

수산법제의 문제점과 개선방안 연구[†]

이우도 · 이진수*
부경대학교 경영학부

A Study on the Legal system to solve the problems of Fisheries Laws

Woo-Do Lee and Jin-Soo Lee*

Department of Business Administration, Pukyong National University, Busan, 48513, Korea

Abstract

Nowadays, Under the current system of fisheries laws, fishery division and marine division are unified into one marine-fishery related law system indiscriminately. So they are not divided by nature. Moreover, terminology of fishery Law has been used by now in inappropriate conditions from Japanese 1951 fishery law system. Because fisheries administrative reorganization is also in parallel with the same logic as above, the reorganization of the legal system should be made.

Finally, when the above mentioned problems is clearly defined and improvement is actually performed, more efficient management will be achieved through the beneficiary of more simple legal services. And so fisheries managers will be able to contribute to the development of the industries through more efficient management. While the existing framework of laws and regulations currently being enacted or established should be kept as much as possible, in order to ensure better control of fisheries resources and ensure sustainable development of related industries. Under various existing laws including the Fisheries Act, the Enforcement Regulations/enforcement rules, notice, instruction, established rule, the recognition of problems and improvements on the overall delegate legislative framework will be needed.

Keywords : Fishery, Fisheries Laws, Fisheries industries, Fishermen, Efficient Management

I. 서 론

해양 · 수산분야의 관련 법률은 종전까지 국

토해양부의 해양분야, 해운물류 · 항만분야, 해
사안전분야, 농림수산식품부의 수산분야 및 어
업분야로 각각 존재하던 법령들이 2013년 2월

Received 27 November 2015 / Received in revised form 10 December 2015/ Accepted 21 December 2015

[†] 본 논문은 부경대학교 경영대학 간접연구경비 2015년도 우수논문 지원사업으로 수행된 연구임.

*Corresponding author : 051-629-5753, js8929@pknu.ac.kr

해양수산부 소관업무로 통합 이관되어 있는데, 이들 법률들이 체계화되어 있지 못하여 복잡성과 모호함을 드러내고 있는 실정이다.

현재 해양·수산 분야의 법령체계는 해사안전 및 해양경찰 관련 법령을 제외하고도 해양수산발전기본법을 기본법으로 하여, 개별법으로는 해양분야, 수산 및 어업분야, 농어업분야, 어선분야 등 약 80여 개가 있으며, 관련 하위법령 역시 190여 개로 방대하게 구성되어 있다.

위 해양수산 관련 법령의 체계화는 매우 미흡한 실정이어서 해양수산 관련 법령의 전모를 제대로 이해하는 것은 매우 복잡하고 어렵게 되어 있는 것이 현실이다.

비록 공유수면이라는 공유재 관리를 위해 정부의 역할이 갖가지 규제와 인·허가권을 통해 해양수산 자원의 무차별적 파괴를 막고 해양질서의 전체적인 유지를 꾀하는 데 있어 그 다양성은 인정하더라도, 수산법제 중 수산업법의 경우만 하더라도 「수산업법-동법 시행령-동법 시행규칙」의 형태로 연결되는 간명한 위임법령의 형태를 유지하지 못하고, 하나의 법률에 3개의 대통령령과 10개의 부령이 딸린, 매우 복잡한 입법체계로 구성되어 있는 것이 현실이다. 이 점은 특히 약 20개의 관리법으로 되어 있는 우리나라 농업관련 법령의 체계와 비교할 때 더욱 확실하게 그 특징이 부각된다¹⁾.

최근 해양수산관련 법률에서 일괄적으로 규정하고 있던 사항들을 분리하여 몇 건의 단행법을 제정하였으나, 관할 사항이 명확하게 분리되어 있지 못한 부분이 많고, 하위 법령도 제대로 정비되어 있지 못한 것이 현실이다. 그 결과 해양 및 수산 관련 산업 종사자는 물론 이들의 관리감독 업무에 종사하는 공무원들조차도 그 내용을 제대로 숙지하기가 매우 어렵게 되어 있음은 주지하는 바와 같다.

이와 같은 상황 하에서 그 해결방안으로서 법령의 내용을 간단하고 명료하게 함으로써 그 집행의 실효성과 아울러 법적 안정성 및 예측 가능성의 확보도 가능하게 될 것이다. 따라서 복잡하고 난해하게 얽혀 있는 해양수산 관련 법령을 쉬운 법으로 정리하고 체계화하는 작업이 필요하다.

따라서 해양수산분야에 포함되어 있는 수산 관련 법령체계의 문제점을 종합적으로 개괄하고 실정법적 연구범위로 하여 제도적 측면에서의 개선안을 제시한다.

Ⅱ. 수산관련 법령의 입법체계

현재 해양수산부 소관 법률은 단독 57개를 비롯하여 농림축산식품부와 공동 소관 약 20개 법률²⁾ 외에 환경부, 국토교통부, 법무부 등과의 공동소관 법률, 그리고 현재 입안 중인 법률까지 고려하면 현재 약 80여 개의 법률이 있다.

해양수산부 소관 법령체계 중 수산 관련 법령체계는, 기본법, 수산 관련법령, 어업 관련법령, 어선 관련법령, 기타 법령 등으로 구분할 수 있다.

1. 수산 관련 법령의 의의

“수산업”이란 어업, 어획물운반업 및 수산물가공업을 말하며, “어업”이란 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 사업을 말한다(수산업법 제2조 제1호, 제2호). 따라서 수산 관련 법령이란 어업·어획물운반업 및 수산물가공업에 관련된 사항을 규정한 법률, 행정명령 등을 총칭하는 개념이라 할 수 있다³⁾.

2. 수산 관련 법령의 입법체계

먼저 기본법으로서는 법률인 「해양수산발전기본법」이 있으며, 그 하위법령으로 대통령령인 동법 시행령, 그리고 해양수산부령인 동법 시

1) 양세식·배영길, 『수산업법론』, 수협중앙회·블루앤노트, 2012, p.8.
2) 참고로 해양수산부, 농림축산식품부 공동관할(농어업)의 법률도 20여 개가 시행되고 있다.
3) 이우도, “어업손실보상 제도의 문제점과 개선방안 연구”, 부경대학교대학원 법학박사학위논문, 2011.8, p.59 참조.

행규칙이 있다. 동법은 명칭만 ‘해양수산’ 이지 실제로는 ‘해양’ 만에 관한 법령 내용에 단순히 ‘수산’ 이라는 용어를 추가한 것에 지나지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다.

둘째, 어업을 포함한 수산분야에서는 수산업법이 기본규범이라 하겠으며 수산업법의 변천사가 곧 우리나라 어업, 나아가 수산업의 변천사라 하겠다. 수산 관련 법률로서는 「수산업법」 이외에 「내수면어업법」, 「낚시관리및육성법」, 「어장관리법」, 「연근해어업의구조개선및지원에관한법률」, 「배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률」 등 모두 25개가 있으며, 그 하위법령으로서 대통령령인 수산업법시행령, 수산자원관리법시행령 등 27개가 있다. 그리고 해양수산부령으로서 「수산 관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙」 등 31개가 있다 (Table 1 참조).

이는 해양수산부의 업무 중 수산, 어업, 어선 등에 해당하면 모두 물리적으로 그 업무가 통폐합된 것으로 이해된다.

수산분야 법체계상 중요한 특징 중의 하나는 수산자원이 가지는 무주물 또는 공유재적 성격에 따른 규제적 입법체계와 어업, 어촌, 어업인을 대상으로 하는 사회정책적 조장(지원)적 입법체계가 병존하고 있다는 점으로, 이러한 수산분야의 산업적, 사회경제적 특징을 고려한 입법체계가 적절히 조정될 필요가 있다.

또한 농림업과 수산 등 관련 산업과의 관계뿐만 아니라, 해양수산부 내부적으로도 해양과 수산, 항만과 어항, 해운선과 어선 등, 대상과 규모 등의 면에서 복잡한 법률체계가 병존하거나 별도로 존재하고 있어서 전체적 조화와 균형을 갖춘 입법체계로의 조정이 필요하다고 본다.

최근, 2015년 6월 22일 「수산업·어촌 발전 기본법」 이 법률 제13383호로 제정되어 2015

년 12월 23일부터 시행될 예정에 있어 동법을 중심으로 한 수산관련 법제의 기본법 형태를 갖추게 되었다. 다만, 동법은 수산업, 수산자원, 수산인, 어촌에 관한 기본이념을 선언하여(동법 제2조), 수산업과 어촌이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 하고 있어(동법 제1조). 현재까지 어업관련 규제의 기본제도로서(수산업법 제1조 참조) 면허·허가·신고 및 어업조정 등의 규제제도와 수산업 육성대책 등의 조장제도를 규정한 「수산업법」을 중심으로 한 기존의 수산관련 법제와 비교할 때, 「수산업·어촌 발전 기본법」은 국민을 직접 구속하지 않는 비구속적인 법으로서 국가 및 관련 기관이 나아가야 할 정책방향을 제시하는 역할을 할 것으로 보여진다.

3. 외국의 수산 관련 법령 입법체계

상술한 바와 같은 우리나라 수산 관련 입법체계를 외국의 수산 관련 입법체계와 비교하기 위하여 제정법 위주의 대륙법계인 일본과 영미법계의 미국의 수산 관련 법령을 살펴본다⁴⁾.

1) 일본의 수산법제

기존의 우리나라 법령체계와 유사한 일본의 해양법제는 국토교통성에서, 수산분야는 농림수산성에서 담당하고 있다. 현재 일본의 해양수산 분야 법률은 다음과 같다.

(1) 해양분야

「해양기본법」을 기본으로 하여 해양, 해상보안, 해상운송, 해상교통·해상안전, 선박, 항구, 만안 등 7개의 범주를 포괄하여 각각 7개, 1개, 3개, 12개, 1개, 7개의 개별법으로 구성되어 있다.

(2) 수산분야

우리나라와는 달리 일본의 수산법제는 어업

4) 세계법제정보센터 : <http://world.moleg.go.kr/World/EastAsia/JP/law/3884?pageIndex=113>.

정책, 수산, 수산자원보호, 기타 등 4개의 범주로 각각 23개, 4개, 10개, 10개의 법률로 구성되어 있는 바, 우리나라의 수산업법에 해당하는 법률은 「어업법」이다.

(3) 일본의 수산법제 분석

일본은 국토교통성과 농림수산성이 각각 소관분야의 정책과 법제를 구분하여 관장하고 있기에, 우리나라 해양수산부의 소관 법제와 단순 비교하기는 용이하지 않다. 우리나라가 종전의 해양수산부 출범 이전에 건설교통부와 농림수산부로 양분되어 있던 기간에 가지고 있었던 법제의 상당수는 일본의 법제도와 유사하다.

그러나 일본 법제의 특징은 수산분야에 별도로 입법화된 「수산기본법」이 존재한다는 점이다. 「수산기본법」은 일본의 단백질 공급원인 수산물을 안정적으로 확보하기 위하여 최근 국제해양법조약의 체결과 더불어 200해리 경제수역 관리체제로의 이행에 초점을 맞추어 제정된 것으로 판단되는 바, 수산업의 진흥과 관련한 법제의 뒷받침에 대한 논의 과정에서 우리나라도 이러한 취지를 참조할 필요가 있을 것으로 보인다. 이러한 점에 비추어 현재 우리나라도 「수산기본법」을 제정하는 입법절차를 마련하고 있는 점은 고무적이다⁵⁾.

2) 미국의 수산법제

제정법 체제인 우리나라 및 일본의 법제와는 달리, 미국의 수산법제는 해양수산분야 법령의 전반을 일괄적으로 파악하기는 용이하지 않다.

현재 미국의 해양수산 분야 법률은 다음과 같다.

(1) 해양분야

미국의 해양법제는 일반적인 해양법률(The

General Maritime Law), 적용 법률(Choice of Laws: US or Foreign Law) 등 단순한 법제로 되어 있고, 대부분 해사 및 해양분야의 관한 관할 및 소송절차 위주로 구성되어 있다는 점은 영미법 체계의 특징을 여실히 나타내고 있다.

(2) 수산분야

미국의 수산법제는 어업보존및관리법(맥너슨-스티븐스법)⁶⁾이 중심을 이루고 있다. 동법은 어업의 보존 및 관리, 기타 목적으로 제공하기 위하여 미국의 상·하원 의회에 의해 제정된 법률로서, 제·개정 경과(Sec. 1), 연구결과, 목적, 정책(Sec. 2. Findings, purposes, and policy), 정의(Sec. 3. Definitions), 예산의 승인(Sec. 4. Authorization of appropriations) 등으로 규정되어 있으며, 각각의 절(Section) 하에 제목(Title)별로 어업 및 수산자원에 관한 미국의 권리 및 권한, 외국 선박 어업 및 국제 어업협정, 국가 어업관리 프로그램, 어업 모니터링 및 연구의 내용이 41개의 조문으로 되어 있다.

Ⅲ. 수산법제의 문제점과 개선방안

우리나라의 해양수산분야의 법령은 해양수산부가 종전의 국토해양부와 농림수산식품부로 개편되었다가 최근에 다시 종전의 해양분야와 수산(어업)분야가 사전 충분한 검토 없이 해양수산부로 재조직됨에 따라 관련 법령이 물리적으로 통합되어 직제와 법령의 체계화는 매우 미흡한 실정이다. 이에 따라 해양수산 관련 법령의 전모를 제대로 이해하는 것은 매우 복잡하고 어렵게 되어 있다는 것은 전술한 바와 같다.

이러한 문제는 법치국가에서 집행을 하는 행

5) 2015.6.22. 법률 제13383호로 제정되어 2015.12.23.부터 시행되는 「수산업·어촌발전기본법」을 말한다. 다만, 동법은 수산업과 어촌이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정하여 수산업과 어촌의 지속가능한 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상과 국가 경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있다(동법 제1조).
6) MAGNUSON-STEVEN'S FISHERY CONSERVATION AND MANAGEMENT ACT(맥너슨-스티븐스어업보존 및 관리법). : <http://www.nmfs.noaa.gov/msa2005/> 참조.

정부의 공무원은 말할 것도 없고, 그 행정의 상대방인 수산경영주체로서 법인 및 단체 그리고 개인 사업자조차 법적 안정성을 이해하지 못하게 되고, 결국은 모든 국민들에게 간명한 법률 서비스를 제공하지 못하게 되는 근원적인 이유가 되고 있다고 할 것이다.

1. 문제점

1) 용어의 정의상 문제점

용어의 정의와 관련하여 해양과 수산의 정의를 비교해 보면, 먼저, 해양분야에서는 수계(水界)를 육수(陸水)와 양수(洋水)로 대별하고 육수는 하천(江)과 호소(湖沼)로, 양수는 대양과 바다로 구분하고 있다. 따라서 대양과 바다를 합한 개념이 해양이다⁷⁾.

한편, 수산분야에서는 수계(水系)라는 용어를 사용하고 있는데, 수계라는 자연에 노력과 자본

을 가하는 산업을 수계산업 또는 수산업이라 할 수 있다. 현행 수산업법에서는 수산이라는 용어 대신 수산업이라는 용어를 직접 사용하고 있다. 동법은 제1차 산업인 ‘수산업’에 ‘어획물운반업’과 ‘수산물가공업’을 포함하고 있는 점, ‘양식사업’과 ‘염전업’을 ‘어업’에 포함하고 있는 점(수산업법 제2조 제1호 내지 제4호 참조) 등뿐만 아니라 어업을 경영하는 자를 “어업자”라고 규정하면서도 수산업을 경영하는 자⁸⁾에 대하여는 규정하고 있지 않은 점, 기르는 어업과 양식어업에 대한 법령 내의 용어 정의도 불충분할 뿐만 아니라 정치되어 있지 않다(동조 제5호 및 제7호 등). 특히 기르는 어업도 양식업과 별도로 구분할 필요가 없으며, 이 또한 수산업에 속한다고 볼 수 있는데도 불구하고 수산업의 정의에 포함되지 않고 별개의 정의를 하고 있는 점은 쉽게 이해할 수 없다(Fig. 1 참조).

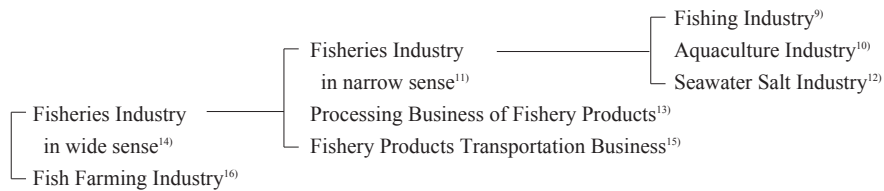


Fig. 1. Structure of fisheries in current Fisheries Act(article 2).

7) 장수호, “해양수산이 아닌 수산 또는 수해양이어야 한다”, (사)한국수산경영기술연구원, 2012 수산미래 창간호, p.11.
 8) “수산업자”라 하여야 할 것이다.
 9) 수산동식물을 포획·채취하는 사업으로서 ‘협정의 어업’을 의미한다(수산업법 제2조 제2호 어업 참조).
 10) 양식사업을 말한다. 여기서 “양식”이란 수산동식물을 인공적인 방법으로 길러서 거두어들이는 행위와 이를 목적으로 어선·어구를 사용하거나 시설물을 설치하는 행위를 말한다(수산업법 제2조 제2호 중간 문구 및 제7호).
 11) ‘협정의 수산업’은 ‘광의의 어업’을 의미한다고 할 수 있다.
 12) “해수염전사업”은 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 사업을 말한다(수산업법 제2조 제2호 후문 참조).
 13) “수산물가공업”이란 수산동식물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료·사료·비료·호료(糊料)·유지(油脂) 또는 가죽을 제조하거나 가공하는 사업을 말한다(수산업법 제2조 제4호).
 14) ‘광의의 수산업’을 의미 하는바, 여기서 “수산업”이란 어업·어획물운반업 및 수산물가공업을 말한다(수산업법 제2조 제1호).
 15) “어획물운반업”이란 어업현장에서 양륙지(揚陸地)까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 사업을 말한다(수산업법 제2조 제3호).
 16) “기르는어업”이란 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업, 협동양식어업, 외해양식어업과 육상해수양식어업, 종묘생산어업을 말한다(수산업법 제2조 제5호 참조).

2) 법령체계상 문제점
 1996년 해양수산부가 처음 출범한 이래 현재 까지 신규 입법의 형태로 60 여개의 법률이 제 · 개정되었는바, 이러한 제 · 개정에는 전체적인 법령체계와의 조화에 대한 검토가 결여될 위험

성이 매우 높고, 아울러 법령의 일반성 · 추상성을 저해할 가능성도 많은 것이 사실이다. 특히 이와 같은 법령의 양산은 소관부처의 변경 등 행정조직의 변경 시에 법령의 관할을 둘러싸고 문제가 야기되기도 한다.

Table 1. Structure of current Laws related on Fisheries Industry

Division		Law(25)	Presidential Decree (27) /Minisrial Ordinance(31)
Basic Regime related to Fisheries		Fisheries Act	Enforcement ordinance /Regulations on fisheries enforcement duties of public officials
			Enforcement ordinance / Statute of fishing Registration
			Enforcement ordinance /Regulations on stationary fisheries compensation
			Enforcement ordinance /Fishery licence management rules
			Enforcement ordinance/Regulations on permission and declaration of fishery
			Enforcement ordinance /Regulations on Fishing vessels safely operation
			Enforcement ordinance /Regulations on Administrative penalties for violation of Fisheries Acts
			Enforcement ordinance /Rules on encouragement on fishery and financing of promotion funds
			Enforcement ordinance /Rules on the day of fishermen
			Enforcement ordinance /Enrollment rules on fish transportation industry
			Enforcement ordinance /Regulations on Leisure fishing farm appointment and management
			Reporting rules on reporting of coastal sea and deep-sea fishing conditions
Subject Entities of Management	Bodies	Fisheries Cooperatives Act	Enforcement ordinance /Enforcement rules
		Act on Structural Improvement of Fisheries Cooperatives	Enforcement ordinance
	Individual	hereinafter involved in each following laws	
	Fostering management bodies	Act on management system of agriculture and fisheries	Enforcement ordinance /Enforcement rules corporation rules on fishery union
Fishing Actions	Fishery	Fisheries Act article 2 - subparagraph 2	-
	Aquaculture	Fisheries Act article 2 - subparagraph 7	-
	Processing	Fisheries Act article 2 - subparagraph 1,3,4 ¹⁷⁾	should be deleted from Fisheries Act as secondary industry (refer to hereinafter)
	Transportation		should be deleted from Fisheries Act as tertiary Industry (refer to hereinafter)

17) 동조 제1호 : “수산업” 이란 어업 · 어획물운반업 및 수산물가공업을 말한다.

Table 1. Continued

Division		Law(25)	Presidential Decree (27) /Minisrial Ordinance(31)	
Fishing ground	Inland waters	Inland Water Fisheries Act	Enforcement ordinance /Enforcement rules	
	Littoral sea ¹⁸⁾	Act on Improving Structure of the Coastal Fishing	Enforcement ordinance /Enforcement rules	
	Deep-sea	Distant Water Fisheries Development Act	Enforcement ordinance /Enforcement rules	
			(Reporting rules on littoral sea fishing conditions) ¹⁹⁾	
Management	Fishing Ground Management Act	Enforcement ordinance/Enforcement rules (Rules on violation of Fisheries Act) ²⁰⁾		
Resources	Protection/Promotion	Fishery Resources Protection Act	Enforcement ordinance	
	Management/Constraint	Fishery Resources Management Act	Enforcement ordinance/Enforcement rules (Rules on Violation of Fisheries Act) ²¹⁾	
		Fishing Management and Promotion Act	Enforcement ordinance/Enforcement rules	
	EEZ ²²⁾	Act on the Exercise of Sovereign Rights on Foreigners'Fishing, etc. within the Exclusive Economic Zone	Enforcement ordinance/Enforcement rules	
			Judicial Proceeding Rules for Violating Fishing Restriction of Foreign Vessel within the Exclusive Economic Zone	
Control of disease	Aquatic Life Disease Control Act	Enforcement ordinance/Enforcement rules		
Fishing Methods	Fishing Vessel	Fishing Vessels Act	Enforcement ordinance/Enforcement rules	
			Fishing Vessel Shipbuilding Permit Fee rules	
	Othersof Fishing Vessels	Div-ing	Fisheries Act article 41 and Inland Water Fisheries Act article 11	Fisheries Act Enforcement ordinance article 29 and Inland Water Fisheries Act enforcement ordinance article 9
		fish-ing	Fishing Management and Promotion Act	Enforcement ordinance/enforcement rules
Insurance against Disaster	Disaster Counter measures	Act on the Prevention of and Countermeasures against Agricultural and Fisheries Disasters	Enforcement ordinance/Enforcement rules	
	Disaster Insurance	Agricultural and Fishery Disaster Insurance Act	Enforcement ordinance	
		Act on Accident Compensation Insurance for Fishing Vessels and Their Crew Members	Enforcement ordinance	
	Restoration from Pollution	Special Act of Support residents and Restoration damages to the marine environment from Hebei Spirit oil spill	Enforcement ordinance	

18) 연안(nearshore)과 근해(offshore)를 합쳐 연근해라고 하며, 보통 수심 200m까지의 천해대를 말하지만 뚜렷한 경계는 없다(해양용어사전).
 19) 수산업법과 수산자원관리법의 하위법령이기도 하다.
 20) 수산업법의 하위법령이기도 하다.
 21) 수산업법과 수산자원관리법의 하위법령이기도 하다.
 22) 배타적경제수역(EEZ)을 말한다.

Table 1. Continued

Division		Law(25)	Presidential Decree (27) /Minisrial Ordinance(31)
Fishing Villages, Fishermen	Support Fishing Villages	Act on fishing villages and fishery Harbors Act	Enforcement ordinance/Enforcement rules
		Framework Act on Agriculture and Fisheries, Rural Community and Food Industry	Enforcement ordinance/Enforcement rules
	Support Fishermen	Special Act on Assistance to Farmers, Fishermen, etc. Following the Conclusion of Free Trade Agreements	Enforcement ordinance/Enforcement rules
Fishery Products Distribution	Origin Labeling	Act on Origin Labeling of Agricultural and Fishery Products	Enforcement ordinance
	Price Stabilization	Act on Distribution and Price Stabilization of Agricultural and Fishery Products	Enforcement ordinance
	Quality Control	Agricultural and Fishery Products Quality Control Act	Enforcement ordinance/Enforcement rules Rules regarding the Display of Safety Survey of Genetically Modified Agricultural and Fishery Products

전술한 바와 같이, 수산분야의 법률체계는 「해양수산물전기본법령」을 포함하여 법률 26개, 대통령령 28개, 부령 32개로 약 86개의 방대한 법령으로 구성되어 있다(Table 1 참조).

3) 해양수산부와 그 소속기관 직제의 문제점

「해양수산부와그소속기관직제시행규칙」에 의하면 해양분야를 제외하고는 모든 부서 각각에 부여된 수산관련 업무는 법령의 체계와 일치하고 있지 않다.

동 규칙상 해양수산부 조직은 기획조정실, 해양정책실, 수산정책실 등 3실, 해운물류국, 해사안전국, 항만국 등 3국, 허베이스피리트피해지원단 등 지원단 3개, 국립해양생물자원관건립추진기획단이 조직되어 있다. 그리고 수산분야의 담당 부서는 수산정책실 내의 수산정책관(수산정책과, 유통정책과, 수출가공진흥과, 소득복지과)과 어업자원정책관(어업정책과, 수산자원정책과, 지도교섭과), 어촌양식정책관(어촌양식정책

과, 양식산업과, 어촌어항과)이 해당된다. 이러한 세 개의 정책관 산하의 10개 과에서 전술한 방대하고 다양한 수산관련 법령을 집행하고 있다²³⁾.

위와 같이 해양수산부 조직과 현행 법령의 제반 규정과를 대응하여 파악하기가 거의 불가능한 실정이며, 행정의 객체인 수산 관련 이해관계자가 행정 수요를 필요로 하여 민원을 신청할 경우에 겪게 될 어려움은 충분히 예상된다.

4) 법적 실효성 문제 - 수산업 경영 효율성의 문제

현재의 수산업 경영자 중 수산법령을 제대로 이해하고, 수산법령의 제정 목적에 맞게 혜택을 받는 사람이 얼마나 있을 지 의문스럽다.

수산행정 담당 공무원에게 일방적으로 의지할 수밖에 없고, 더구나 담당 공무원조차 수산법령을 제대로 이해하지 못하면서 법령을 집행하게 되면 수산업 경영자에게는 그만큼 경영상 위험이 초래될 수밖에 없고 이로 인해 경영의 효율성이 저해될 수밖에 없을 것이다.

23) 해양수산부 기관소개 참조: <http://www.mof.go.kr/index.do> 참조.

수산업 경영자가 수산물의 채취나 어획활동에 대한 계획을 세우고 이를 효과적으로 수행하며 또 지속적으로 집행 실적을 통제하기 위하여 자본, 노동, 기술, 정보 등의 경영 요소를 가장 효율적으로 결합해 나가는 활동을 수산경영이라 하는 바, 수산경영이 발전하기 위해서는 효율적으로 경영 요소들을 결합하여 생산활동을 수행해야 한다.

수산경영은 육상이 아닌 주로 물 위에서 경영 활동이 수행되고 있다. 또 경영 대상물이 살아 있는 수산생물로 이동성을 가지는 것이므로 일반 경영에서는 보기 드문 여러 가지 특별한 현상이 발생하는데 이를 수산경영의 특수성이라 한다. 수산경영의 특수성으로는 위험성, 이동성, 중단성, 불확실성, 불규칙성을 들 수 있다²⁴⁾.

이와 같이 수산업자가 적극적으로 수산법령의 객체로서 혜택을 받기 위해서는 간명하게 이해할 수 있는 수산법령 서비스 제공이 되고 있지 않아 부지불식간에 피해를 입거나 수혜받을 수 있는 적극적인 법적 체제를 유지하지 못하고 있음을 단백질 공급 등에 필수적인 식량산업 그리고 수출산업의 일부인 수산업은 결코 가볍게 여길 것은 아니라고 본다.

2. 개선방안

본 연구의 목적이 수산관련법령을 이해하기 쉽도록 간명하게 하여 그 집행의 실효성과 아울러 법적안정성 및 예측가능성의 확보할 수 있도록 쉬운 법으로 정리하고 체계화하는 것이므로, 수산법제와 관련하여 문제점으로 나타나는 용어, 법령체계, 소속기관 직제 그리고 법적 실효

성에 관련하여 수산업 경영효율성 저해 문제에서 초래되는 혼란을 해소하기 위한 개선방안을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

1) 용어의 정의상 문제점 개선

용어의 문제점은 해양, 수산 등 이질적인 법령의 무분별한 통합에 의해 초래되었다고 볼 수 있는바, 수계를 “육상수계”와 관련된 육수산업과 “해양수계”와 관련된 해수산업으로 대별하여, 각각의 법령의 적용대상별로 분석·검토한 후 정비하여야 할 것이다.

법령의 내용 및 용어는 간단하고 명료할 때 그 집행의 실효성과 아울러 법적안정성 및 예측가능성의 확보도 가능하게 될 것이다.

먼저, 수산업을 경영하는 자 즉, 수산업자에 대하여는 “어업인”이 어업자와 어업종사자를 말하므로²⁵⁾ (수산업법 제2조 제12호 및 제13호), 동조 제14호의 2를 신설하여 「“수산업자”란 어업자와 양식업자를 말한다」고 규정함이 타당하다.

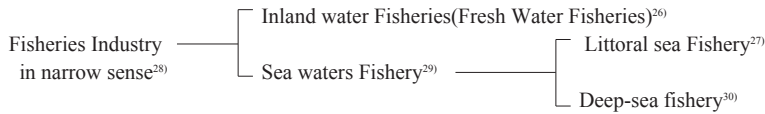
수산물가공업은 제2차 산업에 속하고, 어획물 운반업은 제3차 산업에 속하므로 제1차 산업인 수산업과는 산업분류상 별개이므로 수산업의 모범이 되는 수산업법에서는 이를 삭제하여야 할 것이다. 따라서 수산업법 제5장도 삭제하여 어선법으로 이관함이 타당할 것이며, 기타 수산물 또는 어획물에 대한 특별한 규정이 필요하다면 개별법에서 규정함이 타당할 것이다.

수산업 중 내수면 어업에 대하여는 「내수면 어업법」이 「수산업법」과는 별도로 존재하고 있는바, 특별히 「내수면어업법」을 개별법으로 제정하여 「수산업법」과 구별함에 따른 실익이 없다면, 통일성을 기하기 위하여 「수산업법」

24) 일반적으로 수산경영의 주체를 “어업자”라고 하고 있으나([네이버 지식백과] 수산경영학 (학문명백과 농수해양, 형설출판사), 이를 어업자와 구별하여 “수산업자”로 칭하고 있다. :

<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2098233&cid=44417&categoryId=44417>) 참조.

25) 법률 제13383호로 제정되어 2015.12.23.부터 시행되는 「수산업·어촌발전기본법」 제3조 제3호에서 「“어업인”이란 어업을 경영하거나 어업을 경영하는 자를 위하여 수산자원을 포획·채취하거나 양식하는 일 또는 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 일에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자」를, 동조 제2호에서 「“수산인”이란 수산업을 경영하거나 이에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.»라고 규정하여 보다 구체적으로 설명하고 있다.



에 별도의 장을 두어 규정함이 타당할 것이다.
수산업과는 이질적인 해수염전사업은 종전 광업에 속하였던 바, 이 또한 수산업법에서 삭제함이 적절하다고 판단된다.
따라서 위 용어의 정의 기준에 맞추어 다음 Fig. 2와 같이 수산업법을 간명하게 개정함으로써 적절한 체계를 갖추는 것이 바람직하다고 본다.

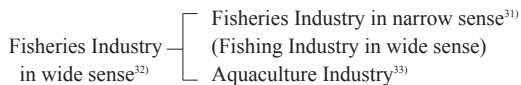


Fig. 2. Revised structure of fisheries Industry in current Fisheries Act.

이에 따라 어업등 관련 법령 내의 불분명한 용어 정의도 명확하게 될 수 있을 것이다.

2) 법령체계상 문제점 개선

수산 관련 법령 중 기존에 제정되었거나 현재 제정이 추진되고 있는 법령의 틀은 가능한 한 유지하되, 좀 더 효율적으로 수산자원을 관리하고 지속적인 어업의 보장이 가능하도록, 기존의 수산업법을 비롯하여 수산업법의 하위에 있는 각종 시행령, 시행규칙, 고시, 훈령, 예규 등에 이르는 전체적인 위임입법 체계상의 문제점에 대한 개선방안을 마련함이 필요하다.

「해양수산발전기본법」 이전의 「해양개발

기본법」의 예를 보더라도 동법은 해양 및 해양 자원의 합리적인 개발·이용 및 보전(이하 “해양개발”이라 한다)에 필요한 정부의 기본정책 방향을 규정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있었고, 동법은 2002.5.13. 「해양수산발전기본법」의 제정(시행 2002.11.14)됨에 따라 「수산업법」을 기본법으로 한 수산관련 법령과 통폐합되어 폐지되었다.

「해양수산발전기본법」은 해양분야와 수산분야가 단순히 물리적으로 통합되어 제정된 법률이었는데, 그 목적이 해양 및 해양자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지하는 것으로 되어 있다.

「해양수산발전기본법」에 의해 해양 관련 법령과 통폐합되어 있는 수산 관련 법령을 분리하는 것을 전제로 하여, 그 성격에 따라 동질적인 법령은 동일한 법률에서, 이질적인 법령을 각각 다른 법령에서 규정할 수 있도록 별도의 수산 관련 법령체계를 구축하도록 해야 한다. 수산 관련 법령은 수산업을 어업분야와 양식분야로 대별하고, 어업에 관해서도 어선어업과 여타 어업으로 구분하여 규정함과 동시에, 가공 및 운반분야

26) 내수면어업(담수어업, 민물어업)을 말한다.

27) 연근해어업을 말한다(각주 18 참조).

28) ‘협의의 수산업’ 즉, ‘광의의 어업’을 말한다. “‘수산업’이란 수계를 생산의 기초적 요건으로 하는 산업이다. 수계생물자원산업을 ‘협의의 수산업’이라 하고 있다.”: 수산연구 제16호, 사단법인 한국수산경영기술연구원, 2002.6. 표지 참조.

29) 해양어업(바다어업)을 말한다.

30) 원양어업을 말한다.

31) ‘협의의 수산업’ 즉, ‘광의의 어업’을 의미한다(수산업법 제2조 제2호 참조)

32) ‘광의의 수산업’을 말한다[수산업법 제2조 제1호; 각주 14) 참조].

33) 양식업 즉, 기르는 어업으로서 수산업법 제2조 제7호(양식)를 동조 제5호(기르는 어업)에 포함(수산업법 제2조 제5호 참조)

를 삭제하여 현행 수산법령을 제·개정하여야 할 것이다.

다만, 전술한 바와 같이 최근 「수산업·어촌발전기본법」이 2015년 6월 22일 제정되어 2015년 12월 23일 시행 예정에 있는 바, 이상의 체계에 따라 그 동안 수산업에 관해 일반법으로서의 역할을 해 온 수산업법령부터 “수산업법-동법 시행령-동법 시행규칙”의 형태로 정비하여 체계를 간결하게 해야 할 것이다.

이와 같은 맥락에서 수산 관련 전체 법령의 체계를 다음과 같이 정비하여야 할 것이다.

경영주체를 기준으로 단체(법인 포함)와 개인으로 대별하여 각각 그 경영주체의 조직 목적에 적합하도록 정비하여 입법 목적에 부합하도록 하여야 할 것이다.

어장별 기준으로 내수면, 연근해, 원양어업으로 분류하여 내수면은 육수산업으로 연근해어업과 원양어업은 해수산업으로 대별하되, 각각 대한민국의 영해에 속하는 분야는 국내법으로, 공해에 속하는 어장은 국제법과 조화를 이루어야 할 것이다.

자원의 보호, 육성 및 관리·제한 기준으로는 보호육성의 법률로는 「어업자원보호법」으로, 관리·제한은 수산자원관리법 「해양수산발전기본법」과 「남시관리및육성법」으로, 배타적경제수역에 대해서는 「EEZ법」으로 규정함은 타당하다고 본다.

재해대책 및 보험의 기준으로는 수산업의 보호 육성을 위하여 「농어업재해대책법」, 「농어업재해보험법」, 「어선원및어선재해보상보험법」으로 일반적으로 규정하되, 처분법(개별사건법률)적 성격을 가진 「허베이호법」은 해당 사고 수습이 끝나면 조속히 폐지하고 위 법률에 일반적으로 규정함이 법의 특성인 일반성과 추상성에 부합한다고 판단된다.

어촌·어민의 보호 육성을 위한 기준으로는

「어촌·어항법」, 「농어업·농어촌및식품산업기본법」, 「자유무역협정체결에따른농어업인등의지원에관한특별법」등을 적용함은 위에서 설명한 맥락과 동일하다.

마지막으로, 수산물 유통의 기준으로는 수산물유통이란 상업자본이 수산물생산자의 생산물 운반과 판매의 두 과정을 생산자를 대리하여 독립적으로 수행하는 사업을 말하는 바³⁴⁾, 사회적으로 문제의 소지가 있는 원산지표시 의무에 대해서는 「농수산물의원산지표시에관한법률」을, 수산물 가격안정의 규제를 위해서는 「농수산물유통및가격안정에관한법률」을, 품질관리에 관해서는 농산물과 더불어 「농수산물품질관리법」으로 규정함은 타당한 것으로 보인다.

3) 해양수산부와 그 소속기관 직제의 개선방안
조직이란 일과 사람을 효율적으로 배치하여 적재적소에서 그 기능을 발휘하게 하는 체계이므로, 해양수산부도 그 조직의 수행업무에 적절하게 해양분야와 수산분야로 대별한 후, 전술한 수산분야의 조직에는 수산법령 체계와 부합하게 업무를 배분함으로써 과도한 부담에서 벗어나 실질적인 적극행정을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 행정조직도 직무분석을 하여 분석 자료를 적극 활용하여 조직을 재편하여야 할 것이다. 따라서 Table 1에서 구분된 수산업에 대한 기본제도는 수산정책과, 수산행위와 어법은 어업정책과, 어장과 자원은 수산자원정책과, 경영주체, 재해대책보험과 어촌어민은 소득복지과, 수산물유통은 유통정책과 등의 부문별로 각각 기능별로 조직을 재편하여야 할 것이다. 이외의 기능은 조직의 효율성면에 재검토하여 조직화할 필요성이 있다고 본다.

4) 법의 실효성 제고 및 수산업 경영 효율성 제고의 개선방안
수산업이 발달하면서 법 집행기관인 행정부

34) 최정윤, 『수산경영학』, 해암, 2008, p.11.

의 공무원은 말할 것도 없고, 산업 발전에 기여해 온 수산업 경영주체들에게도 수산 관련 법령 체계는 당연히 간명한 체계를 갖추어 법의 예측 가능성과 안정성을 유지하여야 할 것이다.

이를 위해서는 수산행정 공무원의 교육 시에, 수산경영주체인 수산회사 및 단체와 개인 수산업자, 나아가 귀촌귀어 하고자 하는 장래의 어업인도 함께 관련 법령에 대한 교육을 받을 수 있는 기회를 충분히 제공하여야 할 것이다.

따라서 전술한 법령의 체계화와 직·간접적으로 관련하여, 수산경영주체들의 경영 효율성을 제고하는 데에 공헌할 수 있다고 본다.

IV. 결 론

현재 시행 중에 있는 수산법제는 해양분야와 단순히 물리적으로 통합되어 해양수산관련법제로 이루어진 이후 아직까지도 성격별로 구분되지 못하고 있고, 용어 또한 1953년에 처음으로 제정한 수산업법이 1951년 일본의 ‘신어업법’에서 유래되어 소극적으로 제·개정되어 온 바, 여전히 현대 산업사회에는 적절하지 못하므로 그 문제점을 해소하기 위해서는 수산법령의 체계화와 더불어 용어의 정립은 필수적이라고 본다.

수산행정 직제도 위와 마찬가지로 다양한 법령에 대한 행정효율성 측면에서 법률체계와 병행하여 조직 개편이 이루어져야 할 것이다.

또 수산관련 법령이 명확하게 규정될수록 수산업 경영주체들로 하여금 간명한 법률서비스 수혜에 따라 경영효율화가 이루어지고 산업의 발달에 이바지 할 수 있을 것이다.

따라서 기존에 제정되었거나 현재 제정이 추진되고 있는 법령의 틀은 가능한 한 유지하되, 보다 효율적으로 수산자원을 관리하고 관련 산업의 지속적인 발전이 보장되도록, 기존의 수산

관련 법률을 비롯하여 그 하위에 있는 각종 시행령, 시행규칙, 고시, 훈령, 예규 등에 이르는 전체적인 위임입법 체계상의 문제점에 대한 개선방안을 강구함이 필요하다고 본다.

먼저, 해양수산 체계에 대하여는 현재의 단일의 「해양수산기본법」 체계에서, 해양과 이질적인 수산분야를 분리하여 최근 제정 및 시행되는 「수산업·어촌발전기본법」을 수산 및 어촌에 대한 정책방향에 관한 기본법으로 하여³⁵⁾이원화된 기본법 체제로 관련 법령을 제·개정하여야 할 것이다. 수산업법은 제정에서부터 지금까지 어업을 포함한 수산업에 관한 기본제도 역할을 장기간 기여하여 왔던 사실을 감안하여 수산업 발전과 어업의 민주화를 위한 규제와 조장 법률 역할을 하도록 하여야 할 것이다³⁶⁾.

법령의 내용은 간단하고 명료할 때 그 집행의 실효성과 아울러 법적안정성 및 예측가능성의 확보도 가능하게 될 것이다. 따라서 복잡하고 난해하게 얽혀있는 해양수산관련법령을 쉬운 법으로 정리하고 체계화하는 작업이 필요하다.

입법의 체계를 간명하게 구축하기 위해서는 가능한 한, 단일 법률에 하나의 시행령과 하나의 시행규칙의 형태를 유지하는 것이 바람직하고, 이를 위해서는 빠른 시일 내에 현재의 해양수산 법령의 규정 중에서 독립법률로 분리·제정할 수 있는 부분은 분리·독립시키면서, 남은 부분은 해양수산에 관한 기본제도로서의 “해양수산발전기본법-동법 시행령”의 형태를 유지하고, 수산업과 어촌 및 국가의 정책방향을 기본적인 사항은 “수산업·어촌발전기본법-동법 시행령”의 형태를 유지하고, 개별법은 각각 해양분야, 수산(어업)분야, 선박분야별로 특히, 수산업에 관한 기본제도에 대해서는 “수산업법-동법 시행령-동법 시행규칙”의 형태로 정비해 나가는 작업이 필요하다고 본다.

35) 「수산업·어촌발전기본법」 제1조 : 각주 5) 참조.

36) 수산업법은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원 및 수면을 종합적으로 이용하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다. : 「수산업법」 제1조 참조

REFERENCES

- Kim, B. H. (1992), "Changes of Usage Relation in Korean Coast Fishery Area after High Economic Development," *The Journal Fisheries Business Administration*, 23.
- Bae, Y. G. (2010), "Real Estate Public Law," *Pukyong National University Publisher*.
- Yang, S. S. and Bae, Y. G. (2012), "The Theory of Fisheries Law," Fisheries Cooperative Union.
- Lee, W. D. (2011), "A Study on the system of Fisheries Compensation," *Pukyong National University Graduated School, Doctor of Phil.*
- Jang, S. H. (2011), "Japanese violation history of the last period of Chosun dynasty," National Federation of Fisheries Cooperatives.
- Choi, J. Y. (2008), "Fisheries Administration," Haeam, 11 – 12.
<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2098233&cid=44417&categoryId=44417>
<http://www.mof.go.kr/index.do>
- MAGNUSON-STEVENSON FISHERY CONSERVATION AND MANAGEMENT ACT : <http://www.nmfs.noaa.gov/msa2005/>

APPENDIX

* Abbreviated Names of Fisheries Act (related to Table 1)

- 수협구조개선법 : 수산업협동조합의구조개선에관한법률
- 농어업경영체법 : 농어업경영체육성및지원에관한법률
- 연근해어업구조개선법 : 연근해어업의구조개선및지원에관한법률
- 경제수역어업주권법(EEZ법) : 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률
- 어선원재해보험법 : 어선원및어선재해보상보험법
- 허베이호법 : 허베이스피리트호유류오염사고피해주민의지원및환경복원등에관한특별법
- 농어업식품기본법 : 농어업 · 농어촌및식품산업기본법
- 자유무역협정(FTA)농어업법 : 자유무역협정체결에따른농어업인등의지원에관한특별법
- 원산지표시법 : 농수산물의원산지표시에관한법률
- 농수산물유통법 : 농수산물유통및가격안정에관한법률
- 어업단속공무원직무규정 : 어업단속공무원의직무에관한규정
- 어업면허관리규칙 : 어업면허의관리등에관한규칙
- 어업허가및신고규칙 : 어업의허가및신고등에관한규칙
- 수산법령위반처분규칙 : 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙
- 수산업장려및진흥자금융자규칙 : 수산업의장려및진흥을위한자금의융자에관한규칙
- 어업인의날시행규칙 : 어업인의날기념행사에관한시행규칙
- 어획물운반업등록규칙 : 어획물운반업등록에관한규칙
- 유어장지정및관리규칙 : 유어장의지정및관리에관한규칙
- 연근해및원양어업조업상황보고규칙 : 연근해및원양어업의조업상황등의보고에관한규칙
- 경제수역어업제한위반선박사법절차규칙 : 배타적경제수역에서의외국인어업제한위반선박등에대한사법절차에관한규칙
- 어선건조허가등수수료규칙 : 어선의건조허가등에관한수수료규칙
- 유전자변형농수산물안전성조사규칙 : 유전자변형농수산물의표시및농수산물의안전성조사등에관한규칙