행지역의 토지 및 연안해면에 대하여 해안시설, 저질개량, 고정물설치 및 수산자원 조성시설등 지구별·유형별 수산업생산기반정비계획을 수립·추진하여야 한다(제22조제2항). 그렇지만 동법은 수산업의 범주를 지선어장에 국한시킴으로써 입법용어상의 혼란을 초래한다.

농어촌정비법이 생태관광을 원용하여 어촌의 수익사업화를 도모함은 진일보한 구상이다. 동법은 농어촌발전특별조치법상 농어촌휴양지의 개발(제30조)을 계승·확대시켜 농어촌휴양사업의 육성(제66조)과 농어촌휴양지의 개발(제67조)을 규율한다 : 농림부장관 또는 해양수산부장관은 농어촌지역의 자연경관을 보존하고 농어촌소득증대를 위하여 농어촌휴양자원을 개발하고 농어촌휴양사업을 지도·육성할 수 있다(제66조). 시장·군수는 농어촌지역에서 대통령령이 정하는 바에 의하여 관광농원·농어촌휴양단지 또는 주말농원(이하 “농어촌휴양지”라 한다)을 지정하여 이를 개발하거나 농림어업인의 단체, 농업기반공사 또는 농림어업인(이하 “농림어업인단체등”이라 한다)으로 하여금 개발하게 할 수 있다(제67조제1항).

한편, 농어촌정비법은 농림부장관의 책임 아래 물의 이용과 관련하여 법정계획을 수립·운용하고 물오염을 통제한다 : 농림부장관은 농어촌용수의 효율적인 개발·이용 및 보전등을 위하여 농어촌용수이용합리화계획을 수립·추진하여야 한다(제18조의2제1항). 농림부장관은 농어촌용수의 체계적인 개발, 합리적인 이용 및 그 수질의 관리·보전등을 위하여 농어촌용수구역 설정을 위하여 이를 운용할 수 있다(동조제2항). 농림부장관은 제2항의 규정에 의하여 농어촌용수구역을 설정한 때에는 이를 고시하여야 한다(동조제3항). 농림부장관 또는 농업기반시설관리자는 오염물질의 유입으로 인한 농어촌용수의 오염으로 영농 및 농어촌생활환경에 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 환경부장관 또는 시·도지사에게 수질환경보전법 제16조 내지 제21조의 규정에 의한 명령 및 조치등을 요구할 수 있다(제19조제1항). 환경부장관 또는 시·도지사는 제1항의 요구를 정당한 사유없이

거부하여서는 아니된다(동조제2항).

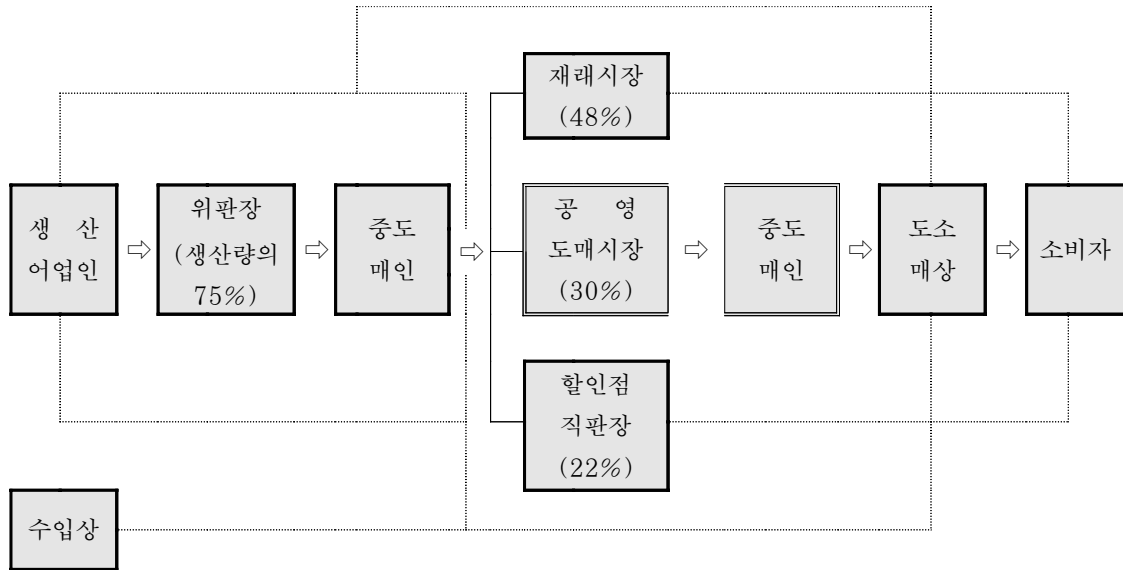
### 3) 농어업재해대책법 : 적조관리상의 역할분담

“적조현상”이라 함은 “바닷물에 부유생물이 급증하여 산소가 부족하게 되거나 독성이 발생하는 현상”을 말한다(농어업재해대책법시행령 제2조제4항). 구조류에 의한 적조현상은 감소하는 줄어드는 추세이고 편조류에 의한 적조현상은 늘어나는 추세이다. 현재 적조 ‘예찰’ 업무는 국립수산과학원이 맡고 있다. 일부 실무책임자들은 소멸약품등에 관하여 중앙정부(지방청)에 건의하여도 잘 받아들여지지 아니한다고 지적하면서, 소멸방법등의 개발은 국립수산과학원이 맡더라도 시료채취와 적조퇴치등의 업무는 해당 시·군에서 맡아야 한다고 제안한다. 현행 농어업재해대책법은 적조현상을 어업재해의 일환으로 규정하고 있지만(제2조제3호), 재해대책의 실시(제3조)에 관하여서는 국가와 지방자치단체의 공동책임으로 규정하고 있을 뿐 구체적인 역할분담에 관한 규정이 없다. 재해대책법은 응급조치가 필요한 경우 지방자치단체로 하여금 당해 지역의 주민을 응급조치에 종사하게 할 수 있도록 규정하고 있지만(제7조), 그 응급조치의 구체적 내용에 관하여 그리고 당해 지방자치단체가 직접 응급조치를 취할 수 있는가의 여부에 관하여 시행령·시행규칙에 해당 규정들이 없다. 소멸시료등의 개발·사용등에 관한 책임의 소재는 입법사항이 아니라 행정사항이며 지방자치단체가 조언자의 역할을 맡는 것으로 충분하다고 판단된다. 그러나 적조관리의 예방과 이행에 관하여서는 국가와 지방자치단체의 역할분담이 필요하다고 본다.

### 4) 농수산물유통및가격안정에관한법률 : 시장의 특성간과

수산물은 자연환경에 의한 생산의존도가 높아 수급조절이 매우 어려울 뿐만아니라 생산업인이 직접 소비지 유통에 참여하기 어려워 산지위판장에 위탁하여 판매하는 산지위판제가 정착되어 있다. 또한 수산물은 생산과 소비가 소규모 분산적으로 이루어지고 있으며, 강한 변질성으로 신속한 거래가 요구됨에 따라 생산지와 소비지의 유통상황이 상호연계되어 민감하게 작용하는 특성이 있다. 수산물 유통구조는 크게 생산지와 소비지로 나누어 볼 수 있는데, 생산지에는 전국에 230여개의 위판장이 있어 이 곳에서 수산물을 집하하여 소비지로 분배하는 기능을 수행하고 있으며, 소비지는 공영도매시장, 재래시장, 대형할인점 등 3개의 축으로 형성되어 있다.

수산물 유통경로



※ 출전 : 해양수산백서, 2002 : 395

생산지 유통은 산지유통의 핵심기능을 수행하고 있는 위판장이 경매기능 위주로만 운영되고 있어 선별, 가공, 소포장 등을 통한 고부가가치 창출에 능동적으로 대처하지 못하고 있으며, 또한 생산지에서부터의 규격출하여건이 조성되지 못하고 있다. 소비지에서는 생산지 출하주와 소비지 도매시장 중도매인간의 관행적 거래관계가 정착되어 있어 도매시장 거래질서 확립을 저해하고 있으며, 특히 부패·변질성으로 유통과정에 신속거래가 요구되는 반면 소비는 소규모 분산적인 관계로 중간단계보다 소매단계에서의 마진율이 높다. 또한 수도권 도매시장 거래물량의 절대량(79%)이 거래되고 있는 가락동·노량진시장의 경우 시설이 협소하고 낙후되어 시장운영이 한계상황에 도달함에 따라 경제 활성화 등 수산물 유통개선에 장애요인이 되고 있는 실정이다.4)

유통산업발전법에 대한 특별법으로 기능하는 농수산물유통및가격안정에관한법률은 법적용 대상의 이질성을 간과한다. 위의 그림에서 볼 수 있듯이 농산물시장과 그 가격기구 및 수산물시장과 그 가격기구는 아주 다른 공간에서 독특한 경로를 따라 움직인다. 그렇기 때문에 현행법은 주요생산지의 지정(제4조), 자조금의 적립지원(제7조), 유통명령의 집행(제11조), 산지판매제도의 확립(제49조) 및 농수산물집하자의 설치·운영(제50조) 등에서 각각 고유한 행정청과 주체들에 의한 규율을 용인한다. 그럼에도 농업관측(제5조), 가격고시(제8조), 과잉생산지의 생산자보호(제9조), 비축사업(제13조), 손실처리(제14조) 및 수입추천(제15조)등은

4) 해양수산백서, 2002 : 396

수산물과 무관한 규정들이다. 그러면서도 경우에 따라 농수산물안정기금은 같은 규정들에 근거하여 농업생산자들을 위하여 집행된다. 도매시장의 관리(제21조), 수탁판매의 원칙(제31조), 수탁의 거부금지(제38조), 도매시장공판장의 운영등에 관한 특례(제46조) 및 유통자회사의 설립(제70조)이 농산물시장 및 수산물시장에서 동일하게 통용될 수 있는가의 여부가 의문스럽다. 농수산물유통및가격안정에관한법률은 거래질서의 유지를 표방한 제74조의 취지에 잘 나타나 있듯이 그 본질은 규제법이다. 시장의 영역에 맡길 일을 감독청과 농협·수협등의 관리기구의 틀에 맡기고 서로 떼어 놓아야 할 시장들을 행정편의 때문에 붙여 놓지 아니하였는가의 여부가 재검토되어야 한다.

한편, 수산물 판매장소를 지정·운영하였던 수산자원보호령의 규정(제19조 내지 제21조)이 폐지된 이후 수산물 유통질서가 흔들리고 있다. 농수산물유통및가격안정에관한법률은 기업이나 개인이 농수산물산지유통센터를 설치·운영할 경우 국가 또는 지방자치단체가 이를 지원할 수 있도록 규정한다(제51조). 그러나 이러한 단순 민영화보다는 판매의 투명성을 확보하고 세무관리의 효율을 달성하기 위하여 수산업협동조합법등에 (가칭)유통업협동조합을 만들어 운영하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

### 3. 상하위 법령간의 관계

#### 1) 공유수면관리업무처리규정 : 공작물 및 그 부속시설에 대한 적용법률

공유수면관리법은 건축물 기타 공작물의 신축·변경등의 행위에 대하여 “점용 또는 사용의 허가”로써 공유수면의 “매립”을 갈음한다. 공유수면관리법 내지 동법시행령·시행규칙은 “건축물 기타 공작물”에 관하여 정의 규정을 두지 아니함으로써 점용·사용의 허가를 남용할 소지를 남긴다. 이러한 난점 때문에 해양수산부 고시(제2001-25호) 『공유수면관리업무처리규정』(제2조)은 ‘건축물’을 “건축법 제2조제1항 제2호의 규정에 의한 건축물을 말한다”고 정의하고(제2호)5), ‘공작물’을 “부두·방파제·교량·수문·건축물 등과 같이 인공적인 작업에 의하여 제작된 물건을 말한다”고 정의한다(제1호). 그러나 “건축물”에 관한 정의는 건축법의 관계규정을 원용한 것에 불과하고 “공작물”에 관한 정의는 공유수면관리법의 관계규정(제5조제1항 제1호)을 반복한 것으로서 점용·사용의 허가에 원용되기 어렵다. 이러한 난점 때

5) 당국자의 설명에 의하면, 공유수면관리법에서 규정하는 “건축물”이라 함은 매립을 수반하지 아니하고, 선박을 개조하여 호텔(공유수면에 부유)로 사용하거나 공유수면 위에 파일식의 구조물을 설치하고 그 위에 건축물(공유수면에 정착)을 짓거나 또는 공유수면 밑의 지하에 건축물(해저건축)을 설치하는 경우를 상정한 것이다.

문에 공유수면관리업무처리규정은 공작물의 바닥면적을 점용·사용의 허가기준으로 설정하였다. 즉 동처리규정(제3조)은 “바다·바닷가에 설치하고자 하는 공작물과 그 부속시설의 전체 바닥면적 규모가 1,000제곱미터 이상으로서 토지조성을 수반하는 매립의 경우에는 공유수면매립법을 적용하여야 한다”고 규정한다. 그러나 법률관계에 대한 법률의 적용 여부를 업무처리규정[고시]에 맡김은 위임입법과 고시의 한계를 벗어난다. 매립을 수반하는 경우에는 ‘고시’의 규정을 모법(공유수면매립법)으로 이관시키고 매립을 수반하지 아니하는 공작물과 건축물에 관한 정의는 이를 공유수면관리법에서 규율하여야 할 것이다.

## 2) 수산자원보호령 : 법률화 여부

어업자원보호법과 수산자원보호령은 법령 성격등이 상이하지만 어업자원과 수산자원의 개념이 서로 다를 수 없기 때문에 체계조정이 필요하다. 즉, 현행 수산자원보호령은 수산업법 제52조(어업조정에 관한 명령) 및 제79조(자원보호에 관한 명령)의 규정에 근거하여 수산자원보호 및 어업조정상 필요한 사항 등을 정하여 어업인 등을 규제하고 있다. 최근 이 영과 관련하여 위임범위 등에 관한 위헌시비가 일고 있다. 위헌론에 대하여 헌법재판소는 일단 합헌으로 판단하였으나 포괄적 위임에 따른 위헌논쟁을 근원적으로 해소하고 어업자원보호법과의 역할분담을 피하기 위하여 이 영을 법률로 상향조정하고 어업자원보호법등 다른 법률과의 관계를 재정립시킬 필요성이 검토되어야 한다. 이 경우에는 차제에 ‘수산자원’과 ‘어업자원’의 개념정의 및 양자의 관계를 명확하게 설정하여야 할 것이다.

## 3) 안전조업규칙 : 선박의 항해·어로제한 등의 적정성

조업규칙에 의한 어로제한등의 명확성이 문제된다. 국방부·행정자치부·해양수산부 공동부령으로 제정·운용하는 선박안전 조업규칙(1982년 전문개정/2000년 최근개정)에 의하면<sup>6)</sup>, 치안유지 또는 국방상의 필요에 의하여 경찰청장·해양경찰청장 또는 국방부장관이 요청하는 경우에는 해양수산부장관은 일정 해역을 지정·고시하고 그 지정된 해역에서의 항해 또는 어로를 금지할 수 있다.(동규칙 제17조제1항). 뿐만 아니라 광역시장 또는 도지사도 이 해역외의 해역에 대하여 기선으로부터 3해리이내의 해역에서 어로 및 항해를 제한하거나 금지할 수 있다(동규칙 제17조제2항). 또 선박안전조업규칙은 특정해역(제5조제1항)내의 어로제한을 규정한다. 해양수산부장관은 필요하다고 인정할 때에는 관계부처와의 협의를 거쳐 특정해역내에서의 어업별 조업구역 및 조업기간을 정할 수 있다(동규칙 제9조제3

6) 최초의 선박안전조업규칙은 1972년 4월 4일에 (내무부·국방부·농수산부·교통부) 합동부령의 형식으로 제정되었다.

항). 여기에서 문제되는 바는 선박안전조업규칙의 법률적 근거가 포괄적으로 규정되어 있다는 것이다. 선박안전조업규칙의 제정근거는 수산업법 제34조제1항에서 시장·군수 또는 구청장은 다음 각호의 1에 해당할 때에는 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류 또는 출항·입항의 제한을 할 수 있다고 하고, 제5호의2에서 “어업 활동상 안전사고예방 등을 위하여 필요한 때”를 규정하고 있으며, 동조 제3항에서는 “제1항 제5호의2 구정에 의한 어업의 제한 등에 관한 사항은 국방부·행정자치부·해양수산부의 공동부령으로 정한다”고 규정하고 있는 바, 이 규정이 선박안전조업규칙의 법률적 근거이다. 따라서, 선박안전조업규칙에서 규정하고 있는 어로 및 항해의 제한, 출입항 신고 등 제한사항에 대한 수권규정으로서 포괄적이므로 수산업법에 근거규정을 보완하거나 새로운 법령을 제정하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

#### 4) 행정규칙의 법규성 : 고시·예규 등

법규명령(法規命令)이란 행정권이 정립하는 일반·추상적인 규정으로서 법규성을 지닌 것, 즉 국민과 행정청을 구속하고 재판규범이 되는 성문의 법규범을 총칭한다.<sup>7)</sup> 따라서 법규명령에 위반한 행정청의 행위는 위법한 행위로서 무효 또는 취소사유가 되고 이로 인해 자신의 권익이 침해된 국민은 행정소송을 통하여 그 무효확인이나 취소를 청구하거나 손해배상소송을 통하여 그 손해배상을 청구할 수 있다. 법규명령을 제정하기 위하여는 헌법, 법률 또는 상위명령에 근거하여야 하는데, 위임명령이 법률 또는 상위명령에 개별적 수권규정이 있을 때에 한하여 발할 수 있음에 대하여 집행명령은 상위명령의 명시적 근거가 없는 경우에도 직권으로 발할 수 있다. 이러한 법규명령이 형식적 요건을 갖추지 아니하였거나 수권의 근거가 없을 경우 또는 그 내용이 상위법령을 위반한 경우에 그 법규명령은 위법하게 된다. 헌법은 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항에 관하여서만 위임명령을 발할 수 있다고 규정하여 법률에 의한 포괄적·일반적 수권을 금하고 있다. 법규명령에 대하여는 취소성이 인정되지 않기 때문에 흠이 있을 경우에 그 위법의 하자는 무효의 원인이 된다. 이는 법규명령이 일반적·추상적 규율의 성질을 갖는 것과 관련되면 현행법으로도 법규명령에 대한 취소소송이 인정되고 있지 않다. 물론 처분성이 인정되는 예외적인 경우<sup>8)</sup>에는 취소소송제기가 가능할 것이나 이것이 법규명령 전반에 대한 것은 아닌 것이다.<sup>9)</sup>

7) 김동희, 행정법 I, p. 130

8) 대판 1996. 9. 20. 선고 95누7994

9) 이와는 반대로 행정행위에서와 같이 하자의 정도에 따라 중대하고 명백한 경우의 무효와 그 이외의 경우의 취소할 수 있는 법규명령으로 보는 견해도 존재한다. 석종현, 일반행정법(상), 2000. p.394

행정규칙(行政規則)은 행정기관이 행정조직 내부 또는 특별행정법 관계 내부에서의 조직과 활동을 규율할 목적으로, 행정조직 내부에서 상급기관이나 상급자가 하급기관이나 하급자에게 행하는, 법률의 수권없이 정립하는 일반적·추상적 규정을 의미한다. 전술한 법규명령과는 상위규범의 수권여부, 수범대상자의 범위에서 차이가 있다. 그러나 행정규칙의 외부적 효력 인정여부에 따라서 그에 따른 차이도 인정될 수 있다. 행정규칙이 어떠한 법적 효력을 갖는가에 대하여는 행정규칙을 위반한 수명자는 조직내부관계에서의 복종의무 위반에 따른 징계책임을 지는 것이지, 당해 행위 자체가 위법이 되는 것은 아니라고 보는 전통적인 견해와 일정한 행정규칙에 대하여 법규성을 인정하는 새로운 고찰이 있다. 사실상 당해 행정규칙에 따른 사무처리의 효과가 외부에 대해서도 발생하게 되는데 따른 것이다. 행정규칙은 행정실무상 그 내용과 형식이 서로 일치하지 않는 모습으로 많이 나타나는데, 이러한 경우 그 법적 성격을 어떻게 이해해야 하는가가 문제된다.

문제는 법규명령의 형식을 취하는 행정규칙이다. 대통령령이나 부령 등 그 형식은 법규명령이나 규율내용이 행정규칙사항인 경우, 즉 법규명령의 형식을 취하는 행정규칙에 대하여 다수견해는 법규형식으로 규정된 이상 일반국민을 구속하게 되는 바, 법규명령으로서의 성질을 인정한다고 한다. 이에 대하여 그 내용상 행정규칙인 것이 명백할 때에는 법규의 형식으로 제정되어도 행정규칙으로서의 성질이 변하는 것은 아니므로 일반국민이나 법원을 구속할 수 없다고 보는 일부의 견해가 있다. 판례는 부령형식으로 정한 행정규칙에 대해서는 행정규칙에 불과하다고 판시하나 대통령령의 경우에는 법규명령으로 보고 있다. 한편, 법규적 내용을 가진 행정규칙 즉 형식적으로는 고시, 훈령 등 행정규칙으로 제정되었으나 내용적으로는 법률의 보충적 성질을 가지는 경우에, 다수 견해와 판례<sup>10)</sup>는 이를 법규명령으로 이해하나, 일부 견해에 의하면 이를 행정규칙으로 이해한다. 행정규칙으로 보는 견해는 행정입법의 형식을 강조하는 입장이다. 법규적 내용의 행정규칙은 비록 고시·공고·훈련 등 행정규칙의 형식을 취하고 있으나 그 근거가 되는 법령의 내용을 보충하는 기능을 갖고 있으므로 전적으로 대외적 구속력을 부인하기는 어려우며 다만 국민의 권익구제와 예측성확보를 위하여 장기적으로는 법규명령으로 전환하는 방안이 검토되어야 한다.

행정규칙과 법규명령 사이의 긴장관계는 행정법의 오래된 과제이다. 해양수산부 소관 행정규칙들 중에는 법규명령성이 문제되는 것들이 일부 존재한다. 고시·예규 등 행정규칙의 법규성을 검토하기 위하여서는 해양수산부 및 지방해양수산청의 고시와 예규 또는 지침등의 행정규칙들을 모두 검토하여야 할 것이나 이는 당장의 과제로 추진하기 어렵고 관계 부서들이 자율적으로 검토하여 정비하는 방안이 효

10) 대판 1992. 1. 21. 91누5334



울적일 것이다. 한편, 행정규칙이 아니라 법규명령에 속하지만 ‘규칙’이라는 명칭을 사용하는 법규들이 상당수 있다. 어업단속공무원의직무에관한규정, 어업허가및신고등에관한규칙, 어업면허의관리등에관한규칙, 영어조합법인에관한규칙, 유어장의지정및관리에관한규칙, 수산업에관한수수료규칙, 수산업의장려및진흥을위한자금의융자에관한규칙 그리고 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙등이 같은 예에 속한다.<sup>11)</sup> 이 규칙들은 대체적으로 어업면허, 어업허가 내지 어업신고등에 관한 내용들을 규율한다. 법규명령들을 행정조직 단위로 분산시키면 책임의 소재가 명확하고 행정상 편리한 점도 있다. 그러나 분산된 규범은 일반 수범자들의 접근 가능성은 떨어뜨린다. 법적 안정성의 확보라는 관점에서는 법규명령들을 여러 개의 규칙으로 위임·재위임을 거듭하기보다는 수산업법시행령 또는 수산업시행규칙 등에 통일적으로 편제하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

---

11) 부경대학교, 2002 : 134

## 제 3 장 법령정비의 필요성과 방향

### 제 1 절 법령정비의 필요성

#### 1. 정책적 여건의 변화

##### 1) 해양분할 시대의 도래

1994년 11월 16일, '유엔해양법협약'(United Nations Convention on the Law of the Sea : UNCLOS)의 발효로 전세계 해양에 새로운 국제질서가 등장하였다.<sup>12)</sup> 동 협약의 발효로 종전까지 해양을 자유롭게 이용하고 관리하던 해양의 자유이용시대가 끝나고 배타적경제수역(Exclusive Economic Zone : EEZ), 대륙붕(Continental Shelf) 등의 개념이 등장하면서 전세계 해양이 개별국가에 의하여 분할되는 본격적인 해양분할시대가 도래하였다.<sup>13)</sup> 또한 1992년 6월, 브라질의 리오데자네이로에서는 178개국 정상과 대표들이 참석한 가운데 유엔환경개발회의(UNCED)가 개최되어 지속가능한 개발을 다짐하는 리우선언과 이의 행동강령인 '의제 21'(Agenda 21)이 채택되었다. '의제 21'은 제17장에서 통합연안역관리, 해양환경보호, 공해상 생물자원의 지속적 이용과 보존, 국가관할권하의 해양생물자원의 지속적 이용 등 연안과 해양의 통합관리와 지속적 개발에 관한 내용을 규정하고 있다.<sup>14)</sup>

##### 2) 경쟁국가의 변화 : 일본

어업협정 등 여러 측면에서 우리 나라와 밀접한 관계를 맺고 있는 일본의 경우, 연안어업등진흥법 제정 40년을 맞이하면서 수산업정책에 대한 일대 변화를 도모하고 있다. 종래 연안어업등의 발전과 어업종사자의 소득향상이라고 하는 정책목적을 추구한 연안어업등진흥법은 제정후 오랜 세월이 경과하는 동안 제정세 변화 등에 의하여 법률상의 정책방향과 현실과의 사이에 적지 아니한 괴리를 빚었다. 이에 일본은 장래에 걸쳐 국민의 기대에 부응할 수 있는 수산업과 어촌으로 나아가기 위하여 지금까지의 수산정책을 근본적으로 재평가하고, 새로운 정책의 틀을 구상하기에 이르렀다. 일본은 이러한 흐름을 반영하여 종래의 연안어업등진흥법을 폐지하고 새로운 정책법으로서 수산기본법을 제정하여 ①200해리 체제하에서 일본의 어업

12) 유엔해양법협약의 주요내용에 관하여서는, 해양수산백서, 2002: 6~9쪽, 참조

13) 해양수산백서, 2002 : 5

14) 해양수산백서, 2002 : 11

생산의 증대를 피하여 국민에 대하여 수산물을 안정적으로 공급하고 ②적절한 관리가 없으면 고갈하는 수산자원의 지속적인 이용을 도모하고 ③어업 뿐만 아니라 수산가공업·수산유통업을 포함한 수산업 전체를 식료공급산업으로 발전시키고 소비자의 수요에 정확하게 대응하는 한편 ④어촌을 수산업발전의 기반으로 이해하여 그 진흥을 꾀한다는 시책을 추진하기에 이르렀다.<sup>15)</sup> 우리 나라의 수산업법에 해당하는 어업법을 유지하면서 다시 수산기본법을 제정한 일본의 정책 변화는 경쟁국가인 우리 나라의 수산정책에 여러 가지 시사점을 제시한다.

### 3) 법의 기능저조

종래 해양수산 부문은 연혁적인 이유로 1차·2차·3차 산업등과 같은 전통적 산업 분류방식을 따랐기 때문에 급변하는 국내외 여건 변화를 반영하기 어려운 요소들이 존재한다. 농림부와 공동으로 소관하는 정책관계 법령들이 여전히 운용되고 있음도 같은 맥락에 속한다. 해양수산부의 일부 정책 및 행정은 농림수산부 시절부터 공간으로서의 농촌과 어촌 그리고 산업으로서의 농업과 어업을 함께 관장하는 법률로서 농어업재해대책법, 농어촌발전특별조치법, 농어촌정비법 및 농수산물유통 및가격안정에관한법률의 적용을 받는다. 그러나 “21세기의 경쟁력은 바다에서 생긴다”는 언명이 시사하는 바처럼 향후 해양수산법제는 육지 방식의 법제를 넘어 “바다” 중심의 사고로 전환되어야 한다. 그러나 바다 중심의 사고는 여러 측면에서 도전을 받고 있다.

국제적으로는 각국의 배타적 경제수역 선포에 따라 원양어장 및 근해어장이 점차 축소될 전망이다. 바다오염도, 황해의 경우에서 알 수 있듯이, 연안의 범주를 넘어 국제적인 과제로 대두되고 있다. 갯벌의 감소, 바다 밑 쓰레기의 증가, 양식장 오염의 악화, 열오염 등에 의한 산란장의 일실 및 연안 바다의 백화현상등은 수산자원의 감소를 촉진시키고 있다. 어민들의 고령화와 어업경영 실패로 인한 부채의 증가 등은 어업의 장래를 위협한다. 나아가 어로기술의 발달과 남획 등은 어업자원의 고갈을 가속화시킨다. 이러한 여건의 변화와 더불어 1990년대 중반에 해양수산부가 출범하였지만 관계법령들은 - 농촌과 어촌의 미분화, 인허가 관련 규제법규들의 존속, 인력양성의 한계 내지 자원관리의 애로 등에서 볼 수 있는 바와 같이 - 해양수산 부문의 독자성과 정체성이 충분히 담고 있지 못하다. “해양”이라는 물리적 공간 관리의 측면에서도 - 다른 부처들의 소관법령에서 자주 볼 수 있는 바와 같이 - 각종 특별법·특례법·촉진법·육성법·진흥법 등의 형식을 취하는 법령이 상대적으로 희소한 점은 해양수산 부문의 법이 아직 충분히 분화되지 아니하였음을 보여준다.

15) 日本農林統計協會, 2000 : 127

## 2. 법적 안정성의 확보

### 1) 법규의 불명확성

물리적 공간이라는 측면에서 바다는 육지와 대응한다. 바다의 질서를 육지 중심의 법질서의 한 범주에 집어 넣기가 곤란하다. “어민”으로 대표되는 바다의 인간상은 육지의 農民 또는 林民과 구분된다. 바다에서는 또한 해상운송과 에너지·자원의 개발을 포함하는 해양산업 또는 수산업이 활발하게 전개된다. 현행 법령 시스템과 행정체계들은 종래 육상 중심의 질서에 익숙해져 있기 때문에 새로운 해양수산 질서에 상응하지 못하는 구조들을 안고 있다. 해양수산법제는 현재 44개의 법률을 포섭하고 있지만 “해양”이라는 공간의 관리를 넘어 건설·교통·산업·에너지·주거·환경 등의 제영역에서 조직과 법제의 분화를 향한 압력이 커지고 있다. 현행법제 자체도 해양수산부의 창설과 더불어 여러 부처들로부터 법을 이관받았기 때문에 법적 안정성이 충분히 확립되지 못하였다. 요컨대, 해양수산법제는 새로운 입법수요를 반영하면서 혼성법제의 불안정성을 극복하여야 하는 과제를 안고 있다. 기성법제의 불안정성은 법의 형식과 실체 등 여러 측면에서 제기되고 있다. 우선 법의 형식적 측면에서는 법률로 규율되어야 할 사항(예컨대, 수산자원보호·공유수면관리)들이 대통령령이나 고시·예규 또는 업무처리규정등으로 규율되고 있는 경우도 있고 선박안전조업규칙처럼 포괄적인 규정방식으로 인하여 “막연무효”(void for vagueness)법리의 측면에서 검토를 요하는 경우도 있다. 다음에 법의 실체적 측면에서는 어업권의 발생·변경·소멸에 관하여 사회통념과 실정법상의 개념이 달라 중앙정부와 지방정부 그리고 정부와 어민 그리고 기업과 어민 사이에 어업권에 관한 해석상의 차이를 빚을 가능성을 안고 있다. 행정청의 권한행사와 관련하여서도 법의 해석과 집행을 둘러싼 의견대립이 계속되고 있다. 새로운 입법수요의 팽창 그리고 기성의 해양수산 법령들의 해석과 집행을 둘러싼 불명확성 내지 법적 불안정성은 법의 실효성을 저해한다.

### 2) 실정법상의 어업권

수산자원 내지 어업자원에 대한 “권리성”에 관하여 법리와 실무 사이에 적지 아니한 격차가 존재한다. 권리란 법률상 보호받는 이익이기 때문에 수산자원을 포함하여 자연자원 일반을 개발하고 이용함으로써 얻는 이익[法益]은 법률로 보호받을 경우에 “권리”로 전환된다. 특정한 법익이 법률상의 보호를 받는 방식은 특허에만 의존하지 아니한다. 특례법제 내지 규제개혁법제 등에서 원용되는 각종 인가 및 허가의 “의제”에서 볼 수 있는 바와 같이, 인가와 허가에 의하여서도 권리가 창설될

수 있다. 현행 수산관계법은 “특허”라는 법률용어 대신에 “면허”라는 용어를 구사하며 실무에서는 “면허”에 기하여 어업을 영위할 수 있는 권리〔免許漁業權〕만을 “어업권”으로 인식한다. 이러한 관점에서는 허가나 신고에 기초하여 어업〔許可漁業·申告漁業〕을 영위할 수 있는 권리를 “어업권”으로 보지 아니한다. 그러나 면허어업과 허가어업 그리고 신고어업에서 구사하는 ‘면허’와 ‘허가’ 그리고 ‘신고’라는 개념들은 업종을 중심으로 한 관행상의 용례일 뿐이며 해당 “어업”들에 대한 행정규제의 본질 또는 한계와 직접적인 연관이 없다. 예컨대, 법리상의 ‘특허’는 자연적으로 존재하지 아니하는 개념을 인위적으로 창설하여 권리를 부여하는 개념이며 실정법상의 “면허”(licence)는 이러한 특허에 해당한다. 실정법상 마을어업 면허는 그 대상을 인위적으로 설정하여 어민들에게 부여된 물권으로 해석할 수도 있으나 실상은 관습상의 권리를 국가가 접수하고 이를 다시 어민들에게 분배하는 형식을 취하였기 때문에 새로운 권리의 인위적 창설에 해당한다고 보기 어렵다.

### 3) 광의의 어업권

허가의 대상이 되는 어로활동이라고 하여 권리성이 부정될 수 없다. 면허어업과 허가어업의 주된 차이는 어로방법·어종 및 장소성(placity)이다. 어로방법의 차이는 허가의 권리성을 부인하는 기준으로 작용하기 어렵다. 환경규제의 목적이 아니라면 어종이 다르다고 하여 권리의 존부에 차등을 두기는 어렵다. 장소성에 따라 법률상 보호법익이 있다 없다고 보는 것도 무리가 있다. 허가어업의 경우에는 장소성이 약화되기 때문에 면허어업에서 인정되는 배타적 지배권이 인정되기 어렵지만 그렇다고 하여 보호받을 법익이 사라지는 것은 아니다. 요컨대, 면허와 허가를 구분짓는 결정적 기준은 존재하지 아니하며 허가의 대상이라고 하여 권리성이 부정될 수도 없다. 또한 실정법은 면허·인가·허가·신고 등의 법률용어를 그 본질개념에 따라 정치하게 구분하여 쓰지 아니한다. 어업권의 범주에 어업면허만 포함시키고 어업허가 내지 어업신고에 대하여서는 권리성을 명확하게 규정하지 아니함은 실제 어민들이 허가어업이나 신고어업에 대하여 가지고 있는 기대이익을 충분히 설명하지 못하고 있다. 생각건대, “면허어업권”과 “허가어업권”은 물권성의 여부 즉 권리의 강약·광협에서 차이가 난다. 또한 특정 어업권에 대한 물권성의 존부는 입법정책적인 선택일 뿐 해당 권리의 연혁이나 본질과 직접적인 관련이 없다. 변화된 실체〔사회경제관계〕를 반영하기 위하여 어업에 관한 자유와 권리의 근본적 재조명이 필요하다.

### 3. 경쟁력의 강화 : 규제에서 경쟁으로

#### 1) 담보제한의 완화

현행 수산업법은 어업권의 행사에 제한을 가함으로써 오히려 경제적으로 약자인 어업인들이 보호받지 못하는 경우가 발생하기도 한다. 예를 들어 어업의 면허를 받아 어업을 시작할 때에 막대한 자금을 투자를 하게 되는데, 어업권의 양도와 담보의 제공을 제한함으로써 어업을 영위하다가 어업경영자금의 문제 또는 기타 이유로 어업권을 포기해야 하는 경우가 발생할 수도 있다. 어업권의 재산적 가치를 증대시키는 것은 물론 어업을 경영함에 있어서 불요불급한 경우 공익적 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 담보에 제공하게 하거나 또는 양도할 수 있도록 방안을 모색할 필요가 있다.

물론 현행 수산업법 제19조에서는 어촌계 또는 지구별 조합이 가지고 있는 어업권 이외 개인·공유·영어조합법인이 가지고 있는 어업권에 대해서는 담보권을 설정할 수 있도록 하고 있고, 동법 제18조에서는 마을어업권을 제외하고는 어업권의 양도가 가능(어업권 등록후 어업을 개시한 날부터 1년이 경과된 후)하도록 규정하는 등 어업권의 양도 및 담보를 제한적으로 허용하고 있다. 어촌계 또는 조합이 가지는 어업권에 담보설정을 금지함은 행사계약을 통하여 어업을 영위하는 조합원과 어촌계원들의 공동이익 증진과 생존권을 배려하려는 취지 아래 담보제공 등으로 입게 될 불안요소(변제기에 변제하지 못할 경우 경매처분)를 배제하여 어업인들을 보호하려는 목적을 내포하고 있다.

이러한 법의 취지에 비추어 본다면, 어업권의 담보나 양도등의 문제는 어업인의 공동이익 등과 관련하여 제한적으로 허용되어야 할 것이다. 그러나 현행 제도의 엄격성을 그대로 유지할 것인가에 관하여서는 논의의 소지가 있다. 어촌계 또는 지구별 조합이 보유하는 어업권에 대하여 공익보호를 이유로 담보제공을 제한하는 이면에는 이들 조직의 독자성·단체성이 아직 충분하지 성숙되지 아니하였다거나 이들 조직의 행위능력을 충분히 신뢰하기가 어렵다는 점 등이 중요한 요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 그러나 어촌계는 어촌 사회의 근간이며 관습법에 연원하는 전통적 조직이기 때문에 장기적으로는 어촌계가 독자적인 공동체성(權利能力)과 거래적격(行爲能力)을 갖출 수 있도록 정책적으로 배려하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 모든 어촌계나 지구별 조합들에 대하여 담보제한을 일률적으로 시행하기보다는 점진적으로 각 어촌계의 능력에 따라 단계적으로 제한을 완화시키고 위험에 대한 안전장치를 갖추게 할 수 있는 제도적 장치가 보완되어야 할 것이다.

## 2) 규제와 유인의 조화

어업허가및신고등에관한규칙 제3조 관련 별표1 및 별표3은 근해·연안어업의 명칭과 어선의 규모등의 기준을 규정한다. 연안어업과 근해어업의 허가기준 톤수를 하향조정하고 업종의 특성에 따라 재편성하되 어느 수준에서 이러한 구조조정을 이행할 것인가에 관한 심층적 연구가 필요하다. 또 현행 수산업법 제41조제4항 또는 제52조제1항제5호는 어업허가의 정수 등을 결정할 때에는 동법 제54조의 규정에 의하여 수산자원의 상태 등을 고려하여 허가정수를 결정할 수 있도록 규정한다. 이 허가정수를 감척사업과 연동시키는 방안이 검토되어야 할 것이다. 감척은 자원에 대한 영향이 큰 업종부터 이행되어야 할 것이다. 또한 어업허가의 유효기간이 만료되어 재허가할 경우, 허가요건으로서 어업활동실적(출어실적, 어획실적 등)이 고려되어야 할 것이다. 그리고 허가요건을 충족시키지 못하는 어업자는 도태시키는 방법으로 실질적인 업종별 허가정수를 관리하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 나아가 수산업법의 위반이 만연하고 불법어업이 성행하는 현실을 감안할 때 보완책이 필요하다. 현행 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙 제3조관련 별표(어업등행정처분의 기준과 해기사행정처분의 요구기준)는 누범자에 대한 가중처분을 할 수 있도록 규정하고 있다. 장차 수산관계 법규의 위반에 대하여 어업허가 퇴출제를 도입하여 법규의 위반회수에 따라 어업의 제한기간을 늘리는 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 위반의 정도가 극히 심한 자는 어업허가를 갱신하지 아니하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 물론 이 때에는 연안 어업인들의 생계유지 문제를 어떻게 할 것인가에 대한 대안도 함께 검토되어야 할 것이다.

## 4. 환경규제의 보강

### 1) 해양폐기물 관련 법률의 실효성

해양폐기물은 기본적으로는 해양오염방지법에 따라 배출이 제한되고, 해역관리청에서 수거·처리하도록 규정되어 있으나 해역관리청이 해양수산부와 지방자치단체(시·도등 광역단체)로 이원화되어 있고 특히 동 법률은 집행기능이 미약한 시·도에게 해역관리의무를 부과하고 이를 시·군·구에 위임할 수 있는 명확한 위임규정을 두지 않아 해양폐기물 수거·처리에 한계를 보이고 있다. 또 해양오염방지법, 공유수면관리법, 폐기물관리법 등 여러 법률에 해양폐기물 관련 규제가 분산되어 동일한 위반행위에 대한 개별법의 위반에 대한 벌칙 등 처벌규정이 다르게 나타나고 있다.

## 2) 육상기인 폐기물의 해양유입방지

현재 해양폐기물의 80%이상이 인간의 육상활동을 통해 발생하여 하천이나 하수 시설 등을 통하여 해양에 유입되고 있다. 그러나 현재 해양폐기물관련 법률에서는 이와 같은 육상기인폐기물을 저감하거나 통제할 수 있는 규정 및 하천이 여러 지방자치단체에 걸쳐 있는 경우 하천을 통한 폐기물의 해양유입을 방지할 수 있는 지자체간 역할과 책임에 관한 명확한 규정이 미비한 실정이다. 이에 따라 지방자치단체간 책임을 전가함으로써 최종적인 책임은 해역 관리청이 지게 되는 불합리가 나타나고 있다. 내륙거주 주민과 해안가 거주 주민간의 비용분담의 불평등에 따른 갈등이 발생하고, 해양산업종사자의 비용증가(어업경비 증가, 어족자원 고갈)에 따른 불만도 심각하다.

## 3) 도서지역 폐기물관리

도서지역에서 발생하는 쓰레기는 『규모의 경제』에 미달하여 환경부의 폐기물관리법(제13조제1항 단서)은 거주인구 50호 미만의 도서지역을 폐기물 수거·처리 제외지역으로 정할 수 있게 함으로써 섬내에 폐기물이 방치되거나 해양으로 배출되고 있으나 이에 대한 대책이 없는 실정이다. 환경부는 도서 쓰레기는 문제에 대하여 “발생자의 비용으로 발생지에서 처리” 원칙을 적용하여 도서지역에 쓰레기 소각로를 보급하였으나 『규모의 경제 및 기술상 제약』을 극복하지 못하여 일부 지역은 시험가동후 전혀 가동하지 않고 있는 지역도 나타나고 있다.

# 제 2 절 법령정비의 방향

## 1. 정비목표

해양수산부는 1999년 7월 해양개발기본계획 수립을 위한 기본방침을 확정하고 2000년 5월 ‘해양한국 21’(Ocean Korea 21 : OK 21)을 발표하였다. 해양수산부가 출범한 이후 일부 Task Force나 기획단에 의해 중장기 해양수산과제 도출을 시도한 적은 있었으나 미국, 캐나다의 예와 같이 중장기 발전전략을 공식적으로 수립한 것은 OK 21이 최초라고 할 수 있다.<sup>16)</sup> OK 21은 해양의 개발과 보전에 관한 장기적·종합적 방향을 설정하고 있다. 즉 21세기 해양시대에 대비하여 실현가능한 정책과제의 발굴과 과제별 접근방법을 마련함과 아울러 장기비전을 제시하였다. OK 21의 주요 성격 및 특징을 살펴보면 다음과 같다.<sup>17)</sup>

16) 해양수산백서, 2002 : 34

17) 해양수산백서, 2002 : 36



OK 21은 해양수산분야에 대한 최상위 종합계획으로서 중앙정부와 지방자치단체의 해양 정책 수립 및 추진을 위한 기본방향을 제시하고 있다. 또한 해양개발, 해양환경, 해운항만, 수산 등 부문별 계획을 총괄하여 해양의 합리적 개발·이용 및 보전에 관한 기본지침을 마련한 것이다. OK 21은 해양개발기본법에 근거한 법정계획으로서 기존 해양개발기본계획(1996. 1)을 전면 수정하여 종합계획을 수립한 것이다. 즉 해양수산부 발족 이전에 과학기술부에 의하여 수립된 해양개발기본계획을 해양개발, 해양환경은 물론 해운항만, 수산부문 등을 총괄하여 OK 21로 확대 개편한 것이다. OK 21은 실효성을 확보한 국가계획으로서, 2000~2010년까지의 실천계획과 2030년까지의 장기비전 제시로 이루어져 있다. 그리고 여건변화에 대한 신축성 유지를 위해 매 3년마다 연동계획으로 수립하도록 하고 있다.

해양수산법제의 정비는 OK21의 실천력을 강화하는 방안의 일환으로 추진되어야 할 것이다.<sup>18)</sup> 즉 해양수산부 소관 법령중 비현실적이고 불합리한 법령을 발굴하여 이를 정비함으로써 입법체계의 타당성 및 법질서에 대한 국민적 신뢰를 제고하여야 한다. 종래 해양수산 관련[조선·수산] 법령들 중에는 낚시어선업법이나 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법과 같은 의원입법들이 편제되어 있어 법집행의 일관성에 다소 동요가 있었다. 또한 해양수산법령과 경제관계법령들과의 역할분담이 명확하지 아니하다. 법의 정보화를 위한 매트릭스 체계가 미흡하다. 또 입법체계상 통합이 가능한 법령과 상위법령의 위임근거가 미약한 하위법령을 정비하여 법집행의 실효성을 확보하여야 한다. 아울러 전문적 조사·연구 결과를 향후 정비방안의 수리 내지 관련연구의 기초로 삼아야 한다. 정책과 규정의 괴리 축소는 법집행의 실효성을 증진시키기 위하여 필수적이다. 어업보상과 관련하여, 현행 수산업법시행령 제62조 관련 별표4(어업보상에 대한 손실액의 산출방법·기준 및 손실액산출기관등)는 손실액 산출기준 등을 규정하고 있으나 일선 행정청에서는 여전히 어업관련 보상실무의 어려움을 호소한다. 현행법상 신고어업으로 취급되고 있는 “관습상 입어권”에 대한 보상의 기준[신고어업이 취소된 경우 : 평년수익액의 3년분]에 관하여서는 (광의의) 어업권의 본질과 관련하여 여전히 논란의 소지가 있다. 또한 어촌·어항·어업의 개념·범주를 정비하고 선박승무원의 노동·복지·후생을 향상시키고 어업자원의 보호와 해양환경의 보전을 조화시켜야 할 것이다. 한편 민원의 해소와 예방이라는 차원에서 어업권의 규율, 유통체계의 합리화, 불법어로의 규제 및 재해대책의 일원화·효율화가 달성되어야 할 것이다.

최근에 일본은 ①수산물의 안정공급의 확보 ②수산자원의 지속적인 이용 ③수산업의 건전한 발전 ④어촌의 진흥 등 4개 항목을 수산업 및 어촌의 정책방향으로 설정하였다. 이러한 방향에 의하면, 수산물은 국민에 대한 양질의 단백질의 중요한 공급원임과 동시에 뛰어난 영양적 특징을 가지고 있으며, 국민의 건전한 식생활에

18) 해양수산백서, 2002 : 47

있어서 중요한 지위를 가지고 있는 수산물에 대하여는 양질의 것이 안정적으로 공급되지 않으면 아니 된다. 수산물의 안정적인 공급에 대하여는 세계의 수산물의 수급 및 무역이 불안정한 요소를 지니고 있기 때문에, 수산자원의 지속적인 이용을 확보하면서 일본의 어업생산의 증대를 꾀하는 것을 기본으로 하고, 여기에 일본의 수산업에 의한 생산에 의하여서는 수요를 충족할 수 없는 수산물의 수입을 적절히 조합해 갈 필요가 있다.<sup>19)</sup> 수산자원에 관하여는, 생태계를 구성하는 유한천연자원이므로 지속적인 이용이 확보될 필요가 있다. 국제연합해양법조약에 있어서 연안국은 자국의 배타적경제수역에 있어서의 수산자원의 보존관리가 의무지워졌지만, 일본은 사면을 바다로 둘러 쌓여 광대한 배타적 경제수역을 보유하고 있어, 이것을 고도로 활용해 갈 것이 요구되고 있다. 그러나 일본 주변수역의 자원상태는 과잉어획 등으로 인하여 악화되고 있고, 자원수준의 회복과 지속적인 이용체제의 구축이 급선무이다.<sup>20)</sup>

한편 수산업은 국민에 대한 수산물의 공급이라고 하는 중요한 사명을 띠고 있는데, 그 건전한 발전을 위하여는 수산자원을 지속적으로 이용하고 또한 다양화하는 국민의 수요에 즉응한 어업생산 및 가공·유통이 행하여지도록 하는 것이 중요하다. 이와 같은 관점에 서서, 효율적·안정적인 어업경영을 육성함과 동시에 어업, 수산가공·유통업의 연계의 확보와 어항, 어장 기타의 기반정비를 진행해 가는 것이 중요하다.<sup>21)</sup> 나아가 어촌은, 어업자를 포함한 지역주민의 생활의 장소로서 수산업의 발전기반으로서의 역할을 수행하고 있다. 또한 이러한 점이 수산업과 어촌이 식료공급 이외의 다면에 걸친 기능을 발휘하는 기초조건이 되고 있다. 어촌에 대하여는 여전히 도시와 비교하여 생활환경의 정비가 크게 뒤떨어져 있어, 유어 등과 같은 해양 레크리에이션에 대한 새로운 기대도 쏠리고 있으며 이와 같은 상황을 감안하여 생활환경의 정비를 포함한 종합적인 지역진흥대책이 요구되고 있다.<sup>22)</sup>

## 2. 구체적 과제

### 1) 법개념의 명료화

법령문언상 수사적 규정들이 지양되어야 한다. 해양수산부내 단위 부서들의 명칭과 수산업법상의 개념정의들이 상충하지 아니하는 경우도 있다. 이는 수산업 내지 어업에 관한 실정법상 개념이 정치하게 규정되어 있지 아니하기 때문이다. 예컨대,

19) 日本農林統計協會, 2000 : 127

20) 日本農林統計協會, 2000 : 128

21) 日本農林統計協會, 2000 : 128

22) 日本農林統計協會, 2000 : 12

수산업법에 따르면 “수산업”은 어업과 어획물운반업 및 수산물가공업을 포함한다(법 제2조제1호). 여기에서 “어업”이라 함은 “수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업”을 말한다(법 제2조제2호). 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률(제2조제3호)도 수산업법과 같이 “어업”을 정의한다. 한편 “양식”이라 함은 “수산동식물을 인공적인 방법으로 길러서 거두어 들이는 행위”를 말한다(법 제2조제3호). 현행법체계상 “어업”은 수산업의 핵심이며 양식은 어업에 속한다〔水産業〕漁業〕養殖〕. 이러한 관계는 수산정책과 어업정책이 서로 다를 수 없음을 의미한다. 그럼에도 해양수산부의 직제는 수산정책과 어업자원정책을 별도의 부서〔수산정책국·어업자원국〕에서 관장하고 있다. 물론 내부직제상 어업자원국은 어로·양식 등 주로 1차산업과 관련한 분야를 담당하고 수산정책국은 유통·가공, 어항·어촌 등의 기능인 2~3차 산업과 관련한 업무와 어업기반시설 및 어업기술지도 등의 업무를 담당하고 있으나, 여전히 어업자원국 및 수산정책국의 직제와 기능 및 소관법령들은 사회통념상 그리고 개념정의상 “어업” 및 “수산”과 부합하지 아니하는 한계를 안고 있다.

## 2) 불법어업의 예방

불법어업의 문제는 단순히 준법정신의 문제 또는 도덕적 문제로서만 다루어질 수 없는 사회·경제적 문제를 내포하고 있기 때문에 해상 또는 육상에서 어업단속공무원의 단속만으로는 해결될 수 없다.<sup>23)</sup> 불법어업이 발생하는 것은 대다수 영세한 어업인들이 생계유지 수단으로 어업에 종사함으로써 그 규모가 영세하고, 어업에 대한 준법정신이 결여되어 있을 뿐만 아니라, 어업자와 어업종사자간의 도급 계약적 고용계약 등 많은 복합적 이유로 근절되지 않고 있다. 또한, 1953년에 제정된 수산업법에서부터 어업허가제도와 더불어 자원관리에 관한 규정을 두고 지속적으로 수산자원을 관리하여 왔음에도 불구하고 허가제도의 내재적 문제 즉 어획량의 상한을 규제하지 않고, 대상어종을 한정하지 않음으로써 어업자의 경쟁적 조업과 무차별적 자원이용을 제도적으로 규제하지 못하였다. 그 결과 연근해 수산자원은 과도하게 개발되어 고갈의 위기에 직면하면서 자원감소로 인한 허가어업만으로는 어업경영이나 생계유지가 곤란하기 때문에 불법 또는 탈법어업을 자행한다.

1960년대부터 시작된 경제개발 5개년 계획과 더불어 수산물의 증산정책이 1980년대까지 지속되면서 자원관리에 충실하지 못하고 어업자의 입장에서 실행됨으로써 법규위반에 대한 단속체제를 완전하게 구축하지 못했을뿐 아니라, 엄격한 법 적용이 이루어지지 않은 것도 불법어업이 성행하게 한 요인이라 할 수 있다. 그러나 불법어업은 산란장과 치어의 성육장을 파괴하기도 하고, 치·자어를 무차별적

23) 정도훈, 2002 : 73

으로 어획하기 때문에 수산자원 전체의 번식에 커다란 지장을 초래한다. 또한, 불법어업은 어장과 자원이용을 둘러싸고 허가받은 어업자와 조업분쟁을 야기하며, 주변국 EEZ를 침범하여 국위를 실추시키기도 한다. 불법어업은 어업자간의 신뢰를 바탕으로 이루어지는 자발적 참여와 이행을 저해하는 가장 큰 요인이 된다.

### 3) 법률생활의 예측가능성 확보

법령 상호간의 입체적 관계(matrix) 또는 정보교환 체계가 유기적으로 구성되어야 한다. 개발부서(사업자)와 환경부서(감시자)의 지위가 중복될 때 어느 한 쪽은 제기능을 수행하기 어렵다. 대부분의 중앙 행정청에서는 “○○정책국”을 두고 다른 부서에서 운용하기 어려운 법률들을 총괄하는 경향이 있지만 서로 배타적인 관계에 있는 법률들을 동일한 세부조직에서 운용함은 비효율적이다.

어업항도 상업항과 마찬가지로 물적 시설인 “항”에 속한다면 항만은 단일 법률에 의하여 규율될 수 있다. 그러나 어항은 항만법이 아닌 어항법에 의하여 규율된다. 어항과 상항 또는 군항의 엄격한 구분이 어렵다면 어업항과 상업항의 통합관리가 검토되어야 할 것이다. 그럼에도 만약, 어항을 상항과 별도로 규율하여야 할 경우에는, 물리적 “공간”으로서의 어촌과 “시설”로서의 어항을 일체로 파악하고 접근함이 바람직스럽다.

어선원은 속성상 수산정책의 영역에서 다루어 지는 편이 합리적임에도 선원법(제2조)의 적용을 받기 때문에 어업과 관계가 먼 해운“물류”의 영역에서 규율되는 현상이 빚어진다. 그러나 어로와 물류는 배라는 시설을 이용한다는 점에서 같지만 본질적으로 다른 일에 속한다. 행정조직의 개편이 불가하다면 근거법의 분리가 바람직스럽다.

### 4) 명목적 법률의 정비

어업자원보호법은 우리 연안에서 일본 어선들의 조업을 금지하기 위하여 1953년에 선포한 이승만라인(평화선)을 법제화한 것이다. 이 법에는 평화선 내측수역[관할수역]에서 어업을 하고자 하는 경우 해양수산부장관의 허가를 받도록 규정한다. 실무에서는 현행 수산업법상 어업의 면허증, 허가증, 신고필증에 어업자원보호법에 의한 허가를 받은 것으로 병기하는 형식을 취한다.

우리 나라는 UN해양법의 발효에 따라 1996년에 배타적경제수역을 선포하고 「배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률」을 제정하여 운영중에 있으며 한·중·일 3국간에 상호 어업협정도 체결되었다. 그러나 한·중·일 3국간에는 배타적 경제수역이 확정되지 아니한 상태이며 현재 한·중·일 3국간에 체결된 어업협정은 배타적 경제수역 확정에 앞서 주변국간 어업에 관한 문제를 해결하기 위하여 성안된 것이다.

존폐 여부가 문제되는 어업자원보호법은 『배타적경제수역에서의외국인어업등에 대한주권적권리의행사에관한법률』의 제정에 따라 현재에는 그 실효성이 없는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 어업자원보호법은 향후 배타적 경제수역 확정시 해역관리의 근거로 활용될 수 있다. 즉 국가간 협상 결과에 따라 법의 추급효가 살아 날 수 있다. 그러나 주변국과의 배타적 경제수역이 확정될 경우에는 어업자원보호법의 정비가 필요하다.

### 5) 법경제학적 고려

종래 해양개발기본법이 해양수산발전기본법으로 흡수되면서 좁은 의미의 해양개발 관련법이 소멸되었기 때문에 해양 자체를 개발하거나 해양 스포츠등을 발전시키기 위한 법률수요가 존재한다. OK 21을 성공적으로 이행하기 위하여서는 해양의 보전과 개발이 적절한 조화를 이루어야 한다. 보전과 개발의 조화는 합리적인 비용편익(BC)분석을 기초로 한다. 해양수산발전기본법 또는 이로부터 분화되는 기본법들은 각종 계획의 수립 및 이행에 있어 비용효과분석을 넘어 해양자원의 개발로 인한 비용과 편익을 고려하여야 한다.

개발법에 대한 비용편익분석의 응용이외에 법정계획의 이행 또는 법령집행에 있어 법경제학적 고려가 요청된다. 수익자부담금 또는 물류시설의 건설을 위한 부담금의 운용과 같은 재원확보책을 검토하는 한편 산업안전이라는 측면에서 부단하게 강화된 각종 형사처벌들의 “비범죄화” 방안을 검토하여 법집행〔司法〕비용을 줄일 수 있는 대책이 마련되어야 할 것이다.

## 제 4 장 법령체계의 정비

### 제 1 절 기본법제의 정비

#### 1. 기본법제의 분석

해양수산 소관 법령체계의 정비는 기본법제의 정비로부터 시작된다. 해양수산부는 종래 1개의 기본법[해양개발기본법]을 운용하였으나 해양수산 분야의 광범성으로 인하여 단 1개의 기본법으로 해양수산의 모든 분야를 다 망라하기 어렵다. 입법의 이념과 도구가 서로 상충하지 아니할 경우 어느 한 쪽이 비약적으로 발달하여 당해 법은 실효성을 잃게 된다. 최근에 해양수산부는 전시대부터 내려온 해양개발기본법을 폐지하고 해양수산발전기본법을 제정하였으나 같은 문제점은 여전히 남아 있다.

##### 1) 기본법의 의의와 국내 입법례

법규범의 일반적인 기본형식외에 특수한 형식으로서 널리 채용되고 있는 입법유형이 『기본법』이다. 이 기본법이라는 것은 학문상의 용어라기 보다는 법제 실무상 통용되는 개념으로서 일반적으로 『기본법』이라는 개념은 다음의 세 가지 의미로 사용되고 있다. 즉, ①교육기본법, 여성발전기본법, 자격기본법등과 같이 『기본법』이라는 제명이 붙은 법률을 가리키는 것을 의미한다. 이 경우에는 국회가 어떤 법률에 대해 기본법이라는 제명을 붙여 그 법률의 공식명칭으로 하고 있는 점이 특색이다. ②이른바 기본적인 대강·준칙·원칙·방침등을 정하고 있는 법률을 가리키는 취지로 사용한다. 이것은 성문법상 사용하는 일반적인 용레이며, 또한 이러한 의미의 기본적인 성격을 표시하는 보편적인 용어로 『기준법』으로도 사용하기도 한다. ③국가의 기본조직을 정하는 법을 의미하는 것으로 사용한다. 이것은 법학상의 개념으로서 널리 사용되고 있다.<sup>24)</sup> 기본법은 계획법으로 그리고 조직법으로서의 기능을 수행한다. 기본법이라는 용어에는 어떤 분야의 정책의 기본적인 방향을 정하고 관련정책의 체계화를 도모하려는 의미가 담겨있는 바, 이것은 일종의 계획법 내지 프로그램법이며, 어떤 분야의 정책의 기본적 방향을 정하고 관계정책의 체계

24) 또한 이와 거의 비슷한 관념으로 『기본법』의 의미를 ①실생활에 있어서 광범위한 역할을 담당하는 개별법령들의 일련의 法群을 의미하는 경우 ②같은 위치에 놓인 법령임에도 어떤 특정한 사항을 통일적으로 규율하기 위하여 어느 하나의 법령을 다른 법령들보다 우월한 지위에 놓은 경우 ③어떤 분야의 정책의 기본방향을 제시하는 법령등을 기본법으로 사용하는 것으로 분류하는 견해도 있다. 조정찬, 『법령상호간의 체계에 관한 연구』, 법제 제268호, 1989. 6., 17면이하 참조.

화를 도모하려는 것으로 볼 수 있다.<sup>25)</sup> 또한 기본법이라는 용어에 내포된 위와 같은 계획법으로서의 기능과 성격에 관계없이 기본법을 넓은 의미에서의 조직법, 즉 정책적인 조직법으로서의 성격으로 파악할 수도 있다. 즉 이것은 기본법의 의미를 국가의 제정법체계의 단순한 표현으로서 입법의 일반적 기술에 불과한 것으로 기본법의 다른 법률에 대한 지도성은 기본법자체의 규범내용으로부터 파생되는 것으로 본다.

관련 부처들의 기본법 현황

| 소 관 부 처   | 법 명             | 목 적   |
|-----------|-----------------|---|
| 농 립 부     | 농업·농촌기본법 (2001) | 이 법은 국가와 국민경제의 기반인 농업과 농촌의 발전을 도모하기 위하여 농업·농촌이 나아갈 방향과 국가의 정책방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다(제1조).   |
|           | 산림기본법 (2001)    | 이 법은 산림정책의 기본이 되는 사항을 정하여 산림의 다양한 기능을 증진하고 임업의 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).                                      |
| 환 경 부     | 환경정책기본법 (1999)  | 이 법은 환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다(제1조). |
| 건 설 교 통 부 | 건설산업기본법 (2002)  | 이 법은 건설공사의 조사·설계·시공·감리·유지관리·기술관리등에 관한 기본적인 사항과 건설업의 등록, 건설공사의 도급등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조).          |
|           | 국토기본법 (2002)    | 이 법은 국토에 관한 계획 및 정책의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국토의 건전한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).   |
| 산 업 자 원 부 | 국가표준기본법 (2000)  | 이 법은 국가표준제도의 확립을 위한 기본적인 사항을 규정함으로써 과학기술의 혁신과 산업구조고도화 및 정보화 사회의 촉진을 도모하여 국가경쟁력 강화 및 국민복지 향상에 기여함을 목적으로 한다(제1조).                               |
|           | 전자거래기본법 (2002)  | 이 법은 전자거래의 법률관계를 명확히 하고 전자거래의 안전성과 신뢰성을 확보하며 전자거래의 촉진을 위한 기반을 조성함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).  |
|           | 중소기업기본법 (1998)  | 이 법은 중소기업이 나아갈 방향과 중소기업의 육성을 위한 시책의 기본적인 사항을 규정함으로써 창의적이고 자주적인 중소기업의 성장을 조장하고 나아가 산업구조의 고도화와 국민경제의 균형있는 발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조).                |

25) 박영도, 『기본법의 법제상 위치』, 법제연구 제5호, 1993. 273~278면 참조.

## 2) 해양개발기본법의 구조

1987년의 해양개발기본법은 해양 및 해양자원의 합리적인 개발·이용 및 보전에 필요한 정부의 기본정책 방향을 규정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법에서 “해양”이라 함은 대한민국의 내수·영해·배타적경제수역·대륙붕등 대한민국의 주권 또는 관할권이 미치는 해역과 국제협약 또는 외국의 동의에 의하하여 대한민국의 정부나 국민이 개발·이용·보전에 참가할 수 있는 대한민국관할권 외측의 해역을 말한다(제2조제1호). “해양자원”이라 함은 해양으로부터 개발·이용이 가능한 해양생물자원·해양광물자원·해양에너지·해양공간자원 기타 유용한 자원을 말한다(제2조제2호). 해양개발을 지향하는 이 법은 해양개발계획(제3조)과 첨단해양과학기술개발계획(제12조의 2) 아래 해양의 과학적 조사 및 기술개발(제5조), 해양생물자원의 개발(제6조), 해양광물자원의 개발(제7조) 및 해양에너지의 개발(제8조)을 추진하는 한편 해양기술도시(제12조)를 건설한다는 기본방침을 규정하고 이를 총괄하는 기구로서 국무총리 소속하에 해양개발위원회를 두었다(제13조). 한편 해양공간자원의 이용이라는 측면에서 이 법은 정부로 하여금 간척·매립에 의한 토지의 조성, 항로·항만의 개발, 해양구조물 및 시설의 설치, 인공도서의 건설등 해양공간의 이용을 위하여 필요한 시책을 강구하도록 의무화시켰다(제9조). 이 법은 해양환경을 보전하기 위하여 해양개발사업이 해양환경에 미치는 영향의 분석·평가, 해양환경 악화요인의 예방·제거 및 환경오염해역의 원상회복을 위하여 필요한 시책을 강구할 것을 정부에게 명하고(제10조), 해양개발사업간의 중복을 피하기 위하여 합리적 조정을 피하였다(제11조). 그러나 해양개발기본법은 과학기술부 소관의 해양개발 및 해양환경에 대한 기본법으로 제정되어 연안관리·해양안전·수산·해운·항만등 해양수산분야의 주요 정책영역을 종합·조정하는데 법령체계상으로는 내용상으로 본질적 한계를 가지고 있었다.

## 3) 해양수산발전기본법의 구조

종래의 해양개발기본법을 대체하는 2002년5월13일의 해양수산발전기본법(법률 제6700호)은 해양 및 해양자원의 합리적인 보전·관리 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 기본이념 및 발전방향을 정립하고, 해양수산정책을 종합적·체계적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련하여 시행함으로써 해양선진국의 실현을 통하여 국가경제 발전과 국민복지 향상에 이바지한다. 이 법은 우선 해양이 국가경제와 국민생활에 많은 영향을 미치고 있음을 인식하고, 해양산업의 지식화·정보화·고부가가치화



를 위한 환경을 조성하며, 해양자원의 환경친화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구하고 함으로써 생명력이 넘치는 해양을 가꾸어 나간다는 목적을 표방한다(제2조). 이에 따라 정부는 해양 및 수산자원의 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 해양수산발전기본계획을 10년마다 세워 시행한다(제6조). 해양수산발전기본계획과 해양개발 등에 관한 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 해양수산발전위원회(제7조 및 제11조)를 두고 필요한 시책(제12조 내지 제15조)을 시행하는 한편 해양과학기술개발계획(제17조제2항)을 시행한다. 정부는 항만시설의 확충, 수산기술개발의 촉진, 해양개발 등과 관련된 신기술의 개발·사업화 지원 등 해양산업의 육성에 필요한 시책을 마련하여 시행한다(제23조 내지 제29조). 아울러 정부는 해양 및 해양자원에 관한 연구기관의 설치·육성, 해양수산전문인력의 양성, 해양개발등을 위한 정보화의 촉진 및 해양문화의 창달 등을 통하여 해양수산분야의 발전을 위한 기반 및 환경의 조성에 노력한다(제30조 내지 제35조). 이 법은 해양수산 부문의 방대함과 역동성을 고려하여 많은 범주를 망라하고자 노력하였으나 오히려 그 때문에 하나의 기본법에 너무 많은 내용을 담고자 함으로써 ‘기본법’을 선언적 입법으로 만들었다. 한편, 해양수산의 기본개념과 범주들을 설정하고 각 부문 상호간의 연계 통로를 마련하는데 소극적인 태도를 취함으로써 해양수산법제를 지도하고 재구성하는 기능을 발휘하지 못하고 있다.

#### 4) 새로운 기본법의 분화

해양수산발전기본법에서 (가칭)수산기본법을 분화시켜 두 개의 기본법 체제로 나아가야 한다는 구상에 대하여서는 시기상조 및 통합효과라는 관점에서 적지 아니한 반론이 제기될 수 있다. 분법을 반대하는 입장에서는 2002년의 해양수산발전기본법이 21세기 해양강국 실현에 필요한 정책추진 근거를 마련하기 위하여 해양수산분야의 모든 정책(수산·어업자원관리, 해양개발, 해양환경, 연안관리, 해양안전, 해운, 항만, 국제협력)을 종합·조정할 수 있는 해양수산부의 기본법으로서 제정되었다는 점에 입각하여 새로운 입법을 모색할 정도로 해양수산발전기본법의 당초 제정목적의 당위성이 상실되었는가의 여부가 충분히 검토되어야 함을 강조하고, 해양수산발전기본법이 폐지될 경우, 현행 ‘OK21’과 같이 해양수산분야 전체에 대한 장기계획의 수립을 위한 법적 근거가 상실될 수 있음을 우려한다. 같은 입장에서는 해양과 수산을 이분법적으로 구분하는데 반대하면서, “배타적 경제수역 체제 정착, WTO뉴라운드 출범 등 수산분야를 둘러싼 격변하는 세계정세에 대응하여 수산관계법률에 대한 체계적인 정비가 필요하다”는 당위성을 인정하지만, 해양수산부 소관분야[해양·해양자원·해양산업] 중 “수산”은 해양개발·해운·항만 등과 같이 “해양산업”의 일부분을 구성하기 때문에 수산분야만을 대상으로 하는 독자적

인 기본법을 제정하고 나머지 해양수산부 소관분야를 ‘해양’이라는 공간적 개념으로 묶어 해양수산부 전체 소관분야를 ‘해양’과 ‘수산’으로 양분하는 것이 논리적으로 타당한가의 여부에 대한 검토가 필요하다고 제안한다. 같은 입장에서는 아직 시행도 되지 않은 해양수산발전기본법을 대체하여 (가칭)해양기본법 및 (가칭)수산기본법의 제정을 논하기 이전에 개별 법령의 제정·개정 등의 다양한 법률정비 가능성을 검토하여야 하며, 만약 (가칭)해양기본법과 (가칭)수산기본법을 제정할 경우, 전체 해양수산 업무 차원에서 두 법을 어떻게 유기적으로 연관지을 것인가에 대한 검토가 선행되어야 한다고 단정짓는다. 분법에 반대하는 입장에서는 “해양수산부의 통합이 특별한 시너지 효과를 창출한 바가 없다”는 비판론을 경계한다. 해양관련 업무들의 통합을 비판하는 진영에서는 해양수산부 출범 이래 통합의 효과에 대하여 여전히 의문을 제기한다. 그렇기 때문에 해양수산발전기본을 옹호하는 입장에서는 단일 기본법을 통하여 해양수산 업무의 유기적 통합을 도모하고 또 그럼으로써 해양수산부의 해체를 원천적으로 방지하려는 의욕을 보인다. 이러한 반론의 가능성에 대비하여 구체적인 쟁점을 검토한다.

2002년의 해양수산발전기본법은 그 명칭과 개념정의 그리고 정책과 계획 및 조직체계가 서로 상응하지 아니하는 측면이 있다. 논자에 따라서는 2002년의 기본법은 해양이라는 공간과 해양관련 자원, 활동 내지 산업을 모두 “해양”이라는 말로 망라하였다고 설명하지만 실체는 그러하지 아니하다. 해양수산발전기본법의 분법을 반대하는 입장에서는 “수산”이라는 개념이 “해양산업”의 일부에 불과하기 때문에 (해양과 수산은 대등한 범주가 아니라는 관점에서) 해양수산부 전체 소관분야를 해양과 수산으로 양분할 수 없다는 견해를 취한다. 물론 2002년의 기본법의 개념정의(제3조) 규정만을 보면 이러한 견해가 맞다. 그러나 모든 업무를 해양이라는 개념으로 통합하고자 한다면 2002년의 기본법은 “해양수산발전기본법”보다 “해양기본법”이라는 명칭이 더 어울릴 수도 있다. 또한 분법반대론자들의 견해대로 “개념”정의를 존중한다면, 해양수산발전기본법은 오히려 (가칭)“해양자원기본법”과 (가칭)“해양산업기본법”으로 분화되어야 한다는 결론이 도출될 수도 있다.

분법화 반대론은 미시적 분석에 갇혀 거시적 분석을 놓친다. 그러나 개념정의에 얽매어 법의 유연한 변화를 거부하기는 어렵다. 해양수산발전기본법은 “개념”정의 부분을 제외하고는 법명칭부터 그리고 여러 영역에 걸쳐 해양과 수산을 중심축으로 구성되어 있다. 반대론의 견해대로 “해양”이 상위개념이고 “수산”이 하위개념이라면, “해양수산발전기본계획”(제6조), “해양수산발전위원회”(제7조), 해양수산발전실무위원회(제11조) 및 해양수산전문인력(제31조) 등에 관한 체계적 설명이 어려워진다. 오히려 “해양수산부”라는 명칭 자체가 해양과 수산의 관계를 잘 설명할 수 있다. 나아가 해양자원은 생물자원외에 광물·에너지·관광·공간등을 열거하고 있

지만 그 실질을 분석해 보면 해양생물자원 즉 수산자원 내지 어업자원이 핵심임을 알 수 있다. 광물과 에너지 그리고 관광의 개발 및 이용과 관련하여서는 조사·연구 및 관련기술개발을 해양수산부가 맡는다. 법은 해양이라는 “공간자원”을 해양자원(제3조제2호)에 포함시키고 있지만 물리적 공간으로서의 해양공간자원은 개념상 “해양”(제3조제1호) 자체와 중첩된다.

2002년의 기본법은 종래 수산자원 내지 어업자원을 “해양생물자원”이라는 개념으로 표현한다. 해양생물자원의 상위개념으로서 해양자원을 설정한다. 해양과 해양자원 그리고 해양산업은 2002년의 기본법의 3대 기본틀을 형성한다(제2조의 기본이념, 참조). 그렇다면 수산업(제25조)과 수산기술개발(제26조)을 규율하는 해양산업(제3절)에 조응하여 해양자원(제2절)의 영역에서도 수산자원을 포함하는 해양생물자원의 보전과 관리에 관한 규율이 필요하다. 수산자원 내지 어업자원의 보전 및 관리는 해양환경(제13조)과 해양생태계(제14조)의 보전으로 이룩하기 어려운 영역이다. 비록 모든 수산자원 내지 어업자원은 국유로 간주되고 있지만 어업의 면허 내지 허가를 둘러싼 각축은 국가와 시장의 역할분담, 어민과 기업의 관계조정 그리고 재산권·생존권·전통적이용권 등의 관점에서 다각적인 접근을 요한다.

새로운 기본법(가칭 수산기본법)의 분화안은 현행 해양수산발전기본법을 단순히 ‘해양’ 부문과 ‘수산’ 부문으로 분할하자는 방안이 아니다. 현행 해양수산발전기본법에서 (가칭)수산기본법을 분화시켜 수산 부문을 관할하게 한다. 이 경우 현행 해양수산발전기본법중 제25조(수산업의 육성)과 제26조(수산기술개발촉진)는 이를 (가칭)수산기본법으로 이관한다. 해양수산은 “해양”이라는 공간영역과 “수산”이라는 산업영역이 하나로 어우러진 복합체이다. 그럼에도 해양수산업무는 대단히 광범위하여 하나의 기본법으로 망라되기 어렵다. (가칭)수산기본법이 분화될 경우에도 해양수산발전기본법은 향후 환경안전등 또 다른 부문에서의 기본법의 분화가능성 및 OK21등을 고려하여 초기본법으로서의 지위를 부여받아야 할 것이다. 기본법들이 분화발전될 경우 적절한 시기에 해양수산발전기본법은 주기본법의 지위를 유지하면서 (가칭)해양기본법으로 명칭을 변경할 수도 있을 것이다.

아울러 장기적으로 현행 “육지” 중심의 환경법제에서 “해양” 중심의 환경법제가 분화되고 이를 해양법제에서 수용하는 방안이 검토될 수 있다. 아울러 “육지” 중심의 개발법제[국토기본법 및 국토의계획및이용에관한법률등]에서 “해양” 중심의 개발법제가 분화되고 이를 해양법제에서 수용하는 방안이 검토될 수 있다. 이러한 법제의 분화에서는 해양환경법제와 해양개발법제가 상충되지 아니하기 위하여 계획을 통한 환경과 개발의 조화가 필요하다. 해양지질·해양수질·해양기상·해양생태계등의 분야에서 환경과 개발을 동시에 고려하는 지속가능발전을 실천할 수 있는 법제정비가 요청된다. 해양환경법제가 분화발전될 경우에는 해양환경영향평가와 해

양환경분쟁조정을 포함하여야 할 것이다.

법제발전의 역사가 상대적으로 오래된 해운·항만 분야는 종래 해양수산법제에 편제되어 있지만 법의 기능과 성격이 다른 부문의 그것들과 다르다. 특히 해운 부문은 전통적인 해상법의 원리가 원용되는 법역으로서 일찍부터 국제규범이 발달하였고 항만 부문은 건설 및 교통 영역에서 발전된 기술적 성격의 법역으로서 다른 산업과 적용범위가 중첩되지 아니하는 독자성을 지녔다. 따라서 해운·항만 법제는 현행법의 틀을 유지하되 국제 무역환경의 변화등을 집진적으로 반영하는 것으로 족하다. 그러나 무역시장의 개방과 WTO 체계의 확산으로 인하여 해운 부문의 국제화가 촉진되고 항만 건설에 대한 안전과 환경법적 고려가 강화될 경우 해운·항만 관련 법령질서의 재편이 요구되며 따라서 장기적으로 관련 법령들을 재조직하고 지도할 기본법의 출현이 예상된다.

### 5) 분법화의 대안

해양수산발전기본법에서 (가칭)수산기본법을 분화시킨다고 하여 'OK21'과 같은 장기계획의 법적 근거가 상실된다는 우려는 경과조치로 충분히 해결이 가능하다. 분법화할 경우에 해양수산분야 전체에 걸친 계획의 수립과 이행이 불가능하다는 논리는 근거가 없다. 아울러 분법화가 해양수산부 전체의 소관분야를 해양과 수산으로 양분하는 것을 의미하지는 않는다. 해양수산부의 기본법을 해양부문과 수산부문으로 나누는 데 반대하는 입장에서도 해양수산부의 전체 업무를 "해양수산"으로 설명할 수 밖에 없는 동어반복을 벗어날 수 없는 상황이라면, 해양수산부는 속성상 그리고 관념상 '수산부'를 포함한다고 보아도 과언이 아니다. 또한 기본법을 주기본법(해양수산발전기본법을 승계한 해양기본법)과 (가칭)수산기본법으로 분화시킴이 바로 해양수산업무를 해양과 수산으로 대별함을 의미하지는 아니한다. 분법화된 (가칭)해양기본법에서 다른 기본법이 그리고 (가칭)수산기본법에서 또 다른 기본법이 분화발전될 수 있기 때문이다.

해양수산부를 독자적인 부처로 유지존속시킴에 반대하는 입장을, 조직이기주의를 떠나, 아주 긍정적으로 해석하자면 해양수산 부문을 온전히 규율하기 위하여서는 육상생활에 필요한 숫자 만큼의 조직과 법률들이 해양수산부 내에 필요하기 때문이다. 해양국가로서의 기틀을 계속 다지고자 할 경우 해양수산부의 조직은 더욱 분화되고 더 많은 수의 법률들이 입안되어야 할 것이다. (가칭)수산기본법의 분화는 이러한 경향을 시사한다. 그럼에도 아직 시행되지 아니한 2002년의 기본법에서 새로운 기본법을 분화시키는 방안은 이론적 당위성에도 불구하고 현실적 난관에 부딪힌다. 따라서 새로운 기본법의 분화 논의는 시간적 여유를 가지고 추진함이 바람직스럽다. 또한 향후 두 개의 기본법 체제의 추진에 대한 저항을 줄이기 위하여서

는 단일 기본법 체제를 당분간 유지하되 2002년의 기본법을 정비하는 방안을 대안으로서 추진할 수도 있다. 2002년의 기본법을 다시 정비한다면 우선 법의 명칭에서 “발전”을 삭제하여야 할 것이다. 다음에 해양수산정책의 수립 및 추진체계(제2장)에서 수산자원의 보전 및 이용에 관한 언급이 보다 구체화되어야 할 것이다. 즉, 해양수산발전기본계획(제6조)과 해양수산발전위원회의 직무(제9조)에 수산정책에 관한 예시가 필요하다. 그 다음에 제3장의 제목에서 “개발” 개념을 지양하고 포괄적인 제목으로 변경하고 제3장의 제2절:해양자원의 개발 및 이용등을 손질하여야 할 것이다. 즉, 제2절의 제목을 “해양자원의 보전·이용 및 관리”로 변경하고 수산자원(해양생물자원)의 보전·이용 및 관리에 관한 기본방침들을 명시하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 아울러 물리적 공간으로서의 해양을 구성하고 여러 가지 이해관계가 대립항쟁하는 “연안”과 “근해”를 별도의 장절로 구성하여 이용관계의 기본방침을 규율함이 바람직스럽다.

## 2. 해양기본법제의 정비

해양수산부는 ‘해양’ 부문만으로도 독자적인 부처를 만들기에 충분할 만큼 업무가 광범위하다. 단기적으로는 2002년의 해양수산발전기본법에서 (가칭)수산기본법을 분화시키기가 곤란하다고 하더라도 장기적인 관점에서는 수산 내지 어업을 염두에 두되 그에 제약됨이 없이 “해양”이라는 물리적 공간을 크게 설계하고 그 안에서의 교통을 설계하여야 할 것이다. 이러한 취지 아래에서 主기본법인 해양수산발전기본법을 승계한 (가칭)해양기본법은 기초법체로서 해양발전·과학조사·사고처리 및 분쟁해결의 원칙을 규정하고 공간·구역법체로서 연안·어촌·어장·공유수면·경제수역의 범주를 설정하고 시설·설비법체로서 항만·선박·구조물등의 건설·관리원칙을 규정하고 교통·운송법체로서 개항·해운·수로·항로·도선에 관한 기본질서를 부여하는 한편 환경·안전법체로서 오염통제·생태계보전·품질관리·안전관리의 대강을 규율하여야 할 것이다. 나아가 (가칭)해양기본법은 국제정치적 명분 때문에 유지되고 있는 어업자원보호법의 취지를 흡수하는 한편 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률의 근거법으로 기능하여야 할 것이다.

### 1) (가칭)해양수산분쟁조정법의 제정

현행 해양피해 분쟁 발생시 민원처리에 대한 제도적 장치는 실체법과 절차법간에 중앙부처가 서로 이원화되어 있어 해양분쟁 해결에 많은 제약이 따르고 있다. 이로 인하여 해양수산부 역할의 한계, 어업인의 상대적 약자적 지위 심화, 해양분쟁조정

위원회의 해양분야 전문성 반영의 미비, 과도한 수수료 부담, 환경분쟁조정제도하의 해양분야는 사각지대, 환경분쟁조정제도는 경미한 사건만 취급, 환경분쟁조정위원회 조정 결과 신뢰도 문제, 피해 어업인들의 의식문제 등의 문제가 야기되고 있다. 이와 같은 문제점들을 종합해 볼 때, 현행 환경분쟁위원회 제도를 통한 해양피해 관련 분쟁 해결의 한계가 있다. 관련 입법의 제정시에는 먼저 분쟁조정법의 제정 필요성을 충분히 검토한 후에 조정대상 분쟁의 범위 등을 구체적으로 정하고, 현재 분쟁사례 등에 관한 실태를 분석한 후 입법대안을 제시하여야 할 것이다.

### 해양분쟁해결 대안별비교

| 대안                          | 장점  | 단점  | 추진사항  |
|-----------------------------|---|---|---|
| 기존제도 보완수정                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도 개선 간편</li> <li>• 환경부와 업무협의 용의</li> <li>• 타 분야의 분쟁조정 가능</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해양수산부 역할모호</li> <li>• 전문성의 보완에 대한 효율성 약화</li> <li>• 기능 활성화 가능성 문제</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 환경분쟁법 개정</li> <li>▶ 해양수산부 역할 명확성 확보</li> </ul> |
| 해양수산부내 전담부서설치               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 해양수산부의 역할명확화</li> <li>• 피해자인 어업인의 적극협의를 가능성</li> <li>• 민원문제 즉시 해결 가능</li> </ul>                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 단순 행정업무(조정분위기 조성등)</li> <li>• 근본적인 해결 미약</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 해양수산부 업무분장 조정</li> <li>▶ 해수부 기구조정</li> </ul>   |
| 해양수산부내 중앙수산조정위 활용           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제도 개선 간편</li> <li>• 자체인원 및 기능활용 용의</li> <li>• 기존위원회 활성화 가능</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원회 업무 명확성 문제</li> <li>• 추가 전문인원 및 예산환경 확보 문제 등</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 중앙수산위원회 관련법규 개정</li> </ul>                     |
| 해양수산부내에 (가칭) 해양피해분쟁조정위원회 설치 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 분쟁해결시 전문성 극대화</li> <li>• 해양수산부의 업무 명확화</li> <li>• 피해자(어업인)층의 적극동참 유도가능</li> <li>• 해수부내 부서와 업무연계</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경부와 업무의 불확실성</li> <li>• 기존 분쟁조정 노하우 부족</li> <li>• 분쟁조정위원회 예산배정의 불명확</li> </ul>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 해수부 기구조정</li> <li>▶ 해수부 업무조정</li> </ul>        |
| 특별법 제정                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 분쟁에 엄격성 증대</li> <li>• 분쟁의 사전예방 가능</li> <li>• 분쟁의 의의 제기 감소</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 포괄성(범규수용범위)의 한계</li> <li>• 법리해석에 대한 새로운 논란 가능성</li> <li>• 법적강제에 의한 상호화해와 적정 조정예의 유동성 결여</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 특별법 제정</li> <li>▶ 기타 관련법령의 개정</li> </ul>       |
| 지원센터                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 단순한 해양피해 관련분쟁 해결 지원 가능</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 근본적인 분쟁해결 미약</li> <li>• 어업인 단체 한계</li> <li>• 관련변호사등 영입에 따른 추가비용발생</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 수협법 개정 등</li> </ul>                            |

\* 자료 : 여수대학교, 2001 : 228

잠정적으로는 환경부 산하의 환경분쟁조정위원회 제도 중 해양관련 피해 부문을 분리하여 해양수산부 산하에서 유사한 분쟁조정 제도를 운영하는 방안이 있을 수 있다. 이 안은 분쟁해결의 전문성, 해양수산부의 업무 명확화, 피해 어업인들의 적극동참 유도 및 해수부내 전담부서와 업무연계 가능성 등의 장점이 있다. 해양환경분쟁 분과위원회를 별도로 설치하고, 기존 위원의 수에 해양관련 전문가를 추가하

고, 조정수수료를 인하하는 등의 조치가 필요하다. 대안으로서 기존 해수부내 중앙수산조정위원회 업무에 해양피해 부문을 포함시켜 위원회를 활성화시키는 방안도 있다. 이는 기존 해양수산부내 중앙수산조정위원회 제도를 활용하여 해양피해 분쟁문제를 해결하는 방안이다. 그러나 기존의 분쟁해결시스템은 대체적분쟁해결(ADR)장치를 온전히 구비하지 못하였으며 구성상 해양수산 부문의 특성을 살리기 어렵다. 장기적인 관점에서 기존의 기존법에 산재하여 있는 해양피해 분쟁관련 법률들을 한 곳에 모아 특별법 제정을 추진하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 법적으로 사전에 환경분쟁이 발생할 가능성을 최소화하는 방안으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

## 2) 어업자원보호법의 흡수

한반도와 그 부속도서의 해안과 다음의 제선, 즉 (1)함경북도 경흥군 우암령고정으로부터 북위 42도 15분, 동경 130도 45분의 점에 이르는 선 (2)북위42도 15분, 동경130도 45분의 점으로부터 북위38도, 동경132도 50분의 점에 이르는 선 (3)북위38도, 동경132도 50분의 점으로부터 북위35도, 동경130도의 점에 이르는 선 (4)북위35도, 동경130도의 점으로부터 북위34도 40분, 동경129도 10분의 점에 이르는 선 (5)북위34도 40분, 동경129도 10분의 점으로부터 북위32도, 동경127도의 점에 이르는 선 (6)북위32도, 동경127도의 점으로부터 북위32도, 동경124도의 점에 이르는 선 (7)북위32도, 동경124도의 점으로부터 북위39도 45분, 동경124도의 점에 이르는 선 (8)북위39도 45분, 동경124도의 점으로부터 (평안북도 용천군 신도열도) 마안도 서단에 이르는 선 (9)마안도 서단으로부터 북으로 한만국경의 서단과 교차하는 직선을 연결함으로써 조성되는 경계선간의 해양을 “어업자원을 보호하기 위한 관할수역”으로 한다(제1조). 이 어업자원보호법상의 어로한계는 물론 오늘날의 국제해양법 체계와 상응하지 아니한다. 그러나 그렇다고 하여 이 법을 당장 폐지하기는 곤란하다. 어로한계에 관한 한반도 주변 국가들 상호간의 다자협약 내지 쌍무협약이 정착될 때까지 이 법은 존속될 필요가 있다.

영국은 종전법의 처벌규정들을 유지하면서 새로운 어로한계법과의 접목을 실현시켰다. 1976년의 어로한계법(the Fishery Limits Act 1976)은 영국의 새로운 어로한계를 규정한다. 새로운 어로한계는 영국본토(British), 샤넬아일랜드(Channel Islands) 및 아일오브맨(Isle of Man)의 영해기선(territorial sea baseline)들로부터 200해리까지 또는 각령(Order in Council)에 의하여 특정될 수 있는 다른 선까지 나아간다. 어로한계법은 또 외국어선들이 특정한 어류를 잡기 위하여 조업할 수 있는 영국(British) 어로한계 내에 속하는 구역들을 명령으로 지정함으로써 자국내조업(British fisheries)에 대한 접근을 통제할 수 있는 권한을 규정한다. 외국

어선은 이러한 명령에 의하여 승인을 받지 않는 한 당해 구역들에서 조업이 허용되지 않는다. 어로한계법은 또한 1966년의 해양어업규제법(the Fisheries Regulation Act 1966), 1967년의 해양어류(보전)법[the Sea Fish (Conservation) Act 1967] 및 1968년의 해양어업법(the Sea Fisheries Act 1968)에 기한 몇몇 범죄들에 대한 벌칙을 수정하였다. 새로운 벌금들의 상한은 약식 유죄결정(summary conviction)에 기하여 결정되며 일부 범죄들은 정식기소 재판(trial on indictment)에 붙여져 상한이 없는 벌금(unlimited fine)에 처하여질 수도 있다. 어로한계법은 북아일랜드 인근의 본토(British)어로한계와 아일랜드공화국의 어로한계 사이의 현재의 경계에 영향을 미치지 아니한다. 그러나 이 법에 의하여 설정된 어로한계와 관련하여 아일오브맨(Isle of Man) 및 샤넬아일랜드(Channel Islands)에 대하여 각령으로 다른 규정을 정할 수 있다.<sup>26)</sup>

### 3) 배타적 경제수역에서의 외국인어업등에 대한 주권적 권리행사

‘배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률’은 ‘해양법에관한국제연합협약’의 관계 규정에 의하여 대한민국의 배타적 경제수역에서 행하여지는 외국인의 어업활동에 관한 우리 나라의 주권적 권리의 행사 등에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 해양생물자원의 적정한 보존·관리 및 이용에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 외국인이 배타적 경제수역에서 어업활동을 하는 경우에는 수산업법의 규정에 불구하고 이 법의 규정을 적용한다(제3조제1항). 이 법에서 규정하는 사항에 관하여 외국과의 협정에서 따로 정함이 있는 때에는 당해 협정이 정하는 바에 의한다(제3조제2항). 배타적 경제수역에서 외국인의 어업활동에 관하여는 배타적경제수역법 제5조제1항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 법령의 규정은 이를 적용하지 아니한다(제3조제3항). 국제해양법협약이 발효되면서 우리 나라와 일본 및 중국은 배타적 경제수역을 선포하였지만, 인접 국가간에는 모든 해역의 양안 거리가 400해리에 못 미치기 때문에 당사국간의 합의에 의하여 배타적 경제수역의 경계를 확정하여야 하지만, 도서에 관한 관할권 문제와 영해기선의 타당성 문제 등 여러 가지 부문에 대한 이해의 상충으로 인하여 경계 획정을 실시하지 못하고 있다. 이에 따라 한국과 중국 및 일본은 배타적 경제수역의 경계가 확정될 때까지 잠정적인 조치로서 어업협정을 체결하였다.

26) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.47



### 3. 수산기본법제의 정비

#### 1) 현행 수산업법의 존치 및 특화

배타적 경제수역 체제의 정착과 신한·일어업협정의 체결, 한·중어업협정의 체결 및 WTO 뉴라운드 출범에 따른 보조금 삭감 논의 시작 등 우리나라 수산업은 전례 없는 격동기를 맞고 있다. 최근 이러한 격변하는 세계 정세에 능동적으로 대처하기 위하여 수산관계법의 대대적인 재정비가 요청된다. 이미 수산업법에서 규정하고 있었던 사항을 분리하여 어장관리법, 기르는어업육성법 및 수산물품질관리법 등이 제정되었고, (가칭)수산자원관리법등의 제정이 모색되고 있다. 이로 인하여 이러한 내용이 분리된 기존의 수산업법도 재정비하지 않을 수 없게 되었다. 수산관계법에 대한 전반적인 체계 정비를 합리적으로 추진하기 위하여서는 이러한 관계법을 총괄하는 기본법의 제정이 필요하다고 본다. 새로 제정된 2002년의 해양수산발전기본법은 수산에 대하여 너무 간략하게 규정하고 있기 때문에 수산업에 대한 기본법으로서 기능하기에는 너무 미흡하다.<sup>27)</sup> 따라서 장기적으로는 (가칭)수산기본법을 제정하여 수산자원의 보전·이용 및 관리에 관한 기본방침을 정하고 수산업의 발전을 위한 추진체계를 재편하여야 할 것이다. 아울러 현행 수산업법은 그 명칭과 적용범위를 축소시키고 “산업”관계법 내지 “사업자의 법”으로 특화시키는 한편 기술적·세부적 규정들은 다른 관련법령들로 이관시켜야 할 것이다.

#### 2) 일본의 수산기본법

2001년에 제정·공포된 일본 수산기본법과 그 입법배경은 수산진흥 부문이 약한 우리나라 법제에 시사하는 바가 크다. 종래 일본의 수산업은 중요한 단백질 식료인 수산물을 국민에게 제공하고, 자체의 공급력으로 식료자급에도 기여해 왔다. 그러나 일본의 수산업을 둘러싸고 있는 국제연합해양법조약의 체결과 한일·중일의 어업협정의 발효에 의한 본격적인 200해리 체제에로의 이행, 수산자원의 악화 등에 의한 어획량의 감소, 조업자의 감소·고령화의 진전 등 내외의 제 정세가 크게 변화하고 있다. 금후, 세계적으로 수산물 수급이 팽박할 것도 예상되고 있는 가운데 일본의 수산업이 이후에도 국민에의 수산식료의 공급산업으로서 건전하게 발전해 갈 것을 담보하기 위해서는 종래의 정책을 근본적으로 재고하고 새로운 정책체제로 재구축할 것이 급선무로 여겨졌다. 이를 위하여 1999년 12월에 금후의 수산정책의 지침으로서 책정된 ‘수산기본정책대강·프로그램’을 감안하여 각 부분에 있어

27) 부경대학교, 2002 : 166

서의 시책의 구체화를 추진해갈 필요가 있었다.<sup>28)</sup> 이에 일본은 수산업을 둘러싼 제정세의 변화에 대응하여 1963년에 제정된 연안어업등진흥법에 대체하여 금후의 새로운 수산정책의 이념과 시책의 기본방향을 정한 수산기본법(안)을 제151회 국회에 제출하였고, 2001년도에는 다음과 같은 사항에 중점을 두고 시책의 효율적인 전개를 도모하였다: <sup>29)</sup>

①수산자원의 적정한 관리와 지속적인 이용 : 수산업의 지속적인 발전과 수산물의 안정공급의 기반이 되는 수산자원을 적정하게 관리하고, 지속적인 이용을 행하기 위하여 새로운 자원관리 시스템의 확립 등을 도모한다. 또한 ‘만들어 키우는 어업’[つくり育てる漁業]과 양식업의 추진에 의한 자원의 적극적인 배양을 피함과 동시에 양호한 어장환경 및 생태계의 보전을 도모하기 위하여 어장에 관한 환경보전 방침을 책정한다.

②어업자의 확보·육성 : 어업취업자의 감소·고령화가 진행되는 가운데, 수산물의 안정공급을 담당할 희망찬 의욕과 능력이 있는 조업자를 명확히 하고, 그의 중점적인 육성을 피함과 동시에, 신규취업자의 확보와 노동조건의 개선 등을 도모한다. 또한, 어업의 담당자로서 중요한 역할을 수행하고 있는 여성과 고령자에 대한 지원 등을 행한다.

③어업경영의 안정과 지속적인 발전 : 경영구조의 개선에 의하여 경영기반을 강화하기 위한 전향적인 지원 등을 행한다. 나아가 자원관리 등 수산업의 새로운 과제를 수행함에 충분한 기반을 갖춘 어업협동조합의 명확화와 그러한 방침에 부합하는 합병지원을 행함과 동시에 신용사업실시기반의 정비를 꾀한다.

④소비자의 시점을 중시한 수산식료의 안정공급체제의 확립 : 국민에 대한 수산물의 안정적이고도 효율적인 공급을 확보하기 위하여, 산지시장의 통합·기능강화를 통하여 수산물 유통비용의 삭감을 피함과 함께, 수산가공업의 경영체질의 강화를 도모한다. 또한 소비자의 음식에 대한 안전과 안심을 확보하기 위하여 수산물의 안전성·품질확보대책을 추진한다.

⑤어업지역의 활성화 : 어업자를 포함한 지역주민의 생활의 장이며, 수산업의 지속적인 발전의 기반이 되는 역할을 수행하고 있는 어업지역에 대하여, 생활기반시설의 정비를 추진함과 동시에, 지역의 다양한 자원을 살려 활성화를 꾀한다.

⑥수산기반의 정비 : 금후의 수산정책의 과제에 적확하게 대응한 보다 효율적·효과적인 수산기반의 정비를 행하기 위하여 사업의 중점화 등에 의한 신세기의 어항·어장·어촌만들기를 추진한다.

28) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 1

29) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 2

⑦기술의 개발·보급 : ‘수산연구·기술개발전략’에 기초하여, 자원회복, 경영비용의 삭감, 환경보전, 수산물의 부가가치향상 등의 기술개발시책을 중점적이고 효율적으로 추진한다. 기타, 수산분야에서의 정보화대책 및 재해대책을 강구한다.

### 3) 영국의 해양어업법제

영국의 법제는 권역별로 다른 경로를 거쳐 발전하였다. 잉글랜드와 웨일즈의 해양어업에 관한 규정들은 1883년의 해양어업법 및 1891년의 어업법(the Fisheries Act 1891, Pt I(ss 1-4,6))에 담겨 있다. 1883년법(제2조, 부칙 제1조)은 영해(territorial waters) 바깥의 북해(North Sea)에서의 어업에 대한 규율에 관한 국제협약에 대하여 제정법적 효력을 확인하고 부여하였다. 같은 법은 또한 해양어로를 규율하는 협약 규정들에 대한 위반을 범죄로 처벌하고(제4조 및 제5조), 영국 어선들이 어디에 있든지 선량한 질서(good order)를 유지하도록 규칙을 만들 수 있는 권한을 부여하고(제3조), 영국 및 외국 해양어업 공무원들의 요건과 영국 해양어업 공무원들의 권한을 열거하였다(제11조 및 제12조). 1883년법의 규정들은 1968년의 해양어업법(제22조제6항)에 의하여 대부분 대체되었다.<sup>30)</sup>

영국은 1981년법을 통하여 수산업 관련 행정기구를 정비하고 수산업진흥을 도모하였다. 1981년의 어업법(the Fisheries Act 1981)은 송어청(the White Fish Authority) 및 청어산업위원회(the Herring Industry Board)를 폐지하고 이를 수산청(the Sea Fish Industry Authority)으로 알려진 새로운 기구로 대체하였다. 1981년법은 또 수산청의 조직과 권한 및 의무를 규정한다. 또 1981년법은 교부금(grants)이나 대부금(loans)의 방식에 의하여 수산업을 재정적으로 지원하기 위하여 현재의 권한들을 통합·확장하는 한편 영국 해양어업공무원들이 어류의 운송출하(trans-shipment)의 금지 또는 허가에 관한 명령을 집행할 수 있는 권한을 규정한다. 또 같은 법은 해양어업에 관하여 적용되는 유럽공동체 규약을 위반하여 영국 어로한계 내에서 조업하는 어선을 처벌한다. 나아가 이 법은 각료들이 어민들에게 도움이 되는 재정적 기타의 지원을 행하고 어민들에 대한 특정한 조업규제를 면제시킬 수 있는 권한을 부여하며, 패류의 증식 또는 양식을 위한 구조물들에 대하여 조개층(shellfish beds)의 보호에 관한 규정들을 적용한다.<sup>31)</sup>

30) 英國의 해양어업 公務員들과 그들의 권한에 관하여서는 특히 1951년의 해양수산업법(the Sea Fish Industry Act 1951) 제25조, 1962년의 해양수산업법(the Sea Fish Industry Act 1962) 제18조 및 1967년의 해양어류보전법(the Sea Fish(Conservation)Act 1967) 제15조, 참조.

31) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.48

## 4) (가칭)수산기본법의 방향

(가칭)수산기본법의 제정은 수산업에 대한 새로운 시대적 요구에 대응하여 우리나라 수산업의 경쟁력을 높임과 동시에, 수산업을 수산물의 안정적 공급과 해양환경 보전 등에 이바지하는 국가 기간산업으로 발전시키며, 어업인이 다른 산업 종사자와 균형된 소득을 보장받도록 하는 한편, 어촌을 고유한 전통과 문화를 보존하는 풍요롭고 쾌적한 산업·생활 공간으로 발전시켜 나가기 위하여 필요한 어업·어촌정책의 기본적인 방향을 설정함으로써 모든 수산관계법의 기본이 되게 함과 아울러, 이 법과 상충되거나 실효성이 없는 수산관계법을 정비하기 위하여도 필요하다고 생각된다. 농업분야에는 우리나라는 최근에 농업기본법을 확대개편하여 1999년 2월 농업·농촌기본법을 새로 제정하였고, 일본은 2001년 6월에 수산기본법을 제정하였다. (가칭)수산기본법이 제정될 경우에는 수산업 및 어업활동등에 관한 원칙과 대강이 망라되어야 할 것이다.

## (1) 수산자원의 법적 성격규명 : 공공용물

어업권은 물권의 일종으로서 법의 강력한 보호를 받는다. 그 보호가 강한 나머지 어업권은 일반 사유재산과 마찬가지로의 법관념에 의하여 지배되는 경향을 보인다. 그러나 어업권의 객체인 어업자원 내지 수산자원은 완전한 사적 소유권의 대상이 되기 어려운 특질을 지니고 있다. 이에 따라 헌법과 관련 실정법을 토대로 수산자원의 법적 성격을 규명하려는 노력들이 행해지고 있다.<sup>32)</sup> “수산자원”이란 수중에 서식하는 동식물로서 인류사회에 유익한 것을 말한다(수산자원보호령 제2조제1호). 우리나라 민법 제252조는 무주물의 귀속에 관하여 “무주의 동산을 소유의 의사로 점유한 자는 그 소유권을 취득한다(제1항)”고 하고, “야생동물은 무주물로 하고 …(제3항)”라고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 치패·치어·포자의 입식등 인위적 노력이 가공되지 아니한 수산자원은 야생동물로서 무주물이기 때문에 선점(先占)의 대상이 된다는 삼단논법의 성립이 일견 가능한 것으로 보인다. 또한, 수산자원은 그 생태 및 서식 환경의 통제 불가능이라는 특성을 지닌 자연자원이라는 관점에서는 무주물이라고 볼 수 있다. 그런데 법상 무주물은 선점의 대상이 되므로 구속받지 않는 어업활동이 보장되어야 할 것이지만 실체는 그러하지 못하다. 그 이유는 수산자원이 국유의 천연자원일 뿐만 아니라, 아무나 경쟁적으로 개발하더라도 고갈의 문제가 발생하지 않을 만큼 무한한 것이 아니기 때문이다. 국가로부터 어업허가를 취득한 어업자는 아무런 간섭없이 어업활동을 해도 된다는 논리는 더 이상

---

32) 정도훈, 2002 : 8

설득력을 지니기 어렵고 수산자원을 단순한 무주물로 인식하여 아무나 어업활동을 할 수 있는 권리를 갖는다는 주장이 성립되기 어렵다. 우리 나라 헌법 제120조는 “①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 수산자원은 지하자원과 더불어 국가가 관리권을 행사하는 것으로 해석된다. 그리고 공유수면관리법상 공유수면 역시 “공유”의 수면이므로 그 공간에 자연상태로 서식하는 생물자원 또한 “공유자원”에 해당한다고 보아야 할 것이다. 수산자원의 법적 성질에 관하여서는 무주물설, 공유물설 또는 국가소유설 등이<sup>33)</sup> 제시되고 있으나, 민법·행정법상의 공유물과는 다른 자연자원법상의 “공공용물”로 해석하여야 할 것이다.

## (2) 어업권의 개념분화 : 광의와 협의

어업권이란 “행정청의 면허처분에 의해 설정되는 일정 수면에 대하여 배타적으로 일정한 어업을 영위할 수 있는 권리”로 정의되기도 한다<sup>34)</sup>. 일반적으로, 면허란 행정행위 중에서 특허에 해당하는 것으로서 사인의 권리를 창설하는 행정행위이고, 인가란 일반법규로 허용되어 있는 것에 대하여 효력을 보완하는 행정행위이며, 허가란 일반적으로 금지되어 있는 것을 해제시키는 행정행위이다. 어업권은 면허에 의하여 설정되는 권리가기 때문에 시효 또는 선점등에 의한 취득이 인정되지 않는다. 비공공수면이라고 하더라도 공공수면과 연접한 수면은 어업조정이나 수산자원 보호의 필요성 때문에 규제가 필요하므로 어업권 설정의 대상이 된다. 어업권은 許與된 어법·어획물 등의 범위에서는 타인을 배척하여 독점적으로 그 어장에서 어업을 영위할 수 있는 절대적 권리를 가진다. 한편 실정법상 어업권은 물권(수산업법 제15조제2항)이지만, 토지상의 물권과 다른 특별한 법적 성질을 지닌다. 어업권은 사권에 속하지만 수면이용의 특질 때문에 공적 제약을 받는다. 어업권은 물권화되지 아니한 광의의 어업권을 포함하여 재산권으로 간주된다. 실정법상 협의의 어업권은 그 공권적 성격 때문에 어업권 양도나 담보가 경우에 따라 제한된다. 한편 협의의 어업권은 물권이기 때문에 반환청구권을 제외한 방해배제청구권 및 방해예방청구권과 같은 물권적 청구권이 인정된다. 또한 어업권은 토지에 관한 사항이 준용되므로 어업권에 관한 권리의 창설·변경·소멸은 어업권원부에 등록함으로써 제3자에 대한 대항력을 가진다.

33) 최종화·차철표, “우리나라 어업허가제도의 개선에 관한 연구”, 『해사법연구』 제13권1호, 한국해사법학회, 2001, p. 11.

34) 수산경제연구원, 1997:301.

일본의 어업권제도는 제도개혁 이전에는 선원주의(先願主義)와 갱신제도(一齊更新)를 특징으로 한다<sup>35)</sup>. 즉, 어업권을 취득하고자 하는 사람은 적합한 위치를 선택하여 적절한 어업에 대한 어업권의 면허를 신청하면 면허관청은 이에 대해 이미 면허를 부여한 어업권과 서로 어우러지지 않는 한 면허를 부여하는 것이 원칙이었다. 그 결과 한 번 면허를 받은 어업권은 존속기간의 갱신제도에 의해 어장조건의 변화에 관계없이 영구히 계속하여 이용할 수 있는 권리로 인식되었다. 이에 따라 어업권의 설정은 완전히 개인 각자의 의사에 의하여 좌우되고 공권[空權: 권리는 있으나 실제 이용되지 않는 어업권]이 발생할 뿐만 아니라 해황이나 어황 등의 어장조건이 변하고 어구나 어법 등의 기술이 발달하더라도 어장이용이 고정화되어 어장의 종합적이고 합리적인 이용이 곤란하였다. 이에 개혁법제는 종래의 선원주의와 갱신제도를 폐지하고 어장계획제도를 채용하였다<sup>36)</sup>. 즉, 어업권을 설정함에 있어서 종전처럼 개별적인 신청을 인정하지 않고 어장을 이용하는 방식을 충분히 조사·연구하고 기술적인 검토가 이루어진 후에, 어업인의 요구를 기초로 하여 미리 어장이용계획을 정하고 그에 따라 어업권의 면허를 신청받아 신청자의 적격성을 심사하여 우선순위에 따라 면허함으로써 어장계획과 다른 개별적인 신청을 인정하지 아니하게 되었다. 이는 우리 나라 수산업법(제4조)상의 어장이용개발계획과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

실정법상 어업권의 개념과 면허어업·허가어업에 대한 사회통념이 서로 달라 때로 혼란을 빚고 있다. 학설에 의하면, “면허어업은 일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분의 바탕 위에서 행하는 어업이며, 어업의 면허에 의해 부여된 권리가 어업권이고, 면허어업이 권리에 기초하여 영위된다는 점에서 허가어업이나 신고어업과 구별된다. 어업권은 단순히 수면을 배타적으로 점유하는 것 뿐만 아니라 그 특정수면, 수중, 수저에 있는 어업권의 객체를 포획 또는 채취하여 이익을 추구하는 권리인 것이 원칙이나, 어업권은 공권적 성격이 강한 사권이기에 때문에 이러한 양도나 담보에 제공하는 것에 대하여 강력한 제한이 가하여져 있고 타인에게 대부하는 것도 원칙적으로 금지되어 있다”<sup>37)</sup> 그러나 이러한 해석은 실정법적 표현에 너무 얽매어 있는 결과이다. 새로운 기본법안은 어업권을 광의로 해석하고 그 범주를 명료하게 유형화시켜야 할 것이다. 이러한 조치들이 가능하기 위하여서는 (가칭)수산업기본법에 수산자원 내지 어업자원의 본질 그리고 어업면허의 법적 성질과 효과를 분명하게 상정함으로써 재산권으로서의 (광의의) 어업권의 범위와 한계를 제시하여야 할 것이다.

35) 수산경제연구원, 1997:303.

36) 수산경제연구원, 1997:304.

37) 부경대학교, 2002 : 198

(3) 수산업과 어업활동의 관계모색

연안어업 내지 근해어업의 위반사항 중에는 어업행위에 대한 법리 해석과 적용에 관한 법제도의 흠결로 인하여 사건조사·처리과정에서 법 적용의 모호성이 발견되는 경우가 있다. 수산업법에서 어업이란 “수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업”이라고 규정하고 있다. 학술상으로는 “수산동식물을 포획·채취하는 일의 협의의 어로(漁撈, fish catching)라 하고, 광의의 어로는 어획물을 포획하기전의 행위 즉, 탐어·집어·어획하는 과정까지의 행위”를 포함한다. 그리고 “어로를 사업으로서 하는 것”을 어업(漁業, commercial fishing 또는 fishery)이라 한다.<sup>38)</sup> 한편, 1996년의 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률은 “어업활동”을 “어업이나 어업에 관련된 탐색·집어, 어획물의 보관·저장·가공, 어획물 또는 그 제품의 운반, 선박에 필요한 물건의 보급 기타 해양수산부령이 정하는 어업에 관련된 행위를 말한다”고 정의한다(제2조제4호). 이는 수산업법(제2조제1항)상의 “수산업”(어업·어획물운반업 및 수산물가공업)보다 넓지만 상당부분 중복된다. 어업이 수산업에 포함됨에도 “어업활동”이 수산업보다 넓게 정의되는 현상은 “업종” 분류상의 한계를 감안하더라도 법적 안정성의 관점에서 상호관계가 재정립되어야 할 것이다.

(4) 업종의 단순화

우리 나라는 허가어업의 종류를 세분화함으로써 허가받은 어선이 사용하는 어구의 차이에 따라 업종이 구분되는데, 어업자들은 생산성이 높은 어구·어법을 이용하여 조업행위를 자행하고 있다. 허가받은 어구·어법을 약간만 변형해도 불법어업이 되나, 수산자원의 보존관리에 반드시 악영향을 미친다고 볼 수 없는 경우도 있다. 결국 허가어업 종류의 세분화는 불법어업자를 법이 양성하는 결과를 초래하는 것으로서, 업종을 단순화시켜 불법어업의 범주를 축소시켜야 한다.<sup>39)</sup> 불법어업의 유형을 보면, 하나의 위반사항에 대해서 무허가어업인지 또는 업종위반인지 또는 어구제한 위반인지 명확한 법적 정의가 불분명하다. 또한, 어업행위에 대한 법의 해석과 적용이 달라질 수 있다. 예컨대, 무허가 소형기선저인망어선이 어구를 소지, 적재하거나 또는 그 어구를 이용하여 조업을 한 경우에는 수산업법 제57조를 적용할 수도 있고, 수산자원보호령 제6조의3 또는 제23조를 적용할 수도 있다. 이것은 법의 형평성의 문제도 있지만, 어업자의 또 다른 불법행위를 조장한다. 따라

38) 정도훈, 2002 : 64

39) 정도훈, 2002 : 74

서 위반사항에 대하여 일관성 있는 벌칙이 적용되도록 관련규정을 정비하여야 한다. 그리고 현행 어업단속절차는 위반의 경중을 불문하고 검찰에 사건 이첩하는 것으로 되어 있다. 이 때문에 경미한 위반을 하여도 많은 시간이 소요됨으로써 어업 활동에 지장을 받는다. 현행 수산업법시행령에서 규정하고 있는 업종들을 단순화시키고 경미한 위반에 대하여는 감독공무원이 현장에서 과태료를 부과할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 업종 단순화는 개념 및 범주의 문제이므로 (가칭)수산기본법에서 그 방침을 규정하고 수산업법시행령의 관계규정들을 모법(수산업법)으로 이관시켜 구체화시키는 방안이 바람직스럽다.

## 제 2 절 유사 법령의 통폐합 및 신규법령의 제정

### 1. 해양수산부 소관법제

#### 1) 연안의 보전과 이용 및 관리

##### (1) 서 설

바다와 육지의 경계선상에 존재하는 연안은 바다와 육지와는 다른 생태적, 사회·문화적 및 경제적인 독특한 특성을 지니고 있으며 바다와 육지 상호간에 영향을 주고 받는 지역이다. 1999년 2월에 연안관리법의 제정되고, 동 법에 근거한 국가계획인 연안통합관리계획이 2000년 8월에 수립·공포되었다. 당초 연안관리법은 전국연안에 대하여 개발제한지역, 항만관리지역, 개발조정지역, 개발유보지역 등의 용도지역제를 도입하려 하였으나, 1998년 7월 경제차관간담회의시 환경부에서 연안육역과 공원지역 등을 법 적용대상에서 제외할 것을 요구하고, 건교부에서는 도시지역을 법 적용대상에서 제외하도록 요구하는 등의 용도지역제 삭제를 요구하였다. 이에 연안관리법에 근거하여 수립될 연안통합관리계획을 다른 법률에 의한 용도지역과 기본계획의 범위 내에서 수립하는 방향으로 협의가 이루어지고, 환경부와 이견을 보이던 사항들은 국무조정실의 조정을 거쳐 연안통합계획에 연안환경보전사항을 포함시키는 방향에서 합의가 이루어 졌다. 또한 다수의 부처에서 연안의 범위를 최소화할 것을 요구하였으나, 연안은 바다와 육지가 만나 이루는 특수한 자원·환경대로서 연안자원의 보호 등을 위해서는 상호 연계된 관리가 절대적으로 필요하고, 생활 오·폐수의 정화거리는 일반적으로 500m 정도이며, 연안을 통합관리하고 있는 외국에서도 육지를 포함하고 있음을 내세워 연안해역의 범위는 12해리로, 연안육역의 범위는 500m로 결정하고 항만구역, 제1종 및 제3종 어항구역, 산업단지구역의 경우에는 연안육역의 범위를



1km까지 확대하였다.<sup>40)</sup>

연안관리법에서는 연안의 범위, 연안실태조사, 연안통합관리계획 및 연안관리지역 계획, 연안정비사업 등에 대해 규정하고 있다.<sup>41)</sup> 연안의 범위는 법 제2조에서 연안해역과 연안육역으로 구분하고, 연안해역은 바닷가를 포함한 영해 외측(12해리)까지, 연안육역은 무인도서, 그리고 연안해역의 경계선으로부터 내륙방향으로 도로, 지형, 시설물 등을 고려한 최대 500m 또는 1km 범위 안에서 연안통합관리계획에 정한 지역으로 규정하였다. 법 제4조에서는 연안의 효율적인 관리를 위하여 5년마다 연안의 실태에 관한 기초조사를 하도록 규정하고 있으며, 제6조에서는 연안통합관리계획의 내용으로서 연안육역의 범위, 계획수립대상지역, 연안관리에 관한 기본정책방향, 연안환경의 보전 그리고 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항, 다른 법령에 의한 인·허가 등 연안에서의 행위제한 또는 지원 등에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 또한 법 제8조에서는 관할 연안의 효율적인 보전·이용·개발을 위하여 필요하다고 인정하는 지역에 대하여 연안관리통합계획의 범위내에서 연안관리지역계획을 수립하도록 하고 있으며, 제13조에서는 효율적인 연안정비사업을 위하여 10년 단위로 연안정비계획을 수립하도록 하고 있는바, 동 계획은 연안 재해로부터 해안을 보호하고 훼손된 해안을 정비하는 사업인 호안, 침식·침수 방지 시설 등과 같은 연안보전사업, 자연생태적 가치가 높은 지역에 대하여 연안해역을 보전 또는 개선하는 사업인 생태보전, 해역복원 등과 같은 해역개선사업, 그리고 연안을 쾌적하게 이용할 수 있도록 해변공원, 마리나, 해안산책로 등의 휴식공간 등을 조성하는 사업인 친수연안조성사업을 하도록 규정한다.

영국의 1949년의 연안보호법(the Coast Protection Act 1949)은 바다에 의한 침식·침해로부터 영국의 연안(coast)을 보호하는 관련 법률을 개정하기 위하여, 항해를 저해하는 활동을 제한·제거하기 위하여, 국가바닷가(Crown foreshore)의 관할을 교통부장관으로부터 국가육지위원회(the Commissioners of Crown Land)로 이관하기 위하여 그리고 이러한 사항들을 연계시키기 위하여 제정되었다.<sup>42)</sup> 전문 50개조로 구성된 연안보호법의 제1장은 연안보호에 관한 규정들을 담고 있고 제2장은 항해의 안전에 관한 규정들을 담고 있고 제3장은 스코틀랜드에 대한 특칙이며 제4장은 보칙이다.

연안과 해안은 같은 개념으로 이해된다. 해안의 관리·보전에 관한 일본의 법률들로서 해안법(1956년), 공유수면매립법(1921년), 항만법(1950년), 항칙법(1948년), 하천법(1964년), 세포나이카이環境보전특별조치법(1978년), 수원지대책특별조

40) 해양수산백서, 2002 : 68

41) 해양수산백서, 2002 : 69

42) the Coast Protection Act 1949: 12, 13&14 Geo 6 c 74, preamble(24 November 1949)

치법 (1973년) 등이 있다. 또한 양호한 자연경관, 식생, 야생생물의 서식지 등이 당해지역에 있는 경우에는 자연환경보전법(1972년), 자연공원법(1957년), 조수보호 및 수렵에 관한 법률(1918년), 문화재보호법(1950년), 수산자원보호법(1951년), 연안어업정비개발법(1974년)등이 적용된다.

일본의 해안법은 영국의 연안보호법과 같은 기능을 수행한다. 津波, 高潮, 波浪 기타 海水 또는 지반의 변화에 의한 피해로부터 해안을 방비하는 것을 목적으로 하는 법률로서, 이 목적을 달성하기 위하여 高潮대책·침식대책 등의 해안보전사업, 해안의 청소, 레크리에이션의 장소로서의 정비 등의 환경보전대책을 정하고 있다. 해안법에 의하면 당해 해안을 관할하는 도도부현지사는 해안방비·국토보전의 목적을 달성하기 위하여 필요가 있는 해안의 구역에 대하여 해안보전구역을 지정한다(제3조). 해안보전구역의 관리는 원칙적으로 도도부현지사가 행하지만 시정촌장, 향만관리자의 장 및 어항관리자의 장에 그 관리를 행하게 할 수도 있다(제5조). 해안보전구역내(수면 및 해안관리자 이외의 자가 그 권원에 근거하여 관리하는 토지를 제외한다)를 점용하려고 하는 자는 해안관리자의 허가를 받아야 한다(제7조제1항).

연안관리는 복잡하고 오랜 경로를 거쳐 법제들이 형성되었지만 연안관리법제를 정비함에 있어서는 연안해역과 공유수면 그리고 연안습지의 실질이 동일하다는 사실에 주목하여야 할 것이다. 습지보전법은 연안습지의 이용보다는 보전에 주력하고 습지의 이용에 관하여서는 연안관리법이 나서야 할 것이다. 공유수면매립법과 연안관리법의 관계정립이 필요하다. 나아가 공유수면에 속하는 해수욕장의 이용객이 매년 증가추세에 있고, 해양활동 인구의 50% 이상이 해수욕장을 중심으로 이루어지고 있으나, 해양관광의 인프라 시설인 해수욕장의 보전 및 관리에 관한 제도 미비로 체계적인 해양관광활동을 뒷받침할 수 있는 해수욕장 관리제도가 필요한 실정이다. 전국 약 4천 건의 공유수면 점·사용(허가) 이용행태에 대한 유형별 분류 및 이용행위별 법률체계의 정립 필요성이 제기됨에 따라, 점·사용 허가기준, 피허가자 의무사항, 권리자 분쟁시 조정·보상 등에 관한 법령상의 미비점을 검토하고 개선방안을 마련할 필요가 있다.<sup>43)</sup>

## (2) 지속가능한 연안

1999년의 연안관리법에 의하면, “연안”이라 함은 연안해역과 연안육역을 말한다(제2조제1호). 여기에서 “연안해역”이라 함은 “바닷가”(만조수위선으로부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말한다)(제2조제2호가목)와 “만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다”(제2조제2호나목)를 말한다.

43) 해양수산백서, 2002 : 77

또 “연안육역”이라 함은 “무인도서”(제2조제3호가목)와 “연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500미터(항만법에 의한 지정항만, 어항법에 의한 제1종 어항 및 제3종 어항 또는 산업입지및개발에관한법률에 의한 산업단지의 경우에는 1천미터) 범위안의 육지지역(하천법 제2조제1항제2호의 규정에 의한 하천구역을 제외한다)으로서 연안통합관리계획(제5조)에서 정한 지역”(제2조제3호나목)을 말한다.

1999년의 습지보전법상의 “연안습지”(갯벌)도 연안에 속한다. 여기에서 “연안습지”라 함은 만조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역을 말한다(습지보전법 제2조제3호). 따라서 연안습지는 연안관리법(제2조제2호나목)상의 “만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다”중의 일부에 속한다. 종래 연안습지(갯벌)의 보전은 연안보전의 핵심과제로 대두되었다.

연안은 육지와 바다의 중간영역으로서 생물종다양성이 풍부하여 그 중요성이 높아지고 있다. 이러한 추세에 따라 연안관리는 환경친화적 발전 내지 지속가능한 발전을 기본이념으로 삼는다. 즉 1999년의 연안관리법은 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성함을 목적으로 한다(제1조).

연안은 법적 정의에서 살펴본 바와 같이 바다와 육지의 가운데 영역에 위치하고 있기 때문에 국토와 해양의 개발 및 환경의 보전에 관한 법률들이 연안에 직접 또는 간접으로 적용된다. 연안관련 일반법에는 여러 영역의 기본법들이 포함된다. 국토부문에서 국토기본법, 국토계획및이용에관한법률, 해양부문에서 해양수산발전기본법 그리고 환경부문에서 환경정책기본법 등이 연안관련 일반법들이다.

연안보전 관련법제에는 자연환경보전법, 자연공원법, 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법 및 습지보전법 등이 포함된다. 연안이용 관련법제에는 도시계획법, 산업입지및개발에관한법률, 유통단지개발촉진법, 항만법, 항만운송사업법, 개항질서법 및 수도법 등이 포함된다. 연안오염통제 관련법제에는 해양오염방지법 및 호소수질관리법 등이 포함된다. 연안관련 절차법제에는 해양과학조사법, 환경영향평가법, 환경분쟁조정법과 해양사고의조사및심판에관한법률 등이 포함된다.

분석의 편의상 우리 나라의 연안관련 법제를 단순화시키면, 현행법제는 연안과 관련하여 연안관리법과 습지보전법 그리고 해양오염방지법의 3원적 접근구조를 취한다. 연안관리법은 연안이용 부문과 연안복구 부문에 중점을 둔다. 습지보전법은 연안 특히 갯벌의 보전에 역점을 둔다. 해양오염방지법은 오염통제 부문에 비중을 둔다. 종래 해양오염방지법은 오염통제법으로서 그리고 습지보전법은 보전법으로서 정형화되었으나 연안관리법은 제3의 법역 즉 이용법(資源經濟法)으로서 아직 법의

지위 및 기능이 정착되지 못하였다.

### (3) 연안관리법의 과제

1999년의 연안관리법은 미래를 지향하는 종합법을 표방하였다. 즉 같은 법은 생태적·문화적·경제적 가치가 조화롭게 공존될 수 있도록 종합적이고 미래지향적인 관점에서 연안을 관리할 것을 명하였다(제3조). 이러한 법의 정신은 연안통합관리계획의 내용에서도 잘 나타난다. 통합계획에는 “연안환경의 보전, 연안의 지속 가능한 개발등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항”(제6조제1항제4호)이 포함되어야 한다. 연안관리법은 연안을 통합관리하기 위한 이용법이고, 통합계획과 연안정비계획을 수립·시행하기 위한 절차법이며 연안관리심의회(제22조:중앙·제23조:지역)를 위한 조직법이다.

영국의 경우에 연안보호 업무는 각 해구평의회(the council of maritime district)의 관할에 속한다(1949년의 연안보호법 제1조제1항). 각 연안보호당국은 당해 구역내의 육지(land)의 보호와 관련된 권한을 보유하고 관련 직무를 이행한다(제1조제2항). 장관(the Minister)은<sup>44)</sup> 어떠한 구역내의 육지의 보호를 촉진시키는데 필요한 경우 연안보호위원회(coast protection board)로 명명된 위원회를 조직하는 명령을 발할 수 있으며 이 때 그 연안보호위원회는 당해 구역의 연안보호당국이 된다(제2조제1항). 각 연안보호위원회는 당해 위원회의 관할에 속하는 각 해구평의회(의 대표들로 구성한다(제2조제2항).

우리 나라의 연안통합관리계획은 다단계 협의를 거쳐 수립된다. 해양수산부장은 연안을 종합적으로 보전·이용·개발하기 위하여 중앙연안관리심의회(제22조)와 환경정책기본법(제36조)상의 환경보전위원회의 심의를 거쳐 통합계획을 수립한다(제5조제1항). 해양수산부장은 통합계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 광역시장·도지사, 시장·군수·자치구청장 및 관계 전문가의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다(제5조제2항). 해양수산부장은 통합계획을 수립하고자 하는 경우 관계 행정기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제5조제3항).

연안정비계획은 중장기 단위로 수립되고 사정변경의 원칙(제15조)이 적용된다. 해양수산부장은 효율적인 연안정비사업을 위하여 10년 단위로 연안정비계획을 수립한다(제13조제1항제1문). 해양수산부장은 정비계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 시·도지사의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 중앙연안

44) 영국 연안보호법에서 달리 특정하지 아니하는 한, “장관”이라 함은 보건부장관(the Minister of Health)을 지칭한다. 연안보호법 제49조(정의)제1항, 참조

관리심의회(제22조)의 심의를 거쳐야 한다. 지체없이 관보에 고시하여야 하는 정비계획에는 연안정비사업의 기본방향, 연안정비사업의 중·장기 계획, 연안정비사업의 연도별 내용 및 추진계획, 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항이 포함된다(제14조).

연안관리법은 다른 법률과의 관계가 문제된다. 연안관리법상 연안정비계획이 적용되는 연안은 다른 법률에서 규율하지 아니하는 연안이다. 해양수산부장관은 연안정비계획을 수립할 경우 도시계획법, 산업입지및개발에관한법률, 유통단지개발촉진법, 자연환경보전법, 자연공원법, 독도등도서지역의생태계보전에관한특별법, 호소수질관리법 또는 수도법의 적용을 받는 연안에 대하여는 관계 행정기관의 장의 요구가 있는 경우에 한하여 정비계획을 수립한다(제13조제1항).

연안관리법상의 통합계획(제5조) 또는 지역계획(제8조)은 수정요구가 가능함을 조건부로 다른 법령상의 계획들을 고려하여 수립·변경된다. 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합계획 또는 지역계획을 수립·변경함에 있어서 다른 법령의 규정에 의하여 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 연안육역(환경보전관련 계획이 수립되어 있거나 용도지역 등이 지정되어 있는 지역에 있어서는 연안해역을 포함한다)에 대하여는 당해 계획 또는 용도지역 등의 범위안에서 이를 수립·변경하여야 한다(제11조제1항본문). 다만, 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 위하여 필요한 경우에는 다른 법령의 규정에 의하여 수립된 계획이나 지정된 용도지역 등의 변경을 요구할 수 있다(제11조제1항단서).

관계 행정기관의 장은 다른 법령의 규정에 의하여 연안육역(환경보전관련 계획의 수립 또는 용도지역 등의 지정 대상이 되는 지역에 있어서는 연안해역을 포함한다)에 대한 계획을 수립·변경하거나 용도지역 등을 지정·변경·해제한 경우 통합계획 또는 지역계획에 해당 사항이 있는 경우에는 지체없이 그 내용을 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다(제11조제2항). 아울러 관계 행정기관의 장은 연안에서 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 행위를 하고자 하는 경우에는 통합계획 및 지역계획에 적합하게 하여야 한다(제12조).

연안관리법은 연안의 중요성에도 불구하고 법의 효력이 일반적인 수준에 머물고 있다. 연안은 다른 지역과 해역에 비하여 민감하며 양쪽의 중간에 속하는 복합생태계를 형성하고 있기 때문에 생물종다양성이 풍부하다. 법의 효력 내지 우월성은 규율대상에 따라 달라진다. 연안관리법이 환경법의 일반법으로 기능함은 법체계상 일관성이 있다. 그러나 개발법의 일반법으로 기능함은 불합리하다. 다른 법률 및 계획과의 관계에 있어서 연안관리법의 우월적 지위가 확보되어야 할 것이다.

## (4) 연안의 이용

연안통합관리계획에는 연안육역의 범위, 계획수립대상 지역, 연안관리에 관한 기본정책방향, 연안환경의 보전·연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 사항, 다른 법령에 의한 인·허가 등 연안에서의 행위제한 또는 지원등에 관한 사항, 관계 행정기관간에 연안의 보전·이용 및 개발에 관한 정책 등이 상충될 경우 그 조정에 관한 사항, 연안정비사업의 기본방향, 기타 해양수산부장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 한다(제6조제1항).

시장·군수·구청장은 관할 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 지역에 대하여 통합계획의 범위 안에서 연안관리지역계획을 수립할 수 있다(제8조제1항) 시·도지사는 관할 연안의 효율적인 보전·이용 및 개발을 위하여 필요하다고 인정하는 지역으로서 연안관리지역계획이 고시되지 아니한 지역에 대하여 통합계획의 범위 안에서 2이상의 시·군·자치구에 걸쳐 연안관리지역계획을 수립할 수 있다(제8조제2항본문). 다만, 해양수산부장관은 시·도지사가 2 이상의 시·군·구에 대한 연안관리지역계획을 수립하는 것이 곤란하다고 인정하는 경우에는 통합계획의 수립절차에 따라 당해 연안관리지역계획을 직접 수립할 수 있다(제8조제2항단서).

시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 대통령령이 정하는 바에 따라 공청회를 개최하여 지역주민 및 관계 전문가의 의견을 듣고, 관계 행정기관의 장과 협의한 후 지역연안관리심의회(제23조)의 심의를 거쳐 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다(제8조제4항). 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 통합계획 또는 지역계획을 변경할 필요가 있다고 인정하거나 관계 행정기관의 장이 그 변경을 요청하는 때에는 이를 변경할 수 있다(제10조제1항).

연안의 이용에 소요되는 사업비의 부담은 원칙적으로 사업자가 그리고 예외적으로 원인자가 이를 부담한다. 즉 연안정비사업의 시행에 소요되는 경비는 연안정비사업시행자가 이를 부담한다(제20조제1항). 정부는 예산의 범위안에서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 부담하는 비용의 전부 또는 일부를 보조 또는 융자할 수 있다(제20조제2항). 한편 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 연안정비사업이 아닌 공사 또는 행위로 인하여 연안정비사업이 필요하게 된 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 연안정비사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 원인을 제공한 공사의 시행자 또는 행위자로 하여금 부담하게 할 수 있다(제21조제1항). 비용을 부담하여야 할 자가 해양수산부령이 정하는 기간내에 그 비용을 납부하지 아니하는 경우에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 의

하여 이를 징수한다(제21조제2항).

영국의 경우, 연안의 이용과 보전을 조화시키기 위하여 일찍부터 연안보호계약·토지취득 방식을 활용하였다. 연안보호당국은 연안보호법(the Coast Protection Act 1949)에 의하여 보호당국의 직무에 속하는 연안보호활동(protection work)의 일환으로 당해 당국에 의하여 또는 다른 사람에게 의하여 수행되는 활동과 관련하여 그 다른 사람과 대가의 지급 기타의 약정을 내용으로 하는 계약(agreement)을 체결할 수 있다(제4조제2항). 연안보호당국은 연안보호에 필요한 경우 당해 보호구역 안이나 바깥에 위치한 토지를 매입, 영구조차(feui), 임대차 또는 교환등의 방법을 통하여 취득할 수 있다(제4조제3항). 이해관계자는 연안보호당국의 활동에 관하여 이의를 제기할 수 있다(제5조).<sup>45)</sup>

강학상 “통합계획”이란 환경계획과 개발계획의 통합 내지 계획을 통합 보전과 개발의 조화를 지칭한다. 연안관리법상의 (연안)통합(관리)계획이라는 용어는 육역과 해역을 통합한 계획이라는 뜻을 담고 있을 뿐 보전과 개발의 통합과 무관한 개념으로서 불필요한 혼선을 불러일으킨다. 이 용어를 그대로 존치시킨다고 하더라도 통합계획의 내용이 구체성을 갖추지 못하였고 실시계획을 지도할 만한 방침을 담고 있지 못하다. 통합계획에는 계획수립의 기준이라든가 계획 상호간의 우선순위등이 규정되어야 한다. 주민참가절차도 갖추어야 할 것이다. 한편 연안개발사업은 재산권침해를 야기한다. 그럼에도 비용의 부담이 사업비에 국한되었다. 비용부담 부문에 있어서 재산권의 재획정 내지 보상이 필요하다. 연안에서의 사업 내지 이용행위로 인한 환경비용이나 기회비용의 공평부담이 실현되어야 할 것이다.

#### (5) 연안의 보전

“연안정비사업”이라 함은 연안에서 시행하는 해일·파랑·해수 또는 지반의 침식 등으로부터 해안을 보호하고 훼손된 해안을 정비하는 사업, 연안해역의 정화·폐선의 제거 등 연안해역을 보전 또는 개선하는 사업 그리고 휴식공간을 조성하는 등 연안을 쾌적하게 이용할 수 있도록 하는 사업으로서 연안정비사업실시계획(제17조제1항)에 따라 시행하는 사업을 말한다(제2조제4호).

연안정비사업의 시행자는 사업의 중요도와 난이도에 따라 구분된다. 항만법에 의한 지정항만 구역안의 연안에 대한 연안정비사업은 해양수산부장관이 이를 시행한다(제16조제1항본문). 다만, 해양수산부령이 정하는 연안정비사업의 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 이를 시행할 수 있다(제16조제1항단서). 항만법에 의한 지정항만 구역외의 연안에 대한 연안정비사업은 해양수산부령이 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 이를 시행한다(제16조제2

45) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.49 : Water(Pr 1)

항본문).

다만, 대통령령이 정하는 일정한 규모이상의 사업, 고도의 기술을 필요로 하는 사업, 2이상의 광역시·도(이하 “시·도”라 한다)에 걸쳐 시행할 필요가 있는 사업, 기타 공공의 이해에 미치는 영향이 큰 사업의 경우에는 해양수산부 장관이 이를 시행할 수 있다(제16조제2항단서). 이 단서상의 정비사업을 시행하고자 하는 경우 해양수산부 장관은 미리 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다(제16조제3항).

해양수산부 장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 아닌 자는, 해양수산부령이 정하는 바에 따라, 항만법에 의한 지정항만 구역안의 연안에서는 해양수산부 장관의 지정을 받아 그리고 그 이외의 연안에서는 연안정비사업의 시행자인 시·도지사 또는 시장·군수·자치구청장의 지정을 받아 당해 연안에서 연안정비사업을 시행할 수 있다(제16조제4항).

“연안정비사업시행자”가 연안정비사업을 시행하고자 하는 때에는 정비계획의 범위안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 연안정비사업실시계획을 수립하여야 한다(제17조제1항). 해양수산부 장관이 아닌 연안정비사업시행자가 정비실시계획을 수립하고자 하는 때에는 해양수산부 장관의 승인을 얻어야 하며 이를 변경하고자 하는 때에도 또한 같다(제17조제2항). 해양수산부 장관은 직접 정비실시계획을 수립하거나 정비실시계획을 승인하고자 하는 때에는 미리 관계 행정기관의 장과 협의하여야 하며 해양수산부 장관이 직접 수립한 정비실시계획을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다(제17조제3항) 해양수산부 장관은 직접 정비실시계획을 수립 또는 변경하거나 정비실시계획을 승인한 때에는 지체없이 이를 관보에 고시하고, 관계 행정기관의 장에게 통보하여야 한다(제17조제4항).

영국의 연안보호법(1949년법)에 의하면, 어떠한 구역내에서 (유지 또는 보수가 아닌) 연안보호활동이 수행되어야 하며 보호당국이 보기에 강제력(compulsory powers)의 행사 없이는 당해 활동이 수행될 수 없거나 당해 활동의 수행으로 인하여 혜택을 받는 이해관계자들이 당국에 연안보호부담금(coast protection charges)(제7조)을 납입하여야 할 경우에, 연안보호당국은 당해 활동의 수행을 위하여 “활동계획”(works scheme)을 수립할 수 있다(제6조제1항). 활동계획은 활동대상 토지에서 수행될 활동의 특징을 설명하고, 귀속되지 아니하거나 취득될 예정이 없는 토지에서 수행될 수 있는 활동이 있다면 그 활동을 적시하고 당해 계획에 포함되는 모든 활동의 추정비용(estimated cost)을 명시하여야 한다(제6조제2항). 활동계획은 복잡한 계획확정절차(제8조)를 거쳐 이행(제9조)에 들어 간다. 부담금의 초과분은 이의절차에 따라 정산한다(제10조). 토지의 강제취득이 필요한 경우에는 1981년의 토지취득법(the Acquisition of Land Act 1981)에



따른다(제14조). 보호활동을 수행할 의무를 부담하면서 그 의무를 이행하지 아니하는 이해관계자에 대하여서는 연안보호당국이 대집행비용(expenses)을 징수할 수 있다(제15조제4항).<sup>46)</sup>

1999년의 우리 나라 연안관리법은 연안정비사업에서 여러 가지 고려에도 불구하고 훼손된 연안의 복구와 휴식공간의 조성에 주력함으로써 연안관리법의 보전법으로서의 기능을 떨어뜨렸다. 연안관리법은 습지보전법을 통하여 연안습지(갯벌)의 보전에 주력하는 것으로 연안의 보전에 역할을 다 한 것으로 자평할 수도 있으나 갯벌도 보호지역등으로 지정되지 아니하는 한 보전이 어려우며 저간의 국내외의 경험은 보호지역의 지정 자체도 어려웠음을 잘 보여주고 있다. 연안관리법은 갯벌 이외의 연안에 대한 종합적 보전정책과 수단들을 담아야 할 것이다.

#### (6) 연안오염의 통제

연안관리법은 연안오염의 통제에 관하여 소극적으로 대처한다. 오염통제와 관련하여 1999년의 법이 규정한 제도는 명예관리인과 주기적 점검이다. 해양수산부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 연안의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 명예연안관리인을 위촉할 수 있다(제24조제1항). 명예연안관리인의 자격, 위촉방법 및 직무범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제24조제2항).

한편 해양수산부장관은 소속공무원으로 하여금 통합계획 또는 지역계획의 시행현황을 주기적으로 점검하게 하여야 한다(제25조제1항). 해양수산부장관은 점검결과에 따라 시정조치가 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 이를 시정할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 하며, 그 조치계획 및 조치결과를 해양수산부장관에게 통보하여야 한다(제25조제3항).

#### (7) 연안습지의 관리

1999년의 습지보전법은 습지의 규율을 2개의 관할관청에 맡겼다. 내륙습지에 관하여서는 환경부장관이 관할권을 행사하고 연안습지에 관하여서는 해양수산부장관이 관할권을 행사한다(제3조제3항). 다만 연안습지라고 하더라도 “습지보전기본계획”의 수립에 있어서 일관성을 확보하기 위하여 환경부장관에게 입안수립권을 부여하고 그리고 해양수산부장관에게 협의권을 부여하였다(제5조제1항). 습지보전기본계획은 습지보전에 관한 시책방향(제5조제2항제1호) 및 습지와 관련된 다른 국

46) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.49 : Water(Pr 1)

가기본계획과의 조정사항(제5조제2항제4호) 등을 포함한다.

해양수산부장관은 연안습지중 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생동·식물이 서식·도래하는 지역 또는 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 “습지보호지역”으로 지정하고 그 주변지역을 “습지주변관리지역”으로 지정할 수 있다(제8조제1항). 습지보호지역중 습지의 훼손이 심화되었거나 심화될 우려가 있는 지역 또는 습지생태계의 보전상태가 불량한 지역중 인위적인 관리등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역을 “습지개선지역”으로 지정할 수 있다(제8조제2항). 사정변경에 따라 지정의 해제 또는 변경이 가능하다(제10조).

1999년의 습지보전법은 연안습지등을 보호·관리하기 위하여 여러 가지 장치들을 갖추었다. 해양수산부장관은 보전계획을 수립·시행하여야 한다(제11조). 환경부장관, 해양수산부장관, 관계중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 보호·연구·안내 등의 보전시설을 설치할 수 있다(제12조). 습지보호지역 안에서는 건축물·공작물의 신축·증축 또는 토지의 형질변경(제13조제1항제1호)이나 습지의 수위 또는 수량에 증감을 가져오는 행위(제2호), 흙·모래·자갈 또는 돌등의 채취(제3호), 광물의 채굴(제4호) 또는 동·식물의 인위적 도입, 경작, 포획 또는 채취(제5호) 등의 행위가 금지된다. 습지주변관리지역 또는 습지개선지역 안에서는 일정한 외래종들의 방생이나 식재가 금지된다(제13조제2항). 습지주변관리지역에서의 일정규모 이상의 간척사업등은 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다(제13조제3항). 해양수산부장관은 습지보호를 위하여 필요할 경우 원상회복·중지·대안조치(제14조) 등의 명령을 발하거나 출입제한(제15조) 조치를 취할 수 있다.

연안관리법은 이용 위주의 법률이고 따라서 해양수산부장관에게 사업자의 지위를 부여함은 법체계상 일관성이 있으나 습지보전법이 갯벌의 보전에 관하여 환경부장관과 해양수산부장관에게 영역별로 관할권을 분담시켰음은 법집행기구 상호간의 견제와 균형을 해친다. 해양수산부장관은 연안에 있어서 개발자 즉 사업자가 되어야지 동시에 감시자가 되어서는 아니된다. 사업자와 감시자의 지위가 혼동될 경우 우리는 어느 한쪽을 상실하게 된다. 연안은 적극적이고 진취적인 사업자를 필요로 한다. 해양수산부장관에게 보전과 오염통제의 기능까지 맡김은 지위의 혼동을 초래한다. 이론상으로는 연안관리법과 습지보전법 모두 오염통제와 보전 부문에서 환경부장관에게 감시자의 기능을 맡겨야 할 것이다. 그러나 현실적으로 육역과 해역을 공간적으로 분할하여 해양수산부와 환경부가 이를 양분할 수 밖에 없다면, 습지보전법은 엄격하고 전면적인 보전 위주의 법으로 나아가고 연안관리법에서 습지(갯벌)의 이용관계를 규율하는 기능분할 방식이 확립되어야 한다.

## 2) 법집행상의 중첩해소

### (1) 시책간의 중복예방

수산업법 제4조의 어장이용개발계획 등, 어장관리법 제3조의 어장관리기본계획 및 시행계획, 기르는어업육성법 제4조의 기르는어업발전기본계획 및 시행계획 등은 유사한 어장을 대상으로 따로 관리계획을 수립하도록 규정하고 있기 때문에 외관상 서로 중복되거나 상충될 여지가 있다. 그러나 실무에서는 이러한 계획들을 나름대로 구분한다. 예컨대, 기르는어업발전계획은 기르는 어업시책의 기본방향, 양식기술개발보급, 수산자원조성 및 어장환경의 개선 등에 관한 사항등을 포함하는 기본계획으로 해양수산부장관이 5년마다 수립하는 반면, 어장이용개발계획은 시장·군수가 해양수산부장관의 어장이용개발계획기본지침에 따라 먼허어장의 개발계획을 매년 수립하여 시행하며, 어장관리기본계획도 내면적 목적이 다르다.

### 해양수산 관련계획의 현황

| 계 획 명        | 관계법령                             | 주 요 내 용  | 주기 |
|--------------|----------------------------------|--|----|
| 어장이용개발계획기본지침 | 수산업법 제4조                         | 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 관할 수면에 대한 어장이용개발계획 수립시 필요한 기준 제시                          | 1년 |
| 수난대비계획       | 수난구호법 제5조                        | 수난구호협력기관간이 필요한 사항, 수난구호에 고난한 정보, 장비 및 시설관리에 관한 수난구호대책 수립                     | "  |
| 교통안전기본계획     | 교통안전법 제14조                       | 교통시설 및 교통수단의 안전분야에 대하여 관계부처 합동으로 수립하는 종합계획                                   | 5년 |
| 해양수산정보화기본계획  | 정보화촉진 기본법 제5조                    | 해양수산분야의 효율적인 정보화사업을 추진을 위해 정보화사업 선정, 사업 우선순위 등에 대하여 수립                       | "  |
| 수로조사기본계획     | 수로업무법 제7조                        | 수로조사 기본계획, 수로조사 구역과 내용, 수로조사 성과의 간행·보급 및 국제협력 등을 위한 계획수립                     | "  |
| 해양환경보전종합계획   | 해양오염 방지법 제4조                     | 해양환경 보전시책, 해양오염 방지대책, 해양환경보전기술개발 등에 대하여 수립                                   | "  |
| 해양폐기물수거·처리계획 | 해양오염방지법 제46조의2                   | 육상유입 또는 해양에서 발생한 폐기물의 효율적 수거·처리를 위한 계획                                       | "  |
| 습지보전기초계획     | 습지보전법 제5조                        | 습지보전, 습지분포·면적, 생물다양성 현황, 기타 습지관련국가기본계획의 조정에 관한 기본계획 수립                       | "  |
| 해운산업장기발전계획   | 해운법 제44조                         | 선박 및 선원수급·복지·해운관련 국제협력등 해운산업의 건전한 발전을 위하여 수립                                 | "  |
| 수산진흥종합대책     | 어업협정체결에 따른어업인등의 지원및수산업발전특별법 제18조 | 국제어업질서에 능동적으로 대처하고 경쟁력 있는 수산업의 육성·발전을 위하여 수산정책에 대한 기본방향 및 수산업의 구조조정에 관한 대책수립 | "  |
| 어장관리기본계획     | 어장관리법 제3조                        | 어장의 효율적인 보전·이용 및 관리를 위하여 어장관리·어장정화 및 정비 등에 관한 기본방향 수립                        | "  |
| 내수면어업기본계획    | 내수면어업법 시행령제4조                    | 내수면수산자원의 조성보호, 내수면 유어기반 조성 및 내수면어업 수산물의 이용·가공에 관한 기술의 개발·보급을 위한 기본 계획        | "  |

\* 자료 : 해양수산부,2002

다만, 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법 제18조에서 규정하고 있는 수산진흥 종합대책 및 제21조의 기르는 어업의 육성과도 중복되기 때문에 합리적인 조정이 필요하다. 또한 기르는어업육성법상의 수산자원조성사업은 종래의 수산업법 제79조의2의 규정을 이관한 것이다. 수산자원 조성에 관한 사항을 기르는어업육성법에서 규정하는 것이 입법 목적과 부합되는가에 대하여 재검토할 필요가 있다.

## (2) 이중처벌의 위험

현행 해양사고의조사및심판에관한법률은 해양사고가 도선사의 직무상 고의 또는 과실로 인하여 발생한 것으로 인정될 때에는 심판원은 재결로서 동 도선사를 징계할 수 있도록 규정하고 있고, 이와 별도로 도선법은 도선사가 도선 중 해양사고를 낸 때에는 해양수산부장관은 당해 도선사의 면허를 취소하거나 업무정지를 명할 수 있도록 규정하여 외관상 2중징계의 위험이 있다. 그러나 현행 해양사고의조사및심판에 관한법률(제5조및제6조)와 도선법(제9조제1항)의 도선사 징계에 대하여는 도선사가 해양안전심판의 대상이 되었을 때에는 도선사법에 의한 징계를 할 수 없으므로 2중징계가 되지 않는다.<sup>47)</sup> 대법원의 판결로 인하여 해양사고의조사및심판에관한법률(제5조 내지 제6조)과 도선법(제9조제4항)이 서로 상충되지 아니한다고 하더라도 외관상 여전히 해양안전심판 후의 도선사의 징계처리가 애매해질 가능성이 있으므로 장기적으로는 도선법(제9조제4항)중 “해양수산부장관은…해양안전심판에 계류중인 때에는…”을 “해양수산부장관은…해양안전심판의 대상이 되었을 때에는…”으로 개정하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

## 2. 다른 부처 소관법제

### 1) 수산자원보전지구의 관할

종래의 국토이용관리법(제7조제2호)에 의한 수산자원보전지구 및 기르는어업육성법(제10조)의 수산자원관리수면은 구체적인 내용에서는 약간씩 다르지만, 일정한 해면을 특별히 관리하여 어업자원의 번식을 촉진시킨다는 점에서 유사하다. 국토이용관리법상의 수산자원보전지구는 “자연환경보전지역 중 수산자원의 보호 육성을 위하여 필요하다고 인정하여 지정하는 공유수면이나 그 인접된 토지”(국토이용관리법시행령 제7조제2호)를 말한다. 수산자원보전지구는 국토이용관리법상 수산자원의 보호·육성을 위하여 자연환경보전지역내에 지정된 용도지정으로써 공유수면

47) 1998. 12. 8 대법원 97누15562 판결(도선사면허취소처분취소청구), 참조

뿐만아니라, 인근 토지의 이용을 규제하여 각종 오염원을 차단하는데 필요한 구역이며, 수산자원관리수면은 기르는어업육성법상 인공어초시설수면 및 바다목장 수면 등을 지정하여 관리하는 수면으로써 그 지정목적이 서로 다르다. 물론 양자의 기능이 다르며 그 필요성을 인정하지만 “바다”라는 공간을 건설교통부가 ‘국토’라는 차원에서 용도지역의 일환으로 규율함은 “해양”이라는 공간관리의 자율성을 제약한다. 새로운 국토계획및이용에관한법률 체제에서는 수산자원보전지구의 지정 및 운영을 해양수산부장관에게 맡기고 국토계획에서 이를 포괄적으로 수용하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

## 2) 의제처리된 공유수면의 점·사용료

현행 내수면어업법 제20조는 “동법 제6조 규정에 의하여 면허 또는 허가를 받거나 신고를 한 경우 공유수면관리법 제5조의 규정에 의한 공유수면 점·사용허가가 행하여진 것으로 본다”고 규정하고 있고, 공유수면관리법 제9조는 “관리청은 점·사용허가를 받은 자로부터 대통령령이 정하는 바에 따라 점·사용료를 징수한다”고 규정하고 있으나, 이와 같이 의제규정에 의한 점·사용의 경우에도 관리청에 공유수면 점·사용료 징수권이 발생하는가의 여부에 대한 다툼의 여지가 있어<sup>48)</sup> 공유수면관리법 제9조(점·사용료의 징수) 및 내수면어업법 제20조(다른법률과의 관계)대한 정비가 필요하다는 의견이 있다. 그러나 이러한 입법의견은 의제처리의 취지를 벗어난다. 특별법 또는 촉진법 등에서 각종 인·허가를 의제함은 규제개혁 차원에서 절차상의 중복을 피하는 수단이다. 의제의 효과는 인가 또는 허가를 받은 것으로 보는 데(one-stop service)에서 그친다. 의제는 그 대상이 되는 토지나 시설등의 사용료나 비용 자체의 면제와 같은 효과까지 낳지는 아니한다. 따라서 점·사용료의 다툼은 법해석으로 충분히 해결할 수 있는 일이나 같은 사례가 반복되지 않도록 하기 위하여 “의제처리하더라도 점·사용료를 부담한다”는 취지를 명문화시킬 수도 있을 것이다.

48) 90누769 대법원판결(공유수면 점·사용료 징수), 참조

## 제 5 장 구조조정 및 쟁점분석

### 제 1 절 공간·구역 법제

#### 1. 해 양

1987년의 해양개발기본법 체계상 해양의 범위는 대한민국이 실질적으로 주권을 행사하거나 관할할 수 있는 영해 및 배타적경제수역을 의미하였다<sup>49)</sup>. 1996. 8. 8에 제정된 배타적경제수역법의 제2조에 의한 우리 나라의 배타적 경제수역은 해양법에 관한 국제연합협약의 규정에 맞추어 영해 및 접속수역법 제2조에 규정된 기선으로부터 그 외측 200해리의 선까지에 이르는 수역을 말한다. 또한 우리 나라와 대항하거나 인접하고 있는 국가간의 배타적 경제수역의 경계는 국제법을 기초로 관계국과의 합의에 따라 획정한다. 경제수역에 대하여 우리 나라는 해저천연자원·해양개발활동에 관한 주권적 권리와 해양시설·해양과학조사·해양환경보호에 관한 관할권을 가질 뿐만 아니라, 해양법에 관한 국제연합협약의 규정에 규정된 그밖의 권리, 즉 해양생물자원의 보존·이용 등의 권리를 가진다. 2002년의 해양수산발전기본법은 “해양”을 대한민국의 내수·영해·배타적경제수역·대륙붕 등 대한민국의 주권·주권적권리 또는 관할권이 미치는 해역과 헌법에 의하여 체결·공포된 조약 또는 일반적으로 승인된 국제법규에 의하여 대한민국의 정부 또는 국민이 개발·이용·보전에 참여할 수 있는 해역을 말한다고 정의함으로써(제3조제1호), 종래의 해양개념을 더욱 확장시켰다.

#### 1) 연안의 정의 및 범위

연안(역)은 육지와 육지에 사는 인간이 바다와 만나는 지역이다. 이러한 만남은 물리적인 공간의 접속이라는 단순한 의미뿐 아니라 이질적 환경인 육지와 바다 사이에서 에너지의 흐름과 물질의 순환이 매우 활발히 일어나는 생태적 통합을 의미한다. 연안역은 해수의 흐름으로 인한 지역군집들간의 연결성이 매우 높아 육지에서 도시하수 및 산업폐수 등이 유입되거나 유류유출사고 등이 일어났을 경우 그 생태적, 경제적 피해가 매우 심각하게 나타나게 된다. 특히 만과 같은 반폐쇄성 해역은 해류에 의한 자정작용이 활발하지 못해 환경손상의 정도가 매우 높고 오래 지속되므로 그 환경에서 일어나는 인간의 활동에 심각한 손상을 야기할 수 있다. 연안역은 육지에서 일어나는 인간활동의 영향이 직·간접적으로 미치는 해양환경의 범위를 모두 포함한다. 보통 강하구역, 간석지, 연안습지, 해변, 만, 대륙붕 등이 이에 속한

49) 조동오외, 1997:126

다.<sup>50)</sup> 인근의 해양환경에 영향을 미치는 활동이 일어나는 육부분도 또한 연안역의 범위에 포함되며, 특히 물의 순환과 관련되어 수계의 범위(watershed area)까지로 정의되는 경우가 많다. Sorensen은 연안역의 범위형태를 7가지로 구분하고 있는바,<sup>51)</sup> 관리목적에 따라 최광의로는 연안대지로부터 200해리 배타적 경제수역까지 최협의로는 영해 등과 같이 임의관리 수역에서 해양성 기후의 영향이 미치는 내륙까지로 구분한다. 법적 안정성이라는 관점에서 연안과 공유수면 그리고 연안습지의 이동이 정리되어야 할 것이다.

## 2) 공유수면의 범주확인

공유수면관리법(제2조)에서는 “공유수면”을 “바다·바닷가, 수면 또는 수류”라고 표현함으로써 수면 아래의 토지나 수면 위의 대기가 공유수면에 포함되는가의 여부가 문제된다. 공유수면은 처음에는 토지와 대립되는 개념으로서 나타났지만 점차 『수체』로 해석되기에 이르렀다. 항만에서 수산관련 회사가 물건의 지하저장시설을 설치하기 위하여 자기 소유토지를 굴착하다가 공유수면의 해저부분으로 굴착하여 지하저장고를 마련한 사례에서 해당 공유수면관리청은 당해 지하저장고에 대하여 공유수면 점용료를 부과하였다<sup>52)</sup>. 이 사례는 공유수면의 정의 여하, 공적소유권에 지상권을 유추하는 것이 바람직한가 여부, 그리고 지상권이 미치는 범위와 관련하여 문제들을 낳는다. 私法上的 소유권은 육지에는 미치지만 해면 아래의 토지에는 미치지 않는다. 그래서 토지의 붕괴와 해면의 상승 등에 의하여 종래 육지였던 토지가 수몰한 경우에 그 토지의 소유권이 소멸하는가 어떤가가 문제로 된다. 이 문제는 공유수면매립법등의 해석과 관련지어 해석하여야 한다.

일본의 공유수면매립법은 1921년에 제정된 법률로, 전전과 전후에 걸쳐 일본의 대규모 및 대량의 매립을 지탱해온 법률이다. 그 기본적인 내용은 이하와 같다. 먼저 매립을 하려고 하는 자는 도도부현지사의 면허를 얻어야 한다(제4조). 면허의 신청은 일정한 사항을 기재한 원서를 제출하여 행하는데, 도도부현지사는 면허의 출원이 ①국토이용상 적정하고 합리적인 것, ②그 매립이 환경보전 및 재해방지에 대해 충분히 배려된 것인 것, ③매립지의 용도가 토지이용 또는 환경보전에 관한 국가 또는지방공공단체(항무국을 포함한다)의 법률에 근거하는 계획에 위배되지 않을 것, ④매립지의 용도에 비추어 공공시설의 배치 및 규모가 적정한 것, ⑤ 2조3항 4호의 매립에 있어서는 출원인이 공공단체 기타 정령을 가지고 정하는 자인 것, 그리고 매립지의 처분방법 및 예정대가의 액이 적정한 것, ⑥출원인이 그 매립

50) 권문상, 『연안역관리체제의 확립』, 『21세기 해양수산업의 진로』(1996·10:해운산업연구원), 3쪽  
 51) Jens C. Sorensen et al., Institutional Arrangement for Management of Coastal Resources (Columbia : Research Planning Institute, 1984), pp.8~10.  
 52) 심동현 면담자료(1), 2002.6.27

을 수행함에 족한 자력 및 신용을 갖는 것,의 각 요건에 적합하다고 인정하는 경우를 제외하는 외에 매립의 면허를 해서는 안 된다고 되어 있다(제4조제1항).

마찬가지로 일본의 도도부현지사는 매립에 관한 공사의 시행구역내에 있어서의 공유수면에 관하여 권리를 갖는 자인 때에는 제1항의 요건 외에 ①그 공유수면에 관하여 권리를 갖는 자가매립에 동의 한 때, ②그 매립에 의하여 발생하는 이익의 정도가손해의정도를 현저히 초과할 때, ③그 매립이 법령에 의하여 토지를 수용 또는 사용하는 것을 얻는 사업을 위하여필요한 때, 의 각 요건에 해당하는 경우가 아니면 매립의 면허를 해서는 안 된다(제4조제3항). 또한 여기서 말하는 [수면에 관하여 권리를 갖는 자]란 ①법령에 의하여 공유수면점용의 허가를 받은 자, ②어업권자 또는 입어권자, ③법령에 의하여 공유수면에서 인수를 하거나 또는 공유수면에 배수를 하는 허가를 받은 자, ④관습에 의하여 공유수면에서 인수를 하거나 또는 공유수면에 배수를 하는 자를 말한다. 따라서 이 이외의 주변의 어업권자와주변 주민은 법령상은 [권리를 갖는 자]라고는 간주되지 않는다.

공유수면에서는 어업권의 포기과 조합원의 동의의 요부가 문제된다. 일본 어업법(제8조제5항 및 제3항)은 어업권행사규칙을 정하고 혹은 이것을 변경·폐지함에 있어서는 수산업협동조합법(제50조 및 제48조)에 의한 총회의 의결전에 당해 어업권의 내용인 어업을 경영하는 조합원의 3분의 2 이상의 서면에 의한 동의를 얻어야 하는 것으로 하고 있다. 그러나 어업권을 포기함에 있어서는 특별한 규정이 없다. 그래서 어업권의 포기에 있어서도 어업법(제8조제5항 및 제3항)의 취지에 따라 당해 어업권에 관계되는 지방지구·관계지구의 [구역내에 주소를 갖는 자의 3분의 2 이상의 서면에 의한 동의]가 필요한가 어떤가가 문제로 된다.

다음에 매립면허를 다투는 원고적격이 문제된다. 일본 공유수면매립법(제4조제2항)에 의하면 도도부현지사는 공유수면에 관하여 권리를 갖는 자의 동의를 얻어야 하는 것으로 하고 동법 제5조는 [권리를 갖는 자]로서 ①공유수면점용허가자, ②어업권자 또는 입어권자, ③인수자, ④관습에 의한 인수자 등을 들고 있다. 따라서 예컨대 위 자의 동의 없이 매립면허의부여가 행해진 경우에 위 자가 법률에 의하여 보호되고 있는 이익을 갖는 자로서 매립면허부여를 다투는 원고적격을 갖는 것은 의심이 없다. 그러면 그 이외의 주변의 어업권자와 주변주민은 매립면허부여를 다투는 원고적격을 갖는가 어떤가.

그 다음에 訴의 이익이 사후에 소멸하는 경우에 사정판결 여하도 문제된다. 주민 등이 매립면허의 부여를 다투고 취소소송등을 제기하고 재판이 계쟁중에 매립공사가 진행하고 매립공사가 거의 완료한 경우에는 비록 재판에 의하여 매립면허처분을 위법으로 하는 판결이 행해지더라도 매립지를 원래의 해면으로 돌리는 것은 불가능하다. 그 경우에는 더이상 소의이익(재판을 계속하는 의미)이 없다고 하여 소



를 각하해야 하는가 어떤가가 논의되어 왔다.<sup>53)</sup>

한편, 광업법과 해저광물자원개발법에서도 공유수면 점용의 문제가 생긴다<sup>54)</sup>. 광업법상 광업권의 등록은 공유수면점용허가와 분리되어 있고 채광인가시 공수면 점용허가를 의제하며 이 의제를 위하여 해양수산부와 협의가 필요하다. 한편, 해저 광물자원개발법은 해저광물은 「석유·가스등」이라고 하여 모든 해저광물을 개발함에 있어 필요한 사항을 규정한다. 해양수산부가 출범하면서 이 법률을 둘러싸고 산자부와 충돌하였을 때 산자부는 “이 건 법률은 산자부로 이관된지 몇 년이 되지 않았고 석유 및 가스에 관하여 상당한 투자가 되어 있으니 석유 및 가스자원개발을 해양수산부에 넘길 수 없다”고 주장하였다. 「석유·가스등」에서 “등”을 삭제하여 이 법률을 석유·가스자원개발법으로 변경하는 방안이 추진되어야 할 것이다.

공유수면관리법과 공유수면매립법이 규정하는 “공유수면”의 범위가 재조정되어야 한다<sup>55)</sup>. 공유수면매립법(제2조제1호)은 “공유수면”의 개념을 공유수면관리법으로 미룬다. 공유수면관리법(제2조)은 ①바다·바닷가와 ②하천·호소·구거 기타 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류로서 국유인 것을 공유수면으로 열거한다(제1호). 여기에서 하천은 하천법의 적용을 받는다.<sup>56)</sup> 통칭 “도랑”을 뜻하는 “구거”는 공유수면관리법상의 규정 때문에 명목상 해양수산부의 관할에 속하는 것처럼 해석되지만, 그 관리청은 시장·군수·구청장이다. 구거들의 대부분이 내륙에 위치하고 또 도관등을 묻고 그 위를 덮거나 복개하여 소재과악들이 잘 안 되는 경우도 많다. 이러한 현상은 공유수면관리법의 관할이 종래 건설교통부에서 해양수산부로 이관되면서 빚어지는 모순이다. “구거”는 - 다른 법률로 이관할 실익이 없다는 의견도 있으나 - 구거의 대부분은 소하천으로 연결되기 때문에 소하천정비법등으로 이관시키는 방안이 검토되어야 할 것이다.

추가로 검토가 필요한 영역은 호소이다. 현행법제는 골재채취법시행령등 46건의 법령에서 호와 소를 언급하고 있지만 호소의 매립에 관한 한 무척 모호한 태도를 취한다. 자연환경보전법(제20조:행위제한)과 자연공원법(제23조:행위허가)이 각각 생태계보전지역과 공원구역내에 위치한 호소에 대한 현상의 변경을 규율하고 있으며 그 밖에 호소의 매립을 명시적으로 규율하는 조항을 찾기 어렵다. 공유수면매립법은 호소의 매립에 관한 일반법으로 기능하지만<sup>57)</sup>, 공유수면관리법은 호소에 적

53) 畠山武道·木佐茂男·古城 誠, 環境行政判例の總合的研究(北海道大學圖書刊行會, 1995), 271頁

54) 심동현 면담자료(2), 2002.6.27

55) 이원갑 면담자료(1), 2002.9.2

56) 1961년의 공유수면관리법(제2조)은 하천법에 관한 법령의 적용 또는 준용을 받는 공유수면을 그 적용대상에서 제외시켰다.

57) 호소의 매립은 해양수산부장관이 수립하는 매립기본계획(공유수면매립법 제4조)에 반영된 이후 개별법에 의하여 매립이 가능하다고 본다.

용되지 않는다(공유수면관리법시행령 별표 “해양수산부장관이 관리하는 공유수면” 목록에 호소가 포함되어 있지 아니하다). 건설교통부는 업무분장표에서 하천·호소의 매립과 점용을 언급하고 있지만 실제로는 하천 인근이나 댐을 막아 형성된 호소를 주로 관장한다. 법집행당국에서는 개별법들이 특별매립을 규정하고 있더라도 매립기본계획에 포함되어 있지 아니하면 호소의 매립이 불가능하다고 해석한다. 그러나 이러한 해석의 실효성에 대하여서는 의문이 제기된다. 매립면허주의를 규정하고 있는 공유수면매립법(제9조)은 동법에 의하여 규율되는 “일반매립”에 대하여 적용되는 요건이다. “특별매립”을 규정하고 있는 35개의 개별법들은 ‘면허의제주의’(1999년의 공유수면매립법 부칙 제7조)를 취하고 있기 때문에 (호소를 포함하여) 매립을 예정하는 특정 사업계획들이 해당 법률조항에 의하여 인·허가를 받으면 공유수면매립법에 의하여 공유수면의 매립면허를 받고 또 해양수산부장관과의 협의 또는 승인을 받은 것으로 간주된다. 행정실무상 특별매립을 매립기본계획에 포함시켜 관리하고 있더라도, 매립기본계획은 필요한 경우 해양수산부장관에 의하여 변경되거나 폐지될 수 있으므로(공유수면매립법 제8조제2항), 매립기본계획 자체가 그에 포함되지 아니한 특별매립을 억제할 수 있는 저지력을 가지고 있다고 보기 어렵다.

### 3) 매립지의 취득과 부당이득의 방지

공유수면매립법은 일제시대의 의용법률인 공유수면매립령에 근거하는데 소유권 취득관련 부분을 역사적으로 살펴보면, 당초 매립자가 공유수면매립을 하면 매립지 전체의 토지 소유권을 취득하는 제도로부터 매립자가 매립하여 매립지 소유권을 취득하되 그 댓가로 도로, 공공용지 등 공공의 수요에 응하는 부분을 부담하는 제도를 거쳐 현행 매립비용에 상당하는 토지의 면적만큼 취득하고 나머지는 국가에 귀속하는 제도로 변천하였다. 이론상 매립자의 초과이익이 없다고 설명하는 경우도 있지만<sup>58)</sup> 현행제도 역시 초과이익을 보장하고 있다. 지가평가나 투자비계산에서, 개발이익의 귀속과 관련하여 그리고 토지의 용도변경과 관련하여 상당한 초과이익의 존재한다<sup>59)</sup>. 습지에는 그 지하토지와 지상공간이 존재하는데 매립자는 습지의 일부분에 토사를 투입하면 지하지상에 걸쳐 소유권을 취득한다. 매립자가 토지소유

58) 법집행 당국에서는 대부분의 매립은 국가나 지자체 등에 이루어 지고 있으며, 개인매립자인 경우 당해 매립공사에 소요된 총사업비에 상당하는 매립지만 취득토록 엄격하게 규정되어 있어 현행제도상 법령이 인정하는 이익 이외의 초과이익을 보장하지 아니하며 매립지는 준공 후 20년동안 용도변경을 엄격히 제한하고, 소유권행사의 제한에 관하여 등기부에 직권으로 부기하도록 명시하고 있어 매립지의 용도변경과 관련한 이익은 원천적으로 봉쇄되고 있다고 판단한다.

59) 심동현 면담자료(3), 2002.6.27

권을 취득하면 지상권에 의거하여 습지 상하에 권리가 미치고 상린권이나 상린관계에 의하여 전후좌우 토지와 조화로운 이용이라는 측면에서 『유사권리』를 가진다. 습지에 매장물이나 광물이 있으면 관련법령에 의하여 매립토지소유권자의 권리가 보호되는 측면도 있어 초과이익이 가능하다. 초과이익을 억제하여야 한다는 입장에서는 국가와 매립자간의 불공정한 교환관계를 시정하기 위하여 매립자의 매립지 소유권 취득제도를 없애고 매립자는 매립투자비에 달할 때까지 매립지 무상사용권을 취득하거나[채권형], 금융을 일으킬 수 있는 제한적 물권을 창설하는 방안이 바람직스럽다고 본다.

#### 4) 공유수면 점·사용의 적정화

공유수면관리법상 공작물·건축물등에 의한 공유수면의 점용 또는 사용이 공유수면매립법의 취지를 일탈하고 공유수면의 매립을 남발하는 현상을 종식시킬 필요가 있다<sup>60)</sup>. 즉 현행 공유수면관리법은 “관리법”이면서도 실제 공유수면의 점용 또는 사용을 허가함으로써 공유수면“매립법”에 의하지 아니한 매립을 가능하게 하는 결과를 빚는다. 공유수면관리법(제5조제1항)에 의하면, “공유수면에 부두·방파제·교량·수문·건축물 기타 공작물을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 이를 제거하는 행위”(제1호)를 하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 해양수산부장관 또는 시장·군수·구청장[관리청]으로부터 점용 또는 사용의 허가를 받아야 한다. 여기에서 “방파제”와 같은 구조물은 영구적이기 때문에 공유수면을 점용하거나 사용하는 수준이 아니라 실제 공유수면을 매립하는 것과 같은 실질을 지닌다. 또한 축제식 양식장과 같은 시설도 원상회복이 거의 불가능하여 매립과 같은 실질을 지닌다. 공유수면의 점용 또는 사용이 끝나면 당사자는 원상회복조치를 취하여야 함에도 실제에서는 점용 또는 사용의 기간이 만료되면 당사자들에게 보상까지 해준다. “매립”에 상당하는 조치를, 그 면적과 무관하게, 점용·사용허가로 갈음하는 방식은 “별건”행위에 해당하며 공유수면관리법의 취지를 벗어난다.

우리 나라의 공유수면은 공적 소유권 체제로 되어 있고 공유수면 점용료 부과체계가 세분되어 있지 못하여 결과적으로 공유수면매립을 조장하는 속성을 안고 있다. 예컨대, 부두를 개발하면서 기존의 토지를 매립하여 부두를 조성하려면 비용이 많이 들고 더욱이 민원에 시달린다는 이유로 수면을 매립하여 부두를 개발하곤 한다. 항만 곳곳에서 이런 방식의 개발이 계속되면 항내 수면적이 크게 감소하고 이런 방식이 30년~40년 동안 계속되면 항만 전체를 사용할 수 없게 되어 신항만을 조성해야 하고 그 경우 막대한 국고가 소요되게 된다.<sup>61)</sup> 매립형 부두건설과 관련

60) 이원갑 면담자료(2), 2002.9.2

61) 감천항의 사례를 보면, 3면에서 매립하여 부두를 건설한 결과 수면적이 크게 감소하여 당

하여 점용료 체계를 살펴보면 원래 선박접안으로 사용되던 공간을 매립하여 부두로 만들면 당초 부두와 관련 없이 공공목적으로 사용하던 공간이 접안목적으로 이용되는데 이 경우 미국과 같이 수면 점용료가 비싸야 함에도 불구하고 오히려 싸거나 같기 때문에 금지를 위한 아무런 억제책이 작동하지 못한다<sup>62)</sup>. 사용료는 용법에 따라 제한되거나 강요되며 또한 이용을 촉진하는 관념이 있으므로 정책적으로 저렴하게 하고 점용료는 항만에서는 원칙적으로 금지되어야 하고 일반 공유수면에서는 상당히 고가이어야 함에도 실제로는 정반대이다. 이러한 모순을 시정하기 위하여서는 공유수면 점용료 체계를 세분화시키고 사용료의 수준을 조정하는 기술적 장치가 필요하다.

### 5) 공유수면점용허가와 양식면허의 분리

일반적으로 어업면허처분을 행하기 위하여서는 면허하고자 하는 수면에 대한 기본조사등을 실시하며 다른 법중에서 면허가 금지된 수면 또는 관계 행정기관의 동의가 필요한 구역(지정항안, 어항안, 군사상, 공원안, 특정지역안, 기타 사항등)에 대하여는 사전동의를 얻은 후에 면허처분을 행한다. 지속가능개발 내지 어장면적총량제라는 관점에서 공유수면점용허가와 양식면허의 분리가 필요하다<sup>63)</sup>. 초기 입법에서는 양식면허를 받은 자는 다시 공유수면관리청으로부터 공유수면 점용허가를 받아야 양식면허를 유효하게 행사할 수 있었다. 그러나 최근의 공유수면점용허가를 수반하는 양식면허제도는 공유수면에 대한 공중의 접근을 가로막는다. 물론 이러한 견해에 대하여 수긍하지 아니하는 입장에서는 공유수면 점·사용허가에는 권리자를 인정하고 이의 동의를 필요로 하고 있기 때문에 “행정기관의 협의를 거쳐 공유수면에 면허된 어업권에 대하여 공중의 접근을 막는다”는 주장은 불합리한 판단이라고 반박하는 한편, 선협의를 거쳐 타법령에서 요구하는 허가를 의제처리함은 어업인들의 편의를 위하여서도 바람직한 방향이라고 본다. 그러나 이러한 반박에 대하여서는 해명되어야 할 문제점들이 노정된다. 경우에 따라 양식면허를 부여하는 행정청이 상위인가 아니면 공유수면관리청이 상위인가의 여부를 둘러싸고 논란이 빚어지기도 한다. 어장개발계획제도는 어느 일면으로는 공유수면 이용을 제약하는 요소로 작용하기도 한다. 공유수면관리청과 어업면허관리청이 동일기관이 되면서 어장개발계획의 실효성이 논의되기도 한다. 기술법규들을 정비하여 실무상의 혼선을 해소함이 바람직스럽다.

초의 항만계획의 전혀 다르게 되었고 따라서 감천항이 발전할 가능성이 줄어들었다.

62) 심동현 면담자료(4), 2002.6.27

63) 이원갑 면담자료(5), 2002.9.2

## 6) 연안해역(계획)과 공유수면(계획)의 연계

공유수면은 연안해역은 대부분 범주를 같이하기 때문에 실정법상 상호연계가 필요하다<sup>64)</sup>. 해양수산부장관이 관할하는 “공유수면”은 그 개념정의(공유수면관리법 제2조제1호)에도 불구하고 실제 바다와 바닷가로 구성되어 있으며 연안관리법상의 “연안해역”도 바닷가와 바다(만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다)로 구성되어 있다(제2조제2호). 적어도 해양수산부장관의 관할내에서 양자는 그 범주가 일치한다. 그렇다면 연안관리법이나<sup>65)</sup> 공유수면매립법은 같은 대상을 규율하는 셈이다. 그럼에도 연안통합관리계획(연안관리법 제6조)이나 공유수면매립기본계획(공유수면매립법 제6조)은 외관상 연계장치가 거의 없다. 법집행의 실효성을 확보하기 위하여서는 공유수면매립계획 내지 공유수면점·사용계획은 (가칭)연안해역매립계획 내지 연안해역점·사용계획등으로 명칭을 변경하고 두 개의 계획을 하나로 통합하여야 할 것이다.

## 7) 보호구역등의 중복회피

우리 나라의 수면이용제도는 수산자원을 보호육성하기 위해 ①자연환경보전지구(중전의 수산자원보전지구), ②수산동물의 산란 수산동식물의 종묘발생이나 치어의 성장을 보호하기 위한 보호수면, ③정착성 수산동식물이 서식하는 수면이나 수산자원조성을 위해 종묘를 방류하고나 시설한 지역에 설정하는 육성수면의 제도가 있다. 일본의 경우에는 이외에도 ①자연적 조건이 어장 개발에 적합한 수산자원개발구역, ②개발구역에 인접한 지정해역, ③해변모래사장을 보호하기 위한 자연해변보호지구 등의 제도를 두고 있다<sup>66)</sup>.

64) 심동현 면담자료(3), 2002.6.27

65) 연안관리법은 그 규율범위가 연안육역과 무인도서 등 육지를 포함하며, 바다에서는 영해까지만 적용된다. 연안관리법은 연안의 통합관리를 주목적으로 하는 일반법으로서 계획기능을 가짐과 동시에 연안에서의 경제활동촉진기능, 자원관리기능, 연안조정이용기능, 연안정비기능을 가지므로 앞으로 연안관리법은 독자적인 영역에서 더욱 보완 발전되어야 할 것이며, 공유수면관리법이나 공유수면매립법은 연안통합계획의 범주 내에서 운영되어야 할 것이다.

66) 수산경제연구원, 1997:11~12

## 일본의 수면이용제도

| 내 용                    | 근 거 법                   | 대상해역                                 | 규제내용                           |
|------------------------|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|
| 보 호 수 면                | 수산자원보호법<br>(제14조)       | 수산동물의 산란장,<br>치어의 생육장,<br>수산동식물종묘발생장 | 공사와 시설물의<br>설치금지               |
| 육 성 수 면                | 연안어장정비개발법<br>(제7조의2)    | 종묘방류 대상어장                            |                                |
| 연 안 수 산 자 원<br>개 발 구 역 | 해양수산자원개발촉진법<br>(제5조)    | 자연적 조건이<br>어장개발에 적합한 곳               | 수질오탁행위금지,<br>공사등 행위신고제         |
| 지 정 해 역                | 해양수산자원개발촉진법<br>(제12조)   | 개발구역에 인접한<br>중요한 장소                  | 수질오탁행위금지,<br>공사등 행위신고제         |
| 자연해변보전지구               | 세토내해환경보전특별법<br>(제12조의7) | 해변 모래사장의 보호                          | 공작물설치금지<br>모래, 토석채취금지          |
| 자연환경보전지구               | 자연공원법                   | 자연경관지                                | 매립 간척 등 금지                     |
| 특 별 보 호 지 구            | 자연공원법                   | 희귀동식물서식지                             | 매립 간척 등 금지                     |
| 지 정 호 소                | 호소수질보전특별법<br>(제13조)     | 수질환경기준에<br>미달한 호소                    | 수질의 총량규제,<br>분뇨시설정비,<br>수질보전계획 |

수산업법(제68조)의 보호수면과 육성수면(제70조), 어장관리법(제5조)의 어장관리해역, 국토계획및이용에관한법률 즉 종전의 국토이용관리법(제7조제2호)에 의한 수산자원 보전지구 및 기르는어업육성법(제10조)의 수산자원 관리수면 등은 구체적인 내용에서는 약간씩 다르지만, 일정한 해면을 특별히 관리하여 어업자원의 번식을 촉진시킨다는 점에서 유사하다. 현재 수산업법에서 보호수면과 육성수면을 규정하고 있으나, 이 법으로 통합하여 규정하는 것이 바람직하다고 본다.<sup>67)</sup> 또한 어장관리법 제5조의 어장관리해역 및 어장관리특별해역, 국토이용관리법 시행령 제7조 제2항에 의한 수산자원보전지구 수산업법 제67조의 보호수면 및 제70조의 육성수면, 기르는어업육성법 제7조의 기르는 어업 개발지구 및 제10조의 수산자원 관리 수면 등 유사한 목적을 갖는 것으로 생각되는 특별수역을 복잡하게 세분하여 규정하고 있다. 어장을 효율적으로 관리하기 위하여서는 어장관리법에서 통합하여 일괄적으로 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

## 8) 어업구역의 관리

어장은 근거법에 따라 조금씩 달리 규정된다. 1953년의 수산업법은 ‘어장’을 “면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면”이라고 정의하였다. 그러나 어장에 대한 사회

67) 부경대학교, 2002 : 147

통념과 실정법상의 이해가 서로 달라 혼선을 빚고 있다. 아울러 연안의 범주가 모호하고 따라서 “연안수역”의 개념정의가 실질적으로 규정되지 못하고 있어 혼란이 가중된다. 당국은 면허어업에 기초한 ‘어장’ 개념을 고집하면서 어장관리에 문제가 없다는 태도를 취하기보다는 어장을 넘어 연안수역 내지 해면 전체의 공간관리로 나아감이 바람직스럽다.

영국에서는 해양어업구역을 법으로 규율하고 세척들은 지방어업조례에 위임한다. 영국의 해양어업과 관련하여 가장 중요한 제정법들중의 하나는 1966년의 해양어업규제제법(the Fisheries Regulation Act 1966)이다. 이 법은 1888년에서 1930년 사이의 해양어업규제법들과 해양어업에 관한 다른 제정법들을 통합시켰다. 이 법에 기하여 발효된 명령들에 기하여 잉글랜드와 웨일즈 연안 또는 근해의 해양어업구역(sea fishery districts)들이 창설되었고 이 구역들 안에서 수행되는 해양어업들을 규율하기 위하여 지방어업위원회(local fishery committee)들이 설치되었다. 지방어업위원회들은 1966년법(제5조)에 기술된 여러 가지 목적들을 위하여 관할 구역들 안에서 준수되어야 할 조례(byelaw)들을 만들 수 있었다. 지방어업위원회는 조례를 집행할 목적에 적합하다고 보는 어업공무원들을 임용할 권한을 가진다. 그러나 이러한 임용권한이 영국 어업공무원들로 하여금 해양어업에 종사하는 선박들에게 영향을 미치는 법령들을 집행할 제정법상의 의무를 면제받도록 하는 것은 아니다(제10조제1항).<sup>68)</sup>

최근 일본은 어업구역내 레크리에이션 활동을 조정하기 위하여 몇 가지 시책들을 펴고 있다<sup>69)</sup>: (1)해면이용에 관한 합의형성과 이용조정을 행하고, 어업과 해양성 레크리에이션과의 조화가 이루어진 해면이용질서의 확보를 피하기 위하여, 해면이용협의회 등의 개최를 지원조성한다. 또한, 해면이용에 관한 표지·기호의 공통화의 유효성을 검증한다 (2)어업과 해양성 레크리에이션과의 사이의 충돌의 방지·해결을 피하고, 원활한 어업활동을 확보하기 위하여, 충돌 등의 실태의 파악, 관계자에 의한 조정 및 유어선업자의 지도·조직화의 추진을 행함과 동시에 해면이용의 규칙등을 주지시키고 계발하기 위하여 어업자연수회 등을 개최하고, 팜플렛 등의 작성·배포 등을 지원조성한다 (3)‘유어선업의 적정화에 관한 법률’(1988년 법률 제99호)에 기초하여 유어에 관하여, 도부현이 모델이 될만한 관리체제를 검토, 도입 및 그 보급을 행하는 사업을 지원조성한다 (4)어항내에서의 어선과 유람선(pleasure boat), 유어선 등의 질서 있는 어항이용을 도모하기 위하여 새로이 정온수역을 확보하는 어항이용조정사업을 추진함과 동시에, 기존의 정온수역을 활용한 유람선·

68) Halsbury’s Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.47

69) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 17

유어선 등의 수용시설과 어항 방문자에 의한 쓰레기투기 등의 처리시설을 정비하는 어항어촌활성화대책사업을 실시한다.<sup>70)</sup>

### 9) 지속가능한 해면관리 : 자율화·광역화·경제적유인

원양어업과 근해어업의 생산기반이 불안한 상황에서 연안어장에 대한 기대가 높아지고 있는 것이 사실이다. 그러나 불행하게도 연안어장은 황폐할 정도로 파괴되고 과도하게 이용되어 어장생산력이 한계에 도달하였다. 어장생산력을 증대시키는 방향으로 수면을 관리하지 못한 유명무실한 수면보전 및 보호제도, 어장의 장기간 동안의 이용에 따른 자가오염, 불규칙한 어장배치로 인한 조류소통의 저해와 생산성하락, 체계적·광범위하게 실시하지 못한 종묘생산 및 치어방류사업 등이 연안어업의 어장환경을 악화시킨 요인들이라 할 수 있다<sup>71)</sup>.

현행 어장관리법은 어장의 효율적인 보전·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하여 어장환경을 보전·개선하고 지속 가능한 어업생산기반을 조성함으로써 어장의 생산성 향상을 통한 어업인의 소득 증대를 도모함을 목적으로 한다(제1조). 어장관리법은 어장관리계획·어장관리해역·어장휴식·어장환경기준등에서 정비를 요한다<sup>72)</sup>. 먼저 어장관리시행계획을 수립한 후 시행결과를 보고하게 하고, 보고의 사실여부를 점검하는 절차와 시행결과에 대한 상벌 규정이 반드시 필요할 것으로 본다. 그리고 시행계획을 수립하지 않거나 시행계획이 미흡하다고 판단될 경우에는 미국과 같이 해양수산부 장관이 직접 시행계획을 수립하고 시행할 수 있도록 하는 규정도 필요하다. 또 어장관리해역이나 어장관리 특별해역을 지정한 후에 이러한 해역을 어떻게 관리할 것인가에 대하여 규정하고 있지 않다. 관리방법을 구체적으로 규정하여야 할 것이다. 한편 어장휴식은 현재의 연안어장의 생산성을 높이고 어업을 지속적으로 영위하기 위하여 반드시 필요하다. 따라서, 일정 기간마다 어업권이 설정된 수면에 대하여 어장을 휴식하도록 강제하여야 한다고 본다. 그리고 휴식방법 및 기간과 휴식어장을 어떻게 관리할 것인가에 대하여서도 상세하게 규정하여야 할 것이다. 나아가 어장환경기준은 이를 설정하는데 그칠 것이 아니라, 전국의 어장을 구획하여 일정 기간마다 순차적으로 환경조사를 실시하여야 한다. 그리고 환경기준에 미달하는 어장을 어떻게 관리할 것인가를 규정하여야 할 것이다. 어장관리의무자에게는 관리계획을 수립하여 보고하도록 하고 이행여부를 점검하여야 한다. 관리의무를 이행하지 않을 경우에는 관리관청에서 직접 관리하고 이에 소요되는 비용을 관리의무자에게 부과하여야 할 것이다.

70) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 18

71) 수산경제연구원, 1997:5

72) 부경대학교, 2002 : 148-149



효율적인 어장관리를 위하여서는 규제적 방법만으로는 부족하다. 자율관리·인센티브·광역관리등의 방안이 제시되고 있다.<sup>73)</sup> 현재 분산되어 있는 연안수역 관리에 대한 권한과 책임을 시장·군수·구청장에게 집중시키고, 해양수산부장관의 수면이용·관리 기본지침을 따라 시장·군수·구청장이 지역여건을 감안하여 수면을 자율적으로 관리하도록 자율권을 보장해야 한다. 또한 지방자치단체가 어업 및 수면관리의 업무를 충분히 수행할 수 있게끔 행정조직을 정비하도록 지도·감독하여야 한다. 그리고 지방자치단체의 자발적 어장관리를 촉진하기 위해서는 시·도의 수산행정을 일정 주기로 평가하여 연안어장·어업·어선 및 수산행정의 관리실적이 우수한 지방자치단체에 대하여 인센티브를 부여하는 제도를 도입해야 한다. 우리 나라의 동해·남해·황해는 어장특성이 각기 상이함에도 불구하고, 동일한 관리기준에 따라 지방자치단체별로 어업과 어장을 관리함으로써 효율성이 저하되는 문제를 해결하기 위하여 해역별 광역어업관리위원회를 설치하여 어장관리 업무를 담당하게 해야 한다.

#### 10) 어업구역의 정화·정비 : 과밀화·사점화 지양

통칭 '어장'은 수산동식물이 산란·서식하는 곳으로 해수의 이동 등으로 인하여 토지와 같은 다른 생산공간과는 많은 차이가 있다. 어업구역은 비록 제한된 범위에서 배타적 점유권이 인정되고 있으나 다른 어업자의 생산 활동으로 인한 부수적인 영향을 받는다는 의미에서 외부효과가 일어나는 곳이다. 외부효과가 발생하거나 직접효과가 발생할 수 있는 공간에는 일반적으로 공간의 효율적인 이용을 위해 지역·지구제와 같이 용도가 구분되는 형태로 공간을 관리한다. 그런 의미에서 육역에 적용되고 있는 국토계획및이용에관한법률상의 '용도지역'체처럼 다른 용도의 이용을 배제하는 관리제도가 해수면에서도 적용될 필요가 있다. 외부효과가 일어나는 산업활동은 정화나 정비의 사업효과가 다른 어업자에게 이전되므로 적극적으로 어장을 정화·정비할 유인이 없어진다. 따라서 외부효과가 미치는 전체 범위를 한 단위로 하여 어장을 정화·정비하지 않으면 사업의 효과를 기대하기 어렵다. 또 어업자는 노력(비용)은 들이지 않고 다른 사람의 정화정비사업에 따른 정화의 외부효과만을 바라는 무임승차의 유인을 가지고 있기 때문에 국가가 개입하여 정화정비사업을 실시한다. 이러한 이유로 어장정화정비사업은 광역적 및 공공사업으로 실시된다<sup>74)</sup>. 일본의 연안어장정비개발법에서는 정비개발사업에 수산자원조성과 증양식장개발 및 어장환경보전사업을 내용으로 하면서 5개년 단위의 장기사업으로 규정하여 사업의 효과가 확실히 실현되는 방향으로 추진한다.

73) 부경대학교, 2002 : 209

74) 수산경제연구원, 1997:6

일본의 경우에는 어장환경보전대책의 일환으로서 ①어장환경보전방침의 책정, 지역레벨에서의 개별·구체적인 방침화에 관한 검토 등에 착수한다. 또한 어장으로서는 중요한 조장(藻場)·갯벌에 대하여, 실태조사, 세력이 성쇠원인구명을 위한 조사, 숲·하천으로부터의 유입수 등이 미치는 영향조사를 실시하는 외에, 일반시민 등에 대하여 어장환경보전을 위한 계발보급활동을 행한다. ②양호한 어장환경의 유지·보전을 피하기 위하여 어업자의 참가에 의한 어장환경감시체제의 강화, 폐기물제거 등에 의한 어장환경의 유지·보전, 해변미화활동의 추진, 해안환경 등의 유지·수복 등을 종합적으로 실시하는 어장환경보전추진사업을 지원조성하는 외에, 해변환경 및 생태계의 보전을 피하기 위하여 해변미화지도원의 양성, 자원봉사자 등을 이용한 해변생물의 서식환경조사 등을 실시하는 사업을 지원조성한다. 나아가 하천상류에서 하류에 이르기까지 일관된 환경보전을 추진하고, 어장의 보전을 피하기 위하여, 지역적이고 전국적인 어민의 산림만들기 활동을 추진하는 사업을 지원조성한다. ③생물의 환경정화작용에 의한 환경개선방책을 검토함과 동시에 저질환경악화 등에 의하여 효용이 저하되고 있는 어장을 복구하기 위하여, 어장환경보전창조 사업을 지원조성한다. 특히 산업·생활배수에 의하여 오염된 연안수역에서 폐수 등에 얽힌 진흙의 준설 등과 함께 조장·갯벌의 조성을 적극적으로 추진한다. ④발전소의 취수방수에 의한 내항어업에의 영향에 관한 조사·검토를 행함과 동시에 해양환경대책에 관련된 지역마다의 종합적인 계획에 입각한 연안환경긴급회복사업을 실시한다. ⑤해역 및 내수면에서의 어장, 해안 등의 환경의 유지, 수복 및 창조를 구체적으로 추진하기 위하여 『*Marine Ecotopia 21*』 사상에 입각한 지역을 지정하고, 각종의 관련사업을 종합적·계획적으로 실시하기 위한 지역마다의 전체 계획(master plan)을 책정한다. ⑥원인자불명의 기름오염사고에 의한 피해어업자에 대한 구제사업 등을 행하는 (재단법인)어장기름피해구제기금에 대하여 지원조성함과 동시에, 기름오염사고에 의한 어업피해를 최소한으로 하기 위하여 일본 주변수역의 어업관련정보를 조사·정비하고, 어업영향정보지도 등을 작성한다. 또한 관계도도부현 등에 대하여 기름피해방지기재의 정비를 지원추진함과 동시에 수산청어업단속선에 대하여 기름회수기자재를 정비하고, 방제지도자의 육성을 위한 강습회, 실지훈련 등을 지원조성한다. ⑦최근 분포를 확대해 가고 있는 헤트로캡사 등의 유해 플랑크톤에 의하여 야기되는 적조에 의한 피해의 방지를 위한 기술개발을 행함과 동시에, 광역적이고 종합적인 적조 등의 감시를 추진하기 위한 적조·패독(貝毒)네트워크 시스템의 개발을 행한다. 또한 쌍각류조개 등의 독성화 현상에 대처하기 위하여 독성화 및 해독기구의 해명, 스크리닝 수법을 도입한 모니터링 수법의 연구·기술개발을 행하는 외에, 패독 표준품의 제조·배포, 도도부현의 기술자를 대상으로 한 플랑크톤의 동정(同定)기술에 관한 연수회의 개최, 어업자를 대

상으로 한 감시기술향상을 위한 교재작성 등을 행한다. ⑧수은 등에 의한 어패류오염수역감시·지도조사, 다이옥신류 등의 어패류내부에서의 축적상황의 전국적인 실태 파악, 어패류내부에서의 다이옥신류 삭감방책의 검토 등을 행한다. 이 외에 내분비각란물질의 어패류에서의 영향실태조사 등을 행함과 동시에, 내분비각란물질에 의한 해산생물에서의 영향평가수법의 개발을 행한다. ⑨해양상의 폐기물 등에 의한 해양생물에서의 악영향이 염려되고 있는 데에서 적절히 대응하기 위한 조사를 실시한다.<sup>75)</sup>

### 11) 갯벌 공개념의 정립

갯벌을 매립하는 이유는 갯벌을 ‘개발하여도 좋은 땅’[황무지]으로 보기 때문이다. 따라서 갯벌을 보전하기 위하여서는 갯벌을 ‘보전하여야 할 땅’[공유토지]으로 규정하여야 한다. 이를 위하여서는 우선 공개념이 확립되어야 한다. 영구보전의 필요가 현저한 토지 또는 수면은 그 소유권자를 불문하고 보전의 취지를 선언하고 기대이익을 단절시킴으로써 해당 토지 및 수면을 공공화시켜야 한다. 기왕의 공유수면들에 대하여서는 영구보전 취지를 선언하는 것으로 족하다. 이를 위하여서는 선행조건으로 (국토건설종합계획법상) 국토조사(기본조사·토지분류조사·자원조사)(제22조)를 완수하고 (자연환경보전법상) 생태자연도를 작성하여야 한다. 무엇보다도 (국토이용관리법상) ‘국토보전율’의 개념과 한계를 설정하여야 한다. 토지정보(지적·GIS)를 체계화하여야 한다. 영구보전에 따르는 불이익을 상쇄시키기 위하여 필요하다면 해당 토지나 수면의 ‘소유권’을 분리하여 처분권능을 제한하되 사용권능 또는 수익권능만의 양도나 임대를 활성화시킬 수도 있다.

### 12) 갯벌 입법의 보완

현행 법제는 갯벌이 토지에 속하는가 아니면 바다에 속하는가에 관하여 명확한 언급이 없다. 갯벌을 적당히 메워서 쓸 수 있는 불모지로 파악하는 입법태도는 지양되어야 한다. 갯벌이 토지에 속한다면 국토기본법과 국토계획및이용에관한법률을 개정하여 올바른 자리매김이 필요하다. 만약 갯벌이 바다에 속한다면 해양개발기본법과 수산업법에 자리매김하여야 한다. 종래의 법제는, 공유수면매립법이 시사하는 바와 같이, 갯벌을 바다로 취급하였다. 그럼에도 갯벌은 생태적 가치가 완전히 상실된 바다로 취급되었다. 갯벌을 바다로 취급할 것인가 아니면 바다로 볼 것인가는 절대적 구분기준이 없다. 입법례도 갈린다. 새로운 법률관의 적용을 받는 갯벌은, 바다로 취급되든 토지로 취급되든 간에, 환경적·생태적 가치가 부각되어야 할 것이다. 연안관리법등에서는 차라리 갯벌의 이중성을 구체화시킨다면 갯벌의 법적 지

75) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 12~13

위가 강화될 것이다.

미국에서는 갯벌(tideland)을 ‘공유토지’(public land)의 일부로 취급한다. 갯벌의 주요 법원은 3개의 연방법규와 1개의 판례법이다. 연안관리법<sup>76)</sup>은 연안소재 주로 하여금 갯벌경계를 보전하기 위한 규제를 부과할 수 있도록 수권하였다.<sup>77)</sup> 연방행정청들이 어느 주의 연안역에 영향을 미치는 활동을 수행할 경우 해당 주는 연방행정청에 대하여 연안관리법을 준수하도록 요구할 수 있다.<sup>78)</sup> 연안관리법(CZMA)은 연안관리 프로그램들을 개발하기 위하여 연방정부가 주들에게 재정적 지원을 하도록 규정한다. 연안관리법은 연방허가 없이 행위하는 사인을 주정부가 소추하는 것을 막지 아니한다.<sup>79)</sup> 한편 연안가두리자원법<sup>80)</sup>은 가두리 바깥 지역(outerbanks)에 불리한 영향을 미치는 활동을 규제함으로써 사업비용을 증가시킨다. 하구지역법<sup>81)</sup>은 연방행정청들이 계획을 수립함에 있어서 하구(estuary)의 가치를 고려할 것을 요구한다. 공공신탁원리(public trust doctrine)는 항행가능성(navigable) 여부와 관계 없이 조수가 드나드는 지역을 토지에 포함시켰다.<sup>82)</sup>

영국에서는 갯벌을 해양생태계보전 및 람사르조약의 국내법적 적용의 문제로 접근한다. 1981년의 야생전원법(The Wildlife and Countryside Act)(제36조 및 제37조)은 해안생태계보전지역(MNRs : Marine Nature Reserves)제도를 채택하였다. 해안생태계보전지역은 조수가 드나드는 지역과 바닷가[빈지]를 포함한다.<sup>83)</sup> 해안생태계보전지역은 다른 생태계보전지역들과 달리 자연보전청(Conservation Agency)에 의하여 지정되지 아니하고 관할 국무대신(Secretary of State)에 의하여 지정된다. 대부분의 경우, 행정청들은 외부 당국과 협의하지 아니하고 보전지역을 통지하거나 선언할 충분한 권한을 보유한다. 실제 해안생태계보전지역의 설치에 관한 절차들(1981년의 법 별표12)은 대립하는 이해관계 때문에 그 완수가 너무 어려워 법제정 이후 10년 동안 런디(Lundy : Devon해안의 섬)와 스코머(Skomer : 남서 웨일즈 해안의 섬)의 2개 지역만 지정을 완료하였고 3개 지역은 여전히 지정을 추진하는 중이다.<sup>84)</sup> 법(제37조)에 의하여 제정된 하위법령(byelaw)들

76) The Coastal Zone Management Act(CMZA): 16 U.S.C.A. §§ 1451-64.

77) Jan G. Laitos & Joseph P. Tomain, Energy and Natural Resources Law(West : 1992), p.119

78) Secretary of the Interior v. California(1984) & California Coastal Com'n v. Granite Rock Co.(1987)

79) State of New York v. DeLyser(1991)

80) Coastal Barrier Resources Act : 16 U.S.C.A. § 3501.

81) The Estuarine Areas Act of 1968 : 16 U.S.C.A. §§ 1221-1226.

82) Phillips Petroleum Co. v. Mississippi(1987)

83) Richard Burnett-Hall, *Environmental Law* (Sweet & Maxwell : 1995), p.194

84) The Nature Conservancy Council, The 17th Annual Report(for 1990/1991), p.14

은 해안생태계보전지역에의 출입을 금지할 수 있고 동식물 그밖의 대상물에 대한 방해할 금지할 수 있으며 허가제(permit system)를 도입할 수 있다. 그러나 하위법령들은 유람선(pleasure boat) 이외의 선박의 통행권을 방해할 수 없으며 유람선이라도 모든 보전지역에서 연중 계속 제한할 수는 없다. 또 선박이나 화물에 대한 안전확보 내지 손해방지 조치와 선박으로부터의 배수를 금지할 수 없다. 아울러 바다 밑 30 미터 이하에서 행해지는 활동을 금지하지 못한다. 법집행은 검찰국장의 이견이 없는 한 자연보전청이 맡는다.<sup>85)</sup>

공유수면매립법은 공유수면매립에 관한 일반법·절차법이다. 다른 개별 법률들에 의하여 공유수면을 매립할 경우 적용하는 절차들을<sup>86)</sup> 규정하였다. 한편 공유수면매립법은 절차법에 그치지 아니하고 실체법적 요소도 지니고 있다. 누구든지 기본계획 내에서 매립면허만 받으면 공유수면을 매립하고 소유권을 취득할 수 있다는 규정들이<sup>87)</sup> 그것이다. 나아가 공유수면매립법은 특례법이기도 하다. 즉 실체[매립면허]에 관한 특례들을<sup>88)</sup> 규정하고 있다. 더 이상 매립할 갯벌이 남아있지 아니하다면 그리고 뒷날 미래세대의 몫을 조금이라도 남겨 놓으려면 장기적으로 공유수면매립법을 폐지하는 방안이 옳다. 특히 특정한 공기업들의 편익을 위한 공유수면매립법상의 특례조항들은 더 이상 확대되어서는 아니된다. 아울러 농지나 공장용지 등을 확보하기 위한 일반적 근거법[매립면허법]도 점차 지양되어야 할 것이다. 당초에 공유수면매립법과 공유수면관리법의 통합 없이 연안관리법이나 습지보전법을 제정하였음은 입법기술상 적절하지 못하였다. 양자의 공존 현상은 “방 안에 난로를 피우면서 에어컨을 가동하는” 부조리와 다를 바 없다. 공유수면매립법의 절차법적

85) Richard Burnett-Hall, *Environmental Law* (Sweet & Maxwell : 1995), p.195

86) 공유수면매립법 제1장의2 공유수면매립기본계획(제3조의2 내지 제3조의4)·공유수면매립법 제2장 면허(일부 실체조항 및 특례조항 제외)·공유수면매립법 제3장 감독·공유수면매립법 제5장 벌칙 등은 절차법에 속한다.

87) 예컨대, 다음의 조항들은 실체법규들이다 : 공유수면매립법 제4조(면허) ①공유수면을 매립하고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 의하여 해양수산부장관의 면허를 얻어야 한다. ④· · · 국가· 지방자치단체· 정부투자기관· 개인 등이 매립할 수 있다. 공유수면매립법 제14조(매립지의 소유권취득) ①매립의 면허를 받은 자는· · · 준공인가 신청시에 본인이 원하는 위치의 매립지로서 그 매립에 소요되는 사업비에 상당하는 매립지의 소유권을 취득한다.

88) 다음의 조문들을 참조 : 공유수면매립법 제10조의2(농업진흥공사의 공사대행) ①해양수산부장관이 정부사업으로 시행하는 매립사업중 농업목적의 매립사업에 대하여는 특별한 경우를 제외하고는 농업진흥공사로 하여금 그 시행에 관한 업무를 대행하게 한다(개정:1972년 12월 30일). 법 제29조의2(농업진흥공사등에 대한 면허) 해양수산부장관은 농업진흥공사 또는 농지개량조합이 용수원의 여력이 있어 확장사업으로 하는 매립면허신청이 있을 때에는 특별한 사유가 없는 한 매립면허를 하여야 한다(개정:1972년 12월 30일). 법 제15조(不用국유지의 양여) ①국유의 도로, 제방, 구거 및 저수지 기타의 공공시설이 매립에 관한 공사의 시행으로 인하여 불용으로 된 경우에는 대통령이 정하는 바에 의하여 이를 매립의 면허를 받은 자에게 양여할 수 있다.

조항들은 이를 공유수면관리법에<sup>89)</sup> 흡수통합시킬 수 있다.

공유수면의 구성에 대한 고려가 필요하다. 조선소 선거를 만든다든지 토지였던 폐염전을 공유수면으로 전환한다든지 운하를 굴착한다든지 부두시설을 조성하거나 휴식용으로 해변이나 육지를 습지나 백사장으로 조성하는 사례가 생기면서 (가칭) 공유수면조성법의 필요성이 대두된다<sup>90)</sup>. 특히 폐염전 부지의 공유수면화는 필요성이 크다. 염전은 염산업 관리차원에서 이를 토지로 취급하여 지적부에 지목을 「염전」이라고 신설하여 등록하였고 등기부에도 토지소유권으로 등기된다. 폐염전 부지는 대체로 공유수면 쪽으로 돌출되어 있어 양쪽의 수류를 막고 염전부지 좌우 양측의 습지를 크게 훼손한다. 방치된 폐염전 부지에 토석을 넣어 주거지역의 모습을 갖추어 분양하고 도주하는 사례들이 발생한다. 본래 공유수면이었던 폐염전을 공유수면으로 돌려보내는 것이 해양보전이나 생태계보전을 위하여 그리고 국토의 효율적 이용을 위하여 바람직스럽다. 입법기술적인 차원에서 (가칭)공유수면조성법을 독자적으로 입법하는 방안보다는 공유수면의 조성( 및 복원)을 (현행)습지보전법에 포함시키는 방안이 바람직스럽다.

### 13) 특별매립의 지양

공유수면매립법과 공유수면관리법을 통합하더라도 각종 특별법에<sup>91)</sup> 의한 갯벌

89) 공유수면관리법은 공유수면을 배타적으로 사용할 수 있도록 허용하며, 사용후에는 원상회복이 전제된다. 사용중 공유수면성을 상실하지 아니하며, 설치된 시설물은 피허가자의 소유이나 그 소유권을 취득할 수 없다(등기불가). 공유수면관리법이 규율하는 범위는 육상이 제외되며 바다에서는 배타적경계수역까지로서 광범위하게 적용된다.

90) 심동현 면담자료(2), 2002.6.27

91) 매립면허를 의제하는 35개의 특례법(1997년의 공유수면매립법 부칙 제7조):

- 2002년월드컵축구대회지원법 제21조제1항제5호
- 고속철도건설촉진법 제8조제1항제4호
- 공공철도건설촉진법 제6조제1항제4호
- 기업활동규제완화에관한특별조치법 제15조 본문
- 농어촌도로정비법 제12조제1항제3호
- 농어촌발전특별조치법 제67조제1항제9호
- 농어촌정비법 제87조제1항제16호
- 도로법 제25조의2제1항제3호
- 산업입지및개발에관한법률 제21조제1항제19호
- 수도권신공항건설촉진법 제8조제1항제4호
- 수도법 제31조제1항제3호
- 수산업법 제17조제2항
- 신항만건설촉진법 제9조제2항제6호
- 외국인투자촉진법 별표 1의 제6호 라목
- 유통단지개발촉진법 제13조제1항제8호
- 자연공원법 제47조제1항제4호
- 자전거이용활성화에관한법률 제14조제1항제3호
- 전원개발에관한특례법 제6조제1항제6호
- 제14회아시아경기대회지원법 제23조제1항제6호
- 제주도개발특별법 제15조제1항제9호

매립의 여지는 여전히 존재한다. 특별법들에<sup>92)</sup> 의한 갯벌 매립이 계속된다면 공유수면매립법을 폐지하는 실익이 현저히 축소된다. 특별법들에 의한 매립을 막기 위하여서는 자연자원관리 또는 환경보전이라는 측면에서 새로운 접근이 요구된다. 이러한 접근에는 두 가지 방안이 있다. 첫째는 행정적 접근이다.<sup>93)</sup> 둘째는 입법적 접근이다.<sup>94)</sup> 행정적 접근 방안은 그동안의 법집행 경험이 말하듯 시간이 많이 걸리고 관계부처들의 자의적 법집행 내지 부처할거주의가 문제된다. 아울러 모든 갯벌은 가치에 있어 평등하고 따라서 갯벌 상호간의 비교평가가 불가능하기 때문에 ‘보전하여야 할 갯벌’과 ‘매립할 수 있는 갯벌’을 구분하기 어렵다. 입법적 접근방안에도 나름대로의 문제가 있다. 연안관리법은 국토이용관리법과 마찬가지로의 한계를 안고 있다.

## 2. 어촌의 정비

### 1) 어촌의 가치

어촌은 단백질 식량공급(약45%)의 주된 기능을 담당하는 곳이다. 인구의 팽창과 국민소득수준의 향상에 수반하여 국민의 수산물 수요는 금후에도 계속 증대될 것으로 보아 어촌의 수산물 생산기능은 앞으로 더 강화되어 나가야 할 것이다. 어촌은 수산업과 연관산업의 발달로 많은 국민에게 고용기회를 제공하고 소득을 창출하여 국민경제에 기여하는 측면이 큰 곳이다. 어촌의 존재와 역할은 사회경제적인 측면에

- 주택건설촉진법 제33조제5항제7호
- 중소기업창업지원법 제22조제1항제4호
- 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제18조제1항제10호
- 청소년기본법 제45조제1항제5호
- 택지개발촉진법 제11조제1항제7호
- 토지구획정리사업법 제2조제3항 및 제80조의2제1항제1호
- 폐기물처리시설설치촉진및주변지역지원등에관한법률 제12조제1항제20호
- 하수도법 제13조의2제1항제3호
- 한국가스공사법 제16조의3제7호
- 한국수자원공사법 제18조제5호
- 한국토지공사법 제19조제1항제5호
- 항공법 제96조제1항제4호
- 항만법 제11조제1항제5호· 동조제2항
- 화물유통촉진법 제37조제1항제3호
- 환경관리공단법 제16조의3제6호

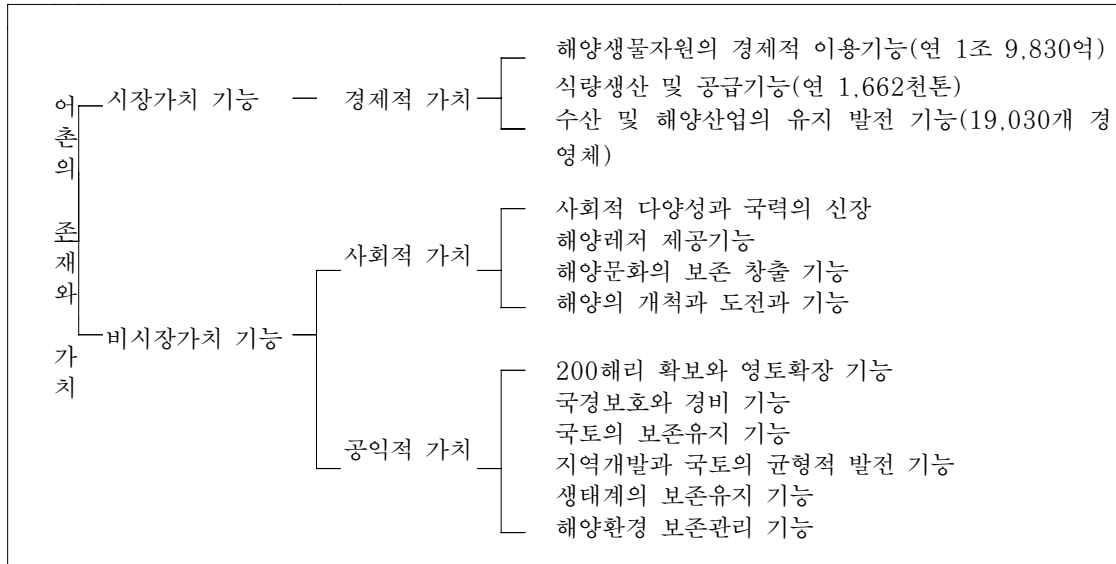
92) 특히 바다에서 매립기본계획을 의제하는 법률로서는 항만법, 어항법, 신항만건설촉진법, 산업입지및개발에관한법률 등의 해양수산관련 법률과 유통단지개발촉진법 및 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 등 모두 6개의 법률이 있다. 그러나 최근 시화호를 가로지르는 송진철담 공사의 사례를 보면 전원개발특별법등 다른 특별법들도 경우에 따라 갯벌을 매립하거나 점용할 수 있을 것으로 판단된다.

93) 행정적 접근 방안은 갯벌을 자연환경보전법(제18조)상의 ‘생태계보전지역’ 또는 ‘생태계특별보호구역’으로 지정하는 것이다.

94) 立法的接近 방안은 연안역관리법(안)이나 갯벌보전특별법(안) 또는 습지보전법(안)과 같은 특별법(안)을 통하여 갯벌매립을 일괄적으로 금지하는 것이다.

만 국한되지 않는다. 어촌은 날로 팽창하고 있는 인구의 지방분산과 지역사회의 균형적인 발달에 기여하는 사회적 기능면에서도 무시할 수 없는 지역이다. 특히 우리나라의 지정학적 특징과 200해리 경제수역시대를 전제할 때 어촌은 국토의 약 5배에 달하는 광활한 해양영토의 확보와 확장을 담당해 나가는 과제를 안게 되었다. 이 점에서 어촌은 국가안보와 공익적 차원에서 그의 존재와 역할이 재평가되어야 할 것이다. 어촌은 바다와 생물과 오염되지 않는 자연환경을 기초로 성립되는 사회이며, 자연으로부터 생산물을 공급받는 자연과 더불어 살아 숨쉬는 곳이다. 따라서 어촌의 존재와 발달은 천연의 산물과 쾌적한 친수공간을 제공하는 현대인의 심신의 안식처로서, 한편으로는 국민의 해양에의 도전과 개척정신을 일깨우는 문화심리인 면에서도 중요한 역할을 하고 있다. 어촌의 이러한 기능은 현대에 와서 더욱 각광을 받고 있다.<sup>95)</sup> 지금까지는 근해어업을 많이 하던 주요 수산도시나 연안항 지역이 수산경제의 중심역할을 해 왔으나, 앞으로는 지선 앞바다를 기점으로 하는 연안의 소규모 어촌들이 수산업 활동의 중심으로 급부상할 것으로 예상된다. 따라서 정책의 중심도 연안어촌을 어떻게 개발해 나갈 것인가로 모아질 것으로 판단된다.<sup>96)</sup> 어촌의 이러한 다양한 기능과 기대에도 불구하고 우리 나라의 어촌실정은 내적조건의 결핍과 산업화의 충격으로 인하여 자주적인 발전과 성장의 능력을 상실해 가고 있다.

### 어촌의 가치와 다면적 기능



\* 자료 : 최정윤, 『어촌종합개발사업의 과제와 방향』, 『21세기 해양수산업의 진로』 (1996·10 : 해운산업연구원), 2쪽

95) 최정윤, 1996:1

96) 해양수산백서, 2002 : 438



일본의 경우, 어촌의 진흥을 위하여 복합적인 구조개선사업을 실시한다. ①어업자원의 감소나 어장환경의 악화, 어업종사자의 감소·고령화, 소비자 수요의 다양화 등의 일본연안어업을 둘러싼 상황의 변화에 비추어 (a)어업자원의 유지·증대와 어장환경의 보전을 추진하기 위한 시설정비를 행하는 지속적인 어업생산환경정비사업 (b)의욕과 능력이 있는 경영체의 육성이나 합병에 의한 어협의 경영기반강화, 여성이나 고령종사자가 활약하는 장소의 창설을 추진하기 위한 시설정비를 행하는 어업경영·담당자 대책사업 (c)산지기능의 강화와 품질이 높은 수산물의 공급을 추진하기 위한 시설정비를 행하는 수산물유통고도화사업 (d)지역자원의 활용에 의한 도시주민 등에게도 열린 지역사회만들기를 추진하기 위한 시설정비를 행하는 연안어업지역활성화사업에 의하여 구성되어 있는 연안어업어촌진흥구조개선사업(2000년~2004년)을 실시한다.<sup>97)</sup> ②오끼나와(沖繩)현에 관해서는, 수산업에 관련된 생산기반의 정비수준의 향상, 수산업의 진흥에 의한 지역의 활성화 등을 통하여, 지역진흥의 중핵이 되는 거점의 정비강화를 도모하면서, 일본 본토와의 격차를 해소하는 것을 목적으로 하여 오끼나와현 수산업거점강화구조개선특별대책사업(1999년~2005년)을 실시한다.<sup>98)</sup> ③어항어촌의 정비를 지역 수요(고도이용, 미화, 위생 등)에 부응하여 추진함과 동시에, 순환형사회, 고령화대책, 지역자원이용 및 활용 등의 관점에서 새로운 사업형태를 창설하여 생활환경의 정비를 추진하는 어항어촌활성화대책사업(2000년~2004년)을 실시한다.<sup>99)</sup> ④소규모영세지역대책으로서, 어업의 생산기반 및 근대화시설의 정비 등을 추진한다. ⑤지역자원의 종합적인 이용 및 활용, 도시와 어촌과의 교류활동 등 지역의 실태에 따라 수산업을 중심으로 하는 어업지역진흥을 위한 구체적인 대책을 추진하는 활기찬 어촌만들기 추진사업을 실시한다.<sup>100)</sup>

## 2) 어촌과 어장 그리고 어항

일본 수산청이 입안한 어장어항정비방침(2002)은 우리 나라 어촌정비사업에 몇 가지 시사점을 던진다. 일본에서는 어촌이라는 마을 단위의 총체적 개념 대신에 어장이라는 공간과 어항이라는 물적시설로 환원시켜 정비사업을 추진한다. 우선 동정비방침은 수산물 공급의 안정화라는 측면에서 양호한 어장 등으로부터 공급된 수산물을 어항 등을 통해서 국민에 공급하고, 어항어장정비사업을 수산자원의 증식으로 부터 어획, 양륙, 유통, 가공까지 일관된 수산물 공급 시스템 기반을 구축함으로써 수산물의 안정적인 공급을 추진한다. 생산·유통의 거점어항에서는 안전한 수산물 제공에 기여하기 위하여 품질·위생관리에 대응한 시설 정비를 추진한다. 다음

97) 지역자원활용에 의한 활성화에 관한 상세는, 圖說 漁業白書 2000, 121~122頁, 참조

98) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 44

99) 어업지역 활성화에 관한 개요는, 圖說 漁業白書 2000, 213~216頁, 참조

100) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 44

에 어업은 해양 및 내수면의 생태계를 구성하는 생물의 일부를 이용하는 산업이고, 환경 및 생태계를 양호한 상태로 보전해 가는 것은 어업의 건전하고 지속적인 발전을 도모함에 극히 중요하다. 이 때문에 연안역 환경의 안전·창조에 기여하기 위해 관계자와의 연대를 도모하고 어항어장정비사업을 계획적으로 추진한다. 또한 조장·간석지는 중요한 어장일 뿐 아니라 수산생물의 산란, 유치어의 생육장 등 자원 생산의 장소로서 기능과 유기물의 분해, 질소, 인 등 영양염의 제거에 의한 수질 정화 등 여러 가지 기능을 가지고 있고 양호한 연안역 환경을 유지해 가기 위해서는 조장·간석지의 보전·창조는 정말로 중요하다. 이를 위해 매립 등에 의해 멸실이 진행된 조장·간석지의 회복을 목표로 적극적으로 조장·간석지 조성에 노력한다.

현재 해양수산부가 추진중인 (가칭)어촌·어항법안에서는 어촌의 장기 전망(vision)에 맞추어 정부 차원의 종합개발계획을 수립하고 2005년 이후 어촌종합개발사업의 추진방향을 설정한다 : 구체적인 내용으로서는 ①어업인의 「삶의 질」을 향상시키기 위한 어항 중심의 어촌정주단지를 조성한다. 편의·복지시설을 갖춘 어촌정주 환경을 마련함에 있어 국가와 지방자치단체가 역할을 분담한다. ②어업인 소득증대 방안을 마련하기 위하여 어항 인근해역에 종묘생산 및 육성 시설을 갖추고 인공어초를 투하하는 등의 자원조성사업을 실시한다. 어항구역 인근에 양식시설을 설치하고 이를 보호하기 위한 방파제를 건설하는 등의 방법을 통하여 기르는 어업을 촉진시킨다. ③다기능 종합어항건설을 활성화시키기 위한 대책으로서 비관리청이 설치하는 어항시설에 대한 소유권을 인정(어항시설관리권에 대하여 민법상 부동산 규정을 준용)하고 레저용선박 관계시설과 관련하여 수산업적 어항구역과 별도의 관광어항구역을 설정한다. ④어항지정과 관련하여 단순히 이용예산척수와 총톤수만을 고려하는 현행 어항지정기준에 양륙·위판량을 포함시키고 이용예산기준을 현실에 맞게 조정하는 한편 어촌정주어항에 대한 기준을 설정함으로써 개발을 촉진시킨다. ⑤그밖에 지방에 대하여 권한의 위임등을 실시한다.

### 일본 어업지역의 주요 지역자원

| 分 類              | 主 要 地 域 資 源  |
|------------------|--|
| 漁村의 文化·傳統 등 관한 것 | 傳統行事, 祭禮, 朝市, 定期市, 生活習慣, 郷土料理, 漁師料理, 造船技術, 海·氣象에 관한 民族知識, 民話·逸話, 地域의 傳統文化保存會 등 |
| 漁業에 관한 것         | 各種漁業·養殖業, 傳統漁業, 水産加工業, 魚市場, 新鮮한 魚介類, 水産加工品 등                                   |
| 自然·景觀에 관한 것      | 漁村景觀, 舟屋, 寺院, 바다, 海岸, 砂濱, 갯벌, 海洋生物, 動植物全般 등                                    |
| 海洋性 레크리에이션에 관한 것 | 海水浴場, marina, fisharena, 낚시, 海洋스포츠전반, 潮干수렵 등                                   |
| 기 타              | 海水溫浴施設, 藻鹽風呂, 海水療法, 深層水 등  |

자료 : 日本水産廳 2000

끝으로 안전하고 쾌적한 어촌을 형성한다는 목표 아래 지역의 특성에 대응한 어항어장정비사업 추진을 통해서 어촌의 생활 환경·노동환경의 개선과 자연재해 등에 대한 방재상의 안전성 향상을 도모함과 함께 양호한 경관형성을 꾀한다. 또 안전하고 쾌적한 어촌 형성을 꾀할 수 있도록 어항·어장으로의 오수 등 유입 부하의 저감과 어촌 위생환경의 개선, 어업자의 생활환경·노동환경의 개선을 위한 정비사업을 추진한다. 아울러 신선한 어패류, 풍부한 자연과 경관 등 지역자원의 종합적 활용이 어촌 활성화를 추진함에 있어 중요한 과제로 되고 있다. 이를 위하여 지선에서 어획된 신선한 어패류와 수산가공품을 제공하는 일, 유어·다이빙 등의 안내를 행하는 일 등 지역 특성을 살린 조직과의 연대를 꾀하고 도시와 교류를 진행해 활력있는 지역사회 형성에 기여토록 어항어장정비사업을 추진한다.

등록 농림어업체험 민박에서 수산업체험·견학 서비스 사례 [일본]

| 廣域自治體 | 基礎自治體 | 內 容                                 |
|-------|-------|-------------------------------------|
| 青森縣   | 八戶市   | 定置網體驗·見學, 갓후리(地引網)體驗, 郷土料理實習        |
| 福井縣   | 三方町   | 미역(와카메)채취, 소라망(사자에), 刺網 體驗          |
| 愛知縣   | 南知多町  | 건어물(干物)만들기 體驗                       |
| 兵庫縣   | 香住町   | 소금만들기, 미림(미린)말리기 체험, 季節의 料理講習會      |
| 熊本縣   | 新和町   | 파래(아오사)채취, 조개(미나가이)채취, 旋網(마끼망)견학    |
| 大分縣   | 浦江町   | 定置網, 養殖漁業, 潮干狩獵, 성게(우니)加工, 魚鹽말리기 체험 |
| 鹿兒島縣  | 東町    | 방어(부리)가공 및 방어양식, 먹이주기실습             |

자료 : (財)日本農林漁業體驗協會

\* ( )안은 일본식 이름

3) (가칭)어촌·어항(발전)법의 제정

농어촌발전특별조치법 및 농어촌정비법에서 어촌을 분리하기 위하여서는 대체입법이 필요하다. 또한 수산보조금의 삭감 등 WTO-DDA대책과 관련하여 어촌에 대한 SOC투자를 확대해 나갈수 있도록 제도적으로 뒷받침하여야 한다. 또한 농어촌특별세가 2005년 이후부터 폐지될 예정으로 있어 동 재원으로 지원되고 있는 어촌종합개발사업의 지원체계를 확립하고 이를 뒷받침하는 법적 근거를 마련하여야 한다. 아울러 해양수산부 차원의 「어촌종합개발사업계획」을 정부 차원의 지원계획으로 상향시켜야 할 것이다. 종래 어촌은 「농어촌정비법」등에 포함되어 개발을 추진하고 있으나 투자 효과성이 저조하다. 현행 「농어촌정비법」에 규정되어 있는 「수산업생산기반정비사업」을 어업 현실을 감안하여 합리적으로 조정할 필요가 있다. 해양수산부에서는 「농어촌정비법」, 「농어촌발전특별조치법」 및 「농어촌주택개량촉

진법』 중 어촌관련 규정들을 어항과 연계하여 정비하고자 한다. 이러한 추진과정에서 해양수산부는 어항을 주요거점으로 삼고자 한다. 즉 해양수산부는 어항의 수요 및 기능이 해양관광, 수산물의 유통, 가공, 어촌정주환경조성, 도시민의 휴식장소 제공등의 종합기능을 수행하는 “선진국형 패턴”으로 변하는 점을 감안하는 한편 특히 관광어항이 원활히 조성될 수 있도록 민자유치를 활성화시킬 방안을 강구하고 있다.

생각컨대, 수산자원의 고갈 또는 어업환경의 악화 등으로 인하여 전통적인 수산업의 비중이 감소하고 어촌의 인구가 고령화됨에 따라 어촌의 기능이 점차 달라지고 소득구조가 바뀌고 있기 때문에 어촌의 미래에 대한 전향적 대책과 청사진의 제시가 필요함에도 종래의 법제가 농촌과 어촌을 같은 개념으로 규율함으로써 어촌의 특성화가 어려워 현행의 어항법을 확대개편(전문개정)하여 어촌이라는 물리적 공간을 효율적으로 도안하고 어항이라는 물적 시설의 건설 및 운영을 합리화시켜 어촌을 살기 좋은 곳으로 만들어야 할 것이다. 이러한 목적을 위하여서는 현행 어항법을 흡수·대체하는 (가칭)어촌·어항(발전)법의 제정이 필요하다. 신법안은 우선 어항법의 규정 및 프로그램을 대부분 승계하여야 한다. 또한 어촌을 농촌과 다른 개념으로 접근하고 어촌의 공간관리 방법을 새로 도입하기 위하여 농어촌발전특별조치법과 농어촌정비법의 일부 규정과 프로그램을 승계하여야 한다. 나아가 어촌과 어업인의 법적 개념이 명확하지 아니하고 사회통념에 의존함에 따라 법의 집행 및 프로그램의 실천이 어려웠던 경험을 감안하여 “어촌”과 “어업인”에 대한 개념을 정의하고 어촌의 독자성을 확립할 수 있는 공간관리 기준을 제시하여야 한다. 법의 실효성을 증진시키고 법집행비용을 경감시키기 위하여 형사처벌의 비범죄화를 시도하고 상습적인 위반행위에 대하여서는 처벌의 강도를 높여야 할 것이다.

## 제 2 절 수산·자원 법제

### 1. 수산업진흥

#### 1) 해외동향

일본에서는 자원관리형 어업을 추진한다는 방침 아래 ①해양수산자원개발촉진법(1971년 법률 제60호)에 기초하여 어업자단체 등에 의한 수산자원의 자주적인 관리를 촉진하고 ②자원관리형어업의 실천성과를 보다 어업경영에 반영시키기 위하여 어업종류 또는 복수의 어종을 대상으로 한 대책, 나아가서는 그들 대책을 측면 지원하기 위한 어업지출의 삭감, 어업수입의 증대 등의 대책을 지역주민의 이해와 협력을 얻으면서 지역의 어업실태에 따라 계획적이고 효과적으로 전개하는 자원관

리체제강화 실시추진사업을 실시하고 ③도도부현이 관할 수산자원을 적절하게 보존·관리하기 위하여 필요한 고도의 자원평가체제를 확립하기 위한 연수회 등을 실시함과 함께, 난바다 수산자원의 관리에 관하여 어업자의 합의형성에 필요한 정보를 제공하기 위한 종합적인 조사를 실시하고 ④자원관리형어업의 정착을 피하기 위하여 일정한 採捕제한 등을 행하면서 수산자원의 증식을 도모하는 어장시설의 정비를 행하는 자원보호초(礁)의 정비 등의 수산기반정비사업과, 둔치건설, 어장관리강화시설 등의 정비를 행하는 연안어업어촌진흥구조개선사업을 실시하고 ⑤자원의 감소가 현저하고, 어획능력이 자원수준에 대하여 명확히 과잉이며, 긴급하게 자원의 회복을 피할 필요가 있는 업종에 대하여, 관계어업자가 일체가 되어 감선 등을 행하고 경영의 안정에도 배려하면서, 자원의 회복을 긴급히 도모하는 기간어업 긴급재편추진사업을 실시하고 ⑥유어분야에서의 자원관리의 도입을 위하여, 유어선업단체가 행하는 자원관리대책을 조성·지원하며 ⑦자원관리형어업의 실시에 있어서 필요하게 되는 경영자금 및 그 대책에 의하여 수입이 감소한 경우에 필요한 운전자금(어업경영고도화촉진지원자금, 용자액 500억엔)의 융통을 조치한다.<sup>101)</sup>

일본에서는 일찍부터 수산동식물의 보호를 목적으로 ①‘수산자원보호법’(1951년 법률 제313호)에 기초하여, 수산동식물의 번식·육성에 적합한 수면 및 자원상황이 현저하게 악화하고 있는 수산동식물이 서식·생육하고 있는 수면을 보호수면으로 지정함과 함께 도현이 행하는 보호수면의 관리를 지원조성하고 ②소형고래류(돌고래)의 보호에 관하여 국제적인 관심이 고조되는 가운데, 혼획되거나 또는 좌초한 돌고래 등에 대하여 구출 등의 적절한 대응을 행하기 위한 계발, 보급 등을 실시함과 동시에 ‘일본의 희소한 야생수생생물에 관한 자료집’에 게재되어 있는 종에 대하여 보호수법의 검토를 추진하기 위하여 종래의 문헌조사와 함께, 현지조사, 증식보존시험 등을 실시하고 ③해양환경을 배려한 어업의 확립을 피하기 위하여 혼획방지기술의 개발 등을 행하고 ④상어류의 자원관리와 연승(延繩)어업에 있어서의 해조의 혼획삭감에 관하여 국제연합식량농업기관(FAO)에서 채택된 국제적인 행동계획에 의하여 요구되고 있는 일본의 국별행동계획의 책정에 필요한 조사를 실시하고, 계획내용의 검토를 행하고 ⑤주로 청소년에 대하여 수산자원의 보호배양과 지속적인 이용의 중요성에 관한 의식의 양성·정착을 피하기 위하여, 수산 낚시학교 등에 의한 보급·계발활동을 지원·조성하고 ⑥해변생물의 서식환경에 관하여 자원봉사자 등을 이용한 정점(定點)조사 등을 실시하여 해변환경 및 생태계의 보전에 관한 계발·보급을 도모하며 ⑦야생 수생생물인 바다사자 등에 의한 피해방지대책을 실시한다.<sup>102)</sup>

101) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 8

102) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 11~12

일본에서는 총허용어획량제도를 정확하게 추진하기 위하여 ‘국제연합해양법조약’에 입각한 총허용어획량(TAC)제도의 정확한 운용의 과학적인 기초가 되는 일본 주변수역의 주요 어종의 자원평가를 목적으로 한 자원조사를 실시함과 함께, 자원평가 내용을 공표할 것을 천명한다.<sup>103)</sup> 자원의 적정한 관리를 추진하기 위하여 일본에서는 ①1997년부터 운용이 개시되고 있는 총허용어획량(TAC)제도에 관하여, TAC관리의 원활한 추진을 도모하기 위하여 계통조직을 중심으로 한 TAC관리체제를 정비하고 ②TAC협정 등의 어업자에 의한 자주적인 대책을 활용한 정확한 어업보고의 실시체제의 정비에 대하여 조성·지원하고 ③도도부현에서의 TAC의 관리의 원활한 추진을 도모하기 위하여 도도부현 계호기의 작성에 대하여 지원함과 함께 도도부현 시험연구기관을 대상으로 한 자원평가에 관한 연수 등을 실시하고 ④TAC제도의 대상어종의 채포수량 등의 정보처리를 행하기 위한 컴퓨터 네트워크 시스템의 정비에 대하여 조성·지원하며 ⑤적절한 어업활동과 자원관리조치의 효과적인 실시를 도모하기 위하여 어황·해황 정보의 확보 및 예보를 정비·제공하는 사업에 대하여 조성·지원한다.<sup>104)</sup>

영국은 수산자원의 보호를 위하여 제정법들의 통합과정을 거쳤다. 1967년에는 해양어업에 관한 제정법들이 두 차례에 걸쳐 통합되었다. 1967년의 해양어업(패류)법 [the Sea Fisheries(Shellfish) Act 1967]은 1868년까지 소급하여 패류어업 및 패류(shellfish)에 관한 제정법들을 통합하였다. 1967년의 해양어류(보전)법 [the Sea Fish(Conservation) Act 1967]은 1933년까지 소급하여 해양어류의 상업적 이용과 조업 및 운반을 규율하고 해양자원(marine resources)의 증대 또는 개선을 위한 조치들을 승인하는 제정법들을 통합시켰다. 특히 해양어류(보전)법은 어류의 체장, 그물 및 기타 어구의 규제, 어선의 면허, 국제협약에 영향을 미치는 어업의 제한 및 어류의 운반에 관한 규제 등에 관한 규정들을 담고 있다. 특히 1968년의 해양어업법(the Sea Fisheries Act 1968)은 해양어로의 규율에 관한 중요한 규정(제5조 및 제7조 내지 제14조)들을 담고 있다.<sup>105)</sup>

## 2) 어로관리

### (1) 허가어업의 기준보완

흔히 허가어업은 허가권자에 따라 해양수산부장관 허가어업, 시·도지사 허가어업 및 시장·군수·구청장 허가어업으로 구분된다(수산업법 제41조). 이를 다시

103) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書): 6

104) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書): 7

105) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.47

어장별로 구분하면 원양어업·근해어업·연안어업으로 나뉜다. 원양어업의 경우에는 해외수역에서 조업하기 위한 선박의 크기나 업종을 중심으로 허가어업의 기준을 정하고 있는 반면에, 연안 및 근해어업의 허가는 어선 규모로 구분하고 있다. 전국을 조업구역으로 삼는 근해어업은 어업경영 규모 등이 통상 지역사정에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 그 지역사회에 정통한 시·도지사에게 어업허가의 판단을 결정하게 하는 것이 적절하고, 또한 연안 및 근해어업의 경우에 그 허가척수가 너무 많아 해양수산부장관이 일률적으로 관리하는 것이 부적절하기 때문에 시·도지사에게 위임하여 업무를 집행한다.

현행 수산업법(제41조제4항)은 어업별 어업의 명칭, 어선의 톤수와 기관의 마력, 사용하는 어구의 종류와 규모 등 허가에 관한 사항을 해양수산부령으로 정한다고 규정한다. 이와 관련하여 수산자원보호령(제23조제4항)에서는 어선의 규모·선령·기관과 어구의 규모·사용 톤수 기타 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다고 규정한다. 그런데 어업허가및신고등에관한규칙(별표)에서는 어선의 규모나 기관 마력에 대한 규정은 있으나, 사용하는 어구의 종류와 규모 또는 선박의 선령 등에 관한 규정은 없다. 어업허가및신고등에관한규칙 제12조(어업허가의 제한)와 제13조(구획어업 허가의 제한) 및 수산자원보호령 제17조(조업 구역과 허가정수)의 규정 외에는 어업자원 상황을 고려하는 특별한 허가 기준이 없다. 수산업법은 동법(제41조제4항 또는 제52조제1항제5호)의 규정에 의한 어업허가의 정수·선복량을 정할 때에는 수산자원의 상황, 현재 당해 어업에 종사하고 있는 어업자 수, 기타 자연적·사회적 조건 등을 참작하여야 하고, 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다(제54조). 어업허가 정수는 이론상 법령에 규정하기보다는 고시로 정하는 방식이 바람직스러우나 실제 대통령령 또는 해양수산부령으로 규정되어 있어 어업허가의 정수·선복량을 결정함에 있어 행정청의 자유재량이 인정되지 않는다는 비판을 받기도 한다. 이 때문에, 수산자원의 상황에 따라 어업허가정수·선복량이 유동적이지 못하고 고정되어 있다. 그럼에도 해양수산 당국이 허가정수의 법령주의를 고집함은 허가정수의 결정에 있어 정치권의 영향을 차단하는 효과가 있다. 향후 수산자원의 지속적 유지가 가능한 수준에서 장기 및 단기계획을 수립하여 허가정수의 결정이 이루어져야 할 것이다.

日本 어업법은 허가어업을 어업 종류별로 정리하고 번식보호상 필요한 것과 어업 규정상 감독 때문에 필요한 어업에 한정하고, 공동어업권의 내용이 되지 않는 부유성 어종에 대하여 특히 입법적으로 고려하는 차원에서 허가어업의 정수를 정하고 있다. 시·도지사에게 의한 어업허가제도의 취지는 어업경영 규모 등이 통상적으로 지역사회에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 그 지역사회에 정통한 시·도지사에게 허가의 여부를 결정하게 하는 것이 적절하며 허가척수가 너무 많아 국가가

일률적으로 관리하는 것이 부적절하기 때문이다. 그러나 이러한 허가어업에 대해서는 수산자원의 상황, 또는 어업 조정을 고려할 때 그 어업의 조정상 허가척수의 한도 등에 대해서 시·도지사의 판단만으로 위임시키는 것은 명백하게 문제가 있다. 이 때문에 일본 어업법은 도도부현의 허가 척수의 최고 한도, 허가할 수 있는 어선의 선형, 마력수의 제한 등에 대해서는 주무대신이 통일적으로 규제할 수 있도록 규정한다(日本 어업법 제66조제3항).

### (2) 허가어업의 관리청

관할수역에 대한 관리체제가 변경되었기 때문에 체계적이고 과학적인 어업관리가 절실히 요구되며 전국을 하나의 권역으로 하여 총허용어획량 관리제도를 시행하기 때문에 통일적 관리의 필요성이 증대되었다. 이에 따라 “근해어업 허가업무를 해양수산부로 환원하여 국가사무로 규정하는 방안이 필요하다”는 주장이 제기되기도 한다.<sup>106)</sup> 또 이 입장에서는 국가사무로 하되 책임행정이라는 측면에서 지방자치단체장에게 근해어업에 대한 일정한 관리책임(어선 구조조정의 비용부담, 실질적인 지도단속체계 구축 및 어획량 보고체계 정비 등)을 지울 것을 제안한다. 그러나 허가업무를 중앙으로 이관하되 관리책임의 일부를 지방자치단체에 지우는 체계는 수산업의 진흥을 저해할 소지가 있다. “허가어업을 해양수산부로 이관하여야 한다”는 입장에서는 지방자치단체가 주변수역의 자원변동 상황을 파악하기 곤란하기 때문에 종합적이고 체계적인 관리가 힘들다는 점을 강조하고 일본의 예를 원용한다.<sup>107)</sup> 일본에서는 원래 허가어업에 대해서는 도도부현 지사가 권한을 가지고 있으면서 현의 어업단속규칙으로 규율하였다. 이와 같이 어업허가가 지방청의 자유재량에 일임되어 있어 지방 허가관청과 지방 유지와의 결탁이 뿌리깊고 어민을 무시한 어업 정책이 이루어지는 경우가 종종 발생하고, 어업허가정수를 넘는 허가가 이루어질 소지가 있어 법률에 의해 강력한 조치를 취하고 있다. 우리 나라의 허가어업 관리청은 일본과 유사한 체계를 유지하고 있다. 일선 행정청의 재량남용에 대한 우려 때문에 허가어업의 관할을 중앙정부로 집중하여야 한다는 주장은 중앙정부의 기능에 관한 이해의 차이에서 비롯한다. 현행 체계를 특별히 바꿔야 할 이유가 없다고 본다.

### (3) 내수면어업의 규율

내수면어업법은 내수면어업에 관한 기본적인 사항을 정하여 내수면을 종합적으로 이용·관리하고 수산자원의 보호·육성을 도모함으로써 어업인의 소득증대에 기여

106) 부경대학교, 2002 : 206

107) 부경대학교, 2002 : 201-202



함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 공공용수면에 대하여 이를 적용한다. 다만, 특별한 규정이 있는 경우에는 사유수면에 대하여도 이를 적용한다(제3조제1항). 공공용수면과 연결하여 하나가 된 사유수면에 대하여는 이 법을 적용한다(제3조제2항). (가칭)수산기본법은 내수면어업법에 그 효력이 미침을 선언하여야 할 것이다.

일본은 내수면어업의 진흥을 꾀하면서 다양하고 새로운 접근들을 시도한다. 일본의 내수면어업시책은 ①생태계와의 조화, 지역특성의 활용, 다른 산업과의 연대 등을 염두에 둔 시설의 정비 등을 실시하고 ②은어, 뱀장어 자원의 적정한 증대방책을 확립하기 위하여, 뱀장어 자원의 인공종묘생산기술의 개발, 천연 뱀장어의 자원량과 생태의 해명, 바다산, 호수산 및 인공산의 각 은어종묘의 생태특성을 배려한 안정공급시스템의 확립 및 은어의 유전적 다양성과 지역집단의 우량형질의 보전을 꾀하고 ③야생조류에 의한 식품피해, 고유의 유전적 특성 등의 생태계를 고려한 내수면유용자원의 효율적이고 적정한 증식관리수법의 개발을 행하고 ④내수면어업·증식업의 관계자의 조직강화를 꾀함과 동시에, 지역주민과 내수면 이용자에 대하여 지식·매너의 계발보급활동을 행하는 외에 외래어종의 밀수방류방지계발의 추진 및 적정한 관리체제의 검토, 유어자 수요의 다양화에 대응한 어장관리제도의 구축, 외래어종의 조사 등을 행하며 ⑤새로이, 블랙버스, 블루길 등의 외래어에 의한 피해에 긴급히 대응하기 위하여, 전국적인 구제를 실시함과 동시에, 어장의 생태계복원을 위한 증식사업 등을 실시한다.<sup>108)</sup>

영국법제는 1983년법을 통하여 내수면 어장을 관리한다. 1983년의 어병법(the Diseases of Fish Act)은 (잉글랜드와 그에 인접한 해수면에 관하여) 농어업식량부장관에게 그리고 (웨일즈와 그에 인접한 해수면에 관하여) 웨일즈 국무부장관에게 내수면어장(inland fish farm)을 등록하고 어장과 어류와 알 그리고 물고기 먹이에 관하여 기록을 관리하고 정보를 제공할 것을 요구하는 명령을 발할 수 있는 새로운 권한을 부여한다. 또한 1983년법은 상기 장관들에 의하여 수권을 받은 사람에게 구내에 들어가고 기록의 사본을 수집하며 당해 규정들을 이행하지 아니하는 행위를 처벌할 수 있는 권한을 부여한다. 나아가 같은 법은 정보의 비밀유지에 관한 규정을 두는 한편 비밀을 안 지키고 정보를 공개하는 행위를 처벌한다.<sup>109)</sup>

108) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 16

109) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.48

### 3) 수산행정의 합리화

#### (1) 어장이용개발계획과 어업인참가

행정의 개방과 책임의 일환으로 원칙적으로 수산행정에 대한 주민참가가 요청된다. 일본에서는 전후 어업법(1949년법)에서 어장계획에 따라 어장을 종합적으로 이용하는 체제를 구비하였다<sup>110)</sup>. 일본의 어업법은 면허의 일제갱신을 통해 실적자 중심으로 어장을 이용하게 하고 실적이 없는 어업자를 면허에서 배제시키는 근거로 삼는다. 공동어장을 지선의 어협이 소유하도록 하고 어업자들은 어협이 소유하고 있는 어장을 행사규칙에 의해 이용한다. 우리 나라의 양식업에 해당하는 구획어업에 대해서도 어협을 면허권의 소유자로 하여 어협을 어장소유와 관리를 하는 주체적인 단체로 인식하고 있고 어업자들은 소속된 어협의 어업권에서 어장행사규칙에 의해 분할하여 행사한다. 일본에서는 일찍이 1962년에 공동어장에서의 공동조업에 따른 생산성의 저하를 막고자 과거 공동입회의 형태를 벗어나 집단조업으로 이해관계가 있는 조합원만이 공동어장을 이용할 수 있도록 하는 제도를 도입하였다. 그러므로 자본제적 경영자 중심의 어업생산을 통한 경제효율의 달성과 어협의 공동조업을 통한 사회형평의 달성을 조정하는 방법으로써 어장은 어협이 소유되며 어장의 실제적인 이용은 조합원 개인이 행하는 방향으로 절충을 보게 되었다. 그리하여 어장을 종합적으로 이용하여 어업의 생산력을 극대화하는 전략으로 어장의 소유자는 어협, 어장의 이용자는 개인 조합원이라고 하는 독특한 방법의 연안어장 이용제도를 만들어 내었다. 또한 어장과 관련된 이해관계자들의 분쟁을 어업조정위원회를 통해 민주적 합의를 이끌어 내도록 한다. 우리 나라의 경우에도 수산업법상 어장이용개발계획의 수립 및 승인(제4조)에 있어 어업인들이 주체적·능동적으로 참여할 수 있는 제도정비가 필요하다는 의견이 대두되고 있다. 그러나 제도개선 이전에 어장이용개발계획에 대한 실태분석이 필요하다.

#### (2) 지방수산조정위원회

현행 수산업법상 수산조정위원회(법 제91조)(시행령 제68조의2)보다 어업인 대표의 참여 비율을 높여 어업인들이 어업정책에 간접적으로나마 참여할 수 있는 시스템[어업조정위원회]이 어업규제의 실효성을 높이는데 효과적일 것이라고 본다. 그리고 위원회의 기능을 어업정책에 대한 권고에 그치도록 할 것이 아니라, 일본과 같이 일정 범위에서는 결정 및 감독 권한도 부여하여 자율적인 어업관리 관행을 신장시킬 수 있도록 하여야 할 것으로 본다. 또한, 이와는 별도로 어업분쟁조정위

110) 수산경제연구원, 1997:10.

원회를 설립하여 어업에 관한 각종 분쟁을 조정할 수 있도록 하여야 할 것으로 본다. 분쟁조정위원회는 분쟁을 조정할 수 있도록 법률가를 참여시키는 등 어업관리위원회와 구성을 달리하여야 할 것이다.<sup>111)</sup> 아울러 지방수산조정위원회의 조직과 권능을 각 지방단위의 조례로 규정함이 바람직스럽다.

영국의 경우에는 연어조업의 규제에 관하여 조례에 의한 보충을 인정한다. 1986년의 연어법(대부분 스코트랜드에 적용)은 (잉글랜드와 웨일즈에 관하여) 농업어업식량부장관에게 그리고 (스코트랜드에 관하여) 국무부장관에게 면허에 기하지 아니하고 연어를 취급하지 못하도록 금지하는 권한을 부여하고 의심스러운 상황에서 연어를 다루는 사람을 처벌한다. 1986년법은 지방어업위원회에 1966년의 해양어업규제법에 기하여 조례를 제정할 권한을 부여하고 일정한 연어망 조업의 특성과 범위를 심사한다.<sup>112)</sup>

### (3) 어업권의 존속기간

현행 수산업법은 어업의 제한 및 조건(제12조)을 붙일 수 있지만, 어업면허의 유효기간을 10년으로 설정함으로써(제14조제1항) 어업권의 운용에 어려움이 많다. 면허의 존속기간에서 일본은 많은 자본이 소요되어 자본의 회임기간이 긴 대규모 어류양식업(진주양식을 포함)을 제외하고서는 거의 5년의 면허기간과 허가기간을 둔다. 우리 나라의 면허 존속기간과 다른 점은 정치어업이나 양식어업과 같이 자본제적 어업에 대해 일본은 면허의 존속기간을 짧게 하여 경영자(개인)면허를 가급적이면 줄이고 의식적으로 어협이 연안어장을 소유하는 주체로 하려는 의도를 엿볼 수 있다<sup>113)</sup>. 어업면허의 장기화는 어업인들의 생계유지를 안정적으로 뒷받침하지만 다른 한편 어장의 사점화를 촉진시킨다. 어업질서의 선진화를 위하여서는 이러한 안정화와 사점화의 조화가 필요하다. 일본법의 단순한 답습에서 벗어나 국가와 어민의 재산권 관계를 재정립하여야 할 것이다.

〈어업면허기간의 한일비교〉

| 종 류         | 한 국 | 일 본 | 종 류           | 한 국 | 일 본 |
|-------------|-----|-----|---------------|-----|-----|
| 공 동(마 을)어 업 | 10년 | 10년 | 내 수 면 양 식 어 업 | 10년 | 5년  |
| 정 치 어 업 권   | 10년 | 5년  | 내 수 면 정 치 어 업 | 5년  | 5년  |
| 대규모어류양식어업   | 10년 | 10년 | 내 수 면 허 가     | 5년  | 5년  |
| 특 정 구 획 어 업 | 10년 | 5년  | 허 가 어 업       | 5년  | 5년  |

111) 부경대학교, 2002 : 139

112) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.49

113) 수산경제연구원, 1997:11.

허가어업에 관한 일제갱신제의 필요성이 강하게 제기되고 있다. 현재 시행하고 있는 감척 위주의 정책만으로는 적정 어획능력의 달성에 한계가 있으므로 어업허가를 동시에 취소시키고 허가계획에 따라 자격이 있는 어업인 및 어선에만 어업을 다시 허가하는 정책 즉, '허가의 동시갱신제'는 수산자원의 효율적인 관리에 이바지할 수 있을 것이다.<sup>114)</sup> 수산업법(제41조)의 규정에 의하면, 어업허가를 받고자 하는 자는 근해어업·원양어업 및 연안어업은 어선에 대하여, 해양 종묘 생산 어업은 시설에 대하여, 정치성 구획어업에 대하여는 어구에 대하여 그리고 이동성 구획어업은 어선에 대하여 각각 어업허가를 신청하여야 한다. 어업허가의 신청은 어업허가의 유효기간 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 유효기간 만료일 60일 전부터 신청할 수 있다(허가규칙 제7조제1항). 수산업법 제34조와 수산자원보호령 제17조의 규정에 의하여 허가가 제한되는 어업 및 시·도별 어업허가정수가 있는 어업의 허가를 받은 자가 동법 제43조의 규정에 의한 어업허가 유효기간의 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 경우에는 어업허가 유효기간 만료일 5일 전까지 그 허가를 신청하여야 한다(허가규칙 제7조 2항). 어업허가를 신청함에 있어서 연근해어업의 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 신청서와 기타 첨부서류를 신청인의 주소지 또는 조업 근거지향을 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장에게 제출하여야 한다. 어업허가 신청서를 받은 행정관청은 허가조건인 허가의 우선순위, 허가금지, 허가정수의 규정이 법정되어 있으므로, 그 허가조건에 해당하는가의 여부를 결정하여 이에 해당하는 경우에는 허가하여야 한다. 만일 허가를 거부할 수 있는 정당한 사유가 없음에도 허가를 거부하면 부당한 금지유보로서 다툼의 대상이 될 수 있다. 이러한 어업허가의 절차로 인하여 어업허가권자는 어업허가수를 조절하기 곤란하고 나아가 원활한 어업정책의 수행이 어려워진다.

日本 어업법은 공시에 기초한 허가 방식과 병행하여 자원사정의 변화나 어업조정상의 조건 변화 등에 따라 허가범위를 재검토하는 것이 가능하도록 일제갱신제를 채택하였다. 일제갱신제는 각 허가마다 다양하게 되어 있는 유효기간을 지정 어업종류별로 통일하고, 허가의 존속 기간 제도를 폐지함으로써 지정 어업과 관련한 허가는 일제히 만료된다(일본 어업법 제60조제2항). 그렇기 때문에 어업을 영위하고자 하는 자는 새로이 허가를 받아야 하고, 허가권자는 허가 당시의 자원상태나 어업조정상 일정한 조건을 정할 수 있도록 되어 있다(동법 제58조). 우리나라에서 일제갱신제를 실시하기 위하여서는 먼저 수산업법에 원칙을 규정하는 한편 어업허가정수와 관련된 자원의 동향, 다른 어업과의 관계 및 당해 어업의 경영 실태를 파악하여 특정 어업에 대한 어업허가정수를 조절할 수 있도록 과학적 근거를 마련하고 어업허가정수를 정할 때에 참고할 수 있는 각종 정보자료들의 수집체계를 구축

114) 부경대학교, 2002 : 204

하여야 할 것이다.

#### (4) 한정어업면허의 요건

1995년 12월 30일의 수산업법개정법에 의하여 도입된 면허제한구역등에 대한 한정어업면허(수산업법 제14조의2)와 그 보상은 우리 나라 법제에 특수한 제도이다. 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 수산업법 제34조(공익상 필요에 의하여 어업면허의 제한등)제1항제1호 내지 제5호 또는 제35조(어업면허의 취소)제8호(제34조제1호 내지 제5호에 해당하는 경우에 한한다)에 해당되어 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에서 어업을 하고자 하는 자에 대하여는 관계행정기관의 장과 협의하거나 승인을 얻어 따로 면허기간등을 정하여 제8조의 규정에 의한 어업의 면허[한정어업면허]를 할 수 있다(제14조의2제1항). 한정어업면허에 대하여는 제15조(어업권의 취득과 성질)제2항, 제18조(어업권의 이전·분할 또는 변경)제1항 단서 및 제81조(보상)제1항의 규정은 이를 적용하지 아니한다(제14조의2제2항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 한정어업면허를 함에 있어서 관계행정기관이 다른 법령에 의한 보상을 배제하는 조건으로 협의 또는 승인을 할 때에는 그 조건을 붙여 면허하여야 한다(제14조의2제3항). 이에 따라 간척공사나 항만공사 계획이 고시된 이후 공사전까지 한정어업면허가 나가는 사례들이 있다. 일선 실무에서는 어민들의 힘 때문에 한정어업면허가 너무 많이 나갔으며 한정면허 무보상 원칙에도 불구하고 보상을 요구하는 시위등이 잇따른다고 말한다. 과잉생산이 문제될 경우 한정어업면허의 요건과 자격을 “현재보다” 더 제한하여야 한다는 입법의견이 제시되고 있다.<sup>115)</sup> 그러나 중앙정부 당국자들은 이러한 가능성을 배제한다. 정확한 실태조사에 의한 입법의견의 보완이 필요하다.

### 4) 어업보상

#### (1) 공익사업에 대한 보상갈등의 예방

공익상 필요에 의하여 어업면허를 제한할 경우(수산업법 제34조)에도 여전히 어업보상(수산업법 제81조)을 실시할 것인가의 여부가 문제된다. 현행 수산업법에 의하면, 공익사업의 수행(제34조제1항제1호 내지 제5호) 및 그에 따른 면허취소(제35조제8호)등으로 어업 면허·허가 또는 신고의 유효기간이 연장되지 아니할 경우에 당해 처분에 의하여 손실을 입은 자는 그 처분 행정청에 보상을 청구할 수 있다(제81조제1항). 이 보상은 의무적이다. 종래의 토지수용법 및 이를 갈음하는 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률(2002·2·4 개정법 제4조)이 적용

115) 부산광역시청, 2002·7·13 사례보고

되는 수산업법상 공익사업(제34조제1항제5호)의 시행과 관련하여 적지 아니한 마찰이 빚어진다. 현행 수산업법(제4조)상의 어장이용개발계획은 조만간 유효기간이 만료될 면허어업등을 정리한다는 뜻을 예고하지 아니한다. 오히려 수산업법시행령(제2조)은 어장이용개발계획의 수립시 유효기간이 임박한 어업권에 대하여 우선순위를 부여할 것을 규정한다. 수산업법상의 면허·허가 및 신고가 영구적 재산권이 아닌 한시적 재산권의 기초라면, 공익사업 시행에 즈음하여 유효기간이 만료되었거나 만료될 어업권에 대하여서는 유효기간의 연장이 불가함을 공포하는 한편 어장이용개발계획도 같은 맥락으로 운용되어야 할 것이다.

## (2) 보상손실 산출기준의 합리화

수산업법시행령(별표4)은 어업보상과 관련하여 면허어업·허가어업 및 신고어업의 손실액을 산출하는 기준으로서 “평년수익액”을 설정한다. 여기에서 평년수익액이라함은 평균연간어획량을 평균연간판매단가로 환산한 금액에서 평균어업경비를 공제한 금액을 말한다(Ⅱ의1). 이 때 평균연간어획량의 산출기준은 수산업법 제77조제1항의 규정에 의하여 보고된 자료를 토대로 작성된 “3년간의 어획실적(양식업의 경우 생산실적)”을 원칙으로 하고 어획실적이 3년 미만인 경우에는 추정평균어획량을 적용한다. 종래 수산업법은 자원의 조사·보고(제77조)의 일환으로서 어업권자, 어업의 허가를 받은 자 또는 신고를 한 자에게 해당 어업의 조업상황·어획실적·양육량 또는 판매실적을 해당 면허·허가 또는 신고한 관청에 보고하도록 의무지웠다(제1항). 보고하여야 할 대상어업 기타 필요사항은 해양수산부령으로 정하도록 규정하였다(제2항). 이에 따라 어업면허의관리등에관한규칙(1991년 전문개정/2002년 최근개정)은 보고대상어업으로 면허어업(수산업법 제8조)과 한정면허어업(수산업법 제14조의2)을 열거하고 보고횟수를 원칙적으로 연1회로 규정하였다(동규칙 제35조제1항 및 제2항). 보고를 받은 시장·군수·구청장은 현지확인 후 종류별 어업권관리대장에 이를 기재한다(동조제4항). 그러나 이러한 보고의 정확성이 문제된다. 보상의 대상인 신고어업의 보고 시스템이 없는 것도 문제이다. 다수의 어민들은 보고실적을 관리하지 않는다. 연안어업의 경우 판매영수증을 가진 어민이 거의 없다. 그러면서도 보상을 받은 후 옆집과 비교하여 금액이 뒤진다 싶으면 관계 공무원등을 경찰에 고발한다.<sup>116)</sup> 한편, 평균연간판매단가의 설정도 문제이다. 종래 계통출하의 원칙을 고수할 때와 달리 자유판매제를 시행하는 상황에서는 위탁판매 경락가격을 보상기준으로 삼는데 이 경우 어업소득이 현저히 줄어든다. 보고 시스템이 미흡한 상황에서 당사자들의 보고자료를 기초로 어

116) 부산신항만 건설공사의 경우, 사문서 위조혐의로 40여명이 검찰에 기소되었다. 관계 공무원들도 1년간 검찰의 수사를 받고 무혐의로 처리되었다. 부산광역시청, 2002·7·13 사례조사

업보상을 실시함은 모순이다. 이러한 문제들을 해소하기 위하여서는 어업실적 보고 시스템의 개선이 선행되어야 한다. 투명하고 신속한 보고에 대하여 「인센티브」를 부여하는 방안이 필요하다. 보고를 게을리 하거나 어업실적이 잡히지 않는 보상대상자들에 대하여서는 대안으로서 「최소보상기준제」와 같은 방식이 적용되어야 할 것이다. 몇몇 곳을 「표준어장」으로 선정하여 감정평가사등으로 하여금 생산량을 조사하게 하고 「어업공시가」 제도를 도입하는 방안도 검토되어야 할 것이다. 평균판매단가의 산정 기준을 현실화하는 조치도 필요하다.

## 5) 유통·품질관리

### (1) 수산물유통의 합리화

종래 수산물 유통정책은 농림부 유통국에서 농산물을 중심으로 시설확충과 거래제도 개선에 치중되었으므로, 수산물의 특성을 고려한 유통정책에 대한 검토가 미흡하였던 것이 사실이다. 해양수산부가 출범한 이후 수산물 유통개혁 추진기획단을 중심으로 본격적인 유통정책이 수립·추진되고 있다. 그러나 수산물 유통개혁은 단기에 획기적인 성과를 기대할 수 없는 한계를 갖고 있음을 인정하지 않을 수 없다. 유통의 출발지인 산지부터 표준규격화와 상품성 노력이 필수적이며, 중간유통단계의 관행적 부조리를 근절시키고 유통비용을 절감하는 단호한 전기가 요구되고 있다. 이를 위해서는 주어진 현실이 초래된 역사성에 대한 고려와 함께 기존 제도와 관행을 근본적으로 검토되어야 하며, 유통환경변화에 대응하는 실천적 전략이 마련되어야 하나 무엇보다도 정책추진 의지가 미흡하였던 것이 사실이었다. 소비지 인서울의 중앙도매시장내 유통인간 갈등을 해소하고, 불법적 거래를 정상화시키기 위해서는 현재의 시설과 법제도만으로는 불가능한 실정이다. 시장이전을 통해 신설된 통합시장체제를 구축하는 방안이 대안으로 고려될 수 있다. 생산지 수협위판장은 생산감소와 함께 산지를 경유하지 않는 수산물 비중이 증가되어 경영유지에 어려움을 겪고 있다. 산지시장에 대한 환경변화와 기능에 대한 재검토가 필요하다. 시장입지 재편을 고려, 산지수협 활성화 대책이 추진되어야 할 것이다.<sup>117)</sup>

### (2) 수산통계의 효율화

현재와 같이 어업자의 보고에 의존하는 체제(수산업법 제93조의2)로서는 정확한 어획자료의 확보가 대단히 어렵다고 본다. 현행제도상 어획실적 등을 보고할 의무가 있는 어업자들도 대부분 이를 이행하지 아니하고 있다. 따라서, 미국과 캐나다 등과 같이 어업자 뿐만 아니라, 어획물을 선박에서 최초로 구매하는 자, 어획물 가

117) 홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 268쪽

공업자 및 유통업자 등에게 별도의 보고의무를 강제하여 이러한 자료를 교차점검하여야 할 것이다. 그리고 어획물의 양륙을 감시할 수 있도록 양륙항을 지정하고, 양륙량을 확인할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 이 때 어업자의 불편을 최소화할 수 있도록 어업자 스스로 몇 개의 항구를 지정하도록 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.<sup>118)</sup> 그러나 이러한 제안들이 어느 정도 실현가능성이 있는가는 미지수이다. 세계와의 연결 또는 모니터링 및 권역별 또는 단체별 시범실시 등을 통하여 실현가능성을 모색하여야 할 것이다.

### (3) 수산물품질관리법 : 규제법과 육성법의 구별

수산물품질에 관한 고전적 입법들은 일찍부터 적용범위를 수산물로 특화시켰고 활어의 안전성에 주목하였다. 1980년의 (잉글랜드와 웨일즈)활어수입법 [the Import of Live Fish(England and Wales) Act 1980]은 (잉글랜드에 관하여) 농어업식량부 장관에게 그리고 (웨일즈에 관하여) 웨일즈 국무부장관에게 잉글랜드와 웨일즈의 어느 곳에서 외래 어류나 패류 또는 그 알의 수입, 보관 또는 방류를 금지하거나 통제할 수 있는 권한을 부여한다.<sup>119)</sup> 이에 비하여 1999년에 제정된 우리 나라의 농수산물품질관리법은 지리적 특성을 가진 우수 농수산물에는 특정지역에서 생산된 특산물임을 표시하여 주는 지리적 표시제도를 도입하고, 농수산물에 대한 안전성조사제도를 강화하는 등 농수산물의 품질관리제도를 보강하는 한편, 농수산물가공산업육성및품질관리에관한법률에서 정하고 있는 농수산물의 품질관리제도 관련규정과 농산물검사법을 통합함으로써 망라적인 입법양식을 취하였다. 2000년의 개정법은 농수산물의 안전한 생산·공급과 유통질서의 확립 및 소비자에 대한 올바른 구매정보의 제공을 위하여 농수산물의 안전성조사(제14조)와 원산지표시(제15조) 및 유전자변형농수산물표시(제16조)를 의무화시켰다. 그러나 수산물 소비자의 선택권을 보장하고 법집행의 실효성을 향상시킬 수 있는 방안이 필요하였다. 별도의 법률로 제정된 2001년의 수산물품질관리법은 농산물과 수산물을 같은 맥락에서 취급하던 부작용을 해소시키는 진일보한 입법이었다. 그러나 “품질관리”는 본질적으로 규제법의 영역에 속한다. 수산물의 품질을 향상시키기 위한 조치로 이해를 하더라도 수산물가공산업의 육성 및 관리(제3장)를 수산물품질관리법에 규정함은 법의 혼동을 초래할 소지가 있다.

118) 부경대학교, 2002 : 138-139

119) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.48



(4) 자율관리의 법제화

해양수산부는 2001년부터 자율관리어업제도를 도입하고 63개소를 선정하여 시범사업을 실시중에 있으며 우수시범사업자에게 예산지원등 인센티브를 부여할 계획을 추진중이다.<sup>120)</sup> 이러한 변화에 당면하여 해양수산부는 지정 및 지원의 근거를 신설하고 자율관리어업에 대하여 적극적인 지원과 육성을 목적으로 자율관리수면의 지정근거와 지원근거 등을 신설하려는 움직임을 보인다. 그러나 자율관리내지 인센티브제를 실시하기 위하여서는 구태여 실정법을 개정할 필요가 없다. 자율관리란 금지와 명령을 중심으로 하는 전통적 규제법을 벗어나려는 규제개혁이다. 규제를 없애기 위하여 또 다시 새로운 법을 제정함은 군더더기이다. 자율관리수면의 지정과 인센티브등에 의한 지원은 법규사항이 아닌 계획(프로그램)사항이다. 자율관리를 효율적으로 실시하기 위하여 행정당국과 어민(단체) 또는 사업자들이 자발적 협약(voluntary agreement)등을 체결할 수 있다. 이 협약은 이론상으로는 행정지도의 일환으로도 충분히 행해질 수 있다. 다만, 아직 우리 법률문화가 자발적 협약에 친숙하지 아니하고 또 자율관리수면에 대하여 자율관리에 참여하지 아니하는 어업인이 어업행위를 행하는 경우 제재수단이 없는 점등을 감안하여 한시법으로서 근거법률을 제정·운용하는 대안을 모색할 수도 있을 것이다.

6) (가칭)해양심층수의이용및관리법의 제정

인구 증가와 산업화에 따라 식수, 식량, 에너지 자원의 심각한 부족과 그 소모에 따른 환경문제가 21세기 인류에게 가장 중차대한 문제로 대두되고 있다. 해양심층수는 청정한 순환재생형 해수자원으로서 이러한 문제를 완화시킬 유용한 자원으로 평가되어, 미국·일본 등 주요 선진국에서는 70년대 중반부터 지속적 연구개발을 통해 단순이용 분야는 실용화에 성공하였고, 고도이용을 위한 연구개발을 지속해 나가고 있다. 최근, 해양심층수 상품을 수입 및 판매하는 회사들의 문의가 관련부처에 쇄도하고 있으나 관련법규에 적합하지 않아 민원만 증가하고 있으며, 국내에서는 해양자원학적 기준에 맞지 않는 지하염수, 천해저층수 등이 해양심층수로 둔갑하여 국민들을 호도하고 있어 국민들의 피해가 우려된다. 국민을 위한 해양심층

120) 특정어종 자원관리형 사례 : 충남 태안군 근흥면에 있는 도항어촌계에서는 복합어업허가를 받은 어선 45척이 주로 쭈꾸미채포어업을 하고 있다. 3년 전부터 어촌계원들의 결정으로 쭈꾸미 산란기인 6월에서 9월까지 자체 금어기를 설정하고, 자원남획형 어업인 통발어업을 1990년부터 자체적으로 줄여 나가 20여척을 없앴다. 그 결과, 쭈꾸미의 자원상태가 크게 높아져 봄철에만 조업하던 것이 지금은 가을부터 익년 5월까지 조업할 수 있어 어업인 소득이 자율관리 전 1,500만원 내지 2천만원에서 3천만원 내지 5천만원까지 높아졌다. \* 해양수산백서, 2002 : 481

수 자원의 효율적 개발을 위하여, 난개발을 방지하고 유용한 산업자원으로 활용하기 위한 법적 근거 및 기준의 정립이 시급히 요청된다<sup>121)</sup>.

해양심층수의 근거법 마련에 대하여서는 개별법적 접근방법과 단일법적 접근방법이 있을 수 있다. 법집행 실무에서는 양자를 모두 병행하는 방식을 선호한다. 즉, 심층수를 활용한 각종 상품이 다종다양(생수, 식품, 화장품, 의약품, 해수요법, 중앙식활용 등)하여 하나의 법에 모두 담기는 현실적으로 불가능하기 때문에 심층수의 자원 및 관리기준, 연구·개발, 환경영향 등 일반적인 사항을 규정하는 (가칭)해양심층수의이용및관리법을 별도로 제정하되, 심층수를 활용한 각 응용 상품들이 생산·유통되는 데 지장이 없도록 식품위생법, 먹는물관리법 등 각각의 개별법들에 심층수와 관련된 법적장치가 마련되어야 할 것이다. 물론 이러한 병행주의가 가장 바람직스럽지만, 해저심층수의 상품화에 대하여서는 지하수 또는 먹는 샘물 등을 중심으로 짜여진 이해관계 집단의 저항이 예상되기 때문에 타부처 소관 법률들의 정비에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 단기적으로는 심층수의 독자적 상품화에 필요한 최소한의 장치들을 (가칭)해양심층수의이용및관리법에 규율할 수도 있을 것이다.

## 2. 수산자원보호

### 1) 자원보호의 방향

우리나라는 1996년 UN 해양법협약을 비준하고 신해양질서를 수용하였으며, 자원관리형 어업으로의 정책전환이 요구됨으로써 UN 해양법협약 제61조(생물자원의 보존) 및 제62조(생물자원의 이용)에 따라 TAC제도를 도입하게 되었다. TAC(Total Allowable Catch, 총허용어획량)제도란 개별어종(단일어종)에 대한 연간 총허용어획량을 정하여 그 한도 내에서만 어획을 허용함으로써 자원을 보호하는 제도로, UN 해양법협약 발효에 따른 연안국의 어업자원에 대한 관할권 강화 및 전통적 어업관리제도의 한계를 보완하기 위한 자원관리수단이다. 수산자원의 남획방지 및 합리적인 이용과 어업의 지속성 유지를 목적으로 추진되는 동 제도가 정착될 경우, 어업자원의 지속가능한 확대재생산 기반을 구축하고 어업인 소득활동 안정화에 기여하며 동북아 3국간 수산분야 협력체제를 구축할 수 있을 것으로 기대된다. 이 제도의 도입을 위하여 1995년 12월에 수산업법을 개정하여 근거를 마련하고 1996년 12월 수산자원보호령, 1998년 4월 '총어획량의 관리에 관한 규칙'을 제정하는 등 법적·제도적 기반을 구축하였다.<sup>122)</sup>

121) 김현주, 면담자료 2002. 9. 4

122) 해양수산백서, 2002 : 479

수산자원관리의 문제점은 각종 어획노력량 규제에도 불구하고 실질 어획노력량이 증가하고 있으며, 수산자원은 경제적 측면에서뿐만 아니라 생물학적으로도 남획이 심화되고 있는 실정이다. 또한 규제외 어획수단에 대한 과잉투자로 인해 관련 어업의 경영악화뿐만 아니라 자원배분이 왜곡되어 사회적 비용을 증가시키고 있다. 이는 어업인들의 인식결여 및 수산자원 조사·평가 등에 기인된 것으로 평가된다. 따라서 수산자원관리를 위해서는 연안어업의 경우에는 자율관리형 어업으로 근해어업은 자원관리형 기업적 어업으로 어업관리 목표를 명확하게 설정하는 등 중장기 연근해어업관리 마스터플랜 수립이 필요하다. 또한 우리 나라 여건에 맞는 TAC 어업관리 모형을 개발하고, 시범실시를 거쳐 TAC 제도의 전면실시를 위한 기반이 조성되어야 할 것이다.<sup>123)</sup> 우리 나라의 수산자원관리를 위하여서는, 어업구조조정과 병행하여, 허가정수 조정·유휴허가 정비·불법어업 근절대책 등이 추진되어야 할 것이다. 어선어업의 경우에는 어장이용제도가 개선될 필요성이 있다. 지금까지의 어장이용제도는 과잉 어획능력 유발, 업종간 조업분쟁 발생, 연안어업이 근해어업보다 수직적으로 조업구역이 더 넓다는 문제점들이 제시되고 있다.<sup>124)</sup>

일본은 새로운 수산자원관리체제를 확립하고 자원회복책을 추진한다는 방침 아래 ①새로운 자원관리에 관한 대책으로서, 어업관계자, 도도부현, 연구기관 등이 참가하여, 광역적인 해역에서의 자원의 관리에 적절하게 대응할 수 있는 위원회조직을 설치하고 ②긴급히 자원의 회복을 꾀할 것이 필요한 어종에 대하여, 전국 또는 해역 레벨에서 자원회복을 위한 계획을 정하여, 감선(減船)·휴업 등을 포함한 어획노력량의 삭감, 자원의 적극적인 배양, 어장환경의 보전 등의 자원회복조치를 강구하는 제도를 창설하며 ③자원회복을 위한 계획의 전개에 이바지하기 위하여 어협계통조직에 의한 지도·보급을 지원함과 함께 해역마다의 어장생산력을 자연적, 인위적 요인을 고려하여 평가·예측하기 위한 조사를 행한다.<sup>125)</sup>

영국은 특정한 어종들의 보호를 통하여 수산자원을 보호하는 방식을 취한다. 1975년의 연어및담수어업법(the Salmon and Freshwater Fisheries Act 1975)은 1923년, 1929년, 1935년, 1965년 및 1972년의 연어및담수어업법들을 통합하였다. 1975년법은 6개의 장으로 구성되어 있다. 제 I 장(제1조 내지 제5조)은 어류채포와 파괴의 금지를 규율한다. 제 II 장(제6조 내지 제18조)은 어류의 통행에 대한 방해를 규율한다. 제 III 장(제19조 내지 제24조)은 조업에 대하여서 뿐만 아니라 어류의 매매와 수출에 대하여서도 적용되는 금어기(close season)를 규율한다. 제 IV 장(제25조 내지 제27조, 부칙 제2조)는 어로면허에 관한 규정들이다. 제 V 장(제28조 내지 제37조, 부칙 제3조 및 제4조)은 명령과 조례 그리고 물관리

123) 홍성결외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 263쪽

124) 홍성결외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 264쪽

125) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 6

인등의 권한에 의하여 어업을 규율하고 범죄의 소추와 처벌 및 법적 절차를 규율한다. 제VI장(제38조 내지 제43조)은 Rivers Tweed, Esk and Severn 그리고 Solway Firth에 관한 지방규정(local provision)들과 몇 개의 보칙들을 담고 있다.<sup>126)</sup>

## 2) 원칙과 예외의 조화

어장관리법 제8조에서 규정하고 있는 “면허 등 동시갱신”은 수산업법 제14조 제1항 및 제2항의 어업면허의 유효기간 및 유효기간 연장 보장의 규정과 관련을 맺고 있다.<sup>127)</sup> 수산업법 제14조 제1항 단서에서 유효기간을 단축하여 허가할 수 있도록 규정하고 있지만, 이를 “어업면허 등을 동시갱신”을 하기 위한 어업면허의 유효기간 단축이라든지 어업면허의 유예 등을 할 수 있는 근거규정으로 보기에선 무리가 있다. 그러므로, 수산업의 근간을 규정하는 수산업법에서 “어업면허 등의 동시갱신”에 대하여 상세하게 규정하여야 할 것이다. 어장관리법상 “면허등 동시갱신”은 각 개별법상의 목적달성과 관련하여 규정된 점을 이해할 필요가 있고, 또한 동시갱신시 보상이 필요한 것인가에 대한 검토가 필요하다. 어업면허 등을 동시갱신하기 위하여서는 남은 유효기간에 대한 보상을 실시하는 등 많은 비용이 수반될 것이 예상되는데, 지방자치단체의 인력 및 재정만으로는 시행하기 어려울 것으로 예상된다. 시행기관을 해양수산부장관으로 변경하고, 어장관리기본계획에 의하여 어장휴식년제와 동시에 실시하는 방안이 바람직스럽다.

## 3) 수산자원에 대한 권리와 의무의 연계

수산업법상 어업의 면허를 받은 어업권자에게는 당해 공유수면 및 토지의 사용권, 면허된 어업에 필요한 범위 내에서 공유수면매립법 및 공유수면관리법에 의한 행위가 허용되고, 어장표지의 설치, 어구·어업에 관한 신고를 하거나 이에 필요한 시설물의 설치, 어업에 필요한 표목의 보존 및 설치 등의 목적을 위하여 타인의 토지 또는 공작물 기타 토지의 정착물을 사용할 권리와 죽목 또는 토석을 제거할 권리 제한권 및 기타 장애물을 제거할 수 있는 등의 공용부담권이 인정된다. 반면에 어업은 공유수면을 이용하기 때문에 어업권자에게 여러 가지 의무가 주어지고 있는데, 그 중에서 가장 중요한 것은 어업경영의무, 휴업신고의무 및 피감독의무 등을 들 수 있다.

126) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.48

127) 부경대학교, 2002 : 147

어업권자에게 부여된 권리·의무에 관한 규정에도 불구하고 어업인들은 어업권의 재산권성을 강조하고, 권리만을 행사하고 어업자의 의무가 충실히 이행되지 않음으로써 어장의 오염이 심화되어 생산성이 떨어지는 등 어장이 전반적으로 황폐해지고 있다고 볼 수 있다.<sup>128)</sup> 따라서 물권으로서의 어업권에 부여되는 배타적인 이용권리와 자원관리의무를 연계시키는 방안이 필요하다. 즉 특정 어업인이 일정한 어장에서 독점적 권리를 향유한다면 당해 어장의 환경을 보전하고 자원을 관리하는 의무를 같이 부담하여야 할 것이다. 자원이용권리에 상응하는 자원보전의무를 지운다면 자원의 남용과 과도어획을 방지하고 어장환경을 적절히 보존할 수 있을 것이다.

마을어업 어장의 생산성이 일반 면허어장보다 상당히 떨어지며,<sup>129)</sup> 마을어업 면허는 어촌계원에게 단기간 임대형식으로 어업을 영위할 수 밖에 없기 때문에 어장관리도 어렵다.<sup>130)</sup> 수산물의 수입개방 및 보조금 삭감 등이 불가피한 오늘날에 있어서 영세한 마을어업으로는 국제경쟁력을 가질 수 없기 때문이다. 따라서, 지선어민의 공동체 보호를 위하여 필수불가결한 최소한의 어장 외에는 마을어장의 범위를 축소하여 일반 면허어장으로 변경하여야 한다는 의견이 제시되기도 한다. 이러한 의견은 마을어장을 축소시키더라도 지선어민(地先漁民)에게 면허의 우선순위를 부여하여야 한다는 보완책을 덧붙인다. 그러나 면허어업 일반의 사점화 현상에 대한 비판을 감안한다면 마을어장을 축소시켜 이를 누구에게 귀속시킬 것인가의 문제가 제기된다. 마을어장의 물리적인 축소는 실현가능성이 낮다고 본다. 마을어장에 시장원리를 도입하고 경쟁체제를 적용할 수 있는 방안을 검토하는 편이 보다 더 실효성이 있을 것으로 판단된다.

#### 4) 기르는 어업

연안환경생태의 생산성과 지속적인 어업은 수산식품의 소비자나 수산업에 있어 절 절한 어획량을 확신하는 중요한 요인임에 틀림없다. 또 적절한 수산물의 어획과 공급에 있어 소비자의 건강, 영양, 그리고 소비자의 생활의 질의 향상뿐만 아니라 국가 경제의 수행증진을 위해서는 환경친화적 어획과 유통 소비가 필연적이다. 이를 위하여 책임있는 수산업에서의 환경어업은 수산생산업자, 양식업자, 가공업자, 유통

128) 부경대학교, 2002. : 200

129) 우리나라 면허어장의 약 88%를 어촌계가 소유하고 있는데, 각 어촌계원이 경영하는 어장 면적은 1.1ha에 불과하다. 또한 어촌계 소유 어장의 생산성은 개인 소유 어장의 30%에 불과하다(유정곤, 『한국 연안어업의 합리적 관리에 관한 연구』, 부산수산대학교 경제학박사 학위논문, 1994., pp. 104~105).

130) 조합에 의한 어업 경영은 의지 통일의 불명확, 경영 능률의 저하 등으로 인하여 어업경영의 생산성 향상 및 효율적인 어장관리에 실패하였기 때문에 개인에게 면허하는 체제로 전환하고 있다(平澤豊, 『資源管理型漁業에의 移行』, 東京 : 北斗書房, 1986, 91~92면).

업자, 수산물 수출입업자 등에게 환경친화적 행위 원칙을 전하여 이를 준수토록 하고 있다.<sup>131)</sup> 2002년 1월14일에 공포(시행:2003·7·15)된 기르는어업육성법은 이러한 변화를 반영한다.

양식어업에 있어서의 과제를 요약하면, ①환경문제(어장오염과 과밀양식), ②과잉생산문제(생산량 과잉과 과밀양식), ③가격문제(저가격 구조 및 양식어업 경영), ④제도문제 등이 지적될 수 있다. 결국 환경과 경영문제로 요약될 수 있으며, 양식어업의 존속까지 위협하고 있음을 부인할 수 없다. 따라서 환경을 고려한 양식어장의 개발관리 적정화를 위한 제도개선이 필요하다<sup>132)</sup>. 양식어장 이용제도를 개선하는 방안으로서 구획면허제도의 도입, 양식어장의 전면 재배치, 면허기간 및 면허우선순위 조정, 이용제도의 자율성 확보 등이 검토되어야 할 것이다. 그러나 이러한 검토에서는 단순한 주장이나 제안보다 우리 나라의 가르는 어업의 실태를 분석한 후, 제시된 문제점들과 관련된 외국사례들을 비교분석하여 대안을 제시하도록 노력하여야 할 것이다.

최근들어 수산선진국들은 자원의 적극적인 배양의 촉진에 주력하고 있다. 일본의 경우, “만들어 키우는 어업”을 추진한다는 방침 아래 재배어업대책과 연어·송어자원관리를 추진한다. 재배어업 부문에서 일본은 ①재배어업의 전국적인 전개를 촉진하기 위하여, 도도부현에서의 재배어업기술개발, 실증시험 등에 대하여 조성지원을 행함과 동시에, 새로이 복수의 도도부현의 해역을 회유하는 재배대상어종에 대하여 회유범위에 따른 새로운 단위를 가지고 재배어업의 전개를 지원한다. ②해역의 특성에 따른 재배어업의 기술개발을 추진하기 위하여, 국영재배어업센타의 시설정비를 실시함과 동시에 국영재배어업센타에 있어서의 종묘생산 등 기초기술개발, 양식업진흥지원기술개발 등의 재배어업의 기술개발 등을 (사단법인)일본재배어업협회에 위탁하여 실시한다. ③도도부현재배어업센타에 있어서의 신기술도입 등의 시설정비를 실시한다.<sup>133)</sup> 연어·송어 자원의 관리 부문에서 일본은 ①독립 법인인 연어·송어자원관리센타에서 관계어군의 보전 등을 도모하기 위한 부화방류를 실시함과 동시에, 친어 및 유치어의 모니터링 등의 자원관리에 기여하기 위한 조사연구 및 담홍색송어(さくらます) 및 홍송어(べにざけ)의 자원조성 등의 기술개발을 추진한다. ②독립 법인인 연어·송어 자원관리센타의 시설정비를 피함과 동시에 연어·송어부화방류사업의 집약화·효율화 및 고품질 자원조성을 피하기 위하여 민간 등의 시설정비를 조성·지원한다. ③연어·송어의 증식환경의 향상을 도모하기 위하여 어도(魚道) 등의 정비를 조성·지원한다. ④국가의 조직개편에 의한 시설이

131) 부경대수산과학연구소, 환경어업기본계획 수립을 위한 연구(1997·10:해양수산부), 107쪽

132) 홍성결외, 2000:264.

133) 2001년 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 8

관에 따라 홋카이도(北海道)에서는 부화방류사업체제의 재고가 긴급한 과제로 되어 있는 점에 대응하여, 포획하천의 집약화를 조성·지원한다. ⑤도현이 실시하는 종묘의 방류사업을 조성·지원함과 함께 도현의 증식계획, 자원이용계획 등의 책정, 증식기술의 향상 등에 필요한 조사사업을 조성·지원한다.<sup>134)</sup>

아울러 일본은 증식업의 적극적 전개라는 방침 아래 증식업대책으로서 ①‘지속적 양식생산확보법’(1999년 법률 제51호)에 기초하여 어업협동조합 등에 의한 양식 어장의 개선을 촉진하기 위한 조치 및 특정 질병의 만연방지를 위한 조치를 강구하고 ②해면양식업을 둘러싼 어려운 상황에 대응하기 위하여 지역특성에 입각한 지속적인 양식의 추진이나 경영의 고도화에 관련된 구체적인 목표와 달성수법을 담은 고도화추진계획의 책정을 지원하고 그 실현에 필요한 여러 분야의 시책을 종합적으로 실시하고 ③어협 등이 환경보전형양식(무투약, 저밀도사육 등)을 실천하는 대책을 추진하기 위하여 환경보전의 면에서 선진적인 양식의 실태조사 등을 통하여 환경보전형양식의 가이드라인의 작성 등에 착수함과 동시에 ‘지속적양식생산확보법’에 입각하여 어협 등이 책정하는 ‘어장개선계획’의 기초가 되는 양식어장환경의 지표 및 기준에 관련된 새로운 식견의 수집 등을 행한다. 또한 새로이 양식어장환경의 개선조치에 관한 과학적 근거를 강화하기 위하여 어장의 이용과 어장환경의 악화 또는 개선과의 사이의 정량적 관계를 파악하기 위한 조사를 실시하고 ④양식생산물의 안전성을 널리 선전하고, 소비자가 안심하고 양식생산물을 구입할 수 있는 체제를 확립하기 위하여 유해물질 등의 모니터링 조사의 실시, 제거기술의 개발 등을 추진함과 함께 각종의 이벤트 등 PR활동을 통하여 소비자에 대하여 양식생산물의 안전성에 관한 계발·보급을 피하는 한편 21세기의 양식업의 미래상에 관하여 소비자를 포함한 형태로 종합적인 검토를 행함과 동시에 생산공정 등의 정보를 소비자 등에 제공하는 시스템의 구축을 피하고 ⑤양식어장환경의 보전을 위하여 개개의 양식어장의 실태에 입각한 환경관리에 필요한 지표의 설정과 어업자에 의한 간편한 측정방법의 개발을 행함과 동시에, 주고 남은 모이를 삭감하는 효율적인 모이주기시스템의 개발 등을 행한다. 나아가 싸고 고효율적인 배합사료의 개발을 실시하고 ⑥고품질의 아코(あこ)나 조개의 생산기반의 강화를 피하기 위하여 아코나 조개의 품종개량시험의 실시 등을 행함과 동시에, 평성8년 이후 전국적으로 발생한 아코와 조개의 대량폐사에 대처하기 위하여 각 어장의 건전성을 조사·평가한다. 또한 지금까지 양식이 행하여지고 있지 않은 해역에 서식하고 있는 천연아코와 조개 및 중국 등 제외국산 아코와 조개의 생물학적 특성을 조사하고 ⑦양식업의 다양화를 도모하기 위하여 외국산종을 포함한 새로운 양식대상종에 대하여 그 형질 등으로 고려한 사육기술 및 생태계에의 영향과 경제성을 포함한 중

134) 같은 報告書 : 8~9

합적인 평가에 기초한 적정한 사육방법의 개발을 추진함과 함께 새로운 어종의 양식기술개발 및 산업으로서의 정착추진을 꾀하고 ⑧양식생산의 성전력화·합리화기술의 개발을 행한다. 또한, 어망오염방지제의 안전하고 적정한 이용방법의 확립을 꾀하기 위하여 그의 새로운 성분에 대한 어개류 및 환경에의 영향조사 등을 실시하고 ⑨최적의 양식환경을 창출해서 생산성이 높은 양식을 가능하게 함과 동시에 해양환경에 유기물을 배출하지 아니하는 폐쇄순환방식에 의한 해산어(海産魚) 등의 육상양식기술의 개발을 추진하고 ⑩‘기술적양식생산확보법’의 운용을 비롯한 양식증산(增殖)대상수역의 환경보전 등 행정수요에 부응한 조사연구를 수시로 실시하며 ⑪2000년 말경부터 큐슈(九州)의 아리아게해(有明海)에서 규조(硅藻)적조의 대량발생에 의하여 양식 김의 ‘탈색’이 발생하고, 기록적인 흉작(不作)에 시달린 것에 대하여 본격적인 조사로서 김의 흉작원인의 규명과 아리아게해의 해역환경의 개선을 목적으로 한 종합적인 조사를 진행함과 동시에 어장환경의 개선과 피해를 받은 김 양식업자에 대하여 국가와 해당지역 지방자치단체와의 협력에 의한 공고(公庫:신용금융기관)자금의 무이자화 등의 금융조치 등을 행한다.<sup>135)</sup>

한편 어류질병·어류방역대책으로서 ①‘수산자원보호법’(1951년 법률 제313호)에 기초한 수산종묘방역제도의 적절한 운용을 꾀하는 외에 전문가로 구성되는 검토회를 개최하고 ②‘지속적양식생산확보법’(1999년 법률 제51호)에 기초한 국내방역제도의 적절한 운용을 도모하기 위하여<sup>136)</sup> (a)각 도도부현의 수산시험장 등과의 연대를 유지하면서, 어류질병대책을 일원적으로 추진하기 위하여 어류질병의 방역대책·발생동향에 관한 지도, 정보, 자료 등의 수집·전달, 방역기술 등의 계발 보급, 양식어종의 다양화 등에 대응한 의약품의 잔류성 등에 관한 각종 조사, 국내 외의 항혈청 등의 진단재료의 비축, 진단기술의 통일화의 추진, 지방자치단체 등의 직원을 대상으로 하는 어류질병연수회의 개최, 어류질병의 진단·치료·방역 등에 관한 기술개발연구의 추진, 해외로부터의 미지의 악성전염병의 침입감시 및 전파방지에 관한 모니터링을 내용으로 하는 어류질병대책센터 사업을 실시하고 (b)어류질병의 발생·전파의 방지, 어류질병피해의 경감 및 양식생산물의 식품으로서의 안전성의 확보를 꾀하기 위하여 방역회의 등의 개최, 방역기술 및 의약품의 적정한 사용의 지도, 의약품의 잔류실태조사, 수산용 약전의 사용에 관한 지도체제의 추진, 질병검사의 실시 및 어류질병발생시의 방역대책에 대하여 조성을 행하고, 국내에 있어서의 어류방역체제의 추진정비를 도모하는 외에 은어냉수병에 관하여 방역체제를 구축함과 동시에 검사기기 등의 정비를 실시하고 (c)약사·식품위생심의회에서 신청이 있는 수산용의약품에 관한 승인심사, 기승인품에 대한 재조사 등을 실

135) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 10

136) 같은 報告書 : 11



시하며 ③국가로서 또는 국제적으로 요구되는 어류방역에 대응하기 위하여 기초적인 어류질병대책연구, 중대한 질병발생시에 필요한 긴급조사, 수산용의약품에 관한 환경영향평가 모델 등의 검토, 레퍼런스 라이브러리 활동 등 국제적인 대응 및 수산용의약품의 개발촉진 등을 행한다.

노르웨이의 양식업은 1973년 어류양식법의 환경관리 규정에 따라 여러 가지 환경규제를 지속적으로 강화하여 현재 포괄적인 환경관리법에 의하여 규제하고 있다. 특히 양식업의 환경적 영향에 대한 규제는 엄격하다. 노르웨이 수산부의 양식장 규제에 관련된 양식관리규제법제로는 ①어류와어패류등의양식에관한법 ②오염으로부터의 보호를위한법 ③양식어종의어병에대한조치법 ④항구와항로등에관한법등이 있다. 노르웨이에서는 모든 어류와 패조류 양식을 위해서는 당국의 특별 허가를 받아야 한다. 새로운 면허 수와 지역별 분배는 중앙 수산부에 의하여 이루어진다.

영국법제는 일찍부터 연어 및 양식어류 질병대책을 통하여 어병(魚病)을 규율하였다. 1891년의 어업법(the Fisheries Act 1891)의 규정(제1조 내지 제4조 및 제6조)의 주된 목적은 북해의 어업에 관한 영국과 벨기에 사이의 선언을 확인하고 발효시키는 것이다. 1891년법의 제2장 및 제3장은 이미 폐지되었으며 제4장의 실제적 규정은 제13조인데, 이 조는 연어와 담수(freshwater)어업을 규율하는 법률들을 집행할 수 있는 권한을 설명한다. 1937년의 어병법(the Diseases of Fish Act 1937)은 연어 및 담수어류들에 질병이 퍼지는 것을 막기 위하여 고안되었다. 이 법은 연어류의 활어의 수입을 금지하고 살아 있는 담수어의 수입과 담수어류의 살아 있는 알 및 연어류 물고기의 알에 대하여 제약을 가한다. 1983년의 어병법에 의하여 1937년의 어병법은 바다양식어류와 장어(eel)에 대하여 적용되었다. 1937년법에 의하여 (잉글랜드에 관하여) 농어업식량부장관, (웨일즈에 관하여) 국무부장관 그리고 전국하천청에게는 질병에 감염되었거나 감염된 것으로 의심되는 구역에 관하여 일정한 권한이 부여되고 의무를 지니며 이러한 구역내의 수면의 점유자들에게 일정한 의무들이 부과된다.<sup>137)</sup>

영국은 1991년 1월 1일부터 효력이 발생된 EEC의 단일시장규정에 의거하여 수산물과 살아있는 패류의 위생 조건을 규정하고, 특정 어선에 승선하여 어획된 수산물에 적용할 수 있는 최소한의 위생규칙을 제도화하였다. 1990년의 식품안전법(The Food Safety Act)에 따라 1992년도에 개정된 ①수산물에 대한 식품안전규제법 ②살아 있는 패류와 기타 어패류에 대한 식품안전규제법 ③선상의 어획물에 대한 식품안전규제법으로 분류하여 수산물의 환경 및 위생정책을 강화하였다.<sup>138)</sup>

1992년의 영국 어류보건규제법(SI No.3300)과 EEC령 91/67(양식 동물과 생

137) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.48

138) 부경대수산과학연구소, 환경어업기본계획 수립을 위한 연구(1997·10:해양수산부), 97쪽

산물 시장을 관할하는)이 1993년의 어류 보건(수정) 규제법(SI 1993 No. 2255)에 의하여 1993년에 수정되었다. 수정 규제법은 영국의 요청에 일시적인 공동체 협정을 참작하고 있는데, 영국은 어병을 지닌 활어의 도입을 막고 영국의 연안수역에 어병의 전염 위험을 피하기 위해 EEC의 규정이 허용하는 한도내에서 어류의 유입에 대하여 특정조건을 적용할 것을 고려하고 있다.<sup>139)</sup>

종래의 연안 양식업에는 상당한 양의 특정 오염물질이 포함된 배출수가 발생할 수 있다. 이와 같은 배출수는 비토착어종, 화학물, 약품, 살충제 잔류물, 질병을 일으키는 생물 등이 연안환경생태로 흘러 들어갈 수 있는 직접적인 매체역할을 한다. 따라서 미국의 연안 양식업은 연방 정부, 주정부, 그리고 지방정부의 엄격한 연안환경생태의 관리대상으로 분류되어 있으며, 양식업에 관련되는 연안수계의 환경생태적 영향에 관하여 다각적으로 검토하고 있다.<sup>140)</sup>

### 5) 수산자원관리상의 한계

막대한 예산이 투입되고 있는 인공어초 사업을 합리적이고 과학적으로 평가할 수 있는 구체적인 평가체계를 마련하지 못하고 있다.<sup>141)</sup> 현재 국립시험장과 도립시험장에서 여러 어류의 종묘를 생산하여 방류하고 있으나, 방류된 종묘의 성장단계에 따라 체계적으로 관리할 프로그램이나 조직이 없다. 그리고 수산업법 제70조와 육성수면의지정및관리에관한규칙 제2조에서 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면과 인공어초 시설 등 수산자원 조성시설을 행한 수면과 정착성 수산종묘를 방류한 수면을 육성수면으로 지정하여 관리할 수 있는 법적 근거를 두고 있으면서도 종묘생산 방류와 인공어초 시설의 설치와 관련하여 육성수면으로 지정된 곳은 없다. 한편, 현행 어로규제 방식들은 여러 가지 측면에서 한계를 드러낸다.<sup>142)</sup> 망목의 제한과 같은 기술적 관리방식만으로는 어업자원의 남획을 근절하기 어렵다. 어구·어법의 특성상 필요한 자원을 선택적으로 잡을 수 없기 때문이다. 그리고 수산동식물의 번식·보호를 목적으로 특정어업의 금지구역(수산자원보호령 제5조)을 정하고 있으나, 그 한계가 육지연안에 근접함으로써 연안어업과 근해어업간에 조업구역 마찰이 빚어진다. 아울러 자원이 대체로 풍부했던 시기에 설정되었던 포획금지 체장 규정은 현재도 거의 변동 없이 적용되고 있다. 총허용어획량 관리대상이 아니면서도 기호도가 높은 일부 어종(삼치, 청어, 붕장어, 대구 등)은 엄격하게 관리할 필요가 있음에도 불구하고, 이들 어종의 포획금지체장 규정은 1976년에 삭제되었기 때문에 규제대상에서 제외된 상태이다.

139) 부경대수산과학연구소, 같은 보고서, 99쪽

140) 부경대수산과학연구소, 같은 보고서, 110쪽

141) 부경대학교, 2002 : 209

142) 부경대학교, 2002 : 210

현재 수산자원보호령 제14조(비어업자의 포획·채취의 제한)에서 어법을 제한한다. “유어”(遊漁) 즉 비상업적 어업은 제14조의 비어업자의 어업에 해당한다. 종래 규율이 엄격하지 아니하였던 유어에 대하여 점차 규제강도가 높아지고 있다. 미국과 캐나다 등 어업선진국에서는 유어를 위한 어획쿼타를 별도로 규정하고, 허가받은 자만 유어를 할 수 있도록 허용한다. 동시에 허가기간 및 어획허용량에 따라 허가료를 징수하고 있다. 허가는 1일, 1주일, 1개월 및 1년 허가가 있고, 위반시의 벌칙도 있다.<sup>143)</sup> 우리나라도 연안어장 보호 및 수산자원 보존을 위하여 앞으로 유어에 대한 허가제를 실시함과 동시에, 허가료를 징수할 필요가 있다.

## 6) 불법어업의 방지

불법어업에 관하여서는 먼저 그 개념에 관한 법사학적·법해석학적 정밀분석이 필요하다. 1990년 8월 1일(법률 제4252호)의 수산업법개정법에서 “불법어업”이라는 용어를 사용하기 시작하였는데, “불법어업”이란 수산업법 제62조에서 규정하는 바와 같이 어업감독공무원의 직무와 관련하여 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 즉 적법요건을 결여하여 처벌의 대상이 되는 어업을 말한다. 여기서 ‘부적법 또는 위법한 어업’이란 수산자원의 보호와 어업질서 및 선박안전에 관하여 규정하고 있는 수산업법을 위시하여 수산자원보호령, 선박안전조업규칙, 어업자원보호법, 영해 및 접속수역법, 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 등을 위반하여 행하는 어업을 말한다.<sup>144)</sup>

과거에는 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 즉 적법 요건이 결여된 어업으로서 처벌의 대상이 되는 어업을 범칙어업 또는 부정어업이라고 정의하였다. 대부분의 부적법 어업이 단순히 수산관계법령을 위반하여 행하는 어업으로서 어업면허·허가·신고의 내용이나 조건을 위반하여 행하는 어업과 그러한 행정절차를 거치지 않고 행하는 어업을 포함하였기 때문이다. 그러나 수산자원은 국가 관리자원이기 때문에 국가는 어업허가라는 절차를 통해 이용자를 규제하며, 또 수산자원이 위태롭지 않게 보존·관리할 책무를 부담한다.<sup>145)</sup> 한편, 선박안전조업규칙의 일부 규정의 위반은<sup>146)</sup> 수산자원의 보호 측면과는 다소 거리가 있지만 어업질서의 유지에 관한 행정규칙 위반이다. 그러나 이러한 행정규칙 위반은 반사회성을 띤 것과 단순

143) Manitoba Fishery Regulation §19~§38.

144) 정도훈, 2002 : 9

145) 차철표, 『수산업법상 어업자원관리제도의 입법론적 연구』, 한국해양대학교 법학박사 학위논문, 1998, p. 66.

146) 선박안전조업규칙의 일부 규정은 제13조, 제14조, 제15조, 제18조, 제19조, 제21조 등으로 수산업법에 근거를 두고 있지 않기 때문에 어업감독공무원이 검찰 또는 경찰에 고발하여 사법처리를 의뢰하고 있다(어업지도선관리사무소, 『수산관련법규 이해와 사건처리』, 1998, p. 109).

히 행정상의 질서를 문란하게 하는 위험성을 내포한 것이다. 이들 위반에 대해 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는 것 뿐만 아니라, 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 의무태만에 대한 제재로서 행정질서벌인 과태료를 부과하지만,<sup>147)</sup> 이들 위반이 어업질서를 문란하게 하기 때문에 불법어업으로 정의될 수도 있다.<sup>148)</sup>

불법어업은 ①수산자원이 공유재산적 자연자원이고 ②대내외 여건변화에 따라 소득이 감소하며 ③일부 법·제도가 현실과 괴리되어 있다는 등의 원인으로 발생한다. 불법어업의 유형은 어업허가나 면허를 받지 않고 행하는 어업과 허가나 면허는 있으나 허가 및 면허사항과 다른 방법으로 하는 어업으로 대별된다. 전자로서는 소형기선저인망어업이 대표적이며, 후자로서는 허가업종위반, 조업구역위반, 어구제한위반, 불법어구 사용 등으로 정리될 수 있다. 불법어업 근절을 위한 정부의 어업지도 및 단속은 일시적 실효성은 있었으나, 단속에만 급급하여 근본적 해결은 되지 못하였다. 즉 일부 법·제도의 현실유리에 따른 어업인들의 낮은 호응, 단속인력 등의 부족, 단속 결과처리 미흡, 정부지원금 효과 부진 등 정책 추진의 효과가 제대로 실현되지 못하였다.<sup>149)</sup>

일본의 경우에는 신해양질서에 맞추어 어업단속체제를 정비한다는 목표 아래 ①일본의 배타적 경제수역 등에 있어서의 외국어선에 대하여, 해상보안청의 순시선정·항공기 및 수산청의 단속선·항공기에 의하여 도도부현과도 협력하여 실효 있는 감시·단속을 실시하고 ②해상보안청에 있어서, 배타적 경제수역 등에서의 외국어선의 감시단속업무 등을 정확하게 실시하기 위하여, 순시선정·항공기에 의한 기동적인 업무집행체제의 강화를 꾀하고, 평성13년도에는 전년도의 계속분을 포함하여 순시선정 5척 및 항공기 6기를 정비하고 ③수산청에 있어서, 어업단속선·항공기에 의한 기동적·효과적인 업무집행체제의 강화를 도모하고, 평성13년도에는 위반어구회수선 1척의 신규배치, 어업단속선 7척의 대선(代船), 항공기에 의한 일본해, 동지나해 해역단속의 강화 등을 행하고 ④연안·앞바다수역에 있어서 해상보안청의 순시선정·항공기, 수산청의 단속선·항공기, 도도부현의 단속선 등에 의하여, 악질의 그리고 조직적인 밀어사범을 중점으로 한 단속을 실시한다.<sup>150)</sup>

우리 나라의 경우에 향후 어업질서 확립을 위해서는 사전적인 방법으로서 어업인들에 대한 교육과 홍보이외에 ①어업별·지역별로 차등하여 현실적 제도의 개선방안을 마련하고 ②불법어업관리 정보시스템을 구축하고 ③어구실명제를 채택하고

147) 대법원 판결 1969. 7.29, 69 마 400.

148) 차철표·정순범, “불법어업의 단속에 관한 법리 고찰”(『해사법연구』, 한국해사법학회, 1999, pp. 180~182).

149) 홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 265쪽

150) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 16

④ 단속을 해양경찰청 또는 지방해양수산청으로 일원화시키는 방안과 해양경찰청과 시·도로 이원화시키는 방안 등 단속체제 및 기능을 조정하며 ⑤ 자율관리어업 시행시 인센티브 제도를 확대하는 등의 종합적인 접근이 필요하다. 151)

업종별 대표적 위반사례

| 유 형            |                 | 업종 및 위반사례  |
|----------------|-----------------|--|
| 법에 규정된 어업외의 어업 |                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 20톤 미만의 소형기선저인망어업</li> <li>○ 이동성 구획어업 중 5톤이상 형망어업, 새우조망어업</li> <li>○ 8톤이상의 연안새우방어업</li> </ul>   |
| 허가 어업          | 업종위반            | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 중형기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 전개판 사용 조업</li> <li>○ 연안자망 또는 연승어업의 허가를 받은 후 중형기선저인망 조업</li> <li>○ 쌍끌이기선저인망어업의 허가를 받은 어선이 선미 트롤조업</li> <li>○ 기선권현망어업의 허가를 받은 어선이 저인망조업</li> </ul>  |
|                | 조업구역 위반         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 삼중자망어업의 허가를 받은 어선이 승인 받은 구역이 외의 장소에서의 조업</li> <li>○ 연안어선이 허가된 구역 이외에서의 조업(선인망, 조망, 양조망 등)</li> <li>○ 대형기선저인망어업의 허가를 받은 어선(트롤포함)의 금지구역 위반조업</li> <li>○ 기선권현망어업의 허가를 받은 어선이 월선조업(제1구에서 제2구로)</li> <li>○ 대형선망어업의 허가를 받은 어선이 불빛을 이용한 제주도 연안조업</li> <li>○ 소형선망어업의 허가를 받은 어선이 정치망 보호구역내 조업</li> <li>○ 형망어업 허가를 받은 어선(인천·경기·충남·전북)이 경남·전남에서 조업</li> <li>○ 통발어업의 허가를 받은 어선이 서해특정해역에서 조업</li> <li>○ 구획어업 중 새우조망어업의 허가를 받은 어선이 허가된 구역 이외에서의 조업</li> </ul> |
|                | 조업기간 위반         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기선권현망어업의 허가를 받은 어선이 멸치포획기간 위반</li> <li>○ 새우조망어업의 허가를 받은 어선이 조업 기간 위반</li> <li>○ 이동성 구획어업 중 새우방어업의 허가를 받은 어선이 기간조업 위반</li> </ul>   |
|                | 어구제한 위반         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근해유자망어업의 허가를 받은 어선이 고정자망사용, 고정자망어선이 유자망 사용</li> <li>○ 연안연승어업의 허가를 받은 어선의 새우포획어구(새우조망형태) 부착</li> <li>○ 망목제한 위반 및 어포부 이중망 사용</li> </ul>   |
|                | 어업허가의 제한 및 조건위반 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대형트롤어선의 동경 128도 이동 조업</li> <li>○ 대형기선저인망어업, 오징어채낚기어업의 허가를 받은 어선이 어로한계선 및 조업자제선 월선 조업</li> <li>○ 기선권현망어업의 허가를 받은 어선이나 형망어선의 야간조업</li> <li>○ 연안개량간망어업의 허가를 받은 어선의 어구통수 초과</li> <li>○ 형망어업의 콤프레샤와 해수펌프를 이용한 변형어업</li> </ul>  |
|                | 기 타             | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 들망의 자연산 우럭 치어 어획·가두리 양식자에게 판매</li> <li>○ 체험어장 등 레저를 빙자한 일부 다이버들의 자원 남획</li> <li>○ 대형트롤어선이 오징어채낚기어선과 공조 조업</li> </ul>  |

\* 자 료: 정도훈, 2002 : 15

151) 홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 266쪽

사후적인 방법으로서는 해상에서의 지속적이고 강력한 단속 뿐만 아니라 어항에서 불법어업에 사용되는 어구를 실은 어선을 단속하는 한편 불법어업으로 적발된 어업인에 대하여 금융지원·정부지원상의 불이익을 돌려야 할 것이다. 또한 어업자로 하여금 개별할당량, 어장별·어종별 어획량 및 조업상황 등을 기록한 조업일지를 어업관리자에게 보고하게 하고, 다른 한편으로는 양륙항에서 어획물을 수집한 자가 수집한 어획물의 자료를 어업관리자에게 보고하도록 하여 각 내용을 교차점검하는 보고·감시체계의 확립이 필요하다.<sup>152)</sup>

## 7) 인위적 자원조성

우리 나라의 자원관리는 적극적이고 인위적인 방법으로 자원조성을 확대하기보다는 수산동식물의 포획·채취를 억제하여 서식환경을 보호하는 등의 자연적 자원조성을 추구하여 왔다.<sup>153)</sup> 자연적 자원조성 방법으로서는 수산업법(제7장)상 보호수면과 육성수면에 대한 규정(동법 제67조 및 제70조), 유해어법의 금지(동법 제73조), 범칙어획물의 판매금지·범칙어획물의 방류명령(동법 제75조 및 제76조), 어업의 금지 구역·기간·대상(동법 제78조), 자원보호에 관한 명령 및 어장관리에 관한 명령(동법 제72조)등이 있다. 인위적 자원조성 방법으로서는 수산자원의 산란장을 조성하고 서식환경의 개선을 위한 시설물을 설치하는 외에 치어 방류, 유해생물의 구제, 인공어초의 설치(수산업법 제79조의2) 및 종묘 투하 등의 방법이 있다. 나아가 어장환경의 개선방안과 정부에서 추구하고자 하는 어장의 휴식년제 도입에 관해 면밀히 검토할 필요가 있다. 또한 어업권이 형성된 어장이 공유수면이기 때문에 지속적으로 생산성이 유지되어 다른 사람 또는 다음 세대에게도 물려줄 수 있도록 어장을 보존해야 한다는 측면에서 과연 현재와 같이 어업권에 기한 특권을 그대로 둘 것인가 하는 점을 신중히 검토할 필요가 있다.

현행 수산업법에서는 연안어장의 정화를 해양수산부장관의 연안정화사업계획과 지침에 따라 지방자치단체(시·도지사)가 매년 연안어장의 정화사업 실시계획을 수립하고 추진하여야 한다(수산업법 제72조의2)고 규정함으로써 이용주체와 책임주체를 달리한다. 어장 이용자의 적극적인 참여 없이는 어장정화를 실천하기 어렵기 때문에 실제 어장이용자에게 관리책임을 부여하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 아울러 어장 관리가 우수한 지방자치단체에 대하여 교부세 또는 양여금등의 산정에 있어 유인(incentive)을 부여하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

152) 부경대학교, 2002 : 208

153) 부경대학교, 2002 : 197

## 8) (가칭)수산자원관리법의 제정

새로운 국제해양법체제 하에서 우리 나라 수산업이 발전하느냐 아니면 쇠퇴하느냐의 여부는 우리 나라 배타적 경제수역 내의 수산자원을 얼마나 효과적으로 관리하느냐에 달려있다고 하여도 과언이 아니다. 수산자원을 효과적으로 관리하여 영속적으로 어업을 영위하기 위하여서는 이에 관련되는 규정을 통합하여 단행법을 제정하고, 추가로 자원의 관리에 필요한 규정을 신설하는 등 수산자원 관리제도를 재정비하지 않을 수 없게 되었다. 세계에서는 (가칭)수산자원관리법이라는 명칭을 선호한다. “수산자원”이라는 용어보다 “어업자원”이라는 용어가 더 구체적이지만 (가칭)수산자원관리법이라는 명칭이 타당하다. (가칭)수산자원관리법은 수산업법 및 시행령에서 규정하고 있는 수산자원 관리에 관한 사항, 수산자원보호령, 연근해및 원양어업의조업상황등의보고에관한규칙, 총허용어획량의관리에관한규칙, 수산관계 법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙 중에서 수산자원 관리에 관한 규정 등을 통합한다. 법령을 쉽게 이해할 수 있도록 간단명료하게 하는 방안으로서 동일한 조항에서 규정하는 것이 합리적이라고 생각되는 사안은 되도록 단일 조항에 통합하여 규정하는 방법을 채택한다.

총허용어획량의 관리에 관한 사항을 전통적인 어업관리제도와 함께 규정하는 것과 독립법으로 제정하는 것 중 어느 방법이 어업관리에 더 효율적인가에 대하여 아직 심도있게 연구된 바는 없다. 미국, 캐나다 및 EU 등에서는 총허용어획량제도가 내부적 원리로 운용되고 있다. 일본에서는 총허용어획량을 별도의 독립법으로 제정하고 있다. 우리 나라의 전통적인 어업관리제도와 총허용어획량제도는 관리 방법이 다른 점이 많기 때문에 전면적으로 총허용어획량제도를 실시하기 위하여서는 별도의 독립법으로 제정하자는 입법의견이 있다.<sup>154)</sup> 물론 총허용어획량관리는 명백한 규제법이며 감시자의 법이기 때문에 법의 기능만을 강조하자면 독자적인 입법이 필요하다. 그러나 우리 나라의 경우, 아직 총허용어획량 제도를 실시하기 위한 과학적 조사 등의 기초작업이 부족하며 전통적인 어업관리제도를 고려하면서 총허용어획량 제도를 실시하여야 하기 때문에 기존의 법률을 보강하거나 (가칭)수산자원관리법과 같은 법률에 포함시켜 규율하는 방안이 바람직스럽다.

---

154) 부경대학교, 2002 : 185

## 제 3 절 시설·설비 법제

### 1. 어 항 법

어항은 태·폭풍시 어선의 안전정박으로 어업인의 생명과 재산을 보호할 뿐 아니라 선수품 공급 및 어선수리시설 제공으로 원활한 어업활동을 지원하며 어획물의 신속한 양육처리로 수산업의 고부가가치 창출을 도모하는 등 수산업 발전의 핵심 기반시설이며 또한 어항을 중심으로 한 어촌지역의 생산성 향상을 통한 경쟁력 강화 및 타 지역과의 원활한 인적·물적 교류를 제공하는 사회간접자본이라 할 수 있다. 아울러 국민 소득수준 향상에 따른 레저수요의 증대에 부응하여 해양관광어항 등 3차 산업적 요소가 부가된 새로운 역할이 요구되고 있다.<sup>155)</sup> 현행 어항법(제3조:어항의 종류)은 어항의 종류를 국가어항, 지방어항 및 어촌정주어항으로 구분한다. 상업항과 아주 다른 원리로 움직이는 어항은 어촌의 물적시설의 중심을 이룬다. (가칭)어촌·어항법처럼 어촌과 어항을 함께 묶어 단일한 범주로 정비하거나, 어항을 유형화하거나 또는 항의 종류를 변경할 경우[어항→상업항]에 어민들의 전통적 이용권을 보장하는 단서조항 등을 마련하여야 할 것이다.

### 어 항 구 분

| 구 분    | 정 의  | 관 리 청 |
|--------|--|-------|
| 국가어항   | · 이용범위가 전국적인 어항 또는 도서·벽지에 소재하여 어장의 개발, 어선의 대피에 필요한 어항(전액 국비로 개발) | 해양수산부 |
| 지방어항   | · 이용범위가 지역적이고 연안어업 지원의 근거지가 되는 어항 (국비50%, 지방비50%로 개발)            | 시·도   |
| 어촌정주어항 | · 어촌의 생활 근거지가 되는 소규모 어항  | 시·군·구 |

\* 자료 : 해양수산백서, 2002 : 870

영국에서는 전통적인 청어업에 대하여 항만시설 이용권을 보장한다. 1771년의 청어업법(the White Herring Fisheries Act 1771)은 1868년의 해양어업법(the Sea Fisheries Act 1868 제71조 부칙 제2조)에 의하여 대부분 폐지되었지만 청어업에 종사하는 사람들이 항구나 부두의 회비(dues)이외의 비용을 지급

155) 해양수산백서, 2002 : 446



하거나 다른 방해물 받지 아니하고 항구나 부두 또는 바닷가(foreshores)에서 그들의 어로를 행할 수 있는 시설들을 보유할 수 있는 자격을 인정하는 규정들이 여전히 발효하고 있다.<sup>156)</sup>

## 2. 항만관계법

선박의 대형화를 추진해 온 세계 주요 정기선사들이 글로벌 정기선해운망 구축에 따른 위험을 분산하고 기항지 및 터미널 운영 등을 공동으로 수행하여 상호이익을 극대화하기 위한 전략적 제휴관계를 확대·강화함에 따라 전략적 제휴그룹의 대형선박은 주요 경제권의 거점항만에만 기항하고 주변 중·소 항만은 피더망으로 커버하는 형태로 선대를 운영하고 있다.<sup>157)</sup> 항만은 운송상의 거점기능과 다양한 운송수단이 쉽게 접근할 수 있는 용이성으로 인해 생산활동 및 무역거래의 중심축이 되고 있다. 즉 항만은 하역기능 위주의 1960년대 이전의 제1세대 항만에서 수송거점 및 공업활동과 상업활동이 포함된 1960년대 이후의 제2세대 항만, 그리고 고부가가치 물류활동과 각종 정보제공, 하역의 자동화와 대형화가 실현된 제3세대 항만으로 발전하고 있다.<sup>158)</sup>

운송과 물류의 여건이 급변함에 따라 항만관계법의 정비가 요망된다. 현재 입법이 추진중인 항만공사법(안)도 같은 맥락으로 이해된다. 육상의 운송 또는 물류와 관련된 공사들의 예에 비추어, 항만공사법(안)은 독점적인 사업자의 지위를 부여받는 한편 사업수행과 관련된 인허가상의 특례를 허용받을 것으로 전망된다. 그러나 공사등의 독점적 사업자의 지위는 시장원리 내지 민영화 추세와 어울리지 아니하기 때문에 항만공사법(안)의 추진에 신중을 요한다. 항만공사법(안)은 또한 종래 항만법상 비관리청에 의한 공영개발 시스템과의 관계를 재정립하고 기존의 한국컨테이너부두공단 법과의 관계를 재정립하여야 할 것이다.

### 1) 항만개발에 따른 민원의 예방과 해소

항만은 공항과 더불어 주요한 사회간접자본(SOC)이다. 현행법제는 SOC 설치·운영에 따른 민원을 해소하고 인근 주민들의 소득증대 내지 사회복리를 증진시키기 위하여 발전소(발전소주변지역지원에관한법률)·다목적댐(댐건설및주변지역지원등에관한법률)·공항(항공법)·수변구역(한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법률) 등에 관하여 여러 지원사업을 실시하고 있다. 지방자치단체나 해당

156) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.46

157) 해양수산백서, 2002 : 271

158) 해양수산백서, 2002 : 272

사업자들이 주관하는 소득증대지원사업이 가장 보편적인 형태이지만 비용보조·육영사업등을 실시하는 경우도 있다.

항만개발에 따른 보상과 관련하여 이해관계자들의 민원을 효율적으로 해결하지 못할 경우에 공기가 지연되고 또 그에 따른 건설이자의 증가 등으로 항만의 경쟁력이 약화될 우려가 있어 새로운 항만의 건설 또는 기존 항만의 정비와 관련하여 - 이해관계자들에 대한 단순한 보상을 넘어 - 가능한 범위내에서 이해관계자들을 개발사업에 참가시키고 당해 개발이익과 이해관계자들의 보상을 연계시키는 방안이 검토되어야 할 것이다.

## 2) 비관리청에 의한 공영개발의 지양

현행 항만법은 항만시설의 건설 내지 관리와 관련하여 “비관리청”(제9조제2항/제10조의2/제15조/제18조/제28조등)이라는 개념과 체계를 운용한다. 소유권이 국가에 귀속되는 항만시설의 비관리청 시행공사는 국가 또는 지방자치단체가 시행하여야 할 항만공사를 예산부족 또는 공사의 시급성 등을 이유로 비관리청이 대행하고 그 사용권[항만시설관리권(제18조)]의 보장 또는 항만시설사용료 면제 등을 통하여 총사업비를 사후에 보전해 준다는 원리에 기초한다. 그러므로 관리청 항만공사 계약금액과 동일한 수준의 객관성이 확보될 수 있도록 할 필요가 있다. 그런데 현행법은 비관리청 항만공사 계약금액의 적정성을 확보할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하여, 비관리청이 시공업체를 선정하여 계약금액을 임의로 결정하는 경우 시공업체가 제시한 설계금액대로 총사업비를 산정할 수밖에 없어 실제의 사업비보다 과다하게 투자비보전이 이루어질 우려가 있다.<sup>159)</sup>

159) 최성근, 비관리청 항만공사의 대가관계 적정화를 위한 항만법령 개선방안 연구(한국법제연구원, 2001.11), p.14: “감사원 지적사항”, 참조

비관리청 항만공사의 주요 근거법률의 인·허가권자 및  
국가귀속 여부 기타 반대급부의 내역 비교

| 주요근거법률                   | 인·허가권자                          | 항만시설·토지의<br>국가귀속여부             | 기타 반대급부의 내역                   |
|--------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| 항만법                      | 지정항만: 해양수산부 장관                  | 공공시설 - 국가귀속                    | 무상사용, 사용료 징수 및 다른 항만시설 사용료 면제 |
|                          | 지방항만: 시·도지사                     | 배후토지 - 부두의 특성·규모에 따라 일정부분 국가귀속 |                               |
| 신항만건설촉진법                 | 해양수산부 장관                        | 공공시설 - 국가귀속                    | 무상사용, 사용료 징수 및 다른 항만시설 사용료 면제 |
|                          |                                 | 배후토지 - 부두의 특성·규모에 따라 일정부분 국가귀속 |                               |
| 공유수면매립법                  | 해양수산부 장관                        | 배후토지 - 투자범위내에서 취득              | 해당사항 없음                       |
| 공유수면관리법                  | 해양수산부 장관                        | 해당사항 없음                        | 무상사용                          |
| 사회간접자본<br>시설에대한<br>민간투자법 | 민자유치기본계획 수립·고시 - 기획예산처          | 공공시설 - 국가귀속                    | 무상사용 및 사용료 징수                 |
|                          | 사업시행자 지정 및 실시계획 승인 - 해양수산부 장관   | 배후토지 - 투자자 취득가능                |                               |
| 산업입지및개발에<br>관한법률         | 사업자지정 및 국가공단 실시계획 인가 - 건설교통부 장관 | 공공시설 - 국가귀속                    | 무상사용 및 사용료 징수                 |
|                          | 국가공단내 산업항시설의 실시계획 승인 - 해양수산부 장관 | 배후토지 - 투자자 취득가능                |                               |
| 지역균형개발및중소<br>기업육성에관한법률   | 건설교통부 장관                        | 공공시설 - 국가귀속                    | 무상사용 및 사용료 징수                 |
|                          |                                 | 배후토지 - 해당사항 없음                 |                               |

\* 자료 : 최성근, 비관리청 항만공사의 대가관계 적정화를 위한 항만법령 개선방안 연구(한국법제연구원, 2001.11), 30~31쪽

실제로 1998년부터 2000년까지 비관리청이 시행한 항만공사 98건(계약금액 총계 550,852백만원) 모두가 경쟁계약이 아닌 수의계약으로 공사계약이 체결되었다. 이에 대하여 한국컨테이너부두공단이 1999.2.20부터 1999.11.1까지 시행한 비관리청 항만공사 6건의 경우 「국가를당사자로하는계약에관한법률」에 의한 경쟁입찰방식으로 시공업체를 선정하여 공사계약을 체결함으로써 계약금액이 설계금액 총계 5,750,239천원의 88.37%에 해당하는 5,081,297천원으로 결정되었다. 이에 감사원은 해양수산부장관에게 비관리청으로 하여금 「국가를당사자로하는계약에관한법률」의 계약규정을 준용하도록 요구하는 등 비관리청 항만공사 계약금액의

적정 여부를 확인할 수 있는 방안을 강구하도록 요구하였다.

본래 항만법상 비관리청 항만공사 제도의 취지는 중·소규모의 부족한 항만시설에 대하여 한정된 정부재정을 보완하여 가능한 간편한 절차를 거쳐 신속하게 민간자본을 투입하여 건설하고, 민간투자자는 신속하게 투자비회수를 할 수 있도록 하는데 있다. 즉 비관리청 항만공사의 이점은 민간투자자의 입장에서 볼 때 “중소규모(투자비에 부담감 완화)항만시설”과 “간소한 절차” 및 “신속한 투자비 보존”이다. 또한 국가 입장에서도 부족한 항만시설을 신속하게 건설하여 국가경제에 기여하게 한다는 이점이 있다. 이에 비하여 사회간접자본시설에 대한 민간투자법에 의한 방식은 사업의 대규모성, 기본계획수립 및 실시설계승인 등 정부와 민간투자자간에 진행되는 장기간의 협상절차 그리고 투자비회수의 장기화등을 특징으로 한다. 따라서 항만법상 비관리청 항만공사는 소규모의 사업, 사업절차 간소성, 사업 추진상의 신속성 등의 특성을 가지고 있기 때문에 이 방식이 민간투자법으로 이관될 경우에 이 방식이 지니는 특성과 장점이 희석될 가능성이 있으므로 근거법의 이관에 대하여 적지 아니한 반론이 제기될 수 있다.

비관리청 항만공사를 되도록 지양하여야 한다는 방안에 대한 반론은 물론 나름대로 일리가 있다. 그러나 사업추진상의 간편성과 신속성 때문에 비관리청 항만공사를 종전 방식대로 유지하여야 한다는 반론은 민간투자법의 기능에 대한 불신 내지 오해에서 비롯한다. 우선 민간투자법은 항만법에 의한 항만시설(제2조제6호)을 동법의 적용대상으로 명시하고 있다(제2조제1호). 또한 법 규정상으로 보아 민간투자법은 결코 규제법이 아니다. 민간투자사업의 시행에 필요한 경우에 국·공유재산의 처분이 된다(제19조). 토지등의 수용·사용이 인정된다(제20조). 민간투자사업과 연계하여 택지개발사업·도시계획사업·항만운송사업등 각종 부대사업의 시행이 가능하다(제21조제1항). 부대사업의 시행을 위하여 각종 인·허가등을 의제하는 특례가 인정된다(제21조제3항). 재정운용을 위하여 산업기반진흥보증기금(제4절)과 사회간접자본투융자회사(제5절)의 설치·설립이 가능하다. 이러한 연동장치를 갖추고 사회간접자본시설의 건설을 촉진시키려는 민간투자법이 항만건설에 부적절하여 사업자나 행정청의 환영을 받지 못한다면 도로나 철도 또는 공항등 다른 사회간접자본시설(SOC)의 경우라고 하여 사정이 다르지 않을 것이다. 그렇다면 민간투자법 자체의 실효성이 검토되어야 할 것이다. 민간투자법을 방치한 채 다른 법률상의 방법을 원용하는 우회전략을 구사하여 법을 무용지물로 만들기보다 국가 전체의 입장에서 민간투자법상의 절차를 단축시키고 간소화시키는 노력이 선행되어야 할 것이다. 민간투자법이 항만건설에 부적합하다면 신항만건설촉진법에 의한 건설을 유도할 수도 있을 것이다. 만약 민간투자법이나 신항만건설촉진법이 소규모 항만의 건설에 부적합하다면 “소규모” 항만 건설등을 위한 간이 내지 특례 규정들

이 민간투자법 및 신항만건설촉진법에 마련되어야 할 것이다.

항만법에 의한 비관리청 항만공사가 계속 유지되려면 법리상의 난점을 넘어 경제적 모순도 극복되어야 한다. 이른바 “비관리청”은 항만법에 의하여 자기가 조성한 토지 및 건설한 항만시설을 국가 또는 지방자치단체에 귀속시키고(제17조) 그 대가로 물권인 항만시설관리권(제18조)을 받고, 총사업비의 범위 안에서 당해 항만시설을 무상으로 사용하는 한편(제17조제3항), 이를 다른 사람에게 사용하게 하고(제17조제4항) 그 다른 사람으로 하여금 사용료를 받을 수 있다(제28조제1항). 그러나 이러한 방식은 비관리청에게 “개발자잉여”를 거의 남기지 않을 것이다. 항만법은 독자적인 항만시설관리권(제18조)을 인정하지만 이 권리는 실제 사용료징수를 요체로 하되 당해 사용료 징수기간은 총사업비의 범위내에서 인정되고(제17조제3항) 그나마 모법(제28조제3항)이 아닌 시행령(제22조)에 의하여 좌우되며 관리권의 갱신을 보장하는 장치가 불분명하다. 이러한 구조 아래에서는 비관리청들로 하여금 항만시설을 건설하게끔 만드는 경제적 유인(incentive)이 약하다. 취약한 유인에도 불구하고 공사계약마저 경쟁원리에 따라야 한다면 이러한 시스템에 참가할 비관리청이 드물 것이다. 또한 비관리청에게 국가를당사자로하는계약에관한 법률을 준용할 수 있는 법적 근거가 없다. 그럼에도 이러한 준용방식을 항만법에 규정한다면 비관리청에 의하여 항만시설을 건설한다는 구도는 경제적 유인의 부족으로 거의 가동되지 아니할 것이다. 잠재적 비관리청의 입장에서 본다면 기술법 내지 규제법의 성격이 강한 항만법보다 사업법 내지 촉진법의 성격이 짙은 민간투자법 체계에 따라 항만시설에 투자함이 더 유리할 것이다. 항만법은 유인이 약한 비관리청의 자본투자 및 이익회수 방식에 매달려 비관리청을 “국가”로 의제하려는 우회적 방식을 포기하고, 비관리청의 항만시설 건설 및 관리를 민간투자법 내지 신항만건설촉진법 등으로 넘기는 편이 바람직스럽다. 전통적으로 기술법 내지 규제법으로서 항만 건설과 관리의 근간을 이루는 항만법에 투자촉진장치(비관리청제도), 인·허가의제(제11조) 또는 항만배후단지개발종합계획(제35조) 등을 덧붙여 항만법을 다용도로 전환시키려는 시도는 “시장과 친하지 아니한” 항만법 본연의 기능을 약화시킬 뿐만 아니라 관련법 상호간의 기능분담을 퇴색시킬 소지마저 있다.

### 3) (가칭)항만公社에 관한 검토

현행 신항만건설촉진법은 해양수산부장관을 신항만건설의 관리자로 규정하였으나(제3조제1항), 국가 또는 해양수산부장관이 신항만건설사업의 시행자를 지정하도록 규정함으로써(제7조제1항), 별도의 주체로서 사업시행자의 출현을 상정한다. 한편 현행 항만법은 해양수산부장관과 시·도지사를 “관리청”으로 설정하고(제2조제6호), 항만기본계획의 수립(제5조)과 변경(제7조) 그리고 항만공사시행(제9조)

과 항만관리(제22조)를 맡긴다. 이러한 정부 중심의 계획법으로서의 일관성을 유지함이 항만법의 속성과 어울린다. 즉, 항만법은 국가 또는 지방자치단체〔管理廳〕내지 이를 대리하는 공공기구 등에 의한 항만의 개발과 관리에 전념하는 구도를 취함이 바람직스럽다. 일본의 항만법은 항만법의 전통과 속성을 견지한다. 일본의 항만법은 관리청이라는 개념 대신에 “항만관리자”라는 개념을 설정한다. 일본 항만법에서 “항만관리자”라 함은 제2장제1절의 규정에 의하여 설립된 항무국 또는 제33조의 규정에 의한 지방공공단체를 말한다(항만법 제2조제1항). 중요항만에서(160) 일반교통편리의 증진, 공해발생방지 또는 환경정비를 피하거나, 피난항에서 일반교통편리의 증진을 피하기 위하여 필요한 경우 국가와 항만관리자가 협의한 때에는 국토교통장관은 예산의 범위 내에서 항만공사〔直轄工事〕를 스스로 할 수 있다(제52조제1항). 국토교통장관은 중요항만에서 항만의 개발, 이용 또는 보전에 관하여 특별히 필요하다고 인정될 때에는 항만관리자를 둘 것을 관계지방공공단체에 대하여 권고할 수 있다(제51조).

전통적인 항만법에 의한 항만의 개발이 “공영개발” 방식을 취한다면, 관리청은 행정청으로서 기업자가 되는 것보다 공공기구에 항만개발과 관리를 위임함이 바람직스럽다. 일본의 “항무국위원회” 제도는 직할공사와 더불어 공영개발의 모델이 될 수 있다. 일본 항만법상 “항무국”은 임의적인 설립에 의한 공법상의 비영리법인(제5조)으로서 항만관리자의 기능을 대행·보조한다. 항만시설을 관리하는 지방공공단체, 당해 항만의 설치 또는 유지관리비용을 부담한 지방공공단체, 또는 예정항만구역(地先水面)으로 하는 지역을 구역으로 하는 지방공공단체〔관계지방공공단체〕는 단독 또는 공동으로 정관(제6조)을 정하여 항무국을 설치할 수 있다(제4조제1항). 국가 및 지방공공단체 이외의 자가 수역시설 및 외곽시설(제2조제5항)의 전부 또는 대부분을 유지관리하는 항만에는 그 자가 관계지방공공단체에게 항무국의 설립을 요청한 경우를 제외하고 제4조제1항을 적용하지 아니한다(제4조제2항). 항무국의 설립을 發起하는 관계지방공공단체는 그 의회의 의결을 거친 후 단독 또는 공동으로 설립하고자 하는 취지와 예정항만구역 및 관계지방공공단체의 의견제출기간을 공고하고 다른 관계지방공공단체로부터 의견이 제출된 때에는 이를 협의하되 관계지방공공단체의 의견제출기간은 1개월 미만이어서는 아니 된다(제4조제3항). 항무국은 성립후 지체없이 그 취지 및 항만구역을 공고하여야 하고 항만구역에 변경이 있는 경우에도 같다(제9조제1항).

160) 일본 항만법에서 “중요항만”이라 함은 국제해상운송망 또는 국내해상운송망의 거점이 되는 항만 기타 국가의 이익에 중대한 관계를 가진 항만으로 정령이 정하는 것을 말하고, “특정중요항만”이라 함은 중요항만 중 국제해상운송망의 거점으로서 특히 중요한 항만으로 정령이 정하는 것을 말하며, “지방항만”이라 함은 중요항만 이외의 항만을 말한다(제2조제2항).

일본의 항무국은 ①항만계획의 작성 ②항만구역 및 항무국이 관리하는 항만시설의 양호한 상태유지 ③항만의 개발·이용·보전 및 항만에 인접한 지역보전을 위하여 필요한 항만시설의 건설 및 개량에 관한 항만공사 ④항만구역내 또는 임항지구내에서의 수면매립·盛土·整地등에 의한 토지의 조성 또는 정비 ⑤위탁에 의하여 국가 또는 지방공공단체의 소유에 속하는 항만시설(항만운영에 필요한 토지를 포함한다)로 일반대중의 이용에 제공된 시설의 관리 ⑥일반대중의 이용에 제공하는 계류시설 중 일반대중의 편의를 증진하기 위하여 필요한 시설의 운영 및 이를 이용하는 선박에 대한 계류장소의 지정 기타 사용에 필요한 규제 그리고 ⑦항만구역내에서의 입항선 또는 출항선으로부터의 입출항의 신고접수 등등의 업무를 수행한다(제12조). 항무국은 항만운송업, 창고업 기타 수송 및 보관과 관련된 사기업의 공정한 활동을 방해하거나 그 활동에 간섭하거나 이들과 경쟁하여 사업을 영위하여서는 아니 된다(제13조제1항). 항무국의 해산은 당해 항만에 대하여 지방공공단체가 제33조제1항 후단의 규정에 의하여 항만관리자가 될 때까지는 그 효력이 발생하지 아니한다. 다만, 항무국을 조직하는 지방공공단체가 당해 항무국의 해산에 관하여 국토교통장관의 승인을 받은 경우에는 그러하지 아니하다(제10조제1항).

일본의 항무국은 위원회를 중심으로 활동한다. 즉, 항무국에 위원회를 둔다(제14조). 위원회는 항무국의 시책결정과 사무운영을 지도·통제한다(제15조). 위원장은 항무국을 대표하는 장으로서 그 업무를 총괄함과 동시에 법령 또는 제45조의 2의 조례에 의거하여 그 권한에 위임된 항만의 개발, 이용, 보전 및 관리에 관한 업무를 한다(제23조제1항). 위원장의 자문에 따라 당해 항만에 관한 중요사항을 조사심의시키기 위하여 중요항만의 항무국에 지방항만심의회를 두고, 필요에 따라 지방항만의 항무국에 제12조의 2의 규정이 정하는 바에 따라 지방항만심의회를 둔다(제24조의 2). 항무국은 상근위원, 감사 및 직원에게 급여를 지급하여야 한다(제25조제1항). 항무국을 조직하는 지방공공단체 외의 자는 당해 항무국에 출자할 수 없다(제28조). 항무국이 그 업무수행을 위하여 필요한 경비(항만공사에 필요한 경비는 제외한다)는 그들이 관리하는 항만시설등의 사용료, 임대료 및 항무국이 제공하는 급수등의 서비스임금 기타 항만의 관리운영에 수반하는 수입으로 충당하여야 한다(제29조). 항무국은 항만시설의 건설, 개량 또는 복구의 비용충당을 위하여 채권을 발행할 수 있다(제30조제1항). 항무국은 잉여금을 전조의 상환준비금 및 결손보충을 위한 준비금으로 적립한 후 잔액이 있는 때에는 정관이 정하는 바에 따라 그 금액을 항무국을 조직하는 지방공공단체에 납부하여야 한다(제31조제1항). 항무국을 조직하는 지방공공단체는 본국에 손실이 발생한 경우 전항의 결손보충을 위한 준비금을 이에 충당하고도 부족액이 있는 때에는 정관이 정하는 바에 따라 그 부족액을 보전하여야 한다(제31조제2항).

#### 4) 한국컨테이너부두공단법의 정비

한국컨테이너부두공단은 컨테이너부두 내지 컨테이너부두기능시설의 개발·관리, 항만하역사업, 항만시설(항만법 제2조제6호)의 개발·관리등의 업무를 수행한다. 그러나 한국컨테이너부두공단법상 컨테이너부두(제7조제1호) 내지 컨테이너부두기능시설(제7조제2호)이 내포하고 있는 (컨테이너)“부두”라는 개념이 항만법상의 “항만시설”(제2조제6호)에 명시되지 아니하여 한국컨테이너부두공단법과 항만법의 연관관계를 분석하기가 어렵다. 사전적 의미의 “부두”는 항만시설에 포함되기 때문에 항만법상 비관리청으로 기능하는 한국컨테이너부두공단이 항만법과 구분되는 별도의 법으로 규율되는 체계가 타당한가의 문제가 제기된다. (가칭)한국항만공사의 근거법의 제정이 추진되고 있고 항구별도 부두관리공사들이 운영되고 있는 상황에서 항만시설의 일부에 해당하는 컨테이너부두공단을 위한 독자 입법의 타당성이 검토되어야 할 것이다.

한국컨테이너부두공단법을 항만법 또는 항만공사법(안)에 통합시키는 방안에 대하여서는 적지 아니한 반론이 제기될 것으로 예상된다. 항만법은 항만시설의 건설, 관리 및 운영에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있으나, 한국컨테이너부두공단법은 항만법에 비해 항만시설의 관리·운영에 있어서 특별법적 성격의 특권적인 내용을 규정하고 있으므로 항만법과 공단법을 통합함은 법체계상에 문제가 있으며, 공단법은 항만법 및 국유재산법의 규정에도 불구하고 공단 이사장에 대하여 국유재산을 사용하거나 타인의 사용에 따른 사용료율을 결정하고, 사용료 징수절차 등을 정할 수 있는 권능을 부여한다(공단법 제19조). 또한 한국고속철도건설공단법 또는 부산교통공단법과 같이 일부 공단들은 독자적인 입법에 의하여 존속한다. 한편 한국컨테이너부두관리공단은 항만법상 비관리청 항만공사의 사업자로서도 활동한다. 이러한 이유들에 기초하여 한국컨테이너부두공단법을 현행대로 존치시켜야 한다는 의견이 있을 수 있다.

한국컨테이너부두공단법이 독자성을 유지하기 위하여서는 현재 나름대로의 기능을 수행하고 있으며 다른 공사들이 독자적인 근거법을 가지고 있다는 이유만으로는 부족하다. 공단법의 독자성이 유지되기 위하여서는 일반적인 기능을 수행하는 한국항만공사와 같은 기구가 출현하지 아니한 상태에서 또 각 항구들에서 활동하는 부두관리공사들의 법적 지위가 불확실한 가운데 유독 한국컨테이너부두공단만이 설립되었는가에 관한 연혁적 이유가 분명히 제시되고 향후에도 이러한 연혁적·과도기적 이유가 타당성을 유지할 수 있는가의 여부가 검토되어야 할 것이다. 그렇지 아니할 경우 공단법을 계속 존치시킨다면 법집행상 몇 가지 오해와 충돌을 낳을 소지가 있다. 한국컨테이너부두관리공단이 계속 존속할 경우 항만법은 공단의



사업을 축소시키지 않기 위하여 비관리청에 의한 항만공사 방식을 계속 유지하려 할 것이다. 또한 공단이 계속 존속할 경우 (가칭)한국항만공사의 설립에 직·간접적인 영향을 미칠 가능성이 있다.

## 제 4 절 교통·운송 법제

### 1. 선 박

#### 1) 개념의 정립

선박법은 선박에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있으며 선박의 일반적인 정의를 선박법 제1조의2에서 기선, 범선, 부선으로 규정한다. 그리고 선박법 제26조 및 제26조의2의 규정에서 총톤수 5톤 미만의 범선과 20톤 미만의 부선 및 부선중 선박계류용·저장용 등으로 사용하기 위하여 수상에 고정하여 설치하는 부선은 선박법 적용대상에서 제외하고 있다. 한편 현행 해양관련법상의 선박에 대한 개념은 각 개별법의 입법목적에 따라 달리 정의되어 있다. 해양오염방지법, 해상교통안전법, 해난심판법 등에서는 감항능력 여부에 관계없이 “선박”으로 인정하고 있다. 그러나 선박안전법에서는 감항능력이 없는 선박 및 5톤 미만의 소형선을 적용대상에서 제외하고 있기 때문에, 소형선박·부선 및 레저활동에 사용되고 있는 선외기 등의 선박에 대한 안전관리가 문제된다<sup>161)</sup>. 감항능력의 유무에 관계없이 항행성을 갖춘 모든 종류의 구조물을 포괄하는 “선박”개념을 도입하여 행정지도·경영진단·안전관리등의 기초로 활용하여야 할 것이다.

#### 2) 선박의 등록

선박법(선박법 제1조의2, 8조 등 및 어선법 제2조, 제13조 등)에서 어선의 경우에 대한 어선법과의 적용 관계를 명확히 규정할 필요성이 제기된다. 선박법에 어선법과의 관계가 규정되어 있지 않아 선박법의 적용대상인 선박에 어선이 포함되는 경우에는 어선도 선박법에 의한 등록을 하게 된다. 비자항식 준설선의 경우 건설기계관리법에 의한 건설기계이면서, 선박법에 의한 선박으로 이중등록에 따른 지방세법에 의한 이중과세 등이 문제된다. 한편, 선박을 용도외의 목적으로 사용(선박이외 용도사용 및 어선으로 사용)할 경우에 등록말소 근거가 필요하다. 선박 말소등록(법 제22조)에 “용도외 사용”이 추가되어야 할 것이다.

---

161) 조동오외:127.

영국에서는 어선의 등록을 해운법에 의하여 규율한다. 영국의 해양어업에 관한 주요 법령들은 주로 Halsbury's Laws(4th edn) paras 740-859에 규정되어 있지만 어선들의 등록에 관한 규정들은 1988년의 해운법(the Merchant Shipping Act 1988)에<sup>162)</sup> 담겨 있음에 주목하여야 한다. 1868년의 해양어업법은 한 동안 해양어업을 규제하는 기본법이었으나 대부분의 규정들이 1968년의 해양어업법(the Sea Fisheries Act 1968, s 22(2), Sch 2, Pt II)에 의하여 폐지되었다. 그러나 1868년법의 핵심규정은 1968년법(제26조)에 담겨 있다. 1988년의 해운법(the Merchant Shipping Act 1988, s 57(4), Sch 6)에 의하여 대체된 1968년법(제26조)의 규정은 등록 어선들과 영국 수역내의 외국어선들로 하여금 일정한 공식서류들을 제출할 것을 요구한다. 해양어선들의 등록에 관한 1868년법의 규정들은 1988년의 해운법에 담긴 규정(the Merchant Shipping Act 1988, Pt II(ss 12-25, Schs 2, 3))들에 의하여 대체되었음에 주목하여야 한다.<sup>163)</sup> 한편 영국어선법은 국적선우대의 원칙을 규정한다. 1983년의 영국어선법(the British Fishing Boats Act 1983)은 영국어선들이 이용할 수 있는 어업자원의 이용이 어선원들의 국적(nationality)에 관한 요건들을 충족시키는 어선들에 한정됨을 확정하는 규정을 두었다.<sup>164)</sup>

### 3) 자 율 화

舊톤수가 적용되는 현존선은 선박법 부칙(1982년) 제3조(현존선에 대한 선박톤수에 관한 경과조치)의 규정에 의거하여 특정수리를 하지 않는 한 현재의 톤수를 적용하도록 규정되어 신통수와 구톤수의 규모 차이에 따른 타법령에 의한 톤수적용 규정상 불형평이 발생한다. 어선의 경우 구톤수 적용어선에 대해 소유자 신청에 의거하여 신통수 측정을 받을 수 있도록 자율화되었다(어선법 부칙 제6조 : 1993.6.11 법률 제4559호). 구톤수 적용 선박의 신통수 측정 자율화가 필요하다.

수상호텔 등 계류용 부선에 대한 선박등록 여부가 검토되어야 한다. 총톤수 100톤이상의 부선중 선박계류용·저장용등으로 사용하기 위하여 수상에 고정하여 설치하는 부선은 선박법에서 적용을 제외하고 있으나 소유자의 재산권 행사 및 권익 보호 차원에서 재산적 가치가 큰 수상호텔용 부선등에 대하여 선박법의 적용이 필요하다. 한편, 규제개혁 차원에서 선적항(선박법 시행령 제2조) 지정의 자율화가 필요하다. 현행법은 선박 소유자의 주소지 또는 선박의 주 정박지 및 사업장이 있

162) Pt II(ss 12-25, Schs 2,3), Vol 39, title Shipping and Navigation

163) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.46

164) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.48

는 곳으로 선적항을 한정하고 있으나 등록특구 관련 선박소유자의 자율에 의한 지정이 가능하게 하여야 할 것이다.

## 2. 해 운

### 1) 항계내 어로의 제한

일제시대의 개항취체규칙과 조선개항규칙을 대체한 개항질서법(1961년)은 수로의 보전을 위하여 개항의 항계내 또는 항계와 1만m이내 수면에 동물의 사체, 하분, 회신, 진개, 석회, 배라스트, 폐유등을 함부로 버리지 못하게 규정하고 누구든지 개항의 항계내의 선박교통에 방해가 될 우려가 있는 장소에서 함부로 어로작업을 하지 못하도록 규정하였다. 현행 개항질서법 제37조(어로의 제한)는 개항의 항계안의 선박교통에 방해가 될 우려가 있는 장소 또는 항로상에서의 어로(어구 등의 설치 포함)를 제한한다. 그 결과 항계안에서의 어로를 제한함으로써 어민들의 어업활동에 지장을 초래한다. 항계안의 항로 및 정박지에서는 어로가 선박교통에 직접적인 방해가 될 우려가 있으며, 항로 및 정박지 이외의 장소도 선박충돌 등 긴급상황 발생시 안전사고를 예방하기 위하여 어로행위(어구 등의 설치 포함) 제한이 불가피하다. 또한 항만개발 및 항만운영상 항로 및 정박지 변경시 어업피해보상등으로 민원이 상존하고<sup>165)</sup> 사회문제로 변질 뿐만아니라 예산 확보 도 매우 어려운 실정이다. 따라서 항계내에 어로행위(어구 등의 설치 포함)에 대해서는 점진적으로 허가, 신고, 면허등을 지양하여야 할 것이다. 어로금지를 확대하려면, 불명확한 '교통방해구역'등의 범위를 명확하게 특정하고 연차계획을 수립하여 부칙으로 그 시행일을 예고하여야 할 것이다.

영국의 경우에는 항행 저해활동을 제한한다. 누구든지 교통부장관(the Minister of Transport)의 동의서 없이는 (현재 수행중이거나 앞으로 수행될 예정인 활동으로서) 항행(navigation)을 방해하거나 위험하게 만드는 결과를 초래하거나 초래할 가능성이 있는 다음 각호의 활동을 수행하지 못한다: (a)만조수면(the level of mean high water springs) 아래 위치한 해변(seashore)의 일정 부분의 위(on), 아래(under) 또는 상공(over)에서 어떠한 활동을 형성, 변경 또는 개량하는 행위 (b)전술한 해변의 일정 부분 위에 어떠한 물체 또는 물질을 쌓아 두는 행위 (c)간조수면(the level of mean low water springs) 아래 위치한 해변의 일정 부분에서 어떠한 물체 또는 물질을 치우는 행위(제34조제1항). 연안보호에 필요한 활동·배수 등 일정한 범위의 활동들에 대하여서는 이러한 활동제한이 적

165) 항계내 어업피해 보상문제로 민원이 야기중인 항만으로는 여수 광양만권 및 부산 다대포항이 있다.

용되지 아니한다(제35조).<sup>166)</sup>

## 2) 항만운송사업의 정지 및 등록의 취소

현행 항만운송사업법 규정은 항만운송사업자 또는 대표자(자연인인 사업자나 사업자가 법인인 경우에는 그 대표자)가 관세법 제179조, 제180조 또는 제182조에 규정한 죄로 공소가 제기된 때에 한하여 사업정지 또는 등록을 취소할 수 있도록 규정하고 있으나, 실질적으로는 한 개의 법인이 각 항만별로 사업을 등록한 후 지점장 책임 하에 사업을 영위하고 있어 항만운송사업자 또는 대표자가 아닌 지점장 등 그 대리인이 위 관세법 규정을 위반할 경우 사업정지 등 행정처분을 할 법적 근거가 없어 항만운송사업법 제26조 제1항 제5호 및 제26조의2 제1항 제2호(사업의 정지 및 등록의 취소)의 정비가 필요하다.<sup>167)</sup>

## 3) 항만시설 사용료의 납입주체

항만법상의 항만시설은 ①관리청의 허가를 받거나 ②항만시설운영자와 임대계약을 체결하거나 ③임대계약자의 승낙을 얻어 이를 사용할 수 있다(항만법 제27조제1항본문). 항만시설운영자 또는 임대계약자는 “항만시설을 사용하는 자”로부터 사용료를 징수할 수 있다(제2항본문). 여기에서 개별 화주의 대리인인 항만하역사업자에게 항만시설사용료(화물장치료)를 납입할 의무가 있는가의 여부가 문제된다.<sup>168)</sup> 현행 항만법(제27조제1항)은 ‘항만시설을 사용하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 관리청의 허가를 받아 이를 사용할 수 있다’고 규정하고 있고, 항만법시행령 제20조의2제1항은 ‘관리청으로부터 항만시설의 사용허가를 받아 항만시설을 사용하고자 하는 자는 관리청이 정하는 각호의 사항이 기재된 신청서를 관리청에 제출하여야 한다. 이 경우 사용료의 종류와 요율 등 구체적인 사항은 관리청이 이를 정하여 고시한다’고 규정하고 있으나, 화물장치 등을 위한 항만시설 사용 허가시 화주를 대리한 항만운송사업자가 실질적으로 허가를 신청하고 관리청은 동 항만운송사업자에게 위 사용료를 부과하고 있으므로, 항만법 제27조(항만시설사용료 등)제1항의 “항만시설을 사용하고자 하는 자”의 범위를 조정할 필요가 있다.

166) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.49 : Water(Pr 1)

167) 2002·6·28 대법원판결(영업정지처분취소청구사건), 참조

168) 95누1590 대법원판결(항만시설사용료부과처분취소청구), 참조

## 제 5 절 인력·기구 법제

### 1. 어업인

#### 1) 법의 인간상 회복

법을 세계적 보편성을 지닌 문명의 산물로 본다고 하더라도 중세 봉건사회 농민들의 관습법에 기반을 둔 근대 유럽의 사법과 사권 그리고 공시등의 체계를 20세기 한국 어촌사회의 어민들에게 그대로 적용하기는 힘들다. 모든 법은, 라드브루흐의 언명대로, 그 중심이 되는 인간상을 예정한다. 어민은 수산업제와 해안개발법제의 주인공이다. 어촌사회 주민들의 해변향유권과 관습상의 재산권이 보장되어야 한다. 농토가 부족하다고 하여 경제적 비용편익분석을 강조하거나 해양환경이 소중하다고 하여 환경권을 우선시킬 수만은 없다. 어민의 생존권이야말로 갈등해소와 분쟁해결의 최우선 척도이다. 막연하게 원용되고 있는 어민들의 생존권 개념을 구체화시켜야 한다. 어민들의 주장과 의식의 이면에는 '거주 이전의 자유'[정주권]를 핵으로 하는 생활권과 억압적인 물리적 환경을 회피하고 안전하게 살아갈 자유를 추구하는 생명권 그리고 경쟁력이 있는 방식으로 생계를 꾸려나갈 자유를 내용으로 하는 생업권 등이 자리잡고 있다.

#### 2) 관습상 입어권의 문제

어업권에 대하여 전면적인 국가관리를 선언한 1953년의 수산업법은 그 제40조(입어의 관행)제2항에서 "공동어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어업장에서 어업하는 자의 입어를 거절할 수 없다"고 규정함으로써 관습상 입어권의 지위를 확인하였다. 그러나 입어권은 점차 제한되었다. 1990년의 수산업법 제2조(정의)제7호는 "...공동어업권이 설정되기 전부터 당해 수면에서 계속적으로 수산동식물을 포획·채취하여 온 사실이 대다수 사람들에게 인정되는 자중 대통령령이 정하는 바에 의하여 어업권원부에 등록된 자"를 입어자로 정의함으로써, 공동어업권 설정 이후의 관행의 생성 가능성을 부인하고 어업권원부에 등록되지 아니한 어민을 배제하였다.<sup>169)</sup> 이러한 입법은 "입어권을 둘러싼 보상시비의 재발을 획일적

169) 1990년의 水産業法 附則 제11조(入漁者에 관한 경과조치)제2항은 "이 법 시행 당시 공동어업의 어장안에서 입어관행이 있는 것으로 인정되는 자로서 종전의 규정에 의하여 어업권원부에 입어자로 등록하지 아니한 자는 이 법 시행일부 2년 이내에 제16조의 규정에 의하여 어업권원부에 등록을 한 경우에 한하여 入漁者로 본다"고 규정함으로써 慣行生成 可能性을 排斥하는 태도를 더 한층 강화시켰다.

으로 방지할 수 있다”는 기업이익 및 행정상의 편의를 증진시킨다. 그러나 동시에 이러한 입법은 어민들의 생래적 권리를 박탈한다. 해변에 거주하는 모든 어민과 그 후손들은 ‘어업권원부상의 등록’이라는 행정적 요건과 관계 없이 해변의 주민이라는 자격만으로 당연히 입어할 수 있는 권리[자연자원권]를 보유한다.<sup>170)</sup> 공동생산·공동분배가 이루어지는 어촌(예컨대, 흑산 다물도)에서는 실제 입어권이 불필요하며, 개별포획·채취가 행해지는 어촌(예컨대, 부안 계화도)에서는 입어권에 맞서는 마을어업이 존재하지 않는다.<sup>171)</sup> 관습상 입어권의 보호는 대단히 민감한 문제이다. 당국자들은 관습상 입어권의 보호에 관하여 법질서의 동요를 이유로 완강한 입장을 취한다. 관습상 입어권을 소극적으로 해석하는 입장에서는 1990년 8월에 개정된 수산업법의 규정에 의하여 입어자에 관한 규정이 정립되어 있으므로 이를 무제약적으로 풀어 허가나 신고없이 제도권어업이 아닌 자율어업을 허용할 경우에 어업질서 자체가 무너지게 되고 수산자원 관리질서가 회복할 수 없는 지경에 이를 것을 우려한다. 관습상 입어권의 역사와 본질 그리고 한계에 관한 종합적 고찰이 필요하다.

### 3) 어업권 관리의 유연성

관습상 입어권과 달리 (광의의) 어업권은 자원고갈 현상과 더불어 국가관리의 필요성과 실효성이 크지만, 바다란 늘 변하기 때문에, 어업여건의 변화나 어업기술의 발달 등에 비추어 어업권 관리의 내용이 적절히 바뀌어야 한다. 국제적으로나 국내적으로 시비가 끊이지 아니하는 어장경계 내지 조업구역의 갈등(예컨대, 경남과 전남의 사이의 어장분쟁)도 같은 맥락에서 접근할 수 있을 것이다. 총허용어획량(1995년의 수산업법 제54조의2)의 범위를 넘지 아니하고 해당 어업권자들의 우선권이 확보된다면, ‘공동조업수역’(1996년의 수산업법 제53조 : 조업수역등의 조정)과 같은 제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직스럽다. 금어시기의 조정 또는 그물코 규제등의 조정은 현행 실정법(수산업법 제78조: 어업의 금지구역·기간 및 대상 / 제52조: 어업조정에 관한 명령 / 제79조: 자원보호에 관한 명령)상의 규정이 정비되어 있는 만큼 법집행[행정]상의 유연성 확보로 가능할 것이다.

170) 實定法上 어업권원부상의 등록은 ‘마을어업’(1990년의 수산업법 제8조제1항제7호·제9조)의 어업권자와 입어권자의 갈등을 예방하려는 목적을 넘어 ‘매립등에 따른 보상문제’를 해결하는 데 이용되어서는 아니된다.

171) 새만금지구의 계화도 인근처럼 漁業場(갯벌)이 광대한 곳에서는 마을어업이 존재하더라도 그 어업장과 입어권자들의 어업장이 서로 경합할 여지가 근소하다. 어민들이 자율적으로 결정할 영역까지 국가가 관리함은 불필요한 行政規制에 불과하다.

## 2. 선원·선박직원

### 1) 적용범위

선원법은 선원의 직무, 복무, 근로조건의 기준, 직업안정 및 교육·훈련에 관한 사항을 정함으로써 선내질서를 유지하고, 선원의 기본적 생활을 보장·향상시키며 선원의 자질향상을 도모함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 선박법에 의한 대한민국선박(어선법에 의한 어선을 포함한다)과 대한민국선박 이외에 대통령이 정하는 선박으로서 다음 각호의 1에 해당되지 아니하는 선박에 승무하는 선원과 그 선박의 소유자에 대하여 적용한다(제2조제1항) : (1) 총 톤수 5톤미만의 선박 (2) 호수·강 또는 항내만을 항행하는 선박 (3) 총톤수 25톤미만인 어선(어선법 제37조제3항의 규정에 의하여 준용되는 법률 제3641호 선박법개정법률 부칙 제3조제1항의 규정에 의하여 종전의 선박법의 규정에 따라 총톤수가 측정된 어선의 경우에는 총톤수 30톤미만인 어선을 말한다)으로 해양수산부령이 정하는 선박 (4) 선박법 제1조의2제3호의 규정에 의한 부산. 다만, 해운법 제26조제1항 또는 제2항의 규정에 따라 해상화물운송사업을 영위하기 위하여 등록한 부산을 제외한다. 한편, 선원이 될 목적으로 실습을 위하여 승선하는 자에 대하여도 해양수산부령이 정하는 바에 의하여 이 법중 선원에 관한 규정을 적용한다(제2조제2항). 선주·선박차용인·선박관리인·용선인등의 명칭에 불구하고 선원을 고용하고 그 선원에 대하여 임금을 지급하는 자에게 이 법중 선박소유자에 관한 규정을 적용한다(제2조제3항).

현행 선원법 규정들은 그 성격에 따라 노동법적 규정과 해상안전법적 규정들로 나눌 수 있다<sup>172)</sup>. 우선 조문의 성격이 노동보호규정에 가까운 것은 총 86개에 이르고, 이 가운데 선원법 특유의 보호규정은 24개 조문이다. 나머지 62개의 조문은 근로기준법의 해당 조문과 유사한 것 55개조, 직업안정법과 유사한 것 6개조, 최저임금법 규정 1개조로 분류된다. 여기서 유의할 것은 선원법 제5조에 의하여 선원법에서 준용하는 근로기준법을 개별 규정으로 계산하면 근로기준법 해당 조문들은 모두 69개이다. 다음에 해상안전법적 성격의 규정 역시 선원법 특유의 규정과 산업안전보건법, 근로자 직업훈련촉진법과 유사한 성격을 가지는 규정으로 분류할 수 있는데, 이를 모두 합쳐 38개 조문으로 구성되어 있다. 선원법 특유의 규정은 주로 제2장(선장의 직무와 권한)과 제3장(선내질서의 유지)에 포함되어 있다. 산업안전보건법 관련 규정은 자격 요건을 갖춘 선원의 승무, 안전 및 위생에 관한 규정 등이며, 근로자직업훈련촉진법 관련 규정은 선원의 교육훈련에 관한 규정들이다. 선원법의 해상인력 안전기준과 선박직원법의 해상인력 안전기준이 따로 규정되

172) 류명윤 면담자료(1), 2002.7.12

어 있어 선원에 대한 법적기준, 승무기준 등의 인적안전기준이 중첩되어 있다.

## 2) 해상노동법제의 과제

현행 선원법은 노동관계법(노동조합법·근로기준법등)과의 조화와 균형을 이루지 못하기 때문에 합리적인 노사관계의 정착을 저해하는 여러 가지 문제점들을 안고 있다<sup>173)</sup>: 우선 선원법의 노동보호법적 규정 중에는 근로자 일반에 적용하는 노동관계법과 중복되는 내용이 있다. 예컨대 선원법 제27조는 선박이 항행중인 때, 외국의 항구에 있는 때, 재의행위로 인하여 선박이나 인명에 위해를 줄 염려가 있는 때는 선원의 재의행위를 금하고 있다. 또한 이에 관한 벌칙은 그러한 재의행위를 지휘하거나 지도적 임무에 종사한 자를 3년 이하의 징역에 처하도록 규정한다(동법 제136조). 원래 「선원은 선박이 항행중이거나 외국의 항구에 있는 경우 그 밖에 인명 또는 선박에 위해를 줄 염려가 있는 경우에는 선원근로관계에 관한 재의행위를 하여서는 아니된다」라고 규정한 이유는, 선박이 항행중에 선원이 재의행위를 하게 될 경우에 선원·선박·화물은 물론 특히 여객의 안전에 큰 문제점이 발생할 수 있어 재의행위를 하지 못하도록 하기 위한 것이며, 일본 선원법에도 “선원의 재의행위를 제한한다”는 취지의 규정을 두고 있다. 그런데 법 제27조의 경우 노조법 제42조와 어떻게 조화시켜 해석할 것인지 문제가 될 수 있다. 즉 노조법 제42조제2항은 “사업장의 안전보호시설에 대하여 정당한 유지·운동을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 재의행위로서 이를 행할 수 없다”고 규정하고 있는 바, 선박은 그 자체가 안전보호시설이라는 점에서 선원법 제27조와 상당 부분 영역을 같이 하고 있다. 한편 후자의 경우 우리 노조법이 선박별 노조를 인정하고 있지 않고, 노동조합 간부들이 육상에 있는 현실을 고려할 때 노조법 관련 조항과 합치되지 않는 문제가 있다. 또, 선원법에는 재의행위의 정의 조항이 없기 때문에 노조법의 재의행위 개념을 그대로 사용할 수밖에 없는데, 이것 역시 선원법 제136조와 상치되는 문제가 있다.

선원법 제55조는 선원의 근로시간을 1일에 8시간 ; 1주간에 44시간으로 규정하고 있다. 그러나, 선원법 제66조의 규정에 의하여 범선, 어선 및 총톤수 500톤 미만의 어선의 경우에는 선원의 근로시간 관련 규정을 적용하지 아니하도록 규정하고 있다. 어선은 조업의 특정상 근로시간을 정하기에 어려움이 있어 적용을 제외시킨 것으로 보인다. 근로기준법에도 농림사업·수산업 등에 대하여는 근로시간 관련규정을 제외시키고 있다. 그러나 선원의 근로시간에 관한 규정은 근로기준법의 그것에 비하여 다양성이 매우 부족하다. 예컨대, 어선과 연안화물선의 조업 및 운

173) 류명운 면담자료(1), 2002.7.12



항 상황을 보면, 이들 선박에 승무하는 선원들은 매우 강도 높고 위험한 작업에 장시간 종사하고 있음을 알 수 있다. 선원과 관련하여 사용자에게 유리한 제도라는 평가를 받기도 하는 “탄력적 근로시간제(근기법 제50조)·“선택적 근로시간제(근기법 제51조)”의 적용이 없기 때문에<sup>174)</sup>, 선원들이 장시간의 노동에 시달릴 경우에도 구제할 방법이 막연하다. 또한, 선원의 유급휴가청구권과 관련한 시기지정권·선박소유자의 시기변경권들에 대해서도 선원법의 규정은 매우 불완전하게 규정하고 있어, 근로기준법과 대조를 이루고 있으며, 근로계약의 종료와 관련한 몇 개의 규정은 선원의 기본권 침해가 거론될 정도로 불합리성을 노정하고 있다. 그 다음에 선원법의 규정 중에는 최저임금법, 근로자직업훈련촉진법, 직업안정법, 산업안전보건법 등에서 규정하고 있는 내용 중에서 1~6개의 조문을 선별적으로 수용하고 있는 것이 있다. 그러나, 이 경우에도 선원에게 적용하는데 있어, 법률의 소관부처가 노동부와 해양수산부로 나뉘어 감독이 소홀하고 따라서 근로자 보호규정의 선원에 대한 적용이 여의치 못하다. 한편, 선원법에 따로 떨어져 있는 이러한 조항들은 관련 노동관계법이 바뀌어도 상당 기간 그대로 유지되어 선원과 일반근로자의 형평 문제를 야기하기도 한다.

한편 현행 선원법은 해상위험에 대한 고정관념이 과도하게 강조된 나머지 선주에 대한 선원들의 교섭력을 떨어뜨리는 등의 구조적 한계를 안고 있다. 구체적인 실상은 이렇다<sup>175)</sup> : 선원의 노동조합원 수는 다른 산업에 비하여 숫자가 적을 뿐만 아니라, 해상근로의 특성과 선원법 제27조 때문에 파업 등의 쟁의행위를 하는 것이 사실상 불가능하다. 따라서 선원노동조합의 교섭력은 다른 산업 노동조합에 비하여 매우 약한 편에 속하는데, 선원노동보호법이 따로 입법되어 있는 관계로 다른 노동조합의 교섭·투쟁의 과실을 즐기는 것도 불가능하게 된다. 해상근로는 선원을 포함하여 다수 인명 및 재화의 안전에 밀접한 관련을 가지기 때문에, 그러한 선박공동체의 안전이 도모되어야 한다는 사회적 요청에 의한 제약을 받을 수밖에 없다는 취지의 규정들이 선원법 안의 노동법적 규정에서 발견된다. 선박의 항해 중 선박·인명에 위해를 줄 염려가 없는 쟁의행위까지 금지하는 규정(선원법 제27조), 1990년 선원법의 근로시간에 관한 규정이나 시간외 근로에 관한 규정(동법 제55조 내지 제61조) 및 선원근로계약의 해지제한들이 그 대표적인 예라고 할 것이다.

174) 탄력적 근로시간제 그 도입여부를 1997년 선원법 개정 당시에 논의한 바 있으나, 탄력적 근로시간제 도입이 근로자보다는 사용자에게 더 유리하다는 비판이 있어 도입이 유보되었으며, 선택적 근로시간제는 선박 운항의 특성(승무정원·장거리항해 등) 때문에 도입이 연기되고 있다.

175) 류명윤 면담자료(2), 2002.7.12

### 3) 법개정 저해요인

해상노동이 주로 제공되는 선박은 바다 위를 항해하므로 매우 위험하다는 것, 일단 사고가 발생한 경우에도 외부의 조력이 쉽지 않아 독립으로 항행할 수밖에 없다는 것, 마지막으로 선박에서의 선원 개개인의 부주의는 다른 선원·화물·선박에 피하기 어려운 큰 손해를 초래할 수 있다는 점은 부정하기 어렵다. 그러나, 그것 때문에 선원의 노동보호 측면에서 일반근로자와 다른 일률적인 특별제한이 필요하다는 주장이 성립되지는 않는다<sup>176)</sup>. 해상노동의 위험도는 기상관측·예보·조연시스템과 선박·설비의 제조기술 및 통신의 발달로 과거에 비하여 매우 낮아졌다. 실제 통계에 나타난 수치들에 의하면 해상노동은 알려져 온 것과는 달리 그 수준이 전산업 평균을 넘지 않는다. 이는 건설업, 제조업 등에서 공사규모나 생산시설 규모가 거대하여 짐에 따라 위험의 규모도 그에 비례하여 커지고 있고 새로운 위험 또한 계속 창출되고 있는 한편, 자연현상과 같은 외부적 위험이 반드시 해상에만 작용하고 있는 것은 아니기 때문일 것이다. 그러나 문제는 해상위험에 관한 입법자의 인식이 쉽게 달라지지 않고 있다는 점이다. 이는 해상노동이 위험하다는 전제하에서 입법한 법규정의 진취적 개정을 매우 어렵게 만들고 있다.

다음에 선원노동시장의 개방성도 진보적인 법개정을 저해한다<sup>177)</sup>. 선원노동은 일찍부터 전세계 시장에서 개방되어 있었다. 그리고 이 시장의 주된 매물은 중·후진국에서 나왔고 앞으로도 그럴 것이다. 이러한 상황에서 우리 나라 선주들은 까다롭고 비싼 한국선원을 쓰기 위하여 우리 선원법을 개정할 필요성을 거의 전혀 느끼지 못할 것이다. 한국 선원이 아니라도 값싼 중·후진국 외국선원을 얼마든지 구할 수 있기 때문이며, 우리 선원 노동보호 규정의 발전이 더딘 이유 가운데는 이러한 선원노동시장의 특성이 크게 작용해 왔음을 부인하기 어렵다. 노동시장의 개방성은 선원법의 독자적 입법과 결부되어 선원들의 법적 지위를 약화시키는 결과를 초래한다. 그러나 만약 선원노동보호법이 독자적으로 법제화되지 않고 일반 근로관계법에 통합되어 있다면, 이러한 현상은 사라질 것이다.

### 4) 입법화 방안

우선 생각할 수 있는 입법방안은 선원법을 성격별로 전면 해체하여 근로기준법 등 각종 노동관계법과 선박·해운·수산 관계법에 분산 수용하는 것이다. 이 안은 선원노동보호법이 타 노동관계법과 동시에 발전할 수 있고, 선원의 입장에서 보면

176) 류명윤 면담자료(2), 2002.7.12

177) 류명윤 면담자료(2), 2002.7.12

근로조건 개선협상 등에서의 교섭력이 강화되는 이점이 있다. 선원법의 해상노동보호법적 규정이 안전법적 규정과 완전히 결별함으로써 두 성격의 규정 사이에서의 교착문제가 해결될 것으로 본다. 다른 한편 선원법을 부분적으로 해체하여, 선원법 중 해상안전법적 규정(30여개)을 선박직원법으로 이관하고, 선원법에는 선원의 노동보호법만 남기는 방안도 있다<sup>178)</sup>. 선원법의 규정중 산업안전법적 성격의 것은 선원법에 계속 존치시킬 수도 있다. 이는 선원법을 전면 해체하는 것에 따른 지나친 충격을 완화하는 의미가 있다. 이 방안은 선원법이 순수하게 해상노동보호법으로 남게 되기 때문에, 해상근로의 특성을 고려한 선원보호 입법이 가능하고, 선원법 중 해상안전법적 규정과 노동보호법적 규정의 교착을 방지하는 이점이 있다.

그러나 선원법과 선박직원법의 적용범위가 다르기 때문에 적용범위를 통일시키면 새로 적용대상이 되거나 적용대상에서 제외되는 선박이 있어 혼란이 생길 수 있다. 그렇다고 이를 일일이 구분하여 선원법에서 이관한 조문의 적용범위와 선박직원법 조문의 적용범위를 달리 정하면, 법적 통일성에 문제가 생긴다. 이 문제를 해결하기 위하여서는 두 법을 (가칭)선박승무원자격등에관한법률로 통일시키되 경과규정을 두어 일정기간 동안 종전의 적용범위를 유지할 수도 있을 것이다. 다른 한편, 순수한 해상교통안전법적 규정은 선박직원에 대하여서만 적용되기 때문에 이를 선박에 승무할 자의 자격을 정하고 있는 선박직원법에 이관하기보다는 해상에서의 안전 및 원활한 교통을 확보함을 목적으로 하고 있는 해상교통안전법에 이관하는 방안을 추진할 수도 있을 것이다. 또한 국제노동기구(ILO) 및 해사노동협약의 비준이 가능하도록 관련규정들 즉, 제40조(실업수당), 제41조(송환), 제50조(승무원의 상병중 임금), 제55조(근로시간 및 휴식), 제63조(자격을 갖춘 선원의 승무), 제63조내지제66조(승무정원 제도), 제74조(선내급식), 제76조(안전 및 위생) 및 제99조(선원의 직업안정업무) 등의 보완이 필요하다.

### 5) 중복면허부활 · 취업규칙신고

현행 선박직원법의 규정은 상급자격의 면허를 받은 때의 그 하급면허는 효력을 상실하도록 되어 있고, 해기사가 사위 또는 부정한 방법으로 면허를 취득하여 동면허가 취소된 경우, 동 면허취득 전의 하급면허까지 실효되기 때문에 선박직원법 제8조(면허의 실효) 및 제9조제2항(면허의 취소)의 개선이 필요하다.<sup>179)</sup> 즉, 현

178) 류명윤 면담자료(3), 2002.7.12

179) 해기사면허취소처분취소청구소송(2001.1.18)

· 원 고 : 김우일

· 피 고 : 포항지방해양수산청장

· 청구취지 : 5급기관사면허취소처분 취소청구

· 청구원인 : 이 건 처분은 선박직원법의 법리를 오해한 위법한 처분이다.

행 선박직원법(제8조제1항제1호)은 상급자격의 면허를 받은 때에는 하급자격의 면허는 그 효력을 상실한다고 명시하고 있을 뿐 상실된 면허의 효력부활에 관하여 특별한 규정이 없다. 또한, 면허가 취소된 날부터 2년이 경과되지 아니한 자는 해기사가 될 수 없도록 규정하여 면허취소는 해기사 결격사유에 해당한다(제6조제5호).

하급면허의 부활여부는 입법정책의 문제로서 별도의 규정이 없는 한, 상급면허가 취소된 경우라도 상실된 하급면허의 효력이 당연히 부활되는 것은 아니라고 할 것이다. 다만, 면허 부정취득의 경우에 부정행위 적발시점이 상급면허 취득 이전이면, 면허취소의 대상이 되지 아니하고(이 경우 하급면허의 효력상실, 해기사의 결격사유 등의 문제가 발생하지 아니한다), 상급면허 취득이후이면, 면허취소의 대상이 된다는 불합리한 점이 존재하므로 면허의 부정취득을 해기사로서 직무수행상 면허취소 사유에 해당하는 경우와 구분하여, 하급면허의 부활여부를 규정할 필요성이 있다.

현행 선원법(제109조)은 ‘선박소유자는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 취업규칙을 작성하여 해양수산관청에 신고하여야 한다’고 규정하고 있으나, 위 작성·신고의무에 관한 시한이 없어 실무에서 당사자들이 취업규칙의 작성과 신고를 게을리하는 사례들이 빚어지고 뒤늦은 취업규칙 신고의 효력유무가 다투어지기도 한다.<sup>180)</sup> 따라서 선원법 제109조(취업규칙의 신고)의 정비가 필요하다.

## 6) 선원보험법의 폐지

제2차 세계대전 당시 일본의 전시 선원노동환경을 반영한 일본 법제를 본 받아 1962년에 제정된 선원보험법은 정부가 선원보험을 관장하고 자문기관으로서 선원보험심의회를 설치하며, 한국 국민인 선원으로서 국내에 선적항을 정한 선박에 승

· 사건개요 : 원고는 5급기관사면허 소지자로서 2000년 상반기 4급기관사면허취득시험에 응시하여 2000. 5. 23. 4급면허를 취득하였으나, 동년 11.23 대리응시로 부정합격하였다는 이유로 피고로부터 4급면허취소처분을 받고, 동년 12.8. 4급면허 취소일자(11.23)로 5급면허 취소처분을 통보받자, 이에 불복하여 소송을 제기하였다.

· 원고 주장 : 선박직원법상 상급면허 취득시 그 하급자격의 면허는 효력을 상실하지만, 4급면허가 취소된 만큼, 소급효에 의해 5급면허는 그 효력이 회복되어야 하며, 4급면허를 부정취득하였다는 이유로 5급면허까지 취소처분함은 재량권을 남용하였다.

· 피고 주장 : 선박직원법 제8조의 규정에 의하면, 『상급자격의 면허를 받은 때에는 그 하급자격의 면허는 효력을 상실한다』고 명시하고 있는 반면, 부정행위 등으로 상급면허 취소될 경우 하급면허를 부활하는 등의 규정이 없으므로 이 건 원고의 하급면허인 5급면허는 부활될 수 없다.

· 소송결과 : 2001.8.17 원고의 사망으로 소송이 취하·종결되었다.

180) 76도146 대법원판결(취업규칙 작성·신고의무시한), 참조

무하는 자를 선박보험의 피보험자로 한다고 규정하였다. 보험급여의 종류는 요양조처, 상병수당금, 양로년금, 폐질년금, 폐질수당금, 탈퇴수당금, 사망수당금의 7종으로 정하고, 그 급여대상, 급여원인, 급여조처, 급여기간등을 세부적으로 정한다고 규정하였다. 법 제정 당시 우리 나라의 선원(수첩소지자)은 2,946명으로 수혜대상이 소수였으며 당시의 경제능력으로 선원보험의 시행이 어려웠었다. 이후 동법은 법집행을 위한 시행령이 마련되지 아니한 상태에서 현재에 이르고 있다. 현재 선원들의 재해보상은 선원법에서, 의료보험은 국민건강보험법에서 그리고 연금은 국민연금법에서 각각 규율하고 있고 또 보상규정을 두고 있어서 별도의 선원보험법이 존속하여야 할 필요성이 사라졌다. 그렇다고 하여 선원보험법을 폐지할 경우에 반대하는 선원노조등에서 (가칭)선원종합보험법등의 제정을 요구할 가능성도 있다. 현재 수산업협동조합에서는 수산업협동조합이 보험사업자의 주체로 나서서 선원보험을 실시하는 방안의 타당성을 연구중이다. 이제 선원보험법은 아무런 실효성도 없으면서 정치적인 부담 때문에 폐지되지 않고 있다. 그러나 선원보험법의 폐지 여부는 선원재해보상보험, 고용보험, 임금채권보장제도등 선원보험 제도 전반에 대한 문제점 및 개선방안을 검토한 후에 결정되어야 할 것이다.

### 7) 선원보험제의 보완

실효성이 없는 선원보험법을 폐지하는 것으로 선원들에 대한 사회보험 문제가 해결되지는 않는다. 선원보험법의 폐지와 함께 고용보험, 재해보상 및 임금채권보장등의 제도가 보완되어야 할 것이다. 고용보험제도는 1995년에 시행되어 현재 1인 이상 사업장에 적용되고 있다. 선원의 경우 1995년부터 외항, 내항, 원양 등 4개 업종에 적용되었고, 1999년부터는 원양 전체와 예선업에까지 적용이 확대되었다. 그러나 고용보험법에서는 연근해 어선원 약3만명과 해외취업선원 약7천명이 적용대상에서 제외되어 있다. 해외취업선원은 선원 및 외국인사업자의 보험료 징수 문제 등으로 제외되어 있고, 연근해 어선원은 짧은 근로계약과 잦은 전업 등으로 사실상 고용보험 수혜자격을 유지하기 어려워 제외되어 있다.<sup>181)</sup> 현재 연근해 어선원에 대한 고용보험 적용은 노사가 모두 반대하고 있으나, 사업장이나 고용주의 변경에도 불구하고 근로자로 계속 근무할 경우에는 고용보험의 혜택을 받을 수 있도록 법제를 정비하여야 할 것이다. 한편, 해양수산부는 선원법의 적용을 받는 선원의 임금채권을 제도적으로 보장하기 위하여 법제화를 추진중이나 임금채납의 관행에 비추어 보장 입법의 당위성에도 불구하고 실효성이 희박할 것으로 판단된다.

선원은 산업재해보상보험 적용대상에서 배제되어 있으며, 선주가 각종 민영보험에 가입함으로써 선원에게 선원법에 따른 재해보상을 실시중에 있다. 즉 외항선원 및 원

181) 해양수산백서, 2002 : 244

양 어선원은 P&I 보험에, 내항선원은 해운조합공제에, 연근해 어선원은 수협공제에 가입하고 있다. 선원법에 의한 재해보상제도는 선주가 보험에 가입하고 있으면 직무 외 원인에 의한 재해시에도 보상하는 등 산재보험보다 보상범위가 넓어 선원에게 유리한 부분도 있으나, 선주가 보험에 가입하지 않거나 효력이 정지된 상태에 있을 때는 선원은 전혀 보상받을 수 없어 문제가 된다. 현재 무보험 선주를 선원법 제98조 위반으로 1년 징역 또는 500만원 벌금에 처할 수 있게 되어 있으나, 피해선원의 구제 측면에서는 극히 불충분한 상황이다. 특히 산업재해보상보험법의 적용을 받는 일반 사업장의 경우 모든 근로자에 대해 적용이 강제되고 사고발생시 우선적으로 국가에서 보상을 실시하지만, 선원법에 의한 산재보상의 경우 국가보상 책임이 없어 선원에게 보상이 이루어지지 않는 경우도 있다. 또한 현행 선원재해보상제도 하에서는 선박이 압류(Legal Arrest), 난파, 좌초, 침몰되거나 선박소유자의 파산 또는 지불불능(Insolvency) 상태 등의 사유가 발생하면 선원도 동시에 무보험 상태에 빠져 재해에 대하여 무방비 상태가 되는 문제도 발생한다. 이러한 문제점 때문에 현재 선원단체에서는 공적보상체제로 개편하거나 아니면 산재보험체제에 편입할 것을 요구하고 있다.<sup>182)</sup> 선원재해보상제도를 산재보험체로 편입하거나 선원법을 대폭 개정하여 선원재해보상제도의 문제점을 해결하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

### 3. 사업자기구의 자율화

1962년에 제정된 수산업협동조합법은 어업협동조합, 수산제조업협동조합과 수산업협동조합중앙회로 수산업협동조합을 구성하였다. 1970년의 개정법에서는 수산업협동조합의 사업범위를 확충하고 조합운영상의 분규를 해소하고, 의결기관의 통합·간소화 내지 권한을 조정하여 업무집행의 효율성을 기하고 집행부의 권한을 강화하였다. 이후 정부는 협동조합의 자율적 경영(제22조)을 도모하였다. 1994년의 개정법은 협동조합을 어업인을 위한 어업인의 자율적·민주적 조합으로 개편하기 위하여 농어촌발전위원회에서 건의(1994·5·24)된 내용을 바탕으로 정부가 확정(1994·6·14)한 “농어촌발전대책 및 농정개혁 추진방안”의 내용을 입법화하고 “어민”이라는 용어를 “어업인”으로 바꾸고, 1가구에 2인까지 조합원으로 가입할 수 있도록 하였다. 2000년의 개정법은 공적자금(2001년)을 투입하는 전제 조건으로 수산업협동조합중앙회의 독립사업부제를 확대 실시하여 사업전담대표이사에 의한 책임경영제를 강화하고, 일선조합 운영의 건전성을 확보하기 위하여 경영평가 및 경영지도제도를 도입하였다. 현재 정부는 농업협동조합의구조개선에관한법률을 본 따 수협구조개선법(안)을 추진중이다. 새로운 구조개선법안에서는 기존 수협법과의 중복부분(위원회·기금등)의 정비가 필요하다. 또한 수협자산 관리측면에서는

182) 해양수산백서, 2002 : 245

금융산업구조개선법과의 중복을 피하여야 할 것이다.

한편 해양수산부는 수산업협동조합의 운영에서 단위조합의 활성화가 관건이라고 보고 현행 지구별수협정관(예)등을 해양수산부장관이 정하여 고시하는 방식을 지향하고 수협이 자율적으로 정하여 운용하도록 하고 공명선거를 확립하기 위하여 수협의 조합장등 임원선거시 선거일 공고 이전의 위반행위를 처벌하며 회원조합의 경영정상화 방안으로 조합장 또는 상임이사에게 조합경영의 자율성을 부여하되 부실 운영시 이들에게 경영책임을 물을 수 있는 '책임경영제'를 추진하고 있다. 다만, 자칫 책임경영을 강조하다 자율화를 놓칠 우려가 있다. 그렇기 때문에 입법정책으로서 "문책" 중심의 경영지도를 선택할 것인지 아니면 적자생존의 시장원리에 맡기고 자산관리에 대하여서는 다른 보완장치를 갖출 것인지의 여부를 심사숙고하여야 할 것이다. 정부는 종래 법인어촌계의 지위를 약화시킨 한편 약1,800개에 이르는 어촌계에 대한 관할의 모호함을 걱정한다. 현재 대부분 어촌계원들의 자격은 수협 회원 자격을 전제조건으로 한다. 그러나 어촌계와 수협은 서로 본질적으로 다른 기능을 수행한다. 어촌사회의 활성화를 위하여 향후 어촌계를 수협의 산하조직으로 보는 종래 법률관의 전환이 필요하다.

## 제 6 절 환경 · 안전 법제

### 1. 해양오염관리

#### 1) 국제규약의 동향

해양환경과 관련된 IMO 국제협약 및 그 협약의 개정의정서는 12종이다. 우리나라는 이 중 73/78년 해양오염방지협약(73/78 MARPOL) 부속서 I/II, 1972년 폐기물 및 그 밖의 물질의 투기에 의한 해양오염방지에 관한 협약(1972 LDC) 등 5종에 가입하고, 73/78 해양오염방지협약 부속서 IV, 동 협약 부속서 VI, 1969년 유류오염사고시 공해상 개입에 관한 협약 등 7종에 대해 미가입한 상태이다. 이 중 미발효된 유독 유해물질에 의한 오염대비·대응 및 협력에 관한 국제협약의 2000년 의정서(2000 OPRC/HNS), 선박의 유해 방오도로 사용규제 국제협약(2001 AFS Convention) 등 5종을 제외하면 실질적으로 미가입한 협약은 유류오염사고시 공해상 개입에 관한 협약(1969 INTERVENTION) 등 2종이다. 그 밖에 해사법률과 관련된 IMO 국제협약 및 그 협약 의정서는 11종이다. 우리나라는 이 중 유류오염손해에 대한 민사책임에 관한 국제협약의 1992년 의정서(1992 CLC PROTOCOL) 및 유류오염 손해보상을 위한 국제기금 설치에 관한 국제협약의 1992년 의정서(FUND Protocol 1992) 등 2종에 대해서만 가입하고, 1971년 핵물질의 해상운송 민사책임

에 관한 협약(1971 NUCLEAR), 1974년 승객 및 수화물의 해상운송에 관한 아테네 협약(1974 PAL), 1976년 해사채권에 대한 책임제한 협약(1976 LLMC) 등 9종에 대해서 미가입한 상태이다. 이 중 미발효된 유독 유해물질의 해상운송에 따른 손해배상책임에 대한 국제협약(1996 HNS Convention), 2001년 연료유 협약(2001 BUNKERS Convention) 등 4종을 제외하면 실질적으로 미가입한 협약은 1971년 승객 및 수화물의 해상운송에 관한 아테네 협약(1971 PAL) 등 5종이다.<sup>183)</sup>

## 2) 입법정책동향 : 일 본

일본은 해양환경에 관하여 국민여론이 고조되고 있는 가운데 환경보전대책이 강구되어 온 결과 예전과 같은 광범위한 오락 등에 의한 수질악화상황이 개선되고 있다. 그러나 수산생물의 서식, 생육장소인 조장(藻場)·갯벌이 계속 감소하고 있는 점과 유해물질이 어장에 축적되어 어개조류에 영향을 미치고 있는 점은 여전히 심각한 문제이다. 수산생물의 생육환경을 양호한 상태로 보전하고 개선해 가는 것은 어개조류의 건전한 생육과 안전한 어개조류의 생산·공급의 기초조건이 되는 것이다. 1993년의 일본 환경기본법의 제정에서 나타난 것처럼 환경보전에 대한 국민전체의 관심이 고조되고 있어, 행정의 주체적인 대응태도는 말한 것도 없고 널리 국민의 이해와 협력을 얻어 수산생물의 생육환경의 보전 및 개선을 강력하게 추진해갈 필요가 있다.<sup>184)</sup>

일본은 수질오탁·해양오염의 방지 부문에서 여러 가지 정책들을 추진하고 있다. 우선 공공용수역의 수질보전을 도모하기 위하여, 환경기본법(1993년 법률 제91호) 및 수질오탁방지법(1970년 법률 제138호)의 규정에 기초하여, 생활환경의 보전에 관한 환경기준의 재고를 도모함과 동시에, 배수규제 및 생활배수대책 등의 각종수질보전대책을 실시한다. 또한 해역의 질소 및 인에 관련된 환경기준의 유형대입을 추진함과 동시에, 해역의 부영양화방지의 종합적인 추진에 노력한다. 또한 동경만, 이세(伊勢)만 및 세토(瀬戶)내해에 대하여서는, 오락 부하량의 삭감을 위하여 수질총량규제를 추진하고 있다. 세토내해에 대하여는 ‘세토내해환경보전특별조치법’(1973년 법률 제110호)에 기초하여, 종합적인 환경보전시책을 추진한다. 또한 새로운 세토내해환경보전기본계획에서 표시된, 보전형 시책의 충실, 상실된 양호한 환경을 회복시키는 시책의 전개 등을 도모하고 있다.

수질환경기준의 확보가 긴요한 호소의 수질보전대책으로서, ‘호소수질보전특별조치법’(1984년 법률 제61호)에 기초하여, 지정호소에 관하여 종합적이고 계획적인 수질보전대책을 추진하고 있다. 나아가 호소의 부영양화에 관한 조사·연구 등을

183) 해양수산백서, 2002 : 604

184) 日本農林統計協會, 2000 : 12



실시함과 동시에 각종 수질측정기기의 정비 등에 관하여 도도부현 등에 대하여 지원조성을 행하고 있다. 생태계를 포함한 해양환경의 보전을 꾀하기 위하여, 일본의 배타적 경제수역 등에서, 수질, 해저의 질 및 수생생물을 종합적이고 계통적으로 파악하기 위한 해양환경 모니터링을 행한다. 한편 해양오염및해상재해의방지에관한 법률(1970년 법률 제136호)에 기초하여, 기름, 유해액체물질, 폐기물 등의 배출규제의 원활한 실시를 꾀함과 동시에 미사정액체물질의 적정한 사정을 행한다. 해양환경의 보전에 기여하기 위하여 순시선정·항공기의 효율적인 운용에 의하여 엄중한 감시·단속을 실시함과 동시에, 감시·단속용 기자재의 정비 등 감시·단속체제의 충실을 꾀한다. 또한 근년의 환경문제는 국민의 일상생활 등에 수반하는 환경에의 부하의 집적에 의하여 발생함으로 인해서 해사, 어업관계자뿐만 아니라 일반국민도 대상으로 한 폭넓은 각종의 지도·계발활동을 실시하고, 해양환경보전사상의 보급에 노력한다.

나아가 선박의 불법투기에 관하여 폐선투기사범의 발생억제 및 폐선의 적정한 처리의 촉진을 목적으로 하는 '폐선지도표'를 이용한 지도에 노력한다. 일본 주변수역이나 폐쇄성이 높은 해역 등에서의 해수, 해저퇴적물 중의 기름성분, 중금속, PCB의 조사, 폐유통(ボール)의 표류·표착상황의 조사 및 해상표류물의 실태조사를 실시한다. 기름 등의 배출사고에 대처하기 위하여 순시선정, 항공기, 방제기자재 등의 정비를 도모하고, 전국 각지에서 관민합동의 대량의 기름 등의 배출사고대책훈련을 실시한다. 또한 배출유의 방제 등에 관한 전문가로 구성되는 기동방제대의 업무집행체제의 강화를 도모한다. 이 외에 방제대응에 필요한 연안지역정보의 충실을 꾀함과 동시에 부유 기름의 정확한 처리에 필요한 표류예측의 정밀도향상을 위한 체제의 강화를 도모한다. 또한 선박소유자, 기름보관시설의 설치자, 해상재해방지센터, 배출유의 방제 등에 관한 협의회 등에 대한 지도, 해상방제훈련의 실시 등에 의하여, 관민일체가 된 해상방제체제의 충실을 꾀한다. 또한 다양화하는 해상재해에 대처하기 위하여 방제기술, 기자재 등의 개발 등을 추진한다. 유조선(탱크)등에 의한 대규모의 해양오염사고발생시에 기름 등의 해상부유물의 방제작업·회수작업을 효율적·계획적으로 실시하여 해양환경에의 피해의 저감 및 조기복원을 꾀하기 위하여 사고처리기관에 대하여 처리활동에 필요한 기상, 파랑(波浪), 수온 등의 예측정보와 1주간 정도 앞선 표류예측정보를 작성하여 제공한다.

양호한 해역환경의 창조를 도모하기 위하여, 폐진흙이 퇴적한 해역에서 오염된 진흙의 오염·복사(覆砂)·해변정비를 행함과 동시에, 생물·생태계에도 배려한 환경을 형성하기 위하여 갯벌·조장의 회복·창조를 행하는 해역환경창조사업(sea blue 사업)을 실시한다. 또한 항만에서의 환경보전을 도모하기 위하여, 항만공해방지대책사업에 의한 오염된 진흙의 준설 등을 행함과 동시에, 동경만, 이세만 및

세토내해에서 국가가 직할사업에 의하여, 부유기름·쓰레기의 회수를 실시한다. 환경의 개선에의 요청이 강한 내항수질의 정화 등 고질의 환경창조를 위한 기술에 관한 조사를 실시한다. 해양 백 그라운드 오염관측에 의하여, 해양에서의 오염물질의 장기적인 감시로서, 중금속, 유분(油分), 부유오염물질 등의 관측을 일본 주변 및 북서태평양해역에서 정기적으로 실시함과 동시에, 지구온난화 및 오존층 파괴대책의 일환으로서 해양에서의 온실효과 가스, 오존층파괴물질 등의 관측을 행한다.<sup>185)</sup>

### 3) 해양오염방지법의 구조와 과제

현행 해양오염방지법은 해양에 배출되는 기름, 유해액체물질등과 폐기물을 규제하고, 해양의 오염물질을 제거하여 해양환경을 보전함으로써 국민의 건강과 재산을 보호함을 목적으로 한다(제1조). 이 법의 규정은 ①대한민국영토에 접속되는 해역안 및 기타 해역으로서 대통령령이 정하는 해역안에서 행하여진 해양오염 ②제1호에서 정한 해역밖에서 해저광물자원개발법 제3조의 규정에 의한 해저광구의 개발과 관련하여 발생한 해양오염 ③제1호에서 정한 해역밖에서 선박법 제2조의 규정에 의한 대한민국 선박에 의하여 행하여진 해양오염 (3의2) 제4조의4제1항의 규정에 의한 환경보전해역안에서의 해양오염 ④제4조의4제2항의 규정에 의한 특별관리해역안에서의 해양오염과 그 방지에 관하여 이를 적용한다. 다만, 방사성물질에 의한 해양오염 및 그 방지에 관하여는 원자력법이 정하는 바에 의한다(제3조제1항). 한편, 제8조제1항, 제17조의2, 제34조제5항 및 제40조제1항의 규정에 의한 폐유·폐기물 및 유해액체물질에 대한 육상에서의 처리에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 폐기물관리법, 수질환경보전법 또는 오염·분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률이 정하는 바에 의한다(제3조제2항).

현행 해양오염방지법은 선박 및 해양시설에 의한 해양오염방지에 관한 국제협약(MARPOL)을 국내에 수용하기 위한 법임에도 불구하고 수 차례에 걸친 개정을 통하여 해역이용 협의제도, 해양환경영향평가제도 등 해양환경의 기본법적 성격의 내용을 혼재하여 규정함으로써 법의 해석과 집행상 여러 가지 혼란이 초래되었다. 법의 목적과 기능을 분명히 하기 위하여 현행의 해양오염방지법은 해양오염방지에 관한 국제협약(MARPOL)을 국내에 수용하는 법으로 특화시키는 방안이 검토되어야 할 것이다. 아울러 현행 해양오염방지법중 지자체의 책무, 해역이용협의 및 환경영향조사 등 환경기본법적 성격에 가까운 규정들은 이를 (가칭)해양환경관리법으로 이관시키는 방안이 검토되어야 할 것이다.

185) 2001년 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 14~15

## 4) 해양오염물질의 정의 및 포괄적 배출규제

기름, 유해액체물질, 포장유해물질 및 폐기물을 통칭하여 “오염물질”로 정의하되 오염물질의 종류에 따라 배출금지의 예외 및 처벌조항이 각기 다르기 때문에 개별적 정의와 병행하는 방안이 필요하다. 한편 오염물질의 해양배출 규제방식이 바뀌었다. 현행 해양오염방지법은 “1973년 선박으로부터 오염방지를 위한 국제협약 및 동 협약의 1978년 의정서(MARPOL 73/78)”를 국내법에 수용하기 위하여 제정된 법으로서, 선박 또는 해양시설로부터의 기름, 유해액체물질, 포장유해물질, 폐기물의 해양배출을 금지하되 합리적 범위의 예외를 인정하고(현행법 제5조, 제11조, 제15조의3, 제16조 및 제34조), 금지사항을 일일이 열거하는 방식을 취하지만 장소나 시설에 관계없이 모든 오염물질의 해양배출의 포괄적으로 금지시키되 국제협약에서 인정하는 기존의 예외조항은 그대로 존치시키는 편이 보다 효율적일 것이다.

## 5) 해상기인 오염물질 관리

고도경제성장과 함께 수질오탁 등에 의한 어장환경의 악화가 심화되었다. 특히 적조의 발생이나 수질오염에 의한 수산생물의 사멸, 생육불량, 유해물질의 어개조류 및 어장에의 축적 등은 어업에 대하여 중대한 영향을 미친다. 유류오염, 양식장 자가오염 등 해상기인 오염원은 양식어업에 직접 영향을 미친다.<sup>186)</sup> 생산성이 높은 갯벌은 매립·간척에 의하여 자꾸 사라지고, 주요 어종의 산란지 겸 생육장인 연안역은 각종 해양환경오염으로 그 역할을 다하지 못하고 있다.<sup>187)</sup> 우리 나라는 “잡는 어업”이 안고 있는 한계를 극복하기 위하여 연안을 중심으로 “기르는 어업”을 육성하고 있지만 수질오염등의 문제를 극복하기 위하여 사료와 약품의 관리등에서 대책이 필요하다.

일본의 경우, 공공용수역의수질의보전에관한법률(1958년~1970년)에 기초한 규제가 도입되어, 1970년에 이들을 통합하여 새로이 제정된 수질오탁방지법(1970년~)에 의하여 규제내용도 충실하게 되었다. 나아가 세토(瀬戶)내해환경보전특별조치법(1973년)등과 같이 지역의 특성을 고려한 규제나 대책도 강구하게 되었다. 수산분야에서도, 1973년도부터 적조대책을 위한 기술개발이 개시된 이외에 연안어장정비개발사업에 의하여, 퇴적물의 준설 등에 의한 해저물질의 개선, 해수교류의 촉진 등 어장의 환경회복이나 보전대책이 강구되고 있다.<sup>188)</sup>

어업폐기물의 관리도 문제된다. 연안어업인의 준법정신을 고양시키고, 폐어망 등의 관리를 위한D/B를 구축하면, 제도개선책을 마련한 후에는 공정한 법집행을 확보하기 위해서 위반자에 대해 지도·단속을 강화하여야 한다<sup>189)</sup>. 장기적으로는 폐

186) 홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 266쪽

187) 부경대학교, 2002 : 196

188) 日本農林統計協會, 2000 : 12

어망을 수거하여 보상하는 제도적 장치를 강구하여야 할 것이다. 즉 폐어망·폐로프 등을 자발적으로 수거해 오는 어업인에게 일정액 상당의 현금이나 현물지원(예 면세유 추가 배정) 등의 인센티브를 제공할 수 있다<sup>190)</sup>. 다만, 보상 시스템을 추진하기 위하여서는 어망생산·공급경로와 소비에 대한 D/B구축등 사전준비가 필요하기 때문에 단계적 시행이 요망된다.

## 6) 육상기인 오염물질 관리

1995년 10월 미국 워싱턴에서 개최된 GPA 채택을 위한 정부간 회의에서는 '의제 21'의 해양부문인 제17장을 구체화하기 위해 해양오염의 중요한 원인을 육상활동으로 규정하고 이의 구체적 행동계획으로 '육상기인 오염 방지를 위한 전 지구적 실천계획'(Global Program of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-Based Activities : GPA)을 채택하였다. 또한 UNEP(UN 환경계획)는 동 계획의 구체적 실천으로서 육상기인 오염원 중에서 가장 중요한 관리대상인 지속성 유기오염물질(POPs)을 규제하기 위해 지속성 유기오염물질 관리를 위한 스톡홀름협약을 채택(2001년 5월)하였으며, 2001년 11월 캐나다 몬트리올에서 개최된 GPA 이행점검을 위한 제1차 정부간 회의에서 참가국들은 GPA 이행의 일차적 책임이 연안국에 있으며, 지역해 프로그램이 GPA 이행에 있어서 중요한 역할을 담당해야 한다는 점을 강조하였다. 현재 GPA는 이행에 대한 법적 구속력이 없으나 일부 지역해 프로그램의 경우 지역차원에서 법적인 구속력을 갖는 협약을 채택하고 있어 조만간 지역차원의 법적 구속력이 있는 협약으로 발전할 것으로 예상된다.<sup>191)</sup>

UN 해양법협약 제207조는 동 협약을 수용하는 국가는 국제적으로 인정되는 기준과 방법 및 절차에 따라 연안어장 오염의 약80%를 차지하는 육상기인 오염원을 줄이고 통제하기 위한 법률과 규제를 채택하도록 규정하고 있다. 이러한 취지에 따라 육상기인오염물질관리법(안)에는 첫째, 육상기인 해양폐기물에 대한 관리청을 명확하게 규정하여야 한다. 현재 해양오염방지법에는 해양폐기물의 관리청에 대한 규정이 모호하고, 해양폐기물의 부유·이동성의 특성 때문에 관리청(지자체)간 책임회피 및 수거처리에 소극성이 나타나고 있다. 둘째, 하천에 의한 오염물질의 유입을 적절히 통제할 수 있는 규정을 구비하여야 한다. 이를 위해서는 하천이 여러 지자체를 통과할 경우 지자체간 비용분담, 업무분장등을 포함하는 협약(협정)을 체결하는 내용을 포함하여야 한다. 셋째, 하수관거 및 산업단지 등에서 배출되는 오염물질의 해양배출을 관리하여야 한다. 넷째, 도서지역 폐기물에 대한 내용을 포함

189) 최동현, 2002:91

190) 최동현, 2002:91

191) 해양수산백서, 2002 : 12

하여야 한다. 다섯째, 플라스틱류 등 특정품목에 대한 관리를 규정하여야 한다.

육상기인오염원을 저감하고 관리할 수 있는 새로운 규율이 필요한 상황에서 새로운 법률을 제정할 경우에 기왕의 환경관련 법률과의 충돌가능성 및 기존의 환경법률에 수용가능성 여부의 검토가 필요하다<sup>192)</sup>. 먼저 수질환경보전법은 배출자의 점유를 벗어나 공공수역(하천등)으로 이동하는 오염물질을 통제한다. 이에 비하여 육상기인 오염물질 제한법(안)은 공공수역(하천등)에서 해양으로의 이동과정 또는 배출자의 점유에서 직접 해양으로의 이동과정을 통제하여야 할 것이다. 한편, 해양오염방지법은 선박으로부터 해양오염방지를 위한 국제협약(MARPOL)의 국내법적 수용을 위한 법으로서 규율대상이 해양기인 오염원이며 국제협약 내용의 변동에 의하여 법의 내용이 달라질 수 있다. 폐기물관리법과는 도서지역 폐기물처리와 관련하여 충돌이 있을 수 있으므로 사전조정이 필요하다.

### 7) 오염원인자책임의 구체화

육상환경의 경우 환경정책기본법에서 오염자 책임원칙을 선언하고 개별법에서 환경개선비용부담금(환경개선비용부담법), 생태계보전협력금(자연환경보전법) 및 배출부과금(대기환경보전법, 수질환경보전법, 오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률)등을 부과한다. 현행 해양오염방지법에도 오염원인자 책임원칙을 반영하고 있는 조항이 일부 있으나 법 전체의 기본원칙으로 정립되지 아니하였다. 해역관리청은 해양폐기물을 수거·처리함에 있어 오염원인행위자로 하여금 소요된 비용을 부담시키고(법 제46조의2제3항), “해양환경개선부담금” 제도를 최근에 도입하여(2001.9 법 제46조의3), 대량의 기름유출사고시 행정기관에서 우선 방제조치를 취한 후 그 비용을 오염을 야기한 선박 또는 해양시설의 소유자에게 부담시킨다(법 제50조제2항). 오염자 내지 원인자 책임을 원칙으로 설정하여야 할 것이다.

### 8) 환경오염의 구제

유류오염손해배상보장법은 선박으로부터 유출 또는 배출된 유류에 의하여 유류오염손해가 발생한 경우에 선박소유자의 책임을 명확히 하고 유류오염손해의 배상을 보장하는 제도를 확립함으로써 피해자의 보호와 선박에 의한 유류운송의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 대한민국의 영역(영해를 포함한다. 이하 같다) 및 대한민국의 배타적 경제수역에서 발생한 유류오염손해에 대하여 적용한다. 다만, 대한민국의 영역 및 대한민국의 배타적경제수역에서의 유류오염손해를 방지하거나 경감하기 위한 방제조치에 대하여는 그 장소에 관계없이 이 법을

192) 심동현 면담자료(6), 2002.6.27

적용한다(제3조). 이 법에 대한 입법의견은 소수이다. 다만, 국제기준의 변화에 따라 책임한도액(제7조)의 인상이 필요하다.

해양오염에 의한 피해는 사후적 개념으로 다른 유형의 재해(피해)와는 달리 피해의 간접성, 누적성, 계속성, 광역성, 가해행위와 피해 발생간의 시간적 격차, 가해자 특정의 어려움, 인과관계의 입증곤란성 등의 특성으로 인하여 환경오염 피해자인 어업인의 입장에서는 자체적으로 이러한 오염에 대한 근거자료를 제시할 수 있는 여력(경제적 여력과 기술적 여력)이 없어 사회문제로 대두된다.<sup>193)</sup> 해양피해로 인한 손해배상 문제는, 비록 해양에서 발생한 일이라 하더라도, 현행 법령상 환경부 관할사항과 환경오염분쟁은 환경부 환경분쟁조정위원회에서 수행하도록 되어 있어, 해양수산부는 단지 해양분야 손해배상에 대하여 국외자의 입장에 놓여있다. 해양관련 피해 분쟁에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위하여서는 빠른 시일 내에 제도정비가 요망된다.

### 9) (가칭)해양환경관리법의 제정

해양수산부 내부조직 상호간의 충분한 합의가 이뤄질 것을 전제로, 해양오염방지법을 해양오염방지에 관한 국제협약(MARPOL)의 이행법으로 유지하면서, (가칭)해양환경관리법을 제정하는 방안이 검토되어야 한다. 바다와 육지의 환경보전 업무를 해양수산부와 환경부가 양분하여 관할한 이래 해양환경을 종합적으로 보전하기 위한 해양환경보전종합계획이 해양오염방지법에 있어 협소한 모법의 기능과 광범위한 환경계획의 기능이 서로 상충하지 못한다는 관점에서 일단 해양환경보전종합계획을 담을 수 있는 포괄적 법안의 출현이 요청된다. (가칭)해양환경관리법은 해양환경의 보전을 통하여 국민의 건강과 재산을 보호한다는 목적 아래 '오염원인자책임원칙'등을 해양환경관리의 기본원칙으로 명시하고 '해양환경정책심의위원회'를 설치·운영하여 해양환경을 적극적으로 계획·관리하고 배출규제와 사후대응을 엄격하게 실시한다는 구상을 담고 있다. (가칭)해양환경관리법을 제정할 경우에 이 법의 기능을 어떻게 특화시킬 것인가, 환경부 중심의 일반 환경법과의 관계를 어떻게 설정할 것인가, 해양환경계획의 지위와 효력을 어떻게 부여할 것인가 그리고 비범죄화를 실현하면서도 어떻게 법의 실효성을 높일 것인가의 여부가 관건이다. 현재 환경부와 해양수산부는 예컨대 습지에 관하여 습지보전법을 공동으로 관할하고 해양생태계보전지역·해상국립공원등에 관하여 서로 협력관계에 놓여 있지만 공간관리라는 차원에서 육상환경과 해양환경에 관한 역할분담이 충분하지 못하다. 환경매체들은 통합적으로 관리되어야 한다(IPC)는 측면에서 환경부가 해양환경까지 관할하여야 한다는 방안도 있을 수 있으나 산림에 관한 산림청과의 기능분담이 원활하지 아니하였던 저간의 사정에 비추어 볼 때 해양환경보전에 관한 해양수산부와와의 기능분담은 아주 섬세한 분석을 요한다.

193) 여수대학교, 2001 : 210

## 2. 안전관리

### 1) 개념의 정립

영해는 물론이고 배타적경제수역에서 활동중인 해양개발인력, 해양조사선박 및 동 수역에 설치된 해양시설 등에 대한 안전을 확보하는 것은 국가의 권리이자 의무라고 할 수 있다. 해상교통분야에 관한 안전대책은 국제적인 규칙에 의하여 규정되기 때문에, 우리 나라에서도 협약을 비준하는 동시에 국내법이 정비·개정되어야 한다는 특징을 지니고 있다<sup>194)</sup>. 현행 국내법중 해상교통안전법은 국제해상충돌예방규칙(CORLEG)과 국제안전관리규약(ISM Code)의 주요내용을 반영한 해상에서의 항행방법과 안전관리에 대한 software 성격의 법이며, 선박안전법은 국제해상인명안전협약(SOLAS)의 주요내용을 반영한 선박의 시설에 관한 hardware 성격의 법이다. 국제협약과 국내법의 대응관계를 살펴보면 다음과 같다.

국제협약과 국내법의 대응관계

| 국 제 협 약  |   | 국 내 법   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ SOLAS협약</li> <li>○ LL협약</li> <li>○ CSC조약</li> </ul> | ⇒ | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선박안전법</li> <li>○ 위험물선박운송 및 저장규칙</li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ SAR협약</li> </ul>                                    | ⇒ | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 수난구호법</li> </ul>                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ STCW협약</li> </ul>                                   | ⇒ | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 선원법</li> <li>○ 선박직원법</li> </ul>            |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ COLREG협약</li> </ul>                                 | ⇒ | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해상교통안전법</li> </ul>                         |

국제해사기구(IMO)에서 제정·채택한 협약 가운데 2001년 12월 현재 발효된 협약은 개정의정서를 포함하여 총 32개이다. 아직 발효되지 않은 협약이나 개정의정서 가운데 제정되거나 개정된 지 상당기간이 경과하였음에도 발효하지 않은 협약으로는 IMO 협약 개정의정서(1991·1993년 개정의정서)와 73/78 선박해양오염방지협약(제4·제5부속서), 여객·수화물의 운송에 관한 협약 등이 있다. 그리고 최근 2~3년 이내에 제정되어 발효요건을 충족하지 못하고 있는 협약은 1996년 유해·위험물질의 해상운송에 따른 손해배상책임에 관한 국제협약, 유독·유해물질에 의한 오염대비·대응 및 협력에 관한 국제협약의 2000년 의정서(2000년 OPRC/HNS협약),

194) 조동오外, 1997:83

그리고 2001년에 제정된 선박연료유 오염손해의 민사책임에 관한 국제협약 등이다.

IMO 협약 가운데 우리 나라에서 비준한 협약은 모두 25개 협약과 그 협약의 개정 의정서이다. 이 가운데 해양안전과 관련된 IMO 국제협약 및 그 협약의 개정의정서는 20종이며, 우리나라는 1974년 해상인명안전협약(1974 SOLAS), 1988년 국제만 재흡수선협약(1966 LL) 등 13종에 대해 가입하고, 1971년 특수상용여객선협정(1971 STP), 1988년 항해안전에 대한 불법행위방지협약(1988 SUA) 등 7종에 대해 미가입한 상태이다. 이 중 국제적으로 미발효된 1993년 어선의 안전을 위한 토레 폴리노스 국제협약(1993 SFV PROT), 어선선원의 훈련·자격증명 및 당직유지의 기준에 관한 국제협약(STCW-F) 등 3종을 제외하면 실질적으로 우리나라가 미가입한 해양안전 관련 협약은 1971년 특수상용 여객선협정(1971 STP), 1973년 특수상용 여객선의 구역요건에 대한 의정서(1973 SPACE STP), 1988 SUA 협약 및 그 협약 의정서 등 4종이다. 특수상용 여객선 관련 협약 및 의정서는 인도양 부근의 제한된 해역내에서 성지순례 등에 참여하는 여객을 운송하는 여객선의 안전기준 등을 정하고 있다. 따라서 우리나라의 경우 이 협약 가입에 따른 특별한 실익이 없다. 또한 1988년 SUA 협약 및 그 협약 의정서는 2002년 내에 가입을 목적으로 관련 입법을 추진 중이므로 우리나라는 당분간 미발효 협약이 발효되지 않는 한 해양안전관련 IMO 국제협약 중에서 추가로 가입을 검토할 경우는 없을 전망이다.<sup>195)</sup>

최근 조선기술이 발달하여 각종 첨단항해장비를 갖춘 자동화선박이 등장하고 있지만, 인적과실에 의한 해난이 오히려 증가하고 있으며 특히 유류오염사고는 해양환경을 광범위하게 파괴시키고 있는 실정이다. 이에 따라 국제해사기구(IMO) 및 주요선진해운국가에서는 해상안전 및 해양환경보전에 관련한 규제를 대폭 강화시키고 있는 추세이다. 한편 우리 나라의 경우 지속적인 해상교통량의 증가, 선원자질의 저하 등으로 인해 해상교통 안전여건이 더욱 악화되어 해난이 다발하고 있다. 정부는 해난의 심각성을 인식하고 기존 법·제도의 정비를 통하여 해난을 방지하고자 노력하고 있지만, 관련법상호간 체계성 결여, 해양안전 사각지대 발생, 종합적인 해양안전정책 부재 등의 문제점으로 인하여 바람직한 결과를 거두지 못하고 있다<sup>196)</sup>. 해양안전에 관련되는 법률로는 해상교통·선박·선원·해난 등의 분야에 20여개의 개별법이 제정되어 있으며, 안전에 관련하여 시행중인 각종 규칙·고시·훈령 및 예규의 수는 70여개를 상회한다.

국제해사기구(IMO)에서는 그 동안 해상안전 및 해양환경보전을 위해 선박 자체의 구조·설비에 관한 각종 기준을 강화했음에도 불구하고 대형해양사고와 해양 오염사고가 잇달아 일어나자 그 원인을 분석한 결과, 전체 해양사고의 80% 이상이 선박자체의 구조적인 결함이 아닌 인적요소(Human Factor)에 의한 사고임을 인식하고

195) 해양수산백서, 2002 : 603

196) 조동오외, 1997:146



이에 중점을 둔 새로운 전략을 채택하였다. 즉 선박경영자 및 육·해상 종사원의 안전 및 책임의식 제고로 자율적인 안전관리체제를 확보하도록 유도하기 위하여 1993년 10월 총회결의 741호로 국제안전관리규약(ISM Code)을 채택하여 각국 정부로 하여금 이를 시행하도록 권고하였다. 일반기업체의 품질향상을 목적으로 하는 ISO 9000시리즈를 원용한 ISM Code는 해양안전 및 해양환경 보호를 위해서는 해운선사의 안전관리체계(Safety Management System : SMS)가 일정수준 이상이어야 할 것을 요구하고 있다. 우리나라는 1998년부터 국제적으로 시행되는 ISM Code를 수용하기 위하여 해상교통안전법에 바탕을 둔 '선박안전경영규정'을 제정하고 1997년 해양수산부 고시로서 공포(1997. 6. 3)하였다. 1997년 인증심사 대행기관으로서 한국선급(KR)을 지정하였다. 이어서 우리나라는 1998년 1월 1일 ISM Code를 수락하고 1998년 7월 1일부터 국내에 발효시켰다. ISM Code는 국제항해에 취항하는 선박에 적용되기 때문에 국내항만을 취항하는 선박에는 적용되지 않는다. 그러나 우리나라의 경우 국내항만을 취항하는 내항선의 해양사고율이 높아 이 선박들에도 ISM Code를 내항선 실정에 맞게 완화된 안전관리체제를 단계적으로 적용할 수 있도록 해상교통안전법을 1999년 2월 8일 개정하였다.<sup>197)</sup>

해상 안전관리와 관련된 법률로서는 해상교통안전법 이외에 선박안전법과 수난구호법 및 수상레저안전법이 있다. 개항질서법도 해상교통의 안전을 확보하는 기능을 수행한다. 안전관리의 비중이 증가하면서 관련법령도 증가하는 추세를 보였다. 해상교통안전법과 수난구호법 및 수상레저안전법이 “소프트 웨어” 중심의 안전법이라면 선박안전법은 “하드 웨어”(船舶施設) 중심의 안전법이기 때문에 양 쪽의 운영원리가 약간씩 다르다. 안전 법령의 증가에 맞추어 운영원리의 정합성을 이룩하기 위하여서는 “안전” 부문에 대한 기본법 내지 조직법의 정비가 필요하다. 다만, 안전은 환경과 서로 포리관계를 이룬다는 관점에서 두 부문을 아우르는 기본법의 제정이 바람직스럽다.

## 2) 적용범위 : 해상교통안전법

현행 해상교통안전법은 선박의 안전운항을 위한 안전관리체제를 확립하고, 해상에서 일어나는 선박항행상의 모든 위험과 장애를 제거함으로써 해상에서의 안전 및 원활한 교통을 확보함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 다음 각호의 1에 해당하는 선박 및 해양시설에 대하여 이를 적용한다(제3조제1항) : (1) 대한민국의 영해 또는 내수(해상항행선박이 항행을 계속할 수 없는 하천·호소 등을 제외한다)에 있는 선박 또는 해양시설. 다만, 대한민국선박이 아닌 선박에 대하여 제10조 내지 제10조의5의 규정을 적용함에 있어서는 제10조의 7의 규정이 정하는 바에 의한다 (2) 대한민국의 영해 및 내수를 제외한 해역에 있는 대한민국선박. 한편, 이 법 또는 이 법에 의한

197) 해양수산백서, 2002 : 624

명령중 선박소유자에 관한 규정은 선박공유의 경우에 선박관리인을 임명한 때에는 이를 선박관리인에게, 선박임대차의 경우에는 이를 선박임차인에게 각각 적용하고 선장에 관한 규정은 선장에 갈음하여 그 직무를 행하는 자에게도 이를 적용한다(제3조제2항). 이 법 또는 이 법에 의한 명령중 해양시설의 소유자에 관한 규정은 해양시설임대차의 경우에는 이를 해양시설의 임차인에게 적용한다(제3조제3항).

- 해상교통에 관하여서는 해상교통안전법과 개항질서법이 적용된다. 해상교통안전법은 선박항행상의 모든 위험을 방지하고 장애를 제거함으로써 해상교통안전을 확보할 목적으로 제정되었다. 이 법은 해상안전관리에 관한 사항, 국제해상충돌예방규칙(COLREG)의 이행에 필요한 사항 및 특정해역의 설정·관리 등으로 구성되어 있다. 한편 항계내에서 선박교통의 안전 및 질서를 유지하기 위한 개항질서법은 항계안에서의 입출항과 정박, 항로·항법, 위험물, 수로의 보전, 등화·신호 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 개항 및 지정항의 항계안에서는 항법·신호 기타 운항에 관한 개항질서법상의 규정을 해상교통안전법에 우선하여 적용한다.
- 선원의 안전에 관하여서는 선원법 및 선박직원법이 적용된다. 선원노동조건최소기준을 규정하는 법이라고 볼 수 있는 선원법의 목적은 선내질서 유지 및 선원자질 향상을 도모하는 것이다. 동 법에서는 선장의 직무와 권한, 선내질서의 유지, 근로시간 및 승무정원, 선원의 직업안정 및 교육훈련 등에 관한 사항들이 규정되어 있다. 선박직원법의 경우 해기사의 자격·면허 및 선박직원에 관한 사항 등을 정함으로써 선박항행의 안전을 확보할 목적으로 제정되었다.
- 선박안전법, 어선법, 낚시어선법, 유선 및 도선사업법, 도선법 등은 선박의 안전에 관계되는 법률이다. 선박안전법은 선박의 감항성 유지 및 인명·재산의 안전확보에 필요한 물적시설과 항행상의 조건에 대한 기준을 정하고 있다. 즉 선박의 구조와 설비에 대해서는 정기·중간·임시·특별 등의 선박검사를 실시하고, 항해상의 위험방지를 위하여 선박의 감항성 확보 및 위험물의 운송 등에 관한 규정을 두고 있다. 한편 어선법, 낚시어선법 및 유·도선사업법에서는 선종 및 업종의 특성에 적합한 안전사항을 각각 정하고 있으며, 도선법은 도선사의 면허 및 도선에 대한 사항을 정함으로써 선박운항의 안전과 효율적인 항만 운영을 기하고 있다.
- 해양사고에 관해서는 해양사고의조사및심판에관한법률과 수난구호법이 적용된다. 해양사고의 원인을 규명하고 해양사고의 발생을 방지할 목적으로 제정된 해양사고의조사및심판에관한법률에서는 해양사고에 대한 정의 및 원인규명, 해양사고 심판관의 자격·직무 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 수난구호법은

조난된 인명과 재산을 보전하기 위하여 수난대비계획, 수난구호활동, 수난통신, 구호업무 등에 필요한 사항을 정하고 있으며, 수색 및 구조에 관한 국제협약(SAR협약)을 수용하는 법률이다.

- 항로표지법 및 수로업무법은 항로의 안전을 확보하기 위하여 제정된 법률이다. 항로표지법은 항로표지의 합리적·능률적 관리에 관한 규정을 두고 있고, 수로업무법에서는 수로조사, 수로정보, 수로측량업 등에 관한 사항들을 정하고 있다. 이외에도 항만·해운·수산의 안전에 관하여 항만법, 어항법, 해운법 및 수산업법 등이 제정되어 있고, 기상업무법 및 전과법도 해양안전과 무관하지 않은 법률이다. 이러한 법령들에는 항만·어항시설관리, 운항관리, 어업제한, 해상 예·특보, 선박무선국 등 해양안전에 관련한 사항들이 일부 규정되어 있다.

해양안전 관련법 비교

| 구분     | 해상교통안전법   |  | 개항질서법  |
|--------|---|--|--|
|        |   | 특정해역   |  |
| 적용수역   | - 영해 및 내수(개항질서법이 우선 적용)   | - 교통량의 폭주, 거대선 등의 빈번한 통항으로 인해 대형 해난의 우려가 있는 5개 해역 (인천, 부산, 울산, 포항, 여수) | - 개항 및 지정항   |
| 일반적항법  | - 적절한 견시<br>- 안전한 속력<br>- 동력선의 피항의무<br>- 우측항행 등                             | - 속도제한<br>· 인천항, 광양항 출입항로 : 12노트<br>· 부산항 출입항로 : 10노트                  | - 잠종선의 피항의무<br>- 출항선 우선<br>- 속력제한<br>- 항행선박간 거리유지등               |
| 항로의 설정 |   | - 3개 구역(인천, 부산, 광양)의 3개 항로   | - 17개 항의 26개 항로  |
| 항로의 항법 | - 우측항행 등  | - 어업제한   | - 선박교행시 우측항행<br>- 병렬항행 금지<br>- 추월금지 등                            |
| 피항관계   | - 횡단관계의 피항선 : 타선박을 우현측에 두고 있는 선박<br>- 침로유지 우선순위 : 조종불능선, 조종제한선, 어선, 범선, 동력선 | - 항로항행선 우선   | - 항로항행선 우선   |
| 항행관계   |   | - 거대선 등의 운항사항 통보의무<br>- 거대선 등에 대한 명령(항행시간 변경, 속력제한, 안내선 사용 등)          | - 항계안의 입출항 및 이동 선박에 대한 항만관제 실시<br>- 예인선, 급수선, 급유선, 통선 등의 무선설비 설치 |

\* 자 료 : 조동오외, 해상재해방지를 위한 국가관리체계 개선방안연구(2001·12 : 한국해양수산개발원), 63쪽

### 3) 입 법 례

20세기 후반부터 각종 기술혁신, 자동항해계기 등에도 불구하고 인적과실로 인한 해난이 증가하고 있다. 또한 최근에 발생하고 있는 해난의 특성도 변화되어 해난발생시 보호대상이 해양환경보호로, 해난방지의 주체가 항만국 내지 연안국으로, 해난방지 수단은 시스템적인 안전관리체제로 각각 전환되고 있다. 최근 영해내 및 국제항행용 해협에서의 해상안전 및 해양환경보전에 관련한 규제가 대폭 강화되고 있다<sup>198)</sup>. 즉 국제해사기구(IMO)에서는 연안국의 관할해역에 대한 해상교통안전을 확보하기 위하여 선원의 자질향상 및 자격제도의 강화, 육·해상 관련부서의 선박안전관리체계 구축, 600DWT이상의 유조선에 대해 이중선체구조 의무화 등을 추진하고 있다.

영국 법제에 의하면, 영해상의 선박은 1995년의 해운법에<sup>199)</sup> 기하여 장관이 발하는 운송규칙을 준수하여야 한다. 장관은 규칙에 의하여 오염 및 건강이나 항해상의 위험, 환경이나 천연자원의 위험을 방지하기 위하여 영국의 영해상에서 선박들간의 화물, 비품, 병커연료 또는 밸러스트의 운송에 관하여 임의로 적절한 규정을 제정할 수 있다(해운법 제130조제1항). 운송규칙을 위반하는 행위에 대하여서는 25,000파운드 미만의 벌금[약식기소의 경우]이나 2년 이하의 징역[정식기소의 경우] 또는 양자를 병과할 수 있다(동조제3항). 이 조에 기한 운송규칙은 선박의 등급이나 종류 또는 상황에 따라 상이한 규정을 제정하고 장관이 필요하거나 합당하다고 생각하는 임시규정 및 부수규정, 보충규정을 둘 수 있다(동조제4항). 한편 1893년의 북해어업법(the North Sea Fisheries Act 1893)은 영해(territorial waters) 바깥의 북해(North Sea)에서 어선에 타거나 소속된 사람들에게 주류등의 명정물질의 공급을 금지하고 이러한 어선들에 물품을 공급하는 사람들이 허가를 받도록 요구하는 1887년의 국제협약 및 의정서를 확인하고 발효시킨다.<sup>200)</sup>

우리 나라의 해양안전법제와 일본의 그것을 비교해 보면, 전체적으로는 유사한 법체계를 갖추고 있지만 일본의 해양안전관련법령들이 우리 나라보다 더 세분화되어 있음을 알 수 있다<sup>201)</sup>. 즉 일본은 해양안전의 취약성을 지니고 있는 해상교통, 선원재해·고용, 내항해운, 항만정비·노동, 연안관리, 태풍·지진 등의 분야에서

198) 조동오外, 1997:149

199) the Merchant Shipping Act 1995, Part VI(Prevention of Pollution). \* 출전 : 국회도서관 입법전자정보실, 2002

200) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.47

201) 조동오外, 1997:148

구체적인 개별법을 제정·시행한다. 예컨대, 일본의 해상교통관련 법령으로는 해사 충돌예방법, 해상교통안전법 및 港則法이 있다. 우리 나라의 해상교통관련법과 가장 큰 차이점은 일본의 경우 선박교통량이 폭주하는 東京灣, 伊勢灣 및 瀨戶內海에 대하여 적용하는 해상교통안전법을 별도로 갖추고 있다는 점과 港則法에서 항장제도를 도입·시행하고 있다는 점이다. 그리고 일본의 항만과 특정해역에서는 전광문자판방식·VTS시설·섬광신호·형상물 등을 이용하여 체계적인 관제신호시스템을 구축하고 있으며, 해상보안청에 의한 교통질서단속은 물론이고 안전지도·권고도 병행하여 시행하고 있다는 점도 주목할 만하다.

일본 해양안전관련법의 총괄체계

| 구 분             | 관련법규   | 주요 규칙·고시·省令 등  |
|-----------------|--|--|
| 해상<br>교통<br>분야  | - 해상충돌예방법<br>- 해상교통안전법<br>- 항칙법  | - 거대선 등의 항행에 관한 통보의 방법에 관한 고시<br>- 진로를 경계하는 선박, 소방설비를 갖춘 선박 및 側方을 경계하는 선박의 지정에 관한 고시<br>- 위험물선박운송 및 저장규칙<br>- 선박과 항장간의 무선통신에 의한 연락에 관한 고시                            |
| 선원<br>분야        | - 선원법<br>- 선원재해방지활동의촉진<br>에관한법률<br>- 선원직업안정법<br>- 선박직원법                      | - 항해당직기준<br>- 선원노동안전위생규칙<br>- 救命艇手규칙<br>- 선원재해방지협회의 설립 및 감독에 관한 규칙<br>- 선원직업안정법에 규정한 부원직업 補導를 행하는 선원교육기관 등을 정하는 件<br>- 소형선박조종사시험기관에 관한 省令                            |
| 선박<br>분야        | - 선박안전법<br>- 水先法   | - 위험물선박운송 및 저장규칙<br>- 선박설비규정<br>- 선박구명설비규칙<br>- 선박소방설비규칙<br>- 소형선박안전규칙   |
| 해난<br>분야        | - 해난심판법<br>- 수난구호법   | - 해난심판청 조직규칙<br>- 해난심판청 사무章程   |
| 항로<br>분야        | - 항로표지법<br>- 수료업무법   | - 선박기상통보규정<br>- 지방자치단체가 면허한 때 해상보안청장관에게 통보해야 되는 공동어업 등을 지정   |
| 항만,<br>해운<br>분야 | - 항만법<br>- 항만정비촉진법<br>- 항만정비긴급조치법<br>- 항만노동법<br>- 연안법<br>- 해상운송법<br>- 내항해운업법 | - 항만계획의 기본적인 사항에 관한 기준을 정하는 省令<br>- 항만시설기술상의 기준을 정하는 省令<br>- 선박운항사업자 등이 제출하는 정기보고서에 관한 省令<br>- 1992년이후 5년간 내항해운업에 사용되는 선박의 적정한 선복량<br>- 내항운송취급업자 영업보증금 규칙의 폐지에 관한 省令 |
| 수산,<br>기타<br>분야 | - 어업법<br>- 태풍상습지대에대한재해<br>방지에관한특별조치법<br>- 대규모지진대책특별조치법                       | - 태풍상습지대의 지정기준에 관한 政令<br>- 긴급수송을 확보하기 위하여 필요한 항만시설의 기준 및 원활한 피난을 확보하기 위하여 필요한 해안보전시설의 기준을 정하는 件  |

\* 출처: 조동오外, 해양안전기본법제정에 관한 연구(1997·9: 한국해양수산개발원), 63쪽

#### 4) (가칭)해양안전관리법의 제정

해양안전 관련법령들은 서로 중복되거나 안전의 사각지대를 발생시킬 뿐만 아니라 그들 상호간의 관계를 명시하는 규정이 없기 때문에 관계법률간에 유기적인 체계성을 갖추지 못하고 있다. 더구나 해양안전 관계법들은 이를 집행하는 주무행정 부서를 달리 함으로 인하여 그 집행에 있어서도 일관성이 결여되어 있다. 결국 상호연관성이 부족하거나 결여된 해양안전 관계법률들은 해양안전정책의 실효성을 약화시키는 중요한 한 요인이 되고 있다<sup>202)</sup>. 해양환경의 변화에 보다 적극적으로 대처한다는 측면에서 새로운 해양안전수요를 반영하기 위하여 (가칭)해양안전기본법의 제정이 필요하다<sup>203)</sup>. 그러나 이러한 법안의 제정에 있어서는 입법형식이라는 측면에서 신중을 요한다. 해양안전 분야가 중요하다고 하여 해양수산 전체를 모든 부문별로 기본법을 제정함은 적절하지 않다. 현행 해상교통안전법(1986년의 법률 제3909호)은 교통부 소관 시대의 법률관이 잔존한다. 입법체계상으로는 현행 해상교통안전법을 (가칭)해양안전관리법으로 확대 개편하고 새로운 해양안전수요를 반영하는 방안이 바람직스럽다.

#### 5) 과태료 부과 주체의 명확화

해상교통안전법시행령 제11조(권한의 위임)제2항은 해양수산부 장관의 권한을 지방해양수산청장에게 위임하는 조항이고, 동조제3항은 해양경찰청장의 권한을 해양경찰서장에게 위임하는 조항으로서 법 제56조(과태료)의 규정에 의한 과태료에 관한 사항이 시행령 제11조제2항에 일부[법 제56조제1항제2호의2, 제2호의3, 제3호, 제4호, 제8호, 제10호]만 지방해양수산청장에게 위임되고, 시행령 제11조제3항에 해양경찰서장의 권한에 속하는 것으로 볼 수 있는 사항[법 제56조제1항제5호, 제6호, 제7호, 제9의2호]이 위임되지 않았다. 물론, 법 제56조제2항에서 과태료 부과권자를 해양수산부장관·해양경찰청장·지방해양수산청장 또는 해양경찰서장으로 포괄적으로 정하고 있어 법적인 문제는 없다고 해석할 수도 있으나, 시행령에 위임되지 않은 사항(법 제56조제1항제5호, 제6호, 제7호, 제9의2호)에 대한 법집행 소관부처가 누구인지가 불명확하여 지방해양수산청이나 해양경찰서 사이에 관할의 다툼이 있을 수 있으므로 권한의 위임을 명확히 할 필요가 있다. 나아가 다른 법률에서는 대체적으로 과태료 부과권자를 장관으로 규정하고 시행령에서 지방청장등에게 권한을 위임하고 있음에 비하여 해상교통안전법(제56조제2항)은 과태

202) 조동오外, 1997:147

203) 조동오外, 1997:149

료 부과권자를 장관 및 지방청장등을 병렬적으로 규정함으로써 특별한 입법양식을 취하고 있다. 이러한 현상은 연혁적으로 여러 부처에 소소되었던 독립 외청들을 한 법령에 순차적으로 통합한 결과 빚어졌다. 본청과 외청의 관계는 행정청 내부의 관계이므로 법령에서는 연혁적 이유를 지양하고 행정질서벌의 주체와 위계를 통일적으로 규정하여야 할 것이다.

## 제 6 장 요약 및 결론

### 제 1 절 원칙과 방향

#### 1. 준비의 원칙

##### 1) 해양수산 영역의 독자성 확보

우리 나라는 3면이 바다라고 말하지만 해양국가로서의 역사는 고립적·단절적이다. 해양문화면에서도 그렇다. 10간12지와 같은 일상의 문화에서 해양생물이 한 가지도 없다는 사실에서 알 수 있듯이 육상 중심의 사고가 강세를 보였다. 그럼에도 독립된 해양수산부가 출범하였음은 매우 고무적이다. 그러나 해양수산부는 종래 여러 부처들의 기능을 합성하고 종래의 법령들을 대부분 그대로 승계하였기 때문에 정책과 법집행이 때로 상응하지 아니함으로써 해양수산의 창달이 지체되었다. 정책은 법의 옷을 입고 나타난다. 그러나 정책에 상응하지 못하는 법은 때로 정책을 방해한다. 따라서 입법정비 사업의 당면과제는 우리 나라 해양수산 영역의 정체성 내지 독자성을 뒷받침할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 것이다.

##### 2) 정책변화의 수용

바다는 정복의 대상이며 무한한 자연이라는 사회통념이 바다에 대한 무관심과 남용을 초래하는 데 기여하였다. 20세기말까지도 바다는 개발의 대상이었다. 해양개발기본법은 개발 중심의 사고를 표상한다. 그러나 21세기의 바다는 구체적인 삶의 현장으로 우리에게 다가온다. 2002년 공포된 해양수산발전기본법은 개발을 넘어 지속가능한 발전을 목표로 한다. 우리 정부가 추진하는 「Ocean 21」은 이러한 사고의 변화를 담고 있다. 수산분야에서도 자원경제학적 사고가 보편화되고 있다. 수산정책은 잡는 어업에서 기르는 어업으로 그리고 자원획득에서 자원조성으로 나아간다. 해양과 수산 분야 모두 환경과 안전의 개념이 접목되면서 미래세대에 대한 책임이 강조되었다. 이러한 정책의 변화는 법의 목적과 기능까지 좌우한다.

##### 3) 행정규제개혁의 수행

우리 나라는 제헌헌법 이래 명령과 통제를 주요 정책도구로 하는 계획경제 시스템이 주류를 이루었다. 그러나 우리의 정치경제 체제는 정부의 실패를 경험하면서 시장기능을 강조하는 규제개혁의 단계에 접어들었다. 수산법제는 특히 계획경제로서의 전통이 강하였고 때로 정치논리가 경제논리를 능가하는 경우도 있었다. 명령



과 통제는 대부분 허가와 신고등의 규제를 수단으로 한다. 현행 해양수산 법제의 대부분은 시장을 모르던 시대에 탄생하였기 때문에 생래적으로 규제적이다. 자원고갈이 심화되고 환경과 안전이 강조되면서 자칫 우리의 해양수산 법제는 시장의 실패를 겪기도 전에 다시 규제중심주의로 흐를 염려가 있다. 법제 정비에서는 이러한 과정의 생략에 유념하여야 할 것이다.

## 2. 정비의 방향

### 1) 기본법의 분화 및 규범력 제고

#### □ 장기 발전 모델 : 기본법다원화

해양수산발전기본법을 주기본법으로 삼고 행정조직의 안정화와 새로운 입법수요에 비추어 제1차로 (가칭)수산기본법을 주기본법에서 분화시킨다. 이어 해양환경에 관한 환경부와 해양수산부의 역할분담안에 기초하여 주기본법에서 다시 (가칭)환경안전기본법을 분화시킨다. 나아가 항만건설 및 해상운송 부문의 경쟁력을 강화시키기 위하여 주기본법에서 (가칭)항만운송기본법을 분화시킨다. 입법기술상 삭제주의의 단점을 피하기 위하여 적절한 시기에 주기본법의 명칭을 (가칭)해양기본법으로 변경 시킴으로써 기본법 다원화 체계를 유지한다.

#### □ 주기본법의 재편과 “해양” 관련법제의 조정

해양수산발전기본법 내지 이를 승계할 (가칭)해양기본법을 초기본법으로 유지시키고 여기에 “해양”이라는 물리적 공간의 관리와 그 안에서의 물리적 건설 및 이동 등을 맡겨야 할 것이다. (가칭)해양기본법에는 구체적으로 조사개발·항만관리·교통운송·연안·안전·환경·분쟁해결 등에 관한 대강과 계획등을 규정하여야 할 것이다.

#### □ “수산” 관련법제의 재구성

장기적으로 (가칭)수산기본법이 분화될 경우에 이 기본법에는 해양이라는 공간 안에서 그리고 일부 내수면에서 운용되는 “자원관리”·“산업활동”·“인력” 등의 규율을 맡겨야 할 것이다. (가칭)수산기본법에는 구체적으로 수산자원·수산업·어로·품질관리·어업인 등에 관한 대강과 계획·기금등을 규정하여야 할 것이다.

### 2) 관련법제의 유형화

해양수산법제는 그 목적과 기능 및 조직 등에 따라 여러 가지 분류가 가능하다. 현행 법제는 여러 부처들의 해양수산 관련 법령과 조직들을 통합하는 과정에서 주

로 “조직” 중심으로 해양수산법제를 분류하였다. 그러나 다른 한편 해양수산 업무는 해양이라는 공간에서 어민·기업등의 주체가 환경과 안전을 유지하면서 물적시설등을 활용하여 어로·교통·운송 등의 산업활동을 수행하는 구조를 취한다. 즉 해양수산 법제는 구조와 기능이라는 관점에서 내용을 분석해 보면, 산업·교통·공간·시설·인력·환경·안전 등의 범주가 나타난다. 이러한 범주에 따라 해양수산법제를 7개의 중간 법제군으로 구분하면 다음과 같은 재구성이 가능하다 :

- 제1군[기본·기초법제] : 해양개발·과학조사·분쟁해결
- 제2군[산업·자원법제] : 수산업·수산자원·어로·품질관리
- 제3군[교통·운송법제] : 개항·해운·수로·항로·도선
- 제4군[공간·구역법제] : 연안·어촌·어장·공유수면·경제수역
- 제5군[시설·설비법제] : 항만·선박·구조물
- 제6군[인력·기구법제] : 어업인·선원·교육·조합·공단·회사
- 제7군[환경·안전법제] : 오염통제·생태계보전·안전관리

### 3) 법적안정성의 확립

#### □ 개념과 범위의 정립

해양수산 관계 법령들의 전체에 대하여 주요 개념들을 통일적으로 정의하고 개념 상호간의 관계를 재정립하여야 할 것이다. 예컨대, 빈번하게 인용되는 “해양”, “바다” 또는 “연안”의 의의와 범위를 명확하게 정의하고 상호간의 관계를 정립하여야 할 것이다. 법령에 따라 약간씩 달리 정의되는 “어장”과 “어업권”의 개념도 마찬가지로 비슷하더라도 개념이 같기 때문에 법령들에서 혼용되고 있는 “수산업”과 “어업” 그리고 “수산자원”과 “어업자원”의 개념과 관계도 재정립되어야 할 것이다. 사회통념에 의존하는 “어로행위” 또는 “조업”의 개념도 보다 더 구체화되어야 할 것이다.

#### □ 상하위 법령간 위계질서의 조정

- 업무처리규정등으로 규율할 수 없는 사항을 법률로 이관한다. 예컨대, (현행)공유수면관리업무처리규정중 공유수면매립법 적용기준(제3조)등은 이를 법률[공유수면매립법]에서 규정하고 관련 개념정의도 법률로 이관한다.
- 경찰법규인 선박안전조업규칙에서 규정하고 있는 어로 및 항해의 제한, 출입항 신고 등 제한사항에 대한 수권규정으로서 포괄적이므로 수산업법에 근거규정을 보완하거나 새로운 법령을 제정하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

- (현행)수산자원보호령은 수산자원을 보호하기 위하여 어업인들의 ‘권리의무 관계’를 직접적으로 제약하는 사항들을 규정하고 있어 하위법령으로서의 한계를 벗어나며 또 수산자원보호 전반을 규율하는 ‘형식적 의미’의 제정법이 존재하지 아니하기 때문에 수산자원보호령 전체를 (가칭)수산자원관리법으로 개편하고 관계 규정들을 재편하여야 할 것이다.
- 해양수산부 소관 행정규칙들 중에는 법규명령성이 문제되는 것들이 일부 존재한다. 고시·예규 등 행정규칙의 법규성을 검토하기 위하여서는 해양수산부 및 지방해양수산청의 고시와 예규 또는 지침등의 행정규칙들을 모두 검토하여야 할 것이나 이는 당장의 과제로 추진하기 어렵고 관계 부서들이 자율적으로 검토하여 정비하는 방안이 효율적일 것이다.

□ 법정계획의 특화 또는 지위조정

- 외관상 상위계획으로 보이거나 포괄적인 계획으로 보이면서도 실제 다른 계획과의 관계에서 보충적인 지위에 머무르고 있기 때문에 제 기능을 충분히 발휘하지 못하는 연안관리법(제6조)상의 “연안통합관리계획”의 지위를 격상시켜야 할 것이다. 건설교통부의 “국토계획” 또는 환경부의 “환경계획”은 각각 근거법에서 당해 계획들이 다른 계획들에 대하여 우월적 지위를 차지함을 명문으로 규정하고 있음에 비하여, 연안통합관리계획은 연안에 관한 한 가장 광범위한 상위의 계획임에도 다른 토지이용계획이나 공유수면이용계획등을 우선적으로 고려하기 때문에 실효성이 약하다.
- 약간씩 기능을 달리하지만 외관상 유사하게 보일 가능성이 있는 계획들을 각자의 목적에 알맞게 특화시키고 서로의 위계(상하관계 또는 내포·배척관계)를 특정하여야 할 것이다. 예컨대, 수산업법상 “어장이용개발계획”(제4조)과 어장관리법상의 “어장관리기본계획”(제3조)은 “어장”의 범위가 어떻게 다른지 그리고 “이용”과 “관리”가 어떻게 다른가 그리고 두 계획의 관계가 어떠한가를 구체적으로 규정하여야 할 것이다.

□ 다른 부처소관 법률과의 관계조정

중전의 국토이용관리법(제7조제2항)의 “수산자원보전지구”는 수산자원관리에 필요하고 국토계획의 일환으로 통일적으로 규율되어야 하지만 그 지정권한이 해양수산부장관에게 맡겨져야 할 것이다.

## 제 2 절 체계정비 및 구조조정

### 1. 기본·기초법제

#### 1) 해양수산발전기본법의 분화

##### □ 새로운 기본법의 분화 : (가칭)수산기본법

새로운 기본법(가칭 수산기본법)의 분화안은 현행 해양수산발전기본법을 단순히 '해양' 부문과 '수산' 부문으로 분할하자는 방안이 아니다. 현행 해양수산발전기본법에서 (가칭)수산기본법을 분화시켜 수산 부문을 관할하게 한다. 이 경우 현행 해양수산발전기본법중 제25조(수산업의 육성)과 제26조(수산기술개발촉진)는 이를 (가칭)수산기본법으로 이관한다. 해양수산은 “해양”이라는 공간영역과 “수산”이라는 산업영역이 하나로 어우러진 복합체이다. 그럼에도 해양수산업무는 대단히 광범위하여 하나의 기본법으로 망라되기 어렵다. (가칭)수산기본법이 분화될 경우에도 해양수산발전기본법은 향후 환경안전·항만운송등 또 다른 부문에서의 기본법의 분화가능성 및 OK21등의 안정적 이행을 고려하여 主기본법으로서의 지위를 부여받아야 할 것이다. 기본법들이 분화발전될 경우 적절한 시기에 해양수산발전기본법은 주기본법의 지위를 유지하면서 (가칭)해양기본법으로 명칭을 변경할 수도 있을 것이다.

##### □ 主기본법의 편제 : 해양수산발전기본법을 승계할 (가칭)해양기본법

- 공간·구역+교통·운송+시설·설비+인력·기구+환경·안전 관계법령을 지도
- 해양수산발전기본법을 승계할 (가칭)해양기본법의 대강은 다음과 같다(상세한 편제안은 부록3을 참조) : 총칙(제1장)·해양정책(제2장)·해양자원(제3장)·해양산업(제4장)·해양환경(제5장)·보칙(제6장)

##### □ 主기본법에서 새로 분화될 (가칭)수산기본법의 편제

- 수산업+수산자원+어업재해+유통·물가+협동조합+품질관리 관계법령을 지도
- (가칭)수산기본법의 대강은 다음과 같다(상세한 편제안은 부록3을 참조) : 총칙(제1장)·수산정책(제2장)·수산자원(제3장)·수산업(제4장)·수산경영(제5장)·보칙(제6장)

## 2) (가칭)해양수산분쟁조정법의 제정

자연환경보전법에 의한 해양생태계보전구역, 습지보전법에 의한 습지보호구역 또는 해양오염방지법에 의한 해양보호구역등 이른바 통칭 “해양보호구역”(Marine Protected Area)의 지정과 관리 그리고 환경오염피해의 구제 또는 수산업법상 어업권의 보상등을 둘러싼 불신과 갈등을 사전에 예방하거나 사후구제를 저비용으로 신속하게 이행하기 위하여서는 종래와 같은 행정심판이나 환경분쟁조정 또는 소송의 방식으로 한계가 있어 해양수산의 각 부문에 적용될 수 있는 (가칭)해양수산분쟁조정법을 제정하고 이른바 “대체적 분쟁해결 시스템”(ADR)을 도입·시행함이 바람직스럽다. 알선·조정·중재를 포함하는 이 시스템은 분쟁당사자들의 합의에 의하여 분쟁해결기구의 구성원을 결정하며 당해 기구의 결과에 승복할 경우에 “소송상 화해”와 같은 효력을 부여하고 불복할 경우에 사법절차로 이행된다.

## 2. 산업·자원법제

### 1) (가칭)수산자원관리법 제정

□ 수산자원을 효과적으로 관리하여 영속적으로 어업을 영위하기 위하여서는 이에 관련되는 규정을 통합하여 단행법을 제정하고, 추가로 수산자원의 관리에 필요한 규정을 신설하는 등의 노력이 필요하다. 이 경우 “수산자원”과 “어업자원”이라는 용어 중 어느 것을 중심 개념으로 설정할 것인가의 여부가 문제되지만, 헌법(제120조)상의 “수산자원”이라는 용례에 따라 (가칭)수산자원관리법이라는 명칭이 타당하다.

□ (가칭)수산자원관리법에 현행 수산자원보호령의 규정들을 대부분 이관시키고 다음 규정 및 규칙들의 전부 또는 일부들을 이관시킨다 :

- 수산업 및 동법시행령 중 수산자원관리 관련규정들
- 연근해및원양어업의조업상황등의보고에관한규칙
- 총허용어획량의관리에관한규칙
- 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙

### 2) (가칭)수산물유통및가격안정에관한법률 제정

□ 농산물과 수산물의 특성 존중

현행 농수산물유통및가격안정에관한법률은 종래 농촌과 어촌을 그리고 농업과 어업을 함께 규율하던 관행 때문에 농산물과 수산물의 생산방식 및 저장·유통방식의 차이와 해당 시장의 차이를 충분히 고려하지 아니하고 있어 수산물의 유통과

가격안정에 적절히 대처하지 못하고 있다. 농촌과 어촌 그리고 농업과 어업을 별개의 법률로 규율하는 추세에 맞추어 농산물과 수산물의 유통 및 가격안정 시스템을 별도의 법률로 나누어 규율하여야 할 것이다. 분법화를 실행할 경우에는 수산물 유통에 이바지할 (가칭)수산물유통업협동조합의 창설을 고려하는 한편 가격안정의 기초가 될 (가칭)수산물안정기금의 설치도 고려하여야 할 것이다. 분법화 과정에서 검토하여야 조항들은 다음과 같다 :

- 현행법중 신법(안)으로 이관하여야 할 조항
  - 주요생산지의 지정(제4조)
  - 자조금의 적립지원(제7조)
  - 유통명령의 집행(제11조)
  - 산지판매제도의 확립(제49조)
  - 농수산물집하장의 설치·운영(제50조)
- 현행법중 신법(안)으로 이관하되 “수산물”의 특성에 맞게 조정하여야 할 조항
  - 도매시장의 관리(제21조)
  - 수탁판매의 원칙(제31조)
  - 수탁의 거부금지(제38조)
  - 도매시장공판장의 운영등에 관한 특례(제46조)
  - 유통자회사의 설립(제70조)

### 3) (가칭)해양심층수의이용및관리법 제정

- 해양심층수를 종래 육역의 수자원 또는 먹는 물등과 구분되는 새로운 해양자원으로 설정한다.
- 심층수의 법률관계에 수질환경보전법·먹는물관리법·식품위생법 등을 원용함으로써 기존의 생산·유통질서에 개입하여 갈등을 야기하기보다 새로운 법역을 창설한다.
- (가칭)해양심층수의이용및관리법은 다음의 사항들을 포함한다 :
  - 해양심층수의 기준
  - 유상자원화 : 심층수 이용의 대가관계 규명
  - 제품의 안전기준
  - 해양환경영향의 고려
  - 심층수 관련 연구·개발 및 산업화 지원

### 3. 공간·구역 법제

#### 1) 연안관리법제의 재구성

##### □ 공유수면의 매립과 점·사용의 통합관리

공유수면의 매립[간척을 포함] 및 점·사용을 공유수면매립법과 공유수면관리법에서 각각 규율함은 공유수면을 낭비할 소지가 있다. 또한 방파제나 축제식 양식장 등에 의한 공유수면의 점·사용은 원상회복이 곤란하다는 면에서 공유수면의 매립과 같은 실질을 보인다. 따라서 공유수면의 매립과 점·사용은 낭비와 중첩을 방지하기 위하여 이를 단일 법률에서 규율함이 바람직스럽다.

##### □ 연안통합관리계획의 기능 제고

공유수면은 매립과 점·사용의 전체 현황과 전망을 고려하면서 통합적으로 관리되어야 한다. 공유수면의 통합적인 관리는 연안관리법상의 연안통합관리계획과 별개로 운용될 수 없다. 그럼에도 현행 연안통합관리계획은 공유수면의 매립과 점·사용을 억제할 수 있는가의 여부가 불명확하다. 공유수면매립기본계획은 필요에 의하여 변경되기 때문에 연안통합관리계획의 통제를 벗어난다. 매립면허가 취소되거나 간척지에 대하여 역간척이 실시될 경우에는 연안통합관리계획 차원에서 종전 매립계획이 수정되거나 공유수면의 복원이 이루어져야 한다.

##### □ 연안관리법·공유수면관리법·공유수면매립법의 구조조정

- 제1안 : 연안관리법과 공유수면관리법 및 공유수면매립법을 하나의 법으로 통합하여야 할 것이다. 연안관리법이 공유수면관리법과 공유수면매립법을 흡수할 경우에는 연안의 범위를 벗어나는 “내수면”에 대한 별도 언급이 필요하다. 공유수면관리법이 연안관리법과 공유수면매립법을 흡수할 경우에는 “연안육역”에 대한 별도 언급이 필요하다. 따라서 장기적으로는 (가칭)연안및공유수면관리법을 제정하여 연안관리법·공유수면관리법·공유수면매립법을 흡수통합함이 바람직스럽다.
- 제2안 : 연안관리법과 공유수면관리법 및 공유수면매립법을 통폐합하지 아니하는 경우에도 법률 상호간의 구조조정이 필요하다 : 첫째, 공유수면의 점·사용에 관한 전반적인 관리계획이 수립·시행되어야 한다. 둘째, 공유수면의 점·사용 계획은 연안통합관리계획 및 연안정비계획의 일환으로 규율되어야 한다. 셋째, 공유수면의 매립계획과 점·사용계획은 상호 연계되어 운용되어야 한다. 넷째, 매립면허 또는 점·사용 허가가 취소될 경우에는 종전 법률관계의 조정 또는 원상회복을 위한 연안정비계획등이 수립·시행되어야 한다.

□ 연안관리법과 습지보전법의 기능분담

연안관리법은 연안 내지 공유수면에 대한 토지이용계획등과 같은 이해관계를 조정하는 이용법으로 특화시키고 습지보전법은 “보전” 중심으로 특화시켜 두 법이 서로 상호보완 관계를 유지하도록 하여야 할 것이다. 특히 현행 습지보전법은 공유수면(갯벌)에 대하여 “지정주의”[보호가치가 있는 갯벌을 조사하여 보호구역으로 지정하는 방식]를 택하고 있는데 이를 “공제주의”[모든 갯벌을 일단 보호구역으로 선언하고 개발이 불가피한 부분만을 하나씩 보호구역에서 제외시키는 방식]로 전환시켜 국가가 소유하는 연안습지(갯벌) 대한 관리원칙을 분명하게 천명하여야 할 것이다.

2) 농어촌발전특별조치법 및 농어촌정비법 : 분법화

□ 농업·농촌기본법의 제정에 따라 수산업·어촌 관계법령 정비 필요

□ 농어촌발전특별조치법(1990)의 규정 이관

- 어업구조개선촉진(제11조)을 (가칭)수산기본법으로 이관

□ 농어촌정비법(1994)의 규정 이관

- 농어촌정비종합계획을 해양수산발전기본법으로 이관
- 수산업생산기반정비를 (가칭)수산기본법으로 이관
- 생활환경정비사업을 (가칭)어촌어항법으로 이관
- 어촌휴양자원개발을 (가칭)어촌어항법으로 이관

3) (가칭)어촌·어항(발전)법의 제정

□ 선진국형 공간관리와 어업인 소득증대

- 어항의 수요 및 기능을 해양관광, 수산물의 유통, 가공, 어촌정주환경조성, 도시민의 휴식장소 제공 등의 종합기능을 수행하는 “선진국형 패턴”으로 변모시키고 민자등을 유치하여 관광어항을 조성함으로써 어촌을 살기 좋은 곳으로 발전시키고 어업인의 소득증대를 뒷받침하기 위하여 어촌과 어항에 관한 제도정비가 필요하다.
- 현행 어항법은 물리적 시설 중심의 입법구조를 취하고 있기 때문에 어촌이라는 공간 전체를 디자인하기에 부적절하다. 어촌과 어항을 하나의 구도로 묶어야 한다는 관점에서 (가칭)어촌·어항(발전)법의 제정이 필요하다. 어촌과 어항은 특정한 물리적 공간과 그 안에 위치한 시설이라는 관점에서 상호 입체적인 접근을 요한다. (가칭)어촌·어항(발전)법에 다음 사항들을 고려하거나 포함시킨다 :



- 현행 어항법을 신법(안)에 흡수통합
- “어업인”을 법의 주인공으로 부각시키고 소득증대를 지원
- 어촌의 토지이용계획 내지 건축계획을 도시계획 수준으로 조정
- 다기능 종합어항건설의 활성화
- 생태관광 내지 녹색관광의 개념 설정 및 지원

#### 4. 시설·인력법제

##### 1) 항만법의 정비

###### □ 비관리청에 의한 공영개발의 지양

항만법이 규정하고 있는 비관리청의 지위와 기능이 분명하지 아니하다. 항만법은 관리청 또는 항구관리자에 의한 공영개발 방식에 주력하고 경제적 유인(incentive)이 있는 비관리청에 의한 항만의 건설 및 관리는 SOC민간투자법 등으로 이관한다.

###### □ 항만법의 기능 전문화

항만법의 중점을 어디에 둘 것인가의 여부가 재검토되어야 할 것이다. 항만법은 투자촉진기능보다는 물류의 흐름을 원활하게 하고 안전을 확보하는 기능을 수행하여야 할 것이다. 따라서 항만법에 규정되어 있는 투자촉진장치(비관리청제도), 인·허가의제(제11조) 또는 항만배후단지개발종합계획(제35조)등은 이를 신항만건설촉진법 또는 (가칭)항만공사법 등 “시장과 친한” 법으로 이관시켜야 할 것이다.

##### 2) 안전항해 규정과 노동보호 규정의 분리

###### □ 선박직원법의 구조조정 : 안전항해

선박직원법은 선박에 승무할 자[선박승무원]의 자격을 정하여 “선박의 안전항해를 확보한다”는 관점에서 선박직원과 선원을 포함하는 모든 선박승무원들의 자격, 직무 및 복무에 관한 사항 그리고 선박승무원 양성교육과 재교육에 관한 사항 등을 규정한다. 선원법이 노동보호법으로 탈바꿈함을 전제로 현행 선박직원법은 그 명칭을 (가칭)선박승무원자격등에관한법률로 바꾸고 산업안전법적 성격을 부각시킨다.

###### □ 선원법의 구조조정 : 노동보호

현행 선원법은 선박승무원[선원+선박직원] 전체의 노동보호를 확보한다는 관점에서 선원법의 적용범위를 선원외에 선박직원에게까지 확장하고, 근로조건의 기준과 직

업안정 등 선원노동보호에 관한 사항과 선원복지에 관한 사항등을 중점적으로 규율한다. 현행 선원법중 산업안전법적 성격의 규정들은 이를 선박직원법 또는 (가칭)선박승무원자격등에관한법률로 이관시킨다

## 5. 환경·안전법제

### 1) (가칭)해양환경관리법의 제정

□ 해양환경 내지 생태계의 보전과 복원, 해양오염의 통제 그리고 해양의 지속가능한 발전을 도모하기 위하여서는 장기적으로 현행 해양수산발전기본법에서 (가칭)해양환경안전기본법이 분화되고 이 기본법에 (가칭)해양환경종합계획등이 규율되어야 할 것이다. 또한 현행 해양오염방지법에 근거한 해양환경'보전'종합계획은 근거법의 목적을 넘어선다. 그러나 아직 법의 발전단계에 비추어 새로운 기본법의 분화에 시간이 걸리기 때문에 과도기적으로 (가칭)해양환경관리법의 제정이 필요하다. 신법안은 특히 다음의 사항들을 규율하여야 할 것이다.

- 해양환경정책심의회 설치 및 운영
- 오염물질의 정의
- 오염원인자책임의 구체화
- 육상기인오염원의 통제
- 해양환경개선부담금
- 해양환경범죄에 대한 처벌의 실효성 확립 : 비범죄화 추진

### 2) (가칭)해양안전관리법의 제정

단기적으로 현행 해상교통안전법을 (가칭)해양안전관리법으로 확대개편하는 한편 장기적으로 해양안전과 관련된 제법령들 즉 해상교통안전법, 선박안전법, 수난구호법 및 수상레저안전법을 통합하여야 할 것이다. 통합안에 대하여서는 “통합시 법체계가 산만해져 법집행에 차질을 초래할 수 있고, 운영부서가 각각 다른 법을 통합할 경우 법을 총괄하는 부서를 지정하여야 하는 문제가 발행할 수 있으며 국제협약의 개정에 따라 통합법도 개정하여야 하기 때문에 현실적으로 법운영에 지장을 초래할 수 있다”는 이유로 반론이 제기될 수 있다. 그러나 이러한 논거들에 얽매일 경우에 해양수산법제 전체 또는 부분의 통합은 불가능하다. 오히려 통합법 전화는 해양수산법제를 체계화하고 해양수산부의 직역을 공고히 하는 효과를 초래할 것이다.

### 제 3 절 개별 쟁점의 개선

#### 1. 해양부문

##### 1) 연안관리법

연안과 공유수면의 범주 및 관계 재정립이 필요하다. 연안관리법상의 연안해역과 공유수면관리법상의 공유수면이 대부분 중첩되기 때문에 연안관리법이 적용되는 연안역(연안육역을 포함한다)중 “연안해역”과 공유수면관리법이 적용되는 공유수면(내수면을 포함한다)중 “해수면”(갯벌을 포함한다)의 범위와 관계를 분명하게 설정하여야 할 것이다.

##### 2) 공유수면관리법

공유수면의 공개념이 보완되어야 한다. 갯벌등 공유수면은 국민 일반과 미래세대의 자연자원 향유권의 대상이 되기 때문에 공개념의 정립이 필요하다. 공유수면에 대한 매립면허가 취소되거나 간척지에 대한 역간척이 시행되어 원상회복 또는 법률관계의 조정이 행해질 경우에는 당초의 면허부여 내지 간척 당시에 고려되지 아니하였던 미래세대들의 몫[지분]이 감안되어야 할 것이다.

##### 3) 공유수면매립법

매립지의 소유권 취득과 매립자잉여에 관한 법리의 명확화가 필요하다. 용도계획과 관계 없이 기술상 가능한 범위까지 모두 매립(간척을 포함한다)하여 매립지를 사업자와 국가가 나누는 방식(매립 완료후 총공사비를 기초로 소유권을 인정하는 방식)을 지양하고 장기 이용권을 부여하는 방식을 병행한다.

##### 4) 항만법 내지 신항만건설촉진법

항만개발에 따른 보상과 관련하여 이해관계자들의 민원을 효율적으로 해결하지 못할 경우에 공기가 지연되고 또 그에 따른 건설이자의 증가 등으로 항만의 경쟁력이 약화될 우려가 있어 새로운 항만의 건설 또는 기존 항만의 정비와 관련하여 - 이해관계자들에 대한 단순한 보상을 넘어 - 가능한 범위내에서 이해관계자들을 개발사업에 참가시키고 당해 개발이익과 이해관계자들의 보상을 연계시키는 방안이 검토되어야 할 것이다.

## 5) 해양오염방지법

### □ 유인책에 의한 근해어장의 오염방지

바다에 버려지는 쓰레기들에 의하여 근해어장이 오염되는 것을 막기 위하여 명령 통제형 시스템 이외에 경제적 유인책(incentive)의 일환으로써 지방자치단체등이 “바다쓰레기”를 매수하고 관계 중앙 행정기관등이 이러한 매수에 대한 교부금등을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련한다.

### □ 오염종합통제 시스템의 모색

환경매체를 전이하는 오염물질을 입체적으로 통제[오염종합통제: *Integrated Pollution Control*]한다는 차원에서, 하천을 통하여 바다로 유입되는 육상기인 오염물질의 발생원 또는 이동경로에 대하여 해양수산부 장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하거나 관계 지방자치단체등에 대한 관할권이 검토되어야 한다.

## 2. 수산부문

### 1) 수산업법

#### □ 어장이용개발계획에 대한 어업인참가

정부 정책에 대한 불신을 해소하고 행정의 개방과 책임이라는 관점에서 주민참가가 확대되어야 할 것이다. 면허어업권의 물권성에 기초하여 어업면허가 적용되는 어장의 개발 및 이용에 관한 계획의 수립과 이행 그리고 분쟁해결 등에 있어 이해 당사자인 어업인들의 청문확대·의견진술과 같은 참여 폭을 확대시켜야 할 것이다.

#### □ 불법어업의 방지를 위한 업종단순화 및 처벌수단의 합리화

불법어로를 줄이기 위하여서는 지키기 어려울 만큼 세분화된 수산업종들을 가능한 범위내에서 통합하는 한편 법령위반 행위들에 대한 처벌수단을 합리화시켜야 할 것이다. 반드시 징역형으로 다스려야 할 사항과 질서벌로 다스려야 할 사항을 합리적으로 구분하되 벌금 사항은 과태료를 대폭 상향하여 질서벌로 전환시킴이 바람직스럽다.

### 2) 어장관리법

#### □ 자율화·광역화·경제적 유인의 확대

어장관리에 있어서 시장경제원리를 부분적으로 도입한다는 관점에서 관리해역의 지정·어장휴식·어장면적의 조정·어장정화 등에 있어서 일선 행정청 즉 시장·

군수·구청장의 관여를 줄이고 자발적 협약(voluntary agreement) 등을 확대하는 한편 인근 지방자치단체 상호간의 협력을 강화한다.

□ 어장의 과밀화·사점화의 점진적 지양

수산자원의 공공성으로 인하여 어장에 대한 새로운 진입의 욕구들이 발생하고 이로 인하여 어장들이 과밀화됨에도 불구하고 기존의 어업권들은 물권적 보호로 말미암아 점차 사유재산화되고 있는 모순을 시정하기 위하여 어업권에 대한 소유권에 가까운 물권적 보호를 지양하되 시장경제원리에 따라 어장어의 진입과 퇴출을 원활하게 할 수 있는 “이용권” 관계를 보완한다.

해양수산부 소관법제 현행·개편안 비교(2002·10)

| 부문             | 현행(44개법)   |   | 개편안(47개법)   |  | 부문            |
|----------------|--|---|---|--|---------------|
| 해양 개발(1)·해양 조사 | 해양과학조사법<br>한국해양소년단연맹<br>육성에 관한 법률  | 해양수산발전기본법   | (가칭)해양기본법<br>← (해양수산<br>발전기본법)  | 해양과학조사법<br>해양사고의조사및<br>심판에 관한 법률<br>(가칭)해양수산분쟁<br>조정법  | 기본<br>·<br>기초 |
| 수산 자원          | 어업자원보호법<br>배타적경제수역에서의外<br>國人어업에 대한 주권적<br>권리의 행사에 관한 법률<br>어업협정 체결에 따른<br>어업인 등의 지원 및<br>수산업발전특별법<br>어장관리법 | 수산업법<br>내수면어업법<br>기르는어업육성법<br>낙시어선업법<br>수산물품질관리법            | 수산업법<br>내수면어업법<br>기르는어업육성법<br>낙시어선업법<br>수산물품질관리법<br>(가칭)수산자원관리법<br>←(수산자원보호령)<br>(가칭)해양심층수의<br>이용및관리법 | 어업자원보호법<br>배타적경제수역에서의外<br>國人어업에 대한 주권적<br>권리의 행사에 관한 법률<br>어업협정 체결에 따른<br>어업인 등의 지원 및<br>수산업발전특별법<br>(가칭)수산물유통및價<br>격안정에 관한 법률 | 산업<br>·<br>자원 |
| 해운             | 선박투자회사법<br>선주상호보험조합법<br>국제선박등록법<br>한국해운조합법   | 해운법<br>항로표지법<br>수로업무법                                       | 해운법<br>항만운송사업법<br>항로표지법<br>수로업무법  | 개항질서법<br>도선법   | 교통<br>·<br>운송 |
| 해양 개발(2)·어촌 진흥 | 어항법  | 공유수면관리법<br>공유수면매립법<br>연안관리법                                 | 연안관리법<br>공유수면관리법<br>공유수면매립법   | 어장관리법<br><br>(가칭)어촌·어항법<br>←(어항법)  | 공간<br>·<br>구역 |
| 항만             | 개항질서법<br>도선법   | 항만법<br>항만운송사업법<br>신항만건설촉진법<br>한국컨테이너부두공단법                   | 항만법<br>(가칭)항만공사법←(한국<br>컨테이너부두공단법)<br>신항만건설촉진법  | 선박법<br>어선법<br>국제선박등록법  | 시설<br>·<br>설비 |
| 선원             | 선원보험법  | 선원법<br>선박직원법  | (가칭)선박승무원자격법<br>←(선박직원법)<br>선원법<br>선원보험법<br>수산업협동조합법<br>한국해운조합법                                       | 선박투자회사법<br>선주상호보험조합법<br>한국해양소년단연맹<br>육성에 관한 법률<br>한국해양수산연수원법   | 인력<br>·<br>기구 |
| 해상 안전·해양 환경    | 습지보전법<br>해양오염방지법<br>유류오염손해배상보장법<br>해난사고의조사및<br>심판에 관한 법률   | 선박법<br>선박안전법<br>어선법<br>해상교통안전법<br>항로표지법<br>수난구호법<br>수상레저안전법 | (가칭)해양환경관리법<br>(가칭)해양안전관리법<br>←(해상교통안전법)<br>←(선박안전법)<br>←(수난구호법)<br>←(수상레저안전법)                        | 해양오염방지법<br><br>습지보전법<br>유류오염손해배상보장법  | 환경<br>·<br>안전 |

## 〈참고 문헌〉

- 정도훈, 우리나라 연근해 불법어업 방지시스템에 관한 연구(2002.8:부경대학교 대학원)
- 최동현, “해양환경보호정책집행의 실효성 제고 방안”, 월간환경21(2002년 8월호)
- 해양수산부, 해양수산백서(2002.6)
- 류명윤, 선원법의 문제점과 개선방안 연구, 『노동법학』 제14호(2002.6:한국노동법학회)
- 심동현, 해양수산법제의 발전방향 소고, 『해양수산법제』 제8호(2002.4:해양수산부)
- 부경대학교, 수산관계법령의 체계적 정비 및 개선에 관한 연구(2002.2:해양수산부)
- 해양수산부, 해양환경개선 부담금 징수방안 연구(2002.3)
- 농협중앙회, 조합구조개선관련법령집(2002.6회)
- 박성쾌, 제89차 OECD/수산위원회 참석결과 보고서(2002:해양수산부)
- 해양수산부, 환경관리해역 환경개선연구(2002.1)
- 부산지방해양수산청, 업무편람 (2002)
- 한국법제연구원, 해양수산법제 연혁분석표 I [개발·보전편](2002.7)
- 부산광역시, 21C 부산 수산해양발전 마스터 플랜(2002. 2.)
- 부산광역시, 수산진흥편람(2002. 4.)
- 홍성걸 외, 수산정책 집행의 실효성에 관한 연구(2002: 한국해양수산개발원)
- 최성근, 비관리청 항만공사의 대가관계 적정화를 위한 항만법령 개선방안 연구 (2001.11: 한국법제연구원)
- 이준우외, 해양수산발전기본법(안)연구 (2000.10:한국법제연구원)
- 여수대학교, 어업보상 및 배상관련 분쟁조정제도 수립방안 연구(2001.10:해양수산부)
- 송낙헌, 동해안지역해수욕장운영의 합리화방안(2001.11: 강원발전연구원)
- 최종화·차철표, “우리나라 어업허가제도의 개선에 관한 연구”, 『해사법연구』 제13권1호, 한국해사법학회, 2001
- 부산지방해양수산청, 부산항백서 (2001. 2.)
- 조동오외, 해상재해방지를 위한 국가관리체계 개선방안 연구(2001:한국해양수산개발원)
- 한국해양연구원, 일본 정부조직 개편에 따른 해양관련 행정기구 조정 및 2001년 예산현황 (2001)
- 해양수산부, 연안통합관리계획(2000. 8.)

〈참고 문헌〉

- 해양수산부, 해양수산행정규제 이렇게 철폐됩니다(1999)
- 박성쾌, 연안어장의 이용·관리에 관한 기초연구(1988: 한국농림경제연구원)
- 전재경, 어촌사회의 법의식(1998 : 한국법제연구원)
- 전재경·이종길, 어촌사회의 법률관계(1997 : 한국법제연구원)
- 이상고, 21세기 해양강국을 향한 환경어업 기본계획수립을 위한 연구(1997:해양수산부)
- 조동오 외, 해양안전기본법 제정에 관한 연구(1997: 한국해양수산개발원)
- 수협중앙회 수산경제연구원, 어장정화 및 정비법제정을 위한 조사연구(1997:해양수산부)
- 해운산업연구원, 21세기 해양수산업의 진로(1996: 해운산업연구원)
- Robert Kay and Jacqueline Alder, Coastal Planning and Management(1999:E & FN SPON An imprint of Routledge)
- R.Gordon Pirie, Oceanography: Contemporary Readings in Ocean Sciences (3rd.edn)(1996: Oxford University Press)
- Richard Burnett-Hall, *Environmental Law* (1995: Sweet & Maxwell)
- Jan G. Laitos & Joseph P. Tomain, Energy and Natural Resources Law(1992: West)
- Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary
- 財團法人 農林統計協會, 圖說 漁業白書 平成12年度(2001: 日本 農林統計協會)
- 畠山武道·木佐茂男·古城 誠, 環境行政判例の總合的研究(北海道大學圖書刊行會, 1995)
- 日本 運輸省海事法規研究會, 最新 海事法規解說(1991: 成山堂書店)

[ 부 록 1 ]

日本 水産基本法

제정 2001. 6. 29. 법률 제89호  
최종개정 : 2002. 6. 19. 법률제73호

**제 1 장** 총칙 (제1조~제10조)

**제 2 장** 기본시책

제 1 절 수산기본계획 (제11조)

제 2 절 수산물안정공급의 확보에 관한 시책 (제12조~제20조)

제 3 절 수산업의건전한발전에 관한 시책 (제21조~제32조)

**제 3 장** 행정기관 및 단체(제33조·제34조)

**제 4 장** 수산정책심의회(제35조~제39조)

**부 칙**

**제 1 장** 총칙

제 1 조(목적) 이 법률은 수산에 관한 시책에 관하여 기본이념 및 그의 실현을 꾀함에 있어 기본이 되는 사항을 정하고, 아울러 국가 및 지방공공단체의 책무등을 명확히 함으로써 수산에 관한 시책을 종합적이고도 계획적으로 추진하여 이로써 국민생활의 안정향상 및 국민경제의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다.

제 2 조(수산물 안정공급의 확보) ①수산물은 건전한 식생활 기타 건강하고 충실한 생활의 기초로써 중요한 것임에 비추어, 장래에 걸쳐 양질의 수산물이 합리적인 가격에 안정적으로 공급이 되어야 한다.

②수산물의 공급에 있어서는, 수산자원이 생태계 구성요소에 한정된 것임에 비추어 그 지속적인 이용을 확보하기 위하여, 해양법에 관한 국제연합조약의 정확한 실시를 최우선으로하여 수산자원의 적절한 보존 및 관리가 행하여짐과 함께 환경과의 조화를 배려하면서 수산동식물의 증식 및 양식이 추진되어야 한다.

③국민에 대한 수산물의 안정적인 공급에 있어서는 세계 수산물의 수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있는 점에 비추어 수산자원의 지속적인 이용을 확보하면서, 우리나라의 어업생산 증대를 도모함을 기본으로 하고, 이것과 수입을 적절히 조합하여 행하여야 한다.

제 3 조(수산업의 건전한 발전) ①수산업에 관하여는 국민에 대하여 수산물을 공



급하는 사명을 가지는 것임에 비추어, 수산자원을 지속적으로 이용하고, 고도화·다양화한 국민의 수요에 입각한 어업생산 및 수산물의 가공 및 유통이 행하여 지도록 효율적이고 안정적인 어업경영이 육성되어, 어업, 수산가공업 및 수산유통업의 연계 확보 및 어항, 어장 기타 기반이 정비됨에 따라서 그 건전한 발전이 도모되어야 한다.

②수산업의 발전에 있어서는 어촌이 어업자를 포함한 지역주민의 생활의 장으로서 수산업의 건전한 발전기반이 되는 역할을 부과하고 있음에 비추어 생활환경의 정비 기타 복지향상에 의하여, 그 진흥이 도모되어야 한다.

제 4 조(국가의 책무) ①국가는 제2조에 정한 수산에 관한 정책에 관한 기본이념(이하 「기본이념」이라고 함)에 입각하여, 수산에 관한 정책을 종합적으로 책정하고 실시할 책무를 가진다.

②국가는 수산에 관한 정보의 제공등을 통하여, 기본이념에 관한 국민의 이해를 심화시키도록 노력하여야 한다.

제 5 조(지방자치단체의 책무) 지방공공단체는 기본이념에 입각하여 수산에 관한 국가와 의 적절한 역할분담을 고려하여 그 지방자치단체 구역의 자연적, 경제적, 사회적 제조건에 응한 정책을 책정 및 실시하는 책무를 가진다.

제 6 조(수산업자의 노력등) ①수산업자 및 수산업에 관한 단체는 수산업 및 그에 관한 활동을 행함에 있어서는 기본이념의 실현에 주체적으로 임하도록 노력한다.

②어업자이외의 자로서, 수산동식물의 採捕 및 그에 관한 활동을 행하는 자는 국가 및 지방자치단체가 행하는 수산에 관한 정책의 실시에 협력하도록 하여야 한다.

제 7 조(수산업자등의 노력지원) 국가 및 지방자치단체는 수산에 관한 정책을 강구함에 있어서 수산업자 및 수산업에 관한 단체가 하는 자주적인 노력을 지원하는 것을 최우선으로 한다.

제 8 조(소비자의 역할) 소비자는 수산에 관한 이해를 심화하고 수산물에 관한 소비생활의 향상에 적극적인 역할을 수행한다.

제 9 조(법제상의 조치등) 정부는 수산에 관한 정책을 실시하기 위하여 필요한 법제상, 재정상 및 금융상의 조치를 강구하여야 한다.

제10조(연차보고등) ①정부는 매년, 국회에 수산동향 및 정부가 수산에 관하여 강구한 정책에 관한 보고를 제출하여야 한다.

②정부는 매년 전향의 보고에 관련된 수산동향을 고려하여 강구한 정책을 명확히 한 문서를 작성하여, 그것을 국회에 제출하여야 한다.

③정부는 전향의 강구한 정책을 명확히 하는 문서를 작성함에 있어서 수산정책 심의회의 의견을 청취하여야 한다.

## 제 2 장 기본적 시책

### 제1절 수산기본계획

제11조 ①정부는 수산에 관한 시책의 종합적이고도 계획적인 추진을 도모하기 위하여 수산기본계획(이하 「기본계획」이라고 함)을 정하여야 한다.

②기본계획은 다음에 열거하는 사항에 관하여 정한다.

1. 수산에 관한 시책에 관한 기본적인 방침
2. 수산물의 자급율 목표
3. 수산에 관하여 정부가 종합적이고 계획적으로 강구해야 할 시책
4. 제1호 내지 제3호에서 열거하는 것 외에 수산에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 필요한 사항

③전항제2호에 열거한 수산물의 자급율 목표는 그 향상을 최우선으로 하고, 우리나라의 어업생산 및 수산물의 소비에 관한 지침에 따라서 어업자외의 관계자가 취하여야 할 과제를 명확히 정한다.

④제2항제2호에 열거한 수산물의 자급율 목표에 관하여는 식료·농업·농촌기본법(1999년 법률 제106호) 제15조제2항제2호에 열거한 식료자급율의 목표와의 조화가 유지되는 것이어야 한다.

⑤기본계획 가운데 어촌에 관한 시책에 관련된 부분에 있어서는 국토의 종합적인 이용, 개발 및 보전에 관한 국가계획과의 조화가 유지되어야 한다.

⑥정부는 제1항의 규정에 의하여 기본계획을 정하려고 할 때에는 수산정책심의회의 의견을 청취하여야 한다.

⑦정부는 제1항의 규정에 의하여 기본계획을 정한 때에는 지체없이 그것을 국회에 보고함과 동시에 공포하여야 한다.

⑧정부는 수산을 둘러싼 정세의 변화를 감안함과 아울러 수산에 관한 시책의 효과에 관한 평가를 고려하여 대략 5년마다 기본계획을 변경한다.

⑨제6항 및 제7항의 규정은 기본계획의 변경에 준용한다.

### 제 2 절 수산물의 안정공급의 확보에 관한 시책

제12조(식료인 수산물의 안정공급 확보) 식료인 수산물의 안정적인 공급확보에 관한 시책에 있어서는 식료·농업·농촌기본법 및 이 절에서 정하는 바에 의한다.

제13조(배타적 경제수역등에 있어서의 수산자원의 적절한 보급 및 관리) ①국가는 배타적경제수역등(우리나라의 배타적 경제수역, 영해와 내수 및 대륙붕(배타적경제수역및대륙붕에관한법률(1996년 법률 제74호) 제2조에 규정한 대륙붕을 말함)을 말한다. 이하 동일하다)에 있어서의 수산자원의 적절한 보존 및 관리를 피

하기 위하여 최대지속생산량을 실현할 수 있는 수준으로 수산자원을 유지하거나 또는 회복하게 함을 최우선으로 하여 어획량 및 어획노력량의 관리 기타 필요한 시책을 강구한다.

②국가는 전항에 규정한 시책이 어업경영에 현저한 영향을 미칠 경우에 있어서 필요하다고 인정하는 때에는 이를 완화하기 위하여 필요한 시책을 강구한다.

제14조(배타적경제수역등이외 수역의 수산자원의 적절한 보존 및 관리) 국가는 우리나라가 세계의어업생산 및 수산물의 소비에 있어서 중요한 지위를 점하고 있는 점에 비추어, 배타적경제수역이외의 수역에 있어서 수산자원의 적절한 보존 및 관리가 도모될 수 있도록 수산자원의 지속적인 이용에 관한 국제기관 기타 국제적인 틀에의 협력, 우리나라 어업의 지도 및 감독 기타 필요한 시책을 강구한다.

제15조(수산자원에 관한 조사 및 연구) 국가는 수산자원의 적절한 보존 및 관리에 기여하기 위하여 수산자원에 관한 조사 및 연구 기타 필요한 시책을 강구한다.

제16조(수산동식물의 증식 및 양식의 추진) 국가는 환경과의 조화를 배려한 수산동식물의 증식 및 양식의 추진을 피하기 위하여 수산동물의 종묘생산 및 방류의 추진, 양식어장의 개선추진 기타 필요한 시책을 강구한다.

제17조(수산동식물의 생육환경 보전 및 개선) 국가는 수산동식물의 생육환경 보전 및 개선을 피하기 위하여 수질보전, 수산동식물의 번식지 보호 및 정비, 삼림의 보전 및 정비 기타 필요한 시책을 강구한다.

제18조(배타적 경제수역등이외 수역의 어장의 유지 및 개발) 국가는 배타적 경제수역등이외의 수역에 있어서의 우리나라의 어업에 관련된 어장의 유지 및 개발을 피하기 위하여 조업에 관한 외국과의 협의, 수산자원의 탐사 기타 필요한 시책을 강구한다.

제19조(수산물의 수출입에 관한 조치) ①국가는 수산물에 관하여 우리나라의 수산업에 의한 생산으로는 수요를 충족시킬 수 없지만 수입을 확보하기 위하여 필요한 시책을 강구함과 함께 수산물의 수입에 의하여 수산자원의 적절한 보존 및 관리 또는 당해 수산물과 경쟁관계에 있는 수산물의 생산에 중대한 지장을 주거나 또는 줄 우려가 있는 경우에 있어서, 특히 필요가 있는 때에는, 수입제한, 관세율 조정 기타 필요한 시책을 강구한다.

②국가는 수산물의 수출을 촉진하기 위하여 수산물의 경쟁력을 강화함과 함께 시장조사의 충실, 정보의 제공, 보급선전의 강화 기타 필요한 시책을 강구한다.

제20조(국제협력의 추진) 국가는 세계의 수산물 수급의 향후안정에 기여하기 위하여 개발도상지역에 있는 수산업의 진흥에 관한 기술협력 및 자금협력 기타 국제협력의 추진에 있어서 노력한다.

제 3 절 수산업의 건전한 발전에 관한 시책

제21조(효율적이고 안정적인 어업경영의 육성) 국가는 효율적이고 안정적인 어업 경영을 육성하기 위하여 경영의욕이 있는 자가 창의와 지혜를 살린 어업경영을 전개할 수 있도록 함이 중요하다는 것에 비추어 어업의 종류 및 지역의 특성에 응한 경영관리의 합리화에 기여하는 조건의 정비, 어선 기타 시설정비의 촉진, 사업공동화의 추진 기타 어업경영기반강화의 촉진에 필요한 시책을 강구한다.

제22조(어장이용의 합리화의 촉진) 국가는 효율적이고 안정적인 어업경영의 육성에 이바지하기 위하여 어장이용의 합리화 촉진 기타 필요한 시책을 강구한다.

제23조(인재의 육성 및 확보) ①국가는 효율적이고 안정적인 어업경영을 담당할 인재의 육성 및 확보를 피하기 위하여 어업자의 어업기술 및 경제관리능력의 향상, 새로이 어업에 취업하려고 하는 자에 대한 어업기술 및 경영방법의 습득촉진 기타 필요한 시책을 강구한다.

②국가는 어로의 안전확보, 노동조건 개선 기타 어업종사자의 노동환경정비에 필요한 시책을 강구한다.

③국가는 국민이 어업에 대한 이해와 관심을 심화할 수 있도록 어업에 관한 교육진흥 기타 필요한 시책을 강구한다.

제24조(어업재해에 의한 손실보전등) ①국가는 재해에 의하여 어업의 재생산이 저해되는 것을 방지함과 함께 어업경영의 안정을 피하기 위하여 재해에 의한 손실의 합리적인 보전 기타 필요한 시책을 강구한다.

②국가는 어업경영의 안정에 기여하기 위하여 수산물 가격의 현저한 변동을 완화하기 위하여 필요한 시책을 강구한다.

제25조(수산가공업 및 수산유통업의 건전한 발전) 국가는 수산가공업 및 수산유통업의 건전한 발전을 피하기 위하여 사업활동에 수반한 환경에의 부하의 감소 및 자원의 유효한 확보를 배려하면서 사업기반의 강화, 어업과의 연계추진, 수산물 유통의 합리화 기타 필요한 시책을 강구한다.

제26조(수산업기반의 정비) 국가는 수산업생산성의 향상을 촉진함과 함께, 수산동식물의 증식 및 양식의 추진에 이바지하기 위하여 지역특성에 따른 환경과의 조화를 배려하면서 사업의 효율적인 실시를 최우선으로 하여 어항정비, 어장의 정비 및 개발 기타 수산업기반정비에 필요한 시책을 강구한다.

제27조(기술개발 및 보급) 국가는 수산에 관한 기술연구개발 및 보급의 효과적인 추진을 피하기 위하여 기술연구개발목표의 연구개발목표의 명확화, 국가, 독립행정법인 및 도도부현의 시험연구기관, 대학, 민간등의 연계강화, 지역특성에 응한 수산에 관한 기술의 보급사업 추진 기타 필요한 시책을 강화한다.

제28조(여성참여의 촉진) 국가는 남녀가 사회의 대등한 구성원으로서의 모든 활동에 참여할 기회를 확보하는 것이 중요한 점에 비추어 여성의 수산업에 있어서의 역할을 적정하게 평가함과 함께 여성이 스스로의 의사에 의하여 수산업 및 그에 관한 활동에 참가할 기회를 확보하기 위한 환경정비를 추진한다.

제29조(고령자의 활동촉진) 국가는 수산업에 있어서 고령자의 역할분담 및 그가 가지는 기술 및 능력에 따라 보람을 가지고 수산업에 관한 활동을 행할 수 있는 환경정비를 추진하고, 수산업에 종사하는 고령자의 복지향상을 꾀한다.

제30조(어촌의 종합적인 진흥) ①국가는 수산업의 진흥 기타 어촌의 종합적인 진흥에 관한 시책을 계획적으로 추진한다.

②국가는 지역 수산업의 건전한 발전을 꾀함과 함께 경관이 빼어나고 풍요롭고 살기좋은 어촌으로 만들기 위하여 지역의 특성에 따른 수산업기반의 정비와 방재, 교통, 정보통신, 위생, 교육, 문화등의 생활환경 정비 기타 복지의 향상을 종합적으로 추진하도록 필요한 시책을 강구한다.

제31조(도시와 어촌의 교류등) 국가는 국민의 수산업 및 어촌에 대한 이해와 관심을 심화시킴과 함께 건강하고 풍요로운 생활에 이바지하기 위하여 도시와 어촌 사이의 교류촉진, 유선어업의 적정화, 기타 필요한 시책을 강구한다.

제32조(다면적 기능에 관한 시책의 충실) 국가는 수산업 및 어촌이 국민생활 및 국민경제의 안정을 위하여 행하는 역할에 관한 국민의 이해와 관심을 깊게 함과 동시에 수산업 및 어촌이 가지는 수산물 공급의 기능 이외의 다방면에 걸친 기능이 장래에 걸쳐 적절하고도 충분히 발휘되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구한다.

### 제 3 장 행정기관 및 단체

제33조(행정조직의 정비등) 국가 및 지방자치단체는 수산에 관한 시책을 강구함에 있어서 상호협력함과 함께 행정조직의 정비, 행정운영의 효율화 및 투명성의 향상에 노력한다.

제34조(단체의 재편정비) 국가는 기본이념의 실현에 이바지할 수 있도록 수산에 관한 단체의 효율적인 재편정비에 관하여 필요한 시책을 강구한다.

### 제 4 장 수산정책심의회

제35조(설치) 농림수산성에 수산정책심의회(이하 「심의회」라고 함)를 설치한다.

제36조(권한) ①심의회는 그 법률의 규정에 의하여 그의 권한에 속하게 된 사항을 처리하는 외에 농림수산대신 또는 관계각대신의 자문에 응하고 법률의 시행에 관한 중요사항을 조사심의한다.

②심의회는 전항에 규정한 사항에 관하여 농림수산대신 또는 관계각대신에게 의

견을 진술할 수 있다.

③심의회는 전 2개항에 규정하는 것 이외에 어업법(1949년 법률제267호), 어항어장정비법(1950년 법률제137호), 어선법(1950년 법률제178호), 수산자원보호법(1951년 법률제313호), 해양수산자원개발촉진법(1971년 법률제60호), 연안어장정비개발법(1984년 법률제49호), 어업경영의개선및재건정비에관한특별조치법(1986년 법률제43호), 해양생물자원의보존및관리에관한법률(1996년 법률제77호) 및 지속적양식생산확보법에관한법률(1999년 법률제51호)의 규정에 의하여 그의 권한에 속하게 된 사항을 처리한다.

제37조(조직) ①심의회는 위원 30인 이내로 조직한다.

②위원은 전조제1항에 규정한 사항에 관하여 학식, 경험이 있는 자 중에서 농림수산대신이 임명한다.

③위원은 비상근으로 한다.

④제2항에 정하는 것외에 심의회의 직원으로 정령에서 정하는 것은 농림수산대신이 임명한다.

제38조(자료제출등의 요구) 심의회는 그 소관사무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관의 장에 대하여 자료의 제출, 의견표명, 설명 기타 필요한 협력을 구할 수 있다.

제39조(위임규정) 이 법률에서 정하는 것외에 심의회의 조직, 소관사무 및 운영에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다.

## 부 칙

제 1 조(시행기일) 이 법률은 공포일로부터 시행한다.

제 2 조(연안어업등진흥법의 폐지) 연안어업등진흥법(1963년 법률제165호)은 폐지한다.

제 3 조(경과조치) ①이 법률의 시행시에 2001년에 전조의 규정에 의한 폐지전의 연안어업등진흥법(이하 「구법」이라 함) 제7조의 보고서가 국회에 제출되어 있지 아니한 경우에는 동조의 보고서의 국회제출에 관하여는 계속하여 종전의 예에 의한다.

②이 법률의 시행전에 구법 제7조의 규정에 의하여 동조의 보고서가 국회에 제출된 경우 또는 규정에 의하여 여전히 종전의 예에 의하는 것으로 된 구법 제7조의 규정에 의하여 동조 보고서가 국회에 제출된 경우에는 이들 보고서는 제10조제1항의 규정에 의하여 동항의 보고로서 국회에 제출된 것으로 본다.

③이 법률 시행 2001년의 구법 제7조의 문서가 국회에 제출되어있지 아니한 경우에는 동조문서의 국회에의 제출에 관하여는 여전히 종전의 예에 의한다.

[ 부 록 1 ]

④이 법률의 시행전에 구법 제7조의 규정에 의하여 동조의 문서가 국회에 제출된 경우 또는 전항의 규정에 의하여 여전히 종전의 예에 의하는 것으로 된 구법 제7조의 규정에 의하여 동조의 문서가 국회에 제출된 경우에는 그 문서가 제10조제2항의 규정에 의하여 동항의 문서로서 국회에 제출된 것으로 간주된다.

**부 칙(2001. 6. 29. 법률제92호)**

제 1 조(시행기일) 이 법률은 2002년 4월 1일부터 시행한다.

**부 칙(2002. 6. 19. 법률제73호)**

제 1 조(시행기일) 이 법률은 공포일부터 기산하여 3월을 넘지 아니하는 범위내에서 정령에서 정하는 날부터 시행한다.

[ 부 록 2 ]

韓·日 수산업법 대조표

| 한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률제6399호) | 일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호) |   |
|--------------------------------|-----------------------------|---|
|                                | 제1장 총칙                      | 제1장 총칙  |
|                                | §1(목적)                      | §1(목적)  |
|                                | §2(정의)                      | §2(정의)  |
|                                | §3(이 법을 적용하는 수면)            | §3(적용범위)                                      |
| §4(어장이용개발계획등)                  |                             | §4  |
| §5(외국인에 대한 어업의 면허등)            |                             |   |
| §6(서류송달의 공시)                   | §7(공동신청)                    | §5(공동신청)                                      |
|                                | 제2장 면허어업                    | 제2장 어업권 및 입어권                                 |
|                                | §8(면허어업)                    | §6(어업권의 정의)                                   |
|                                |                             | §9(어업권에 의하지 않는 정치어업등의 금지)                     |
|                                | §9(마을어업등의 면허)               | §10(어업면허)                                     |
| §9의2(營漁組合法人の 육성)               |                             | §7(입어권의 정의)                                   |
| §9의3(다른 법률의 준용)                |                             | §43(입어권의 성질)                                  |
|                                |                             | §44(입어권내용의 서면화)                               |
|                                |                             | §45(재정에 따른 입어권의 설정변경 및 소멸)                    |
|                                |                             | §46(입어권의 존속기간)                                |
|                                |                             | §47(입어권의 공유)                                  |
|                                |                             | §48(입어료의 부지불등)                                |
|                                |                             | §49   |
|                                |                             | §51(재판소관할)                                    |
|                                | §10(면허의 결격사유)               | §14(면허의 적격성)                                  |
|                                | §11(면허의 금지)                 | §13(면허를 하지 않는 경우)                             |
|                                | §12(어업의 제한 및 조건)            | §34(어업권의 제한 또는 조건)                            |
|                                | §13(우선순위)                   | §15(우선순위)/§16(정치어업면허의 우선순위)/§17(구획어업면허의 우선순위) |
|                                |                             | §18~§19                                       |
|                                |                             | §20 삭제  |
| §14의2(면허제한구역등에 대한 한정어업면허)      | §14(어업면허의 유효기간)             | §21(어업권의 존속기간)                                |
|                                | §15(어업권의 취득과 성질)            | §23(어업권의 성질)                                  |
|                                | §16(어업권의 등록)                | §50(등록)                                       |



| 한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률 제6399호) |                           | 일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)          |  |
|---------------------------------|---------------------------|--------------------------------------|--|
|                                 | §17(어업권과 다른 법률과의 관계)      | §28(수면사용의 권리의무)                      |  |
|                                 | §18(어업권의 이전·분할 또는 변경)     | §22(어업권의 분할 또는 변경)/§26(어업권이전의 제한)    |  |
|                                 | §19(어촌계등의 어업권의 담보금지)      | §24(저당권의 설정)                         | §25(특정구획어업권의 양도에 있어 선취특권 또는 저당권이 소멸하는 경우)      |
|                                 | §20(담보시의 공작물 부가)          | §42(어장정착공작물의 매취)                     |  |
|                                 | §21(공유자의 동의)              | §32(어업권의 공유)                         |  |
|                                 | §22(등록한 권리자의 동의)          | §30(등록권리자의 동의)                       |  |
| §23(처분시의 권리의무의 승계)              |                           |                                      | §27(상속 또는 법인의 합병 혹은 분할에 있어 취득한 정치어업권 또는 구획어업권) |
| §24 삭제                          |                           |                                      |  |
| §25(어업권의 경매)                    |                           |                                      |  |
| §26 삭제                          |                           |                                      |  |
| §27(관리선의 사용과 그 제한·금지)           |                           |                                      |  |
| §28(월동장 또는 월하장의 지정등)            |                           |                                      | §31(조합원의 동의)                                   |
| §29(보호구역)                       |                           |                                      | §33  |
| §31(어업의 개시등)                    | §30(휴업의 신고)               | §35(휴업의 신고)                          |  |
| §32(타인지배의 금지)                   |                           |                                      | §36(휴업중의 어업허가)                                 |
|                                 | §33(임대차의 금지등)             | §29(대부의 금지)                          |  |
|                                 | §34(공익상 필요에 의한 면허어업의 제한등) | §39(공익상필요에 따른 어업권의 변경, 취소 또는 행사의 정지) |  |
|                                 | §35(면허어업의 취소)             | §38(적격성상실등에 따른 어업권의 취소)              | §37(휴업에 따른 어업권의 취소)                            |
|                                 | §36(어업권의 취소의 통지)          | §41(저당권자의 보호)                        | §40(착오로 인한 면허의 취소)                             |
|                                 | §37(어촌계등의 어장관리)           | §8(조합원의 어업경영권)                       |  |
| §39(어업권행사등의 제한)                 | §38(어장관리규약)               | §11(면허내용의 사전결정)                      | §11의2  |
|                                 |                           |                                      | §12(해구어업조정위원회의 자문)                             |
|                                 | §40(입어등의 제한)              | §42의2(입어권취득의 적격성)                    |  |

| 한국 수산업법(2001.1.29. 법률제6399호)  |  | 일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)                |  |
|---|--|--|--|
|   | 제3장 허가 및 신고어업  | 제3장 지정어업                                   |  |
| §42(시험 또는 연구·교습어업)  | §41(허가어업)  | §52(지정어업의 허가)                              | §53 삭제<br>§55<br>§56(허가 또는 기업의 인가를 하지 않는 경우)<br>§58(공시)<br>§58의2(공시에 따른 허가등) |
| §44(신고어업)   | §43(어업허가등의 유효기간)<br>§44조의2(허가어업 및 신고어업의 변경·폐지등)<br>§45(준용규정) | §60(허가의 유효기간)<br>§61(변경의 허가)<br>§63(준용규정)  | §59(허가등의 특례)<br><br>§62의2(허가등의 실효)<br>§62의3(허가증 교부등)                         |
| §48 삭제<br>§49(수산물가공업의 등록등)<br>§50 삭제<br>§51(준용규정)                               | 제4장 어획물운반업<br>§46(어획물운반업의 등록)<br>§47(어획물운반업의 제한·정지 또는 취소)    | §54(기업의 인가)<br>§57(허가 또는 기업의 인가에 있어서의 적격성) | §62(상속 또는 법인의 합병 혹은 분할)<br>§64(수산정책심의회에 대한 보고)                               |
| §53(조업수역의 조정)<br>§54(허가정수등의 결정)<br>§54의2(총허용어획량의 설정)<br>§55(유어장의 지정등)<br>§56 삭제 | 제5장 어업조정<br>§52(어업조정예 관한 명령)                                 | 제4장 어업조정<br>§65(어업조정예 관한 명령)               |  |

[ 부 록 2 ]

| 한국 수산업법(2001.1.29. 법률제6399호)  | 일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)   |   |   |
|---|---|---|---|
| <p>§58(시설물의 철거등)</p> <p>§60(감독)</p> <p>§61(해기사면허의 정지 또는 취소)</p> <p>§63(사법경찰권)</p> <p>제6장(\$64~\$66) 삭제</p>  | <p>§57(면허·허가 또는 신고어업외의 어업의 금지)</p> <p>§59(표지의 설치·보호)</p> <p>§62(어업감독공무원)</p> <p>제6장(\$64~\$66) 삭제</p> | <p>§66(허가받지 않은 중형선망어업등의 금지)</p> <p>§72(어장 또는 어구의 표지)</p> <p>§74(어업감독공무원)</p> <p>제5장(\$75~\$81) 삭제</p> | <p>§67(해구어업조정위원회 또는 연합해구어업조정위원회의 지시)</p> <p>§68(광역어업조정위원회의 지시)</p> <p>§69~§71 삭제</p> <p>§73(공공의 사용에 공여하지 않는 수면)</p> <p>§74의2(도도부현이 처리하는 사무)</p> |
| <p>제7장 자원의 보호·관리</p> <p>§67(보호수면의 지정)</p> <p>§68(보호수면의 관리)</p> <p>§69(공사의 어로의 제한 또는 금지)</p> <p>§70(육성수면의 지정)</p> <p>§71(육성수면의 관리)</p> <p>§72·§72의2 삭제</p> <p>§73(유해어법의 금지)</p> <p>§74(소하성어류등의 보호와 인공부화·방류)</p> <p>§75(범칙어획물의 판매 등의 금지)</p> <p>§76(범칙어획물의 방류 명령)</p> <p>§77(자원의 조사·보고)</p> <p>§78(어업의 금지구역·기간 및 대상)</p> <p>§79(자원보호에 관한 명령)</p> <p>§79의2~§79의4 삭제(2002. 1. 14.)</p> <p>§80(포상)</p> |   |   |   |

| 한국 수산업법(2001.1.29. 법률제6399호)   | 일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)  |  |
|--|--|--|
| 제8장 보상·보조 및 재결<br><br>§81(보상)<br>§82(수질오염에 의한 손해배상)<br>§83 삭제<br>§84(보상금의 공탁)<br>§85(입어에 관한 재결)<br>§86(어장구역등에 관한 재결)<br>§87(보조등)<br>§88(보상·보조 및 재결에 관한 세칙) | 제9장 수산조정위원회<br><br>§89(수산조정위원회의 설치)<br>§90(수산조정위원회의 기능)<br>§91(수산조정위원회의 구성 및 운영) | 제6장 어업조정위원회 등<br>제1절 총칙<br>§82(어업조정위원회)<br>§83(소관사항)<br><br>제2절 해구어업조정위원회<br>§84(설치)<br>§85(구성)<br>§86(선거권 또는 피선거권)<br>§87(결격자)<br>§88(선거사무관리자)<br>§89(선거인명부)<br>§90(투표)<br>§91(투표의무효)<br>§92(당선인부족이 생긴 경우)<br>§93(위원결원이 생긴 경우)<br>§94(공직선거법의 준용)<br>§95(겸직의 금지)<br>§96(위원사직의 제한)<br>§97(피선거권의 상실에 따른 위원의 실직)<br>§97의2(취직제한에 따른 위원의 실직)<br>§98(위원의 임기) |

| 한국 수산업법(2001.1.29. 법률제6399호) |  | 일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호) |  |
|------------------------------|--|-----------------------------|--|
|                              |  |                             | §99(위원해직의 청구)<br>§100(위원의 해임)<br>§101(위원회의 회의)<br>§102~§104 삭제<br><br>제3절 연합해구어업조정<br>위원회<br>§105(설치)<br>§106(구성)<br>§107(위원의 임기 또는<br>해임)<br>§108(위원의 실직)<br>§109(준용규정)<br><br>제4절 광역어업조사위원회<br>§110(설치)<br>§111(구성)<br>§112(의결의 재의)<br>§113(해산명령)<br>§114(준용규정)<br><br>제5절 잡칙<br>§115 삭제<br>§116(보고징수등)<br>§117(광역어업조정위원<br>회등에 대한 농림수산대<br>신의 감독)<br>§118(어업조정위원회의<br>비용)<br>§119(위임규정)<br><br>제7장 토지 또는 토지<br>정착물의 사용<br><br>§120(토지사용 또는 출입)<br>§121<br>§122<br>§123<br>§124(토지 또는 토지정<br>착물의 사용)<br>§125(사용권설정의 재정)<br>§126(토지 또는 토지정<br>착물의 대부계약에 관한<br>재정) |

| 한국 수산업법(2001.1.29. 법률제6399호) |                      | 일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호) |                            |
|------------------------------|----------------------|-----------------------------|----------------------------|
|                              |                      |                             | 제8장 내수면어업                  |
|                              |                      |                             | §127(내수면에 있어서 제5종공동어업의 면허) |
|                              |                      |                             | §128                       |
|                              |                      |                             | §129(유어규칙)                 |
|                              |                      |                             | §130(내수면어장관리위원회)           |
|                              |                      |                             | §131(구성)                   |
|                              |                      |                             | §132(준용규정)                 |
|                              | 제10장 보칙              | 제9장 잡칙                      |                            |
| §91의2(과징금처분)                 |                      |                             |                            |
| §92(권한의 위임·위탁)               |                      |                             |                            |
|                              | §92의2(수수료)           | §133(어업수수료)                 |                            |
| §93(청문)                      | §93의2(수산시책에 관한 연차보고) | §134(보고징수등)                 |                            |
|                              |                      |                             | §134의2(행정절차법의 적용제외)        |
|                              |                      |                             | §135(불복신청의 제한)             |
|                              |                      |                             | §135의2(불복신청과 소송과의 관계)      |
|                              |                      |                             | §136(관할의 특례)               |
|                              |                      |                             | §137                       |
|                              |                      |                             | §137의2(제출서류의 경유기관)         |
|                              |                      |                             | §137의3(사무구분)               |
|                              | 제11장 벌칙              | 제10장 벌칙                     |                            |
| §97 삭제                       | §94~§96(벌칙)          | §138~§146                   |                            |
| §98(과태료)                     |                      |                             |                            |
| §99(몰수)                      |                      |                             |                            |
| §100(양벌규정)                   |                      |                             |                            |
|                              | 부칙                   | 부칙                          |                            |

## [ 부 록 3 ]

### 기본법편제안

□ 초기본법의 편제 : 해양수산발전기본법을 승계할 (가칭)해양기본법

#### 제 1 장 총 칙

목적·이념

정 의 : 해양수산 = 해양 + 수산

해양자원 > 수산자원 > 어업자원 > 내수면어업자원

해양산업 > 수산업 > 어업

국가·지방자치단체등의 기본책무

다른 법률과의 관계: (가칭)수산기본법과의 관계를 포함

#### 제 2 장 해양정책

해양발전기본계획

해양발전위원회

어로한계

배타적 경제수역

#### 제 3 장 해양자원

해양공간이용

해양과학조사 및 해양전진기지

해양기술개발

국제협력 및 남북협력

#### 제 4 장 해양산업

해운산업

항만·부두

해양관광

신기술지원

#### 제 5 장 해양환경

해양오염통제

해양생태계보전  
해양안전관리  
어촌정주환경

## 제 6 장 보 칙

인력양성 및 연구개발  
재정·금융지원  
해양문화창달  
정보화촉진

□ 초기본법에서 새로 분화될 (가칭)수산기본법의 편제

## 제 1 장 총 칙

목적·이념  
정 의  
국가·지방자치단체·협동조합등의 기본책무  
다른 법률과의 관계: (가칭)해양기본법과의 관계를 포함

## 제 2 장 수산정책

수산기본계획  
수산정책심의회  
어장의 유지 및 개발  
국제협력

## 제 3 장 수산자원

어장이용의 합리화  
총허용어획량의 관리  
수산동식물의 생육환경  
수산자원의 조성

## 제 4 장 수 산 업

구조개선촉진  
생산기반정비  
수산물의 수출입



수산물유통

## 제 5 장 수산경영

수산물품질관리

어업재해대책

도시·어촌의 교류

소비자의 역할

## 제 6 장 보 칙

인력양성 및 연구개발

재정·금융지원등

여성·고령자 참여촉진

연차보고등

## 〈Summary〉

### **A Study of the Systematic Rearrangement and Improvement of Laws and Regulations under the Jurisdiction of the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries**

**Prepared by the Korea Legislation Research Institute**

The current legislation on maritime affairs and fisheries, which is composed of 44 Acts in total, is customarily being operated on the basis of the organization of executive organs. Now, the legal system needs to be rearranged in terms of the efficient implementation of policies so as to adapt itself to such change of outside conditions as the development of international convention, the change in industrial structure, the deterioration of marine environment, and the pollution and exhaustion of useful resources, as well as to contribute to such satisfaction of inside needs as the activation of the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, the implementation of OK 21 project, the strengthening of legal effectiveness, the stabilization of administrative organization, etc.

#### **I . Reorganization of Legal System**

The rearrangement and improvement of the legal system shall be made according to the following policies. First, it requires the rearrangement of Act units from a long-range point of view. The reorganization of such legal system should be made for all the Acts under the jurisdiction of the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, including the derivation of a new basic Act from the Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries. Furthermore, the plan for such reorganization should include the draft Acts to be newly enacted according to short- and

<Summary>

long-term plans, the Acts to be repealed, combined, or divided, the list of Acts to be amended and the outline of such amendment, and the plan of operation for relevant groups of laws. Secondly, it requires the plan for restructuring of Acts in detailed contents. This shall include the adjustment of individual Acts and subordinate statutes to be enacted or amended in the course of the reorganization of system and further the plan for rearrangement, division, or combination of Acts and subordinate statutes at the same or different level. Lastly, it requires the plan for adjustment of issues. This should include the measures to settle issues of individual Acts requiring immediate adjustment even before the adjustment of their system in total or the restructuring of them according to long-term plan.

1. Current System (Customary Organization Focused on Executive Organs)

- 1) The Office of Maritime Safety Management has jurisdiction over six Acts;
- 2) The Marine Policy Bureau has jurisdiction over nine Acts;
- 3) The Shipping and Logistics Bureau has jurisdiction over twelve Acts;
- 4) The Ports and Harbors Bureau has jurisdiction over three Acts;
- 5) The Fisheries Policy Bureau has jurisdiction over four Acts;
- 6) The Fishery Resources Bureau has jurisdiction over seven Acts;
- 7) The Korean Maritime Safety Tribunal has jurisdiction over one Act; and
- 8) The National Maritime Police Agency has jurisdiction over two Acts.

2. Factors of Systematic Reorganization

The reorganization of system shall be conducted on the basic principle of the adjustment of existing system and the reflection of demand for new legislation. First, with respect to the adjustment of

the existing system, this study presents the conversion of the executive organ-oriented system into legal function-oriented system. Next, this seeks the measures for the maintenance of legal stability and the continuous reform of administrative regulation. Lastly, in reflecting demand for new legislation, this study takes into account the change of industrial structure and fishery resources and the deterioration of marine environment.

### 3. Principles of Reorganization

#### 1) Adjustment of Existing System

- The conversion of the executive organ-oriented system into legal function-oriented system
  
- The security of legal stability
  - The establishment of concept and category: All the Acts and subordinate statutes concerned
  - The adjustment of priority among Acts and subordinate statutes at different level
  - The adjustment or characterization of legal plans
  - The adjustment of relations with Acts under the jurisdiction of other ministries and agencies
  - The issue of double punishment
  
- The continuous reform of administrative regulation

#### 2) Reflection of Demand for New Legislation

- The change of industrial structure and marine resources, and the deterioration of marine environment

### 4. Short-term System

For the reorganization of legal system, the Fisheries Act, the Ship Act, the Public Order in Open Ports Act, the Fishing Ground Management Act, the Harbor Act, the Seafarers Act, the Ship

<Summary>

Personnel Act, and the Prevention of Marine Pollution Act need to be amended according to a short-term plan. The Act on Distribution and Price Stabilization of Agricultural and Fishery Products should be divided. The Fishery Harbors Act need to be absorbed in other Acts. On the other hand, the Maritime Affairs and Fisheries Dispute Mediation Act, the Fishery Resources Management Act, the Deep-Sea Water Utilization and Management Act, the Fishing Villages and Fishery Harbors Act, the Harbor Construction Act, and the Marine Environment Management Act, which are named tentatively, should be newly enacted.

#### 5. Medium- and Long-term System

For the reorganization of legal system, the Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries, the Cultivating Industry Promotion Act, the Marine Transport Act, the Harbor Transport Business Act, the Coast Management Act, the Public Waters Management Act, the Public Waters Reclamation Act, and the Seamen Insurance Act need to be amended according to medium- and long-term plans. The Fishery Resources Protection Act should be substituted by another Act. The Korea Container Terminal Authority Act, the Sea Traffic Safety Act, the Ship Safety Act, the Rescue and Aid at Sea and in the River Act, and the Water-Related Leisure Activities Safety Act should be absorbed in other Acts. The Framework Act on Fisheries, the Ship Crew Qualification Act, and the Marine Safety Control Act, which are named tentatively, need to be newly enacted.

#### 6. Long-term Development Model: Establishment of Various Basic Acts

In the light of the stabilization of administrative organization and the satisfaction of demand for new legislation, the Framework Act on Fisheries needs to be derived from the Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries, which is the principal basic Act. Next, the Framework Act on Environmental

Safety should be derived from the principal basic Act in response to the sharing of role between the Ministry of Environment and the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries concerning marine environment. Further, the Framework Act on Transport Service in Harbors should also be derived from the principal basic Act for the purpose of strengthening competitive power in the field of harbor construction and marine transportation. At opportune time, the name of the principal basic Act should be altered in the Framework Act on Maritime Affairs (tentatively named), to compensate for the shortcomings of the principle of deletion on the technique of legislation and to maintain variety of system for basic Acts.

#### 7. Division into Basic Acts

The plan for division into the new basic Act (tentatively named 'the Framework Act on Fisheries') does not simply mean the separation of the marine sector and fishery sector in the current Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries. The Framework Act on Fisheries (tentatively named) should be derived from the Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries to govern the fishery sector. In this case, the provisions of Article 25 (Fosterage of Fisheries) and Article 26 (Promotion of Marine Technology Development) of the current Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries should be relocated in the Framework Act on Fisheries (tentatively named). Maritime affairs and fisheries cover the spacial area of "seas" and the industrial area of "fisheries". Nevertheless, it is difficult to contain all the maritime affairs and fisheries in a basic Act because of their broadness in width. Even in the case of the division into the Framework Act on Fisheries (tentatively named), the Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries shall be granted the status of the principal basic Act in the future, taking into consideration the possibility of establishment of a basic Act in the field of environmental safety and transportation service in harbors, and the stable implementation of OK 21 Project,

<Summary>

etc. If basic Acts are established and developed, the Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries may be changed into the Framework Act on Maritime Affairs (tentatively named) at proper time, while maintaining its status as the principal basic Act.

#### 8. Classification of Relevant Acts and Subordinate Statutes

For long-term development of legal system concerning maritime affairs and fisheries, the principal basic Act needs to be divided into basic Acts covering individual sectors. Such division should be made in the order of fisheries, environmental safety, and transportation service in harbors. With establishment and development of basic Acts, the legal system of maritime affairs and fisheries should be classified into seven groups of Acts in consideration of the character of Acts in its operation. For model of classification, this shows 1) Basic and fundamental legislation group 2) Industry and resources legislation group 3) Traffic and transportation legislation group 4) Space and area legislation group 5) Facility and equipment legislation group 6) Manpower and organization legislation group 7) Environment and safety legislation group. Based on the above classification of Acts, the basic Acts should serve as planning law or organization law to guide and adjust the relevant Acts.

- First group (basic and fundamental legislation): Marine development, scientific survey, settlement of disputes
- Second group (industry and resources legislation): Fisheries, marine resources, fishing, quality control
- Third group (traffic and transportation legislation): Open ports, marine transport, fairways, sea lanes, pilotage
- Fourth group (space and area legislation): Coast, fishing villages, fishing grounds, public waters, economic zone
- Fifth group (facility and equipment legislation): Harbors, ships, structures
- Sixth group (manpower and organization legislation): fishermen, seafarers, education, association, industrial complex, companies

- Seventh group (environment and safety legislation): control of pollution, preservation of ecosystem, safety control

## II. Restructuring of Acts

### 1. Basic and Fundamental Sector

Following the enactments of new laws and the amendments of existing laws, the restructuring of relevant laws is required in various sectors. In basic and fundamental sector, the current Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries, which holds the status of principal basic Act, needs to be supplemented in respect of fishery. The Maritime Affairs and Fisheries Dispute Mediation Act (tentatively named) should be made to secure the system suitable for the settlement of disputes over maritime affairs and fisheries, as well as to set the standards for fishery compensation and introduce alternative system for the settlement of disputes.

### 2. Industry and Resources Sector

Following the enactment of the Fishery Resources Management Act (tentatively named), the Fisheries Act needs to be rearranged in part. The Fishery Resources Management Act (tentatively named) is required to clarify the concept of "fishery resources" referred to in the Constitution and to take over, in whole or in part, the provisions of the Decree on the Protection of Fishery Resources and relevant regulations and rules. The Act on Distribution and Price Stabilization of Agricultural and Fishery Products should be revised towards division of agricultural products market and fishery products market. With the enactment of the Act on Distribution and Price Stabilization of Fishery Products (tentatively named), it should take over the provisions of fishery products from the Act on Distribution and Price Stabilization of Agricultural and Fishery Products, and its



<Summary>

compatibility with other provisions of agricultural and fishery products should be examined. The Deep-Sea Water Utilization and Management Act should be made to take deep-sea water as new marine resources, in harmony with existing order for production, distribution, and consumption of water-related products.

### 3. Space and Area Sector

With respect to the space and area sector, the Coast Management Act should be reorganized. the integrated coast management plan and the public water reclamation plan are required to be combined by stages, and the Coast Management Act and the Conservation of Wetlands Act should share their functions according to their character. Following the enactment and enforcement of the Framework Act on Agriculture and Rural Community, it is in urgent need to readjust the Act on the Special Measures for Development of Agricultural and Fishing Villages and the Rearrangement of Agricultural and Fishing Villages Act. The provisions of fisheries and fishing villages in these two Acts should be relocated in the Framework Act on the Development of Maritime Affairs and Fisheries, the Fisheries Act (tentatively named), or the Fishing Villages and Fishery Harbors Act (tentatively named), respectively. In particular, the Fishing Villages and Fishery Harbors Act (tentatively named) should prescribe fishermen as the subject of the Act, and be divided from legal system for agricultural villages.

### 4. Facility and Manpower Sector

With respect to the facility and manpower sector, the Harbor Act needs to be reorganized. The said Act should be made to alter the system of harbor development by non-management agency and to adopt measures for the preservation of harbor environment. As well, the Seafarers Act and the Ship Personnel Act should be amended to improve the welfare of seafarers through division of

seafarer safety provisions and labor protection provisions.

#### 5. Environment and Safety Sector

With respect to environment and safety sector, the Marine Environment Management Act (tentatively named) needs to be newly enacted. The said Act should prescribe the establishment of a Marine Environment Policy Council (tentatively named) and function as the fundamental Act governing a comprehensive plan for preservation of marine environment. Now, maritime and environmental legislation should be made available to the systematization of marine environment and plan, etc. In comparison with environmental legislation focused on land, it is required to examine the possibility of the establishment of environmental legislation focused on seas. To this end, it is necessary to adopt measures for establishing the identity of sea-related plans from among plans for development of national land under the Framework Act on the National Land and the National Land Planning and Utilization Act. The Marine Safety Control Act (tentatively named) should absorb the Sea Traffic Safety Act in a short term, and be combined with the Ship Safety Act, the Rescue and Aid at Sea and in the River Act, and the Water-Related Leisure Activities Safety Act related to safety in the long run.

### III. Supplement of Individual Legislative Policies

Prior to the comprehensive adjustment and restructuring of legal system, individual legislative policies should be supplemented for settlement of issues in individual Acts. In marine sector, the Coast Management Act needs to establish the category of coast and public waters and the relations between them and to prescribe tideland as part of public property. The Public Waters Reclamation Act should clarify the relations between the acquisition of ownership of reclaimed land and a reclaimer's surplus. The Public Waters

<Summary>

Management Act should serve to attain the appropriateness of occupancy and use of public waters. The Conservation of Wetlands Act should adopt the principle of deduction in lieu of the principle of designation. The Prevention of Marine Pollution Act needs to adopt measures for the prevention of pollution of inshore fishing grounds, including the prevention of pollutants from land, and to introduce a comprehensive system for control of pollutants. In marine sector, the Fisheries Act should be made to induce fishermen to the positive participation in a fishing ground development and utilization plan and to simplify the categories of fisheries and expand the area of activities permissible to fishermen. The Fishing Ground Management Act should make it possible to prevent the conflict of the legal regulation of fishing grounds with the generally accepted ideas thereof, to prevent illegal occupancy of fishing grounds by individuals, and to enhance the economical efficiency of fishing grounds.