

발간등록번호
11-1541000-001134-01

최종
보고서

「어선안전조업 및 지원에 관한 법률(안)」 등 제정에 관한 연구

2011. 12.



발간등록번호
11-1541000-001134-01

최종 보고서

「어선안전조업 및 지원에 관한
법률(안)」 등 제정에 관한 연구

2011. 12.

제 출 문

농림수산식품부 장관 귀하

본 보고서를 농림수산식품부의 수탁연구과제 『어선안 전조업 및 지원에 관한 법률(안) 등 제정에 관한 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2011. 12.

연구기관명 : 정부법무공단

책임연구원 : 최상철

연 구 원 : 성승환, 박시준, 박종혁, 이산해

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 범위	3
3. 연구의 내용과 방법	3
II. 입법이론 및 현행 규범의 검토	6
1. 규범제정에 관한 일반론	6
가. 서설	6
나. 실질적 법치주의의 내용	7
(1) 법치행정원칙의 일반적 적용	7
(2) 법률의 법규창조력	8
(3) 법률 우위의 원칙	8
(4) 법률 유보의 원칙	9
다. 체계정당성의 원리	10
라. 법률 제정과 관련된 검토	10
(1) 개관	11

(2) 법률에 규정될 사항	11
(3) 법률 입안(立案)의 주요 준칙	13
마. 행정입법	17
(1) 개관	17
(2) 시행령(대통령령)의 입법	18
(3) 시행규칙(총리령·부령)의 입법	19
(4) 고시, 훈령, 지침 등 행정규칙의 개념 및 효력	21
바. 위임입법의 내용과 한계의 문제	23
(1) 도입	23
(2) 위임명령과 집행명령의 구별	24
(3) 행정입법의 종류와 통제	28
2. 의무이행확보를 위한 수단의 입법 및 검토	30
가. 개관	30
나. 행정처분 규정의 제정	33
(1) 허가 등	33
(2) 취소	35
(3) 관허사업제한	36
(4) 집행벌(이행강제금)	36
(5) 과징금	37
(6) 강제징수	38
(7) 대집행	38
(8) 위반사실공표	39
다. 벌칙(행정벌) 규정의 제정	39
(1) 형벌	40

(2) 과태료	41
라. 절차적 정의의 확보	42
3. 현행 규범의 문제점에 대한 법리적 분석	43
가. 적용 범위에 관한 의문	43
나. 법적 근거의 존부 여부	44
다. 구체적 검토	47
4. 외국법과의 비교	47
가. 일본	48
나. 美國	51
5. 소결 - 입법적 대안	52
가. 입법체계의 정비	52
나. 권리제한 및 의무부과의 법적 근거 마련	53
다. 안전조업지원의 법적 근거 마련	53
라. 농림수산물식품부, 국방부, 국토해양부, 지방자치단체, 해양경찰 등의 관할 범위의 명시 및 조정	53
마. 출입항 신고제도의 법적 근거 마련	55

바. 어로보호본부의 법적 근거 및 기능의 명시 55

Ⅲ. 어선안전조업 및 지원에 관한 법률안의 제시 57

1. 법률안 제정의 취지 57

가. 어선의 안전한 조업과 항해에 관한 현행 규범체계 57

나. 통일된 법률제정의 필요성 58

다. 의원입법의 필요성 61

라. 본 연구에서 다룰 주요 사항 62

2. 법률안의 체계에 대한 분석 63

가. 법률안의 전체적 구성 63

나. ‘법률-시행령-시행규칙’의 3단 구조 66

(1) 법률안으로 규정할 사항 66

(2) 시행령안으로 규정할 사항 67

(3) 시행규칙안으로 규정할 사항 67

3. 법률안의 각 조항별 설명 67

가. 제1장 총칙 68

(1) 제1조 목적 68

(2) 제2조 정의 69

(3) 제3조 적용범위	73
(4) 제4조 국가와 지방자치단체의 책무	74
(5) 제5조 어로를 하는 자의 책무	74
(6) 제6조 다른 법률과의 관계	75
(7) 제7조 국가어선안전기본계획	76
(8) 제8조 어선안전시행계획	76
나. 제2장 출입항신고 등	77
(1) 제9조 출입항의 신고	77
(2) 제10조 출입항신고기관의 설치	78
(3) 제11조 신고기관의 운영 등	80
(4) 제12조 출어등록	82
(5) 제13조 출·입항의 제한	83
(6) 제14조 출항의 제한	84
(7) 제15조 해양사고 예방을 위한 조치	86
다. 제3장 위치통지	86
(1) 제16조 어업정보통신국의 설치·운영	86
(2) 제17조 어선교신 가입 및 위치통지	88
라. 제4장 선장의 의무	90
(1) 제18조 경보청취 의무	90
(2) 제19조 위험등에 대한 대비	90
(3) 제20조 정선명령의 준수	91
(4) 제21조 의심스러운 선박 등의 신고	92
마. 제5장 어로 또는 항해 제한	93
(1) 제22조 월선의 제한	94
(2) 제23조 어로 또는 항해의 제한	95
(3) 제24조 특정해역에서의 어로 또는 항해의 제한	95

(4) 제25조 특정해역외의 해역에서의 어로 또는 항해의 허용	97
(5) 제26조 어로보호본부의 설치·운영 등	98
(6) 제27조 어선의 선단편성 조업	99
바. 제6장 안전조업을 위한 지원	101
(1) 제28조 구명조끼 착용	101
(2) 제29조 사법경찰권	102
(3) 제30조 안전조업교육	102
사. 제7장 보칙	104
(1) 제31조 군부대장의 통제	104
(2) 제32조 지도·감독	105
(3) 제33조 범법 선박에 대한 조치	106
(4) 제34조 보조 등	106
(5) 제35조 어선의 위치추적시스템 등의 설치	107
(6) 제36조 행정처분	107
(7) 제37조 위반행위에 대한 지도단속	109
(8) 제38조 어선안전대책협의회	110
(9) 제39조 권한의 위탁	111
(10) 제40조 다른 법령의 준용	113
아. 제8장 벌칙	113
(1) 제41조 벌칙	113
(2) 제42조 양벌규정	115
(3) 제43조 과태료	116
4. 종합·정리 및 제언	118
가. 주요 연구내용 정리 및 추가 연구가 필요한 과제	118

나. 어선에 대한 선박안전기술공단의 등록·검사를 본 법률안에 포함시키지 않은 이유에 대하여	119
다. 하위법령의 법령화에 따른 문제점	120
라. 규범제정의 주체와 소관부처의 불일치	123
마. 경찰행정기관의 광범위한 사무 관장	125
바. 수산행정을 관장하는 통합 관청의 필요성	126
5. ‘어선안전조업 및 지원에 관한 법률(안)’ 등 3단 비교표	128

[부록] 어선안전조업 및 지원에 관한 법률(안) 등 3단 비교표···129

- 어선안전조업에관한법률시행령(안) 별표 -	180
- 어선안전조업에관한법률시행규칙(안) 별지 및 별표 -	187

I. 서론

1. 연구의 배경

어선의 안전조업관리와 접경해역에서의 어로보호에 관하여는 선박안전 조업규칙[농림수산식품부령 제120호(어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙) 일부개정 2010. 4. 28.], 선박통제규정[농림수산식품부 훈령 제255호, 2011. 6. 24. 일부개정], 어선안전조업규정[농림수산식품부 고시 제2011-184호, 2011. 11. 25. 일부개정]을 통하여 규율되고 있다. 이 중 선박에 대한 어업 및 항해의 제한 등은 농림수산식품부 등 3개 행정각부 부령인 선박안전 조업규칙으로, 선박 출항·입항 신고기관의 설치 및 운영과 선박통제 업무처리는 농림수산식품부 훈령인 선박통제규정으로, 연근해 어선의 안전조업은 농림수산식품부 고시인 어선안전조업규정으로 각 규율되고 있다.

선박안전 조업규칙은 1982년 3월 17일, 4개 공동부령(내무부, 국방부, 농수산부, 교통부령)의 형태로 제정되었고, 그 이후 십여 차례 개정된 바 있으며, 그 제정 목적은 선박에 대한 어업 및 항해의 제한 기타 필요한 규제에 관한 사항을 정함으로써 어업 및 항해의 안전을 기하는 데에 있다(동 규칙 제1조). 그러나 이 규칙이 정하는 규제의 주된 내용은 어로한계선의 설정(동 규칙 제3조), 특정해역의 지정 및 출입과 어로행위 등의 제한(동 제5조, 제17조, 제19조, 제20조, 제21조 등), 출입항 신고기관의 설치 및 신고의무의 부여(동 제9조, 제15조), 관할군부대장의 통제(제14조), 어선출어등록(제16조), 월선의 금지(제20조), 의심스러운 선박의 보고(제25조), 경보청취의무(제26조), 범법선박에 대한 조치(제31조) 등의 내용을 담고 있다.

그런데 선박안전 조업규칙은 이와 같이 법률에서 규정될 만한 사항이라든

가 국민의 권리·의무의 내용 및 그 한계를 규정하는 규범으로서 상당부분 법규적 내용을 담고 있고, 따라서 그 법적 근거를 명확히 할 필요가 있는 것이 사실이다. 이는 선박 출항·입항 신고기관의 설치 및 운영과 선박통제 업무처리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 선박통제규정이 용어의 정의, 신고기관의 설치 및 운영, 신고절차, 출항금지, 지도 및 교육 등 법률에 규정될 만한 사항을 규정하고 있다는 점에서도 마찬가지이고, 수산업법 및 선박안전 조업규칙에 의한 연근해어선의 안전조업을 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하는 어선안전조업규정이 조업자제선, 조업자제해역, 월선의 허용범위, 특정해역의 조업구역과 기간, 특정해역 이외의 해역에서의 어로제한, 해양사고 예방조치 등 법률에 규정될 만한 사항을 담고 있다는 점에서도 마찬가지다.

그럼에도 불구하고 이러한 세 가지 규범 그 중에서도 특히 선박안전 조업규칙은 그 제정근거가 법적으로 명확하지 아니하여, 상기 규제의 내용이 자칫 위험·위법적인 규제로 전락할 위험이 존재한다는 비판이 가능할 뿐만 아니라, 나아가 선박의 안전조업과 관련하여 새로운 입법사항이나 벌칙 등 제정의 필요성이 제기되어도 그 형식적 효력의 한계 때문에 이를 동 규칙에 반영하는 것이 법리적으로 쉽지 않다는 난점이 있다. 왜냐하면 동 규칙이 수산업법 제34조를 근거로 하여 제정되어졌다고는 하지만¹⁾ 과연 수산업법 제

1) 수산업법[법률 제10947호(연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률) 일부개정 2011. 07. 25.] 제34조(공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류(繫留) 또는 출항·입항을 제한할 수 있다.

1. 수산자원의 증식·보호를 위하여 필요한 경우
 2. 군사훈련 또는 주요 군사기지의 보위(保衛)를 위하여 필요한 경우
 3. 국방을 위하여 필요하다고 인정되어 국방부장관이 요청한 경우
 4. 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선(水底電線)의 부설을 위하여 필요한 경우
 5. 「해양환경관리법」 제23조제1항 단서에 따른 폐기물 해양배출로 인하여 배출해역 바닥에서 서식하는 수산동물의 위생관리가 필요한 경우
 6. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 공익사업을 위하여 필요한 경우
 7. 어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등 농림수산물부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우
 8. 어업권자가 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분이나 그 제한·조건을 위반한 경우
 9. 어업권자가 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령을 위반한 경우
- ② 제1항제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 따른 어업의 제한 등의 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

34조가 헌법이 요구하는 수권법률로서의 면모를 제대로 갖추었다고 볼 수 있는가 짚어본다면 적지 않은 법리적 문제점을 가지고 있는 것으로 판단되기 때문이다.

그 이외에도 어선 해난사고로 인한 인명 피해를 최소화하고, 구명조끼 착용 의무화 등을 정함으로써 어업인의 안전조업을 도모할 필요가 제기되고 있으며, 무엇보다도 어로한계선, 조업자제선, 특정해역 및 조업자제해역 등 중요 용어에 대한 정의가 법률로써 명확히 규정될 필요가 크고 안전조치, 출입항 통제, 조업통제 등 국민의 권리·의무에 영향을 미치는 바가 큰 사항들에 대한 법률적 규율이 시대적으로 요청되고 있는 상황이다.

2. 연구의 범위

본 연구에서는 선박안전 조업규칙, 선박통제규정, 어선안전조업규정을 연구의 범위로 삼아 이들 규범에 내재된 문제점들을 법리적으로 검토하고 법체계로 통합하여 ‘어선안전조업 및 지원에 관한 법률’ - ‘동법 시행령’ - ‘동법 시행규칙’으로 제정안을 제시해보고자 한다. 농림수산식품부뿐 아니라 국방부, 국토해양부, 해양경찰청 등 유관부서의 의견수렴 및 조율이 필요한 연구이다.

3. 연구의 내용과 방법

③ 제1항제7호에 따른 어업의 제한 등에 관한 사항은 국방부, 농림수산식품부 및 국토해양부의 공동부령으로 정한다.

④ 제1항제8호나 제9호에 따른 어업의 제한 등의 처분 기준과 절차에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

⑤ 제1항제8호나 제9호에 따라 계류처분을 받은 어선의 관리는 제27조제1항과 제3항에 따른 지정 또는 승인을 받은 자가 하여야 한다.

본 연구는 현행 선박안전 조업규칙, 선박통제규정, 어선안전조업규정 등에 내재된 입법체계적, 법리적 문제점을 해소하기 위해 새로운 입법의 체계를 구축함과 동시에 몇 가지 제도 개선을 도모하는 데 그 목표를 두고 있다.

즉, 다른 법 분야에서의 마찬가지로 이 분야에서도 [어선안전조업 및 지원에 관한 법률]-[동 시행령]-[동 시행규칙]으로 연결되는 새로운 법체계를 구축하고 일반 국민의 법적 신뢰를 높이기 위하여 권리·의무에 관한 사항과 법률에 담아야 할 사항을 규범 체계에 맞게 규정하는 것이 연구되어야 하며, 그밖에 특히 어선안전조업 관련 법령 위반 시 벌칙 부과 등에 대한 법적인 정당성 확보를 가능하게 하는 법적 근거 등이 연구내용이 될 것이다. 그리고 어로한계선·조업자제선·특정해역·조업자제해역 등 주요 용어에 대한 법률적 정의, 출입항신고·위치통지·안전조업교육 등에 대한 법적 근거가 마련되어야 하는 것, 안전조업 교육 강화, 사고위험 선박에 대한 출항금지의 근거, 모니터링 시스템 구축 등에 대한 것도 연구내용에 포함될 것이다.

이러한 규범체계의 정립을 통해 어선의 안전조업에 관한 규범의 통일성을 확보할 수 있고, 나아가 타 법령들과의 연계성을 확보함으로써 법 해석상의 모순과 법 집행의 비효율성을 제거할 수 있게 될 것이다. 또한, 이를 통해 국민의 예측가능성을 담보하고 법집행의 일정한 기준을 확보하여 법적 안정성을 확보하는 데에도 기여할 수 있게 될 것이다.

이와 같은 내용을 연구하기 위해서 본 용역에서는 다음과 같은 연구과정을 거칠 것이다.

첫째, 어선 안전조업 관리 및 어로보호에 관한 현행 규범의 법체계적 문제점과 법리적 문제점을 분석하고 검토한다.

둘째, 외국의 입법례 및 운영상황을 조사하고 비교·검토한다.

셋째, 도입 가능한 법령 제정안에 관하여 비교하고 분석한다.

넷째, ‘어선안전조업 및 지원에 관한 법률’ - ‘동 시행령’ - ‘동 시행규칙’ 제정안을 제시한다.

다섯째, 어선안전조업 및 지원에 관한 법률 제정안에 대한 국방부, 국토해양부, 해양경찰청 등 유관기관의 의견을 수렴하고 조정한다.

II. 입법이론 및 현행 규범의 검토

1. 규범제정에 관한 일반론

가. 서설²⁾

인간에 대한 불신을 근거로 자의적·폭력적 지배를 배제하고 국민의 권익을 보장하기 위해 모든 국가작용은 법에 기하여 행하여져야 한다는 원리를 우리는 ‘법치주의(法治主義)’라 하는바, 이러한 법치주의는 연혁적으로 국가작용에 관한 법인 행정법 성립의 기본적인 전제조건이 되었고, 또한 현대 행정의 기본원리를 이루고 있다.

근대 이전은 ‘법의 지배’가 아니라 ‘인(人)의 지배’시대였다. 그래서 봉건영주 또는 전제군주가 포고·칙령 등의 규범을 통하여 통치할 때에도 이는 그 신민(臣民)만을 구속했을 뿐 영주 또는 군주 자신은 그 구속을 받지 않았다.

그러나 프랑스 혁명 이후의 근대국가에 있어서는 자유주의적인 권력분립원칙이 채택되고, 행정권의 활동도 법에 따라 행해져야 한다는 법치주의 원리가 점차 형성·발전되기에 이르렀다. 이러한 법치주의의 국가 행정 작용면에서의 표현인 법에 의한 행정 또는 법치행정의 원리는 기본적으로는 행정권도 법에 기속되며 위법한 행정작용에 대한 사법심사를 통하여 국민의 권익을 보장하는 것을 그 내용으로 하는 것이다.

이러한 법치행정의 원리는 국가에 따라 그 내용을 달리하면서 형성되고 발전하여 왔는데, 대륙법계 특히 독일에서는 법률에 의한 행정의 원리(Gesetzmäßigkeitsprinzip der Verwaltung)로, 그리고 영미법계 국가에서의

2) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 28~33면; 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2006, 172~174면 등 참조.

법의 지배원리(rule of law)로 형성·발전하여 왔다.

독일, 일본 등 대륙법계 국가에서 법치주의 또는 법률에 의한 행정의 원리가 주장·성립된 것은 국민의 자유와 권리를 보장하기 위해서였다. 그러나 이와 같은 법치행정의 기본이념과 목적은 입헌군주제와 ‘나치’ 시대를 겪으면서 그 본질적 목적에서 벗어나 행정의 형식만을 문제삼는 형식적 법치주의로 변질되는 과정을 겪기도 하였다. 예를 들자면, 본래 법률에 의한 행정의 원리는 시민적 법치주의 내지 법치행정에 있어서 ‘법률의 법규창조력, 법률의 우위, 법률의 유보’ 등 3개 원칙을 그 내용으로 하고 있었으나, ‘나치’ 시대나 군국주의를 거치면서 법률의 실질적 내용은 문제되지 않고, 다만 행정권의 발동이 형식적으로 법률에 의하기만 하면 된다고 하여 법률의 근거만 있으면 어떠한 권력발동도 정당화되는 식의 형식적 법치주의로 나타났던 것이다.

한편, 영미에서 발달한 법의 지배는 자의적 권력의 지배에 대한 정당한 법의 지배라는 의미에서의 법의 절대적 우위, 법적 평등원칙, 인권에 관한 헌법원칙을 바탕으로 법의 이념을 인권보장에 두고 법의 실질적 내용도 인권보장을 목적으로 하는 실질적 법치주의를 지향하였다.

그리고, 제2차 세계대전 이후에는 독일, 일본 등에서도 종래의 형식적 법치주의에 대한 심각한 비판과 반성이 제기됨에 따라, 제도적으로 헌법에 상당히 포괄적인 기본권이 규정되고, 법률의 합헌성 보장제도로서 헌법재판제도가 도입되었고, 행정재판소를 사법기관화하는 등 실질적 법치주의의 기반이 마련되었다. 따라서 오늘날에는 실질적 법치주의가 일반화되었다고 볼 수 있다.

나. 실질적 법치주의의 내용

(1) 법치행정원칙의 일반적 적용

오늘날에는 행정조직이 국민생활에 미치는 영향을 고려하여 이를 법률로써 규정하도록 하는 것이 보통이다. 그래서 우리 헌법도 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다.”(헌법 제96조)고 규정하고 있다. 한편, 공무원의 근무관계나 영조물이용관계 등과 같이 종래 그 주체에게는 포괄적 지배권이 인정되어 개별적 법률의 근거 없이도 일방적으로 명령·강제할 수 있는 것으로 파악되던 특별권력관계론도 오늘날에는 그 타당성이 부인되어 이 관계도 기본적으로는 법관계로서 원칙적으로 법치행정의 원리가 적용되는 것으로 보고 있다.³⁾

(2) 법률의 법규창조력

법률의 법규창조력이란 국가작용 중 법규(국민의 권리의무에 관한 새로운 규율)를 정립하는 입법은 모두 의회가 행하여야 한다는 원칙을 말한다. 헌법 제40조는 ‘입법권은 국회에 속한다.’고 규정함으로써 국회입법의 원칙을 선언하고 있다. 위임명령이 기술적인 견지에서 인정되고 있지만, 입법의 명령에의 위임은 구체적으로 범위를 정하여 행해져야만 하고, 포괄적 위임은 허용되지 않는다(헌법 제75조). 이런 점에서 법률의 법규창조력은 관철되고 있다고 볼 수 있겠다.⁴⁾ 다만 오늘날에는 법규가 행정권에 의한 명령에 의해 창설되는 등 법률만에 의해 창설되는 것은 아니므로 법률의 법규창조력은 독자적인 법치행정의 원칙으로 인정될 수 없다고 보고, 법률의 법규창조력의 원칙을 법률유보의 원칙에 용해시키는 견해도 있다.⁵⁾

(3) 법률 우위의 원칙

법은 행정에 우월한 것이며 행정이 법에 위반하여서는 안 된다는 원칙이다.

3) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 33~34면 참조.

4) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 20면 참조.

5) 홍준형, 「행정법총론」, 한울아카데미, 2001, 39면 참조.

이는 두 가지의 의미를 가진다.

첫째, 행정은 법을 위반하여서는 안 된다. 법적 행위뿐만 아니라 사실행위도 법에 위반하여서는 안 된다. 행정은 법률뿐만 아니라 헌법, 법률, 명령, 자치법규, 법의 일반원칙 등 모든 법을 위반하여서는 안 된다. 또한 오늘날 실질적 법치주의 하에서 행정보다 우위에 있는 법은 헌법에 합치하는 합헌적 법이어야 한다.

둘째, 법의 우위는 법률의 행정입법에 대한 우위를 포함한다. 법규명령이 법률에 위반되는 경우 위법한 명령으로 법원 및 헌법재판소에 의한 직접·간접적 통제의 대상이 된다.

(4) 법률 유보의 원칙

법률유보의 원칙은 중요한 행정권의 발동에는 법령의 근거가 있어야 한다는 것을 의미한다. 법률우위의 원칙은 행정의 모든 분야에서 적용되지만 법률유보의 원칙에 있어서는 법률유보의 원칙이 적용되는 행정의 범위가 문제된다.

법률유보의 원칙에 관한 학설에는 첫째, 국민의 자유와 재산을 침해하는 행정작용은 법률의 근거가 있어야 한다는 침해유보설, 둘째, 국민에 의한 행정을 실현하기 위해 모든 행정에는 법률의 근거가 필요하다고 보는 전부유보설, 셋째, 국민의 자유와 재산에 대한 침해행정뿐만 아니라 급부행정에도 원칙상 법률의 근거가 있어야 한다고 주장하는 급부행정유보설, 넷째, 침해행정이나 수익행정이거나를 막론하고 모든 권력행정은 법률의 근거를 요한다는 권력행정유보설, 다섯째, 공동체나 시민에게 중요한 행정권의 조치는 침해행정뿐만 아니라 급부행정에 있어서도 법률의 근거를 요하고, 그 중요성의 정도에 비례하여 구체적인 규율을 하여야 한다는 중요사항유보설(본질성설)이 있다.⁶⁾

6) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 21~23면 참조.

이러한 견해들 중 오늘날 가장 유력한 견해는 중요사항유보설이며 이는 우리 헌법재판소도 채택하고 있는 이론이다.⁷⁾ 이 이론에 따르면 법률유보의 범위와 강도에 여러 단계가 존재하며, 매우 중요한 사항에 대해서는 모든 사항이 법률로만 정하여져야 하고 보다 덜 중요한 사항은 그에 비례하여 행정입법권에게도 입법권이 수권될 수 있고, 중요하지 않은 사항은 법률의 근거를 요하지 않게 된다. 또한 이 이론은 공동체에 매우 중요한 사항은 구체적 위임도 안 되며 법률로 정해야 한다는 점에서 의회유보의 원칙을 포함하고 있다.⁸⁾

다. 체계정당성의 원리⁹⁾

헌법재판소는 최근 판례에서 법치주의 원리로부터 도출되는 체계정당성의 원리를 인용하고 있다.¹⁰⁾ ‘체계정당성(Systemgerechtigkeit)’의 원리란 ‘규범 상호간의 구조와 내용 등이 모순됨이 없이 체계와 균형을 유지하도록 입법자를 기속하는 헌법적 원리’를 말한다.

규범 상호간의 체계정당성을 요구하는 이유는 입법자의 자의를 금지하여 규범의 명확성, 예측가능성 및 규범에 대한 신뢰와 법적 안정성을 확보하기 위한 것이다. 다만 체계정당성 위반 자체가 바로 위헌이 되는 것은 아니고 이는 비례의 원칙이나 평등원칙위반 내지 입법의 자의금지위반 등의 위헌성을 시사하는 하나의 징후일 뿐이고, 위헌이 되기 위해서는 결과적으로 비례의 원칙이나 평등의 원칙 등 일정한 헌법의 규정이나 원칙을 위반하여야 한다.

라. 법률 제정과 관련된 검토

7) 헌법재판소 1999. 5. 27.자 98헌바70 결정 참조.
8) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 23면 참조.
9) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2006, 174~175면 참조.
10) 헌법재판소 2004. 11. 25.자 2002헌바66 결정 참조.

(1) 개관¹¹⁾

입법자는 입법에 관한 권한을 행사함에 있어서 입법의 내용·형식 등 제반사항에 관하여 헌법에 의한 세부적이고 엄격한 구속을 받는 것이 아닌데, 이를 이른바 ‘입법자의 형성의 자유’라 한다. 입법자의 형성의 자유에는 입법자가 어떠한 입법내용을 담고, 어떠한 입법형식을 취하며, 어떠한 경로로 입법에 이르게 하고, 어떤 수단을 통해 입법목적을 달성할 것인지 선택하는 것을 포함한다.

입법자는 법률을 제정하는 과정에서 스스로의 판단에 의해 헌법을 해석하고 합헌으로 인식되는 법률을 제정하게 되는데, 이렇게 해서 제정된 법률은 일반적으로 그 합헌성을 추정받게 된다.

그러나 입법자의 형성의 자유가 광범위하게 인정된다고 해서 이것이 무제한으로 인정된다는 것을 의미하지는 않으며, 입법자는 스스로 헌법의 원리·원칙·질서와 기본권을 존중하여야 하고, 이에 구속되어야 한다.

(2) 법률에 규정될 사항

오늘날 행정기능의 변화와 국민의 기본권 보장을 위한 법률유보의 영역확대 필요성과 다른 한편으로는 법률의 과잉화 현상과 행정작용의 보완·조화를 위하여 법률유보의 범위와 강도는 어느 정도여야 하는가라는 논의는 매우 중요한 자리를 매김하고 있다. 이러한 논의는 바로 어떤 사항을 어느 정도로 법률로 규정할 것인가의 문제와 연결된다.

이와 관련하여 법치행정 원리 및 대의민주주의 원리에 따라 본질적인 사항이나 내용의 결정은 행정권이 아닌 의회가 스스로 결정해야 한다는 본질성이론(Wesentlichkeitstheorie)이 제시되었고, 일정한 규율사항은 의회가 직접 형식적 의미의 법률로써 정하여야 하며 명령에 위임하여서는 안 된다는

11) 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 국회사무처, 2008, 10~11면 참조.

의회유보의 원칙이 자리잡게 되었다.

의회유보의 원칙에 내재된 관점에서는 불가피하게 헌법상 법률제정기관인 의회가 직접 법률로써 규율하여야 하는 영역이나 사항과 명령에 위임할 수 있는 사항을 구별해야 할 필요성이 대두된다.

우리 헌법은 다른 법규범보다 법률에 대하여 높은 지위와 가치를 부여하고 있고, 제정절차 또한 복잡하게 구성하고 있다. 법률이 가지는 헌법상 지위의 우월성에 비추어 볼 때, 국가나 국민에게 중대한 영향을 미치는 사항은 의회가 직접 법률로 규율하여야 한다는 논리에 귀결하게 된다.

우리 헌법 또한 일정한 사항을 법률로 정하도록 하고 있는 다수의 개별규정을 두고 있다. 이와 같이 헌법에서 법률로 정하도록 한 사항의 경우 국회가 법률을 제정하여 규율해야 하는 것은 당연하지만, 헌법에 명시적인 규정이 없다고 하여도 다른 법규범보다 법률이 기본권 보호적 결정을 가져오기에 적합하기 때문에 국민의 자유와 권리에 관련된 중요한 규율과 통치조직과 작용에 관한 본질적 사항은 반드시 법률로 정하여야 한다.

법률로 규율해야 할 국민의 자유와 권리에 관한 중요한 사항에 대하여 구체적으로 제시되는 내용으로는 첫째, 국가와 시민이 당사자로서 서로 대립하는 일면적 기본권 규율(개인의 기본권 영역에 대한 국가적 침해로부터의 예방적 기본권 보호할 필요), 둘째, 국가가 기본권 주체 상호간의 기본권 영역을 구획해 주어야 하는 다면적 기본권 규율(기본권 영역상 목적충돌의 필수적 이해조정과 결정을 도모할 필요), 셋째, 위 두 가지 요소가 포괄된 복합적 기본권 규율(상이한 정치적·사회적·세계관적·법적인 이익과 관점을 조정할 필요)은 법률로 정해져야 한다. 따라서 입법자에게는 일면적·다면적·복합적인 기본권 관계에서 현재 발생하고 있거나 미래에 초래될 수 있는 기본권 상충·충돌관계를 조화·조정하는 조정력, 문제해결능력, 중·장기적 안목이 요구된다. 근본적으로는 법률에서 정할 성질의 사항은 반드시 법률로 규율하겠다는 입법자의 입법내용에 대한 의지가 대단히 중요하다.¹²⁾

12) 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 국회사무처, 2008, 20~21면 참조.

(3) 법률 입안(立案)의 주요 준칙¹³⁾

법률안의 입안은 그 입안의 결과가 기존 법체계 속에서 기능하면서 법질서를 형성하는 또 하나의 법규범을 만들기 때문에 기존 법체계와 법형식을 전혀 달리하여 입안한다든지 또는 기존 법질서를 무너뜨리면서 입안되어서는 안 된다. 이런 측면에서 법률안을 입안함에 있어 참고해야 할 준칙이나 적용 원리가 필요하다. 즉, 일정한 입법요구에 부응하는 데 필요한 적당한 법형식을 선택하거나 법적 규율에 필요한 법적 사실을 파악하고 선택하여 이를 법률안의 형식을 빌어 구성하는 것은 입법 기술의 문제인 것이다.

법률안의 입안에 있어 유념해야 할 주요 준칙은 크게 실체적 측면과 형식 및 체계적 측면으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

실체적 측면의 준칙이란 법률안의 입안에 들어가기에 앞서 판단하여야 할 전제사항(입법여건 또는 입법환경)이나 입법하고자 하는 내용과 관련된 준칙 내지 원리를 말한다.

첫째, 법률안의 입안에 앞서 입법 그 자체와 입법여건 또는 그 환경과 관련하여 검토하고 분석하는 준칙으로는 입법필요성, 사회적 성숙성, 적시성 등이 대표적이다. 입법필요성이란 과연 입법이 필요한지 하는 문제이다. 현실 여건상 필요성이 요구되지 않는 입법을 하게 되면 그 법은 죽은 입법을 양산하는 결과를 초래한다. 사회적 성숙성이란 입법 그 자체에 대한 사회적 공감감이 있는지 하는 문제이다. 따라서 사회적 성숙성이 결여된 때에는 입법시도가 좌절될 가능성이 커진다. 적시성이란 입법필요성과 사회적 성숙성이 충족되었다고 하더라도 어느 시점에 입법을 하는 것이 가장 큰 효과를 거둘 수 있는지 하는 문제이다. 적시성을 갖추므로써 입법수요를 충족시킨 적절한 입법조치라는 평가를 받게 되며, 필요한 입법이 늦어지는 경우 오히려 입법

13) 임종휘·박수철, 「입법과정론」, 박영사, 2006, 161~167면 참조.

부작위로 인해 경제·사회발전을 못하게 발목을 잡는다는 비판을 받게 된다. 또한 법적용과 법해석의 공백을 초래하기도 한다.

둘째, 입법하고자 하는 내용에 대한 평가와 분석의 준칙으로는 합헌성, 실효성과 강제성, 경제성, 소관주의, 적용성, 연계성 등을 들 수 있다.

합헌성이란 입법하고자 하는 목적이나 내용이 명문의 헌법규정은 물론 헌법의 기본원리나 기본질서에 위배되지 않아야 하는 문제이다. 헌법재판소에서 과잉금지 원칙의 내용으로 제시하는 목적의 정당성, 방법의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성은 기본권 제한 입법의 합헌성 판단에 있어 중요한 기준이 된다.

실효성이란 입법의 내용이 현실에서 규범력을 발휘하고 본래 의도한 결과를 실현할 수 있는지 하는 문제이다. 따라서 실효성을 갖기 위해서는 입법된 강제적 규범이 사회구성원의 준수기대성을 확보하고 법집행상 일반국민들의 지지와 협조를 끌어 낼 수 있는 내용이어야 한다. 실효성과 밀접한 관련이 있는 것이 강제성이다. 강제성은 작위 또는 부작위의무의 준수를 강제하기 위해 벌칙(형벌, 과태료)을 가하는 직접적인 강제방식이 전형적이다. 그러나 오늘날 국가발전을 위해 국가기관·공공기관, 국민이 나아가야 할 방향과 기준을 제시하는 방침규정·훈시규정·조성법규의 증대는 종래의 강제방식보다 자발적 참여와 협력을 유도하기 위한 행정적·재정적 지원 등을 그 주요내용으로 하는 간접적 강제방식에 큰 관심을 불러일으키고 있다. 따라서 어떤 방식으로 강제성을 담보할지를 판단하는 것이 중요한 심사기준이 된다. 아울러 형벌에 의한 강제에 있어서는 헌법상 죄형법정주의, 즉 형벌은 형식적 의미의 법률에 규정하는 것이 원칙이고 부득이 하위법령에 위임하는 경우에도 모법에서 처벌대상 행위의 구체적 기준과 형벌의 종류 및 최고한도가 규정되어 있는지 반드시 검토하여야 한다.¹⁴⁾

경제성이란 입법으로 수반되는 비용을 최소화하면서 입법으로 얻을 편익은 극대화하여야 한다는 문제이다. 입법목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 수

14) 헌법재판소 1991. 7. 8.자 91헌가4 결정 참조.

단을 동원하거나 최대한의 효과를 가져 오는 수단을 선택하여야 한다는 것이다. 법적 내용을 지나치게 상세하게 규정하는 경우 법운영의 탄력성을 저해하고 그 반대의 경우에는 불분명한 입법으로 집행자의 자의에 따라 법이 해석·운용될 수 있으며 이는 결국 법적 분쟁을 초래하게 되므로 입법경제를 감안한 신중한 선택이 요구된다.

소관주의란 헌법-법률-명령-조례-규칙 등 법규범단계에 맞게 내용을 선별하여 규정하여야 한다는 문제이다. 즉, 헌법에 규정할 사항을 법률에서 규정한다든지, 법률에서 규정할 사항을 행정입법으로 위임하는 것은 소관주의에 반하는 것이다. 따라서 소관주의를 벗어나는 경우 입법권의 한계이탈이라든지 포괄위임의 문제가 대두되게 된다.

적용성이란 언제부터 법률을 시행 또는 적용하는 것이 적당한지 하는 문제로 입안의 실제에 있어서는 부칙과 관련된 사항이다. 입법하는 시점과 그 적용시점은 반드시 같아야 하는 것은 아니며 적용 시점은 현실적 여건을 고려하면서 법률이 집행가능한 시점으로 결정하여야 한다.

연계성이란 다른 법률(안)과의 관계를 어떻게 설정할지에 관한 문제이다. 입법하고자 하는 법률안과 내용상 유관한 다른 법률(안)이 존재하고 있는 경우에는 우선 해당 법률안과 다른 관련법률(안)과의 관계설정, 즉 어느 법률을 우선하여 적용할 것인지, 또는 어느 법률 혹은 조항을 배제할 것인지에 대한 판단이 필요하고, 다음으로 법률안 상호간의 시행시점을 조정하여야 하는 것이다.

이와 같은 실체적 측면에 대한 면밀한 검토가 결여된 채 법률안이 입안되는 때에는 입법의도 자체가 무산되거나 비록 입법이 되었다고 하더라도 위헌문제가 대두되고, 때로는 부당한 입법 또는 현실성 없는 입법이라는 비판을 받게 된다.

법률안을 입안함에 있어서는 입안하는 법률안이 일반적인 법형식을 갖추면서 그 내용이 기존 법체계와 충돌하거나 모순이 없어야 한다. 이런 측면에서

법률안의 입안시 그 형식 및 체계와 관련된 준칙을 살펴보면 형식적합성, 명확성, 일관성, 통일성 등을 들 수 있다.

형식적합성이란 입법목적에 적합한 입법형식을 채택하여야 한다는 것을 말한다. 즉 새로운 법률의 제정형식으로 할지 아니면 기존 법률의 개정형식으로 할지를 판단하여야 한다. 개정형식으로 하는 때에는 전부개정방식을 취할 것인지 또는 일부개정방식을 취할 것인지에 대하여 판단하여야 한다. 제정법률안을 입안하기로 한 때에는 관련법률이 존재하는지 여부를 파악한 후 관계법률을 제정법률안에 흡수할지 여부도 결정하여야 한다.

그리고 법률안 형태를 일반법으로 할지, 특별법으로 할지를 선택하여야 하는데 가급적 특별법 형식은 피하는 것이 법체계 유지 차원에서 바람직하다. 이와 같은 측면이 결여된 경우에는 부적합한 입법이라는 문제를 야기한다.

명확성이란 법규정의 내용이 객관적으로 일의적인 해석이 가능해야 한다는 것이다. 그러나 명확성을 갖추었는지 여부를 판단하는 구체적 기준이 설정되어 있는 것은 아니다. 우리 헌법재판소 결정에서는 법률규정의 구성요건적 내용에 따라 국민이 자신의 행위를 결정지을 수 있는 정도의 명확성¹⁵⁾, 법률규정이 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람에게 그 적용대상자가 누구이며 구체적으로 어떠한 행위가 금지되고 있는지 충분히 알 수 있는 정도의 명확성¹⁶⁾, 명확성의 요구 정도는 그 규율대상의 종류와 성격에 따라 달라지지만, 국민의 기본권을 직접 제한하거나 침해할 소지가 있는 법규에는 구체성과 명확성의 요구가 강화된다는¹⁷⁾ 등 견해가 제시되었다. 따라서 국민의 기본권 제한이나 기초적인 법률관계를 규정하는 법률안을 입안하는 때에는 명확한 법문표현이 되도록 주의하여야 한다.

일관성이란 하나의 법률안에서 규정하고 있는 내용이 논리적으로 모순이 없어야 한다는 문제이다. 따라서 일관성이 결여된 때에는 법률안의 규정내용 상호간에 충돌이 야기된다.

15) 헌법재판소 1991. 7. 22.자 89헌가106 결정 참조.

16) 헌법재판소 1995. 5. 25.자 93헌바23 결정 참조.

17) 헌법재판소 1995. 11. 30.자 95헌바12.17병합 결정 참조.

통일성이란 법률안의 내용이 다른 법률의 규정내용과 조화를 유지하여야 한다는 문제이다. 즉, 법률상호 간의 규정내용이 일관성을 유지하여야 하는 것이다. 통일성이 결여되면 법률상호 간에 모순과 저축을 초래하게 된다.

다. 행정입법

(1) 개관

행정입법이란 행정기관이 정립하는 일반적·추상적 법규범이다. 법규범의 단계구조나 법치주의의 원칙상 입법권은 국회에 속하고, 특히 국민의 권리·의무에 관한 법규사항은 법률로 정하여야 할 것이나, 예외적으로 국가행정권에 행정입법권이 부여되어 있다. 예컨대, 대통령령, 총리령, 부령, 고시, 훈령 등이 그러하다.¹⁸⁾

현대행정의 기본원리로서의 법치주의 또는 법률에 의한 행정의 원리는, 행정권의 발동을 국민의 대표로 구성되는 의회가 제정한 법률에 의하게 하여, 행정을 민의에 부응하게 하려는 것이다. 이러한 법치행정의 취지를 철저히 실현하려면, 의회가 행정의 내용을 미리 법률로써 가능한 한 상세하게 규정하여 두는 것이 바람직하다.¹⁹⁾

그럼에도 불구하고 오늘날 모든 국가에서는 행정입법제도가 널리 채택되어 있는바, 그 이유로서는 첫째, 현대 행정이 고도로 복잡하고 전문화·기술화되어 있어서 전문적·기술적 사항에 관한 규율은 행정권이 보다 적절히 할 수 있다는 것, 둘째, 의회의 심의에는 많은 시간이 소요되어 법률로써는 사회·경제·과학기술 등 행정대상의 급속한 변화에 민감하게 대응하기 어렵다는 것, 셋째, 일정 사항은 오히려 정치적으로 중립적인 입장에서 보다 객관적으로 규율할 수 있다는 것 등을 들 수 있다. 이러한 이유들로 인해 오늘날 법률은 행정작용이나 시책의 목적·요건·내용 등에 관하여 그 대강만을 규정하고, 그

18) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2006, 916면 참조.

19) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 131면 참조.

세부적인 사항은 행정기관이 규율하도록 행정권에 위임하고 있는 경우가 적지 않다.²⁰⁾

이러한 행정입법은 그 성질과 효력에 따라 법규명령과 행정규칙으로 구분할 수 있고, 그 발령주체에 따라서 대통령령, 총리령, 부령으로, 그 성격에 따라서 위임명령²¹⁾과 집행명령²²⁾ 등으로 구분하기도 한다.²³⁾ 한편, 위임명령과 집행명령을 법규명령의 종류로 보는 견해도 있다.²⁴⁾

이러한 구분 중에서 특히 법규명령과 행정규칙으로 구분하는 것이 중요하다. 법규명령은 행정권이 정립하는 일반적·추상적 규범으로서 국민의 권리·의무에 관련된 사항(법규사항)에 관한 일반적 명령을 의미한다. 그리고 행정규칙은 행정기관이 법규사항과 관련이 없는 사항인 행정부 내부의 조직·활동 등을 규율하기 위하여 행정기관의 고유한 권한에 의해서 발하는 명령을 말하는바, 그 내용에 따라서 조직규칙·근무규칙·영조물규칙 등으로, 그 형식에 따라서 고시·훈령·예규·지시 등으로 구분할 수 있다.

한편, 이러한 행정입법은 그 입법과정 면에서 보면 제정주체에 따른 구분이 특히 의미 있는데, 대통령령, 총리령, 부령 등이 그러하다. 대통령령은 보통 시행령으로, 총리령·부령은 보통 시행규칙으로 불리는데 각각은 모두 위임명령과 집행명령을 포함하고 있다. 이하에서는 시행령, 시행규칙, 행정규칙으로 나누어 각각의 효력과 대상사항 등을 살펴보기로 하겠다.

(2) 시행령(대통령령)의 입법

대통령령은 법률에서 구체적으로 위임을 받은 사항과 법률의 집행에 필요

20) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 132면 참조.

21) 법률보충명령이라고도 할 수 있는 것으로서, 법률 또는 상위명령에 의하여 위임된 사항에 관하여 발하는 명령으로서 위임의 범위 내에서는 국민에 대해 새로이 권리·의무를 설정할 수 있다. 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 133면 참조.

22) 법률의 범위 내에서 그 실시에 관한 구체적·기술적 사항을 규율하기 위하여 발하는 명령이다. 행정은 법집행의 의무와 권한을 가지고 있다는 점에서, 집행명령은 법률의 명시적 규정이 없더라도 발할 수 있으나, 새로운 입법사항에 관하여는 규율할 수 없다. 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 133면 참조.

23) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2006, 916면 참조.

24) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 133면 참조.

한 사항을 정하지만(헌법 제75조) 법률은 그 밖에 총리령과 부령에도 위임을 할 수 있기 때문에(헌법 제95조) 어떤 사항을 하위법령에 위임할 때 그것이 대통령령에 위임할 사항인지, 총리령이나 부령에 위임할 사항인지를 구분할 필요가 있다. 대통령령에 위임할 경우 대통령령의 입법절차가 총리령이나 부령의 입법절차보다 훨씬 복잡하기 때문에 당해 법률안의 주무부처에서는 이를 꺼려하는 경향이 있다. 그러나 국정의 통일적 추진·집행을 위한 기본방침에 관한 사항이나 각 부처에 공통된 사항 등은 반드시 대통령령에 위임하여야 할 것이다.

또한 법률안의 입법시 국회제출시한에 쫓겨 서두르다 보면 법률에서 직접 규정하여야 할 사항까지 포함하여 대통령령에 광범위한 위임을 하는 경향이 있다. 즉, 법률안의 내용에 대한 관계부처 사이의 협의²⁵⁾가 제대로 이루어지지 않을 경우 시간절약을 위해 대통령령에 위임하고 나중에 다시 논의하기로 하는 사례가 자주 발생하는 것이다. 이러한 경우 국회심의 과정에서 대통령령에 위임한 사항을 법률에 직접 규정하는 등 불필요한 위임이 이루어지지 않도록 면밀한 검토가 있어야 할 것이다.²⁶⁾

(3) 시행규칙(총리령·부령)의 입법

총리령은 국무총리가 소관사무에 관하여 법률의 위임, 대통령령의 위임 또는 직권으로 발령하는 것인데(헌법 제95조), 국무총리의 소관사무는 헌법에서 ‘대통령을 보좌하며 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할’하는 것으로 규정하였으나(헌법 제86조제2항) 이것만 가지고는 소관사무가 무엇인지 명확하지 못하다. 총리령을 행정각부의 통할차원에서 발령한다면 행정각부 소관사항에 대하여서도 발령할 수 있다고 하겠으며, 그렇다면 어떤 법률에서 부령(그 법률의 소관부처인 행정각부의 부령)에 위임하는 외에 총

25) 관계부처 협의는 예컨대, 예산관련사항은 기획재정부, 정부조직·지방자치관련사항은 행정안전부, 회계사항은 감사원이나 기획재정부, 별칙은 법무부 등과 이루어진다.

26) 임종휘·박수철, 「입법과정론」, 박영사, 2006, 325~326면 참조.

리령에도 위임할 수 있다고 하겠으나, 실제에 있어서는 행정각부 소관사항은 부령에 일임하고 총리령은 행정각부가 아닌 부처(법제처, 국가보훈처 등) 소관의 법률에 한하여 대통령령보다 하위에 있는 법령의 형식으로 부령에 상응하여 발령하는 것으로 하고 있다. 총리령은 이들 국무총리 소속하의 모든 처 소관인 법률의 하위법령으로서 발령하는 것이며, 따라서 부령과의 관계에서는 소관 면에서 서로 배타적이고 효력 면에서 동등한 효력이며, 행정각부의 통괄·조정과 관련된 업무에 한하여 그 업무의 성질상 다소 우월적 효력을 인정할 여지가 있을 뿐이라고 보아야 할 것이다.²⁷⁾

부령의 입법과 관련하여서는 부령의 성격이 헌법상 행정각부에서 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 발령하는 것이라는 점을 살펴볼 필요가 있다. 부령의 경우 그 성안(成案)을 해당 법률의 소관기관에서 담당하고 관계 부처 협의·당정협의·입법예고 및 규제개혁위원회 심사는 총리령의 경우와 동일하며, 법제처에 심사의뢰하면 이를 심사하여 법제처장의 결재를 받아 소관 부처에 회신하고 소관부처는 자체에서 공포번호를 붙여 행정안전부에 공포 의뢰를 하며, 행정안전부에서는 이를 관보에 게재함으로써 공포하게 된다. 여기에서 생각해볼 점은 부령은 행정각부에서 장관의 책임아래 발령하기 때문에 법제처 심사가 필수적인 것이냐 하는 점이다.

이는 우리와 가장 유사한 입법절차를 가지고 있는 일본의 경우에도 우리의 대통령령에 해당하는 정령(政令)까지만 내각 법제국이 심사하고 부령에 해당하는 성령(省令)은 해당 성(省)에서 자체적으로 발령하고 있기 때문에 제기된 문제라고 할 수 있다. 그러나 일본에서는 성령에 대한 헌법적 근거가 없는 반면 우리는 총리령과 같은 위치에서 부령이 헌법에 명시되어 있고, 그 성격 면에서도 법률의 직접적인 위임 아래 법률을 보충하는 효력을 가지고 있으며 이 점에서 대통령령과 본질적 차이가 없다는 사실을 주목해야 한다. 따라서 부령의 경우에도 입법통제의 측면에서 제3자적 위치에 있는 법제처

27) 임종휘·박수철, 「입법과정론」, 박영사, 2006, 330~331면 참조.

의 심사가 필수적으로 요구되며, 특히 법률이나 대통령령의 입법절차가 복잡하고 법률이나 대통령령의 입법과정에서 원래의 정책의도를 관철시키기 어렵다는 것을 이유로, 그 절차가 비교적 간단한 부령에서 상위법령과 상충되거나 상위법령의 위임이 없는 내용을 규정하고자 할 경우도 있을 수 있기 때문에 법제처의 심사는 중요하다.

(4) 고시, 훈령, 지침 등 행정규칙의 개념 및 효력

행정규칙이라 함은 행정조직내부에서의 행정의 사무처리기준으로 제정된 일반적·추상적 규범을 말한다. 실무에서는 훈령, 고시, 지침, 예규 등이 행정규칙에 해당한다. 행정규칙은 통상 법적 근거없이 제정되고 법규가 아닌 점에서 법규명령과 구별된다.

행정규칙은 법령보다 구체적인 행정사무의 처리기준을 정하기 때문에 행정공무원은 법령보다도 행정규칙에 따라 행정권을 행사하는 경우가 많다. 그리하여 오늘날의 행정을 법에 의한 행정이 아니라 ‘행정규칙에 의한 행정’이라고 부를 정도로 행정규칙은 행정의 대외적 작용을 규율하는 규범이 되고 있다.²⁸⁾

그러나 행정규칙의 이러한 대외적 구속력은 사실상 구속력이며 엄밀한 의미에서의 법적 구속력은 아니다. 행정규칙이 대외적으로 법적 구속력을 갖는가 하는 문제는 별개의 문제이다.

행정규칙은 규율대상이나 내용을 기준으로 구분하면 조직규칙, 영조물규칙, 법령해석규칙, 재량준칙, 법률대체적 규칙 등으로 구분할 수 있고, 형식상으로 분류하면 고시·훈령·예규·지침 등으로 구분된다.²⁹⁾

훈령(訓令)은 상급기관이 하급기관에 대하여 장기간에 걸쳐 그 권한의 행사를 일반적으로 지시하기 위하여 발하는 명령을 말하고, 지시(指示)는 상급기관이 직권 또는 하급기관의 문의에 의하여 개별적·구체적으로 발하는 명령을

28) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 188면 참조.

29) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 189면 참조.

말한다.

예규(例規)는 법규문서 이외의 문서로서 반복적 행정사무의 기준을 제시하는 것을 말한다.

고시(告示)는 두 가지의 종류가 있는데, 하나는 행정기관이 일정한 사항을 불특정 다수인에게 통지하는 방법으로서의 고시이고, 다른 하나는 행정사무의 처리기준이 되는 일반적·추상적 규범으로서의 고시이다. 그런데 이 중 후자의 경우가 행정규칙에 해당한다.

행정규칙인 고시가 법령의 수권에 의해 법령을 보충하는 사항을 정하는 경우(예컨대, 행정규제기본법 제4조제2항)에는 법령보충적 고시로서 근거법령 규정과 결합하여 대외적으로 구속력 있는 법규명령의 효력을 가진다.³⁰⁾

행정규칙과 관련해서 특히 쟁점이 되는 것은, 첫째, 형식은 법규명령이지만 그 실질이 행정규칙에 해당하는 ‘법규명령 형식의 행정규칙’과 둘째, 형식은 행정규칙이지만 실질적으로 법규명령과 마찬가지로 이른바 ‘법규적 성질을 가지는 행정규칙’의 효력이다.

법규명령 형식의 행정규칙의 효력에 대해서는 실무적으로 부령(시행규칙) 형식으로 제정된 경우와 대통령령(시행령) 형식으로 제정된 경우를 구분하고 있다. 예컨대, 부령 형식으로 제정된 제재적 처분(영업허가의 취소 또는 정지 등) 기준은 그 규정의 성질과 내용이 행정청 내부의 사무처리기준을 규정한 것에 불과하므로 행정규칙의 성질을 가지고 있고 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 것이 아니라고 보는 것이 판례의 주된 경향이다.³¹⁾ 다만 최근 부령으로 정한 재량권 행사의 기준을 그 형식에 따라 법규명령으로 본 판례가 있다.³²⁾ 다음으로 행정청 내부의 사무처리 규정의 하나에 해당하는 제재처분의 기준이 대통령령 형식으로 제정된 경우에는 이를 법규명령으로 보는 것이 대체적인 경향이며,³³⁾ 이 경우 제재처분의 기준을 정한 대통령령

30) 대법원 1999. 11. 26. 선고 97누13474 판결.

31) 대법원 1990. 1. 25. 선고 89누3564 판결; 1995. 3. 28. 선고 94누6925 판결; 1996. 9. 6. 선고 96누914 판결 등.

32) 대법원 2006. 6. 27. 선고 2003두4355 판결.

이 법규명령으로서 절대적 구속력을 가진다고 본 판례³⁴⁾와 최고한도를 정한 것으로 본 판례³⁵⁾가 있다.

그리고 법규적 성질의 행정규칙에 대해서는 실무적으로 수권법령과 결합하여 대외적인 구속력이 있는 법규명령으로서의 효력을 가진다고 본다.³⁶⁾ 다만 당해 행정규칙이 법령의 위임을 받은 것이어도 단순히 행정적 편의를 도모하기 위한 절차적 규정에 불과한 경우에는 법규적 성질을 띠지 않고 단순 행정규칙이라고 본 판례가 있다.³⁷⁾

바. 위임입법의 내용과 한계의 문제

(1) 도입

권력분립의 원칙상 입법권은 국회에 속하고 또 법치주의 원칙상 국민의 권리·의무에 관한 입법사항은 당연히 법률로 정해야 할 것이다(헌법 제37조). 그러나 예외적으로 헌법은 긴급한 필요가 있는 경우(헌법 제76조) 및 법률의 위임에 의하여 또는 법률을 집행하기 위하여 필요한 경우에 한하여 입법사항에 대해서도 행정부가 명령을 발할 수 있게 하였다(헌법 제75조). 즉, 헌법은 제75조에서 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하여, 대통령이 대통령령으로써 위임명령과 집행명령을 발할 권한이 있음을 규정하고 있는 바, 이것이 대통령의 명령제정권 또는 행정입법권이다.

그리고 행정입법 속에는 대통령령 이외에도 총리령, 부령, 위원회·독립기관의 규칙, 고시, 훈령, 통첩 등이 포함된다. 일반적으로 국민의 권리의무에 관

33) 대법원 1997. 12. 26. 선고 97누15418 판결; 2001. 3. 9. 선고 99두5207 판결.

34) 대법원 1997. 12. 26. 선고 97누15418 판결.

35) 대법원 2001. 3. 9. 선고 99두5207 판결.

36) 대법원 1987. 9. 29. 선고 86누484 판결, 1992. 1. 21. 선고 91누5334 판결.

37) 대법원 2003. 9. 5. 선고 2001두403 판결.

한 사항을 법규사항이라고 하고, 이들 사항을 규정하고 있는 명령을 법규명령이라고 하는 바, 행정상 입법은 소위 ‘법규성(法規性)’의 유무를 기준으로 하여, 법규성을 가지는 법규명령과 이를 가지지 아니하는 행정규칙으로 구별하는 것이 보통이다.³⁸⁾ 또한 행정상 입법은 그 성질·내용 등을 기준으로 하여 위임명령과 집행명령으로 구분되기도 하는바, 일반적으로 위임명령과 집행명령은 국민과 행정기관을 다 같이 구속하는 법규명령으로서의 성질을 가진다.

이하에서는 다양한 행정입법의 유형 중에서 특히 위임명령과 집행명령 그리고 법규명령과 행정규칙의 구별에 대하여 보다 상세하게 살펴보기로 한다.

(2) 위임명령과 집행명령의 구별

‘위임명령(Übertragene Verordnung)’이라 함은 헌법 및 법률의 위임에 근거하여 제정된 행정권의 명령이다. 헌법 제75조 전단에서는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 ……에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 하여 대통령의 위임명령제정권을 명시적으로 규정하고 있다. 위임명령은 법률에서 위임받은 사항에 대하여 사실상 법률을 대신하는 것이고 또, 실질적으로 법률의 내용을 보충하는 것으로 ‘보충명령’이라고도 한다.

위임의 형식에 있어서는, 포괄적·일반적으로 입법권을 위임하는 ‘일반적·포괄적 위임’과 법률이 특정사항에 대하여 개별적·구체적으로 위임의 범위를 정하여 위임하는 ‘개별적·구체적 위임’이 있으나, 민주국가의 헌법에서는 개별적·구체적 위임만이 가능하다(포괄위임입법 금지의 원칙). 왜냐하면 일반적·포괄적 위임은 사실상 국회입법의 원칙을 부인하는 것이 될 뿐만 아니라 행정권의 독재를 초래할 위험이 있기 때문이다. 따라서 헌법 제75조도 “구

38) 법규(Rechtssatz)라는 용어는 독일에서 유래하였다. 절대군주제 하에서는 왕의 (행정)입법이 원칙적 입법 작용이었는데, 외견적 입헌군주제로 바뀌면서 왕의 (행정)입법 중에서 법률의 근거를 필요로 하는 것을 Rechtssatz라고 하였다(박정훈, 「행정부의 구조와 기능」, 박영사, 2006, 164면 각주 46 참조).

체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항”이라고 규정하여 후자의 형식만을 인정하고 있다.

그리고 ‘집행명령(Ausführungs Verordnung)’이라 함은 법률을 집행하기 위해 필요한 사항에 관하여 행정권이 발하는 명령이다. 법률의 집행이라는 개념은 구체적인 사항에 대하여 법률을 적용하여 법률의 효력을 완성시키는 행위로 볼 수 있다. 헌법 제75조 후단은 “대통령은 ……법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 하여 대통령의 집행명령 제정권을 명시적으로 규정하고 있다. 원래 법률의 집행은 행정권의 고유권한에 속하는 것이기는 하지만, 법률 집행에 있어서의 통일성과 형평성을 기하기 위해 법률의 집행을 위한 일반적 준칙을 정하고 있는 셈이다.

위임명령은 법률의 개별적 위임을 전제로 하는 명령이므로 법률에 대하여 종속성을 가진다. 따라서 상위 법률이 개정되거나 소멸하면 위임명령의 효력도 당연히 소멸하는 것이 원칙이다. 그러나 법률이 위임한 범위 내에서, 법률이 직접 규정하지 아니한 새로운 입법사항을 규정하는 것이 가능하고 이 점에서 집행명령과 구별된다. 집행명령은 특정법률의 집행에 관한 세칙을 정하는 것이므로 근거법령인 모법을 변경하거나 보충할 수는 없으며 모법에 없는 새로운 사항을 규정할 수도 없다. 집행명령도 상위법에 종속하는 점에서는 위임명령과 다를 바 없고, 따라서 상위법이 개정·폐지되어 집행명령과 모순저촉하게 되면 집행명령은 당연히 그 효력을 상실한다.³⁹⁾

그러나 집행명령도 위임명령과 마찬가지로 행정기관과 국민을 아울러 구속하는 효력을 가진 법규명령으로서의 성질을 가지고 있는 점에 있어서는 위임명령과 차이가 없다. 위임입법에 대한 한계의 문제로서는 먼저 위임입법의 범위 문제를 비롯하여 위임된 입법권의 재위임이 가능한지의 문제, 또 헌법이 규정하는 입법사항 내지 처벌규정의 위임이 가능한지 등 문제가 제기된다.

39) 대법원 1989. 9. 12. 선고 88누6962 판결 참조. “상위법령이 개정된 것에 그친 경우에는 개정법령과 성질상 모순·저촉되지 아니하고 개정된 상위법령의 시행에 필요한 사항을 규정하고 있는 이상, 그 집행명령은 상위법령의 개정에도 불구하고 당연히 실효되지 아니하고 개정법령의 시행을 위한 집행명령이 제정·발효될 때까지는 여전히 그 효력을 지속한다.”

첫째, 위임입법의 범위 문제와 관련하여, 헌법 제75조는 “구체적으로” “범위를 정하여” 라고 한정하여 규정하고 있는바, 양자는 중복되는 것으로 보이기도 하지만, 앞의 용어가 뒤의 것을 다시 한정한 것이라 보는 것이 타당할 것이다. 여기서 “구체적”이라는 것이 위임의 종적 한계를 한정한 것이라면, “범위를 정하여”라고 한 것은 위임의 횡적 한계를 한정한 것이라고 할 수도 있을 것이다. 부연하면 포괄적·백지식 위임이 되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 헌법재판소 결정례를 다음과 같이 참고할 수 있겠다.

“수산업법 제52조 제1항 제3호는 위임의 목적이 ‘어업단속·위생관리·유통질서 기타 어업조정’에 있음을 분명히 나타내고 있으며, 위임의 내용과 범위를 ‘조업구역, 어업의 시기와 포획·채취할 수 있는 수산동식물의 종류에 관한 제한 또는 금지’라고 구체적으로 확정하고 있으며, 이 사건 법률의 피적용자는 조업구역, 어업시기, 포획·채취할 수 있는 수산동식물에 관한 제한을 대체적으로 예측할 수 있는 어업인들이고, 한편 끊임없이 변화하는 해양생태계를 규율대상으로 하는 수산업법은 다른 법률에 비하여 보다 탄력성을 요구하며, 또한 고도로 전문적이고 기술적이어서 수산자원보호, 어업조정이라는 입법목적에 효율적으로 달성하기 위하여 탄력성 있는 행정입법을 활용할 필요가 크다. 위 수산업법 조항은 위임사항의 내용과 범위를 나름대로 구체적으로 특정한 것이라 볼 것이고, 이로부터 대통령령에 규정될 사항이 어떤 것일지 대체적으로 예측할 수도 있다 할 것이므로 헌법 제75조에 규정된 포괄위임입법금지원칙에 위배되지 아니한다.”⁴⁰⁾

“이 사건 법률조항은 ‘약국관리에 필요한 사항’이라는 처벌법규의 구성요건 부분에 관한 기본사항에 관하여 보다 구체적인 기준이나 범위를 정함이 없이 그 내용을 모두 하위법령인 보건복지부령에 포괄적으로 위임함으로써, 약사로 하여금 광범위한 개념인 ‘약국관리’와 관련하여 준수하여야 할 사항의 내용이나 범위를 구체적으로 예측할 수 없게 하고, 나아가 헌법이 예방하고자 하는 행정부의 자의적인 행정입법을 초래할 여지가 있으므로, 헌법상 포괄위임입법금지 원칙 및 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다.”⁴¹⁾

40) 헌법재판소 1999. 2. 25.자 97헌바63 결정.

41) 헌법재판소 2000. 7. 20.자 99헌가15 결정.

둘째, 위임명령에 있어서 법률에서 위임받은 사항을 다시 하급기관의 명령에 재위임하는 것이 가능한지가 문제될 수 있다. 법률이 대통령령에 위임한 사항을 아무런 조건 없이 재위임하는 것은 실질적으로 수권법의 내용을 변경하는 결과를 가져오므로 허용될 수 없을 것이다. 이와 관련하여 독일기본법은 제80조 제1항에서 “연방정부, 연방장관 또는 주정부는 법률에 의해서 법규명령을 제정할 권한을 위임받을 수 있다. 이 경우 위임된 권한의 내용, 목적 및 범위는 법률에 확정되어야 한다. 법규명령에는 그 법적 근거가 명시되어야 한다. 위임받은 권한을 다시 위임할 수 있음을 법률이 규정하고 있는 때에는 위임받은 권한의 위임을 위해 법규명령이 필요하다.”고 규정하고 있다. 그러나 우리 헌법 제95조에 의하면 대통령령의 위임에 의해 총리령·부령을 발할 수 있음을 규정하고 있는 것과 같은 취지로, 위임받은 사항에 관한 요강을 규정한 다음, 다시 세부적인 보충을 하위명령에 위임하는 것은 원칙적으로 가능하다고 보아야 할 것이다.

셋째, 헌법이 규정하는 입법사항 및 처벌규정의 위임이 가능한가 하는 점도 쟁점으로 거론될 수 있다. 먼저 헌법은 국적취득요건(제2조 제1항), 죄형법정주의(제12조), 재산권의 수용 및 보상(제23조 제3항), 조세법률주의(제59조), 행정각부의 설치(제96조), 지방자치단체의 종류(제117조 제2항) 등을 법률로 정하도록 규정하고 있다. 이들 헌법규정은 상기 사항이 입법사항임을 명시한 것으로 볼 수 있고, 따라서 이들 사항에 대해서는 그 기본적 내용이 반드시 법률로 규정되어야 하는 것은 당연하다. 그러나 전적으로 모든 사항을 법률만으로 규정하는 것은 사실상 불가능하고 따라서 일정한 범위 내에서 행정상 입법에 위임하는 것은 허용된다고 보아야 한다. 그리고 처벌규정의 위임 가능성 문제와 관련하여, 헌법상의 죄형법정주의는 명령에 대한 벌칙의 일반적 위임을 금지하고 있을 뿐만 아니라, 개별적으로 벌칙을 위임하는 경우에도, 법률이 범죄구성요건 및 벌칙의 내용을 구체적으로 규정할 것을 요구한다.⁴²⁾ 그러나 수권법률이 범죄구성요건의 구체적 기준을 정하여

42) 대법원 1991. 10. 22. 선고 91다1617 판결 참조. “수산자원보호령 제25조 제1항, 제31조 제1호는 모법의 위임 없이 부당하게 형벌의 범위를 확장한 것으로서 죄형법정주의의 원칙에 위배되고 위

위임하는 것, 또는 벌칙의 상한·하한을 정하여 위임하는 것은 일반적으로 허용된다고 볼 수 있다.⁴³⁾

한편, 집행명령은 특정법령을 시행하기 위해 필요한 구체적 절차와 형식 등을 규정하는 명령이기 때문에 이와 무관한 새로운 입법사항을 규정할 수는 없다.

(3) 행정입법의 종류와 통제

법규명령(Rechtsverordnung)과 행정규칙(Verwaltungsverordnung 또는 Verwaltungsvorschrift)의 구별의 문제는 종래 행정처분의 기준이 부령의 형식으로 규정된 경우, 이 규정의 법적 성질을 어떻게 파악해야 할 것인가 하는 문제를 통해 나타났다. 이에 대하여는, 종래 법규성을 인정하는 견해와 법규성을 부인하는 견해로 나뉘어져 상당한 논란이 있어 왔던 것이 사실이다. 이 문제와 관련하여, 대법원은 대통령령, 부령, 훈령 등의 형식에 구애받지 아니하고, ‘구속력 유무’에 따라 구속력이 있는 것은 법규명령, 구속력이 없는 것은 행정규칙이라는 식으로 구별해 왔다. 다만 대법원은 종전의 태도와는 달리 행정청의 처분기준을 정한 대통령령(주택건설촉진법 시행령 제10조의 3 제1항 [별표 1])에 대하여, 이 규정은 “규정 형식상 대통령령이므로 그 성질이 부령인 시행규칙이나 또는 지방자치단체의 규칙과 같이 통상적으로 행정조직 내부에 있어서의 행정명령[행정규칙]에 지나지 않는 것이 아니라 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 힘이 있는 법규명령에 해당한다고

입법법의 한계도 벗어난 무효의 규정이다.”

43) 대법원 1972. 9. 12. 선고 72도1137 판결 참조. “수산업법 제48조(어업조정에 관한 명령) 제1항에서 수산동식물의 채포, 어획물 및 그 제품의 양륙, 매매, 처리에 관한 제한 또는 금지, 어구 또는 어선에 관한 제한 또는 금지 등과 사항의 대강을 정한 다음 11개 항목에 달하는 요강을 규정하고 이들에 대한 필요한 사항을 다시 대통령령으로 정할 것을 위임하고, 그 대통령령에는 필요한 벌칙을 둘 수 있는 길을 제2항에서 트고, 제3항에서 벌금형의 상한을 30만원으로 못 박아 규정하고 위 제48조 제1항에 따라 제정된 대통령령인 수산자원보호령은 그 제7조에서 어구사용금지구역과 기간에 관하여 상세하게 규정하고 제25조에서 그 제7조 등을 위반하여 어업을 영위한 자에게 30만원 이하의 벌금 또는 구류로 임하고 있다. 그렇다면 수산자원보호령에 관한 위 규정들은 그 모법인 수산업법 제1, 2, 3항의 위임범위를 충실히 지킨 규정들이요 또 위 법 제48조 제1항이 규정한 대통령령에의 위임은 특정사항에 관한 특정위임으로서 위임사항에 아무 제한 없는 포괄적 위임 내지는 백지위임이라고 볼 의의는 없다.”

할 것이다”고 판시한 때도 있었다.⁴⁴⁾

헌법은 제75조에서 위임명령으로서의 대통령령에 관하여 규정하고 있고, 또 제95조에서 위임명령으로서 총리령·부령에 관하여 규정하고 있다. 다만 이들 위임명령의 효력에 대하여는 헌법상으로는 법적 차이가 규정되어 있지 않다.

이와 관련하여 대법원은 여러 차례에 걸쳐 부령인 자동차운수사업법 시행규칙, 공중위생법 시행규칙, 도로교통법 시행규칙 등이 정하는 제재적 사무처리기준과 관련하여, 이들 규정이 비록 부령의 형식으로 되어 있으나 규정의 성질과 내용은 사업면허의 취소처분 등 사무처리준칙을 규정한 것에 불과하므로 그것은 행정규칙에 불과하고, 대외적으로 국민이나 법원을 구속하는 것이 아니라고 판시한 바 있다.⁴⁵⁾

오늘날 행정입법은 양적인 팽창과 질적인 중요성을 더해 가면서 국민의 생활관계에 미치는 영향을 점차 증대시키고 있다. 그러나 법규명령 등 행정입법은 법치주의의 예외적인 것에 해당하는 측면이 있기 때문에 자칫 국민의 자유와 권리를 침해할 위험이 존재한다. 따라서 국민의 권리와 자유를 보호하기 위해서는 행정입법에 대한 심사 및 규범통제가 필요하다.

이와 관련해서는 헌법 제107조 제2항에서 명령 또는 규칙에 대하여 대법원을 최종적으로 하는 법원의 심사권을 두고 있고, 법원조직법 제7조 제1항 제1호 및 제2호에서는 명령 또는 규칙이 헌법이나 법률에 위반하는 경우 대법관 전원 2/3이상의 합의체에서 이를 심판할 수 있도록 규정하고 있다. 다만 이와 관련하여 대법원은 “여기서 말하는 명령 또는 규칙이라 함은 국가와 국민에 대하여 일반적 구속력을 가지는 이른바 법규의 성질을 가지는 명령 또는 규칙을 의미한다”고 판시한 바 있다.⁴⁶⁾ 그리고 법원에 의한 이러한

44) 대법원 1997. 12. 26. 선고 97누15418 판결 참조.

45) 예컨대, 대법원 1997. 5. 30. 선고 96누5773 판결에서는 “도로교통법 시행규칙인 운전면허행정처분기준이 외부적 구속력이 없는 단순한 행정규칙”이라고 판시하고 있다.

46) 대법원 1990. 2. 27. 선고 88재누55 판결. “명령 또는 규칙이 법률에 위반한 경우에는 대법관 전원의 2/3 이상의 합의체에서 심판하도록 규정한 법원조직법 제7조 제1항 제2호에서 말하는 명령 또는 규칙이라 함은 국가와 국민에 대하여 일반적 구속력을 가지는 이른바 법규로서의 성질을 가지는 명령 또는 규칙을 의미한다 할 것인바, 수산업에관한어업면허사무취급규정(수산청훈령 제434호)은 행정기관 내부의 행정사무처리기준을 정한 것에 불과하고 이른바 법규로서의 성질을 가지는 명령 또는 규칙이라 볼 수 없으므로 위 규정을 무효라고 판단한 이 사건 재심대상판결이 대법원 전원

행정입법에 대한 통제는 구체적 규범통제만이 인정되고 있으므로 그 심사의 효력은 당해 사건에 대한 적용의 거부에 그친다.

2. 의무이행확보를 위한 수단의 입법 및 검토

가. 개관

국가가 법을 집행하고 목적을 실현하기 위하여 법규 또는 그에 근거한 국가작용에 의하여 국민에 대하여 일정한 의무를 부과하거나 일정한 행위를 금지하는 것을 내용으로 하는 경우가 적지 않다. 이때 국가작용이 그의 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 이러한 명령·금지 등의 의무위반 내지는 의무불이행을 방지하거나 사후에 준수·이행하게 하는 제도가 마련되어야 한다. 이것이 바로 법의 실효성 확보 또는 의무이행 확보의 문제이다. 이는 어선안전조업 분야의 규범에서도 마찬가지로 중요한 문제이다.

우리 법상 실효성 확보수단을 전체적인 차원에서 개관하면 우선 직접적 수단과 간접적 수단으로 나누어볼 수 있다. 직접적 수단에는 의무의 존재를 전제로 하는 강제집행과 의무의 존재를 전제로 하지 않는 즉시강제가 있다. 간접적 수단에는 형벌과 과태료가 있다. 강제집행에 속하는 것으로는 대집행, 직접강제, 이행강제금, 강제징수 등이 있다.

그리고 새로운 의무이행 확보수단으로 거론되고 있는 것으로 과징금, 위반사실의 공표, 공급거부, 관허사업의 제한 등이 있다.

이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

합의체에서 이루어진 것이 아니라 하더라도 법률에 의하여 구성되지 아니한 판결이라고 할 수 없다.”

직접적 수단	: 강제집행 - 대집행, 직접강제, 이행강제금, 강제징수 : 즉시강제
간접적 수단	: 형벌 : 과태료
새로운 실효성 확보수단	: 과징금, 위반사실공표, 공급거부, 관허사업제한 등

어선안전조업에 관한 규범에 있어서 의무이행 확보수단으로는 형벌과 과태료, 기타 수단으로 나누어볼 수 있다. 그런데 현재 선박안전 조업규칙 등에서는 의무이행 확보수단을 직접적으로 규정하고 있지 않고 관계 법령에 따른 조치를 취하도록만 하고 있는 실정이다.

따라서 이하에서는 위의 의무이행 확보수단들을 전반적으로 검토해보고자 한다.

현재 개별 법률들에서 규정되어 있는 형벌로는 징역, 벌금 등이 있고 그 밖의 제재 수단으로는 과태료, 과징금, 강제징수, 대집행, 직접강제, 위반사실의 공표, 관허사업의 제한 등이 있다.

강제징수의 경우는 직접적으로 강제징수라는 명칭으로 도입되어 있는 것은 아니고 각종 과태료 체납이라든가 과징금 체납에 대해 국세체납처분의 예를 따른다고 하여 국세징수법상의 절차를 준용하는 형태로 도입되어 있다. 그리고 관허사업의 제한도 직접적으로 관허사업의 제한이라는 명칭으로 규정되어 있는 것은 아니고 다양한 법률에서 일정한 요건 하에 지정취소, 등록취소, 영업정지, 영업허가 취소의 형태로 도입되어 있다. 위반사실 공표의 경우는 식품위생법 제84조의 규정에서 찾아볼 수 있다.⁴⁷⁾ 그밖에 대집행이라든가 직접강제, 공급거부의 경우에도 개별 법률에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 즉시강제의 경우는 특히 비상상황 하에서의 어선안전조업에 관련된 규범에서

47) 구 식품위생법 제84조(위반사실 공표) 식품의약품안전청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제72조, 제75조, 제76조, 제79조, 제82조 또는 제83조에 따라 행정처분이 확정된 영업자에 대한 처분 내용, 해당 영업소와 식품 등의 명칭 등 처분과 관련한 영업 정보를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공표하여야 한다.

다를 만하다고 본다.

직접강제는 행정상의 의무 불이행이 있는 경우 직접 의무자의 신체나 재산 또는 이 양자에 실력을 가하여 의무의 이행이 있었던 것과 같은 상태를 실현하는 강제집행의 수단으로서 국민의 기본권을 침해할 가능성이 매우 높다. 그래서 이는 반드시 법적 근거가 있어야 하며 출입국관리법, 식품위생법,⁴⁸⁾ 도로교통법 등에서 극히 제한적으로만 인정되고 있으며, 대집행이나 이행강제금 등의 다른 수단에 의해서 목적을 달성할 수 없는 경우에 한해서만 예외적으로만 이용되어야 한다.⁴⁹⁾

즉시강제는 목전에 급박한 위해를 제거할 필요가 있으나 미리 의무를 명할 시간적 여유가 없을 때, 또는 성질상 의무를 명하여서는 목적달성이 곤란할 때에 즉시 국민의 신체 또는 재산에 실력을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 작용을 말한다. 이는 예컨대, 경찰관직무집행법상의 범죤 제지, 도로교통법상의 주차위반차량 견인, 전염병예방법상의 전염병환자 강제격리, 검역법상의 검역조치 등을 말한다. 즉시강제는 국민의 기본권과 법치국가적 안전에 중대한 침해를 가져올 수 있기 때문에 법적 근거가 있는 것만으로는 부족하고 급박성, 보충성, 비례성, 소극성 등의 엄격한 요건 하에서만 인정될 수 있다.⁵⁰⁾ 군사적 비상상황 하에서의 안전조치 등이 충분히 즉시강제에 해

48) 식품위생법 제79조(폐쇄조치 등) ① 식품의약품안전청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제 37조제1항 또는 제4항을 위반하여 허가받지 아니하거나 신고하지 아니하고 영업을 하는 경우 또는 제75조제1항 또는 제2항에 따라 허가가 취소되거나 영업소 폐쇄명령을 받은 후에도 계속하여 영업을 하는 경우에는 해당 영업소를 폐쇄하기 위하여 관계 공무원에게 다음 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

1. 해당 영업소의 간판 등 영업 표시물의 제거나 삭제
 2. 해당 영업소가 적법한 영업소가 아님을 알리는 게시문 등의 부착
 3. 해당 영업소의 시설물과 영업에 사용하는 기구 등을 사용할 수 없게 하는 봉인(封印)
- ② 식품의약품안전청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항제3호에 따라 봉인한 후 봉인을 계속할 필요가 없거나 해당 영업을 하는 자 또는 그 대리인이 해당 영업소 폐쇄를 약속하거나 그 밖의 정당한 사유를 들어 봉인의 해제를 요청하는 경우에는 봉인을 해제할 수 있다. 제1항제2호에 따른 게시문 등의 경우에도 또한 같다.
- ③ 식품의약품안전청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 조치를 하려면 해당 영업을 하는 자 또는 그 대리인에게 문서로 미리 알려야 한다. 다만, 급박한 사유가 있으면 그러하지 아니하다.
- ④ 제1항에 따른 조치는 그 영업을 할 수 없게 하는 데에 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 한다.
- ⑤ 제1항의 경우에 관계 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

49) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 472~473면 참조.

50) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 480~485면 참조.

당할 여지가 있다.

공급거부는 행정법상의 의무를 위반하거나 불이행한 자에 대하여 일정한 행정상의 서비스나 재화(예컨대, 전기, 수도, 가스 등)의 공급을 거부하는 행정조치를 말한다. 공급거부는 국민의 권익에 중대한 영향을 미치는 것이므로 개별법상의 법적 근거를 요함은 물론이다. 또한 공급거부는 의무위반 또는 불이행과 공급거부 사이에 실질적인 관련이 있는 경우에만 허용되며(부당결부금지 원칙), 비례성의 원칙에 위배되어서는 안 된다.⁵¹⁾

나. 행정처분 규정의 제정

(1) 허가 등

허가(許可)란 법규에 의한 일반적·상대적 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 행위를 할 수 있도록 허용해 주는 행정행위를 말한다.

이러한 명령적 행위로서의 허가는 학문상의 용어이고 사회가 다양화되어 각종 규제와 형태와 내용이 복잡해지면서 현실적으로 실정법에서는 특허·인가·승인·면허·지정·등록·신고 등 여러 가지 표현으로 사용되고 있으며, 그 본래의 이론적인 의미와 성격과는 부합하지 않는 경우가 많다. 따라서 해당 행정행위가 학문상의 허가에 해당하는지의 여부는 관계 법령의 규정이나 취지 등에 따라 구체적으로 판단하여야 한다.⁵²⁾

이론상의 허가과 특허의 개념 구분에 대해 통설은 허가는 인간의 자연적 자유를 대상으로 하여 이를 회복시켜 주는 행위로 명령적(命令的) 행위라고 하며, 특허는 특정 상대방을 위하여 새로이 권리를 설정하는 행위(공기업 특허·공물사용권의 특허 등), 능력을 설정하는 행위(공법인의 설립행위 등) 및 법적 지위를 설정하는 행위(공무원 임명·귀화허가 등)로 형성적(形成的) 행위라고 한다.

51) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 503~504면 참조.

52) 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 국회사무처, 2008, 455면 참조.

다만, 최근에 허가는 단순한 자연적 자유의 회복이 아니라 헌법상의 기본권을 적법하게 행사할 수 있게 하여 주는 행위, 즉 법적 지위의 설정행위이므로 형성적 행위로서의 성질을 갖는다고 주장하는 견해가 있다. 이 견해에 의할 경우, 허가는 이미 헌법상 인정되어 있는 자유권을 현실적으로 적법하게 행사할 수 있게 하여 주는 것이고, 특허는 새로운 법률상의 권리·능력 그 밖의 법적 지위를 설정하여 주는 행위라는 점에서 상대적이거나 차이를 구별할 수 있다.⁵³⁾

이에 따라 허가는 허가기준에 관한 관계 법률상의 요건이 충족되는 경우에는 행정청은 허가를 하여야 하는 기속(羈束)을 받게 되고, 특허는 국민에게 새로이 권리·능력 등을 설정하여 주는 행위라는 점에서 공익적 관점에서 특허 여부에 관한 행정청의 판단과 선택에 있어 폭넓은 재량이 인정되는 경우가 많다고 볼 것이다. 그러나 이는 특허가 바로 재량행위가 되는 것을 의미하는 것은 아니며 관계 법률의 규정방식에 따라 판단되어야 하므로, 법률안 입안 단계에서 허가기준의 범위 등을 구체적이고 명확히 규정하여 법률규정의 해석에 혼돈의 여지가 없도록 하여야 할 것이다.

허가는 심사대상에 따라 대인적·대물적·혼합적 허가로 구분할 수 있다.

허가처분은 수익적 행정행위로서 상대방인 국민에게 이익을 부여하나 공익과 이익형량의 문제, 제3자의 이익침해가능성이 있는 경우 허가여부를 결정함에 있어 행정기관의 자의적인 판단을 방지할 수 있도록 법률에 구체적인 기준과 근거규정을 두고 이에 따르도록 하는 등 법률에 의한 행정의 원칙이 적용될 수 있도록 해야 한다.

그러나 모든 사항을 법률로 규율한다는 것은 불가능하고 행정수요에 탄력적으로 대응하여야 하는 현실상 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 허가기준의 세부요건을 하위법령에 위임하는 것을 인정할 필요가 있다. 이에 따라 허가에 관한 규정을 입안할 때는 허가기준의 일정요건을 명시하여 행정기관에게 허가처분의 판단근거로 삼도록 하고, 법치주의에 어긋나지 않도록 법률

53) 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 국회사무처, 2008, 456면 참조.

의 범위 안에서 필요한 경우 범위를 정하여 위임할 필요성이 있다. 특히 국민의 권리의무와 관계되는 입법사항에 있어서는 위임입법의 범위를 구체적이고 명확하게 규정해 행정기관의 자의적 판단으로 국민의 자유와 권리가 부당하게 침해되는 일이 없도록 하여야 할 것이다.⁵⁴⁾

(2) 취소

실정법상 취소는 허가 등의 처분 이후 해당 처분을 그대로 존속시키는 것이 본연의 목적에 반하거나 법률의 규정을 위반하는 사유가 발생한 때에 공공의 이익을 구현하고 적법한 상태를 확보하기 위하여 선행처분의 효력을 박탈하는 것이다.

행정기관은 행정행위의 상대방이 법률의 규정을 위반한 경우 영업정지, 시정명령, 시설폐쇄 등의 행정처분을 통하여 제재를 가하기도 하는데 취소는 다른 제재수단으로는 시정할 방법이 없을 때 행하는 가장 강력하고 최종적인 조치이다.

이러한 취소처분을 함에 있어서 법률에 명문의 규정을 두지 않고 행정기관이 자의로 취소를 할 수 있도록 한다면 허가 등을 받은 국민은 매우 불안한 지위에 놓일 것이므로 취소 처분을 하기 위하여는 법률에 일정한 사유가 있을 때 또는 일정한 요건에 해당하는 때에 허가 등을 취소한다는 명확하고 구체적인 규정을 두어야 한다.⁵⁵⁾

허가 등의 취소를 규정할 때에는 근거규정 및 취소사유를 구체적으로 명시하도록 하고, 취소사유 중 부정한 방법으로 허가를 받은 경우, 결격사유가 발생한 경우, 영업정지기간 중에 영업을 한 경우 등의 중대한 위반행위는 당연취소사유로 하고, 그 밖의 위반행위에 대하여는 임의적 취소사유로 하는 등 탄력적 운용이 필요하다.

한편, 이와 같은 취소는 의무이행의 실효성 확보수단으로 보자면, 관허사업

54) 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 국회사무처, 2008, 457면 참조.

55) 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 국회사무처, 2008, 532면 참조.

의 제한으로 볼 수 있다.

(3) 관허사업제한

관허사업의 제한은 행정법상의 의무이행을 확보하기 위하여 그 의무자에게 주어진 인·허가를 취소·철회·정지하거나 의무위반과 직접 관련이 없는 인·허가를 제한하는 것을 말한다. 현행법상의 예로는 조세채납자에 대한 관허사업의 제한과 위법건축물의 이용에 대한 관허사업의 제한 등을 들 수 있다. 관허사업의 제한은 의무위반자나 의무불이행자의 사업수행 자체를 위협함으로써 스스로 의무를 이행하도록 하기 위한 간접적인 의무이행확보수단이기 때문에 매우 실효성 있는 강제수단으로 보이기도 하지만, 의무위반과 정지·취소되는 사업과의 실질적인 관련성이 없는 경우 부당결부금지 원칙에 위반될 수 있다는 비판이 있다.⁵⁶⁾

(4) 집행벌(이행강제금)

집행벌은 비대체적 작위의무 또는 부작위의무를 불이행한 경우에 그 의무를 간접적으로 강제이행시키기 위하여 일정한 기간 안에 의무이행이 없을 때에는 일정한 이행강제금을 부과할 것을 계고하고 그 기간 안에 이행이 없는 경우에는 이행강제금을 부과하는 것을 말한다.⁵⁷⁾

이행강제금은 행정상 강제집행의 수단이므로 당연히 법적 근거가 있어야 한다.⁵⁸⁾ 다만 이행강제금에 대한 일반법은 존재하지 않고, 필요에 따라 개별법에서 극히 한정적으로 인정되고 있다.⁵⁹⁾

56) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 506~507면 참조.

57) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 462면 참조.

58) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 471면 참조.

59) 구 건축법 제80조, 구 농지법 제62조, 구 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률 제6조 및 제10조 등.

(5) 과징금

과징금이란 원칙적으로 행정법규의 위반이나 행정법상의 의무 위반으로 경제상의 이익을 얻게 되는 경우에 당해 위반으로 인한 경제적 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 행정기관이 과하는 행정상 제재금을 말한다.⁶⁰⁾

과징금은 1980년 말 독점규제및공정거래에관한법률을 통해 처음으로 도입된 이래, 현재 석유사업법·도시가스사업법, 주차장법 등 40여 개의 법률에 규정되어 있으며 그의 법적 성격을 일률적으로 말하기는 어렵다.⁶¹⁾

과징금은 금전적 불이익을 부과한다는 점에서는 벌금이나 과태료와 내용적으로 동일하지만, 의무위반행위로 인한 ‘경제적 이익의 환수’에 초점이 맞춰진 금전적 부담이라는 점에서는 벌금이나 과태료와 다르다. 그리고 행정적 제재라는 점에서 벌금과 다르다.⁶²⁾

과징금은 당사자에 대하여 금전적 부담이 되는 것이므로 법상 근거가 있어야 하며, 과징금에 대한 일반법은 존재하지 않고 필요에 따라 개별법에서 극히 한정적으로 인정되고 있다.⁶³⁾

한편 어선안전조업과 관련해서는 “어업 면허나 허가를 받은 자가 선박안전조업규칙에서 정한 어업제한사항 등을 위반한 때에는 구 수산업법(2004. 12. 31. 법률 제7314호로 개정되기 전의 것) 제34조 제1항 제6호에 정한 ‘어업권자가 이 법에 위반한 때’에 해당한다.”는 이유로 과징금을 부과받은 사례가 있다.⁶⁴⁾

60) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 489면 참조.

61) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 499면 참조.

62) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 499면 참조.

63) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 500면 참조.

64) 대법원 2009. 2.26. 선고 2006두3599 판결 참조. 본 사안의 사실관계는 다음과 같다.

- 원고 소유의 어선은 2002. 8. 16.경 출어등록을 하지 아니하고 조업자제해역에 출어하였을 뿐만 아니라 어선단에서 무단으로 이탈하였고, 동해 조업자제선을 월선하여 러시아의 허가 없이 북위 39도 45분, 동경 133도 35분인 경북 울릉군 북동방 180마일 해상 러시아 배타적 경제수역(BEZ)에서 오징어채낚기 조업을 하면서 어업무선국에 허위로 위치보고를 함으로써 선박안전 조업규칙 제14조, 제15조, 제18조, 제21조를 각 위반하였다. 피고는 법 제34조 제1항 제6호, 제4항, 제45조, 제91조의2 제1항, 법 시행령(2003. 11. 4. 대통령령 제18121호로 개정되기 전의 것) 제72조의2, 구 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분기준과 절차에 관한 규칙(2002. 9. 2. 해양수산부령 제232호로 개정되기 전의 것) 제3조의 각 규정을 적용하여 원고에게 동시에 적발된 위 각 위반행위 중 가장 중한 처분기준인 어업정지 60일에 갈음하는 과징금 300만 원을 부과하였다. 이에 원고는 과징금부과처분 취소의 소를 제기하였다. -

(6) 강제징수

강제징수는 일반적으로 행정법상의 금전급부의무의 불이행이 있는 경우에 의무자의 재산에 실력을 가하여 의무의 이행이 있었던 것과 같은 상태를 실현하는 작용을 말한다. 이는 금전급부의 불이행에 대한 강제수단이며 국세징수법이 일반법의 위치를 차지하고 있다.⁶⁵⁾ 그 밖에 개별법의 차원에서 강제징수가 규정되어 있고⁶⁶⁾ 과태료를 제재수단으로 규정하고 있는 법에서 과태료 체납에 대해 국세체납처분의 예에 따른다고 하고 있기 때문에 강제징수는 일반적으로 널리 이용되고 있다.

다만, 강제징수는 금전급부의무의 위반에 대해 발해지는 제재수단이기 때문에 국가가 국민에게 명칭에 관계없이 금전급부의무를 부과하는 모든 법률에서 이용될 수 있는 제재수단이다.

(7) 대집행

대집행은 행정상 강제집행의 한 가지로서 대체적 작위의무가 이행되지 않은 경우에 당해 행정청이 의무자가 할 일을 스스로 행하거나 또는 제3자로부터 하여금 이를 행하게 함으로써 의무의 이행이 있었던 것과 동일한 상태를 실현시킨 후, 그에 관한 비용을 의무자로부터 징수하는 것을 말한다(행정대집행법 제2조).

대집행은 대체적 작위의무의 불이행이 있는 경우 가능한 수단이지만, 그러한 불이행이 있다고 해서 곧바로 대집행을 할 수 있는 것은 아니다. 왜냐하면 다른 수단으로는 그 이행확보가 곤란해야 하며 당사자의 불이익을 최소화하기 위한 최소침해의 원칙이 적용되어야 하기 때문이다. 다만 이때의 다른 수단에는 형벌·과태료·민사상 강제집행은 포함되지 않는다.⁶⁷⁾

65) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 473~479면 참조.

66) 예컨대, 구 지방세법 제28조가 그러하다.

(8) 위반사실공표

공표란 법상의 의무위반 또는 의무불이행이 있는 경우에 그의 성명, 위반사실 등을 일반에게 공개하여 명예 또는 신용의 침해를 위협함으로써 법상의 의무이행을 간접적으로 강제하는 수단이다. 고액조세채납자 명단공개라든가 환경오염물질배출업소 명단공개가 그 예다.⁶⁸⁾

공표는 일정한 사실을 국민에게 알리는 사실행위에 지나지 않으며 그 자체로서는 아무런 법적 효과를 발생시키지 않는다. 그러나 오늘날 의무위반자의 명단공개는 그들의 명예와 신용에 유형·무형의 불이익을 가져다줌으로써 상당히 실효성 있는 의무이행확보수단으로 기능할 수 있을 것이다.⁶⁹⁾

공표는 비록 아무런 법적 효과도 발생시키지 않는 사실행위에 불과하지만 현실적으로 의무이행확보수단으로서 중요한 기능을 수행할 수 있으며 나아가 인격권이라든가 사생활의 비밀과 자유에 대한 침해가 문제될 수 있다는 점에서 원칙적으로 법적인 근거를 필요로 하며, 공표가 경우에 따라서는 관련법상 비밀유지의무 위반죄 또는 형법상 피의사실공표죄·비밀누설죄 등을 구성할 수 있다는 점에서 법적 제약을 받을 수 있다.⁷⁰⁾

다. 벌칙(행정벌) 규정의 제정

국가는 행정목적 달성을 위하여 국민에게 각종 행정의무를 부과하고 그 실효성을 확보하기 위하여 위반이 있는 경우 벌칙(행정벌)을 과하기도 한다. 이는 어선안전조업 및 지원에 관한 법률안에서도 예외는 아닐 것이다. 벌칙에는 크게 형벌(행정형벌)과 과태료(행정질서벌)의 두 가지가 있다.

벌칙은 과거의 의무 위반에 대한 제재를 직접적인 목적으로 하지만 간접적

67) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 465면 참조.

68) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 504~506면 참조.

69) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 504~506면 참조.

70) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 504~506면 참조.

으로는 의무자에게 심리적 압박을 가함으로써 행정법상의 의무이행을 확보하는 기능을 가진다.

행정벌도 처벌이라는 점에서 형사벌과 다르지 않다. 따라서 죄형법정주의에 따라 행정벌에도 반드시 법률상 근거가 있어야 한다. 그리고 법률은 행정벌의 벌칙을 명령에 위임할 수 있으나, 일반적 위임은 허용되지 않고 ‘구체적으로 범위를 정하여’ 위임하여야 한다(헌법 제75조). 즉, 범죄구성요건 해당 행위의 기준 및 행정벌의 최고한도는 반드시 법률에서 규정하여야 한다. 그 밖에 지방자치법에서는 조례로써 조례위반행위에 대해 과태료를 부과할 수 있도록 규정하고 있기도 하다.⁷¹⁾

(1) 형벌

행정상의 질서유지를 위하여 과하는 행정질서벌(과태료)과 대비되며, 행정벌의 대부분을 차지한다. 행정형벌도 형벌이므로 죄형법정주의에 따르며, 원칙적으로 형법총칙의 규정이 적용되고, 그 과형절차도 형사소송법의 절차에 의하는 것이 원칙이다.

그러나 행정벌의 특수성에 의하여 예외를 인정하는 경우가 많다. 예컨대, 고의, 범죄능력, 영업주의 책임 및 타인의 행위에 대한 책임(양벌규정), 공범, 누범, 경합범, 양형(量刑) 등과 관련하여 형법총칙을 배제하는 특례를 인정하는 경우가 있다. 특히 위법성 인식과 관련해서는, 행정범은 본래 반사회적·반도덕적인 것이 아니라 법률의 제정에 의하여 반사회적·반도덕적 행위가 되고 범죄로 되는 것이므로 위법성 인식가능성은 당해 형벌법규의 인식가능성에 의해 판단한다. 따라서 행정범에서는 형사범에 비하여 위법성 인식가능성이 없는 경우가 넓게 인정될 수 있다.⁷²⁾ 그리고 과실행위와 관련해서 판례는 행정범에서 과실행위를 처벌한다는 명문의 규정이 있는 경우뿐만 아니라 관련 행정형벌법규의 해석에 의하여 과실행위도 처벌한다는 뜻이 도출되는 경

71) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2003, 449면 참조.

72) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 478면 참조.

우에는 과실행위도 처벌할 수 있다고 한다.⁷³⁾ 그 밖에 행정법에서는 범죄행위자 이외에 사업주 개인이나 법인을 처벌하는 규정을 두고 있기도 하다.

그리고 과형절차에 있어서 정식재판의 전단계로서 통고처분(通告處分)을 과하는 경우가 있다. 현행법상 조세범·관세범·출입국관리사범·교통사범 등에 대하여는 통고처분이 인정되고 있다. 판례는 통고처분의 경우 행정법상 처분으로 보지 않는다. 왜냐하면 통고처분은 당사자의 임의의 승복을 발효요건으로 하고 있고 통고처분을 따르지 않는 경우 곧바로 법원의 심판으로 이행되기 때문이다.⁷⁴⁾ 또한 즉결심판으로 형벌을 과하거나 보호처분을 하는 경우가 있고, 조세범·관세범 등에는 관계공무원의 고발을 요하는 경우가 있다.

(2) 과태료

과태료는 행정법규 위반에 대해 가해지는 제재로서 그 본질은 행정질서벌(行政秩序罰)이다. 과태료는 형벌과 마찬가지로 법상 의무위반에 대한 제재를 통해 간접적으로 의무이행을 강제한다는 점에서는 공통점을 가지지만, 그 취지나 성질, 절차 등은 형벌과 다르다.⁷⁵⁾ 즉 형벌이 형사적 제재라면, 과태료는 행정적 제재이다. 그리고 법적 부대효과, 절차적 보호, 실현과정이 상이하며, 형벌의 경우 전과기록이 남는 반면, 과태료의 경우 전과기록이 남지는 않는다는 차이점이 있다.

한편, 종래 판례는 “과태료는 행정법규 위반이라는 객관적 사실에 대하여 과하여지는 제재이므로 반드시 현실적인 행위자가 아니라도 법령상 책임자로 규정된 자에게 부과되고 특별한 규정이 없는 한 원칙적으로 위반자의 고의·과실을 요하지 않는다”⁷⁶⁾고 하면서 “다만, 위반자가 그 의무를 알지 못하는 것이 무리가 아니었다고 할 수 있어 그것을 정당시킬 수 있는 사정이 있을 때 또는 그 의무의 이행을 그 당사자에게 기대하는 것이 무리라고 하

73) 대법원 1993. 9. 10. 선고 92도1136 판결.

74) 대법원 1995. 6. 29. 선고 95누4674판결; 헌법재판소 2003. 10. 30.자 2002헌마275 결정.

75) 장태주, 「행정법개론」, 현암사, 2004, 488면 참조.

76) 대법원 1994. 8. 26. 선고 94누6949 판결.

는 사정이 있을 때 등 그 의무 해태를 탓할 수 없는 정당한 사유가 있는 때에는 이를 부과할 수 없다”⁷⁷⁾고 하였으나, 최근 질서위반행위규제법이 제정되어 법률상 의무의 효율적인 이행을 확보하고 국민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 일반법적인 차원에서 규정하면서 동법 제7조에서 “고의 또는 과실이 없는 질서위반행위는 과태료를 부과하지 아니한다”고 책임주의를 명시하여 위의 판례의 태도가 합리적인 차원에서 입법으로 반영되었다.

질서위반행위규제법이 제정되기 이전에는 해당 분야의 개별법에서 당사자는 이의제기를 할 수 있고 이의제기가 있는 경우 부과행정청이 이의제기의 이유가 있다고 판단하면 과태료부과처분을 직권취소할 수 있고 이유가 없다고 판단하는 경우 관할법원에 통보하여 관할법원이 비송사건절차법에 따라 과태료 재판을 통해 처리하도록 하고 있었고⁷⁸⁾, 과태료에 대해서 이의제기 기간 내에 이의를 제기하지도 않고 또한 과태료를 납부하지도 않으면 국세 체납처분의 예에 따라 징수되도록 개별법에서 규정하고 있다.

그런데 질서위반행위규제법이 제정되어 동법 제5조에서 “과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관해서 다른 법률의 규정 중 이 법의 규정에 저촉되는 것은 이 법으로 정하는 바에 따르는 것”으로 규정하면서, 개별법에서 규정하고 있는 과태료 징수 및 체납절차 규정들은 현재 더 이상 적용되지 않게 되었고 과태료 부과·징수, 재판, 집행 등의 절차적인 부분들은 모두 질서위반행위규제법이 정하는 바에 따르게 되었다. 따라서 현재 개별법에 규정되어 있는 과태료 규정들은 그 의무위반 행위 규정만 효력이 있고 그 외 절차적인 부분들은 규정은 존재할지라도 효력은 없게 되었다.

라. 절차적 정의의 확보

국가권력이 국민의 권익을 제한하는 경우에는 적절한 절차를 가져야 하는

77) 대법원 2000. 5. 26. 선고 98두5972 판결.

78) 박균성, 「행정법강의」, 박영사, 2007, 488면 참조.

데, 이와 관련하여 우리 행정절차법은 처분절차, 신고절차, 입법예고절차, 행정예고절차, 행정지도절차 등을 규율하고 있다. 이러한 일반적인 절차 외에도 각 개별법령은 그 목적과 취지에 맞게 개별적인 절차들을 운용하고 있기도 한다.

어선안전조업 분야와 관련해서 침해적 처분이나 수익적 처분이 있는 경우 어떠한 절차들이 필요한지 문제가 되는데, 수익적 처분의 경우 처분기준 및 이유의 제시, 처분의 정정절차 등에 관한 내용이 중요하고, 침해적 처분의 경우 수익적 처분에서 언급한 것과 함께 처분의 사전통지, 의견제출, 청문, 공청회 등 절차가 중요할 것으로 본다.

그 밖에 형벌이나 과태료로 규율할 경우 타 법령에서 규정하고 있는 행정 형벌 및 행정질서벌을 준거로 삼아 합리적으로 규율되어야 할 것이다.

3. 현행 규범의 문제점에 대한 법리적 분석

가. 적용 범위에 관한 의문

선박안전 조업규칙에 의하면, 출입항 신고기관은 선박의 출입항 신고 및 통제업무를 담당하기 위하여 선박안전 조업규칙 제9조 제1항 및 제10조 제1항의 규정에 의한 항포구와 관할해양경찰서장이 필요하다고 인정하는 항포구로서 해양경찰청장이 정하는 항포구에 설치된다(선박안전 조업규칙 제9조 제1항). 또한 출입항 신고기관의 유형은 출입항통제소, 출입항신고소 및 출입항대행신고소로 구분하며, 관할해양경찰서장의 지휘감독을 받는 것으로 하고 있다(동 규칙 제9조 제2항).

2006. 3.을 기준으로 우리나라에서 출입항 신고 대상어선은 71,223척이며, 이 중에서 2톤 미만 어선은 39,746척으로 약 56%를 차지하고 있다. 2톤 미

만의 어선이 상당수를 차지하고 있다. 출입항 신고소는 전국 1,290개소의 항·포구에 해양경찰서를 중심으로 신고기관을 설치해 1972년부터 운영하고 있다.⁷⁹⁾

그런데, 선박의 출항 및 입항을 규제하는 일반법은 「개항질서법」이라고 할 수 있다.⁸⁰⁾ 동법은 ‘개항의 항계 안에서 선박 교통의 안전 및 질서 유지’를 그 목적으로 하여 제정된 것이다(개항질서법 제1조). 이 법률은 선박이 개항에 출입항하고자 하는 경우에 적용되며, 출입항의 신고, 항로 및 항법 규제, 화물 등의 적재 상태 점검, 수로의 보전, 등화 및 신호, 선박의 검사 확인, 출항의 중지 등 사항을 규정하고 있다.

반면에, ‘개항(開港)’⁸¹⁾이 아닌 ‘항포구(港浦口)’에서 선박이 출입항할 경우에는 「개항질서법」이 적용되지 아니하고, 선박안전 조업규칙의 적용을 받게 되는데, 선박안전 조업규칙의 적용대상은 어선과 총톤수 100톤 미만의 선박이며(동 규칙 제2조), 그 결과 선박안전 조업규칙의 적용 대상이 아닌 선박(예컨대 어선이 아닌 100톤 이상의 선박)이 개항이 아닌 항포구에 출입항할 경우에는 적용할 법령이 없어서 출입항 신고를 하지 않아도 출입항이 가능하도록 되어 있는 셈이다. 즉, 어선이 아닌 100톤 이상 선박의 항포구 출입항에 관하여는 법적 공백이 발생한다.

나. 법적 근거의 존부 여부

법적 근거와 관련하여 현행 선박안전 조업규칙을 중심으로 살펴본다.

헌법 제75조가 규정하는 위임의 태양(態樣)은 “구체적이고 개별적인 위임”

79) 해양수산부 정책동향(2006년 3월 14일자 뉴스)

http://www.kst.or.kr/main/info/ma_frm_info.jsp?strMode=view&intMenuCode=6&intPageNo=14&intCate=-1&intArticleSeq=98(선박안전기술공단 홈페이지, 2011년 10월 1일 방문)

80) 제정 1961. 12. 30. 법률 제918호, 법률 제10801호(해사안전법) 일부개정 2011. 6. 15.

81) 개항질서법 시행령 제2조 (개항 및 항계) ① 「개항질서법」(이하 "법"이라 한다) 제3조에 따른 개항(開港)은 「항만법 시행령」 별표 1 제1호의 무역항과 같다. [개정 2011.9.16]

동 별표 1 제1호에 따르면 2011년 10월 5일 현재 무역항 즉, 개항은 ‘경인항, 인천항, 서울항, 평택·당진항, 대산항, 태안항, 보령항, 장항항, 군산항, 목포항, 완도항, 여수항, 광양항, 하동항, 삼천포항, 통영항, 장승포항, 옥포항, 고현항, 마산항, 진해항, 부산항, 울산항, 포항항, 호산항, 삼척항, 동해·묵호항, 옥계항, 속초항, 제주항, 서귀포항’으로서 총 31개다.

이어야 한다. 그러나 선박안전 조업규칙의 입법근거로 되고 있는(동 규칙 제 1조 참조) 수산업법 제34조 제1항 제7호 및 같은 조 제3항의 규정 즉, “어업 활동상 안전사고 예방 등”이라고 하는 규정의 형태는 ‘포괄적·백지식 위임’으로서 헌법이 요구하는 개별적·구체적 위임의 형태로 보기는 어려운 측면이 존재하는 것이 아닌가 한다.

특히 2001년 1월 29일, 수산업법 제34조 제1항 및 3항을 개정함과 동시에, 동조 제1항 5의2호를 신설하면서 비로소 “어업활동상 안전사고 예방 등을 위하여 필요한 때”라는 내용을 추가한 개정 과정을 살펴볼 때, 본래 선박안전 조업규칙은 아무런 수권 없이 제정된 것이었는데, 법적 근거의 존부 문제가 제기되니까 사후적으로 수권의 법적 근거를 마련하기 위하여 “어업활동상 안전사고 예방 등을 위하여 필요한 때”라는 문구가 추가된 것이고 이후에 현재와 같이 “어업활동상 안전사고 예방 등”이라는 문구로 변경이 된 것이다. 입법자의 교육지책(苦肉之策)으로도 이해되나 여전히 그 설득력은 의심스럽다.

한편 ‘규제법정주의’를 규정하고 있는 행정규제기본법 제4조에 의하면, 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다(동조 제1항). 나아가 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있으나 다만, 법령이 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다(동조 제2항). 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다(동조 제3항).

그렇다면, 현행의 선박안전 조업규칙은 과연 헌법 및 행정규제기본법 등이 요구하는 이러한 위임입법으로서의 요건을 제대로 갖추고 있는 것인지 또 이 규칙이 만일 위임입법의 법리에 비추어 문제가 있는 규정이라고 한다면, 동 규칙에 기초하여 선박의 항해 및 조업에 대하여 부과하고 있는 각종 규

제가 과연 법치행정의 원리에 적합한 정당한 규제라고 볼 수 있을 것인지 등의 문제를 보다 심도 있게 검토할 필요가 있다.

만일 수산업법 제34조 제1항의 관련 규정이 헌법이 요구하는 수권규정으로서의 요건을 갖추고 있지 않다고 인정될 경우, 동 규칙은 상위법의 수권 없이 제정된 단순한 행정규칙에 불과한 존재로 전락하게 될 것이며, 그 결과 동 규칙으로써 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것 등은 위헌·위법적인 권리제한이라는 오명을 벗기 어려울 것이다.

뿐만 아니라, 수산업법 제34조에 의하면 각종 행정처분의 주체는 시장·군수·구청장 등 지방자치단체의 장으로 되어 있으나, 동 규칙상 처분의 주체는 농림수산식품부장관·해양경찰청장 등으로 되어 있기 때문에 과연 이 규칙의 제정근거를 수산업법 제34조로 볼 수 있을 것인지도 의문이다. 이와 관련하여 대법원 판례는 어업 면허나 허가를 받은 자가 선박안전 조업규칙에 정한 어업제한사항 등을 위반한 경우, 구 수산업법 제34조 제1항 제6호에 정한 ‘어업권자가 이 법에 위반한 때’에 해당하는지 여부에 해당한다고 판시한 바 있으나⁸²⁾ 구색 맞추기에 불과한 것이 아닌가 한다.

그밖에도 이 규칙의 적용대상에 관한 문제가 있는바, 수산업법은 원칙적으로 어업에 종사하는 어선에 대해서만 효력이 미침에도 불구하고, 수산업법의 근거 하에 제정된 선박안전 조업규칙의 적용대상을 연근해어선이 아닌 100톤 미만의 선박(예컨대, 연안화물선 등)에 대해서까지 그 범위를 확대할 수 있을 것인가 하는 점이다. 「개항질서법」에 의한 항계 내에서의 선박의 항해에 대한 제한의 경우를 제외하고, 어선이 아닌 선박의 항계 외에서의 항해에 대한 규제는 현재로서는 전무(全無)한 것으로 보이기 때문이다.

82) 대법원 2009. 2. 26. 선고 2006두3599 판결. “선박안전 조업규칙이 1982. 3. 17. 전문 개정되어 2000. 8. 9. 국방부·행정자치부 및 해양수산부의 공동부령에 의하여 최종 개정될 때까지는 그 위임의 근거가 되는 법률규정이 불명확하였다 하더라도, 2001. 1. 29. 구 수산업법(2004. 12. 31. 법률 제7314호로 개정되기 전의 것) 제34조 제3항이 신설된 후부터는 같은 조 제1항 제5호의2 조항이 일반적인 어업제한사항 등을 정한 선박안전 조업규칙의 근거가 되므로, 선박안전 조업규칙은 법률의 위임을 받아 유효하게 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 어업 면허나 허가를 받은 자가 선박안전 조업규칙에서 정한 어업제한사항 등을 위반한 때에는 구 수산업법(2004. 12. 31. 법률 제7314호로 개정되기 전의 것) 제34조 제1항 제6호에 정한 ‘어업권자가 이 법에 위반한 때’에 해당한다.”

다. 구체적 검토

현재 선박 및 어선의 안전항해 및 조업제한과 관련해서는 법령에 해당하는 선박안전 조업규칙과 훈령에 해당하는 선박통제규정, 고시에 해당하는 어선 안전조업규정으로 규율하고 있다.

그런데 이 세 가지 규범들은 모두 법률이 아님에도 불구하고 상당히 많은 부분에서 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 내용들로 이루어져 있다.

첫째, 선박안전 조업규칙의 경우 출입항신고의무, 출어등록의무, 어선단조업의무, 어로제한, 월선금지, 위치통지 등 법률에 근거를 두어야 할 만한 내용들을 상당부분 담고 있다.

둘째, 선박통제규정의 경우 선박안전 조업규칙이나 기타 법령에 따로 정한 것을 제외하고 선박 출입항 신고기관의 설치 및 운영, 선박통제 업무처리에 관한 구체적인 필요 사항들을 규정하고 있다. 따라서 규범체계로 보자면 시행령이나 시행규칙에 포함될 만한 내용들이 상당부분 차지하고 있다. 그렇지만 주요 용어의 정의라든가 선박에 대한 안전점검의무, 출항금지 등에 대한 내용들은 그 근거를 법률에 규정할 필요가 있을 것이다.

셋째, 고시에 해당하는 어선안전조업규정의 경우 연근해어선의 안전조업을 위한 구체적인 사항 예컨대, 조업을 할 수 있는 구체적인 지리적 위치를 상세히 규정하고 있는 등에 불과하여 법률이 별도로 규정하고 있어야 할 내용들은 그다지 보이지 않는다.

4. 외국법과의 비교

우리나라의 선박안전 조업규칙은, 어선과 소형 선박의 피납 방지, 안전조업 및 간첩선 등의 침투 방지 등 한국적 분단 상황을 반영한 독특한 규칙으로

보인다. 우리가 처한 특수한 규범현실 등에 비추어 볼 때, 외국의 입법에서 우리와 똑같은 예를 찾기는 어렵지 않을까 한다.

또한, 어선과 100톤 미만의 선박(상선, 화물선 등)을 100톤 이상의 다른 선박과 구별하여 별도로 출입항 및 항해를 규제하고 있는 우리의 규범체계도 이례적인 입법례라고 짐작된다.

이하에서는 전 국토가 바다로 둘러싸여 있고 위로는 러시아와 영해분쟁을, 아래로는 중국과 영해분쟁을 겪고 있는 일본의 경우와, 국토의 좌우 및 알래스카 등 상당 부분 바다와 접해있는 미국의 경우 어선의 출입항 및 조업에 대한 규범적 구조가 어떻게 이루어져 있는가를 살펴보고, 이를 통해 얻을 수 있는 시사점에 관하여 서술하고자 한다.

가. 일본

일본의 경우 어업에 대한 조업제한은 주로 어업법이나 수산자원보호법의 수권에 기초하여 농림수산성령 또는 지방자치단체의 장이 제정하는 규칙[예, 북해도해면어업조정규칙, 북해도내수면어업조정규칙 등]에 의해 이루어지고 있으며, 우리나라의 어로한계선과 같은 것은 발견되지 아니한다. 오히려 ‘어구(漁具)’나 ‘어법(漁法)’의 제한을 규정하고 있다.⁸³⁾

예를 들어, 북해도해면어업조정규칙(1964. 11. 12, 규칙 제132호, 최종 개정 2010. 3. 20, 규칙 제24호),⁸⁴⁾ 북해도내수면어업조정규칙(1964. 11. 12, 규칙 제133호, 최종 개정 1994. 9. 30, 규칙 제92호)⁸⁵⁾ 등은 어업법 제65

83) 일본 어업법과 수산자원보호법의 관련 규정에 대해서는 본 보고서의 부록에 수록되어 있다.

84) 漁業法(昭和24年法律第267号)第65条第1項及び水産資源保護法(昭和26年法律第313号)第4条第1項の規定に基づき、並びにこれらの法律を実施するため、この規則を制定する。

어업법(1949년 법률 제267호) 제65조 제1항 및 수산자원보호법(1951년 법률 제313호) 제4조 제1항의 규정에 근거하여 이들 법률을 실시하기 위해 이 규칙을 제정한다.

第1条(目的) この規則は、漁業法第84条第1項に規定する海面における水産資源の保護培養及びその維持を期し、並びに漁業取締りその他漁業調整を図り、漁業秩序の確立を期することを目的とする。

제1조(목적) 이 규칙은 어업법 제84조 제1항에서 규정하는 해면에 있어서 수산자원의 보호배양 및 그 유지를 기하고 어업단속 기타 어업조정을 도모하며 어업질서의 확립을 기하기 것을 목적으로 한다.

85) 漁業法(昭和24年法律第267号)第65条第1項及び水産資源保護法(昭和26年法律第313号)第4条第1項の規定に基づき、並びにこれらの法律を実施するため、この規則を制定する。

어업법(1949년 법률 제267호) 제65조 제1항 및 수산자원보호법(1951년 법률 제313호) 제4조 제1

조 제1항 및 수산자원보호법 제4조 제1항의 규정에 근거하여 만들어진 자치 단체의 규칙으로서, 수산자원의 보호 배양 및 그 유지, 어업규제 기타 어업 조정을 도모하여 어업질서의 확립을 기할 목적으로 제정된 것이다.

그러나 이 규칙들은 지방자치단체의 고유한 자주입법은 아니고, 자치법의 형식을 취한 국가법의 일부를 구성하는 것으로서, 이를테면 어업법 제65조 제1항, 수산자원보호법 제4조 제1항에 근거한 기관위임사무에 관한 규칙이고, 그 성격은 부령 등과 같은 것으로 볼 수도 있다.

한편, 일본 내에 주둔하는 유엔군 및 미국군대의 수면사용에 따른 어선의 조업제한 등에 관해서는 두 개의 특별법을 제정하여 이를 규율하고 있는바, 그 중의 하나는 ‘일본국에서의 국제연합군대의 지위에 관한 협정의 실시에 따른 토지 등의 사용 및 어선의 조업제한 등에 관한 법률(1952년 6월 1일 법률 제148호)’이며, 다른 하나는 ‘일본국과 미국 사이의 상호협력 및 안전 보장조약에 근거한 일본국 내 미국군대의 수면 사용에 따른 어선의 조업제한 등에 관한 법률(1952년 7월 22일 법률 제243호)’이다.

정리하면, 일본의 경우에는 어업제한 조치에 대해 법률에서 명확하게 법적 근거를 두고 있다고 평가될 수 있다.

그리고 러시아 영해 내에서의 위법 어로행위와 관련하여 상기 규칙의 적용을 통한 벌칙의 부과가 가능할 것인가 하는 문제와 관련하여 제1심과 2심이 이를 무죄로 판단한 데 대하여, 최고재판소는 외국의 영해 등에서의 행위에 대한 국외범으로의 처벌을 명시적으로 승인하고 있다.⁸⁶⁾ 최고재판소의 판결 요지는 다음과 같다.

“생각건대, 어업법 제65조 제1항 및 수산자원보호법 제4조 제1항에 규정에 의거 제정된 북해도해면어업조정규칙(이하, 본건규칙이라 함) 제36조의 규정은, 본래 북해도 지역 해면으로서 아래 각 법률 및 본건 규칙의 목적인 수산자원의 보호 배양

항의 규정에 근거하여 이들의 법률을 실시하기 위해 이 규칙을 제정한다.

第1条(目的) この規則は、漁業法第8条第3項に規定する内水面における水産資源の保護培養、漁業取締りその他漁業調整に関し必要な事項を定めることを目的とする。

제1조(목적) 이 규칙은 어업법 제8조 제3항에서 규정하는 내수면에 있어서 수산자원의 보호배양, 어업단속 기타 어업조정에 관하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

86) 最高裁(第一小法廷)昭和46年04月22日判決, 行政百選I[第四版] №060(行政法規の効力 - 北海道漁業調整規則の地域的適用範囲/第二北島丸事件)

및 유지와 더불어 어업질서의 확립을 위한 어업 감독 기타 어업조정을 필요로 하며 또한 주무대신 또는 북해도 지사가 어업 감독을 행할 수 있는 범위의 해면에서의 어업, 즉, 이상 언급한 범위의 일본 영해에 있어서의 어업 및 공해에 있어서의 일본 국민의 어업에 적용되는 것으로 해석된다(본건 규칙 전문, 제1조, 어업법 제84조 제1항, 소화25년 농림성 고시 제129호 <어업법에 의한 해구 지정> 참조). 그리고, 일본 어선이 일본 영해 및 공해 이외의 외국 영해에서 어업을 영위하는 경우, 특별한 약정이 없는 한 원칙적으로 일본은 그 해면 자체에 있어서는 어선에 대한 '임장 검사' 등의 감독(어업법 제134조 참조) 권한을 행사할 수 없는 것이다. 하지만, 전술한 각 법률 및 본건 규칙의 목적하는 바를 충분히 달성하려면, 어떠한 경계도 없는 광대한 해양에 있어서의 수산 동식물을 대상으로 영위되는 어업의 성질을 감안할 때, 일본국민이 전술한 범위의 일본 영해 및 공해와 인접하여 일체를 이루는 외국 영해에 있어서 범한 본건 규칙 제36조의 위반 행위 또한 처벌할 필요가 있음은 두말할 나위도 없으며, 그런 까닭으로 본건 규칙 제36조의 어업금지 규칙 및 그 별칙인 본건 규칙 제55조는 당연히 일본 국민이 관계되는 외국 영해에서의 어업에도 적용되는 취지라고 이해함이 상당하다. 즉, 본건 규칙 제55조는 전술한 목적을 가진 전술한 각 법률 및 본건 규칙의 성질상 일본 영해 내에 있어서의 동 규칙 제36조 위반 행위 외에 전술한 범위의 공해 및 이들과 인접하여 일체를 이루는 외국 영해에 있어서 일본 국민이 범한 동 규칙 제36조 위반 행위(국외범) 또한 처벌한다는 취지를 정한 것으로 해석하여야 한다.

한편, 쿠나시리 섬에 대해서는 현재 사실상 일본의 통치권이 미치지 아니하는 상황이므로, 이 섬의 연안선으로부터 3해리 이내 해면에 대해서는 북해도 지사가 일본 국민에 대하여 어업 면허나 허가를 부여하거나 '임장 검사'를 행할 수 없다 하더라도, 또는 가사 본건 조업 해역이 쿠나시리 섬의 연안선으로부터 3해리 이내였다 하더라도, 동 해역은 전술한 범위의 일본 영해 및 공해와 인접하여 일체를 이루는 해면에 속하는바, 이상 기술한 바와 같이 본건 규칙 제36조에 의하여 일본 국민이 본건 조업 해역에 있어서 동조에서 드는 어업을 영위하는 것은 금지되며, 이에 위반한 자는 본건 규칙 제55조에 의한 처벌을 면치 못하는 것으로 해석해야 할 것이다.

그렇다면, 피고인의 본건 소위에 대하여 죄책을 물을 수 없다고 한 원판결 및 동지의 제1심 판결은 그 어느 것도 법령 해석적용을 오인한 위법이 있는 것이다. 그

리고 원 판결이 소론 인용의 札幌(삿포로)고등재판소 판결과 상반되는 판단을 한 것임은 앞에서 제시하는 바와 같다.

따라서, 형소법 제405조 제3호, 제410조 제1항 본문, 제413조 본문에 의거, 원판결 및 제1심판결을 파기하여 이를 다시금 심판토록 하기 위하여 본건을 釧路(쿠시로)지방법판소로 환송하기로 하며, 재판관 전원 일치 의견에 의하여 주문과 같이 판결한다.”

나. 미국

미국에서는 자국의 영해 및 내수를 항행하는 모든 선박의 안전 확보 및 환경오염 예방 등을 위하여 선박을 통제할 수 있는 모든 권한을 미국 해안경비대(U. S. Coast Guard)에 부여하고 있다. 이에 대한 근거 법조문은 USC TITLE 50(WAR AND NATIONAL DEFENSE)의 CHAPTER 12(VESSELS IN TERRITORIAL WATERS OF UNITED STATES)의 제191조(Regulation of anchorage and movement of vessels during national emergency)라고 할 수 있다.

이 법조문에 근거하여 미국 영해 및 내수를 항행하는 모든 선박을 해안경비대가 통제할 수 있는 규칙이 제정되었다. 이 규칙은 33 C.F.R. PART 6—PROTECTION AND SECURITY OF VESSELS, HARBORS, AND WATERFRONT FACILITIES, Title 33 - Navigation and Navigable Waters이다. 이 규칙에 의거하여 미국의 영해, 내수 및 항구를 출입항하는 선박에 대한 출입항 예정보고, 항로 지정, 정박지 지정, 항법 규제, 항계 내 속력 제한 등이 실시된다. 또한, 입항 후에도 선박의 안전성에 대한 각종 설비 검사 특히 안전설비 등에 대한 검사도 해안경비대에서 실시하고 있다. 이러한 검사를 통해 안전과 관련하여 각종 제한이 가해질 수 있고, 출항제한도 가능할 것으로 생각된다.

5. 소결 - 입법적 대안

가. 입법체계의 정비

「선박안전 조업규칙」, 「선박통제규정」, 「어업안전조업규정」은 일반국민이 법령의 전체 체계 및 내용을 이해하기 쉽도록, [어선안전조업 및 지원에 관한 법률] - [동 시행령] - [동 시행규칙] 으로 연결되는 위임입법의 체계에 따라 법령을 재정비할 필요가 있는 것으로 판단된다. 그리고 「어선안전조업 및 지원에 관한 법률」을 제정함에 있어서는 법치행정의 원칙에 따라 각종 행위제한이나 벌칙규정 등 국민의 권리·의무와 관련이 있는 사항은 입법사항이므로 법률에서 규정할 수 있도록 최대한 노력을 경주해야 할 것이다.

법률에서 규정해야 할 사항으로서, 행위제한이나 벌칙 등 규정 이외에도 입법목적에 관한 사항, 적용대상에 관한 사항, 주요 용어의 정의, 어로한계선의 설정에 관한 사항, 조업해역의 구분, 어로보호본부의 설치, 출입항 신고의무에 관한 사항, 출입항 신고기관의 설치, 관할군부대장의 통제에 관한 사항, 어선출어등록에 관한 사항, 어선단 조업에 관한 사항, 출입항의 제한에 관한 사항, 항해 또는 어로의 제한에 관한 사항, 월선의 제한에 관한 사항, 어업정보통신국에의 가입 및 위치통지에 관한 사항, 의심스러운 선박 등의 신고에 관한 사항, 위협 및 대피신호 대비의무에 관한 사항, 정선명령의 준수에 관한 사항, 어선안전조업교육에 관한 사항 및 지도·감독에 관한 사항, 기타 벌칙에 관한 사항 및 부칙 등을 들 수 있을 것이다.

아울러 이 법률에 대한 세부적인 내용의 보충 및 집행을 위해, 대통령령 형식의 동법 시행령을 제정할 필요가 있다. 그리고 이 시행령에서 규정해야 할 사항은 원칙적으로 주무관서인 농림수산식품부 단독으로 결정하기 어려운 사항, 국방부, 국토해양부, 해양경찰청 등 유관기관과의 긴밀한 협조가 요구

되거나 조정이 필요한 사항 등이 포함되어야 할 것으로 생각된다.

법률과 시행령을 보충하는 보다 세부적인 사항 및 이들을 집행하기 위해 필요한 사항을 규정하기 위해, 부령 형식의 동법 시행규칙을 제정할 필요가 있다.

나. 권리제한 및 의무부과의 법적 근거 마련

종래 「선박안전 조업규칙」, 「선박통제규정」, 「어선안전조업규정」 등에서는 국민에 대한 각종 제한 예컨대, 월선의 금지, 조업 제한, 위치보고 의무, 안전조치의무 등을 규정하고 있음에도 불구하고 이에 대한 법적 근거가 없는 점은 규범적 약점으로 지적되어 왔다. 그런 이유로 법률 제정을 통해 이러한 권리제한이나 의무부과에 대한 법적 근거를 명시하는 것은 법적 정당성 획득을 위한 핵심적인 의의를 가진다.

다. 안전조업지원의 법적 근거 마련

어로를 하는 자의 안전조업과 관련하여 행정관청이 필요한 지원을 하고 싶어도 법적 근거가 없어서 종래 그 필요성에도 불구하고 지원을 하지 못하는 경우가 다수 있었다. 지원의 주된 내용은 비용 지원이 될 것임에도 법적 근거가 존재하지 않는다면 국가의 예산이 있더라도 지원이 불가능하다는 점에서 지원의 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

라. 농림수산식품부, 국방부, 국토해양부, 지방자치단체, 해양경찰 등의 관할범위의 명시 및 조정

선박안전 조업규칙은 농림수산식품부, 국방부, 국토해양부, 등의 공동부령의 형태로 제정되었다. 따라서 종래 동 규칙의 운용에 있어서는 이들 각 부처간의 업무관할의 범위가 항상 논란이 되었다. 특히 관할 범위에 관하여 법적

근거가 없는 점은 부처 간의 경쟁을 초래하는 한편 책임소재의 불명확 등으로 문제점을 발생시키곤 하였다.

예컨대, 군이 선박의 안전조업 문제와 밀접한 관계를 맺게 된 것은 먼저 한국과 북한이 정치적 이념을 달리하면서 특정해역을 중심으로 서로 대치하고 있는 특수한 상황에서 기인하는데, 선박안전 조업규칙에 의하면, 서해 5도에 설치되어 있는 신고기관은 “선박의 출입항 및 조업”에 관하여 당해 지역의 관할군부대장의 통제를 받는다고 규정하고 있는 한편(동 규칙 제14조) 선박의 ‘출입항’ 뿐만 아니라 특히 ‘조업’에 대해서까지 관할 군부대장의 관여를 인정하고 있기 때문에 해양수산부 및 관할 자치단체의 어업지도선이나 해양경찰 등과 업무관할에 있어서 중복 내지 충돌되는 면이 발견된다.

한편 선박안전 조업규칙 제7조(어로보호본부)와 제4조(성어기의 설정 등)에서는 동 규정의 적용대상을 특정해역에 한정하고 있으며 서해 5도 주변어장 및 동해북방어장은 관할해역에서 제외하고 있다. 서해 5도 주변어장 및 동해북방어장(북위 38도 33분선 이북해역)은 어로한계선 이북해역에 소속되어 있고, 특히 서해 5도 주변어장은 북방한계선에서 불과 2-5마일 해상에 위치하고 있고 군사작전 경계활동이 요구되는 해역으로서 해양경찰함정이나 어업지도선만으로써 어로보호 및 경비활동을 맡게 하는 것이 사실상 불가능한 해역으로 인정되기 때문인 것으로 판단된다.

그 결과 현재 이들 해역에서는 군이 주도적으로 어선의 조업활동을 규제 및 감독하고, 그 단속의 결과를 해경에 통보하는 식의 이원화된 조업규제 방식이 유지되고 있으나 관리감독의 실효성이 어느 정도 있는지는 의문이다.

따라서 이들 해역에 있어서의 군, 경찰, 어업지도선 등의 일사불란한 행정협조체제의 구축이 필요하고 특히 비상시 군사작전의 효율성 제고 측면에서, 어선 등을 비롯하여 어업지도선, 해경함정 등에 대한 군의 일원적인 통제가 가능한 방향으로 어선 통제에 관한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

그러나 군의 개입은 어디까지나 군사작전상 필요에 의한 것으로 군이 스스로 판단하여 결정할 문제이고, 이 해역에서의 월선조업 등을 비롯한 불법어

업활동에 대한 단속의 주된 업무는 해경이나 어업지도선 등이 주도적으로 수행해 나가야 할 것이다.

마. 출입항 신고제도의 법적 근거 마련

출입항신고의무 및 출입항신고기관은 종래 선박안전 조업규칙에서 정하고 있었고 이에 따라 출입항의 신고기관은 대부분 해양경찰파출소 또는 지소에 설치되어 있다. 그리고, 신고기관에 배치된 통제요원의 근무방법은 해양경찰서장이 치안여건 등을 고려하여 지정하도록 되어 있다(선박통제규정 제13조). 국민에 대해 의무를 부과하는 한편 의무위반에 대해서는 다른 법에 따른 조치를 받도록 하고 있는 점에서(선박안전 조업규칙 제31조) 의무부과와 제재에 대한 법적 근거가 없다는 점은 국민의 권리의무에 관한 사항을 규율하는 입법으로서의 치명적인 한계를 가질 수밖에 없다. 따라서 법률로 이러한 부분들의 근거를 명확하게 할 필요가 있다.

바. 어로보호본부의 법적 근거 및 기능의 명시

특정해역에 있어서의 어로보호에 관한 사무를 처리하기 위하여 속초해양경찰서에 동해어로보호본부를, 인천해양경찰서에 서해어로보호본부를 두며(선박안전 조업규칙 규칙 제7조 제1항), 어로보호본부는 당해 해양경찰서에 소속된 경찰공무원(경비함정 근무자를 제외)으로 구성한다(동조 제2항).

그러나 동해의 특정해역은 서해 특정해역과는 달리 해역 내에 도서가 없고 해안선이 단조로워 어로한계선이 일직선으로 표시되고 있을 뿐만 아니라, 한일 및 한러 간 어업협정 등에 의한 배타적 경제수역 제도가 확립되어 있어 서해의 경우에 비하여 어로보호본부의 임무나 역할은 상대적으로 적을 것으로 예상된다.

어로보호본부의 경비 업무를 원활히 하기 위해 어로보호본부와 군부대 간

에 연락관을 서로 파견하도록 하고 있지만 업무효과나 협조의 효율성이 어느 정도인지는 검토가 필요할 것으로 보인다. 어로보호본부의 효율적인 운영과 그 기능을 강화하기 위해 설치되어 있는 어로보호협의회도 어로보호본부장이 관계 기관의 장과 협의하여 정하는 것이어서 설치와 운영의 탄력성은 담보되지만 기능적 실효성을 높이기 위해서는 실태 조사를 통한 실무적 차원이 개선이 요구될 것이다.

따라서, 어로보호업무의 효율적인 수행 및 책임관계를 보다 분명히 할 수 있는 방안을 마련하기 위해서는 그 설치 및 운영에 대하여 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 그리고 법 제정 이후에는 구체적인 조사를 통해 그 현황을 충분히 파악하여 시행령이나 시행규칙 제·개정시 이를 고려할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 어선안전조업 및 지원에 관한 법률안의 제시

1. 법률안 제정의 취지

가. 어선의 안전한 조업과 항해에 관한 현행 규범체계

어업인의 조업 중의 부주의, 정비 불량 등에 기인한 사고가 빈발하고 있다. 사고 발생 이후의 원인규명 및 수습도 중요한 문제이나, 그에 못지않게 어선 사고를 예방하는 활동이 중요하다. 해양에서의 사고발생은 인명피해로 직결된다. 인명피해의 최소화를 위한 조치가 필요하다. 천안함 사건, 연평도 포격 등 서해 5도 해역에서는 일촉즉발의 사고가 이어지고 있다. 중국어선의 불법 조업, 일본과의 독도 영유권 분쟁도 어로에 위험요소가 되고 있다. 국가가 이러한 현실을 방치하는 것은 그 의무를 다하지 않는 것이 아니냐는 문제제기가 있다. 어선사고의 사전 예방, 사고 발생 시 신속한 대응 및 대응체계의 확립을 위한 국가의 지원과 노력이 어느 때보다도 필요하다고 할 수 있다. 이러한 문제의식 하에 어선의 안전한 조업 및 항해에 관하여 규율하고 있는 현행 규범체계를 살펴본다.

어선의 안전조업 및 지원과 관련된 현행 규범으로는 농림수산식품부령에 해당하는 ‘선박안전 조업규칙’⁸⁷⁾, 농림수산식품부고시에 해당하는 ‘어선안전 조업규정’⁸⁸⁾, 농림수산식품부훈령에 해당하는 ‘선박통제규정’⁸⁹⁾의 3가지가 있다. 또한, 어로 및 항해에 대한 지원 및 제한과 간접적인 관련성을 가지는 법률로는 ‘수산업법’, ‘어선법’, ‘개항질서법’, ‘선박안전법’ 등이 있다.

선박안전 조업규칙에서 농림수산식품부장관으로 하여금 고시하도록 하는

87) 농림수산식품부령 제120호, 2010. 4. 28. 타법개정된 것.

88) 농림수산식품부고시 제2011-184호, 2011. 11. 25. 일부개정된 것.

89) 농림수산식품부훈령 제255호, 2011. 6. 24. 일부개정된 것.

것을 규정한 것이 어선안전조업규정이다. 선박안전 조업규칙은 농림수산식품 부장관으로 하여금 ‘조업자제해역’⁹⁰⁾, ‘조업자제선’⁹¹⁾, ‘어로한계선이나 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 할 수 있는 범위와 기간’⁹²⁾, ‘특정해역 내에서의 조업구역 및 조업기간’⁹³⁾, ‘특정해역 외의 해역에서의 어로 제한의 내용’⁹⁴⁾에 관하여 고시하도록 하고, 그에 따라 어선안전조업규정 제2조는 ‘조업자제선’, 제3조는 ‘조업자제해역’, 제5조는 ‘월선의 허용범위’, 제6조는 ‘특정해역에서의 조업구역 및 기간’, 제7조는 ‘특정해역 이외의 해역에서의 어로제한’을 고시하고 있다.

나. 통일된 법률제정의 필요성

선박안전 조업규칙, 어선안전조업규정, 선박통제규정 이들 세 가지는 어선의 안전조업 및 지원과 관련하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용들이 상당 부분 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 행정입법에 불과하여 국민의 권리의무에 관한 사항을 규율함에도 법률상 근거의 존부가 지속적으로 논란이 되어 왔다.

물론 수산업법, 어선법, 선박안전법 등의 관련 법률들이 있으나 이들은 어디까지나 어선의 안전조업 및 지원과는 간접적인 관련성이 있을 뿐 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 위 행정입법들의 직접적 근거가 되지 못하고 있다. 선박안전 조업규칙의 입법 근거라고 하는(규칙 제1조⁹⁵⁾ 참조), 수산업법 제34조 제1항 제7호 및 같은 조 제3항을 살펴본다.

수산업법 제34조 제1항 제7호는 ‘어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등 농림수산식품부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우’에 해당하면 시장·군수·

90) 선박안전 조업규칙 제5조 제3항.

91) 선박안전 조업규칙 제6조.

92) 선박안전 조업규칙 제20조 제2항 제1호.

93) 선박안전 조업규칙 제21조 제4항.

94) 선박안전 조업규칙 제22조 제2항.

95) 선박안전 조업규칙 제1조(목적) 이 규칙은 「수산업법」 제34조제1항제7호 및 같은 조 제3항에 따라 선박에 대한 어업 및 항해의 제한이나 그 밖에 필요한 규제에 관한 사항을 정함으로써 어업과 항해가 안전하게 이루어질 수 있도록 함을 목적으로 한다.

구청장은 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류(繫留) 또는 출항·입항을 제한할 수 있다고 규정하고, 제3항은 위 제7호에 따른 어업의 제한 등에 관한 사항은 국방부, 농림수산식품부 및 국토해양부의 공동부령으로 정한다고 규정한다. 수산업법 제34조 제1항에서는 제한을 위한 공익에 관하여 추상적으로 ‘어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등’이라고만 규정할 뿐이다. 제한의 사유는 구체적인 내용을 농림수산식품부령으로 정하는 것으로 하고 있다. 수산업법 제34조 제3항은 “제1항 제7호에 따른 어업의 제한 등에 관한 사항을 국방부, 농림수산식품부 및 국토해양부의 공동부령으로 정한다”고 규정하고 있는 ‘포괄적·백지식 위임’이다. 이는 헌법 제75조에 따른 ‘개별적·구체적 위임’이라고 볼 수 없다.

대법원 2009. 2. 26. 선고 2006두3599 판결에서 어업 면허나 허가를 받은 자가 선박안전 조업규칙에 정한 어업제한사항 등을 위반한 경우 수산업법 제34조 제1항 제6호에 정한 ‘어업권자가 이 법에 위반한 때’에 해당된다고 보아 어업정지 60일에 갈음하는 과징금 300만원을 부과할 수 있는지가 문제되었다. 대법원은 선박안전 조업규칙이 2000. 8. 9. 국방부·해양수산부 및 해양수산부의 공동부령에 의하여 최종 개정될 때까지는 그 위임의 근거가 되는 법률규정이 불명확하였다 하더라도, 2001. 1. 29. 법 제34조 제3항이 신설된 후부터 위 조항이 일반적인 어업제한사항 등을 정한 선박안전 조업규칙의 근거가 된다고 할 것이므로, 2002. 8. 16.경 이루어진 이 사건 위반행위에 대하여 적용된 선박안전 조업규칙은 법률의 위임을 받아 유효하게 존재한다고 볼 것이며, 따라서 어업 면허나 허가를 받은 자가 선박안전 조업규칙에서 정한 어업제한사항 등을 위반한 때에는 법 제34조 제1항 제6호에 정한 ‘어업권자가 이 법에 위반한 때’에 해당된다고 판시하였다. 수산업법 제34조 제3항이 신설되기 전에는 선박안전 조업규칙은 법적 근거 없이 국민의 권리의무에 관한 사항을 규율하고 있었던 것임을 확인할 수 있다. 위 대법원 판결은 원고가 저지른 행위에 대한 비난가능성, 선박안전 조업규칙 위반을 수산업법으로 제한할 현실적 필요성을 뒷받침하기 위해 해석을 통해 노력한

흔적을 찾을 수 있으나, 논리상 공색한 측면이 있음은 부정하기 힘들다.

현행 수산업법 제34조 제1항 제7호는 ‘어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등 농림수산식품부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우’를 면허어업의 제한 등을 할 수 있는 ‘공익의 필요’⁹⁶⁾ 중의 하나로 열거한다. 수산업법 제34조 제1항 각호 중 제1호부터 제6호까지의 어느 하나에 따른 어업의 제한 등의 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고(제2항), 제7호에 따른 어업의 제한 등에 관한 사항은 국방부, 농림수산식품부 및 국토해양부의 공동부령⁹⁷⁾으로 정하도록 하며(제3항), 제8호나 제9호에 따른 어업의 제한 등의 처분 기준과 절차에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정하도록 하고 있다(제4항). 수산업법 제34조에서 국민의 권리제한이나 의무부과에 관한 대강의 내용을 규정하지 않은 채 하위법령에 대해 ‘포괄적·백지식 위임’을 하는 것은 여전히 헌법 제75조에 따른 ‘개별적·구체적 위임’이 아니라는 문제가 있으며, 만약 동 법률조항 자체에 대한 헌법소원이나 위헌법률심판이 제기될 경우 위헌성 시비에서 벗어나기 힘들 것으로 전망된다.

어로한계선, 조업자제선, 특정해역, 조업자제해역에 대한 개념은 어로 또는 항해에 대한 각종 제한의 기준이 되는 점에서 기본적인 사항은 법률로 규정되어야 한다. 국가 또는 지방자치단체가 어선의 안전한 조업과 항해가 이루어질 수 있도록 예산지원을 한다면 그 근거로 법률이 필요하다. 어로 또는

96) 제34조(공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류(繫留) 또는 출항·입항을 제한할 수 있다.

1. 수산자원의 증식·보호를 위하여 필요한 경우
2. 군사훈련 또는 주요 군사기지의 보위(保衛)를 위하여 필요한 경우
3. 국방을 위하여 필요하다고 인정되어 국방부장관이 요청한 경우
4. 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선(水底電線)의 부설을 위하여 필요한 경우
5. 「해양환경관리법」 제23조제1항 단서에 따른 폐기물 해양배출로 인하여 배출해역 바닥에서 서식하는 수산동물의 위생관리가 필요한 경우
6. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 공익사업을 위하여 필요한 경우
7. 어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등 농림수산식품부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우
8. 어업권자가 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분이나 그 제한·조건을 위반한 경우
9. 어업권자가 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령을 위반한 경우

97) 수산업법 제34조 제1항 제7호에서 농림수산식품부령으로 정하는 사유라고 규정한 것과, 제34조 제3항에서 국방부, 농림수산식품부 및 국토해양부의 공동부령으로 정하도록 한 것이 체계상 부합하는지도 의문이다.

항해에 관한 사무를 담당하는 다양한 행정기구가 있다면 그 설치의 법적 근거가 있어야 한다. 본 법률안에서 규정한 위반행위에 대해 각종 제재조치를 가하기 위해서는 그 법적 근거가 필요하다. 행정처분의 법적 근거, 형벌 및 과태료의 부과 근거 등을 정하여야 한다.

낚시어선의 이용 및 안전 등에 관한 필요한 사항을 정하는 낚시어선업법은 이미 실효성 있는 규범으로 자리 잡았다. 농림수산식품부 자원환경과는 낚시어선법을 통해 낚시어선업의 신고, 검사를 규율하고 있고, 구명조끼 미착용·음주낚시에 대한 조치 등이 이루어져 낚시어선을 이용하는 승객의 안전을 도모하고 낚시어선업의 건전한 발전과 어가의 소득증대에 이바지하고 있다. 낚시어선업법의 선례는 본 법률의 제정에 많은 시사점을 준다.

어선의 안전조업 및 지원을 규율하는 법률, 시행령 및 시행규칙의 제정에 대한 시대적 요청이 강하다. 본 연구는 어선의 안전한 조업과 항해에 관한 통일된 법률, 시행령 및 시행규칙의 제정에 도움이 되는 것을 목표로 한다.

다. 의원입법의 필요성

어로 및 항해에 대한 지원 및 제한에 관한 규율은 농림수산식품부, 국방부, 국토해양부, 해양경찰청 등 관계부처가 다수이다. 지난 2003. 9. ‘어선안전조업에 관한 법률·시행령·시행규칙(안)’이 당시 해양수산부에 의해 제안되었고 여러 차례 조정회의를 거친 바 있으나, 관계부처 간의 이견이 조율되지 아니하여 입법화되지 못하였다. 법제처로부터 2003년 사전 검토를 받았음에도 입법화되지 못한 것이다.

어선의 안전한 조업과 항해가 이루어질 수 있도록 하는 것은 중요한 공익임에도 불구하고 관계부처 간의 이견 때문에 입법이 지연되는 것은 문제가 아닐 수 없다. 거의 매일 어선사고가 발생하고 있고, 해상에서의 어선사고는 인명피해로 직결된다. 2011년까지도 관계부처 간의 이견조율이 이루어지지 못한 채 입법미비로 남아 있는 것은 심각한 문제이다.

어선의 조업과 항해에 관한 사항을 언제까지나 ‘법으로부터 자유로운 영역’으로 방기할 수는 없다. 이는 헌법 제10조가 선언하는 국가의 국민의 기본권에 대한 보호의무에 대한 위반이 아닐 수 없다. 정부부처 간의 권한분쟁이 극심하여 입법이 추진되지 않는다면 정부입법이 아니라 의원입법을 통하여 법률제정을 추진하여야 한다.

라. 본 연구에서 다룰 주요 사항

이하에서 서술하게 될 본 연구에서 다루어야 할 주요 사항들을 제시하면, 다음과 같다.

첫째, 전체 법률안의 체계를 잡을 필요가 있다. 본 법률안은 ‘제1장 총칙, 제2장 출입항신고 등, 제3장 위치통지, 제4장 선장의 의무, 제5장 어로 또는 항해 제한, 제6장 안전조업을 위한 지원, 제7장 보칙, 제8장 벌칙’으로 구성된다. 어떠한 이유에서 이와 같은 순서로 구성하였는지, 각 장에는 어떠한 조문들이 있는지를 살펴보면, 본 법률안을 전체적으로 조망할 수 있다.

둘째, 규범의 체계적 질서에 맞추어 ‘법률-시행령-시행규칙’으로 이어지는 ‘3단 구조’에 편입시켜 정비한다. 먼저 법률에서 반드시 답아야 할 사항이 무엇인지를 가려야 한다. 국민의 권리의무에 관한 필수적 사항, 통치조직과 작용에 관한 본질적 사항이 바로 그것이다. 법률은 ‘국민의 일반의지의 표현’이다. 따라서 법률에 답을 내용을 판단해야 할 뿐만 아니라 법률이 갖추어야 할 형식도 고려하여야 한다.

이를 위해 법률입안의 준칙을 살펴본다. 법률입안의 주요준칙에는 실체적 측면의 준칙, 형식적 측면의 준칙이 있다, 실체적 측면의 준칙에는 입법여건 및 환경 분석(입법필요성, 사회적 성숙성, 적시성)과 입법내용에 대한 평가 분석(합헌성, 실효성, 강제성, 경제성, 소관주의, 적용성, 연계성)이 있으며, 형식적 측면의 준칙에는 형식적합성, 명확성, 일관성, 통일성이 있다.

이러한 사항들에 유념하여 법률에서 규정할 사항을 가려내고 법률입안의

준칙에 맞추어서 법률안을 만들어보고자 한다. 본 연구를 통하여 시행령안과 시행규칙안도 만들어보겠으나, 어디까지나 연구의 중심은 법률안 제정이다.

셋째, 시행령 또는 시행규칙에의 위임에 대해 연구할 필요가 있다. 시행령 또는 시행규칙에 위임하기 위해서는 무엇이 시행령에 적합한지, 시행규칙에 적합한지를 판별하여야 한다. 여기에서는 ‘입법의 효율’을 따져야 한다.

넷째, 본 법률안의 세부조항들에 관하여 분석하고 그에 대한 설명을 하고자 한다. 법률안을 중심으로 하고, 중요성이 있다고 보이는 시행령, 시행규칙에 대해 언급한다. 선박안전 조업규칙, 어선안전조업규정, 선박통제규정 등 직접적으로 관련된 현행 법제뿐만 아니라 어선법, 수산업법 등 간접적으로 관련성이 있는 법률까지도 종합적으로 고려하여 비교·분석할 필요가 있다. 무엇보다도 본 법률안 등이 어디에서 근거한 것인지 출처를 밝힐 필요가 있다.

현행 법제에 대한 이해에서 본 법률안이 출발하기 때문이다. 법률안을 작성하면서, 10여 차례 개최한 회의, 중간보고회 및 최종보고회 과정에서 쟁점이 되었던 점에 대해서도 상세하게 설명하고자 한다. 이는 본 법률안에서 문제되는 사항이 무엇인지를 파악하는 데 도움이 될 것이고, 나아가 본 연구용역을 바탕으로 의원입법을 추진해나가는 과정에서 필요한 추가 작업에 활용할 수 있는 소중한 자료가 될 것이다.

다섯째, 연구 성과를 정리하고, 추가적 연구가 필요한 사항에 대해 언급하고자 한다. 이는 본 연구의 성과를 마무리하는 것이며, 장차 수행될 연구와의 연관선상에서 본 연구를 활용하는 데에 조금이나마 도움이 될 것이라고 생각한다.

2. 법률안의 체계에 대한 분석

가. 법률안의 전체적 구성

본 법률안은 총 8장, 43개조로 구성되어 있다. 조문의 수에 비해 장이 다소 많은 것은 사실이나, 다수 행정규칙에서 규정되는 것을 통합하여 법률안을 만드는 과정에서 이와 같은 구성이 효과적이라고 판단하였기 때문에 이러한 체계를 따르게 되었다.

제1장 총칙은 크게 제1조 목적, 제2조 정의, 제3조 적용범위, 제4조 국가와 지방자치단체의 책무, 제5조 어로를 하는 자의 책무, 제6조 다른 법률과의 관계, 제7조 국가 어선안전 기본계획, 제8조 어선안전 기본계획의 시행으로 이루어져 있다. 목적 규정은 해당 법률이 달성하고자 하는 바를 요약하여 그 입법취지가 무엇인가를 보여준다. 정의 규정은 본 법률에서 다루는 주요 용어의 개념을 정의한다. 적용범위는 본 법률의 적용범위를 분명히 한다. 이어서 국가와 지방자치단체의 책무, 어로를 하는 자의 책무를 차례로 서술한다. 제6조는 본 법률과 다른 법률의 관계가 어떠한지를 밝히는 조항이다.

제2장 출입항신고 등은 출입항신고기관을 중심으로 조문이 편성된 것이다. 제9조 출입항의 신고, 제10조 출입항신고기관의 설치, 제11조 신고기관의 운영, 제12조 출어등록, 제13조 출·입항의 제향, 제14조 출항의 제한, 제15조 해양사고 예방을 위한 조치가 있다. 출입항의 신고는 어로를 하는 자가 항포구에 출입항할 때 하는 신고를 규율한다. 이어서 출입항신고기관의 설치·운영에 관한 근거가 되는 조항을 배열한다. 신고소장 등의 자격 및 임무가 무엇인지 규율한다. 제9조부터 제14조까지는 관련성이 크다. 세부적 사항으로 전개되는 구성이다. 출어등록은 특정해역 또는 조업자제해역에 한정되는 것이지만 신고소장에 대해서 하는 것이므로 연속하여 배열하였다. 출항의 제한은 일정한 사유가 있는 경우 어로를 하는 자에 대해 출항을 제한할 수 있는 근거가 되므로 중요하다.

제3장 위치통지는 제16조 어업정보통신국의 설치·운영, 제17조 어업교신 가입 및 위치통지가 있다. 우선 법적 근거가 없이 설치·운영되었던 어업정보통신국에 관한 법적 근거를 마련한다. 다음으로 통신기기가 설치된 어선으로

어로를 하는 자에 대하여 어업정보통신국에 가입하여 그 위치를 통지할 의무를 부과한다.

제4장 선장의 의무는 제18조 경보청취 의무, 제19조 위험 등에 대한 대비, 제20조 정선명령의 준수, 제21조 의심스러운 선박 등의 신고가 있다. 제4장은 어선의 책임자라고 할 수 있는 선장을 중심으로 구성된다. 선장이 행하여야 할 제반 의무를 안전조치 의무에서 규정한다. 그리고 선장의 주의의무를 강화하여 의심스러운 선박이나 폭발물 등 위험한 물체를 발견한 때에는 해양경찰서 등에 알릴 의무를 선장에게 부과한다.

제5장 어로 또는 항해 제한은 제22조 월선의 제한, 제23조 어로 또는 항해의 제한, 제24조 특정해역에서의 어로 또는 항해의 제한, 제25조 특정해역 외의 해역에서의 어로 또는 항해의 제한, 제26조 어로보호본부의 설치·운영, 제27조 어선의 선단편성 조업으로 이루어진다. 이들 조문은 어로 또는 항해에 대한 구체적인 제한이라고 할 수 있다. 농림수산식품부장관이 어로 또는 항해를 제한할 수 있는 근거를 부여한다. 특정해역에서는 일정한 톤수와 장비를 갖춘 동력선으로 어로 또는 항해를 하게 하되, 그 예외에 대해서도 규정한다. 특정해역 외의 해역이지만 농림수산식품부장관이 일정한 해역을 설정하여 어로 또는 항해를 제한할 수 있는 근거 또한 마련한다. 또한, 어로한 계선 또는 조업자제선을 넘어서는 해역의 어장의 설정근거를 둔다. 그리고 속초해양경찰서에 설치된 동해어로보호본부, 인천해양경찰서에 설치된 서해어로보호본부의 설치 및 운영의 법적 근거가 제시된다. 법 제22조는 특정해역 또는 조업자제해역 등에서 출어할 때 필요로 하는 어선의 선단편성 조업에 관하여 규정한다.

제6장 안전조업을 위한 지원에는 제28조 구명조끼의 착용, 제29조 사법경찰권, 제30조 안전조업교육이 있다. 어로를 하는 자에게 구명조끼를 착용하여야 할 의무를 부과하고, 농림수산식품부장관이 구명조끼 등의 구입에 관한 필요한 예산을 지원할 수 있는 근거를 둔다. 선장 등에 대해 안전조업교육 의무가 부과되고 이를 위한 예산지원이 가능하게 된다.

제7장 보칙은 각자 독립적인 규율내용이면서 개별 장의 편제에 포함시키기 곤란한 사항을 모은 것이다. 보칙 장에는 제31조 군부대장의 통제, 제32조 지도·감독, 제33조 범법 선박에 대한 조치, 제34조 보조 등, 제35조 어선의 위치추적시스템 등의 설치, 제36조 행정처분, 제37조 위반행위에 대한 지도·단속, 제38조 어선안전대책협의회, 제39조 권한의 위임·위탁이 있다. 동해 또는 서해의 남북한접경해역 중 일정 어장을 관할하는 군부대장은 국가안전보장 및 군작전상 필요한 경우 어선의 출입항, 어로 또는 항해를 통제할 수 있다. 관할 군부대장이 지명한 장교는 위 통제에 불응하는 자에 대해 정선·회항명령, 승선조사 등 조치를 취할 수 있다. 관할 시장·군수·구청장은 어업의 면허를 받은 자가 본 법률의 일정한 사항을 위반한 때에는 어업허가의 취소 처분 또는 3개월 이내의 어업면허의 정지처분을 내릴 수 있다. 어업감독공무원은 어로를 하는 자가 이 법에 따른 명령·처분·제한·조건을 위반한 때에는 지도·단속을 행한다. 농림수산식품부장관이 안전대책 수립과 사고발생에 대한 원활한 대처를 위하여 어선안전 분야의 전문가로 이루어진 어선안전대책협의회 구성의 법적 근거가 새롭게 생겼다. 또한, 농림수산식품부장관이 본 법률에 따른 권한을 위탁할 수 있는 근거가 마련되었다.

제8장 벌칙은 제41조 벌칙, 제42조 양벌규정과 제43조 과태료로 구성된다. 벌칙은 중대한 위법행위에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금을 처할 수 있다고 규정한다. 양벌규정을 두어서 행위자가 아닌 법인 또는 개인은 과실 없이는 처벌받지 않는다. 본 법률에 위반한 일정한 행위에 대해서는 행정질서벌인 3백만원 이하의 과태료를 부과할 수 있다.

나. ‘법률-시행령-시행규칙’의 3단 구조

(1) 법률안으로 규정할 사항

법률안에서 규정할 사항으로는 입법목적, 기본 개념에 대한 정의, 적용범위,

어선의 안전조업을 위한 권리제한의 근거, 예산지원의 근거, 다수 행정기구 구성에 관한 기본적인 사항, 행정권한의 위임·위탁에 관한 근거, 행정처분의 부과 근거, 형벌 및 과태료의 부과 근거 등이 있다.

(2) 시행령안으로 규정할 사항

시행령안에서 규정할 사항으로는 법률안을 구체화하는 국민의 권리제한 및 의무부과에 관한 사항, 유관기관 간에 첨예한 의견대립이 있어 행정부 수반으로서 대통령이 정하는 것이 필요한 사항 등이 있다.

본 법률안 시행규칙이 농림수산식품부령인 점을 감안하면 시행령안으로는 국방부, 국토해양부, 해양경찰청의 소관 사항이 규율되는 것이 관할 배분에 부합한다.

(3) 시행규칙안으로 규정할 사항

시행규칙안에서 규정할 사항으로는 어선의 안전조업, 어로보호 등 ‘수산’과 직·간접적 관련이 있는 사항, 법률안과 시행령안에서 규율하기에는 지나치게 기술적이고 세세한 사항, 수산정책 변화에 맞추어 탄력적으로 규율하는 것이 필요한 사항 등이 있다.

본 법률안 등의 주무부처는 농림수산식품부이고, 주무과는 지도안전과이다. 시행령은 특별한 사항에 관하여 규율하는 것이고, 기타 일반적 사항은 농림수산식품부령인 시행규칙을 통해 규율한다고 보는 것이 타당하다.

3. 법률안의 각 조항별 설명⁹⁸⁾

본 법률안은 각 장별로 다음과 같은 내용이 포함된다.

⁹⁸⁾ 이하에서 ‘어선안전조업 및 지원에 관한 법률안’을 중심으로 설명한다. 시행령안과 시행규칙안은 법률안과 관련하여 중요한 것을 설명한다.

가. 제1장 총칙

(1) 제1조 목적

제1조(목적) 이 법은 남북한 및 주변국과의 해역에서 어선의 안전한 조업과 항해가 이루어질 수 있도록 필요한 사항을 정함으로써 국민의 생명·신체·재산을 보호하고 건전한 어업질서를 확립함을 목적으로 한다.

목적규정은 해당 법률이 달성하고자 하는 입법 목적을 간결하고 명확하게 요약한 문장으로서 법률의 입법 취지를 담고 이해할 수 있도록 규정함과 동시에 법률 규정의 운용 및 해석지침을 제시하는 역할을 한다. 목적규정은 정의규정과 함께 입법취지를 명확하게 하는 해석의 기능을 지닌 규정이라고 할 수 있다. 목적규정의 유형에 목적만을 규정한 것이 있고, 목적과 수단을 함께 규정한 것이 있으며, 목적과 수단 및 입법동기까지 규정한 것이 있다.

본 법률안의 경우 “이 법은 남북한 및 주변국과의 해역에서 어선의 안전한 조업과 항해가 이루어질 수 있도록 필요한 사항을 정함으로써 국민의 생명·신체·재산을 보호하고 건전한 어업질서를 확립함을 목적으로 한다.”고 규정함으로써 목적과 수단을 함께 규정하는 목적규정을 채택하고 있다.

본 법률안의 규율사항은 ‘어선의 안전한 조업과 항해’이다. 법 제3조는 적용범위에 관하여 ‘어선과 어로를 하는 자’라고 규정한다. 어선은 어로를 하는 자가 항해와 조업을 위해 사용하는 선박이다. 어선의 개념에 관하여 법률안 제2조 제1호에서 정의한다.

법 제1조에서 ‘필요한 사항’이란 ‘지원 및 제한’이다. 본 법률안은 ‘지원 및 제한’을 하는 것을 입법수단으로 삼는다. 지원과 제한은 동전의 양면과 같다. 지원을 우선으로 하되 그와 함께 안전한 어로 및 항해를 위하여 필요한 제한을 규율한다. 그러한 제한은 본 법률안의 이름에 나타나 있듯이 어디까지나 ‘안전’을 위한 것이다. 어로 및 항해에 대한 제한만을 위한 법률이 아님을 명심할 필요가 있다.

본 법률의 입법목적은 국민의 생명·신체·재산을 보호하고 건전한 어업질서를 확립하는 것이다. 어선의 안전한 조업과 항해가 이루어질 수 있도록 필요한 사항을 정함으로써 국민의 생명·신체·재산을 보호하고 아울러 건전한 어업질서를 확립하는 것이 본 법률의 제정 취지라고 할 수 있다.

(2) 제2조 정의

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “어선”이라 함은 「어선법」 제2조 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 선박을 말한다.
2. “어로”라 함은 수산동식물을 포획하거나 채취하는 행위 또는 이를 위하여 필요한 모든 행위를 말한다.
3. “어로한계선”이라 함은 대통령령이 정하는 바에 따라 동해 및 서해에서 어로를 할 수 있는 한계선을 말한다.
4. “조업자제선”이라 함은 조업자제해역 및 동해대화퇴조업자제해역에서 어로 또는 항해의 제한을 표시하는 선을 말한다.
5. “특정해역”이라 함은 동해 및 서해어로한계선과 대통령령이 정하는 각 점을 차례로 연결한 선 안의 해역을 말한다.
6. “조업자제해역”이라 함은 서해 및 대화퇴해역으로서 대통령령으로 정하는 어로 또는 항해를 제한하는 일정한 해역을 말한다.
7. “일반해역”이라 함은 특정해역 및 조업자제해역을 제외한 모든 해역을 말한다.

정의규정은 해당 법률에서 사용하고 있는 용어의 뜻을 정하는 규정으로서, 특히 해당 법률에서 사용하는 중요한 용어 또는 일반적으로 사용하는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 특수한 용어에 대하여 법률 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써 법률의 해석상 의문을 없애기 위하여 사용한다. 정의규정은 해석상의 논란을 예방하고 집행과정에서 발생할 수 있는 분쟁을 방지할 뿐만 아니라 자주 사용되는 어려운 용어를 미리 한 곳에서 설명함으

로써 복잡한 조문내용을 간결하게 표현할 수 있게 된다. 정의규정은 법률의 제2조에 두는 것이 일반적이다.

본 법률안에서는 ‘어선’, ‘어로’, ‘어로한계선’, ‘조업자제선’, ‘특정해역’, ‘조업자제해역’, ‘일반해역’의 7개 주요 용어에 대하여 정의하고 있다. 이들 정의규정은 국민의 권리의무와 직접 관련되거나 본 법률에서 자주 사용되는 용어들이다. 본 법률의 입법취지를 살리기 위해서는 반드시 이들 용어에 관하여 개념을 정의할 필요가 있다. ‘어선법’, ‘수산업법’, ‘선박안전법’ 등 다른 법률에서 규정하고 있는 정의규정과의 통일성도 고려할 필요가 있다.

제2조 제1호는 ‘어선’의 개념을 정의한다. 어선의 개념에 관하여 어선법과 비교할 필요가 있다. 어선법 제2조 제1호는 ‘어선’이란 어업, 어획물운반업 또는 수산물가공업에 종사하는 선박, 수산업에 관한 시험·조사·지도·단속 또는 교습에 종사하는 선박, 제8조제1항⁹⁹⁾에 따른 건조허가를 받아 건조 중이거나 건조한 선박, 제13조제1항¹⁰⁰⁾에 따라 어선의 등록을 한 선박이라고 정의하고 있다.

본 법률에서의 어선의 개념을 어로에 사용하는 선박과 어획물 운반선으로 한정하는 방안도 검토하였으나,¹⁰¹⁾ 어선법 제2조 제1호와 법체계상 통일성을 기할 필요가 있는 점, 다른 개념을 도입할 부득이한 사정은 찾을 수 없는 점 등을 감안하여 최종보고회의 논의를 바탕으로 어선법상의 어선과 같은 개념으로 정의하기로 하였다. 당초에는 선박을 정의하고 어선을 정의하는 체계였으나, 최종보고회에서 본 법률안은 어선을 중심으로 규율하는 것이고 선박에 관하여 본 법률안에서 정의를 내릴 필요가 없다는 의견이 다수여서 선

99) 어선법[일부개정 2011. 7. 14. 법률 제10847호 시행일 2012.7.15]

제8조(건조·개조의 허가 등 <개정 2008.3.28>) ① 어선을 건조하거나 개조하려는 자 또는 어선의 건조·개조를 발주하려는 자는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 농림수산식품부장관이나 특별자치도지사·시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)의 허가(이하 “건조·개조허가”라 한다)를 받아야 한다(농림수산식품부령으로 정하는 경우는 제외한다). 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

100) 어선법[일부개정 2011. 7. 14. 법률 제10847호 시행일 2012.7.15]

제13조(어선의 등기와 등록) ① 어선의 소유자나 농림수산식품부령으로 정하는 선박의 소유자는 그 어선이나 선박이 주로 입항·출항하는 항구 및 포구(이하 “선적항”이라 한다)를 관할하는 시장·군수·구청장에게 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 어선원부에 어선의 등록을 하여야 한다. 이 경우 「선박등기법」 제2조에 해당하는 어선은 선박등기를 한 후에 어선의 등록을 하여야 한다.

101) 이는 “어선”이란 선박 중 어로작업에 종사하는 선박과 어획물 운반선을 말한다고 규정하는 것과 같다고 규정하는 선박통제규정 제3조 제3호를 근거로 한다.

박에 관한 정의규정을 삭제하였다. 어획물 운반선은 어로의 결과 포획하거나 채취한 어획물을 운반하는 선박이라고 정의내릴 수 있다.¹⁰²⁾

제2조 제2호는 본 법률안에서 중심이 되는 개념 중 하나인 ‘어로’에 관하여 정의한다. 어로(漁撈, fish catching)의 사전적 개념은 수산동식물을 포획하거나 채취하는 일이다.¹⁰³⁾ 헌법재판소는 수산업법 제2조 제2호 “포획·채취” 개념에 관하여 “양식”이란 개념과 대비하거나 상식적인 용례에 비추어 천연 상태에 있는 수산동식물을 사람의 지배하에 옮기는 행위를 말한다고 판시한 바 있다.¹⁰⁴⁾ 어로는 자연적 행위이지 반드시 사업이어야 하는 것은 아니다. 어로는 수산업법의 ‘어업’과 개념상 비교할 필요가 있다. 수산업법 제2조 제2호는 “어업이란 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 사업을 말한다.”고 규정한다. 어업은 사업이므로 영리 목적이 필요하며, 양식하는 사업도 포함한다. 그에 비해 어로는 영리와 비영리를 모두 포함한다. 어로에는 양식¹⁰⁵⁾ 하는 사업이 제외된다. 어로는 수산동식물을 포획·채취하는 행위 또는 이에 필요한 모든 행위를 말한다. 수산동식물의 포획·채취행위에 필요한 행위에는 탐어(探魚)¹⁰⁶⁾, 집어(集魚)¹⁰⁷⁾ 등을 들 수 있다. 어로 개념을 넓히면, 수산동식물의 포획·채취를 위하여 항해하는 행위, 어선 수리행위 등도 포함된다.

어로한계선, 조업자제선, 특정해역 및 조업자제해역의 명칭과 범위를 대통령령으로 정할 것인지 아니면 농림수산물부령으로 정할 것인지에 관하여 논의가 있었다. 어로한계선 또는 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 하는 행위는 금지되고(법 제19조 본문) 형사처벌의 대상인 점(법 제38조 제2호), 특정해역 내의 어로 또는 항해는 일정한 제한을 받는 점(법 제21조), 국토해양부의 해양경찰청이 설치하는 어로보호본부가 특정해역의 어로보호를 관장

102) 수산업법(타)일부개정 2011. 7. 25. 법률 제10947호 시행일 2012. 7. 26.] 제2조 제3호에 의하면 “어획물운반업”이란 어업현장에서 양륙지(揚陸地)까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 사업을 말한다.

103) 네이버 백과사전(<http://100.naver.com/100.nhn?docid=109828>) 참조.

104) 헌재 1999. 2. 25. 97헌바63 결정 참조.

105) 수산업법(타)일부개정 2011. 7. 25. 법률 제10947호 시행일 2012. 7. 26.]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “양식”이란 수산동식물을 인공적인 방법으로 길러서 거두어들이는 행위와 이를 목적으로 어선·어구를 사용하거나 시설물을 설치하는 행위를 말한다.

106) 고기 떼를 찾음.

107) 고기 떼를 모으는 일.

하는 점(법 제23조), 특정해역 또는 조업자제해역에 출어하여 어로를 하는 자는 선단을 편성하여야 하고(법 제24조 제1항) 그에 위반하면 과태료가 부과되는 점(법 제40조 제1항 제7호) 등을 종합한 결과 국민의 권리에 관한 규제의 근거가 되는 용어이므로 대통령령으로 정하는 방안을 선택하였다.

제2조 제3호 내지 제7호에서 ‘어로한계선, 조업자제선, 특정해역, 조업자제해역, 일반해역’에 관하여 정의한다. 이들 용어는 선박안전 조업규칙이 정의하고 있으나 본 법률안을 통해 기본적 개념은 법률에서 정의하고 구체적인 내용은 대통령령인 어선안전조업 및 지원에 관한 법률 시행령안에서 규정하도록 하였다. 선박안전 조업규칙 제6조는 조업자제선에 관하여 어로‘금지’나 항해‘금지’를 표시하는 선이라고 규정하나, ‘금지’라는 법문은 지나치게 권리 제한적이어서 법 제2조 제4호는 ‘제한’으로 수정하였다.

본 법률안 제2조 제3호에서 ‘어로한계선’에 관하여 당초 ‘남북한’접경해역이라는 용어를 사용하였으나 최종보고서에서는 삭제하였다. 어로한계선 또는 어로허용선(漁撈許容線)은 “어업 및 항해의 안전을 목적으로 동해와 황해의 접적해역(接敵海域)에 정한 어업규제선”이라고 사전적으로 정의되고 있다.¹⁰⁸⁾ 이와 관련하여 법률에서 어업한계선이 결국은 ‘남북한’ 접경 지역에서의 어업규제를 목적으로 하고 있는 점을 고려하여 ‘남북한 접경해역에 설정된 어로가 제한되는 선’이란 정의를 사용하는 것이 적절하지 않는지 검토되었다. 왜냐하면 ‘남북교류협력에 관한 법률’ 등에서 ‘남한’, ‘북한’이란 용어를 사용하고 있는 점, 접적해역을 표현할 마땅한 방법이 없는 점 등을 감안하여 ‘남북한접경해역’이라고 표현하는 점이 적절한 것으로 판단하였기 때문이다. 그러나 최종보고서에서는 삭제하였는바, 통일 후의 어업규제를 생각한다면 법률에서는 ‘남북한’이라는 용어를 삭제하고 하위규범에서 그 범위와 경계를 설정하는 것도 타당하리라 본다.

‘조업자제해역’에 관하여 법률 제2조 제6호는 “어로나 항해의 제한이 제한되는 서해 및 대화퇴해역”이라고 정의하고, 대통령령 제2조 제4항에서 그

108) 네이버 백과사전(<http://100.naver.com/100.nhn?docid=716377>) 참조.

범위를 별표로 나타내도록 하였다. ‘대화퇴(大和堆)’는 1924년 구 일본 해군의 측량선 ‘야마토(大和)’ 호에 의해 발견되어 그와 같은 명칭이 되었다. 동해 중부에 위치한 얇은 퇴(堆)¹⁰⁹⁾이다. 대화퇴 조업자제해역은 동해 최고의 어장이 되고 있다. 당초에는 ‘대화퇴’라는 명칭을 법률에서 사용하는 것은 적절하지 않다는 지적에 따라 시행령으로 규정하였으나 최종보고서에서 법률에 다시 규정하였다. 일본어에서 기원한 용어를 직접 사용하는 것이 타당한가에 대해서는 신중한 논의가 필요하지만, 현실적으로 ‘대화퇴’이라는 명칭이 너무나 보편적이고 또한 규율대상이 명확히 확정되는 장점이 있기에 아직은 이 용어를 사용하되 추후 개정의 여지는 있을 것으로 본다.

(3) 제3조 적용범위

제3조(적용범위) 이 법은 어선과 어로를 하는 자에 대하여 적용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 어선은 그러하지 아니하다.

적용범위에 관한 규정은 해당 법률의 적용대상을 명확하게 하기 위하여 법률 전체 아니면 법률 중 일정한 조항을 어떤 범위에 한정하거나 또는 어떤 범위의 대상을 해당 법률의 적용에서 제외시키기 위하여 둔다. 적용범위에 관한 규정은 해당 법률의 전부 또는 다수 조항과 관련되는 경우 총칙부분에 두는 것이 일반적이다.

본 법률안에서는 적용범위를 ‘어선과 어로를 하는 자’로 한정함으로써 물적 대상과 인적 대상을 명확히 하고 있다. 법률안의 체계를 고려하여 정의규정 다음에 적용범위에 관한 규정을 두고 있다. 본 법률안은 어로를 하는 자를 규율하고, 어로 및 항해를 위해 사용하는 어선에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것이므로, 적용범위를 이와 같이 설정한 것이다.

109) 퇴(堆)는 대륙붕에서 주위보다 얇은 지형을 말하며, 천퇴(淺堆)나 뱅크라고 한다. 대개 어장이 발달되어 있어 어업의 중심이 된다.

(4) 제4조 국가와 지방자치단체의 책무

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 안전한 어로 및 항해가 이루어질 수 있도록 필요한 정책을 마련하고 지원하여야 한다.

정책이나 시책에 관한 책무규정은 국가의 장·단기적 계획과 시책에 대한 사전 수립의무와 공고의무 등을 정하여 정부의 적극적인 법률집행을 유도하고 정부나 행정책임자의 교체에 관계없이 장기적 관점에서 효율적인 국가발전 또는 국민의 권리보장을 위한 정책 등을 추진하기 위해 사용된다. 국가 등의 책무 규정은 일반적으로 총칙의 장에 규정된다.

본 법률안 제4조에서 어선의 안전한 조업과 항해를 위한 국가와 지방자치단체의 노력의무를 규정하였다. 안전한 어로 및 항해는 본 법률안이 궁극적으로 추구하는 목적이다. 이를 달성하기 위하여 본 법률안에서 구체적으로 열거하고 있는 사항들은 최소한의 예시적인 것이다. 그 외에도 국가와 지방자치단체는 장·단기적 시책을 마련하고 다양한 방법을 동원하여 지원할 수 있다. 이를 규정한 것이 바로 본 조항의 취지이다.

(5) 제5조 어로를 하는 자의 책무

제5조(어로를 행하는 자의 책무) 어로를 하는 자는 국가와 지방자치단체가 마련한 어선 안전을 위한 정책에 협조하며 안전한 어로 및 항해를 위하여 노력하여야 한다.

의무나 책무에 관한 규정은 국가·지자체·공공기관 이외에 국민이나 사업자 등이 의무주체로 될 수도 있으며 그들이 담당해야 할 의무를 법률로 명확히 함으로써 법률의 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위해 사용한다. 일반적으로 의무주체, 의무내용, 준수 의무를 규정하고 있다.

안전한 어로와 항해는 국가와 지방자치단체의 노력만으로는 달성하기 힘들다. 어로를 하는 자는 국가와 지방자치단체의 정책에 협조하며 이와 같은 목적을 위하여 노력하여야 한다. 본 법률안 제5조는 입법취지를 달성하기 위하여 어로를 하는 자의 의무준수사항을 책무로서 규정하고 있다.

(6) 제6조 다른 법률과의 관계

제6조(다른 법률과의 관계) 어로 또는 항해에 있어서 안전한 조업 및 지원에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.

‘다른 법률과의 관계’에 관한 규정은 총칙규정·실체규정·부칙규정에서 사용되고 있으나 사용목적은 각각 다르다. 총칙규정에서는 해당 법률과 다른 법률의 적용범위에 관한 사항을 정하기 위하여 사용하며, 부칙규정에서는 법률의 개정 등에 따라 다른 법률의 정리를 위하여 필요한 경우에 사용한다. 실체규정에서는 해당 법률의 인·허가 등을 받으면 다른 법률상의 인·허가 등을 받은 것으로 의제하기 위하여 일부 법률에서 ‘다른 법률과의 관계’를 사용하기도 한다.

낙시어선업법 제3조(다른 법률의 적용배제)는 “이 법에 의한 낙시어선업에 대하여는 유선및도선사업법을 적용하지 아니한다.”라고 규정한다. 낙시어선업법은 특정법률인 유선및도선사업법과의 관계에서 낙시어선업법이 우선한다는 의미에서 ‘다른 법률의 적용배제’를 규정한 것이다.

본 법률안의 경우 총칙에서 ‘다른 법률과의 관계’를 규정하고 있는바, 이는 다른 법률의 적용·적용배제, 준용, 우선적용 및 해당 법률의 우선적용에 관한 사항을 내용으로 하고 있다.

본 법률안은 “다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다”라고 규정함으로써 다른 법률을 우선 적용하는 방식을 취하고 있다. 따라서 본 법률안은 어로 및 항해에 관하여 규율하는 ‘일반법’

으로서의 법체계적 지위를 가진다.

(7) 제7조 어선안전기본계획

제7조(어선안전기본계획) ① 농림수산식품부장관은 어선안전 증진을 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년 단위로 수립하여야 한다.
② 농림수산식품부장관은 제1항에 따른 기본계획을 수립하는 경우 관계행정기관의 장과 협의하여야 한다.
③ 제1항에 따른 기본계획의 수립 및 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

거시적인 국가 정책 관점에서 어선안전조업을 위한 기본계획을 규정할 필요가 있다. 법률안 제7조는 국가 차원에서의 5년 단위 기본계획 수립의무를 두는 규정이 필요하다고 판단되어 마련된 조항이다.

(8) 제8조 어선안전시행계획

제8조(어선안전시행계획) ① 농림수산식품부장관은 기본계획을 시행하기 위하여 매년 어선안전시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.
② 농림수산식품부장관은 시행계획의 수립을 위하여 필요할 경우 관계행정기관의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장, 그 밖의 관계인에게 자료의 제출, 의견의 진술 또는 그 밖에 필요한 협력을 요청할 수 있다.
③ 제1항에 따른 시행계획에 포함할 내용과 수립 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

거시적인 관점에서 국가어선안전기본계획을 수립한 다음 이를 구체적으로

시행하기 위하여 주무부처 차원의 세부적 시행계획 수립이 필요하다. 법률안 제8조는 주무부처인 농림수산식품부장관으로 하여금 구체적이고 세부적인 추진 전략을 수립하도록 책무를 부여한다. 제8조는 농림수산식품부장관으로 하여금 정책 추진에 힘을 실어줄 수 있도록 하기 위한 근거를 마련해주는 취지도 있다.

나. 제2장 출입항신고 등

(1) 제9조 출입항의 신고

제9조(출입항의 신고) ① 어로를 하는 자는 항구 또는 포구(이하 “항포구”라 한다)를 출항 또는 입항(이하 “출입항”이라 한다)하고자 할 때에는 제 10조에 따라 설치된 출입항신고기관에 신고하여야 한다. 다만, 「수산업법」 제27조제1항에 따라 관리선 사용지정을 받은 어선 또는 같은 조 제3항에 따른 사용승인을 받은 어선 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 해역에 출어하는 경우 외에는 그러하지 아니하다.

1. 특정해역

2. 관할 해양경찰서장이 치안유지나 국방을 위하여 필요하다고 인정하여 관계 기관의 장과 협의를 거쳐 지정한 해역

② 출입항신고의 절차 및 방법 그밖에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

본 법률안 제9조 이하에서 출입항의 신고, 출입항신고기관의 설치·운영, 신고소장 등의 자격 및 임무, 출어등록, 입출항 제한, 출항 제한 등을 규정하고 있다. 이들 내용은 출입항신고소, 출입항대행신고소 및 출항과 관련된 것이므로 ‘제2장 출입항신고 등’에서 다루게 되었다. 출입항신고소 등이 행하는 업무는 출입항신고에 국한되는 것은 아니다. 하지만, 출입항신고는 출입항신고소 등의 역할 중 중요한 위치를 차지하고 출항 또는 입항을 하는 과정이 어로 또는 항해를 위한 첫 단계인 점을 감안하여 다른 사항보다 앞서 규율

하는 체계를 채택한다.

본 법률안에서는 어선의 출입항질서를 위하여 출입항신고의무를 부과하고 있고 이에 위반하는 경우 과태료를 부과하도록 규정하고 있다. 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 조항으로써 법률에 규율될 사항이다. 시행규칙 제2조 제5항 내지 제10항에서 규율하는 사항은 대체로 출입항신고의 절차 및 방법 등에 관한 행정사무의 처리지침의 성격을 가진다. 이를 시행규칙으로 제정하는 것보다는 농림수산물부장관이 행정규칙인 훈령, 지시로 정하는 것이 법률입안의 준칙인 '경제성'에 부합한다.

출입항의 신고에 대해서는 이를 '수리를 요하는 신고'로 볼 것인지, '수리를 요하지 않는 신고'로 볼 것인지 문제될 수 있겠다. 출입항을 신고하는 것은 사실의 통지이다. 법률효과를 발생시키기 위한 수리를 요하는 신고로 볼 수 없다고 생각된다. 출입항신고소 등으로 하여금 어선의 출입항 현황을 파악할 수 있도록 하기 위한 취지이기 때문이다. 하지만, 행정질서의 유지 차원에서 출입항신고의무를 위반하는 경우 행정질서벌로 제재하는 것이다. 이를 규정하는 것이 법률안 제43조 제1항 제1호에 따른 과태료부과이다.

(2) 제10조 출입항신고기관의 설치

제10조(출입항신고기관의 설치) ① 농림수산물부장관은 어선의 출항·입항 신고 및 통제업무를 수행하기 위하여 다음 각 호의 항포구에 출입항신고기관(이하 "신고기관"이라 한다)을 설치한다.

1. 제2항에 따른 통제소가 설치된 항포구
2. 관할 해양경찰서장이 필요하다고 인정하는 항포구로서 해양경찰청장이 정하는 항포구

② 신고기관은 출입항 통제소(이하 "통제소"라 한다), 출입항 신고소(이하 "신고소"라 한다) 및 출입항 대행신고소(이하 "대행신고소"라 한다)로 구분하여 설치한다.

③ 제2항에 따른 통제소는 특정해역, 조업자제해역 및 일반해역에 출입

하는 선박을 통제하고, 어로보호본부의 업무수행을 지원하기 위하여 농림수산물부령이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 농림수산물부령으로 정하는 항포구에 통제소를 설치한다.

④ 제2항에 따른 신고소는 조업자제해역 및 일반해역에 출입하는 선박을 통제하기 위하여 통제소가 설치되지 아니한 항포구에 신고소를 설치한다.

⑤ 제2항에 따른 대행신고소는 일반해역에 출어하는 어선의 현황을 파악하기 위하여 통제소 또는 신고소를 설치하지 아니한 항포구를 지정한다.

⑥ 통제소, 신고소 및 대행신고소의 운영에 관하여 필요한 사항은 농림수산물부령으로 정한다.

현재 출입항신고소 등의 현황을 살펴보면, 통제소가 15곳, 신고소가 341곳, 대행신고소가 921곳이다. 전체 항포구 2,339개 중 1,277곳에서만 신고소 등이 설치되어 운영되고 있다. 해양경찰서가 출입항신고소로 기능하고 있는 것이 현실이다.

선박안전 조업규칙 제10조는 통제소를, 제12조는 신고소를, 제13조는 대행신고소를 규정하고 있다. 통제소와 신고소의 임무를 비교하면, 통제소에서 '어로보호본부와의 업무협조에 관한 사항'을 담당하는 데 비해 신고소에서 이를 하지 않는 점을 제외하고 나머지는 같다. 신고소와 구분되는 통제소를 별도로 규정하는 것이 실익이 있는지가 문제된다.

2003. 9. '어선안전조업에관한법률·시행령·시행규칙(안)' 제5조는 '신고소'와 '대행신고소'를 규정할 뿐, '통제소'에 관하여 규정하지 않았다. 선박통제규정 제4조 제1항은 통제소, 신고소, 대행신고소를 신고기관으로 설치한다고 규정하고 있다. 당초 법률안에서는 신고소와 대행신고소만을 두는 체제였으나, 본 법률안에서는 통제소, 신고소와 대행신고소를 구분하는 선박통제규정의 체제를 따라 통제소, 신고소와 대행신고소를 규정한다.

제10조는 '출입항신고'라는 임무를 담당하는 기관의 설치주체 및 운영주체에 대한 법률적 근거가 요구되므로 이를 규정하고 있다. 신고소의 설치주체와 운영주체는 농림수산물부령이다. 농림수산물부령은 신고소 등의

설치권한을 법 제36조 제1항, 시행령 제13조 제1항에 따라 해양경찰청장에게 위탁한다. 법 제10조 제6항은 출입항신고기관의 운영에 관한 세부적인 사항은 농림수산식품부령으로 정한다고 규정한다. 해양경찰청은 부령을 발할 수 없기 때문에 이러한 규율이 가지는 의미가 있지만, 실질적인 관할기관(해양경찰청)과 이를 규율하는 규범의 제정주체(농림수산식품부)가 상이한 것은 문제가 있다.

이와 같이 운영주체와 운영규범의 제정주체가 서로 다른 경우는 본 법률안에서 몇 차례 더 발생한다. 이에 관하여는 관계기관 간 입장조율 및 협의가 필요하다. 만약 그러한 입장조율 및 협의가 원만하게 이루어지지 못할 경우 권한분쟁의 소지가 있다.

(3) 제11조 신고기관의 운영 등

제11조(신고기관의 운영 등) ① 통제소 및 신고소에는 경찰요원을 배치하여 운영하며 통제소장 및 신고소장은 배치된 경찰요원 중에서 해양경찰서장이 임명한다.

② 대항신고소는 그 항포구에 거주하는 자로서 농림수산식품부령이 정하는 자 중에서 해양경찰서장이 본인의 동의를 얻어 위촉하는 자를 대항신고소장으로 임명하여 운영하며, 대항신고소장의 수당의 지급, 위촉 및 해촉 등에 관한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 통제소, 신고소 및 대항신고소의 지휘감독은 해양경찰서장이 수행한다.

④ 통제소장, 신고소장 및 대항신고소장의 임무는 대통령령으로 정한다.

출입항의 신고 등을 담당하는 출입항신고기관에는 통제소, 신고소와 대항신고소가 있다. 선박통제규정 제7조 제1항은 신고소장은 관할 해양경찰서장 또는 파출소장이 경찰공무원 중에서 임명한다고 규정하고 있고 제10조 제1항·제2항은 해양경찰서장이 이장·어촌계장·수협직원·항토예비군의 중대장 또

는 소대장 기타 책임감이 투철한 주민 중에서 본인의 동의를 얻어 대행신고소장을 위촉한다고 정하고 있다.

선박통제규정 제10조 제2항은 대행신고소장 위촉에 본인의 동의가 필요하다고 규정하고 있고, 위촉에는 사전 동의가 필요하므로 본인의 동의를 그대로 두었다. 선박통제규정 제10조 제2항은 해양경찰서장은 위촉한 대행신고소장이 ① 직무집행에 관하여 위법 또는 부당한 행위를 하였을 때, ② 주민의 신망을 잃고 민원의 대상이 되었을 때 해촉할 수 있다고 규정한다. ‘위촉’에 관하여 규정하고 있는 이상 ‘해촉’에 관한 규정 없이도 당연히 해촉할 수 있으므로 해촉의 근거 규정이 필요하지 않다는 의견이 있으나, 신고소장 등의 임기 제한을 별도로 두고 있지 않은 이상 해촉에 관한 근거를 법률에 둘 필요가 있었고, 구체적인 절차와 방법은 시행규칙에 두었다. 보다 합리적인 규율을 위해 어떠한 사람이 대행신고소장이 되는지, 대행신고소장이 되려는 경쟁이 있는지에 관한 실태 조사가 필요하다. 대행신고소장이 되지 못하는 결격사유로 미성년자, 금치산·한정치산자, 전과자, 정신이상자 등을 두자는 견해도 있으나, 이장, 어촌계장 등 책임감이 투철한 주민 중에서 대행신고소장을 위촉하도록 규정한 시행규칙 제4조 제2항을 통하여 어느 정도 문제가 해소될 수 있고 이 역시 실태조사가 필요하므로, 본 시행규칙에는 포함하지 않았다.

신고소장 등은 배치된 경찰요원 중에서 해양경찰서장이 임명하고, 대행신고소장의 경우 농림수산물부령이 정하는 자중에서 해양경찰서장이 위촉하는 자를 임명하도록 되어 있어서 해양경찰서장의 실무적 감각을 인사에 반영한 것으로 볼 수 있겠다. 이는 특히 신고소장은 관할 해양경찰서장 또는 파출소장이 경찰공무원 중에서 임명한다고 규정한 선박통제규정 제7조 제1항 및 해양경찰서장이 대행신고소장을 위촉한다고 규정한 동 규정 제10조 제1항·제2항의 내용을 입법적으로 반영한 것으로 볼 수 있다.

법률안 제11조 제2항 및 시행규칙 제4조 제2항에 의하면, 해양경찰서장은 이장, 어촌계장, 수산업협동조합직원, 향토예비군의 중대장 또는 소대장 기타

책임감이 투철한 주민 중에서 대행신고소장을 위촉한다. 책임감이 투철한 주민이 누구이냐에 관하여 해석상 논란이 있을 수 있으나, 동 조항은 선박통제 규정 제10조 제2항을 법률로 만든 것이므로 종래 위촉을 해온 관행을 해석의 준칙으로 구체화시킬 필요가 있다. 해양경찰서장은 위촉된 대행신고소장에 대하여 예산의 범위 내에서 수당을 지급할 수 있다. 이는 민간인이 대행신고소장으로 근무하는 점을 감안하여 수당의 지급 근거를 마련한 것이다.

대통령령안 제6조(신고소장 등의 임무)는 통제소장, 신고소장 및 대행신고소장의 임무를 규정한다. 신고소장의 임무는 ① 어선의 출입항 관리, ② 특정해역 및 조업자제해역에 출어하는 어선의 출어등록에 관한 사항, ③ 미귀항 어선의 수배 및 관계기관 통보, ④ 조업질서 유지 및 안전에 관한 교육·홍보, ⑤ 불법어구 또는 불법어획물의 적재 여부 확인·점검, ⑥ 선박검사증서 등 비치서류의 확인 및 ⑦ 안전조업교육 이수여부 확인 등이고, 통제소장은 여기에 어로보호본부와의 업무협조가 추가된다. 대행신고소장은 출항·입항 신고의 접수, 미귀항 선박·의심스러운 선박 신고가 임무이다. 신고소장 등의 임기를 정할 것인지 논의가 있었는데, 어떻게 운영되는지에 관한 실태조사가 선행되어야 하는 문제이므로 임기제한을 추가하지 않기로 하였다.

(4) 제12조 출어등록

제12조(출어등록) ① 특정해역 또는 조업자제해역에서 수산업법에 따라 어업의 허가·면허 또는 신고된 어선으로써 어로를 하고자 하는 자는, 특정해역은 통제소장 또는 신고소장에게, 조업자제해역은 수협중앙회장에게 출어등록을 하여야 한다.
 ② 제1항에 따른 출어등록의 유효기간은 등록일로부터 1년으로 한다.
 ③ 제1항에 따른 출어등록의 절차 등은 농림수산식품부령으로 정한다.

특정해역과 조업자제해역에서 조업하는 것은 어로 및 항해에 위험 요소가 있다. 이러한 이유에서 선박안전 조업규칙 제16조는 이들 해역에서 어로를

하고자 하는 자에게 어선의 출어등록을 하도록 의무화하고 있다. 출어등록이 이루어지면 등록일부터 1년간 출어등록이 유효하다(법률안 제12조 제2항).

수산동식물을 포획·채취하거나 어획물을 운반하는 활동을 하려 하는 자에 대하여 출어등록을 하도록 요구하는 것은 어로를 하는 자의 직업행사의 자유에 대한 제한이 된다. 국민의 권리제한 및 의무부과에 관한 사항이므로 법률에 그 근거를 두는 것이 필요하다는 것이 법 제12조의 제정취지이다.

그래서 법률안 제12조 제1항은 선박안전 조업규칙 제16조를 법률로 승격하여 규정한 것이다. 선박안전 조업규칙 제16조 제1항의 출어등록 기관은 ‘통제소 또는 신고소’이다. 본 법률에 대항신고소도 출어등록 기관으로 포함시킬지에 관한 논의가 있었다. 출어등록은 1년에 한 번 하는 것이고 엄격한 심사가 필요하므로 대항신고소는 제외하고 출어등록 기관을 신고소, 수협중앙회장으로 제한하였다. 이에 대해서는 전체 항포구 중 절반 정도에만 통제소, 신고소, 신고대행소가 설치된 점을 감안하면, 대항신고소에서 출어등록을 하지 못하게 하는 것은 어업인에게 지나치게 불편을 준다는 의견도 있었다.

출어등록은 행정질서벌을 통해 의무의 이행을 확보할 필요가 있다. 그래서 출어등록을 하지 아니하고 출어한 자에 대해서는 법 제43조 제1항 제2호에 의하여 3백만원 이하의 과태료를 부과한다.

(5) 제13조 출입항의 제한

제13조(출·입항의 제한) ① 누구든지 신고기관이 설치되지 아니한 항·포구에는 어선을 출항·입항하여서는 아니 된다. 다만, 기상 악화에 따른 피항, 기관 고장으로 인한 표류, 그 밖의 부득이한 사정이 있는 경우에는 예외로 한다.

② 농림수산식품부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 어선의 안전한 항해를 위하여 안전항로 경유지를 지정·고시하고, 어선이 그 지정된 경유지를 거쳐 항해하도록 할 수 있다.

③ 어선이 출항지 외의 항·포구에 기항한 경우에 입항신고를 받은 기항지 신고기관의 장은 가능한 한 그 선박의 기항 사실과 출항예정일시 및 출항지 귀항 예정일시를 출항지 신고기관의 장에게 통보하여야 한다.

관리 및 감독 차원에서 출입항신고기관이 설치되지 않은 항포구에 대한 일반적인 출항·입항 제한을 설정할 필요가 있다. 다만 예외적인 사유에 대한 설정이 필요하다. 그 밖에 어선의 안전한 운행을 위하여 항로 지정이 필요하고 출항지 이외의 항포구에 입항하는 경우도 있으므로 행정감독상 필요성이 있으므로 통보의무를 설정하고 있다.

(6) 제14조 출항의 제한

제14조(출항의 제한) ① 농림수산식품부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 때에는 어로를 하는 자에 대해 출항을 제한할 수 있다.

1. 기상특보가 발효된 때
2. 승선인원이 신고된 내용과 상이하거나 신원불상인 자가 승선하고 있을 때
3. 선내에서 총기, 도검류, 폭발물 등 위험한 물건이 발견된 때
4. 관계법령의 규정에 따른 해기사가 승선하지 아니한 때
5. 항해에 필요한 장비 기타 안전설비 등의 불비 또는 작동불량으로 안전항해에 지장이 있다고 우려될 때
6. 어선법에 따른 어선검사증서를 비치하지 아니하거나 유효기간이 경과한 경우 또는 선체 또는 설비 등의 불량으로 사고의 위험이 있다고 우려될 때

② 제1항 제1호에 해당하는 경우에는 기상특보가 해제될 때, 같은 항 제2호부터 제5호까지 해당하는 경우에는 그 사유에 대한 조사 또는 조치가 완료되는 즉시 출항시켜야 한다.

출항신고를 마친 어선이라 하더라도 국가의 입장에서 출항을 제한하여야 하는 경우들이 있을 수 있다. 선박통제규정 제22조는 출항의 ‘금지’를 규정하고 있고, 법률안 제14조 제1호 내지 제5호는 선박통제규정 제22조 제1항 제1호 내지 제5호와 같은 내용이다. 선박통제규정 제22조의 출항의 ‘금지’를

본 법률안에서 ‘제한’으로 용어를 바꾼 것은 ‘금지’라는 법문으로 인한 권리 위축을 최소화하기 위한 데에 그 취지가 있다.

동 조항은 국민의 권리에 대한 제한으로서 속성을 가진다. 따라서 출항의 제한 사유를 법률로 명시할 필요가 있다. 어선의 경우 해상으로 나가는 순간 육지와는 전혀 다른 특수한 환경이 되므로 위험을 사전에 예방할 필요 또한 있다. 법 제14조에서 정한 사유가 있을 때 출항을 제한할 수 있는 주체는 농림수산식품부장관이다. 수산업법 제34조 제1항 제7호에 따른 출항·입항을 제한할 수 있는 주체가 시장·군수·구청장인 것과 체계를 맞추어 당초 법률안에서는 관할 시장·군수·구청장이었으나, 최종보고회에서의 의견을 반영하여 농림수산식품부장관으로 수정했다. 법 제39조 제1항, 시행령 제13조 제1항 제4호에 따라 농림수산식품부장관은 출항 제한의 권한을 해양경찰청장에게 위탁한다.

중간보고회에서 쟁점이 되었던 노후선박에 대한 출항제한을 동 조항에서 규정할 것인지에 관한 논의가 있었다. ‘노후선박’을 어떠한 범주로 설정할 것인지 농림수산식품부 내에서 정립되지 아니한 점, ‘선령’과 같은 형식적 기준으로 노후선박을 판단하는 것보다 어선안전점검을 통해 어선의 감항성과 안전설비 결함을 실질적으로 판단하여 출항제한을 하도록 하는 것이 타당한 점 등을 고려하여 노후선박에 대한 출항제한은 규정하지 않기로 하는 것이 당초 안이었으나, 최종보고회에서 어선이 노후되어 안전검사에 불합격하는 등 사고 위험이 있다고 우려될 때 출항을 제한할 수 있다고 규정하는 것이 필요하다는 지적이 있었고, 이를 반영한 것이 법 제14조 제1항 제6호이다.

통제소와 달리 신고소 등은 앞서 서술한 바와 같이 ‘어로보호본부와의 업무협조에 관한 사항’을 임무로 하지 않는다. 어로보호본부와의 업무협조가 필요한 경우 출항의 제한을 할 수 있는 근거를 마련할 필요가 있다.

아울러 불합리하게 장기간 출항을 제한하는 것은 국민의 권리에 대한 과도한 제한이 될 수 있으므로 조사 또는 조치가 완료되는 즉시 출항시켜야 한다는 점을 동조 제2항에서 명시하였다.

(7) 제15조 해양사고 예방을 위한 조치

제15조(해양사고 예방을 위한 조치) ① 「수산업법」 제61조 및 같은 법 시행령 제45조에 따라 모든 어선은 법 제14조 제1호의 기상특보 발효시 별표1의 기준에 따라 행동하여야 하며, 선박 출항·입항 신고기관 통제요원의 지시와 안전장비 확인에 따라야 한다.

② 기상특보(풍랑주의보) 발효시라도 관할 해양경찰서장은 현지해상 기상이 출어 조업에 지장이 없다고 판단될 때에는 별표2의 기준에 따라 출어 조업할 수 있도록 조치할 수 있으며 동절기(11. 1- 다음 해 3. 31)에 현지 기상이 풍랑주의보 기준을 초과한다고 판단될 때에는 15톤 이상 30톤 미만 어선(구 20톤 이상 40톤 미만)에 대하여는 출항을 통제할 수 있다.

③ 어선 출입항신고소장은 태풍내습으로 인한 기상특보(풍랑주의보) 발효시 30톤(구 40톤) 미만 어선에 대하여는 출항을 통제하여야 한다.

④ 통신시설을 보유하지 아니한 소형어선은 라디오를 비치하고 매 뉴스 시간마다 기상특보 발령사항을 청취하고 이에 대비하여야 한다.

법률안 제15조는 해양사고 예방을 위한 관할 해양경찰서장(제2항) 및 어선 출입항신고소장(제3항)의 출항 통제에 관한 근거 조항이다.

다. 제3장 위치통지

(1) 제16조 어업정보통신국의 설치·운영

제16조(어업정보통신국의 설치·운영) ① 농림수산식품부장관은 어선의 위치 파악, 조업 정보의 제공, 위치발신체제의 구축 등을 위하여 수협중앙회에 어업정보통신국(이하 “어업정보통신국”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

② 어업정보통신국의 운영에 관하여 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

안전한 어로 및 항해, 이를 위한 조업구역의 관리·감독을 위해서는 어선의 위치 파악이 필수적이다. 1962년 수산업협동조합이 발족함과 더불어 각의(閣議)에서 ‘어업무선국’을 수산업협동조합중앙회에서 관장하도록 결정하였고 1963. 6. 서울 중앙통제국과 제주·주문진 무선국을 개설하여 어업통신사업을 최초로 시작하게 되었다. 1966. 9. 사설무선국 8개소를 인수·통합하고 1974년에 강화, 백령도 등에 ‘무선측위국(無線測位局)’을 신설하였다. 1986년부터 1993년까지 연차적으로 무선측위국의 노후장비를 신형장비로 대체하고 원격 운용하는 등 시설을 전면 개선했다. 이후 어업무선국은 2005. 1. ‘어업정보통신국’으로 명칭을 변경하여 오늘에 이르고 있다.

어업정보통신본부는 수산업협동조합중앙회에 소속되어 있다. 어업정보통신본부에는 안전조업상황실을 비롯하여 전국 16개 어업정보통신국에서 24시간 상황실을 운영하고 있고 어선의 안전조업과 해양사고 발생시 신속한 구조를 위하여 노력하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 어업정보통신국의 설치 및 운영에 관한 법적 근거가 없는 상황이다.

선박안전 조업규칙 제23조는 통신기가 설치된 어선으로 하여금 어업정보통신국에 가입하고 보고할 의무를 지우고 있고, 어선안전조업규정 제10조는 어업정보통신국장(어업지도선장 포함)에게 출어선의 항해 및 조업의 안전을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 어선위치 확인에 대한 필요한 지시를 할 수 있다고 규정하고 있다.

어선의 위치 파악, 조업 정보의 제공, 위치발신체제의 구축 등을 담당하는 어업정보통신국의 설치와 운영에 관한 최소한의 법적 근거가 필요하다. 어업정보통신국의 기능이 중요성을 감안하면 입법의 미비는 시정될 필요가 있다. 어업정보통신국의 설치·운영을 위한 법적 근거가 되는 것이 법 제15조 제1항이다. 농림수산식품부, 해양경찰청, 수협 등의 위치정보 연계가 규범으로 명문화되었다. 어업정보통신국의 운영에 관하여 필요한 사항을 시행규칙에 위임할 수 있는 근거가 법률안 제16조 제2항이다.

(2) 제17조 어선교신 가입 및 위치통지

제17조(어선교신 가입 및 위치통지) ① 통신기기가 설치된 어선의 소유자는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 주소지를 관할하는 어업정보통신국에 교신가입하여야 한다.

② 제1항에 따라 교신가입한 자가 출어한 때에는 농림수산식품부령이 정하는 어업정보통신국에 그 위치를 통지하여야 한다. 다만 「어선법」 제5조의2에 따른 어선위치발신장치를 갖추고 동 장치를 작동하고 어로를 하는 자는 그러하지 아니하다.

③ 제2항에 따른 위치통지의 횟수, 교신불가시 위치통보 방법 등 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

법률안 제17조 제1항은 통신기기가 설치된 어선의 경우 어업정보통신국에 교신가입을 할 의무를 지운다. 선박안전 조업규칙 제23조 제1항이 법제화된 것이다. 이는 국민의 의무부과에 관한 사항이므로 법률로 정하는 것이 바람직하다. 어로를 하는 자는 어선의 선적항을 관할하는 어업정보통신국에 가입하여야 한다. 어로를 하는 자가 어업정보통신국에 가입하는 것은 어선의 위치 파악, 조업 정보의 제공 등을 위해서 반드시 필요하기 때문이다.

법률안 제17조 제1항의 법문을 두고 ‘통신기’로 할지, ‘통신기기’로 할지에 대해 논의가 있었다. 논의 결과, 선박안전 조업규칙 제23조 제1항은 ‘통신기’라고 규정하고 있으나, 법률안 제17조 제1항은 ‘통신기기’라고 규정하게 되었다. ‘통신기기(通信機器)’란 통신에 쓰는 여러 기계를 통틀어 이르는 말로서 전화기, 무선기 등이 있다.¹¹⁰⁾ 통신기도 이와 비슷한 개념이지만 정보통신기술의 발달에 따라 점차 다양한 통신기기가 사용될 수 있으므로, ‘통신기’보다 넓은 의미인 ‘통신기기’라는 법문을 사용한 것이다.

어업정보통신국에 교신가입하여 어로를 하는 자가 출어한 때에는 농림수산식품부령이 정하는 어업정보통신국에 그 위치를 통지하여야 한다(법 제17조

110) 네이버 백과사전(<http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=39667500>) 참조.

제2항 본문). 반면에, 「어선법」 제5조의2(111)에 따른 어선위치발신장치를 갖춘 어선으로 어로를 하는 자는 위와 같은 위치통지의 의무가 면제된다(동조 단서). 어선법 제5조의2는 2011. 7. 14. 법률 제10847호로 개정되어 신설되었는바, 이로써 모든 어선은 안전운항을 확보하고 해양사고 발생 시 신속한 대응과 어선 출입항 신고 자동화 등을 위해 어선 위치를 자동으로 발신하는 어선위치발신장치를 갖추고 운항하게 되었다. 어선위치발신장치를 갖추면 위치통지를 할 필요가 없는 점을 반영하여 법 제17조 제2항 단서에 예외를 둔 것이다.

어업정보통신국에의 위치 통지, 어업정보통신국의 어선 위치 파악이 위치정보의 유출·오용 및 남용으로부터 사생활의 비밀 등을 보호하고 위치정보의 안전한 이용환경을 조성하여 위치정보의 이용을 활성화함으로써 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 하는 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 112)에 저촉되는지가 문제된다.

살피건대, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」 제4조는 “위치정보의 수집, 저장, 보호 및 이용 등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 동법이 적용되지 않는다.”고 규정하고 그에 관하여는 본 법률이 우선하므로, 어업정보통신국의 어선 위치정보에 관한 수집, 이용 등은 가능하다 할 것이다.

법률안 제17조 제2항에서 말하는 농림수산식품부령에서 정하는 어업정보통신국은 시행규칙 제6조에서 정하고 있다.

구체적 위치통지의 횟수, 교신불가시 위치통보 방법 등 그 밖에 필요한 사

111) 제5조의2(어선위치발신장치) ① 어선의 안전운항을 확보하기 위하여 농림수산식품부령으로 정하는 어선의 소유자는 농림수산식품부장관이 정하는 기준에 따라 어선의 위치를 자동으로 발신하는 장치(이하 “어선위치발신장치”라 한다)를 갖추고 이를 작동하여야 한다. 다만, 해양경찰청장은 해양사고 발생 시 신속한 대응과 어선 출항·입항 신고 자동화 등을 위하여 필요한 경우 그 기준을 정할 수 있다.

② 제5조제1항에 따른 무선설비가 어선위치발신장치의 기능을 가지고 있는 때에는 어선위치발신장치를 갖춘 것으로 본다.

③ 제1항에 따른 어선의 소유자 또는 선장은 어선위치발신장치가 고장나거나 이를 분실한 경우 지체 없이 그 사실을 해양경찰청장에게 신고하여야 한다.

④ 국가 또는 지방자치단체는 어선위치발신장치를 설치하는 어선의 소유자에 대하여 예산의 범위에서 그 설치비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

⑤ 제3항에 따른 신고의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 해양경찰청장이 정한다.

112) 동법 제1조 참조.

항은 법률 제17조 제3항의 위임에 의하여 시행규칙 제10조(위치통지의 횡수)와 제11조(교신불가시 위치통보 방법)에서 정하고 있다. 이러한 내용들은 기술적인 것이다. 시행규칙이 아니라 반복적 행정사무의 기준을 제시하는 예규, 행정기관이 일정한 사항을 불특정 다수인에게 통지하는 고시 등의 행정규칙으로 규율하는 것이 낫다는 의견이 있다.

선박안전 조업규칙 제23조에서 위치‘보고’라고 규정하고 있으나, 하급자가 상급자에게 알리는 ‘보고’보다는 중립적인 법문이라고 보이는 ‘통보’를 사용하는 것이 낫다는 의견이 제시되어 위치‘통보’로 법문을 변경하였다.

라. 제4장 선장의 의무

(1) 제18조 경보청취 의무

제18조(경보청취 의무) 선장은 농림수산식품부령에서 정하는 방법으로 긴급사태에 관한 경보를 청취하여야 한다.

항해 또는 어로에 있어서 안전을 위한 기본적인 의무의 하나로서 긴급사태에 대한 경보청취를 지적할 수 있다. 선장은 이에 대한 의무를 지며 긴급사태에 대하여 만전을 기하기 위해서는 경보청취가 가장 먼저일 것이다. 이는 선박안전 조업규칙 제26조가 규정한 경보청취의 의무를 입법화한 것이다. 경보청취 요령은 시행규칙 제14조에서 규정하고 있다. 부령인 시행규칙 제14조의 입법 사항은 지나치게 기술적인 사항이다. ‘농림수산식품부령’으로 규정하는 방식보다는 법 제18조는 ‘농림수산식품부장관이 정하는 신호방법’이라고 하고, 경보청취방법은 행정규칙인 예규, 고시로써 정하는 방식이 경제적인 입법이다.

(2) 제19조 위험등에 대한 대비

제19조(위험등에 대한 대비) 선장은 다음 각 호의 선박으로부터 농림수산식품부령에서 정하는 방법으로 위험 및 대피신호를 받은 때에는 즉시 이에 대비하고 대피하여야 하며, 통신기가 설치된 선박은 대피상황을 지체 없이 어업정보통신국에 보고하여야 한다.

1. 해군함정
2. 해양경찰청 경비정
3. 농림수산식품부 또는 지방자치단체의 어업지도선

법 제19조는 선장으로 하여금 어선 및 승선자의 안전을 위한 조치를 취할 의무를 부과한다. 선박안전조업규칙 제27조는 위험 및 대피신호에 대한 대비를 규정하고 있다. 본 법률안은 선박의 항해와 선박 안의 모든 사무를 책임지고 선원들을 통솔할 최고 책임이 있는 선장에 대하여 보다 높은 주의의무를 부과하는 것이 안전한 항해를 위해 필요하므로 위험 및 대피신호에 대한 대비 및 정선명령 준수를 통합하여 법률안에서 '선장의 안전조치의무'의 내용으로 규정하게 되었다. 이는 선장에 대한 의무부과 사항이므로 그 근거를 법률에 명확하게 규정한 것이다.

구체적인 신호방법은 시행규칙 제15조에서 정하고 있다. 이 중 시행규칙 제15조는 '위험 및 대피신호의 방법'이다. 부령인 시행규칙 제15조의 입법사항은 지나치게 기술적인 사항이다. '농림수산식품부령'으로 규정하는 방식보다 법 제19조는 '농림수산식품부장관이 정하는 신호방법'이라고 규정하고, 신호방법 및 정선명령 방식 등은 행정규칙인 예규, 고시로 규정하는 방식이 경제적인 입법이다.

(3) 제20조 정선명령의 준수

제20조(정선명령의 준수) 선장은 다음 각 호의 경우에는 정선하고 응답하거나 조사에 응하여야 한다.

1. 제19조의 각 호의 선박으로부터 농림수산식품부령이 정하는 정선명령

신호를 받은 경우

2. 대한민국 국적의 항공기가 어선의 상공에서 선회하거나 조명탄을 투하한 경우

법 제19조는 선장에 대해 일정한 경우 정선하고 응답하거나 조사에 응할 의무를 지운다. 시행규칙 제17조는 ‘정선명령신호’에 관하여 상세한 내용을 규정한다. 선박안전조업규칙 제28조 정선명령의 준수를 법률, 시행규칙에서 법제화한 것이다.

(4) 제21조 의심스러운 선박 등의 신고

제21조(의심스러운 선박 등의 신고) ① 선장은 항해 또는 어로 중 의심스러운 선박 또는 물체를 발견한 때에는 지체없이 그 사실을 정하여진 긴급 보고제도에 따라 인근 어업정보통신국에 신고하여야 한다.

② 제1항에 따른 신고의 방법 등은 농림수산부령으로 정한다.

법률안 제21조는 선박안전조업규칙 제25조를 법률로 규정한 것이다. 이는 선박의 항해와 선박 안의 모든 사무를 책임지고 선원들을 통솔할 책임이 있는 선장으로 하여금 해상에서 위험을 확인할 때에는 어업정보통신국을 거쳐 해양경찰서에 이를 알리도록 함으로써 위험을 예방하기 위한 취지가 있다.

법률안 구상 초기에는 신고대상을 크게 두 가지로 정하여, 하나는 선박의 형태, 항해경로, 승선자 또는 적재물이 의심스러운 선박이고, 다른 하나는 폭발물 등 위험한 물체 등으로 하자는 논의가 있었다. 선박안전 조업규칙 제25조 제1항에서는 ‘의심스러운 선박이나 물체’라고 규정하고 있으나, 본 법률안에서 보다 구체적으로 규정하고자 하는 취지였다. 이는 조항의 해석상 자의가 개입되는 것을 방지할 목적이었다.

그러나 다른 한편 한정적 열거방식을 택할 경우에는 동 조문을 통해 위험을 사전에 예방하는 취지가 반감되는 측면도 있기에 ‘의심스러운 선박 또는

물체'라는 선박안전 조업규칙 제25조 제1항을 그대로 살리는 것이 타당하다는 결론으로 가닥을 잡았다.

국민으로서 당연한 의무이기는 하겠지만 특별히 선장에 대해 책임의식과 노력을 고취하기 위해서는 법률로 규정할 필요가 있기도 하다. 여기에서는 그 주체를 어선의 책임자인 선장으로 정하고 있다. 선장만이 책임을 지도록 하는 것이 타당하다. 왜냐하면 승무원을 지휘·통솔하고 선박과 화물을 관리하며 안전항해를 도모하는 최고 책임자는 바로 선장이기 때문이다. 다만, 선장이 선상에서 사망하거나 기타 사고 등으로 직무수행이 어려운 경우에는 그 다음 서열에 있는 자가 선장의 직무를 수행하게 될 것이므로 그 자가 이들 의무를 진다고 해석함이 상당하다.

마. 제5장 어로 또는 항해 제한

(1) 제22조 월선의 제한

제22조(월선의 제한) 어로를 하는 자는 어로한계선 또는 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 하여서는 아니 된다. 다만 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

어로를 하는 자는 어장이 형성되는 곳이면 어디든 가서 조업을 하려고 한다. 이는 인간이라면 누구나 가질 수 있는 경제적 욕망이다. 그러나 우리나라는 주변국들과의 안보관계 및 남북 간의 대치상황으로 인해 해상에서의 조업을 무한히 허용하는 것이 아니라 일정한 경계와 영역을 설정하고 있다.

즉, 선박안전 조업규칙 제20조(월선의 금지 등) 제1항은 “선박은 제3조에 따른 어로한계선이나 제6조에 따른 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있다. 다만, 동 규칙 제2항에서는 어로한계선이나 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 할 수 있는 예외를 인정하고 있다.¹¹³⁾ 어선안전조업규정 제5조는 ‘월선의 금지’가 아닌 ‘월선의 허용범위’

에 관하여 규정하는바, 이는 선박안전 조업규칙 제20조를 구체화한 것이며, 형식적으로는 허용범위를 정한 것이지만 허용범위 밖은 허용되지 않는다는 의미이므로 실질적으로는 제한적 속성을 가진다. 훈령으로써 권리제한이나 의무의 부과를 규정하지 못하는 한계에서 비롯된 것으로 추정된다.

월선의 원칙적 금지의 내용 및 예외적 허용의 대략적 내용을 법률로 규정하고 예외적 허용에 관한 상세한 내용은 대통령령에 규정하는 것이 법률안 제22조의 체계이다. 어로를 하는 자의 어로 또는 항해의 범위를 공간적으로 제한하는 것은 국민의 권리제한 및 의무부과이므로 법률로써 규율할 사항이기 때문이다. 월선의 ‘금지’를 ‘제한’으로 용어를 바꾼 것은 ‘금지’라는 법문으로 인한 권리 위축의 소지를 최소화하기 위한 데 취지가 있다. 반면에 예외적 허용은 권리제한이나 의무부과가 아니므로 구체적 내용을 대통령령(시행령 제7조)으로 규정한 것이다.

(2) 제23조 어로 또는 항해의 제한

제23조(어로 또는 항해의 제한) ① 국방부장관 또는 해양경찰청장은 국가 안전보장 또는 질서유지를 위하여 필요한 경우 일정한 해역 및 기간을 지정하여 농림수산식품부장관에게 일시적인 어로 또는 항해 제한을 요청할 수 있다. 다만, 영해및접속수역법 제1조에서 규정한 영해 내의 해역에 대해서는 광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 요청하여야 한다.

② 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 요청을 받은 때에는 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 일시적인 어로 또는 항해의 제

113) 제20조(월선의 금지 등)

② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어선은 어로한계선이나 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 할 수 있다. <개정 2008.3.3>

1. 어로한계선 인근지역·도서의 어선. 이 경우 어로 및 항해를 할 수 있는 범위와 기간 등은 농림수산식품부장관이 관계 기관의 장과 협의·결정하여 고시한다.
2. 「남북교류 협력에 관한 법률」에 따라 정부의 승인을 받은 어선 또는 외국정부의 입어허가를 받아 해당 외국수역에 출어하는 어선. 이 경우 출입항로 등은 농림수산식품부장관이 관계 기관의 장과 협의·결정하여 고시하거나 통보한다.

한 조치를 취하여야 한다.

법률안 제23조는 선박안전 조업규칙 제19조(어로 또는 항해의 금지)에서 규정하고 있는 사항을 법률로써 규정한 것이다. 이 또한 어로를 하는 자의 행동 범위를 일정한 공간으로 제한하는 것이다. 이와 같은 제한은 국민의 권리제한 및 의무부과이므로 법률로 규율될 사항이다.

법률안 제23조는 선박안전 조업규칙 제19조에서 농림수산식품부장관은 경찰청장, 해양경찰청장 또는 국방부장관이 요청하면 일정 해역을 지정·고시하고, 그 지정된 해역에서의 항해 또는 어로를 금지하도록 한 것을 그대로 살려 법률로 승격시켰다. 본 조항에서는 어로 또는 항해의 ‘금지’를 ‘제한’으로 용어를 바꾸었다. 이는 ‘금지’라는 법문으로 인한 권리위축의 소지를 최소화하기 위한 취지가 있다.

어로 또는 항해를 제한할 수 있는 주체로는 국방부장관 또는 해양경찰청장이 있다. 국방부장관 또는 해양경찰청장이 개입하는 제한은 국가안전보장(국방부장관) 또는 질서유지(해양경찰청장)를 위하여 필요한 경우여야 하고 일정한 해역 및 기간을 지정하여야 하며, 직접적으로 제한하는 것이 아니라 농림수산식품부장관에게 ‘요청’하는 것이고, ‘일시적’ 어로 또는 항해의 제한이라는 점이 특징적이다.

농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 법률안 제23조 제1항의 규정에 의한 요청을 받은 때에는 일시적인 어로 또는 항해의 제한조치를 취하여야 한다. 이를 정한 것이 시행규칙 제19조이다. 그에 따르면, 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 관계기관의 장과 협의를 거쳐 ① 어로 또는 어로의 제한의 취지, ② 어로 또는 항해 제한 해역의 시간, 기간 및 범위, ③ 기타 어선의 안전을 위하여 필요한 사항을 고시하여야 하고(제1항), 고시를 할 때에는 어로 또는 항해가 제한되는 시간에 긴급히 출입항할 수 있는 항포구 및 통로를 확보하여야 한다. 긴급한 출입항은 가능하게 하기 위함이다.

(3) 제24조 특정해역에서의 어로 또는 항해의 제한

제24조(특정해역에서의 어로 또는 항해의 제한) ① 특정해역에 출어하여 어로를 하는 자는 농림수산식품부령으로 정하는 장비를 갖춘 동력선으로 어로 또는 항해를 하여야 한다. 다만, 특정해역과 인접하고 있는 지역의 어업인이 소유한 어선으로서 닻과 노를 갖춘 무동력어선 또는 10톤 미만의 어선은 그러하지 아니하다.

② 농림수산식품부장관은 필요한 경우 관계기관의 장과의 협의를 거쳐 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 특정해역에서의 어업별 조업구역 및 조업기간을 정할 수 있다.

특정해역에 출어하려는 어로를 하는 자는 어로 또는 항해를 위한 일정한 장비를 갖추어야 한다. 특정해역은 어로한계선과도 접해 있는 광범위한 해역이다. 따라서 특정해역에 출어하려는 어로를 하는 자는 위치보고를 신속히 할 수 있어야 하고 비상시 연락할 수 있는 통신시설을 갖추어야 하며, 구명장비를 갖추어야 해양경찰이 출동하더라도 구조할 수 있다. 이러한 이유로 선박안전 조업규칙 제21조 제1항은 특정해역 출어 시 일정한 장비를 갖춘 동력선으로 어로 또는 항해를 하도록 의무화하고 있다.

법 제24조 제1항은 특정해역에 출어하려는 어로를 하는 자는 농림수산식품부령으로 정하는 장비를 갖춘 동력선으로 어로 또는 항해를 하여야 한다고 규정한다. 이를 구체화하여 시행규칙 제20조는 ‘통신시설·나침반·해도·구명장비·조석표·라디오를 장비로 갖추어 것’을 요구한다. 특정해역은 위와 같은 장비를 갖추면 사고의 예방 및 구조에 유리하기 때문이다. 선박안전 조업규칙 제21조 제2항을 구체화한 것이다.

다만, 특정해역과 인접하고 있는 지역·도서에서 어로를 하는 자에 대해서도 일률적으로 시행규칙 제20에서 정하는 장비를 갖춘 동력어선을 요구하거나 10톤 미만 톤수의 어선이라고 해서 일정한 해역에서 출어를 제한하는 것은 지나친 제약이 될 수 있어서 법률안 제24조 제1항 본문의 적용을 배제하고, 최소한의 항해 장비라고 할 수 있는 닻과 노를 갖추어 것을 요구하고 있다.

농림수산식품부장관은 필요한 경우 관계기관의 장과의 협의를 거쳐 특정해역에서 어업별 조업구역 및 조업기간을 정할 수 있다(법 제24조 제2항). 선박안전 조업규칙 제21조 제3항의 법제화이다. 동 조업규칙에 의한 서해특정해역 내에서의 어업별 조업구역과 조업기간은 어선안전조업규정 제6조에서 규정하고 있으나 이는 권리제한 또는 의무부과의 속성을 가짐에도 고시로 규율하는 심각한 문제가 있다. 따라서 기본적인 내용은 법률로 규정하여야 하고, 그에 관한 구체적인 내용은 시행규칙 제21조로 정한다.

(4) 제25조 특정해역외의 해역에서의 어로 또는 항해의 허용

제25조(특정해역외의 해역에서의 어로 또는 항해의 허용) ① 농림수산식품부장관은 관계 기관의 장과 협의하여 특정해역외의 해역에서 어로 또는 항해를 허용할 수 있다.
 ② 제1항에 따라 어로 또는 항해를 제한할 수 있는 해역 및 기간 등은 농림수산식품부령으로 정한다.

법률안 제25조는 선박안전 조업규칙 제22조를 법제화한 것이다. 권리제한 또는 의무부과이므로 법률로써 규정하는 것이 타당하다. 선박안전 조업규칙 제22조는 어로 또는 항해의 제한 사유를 두지 않는데 비해, 법률안 제25조 제1항은 특정해역 외의 해역에서 어로 또는 항해를 허용할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 법률안 제25조 제2항에 따라 어로를 허용할 수 있는 해역 및 기간 등에 관하여는 시행규칙 제22조(특정해역외의 해역에서의 항해 및 어로의 허용 해역)에서 정하고 있다.

시행규칙 제22조 제1항의 내용은 어선안전조업규정 제7조(특정해역 외의 해역에서의 어로제한)와 비슷하나, 제한이 아닌 허용이라는 점에서 차이가 있고, 시행규칙 제22조 제2항, 제3항의 내용은 어선안전조업규정(출입항로 등) 제8조 제1항, 제2항과 같다. 선박안전 조업규칙 제22조 제1항에서는 농림수산식품부장관은 관계 중앙행정기관과 협의하여 특정해역 외의 해역에서

어로를 제한할 수 있다고 규정하고 농림수산식품부 장관이 어로를 제한하는 경우 그 내용을 고시하여야 한다고 규정할 뿐이다. 국민의 권리제한에 관한 기본적, 본질적인 내용을 고시에 위임하는 문제가 있다. 어선안전조업규정 제7조에서 특정해역 이외의 해역에서의 어로‘제한’이라고 하는 명백히 권리 ‘제한’을 다루는 규정임에도 농림수산식품부 장관의 고시로 정하도록 한 것이다. 국민의 예측가능성을 보장하기가 힘든 입법방식이다. 본 법률안 제25조 및 시행규칙 제22조는 이와 같은 문제점을 시정하는 데에 그 취지가 있다.

시행규칙 제22조의 내용은 지나치게 전문적이고 행정부의 기술적인 판단에 속하는 사항이다. 이는 하위규범인 고시에 있는 내용을 상위규범인 부령으로 규정함에 따라 나타날 수밖에 없는 불가피한 결과이기는 하나, 법률입안의 준칙인 ‘경제성’과 ‘소관주의’라는 측면에서 바람직하지 못한 규율방식이라고 생각된다.

(5) 제26조 어로보호본부의 설치·운영 등

제26조(어로보호본부의 설치·운영 등) ① 해양경찰청장은 특정해역의 어로보호에 관한 다음 각 호의 사무를 처리하기 위하여 속초해양경찰서에 동해어로보호본부를, 인천해양경찰서에 서해어로보호본부를 설치한다.

1. 어로보호를 위한 경비 및 단속
2. 어선의 출입항 및 출어등록의 현황 파악과 출어선(出漁船)의 동태 파악
3. 해양사고 구조
4. 어로를 하는 자의 위법행위의 적발·처리 및 관계기관 통보
5. 특정해역에 출입하는 어획물운반선의 통제

② 어로보호본부의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

어로보호본부는 특정해역의 어로보호에 관한 사무를 처리하기 위하여 해양경찰청장이 설치하는 기구이다. 법률안 제26조는 어로보호본부의 설치·운영 등의 근거가 되는 조문이다. 어로보호본부는 선박안전 조업규칙 제7조가 규

정하고 있는데, 이를 법률로 규정한 것이다. 출입항신고기관 및 어업정보통신국의 경우 “설치할 수 있다”고 규정하는 데 비해, 법 제26조 제1항은 “어로보호본부를 설치한다”고 규정한 것은 어로보호본부가 어로 또는 항해의 안전에 ‘필수적인 기구’이기 때문이다.

어로보호본부의 처리 사무는 ① 어로보호를 위한 경비 및 단속, ② 어선의 출입항 및 출어등록의 현황 파악과 출어선(出漁船)의 동태 파악, ③ 해양사고 구조, ④ 어로를 하는 자의 위법행위의 적발·처리 및 관계기관 통보, ⑤ 특정해역에 출입하는 어획물운반선의 통제(법률안 제26조 제1항)이다.

어로보호본부는 해양경찰서에 소속된 경찰공무원(경비합정 근무자는 제외한다)으로 구성한다(시행령 제8조 제1항). 각 어로보호본부에 본부장을 두되, 그 해양경찰서장이 어로보호본부장이 된다(시행령 제8조 제1항). 시행령 제8조(어로보호본부의 운영 등)는 어로보호본부의 운영에 관하여 상세한 내용을 정한다.

어로보호본부는 국토해양부 소속 해양경찰서에 설치되고 해양경찰서장이 어로보호본부장이 되므로 농림수산식품부령보다는 행정부수반인 대통령이 제정하는 령으로 규율하는 것이 타당하다. 어로보호본부는 주로 경찰행정적 관점에서 설치되는 기구이다. 그러나 어로보호본부에는 어로보호합동상황실, 어로보호협의회 등이 설치되고 어로보호본부를 비롯하여 이들 기구는 특정해역의 어로보호에 관한 경찰행정뿐만 아니라 일반행정까지 담당하게 된다. 물론 어로보호본부가 기능하는 것은 특정해역이라는 장소적 한계를 가지고 있기는 하나, 어로보호본부의 사무확대는 경찰행정기관이 일반행정까지 관장하는 측면에서 문제가 있다.

(7) 제27조 어선의 선단편성 조업

제27조(어선의 선단편성 조업) ① 특정해역 또는 조업자제해역에 출어하여 어로를 하는 자는 선단을 편성하여 출항하고 조업하여야 한다.
--

- ② 통신시설이 없는 어선으로서 「영해및접속수역법」 제1조에 따른 영해 내 기선으로부터 12해리 밖의 일반해역에 출어하여 어로를 하려는 자는 통신시설이 있는 어선과 선단을 편성하여 신고소장 또는 수협중앙회장(이하 “신고소장 등”이라 한다)에게 신고하고 조업하여야 한다.
- ③ 제1항·제2항에 따른 어선의 선단 편성 방법 및 선단 조업에 관하여 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

어선의 안전을 도모하고 효과적으로 어로 활동을 하기 위해선 선단을 편성하는 것이 필요하다. 특히 특정해역, 조업자제해역과 영해 밖 일반해역에서 어로를 하는 자가 단독어선으로 조업할 경우 위험에 직면하더라도 다른 어선으로부터 도움을 받기 어렵고, 실종되거나 사고가 발생할 경우에는 위치 파악이 힘들다. 이러한 이유에서 법률은 특정해역, 조업자제해역과 영해 밖 일반해역에 출어하여 어로를 하는 자에게 선단을 편성할 의무를 지운다.

법률안 제27조는 선박안전 조업규칙 제17조 중에서 기본적인 내용은 법률에서 규정하고 세부적인 내용은 시행규칙에서 정하는 체계를 취하고 있다. 우선 법률안을 살펴보면, 특정해역 또는 조업자제해역에 출어하여 어로를 하는 자에 대해서는 선단을 편성해야 할 의무를 부과하고(제27조 제1항), 영해 및접속수역법 제1조¹¹⁴⁾에 따라 영해 밖 일반해역에 출어하여 어로를 하는 자에 대해서 통신시설이 없는 어선의 경우이면 통신시설이 있는 어선과 선단을 편성해야 할 의무를 부과한다(제2항).

어선의 선단편성 등에 관한 자세한 내용은 시행규칙 제23조에서 규정한다. 선박안전 조업규칙 제17조 제1항은 어선단 조업을 하는 어선은 통제소 또는 신고소의 통제요원이 정하는 바에 따라야 한다고 규정하나, 본 법률안에서는 신고소장에 국한하는 것은 선단편성 조업에 곤란을 가져올 것으로 보이므로 선단편성을 정하는 주체를 대항신고소장까지 확대하였다. 시행규칙 제23조에서 규정하는 내용은 지나치게 세부적인 것이고 기술적인 것이다. 그럼에도

114) 영해 및 접속수역법[일부개정 2011. 4. 4. 법률 제10524호]

제1조(영해의 범위) 대한민국의 영해는 기선(基線)으로부터 측정하여 그 바깥쪽 12해리의 선까지에 이르는 수역(수역)으로 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 일정수역의 경우에는 12해리 이내에서 영해의 범위를 따로 정할 수 있다.

불구하고 이를 부령으로 규율하는 것은 법률입안의 준칙 중 하나인 ‘소관주의’에 맞지 않다는 의견이 있다.

바. 제6장 안전조업을 위한 지원

(1) 제28조 구명조끼 착용

제28조(구명조끼 착용) ① 어로를 하는 자는 항해중이거나 조업중인 때에는 구명조끼를 착용하여야 한다.
② 농림수산식품부장관은 농림수산식품부령이 정하는 자로 하여금 어로를 하는 자가 구명조끼를 착용하였는지 여부를 확인하게 할 수 있다.

어로를 하는 자가 어선에 안전장비를 갖추지 않을 경우 생명과 신체의 안전을 도모하기 힘들다. 구명조끼는 ‘해양에서의 안전벨트’이다. 위치추적이 되는 구명조끼를 착용하는 것은 어로를 하는 자에 대하여 위치를 파악하여 구조 활동을 하는 데 결정적으로 도움이 된다. 또한, 구명조끼 등에 관하여 예산지원의 근거를 마련할 필요가 있다. 법 제25조는 이러한 취지를 반영한 것이다. 법 제28조 제1항에 위반하여 항해중이거나 조업중인 때 구명조끼를 착용하지 아니한 자는 과태료부과 대상이다(제43조 제1항 제8호).

참고로, 낚시어선업법 제11조 제2항은 낚시어선업자 및 선원에 대하여 안전운항을 하기 위하여 필요한 경우 또는 소형 낚시어선의 경우 승객으로 하여금 구명조끼를 착용하여야 하는 의무를 부과한다. 동 조항은 소형 낚시어선의 승객이 구명조끼를 착용하지 아니하는 때에는 승선을 거부할 수 있다고 규정하고 있다. 낚시어선업법 제23조 제2항 제1호는 제11조 제2항의 규정에 위반하여 승객에게 구명조끼를 착용시키지 아니한 자에 대하여 10만원 이하의 과태료에 처한다. 10만원 이하의 과태료를 부과하는 낚시어선업법에 비해 본 법률안에서 3백만원 이하의 과태료를 부과하는 것은 과중하지 않은 가하는 문제제기가 있을 수 있다.

일본의 경우에는 ‘선박직원 및 소형선박조종자법(船舶職員及び小型船舶操縦者法)’¹¹⁵⁾ 제26조의36 제4항에 따라 소형선박조종자는 소형선박에 승선하고 있는 사람이 배 밖에 추락할 우려가 있는 국토교통성령으로 정하는 경우¹¹⁶⁾ 배 밖에서의 추락에 대비하기 위해 그 사람에게 구명조끼를 착용시키고, 기타 국토교통성령으로 정하는 필요한 조치를 강구하여야 한다. 동법 제23조의7 제1항 제2호는 구명조끼 착용을 위반할 경우 조종면허의 취소 또는 정지처분을 내릴 수 있다고 규정한다. 해상보안관 또는 경찰관은 제23조의36 위반 사실을 알았을 때에는 그 사실을 국토교통대신에게 통지할 수 있다(동법 제23조의38).

(2) 제29조 사법경찰권

제29조(사법경찰권) 어업감독공무원은 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는 행위에 대하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다.

법률안 제26조는 어업감독공무원의 어로 및 항해에 있어서의 관리감독에 있어서 효과적인 관리감독이 이루어질 수 있도록 하기 위하여 사법경찰권을 부여하고 있다.

이는 노동현장에서 근로기준법 등 노동법 위반 사항을 적발하고 근로자 보호를 위하여 근로감독관에게 노동문제의 행정감독에 있어서 사법경찰권을 부여하고 있는 것과 같은 논리다.

(3) 제30조 안전조업교육

115)昭和 26年(1951.) 4月 16日 法律 第149号 最終改正 : 平成 20年(2008.) 5月 2日 法律 第26号.

116) ‘선박직원 및 소형선박조종자법 시행규칙(船舶職員及び小型船舶 操縦者法施行規則)’[昭和 26年(1951.) 10月 15日 運輸省令 第149号 最終改正 : 平成 21年(2009.) 7月 10日 国土交通省令 第46号] 第137條 참조.

제30조(안전조업교육) ① 농림수산식품부장관은 농림수산식품부령으로 정하는 자에 대하여 해상조업질서의 유지 및 안전한 조업을 위하여 필요한 교육(이하 “안전조업교육”이라 한다)을 매년 1회 4시간 이상 실시하여야 한다. 다만, 어로보호본부장은 특정해역에 출어하려는 경우에는 같은 조 본문에 따른 교육 외에 매년 1회 2시간씩 교육을 실시하여야 한다.

② 제1항에 따라 농림수산식품부령이 정하는 자에게 안전조업 교육을 실시한 경우에는 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 교육이수증을 교부하여야 한다.

③ 제1항에 따른 안전조업교육의 시행기관, 실시방법, 교육이수자 관리, 기타 안전조업교육을 위하여 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

해상에서의 안전 및 조업질서는 어로를 하는 자 스스로 인식해야 하는 것이지만 국가가 앞장서서 그에 대한 교육을 실시할 필요가 있는 사항이기도 하다. 법 제30조 안전조업교육은 선박안전 조업규칙 제29조와 유사한 내용이다.

교육의 대상자는 ‘선장’ 및 ‘일정한 선원’이 될 것이다. 이는 시행규칙으로 규정하고 있다. 선박안전 조업규칙에서는 ‘선주’를 규정하고 있으나, 실제로 배를 운항하지 않는 선주에 대해서까지 어선안전조업교육의 의무를 부과하는 것은 타당하지 못하다는 지적을 반영하여 법률안 제30조 제2항 및 시행규칙 제25조의 교육대상에서 선주를 제외한다. 시행규칙 제25조는 선장 이외에 안전조업교육을 받을 선원으로 ‘기관장, 통신장 또는 그 직무를 수행하는 자’를 열거한다. 이처럼 한정적으로 열거할 것인지, 아니면 예시적으로 규정할 것인지에 관하여 논의가 있었다. 안전조업교육 이수대상은 실태조사를 바탕으로 한 농림수산식품부의 정책결정에 의할 사항이다.

안전교육에 관한 기본적인 내용은 법률을 통해 규율하고, 세부적인 내용은 시행규칙 제25조(안전조업교육 대상선원), 제26조(안전조업교육 시행기관 등), 제27조(안전조업교육 실시방법 등)를 통해 규율하게 된다. 시행규칙 제27조 제3항에 의하면, 어민예비군 및 어선단 예비군으로서 예비군교육훈련

을 이수한 자는 안전조업교육을 이수한 것으로 본다.

법 제30조 제1항의 규정에 위반하여 안전조업교육을 이수하지 아니한 자는 법 제43조 제1항 제9호에 의하여 과태료에 처한다. 법 제43조 제4항은 법 제43조 제1항 제9호를 위반한 자가 일정한 기간 내에 안전조업교육을 이수하는 경우 관할시장·군수·구청장이 과태료를 감면할 수 있다고 정하여 안전조업교육 미이수자로 하여금 안전조업교육을 받게끔 하는 유인책을 마련하고 있다.

사. 제7장 보칙

보칙에서 규정되는 사항들은 그 자체로 독립적인 규율 내용을 담고 있는 조문들로서 개별 장의 편제에 포함시키는 것이 부적절한 경우이다.

(1) 제31조 군부대장의 통제

제31조(군부대장의 통제) ① 동해 및 서해의 남북한접경해역 중 대통령령으로 정하는 어장을 관할하는 군부대장은 국가안전보장 및 군작전상 필요한 경우에 한하여 어로를 하는 자에 대해 어선의 출입항, 어로 또는 항해를 통제할 수 있다.

② 관할 군부대장이 지명하는 장교는 제1항의 규정에 따른 통제에 불응하는 어로를 하는 자의 어선에 대하여 정선·회항명령, 승선조사 등 필요한 조치를 할 수 있다.

③ 제1항·제2항의 규정에 의한 출입항통제 등의 범위 및 방법, 승선조사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

남북한 접경지역에서의 대치상황은 상시적 위해를 초래할 수 있다. 이런 이유로 국민의 보호 및 국가안보를 위하여 국가는 군부대장에게 어로 활동 및 항해에 대해 통제할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 군부대장의 통제는

권리 제한적 성격이 강하기 때문에, 선박안전 조업규칙 제14조¹¹⁷⁾와 같이 규정하는 것은 법률유보원칙에 위배될 가능성이 크다.

법률안 제31조에서 군부대장의 통제에 관한 법적 근거를 마련하고(제1항), 장교의 승선조사에 관하여 규정하며(제2항), 대통령령에 대한 위임의 근거를 둔다(제3항). 농림수산식품부령에 위임하자는 견해도 있었으나, 군통수권에 관한 것이므로 군통수권자인 대통령의 령으로 정하는 것이 타당하다.

동해 및 서해의 남북한접경해역 중 대통령령으로 정하는 어장을 관할하는 군부대장은 통제를 할 수 있다. 대통령령으로 정하는 어장은 백령도, 대청도, 소청도, 연평도, 강화도와 그 주변해역이다(시행령 제9조). 군부대장의 통제 범위 및 방법에 관한 구체적 내용은 시행령 제10조에서 정한다. 관할 군부대장이 지명하는 장교는 통제에 불응하는 자의 어선에 대하여 정선명령, 회항명령, 승선조사 등 필요한 조치를 취할 수 있다(법 제31조 제2항). 장교의 승선조사 등에 관한 구체적 내용은 시행령 제11조에서 정한다.

(2) 제32조 지도·감독

제32조(지도·감독) 농림수산식품부장관과 국토해양부장관은 신고기관의 소관업무에 관하여 지도·감독할 수 있다.

상위 행정기관은 하위 행정기관의 소관업무에 대해 지도·감독을 할 수 있다. 신고기관의 경우 그 소속이나 운영 및 소관업무 등이 어느 하나의 부처에만 국한되는 것이 아니라 농림수산식품부와 국토해양부 양 부처에 모두 걸쳐 있다. 그러한 이유로 이와 같이 지도·감독의 주체에 대한 근거 규정을 선언적으로라도 둘 필요가 있다.

117) 선박안전 조업규칙

제14조(관할 군부대장의 통제) 제9조 제2항에도 불구하고 백령도, 대청도, 소청도, 연평도 및 강화도에 설치되어 있는 신고기관은 선박의 출항·입항 및 조업에 관하여 그 지역의 관할 군부대장의 통제를 받는다.

(3) 제33조 범법 선박에 대한 조치

제33조(범법 선박에 대한 조치) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 승선한 해기사 및 그 어업 경영자에 대하여는 관계 법령(법, 「어선법」, 「선원법」, 「선박직원법」, 「어업자원보호법」 및 「개항질서법」을 말한다)에서 정하는 바에 따라 조치한다.

1. 어로한계선이나 조업자제선을 무단으로 넘은 선박
2. 출어등록 및 출항·입항 신고를 하지 아니한 어선
3. 위치보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고를 한 어선
4. 교육(특별교육을 포함한다)을 이수하지 아니한 간부선원이 승선하여 출어한 어선
5. 어선단에 편성되지 아니하거나 어선단으로부터 무단으로 이탈한 어선
6. 특정해역에 출어하는 어선으로서 어업정보통신국에 가입하지 아니하거나 통신기가 고장난 상태로 출어한 어선
7. 특정해역 내의 어로제한에 관한 제24조를 위반하여 특정해역에 출어한 어선
8. 그 밖에 이 법을 위반한 선박

여기서 범법이라 함은 반드시 범죄를 의미하는 것이 아니라 국가 행정 관점에서 질서유지 기타 안전을 위하여 설정해 둔 제한이나 의무를 위반하는 것 모두를 의미한다. 그런데 범법 선박 특히 어선에 대한 조치는 국민의 권리의무에 대한 특별한 제한으로 작용할 가능성이 크다. 따라서 그에 대한 구체적인 근거 규정이 필요하다.

(4) 제34조 보조 등

제34조(보조 등) ① 행정관청은 어선의 사고 및 인명피해 예방을 위해 필요하다고 인정하면 보조금을 교부하거나 자금을 융자할 수 있다.
② 제1항에 따른 자금의 보조 대상사업은 대통령령으로 정한다.

어선의 안전 사고 예방 및 인명 피해 예방을 위해서는 각종 안전장비가 필요할 것이고 기타 교육 등 부수적인 조치들이 필요하다. 그런데 이와 같은 경우 경비들이 필요할 것이고 이러한 경비들의 지원 근거가 필요하다.

한편, 경비의 보조대상에 관하여 구체적으로 규정할 필요가 있는바, 시행령 제12조는 그러한 경비 지원이 가능한 사업의 내용을 ① 어선 안전사고 예방 기술의 진흥, ② 어업정보통신국 운영에 필요한 비용, ③ 구명조끼 등 구명 설비 공급사업, ④ 어선 안전조업 교육, ⑤ 사고어선 예인 비용으로 5가지를 규정하고 있어서 구체성을 담보하고 있다.

(5) 제35조 어선의 위치추적시스템 등의 설치

제35조(어선의 위치추적시스템 등의 설치) ① 농림수산식품부장관은 어선의 관제를 위하여 어선위치추적시스템을 구축하여 운영하여야 한다.
② 해양경찰청장은 어선의 출항 및 입항을 효율적으로 관리하기 위하여 선박 출항·입항 종합정보시스템을 구축하여 운영할 수 있다.

어선의 효율적 관제를 위해서는 어선에 대한 추적이 가능해야 한다. 국민의 권리의무에 대한 제한이 될 수 있고 예산 지출의 법적 근거가 필요하므로 어선 위치추적시스템 구축에 관한 법적 근거가 바로 법률안 제35조이다.

어선의 출항과 입항을 효율적으로 갖추기 위해서는 전산화된 정보시스템 구축이 필수적으로 요구될 것인바, 법률안 제35조가 이를 규정하고 있다.

(6) 제36조 행정처분

제36조(행정처분) ① 관할시장·군수·구청장(“자치구의 구청장”을 말한다. 이하 같다) 어업의 허가를 받은 자가 다음 각 호의 사항을 위반한 때에는 어업허가의 취소 또는 3개월 이내의 기간을 정하여 어업허가의 정지

를 명할 수 있다. 다만 제1호에 해당하는 경우에는 어업허가를 취소하여야 한다.

1. 거짓 기타 부정한 방법으로 제12조 제1항에 따른 출어등록을 하고 특정해역 또는 조업자제해역에서 조업한 경우
2. 제14조에 따른 출항제한을 위반한 경우
3. 특정해역에 출어하는 어선으로서 법 제16조에 따른 어업정보통신국에 가입하지 아니하거나 위치발신장치가 작동하지 아니한 상태로 출어한 경우
4. 제20조에 따른 정선명령을 위반한 경우

② 행정관청은 제1항의 규정에 의하여 어업허가의 취소 또는 어업허가의 정지를 명하는 경우 그 어선에 대해 일정 장소를 정하여 계류시킬 수 있다.

③ 제1항에 따른 어업허가 정지의 세부기준은 농림수산식품부령으로 정한다.

선반안전 조업규칙은 제31조(범법 선박에 대한 조치)를 통해 ① 어로한계선이나 조업자제선을 무단으로 넘은 선박, ② 출어등록 및 출항·입항 신고를 하지 아니한 어선, ③ 위치보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고를 한 어선, ④ 교육(특별교육을 포함한다)을 이수하지 아니한 간부선원이 승선하여 출어한 어선, ⑤ 어선단에 편성되지 아니하거나 어선단으로부터 무단으로 이탈한 어선, ⑥ 특정해역에 출어하는 어선으로서 어업정보통신국에 가입하지 아니하거나 통신기가 고장 난 상태로 출어한 어선, ⑦ 특정해역 내의 어로제한에 관한 제21조를 위반하여 특정해역에 출어한 어선, ⑧ 그 밖에 이 규칙을 위반한 어선에 해당하는 선박에 승선한 해기사 및 그 어업 경영자에 대하여는 관계법령(법, 「어선법」, 「선원법」, 「선박직원법」, 「어업자원보호법」 및 「개항질서법」을 말한다)에서 정하는 바에 따라 조치한다고 규정하고 있으나, 정작 관계법령에서는 위반행위에 상응하는 행정처분, 형벌 및 과태료를 적절히 규정하고 있지 않다. 이에 본 법률안은 통일된 규율을 하고 그에 위반한 행위에 대해서는 행정처분, 형벌 및 과태료 부과에 관한

하고자 한다.

어업 허가의 취소 또는 정지는 국민의 권리의무에 중대한 영향을 미치는 행정행위이다. 행정처분의 사유, 내려지는 처분의 종류 등 기본적인 사항은 법률로써 정해질 필요가 있다. 행정처분의 종류로는 어업허가의 취소와 3개월 이내의 어업면허의 정지가 있다. 법 제36조에서 열거하고 있는 처분사유 중 거짓 기타 부정한 방법으로 제12조 제1항의 규정에 따른 출어등록을 하고 특정해역 또는 조업자제해역에서 조업한 경우는 법규위반의 정도가 중하다고 보이므로 필요적 어업허가 취소로 규정한다. 행정처분의 주체는 관할 시장·군수·구청장이다. 수산업법 제34조 제1항 제7호에서 어업허가의 제한 또는 정지를 할 수 있는 주체가 시장·군수·구청장인 체계와 맞춘 것이다.

관할 시장·군수·구청장은 제1항에 따라 어업허가의 취소 또는 어업허가의 정지를 명령하는 경우 그 어선에 대해 일정 장소를 정하여 계류시킬 수 있다(제36조 제2항). 행정처분을 받을 대상이 되는 어로를 하는 자가 어선을 타고 어로 또는 항해를 계속 하게 되면 도피의 우려가 있고 처분을 내릴 근거가 되는 증거가 인멸될 우려가 있기 때문이다. 행정처분의 세부기준은 농림수산식품부령으로 정하는바, 이를 정한 것이 시행규칙 제28조이다.

현행 수산업법 제34조 제1항은 시장·군수·구청장은 어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등 농림수산식품부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우 어선의 계류를 할 수 있다고 규정하고 있다. 수산업법 제34조 제1항에서의 어선의 계류가 '독립된 처분'임에 비해 본 법률 제36조 제2항에서의 어선의 계류는 어업허가의 취소 또는 정지명령에 '부대하여 내려지는 처분'인 차이가 있다. 어선의 계류를 하는 주체는 '시장·군수·구청장'으로 같다.

(7) 제37조 위반행위에 대한 지도단속

제37조(위반행위에 대한 지도단속) ① 「수산업법」 제72조에 따른 어업감독공무원은 어로를 하는 자가 이 법에 따른 명령·처분·제한·조건을 위반
--

하는 행위를 하는 경우 그에 대하여 지도단속을 행한다.

② 어업감독공무원에 관하여는 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 수산업법의 관련 규정을 준용한다.

이는 행정지도의 근거가 되는 조문이다. 행정지도는 행정기관이 행정목적 실현하기 위하여 상대방에 대해 법률에 기초하지 않은 규제·유도의 수단으로 협력을 구하는 것이다. 행정지도는 처분이 아니므로 법률적 근거를 필요로 하지 않는다. 행정지도는 행정절차법 제48조에 의하여 비례원칙, 임의성의 원칙, 불이익조치금지의 원칙이 적용된다. 법 제37조는 수산업법 제72조에 따른 어업감독공무원으로 하여금 위반행위를 하는 어로를 하는 자에 대하여 지도단속을 할 수 있도록 함으로써 명령·처분·제한·조건위반이 확산되는 것을 방지하고 적법·타당한 행위로 유도하기 위한 취지를 가진다.

(8) 제38조 어선안전대책협의회

제38조(어선안전대책협의회) ① 농림수산식품부장관은 어선사고의 예방 및 원활한 대처를 위하여 관계기관의 장과 협의하여 어선안전대책협의회를 구성할 수 있다.

② 어선안전대책협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 농림수산식품부장관이 정한다.

법 제38조는 어선안전대책협의회의 설치 및 운영의 근거가 되는 조문이다. 어선‘안전’대책협의회는 처음에는 어선‘사고’대책협의회의로 논의되고 있었다. 그러나 ‘사고’라는 단어가 주는 부정적 의미를 배제하고 긍정적 의미를 부각시키기 위해 그 명칭을 ‘어선안전대책협의회’로 바꾸었다.

어선안전대책협의회를 구성하는 취지가 무엇인지에 대한 검토가 필요하다. 사고발생에 대한 대처를 위한 협의회인지, 아니면 사고발생 이전에 안전대책 수립까지 총괄하는 협의회인지가 문제된다. 주된 업무는 사후적인 것이지만,

‘어선안전대책협의회’라고 하는 명칭에서 확인되는 바와 같이 어선을 통한 어로 및 항해에 관한 전문가들의 협의회로서 부수적으로 사고 예방을 위한 대책수립의 기능까지 아우른다고 보는 것이 타당하다.

‘어로보호협의회’라는 것이 존재하는 마당에 별도로 어선안전대책협의회를 설치할 필요가 있는가하는 의문이 제기될 수 있다. 어로보호협의회는 어로보호본부를 효율적으로 운영하고 그 기능을 강화하기 위하여 어로보호본부에 두는 기구인바, 어로보호본부는 특정해역에 설치된 점을 감안하면 특정해역 이외의 해역에서는 어로보호협의회와 유사한 협의회가 필요하다는 입론도 가능하다. 그런데, 특정해역에서는 어로보호협의회와 어선안전대책협의회가 존재하므로 ‘협의회의 중복’이 되는 문제가 여전히 남는다.

또한, ‘해양안전심판원’이라는 기구가 있는 점도 고려할 필요가 있다. 해양안전심판원은 해양사고에 대한 조사 및 심판을 통하여 해양사고의 원인을 규명함으로써 해양안전의 확보에 이바지함을 목적으로 하는 ‘행정심판(준사법적 절차)기관’이다. 해양심판원은 어선의 범위를 넘어서 일반적인 선박을 관할하는 행정심판조직이므로 어선안전대책협의회와는 성격이 다르다.

어선안전대책협의회는 어선의 사고에 대한 증거 수집, 조사, 의견청취 등을 주로 담당하는 기구라고 할 수 있다. 이를 통해 사전에 분쟁의 소지를 줄일 수 있을 것이다. 아울러 동 협의회는 어선의 사고발생을 미연에 막기 위한 연구와 시책을 마련하는 역할을 수행할 수 있다. 법 제38조 제2항은 어선안전대책협의회의 구성 및 운영에 관한 구체적 사항은 농림수산식품부장관이 정하도록 한다.

(9) 제39조 권한의 위탁

제39조(권한의 위탁) ① 농림수산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 권한의 일부를 해양경찰청장에게 위탁할 수 있다.

② 농림수산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른

권한의 일부를 수산업협동조합중앙회장에게 위탁할 수 있다.

권한의 '위임'이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말하고,¹¹⁸⁾ '위탁'이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.¹¹⁹⁾ 그 밖에 권한의 '민간위탁'이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.¹²⁰⁾

행정기관의 장은 허가·인가·등록 등 민원에 관한 사무, 정책의 구체화에 따른 집행사무 및 일상적으로 반복되는 사무로서 그가 직접 시행하여야 할 사무를 제외한 일부 권한을 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장, 다른 행정기관의 장, 지방자치단체의 장에게 위임 및 위탁한다.¹²¹⁾ 행정권한의 위임·위탁은 권한의 법적인 귀속을 변경하는 것이므로 법률이 위임·위탁을 허용하고 있는 경우에 한하여 인정된다.

법률안 제39조는 행정기관의 장인 농림수산식품부장관이 어선안전조업 및 지원에 관한 법률에 따른 권한의 일부를 해양경찰청장 또는 수산업협동조합중앙회장에게 위탁할 수 있는 법적 근거이다. 법 제36조에 따라 농림수산식품부장관이 위탁할 수 있는 권한은 시행령 제13조가 정한다.

시행령 제13조 제1항은 농림수산식품부장관이 해양경찰청장에게 위탁하는 권한으로 법 제9조에 따른 출입항신고, 법 제10조, 제11조에 따른 출입항신고기관의 설치·운영, 법 제11조에 따른 신고소장 등의 임명·위촉, 법 제14조에 따른 출항 제한을 열거한다. 그리고 시행령 제13조 제2항은 농림수산식품부장관이 수산업협동조합중앙회장에게 위탁하는 권한으로 법 제15조에 따

118) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제1호 참조.

119) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제2호 참조.

120) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제2조 제2호 참조.

121) 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제3조 참조.

른 어업정보통신국의 운영, 법 제27조에 따른 어선안전조업교육의 시행을 열거한다.

(10) 제40조 다른 법령의 준용

제40조(다른 법령의 준용) 법 제27조제2항에 의한 구명조끼의 착용여부를 조사·확인하는 사법경찰관은 「수산업법」 제73조에 의거 지명을 받은 사법경찰관으로 본다.

구명조끼의 착용여부를 조사·확인하는 사법경찰관에 대하여 수산업법 제73조에 의한 지명을 받은 사법경찰관으로 본다는 명문의 근거규정을 됴으로써 권한 행사의 법적 근거를 마련해주기 위하여 규정하였다.

아. 제8장 벌칙

(1) 제41조 벌칙

제41조(벌칙) 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 거짓 기타 부정한 방법으로 제17조 제2항에 따른 위치통지를 한 자
2. 제22조에 위반하여 어로한계선 또는 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 한 자
3. 제24조 제2항을 위반하여 조업구역을 이탈하여 항해 또는 어로를 한 자
4. 제31조 제1항에 따른 군부대장의 통제에 불응한 자
5. 제31조 제2항에 따른 정선명령·회항명령을 위반한 자

벌칙은 법률상의 의무위반자에 대하여 일정한 형벌 또는 과태료에 처하게 됴음을 예고함으로써 심리적인 압박을 가하여 법률상의 의무위반을 예방함과

동시에 의무위반이 있는 경우에는 예정된 형벌 또는 과태료를 부과하는 근거가 되는 규정이다.

벌칙에서 정하는 형벌 또는 과태료는 위반행위의 가벌성의 정도에 비추어 적절한 것이어야 하고, 해당 법률이나 다른 법률에서 동일한 사유 또는 유사한 의무위반행위에 대한 처벌이 어느 정도인가를 충분히 고려하여 균형이 이루어지도록 하여야 한다.

벌칙의 필요성 여부가 문제되는 것은 원칙적으로 일정한 작위 또는 부작위를 명하는 것을 내용으로 하는 의무규정의 경우이다. 그러나 의무규정이라고 하여 반드시 그 규정의 위반에 대응하는 벌칙을 두거나 단속의 편의만을 위하여 벌칙을 규정하는 것은 바람직하지 않다. 법률상 의무의 이행이 강요되는 경우에도 의무위반에 대하여 벌칙 외의 수단을 취할 수 있기 때문이다. 예컨대 우선 행정상의 시정조치를 취하게 하고 다시 이를 위반할 경우에 벌칙을 정하거나, 이른바 훈시규정으로서 법적 의무의 준수를 수범자의 사회관습적·도덕적 판단에 맡길 수도 있다.

의무규정 위반에 대한 벌칙은 국민에 대한 신체의 자유 또는 재산권의 침해 내지 제한에 해당하므로 국민의 자유·권리의 침해 내지 제한의 정도가 가장 약한 것부터 순차적으로 취하여 규정한다. 단순한 행정질서를 위반하는 행위에 대해서는 행정형벌보다는 행정질서벌인 과태료에 의하여 의무이행을 강제하는 것이 바람직하다.

법 제41조(벌칙)는 형사상 처벌이 되는 대상자로서 ① 거짓 기타 부정한 방법으로 법 제17조 제2항에 따른 위치통지를 한 자, ② 법 제22조에 위반하여 어로한계선 또는 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 한 자, ③ 법 제24조 제2항을 위반하여 조업구역을 이탈하여 항해 또는 어로를 한 자, ④ 법 제31조 제1항에 따른 군부대장의 통제에 불응한 자, ⑤ 법 제31조 제2항에 따른 정선명령·회항명령을 위반한 자를 열거한다. 단순한 질서위반행위의 차원을 넘어서 행위반가치가 크고, 어로와 항해의 안전을 침해할 위험이 농후한 행위이기 때문이다.

법 제31조 제2항은 관할 군부대장이 지명한 장교가 정선·회항명령 외에도 승선조사 등 필요한 조치를 할 수 있다고 규정하는바, 승선조사 등 필요한 조치를 위반한 것만으로는 형사상 처벌을 가할 정도로 비난가능성이 있다고 판단되지 않아서 이 부분은 벌칙에서 제외하였다.

법률안 제41조는 그 법정형으로 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금을 규정하고 있다. 어선법 제44조 제1항의 법정형이 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금인 것과 같다. 1년 이하의 징역 또는 1,000만원 이하의 벌금 이외의 법정형은 규정하지 않아서 다양하지 못하나, 본 법률의 운영을 거쳐 형사상 처벌이 필요한 행위라는 사회적 인식이 뒷받침된다면 장차 법 개정에 반영하여 법 제41조와 법정형에서 차이가 있는 벌칙규정을 신설하는 방안도 가능하다.

(2) 제42조 양벌규정

제42조(양벌규정) 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제41조 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형에 처한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

양벌규정은 어떤 범죄가 이루어진 경우에 직접 행위를 한 당사자를 벌하는 외에 그 행위자와 일정한 관계에 있는 타인(자연인·법인 또는 법인격 없는 단체의 대표)에 대하여도 처벌하도록 하는 규정을 말한다.

대부분의 양벌규정은 “법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인·사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제○○조의 위반행위를 하였을 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 같은 조의 벌금형에 처한다”라고 규정하고 있을 뿐인데, 이에 대해서는 종래

대법원 판례는 무과실책임설의 입장에서의 해석과 과실책임설의 입장에서의 해석이 대립되고 있었다.

그러나 최근에는 헌법재판소와 대법원 모두 과실책임설의 입장을 취하고 있다. 따라서 양벌규정의 입법에서도 ‘주의·감독을 게을리하지 아니한 경우’에는 행위자 이외의 법인 또는 개인은 처벌하지 아니한다고 규정함으로써 무과실에 따른 면책 가능성을 인정한다. 행위자 이외에 법인 또는 개인에게 형벌을 과하기 위해서는 법인 또는 개인에게 책임이 있는 경우로 한정하는 경향이다. 본 법률안은 과실책임설의 입장을 반영한 양벌규정을 제시한다.

(3) 제43조 과태료

제43조(과태료) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 3백만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 제9조 제1항·제2항의 규정에 의한 출입항신고를 하지 아니한 자
2. 제12조 제1항의 규정에 의한 출어등록을 하지 아니하고 출어한 자
3. 제17조 제1항 및 제2항 규정에 의한 어업정보통신국 가입 및 통지를 하지 아니한 자
4. 제18조 및 제19조에 따른 안전조치 의무를 이행하지 아니한 자
5. 제23조 제1항의 규정에 의한 어로 또는 항해의 제한을 위반한 자
6. 제23조 제2항의 규정에 의한 농림수산물식품부장관 또는 시·도지사의 조치에 따르지 아니한 자
7. 제27조 제1항·제2항의 규정에 위반하여 선단을 편성하여 조업하지 아니한 자

8. 제28조 제1항의 규정에 위반하여 구명조끼를 착용하지 아니한 자

9. 제30조 제1항의 규정에 위반하여 안전조업교육을 이수하지 아니한 자

② 제1항의 규정에 의한 과태료는 대통령령이 정하는 부과기준에 따라 관할시장·군수·구청장이 부과·징수한다.

③ 관할시장·군수·구청장은 과태료의 금액을 정함에 있어서 당해 위반행위의 동기 및 그 횟수 등을 참작하여 그 해당 금액의 2분의 1 범위 안

에서 이를 가중할 수 있다.

④ 관할시장·군수·구청장은 제1항 제9호를 위반한 자가 일정한 기간 내에 안전조업교육을 이수하는 경우 그 해당 금액의 2분의 1 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 과태료의 금액을 감면할 수 있다.

‘질서위반행위’란 법률상의 의무를 위반하여 과태료를 부과하는 행위를 말한다.¹²²⁾ ‘과태료’는 행정목적에 직접적 영향을 미치지 않는으나 간접적으로 행정질서에 영향을 미칠 단순한 행정법상의 의무위반에 대한 제제이다.

법 제43조 제1항은 출입항 미신고 행위, 출어등록을 하지 않고 출어를 한 행위, 안전조치의무 미이행, 어로 또는 항해 제한 위반, 농림수산식품부장관 또는 시도지사의 조치 미준수, 선단을 편성하여 조업하지 아니한 행위, 구명조끼 미착용, 안전조업교육 미이수와 같은 다양한 의무위반에 대해 과태료를 부과한다. 본 법률안에서는 이들 위반행위에 대해 과태료로 의율하나, 향후 과태료만으로는 불충분하다는 국민여론을 바탕으로 입법정책상 벌칙으로써 의율하게 할 수도 있다.

법 제43조 제1항에 의하고 부과하는 과태료의 금액은 ‘3백만원 이하’이다. 과태료의 부과징수권자는 관할시장·군수·구청장이다(법 제40조 제2항). 과태료는 법 제43조 제2항, 시행령 제14조 및 시행령 [별표 5] 위반행위의 부과기준에 의하여 정해진다. 법 제43조 과태료의 상한 3백만원은 어선법 제53조 제1항의 ‘100만원 이하’와 수산업법 제102조 제1항의 ‘500만원 이하’의 중간이다. 다소 많다고 여겨질 수 있으나, 본 법률안에서는 형벌로 의율하는 행위를 5가지만 규정하였으므로 나머지 위반행위 중 형벌로 의율하기에는 가벼우나 경미한 과태료로는 이행의 확보가 어려운 행위들도 법 제43조에서 규정하였기 때문이다. 가벼운 위반행위는 3백만원 이하에서 행정질서 침해에 상응한 부과가 가능하다.

법 제43조 제3항은 과태료 가중의 근거 조문이다. 관할시장·군수·구청장은 과태료의 금액을 정함에 있어서 위반행위의 동기 및 그 횟수 등을 고려하여

122) 질서위반행위규제법[법률 제10544호, 2011. 4. 5. 일부개정]

그 해당 금액의 2분의 1 범위 안에서 가중할 수 있다. 과태료를 가중하는 근거는 반드시 법률에서 마련할 필요가 있다는 지적에서 이와 같은 조항을 두게 되었다. 과태료 감경의 근거는 시행령에 위임할 수 있다. 법 제43조 제4항은 제1항 제9호를 위반한 자로 하여금 안전조업교육을 이수하게 유도하는 취지에서 위반한 자가 일정한 기간 내에 안전조업교육을 이수하는 경우 해당 금액의 2분의 1 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 과태료의 금액을 감면할 수 있다고 규정한다(법 제43조 제4항).

본 법률안은 과태료가 부과되는 위반행위, 과태료 금액 등 개괄적 내용만을 규정하였다. 나머지 규율 사항은 질서위반행위의 성립요건과 과태료의 부과·징수 및 재판 등에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하는 질서위반행위 규제법이 적용되게 된다.

4. 종합·정리 및 제언

가. 주요 연구내용 정리 및 추가 연구가 필요한 과제

본 법률안 제정 용역에서 연구된 주요 내용을 살펴보면, 첫째, 사고위험이 높은 어선의 출항제한의 근거 마련, 둘째, 선박안전 조업규칙 등 규정을 법률로 제정하는 것(출입항 신고, 위치통지, 안전조업 교육 등에 관한 법적 근거 마련, 안전조업 교육 강화), 셋째, 위치발신 모니터링 시스템 구축(시스템의 구축과 설치비용 지원의 근거 마련, 농림수산식품부, 해양경찰청, 수협, 위치정보 연계 등), 넷째, 구명조끼 착용의 의무화(미착용 시 과태료와 같은 단속의 법적 근거 마련, 구명조끼 구입비용의 법적 근거 마련), 다섯째, 어선 안전대책협의회의 법적 근거 마련, 여섯째, 어업정보통신국의 법적 근거 마련(수산업협동조합중앙회에 어업정보통신국을 설치할 법적 근거 마련, 어업정보통신국에 대한 예산지원의 법적 근거 마련) 등이 있다.

본 연구에 착수하여 앞서 살펴본 법률안, 시행령안, 시행규칙안을 만들 수 있었다. 지금까지 본 연구의 성과를 정리하였다. 아울러 향후 추가적 연구가 필요한 몇 가지 주제에 대해 서술한다. 첫째, 본 법률안에 어선에 대한 선박안전기술공단의 등록 및 검사를 담지 못한 이유에 대하여 살펴본다. 둘째, 부령, 고시 및 훈령을 법률안, 시행령안 및 시행규칙안으로 제정하는 과정에 나타난 문제점에 관하여 점검한다. 셋째, 본 법률안에서 다루는 소관부처와 그에 관한 설치·운영의 근거 법령의 제정주체가 상이함으로 인하여 나타나는 문제점에 관해 검토한다. 넷째, 해양경찰청과 같은 경찰행정기관이 과다하게 일반행정에 개입하게 된 현실적인 필요성과 개선방안에 대하여 살펴보겠다. 다섯째, 수산행정에 관한 통합 관청의 긍정적·부정적 측면에 대하여 의견을 제시해보고자 한다.

나. 어선에 대한 선박안전기술공단의 등록·검사를 본 법률안에 포함시키지 않은 이유에 대하여

본 법률안에서 선박안전기술공단으로 하여금 어선의 등록 및 검사를 하도록 하는 규정을 두는 것이 가능한지, 만약 가능하다면 어떤 식으로 규정할지가 문제된다. 선박안전기술공단은 국토해양부장관의 위탁을 받거나 대행하여 선박의 항해와 관련한 안전을 확보하고 선박 또는 선박시설에 관한 기술을 연구·개발 및 보급하기 위하여 설립하는 법인이다(선박안전법 제45조).

선박안전기술공단은 선박 등의 도면승인 업무의 대행, 검사업무의 대행 등 사업을 행한다(선박안전법 제46조). 선박안전법 제3조(적용범위) 제1항 단서 제2의2호에 의하면, 선박안전법은 어선법 제2조 제1호에 따른 어선에 대하여는 적용되지 아니한다. 따라서 어선의 등록 및 검사에 관하여 어선법에서 어떻게 규율하는지를 살펴볼 필요가 있다.

어선법에 따르면, 어선은 주로 입항·출항하는 항구 및 포구를 관할하는 시장·군수·구청장에게 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 어선원부에 등록

하고(제13조 제1항), 어선의 소유자는 어선의 설비에 관하여 농림수산식품부장관의 검사를 받아야 한다(제21조 제1항). 어선법 제41조 제1항은 농림수산식품부장관은 선박안전법 제45조에 따라 설립된 선박안전기술공단 또는 같은 법 제60조 제2항에 따른 선급법인으로 하여금 제21조에 따른 어선의 검사 등 업무를 대행하게 할 수 있다고 규정한다.

어선의 등록은 어선법 제13조 제1항에서 어선이 주로 입항·출항하는 항구 및 포구를 관할하는 시장·군수·구청장에게 하도록 규정하고, 어선의 검사는 어선법 제21조 제1항 및 제41조 제1항을 종합하면 농림수산식품부장관이 선박안전기술공단 또는 선급법인으로 하여금 대행하도록 하여 선박안전기술공단이 행하는 것은 어선법에서 이미 정하고 있는 사항이다.

본 법률안에서 어선의 등록을 선박안전기술공단에서 하도록 규정하는 것은 어선법 제13조 제1항을 개정하지 않는 한 가능하지 않다. 어선이 선박안전기술공단에서 검사를 받을 수 있다고 어선법이 정하고 있기 때문에 본 법률안을 통해 굳이 어선은 선박안전기술공단에서 검사를 받는다는 조문을 따로 둘 필요는 없다 할 것이다. 즉, 어선의 등록 및 검사를 선박안전기술공단이 하도록 하는 규정을 본 법률안에 두는 것은 어선법 제13조 제1항에 충돌되는 것이고 이미 어선법 제41조 제1항에 의하여 가능하기 때문에 불필요한 입법이다. 이러한 이유에서 본 법률안에서 어선의 등록 및 검사를 선박안전기술공단에서 하도록 규정하는 것은 채택하지 않았다.

다. 하위법령의 법령화에 따른 문제점

본 법률안 제정은 선박안전 조업규칙 및 관련규정을 법제화하는 작업이다. 그 중에서 농림수산식품부령인 선박안전 조업규칙이 법률을 구성하는 주된 내용이 되었다. 농림수산식품부고시인 어선안전조업규정 중에서 조업자제선, 조업자제해역, 월선제한의 예외는 시행령에서 규율하게 되었으며, 특정해역 내·외에서의 어로제한은 시행규칙에서 규율하게 되었다. 농림수산식품부훈령

인 선박통제규정 중에서 어선의 개념이 본 법률안 제2조 제1호에 도입되고 신고소와 대항신고소에 관한 규정은 시행규칙안의 '출입항신고기관의 설치·운영'에 반영되었다.

앞서 '규범제정상의 일반론'에서 고찰한 바를 원용하면, 기본권 보장을 위해 법률유보의 영역을 확대할 필요성은 다른 한편으로 법률의 과잉을 방지하여 행정작용으로 보완·조화할 필요성과 충돌되므로 양자 간의 적절한 조화점을 찾아야 한다. 법률입안의 준칙 가운데 '경제성'이 있다. 입법으로 수반되는 비용을 최소화하면서 입법으로 얻을 편익은 극대화하여야 한다는 준칙이다. 법률의 내용을 지나치게 상세하게 운영하면 법 운영상의 탄력성을 저해하고 그 반대의 경우 불분명한 입법이 되어 법 집행자의 자의에 따라 법이 해석·운영될 수 있으며 법적 분쟁을 야기할 것이므로 입법경제를 감안한 신중한 선택이 요구된다. 또한, 헌법-법률-명령-조례-규칙 등 법규범 단계에 맞게 내용을 선별하여 규정하여야 한다는 '소관주의'라는 원칙이 있다. 법률에서 규정할 사항을 행정입법에 위임하는 것은 소관주의에 반하게 된다. 이론적 관점을 가지고 본 법률안에 대하여 고찰한다.

시행령 제2조에서 법 제2조의 개념을 규정한 것은 국방부장관, 해양경찰청 등의 규제와도 관련이 있다는 이유에서 시행규칙으로 정하지 않고 시행령에 반영한 것이다. 국정의 통일적 추진·집행을 위한 기본방침에 관한 사항, 각 부처에 공통된 사항은 반드시 시행령에 위임하여야 한다는 원칙을 따른다면 타당하나, 통상적인 시행령(대통령령)과 비교하면 지나치게 세세한 사항까지 본 시행령이 규정하고 있다고 할 수 있다.

이 사건 시행규칙과 관련하여서는 본 시행규칙을 통해 규정하고 있는 것이 과연 소관주의에 맞느냐는 지적이 있다. 법령보다 구체적인 행정사무의 처리 기준을 정하는 고시, 훈령, 지침 등 행정규칙으로 규정하는 것이 적절하다고 보이기 때문이다. 국민의 권리의무와 직결되지 않은 절차 및 방법 등에 관한 사항은 고시, 예규 등으로 규정할 수도 있을 것이다. 시행규칙 제2조(출입항 신고의 절차 등) 제5항 내지 제10항, 제4장 선장의 의무 중 시행규칙 제14

조(경보청취요령), 제15조(위험 및 대피신호 방법), 제16조(정선명령신호) 등은 행정규칙으로 규정해도 무방하다는 의견이 있다.

시행규칙 제21조(조업구역등), 제22조(특정해역외의 해역에서의 어로 또는 항해 허용해역)는 조업할 수 있는 구역을 농림수산식품부장관이 정한 것이므로 고시 내용을 시행규칙으로 이전하는 과정에서 이루어진 불가피한 측면이 있지만, 오히려 고시로 규정하는 것이 타당하다는 의견이 제시되었다.

시행령 제8조(어로보호본부의 운영 등)는 국토해양부 산하 속초·인천해양경찰서에 설치된 어로보호본부에 관한 사항이므로 농림수산식품부령에 위임하는 것이 적절하지 않기 때문에 시행령에 위임하게 된 것이다. 하지만, 국정의 통일적 추진·집행을 위한 기본방침에 관한 사항, 각 부처에 공통된 사항이라고 볼 수 없다. 국토해양부령으로 정하는 것이 바람직하지 않은가한다.

시행규칙 제28조 제1항은 법 제36조 제1항에 따라 어업허가가 취소된 자에 대한 새로운 어업허가의 제한기간을, 제2항은 법 제36조 제3항의 위임을 받아 어업허가 정지의 절차, 기준 등을 정한다. 시행규칙 제28조 제2항 부분은 입법의 통상적인 예에 따르면, 부령이 아니라 행정규칙으로 정하는 것이 타당하다는 의견이 있다.

참고로, 헌법재판소는 1999. 2. 25. 97헌바63 결정에서 어업단속 등을 위하여 조업구역 등에 관한 제한 또는 금지에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정할 수 있도록 위임하고 있는 수산업법 제52조 제1항 제3호가 헌법 제75조에 규정된 포괄위임입법금지원칙에 위반되지 않는다고 판시하였는바, 법률의 피적용자가 조업구역, 어업시기, 포획·채취할 수 있는 수산동식물에 관한 제한을 대체적으로 예측할 수 있는 어업인들인 점, 끊임없이 변화하는 해양생태계를 규율대상으로 하는 수산업법은 다른 법률에 비하여 보다 탄력성을 요구하는 점, 고도로 전문적이고 기술적이어서 수산자원보호, 어업조정이라는 입법목적은 효율적으로 달성하기 위해서는 탄력성 있는 행정입법을 활용할 필요가 큰 점 등을 논거로 들었다.

라. 규범제정의 주체와 소관부처의 불일치

본 법률안이 설치·운영의 근거가 되는 기구는 출입항신고소와 출입항대행신고소를 포함한 출입항신고기관(법 제10조), 어업정보통신국(법 제16조), 어로보호본부(법 제26조) 및 어선안전대책협의회(제38조)가 있다. 이들 기구 중 출입항신고기관, 어업정보통신국, 어로보호본부는 이미 존재하는 것이고, 어선안전대책협의회는 본 법률을 통해 새롭게 구성하는 것이다. 어선안전대책협의회에 관하여는 앞서 상술하였고, 어떻게 운영될지가 정해지지 않은 것이므로 여기에서의 논의 대상에서 제외한다.

어업정보통신국은 수산협동조합중앙회가 어업정보통신국본부를 설치·운영하고 있다. 어업정보통신국에 관하여 본 법률 및 농림수산식품부령인 시행규칙으로 규정하는 것은 큰 문제가 되지 않는다. 문제가 되는 것은 출입항신고기관과 어로보호본부를 본 법률안을 통해 규율하는 것이 규범제정의 주체와 ‘소관부처(所管部處, the ministry and office concerned)’의 불일치를 야기하는 데에 있다.

본 법률안은 출입항신고기관으로 출입항신고소와 출입항대행신고소를 설치하는 근거가 된다. 출입항신고소 설치주체는 농림수산식품부장관이다. 농림수산식품부장관은 법 제39조 제1항, 시행령 제13조 제1항 제1호 내지 제3호에 따라 출입항신고, 출입항신고기관의 설치·운영 및 신고소장 등의 임명·위촉 권한을 해양경찰청장에게 위탁한다. 출입항신고소의 장은 해양경찰청장이 해양경찰서장 또는 해양경찰서장이 지명하는 경찰공무원을 임명하므로, 해양경찰청 소속인 경찰공무원이 출입항신고소의 장을 겸임하게 된다. 해양경찰청은 국토해양부 산하의 독립외청이다. 출입항신고소는 관조직의 성격을 가질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 농림수산식품부령으로써 출입항신고소의 설치·운영 등에 관해 정하는 것은 규범제정의 주체와 소관부처 간의 괴리이다.

그럼에도 불구하고 출입항신고기관에 관하여 농림수산식품부령으로 정해야

하는 이유가 있다. 출입항신고기관에는 출입항신고소뿐만 아니라 출입항대행 신고소도 포함되기 때문이다. 그와 함께 출입항신고기관이 실제로 수행하는 기능이 경찰행정의 범위 밖에 있다는 점도 그 논거로 들 수 있다. 두 번째 이유에 관하여는 다음 주제에서 상술하기로 한다. 출입항대행신고소는 출입항신고소와는 달리 해양경찰서장이 대행신고소의 장을 위촉하지만, 위촉되는 대상은 이장, 어촌계장, 수산업협동조합직원, 향토예비군의 중대장 또는 소대장이다(시행규칙 제4조 제2항). 일종의 ‘공무수탁사인’이라고 볼 수 있다. 그리고 선박통제규정 제10조 제1항에 의하면, 대행신고소장이 상주 또는 주로 위치하는 사무실 또는 주택이 대행신고소가 된다. 출입항대행신고소는 관조 직이 전혀 아니며 대행신고소의 장은 어민이 담당하게 된다. 출입항대행신고소를 농림수산식품부령으로 규정하는 것은 합리적인 이유가 있다.

어로보호본부는 특정해역의 어로보호에 관한 사무를 담당한다. 어로보호본부에는 속초해양경찰서에 설치하는 동해어로보호본부 및 인천해양경찰서에 설치하는 서해어로보호본부가 있다. 특정해역은 어로한계선과 접해있으면서 어로 또는 항해의 위협에 노출되어 있는 곳이다. 해상경비와 해양주권 보호, 해상의 인명구조 및 오염 방제 등을 담당하는 해양경찰서에 어로보호본부를 설치한 것도 바로 그와 같은 이유에서이다. 어로보호본부와 관련된 사항을 농림수산식품부령으로 정하는 것은 적절하지 않다. 그래서 대통령령 제8조에서 어로보호본부의 설치·운영과 어로보호본부장이 담당하는 어로보호협의회 수립·시행 등을 규정하게 된 것이다. 행정부의 수반인 대통령의 령으로 규정하는 것은 가능하다. 다만, 대통령령으로 규정하기에는 지나치게 세세한 사항까지 본 시행령에서 다루는 점은 문제로 지적될 수 있다. 해양경찰청은 부령을 발할 수 없어서 대통령령으로 어로보호본부를 규정하는 것이 현실적으로 필요한 측면도 있다.

과거 ‘어선안전조업에 관한 법률시행령·시행규칙(안)’이 제안되었으나, 해양수산부, 국방부 등 관계기관 간의 일만한 입장조율이 이루어지지 못하였던 가장 큰 이유가 바로 규범제정의 주체와 소관부처의 불일치에 있다. 국토해

양부, 해양경찰청 등의 입장에서는 자기 소속 기관이 왜 농림수산식품부령에 의해 규율되어야 하는가의 문제를 제기할 수 있다. 이 문제는 장차 법제정 과정에서 관계부처 간의 이견을 낳을 것이고, 그에 따른 극심한 진통을 겪을 것으로 예상된다.

마. 경찰행정기관의 광범위한 사무 관장

법 제11조, 시행령 제6조 등에 의하면, 신고소장 등의 임무는 ① 어선의 출입항 관리, ② 특정해역 및 조업자제해역에 출어하는 어선의 출어등록에 관한 사항, ③ 미귀항 어선의 수배 및 관계기관 통보, ④ 조업질서 유지 및 안전에 관한 교육·홍보, ⑤ 불법어구 또는 불법어획물의 적재 여부 확인·점검, ⑥ 선박검사증서 등 비치서류의 확인, ⑦ 안전조업교육 이수여부 확인, ⑧ 그 밖에 안전조업과 관련한 필요한 사항의 확인 등이다. 신고소장(대행신고소장 제외)은 출어등록(법 제12조)의 권한이 있다. 해양경찰서장 또는 해양경찰서의 경찰공무원이 신고소장이 되는 경우 경찰행정기관이 출어등록, 조업질서의 유지 및 안전에 관한 교육·홍보, 선박검사증서 등 비치서류 확인, 안전조업교육 이수여부 확인 등 폭넓은 일반 수산행정까지 담당하게 된다.

어로보호본부는 ① 어로보호를 위한 경비 및 단속, ② 어선의 출입항 및 출어등록의 현황 파악과 출어선의 동태파악, ③ 해양사고 구조, ④ 어로를 하는 자의 위법행위의 적발·처리 및 관계기관 통보 ⑤ 기타 안전조업 대책의 수립·시행의 사무를 처리한다(법 제26조 제1항). 어로보호본부는 특정해역의 어로보호를 담당하므로 경찰행정적 성격이 강하다고 보이나, 안전조업 대책의 수립은 일반 수산행정이라고 볼 수 있다. 어로보호본부는 어로보호합동상황실과 어로보호협의회를 설치·운영할 수도 있다. 이를 통한 권한의 확대는 경찰행정을 주로 담당하는 해양경찰서가 어민을 상대로 하는 행정서비스를 제공하는 결과를 낳는다.

해양경찰청은 대통령령인 ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제’에 의하여 설치

된다. ‘해양경찰청과 그 소속기관 직제’ 제3조는 해양경찰청은 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장한다고 규정한다. 해양경찰청장의 관장 사무를 분장하기 위하여 해양경찰청장 소속으로 지방해양경찰청 및 직할해양경찰서를 두고, 지방해양경찰청장 소속으로 해양경찰서를 둔다(해양경찰청과 그 소속기관 직제 제2조 제2항). 해양경찰청은 해상경비, 해양주권 보호, 해상의 인명구조 및 오염 방제를 주된 직무로 하는 행정기관이다.

행정각부인 농림수산식품부는 수산과 관련하여 전국적 조직을 가지고 있지 않다. 그와 달리 정부조직법 제37조 제3항에 따라 국토해양부장관소속으로 두는 해양경찰청은 해양경찰청장의 소속으로 지방해양경찰청을 두고, 지방해양경찰청장의 소속으로 해양경찰서를 두는 전국적 조직이다. 동해·서해·남해 지방청과 직할해양경찰서인 인천해양경찰서가 있고, 동해·서해·남해지방해양청장 소속 14개 해양경찰서¹²³⁾가 있다. 농림수산식품부로서는 해양경찰청의 전국적 조직을 활용할 현실적인 필요가 있기는 하다.

하지만, ‘경찰행정(警察行政, Police Administration)’이란 “개인의 권리와 자유를 제한함으로써 사회의 안녕과 질서를 유지하는 것”이라고 정의한다면 경찰행정기관인 해양경찰청이 일반 수산행정 사무까지 광범위하게 담당하는 것은 기관 본연의 업무 범주에서 벗어날 뿐 아니라 대어민 행정서비스 제공보다는 규제와 억압에 치우칠 수 있고, 그에 따라 원활한 행정서비스 제공에 저해요소가 될 수 있다는 점에서 시정되어야 할 사항이라고 생각된다. 경찰행정은 국가질서의 근간을 이루는 가장 기초적인 행정인바, ‘행정서비스의 다양화·전문화’ 추세에도 어선안전조업 분야는 여전히 경찰행정기관이 관장하는 원시적인 수준에 머물러야 하는가에 관한 근본적인 의문이 있다.

바. 수산행정을 관장하는 통합 관청의 필요성

123) 동해지방청 : 속초해양경찰서, 동해해양경찰서, 포항해양경찰서, 울산해양경찰서
서해지방청 : 완도해양경찰서, 목포해양경찰서, 군산해양경찰서, 태안해양경찰서, 평택해양경찰서
남해지방청 : 부산해양경찰서, 통영해양경찰서, 여수해양경찰서, 제주해양경찰서, 서귀포해양경찰서

수산청(水産廳)은 수산에 관한 정책 및 계획의 수립, 시설과 자재의 관리, 어선·어항 및 어업 지도에 관한 사무를 관장하던 중앙행정기관이었다. 인천·부산·여수·제주·목포·동해·대산·울산·군산·포항·마산에 11개의 수산청이 있었으나, 현재 존재하지 않는 기관이다. 일본의 수산청과 차이가 있다.

수산청은 1948년 8월 대한민국 정부 수립과 함께 상공부 수산국으로 출범하였다. 1961년 농림부로 소속이 바뀌었고, 1966년 농림부 수산국에서 담당하던 업무를 분리하여 산하 외청인 수산청으로 격상되었다. 1996년 8월 각 부처에 분산되어 있던 해양수산 업무를 일원화하기 위해 해양수산부가 신설되면서 수산청은 해운항만청과 통합되어 ‘지방해운항만청’이 되었고, 1997. 5. 24. ‘지방해양수산청’으로 명칭이 변경되었다.

2008. 2. 8. 해양수산부가 국토해양부와 농림수산식품부로 나뉘면서 ‘지방해양수산청’은 ‘지방해운항만청’과 통합되어 국토해양부 산하의 ‘지방해양항만청’이 되었으나, 수산행정을 전문적으로 관장하는 지방행정청은 사라졌다. 지방해양경찰청 소속의 해양경찰서가 어로 및 항해에 관한 업무를 관장하는 것도 농림수산식품부의 지방조직이 없는 현실적 환경과 관련이 있다. 적어도 수산행정과 관련하여 농림수산식품부는 “머리만 있지 손발 없는” 상황이다.

정부조직법 제31조에 의하면, 농림수산식품부장관 소속으로 농촌진흥청과 산림청이 있다. 농림수산식품부장관이 수산에 관한 사무를 관장하고, 수산은 농축산 등과 구분되는 사무임에도 이를 전문적으로 담당하는 지방행정청이 존재하지 않는 것은 문제가 아닐 수 없다. 출입항신고, 출어등록, 출항 제한, 어선의 위치 파악 및 조업 정보의 제공, 특정해역에서의 어로보호 등 직무는 안전한 어로 및 항해를 위해서는 유기적으로 통합되어 운영되어야 함에도 별개의 기관에서 담당하는 것은 효율이 떨어진다. 만약 수산청이 존재하면, 소관 과에서 처리해도 무방한 사무이다. 해양경찰청의 지방조직이 담당하는 것은 수산행정서비스의 원활한 제공이라는 측면에서 바람직하지 못하다.

이러한 논거들을 고려해볼 때 정부조직법 등 제반 법률의 개정작업이 수반되어야 하겠지만, 농림수산식품부장관 소속 수산행정을 전문적으로 관장하는

통합 행정관청이 필요하다고 생각된다. 어업인의 사망사고가 매년 150여명에 이른다는 기사가 있다.¹²⁴⁾ 3면이 바다로 둘러싸여 있고 해양자원의 중요성이 나날이 중요해지고 있다. 독립된 수산청이 존재하지 않는 것은 본 연구 용역을 수행하는 과정에서 느낀 안타까운 현실이다.

5. ‘어선안전조업 및 지원에 관한 법률안’ 등 3단 비교표

자세한 내용은 첨부하는 부록을 참조한다.

124) 아시아투데이 2011. 11. 23.자 기사 참조.

[부록] 어선안전조업 및 지원에 관한 법률(안) 등 3단 비교표

법률안	시행령안	시행규칙안
<p style="text-align: center;">제1장 총칙</p> <p>제1조(목적) 이 법은 남북한 및 주변국과의 해역에서 어선의 안전한 조업과 항해가 이루어질 수 있도록 필요한 사항을 정함으로써 국민의 생명·신체·재산을 보호하고 건전한 어업질서를 확립함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) 이 영은 어선안전조업 및 지원에 관한 법률(이하 “법”이라 한다)에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>	<p>제1조(목적) 이 규칙은 어선안전조업 및 지원에 관한 법률(이하 “법”이라 한다) 및 동법시행령(이하 “영”이라 한다)에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p>
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “어선”이라 함은 「어선법」 제2조 제1호 각 목의 어느 하나에 해당하는 선박을 말한다. 2. “어로”라 함은 수산동식물을 포획하거나 채취하는 행위 또는 이를 위하여 필요한 모든 행위를 말한다. 3. “어로한계선”이라 함은 대통령령 	<p>제2조(정의) ① 법 제2조 제3호에 따른 동해 및 서해의 어로한계선은 별표1 및 부도1, 2에서 정하는 바와 같다.</p> <p>② 법 제2조제6호에서 정하는 조업자제선은 별표 2에서 정하는 바와 같다.</p> <p>③ 법 제2조 제4호에서 정하는 각점은 별표3에서 정하는 바와 같다.</p>	

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>이 정하는 바에 따라 동해 및 서해에서 어로를 할 수 있는 한계선을 말한다.</p> <p>4. “특정해역”이라 함은 동해 및 서해어로한계선과 대통령령이 정하는 각 점을 차례로 연결한 선 안의 해역을 말한다.</p> <p>5. “조업자제해역”이라 함은 서해 및 대화퇴해역으로서 대통령령으로 정하는 어로 또는 항해를 제한하는 일정한 해역을 말한다.</p> <p>6. “조업자제선”이라 함은 서해조업자제해역 및 동해대화퇴조업자제해역에서 대통령령으로 정하는 어로 또는 항해의 제한을 표시하는 선을 말한다.</p> <p>7. “일반해역”이라 함은 특정해역 및 조업자제해역을 제외한 모든 해역을 말한다.</p>	<p>④ 법 제2조 제5호에서 정하는 조업자제해역은 별표4에서 정하는 바와 같다.</p>	
제3조(적용범위) 이 법은 어선과 어로	제3조(적용제외) 법 제3조 단서에서	

법률안	시행령안	시행규칙안
를 하는 자에 대하여 적용한다. 다만, 대통령령으로 정하는 어선은 그러하지 아니하다.	“대통령령으로 정하는 어선”이란 함은 다음 각 호의 어선을 말한다. 1. 정부나 공공단체 소유선박 2. 원양어업에 사용하는 어선	
제4조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 안전한 어로 및 항해가 이루어질 수 있도록 필요한 정책을 마련하고 지원하여야 한다.		
제5조(어로를 행하는 자의 책무) 어로를 하는 자는 국가와 지방자치단체가 마련한 어선 안전을 위한 정책에 협조하며 안전한 어로 및 항해를 위하여 노력하여야 한다.		
제6조(다른 법률과의 관계) 어로 또는 항해에 있어서 안전한 조업 및 지원에 대하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.		
제7조(어선안전기본계획) ① 농림수산식품부장관은 어선안전 증진을 위한	제4조(어선안전기본계획) ① 법 제7조 제1항에 따른 기본계획에는 다음 각	

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년 단위로 수립하여야 한다.</p> <p>② 농림수산물부 장관은 제1항에 따른 기본계획을 수립하는 경우 관계 행정기관의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 기본계획의 수립 및 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어선안전정책의 추진목표 및 기본방향 2. 어선안전정책의 변화 및 전망에 관한 사항 3. 어선원의 안전 증진에 관한 사항 4. 어선원 관련 인력의 양성·수급에 관한 사항 5. 어선안전 지식의 보급 및 문화의 증진에 관한 사항 6. 어선안전 관련 기술의 연구·개발에 관한 사항 7. 어선안전 관련 국제협력에 관한 사항 8. 어선안전 관련 제도·여건의 개선에 관한 사항 9. 어선안전 관련 투자 및 재원 조달에 관한 사항 10. 부문별·기관별·연차별 사업계획의 추진 및 시행에 관한 사항 	

법률안	시행령안	시행규칙안
	<p>11. 그 밖에 어선안전에 관한 사항으로서 농림수산식품부장관이 필요하다고 인정하는 사항</p> <p>② 농림수산식품부장관은 기본계획을 수립하거나 변경하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다), 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장(이하 “공공기관의 장”이라 한다) 또는 어선안전과 관련된 기관·단체 또는 개인에 대하여 관련 자료의 제출, 의견의 진술 또는 그 밖에 필요한 협력을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 농림수산식품부장관은 기본계획을 수립하거나 변경한 경우에는 관보에 고시하여야 한다.</p>	

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>제8조(어선안전 기본계획의 시행) ① 농림수산식품부장관은 기본계획을 시행하기 위하여 매년 어선안전 기본계획 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.</p> <p>② 농림수산식품부장관은 시행계획의 수립을 위하여 필요할 경우 관계 행정기관의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장, 그 밖의 관계인에게 자료의 제출, 의견의 진술 또는 그 밖에 필요한 협력을 요청할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 시행계획에 포함할 내용과 수립 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제5조(어선안전 기본계획 시행계획)</p> <p>① 농림수산식품부장관은 법 제8조 제1항에 따른 어선안전시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립하려는 경우에는 시행계획의 수립지침을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 공공기관의 장(이하 이 조에서 “기관별 작성권자”라 한다)에게 통보하여야 한다.</p> <p>② 기관별 작성권자는 제1항에 따라 수립지침을 통보받은 경우에는 매년 10월 31일까지 다음 연도의 기관별 어선안전시행계획(이하 이 조에서 “기관별 시행계획”이라 한다)을 작성하여 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 농림수산식품부장관은 제2항에 따라 제출받은 기관별 시행계획이 기본계획에 위반되거나 그 보완이</p>	

법률안	시행령안	시행규칙안
	<p>필요하다고 인정하는 경우에는 해당 시행계획의 수정이나 보완 등을 요청할 수 있다. 이 경우 기관별 작성권자는 특별한 사유가 없으면 그 수정이나 보완 등에 관한 사항을 반영하여 지체 없이 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.</p> <p>④ 농림수산식품부장관은 제2항 및 제3항에 따라 제출받은 기관별 시행계획을 종합·조정하여 시행계획을 확정된 후 관보에 고시하여야 한다.</p> <p>⑤ 기관별 작성권자는 매년 2월 말일까지 전년도 시행계획의 추진실적을 농림수산식품부장관에게 제출하여야 한다.</p>	
<p>제2장 출입항신고 등</p> <p>제9조(출입항의 신고) ① 어로를 하는 자는 항구 또는 포구(이하 “항포구”라 한다)를 출항 또는 입항(이하 “출</p>		<p>제2조(출입항신고의 절차 등) ① 법 제9조 제1항에 따른 출입항의 신고는 어로를 하는 자가 별지 제1호 서</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>입항”이라 한다)하고자 할 때에는 제 10조에 따라 설치된 출입항신고기관에 신고하여야 한다. 다만, 「수산업법」 제27조제1항에 따라 관리선 사용지정을 받은 어선 또는 같은 조 제3항에 따른 사용승인을 받은 어선이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 해역에 출어하는 경우 외에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특정해역 2. 관할 해양경찰서장이 치안유지나 국방을 위하여 필요하다고 인정하여 관계 기관의 장과 협의를 거쳐 지정한 해역 <p>② 출입항신고의 절차 및 방법 그밖에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>		<p>식의 출입항신고서 2부를 작성하여 출항하고자 하는 항포구의 신고소장 등에게 제출하고 그 중 1부는 신고소장 등의 확인을 받아 선박에 비치하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 출항신고를 마친 자가 다시 항포구에 입항할 때에는 제1항에 따라 어선에 비치하고 있는 출입항신고서를 입항하는 항포구의 신고소장 등에게 제출하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 불구하고 5톤 미만의 어선으로 어로를 하는 자는 다음 각 호의 경우를 제외하고 신고소장 등이 관할하는 항포구를 출입하는 경우 전화 또는 정보통신망을 이용하여 출입항신고를 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 최초로 신고하는 경우 2. 제6항에 따른 어선 구비서류의 내용에 변동이 있는 경우 3. 특정해역이나 조업자제해역에 출

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>어하는 경우</p> <p>④ 제1항에도 불구하고 어선위치발신장치를 갖추고 출항·입항 전에 이를 정상적으로 작동하여 법 제32조제2항에 따른 선박 출항·입항 종합정보시스템에 자동으로 출항·입항 신고하는 어선은 제1항에 따른 신고를 한 것으로 본다. 다만, 어선위치발신발신장치를 갖추고 처음으로 출항·입항하는 경우와 제3항제2호 또는 제3호에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>⑤ 농림수산식품부장관은 질서유지에 필요한 경우에는 관할 신고소장 등으로 하여금 전화 기타 무선통신망을 이용한 신고를 일시적으로 제한하고 서면신고를 하도록 할 수 있다.</p> <p>⑥ 제1항에 따라 출입항신고서를 제출하는 때에는 별지 제2호 서식의 선원명부를 첨부하여야 하며(승선원</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>이 1인인 경우는 제외한다), 출입항 신고소장으로부터 별지 제3호 서식의 어선구비서류확인증을 발급받아 제시하여야 한다.</p> <p>⑦ 제6항에 따른 어선구비서류확인증을 발급받기 위해서는 다음 각 호의 서류를 제시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어선검사증서 2. 선박국적증서, 선적증서 또는 등록필증 3. 어업허가증 4. 선박무선국허가증 및 어업정보통신국가입증 <p>⑧ 어로를 하는 자는 어선이 출항한 후 제1항에 따라 신고한 조업장소·기항지 또는 귀항 예정일자를 변경하고자 할 때에는 다음 각 호의 1의 방법으로 신고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 통신기기가 설치된 어선: 변경된 사실을 지체없이 어업정보통신국

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>에 통지하여야 하며, 통지를 받은 어업정보통신국은 이를 해당 신고 소 등에 통지하여야 한다.</p> <p>2. 통신기기가 설치되지 아니한 어 선: 변경된 기항지에 입항한 즉시 사용 가능한 모든 수단으로 출항 지의 신고기관에 신고하여야 한다.</p> <p>⑨ 어로를 하는 자는 통신기기가 설 치된 어선으로 출입항할 때에는 지 체없이 관할 어업정보통신국에 출입 항 사실을 통지하여야 하며 「무선국 의 운용 등에 관한 규칙」 제18조제2 항에 따라 입항 전과 출항 후 각각 3시간 이상 개국하여 다른 무선국과 연락이 쉽게 되도록 하여야 한다.</p> <p>⑩ 제1항에도 불구하고 제2항에 따 라 전화 또는 정보통신망 등을 이용 하여 출항·입항 신고를 하는 5톤 미만 어선과 제3항 본문에 따라 신 고를 한 것으로 보는 선박의 경우에</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>제10조(출입항신고기관의 설치) ① 농림수산물부장관은 어선의 출항·입항 신고 및 통제업무를 수행하기 위하여 다음 각 호의 항포구에 출입항신고기관(이하 “신고기관”이라 한다)을 설치한다.</p> <p>1. 제2항에 따른 통제소가 설치된 항포구</p> <p>2. 관할 해양경찰서장이 필요하다고 인정하는 항포구로서 해양경찰청장이 정하는 항포구</p> <p>② 신고기관은 출입항 통제소(이하 “통제소”라 한다), 출입항 신고소(이하 “신고소”라 한다) 및 출입항 대항신고소(이하 “대항신고소”라 한다)로 구분하여 설치한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 통제소는 특정해역, 조업자제해역 및 일반해역에 출입하</p>		<p>는 어선출(입)항신고서를 갖추어 두지 아니할 수 있다.</p> <p>제3조(출입항신고기관의 설치·운영)</p> <p>① 해양경찰청장은 법 제10조제1항·제2항에 따른 신고소 또는 대항신고소를 설치할 때에는 해양경찰서장으로 하여금 별지 제4호 서식에 따라 신청하도록 한다.</p> <p>② 해양경찰청장은 제1항에 따른 신청을 승인한 때에는 다음 각 호의 사항을 공고하여야 한다.</p> <p>1. 신고소 명칭</p> <p>2. 신고소의 소재지 및 연락처</p> <p>③ 해양경찰서장은 관할 대항신고소의 선박출입항에 대한 기록보존상황 등을 매월 1회 이상 점검하여야 한다.</p> <p>④ 해양경찰청장은 신고소 등의 설치기준, 신고소 등에 비치할 장부, 출입항신고서의 접수·처리 등 절차에 관한 사항 등을 정한다.</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>는 선박을 통제하고, 어로보호본부의 업무수행을 지원하기 위하여 농림수산식품부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 농림수산부령으로 정하는 항포구에 통제소를 설치한다.</p> <p>④ 제2항에 따른 신고소는 조업자제해역 및 일반해역에 출입하는 선박을 통제하기 위하여 통제소가 설치되지 아니한 항포구에 신고소를 설치한다.</p> <p>⑤ 제2항에 따른 대항신고소는 일반해역에 출어하는 어선의 현황을 파악하기 위하여 통제소 또는 신고소를 설치하지 아니한 항포구를 지정한다.</p> <p>⑥ 통제소, 신고소 및 대항신고소의 운영에 관하여 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>		
제11조(신고기관의 운영 등) ① 통제소 및 신고소에는 경찰요원을 배치하여	제6조(신고기관의 장의 임무) 법 제11조 제4항에 따른 통제소장, 신고소	제4조(대항신고소장에 대한 지원 등) ① 농림수산식품부장관은 관할구역

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>운영하며 통제소장 및 신고소장은 배치된 경찰요원 중에서 해양경찰서장이 임명한다.</p> <p>② 대항신고소는 그 항포구에 거주하는 자로서 농림수산물부령이 정하는 자 중에서 해양경찰서장이 본인의 동의를 얻어 위촉하는 자를 대항신고소장으로 임명하여 운영하며, 대항신고소장의 수당의 지급, 위촉 및 해촉 등에 관한 사항은 농림수산물부령으로 정한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 통제소, 신고소 및 대항신고소의 지휘감독은 해양경찰서장이 수행한다.</p> <p>④ 통제소장, 신고소장 및 대항신고소장의 임무는 대통령령으로 정한다.</p>	<p>장 및 대항신고소장의 임무는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 통제소장의 임무</p> <p>가. 출항·입항 신고의 접수 나. 선원의 신원 확인 다. 선박에 대한 임검(臨檢) 라. 선박출항·입항 현황을 해양경찰서장에 보고 마. 귀항하지 아니한 선박을 수배하거나 관계 기관에 통보 바. 범법 선박을 관계 기관에 통보 아. 특정해역 출어선에 관한 출어등록자, 조업 질서유지 및 안전에 관한 교육이수의 확인 차. 어선단 편성 또는 어선단 편성의 확인과 어선 승선지도 카. 위성비상위치지시용 무선표지설비 검사결과의 확인 타. 어선출항·입항현황, 어선단 편성현황 및 출어등록 현황을 어업</p>	<p>내 대항신고소장의 원활한 임무 수행을 위하여 사무용품, 서류보관함 등 필요한 물품을 지원하여야 한다.</p> <p>② 법 제11조 제2항에 따라 농림수산물부령이 지정하는 자는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 이장, 어촌계장, 수산업협동조합 직원 2. 향토예비군의 중대장 또는 소대장 3. 주민 중에 책임감이 투철한 자</p> <p>③ 해양경찰서장은 제2항에 따라 대항신고소장을 위촉할 때에는 별지 제5호 서식에 따른 위촉장을 수여한다.</p> <p>④ 법 제11조 제2항에 따라 해양경찰서장은 제2항에 따라 위촉한 대항신고소장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이를 해촉할 수 있다.</p> <p>1. 직무집행에 관하여 위법 또는 부당한 행위를 하였을 때</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
	<p>정보통신국과 어로보호본부에 통보 파. 선원자격(해기사면허증·선원수 첩)의 확인 하. 어업정보통신국에의 가입 여부 확인 거. 그 밖에 어로보호본부와의 업무 협조에 관한 사항</p> <p>2. 신고소의 임무는 제1호 가목부터 하목까지의 규정을 준용한다.</p> <p>3. 대항신고소장의 임무는 다음 각 목과 같다.</p> <p>가. 출항·입항 신고의 접수 나. 귀항하지 아니한 선박이나 의심 스러운 선박을 군이나 경찰기관에 신고</p>	<p>2. 주민의 신망을 잃고 민원의 대상 이 되었을 때</p> <p>⑤ 대항신고소장은 출입항신고서 등 의 서류를 농림수산식품부장관이 정 하는 기간 동안 보관·관리하여야 한다.</p>
<p>제12조(출어등록) ① 특정해역 또는 조 업자제해역에서 수산업법에 따라 어 업의 허가·면허 또는 신고된 어선으</p>		<p>제5조(출어등록 절차 등) ① 법 제12 조에 따라 출어등록을 하고자 하는 자는 별지 제6호 서식의 출어등록신</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>로써 어로를 하고자 하는 자는, 특정 해역은 통제소장 또는 신고소장에게, 조업자제해역은 수협중앙회장에게 출어등록을 하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 출어등록의 유효기간은 등록일로부터 1년으로 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 출어등록의 절차 등은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>		<p>청서를 통제소장, 신고소장 또는 수협중앙회장(이하 “신고소장등”이라 한다)에게 제출하여야 한다.</p> <p>② 신고소장등은 출어등록을 한 자에 대하여 출어등록번호를 부여하고 별지 제7호 서식의 등록증을 교부하여야 한다. 이 경우 출어등록번호는 어로선과 어획물운반선을 구분하여 부여한다.</p> <p>③ 신고소장등은 제2항에 따라 출어등록증을 교부한 때에는 별지 제8호 서식의 출어등록대장에 기록·보관하여야 한다.</p> <p>④ 제3항의 출어등록대장은 전자적 처리가 불가능한 특별한 사유가 있는 경우 외에는 전자적 방법으로 기록·관리하여야 한다.</p>
<p>제13조(출·입항의 제한) ① 누구든지 신고기관이 설치되지 아니한 항·포구에는 어선을 출항·입항하여서는</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>아니 된다. 다만, 기상 악화에 따른 피항, 기관 고장으로 인한 표류, 그 밖의 부득이한 사정이 있는 경우에는 예외로 한다.</p> <p>② 농림수산식품부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 어선의 안전한 항해를 위하여 안전항로 경유지를 지정·고시하고, 어선이 그 지정된 경유지를 거쳐 항해하도록 할 수 있다.</p> <p>③ 어선이 출항지 외의 항·포구에 기항한 경우에 입항신고를 받은 기항지 신고기관의 장은 가능한 한 그 선박의 기항 사실과 출항예정일시 및 출항지 귀항 예정일시를 출항지 신고기관의 장에게 통보하여야 한다.</p>		
<p>제14조(출항의 제한) ① 농림수산식품부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있을 때에는 어로를 하는 자에 대해 출항을 제한할</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기상특보가 발효된 때 2. 승선인원이 신고된 내용과 상이하거나 신원불상인 자가 승선하고 있을 때 3. 선내에서 총기, 도검류, 폭발물 등 위험한 물건이 발견된 때 4. 관계법령의 규정에 따른 해기사가 승선하지 아니한 때 5. 항해에 필요한 장비 기타 안전설비 등의 불비 또는 작동불량으로 안전항해에 지장이 있다고 우려될 때 6. 어선법에 따른 어선검사증서를 비치하지 아니하거나 유효기간이 경과한 경우 또는 선체 또는 설비 등의 불량으로 사고의 위험이 있다고 우려될 때 <p>②제1항 제1호에 해당하는 경우에는 기상특보가 해제될 때, 같은 항 제2호부터 제5호까지 해당하는 경우에</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>는 그 사유에 대한 조사 또는 조치가 완료되는 즉시 출항시켜야 한다.</p>		
<p>제15조(해양사고 예방을 위한 조치) ① 「수산업법」 제61조 및 같은 법 시행령 제45조에 따라 모든 어선은 법 제14조 제1호의 기상특보 발효시 별표1의 기준에 따라 행동하여야 하며, 선박 출항·입항 신고기관 통제요원의 지시와 안전장비 확인에 따라야 한다.</p> <p>② 기상특보(풍랑주의보) 발효시라도 관할 해양경찰서장은 현지해상 기상 이 출어 조업에 지장이 없다고 판단될 때에는 별표2의 기준에 따라 출어 조업할 수 있도록 조치할 수 있으며 동절기(11. 1- 다음 해 3. 31)에 현지 기상이 풍랑주의보 기준을 초과한다고 판단될 때에는 15톤 이상 30톤 미만 어선(구 20톤 이상 40톤 미만)에 대하여는 출항을 통제할 수</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>있다.</p> <p>③ 어선 출입항신고소장은 태풍내습으로 인한 기상특보(풍랑주의보) 발효시 30톤(구 40톤) 미만 어선에 대하여는 출항을 통제하여야 한다.</p> <p>④ 통신시설을 보유하지 아니한 소형어선은 라디오를 비치하고 매 뉴스 시간마다 기상특보 발령사항을 청취하고 이에 대비하여야 한다.</p>		
<p style="text-align: center;">제3장 위치통지</p> <p>제16조(어업정보통신국의 설치·운영)</p> <p>① 농림수산식품부장관은 어선의 위치 파악, 조업 정보의 제공, 위치발신체제의 구축 등을 위하여 수협중앙회에 어업정보통신국(이하 “어업정보통신국”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.</p> <p>② 어업정보통신국의 운영에 관하여</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.		
<p>제17조(어선교신 가입 및 위치통지) ① 통신기기가 설치된 어선의 소유자는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 주소지를 관할하는 어업정보통신국에 교신가입하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 교신가입한 자가 출어한 때에는 농림수산식품부령이 정하는 어업정보통신국에 그 위치를 통지하여야 한다. 다만 「어선법」 제5조의2에 따른 어선위치발신장치를 갖추고 동 장치를 작동하고 어로를 하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>③ 제2항에 따른 위치통지의 횟수, 교신불가시 위치통보 방법 등 그 밖에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>		<p>제6조(어업정보통신국의 운영 등) ① 어업정보통신국은 출어중인 어로를 하는 자와 언제든지 상호 호출 및 교신이 가능하도록 통신시설을 개방·유지하여야 한다.</p> <p>② 어업정보통신국은 출어중인 어로를 하는 자에 대해 해역별 기상상황, 해황, 어황, 수산물 유통정보 등 안전조업 및 어업경영에 관한 정보를 일정 시간에 맞추어 제공하여야 한다. 다만, 안전조업에 위험한 상황이 발생한 때에는 이를 지체없이 전파하여야 한다.</p> <p>③ 어업정보통신국은 어선위치확인과 관련된 정보를 농림수산식품부, 해양경찰청 등 관계기관과 공유하여야 한다.</p> <p>제7조(어선위치확인) 어업정보통신국</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>장 및 어업지도선장은 출어선의 항해 및 조업의 안전을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 어선위치 확인에 대한 필요한 지시를 할 수 있다.</p> <p>제8조(교신가입신청) ① 어로를 하는 자는 법 제17조 제1항에 따라 어업정보통신국에 가입할 때에는 별지 제9호 서식에 따라 주소지 관할 어업정보통신국장에게 신청하여야 한다.</p> <p>② 어업정보통신국장은 제1항에 따라 어로를 하는 자가 어업정보통신국에 가입신청을 한 때에는 별지 제10호 서식의 어업정보통신국가입증을 교부하여야 한다.</p> <p>제9조(위치보고 통신국) 법 제17조 제2항에서 “농림수산식품부령으로 정하는 어업정보통신국”이란 다음 각호와 같다.</p> <p>1. 특정해역은 다음 각 목의 어업정보통신국</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>가. 동해특정해역은 속초어업정보통신국</p> <p>나. 서해특정해역은 인천어업정보통신국</p> <p>2. 제1호를 제외한 해역은 출항지 어업정보통신국</p> <p>제10조(위치통지의 횟수) 법 제17조 제3항에 따른 위치통지 횟수는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특정해역 출어선: 1일 3회 이상 2. 조업자제해역 출어선: 1일 2회 이상 3. 일반해역 출어선: 1일 1회 이상 4. 법 제27조에 따라 선단을 편성하여 어로를 하는 자가 선단을 이탈하여 단독 귀항하는 경우에는 입항시까지 4시간마다 1회 이상 <p>제11조(교신불가시 위치통지 방법) ① 법 제17조 제3항에 따라 교신불가시 위치통지방법은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선단을 편성하여 어로를 하는 자

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>가 통신기기의 고장으로 위치통지를 할 수 없을 때에는 소속 선단의 다른 어로를 하는 자에게 그 사유를 알려 그 자로 하여금 위치통지를 하도록 하여야 한다.</p> <p>2. 어로를 하는 자가 출항지 어업정보통신국과 교신이 불가능할 때에는 인근 어업정보통신국에 중계하여 통지할 것을 요청하여야 한다. 이 경우 중계통지 요청을 받은 인근 어업정보통신국은 지체없이 당해 출항지 어업정보통신국에 그 사실을 통보하여야 한다.</p> <p>제12조(위치통지 미이행에 따른 조치) 어업정보통신국장은 위치보고를 하지 아니한 어선에 대해서는 무선통신을 이용한 수배방송 등의 방법으로 그 위치를 확인하여야 하고, 다음 위치보고시기까지도 위치보고를 하지 아니하면 그 어선을 해당 어로보호본부, 해양경</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>찰서 및 출항·입항 신고기관 등 관계 기관에 보고하여야 한다.</p> <p>제13조(위치통지결과의 보고) 법 제17조 제3항에 따라 어업정보통신국장은 법 제17조제2항에 따른 위치통지결과를 종합하여 특정해역에 관하여는 어로보호본부에, 그 밖의 해역에 관하여는 농림수산식품부장관에 보고하여야 한다.</p>
<p style="text-align: center;">제4장 선장의 의무</p> <p>제18조(경보청취 의무) 선장은 농림수산식품부령에서 정하는 방법으로 긴급사태에 관한 경보를 청취하여야 한다.</p>		<p>제14조(경보청취요령) 법 제18조에 따른 경보청취 방법은 다음 각 호에서 정하는 바와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 통신기기가 설치된 어선은 매시 정각부터 3분간씩 통신기기를 개방하여 청취 2. 라디오를 비치한 어선은 매 뉴스 시간마다 청취
제19조(위험등에 대한 대비) 선장은 다		제15조(위험 및 대피신호 방법) 법 제

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>음 각 호의 선박으로부터 농림수산식품부령에서 정하는 방법으로 위험 및 대피신호를 받은 때에는 즉시 이에 대비하고 대피하여야 하며, 통신기가 설치된 선박은 대피상황을 지체없이 어업정보통신국에 보고하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해군함정 2. 해양경찰청 경비정 3. 농림수산식품부 또는 지방자치단체의 어업지도선 		<p>19조의 위험 및 대피신호의 방법은 다음 각 호에서 정하는 바와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주간에는 기적을 길게 5회 이상 울린다. 2. 야간에는 빛을 짧은 부호로 10회 이상 비춘다.
<p>제20조(정선명령의 준수) 선장은 다음 각 호의 경우에는 정선하고 응답하거나 조사에 응하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제19조의 각 호의 선박으로부터 농림수산식품부령이 정하는 정선명령신호를 받은 경우 2. 대한민국 국적의 항공기가 어선의 상공에서 선회하거나 조명탄을 투하한 경우 		<p>제16조(정선명령신호) 법 제20조에 따른 정선명령 신호는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 주간에는 황색 및 흑색표지를 교차하여 연결한 정선명령신호기를 게양 2. 야간에는 기적을 한번은 짧게, 한번은 길게 연이어 울리거나 빛을 짧게, 길게 순으로 계속 비춘다.

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>제21조(의심스러운 선박 등의 신고) ① 선장은 항해 또는 어로 중 의심스러운 선박 또는 물체를 발견한 때에는 지체없이 그 사실을 정하여진 긴급 보고제도에 따라 인근 어업정보통신국에 신고하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 신고의 방법 등은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>		<p>제17조(의심스러운 선박을 알리는 방법) 법 제21조에 따른 의심스러운 선박을 신고하는 방법 등은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의심스러운 선박을 신고할 때에는 발견일시, 의심스러운 선박의 위치·승선자·항해방향·항해목적 등 발견 당시의 관찰사항을 구체적으로 신고하고, 신고 후에도 가능하면 그 선박의 행동을 계속 감시하여야 한다. 2. 통신기가 없는 선박의 선장은 통신기가 있는 선박에 신고를 의뢰하여야 하며, 의뢰를 받은 선박의 선장은 법 제21조제1항 및 제1호에 준하여 신고하여야 한다. 3. 선장이 법 제21조제1항 및 제2호에 따라 신고할 수 없을 경우에는 귀항하는 선박의 선장에게 신고를 의뢰하거나, 귀항 즉시 인근 경찰

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>관서에 신고하여야 한다.</p> <p>4. 어업정보통신국은 신고를 받으면 긴급보고제도에 따라 즉시 인근 경비함정·군부대·경찰관서 및 수협중앙회 어업정보통신본부에 보고하여야 한다.</p>
<p>제5장 어로 또는 항해 제한</p> <p>제22조(월선의 제한) 어로를 하는 자는 어로한계선 또는 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 하여서는 아니 된다. 다만 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>제7조(월선제한의 예외) 법 제22조 단서에 따라 어로를 하는 자가 어로한계선 또는 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어로한계선 인근 지역·도서의 어선이 농림수산식품부령으로 정하는 어로 및 항해를 할 수 있는 범위와 기간 안에서 어로 또는 항해하는 경우 2. 「남북교류 협력에 관한 법률」에 따라 정부의 승인을 받은 어선 또는 외국정부의 입어허가를 받아 해당 외국수역에 출어하는 어선이 	<p>제18조(어로한계선 또는 조업자제선을 넘어서는 어장의 명칭과 범위 등) 영 제7조에 따라 설정하는 어장의 명칭·범위 및 조업조건 등은 별표3와 같다.</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
	농림수산식품부령으로 정하는 출입항로를 항해하는 경우	
<p>제23조(어로 또는 항해의 제한) ① 국방부장관 또는 해양경찰청장은 국가 안전보장 또는 질서유지를 위하여 필요한 경우 일정한 해역 및 기간을 지정하여 농림수산식품부장관에게 일시적인 어로 또는 항해 제한을 요청할 수 있다. 다만, 「영해및접속수역법」 제1조에서 규정한 영해 내의 기선으로부터 3해리 내의 해역에 대해서는 광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 요청하여야 한다.</p> <p>② 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 제1항에 따른 요청을 받은 때에는 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 일시적인 어로 또는 항해의 제한 조치를 취하여야 한다.</p>		<p>제19조(일시적인 어로 또는 항해의 제한) ① 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 법 제23조 제1항에 따른 요청을 받은 때에는 관계기관의 장과 협의를 거쳐 다음 각 호의 사항을 고시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어로 또는 항해 제한의 취지 2. 어로 또는 항해 제한 해역의 시간, 기간 및 범위 3. 기타 어선의 안전을 위하여 필요한 사항 <p>② 제1항에 따라 농림수산식품부장관 또는 시·도지사가 고시를 할 때에는 어로 또는 항해가 제한되는 시간에 긴급히 출입항할 수 있는 항포구 및 통로를 확보하여야 한다.</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>제24조(특정해역에서의 어로 또는 항해의 제한) ① 특정해역에 출어하여 어로를 하는 자는 농림수산식품부령으로 정하는 장비를 갖춘 동력선으로 어로 또는 항해를 하여야 한다. 다만, 특정해역과 인접하고 있는 지역의 어업인이 소유한 어선으로서 닻과 노를 갖춘 무동력어선 또는 10톤 미만의 어선은 그러하지 아니하다. ② 농림수산식품부장관은 필요한 경우 관계기관의 장과의 협의를 거쳐 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 특정해역에서의 어업별 조업구역 및 조업기간을 정할 수 있다.</p>		<p>제20조(어선의 장비) 법 제24조 제1항에 따른 “농림수산식품부령으로 정하는 장비”는 통신시설·나침반·해도·구명장비·조석표·라디오를 말한다.</p> <p>제21조(조업구역등) 법 제24조제2항에 따른 조업구역은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제24조 제1항 단서에 따른 어선은 다음 각 목의 해역 <ul style="list-style-type: none"> 가. 동해에서는 동경 130도 59분 51.10초(동경측지계 : 동경 131도 00분)부터 그 서쪽 해역. 다만, 울릉도를 기지로 하여 조업하는 어선은 울릉도 주위로부터 60마일까지 출어할 수 있다. 나. 서해에서는 동경 124도 59분 53.06초(동경측지계 : 동경 125도 00분)부터 그 동쪽 해역 2. 제1호의 어선을 제외한 어선은 별표4의 조업구역 및 조업기간(부도1 참조)

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>제25조(특정해역외의 해역에서의 어로 또는 항해의 허용) ① 농림수산식품부장관은 관계 기관의 장과 협의하여 특정해역외의 해역에서 어로 또는 항해를 허용할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 어로 또는 항해를 제한할 수 있는 해역 및 기간 등은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>		<p>제22조(특정해역외의 해역에서의 어로 또는 항해의 허용해역) ① 법 제25조제2항에 따라 어로 또는 항해를 허용할 수 있는 해역은 다음과 같다.</p> <p>1. 동해 : 어로한계선과 동쪽 끝단에서 정동으로 연결한 선의 이북해역(20톤 이상 어선에 한한다). 다만, 모자선식 조업에 있어서는 15톤 이상의 자선은 그러하지 아니하다.</p> <p>2. 3월 1일부터 11월 30일까지 법 제21조제1항의 요건을 갖춘 경우 서해 어로한계선과 다음 각 목의 점을 차례로 연결한 선내의 해역(이하 “만도리어장”이라 한다). 다만 서해어로보호본부장이 어로보호상 지장이 없다고 인정하는 경우 주간에 한하여 조업할 수 있다.</p> <p>가. 북위37도30분10.07초, 동경125도59분52.76초(동경측지계: 북위</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>37도30분, 동경126도00분)</p> <p>나. 북위37도30분10.07초, 동경126도15분52.67초(동경측지계: 북위37도30분, 동경126도16분)</p> <p>다. 석모도 최남단</p> <p>라. 주문도 최남단</p> <p>3. 강화도 서방의 어로한계선과 다음의 각 목의 점과 선을 차례로 연결한 선내의 해역(주간에 한한다)</p> <p>가. 주문도 최남단</p> <p>나. 석모도 최남단</p> <p>다. 석모도 최북단에서 정동으로 연장하여 강화도 서단에 이르는 선</p> <p>4. 10월 1일부터 다음해 4월 30일까지 영 제2조 제4항 제2호에 따른 서해조업자제해역</p> <p>② 동해조업자제해역에 출어하고자 하는 어선은 출입항시 특정해역 이남 일반해역으로 항해하여야 하며, 동해조업자제해역 진입 및 이탈 시에는 출항</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>지 어업정보통신국에 위치통지를 하여야 한다.</p> <p>③ 주문진항 이북에 위치한 항포구를 출항하는 어선으로서 동해조업자제해역에 출어하는 어선은 주문진항 방향으로 남하한 후 특정해역 이남 일반해역으로 항해하여야 하며, 입항 시에도 이에 준한다.</p>
<p>제26조(어로보호본부의 설치·운영 등)</p> <p>① 해양경찰청장은 특정해역의 어로보호에 관한 다음 각 호의 사무를 처리하기 위하여 속초해양경찰서에 동해어로보호본부를, 인천해양경찰서에 서해어로보호본부를 설치한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어로보호를 위한 경비 및 단속 2. 어선의 출입항 및 출어등록의 현황 파악과 출어선(出漁船)의 동태 파악 3. 해양사고 구조 	<p>제8조(어로보호본부의 운영 등) ① 어로보호본부는 해당 해양경찰서에 소속된 경찰공무원(경비함정 근무자는 제외한다)으로 구성하고 어로보호본부에 본부장(이하 ‘어로보호본부장’이라 한다)을 두되, 해양경찰서장이 어로보호본부장이 된다.</p> <p>② 어로보호본부장은 경비업무의 원활한 수행을 위하여 필요한 경우 관할 군부대의 장과 협의하여 연락관을 파견할 수 있다.</p>	

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>4. 어로를 하는 자의 위법행위의 적발·처리 및 관계기관 통보</p> <p>5. 특정해역에 출입하는 어획물운반선의 통제</p> <p>② 어로보호본부의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>③ 어로보호본부의 효율적인 운영을 위하여 어로보호본부에 어로보호협의회를 설치·운영할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따른 어로보호협의회의 구성·기능 및 운영에 관하여 필요한 사항은 어로보호본부장이 관계기관의 장과 협의하여 정한다.</p>	
<p>제27조(어선의 선단편성 조업) ① 특정해역 또는 조업자제해역에 출어하여 어로를 하는 자는 선단을 편성하여 출항하고 조업하여야 한다.</p> <p>② 통신시설이 없는 어선으로서 「영해및접속수역법」 제1조에 따른 영해 내 기선으로부터 12해리 밖의 일반해역에 출어하여 어로를 하려는 자는 통신시설이 있는 어선과 선단을 편성하여 신고소장 또는 수협중앙회장(이하 “신고소장 등”이라 한다)에게 신고하고 조업하여야 한다.</p>		<p>제23조(어선의 선단편성 등) ① 신고소장 등은 법 제27조제1항에 따른 선단편성을 할 경우 당해 어선의 업종, 성능, 지역 및 선장 간의 유대관계 등을 고려하여 2척 이상으로 정하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 동일선단에 편성된 각 어선의 선장은 조업 중 신고소장 등이 지정한 선장(법 제27조 제2항의 경우에는 어업인이 자체 지정한 선장을 말한다. 이하 “선단장”이라 한다)의 안전조업에 관한 지시에 따</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>③ 제1항·제2항에 따른 어선의 선단 편성 방법 및 선단 조업에 관하여 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>		<p>라야 한다.</p> <p>③ 어선단은 동시에 출항입항하고 가시거리 내의 같은 어장에서 조업하여야 하며, 해난사고가 발생하면 구조작업에 협조하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 사유로 어선단을 이탈하는 것이 불가피할 경우에는 어업정보통신국에 통보하고 이탈할 수 있다. 이 경우 어업정보통신국은 해당 출입항신고기관에 어선의 이탈현황을 지체없이 통보하고, 잔류어선이 1척일 경우(다만, 기상악화시를 제외한다)에는 그 어선을 다른 선단에 편입시켜야 한다. 다만, 기상악화시 또는 제6호에 해당하는 경우에는 다른 어선단에 편입시키지 아니할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어선장비의 고장 2. 인명사고 3. 조기 만선(早期 滿船)

법률안	시행령안	시행규칙안
		<p>4. 일반 안전해역으로의 조업장소의 이동</p> <p>5. 기상악화에 따른 피항(避航)</p> <p>6. 어구·어법의 특성상 가시거리 내의 같은 어장에서 조업하는 것이 현저히 곤란한 경우</p> <p>④ 출입항신고기관의 장은 제3항에 따라 선단 이탈의 통보를 하고 귀항한 어선이 다시 출어하고자 하는 경우, 다른 출어선이 없어 선단을 편성하여 출어할 수 없다고 인정할 때에는 출항을 승인하여 본래의 선단에 복귀하거나 다른 선단에 편입하게 할 수 있다.</p>
<p>제6장 안전조업을 위한 지원</p> <p>제28조(구명조끼의 착용) ① 어로를 하는 자는 항해중이거나 조업중인 때에는 구명조끼를 착용하여야 한다.</p> <p>② 농림수산식품부장관은 농림수산</p>		<p>제24조(구명조끼 착용여부를 확인하는 자) 법 제28조제2항의 규정에 의한 구명조끼 착용여부를 확인하는 자는 법 제29조의 규정에 의한 어업감독</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>식품부령이 정하는 자로 하여금 어로를 하는 자가 구멍조끼를 착용하였는지 여부를 확인하게 할 수 있다.</p>		<p>공무원으로 본다.</p>
<p>제29조(사법경찰권) 어업감독공무원은 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반하는 행위에 대하여 「사법경찰관의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 행한다.</p>		
<p>제30조(안전조업교육) ① 농림수산식품부장관은 농림수산식품부령으로 정하는 자에 대하여 해상조업질서의 유지 및 안전한 조업을 위하여 필요한 교육(이하 “안전조업교육”이라 한다)을 매년 1회 4시간 이상 실시하여야 한다. 다만, 어로보호본부장은 특정해역에 출어하려는 경우에는 같은 조 본문에 따른 교육 외에 매년 1회 2시간씩 교육을 실시하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 농림수산식품부령</p>		<p>제25조(안전조업교육 대상선원) 법 제30조제2항에서 “농림수산식품부령으로 정하는 자”라 함은 선장, 기관장, 통신장 또는 그 직무를 수행하는 자를 말한다.</p> <p>제26조(안전조업교육 시행기관 등) ① 법 제30조 제3항에 따른 안전조업교육의 시행기관은 수산업협동조합중앙회로 한다.</p> <p>② 수산업협동조합중앙회장은 제1항에 따른 안전조업교육을 25톤 이상</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>이 정하는 자에게 안전조업 교육을 실시한 경우에는 농림수산물부령이 정하는 바에 따라 교육이수증을 교부하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 안전조업교육의 시행기관, 실시방법, 교육이수자 관리, 기타 안전조업교육을 위하여 필요한 사항은 농림수산물부령으로 정한다.</p>		<p>어선에 승선하는 선장 등은 교육기관에 위탁하여 교육하고, 25톤 미만 어선에 승선하는 선장 등은 수협중앙회에서 지구별 수산업협동조합장 및 업종별수산업협동조합장(이하 “조합장”이라 한다)과 협의하여 시행한다.</p> <p>제27조(안전조업교육 실시방법 등) ① 조합장은 법 제30조제1항에 따라 안전조업교육을 할 때에는 조합단위로 피교육자명부를 작성하여 교육을 실시하여야 하며, 교육 미이수자가 있는 경우 연 2회 특별교육을 실시하여야 한다.</p> <p>② 수협중앙회장 및 어로보호본부장은 안전조업교육을 이수한 자에게 별지 제11호 서식의 안전교육이수증을 교부하고, 별지 제12호 서식의 안전조업교육이수증발급대장에 기록·관리한다.</p> <p>③ 「향토예비군설치법시행령」 제5조</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
		제5항 및 같은 법 시행규칙 제4조에 따라 편성된 어민예비군 및 어선단 예비군으로서 예비군교육훈련을 이수한 자는 법 제30조 제1항에 따른 교육을 이수한 것으로 본다.
<p style="text-align: center;">제7장 보칙</p> <p>제31조(군부대장의 통제) ① 동해 및 서해의 남북한 접경해역 중 대통령령으로 정하는 어장을 관할하는 군부대장은 국가안전보장 및 군작전상 필요한 경우에 한하여 어로를 하는 자에 대해 어선의 출입항, 어로 또는 항해를 통제할 수 있다.</p> <p>② 관할 군부대장이 지명하는 장교는 제1항의 규정에 따른 통제에 불응하고 어로를 하는 자의 어선에 대하여 정선·회항명령, 승선조사 등 필요한 조치를 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항·제2항의 규정에 의한 출</p>	<p>제9조(군부대장의 통제 어장) 법 제28조 제1항의 “대통령령으로 정하는 어장”이라 함은 다음 각 호에서 정하는 도서와 그 주변해역으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 백령도 2. 대청도 3. 소청도 4. 연평도 5. 강화도 <p>제10조(군부대장의 통제범위 및 방법)</p> <p>① 법 제31조 제3항에 따른 관할군부대장의 통제범위는 다음 각 호와</p>	

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>입항통제 등의 범위 및 방법, 승선조사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 항포구에서의 어선의 출항·입항 통제 2. 어로 또는 항해 중인 어선의 귀항 또는 안전지역으로의 이동조치 3. 법 제25조에 따라 설정하는 어장을 이탈한 어선에 대한 복귀조치 4. 그 밖에 군사적 긴급 상황에서 필요한 안전조치 <p>② 관할 군부대장은 제1항 제1호의 출입항 제한을 하는 경우 제한기간 등을 정하여 신고소장 등에게 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 신고소장 등은 이에 따라야 한다. 다만, 군사적 긴급상황인 때에는 관할 군부대장이 직접 통제할 수 있다.</p> <p>③ 제1항 제2호 내지 제4호의 사항은 그 해역을 관장하는 관할 군부대장(함장을 포함한다)이 직접 통제한다.</p> <p>제11조(장교의 승선조사 등) ① 관할</p>	

법률안	시행령안	시행규칙안
	<p>군부대장은 법 제31조 제2항에 따라 장교를 지명하고, 그 명단을 관할 해양경찰서장에게 통보하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 지명 받은 장교는 다음 각 호의 사항을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 출입항 통제시 군부대 및 신고소 등에 대한 업무연락 2. 어로 또는 항해 통제시 귀항, 안전지역으로의 이동 등에 대한 지도 3. 출입항 통제, 어로 또는 항해 통제에 불응한 어선에 대한 사실조사 <p>③ 제2항 제3호에 따라 사실조사를 한 장교는 그 결과를 관할 해양경찰서에 통보한다.</p>	
제32조(지도·감독) 농림수산식품부장관과 국토해양부장관은 신고기관의 소관 업무에 관하여 지도·감독할 수 있다.		
제33조(범법 선박에 대한 조치) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 승선한 해기사 및 그 어업 경영		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>자에 대하여는 법, 「어선법」, 「선원법」, 「선박직원법」, 「어업자원보호법」 및 「개항질서법」에서 정하는 바에 따라 조치한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어로한계선이나 조업자제선을 무단으로 넘은 선박 2. 출어등록 및 출항·입항 신고를 하지 아니한 어선 3. 위치보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고를 한 어선 4. 교육(특별교육을 포함한다)을 이수하지 아니한 간부선원이 승선했던 어선 5. 어선단에 편성되지 아니하거나 어선단으로부터 무단으로 이탈한 어선 6. 특정해역에 출어하는 어선으로서 어업정보통신국에 가입하지 아니하거나 통신기가 고장난 상태로 출어한 어선 		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>7. 특정해역 내의 어로제한에 관한 제24조를 위반하여 특정해역에 출어한 어선</p> <p>8. 그 밖에 이 법을 위반한 선박</p>		
<p>제34조(보조 등) ① 행정관청은 어선의 사고 및 인명피해 예방을 위해 필요하다고 인정하는 경우 보조금을 교부하거나 자금을 융자할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 자금의 보조 대상사업은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제12조(보조 대상사업) 법 제34조에 따른 자금의 보조 대상사업은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 어선 안전사고 예방기술의 진흥 2. 어업정보통신국 운영에 필요한 비용 3. 구명조끼 등 구명설비 공급사업 4. 어선 안전조업 교육 5. 사고어선 예인 비용 	
<p>제35조(어선의 위치추적시스템 등의 설치) ① 농림수산식품부장관은 어선의 관제를 위하여 어선위치추적시스템을 구축하여 운영할 수 있다.</p> <p>② 해양경찰청장은 어선의 출항 및 입항을 효율적으로 관리하기 위하여 선박 출항·입항 종합정보시스템을</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
구축하여 운영할 수 있다.		
<p>제36조(행정처분) ① 관할시장·군수·구청장(“자치구의 구청장”을 말한다. 이하 같다)은 어업의 허가를 받은 자가 다음 각 호의 사항을 위반한 때에는 어업허가의 취소 또는 3개월 이내의 기간을 정하여 어업허가의 정지를 명할 수 있다. 다만 제1호에 해당하는 경우에는 어업허가를 취소하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 거짓 기타 부정한 방법으로 제12조제1항에 따른 출어등록을 하고 특정해역 또는 조업자제해역에서 조업한 경우 2. 제14조에 따른 출항제한을 위반한 경우 3. 특정해역에 출어하는 어선으로서 법 제17조에 따른 어업정보통신국에 교신가입하지 아니하거나 위치 		<p>제28조(행정처분 기준 등) ① 법 제36조제1항에 따라 어업허가가 취소된 자에 대한 새로운 어업허가의 제한 기간은 별표5과 같다.</p> <p>② 법 제36조제3항의 규정에 따른 어업면허 정지의 기준, 절차 등은 별표 6과 같다.</p>

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>발신장치가 작동하지 아니한 상태로 출어한 경우</p> <p>4. 제20조에 따른 정선명령을 위반한 경우</p> <p>② 관할시장·군수·구청장은 제1항에 따라 어업허가의 취소 또는 어업허가의 정지를 명하는 경우 그 어선에 대해 일정 장소를 정하여 계류시킬 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 어업허가 정지의 세부기준은 농림수산식품부령으로 정한다.</p>		
<p>제37조(위반행위에 대한 지도단속) ① 「수산업법」 제72조에 따른 어업감독공무원은 어로를 하는 자가 이 법에 따른 명령·처분·제한·조건을 위반하는 행위를 하는 경우 그에 대하여 지도단속을 행한다.</p> <p>② 어업감독공무원에 관하여는 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 수</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
산업법의 관련 규정을 준용한다.		
<p>제38조(어선안전대책협의회) ① 농림수산식품부장관은 어선사고의 예방 및 원활한 대처를 위하여 관계기관의 장과 협의하여 어선안전대책협의회를 구성할 수 있다.</p> <p>② 어선안전대책협의회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 농림수산식품부장관이 정한다.</p>		
<p>제39조(권한의 위탁) ① 농림수산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 권한의 일부를 해양경찰청장에게 위탁할 수 있다.</p> <p>② 농림수산식품부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 이 법에 따른 권한의 일부를 수산업협동조합중앙회장에게 위탁할 수 있다.</p>	<p>제13조(권한의 위탁) ① 농림수산식품부장관은 법 제36조 제1항에 따라 다음 각 호의 권한을 해양경찰청장에게 위탁한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제9조에 따른 출입항신고 2. 법 제10조 및 제11조에 따른 출입항신고기관의 설치·운영 3. 법 제11조에 따른 신고소장 등의 임명·위촉 4. 법 제14조에 따른 출항 제한 <p>② 농림수산식품부장관은 법 제36조</p>	

법률안	시행령안	시행규칙안
	<p>제2항에 따라 다음 각 호의 권한을 수산업협동조합중앙회장에게 위탁한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법 제16조에 따른 어업정보통신국의 운영 2. 법 제30조에 따른 안전조업교육의 시행 	
<p>제40조(다른 법령의 준용) 법 제27조제2항에 의한 구명조끼의 착용여부를 조사·확인하는 사법경찰관은 「수산업법」 제73조에 의거 지명을 받은 사법경찰관으로 본다.</p>		
<p style="text-align: center;">제8장 벌칙</p> <p>제41조(벌칙) 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 거짓 기타 부정한 방법으로 제17 		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>조 제2항에 따른 위치통지를 한 자</p> <p>2. 제22조에 위반하여 어로한계선 또는 조업자제선을 넘어 어로 또는 항해를 한 자</p> <p>3. 제24조 제2항을 위반하여 조업구역을 이탈하여 항해 또는 어로를 한 자</p> <p>4. 제31조 제1항에 따른 군부대장의 통제에 불응한 자</p> <p>5. 제31조 제2항에 따른 정선명령·회항명령을 위반한 자</p>		
<p>제42조(양벌규정) 법인의 대표자, 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제41조 각 호의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형에 처한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>		
<p>제43조(과태료) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 3백만원 이하의 과태료에 처한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제9조 제1항·제2항의 규정에 의한 출입항신고를 하지 아니한 자 2. 제12조 제1항의 규정에 의한 출어 등록을 하지 아니하고 출어한 자 3. 제17조 제1항 및 제2항 규정에 의한 어업정보통신국 가입 및 통지를 하지 아니한 자 4. 제18조 및 제19조에 따른 안전조치 의무를 이행하지 아니한 자 5. 제23조 제1항의 규정에 의한 어로 또는 항해의 제한을 위반한 자 6. 제23조 제2항의 규정에 의한 농림 	<p>제14조(과태료의 부과기준) ① 법 제40조 제2항에 따른 과태료의 부과기준은 별표5와 같다.</p> <p>② 법 제43조 제3항에 따른 과태료의 가중기준은 별표6과 같다.</p> <p>③ 법 제43조 제4항에 따른 과태료의 감경기준은 별표7과 같다.</p>	

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>수산식품부장관 또는 시·도지사의 조치에 따르지 아니한 자</p> <p>7. 제27조 제1항·제2항의 규정에 위반하여 선단을 편성하여 조업하지 아니한 자</p> <p>8. 제28조 제1항의 규정에 위반하여 구명조끼를 착용하지 아니한 자</p> <p>9. 제30조 제1항의 규정에 위반하여 안전조업교육을 이수하지 아니한 자</p> <p>② 제1항에 따른 과태료는 대통령령이 정하는 부과기준에 따라 관할시장·군수·구청장이 부과·징수한다.</p> <p>③ 관할시장·군수·구청장은 과태료의 금액을 정함에 있어서 당해 위반행위의 동기 및 그 횟수 등을 참작하여 그 해당 금액의 2분의 1 범위 안에서 이를 가중할 수 있다.</p> <p>④ 관할시장·군수·구청장은 제1항 제9호를 위반한 자가 일정한 기간 내</p>		

법률안	시행령안	시행규칙안
<p>에 안전조업교육을 이수하는 경우 그 해당 금액의 2분의 1 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 따라 과태료의 금액을 감면할 수 있다.</p>		
<p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>① (시행일) 이 법은 공포 후 6월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>② (벌칙 및 행정처분 등에 관한 경과 조치) 이 법 시행 이전의 행위에 대한 벌칙 및 행정처분 등의 적용에 있어서는 종전의 규정에 따른다.</p>	<p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>이 영은 2012년 00월 00일부터 시행한다.</p>	<p style="text-align: center;">부 칙</p> <p>① (시행일) 이 규칙은 2012년 00월 00일부터 시행한다.</p> <p>② (폐지법령) 선박안전조업규칙은 이를 폐지한다.</p>

- 어선안전조업에 관한 법률 시행령안 별표 -

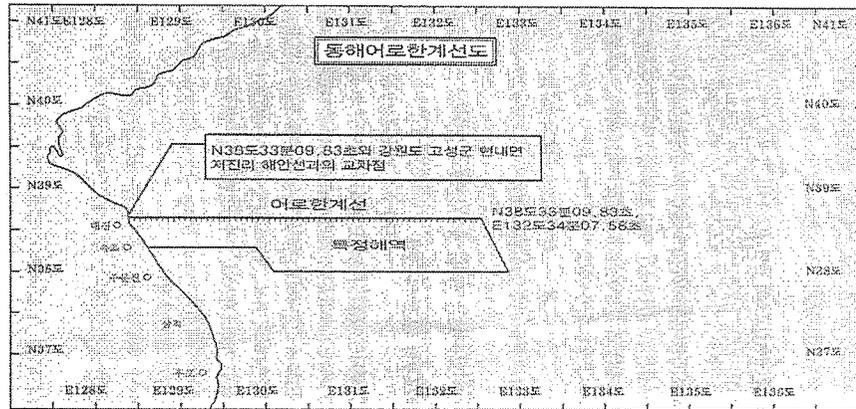
[별표1] 어로한계선의 범위(제2조 제1항 관련)

동해어로한계선: 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선	서해어로한계선: 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선
가. 북위 38도 33분 09.83초(동경측지계 : 북위 38도 33분)와 강원도 고성군 현내면 저진리 해안선의 교차점 나. 북위 38도 33분 09.83초, 동경 132도 34분 07.58초(동경측지계 : 북위 38도 33분, 동경 132도 34분 17초)	가. 강화도 창후리항 선착장 최끝단 나. 교동도 읍내리 남산포항 선착장 최끝단 다. 미법도 최동단 라. 서검도 최동단 마. 불음도 최남단 바. 주문도 최서단 사. 주문도 최남단 아. 북위 37도 34분 40.04초, 동경 126도 09분 31.70초(동경측지계 : 북위 37도 34분 30초, 동경 126도 09분 39초) 자. 북위 37도 34분 40.04초, 동경 126도 02분 52.74초(동경측지계 : 북위 37도 34분 30초, 동경 126도 03분) 차. 북위 37도 31분 31.06초, 동경 126도 02분 52.74초(동경측지계 : 북위 37도 31분 21초, 동경 126도 03분) 카. 북위 37도 30분 10.07초, 동경 125도 59분 52.76초(동경

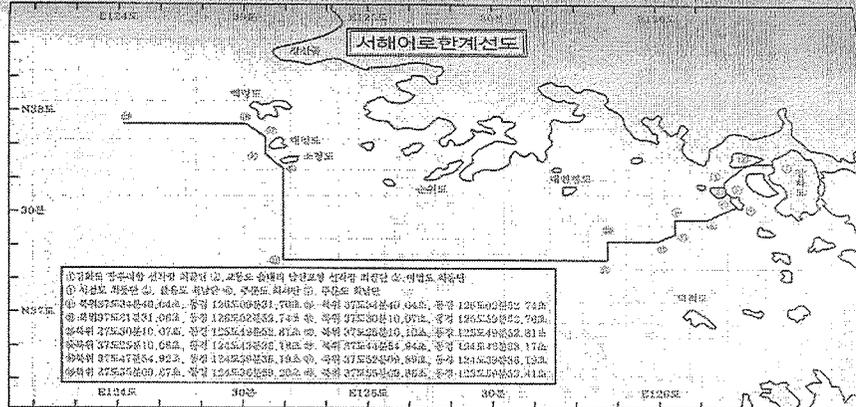
	<p>측지계 : 북위 37도 30분, 동경 126도 00분)</p> <p>타. 북위 37도 30분 10.07초, 동경 125도 49분 52.81초(동경 측지계 : 북위 37도 30분, 동경 125도 50분)</p> <p>파. 북위 37도 25분 10.10초, 동경 125도 49분 52.81초(동경 측지계 : 북위 37도 25분, 동경 125도 50분)</p> <p>하. 북위 37도 25분 10.08초, 동경 124도 43분 33.18초(동경 측지계 : 북위 37도 25분, 동경 124도 43분 40초)</p> <p>거. 북위 37도 44분 54.94초, 동경 124도 43분 33.17초(동경 측지계 : 북위 37도 44분 45초, 동경 124도 43분 40초)</p> <p>너. 북위 37도 47분 54.92초, 동경 124도 39분 38.19초(동경 측지계 : 북위 37도 47분 45초, 동경 124도 39분 45초)</p> <p>더. 북위 37도 52분 09.89초, 동경 124도 39분 38.19초(동경 측지계 : 북위 37도 52분, 동경 124도 39분 45초)</p> <p>러. 북위 37도 55분 09.87초, 동경 124도 36분 59.20초(동경 측지계 : 북위 37도 55분, 동경 124도 37분 06초)</p> <p>머. 북위 37도 55분 09.86초, 동경 123도 59분 53.41초(동경 측지계 : 북위 37도 55분, 동경 124도 00분)</p>
--	---

[부도1] 동해어로한계선도(제2조 제1항 관련) / [부도2] 서해어로한계선도(제2조 제1항 관련)

[부도1]



[부도2]



[별표2] 조업자제선의 범위(제2조 제2항 관련)

동해조업자제선: 다음의 각점을 차례로 연결하는 선	서해조업자제선: 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선
가. 북위38도33분09.83초, 동경132도34분07.58초(동경측지계 : 북위38도33분, 동경132도34분17초) 나. 북위38도33분09.84초, 동경132도59분38.45초(동경측지계 : 북위38도33분, 동경132도59분48초) 다. 북위38도37분09.82초, 동경132도59분38.44초(동경측지계 : 북위38도37분, 동경 132도 59분48초) 라. 북위38도53분09.71초, 동경133도02분50.41초(동경측지계 : 북위38도53분, 동경133도03분) 마. 북위39도29분09.48초, 동경133도26분50.24초(동경측지계 : 북위39도29분, 동경133도27분) 바. 북위39도51분54.35초, 동경134도11분19.97초(동경측지계 : 북위39도51분45초, 동경134도11분30초) 사. 북위40도33분09.16초, 동경135도59분49.33초(동경측지계 : 북위40도33분, 동경136도00분) 아. 북위42도00분08.60초, 동경136도49분48.92초(동경측지계 : 북위42도00분, 동경136도50분) 자. 북위42도00분08.60초선(동경측지계 : 북위42도00분선)	가. 북위37도55분09.86초, 동경123도59분53.41초(동경측지계 : 북위37도55분, 동경124도00분) 나. 북위37도40분09.97초, 동경123도59분53.41초(동경측지계 : 북위37도40분, 동경124도00분) 다. 북위37도40분09.96초, 동경123도10분13.69초(동경측지계 : 북위37도40분, 동경123도10분20초) 라. 북위37도20분10.09초, 동경123도02분53.73초(동경측지계 : 북위37도20분, 동경123도03분) 마. 북위37도00분10.23초, 동경122도50분08.81초(동경측지계 : 북위37도00분, 동경122도50분15초) 바. 북위37도00분10.23초, 동경122도50분08.81초(동경측지계 : 북위37도00분, 동경122도50분15초) 점에서 정서쪽으로 중국 산둥반도 동단과 만나는 점

[별표3] 특정해역의 범위(제2조 제3항 관련)

<p>동해특정해역: 어로한계선과 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선 내의 영역</p>	<p>서해특정해역: 어로한계선과 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선 내의 영역</p>
<p>가. 북위 38도 33분 09.83초, 동경 132도 34분 07.58초(동경측지계 : 북위 38도 33분, 동경 132도 34분 17초) 나. 북위 38도 00분 10.06초, 동경 132도 49분 50.53초(동경측지계 : 북위 38도 00분, 동경 132도 50분) 다. 북위 38도 00분 09.97초, 동경 130도 09분 51.38초(동경측지계 : 북위 38도 00분, 동경 130도 10분) 라. 북위 38도 15분 09.86초, 동경 129도 59분 51.43초(동경측지계 : 북위 38도 15분, 동경 130도 00분) 마. 북위 38도 15분 15.84초(동경측지계 : 북위 38도 15분)와 육안과의 교차점</p>	<p>가. 북위 37도 30분 10.07초, 동경 125도 59분 52.76초(동경측지계 : 북위 37도 30분, 동경 126도 00분) 나. 북위 37도 00분 10.28초, 동경 125도 59분 52.77초(동경측지계 : 북위 37도 00분, 동경 126도 00분) 다. 북위 37도 00분 10.25초, 동경 123도 59분 53.42초(동경측지계 : 북위 37도 00분, 동경 124도 00분) 라. 북위 37도 55분 09.86초, 동경 123도 59분 53.41초(동경측지계 : 북위 37도 55분, 동경 124도 00분)</p>

[별표4] 조업자제해역의 범위(제2조 제4항 관련)

<p>대화퇴 조업자제해역: 다음의 점을 순차로 연결한 선내의 해역</p>	<p>서해 조업자제해역: 다음의 점을 순차로 연결한 선내의 해역</p>
<p>가. 북위38도37분09.82초, 동경132도59분38.44초(동경측지계 : 북위38도37분, 동경132도59분48초)</p>	<p>가. 북위37도00분10.09초, 동경123도59분53.41초(동경측지계 : 북위37도55분, 동경124도00분)</p>

<p>나. 북위38도53분09.71초, 동경133도02분50.43초(동경측지계 : 북위38도53분, 동경133도03분)</p> <p>다. 북위39도29분09.48초, 동경133도26분50.24초(동경측지계 : 북위39도29분, 동경133도27분)</p> <p>라. 북위39도51분54.35초, 동경134도11분19.97초(동경측지계 : 북위39도51분45초, 동경134도11분30초)</p>	<p>나. 북위37도40분09.97초, 동경123도59분53.41초(동경측지계 : 북위37도40분, 동경124도00분)</p> <p>다. 북위37도40분09.96초, 동경123도10분13.69초(동경측지계 : 북위37도40분, 동경123도10분20초)</p> <p>라. 북위37도20분10.09초, 동경123도02분53.73초(동경측지계 : 북위37도20분, 동경123도03분)</p> <p>마. 북위37도00분10.23초, 동경122도50분08.81초(동경측지계 : 북위37도00분, 동경122도50분15초)</p> <p>바. 북위37도00분, 동경122도50분15초</p>
--	--

[별표5] 과태료의 부과기준(제14조 제1항 관련)

위반행위	해당 법조문	과태료금액
1. 법 제9조에 따른 신고를 아니한 때	법 제32조제1항제1호	000만원
2. 법 제12조 제1항에 따른 출어등록을 하지 아니하고 출어한 자	법 제32조제1항제2호	000만원
3. 법 제16조 제1항 및 제2항에 위반하여 통신국 가입 및 위치통지 등을 하지 아니한 자	법 제32조제1항제3호	000만원
4. 법 제17조, 제17조의2에 따른 안전조치 의무를 이행하지 아니한 자	법 제32조제1항제4호	000만원
5. 법 제20조 제1항에 따른 제한사항을 위반한 자	법 제32조제1항제5호	000만원
6. 법 제20조 제2항에 따른 농림수산식품부장관 또는 시·도지사의 조치에 따르지 아니한 자	법 제32조제1항제6호	000만원
7. 법 제24조 제1항 및 제2항에 위반하여 선단을 편성하여 조업하지 아니한 자	법 제32조제1항제7호	000만원
8. 법 제25조에 위반하여 구명조끼를 착용하지 아니한 자	법 제40조제1항제8호	000만원
9. 법 제27조 제1항에 위반하여 안전조업교육을 이수하지 아니한 자	법 제32조제1항제9호	000만원

[별표6] 과태료의 가중기준(제14조 제2항 관련)

위반행위의 동기 및 회수	가중범위
1. 위반행위가 2회 반복된 경우	부과된 과태료의 10%
2. 위반행위가 3회 반복된 경우	부과된 과태료의 30%
3. 위반행위의 동기가 악의적이거나 위반행위가 4회 이상 반복되는 경우	부과된 과태료의 50%

[별표7] 과태료의 감경기준(제14조 제3항 관련)

안전조업교육 이수 시점	감경범위
1. ○개월 이내에 이수한 경우	부과된 과태료의 50%
2. ○개월 이내에 이수한 경우	부과된 과태료의 30%
3. ○개월 이내에 이수한 경우	부과된 과태료의 10%

- 어선안전조업에 관한 법률 시행규칙안 별지 및 별표 -

[별지목록]

별지1: 출입항신고서(제2조 제1항 관련)

별지2: 선원명부(제2조 제6항 관련)

별지3: 어선구비서류확인증(제2조 제6항관련)

별지4: 출입항신고소(대항신고소) 설치(폐쇄) 승인신청서(제3조 제1항 관련)

별지5: 위촉장(제4조 제3항 관련)

별지6: 출어등록신청서(제5조 제1항 관련)

별지7: 출어등록증(제5조 제2항 관련)

별지8: 출어등록대장(제5조 제3항 관련)

별지9: 어업정보통신국가입신청서(제9조 제1항 관련)

별지10: 어업정보통신국가입증(제9조 제2항 관련)

별지11: 안전교육이수증(제19조 제2항 관련)

별지12: 안전교육이수증발급대장(제19조 제2항 관련)

[별표 등 목록]

별표1: 기상특보 발효시 어선조치 및 준수사항(제6조 제1항 관련)

별표2: 기상특보(폭풍주의보)발효중 출어허용 가능해역(제6조 제2항 관련)

별표3: 어로한계선 이북해역에 위치한 어장의 명칭·범위 및 조업조건(제19조 관련)

별표4: 서해특정해역 내의 어업별 조업구역과 기간(제22조 관련)

부도1: 서해특정해역 내의 어업별 조업구역(제22조 관련)

별표5: 어업허가가 취소된 경우 새로운 어업허가 제한기간(제29조 제1항 관련)

별표6: 행정처분의 절차, 기준(제29조 제2항 관련)

번호: 호							처리기간				
선명		어선출(입)항신고서							즉시		
신고인인적사항	선주	성명			주민등록번호		연락처(전화)				
		주소									
	선장	성명			주민등록번호		연락처(전화)				
		주소									
어선제원	등록번호		톤수		업종						
	속력		통신기기		선적지(船籍地)						
신고사항											
출항							입항				
일시	출항지	조업해역	입항 예정		신고자성명(인)	확인		신고소장	일시	장소	확인(인)
			일시	장소		수협	경찰				

210mm × 297mm[인쇄용지(특급) 70g/m²]

[별지 제3호 서식]

<p style="text-align: center;">▲ 6mm ▼</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px;"><ol style="list-style-type: none">1. 이 증은 출항신고를 할 때에 제시하여야 합니다.2. 이 증에 적힌 사항 중 변경할 내용이 있으면 그 증서를 제시하고 기재사항 변경 확인을 받아야 합니다.3. 이 증은 타인에게 빌려주지 못합니다.4. 이 증은 조업할 때 항상 가지고 있어야 합니다.5. 이 증을 분실한 경우에는 지체 없이 발급기관에 신고하여야 합니다.</div> <p style="text-align: center;">▲ 6mm ▼</p>	<p style="text-align: center;">제 호</p> <p style="text-align: center; font-weight: bold; font-size: 1.2em;">어선구비서류확인증</p> <p>선 명: 선박번호: 선주 성명: 주민등록번호:</p> <p style="text-align: right; font-size: 0.8em;">88mm × 125mm[인쇄용지(특급) 120g/m²]</p>
--	---

(내부)

건 명	기 재 사 항			
	내 용	1 회	2 회	3 회
어 선 검 사 증 서	증서번호			
	유효기간			
선 박 국 적 증 서 또는 선 적 증 서	증서번호			
	선 적 항			
	발 행 일			
어 업 허 가 증	허가번호			
	어업종류			
	유효기간			
선 박 무 선 국 허 가 증	허가번호			
	유효기간			
어 업 정 보 통 신 국 가 입 증	증서번호			
	가입일자			
	유효기간			

확 인

위의 증서를 지니고 있음을 확인합니다.

년 월 일

출항·입항신고소장 (인)

[별지 제4호 서식]

번호: 호		처리기간	
출입항신고소(대행신고소) 설치(폐쇄) 승인신청서			즉 시
신청자 인적사항	성명		주민등록 번호
	소속		직 위
	주소		
	연락처	사무실 : /휴대폰 :	
신고소	구분	출입항신고소 설치·폐쇄 대행신고소 설치·폐쇄	명칭
	주소		연락처
<p>「어선안전조업 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제3조제1항에 따라 위와 같이 출입항신고소(대행신고소) 설치(폐쇄) 승인을 신청합니다.</p> <p style="text-align: right;">해양경찰청장 귀하</p>			

210mm × 297mm[인쇄용지(특급)
70g/m²]

[별지 제5호 서식]

위 촉 장

성 명

주 소

귀하를

대행신고소 소장으로 위촉함.

20

○○해양경찰서장 ○ ○ ○ 인

190mm×268mm
(백상지 120g/m²)

[별지 제6호 서식]

출 어 등 록 신 청 서					처리기간
					즉 시
신청인	성 명			주민등록번호	-
	주 소			연 락 처	
등록 사항	등록번호		선 명	선 종	
	어선번호		톤 수	마력 수	
	어 업 명		어업허가번호	승선원 수	명
	비 고				
간 부 선 원 명 단					
직 책	성 명	주민등록번호	주 소	비 고	
<p>「어선안전조업 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제5조제1항에 따라 위와 같이 출어등록을 신청합니다.</p> <p style="text-align: center;">년 월 일</p> <p style="text-align: right;">신청인 성명 인 또는 서명 출항·입항신고소장 귀하</p>					
구비서류: 없음					수수료
					없음

210mm × 297mm(일반용지 60g/m²)

출 어 등 록 증

등록번호: _____ 선 명: _____
 어선번호: 호(톤 디젤소구 마력)
 어업명: 어업허가번호: _____
 등록지: _____

구 분	성 명	주민등록번호	주 소	확인(통제요원)
선 주				
선 장				
선 장				
선 장				

위와 같이 「어선안전조업 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제5조 제2항에 따라 출어등록을 마쳤으므로 이 증을 발급합니다.

년 월 일

출입항신고소장

210mm × 297mm[인쇄용지(특급)60g/m²]

주 의 사 항

1. 이 증의 유효기간은 발급일부터 1년이며 유효기간이 지나면 다시 발급받아야 합니다.
2. 이 증을 분실하면 발급기관에 즉시 신고하여 다시 발급받아야 합니다.
3. 선장이 변경되었을 때에는 발급기관에 신고하여 확인을 받아야 합니다.
4. 이 증은 타인에게 양도하지 못합니다.

번호: 호		어업정보통신국가입신청서				처리기간
선명						즉시
신고인인적사항	선주	성명		주민등록번호		
		주소		연락처(전화)		
	선장	성명		주민등록번호		
		주소		연락처(전화)		
어선제원	등록번호		어선번호		톤수	
	속력		통신기기		선적지(船籍地)	
<p>「어선안전조업 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제7조제2항에 따라 위와 같이 어업정보통신국가입을 신청합니다.</p> <p style="margin-top: 20px;">어업정보통신국장 귀하</p>						

210mm × 297mm[인쇄용지(특급) 70g/m²]

제 호

어업정보통신국가입증

어선번호:

선 명:

톤 수:

호출부호:

위 선박의 교신가입을 확인합니다.

년 월 일

어업정보통신국장

88mm × 125mm[인쇄용지(특급) 120g/m²]

(뒤 쪽)

구분 연도별	상 반 기		하 반 기	
	확인일자	확인자 직책 · 성명 [㉠]	확인일자	확인자 직책 · 성명 [㉠]
년				
년				
년				
년				

주 의 사 항

이 증은 매년 상·하반기에 어업정보통신국장에게 확인을 받아야 합니다.

제 호

안전조업교육(정기·특별)이수증

성 명:

주민등록번호:

위 사람은 「어선안전조업 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제20조제2항에 따른 교육을 이수하였습니다.

년 월 일

수산업협동조합장 인

65mm × 95mm[인쇄용지(특급) 120g/m²]

(뒤 쪽)

교 육 이 수 내 용			
구분(정기·특별)	일 시	실 시 자	인
		소속: 직급: 성명:	

[별지 제12호 서식]

안전조업교육이수증 발급대장

일련번호	발급 연월일	어업별	선명	성명	직책	교육실적				비고
						1회	2회	3회	4회	

교육실적란에는 교육 연월일과 담당교관의 직책·성명을 기록한다.

297mm × 210mm(일반용지 60g/m²)

[별표 1] 기상특보 발효시 어선조치 및 준수사항

주의보 및 경보명칭	기상상태	조치 및 준수사항
풍랑주의보	해상에서 풍속 14m/s 이상 이 3시간이상 지속되거나 유 의파고가 3m를 초과할 것으 로 예상될 때	1. 15톤(구톤수 20톤)미만 출항금지 2. 15톤(구톤수 20톤)미만 출어선 대피 및 안전향 해 3. 전 어선 황천준비 및 안전조치 4. 전 어선 통신기(라디오)개방 경보청취
풍랑경보	해상에서 풍속 21m/s 이상 이 3시간이상 지속되거나 유 의파고가 5m를 초과할 것으 로 예상될 때	1. 전 어선 출항금지 2. 전 출어선 대피 및 안전향해 3. 전 어선 황천 준비 및 안전조치 4. 전 어선 통신기(라디오) 개방 경보 청취
해일주의보	천문조, 태풍, 폭풍, 저기압 등의 복합적인 영향으로 해 수면이 상승하여 발효기준 값 이상이 예상될 때. 다만 발효기준값은 기상청 해일특 보 발효기준값에 따름	1. 전 출어선 항해주의 2. 항내 정박선 안전지대 대피 3. 전 어선 황천 준비 및 안전조치 4. 전 어선 통신기(라디오)개방 경보 청취
해일경보	천문조, 태풍, 폭풍, 저기압 등의 복합적인 영향으로 해 수면이 상승하여 발효기준 값 이상이 예상될 때. 다만 발효기준값은 기상청 해일특 보 발효기준값에 따름	1. 전 출어선 항해주의 2. 항내 정박선 안전지대 대피 3. 전 어선 황천 준비 및 안전조치 4. 전 어선 통신기(라디오)개방 경보 청취

주의보 및 경보명칭	기 상 상 태	조치 및 준수사항
태풍주의보	태풍으로 인하여 강풍, 풍랑, 호우 현상 등이 주의보 기준에 도달할 것으로 예상될 때	1. 전어선 출항금지 2. 전 출어선 신속대피 3. 전 어선 황천항해 및 안전조치 4. 전 어선 통신기(라디오)개방 경보 청취
태풍경보	태풍으로 인하여 풍속이 17m/s 이상, 또는 강우량이 100mm 이상 예상될 때	1. 전 어선 출항금지 2. 전 출어선 긴급대피 3. 항내어선 안전계선 및 안전지대 이동 대피 (소형어선 육상인양) 4. 전 어선 통신기(라디오)개방 경보 청취

주: 1. 어선출입항통제는 기상청에서 예보하는 기상특보에 의거 통제를 하여야 한다.

2. 선박 출항·입항 신고기관(통제소장·신고소장)은 기상청의 기상특보 발표시간부터 발효시간내에 인근어장에 부설한 어구양망 및 철망 등을 위하여 출항하고자 할 때에는 현지기상을 감안, 충분한 시간적 여유가 있다고 판단될 때에 한하여 시간내에 귀항하겠다는 의무 이행 각서를 징구한 후 출항조치 할 수 있다.
3. 위 기준에 불구하고 농림수산식품부장관, 시·도지사 및 해양경찰청장은 태풍주의보 발효 이전이라도 태풍진로 및 대피시간 등을 감안하여 어선의 출항금지 및 대피를 지시할 수 있으며 선주와 선장 또는 그 직무를 대행하는 사람은 태풍의 진로를 감안하여 선박의 안전에 관한 사전준비를 철저히 하여야 한다.
4. 어업정보통신국장은 해상기상특보 발효시 특보내용과 출어선 준수사항등을 매시간 방송하고 신속히 대피하도록 계도함과 아울러 대피상황을 매 4시간마다 수협중앙회를 경유 농림수산식품부 어선안전종합상황실에 보고하고 필요시 인근 유관기관(해양경찰서, 시·군)에도 통보하여야 한다.

[별표2] 기상특보(풍랑주의보)발효중 출어허용 가능해역

구역	기간	출어허용톤수(구톤수)
1. 인천·경기도연안 인천항~영종도~용유도~덕적도~이작도~풍도~서산군 화곡을 차례로 연결한 내측 해역	3. 1-12.31까지	5톤이상 (7톤이상)
2. 강원도 연안 7마일 이내 해역	1. 1-12.31까지	5톤이상 (7톤이상)
3. 충청남도 연안 천수만	1. 1-12.31까지	5톤이상 (7톤이상)
4. 전라남도 연안 여자만, 가막만, 광양만	1. 1-12.31까지	5톤이상 (7톤이상)
5. 경상북도 연안 3마일 이내 해역>	1. 1-12.31까지	5톤이상 (7톤이상)
6. 경상남도 연안 진주만, 고성만, 진해만	1. 1-12.31까지	5톤이상 (7톤이상)
7. 기타 현지의 해상기상으로 보아 출어에 지장이 없다고 판단되는 내만 또는 도서 주위해역	1. 1-12.31까지	5톤이상 (7톤이상)

[별표3] 어로한계선 이북해역에 위치한 어장의 명칭·범위 및 조업조건

<p>1. 강원도 고성군 저도주위 해역 중 다음 각 점을 차례로 연결하는 선내의 해역("저도어장"이라 한다)에 대하여는 강원도 고성군 어선(근해트롤·근해통발·중형기선저인망 업종을 제외한다)에 한하여 4월1일부터 11월30일까지 어로를 할 수 있다. 다만, 마목의 각 점을 연결하는 선내의 해역에는 어구를 설치할 수 없다.</p> <p>가. 북위38도34분09.68초(동경측지계 : 북위38도 34분 00초)와 고성군 현내면 지경리 해안선과의 교차점</p> <p>나. 북위38도34분09.69초, 동경128도30분06.89초(동경측지계 : 북위38도34분00초, 동경128도30분15초)</p> <p>다. 북위38도33분09.69초, 동경128도30분06.89초(동경측지계 : 북위38도33분00초, 동경128도30분15초)</p> <p>라. 북위38도33분09.69초(동경측지계 : 북위38도 33분 00초)와 고성군 현내면 저진리 해안선과의 교차점</p> <p>마. 북위38도34분09.68초/동경128도26분08.92초(동경측지계 : 북위38도34분00초/동경128도26분17초), 북위38도34분09.68초/동경128도26분28.92초(동경측지계 : 북위38도34분00초/동경128도26분37초), 북위38도33분09.69초/동경128도26분08.92초(동경측지계 : 북위38도33분00초/동경128도26분17초), 북위38도33분09.69초/동경128도26분28.92초(동경측지계 : 북위38도33분00초/동경128도26분37초)</p>
<p>1의2. 동해어로한계선 이북 해역중 다음 각 점을 차례로 연결하는 선내의 해역("동해 북방어장"이라 한다)에 대하여는 강원도 어선(근해트롤·중형기선저인망 업종을 제외한다)에 한하여 10월1일부터 익년 3월31일까지 어로를 할 수 있다.</p> <p>가. 북위38도35분09.68초, 동경128도31분06.89초(동경측지계 : 북위38도35분00초, 동경128도31분15초)</p> <p>나. 북위38도35분09.69초, 동경129도08분36.69초(동경측지계 : 북위38도35분00초, 동경129도08분45초)</p> <p>다. 북위38도33분09.71초, 동경129도08분36.69초(동경측지계 : 북위38도33분00초, 동경129도08분45초)</p> <p>라. 북위38도33분09.71초, 동경128도31분06.89초(동경측지계 : 북위38도33분00초, 동경128도31분15초)</p>
<p>2. 대연평도 주위의 다음의 각점을 차례로 연결하는 선내의 해역("연평도 주변어장"이라 한다)</p> <p>가. 대연평도 최동단</p> <p>나. 북위37도36분46.02초, 동경125도45분04.83초(동경측지계 : 북위37도36분36초, 동경125도45분12초)</p> <p>다. 북위37도36분46.02초, 동경125도46분28.83초(동경측지계 : 북위37도36분36</p>

초, 동경125도46분36초)

라. 북위37도30분10.07초, 동경125도51분04.80초(동경측지계 : 북위37도30분00초, 동경125도51분12초)

마. 북위37도30분10.07초, 동경125도49분52.81초(동경측지계 : 북위37도30분00초, 동경125도50분00초)

바. 북위37도25분10.10초, 동경125도49분52.81초(동경측지계 : 북위37도25분00초, 동경125도50분00초)

사. 북위37도25분10.09초, 동경125도22분52.96초(동경측지계 : 북위37도25분00초, 동경125도23분00초)

아. 북위37도28분50.07초, 동경125도22분52.96초(동경측지계 : 북위37도28분40초, 동경125도23분00초)

자. 북위37도30분10.06초, 동경125도24분52.95초(동경측지계 : 북위37도30분00초, 동경125도25분00초)

차. 북위37도32분35.04초, 동경125도29분52.92초(동경측지계 : 북위37도32분25초, 동경125도30분00초)

카. 북위37도38분00.01초, 동경125도39분57.86초(동경측지계 : 북위37도37분50초, 동경125도40분05초)

타. 대연평도 최서단

3. 백령도, 대청도 및 소청도 주위의 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선내의 해역("백령·대청·소청도 주변어장"이라 한다)

가. 북위37도55분09.87초, 동경124도35분53.21초(동경측지계 : 북위37도55분, 동경124도36분)

나. 북위37도59분39.84초, 동경124도35분53.20초(동경측지계 : 북위37도59분30초, 동경124도36분)

다. 북위37도59분39.84초, 동경124도39분53.18초(동경측지계 : 북위37도59분30초, 동경124도40분)

라. 북위37도59분09.84초, 동경124도39분53.18초(동경측지계 : 북위37도59분, 동경124도40분)

마. 북위37도59분09.84초, 동경124도39분53.18초(동경측지계 : 북위37도59분, 동경124도40분)에서 백령도 최동단 정동해상 800미터의 점에 이르는 백령동 북동쪽 해안선으로부터 800미터의 선

바. 소청도의 최동단 정동해상 1마일의 점

사. 북위37도43분09.96초, 동경124도47분20.15초(동경측지계 : 북위37도43분, 동경124도47분27초)

아. 북위37도43분09.95초, 동경124도43분33.17초(동경측지계 : 북위37도43분, 동경124도43분40초)

<p>자. 북위37도55분09.87초, 동경124도31분13.23초(동경측지계 : 북위37도55분00초, 동경124도31분20초)</p>
<p>4. 서해 어로한계선과 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선내의 해역("강화도 서방어장"이라 한다)은 3월1일부터 11월30일까지 어로를 할 수 있다.</p> <p>가. 북위37도34분40.04초, 동경126도02분52.74초(동경측지계 : 북위37도34분30초, 동경126도03분)</p> <p>나. 북위37도32분40.05초, 동경125도58분22.76초(동경측지계 : 북위37도32분30초, 동경125도58분30초)</p> <p>다. 북위37도30분10.07초, 동경125도58분22.76초(동경측지계 : 북위37도30분, 동경125도58분30초)</p>
<p>5. 백령도 서방해역 중 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선내의 해역("A어장"이라 한다)에 대하여는 백령도 어선에 한하여 어로를 할 수 있다.</p> <p>가. 북위37도58분29.85초, 동경124도35분53.20초(동경측지계 : 북위37도58분20초, 동경124도36분00초)</p> <p>나. 북위37도58분29.84초, 동경124도31분13.23초(동경측지계 : 북위37도58분20초, 동경124도31분20초)</p> <p>다. 북위37도55분09.87초, 동경124도31분13.23초(동경측지계 : 북위37도55분00초, 동경124도31분20초)</p> <p>라. 북위37도55분09.87초, 동경124도35분53.21초(동경측지계 : 북위37도55분00초, 동경124도36분00초)</p>
<p>6. 소청도 남방해역 중 다음 각점을 차례로 연결하는 선내의 해역("B어장"이라 한다)에 대하여는 대청도, 소청도 어선에 한하여 어로를 할 수 있다.</p> <p>가. 북위37도43분09.96초, 동경124도47분17.15초(동경측지계 : 북위37도43분00초, 동경124도47분24초)</p> <p>나. 북위37도43분09.96초, 동경124도43분33.17초(동경측지계 : 북위37도43분00초, 동경124도43분40초)</p> <p>다. 북위37도35분10.01초, 동경124도43분33.17초(동경측지계 : 북위37도35분00초, 동경124도43분40초)</p> <p>라. 북위37도35분10.01초, 동경124도47분17.15초(동경측지계 : 북위37도35분00초, 동경124도47분24초)</p>
<p>7. 백령도 서방해역 중 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선내의 해역("C어장"이라 한다)에서는 대청도, 소청도 어선에 한하여 어로를 할 수 있다.</p> <p>가. 북위37도58분29.84초, 동경124도31분13.23초(동경측지계 : 북위37도58분20초, 동경124도31분20초)</p> <p>나. 북위37도55분09.86초, 동경124도31분13.23초(동경측지계 : 북위37도55분00초, 동경124도31분20초)</p>

다. 북위37도55분09.87초, 동경124도24분53.27초(동경측지계 : 북위37도55분00초, 동경124도25분00초)

라. 북위37도58분29.84초, 동경124도24분53.27초(동경측지계 : 북위37도58분20초, 동경124도25분00초)

8. 서해 어로한계선과 다음의 각 점을 차례로 연결하는 선내의 해역("분지끌어장"이라 한다)에서는 주문도·불음도·아차도 및 서검도 어선에 한하여 강화군 어업지도선(행정선을 포함한다)의 인술하에 어로를 할 수 있다.

가. 불음도 최남단

나. 북위37도34분40.04초, 동경126도09분31.70초(동경측지계 : 북위37도34분30초, 동경126도09분39초)

9. 동해에 있어서 외국정부로부터 입어허가를 받아 당해 외국수역에 출어하는 경우는 동경 133도45분선 이동의 조업자제선을 월선하여 항해할 수 있다.

10. 동해 및 서해의 어로한계선(시행령 별표1의 서해어로한계선 중 러호 및 머호를 연결하는 선에 한한다) 부근(제1호·제3호·제5호 및 제7호의 규정에 의하여 어로한계선 이북에 설정된 어장을 포함한다)에 설치한 어망이 기상악화, 북상조류 등 부득이한 사유로 어로한계선 이북 또는 이동으로 흘러 들어간 경우 관내 수산업협동조합장(이하 "조합장"이라 한다)은 어망회수를 위한 항해신청을 할 수 있으며, 관할 함대사령관(이하 "사령관"이라 한다)은 일시적으로 어망회수작업을 위한 항해를 승인할 수 있다. 이 경우 신청 및 승인에 관한 절차는 다음 각목과 같다.

가. 조합장은 흘러 들어간 어망의 위치·종류·수량·회수희망일 및 소유자 등을 확인한 후 관할 시장·군수를 경유하여 항해신청을 하여야 한다.

나. 관할 시장·군수는 가목의 경우에 관할 어로보호본부장과 협의를 거친 후 그 의견서를 첨부하여 사령관에게 송부하여야 한다.

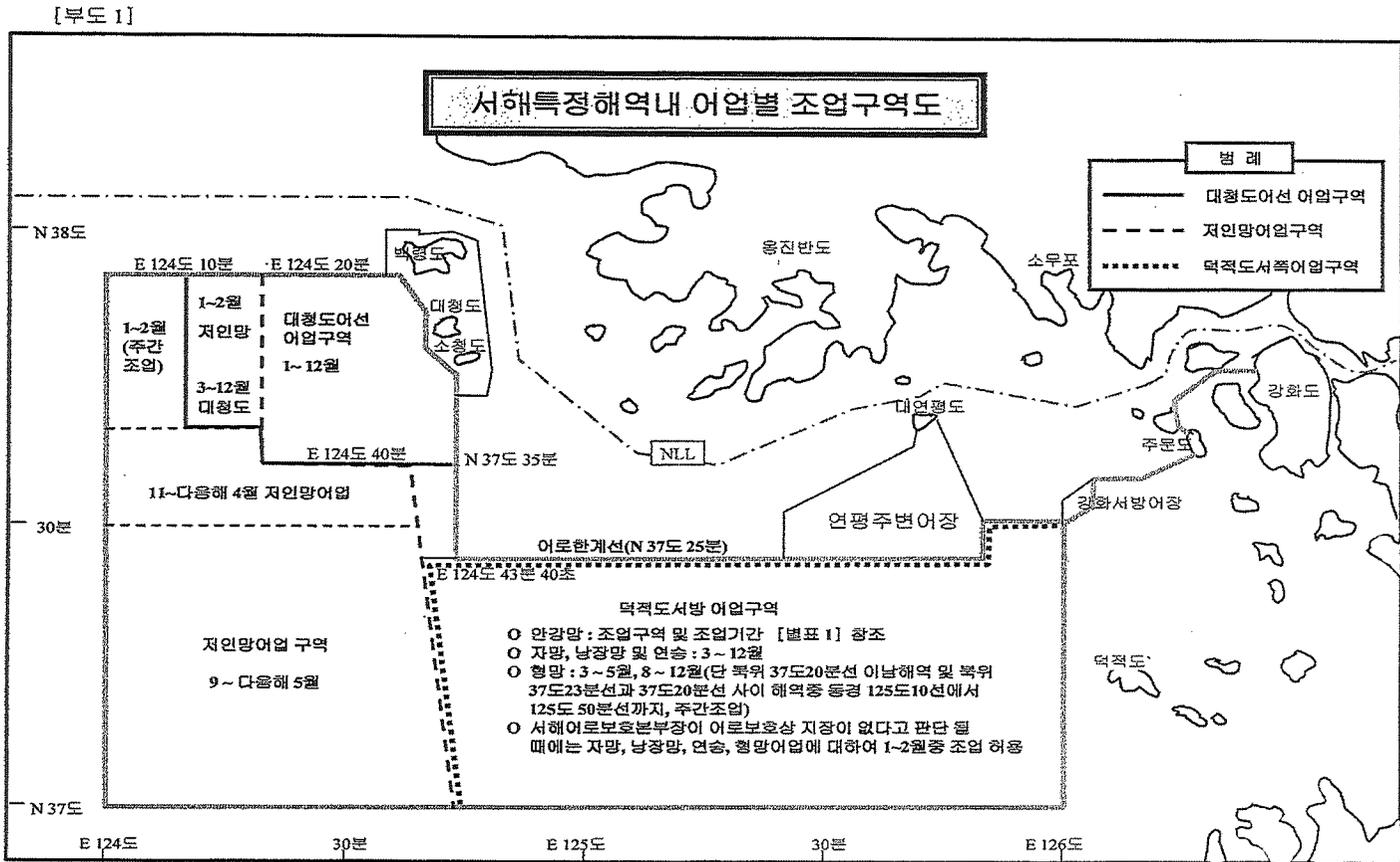
다. 사령관은 군사상황 및 제반 여건을 고려하여 어망회수 작업에 참여하는 어선의 수, 항해의 범위 및 기간을 정하여 승인할 수 있다.

[별표4] 서해특정해역 내의 어업별 조업구역과 기간

구 분	조업구역과기간
<p>1. 대청도 어선 어업구역</p>	<p>가. 조업구역 어로한계선과 북위37도35분10.01초, 동경124도43분33.17초(동경측지계 : 북위37도35분, 동경124도43분40초)의 점, 북위37도35분10.00초, 동경124도19분53.30초(동경측지계 : 북위37도35분, 동경124도20분)의 점, 북위37도40분09.97초, 동경 124도19분53.30초(동경측지계 : 북위37도40분, 동경124도20분)의 점, 북위37도40분09.97초, 동경124도09분53.36초(동경측지계 : 북위37도40분, 동경124도10분)의 점, 북위37도55분09.86초, 동경124도09.53.35(동경측지계 : 북위37도55분, 동경124도10분)의 점을 차례로 연결한 선내의 해역으로 하고, 백령도·대청도·소청도 어선에 한하여 조업하여야 한다.</p> <p>나. 조업기간 : 1월1일부터 12월31일까지. 다만, 동경124도19분53.30초(동경측지계 : 동경124도20분) 이서의 해역은 3월1일부터 12월31일까지.</p>
<p>2. 저인망어업구역</p>	<p>가. 조업구역 어로한계선과 북위37도55분09.86초, 동경123도59분53.41초(동경측지계 : 북위37도 55분, 동경124도 00분)의 점, 북위37도00분10.25초, 동경123도59분53.42초(동경측지계 : 북위37도00분, 동경124도00분)의 점, 북위37도00분10.26초, 동경124도44분38.18초(동경측지계 : 북위37도00분, 동경124도44분45초)의 점, 북위37도35분10.01초, 동경124도39분53.19초(동경측지계 : 북위37도35분, 동경124도40분)의 점, 북위37도35분10.01초, 동경124도19분53.30초(동경측지계 : 북위37도35분, 동경124도20분)의 점, 북위37도55분09.87초, 동경124도19분53.29초(동경측지계 : 북위37도55분, 동경124도20분)의 점을 차례로 연결한 선내의 해역.</p>

구 분	조업구역과 기간
	<p>다) 북위37도14분10.17초(동경측지계 : 북위37도14분)선이남해역과 북위37도25분10.08초(동경측지계 : 북위37도25분선)과 북위37도14분10.17초(동경측지계 : 북위37도14분)선 사이 해역중 동경124도49분53.14초(동경측지계 : 동경124도50분)선에서 해역 : 10월 1일부터 12월31일까지</p> <p>라) 덕적도 서방 어업구역 전해역 : 5월 1일부터 7월 31일까지, 9월 1일부터 9월 30일까지</p> <p>(2) 자망 및 낭장망어업 : 3월1일부터 12월31일까지</p> <p>(3) 연승어업 : 3월1일부터 12월31일까지</p> <p>(4) 형망어업 : 3월 1일부터5월 31일까지, 8월 1일부터 12월 31일까지, 다만 북위37도20분10.12초(동경측지계 : 북위37도20분)선 이남해역 및 북위37도23분10.10초(동경측지계 : 북위37도23분선)과 북위37도20분10.12초(동경측지계 : 북위 37도 20분)선 사이 해역중 동경125도09분53.03초(동경측지계 : 동경125도10분)선에서 125도49분52.82초(동경측지계 : 125도50분)선까지의 해역에서 주간에 한하여 조업하여야 한다.</p> <p>(5) 위 어업중 자망, 낭장망, 연승, 형망어업에 대하여는 서해어로보호본부장이 어로보호상 지장이 없다고 판단할 때에는 1~2월중에 어업별 또는 기간별로 범위를 정하여 조업을 허용할 수 있다.</p>

[부도1] 서해특정해역 내에서의 어업별 조업구역



[별표5] 어업허가가 취소된 경우 새로운 어업허가 제한기간

<예시>

어업허가 취소사유	어업허가 제한기간
출어등록 신청인의 정보를 허위로 기재한 경우	4개월
출어등록신청서의 등록사항이 사실과 다른 경우	5개월
출어등록증을 위조한 경우	12개월

[별표6] 어업허가 정지의 절차, 기준

행정처분의 기준 <예시>

I. 일반기준

1. 위반행위의 횟수에 따른 행정처분의 기준은 그 위반행위가 있는 날 이전 최근 2년 동안 같은 위반행위로 인하여 행정처분을 받은 경우에 적용한다. 이 경우 위반행위의 횟수가 3회를 초과한 경우에는 가장 중한 처분을 적용한다.
2. 둘 이상의 위반행위가 동시에 적발된 경우에는 그 중 가장 중한 행정처분의 기준을 적용하여 행정처분을 하고, 위반행위에 대한 행정처분이 확정되지 아니한 상태에서 다시 위반행위를 한 경우에는 행정처분 등의 기준이 각각 정지처분에 해당하면 그 정지처분 기간을 합산하여 행정처분을 한다.

II. 개별기준

위 반 행 위	관 련 조 항	행 정 처 분 의 기 준		
		1차 위반	2차 위반	3차 위반
1. 출항제한을 위반한 경우	법 제11조 제1항	경고	어업허가 정지	-
2. 특정해역에 출어하는 어선으로서 어업정보통신국에 가입하지 아니하거나 통신기기가 고장난 상태로 출어한 경우	법 제13조	경고	경고	어업허가 정지
3. 정선명령을 위반한 경우	법 제14조 제2항	경고	경고	어업허가 정지

행정처분의 절차 <예시>

1. 행정처분의 절차

- ① 행정처분 요구는 청문을 실시한 날 또는 그 행정처분에 대하여 의견을 제출받은 날부터 7일 이내에 하여야 한다. 이 경우 그 행정처분의 내용을 어업면허증, 어업허가증, 어업신고증명서 또는 어획물운반업 등록증에 기재하여야 한다.
- ② 경고처분을 제외한 행정처분은 명령서를 발급하는 방법으로 하되, 어업허가의 정지처분을 하는 경우에는 항구를 지정하여

해당 어선을 계류하게 하여야 한다.

- ③ 경고처분은 경고장을 발급하는 방법으로 하되, 기한을 정하여 해당 위반행위를 시정할 것을 명하여야 한다.
- ④ 관할 행정청은 행정처분대장을 갖추어 두고 행정처분에 관한 사항을 기록·관리하여야 한다. 이 경우 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전자적 방법으로 기록·관리하여야 한다.

2. 정지명령에 따른 계류의 절차

- ① 관할 행정청은 어선을 계류할 항구를 지정할 경우에는 미리 처분의 상대방과 협의하여야 하며, 관리·감독이 수시로 이루어질 수 있는 장소로 지정하여야 한다.
- ② 관할 행정청은 어선을 계류하게 하는 경우 지정된 항구까지의 항해일수와 해황(海況) 등을 고려하여 10일의 범위에서 그 이행기한을 정하여야 한다.
- ③ 관할 행정청은 제2항에 따른 기한 내에 어선을 계류하지 아니한 자에게는 그 기한이 끝나는 날의 다음 날부터 10일 이내의 기간을 정하여 계류하게 하여야 한다.
- ④ 광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는 계류대상 어선의 선적지를 관할하는 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 명령서를 송부하여 계류 조치를 대행하게 할 수 있다.
- ⑤ 계류 중인 어선의 소유자는 해당 어선의 안전관리를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
- ⑦ 관할 행정청 또는 제4항에 따라 계류 조치를 대행하는 행정기관의 장은 해당 정지처분기간이 끝나면 계류 조치를 해제하고 어업면허증 등을 어업의 면허를 받은 자에게 돌려주어야 한다.

3. 경고처분에 따른 시정명령의 이행절차

- ① 위반행위에 대한 시정명령의 이행기한은 30일의 범위에서 정하여야 한다.
- ② 제1항에도 불구하고 시정하여야 하는 내용의 특성상 30일 이내에 시정하는 것이 명백하게 어렵다고 판단되면 30일을 초과하여 정할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 이행기한을 정할 때에는 해황, 어장의 조건, 종묘의 수급상황, 어업의 시기 등 그 이행에 영향을 미치는 사항을 종합적으로 고려하여야 하며, 제2항에 따라 30일을 초과하여 정할 때에는 행정처분대장에 그 사유를 구체적으로 기재하여야 한다.
- ④ 관할 행정청은 천재지변이나 그 밖의 부득이한 사유로 인하여 제1항 또는 제2항에 따른 기한 내에 시정명령의 이행이 불가능한 경우에는 당초 이행기한의 범위에서 그 이행기한을 연장할 수 있다. 이 경우 이행기한을 연장하려는 자는 그 기한이 끝나기 3일 전까지 관할 행정청에 연장을 신청하여야 한다.
- ⑤ 위반행위에 대한 시정명령을 이행한 자는 이행을 완료한 날부터 7일 이내에 시정완료 통보서에 증명서류와 현장 사진을 첨부하여 관할 행정청에 제출하여야 하며, 관할 행정청은 어업감독 공무원에게 그 이행 여부를 확인하게 하여야 한다.

「어선안전조업 및 지원에 관한 법률(안)」 등 제정에 관한 연구

2011년 12월 15일 발행

발행 : 정부법무공단

☎ (02)2182-0000

