

입법의견조사 2002-4

입법의견동향

- 해양수산관계법률을 중심으로 -

2002. 11.

研究者：宋 永 仙(研究員)

한국법제연구원

목 차

I. 공간·구역법제	5
1. 연안관리법	5
2. 어장관리법	6
3. 공유수면매립법	15
4. 공유수면관리법	20
II. 산업·자원법제	25
1. 수산업법	25
2. 기르는어업육성법	68
III. 시설·설비법제	70
1. 항만법	70
2. 선박법	71
IV. 교통·운송법제	72
1. 항만운송사업법	72
2. 개항질서법	73
V. 인력·기구법제	73
1. 선원법	73
2. 선박직원법	81
VI. 환경·안전법제	81
1. 해상교통안전법	81
2. 해양오염방지법	83
3. 유류오염손해배상보장법	93

I. 공간·구역법제

1. 연안관리법

(1) 어장관리의 주체와 책임한계의 설정

□ 연안관리법

현재 분산되어 있는 연안수역 관리에 대한 권한과 책임을 시장·군수·구청장에게 집중시키고, 해양수산부 장관의 수면이용·관리 기본지침을 따라 시장·군수·구청장이 지역여건을 감안하여 수면을 자율적으로 관리하도록 자율권을 보장해야 한다. 또한 지방자치단체가 어업 및 수면관리의 업무를 충분히 수행할 수 있게끔 행정조직을 정비하도록 지도·감독하여야 한다. 그리고 지방자치단체의 자발적 어장관리를 촉진하기 위해서는 시·도의 수산행정을 일정 주기로 평가하여 연안어장·어업·어선 및 수산행정의 관리실적이 우수한 지방자치단체에 대하여 인센티브를 부여하는 제도를 도입해야 한다. 우리 나라의 동해·남해·황해는 어장특성이 각기 상이함에도 불구하고, 동일한 관리기준에 따라 지방자치단체별로 어업과 어장을 관리함으로써 효율성이 저하되는 문제를 해결하기 위하여 해역별 광역어업관리위원회를 설치하여 어장관리 업무를 담당하게 해야 한다.(부경대학교, 2002)

(2) 연안해역(계획)과 공유수면(계획)의 연계

□ 공유수면관리법 제2조 제1호

第2條 (定義) 이 법에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

1. "公有水面"이라 함은 다음 각目の 것을 말한다.

가. 바다·바닷가

나. 河川·湖沼·溝渠 기타 公共用으로 사용되는 水面 또는 水流로서 國有인 것

□ 연안관리법 제2조 제2호

第2條 (定義) 이 법에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

2. "沿岸海域"이라 함은 다음 각目の 地域을 말한다.

가. 바닷가(滿潮水位線으로부터 地籍公簿에 登錄된 地域까지의 사이를 말한다)

나. 滿潮水位線으로부터 領海의 外側限界까지의 바다

공유수면은 연안해역은 대부분 범주를 같이하기 때문에 실정법상 상호연계가 필요하다(심동현 면담자료(3), 2002.6.27). 해양수산부장관이 관할하는 “공유수면”은 그 개념정의(공유수면관리법 제2조제1호)에도 불구하고 실제 바다와 바닷가로 구성되어 있으며 연안관리법상의 “연안해역”도 바닷가와 바다(만조수위선으로부터 영해의 외측한계까지의 바다)로 구성되어 있다(제2조 제2호). 적어도 해양수산부장관의 관할 내에서 양자는 그 범주가 일치한다. 그렇다면 연안관리법이나 공유수면매립법은 같은 대상을 규율하는 셈이다. 그럼에도 연안통합관리계획(연안관리법 제6조)이나 공유수면매립기본계획(공유수면매립법 제6조)은 외관상 연계장치가 거의 없다. 법집행의 실효성을 확보하기 위하여서는 공유수면매립계획 내지 공유수면점·사용계획은 (가칭)연안해역매립계획 내지 연안해역점·사용계획등으로 명칭을 변경하고 두 개의 계획을 하나로 통합하여야 할 것이다.

2. 어장관리법

(1) 기반조성

이 법은 어장의 효율적인 보전·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하여 어장환경을 보전·개선하고 지속 가능한 어업생산기반을 조성함으로써 어장의 생산성 향상을 통한 어업인의 소득 증대를 도모함을 목적으로 한다(제1조). 현행 어장관리법의 내용을 중심으로 통합되어야 할 내용과 신설이 필요한 사항들은 다음과 같다(부경대학교, 2002) :

1) 어장관리계획

어장관리시행계획을 수립한 후 시행결과를 보고하게 하고, 보고의 사실여부를 점검하는 절차와 시행결과에 대한 상벌 규정이 반드시 필요할 것으로 본다. 그리고 시행계획을 수립하지 않거나 시행계획이 미흡하다고 판단될 경우에는 미국과 같이 해양수산부장관이 직접 시행계획을 수립하고 시행할 수 있도록 하는 규정도 필요하다.

2) 어장관리해역의 지정 등

어장관리해역이나 어장관리 특별해역을 지정한 후에 이러한 해역을 어떻게 관리할 것인가에 대하여 규정하고 있지 않다. 관리방법을 구체적으로 규정하

여야 할 것이다.

3) 면허등 동시갱신

면허등을 동시에 갱신하기 위하여서는 면허의 유효기간을 단축하여 면허하던가, 아니면 일정기간 면허를 금지할 수 밖에 없는데, 이에 따른 보상여부를 규정하여야 한다. 일본은 이러한 경우 전부 보상하였다. 그리고 동시 종료한 후의 어장을 어떻게 관리할 것인가에 대한 언급이 없다. 구체적인 관리방법에 대하여 하위 법령에서 규정하여야 할 것이다.

4) 어장휴식

어장 휴식은 현재의 연안어장의 생산성을 높이고 어업을 지속적으로 영위하기 위하여 반드시 필요하다. 따라서, 일정 기간마다 어업권이 설정된 수면에 대하여 어장을 휴식하도록 강제하여야 한다고 본다. 그리고 휴식방법 및 기간과 휴식어장을 어떻게 관리할 것인가에 대하여서도 상세하게 규정하여야 할 것이다.

5) 어장환경기준의 설정 등

어장 환경기준을 설정하는데 그칠 것이 아니라, 전국의 어장을 구획하여 일정 기간마다 순차적으로 환경조사를 실시하여야 한다. 그리고 환경기준에 미달하는 어장을 어떻게 관리할 것인가를 규정하여야 할 것이다.

6) 수산자원보전지구

수산자원보전지구는 ‘자연환경보전지역 중 수산자원의 보호 육성을 위하여 필요하다고 인정하여 지정하는 공유수면이나 그 인접된 토지’를 말한다(국토이용관리법 시행령 제7조 제2호.). 어장의 종합적 관리를 위하여서는 어장의 관리에 관한 사항은 모두 이 법에서 일괄적으로 관리하는 것이 효율적일 것이라는 취지에서 이 법으로 통합하는 방안을 제시한다.

7) 보호수면 및 육성수면

현재 수산업법에서 보호수면과 육성수면을 규정하고 있으나, 이 법으로 통합하여 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 또한 어장관리법제5조의 어장

관리해역 및 어장관리특별해역, 국토이용관리법 시행령 제7조 제2항에 의한 수산자원보전지구 수산업법 제67조의 보호수면 및 제70조의 육성수면, 기르는어업육성법 제7조의 기르는 어업 개발지구 및 제10조의 수산자원 관리 수면 등 유사한 목적을 갖는 것으로 생각되는 특별수역을 복잡하게 세분하여 규정하고 있다. 어장을 효율적으로 관리하기 위하여서는 어장관리법에서 통합하여 일괄적으로 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

8) 어장의 관리의무

관리의무자에게 관리계획을 수립하여 보고하도록 하고 이행여부를 점검하여야 한다. 그리고 관리의무를 이행하지 않을 경우에는 관리관청에서 직접 관리하고 이에 소요되는 비용을 관리의무자에게 부과할 수 있도록 하여야 실효성이 확보될 수 있을 것이다.

(2) 어장관리

□ 수산업법 제8조(1990)

第8條 (免許漁業) ①다음 各號의 1에 해당하는 漁業을 하고자 하는 者는 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長의 免許를 받아야 한다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8, 1999.4.15>

1. 定置網漁業

일정한 水面을 區劃하여 大統領令이 정하는 漁具를 定置하여 水産動物을 捕獲하는 漁業

2. 海藻類養殖漁業

일정한 水面을 區劃하여 그 水面의 바닥을 이용하거나 水中에 필요한 施設을 하여 海藻類를 養殖하는 漁業

1990년의 수산업법개정법은 ‘제8조의 규정에 의하여 면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면’을 ‘어장’이라고 정의함으로써 어장의 범위를 축소시켰고 그 결과 근해어장은 관리대상에서 조차 제외되었을 뿐만 아니라, 연안어장의 관리도 효율을 달성하지 못하였다.

□ 어장관리법 제5조 · 제9조

第5條 (漁場管理海域의 지정 등) ①市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 管轄漁場중 漁業與件 및 漁場의 特性 등을 감안하여 免許等同時更新 등 漁場管理를 위한 적정한 措置가 필요하다고 인정되는 一團의 漁場에 대하여는 이를 漁場管理海域으로 지정할 수 있다.

②市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 第1項의 規定에 의한 漁場管理海域(이하 "漁場管理海域"이라 한다)을 지정하는 때에는 漁場과 漁場 사이의 水面 등 漁場의 周圍水面을 포함하여 이를 지정할 수 있다.

③市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 漁場管理海域을 지정하고자 하는 때에는 미리 市·道水産調整委員會 또는 市·郡·區水産調整委員會의 審議를 거쳐야 한다. 지정된 漁場管理海域을 변경 또는 解除하고자 하는 때에도 또한 같다.

④市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 漁場管理海域을 지정·변경 또는 解除한 때에는 이를 告示하여야 한다.

⑤漁場管理海域의 지정 방법 및 節次 등에 관하여 필요한 사항은 海洋水産部 令으로 정한다.

第9條 (漁場休息) ①市長·郡守·區廳長은 漁業免許를 받은 漁場이 있는 漁場管理特別海域에 대하여 漁場休息에 관한 計劃(이하 "漁場休息計劃"이라 한다)을 수립할 수 있다.

②市長·郡守·區廳長은 漁場休息計劃을 수립하고자 하는 때에는 당해 海域안에서 漁業免許를 받은 者와 미리 그 時期·기간·방법 등에 관하여 協議하여야 한다. 이를 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.

③市長·郡守·區廳長은 漁場休息計劃을 수립 또는 변경한 때에는 이를 告示하고 관계인이 閱覽할 수 있도록 하여야 한다.

④市長·郡守·區廳長은 漁場休息計劃에 따라 漁場休息을 실시하는 漁場에 대하여는 당해 休息期間중 漁場淨化·整備를 우선적으로 실시하여야 한다.

⑤市長·郡守·區廳長은 漁業免許有效期間중 漁場休息을 실시하지 아니한 漁場에 대하여는 당해 漁業免許有效期間이 종료된 날부터 2年間 漁場休息을 실시한 후 新規漁業免許를 하여야 한다. 다만, 大統領令이 정하는 漁場의 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥漁場休息計劃의 수립 및 閱覽 기타 漁場休息에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

수산자원의 증식·보호상 면허 또는 허가한 어업을 제한하거나 정지 또는 취소할 수 있게 하였으며, 어업별 금지구역, 금어기, 금어구 또는 어업허가수를 제한하여 어장을 관리하였지만, 형식적인 면이 많았기 때문에 근해어장의 수산자원이 전반적으로 감소하는 등 어장관리 실태는 바람직하지 못한 상

황이다. 보호수면의 지정과 관리에 관한 책임은 해양수산부장관과 시·도지사에게, 그리고 육성수면의 지정과 관리에 관한 책임은 시·도지사와 시장·군수·구청장에게 각각 분산되어 있고, 어장관리해역의 지정, 어장환경조사, 어장정화·정비에 관한 사항(어장관리법 제5조 내지 제9조)들은 시·도지사와 시장·군수·구청장에게 공동으로 책임을 지우고 있다. 또한 연안관리에 관한 권한과 책임이 명령하달식 체계를 유지함으로써 책임행정이 구현되지 못하고 있다. 이 때문에 연안수역이 효율적으로 관리되지 못함으로써 산란장으로서의 기능을 상실한 상태이다.(부경대학교,2002)

(3) 통합어장관리

어장관리법을 제정하면서 기존 수산업법상 어장관리에 관한 규정을 전부 이 법으로 이관한 것은 아니었기 때문에 수산업법과 상호 중복되는 부분도 있다. 따라서, 중복되는 부분을 해소하기 위하여서는 관련 규정을 통합하거나 조정하는 것이 합리적이라고 본다. 통합되거나 조정되어야 할 규정들은 다음과 같다(부경대학교,2002) :

- ① 수산업법 제67조의 보호수면, 동법 제70조의 육성수면, 어장관리법 제5조의 어장관리해역, 국토이용관리법 시행령 제7조의 제2호에 의한 수산자원보전지구 및 기르는어업육성법 제10조의 수산자원 관리수면 등은 어업자원의 산란장이나 서식지를 특별하게 관리한다는 유사한 목적을 갖고 있다. 따라서, 여러 법률에 분산하여 규정하는 것보다 동일한 어장관리계획 하에 실시되는 것이 합리적일 것이라고 생각되므로 제1안을 채택할 경우에는 어장관리법에서 통합하여 규정하는 것이 타당하다고 본다.
- ② 수산업법 제4조의 어장이용개발계획과 어장관리법 제3조의 어장관리기본계획은 동일한 수면에 대하여 이종으로 관리계획을 수립하도록 함으로써 혼란만 가중될 우려가 있으므로 어장관리법으로 통합하여 규정하는 것이 타당하다고 본다.
- ③ 어장관리법 제8조에서 규정하고 있는 “면허 등 동시갱신”은 수산업법 제14조 제1항 및 제2항의 어업면허의 유효기간 및 유효기간 연장 보장의 규정과 상충되는 규정이라고 본다. 비록 수산업법 제14조 제1항 단서에서 유효기간을 단축하여 허가할 수 있도록 규정하고 있지만, 이를 “어업면허 등을 동시갱신”을 하기 위한 어업면허의 유효기간 단축이라든지 어업면허의 유예 등을 할 수 있는 근거규정으로 보기에 는 무리가 있

다. 그러므로, 수산업에 대한 기본제도를 규정하고 있는 수산업법에서 “어업면허 등의 동시갱신”에 대하여 상세하게 규정하여야 할 것이다.

- ④ 어업면허 등을 동시갱신하기 위하여서는 남은 유효기간에 대한 보상을 실시하는 등 많은 비용이 수반될 것이 예상되는데, 지방자치단체의 인력 및 재정만으로는 시행하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서, 시행기관을 해양수산부장관으로 변경하고, 어장관리기본계획에 의거하여 어장의 휴식년제와 동시에 실시하는 것이 보다 실효성이 있을 것으로 판단된다.

(4) 자율화 · 광역화 · 경제적 유인

□ 어장관리법 제1조

第1條 (目的) 이 법은 漁場의 효율적인 보전·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 規定하여 漁場環境을 보전·개선하고 지속가능한 漁業生産基盤을 造成함으로써 漁場의 生産性 향상을 통한 漁業人의 所得 增大를 도모함을 目的으로 한다.

현행 어장관리법은 어장의 효율적인 보전·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하여 어장환경을 보전·개선하고 지속 가능한 어업생산기반을 조성함으로써 어장의 생산성 향상을 통한 어업인의 소득 증대를 도모함을 목적으로 한다(제1조). 어장관리법은 어장관리계획·어장관리해역·어장휴식·어장환경기준등에서 정비를 요한다(부경대학교, 2002 : 148-149). 먼저 어장관리시행계획을 수립한 후 시행결과를 보고하게 하고, 보고의 사실여부를 점검하는 절차와 시행결과에 대한 상별 규정이 반드시 필요할 것으로 본다. 그리고 시행계획을 수립하지 않거나 시행계획이 미흡하다고 판단될 경우에는 미국과 같이 해양수산부장관이 직접 시행계획을 수립하고 시행할 수 있도록 하는 규정도 필요하다. 또 어장관리해역이나 어장관리 특별해역을 지정한 후에 이러한 해역을 어떻게 관리할 것인가에 대하여 규정하고 있지 않다. 관리방법을 구체적으로 규정하여야 할 것이다. 한편 어장휴식은 현재의 연안어장의 생산성을 높이고 어업을 지속적으로 영위하기 위하여 반드시 필요하다. 따라서, 일정 기간마다 어업권이 설정된 수면에 대하여 어장을 휴식하도록 강제하여야 한다고 본다. 그리고 휴식방법 및 기간과 휴식어장을 어떻게 관리할 것인가에 대하여서도 상세하게 규정하여야 할 것이다. 나아가 어장환경 기준은 이를 설정하는데 그칠 것이 아니라, 전국의 어장을 구획하여 일정 기

간마다 순차적으로 환경조사를 실시하여야 한다. 그리고 환경기준에 미달하는 어장을 어떻게 관리할 것인가를 규정하여야 할 것이다. 어장관리의무자에게는 관리계획을 수립하여 보고하도록 하고 이행여부를 점검하여야 한다. 관리의무를 이행하지 않을 경우에는 관리관청에서 직접 관리하고 이에 소요되는 비용을 관리의무자에게 부과하여야 할 것이다.

효율적인 어장관리를 위하여서는 규제적 방법만으로는 부족하다. 자율관리·인센티브·광역관리등의 방안이 제시되고 있다(부경대학교, 2002 : 209). 현재 분산되어 있는 연안수역 관리에 대한 권한과 책임을 시장·군수·구청장에게 집중시키고, 해양수산부장관의 수면이용·관리 기본지침을 따라 시장·군수·구청장이 지역여건을 감안하여 수면을 자율적으로 관리하도록 자율권을 보장해야 한다. 또한 지방자치단체가 어업 및 수면관리의 업무를 충분히 수행할 수 있게끔 행정조직을 정비하도록 지도·감독하여야 한다. 그리고 지방자치단체의 자발적 어장관리를 촉진하기 위해서는 시·도의 수산행정을 일정 주기로 평가하여 연안어장·어업·어선 및 수산행정의 관리실적이 우수한 지방자치단체에 대하여 인센티브를 부여하는 제도를 도입해야 한다. 우리 나라의 동해·남해·황해는 어장특성이 각기 상이함에도 불구하고, 동일한 관리기준에 따라 지방자치단체별로 어업과 어장을 관리함으로써 효율성이 저하되는 문제를 해결하기 위하여 해역별 광역어업관리위원회를 설치하여 어장관리 업무를 담당하게 해야 한다.

(5) 어장의 과밀화·사점화 지양

우리 나라의 어장정화사업은 해저퇴적 폐기물들을 수거하여 어장환경을 개선하고자 1986년도부터 정부지원사업으로 실시되는 사업으로서 일반어장정화사업과 특별어장정화사업이 있다. 그리고 어장정비사업은 양식어장이 밀집된 수역에서의 과밀양식, 어장남발로 인한 어장과밀과 불규칙하게 혼재되어 있는 어장을 재배치할 목적으로 1994년부터 실시하고 있다. 이러한 정화사업을 통하여서는 ①어장정화의 수단 및 사업자선정의 기준이 필요하지만 ②어업자들의 노령화에 따라 어장정화가 곤란하고 ③인양 폐기물의 처리가 곤란하며 ④정화선 운영이 미흡하다는 등의 문제점들이 부각되었다(수산경제연구원, 1997:14~15). 또한 정비사업을 통하여서는 ①해면경계가 모호하고 ②정비사업의 강제적 효과가 미흡하고 ③어장 재배치의 탄력적 운용이 필요

하며 ④양식순기의 차이에 따른 사업시기의 조정이 곤란하다는 등의 문제점들이 드러났다(수산경제연구원, 1997:16~17). 장기계획 아래 몇 가지 방안들이 추진되어야 할 것이다(수산경제연구원, 1997:18~19) : ①정화사업자 선정기준을 마련하고 정화전문업체에게 위탁하는 방안을 추진하고 ②면허어장에 대한 정화부담금 형태의 행사료를 징수하여 정화특별회계를 마련하고 ③정화정비계획을 확정된 후, 폐기물의 발생량을 예측하여 폐기처리방법까지 체계적인 처리계획을 수립하고 ④특정지역이나 灣에 대해서라도 면허의 일제갱신제도를 도입하여 지역 내지 만 단위의 정화 및 정비사업을 촉진시킨다. 다만, 어장의 사점화 현상이 지속되는 한 어장 정화정비에 대한 공공재정의 투입은 경제원리와 모순된다. 국가에 의한 관리와 어업인들에 의한 사점화 사이의 관계 재정립이 필요하다.

(6) 원칙과 예외의 조화

□ 수산업법 제14조 제1항 및 제2항

第14條 (漁業免許의 有效期間) ①第8條의 規定에 의한 漁業免許의 有效期間은 10年으로 한다. 다만, 第4條第3項 및 漁場管理法 第8條第5項의 경우와 水産資源保護 및 漁業調整상 필요하여 大統領令이 정하는 경우에는 그 有效期間을 10年이내로 할 수 있다.<改正 1995.12.30, 2000.1.28>

②市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 第1項 但書, 第13條第7項 및 第34條第1項 各號의 1에 해당하는 사유가 있는 경우를 제외하고는 漁業權者의 申請에 의하여 免許期間이 만료한 날부터 10年の 범위안에서 有效期間의 延長을 許可하여야 한다. 이 경우 數次에 걸쳐 延長許可를 한 때에는 그 總延長許可期間은 10年을 초과할 수 없다.<改正 1995.12.30, 1999.4.15>

어장관리법 제8조에서 규정하고 있는 “면허 등 동시갱신”은 수산업법 제14조 제1항 및 제2항의 어업면허의 유효기간 및 유효기간 연장 보장의 규정과 상충되는 규정이라고 본다(부경대학교, 2002 : 147).

□ 어장관리법 제8조

第8條 (免許等同時更新) ①市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 漁場의 효율적인 관리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관할 漁場管理海域別로 免許等同時更新을 실시할 수 있다. 다만, 市長·郡守·區廳長은 당해 漁場管理海域中 水産業法 第13條第7項의 規定에 의하여 漁場免許의 優先順位에서 排除되는 者가 漁業을 영위하는 漁場에 대하여는 市·郡·區水産調整委員會의 審議를 거쳐 免許等同時更新을 실시하지 아니할 수 있다.

②市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 免許等同時更新을 실시하고자 하는 때에는 미리 그 時期 등에 관하여 당해 漁場管理海域안에서 漁業免許 또는 漁業許可를 받은 者의 의견을 듣고, 市·道水産調整委員會 또는 市·郡·區水産調整委員會의 審議를 거쳐야 한다.

③市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 免許等同時更新을 실시한 漁場이 水産業法 第35條(同法 第45條의 規定에 의하여 準用되는 경우를 포함한다)의 規定에 의하여 漁業免許 또는 漁業許可가 取消된 경우 당해 漁場이 漁場管理特別海域안의 漁場인 때에는 당해 海域안의 인근 漁場의 漁業免許有效期間(有效期間의 延長許可期間을 포함한다. 이하 같다) 또는 漁業許可有效期間이 종료될 때까지 당해 水面에 대하여 新規 漁業免許 또는 新規 漁業許可를 하여서는 아니된다.

④市長·郡守·區廳長은 第1項 但書의 規定에 의하여 免許等同時更新을 실시하지 아니한 漁場이 水産業法 第35條의 規定에 의하여 漁業免許가 取消되거나 漁業免許有效期間이 종료된 경우 당해 漁場이 漁場管理特別海域안의 漁場인 때에는 당해 海域안의 인근 漁場의 漁業免許有效期間이 종료될 때까지 당해 水面에 대하여 新規 漁業免許를 하여서는 아니된다.

⑤市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 免許等同時更新을 실시한 漁場管理海域안에 新規 漁業免許 또는 新規 漁業許可를 하거나 漁業免許有效期間의 延長許可를 하는 때에는 당해 海域안의 인근 漁場의 漁業免許有效期間 또는 漁業許可有效期間과 一致하도록 漁業免許·漁業許可 또는 漁業免許有效期間의 延長許可를 하여야 한다.

⑥第1項의 規定에 의한 免許等同時更新의 節次 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

비록 수산업법 제14조 제1항 단서에서 유효기간을 단축하여 허가할 수 있도록 규정하고 있지만, 이를 “어업면허 등을 동시갱신”을 하기 위한 어업면허의 유효기간 단축이라든지 어업면허의 유예 등을 할 수 있는 근거규정으로 보기에 는 무리가 있다. 그러므로, 수산업의 근간을 규정하는 수산업법에서 “어업면허 등의 동시갱신”에 대하여 상세하게 규정하여야 할 것이다. 어업면

허 등을 동시갱신하기 위하여서는 남은 유효기간에 대한 보상을 실시하는 등 많은 비용이 수반될 것이 예상되는데, 지방자치단체의 인력 및 재정만으로는 시행하기 어려울 것으로 예상된다. 시행기관을 해양수산부 장관으로 변경하고, 어장관리기본계획에 의하여 어장휴식년제와 동시에 실시하는 방안이 바람직스럽다.

3. 공유수면매립법

(1) 매립면허권의 회수

공유수면매립은 실행상 간단성 때문에 습지매립이 대부분이었고 공유수면 관련법의 제정시에는 습지는 별로 가치 없는 공간으로 인식되었으므로 습지를 매립하여 토지로 변경하는 공유수면매립법이 쉽게 성립되었다. 김포매립지, 시화호, 새만금 또는 화옹호(우정호) 등의 농지조성과 관련하여 기왕의 투자분은 별개 문제라 하더라도 신규로 해양을 매립하여 농지로 전환하는 것은 막아야 할 것으로 판단되고 현행 공유수면매립법에 의하여 농지조성목적의 매립면허권을 농림부 장관에 위탁하고 있는 바 이를 회수하여야 할 것으로 본다(심동현,2002).

(2) 매립지 소유권취득

공유수면매립법은 일제시대의 의용법률인 공유수면매립령에 근거하는데 소유권 취득관련 부분을 역사적으로 살펴보면, 당초 매립자가 공유수면매립을 하면 매립지 전체의 토지 소유권을 취득하는 제도로부터 매립자가 매립하여 매립지 소유권을 취득하되 그 댓가로 도로, 공공용지 등 공공의 수요에 응하는 부분을 부담하는 제도를 거쳐 현행 매립비용에 상당하는 토지의 면적만큼 취득하고 나머지는 국가에 귀속하는 제도로 변천하였다. 이론상 매립자의 초과이익이 없다고 주장하는 사람이 있지만 현행제도 역시 초과이익을 보장하고 있다. 지가평가나 투자비계산에서, 개발이익의 귀속과 관련하여 그리고 토지의 용도변경과 관련하여 상당한 초과이익의 존재한다(심동현,2002).

그동안 국가는 물 관련 공간(습지)을 희생하고 또 물 관련 공간외의 다른 부분이 함께 희생되는 문제에 대하여는 무관심하였다. 예컨대, 습지의 경우 습지의 지하토지와 습지 위의 지상공간이 존재하는데 매립자는 습지의 일부

분에 토사를 투입했는데 왜 변형된 부분 외에 지하 지상에 관하여 소유권을 취득하는가에 대한 답변이다. 매립자가 토지소유권을 취득하면 지상권에 의거하여 습지 상하에 권리가 미치고 더욱이 상린권이나 상린관계에 의하여 전후좌우 토지와 조화로운 이용이라는 측면에서 [권리와 유사한 것]을 가진다. 따라서 [매립비용에 해당하는 만큼의 토지를 취득한다]는 현행법제는 현재의 시대정신에 비추어 대가관계에 균형이 파괴된 것이라 할 것이다. 더욱이 습지에 매장물이나 유용광물이 있으면 관련법령에 의하여 매립토지소유권자의 권리가 일부 보호되는 측면이 있어 망외의 추가소득이 가능하다.

매립자가 공유수면을 매립하면 수류의 변동, 토사의 유출입, 수심, 수온의 변화 등으로 인근토지나 인근권리자의 소유권에 영향을 미치게 되고 인근에서 재산상 권리를 갖는 자가 현행법률체계에서 인정되고 승인된 권리를 갖는 경우에는 손실보상이 가능하였으나 머리말에서 언급한 것과 같은 수많은 물이용 관련 관습이나 관행이 모조리 무시된 현행법제에서 적절한 보상을 받을 것은 불가능한 것이고 더욱이 인과관계가 불분명하거나 장기적 기간을 두고 결과가 나타나는 경우에는 권리주장을 하기 어렵다. 매립자 대신에 국가가 주민을 달래는 사업을 하거나 주민과 긴장관계를 해소하는 비용으로 많은 예산이 투입되고 있는 현실을 보면 공유수면매립자의 매립토지 소유권 취득은 아무래도 형평에 어긋난다.

갯벌가치의 재평가가 진행되고 있는 만큼 국가와 매립자간의 불공정한 교환관계를 교정하기 위하여 매립자의 매립지 소유권 취득제도를 없애고 매립자는 매립투자비에 달할 때까지 매립지 무상사용권을 취득하거나[채권형], 금융이 가능하도록 하는 특정의 제한물권을 창설하여 그러한 제한물권을 소유하게 하는 것이 바람직하다. 이 경우에는 매립자와 국가간의 대가관계가 좀더 균형에 접근하고 토지의 용도변경으로 인한 이익을 국가가 계속 보유하게 되며 국가공간을 전체적으로 덜 유용하게 변형시키는 것을 막을 수 있다

(3) 공유수면점용료

우리 나라의 공유수면은 공적소유권 체제로 되어 있고 공유수면 점용료 부과체계가 세분되어 있지 못하여 결과적으로 공유수면매립을 조장하는 형태로 되어 있다. 예컨대, 부두를 개발하면서 기존의 토지를 매립하여 부두를 조성하려면 비용이 많이 들고 더욱이 민원에 시달린다는 이유로 수면을 매립하여

부두를 개발하게 된다. 항만 곳곳에서 이런 방식의 개발이 계속되면 항내수면적이 크게 감소하고 이런 방식이 30년 내지 40년 계속되면 항만 전체를 사용할 수 없게 되어 신항만을 조성해야 하고 그 경우 막대한 국고가 소요되게 된다(심동현,2002).

매립형 부두건설과 관련하여 점용료 체계를 살펴보면 원래 선박접안으로 사용되던 공간을 매립하여 부두로 만들면 당초 부두와 관련 없이 공공목적으로 사용하던 공간이 접안목적으로 이용되게 되는데 이 경우 미국과 같이 수면점용료가 비싸야 함에도 불구하고 오히려 싸거나 같기 때문에 금지를 위한 아무런 디센티브가 작동하지 못한다.

사용료는 용법에 따라 제한되거나 강요되며 또한 이용을 촉진하는 관념이 있으므로 정책적으로 저렴하게 하고 점용료는 항만에서는 원칙적으로 금지되어야 하고 일반 공유수면에서는 상당히 고가여야 함에도 실제로는 정반대로 되어 있고, 또한 토지에 붙은 공유수면과 공공용으로 사용되는 수면의 점용료가 세분화되어 있지 않다. 토지소유권제도를 변경함은 상당한 세월이 흘러야 되는 것이므로 기대하기 곤란하고 다만 공유수면 점용료 체계를 분화시키고 사용료 수준과 균형을 조정함이 공유수면이용에 관한 질서를 회복하는데 필요할 것이다.

(4) 공유수면의 범주

□ 공유수면관리법 제2조

第2條 (定義) 이 법에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

1. “公有水面”이라 함은 다음 각目の 것을 말한다.
 - 가. 바다·바닷가
 - 나. 河川·湖沼·溝渠 기타 公共用으로 사용되는 水面 또는 水流로서 國有인 것
2. “바닷가”라 함은 滿潮水位線으로부터 地籍公簿에 登錄된 地域까지의 사이를 말한다.
3. “浦落地”라 함은 地籍公簿에 登錄된 土地가 물에 浸蝕되어 水面밑으로 잠긴 土地를 말한다.
4. “干潟地”라 함은 滿潮水位線으로부터 干潮水位線까지의 사이를 말한다.

공유수면관리법(제2조)에서는 ‘공유수면’을 ‘바다·바닷가, 수면 또는 수류’라고 표현함으로써 물밑의 토지나 수면 위의 대기부분이 공유수면에 포함되

는가의 여부가 모호하게 되었다. 공유수면은 처음에는 토지와 대립되는 개념으로서 나타났지만 점차 [수체]로 해석되기에 이르렀다. 항만에서 수산관련 회사가 물건의 지하저장시설을 설치하기 위하여 자기 소유토지를 굴착하다가 공유수면의 해저부분으로 굴착하여 지하저장고를 마련한 사례에서 해당 공유수면관리청은 당해 지하저장고에 대하여 공유수면 점용료를 부과하였다. 이 사례는 공유수면의 정의 여하, 공적소유권에 지상권을 유추하는 것이 바람직한가 여부, 그리고 지상권이 미치는 범위와 관련된 문제들을 야기한다.

광업법과 해저광물자원개발법은 공유수면의 점용문제를 야기한다. 광업법상 광업권의 등록은 공유수면점용허가와 분리되어 있고 채광인가시 공유수면 점용허가를 의제하며 이 의제를 위하여 해양수산부와 협의가 필요하다. 한편, 해저광물자원개발법은 해저광물은 [석유·가스등]이라고 하여 모든 해저광물을 개발함에 있어 필요한 사항을 규정한다. 해양수산부가 출범하면서 이 법률을 둘러싸고 산자부와 충돌하였을 때 산자부는 ‘이 건 법률은 산자부로 이관 된지 몇 년이 되지 않았고 석유 및 가스에 관하여 상당한 투자가 되어 있으니 석유 및 가스자원개발을 해양수산부에 넘길 수 없다’고 주장하였다. [석유·가스등]에서 ‘등’을 삭제하여 이 법률을 석유·가스자원개발법으로 변경하는 방안이 추진되어야 할 것이다(심동현,2002).

(5) (가칭)공유수면조성법의 제정

조선소 선거를 만든다든지 토지였던 폐염전을 공유수면으로 전환한다든지 운하를 굴착한다든지 부두시설을 조성하거나 휴식용으로 해변이나 육지를 습지나 백사장으로 조성하는 사례가 생기면서 (가칭)공유수면조성법의 필요성이 대두된다. 특히 폐염전 부지의 공유수면화는 필요성이 크다. 염전은 염산업 관리차원에서 이를 토지로 취급하여 지적부에 지목을 [염전]이라고 신설하여 등록하였고 등기부에도 토지소유권으로 등기된다. 폐염전 부지는 대체로 공유수면쪽으로 돌출되어 있어 양쪽의 수류를 막고 염전부지 좌우 양측의 습지를 크게 훼손한다. 방치된 폐염전 부지에 토석을 넣어 주거지역의 모습을 갖추어 분양하고 도주하는 사례들이 발생한다. 본래 공유수면이었던 폐염전을 공유수면으로 돌려보내는 것이 해양보전이나 생태계보전을 위하여 그리고 국토의 효율적 이용을 위하여 바람직하다(심동현 2002).

(6) 공유수면점용허가와 양식면허의 분리

당초에는 양식면허를 받은 자는 다시 공유수면관리청으로부터 공유수면 점용허가를 받아야 양식면허를 유효하게 행사할 수 있었다. 작금의 공유수면점용허가를 수반하는 양식면허제도는 공유수면에 대한 공중의 접근을 가로막는다. 양식면허를 부여하는 행정청이 공유수면관리청보다 우월적 지위에서 공유수면사용의 우선순위를 정한다. 어장개발계획제도는 배타적으로 운영되어 공유수면 이용을 제약하는 요소로 작용한다. 공유수면관리청과 어업면허관리청이 동일기관이 되면서 사실상 어장개발계획은 형해화되어 버렸다. 지속가능한 개발 내지 어장면적총량제라는 관점에서 공유수면점용허가와 양식면허의 분리가 필요하게 되었다(이원갑,2002).

(7) 매립지의 취득과 부당이득 방지

공유수면매립법은 일제시대의 의용법률인 공유수면매립령에 근거하는데 소유권 취득관련 부분을 역사적으로 살펴보면, 당초 매립자가 공유수면매립을 하면 매립지 전체의 토지 소유권을 취득하는 제도로부터 매립자가 매립하여 매립지 소유권을 취득하되 그 댓가로 도로, 공공용지 등 공공의 수요에 응하는 부분을 부담하는 제도를 거쳐 현행 매립비용에 상당하는 토지의 면적만큼 취득하고 나머지는 국가에 귀속하는 제도로 변천하였다. 이론상 매립자의 초과이익이 없다고 주장하는 사람이 있지만 현행제도 역시 초과이익을 보장하고 있다. 지가평가나 투자비계산에서, 개발이익의 귀속과 관련하여 그리고 토지의 용도변경과 관련하여 상당한 초과이익의 존재한다(심동현 면담자료(3), 2002.6.27). 습지에는 그 지하토지와 지상공간이 존재하는데 매립자는 습지의 일부분에 토사를 투입하면 지하지상에 걸쳐 소유권을 취득한다. 매립자가 토지소유권을 취득하면 지상권에 의거하여 습지 상하에 권리가 미치고 상린권이나 상린관계에 의하여 전후좌우 토지와 조화로운 이용이라는 측면에서 『유사권리』를 가진다. 습지에 매장물이나 광물이 있으면 관련법령에 의하여 매립토지소유권자의 권리가 보호되는 측면도 있어 초과이익이 가능하다. 초과이익을 억제하여야 한다는 입장에서는 국가와 매립자간의 불공정한 교환관계를 시정하기 위하여 매립자의 매립지 소유권 취득제도를 없애고 매립자는 매립투자비에 달할 때까지 매립지 무상사용권을 취득하거나[채권형], 금

을 일으킬 수 있는 제한적 물권을 창설하는 방안이 바람직하다고 본다.

4. 공유수면관리법

(1) 공유수면의 범주

□ 공유수면관리법 제2조

第2條 (定義) 이 법에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

1. “公有水面”이라 함은 다음 각목의 것을 말한다.

가. 바다·바닷가

나. 河川·湖沼·溝渠 기타 公共用으로 사용되는 水面 또는 水流로서 國有인 것

2. “바닷가”라 함은 滿潮水位線으로부터 地籍公簿에 登錄된 地域까지의 사이를 말한다.

3. “浦落地”라 함은 地籍公簿에 登錄된 土地가 물에 浸蝕되어 水面밑으로 잠긴 土地를 말한다.

4. “干潟地”라 함은 滿潮水位線으로부터 干潮水位線까지의 사이를 말한다.

공유수면관리법(제2조)에서는 “공유수면”을 “바다·바닷가, 수면 또는 수류”라고 표현함으로써 수면 아래의 토지나 수면 위의 대기가 공유수면에 포함되는가의 여부가 문제된다. 공유수면은 처음에는 토지와 대립되는 개념으로서 나타났지만 점차 『수체』로 해석되기에 이르렀다. 항만에서 수산관련 회사가 물건의 지하저장시설을 설치하기 위하여 자기 소유토지를 굴착하다가 공유수면의 해저부분으로 굴착하여 지하저장고를 마련한 사례에서 해당 공유수면관리청은 당해 지하저장고에 대하여 공유수면 점용료를 부과하였다(심동현 면담자료(1), 2002.6.27). 이 사례는 공유수면의 정의 여하, 공적소유권에 지상권을 유추하는 것이 바람직한가 여부, 그리고 지상권이 미치는 범위와 관련하여 문제들을 낳는다. 私法上的 所有權은 육지에는 미치지만 해면 아래의 토지에는 미치지 않는다. 그래서 토지의 붕괴와 해면의 상승 등에 의하여 종래 육지였던 토지가 수몰한 경우에 그 토지의 소유권이 소멸하는가 어떤가가 문제로 된다. 이 문제는 공유수면매립법등의 해석과 관련지어 해석하여야 한다.

(2) 공유수면 점용문제 :

광업법과 해저광물자원개발법에서도 공유수면 점용의 문제가 생긴다(심동현 면담자료(2), 2002.6.27). 광업법상 광업권의 등록은 공유수면점용허가와 분리되어 있고 채광인가시 공유수면점용허가를 의제하며 이 의제를 위하여 해양수산부와 협의가 필요하다. 한편, 해저광물자원개발법은 해저광물은 『석유·가스등』이라고 하여 모든 해저광물을 개발함에 있어 필요한 사항을 규정한다. 해양수산부가 출범하면서 이 법률을 둘러싸고 산자부와 충돌하였을 때 산자부는 “이 건 법률은 산자부로 이관된지 몇 년이 되지 않았고 석유 및 가스에 관하여 상당한 투자가 되어 있으니 석유 및 가스자원개발을 해양수산부에 넘길 수 없다”고 주장하였다. 『석유·가스등』에서 “등”을 삭제하여 이 법률을 석유·가스자원개발법으로 변경하는 방안이 추진되어야 할 것이다.

(3) 공유수면의 범위 재조정

□ 공유수면매립법 제2조 제1호

第2條 (定義) 이 법에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

1. “公有水面”이라 함은 公有水面管理法 第2條第1號의 規定에 의한 公有水面을 말한다.

□ 공유수면 관리법 제2조

第2條 (定義) 이 법에서 사용하는 用語의 定義는 다음과 같다.

1. “公有水面”이라 함은 다음 각목의 것을 말한다.
 - 가. 바다·바닷가
 - 나. 河川·湖沼·溝渠 기타 公共用으로 사용되는 水面 또는 水流로서 國有인 것
2. “바닷가”라 함은 滿潮水位線으로부터 地籍公簿에 登錄된 地域까지의 사이를 말한다.
3. “浦落地”라 함은 地籍公簿에 登錄된 土地가 물에 浸蝕되어 水面밑으로 잠긴 土地를 말한다.
4. “干潟地”라 함은 滿潮水位線으로부터 干潮水位線까지의 사이를 말한다.

공유수면관리법과 공유수면매립법이 규정하는 “공유수면”의 범위가 재조정되어야 한다(이원갑 면담자료(1), 2002.9.2). 공유수면매립법(제2조제1호)은 “공유수면”의 개념을 공유수면관리법으로 미룬다. 공유수면관리법(제2조)은 ①바다·바닷가와 ②하천·호소·구거 기타 공공용으로 사용되는 수면 또는 수류로서 국유인 것을 공유수면으로 열거한다(제1호). 여기에서 하천은 하천법의 적용을 받는다(1961년의 공유수면관리법(제2조)은 하천법에 관한 법령의 적용 또는 준용을 받는 공유수면을 그 적용대상에서 제외시켰다.). 통칭 “도랑”을 뜻하는 “구거”는 공유수면관리법상의 규정 때문에 명목상 해양수산부의 관할에 속하지만 거의 대부분이 내륙에 위치하고 또 도관등을 묻고 그 위를 덮거나 복개하여 소재파악들이 잘 안 되는 경우도 많다. 이러한 현상은 공유수면관리법의 관할이 종래 건설교통부에서 해양수산부로 이관되면서 빚어지는 모순이다. 하천은 하천법의 관할로 넘기고 “구거”는 소하천정비법등으로 이관시키는 등의 정비가 필요하다.

(4) ‘호소’개념의 정의

□ 공유수면관리법시행령 별표 “해양수산부장관이 관리하는 공유수면” 목록

호소에 대한 개념검토가 필요하다. 현행법제는 골재채취법시행령등 46건의 법령에서 호와 소를 언급하고 있지만 호소의 매립에 관한 한 무척 모호한 태도를 취한다(이원갑 면담자료(1), 2002.9.2). 자연환경보전법(제20조:행위제한)과 자연공원법(제23조:행위허가)이 각각 생태계보전지역과 공원구역내에 위치한 호소에 대한 현상의 변경을 규율하고 있으며 그 밖에 호소의 매립을 명시적으로 규율하는 조항을 찾기 어렵다. 호소의 매립에 관한 일반법인 공유수면관리법과 공유수면매립법은 해양수산부장관이 관할하지만 이 법에 규정된 호소는 해양수산부장관이 관할하는 공유수면의 범주에 속하지 않는다(공유수면관리법시행령 별표 “해양수산부장관이 관리하는 공유수면” 목록 참조). 건설교통부는 업무분장표에서 하천·호소의 매립과 점용을 언급하고 있지만 실제로는 하천 인근이나 댐을 막아 형성된 호소를 주로 관장한다. 물론 그렇더라도 공유수면(호소)의 매립과 점용은 고속철도건설법등 특별매립을 규정하고 있는 20여건의 법률들에 의하여 가능하다.

(5) 공유수면 점·사용의 적정화

□ 공유수면관리법 제5조 제1항

第5條 (占·使用許可) ①다음 各號의 1에 해당하는 행위를 하고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 海洋水産部長官 또는 市長·郡守·區廳長(이하 “管理廳”이라 한다)으로부터 占用 또는 使用(이하 “占·使用”이라 한다)의 許可를 받아야 한다. 다만, 公有水面埋立法에 의하여 免許를 받은 者가 그 免許를 받은 公有水面을 占·使用하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 公有水面에 埠頭·防波堤·橋梁·水門·建築物 기타 工作物을 新築·改築·增築 또는 변경하거나 이를 제거하는 행위

공유수면관리법상 공작물·건축물등에 의한 공유수면의 점용 또는 사용이 공유수면매립법의 취지를 일탈하고 공유수면의 매립을 남발하는 현상을 종식시킬 필요가 있다(이원갑 면담자료(2), 2002.9.2). 즉 현행 공유수면관리법은 “관리법”이면서도 실제 공유수면의 점용 또는 사용을 허가함으로써 공유수면 “매립법”에 의하지 아니한 매립을 가능하게 하는 결과를 빚는다. 공유수면관리법(제5조제1항)에 의하면, “공유수면에 부두·방파제·교량·수문·건축물 기타 공작물을 신축·개축·증축 또는 변경하거나 이를 제거하는 행위”(제1호)를 하고자 하는 자는 대통령이 정하는 바에 의하여 해양수산부장관 또는 시장·군수·구청장[관리청]으로부터 점용 또는 사용의 허가를 받아야 한다. 여기에서 “방파제”와 같은 구조물은 영구적이기 때문에 공유수면을 점용하거나 사용하는 수준이 아니라 실제 공유수면을 매립하는 것과 같은 실질을 지닌다. 또한 축제식 양식장과 같은 시설도 원상회복이 거의 불가능하여 매립과 같은 실질을 지닌다. 공유수면의 점용 또는 사용이 끝나면 당사자는 원상회복조치를 취하여야 함에도 실제에서는 점용 또는 사용의 기간이 만료되면 당사자들에게 보상까지 해준다. “매립”에 상응하는 조치를, 그 면적과 무관하게, 점용·사용허가로 갈음하는 방식은 “별건”행위에 해당하며 공유수면관리법의 취지를 벗어난다.

우리 나라의 공유수면은 공적 소유권 체제로 되어 있고 공유수면 점용료 부과체계가 세분되어 있지 못하여 결과적으로 공유수면매립을 조장하는 속성을 안고 있다. 예컨대, 부두를 개발하면서 기존의 토지를 매립하여 부두를

조성하려면 비용이 많이 들고 더욱이 민원에 시달린다는 이유로 수면을 매립하여 부두를 개발하곤 한다. 항만 곳곳에서 이런 방식의 개발이 계속되면 항내 수면적이 크게 감소하고 이런 방식이 30년~40년 동안 계속되면 항만 전체를 사용할 수 없게 되어 신항만을 조성해야 하고 그 경우 막대한 국고가 소요되게 된다(감천항의 사례를 보면, 3면에서 매립하여 부두를 건설한 결과 수면적이 크게 감소하여 당초의 항만계획의 전혀 다르게 되었고 따라서 감천항이 발전할 가능성이 줄어들었다.). 매립형 부두건설과 관련하여 점용료 체계를 살펴보면 원래 선박접안으로 사용되던 공간을 매립하여 부두로 만들면 당초 부두와 관련 없이 공공목적으로 사용하던 공간이 접안목적으로 이용되는데 이 경우 미국과 같이 수면 점용료가 비싸야 함에도 불구하고 오히려 싸거나 같기 때문에 금지를 위한 아무런 억제책이 작동하지 못한다(심동현 면담자료(4), 2002.6.27). 사용료는 용법에 따라 제한되거나 강요되며 또한 이용을 촉진하는 관념이 있으므로 정책적으로 저렴하게 하고 점용료는 항만에서는 원칙적으로 금지되어야 하고 일반 공유수면에서는 상당히 고가이어야 함에도 실제로는 정반대이다. 이러한 모순을 시정하기 위하여서는 공유수면 점용료 체계를 세분화시키고 사용료의 수준을 조정하는 기술적 장치가 필요하다.

(6) 공유수면점용허가와 양식면허의 분리

□ 공유수면관리법

지속가능개발 내지 어장면적총량제라는 관점에서 공유수면점용허가와 양식면허의 분리가 필요하다(이원갑 면담자료(5), 2002.9.2). 초기 입법에서는 양식면허를 받은 자는 다시 공유수면관리청으로부터 공유수면 점용허가를 받아야 양식면허를 유효하게 행사할 수 있었다. 그러나 최근의 공유수면점용허가를 수반하는 양식면허제도는 공유수면에 대한 공중의 접근을 가로막는다. 양식면허를 부여하는 행정청이 공유수면관리청보다 우월적 지위에서 공유수면사용의 우선순위를 정한다. 어장개발계획제도는 배타적으로 운영되어 공유수면 이용을 제약하는 요소로 작용한다. 공유수면관리청과 어업면허관리청이 동일기관이 되면서 사실상 어장개발계획은 형해화되어 버렸다.

II. 산업·자원법제

1. 수산업법

(1) 어업허가 등

□ 수산업법

마을어업에 대한 면허어장 면적을 점진적으로 축소하는 방향을 마련하여야 할 것으로 본다. 왜냐 하면, 마을어업 어장의 생산성이 일반 면허어장보다 상당히 떨어지고, 마을어업 면허는 어촌계원에게 단기간 임대형식으로 어업을 영위할 수밖에 없기 때문에 어장관리가 어렵다. 수산물의 수입개방 및 보조금 삭감 등이 불가피한 오늘날에 있어서 영세한 마을어업으로는 국제경쟁력을 가질 수 없기 때문이다. 따라서, 지선어민의 공동체 보호를 위하여 필수불가결한 최소한의 어장 외에는 일반 면허어장으로 변경하여야 할 것으로 본다. 물론, 이 경우에도 지선어민(地先漁民)에게 우선적으로 면허하는 등 우대정책을 강구할 수도 있을 것이다.(부경대학교,2002)

현재 수산자원보호령 제14조(비어업자의 포획·채취의 제한)에서 어법만을 제한하고 있고, “유어”(遊漁:비상업적 어업) 자체는 제한하고있지 않다. 미국과 캐나다 등 어업선진국에서는 유어를 위한 어획쿼타를 별도로 정하여 두고, 허가받은 자만 유어를 할 수 있도록 허용하고 있다. 동시에 허가기간 및 어획허용량에 따라 허가료를 징수하고 있다. 허가는 1일, 1주일, 1개월 및 1년 허가가 있고, 위반시의 벌칙도 있다. 우리 나라도 연안어장 보호 및 수산자원 보존을 위하여 앞으로 유어에 대한 허가제를 실시함과 동시에, 허가료를 징수할 필요가 있다고 본다.(부경대학교, 2002)

어업면허의 유효기간이 만료된 경우에는 유효기간의 자동연장제도를 삭제하고, 면허의 유효기간이 종료하면 기존의 면허자도 신규면허자와 동등한 면허기준에 따라서 면허하도록 하여야 할 것이다. 한편, 어촌계원의 자격을 강화하여 법률에서 규정하도록 하여야 할 것이다(어촌계원의 자격은 수산업협동조합법에서 규정하고 있으므로 수산업법에서 규정하는 타당하지 않다는 주장도 있으나, 전체 면허어장의 약 50%를 관리하고 각종 어업보상 등의 주체가 되는 어촌계원의 자격을 어업자의 복리증진을 위한 법률에 일임한다는 것

은 바람직하지 않다고 본다.). 즉, 일정 기간 이상의 출어실적이나 일정량 이상의 위판실적이 있는 자만 어촌계원이 될 수 있도록 하여야 자영자 우선의 원칙과 영세어업인 보호라는 면허 취지에도 부합할 것으로 본다(FAO에서는 전업어민(full time fisherman)은 최소한 어업에 그 생계의 90% 또는 근로시간의 90%를 의존하는 사람을 말하고, 겸업어민(part time fisherman)은 30~90%인 사람을 말하고, 30% 이하는 임시적 어민으로 정의하고 있다. 우리 나라 어촌계 계원의 자격기준인 1년에 60일 어업종사는 연간일수로 환산하면 16%에 불과하므로 적어도 겸업어민의 수준인 30~40% 정도 되도록 상향조정해야 할 것이다.)(부경대학교, 2002)

현재 시행하고 있는 감척위주의 정책만으로는 적정 어획능력의 달성에 한계가 있다고 생각되므로 어업허가를 동시에 취소시키고 허가계획에 따라 자격이 있는 어업인 및 어선에만 어업을 다시 허가하는 정책 즉, '허가의 동시 갱신제'를 추진하여야만 효율적인 관리가 될 수 있을 것으로 생각된다. 또한, 허가정수의 결정도 수산자원의 지속적 유지가 가능한 수준에서 장기 및 단기계획을 수립하여 추진하여야 할 것으로 본다. 조업수역 및 업종 구분도 제로 베이스 차원에서 현재 및 미래의 수산자원의 변동상황을 고려하여 다시 정할 필요가 있다. 또한, 어획능력 즉, 어선의 마력수, 어구수 및 어법 등에 대한 규제 방안도 다시 설정하여야 할 것이다.(부경대학교, 2002)

(2) 기술적 관리

□ 수산자원보호령 제5조

망목 제한과 같은 기술적 관리방식은 어구·어법의 특성상 필요한 자원을 선택적으로 어획하는 것이 불가능하다. 그리고 수산동식물의 번식 보호를 목적으로 특정어업의 금지구역(수산자원보호령 제5조)을 정하고 있으나, 그 한계가 육지연안에 근접함으로써 연안어업과 근해어업간에 조업구역 마찰이 발생하고 있다. 또한 자원이 대체로 풍부했던 시기에 설정되었던 포획금지체장 규정은 현재도 거의 변동 없이 적용되고 있다. 총허용어획량 관리대상 자원이 아니면서도 국민 선호도가 높은 일부 어종(삼치, 청어, 붕장어, 대구 등)은 엄격하게 관리할 필요가 있음에도 불구하고, 이들 어종의 포획금지체장 규정은 1976년에 삭제되었기 때문에 규제대상에서 제외된 상태이다.(부경대학교, 2002)

(3) 불법어업

□ 수산업법 제62조

第62條 (漁業監督公務員) ①漁業監督公務員은 漁業調整·安全操業·不法漁業防止 및 水産物의 流通秩序確立을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 漁場·漁船·事業場·事務所·倉庫 기타 場所에 出入하여 帳簿·書類 기타 물건을 檢査하거나 관계인에 대하여 質問하거나漁船의 停船 또는 回航을 命할 수 있다.<개정 1999.4.15>

②行政官廳은 漁業調整등을 위하여 필요한 때에는 漁業監督公務員으로 하여금 他人의 土地에 出入하여 測量·檢査하게 할 수 있으며 부득이한 경우에는 測量·檢査에 障害가 되는 물건을 移轉 또는 제거하게 할 수 있다.

③第1項 및 第2項의 規定에 의하여 그 職務를 행하는 漁業監督公務員은 그 權限을 표시하는 證票을 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

④第1項 내지 第3項의 漁業監督公務員의 資格 및 證票에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

1990년 8월 1일(법률 제4252호)의 수산업법개정법에서 “불법어업”이라는 용어를 사용하기 시작하였는데, “불법어업”이란 수산업법 제62조에서 규정하는 바와 같이 어업감독공무원의 직무와 관련하여 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 즉, 적법 요건을 결여하여 처벌의 대상이 되는 어업을 말한다. 여기서 부적법 또는 위법한 어업이란 수산자원의 보호와 어업질서 및 선박안전에 관하여 규정하고 있는 수산업법을 위시하여 수산자원보호령, 선박안전조업규칙, 어업자원보호법, 영해및접속수역법, 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 등을 위반하여 행하는 어업을 말한다. 과거에는 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 즉 적법 요건이 결여된 어업으로서 처벌의 대상이 되는 어업을 범칙어업 또는 부정어업이라고 정의했다. 대부분의 부적법 어업이 단순히 수산관계법령을 위반하여 행하는 어업으로서 어업면허·허가·신고의 내용이나 조건을 위반하여 행하는 어업과 그러한 행정절차를 거치지 않고 행하는 어업을 포함하였기 때문이다. 그러나 수산자원은 국가 관리자원이기 때문에 국가는 어업허가라는 절차를 통해 이용자를 규제하며, 또 수산자원이 위태롭지 않게 보존·관리할 책무를 부담하는 것이다(차철표, 「수산업법상 어업자원관리제도의 입법론적 연구」, 한국해양대

학교 법학박사 학위논문, 1998, p. 66.). 한편, 선박안전조업규칙의 일부 규정의 위반(선박안전조업규칙의 일부 규정은 제13조, 제14조, 제15조, 제18조, 제19조, 제21조 등으로 수산업법에 근거를 두고 있지 않기 때문에 어업감독공무원이 검찰 또는 경찰에 고발하여 사법처리를 의뢰하고 있다(어업지도선관리사무소, 「수산관련법규 이해와 사건처리」, 1998, p. 109).)은 수산자원의 보호 측면과는 다소 거리가 있지만 어업질서의 유지에 관한 행정규칙 위반이다. 그러나 이러한 행정규칙 위반은 반사회성을 띤 것과 단순히 행정상의 질서를 문란하게 하는 위험성을 내포한 것이다. 이들 위반에 대해 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는 것 뿐만 아니라, 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 의무태만에 대한 제재로서 행정질서벌인 과태료를 부과하지만(대법원 판결 1969. 7.29, 69 마 400), 이들 위반이 어업질서를 문란하게 하기 때문에 불법어업으로 정의될 수도 있다(차철표·정순범, “불법어업의 단속에 관한 법리 고찰”(「해사법연구」, 한국해사법학회, 1999, pp. 180~182): 정도훈,2002)

(4) 어업의 민주화

□ 수산업법 제1조

第1條 (目的) 이 법은 水産業에 관한 基本制度를 정하여 水産資源을造成·보호하며 水面을 綜合的으로 이용·관리하여 水産業의 生産性を 높임으로써 水産業의 발전과 漁業의 民主化를 도모함을 目的으로 한다.<改正 1995.12.30>

수산업법은 제1조(목적)에서 “...수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 이것은 1953년에 수산업법을 제정할 때부터 어업의 민주화라는 용어를 사용하여 왔는데, 문제는 수산업 종사자들이 어업의 민주화가 정확하게 무엇을 의미하는지를 알지 못한다는 점이다. 입법 당시에는 일부 자본가에 의한 어장독점이 만연했기 때문에 그러한 상태를 방지하여 어촌경제 발전과 수면이용의 공공성 확보 차원에서 어업의 민주화라는 용어가 사용되었던 것으로 추정된다. 그러나 수차례 개정을 통하여 오늘날에 와서는 수산업에 있어서 비민주적인 요소들이 대부분 소멸되었다고 할 수 있다.

어업의 민주화와 관련하여 현행법에서 생각할 수 있는 것은 어업허가나 면허에 있어서 면허나 허가의 대상자 선발에 관한 규정과 어업인의 권리·의무 및 우선순위 규정이다. 수산업법의 여러 기본방향 중에는 영세어업인과 어업단체(특히 공동어업과 관계되는 단체) 및 기존 어업인을 우선적으로 보호하는 것이 포함되어 있었기에 우선순위 규정은 그러한 측면에서 정해진 것이다. 민주화란 체제나 사고방식을 민주주의적으로 되게 하는 것이고, 민주주의는 주권이 국민에게 있고 국민을 위하여 정치를 하는 제도라고 정의할 수 있다. 현재 시행 중인 어업면허나 어업허가의 대상자 선발에 관한 규정과 어업인의 권리·의무 및 우선순위 규정이 비민주적 요소를 내재하고 있는지 또는 다른 규정 중에서 민주화의 논란의 대상이 되는 규정이 있는지의 조사와 더불어, 비민주적 요소가 있다면 어떠한 방법으로 개선할 것인지를 적극 검토할 필요가 있다. 특히 수산업법의 궁극적인 목적이 어업의 민주화라고 오인될 수 있도록 표현된 수산업법 제1조의 문맥은 정정할 필요성이 있다.(부경대학교, 2002)

(5) 수산업과 어업활동의 관계 재정립

□ 수산업법

수산업과 어업은 수산업법등에서 개념을 구분하고 있지만 “어업활동”은 그렇지 못하다. 1996년의 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률은 “어업활동”을 “어업이나 어업에 관련된 탐색·잡어, 어획물의 보관·저장·가공, 어획물 또는 그 제품의 운반, 선박에 필요한 물건의 보급 기타 해양수산부령이 정하는 어업에 관련된 행위를 말한다”고 정의한다(제2조제4호). 이는 수산업법(제2조제1항)상의 “수산업”(어업·어획물운반업 및 수산물가공업)보다 넓지만 상당 부분 중복된다. 어업이 수산업에 포함됨에도 “어업활동”이 수산업보다 넓게 정의되는 현상은 “업종” 분류상의 한계를 감안하더라도 법적 안정성의 관점에서 상호관계가 재정립되어야 할 것이다.

연근해 어업의 위반사항 중에는 어업행위에 대한 법리 해석과 적용에 관한 법제도의 흠결로 인하여 사건조사·처리과정에서 법 적용의 모호성이 발견되는 경우가 있다. 수산업법에서 어업이란 “수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업”이라고 규정하고 있다. 학술상으로는 “수산동식물을 포획·채취하는 일의 협의의 어로(漁撈, fish catching)라 하고, 광의의 어로는 어획물을

포획하기전의 행위 즉, 탐어·집어·어획하는 과정까지의 행위”를 포함한다. 그리고 “어로를 사업으로서 하는 것”을 어업(漁業,commercial fishing 또는 fishery)이라 한다. “어업이나 어업에 관련된 탐어·집어, 어획물을 보관·저장·가공, 어획물 또는 그 제품의 운반, 선박의 필요한 물건의 보급 기타 해양 수산부령이 정하는 어업에 관련된 행위”를 어업활동이라 한다.(정도훈,2002)

(6) 신고어업

□ 수산업법

예컨대, 현행 수산업법상 “신고어업” 중 포획어업은 허가어업에 준하는 각종 규제를 가하고 있다. 따라서, 신고어업을 허가어업과 구분하여 관리할 필요성이 별로 없으므로 허가어업으로 통합하여 관리하는 것이 보다 효율적이라고 본다.(부경대학교, 2002)

(7) 어장의 효율적 관리

□ 수산업법 제3조

第3條 (이 法을 適用하는 水面) 이 法은 바다·바닷가와 漁業을 目的으로 하여 人工的으로 造成한 陸上의 海水面과 內水面(第7章의 경우에 한한다)에 대하여 이를 適用한다.<改正 1995.12.30>

수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높인다는 것이 수산업법의 목적이다. 그런데 수면을 종합적으로 관리한다고 규정하면서도 현실적으로 얼마나 종합적으로 관리해 왔는지 또는 수면을 종합적으로 이용·관리하기 위하여 무엇을 했는지 의문스럽다. 예를들어 수산업법 제3조에서 이 법을 적용하는 수면을 “바다와 바닷가와 어업을…”고 규정하고 있지만, 실제로 우리나라 연안 어장은 어업이 행해지는 어장에 대해서만 어느 정도 관리되어 왔다고 할 수 있으며, 그 외의 근해어장은 사실상 방치상태였다. 육지의 농경지보다 월등히 높은 생산성을 가진 갯벌은 매립·간척에 의해 상당 부분 사라지고, 동식물 플랑크톤이 풍부하고 또 우리나라의 주요 어종의 산란지이면서 생육장인 연안역은 각종 해양환경오염으로 그 역할을 다하지 못하고 있다.(부경대학교, 2002)

연근해 수산자원의 조성 및 회복은 인공어초 투하, 종묘방류사업 등의 적극적인 자원조성 사업도 필요하지만, 근본적으로는 연안역의 환경을 적절히 보전하여 기초생산단계의 자원이 연안으로부터 근해로 유입되어야만 가능한 것이다. 이러한 측면에서 외부로부터 유입되는 환경오염 요소의 억제를 통한 어장의 효율적 관리 방안이 어떤 것인지를 검토하여야 하고, 자원의 조성·회복 및 관리방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

(8) 수산자원의 조성

□ 수산업법 제7장

우리 나라의 인위적 자원조성 방법은 수산자원의 산란장을 조성하고 서식환경의 개선을 위한 시설물 설치뿐만 아니라, 치어 방류, 유해생물의 구제, 인공어초기 설치, 종묘의 투하 등이 있다. 반면에 자연적 자원조성을 위하여는 수산업법에서 제7장의 독립된 장을 두어, 보호수면과 육성수면에 대한 규정(동법 제67조 및 제70조), 유해어법의 금지(동법 제73조), 범칙어획물의 판매금지 및 범칙어획물의 방류 명령(동법 제75조 및 제76조), 어업의 금지구역·기간 및 대상(동법 제78조), 자원보호에 관한 명령 및 어장관리에 관한 명령(동법 제72조) 등을 규정하고 있다. 우리나라의 자원관리는 적극적으로 인위적인 방법으로 자원조성을 확대하는 것이라기보다는 어업인들의 수산동식물을 포획·채취하는 것을 억제하여 서식환경을 보호하는 등의 자연적 자원조성을 추구하여 왔다고 볼 수 있다. 그리고 우리나라의 자원관리는 정부 주도형 수산자원 관리이기 때문에 정부가 정한 각종 규칙이나 제한을 어업인이 지키도록 하고 있을 뿐만 아니라, 수산업법에서는 연안어업이나 근해어업의 지속적인 생산을 가능하게 하는 의도적인 수산자원관리를 위한 규정이 없고, 어업인이나 정부 어느 쪽에서도 적극적으로 실시하지 않았다.(부경대학교, 2002)

이 법에 관련 규정은 없지만 1971년부터 인공어초를 연안 수산자원의 산란과 성육에 적합한 수심에 설치하여 수산자원의 양적 증가 뿐만 아니라, 소형기선저인망어선의 불법어업을 방지하는 등 수산자원의 보호 효과를 높이고 있다(인공어초를 수산자원의 산란과 성육에 적합한 수심에 설치하는 사업은 1971년부터 시작되었지만, 1995년 12월 30일 수산업법 개정시 제79조의 2를 신설하면서 인공어초의 설치에 관한 규정이 마련되었다).

선진 수산국들이 자국 연안에 서식하는 자원을 관리하는 기본적 요소는 자원의 배타적 이용권이다. 배타적 이용권이란 어업인이 일정한 어장에서 독점 관리권을 행사하되 어장환경을 보전하고 자원을 동시에 관리하도록 하는 의무를 부담시키는 것이다. 어업인은 자원의 이용권과 관리권을 동시에 가짐으로써 자원의 남용과 과도어획을 방지하고 어장환경을 적절히 보존할 수 있어서 보다 효율적인 자원관리가 가능하다. 이와 같이 적극적인 자원관리를 위해서는 자원에 대한 이용권을 창설하는 것과 같은 기본적인 제도의 개혁에 관하여 검토할 필요성이 있다.

(9) 면허어업

□ 수산업법

면허어업은 일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분의 바탕 위에서 행하는 어업이며, 어업의 면허에 의해 부여된 권리가 어업권이고, 면허어업이 권리에 기초하여 영위된다는 점에서 허가어업이나 신고어업과 구별된다. 어업권은 단순히 수면을 배타적으로 점유하는 것 뿐만 아니라 그 특정수면, 수중, 수저에 있는 어업권의 객체를 포획 또는 채취하여 이익을 추구하는 권리인 것이 원칙이나, 어업권은 공권적 성격이 강한 사권이기에 때문에 이러한 양도나 담보에 제공하는 것에 대하여 강력한 제한이 가하여져 있고 타인에게 대부하는 것도 원칙적으로 금지되어 있다.

이와 같은 규정에도 불구하고 면허어업의 발전과 면허어업권자가 누리는 특권 때문에 면허대상자를 선별하기 위한 면허권자의 적격성에 관한 규정, 우선 순위의 규정 및 면허의 연장제도에 관한 논란이 계속되고 있을 뿐만 아니라, 어업권을 둘러싼 분쟁, 수질오염, 통항권 침해 등 많은 문제점을 내포하고 있다. 그리고 연근해 수산자원의 감소, 간척·매립으로 인한 어장상실 등 여러 가지 이유로 인하여 어업권 자체의 생산성이나 재산적 가치를 상실하였음에도 불구하고, 장차 발생될지도 모를 해양오염이나 수질오염에 따른 보상 기대 때문에 어업권을 쉽사리 포기하지 않고 그대로 방치함으로써 애초의 입법취지와는 달리 효율적인 어장관리에 장애요인으로 작용하기도 한다. 따라서 이에 대한 전반적인 검토와 더불어 어업권을 둘러싼 분쟁의 예방과 그 해결방안을 모색할 필요가 있다.(부경대학교,2002)

(10) 허가어업

□ 수산업법

연안어장과 근해어장의 구분은 자원의 분포특성, 주변해역의 해양법적 요인, 어장의 전통적 이용관계 등을 고려하여 연안어장의 범위를 연안으로부터 일정한 지리적 거리를 기준으로 정하여 해양법체계와 일치시키는 방안을 검토해야 한다. 연안어업과 근해어업의 허가기준 톤수를 하향조정하고 업종의 특성에 따라 재편성하는 방안을 검토하여야 한다. 또 경직되어 있는 허가정수 규정을 자원상황의 변동에 따라 조정할 수 있도록 제도적 장치가 필요하다. 특히 감척사업과 허가정수를 연동시키되, 자원에 대한 영향이 큰 업종은 우선 감척한다. 또한 어업허가의 유효기간이 만료되어 재허가할 때 허가요건으로서 어업활동실적(출어실적, 어획실적 등)을 고려한다. 그리고 허가요건을 충족시키지 못하는 어업자는 도태시키는 방법으로 실질적인 업종별 허가정수를 관리하는 방안을 검토하여야 한다. 수산업법의 위반이 만연하고 불법어업이 성행하는 현실을 감안할 때, 수산관계 법규의 위반에 대한 벌칙을 보다 강화할 필요성에 입각하여 어업허가제도에도 허가의 퇴출제를 도입하여 법규의 위반회수에 따라 어업의 제한기간을 늘리고, 위반의 정도가 극히 심한 자는 어업의 재허가를 하지 않는 방안을 검토해야 한다. 관할수역에 대한 관리체계가 변경되었기 때문에 체계적이고 과학적인 어업관리가 절실히 요구되고 있을 뿐만 아니라, 전국을 하나의 권역으로 하여 총허용어획량 관리제도를 시행하기 때문에 통일적 관리의 필요성이 증대되었다. 따라서 위임사무로 되어있는 근해업 허가업무를 해양수산부로 환원하여 국가사무로 하는 방안을 검토한다. 한편, 지방행정조직의 책임행정의 구현이라는 본래의 취지에 따라 지방자치단체장으로 하여금 위임받은 근해어업 허가권 행사에 부합되는 관리책임(어선 구조조정의 비용부담, 실질적인 지도단속체계 구축, 어획량 보고체계 정비 등)도 동시에 이행하도록 하는 방안을 검토하여야 한다.(부경대학교,2002)

(11) 어업자의 권리·의무

□ 수산업법 제72조의2

第72條의2 삭제<2000.1.28>

수산업법상 어업의 면허를 받은 어업권자에게는 당해 공유수면 및 토지의 사용권, 면허된 어업에 필요한 범위 내에서 공유수면매립법 및 공유수면관리법에 의한 행위가 허용되고, 어장표지의 설치, 어구·어업에 관한 신고를 하거나 이에 필요한 시설물의 설치, 어업에 필요한 표목의 보존 및 설치 등의 목적을 위하여 타인의 토지 또는 공작물 기타 토지의 정착물을 사용권과 죽목 또는 토석의 제거 제한권 및 기타 장애물을 제거할 수 있는 등의 공용부담권이 인정된다.

어업이 공유수면을 이용하기 때문에 어업권자에게 여러 가지 의무가 주어지고 있는데, 그 중에서 가장 중요한 것은 어업경영의무, 휴업신고의무 및 피감독의무등을 들 수 있다. 양식어업의 어업권자는 어장의 적정한 관리 또는 병해의 방지를 위하여 어장에 수산양식기술자를 두어야 하며, 어장의 오염 및 병해방지를 위하여 어업권자는 ①어장의 시설물, 또는 양식물의 이·철거·철거·폐기·수거와 시설물의 개수, ②어장의 경운(耕耘)·폐기물의 수거 또는 어장환경의 개선, ③휴업 등 어장이용의 제한 또는 금지, ④기타 어장 관리에 필요한 사항 등의 조치를 취하여야 한다. 또한 어업권자는 그 어업권이 소멸된 때에는 일정기간 안에 그 어장 또는 수면에 설치한 시설물 또는 양식물을 철거하여야 한다.

어업권자에게 부여된 권리·의무에 관한 규정에도 불구하고 어업인들은 어업권의 재산권을 강조하고, 권리만을 행사하고 어업자의 의무가 충실히 이행되지 않음으로써 어장의 오염이 심화되어 생산성이 떨어지는 등 어장이 전반적으로 황폐해지고 있다고 볼 수 있다. 수산업법에서는 연안어장의 정화를 해양수산부 장관의 연안정화사업계획과 지침에 따라 지방자치단체(시·도지사)가 매년 연안어장의 정화사업 실시계획을 수립하고 추진하여야 한다고 규정함으로써 이용과 권리주체를 이원화하고 있다(수산업법 제72조의 2). 어장이용자의 적극적인 권리행위 없이는 그 실효성 확보가 곤란하기 때문에 어장 관리의 주체를 어떻게 설정할 것인가 면밀히 검토할 필요가 있다. 또한 어장 관리가 우수한 지방자치단체에 대하여 각종 혜택이 부여되는 포상을 하는 등 어장관리의 인센티브제도를 확립해 둘 필요가 있다.(부경대학교, 2002)

어장환경의 개선방안과 정부에서 추구하고자 하는 어장의 휴식년제 도입에 관해 면밀히 검토할 필요가 있다. 또한 어업권이 형성된 어장이 공유수면이기 때문에 지속적으로 생산성이 유지되어 다른 사람 또는 다음 세대에게도

물려줄 수 있도록 어장을 보존해야 한다는 측면에서 과연 현재와 같이 어업 권에 기한 특권을 그대로 둘 것인가 하는 점을 신중히 검토할 필요가 있다.

(12) 어업허가 정수제도

□ 수산업법 제41조 제4항

第41條 (許可漁業)

④第1項 내지 第3項의 規定에 의하여 許可를 받아야 할 漁業의 종류는 大統領令으로 정하며, 그 漁業別 漁業의 名稱, 漁船의 噸數, 機關의 馬力, 沿岸漁業 및 區劃漁業에 대한 許可의 定數, 附屬船, 사용하는 漁具의 종류와 規模, 海上 種苗生産漁業의 生産種苗의 종류 기타 許可에 관하여 필요한 사항은 海洋水産部令으로 정한다. 다만, 許可의 優先順位는 어업여건 등을 감안하여 해당 漁業을 許可하는 行政官廳이 정한다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8, 1999.4.15>

우리 나라는 수산업법 제41조 4항에서 어업별 어업의 명칭, 어선의 톤수와 기관의 마력, 사용하는 어구의 종류와 규모 등 허가에 관한 사항을 해양수산부령으로 정한다고 규정하고 있다. 또 이와 관련하여 수산자원보호령 제23조 4항에서는 어선의 규모·선령·기관과 어구의 규모·사용 통수 기타 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다고 규정하고 있다. 그런데 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙의 별표에서는 어선의 규모나 기관 마력에 대한 규정은 있으나, 사용하는 어구의 종류와 규모, 선박의 선령 등에 관한 규정은 없다. 그리고 이와는 별도로 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제12조(어업허가의 제한)와 제13조(구획어업 허가의 제한) 및 수산자원보호령 제17조(조업 구역과 허가정수)의 규정 외에는 자원 상황을 고려할 수 있는 특별한 허가 기준이 없다. 그리고 수산업법 제41조제4항 또는 제52조제1항제5호의 규정에 의한 어업허가의 정수·선복량을 정할 때에는 수산자원의 상황, 현재 당해 어업에 종사하고 있는 어업자 수, 기타 자연적·사회적 조건 등을 참작하여야 하고, 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있으나(수산업법 제54조), 사실상 어업허가정수는 대통령령이나 해양수산부령에 의하여 고정되어 있어서 어업허가의 정수·선복량을 결정함에 있어 행정청의 자유재량을 인정하지 않고 있다. 이 때문에, 수산자원의 상황에 따라 어업허가정수·선복량이 유동적이지 못하고 고정되어 있다.

일본 어업법은 공시에 기초한 허가 방식과 병행하여 자원사정의 변화나 어업조정상의 조건 변화 등에 따라 허가범위를 재검토하는 것이 가능하도록 일제갱신제를 채택하였다. 일제갱신제는 각 허가마다 다양하게 되어 있는 유효기간을 지정 어업 종류별로 통일하고, 허가의 존속 기간 제도를 폐지함으로써 지정 어업과 관련한 허가는 일제히 만료된다(일본 어업법 제60조제2항). 그렇기 때문에 어업을 영위하고자 하는 자는 새로이 허가를 받아야 하고, 허가권자는 허가 당시의 자원상태나 어업조정상 일정한 조건을 정할 수 있도록 되어 있다(동법 제58조). 우리 나라도 어업허가정수와 관련된 자원의 동태, 다른 어업과의 관계, 당해 어업의 경영 실태를 파악하여 특정 어업에 대한 어업허가정수를 조절할 수 있도록 그 근거를 마련하고 어업허가정수를 정할 때에 참조할 수 있는 각종 자료 수집 체계를 구축하여야 할 것이다.(부경대학교, 2002)

(13) 어업관리제도 책임의 한계

우리 나라의 어업은 허가권자에 따라 해양수산부장관 허가어업, 시·도지사 허가어업 및 시장·군수·구청장 허가어업으로 구분된다. 이를 다시 어장별로 구분하면 원양어업, 근해어업, 연안어업으로 나뉜다. 원양어업의 경우에는 해외수역에서 조업하기 위한 선박의 크기나 업종을 중심으로 허가어업의 기준을 정하고 있는 반면, 연근해어업의 허가는 업종별·톤수별·마력제한이 있는 경우 마력별로 구분하고 있다. 근해어업은 어업경영 규모 등이 통상 지역사정에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 그 지역사회에 정통한 시·도지사에게 어업허가의 판단을 결정하게 하는 것이 적절하고, 또한 연근해어업의 경우 그 허가척수가 너무 많아 해양수산부장관이 일률적으로 관리하는 것이 부적절하기 때문에 시·도지사 허가어업으로 정하였다.

현행 수산업법상 허가에 관하여 어업허가의 제한규정과 구획어업 허가의 제한규정 및 조업구역과 어업허가정수의 최고 한도에 관한 규정 외에 자원의 상황을 고려할 수 있는 적절한 기준이 없다. 그리고 지방자치단체가 주변수역의 자원상황을 판단할 수 있을 만큼 전문연구기관이 없기 때문에 각 지역별 어업허가의 정수를 결정하고자 할 때에 자원의 동태, 다른 어업과의 관계를 파악할 수 없다. 그 뿐만 아니라, 선거를 통하여 지방자치단체장을 선출하기 때문에 선거 선심용 어업허가가 남발될 개연성도 배제할 수 없는 상황

이다. 더욱이, 시·도지사가 허가한 어선에 대하여 사후관리체계를 갖추고 있지 못하다. 그렇기 때문에 어업의 허가권은 시·도지사가 행사하고, 해상에서의 감시·감독은 대부분 해양수산부장관이 담당하는 체계를 유지하고 있다. 또한 같은 이유로 시·도지사는 사후관리의 책무를 전적으로 부담하지 않음으로써 허가정수와 관계없이 어업의 허가를 한다고도 볼 수 있다.

어업허가에 관한 권한의 위임은 지방화 시대에 알맞는 특화 품종의 개발과 지방 어민의 적극적 참여 행정 및 지방간의 경쟁 체제를 유도할 수 있는 장점도 있으나, 지방자치단체가 주변수역의 자원변동 상황을 파악하기 곤란하기 때문에 종합적이고 계획적인 관리가 힘들다. 우리나라와 비슷한 수산자원 관리 체계를 유지하고 있는 일본에서도 원래 허가어업에 대해서는 도도부현 지사가 권한을 가지고 있으면서 현의 어업단속규칙으로 규율하였다. 이와 같이 어업허가가 지방청의 자유 재량에 일임되어 있어 지방 허가관청과 지방 유지와의 결탁이 뿌리깊고 어민을 무시한 어업 정책이 이루어지는 경우가 종종 발생하고, 어업허가정수를 넘는 허가가 이루어질 수 있어 법률에 의해 강력한 조치를 취하고 있다. 따라서 어업허가의 권한을 현행과 같이 유지하는 것이 바람직한 것인지 아니면 자원관리와 어선관리를 해양수산부장관이 행사하게 할 것인지를 면밀히 검토할 필요가 있다.(부경대학교,2002)

(14) 어업허가의 일제갱신제

□ 수산업법 제41조

第41條 (許可漁業) ①다음 各號의 1에 해당하는 漁業을 하고자 하는 者는 漁船 또는 漁具마다 海洋水産部長官의 許可를 받아야 한다.<改正 1996.8.8>

1. 總噸數 8톤이상의動力漁船 또는 水産資源의 보호와 漁業調整을 위하여 특히 필요하여 大統領令이 정하는 總噸數 8톤미만의 動力漁船을 사용하는 漁業(이하 "近海漁業"이라한다)
2. 海外水域을 操業區域으로 하는 漁業(이하 "遠洋漁業"이라 한다)

②다음 各號의 1에 해당하는 漁業을 하고자 하는 者는 漁船·漁具 또는 施設마다 市·道知事의 許可를 받아야 한다.<改正 1995.12.30>

1. 無動力漁船 또는 總噸數 8톤미만의 動力漁船이나 漁船의 안전操業과 漁業調整을 위하여 大統領令이 정하는 總噸數 8톤이상 10톤미만의 動力漁船을 사용하는 漁業으로서 近海漁業 및 第3項외의 漁業(이하 "沿岸漁業"이라 한다)
2. 削除 <1995.12.30>

3. 일정하게 區劃된 水面에 施設物을 設置하여 水産種苗을 生産하는 漁業(生産된 種苗을 일정기간동안 中間育成하는 경우를 포함한다. 이하 "海上種苗生産 漁業"이라 한다)

④일정한 水域을 정하여 無動力漁船 또는 總噸數 5톤미만의 動力漁船에 의하여 大統領令이 정하는 漁業(이하 "區劃漁業"이라 한다)을 하고자 하는 者는 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長의 許可를 받아야 한다.

④第1項 내지 第3項의 規定에 의하여 許可를 받아야 할 漁業의 종류는 大統領令으로 정하며, 그 漁業別 漁業의 名稱, 漁船의 噸數, 機關의 馬力, 沿岸漁業 및 區劃漁業에 대한 許可의 定數, 附屬船, 사용하는 漁具의 종류와 規模, 海上種苗生産漁業의 生産種苗의 종류 기타 許可에 관하여 필요한 사항은 海洋水産部令으로 정한다. 다만, 許可의 優先順位는 어업여건 등을 감안하여 해당 漁業을 許可하는 行政官廳이 정한다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8, 1999.4.15>

⑤削除 <1995.12.30>

⑥行政官廳은 第35條第1號·第5號·第6號 또는 第8號(제34조제1항제1호 내지 제5호 및 제5호의2에 해당하는 경우를 제외한다)에 해당하는 사유로 漁業의 許可가 取消된 者와 당해 漁船 또는 漁具에 대하여는 海洋水産部令이 정하는 바에 따라 그 許可를 取消한 날부터 1年の 범위안에서 漁業의 許可를 하여서는 아니된다. <改正 1996.8.8, 2001.1.29>

수산업법 제41조의 규정에 의하여 어업허가를 받고자 하는 자는 근해어업·원양어업 및 연안어업은 어선에 대하여, 해양 종묘 생산 어업은 시설에 대하여, 정치성 구획어업에 대하여는 어구에 대하여 이동성 구획어업은 어선에 대하여 각각 어업허가를 신청하여야 한다. 그리고 어업허가의 신청은 어업허가의 유효기간 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 유효기간 만료일 60일 전부터 신청할 수 있다(허가규칙 제7조제1항). 또 수산업법 제34조와 수산자원보호령 제17조의 규정에 의하여 허가가 제한되는 어업 및 시·도별 어업허가정수가 있는 어업의 허가를 받은 자가 동법 제43조의 규정에 의한 어업허가 유효기간의 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 경우에는 어업허가 유효기간 만료일 5일 전까지 그 허가를 신청해야 한다(허가규칙 제7조 2항). 어업허가를 신청함에 있어서 연근해어업의 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 신청서와 기타 첨부서류를 신청인의 주소지 또는 조업 근거지항을 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장에게 제출하여야 한다. 어업허가 신청서를 받은 행정관청은 허가조건인 허가의 우선순위, 허가금지, 허가정수의 규정이 법정되어 있으므로, 그 허가조건에 해당하는가의

여부를 결정하여 이에 해당하는 경우에는 허가하여야 한다. 만일 허가를 거부할 정당한 사유가 없음에도 불구하고 허가를 거부하면 부당한 금지유지로서 개인의 자유에 대한 침해이며, 위법행위로 소원(訴願) 또는 행정소송의 대상이 될 수 있다. 이러한 어업허가의 신청과 허가절차 때문에 어업허가권자가 어업허가수를 조절한다는 것은 사실상 곤란할 뿐만 아니라, 원활한 어업정책의 수행을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 현행 어업허가의 신청과 허가방식에서 탈피하여 일체히 어업허가가 만료하고 또 새로운 허가를 부여하는 일제갱신제의 도입을 면밀히 검토할 필요가 있다.(부경대학교, 2002)

(15) (가칭)수산기본법으로 개편: '산업'관계법 내지 '사업자의 법'으로 특화

배타적 경제수역 체제의 정착과 신한·일어업협정의 체결, 한·중어업협정의 체결 및 WTO 뉴라운드 출범에 따른 보조금 삭감 논의 시작 등 우리나라 수산업은 전례 없는 격동기를 맞고 있다. 최근 이러한 격변하는 세계 정세에 능동적으로 대처하기 위하여 수산관계법의 대대적인 재정비가 요청된다. 이미 수산업법에서 규정하고 있었던 사항을 분리하여 어장관리법, 기르는어업육성법 및 수산물품질관리법 등이 제정되었고, (가칭)수산자원관리법, 유어법 등의 제정도 추진되고 있다. 이로 인하여 이러한 내용이 분리된 기존 수산업법도 재정비하지 않을 수 없게 되었다. 수산관계법에 대한 전반적인 체계 정비를 합리적으로 추진하기 위하여서는 이러한 관계법을 총괄하는 기본법의 제정이 필요하다고 본다. 새로 제정된 해양수산발전기본법은 수산에 대하여 너무 간략하게 규정하고 있기 때문에 수산업에 대한 기본법으로서 기능하기에는 너무 미흡하다.(부경대학교, 2002)

(16) 기르는어업육성법 → (가칭)수산기본법의 실행법으로서 존치

2002년 1월 14일에 기르는 어업의 육성을 위하여 제정된 '기르는어업육성법'은 수산질병관리사에 관한 규정을 제외하고는 대부분 기존의 수산업법과 중복되는 규정이라고 생각된다. 따라서, 기르는 어업에 대하여 새로운 법률을 제정할 때에는 법령칭을 (가칭)"기르는어업법"으로 정하고 어업면허 등을 포함하여 기르는 어업에 대한 모든 규정을 통합하여 일괄적으로 규정하는 방

안이 바람직하다고 본다.(부경대학교,2002) 기르는 어업과 어장관리는 상호 밀접한 관계가 있어 이를 동일한 법에서 관리하자는 제안도 있으나 수산업으로서의 기르는 어업과 공간으로서의 어장 관리를 붙여 놓는 것이 효과적인가에 관하여서는 추가 논의가 필요하다. 기르는어업육성법을 정비할 경우에는 어업면허의관리등에관한규칙, 영어조합법인에관한규칙, 유료낚시터및체험어장의지정·관리에관한규칙, 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙 중에서 어업면허등에 관한 규정들이 통일적으로 규율되어야 할 것이다.

(17) (가칭)수산자원관리법의 제정(부경대학교, 2002)

1) 기본방향

새로운 국제해양법체제 하에서 우리나라 수산업이 발전하느냐 아니면 쇠퇴하느냐의 여부는 우리나라 배타적 경제수역 내의 수산자원을 얼마나 효과적으로 관리하느냐에 달려있다고 하여도 과언이 아니다. 따라서, 수산자원을 효과적으로 관리하여 영속적으로 어업을 영위하기 위하여서는 이에 관련되는 규정을 통합하여 단행법을 제정하고, 추가로 자원의 관리에 필요한 규정을 신설하는 등 수산자원 관리제도를 재정비하지 않을 수 없게 되었다. (가칭) 수산자원관리법 제정의 기본적인 방향을 제시하면 다음과 같다 :

- 수산업법 및 시행령에서 규정하고 있는 수산자원 관리에 관한 사항, 수산자원보호령, 연근해및원양어업의조업상황등의보고에관한규칙, 총허용어획량의관리에관한규칙, 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙 중에서 수산자원 관리에 관한 규정 등을 통합하여 이 법에서 규정한다.

- 기존 법령의 내용을 통합하여 다시 배열한 내용을 기본으로 하고, 수산자원의 관리에 필요하다고 생각되는 규정은 신설하고 그 사유를 설명하였다. 이러한 신설 내용은 대부분 미국이나 일본 등 어업선진국에서 이미 실시하여 그 효과가 입증된 제도를 참조하여 구성안을 제시하였다.

- 법령을 쉽게 이해할 수 있도록 간단명료하게 하는 방안으로서 동일한 조항에서 규정하는 것이 합리적이라고 생각되는 사안은 되도록 단일 조항에 통합하여 규정하는 방법을 채택하였다. 미국이나 캐나다 등에서는 심지어 수십 쪽에 이르는 내용도 동일한 조항에서 일괄적으로 규정하고 있다.

2) 주요내용

① 수산자원의 조성

이에 관한 사항은 수산업법 제79조의 2 및 기르는 어업 육성법 제9조에서 중복하여 규정하고 있다. 수산자원의 조성은 기르는 어업보다는 수산자원의 관리 측면이 강하기 때문에 이 법에서 규정하는 것이 타당하다고 생각한다.

② 어구의 제한

포획 부분에서 그물코 모양의 그물을 제한하는 규정이 필요하다. 현재와 같은 그물코 구조에서는 어구를 탈출한 수산생물이 생존하기 거의 불가능하다는 것이 여러 연구에서 제시되고 있다. 따라서, 특정한 어업 특히 끌그물류(예망류) 등에서는 장력을 가하여도 일정한 형상을 유지할 수 있는 재료를 사용하도록 강제할 필요가 있다고 본다. 물론 이 경우에는 그물코의 규격 제한을 적절하게 축소시켜야 할 것이다.

③ 총허용어획량 관리

양륙항의 지정 규정을 신설하여야 한다. 어업허가및신고등에관한규칙 제15조에서 원양어업의 허가시 어획물 양륙항을 지정할 수 있도록 규정하고 있으나, 연근해어업에 대하여서는 이러한 규제를 받지 않고 있다. 일정한 규모 이상의 어선에 대하여서는 허가시 양륙항을 지정하여야만 어획량에 대한 관리가 될 수 있을 것이다.

④ 배분량의 할당

배분량의 이전을 허용할 것인가 아니면 허용하지 않을 것인가를 결정할 필요가 있다고 본다. 그리고 여러 가지 사유로 배분량을 배분 연도에 전부 소진하지 못하였을 경우 이를 소멸시킬 것인가 아니면 이월을 허용할 것인가에 대하여서도 규정할 필요가 있다고 본다. 배분량의 이전을 허용하는 국가에서는 대개 다음 연도까지 이월을 허용하고 있다.

⑤ 어획량의 관리

초과어획, 부수어획 그리고 어획물의 투기금지에 관한 규정이 필요하다. 우리 나라 어업의 대부분은 복합어종을 어획 대상으로 하고 있기 때문에 총허용어획량 관리제도를 실시하면 초과어획 및 부수어획이 필연적으로 발생한

다. 이를 엄격하게 규제하면 규제를 피하기 위하여 초과어획물과 저급어의 해상 투기가 증가하여 수산자원의 관리목적을 달성하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 총허용어획량 관리제도를 시행하는 대부분의 국가에서는 일정량의 초과어획과 부수어획을 합법적인 어획물로 처리하는 제도를 두어 이를 예방하고 있다. 그 방법으로는 일정 금액의 벌금을 납부하게 하고 인정하는 방법, 익년도의 배분량에서 공제하는 방법, 합법적인 배분량과 어종별 교환비율을 정하여 이를 교환하게 하는 방법 등을 사용하고 있다. New Zealand, Fisheries Act 제8조의 v(5).

⑥ 감시인(observer)

총허용어획량 관리제도를 시행하고 있는 대부분의 국가에서는 어업 현장에서 어획량 및 사용 어구 등을 조사 및 감시하기 위하여 감시인 제도를 실시하고 있다. 미국과 캐나다에서는 톤수별로 12개월, 6개월, 3개월 또는 한 어기 등으로 차등을 두고 읍서버 승선을 강제한다. 감시인의 비용은 대부분 어업자가 부담하도록 하고 있다. Canada, Fisheries Act 1~3.

바다에서 행하여지는 어업활동에 대한 감시를 육상에서 하는 것은 한계가 있을 수 밖에 없기 때문에 보다 정확한 어업통계의 확보 및 감시를 위해서는 감시인제도가 필수적이다. 미국과 캐나다는 읍서버에게 바다에서 뿐만 아니라, 육지의 어획물 양륙장 및 처리장 등에 대한 감독권한도 부여하고 있다.

⑦ 어업자단체와의 협정에 의한 어업관리

일본과 캐나다 등에서 허가어업 등에 대하여 이미 시행하고 있는 제도이다. 해상에서 이루어지는 어업을 감독기관의 감시만으로 소기의 목적을 달성하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 어업자들에게 어업관리에 대한 일정한 권한을 부여한 후 자율적으로 어업을 관리하도록 하는 제도이다. 시행관청에서는 관리계획의 적정성과 시행 결과에 대하여서만 감독한다.

⑧ 어획 및 유통실적 보고

바다에서 조업하는 어선 뿐만 아니라, 수산물 유통업자 및 가공업자에 대하여서도 보고를 강제하도록 하는 규정을 신설한다. 보다 정확한 어업통계를 수집하기 위하여서는 어업자, 수산물 유통업자 및 가공업자 등이 각기 다른 경로를 통하여 보고한 자료를 상호 비교하여 어획량을 검증하는 장치가 필요하다. 여기에 어업감독자 및 읍서버 등이 보고하는 자료를 참고하여 교차 비

교하는 제도를 도입하여야만 보다 신뢰할 수 있는 어업통계 자료를 확보할 수 있을 것이다.

(18) (가칭)총허용어획량관리법의 제정(부경대학교, 2002)

총허용어획량의 관리에 관한 사항을 전통적인 어업관리제도와 함께 규정하는 것과 독립법으로 제정하는 것 중 어느 방법이 어업관리에 더 효율적인가에 대하여 아직 심층적으로 연구된 바는 없다. 미국, 캐나다 및 EU 등 서구에서는 총허용어획량제도를 전제로 다른 제도를 함께 규정하고 있다. 일본에서는 총허용어획량을 별도의 독립법으로 제정하고 있다. 우리나라의 전통적인 어업관리제도와 총허용어획량제도는 관리 방법이 다른 점이 많기 때문에 전면적으로 총허용어획량제도를 실시하기 위하여서는 별도의 독립법으로 제정하는 것이 바람직하다고 본다. 그러나 총허용어획량제도도 전통적인 어업관리제도와 서로 보완하여 실시하여야 하는 경우도 많기 때문에 하나의 법률에 일괄적으로 규정하는 것도 일리가 있다. 또한, 우리나라는 아직 총허용어획량제도를 전면적으로 실시하기 위한 준비가 미흡하다. (가칭) 총허용어획량관리법에는 수산업법 및 동법 시행령에서 규정하고 있는 총허용어획량에 관한 규정, 연근해및원양어업및업상상황등의보고에관한규칙, 총허용어획량의 관리에관한규칙 등이다. 그리고 총허용어획량제도를 실시하기 위하여 입법기술적 규정들이 포함되어야 한다.

(19) (가칭)해양심층수의이용및관리법의 제정

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

발을 위하여, 난개발을 방지하고 유용한 산업자원으로 활용하기 위한 법적 근거 및 기준의 정립이 시급히 요청된다(김현주, 2002).

(20) 지방수산조정위원회

□ 수산업법 제91조

第91條 (水産調整委員會의 구성 및 운영) ①第89條의 規定에 의한 水産調整委員會는 漁民의 代表와 水産에 관한 學識과 經驗이 豊富한 者로서 이를 구성한다.
②第1項의 規定에 의한 水産調整委員會의 구성과 그 운영 기타 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

□ 수산업법시행령 제68조의2

제68조의2 (합동수산조정위원회의 구성·운영등) ①해양수산부장관 또는 시·도지사는 법 제90조제4항의 규정에 의하여 어업조정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 해양수산부에 중앙합동수산조정위원회(이하 "중앙합동위원회"라 한다)를, 시·도에 지역합동수산조정위원회(이하 "지역합동위원회"라 한다)를 둘 수 있다.
②중앙합동위원회 및 지역합동위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 13인의 위원으로 구성한다.
③중앙합동위원회의 위원장은 해양수산부의 수산자원정책 업무를 담당하는 2급 또는 3급 공무원중에서 해양수산부장관이 임명하고, 부위원장은 해양수산부의 3급 또는 4급공무원중에서 위원장이 임명하며, 기타 위원은 다음 각호의 자가 된다.
1. 수산업협동조합중앙회 지도관련업무 담당이사 1인
2. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중 해양수산부장관이 위촉하는 자 6인
3. 직접적인 당사자로 인정되는 어업자중 시·도지사가 추천하는 자 4인이나 수산업협동조합중앙회 도지회장이 추천하는 자 4인. 이 경우 어업분쟁을 조정하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자별로 같은 수의 위원을 추천하여야 한다.
④지역합동위원회의 위원장은 해당 시·도의 행정부시장 또는 행정부지사가 되고, 부위원장은 시·도의 수산업무를 담당하는 국장이 되며, 기타의 위원은 다음 각호의 자가 된다.
1. 수산업협동조합중앙회의 도지회장
2. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중 시·도지사가 위촉하는 자 6인

3. 직접적인 당사자로 인정되는 어업자중 시장·군수·구청장이 추천하는 자 4인
이나 수산업협동조합중앙회 지구별 조합장이 추천하는 자 4인. 이 경우 어업
분쟁을 조정하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자별로 같
은 수의 위원을 추천하여야 한다.

⑤제3항 및 제4항 각호의 위원의 임기는 당해 어업조정종료기간까지로 한다.

⑥중앙합동위원회 및 지역합동위원회의 사무를 처리하기 위하여 각 위원회에
간사 1인과 서기 약간인을 두되, 간사 및 서기는 각 위원회의 위원장이 각각
임명한다.

[본조신설 1996.12.31]

기존의 수산조정위원회보다 어업인 대표의 참여 비율을 높여 어업인들이
어업정책에 간접적으로나마 참여할 수 있는 시스템[어업조정위원회]이 어업
규제의 실효성을 높이는데 효과적일 것이라고 본다. 그리고 위원회의 기능을
어업정책에 대한 권고에 그치지도록 할 것이 아니라, 일본과 같이 일정 범위예
서는 결정 및 감독 권한도 부여하여 자율적인 어업관리 관행을 신장시킬 수
있도록 하여야 할 것으로 본다. 또한, 이와는 별도로 어업분쟁조정위원회를
설립하여 어업에 관한 각종 분쟁을 조정할 수 있도록 하여야 할 것으로 본
다. 분쟁조정위원회는 분쟁을 조정할 수 있도록 법률가를 참여시키는 등 어업
관리위원회와 구성을 달리하여야 할 것이다.(부경대학교, 2002)

(21) 한정어업면허

□ 수산업법 제14조의2

第14條의2 (免許制限區域등에 대한 限定漁業免許) ①市長·郡守 또는 自治區의
區廳長은 第34條第1項第1號 내지 第5號 또는 第35條第8號(第34條第1號 내지
第5號에 해당하는 경우에 한한다)에 해당되어 漁業이 제한된 區域이나 漁業免
許가 取消된 水面에서 漁業을 하고자 하는 者에 대하여는 關係行政機關의 長과
協議하거나 승인을 얻어 따로 免許期間등을 정하여 第8條의 規定에 의한 漁業
의 免許(이하 "限定漁業免許"라 한다)를 할 수 있다.

②限定漁業免許에 대하여는 第15條第2項, 第18條第1項 但書 및 第81條第1項
의 規定은 이를 적용하지 아니한다.

③市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 限定漁業免許를 함에 있어서 關係行政機
關이 다른 法令에 의한 補償을 배제하는 조건으로 協議 또는 승인을 할 때에는
그 조건을 붙여 免許하여야 한다.

[本條新設 1995.12.30]

면허제한구역등에 대한 한정어업면허(수산업법 제14조의2)와 그 보상이 문제된다. 1995년 12월 30일의 수산업법개정법에 의하면, 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 수산업법 제34조(공익상 필요에 의한 어업면허의 제한 등)제1항제1호 내지 제5호 또는 제35조(어업면허의 취소)제8호(제34조제1호 내지 제5호에 해당하는 경우에 한한다)에 해당되어 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에서 어업을 하고자 하는 자에 대하여는 관계행정기관의 장과 협의하거나 승인을 얻어 따로 면허기간등을 정하여 제8조의 규정에 의한 어업의 면허[한정어업면허]를 할 수 있다(제14조의2제1항). 한정어업면허에 대하여는 제15조(어업권의 취득과 성질)제2항, 제18조(어업권의 이전·분할 또는 변경)제1항 단서 및 제81조(보상)제1항의 규정은 이를 적용하지 아니한다(제14조의2제2항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 한정어업면허를 함에 있어서 관계행정기관이 다른 법령에 의한 보상을 배제하는 조건으로 협의 또는 승인을 할 때에는 그 조건을 붙여 면허하여야 한다(제14조의2제3항). 이에 따라 간척공사나 항만공사 계획이 고시된 이후 공사전까지 한정어업면허가 나가는 사례들이 있다. 일선 실무에서는 어민들의 힘 때문에 한정어업면허가 너무 많이 나갔으며 한정면허 무보상 원칙에도 불구하고 보상을 요구하는 시위등이 잇따른다고 말한다. 과잉생산이 문제될 경우 한정어업면허의 요건과 자격을 더 제한하여야 한다는 입법의견이 제시되고 있다(부산광역시청, 2002.7.13 사례보고).

(22) 수산통계행정의 효율화

□ 수산업법 제93조의2

第93條의2 (水産施策에 관한 年次報告) 海洋水産部長官은 매년 水産業의 동향과 水産에 관한 施策을 명시한 文書를 작성하여 國會에 제출하여야 한다.<改正 1996.8.8>
[本條新設 1995.12.30]

현재와 같이 어업자의 보고에 의존하는 체제로서는 정확한 어획자료의 확보가 대단히 어렵다고 본다. 따라서, 미국과 캐나다 등과 같이 어업자 뿐만 아니라, 어획물을 선박에서 최초로 구매하는 자, 어획물 가공업자 및 유통업

자 등에게 별도의 보고의무를 강제하여 이러한 자료를 크로스 체크하여야 한다고 본다. 그리고 어획물의 양륙을 감시할 수 있도록 양륙항을 지정하고, 양륙량을 확인할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 이때 어업자의 불편을 최소화할 수 있도록 어업자 스스로 몇 개의 항구를 지정하도록 하는 방안도 고려할 수 있다고 본다.(부경대학교, 2002)

(23) 총허용어획량

□ 수산업법

총허용어획량 관리제도가 시행되기 위해서는 어업자의 권리·의무의 제한을 비롯하여 여러 가지 사항을 통제하거나 또는 조장하여야 한다. 현재와 같이 법률의 1개 조문과 대통령령의 2개 조문으로써는 총허용어획량 관리제도에 필요한 사항을 규율하기에는 충분하지 못하다. 총허용어획량 관리제도는 어업자의 자발적 참여가 필수적이지만, 어업자 스스로가 총허용어획량 관리제도를 지키지 않을 때를 대비하여 필요한 규제사항을 미리 정해 두어야 한다. 그리고 법률적으로도 총허용어획량 관리제도의 시행에 필요한 사항 즉, 총허용어획량의 설정 및 관리에 관한 기본계획, 배분량의 할당, 포획·채취의 정지명령 등을 시행령 또는 시행규칙에 위임한 것은 입법론상 합당하지 못하다. 그리고 어업자들은 배분량 위반에 대한 행정관청의 단속을 피하기 위하여 어획량을 적게 신고하거나 허위보고를 하는 경우가 생기는데, 이에 대한 감시·보고체계가 완벽하게 확립되어 있지 않다(현재 전국의 감시인observer는 총10명). 총허용어획량 관리제도를 효율적으로 운용하기 위한 개선방향은 다음과 같다(부경대학교, 2002).

① 수산업법은 총허용어획량 관리제도에 관하여 규정하면서 시행에 필요한 사항은 대통령령에 위임하고 있는데, 현행 수산자원보호령은 새로운 권리·의무와 유관한 사항 및 행정형벌을 규정할 수 없는 구조적 문제점을 가지고 있다. 따라서 총허용어획량 관리제도 시행에 필요한 사항을 규정하는 별도의 법률을 제정해야 한다.

② 총허용어획량 관리제도는 불법어업의 근절이 필수적이다. 해상에서의 지속적이고 강력한 단속 뿐만 아니라, 어항에서 불법어업에 사용되는 어구를 적제한 어선을 단속하여야 하며, 불법어업으로 적발된 경우에는 금융지원을

비롯한 정부지원에 있어서 불이익을 당하게 하는 방안을 검토해야 한다.

③ 정부는 수산업법에서 정한 제규정을 어업자들이 성실히 이행하는지에 대하여 감시하게 되나, 실제 광활한 어장에서 많은 어선을 감시한다는 것은 사실상 곤란하기 때문에 해상과 육상을 연계하는 감시체계가 구축되어야 하는데, 정부의 재정 부담에 의하여 운영되는 읍서버 조직으로 하여금 어업감시와 통계처리 업무를 수행하게 하는 방안이 있다.

④ 허용어획량을 할당받은 어업자는 개별할당량, 어장별·어종별 어획량과 조업상황 등을 기록한 조업일지를 어업관리자에게 보고하고, 한편으로는 양륙항에서 어획물을 수집한 자가 수집한 어획물의 자료를 어업관리자에게 보고하도록 하여 각 내용을 교차점검(cross checking)하는 보고·감독체계를 구축하여야 한다.

⑤ 어업자가 배분량을 초과하여 어획했을 때에는 초과한 양에 대하여 정부가 평가한 가격으로 자원임대료를 지불하도록 하는 방안을 확립하여야 하고, 어획이 금지된 총허용어획량 관리대상 어종을 혼획한 경우에는 그 만큼 다른 어종의 배분량을 감하는 방안과 혼획량에 대하여 정부가 정한 자원이용료를 납부하게 하는 방안을 마련하여야 할 것이다.

(24) 자원조성

□ 수산업법 제70조

第70條 (育成水面의 지정) ①市·道知事は 水産資源의 효율적인 이용·관리를 위하여 다음 各號의 1에 해당하는 水面에 대하여 海洋水産部長官의 승인을 얻어 育成水面으로 지정할 수있다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8>

1. 定着性水産動植物이 大量 棲息하는 水面

2. 水産資源의 造成을 위하여 水産種苗를 放流하거나 施設物을 設置한 水面

②市·道知事は 第1項의 規定에 의한 승인을 申請할 때에는 育成水面의 管理規程을 定하여 그 申請書에 이를 첨부하여야 한다.

③第1項 및 第2項의 規定에 의한 育成水面의 지정·管理規程 기타 育成水面에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 定한다.

막대한 예산이 투입되고 있는 인공어초 사업을 합리적이고 과학적으로 평가할 수 있는 구체적인 평가체계를 마련하지 못하고 있다. 현재 국립시험장

과 도립시험장에서 여러 어종의 종묘를 생산하여 방류하고 있으나, 방류된 종묘의 성장단계별로 체계적으로 관리할 프로그램이나 조직이 없다. 그리고 수산업법 제70조와 육성수면의 지정 및 관리에 관한 규칙 제2조에서 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면과 인공어초 시설 등 수산자원 조성시설을 한 수면, 정착성 수산종묘를 방류한 수면을 육성수면으로 지정하여 관리할 수 있는 법적 근거를 두고 있으면서도 종묘생산 방류와 인공어초 시설의 설치와 관련하여 육성수면으로 지정된 것은 전무한 상태이다.(부경대학교, 2002)

(25) 수산자원에 대한 권리와 의무의 연계

□ 수산업법

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

어업권자에게 부여된 권리·의무에 관한 규정에도 불구하고 어업인들은 어업권의 재산권을 강조하고, 권리만을 행사하고 어업자의 의무가 충실히 이행되지 않음으로써 어장의 오염이 심화되어 생산성이 떨어지는 등 어장이 전반적으로 황폐해지고 있다고 볼 수 있다(부경대학교, 2002. : 200). 따라서 물권으로서의 어업권에 부여되는 배타적인 이용권리와 자원관리의무를 연계시키는 방안이 필요하다. 즉 특정 어업인이 일정한 어장에서 독점적 권리를 향유한다면 당해 어장의 환경을 보전하고 자원을 관리하는 의무를 같이 부담하여야 할 것이다. 자원이용권리에 상응하는 자원보전의무를 지운다면 자원의 남용과 과도어획을 방지하고 어장환경을 적절히 보존할 수 있을 것이다.

마을어업에 대한 면허어장 면적을 점진적으로 축소하는 방향을 마련하여야 할 것으로 본다. 왜냐 하면, 마을어업 어장의 생산성이 일반 면허어장보다

상당히 떨어지고(우리나라 면허어장의 약 88%를 어촌계가 소유하고 있는데, 각 어촌계원이 경영하는 어장 면적은 1.1ha에 불과하다. 또한 어촌계 소유 어장의 생산성은 개인 소유 어장의 30%에 불과하다(유정근, 『한국 연안어업의 합리적 관리에 관한 연구』, 부산수산대학교 경제학박사 학위논문, 1994., pp. 104~105).), 마을어업 면허는 어촌계원에게 단기간 임대형식으로 어업을 영위할 수 밖에 없기 때문에 어장관리가 어렵다(조합에 의한 어업 경영은 의지 통일, 불명확, 경영 능력의 저하 등으로 인하여 어업경영의 생산성 향상 및 효율적인 어장관리에 실패하였기 때문에 개인에게 면허하는 체제로 전환하고 있다(平澤豊, 『資源管理型漁業에의 移行』, 東京 : 北斗書房, 1986, 91~92면)). 수산물의 수입개방 및 보조금 삭감 등이 불가피한 오늘날에 있어서 영세한 마을어업으로는 국제경쟁력을 가질 수 없기 때문이다. 따라서, 지선어민의 공동체 보호를 위하여 필수불가결한 최소한의 어장 외에는 일반 면허어장으로 변경하여야 할 것으로 본다. 물론, 이 경우에도 지선어민(地先漁民)에게 우선적으로 면허하는 등 우대정책을 강구할 수도 있을 것이다.

어촌계원의 자격을 강화하여 법률에서 규정하도록 하여야 할 것이다(어촌계원의 자격은 수산업협동조합법에서 규정하고 있으므로 수산업법에서 규정하는 타당하지 않다는 주장도 있으나, 전체 면허어장의 약 50%를 관리하고 각종 어업보상 등의 주체가 되는 어촌계원의 자격을 어업자의 복리증진을 위한 법률에 일임한다는 것은 바람직하지 않다고 본다.). 즉, 일정 기간 이상의 출어실적이나 일정량 이상의 위판실적이 있는 자만 어촌계원이 될 수 있도록 하여야 자영자 우선의 원칙과 영세어업인 보호라는 면허 취지에도 부합할 것이다(FAO에서는 전업어민(full time fisherman)은 최소한 어업에 그 생계의 90% 또는 근로시간의 90%를 의존하는 사람을 말하고, 겸업어민(part time fisherman)은 30~90%인 사람을 말하고, 30% 이하는 임시직 어민으로 정의하고 있다. 우리나라 어촌계 계원의 자격기준인 1년에 60일 어업종사는 연간일수로 환산하면 16%에 불과하므로 적어도 겸업어민의 수준인 30~40% 정도 되도록 상향조정해야 할 것이다.).

(26) 보호구역등의 중복회피

□ 수산업법 제68조·제70조

第68條 (保護水面의 管理)

①市·道知事は 管轄區域안에 있는 保護水面을 그 指定目的의 범위안에서 管理한다. 다만, 保護水面이 2이상의 市·道知事の 管轄에 속하는 경우에는 海洋水産部長官은 당해 保護水面을 管理할 市·道知事를 지정하거나 직접 管理할 수 있다.<改正 1996.8.8>

②保護水面의 管理에 關하여 필요한 사항은 海洋水産部令으로 定한다.<改正 1996.8.8>

第70條 (育成水面의 지정)

①市·道知事は 水産資源의 효율적인 이용·관리를 위하여 다음 各號의 1에 해당하는 水面에 대하여 海洋水産部長官의 승인을 얻어 育成水面으로 지정할 수 있다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8>

1. 定着性水産動植物이 大量 棲息하는 水面

2. 水産資源의 造成을 위하여 水産種苗를 放流하거나 施設物을 設置한 水面

②市·道知事は 第1項의 規定에 의한 승인을 申請할 때에는 育成水面의 管理規程을 定하여 그 申請書에 이를 添附하여야 한다.

③第1項 및 第2項의 規定에 의한 育成水面의 지정·管理規程 기타 育成水面에 關하여 필요한 사항은 大統令으로 定한다.

□ 어장관리법 제5조

第5條 (漁場管理海域의 지정 등)

①市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 管轄漁場중 漁業與件 및 漁場의 特性 등을 감안하여 免許等同時更新 등 漁場管理를 위한 적절한 措置가 필요하다고 인정되는 一團의 漁場에 대하여는 이를 漁場管理海域으로 지정할 수 있다.

②市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 第1項의 規定에 의한 漁場管理海域 (이하 "漁場管理海域"이라 한다)을 지정하는 때에는 漁場과 漁場 사이의 水面 등 漁場의 周圍水面을 포함하여 이를 지정할 수 있다.

③市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 漁場管理海域을 지정하고자 하는 때에는 미리 市·道水産調整委員會 또는 市·郡·區水産調整委員會의 審議를 거쳐야 한다. 지정된 漁場管理海域을 변경 또는 解除하고자 하는 때에도 또한 같다.

④市·道知事 또는 市長·郡守·區廳長은 漁場管理海域을 지정·변경 또는 解除한 때에는 이를 告示하여야 한다.

⑤漁場管理海域의 지정 방법 및 節次 등에 關하여 필요한 사항은 海洋水産部令으로 定한다.

□기르는어업육성법 제10조

제10조 (수산자원관리수면의 지정 등)

- ①시·도지사는 수산자원의 효율적인 관리·이용을 위하여 인공어초 또는 바다 목장 시설물을 설치하였거나 설치할 예정인 수면을 수산자원관리수면으로 지정하여야 한다.
- ②시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 지정된 수산자원관리수면(이하"관리수면"이라 한다)의 지정목적 범위안에서 그 관리·이용규정을 정하여 이를 관리하여야 하며 어업인 등으로 하여금 이용하게 할 수 있다.
- ③시·도지사는 제1항의 규정에 따른 관리수면의 지정과 제2항의 규정에 따른 관리·이용규정을 정함에 있어 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다. 관리수면의 지정의 경우 해양수산부장관의 승인을 얻기 전에 미리 관계중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다.
- ④시·도지사는 관리수면으로 존속하게 할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 해양수산부장관의 승인을 얻어 관리수면의 지정을 해제할 수 있다.
- ⑤시·도지사는 제1항 및 제4항의 규정에 따라 관리수면을 지정하거나 그 지정을 해제한 때에는 즉시 이를 고시하여야 한다.

수산업법(제68조)의 보호수면과 육성수면(제70조), 어장관리법(제5조)의 어장관리해역, 국토계획및이용에관한법률 즉 종전의 국토이용관리법(제7조제2호)에 의한 수산자원 보전지구 및 기르는어업육성법(제10조)의 수산자원 관리수면 등은 구체적인 내용에서는 약간씩 다르지만, 일정한 해면을 특별히 관리하여 어업자원의 번식을 촉진시킨다는 점에서 유사하다. 현재 수산업법에서 보호수면과 육성수면을 규정하고 있으나, 이 법으로 통합하여 규정하는 것이 바람직하다고 본다(부경대학교, 2002 : 147). 또한 어장관리법 제5조의 어장관리해역 및 어장관리특별해역, 국토이용관리법 시행령 제7조 제2항에 의한 수산자원보전지구 수산업법 제67조의 보호수면 및 제70조의 육성수면, 기르는어업육성법 제7조의 기르는 어업 개발지구 및 제10조의 수산자원 관리 수면 등 유사한 목적을 갖는 것으로 생각되는 특별수역을 복잡하게 세분하여 규정하고 있다. 어장을 효율적으로 관리하기 위하여서는 어장관리법에서 통합하여 일괄적으로 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

우리 나라의 수면이용제도는 수산자원을 보호육성하기 위해 ①자연환경보전지구(종전의 수산자원보전지구), ②수산동물의 산란 수산동식물의 종묘발생이나 치어의 성장을 보호하기 위한 보호수면, ③정착성 수산동식물이 서식

하는 수면이나 수산자원조성을 위해 종묘를 방류하고나 시설한 지역에 설정하는 육성수면의 제도가 있다. 일본의 경우에는 이외에도 ①자연적 조건이 어장 개발에 적합한 수산자원개발구역, ②개발구역에 인접한 지정해역, ③해변모래사장을 보호하기 위한 자연해변보호지구 등의 제도를 두고 있다(수산경제연구원, 1997:11~12).

(27) 연안수역의 관리 : 연안수역·어장경계 명확화 [조례규율]

□ 수산업법 제8조

第8條 (免許漁業)

①다음 各號의 1에 해당하는 漁業을 하고자 하는 者는 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長의 免許를 받아야 한다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8, 1999.4.15>

1. 定置網漁業

일정한 水面을 區劃하여 大統領令이 정하는 漁具를 定置하여 水産動物을 捕獲하는 漁業

2. 海藻類養殖漁業

일정한 水面을 區劃하여 그 水面의 바닥을 이용하거나 水中에 필요한 施設을 하여 海藻類를 養殖하는 漁業

3. 貝類養殖漁業

일정한 水面을 區劃하여 그 水面의 바닥을 이용하거나 水中에 필요한 施設을 하여 貝類를 養殖하는 漁業

4. 魚類等養殖漁業

일정한 水面을 區劃하여 그 水面의 바닥을 이용 또는 水中에 필요한 施設을 하거나 기타의 방법으로 貝類외의 水産動物을 養殖하는 漁業

5. 複合養殖漁業

第2號 내지 第4號 및 第6號의 養殖漁業을 제외한 漁業으로서 養殖漁場의 특성등을 고려하여 第2號 내지 第4號의 서로 다른 養殖漁業 對象品種을 2種이상 複合의으로 養殖하는 漁業

6. 協同養殖漁業

일정한 水深範圍안의 水面을 區劃하여 第2號 내지 第5號의 방법으로 養殖하는 漁業

7. 마을漁業

일정한 水深이내의 水面을 區劃하여 貝類·海藻類 또는 定着性水産動物을 관리·造成하여 捕獲·採取하는 漁業

②市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 第1項의 規定에 의한 漁業의 免許를 할 때에는 第4條의 規定에 의한 開發計劃의 범위안에서 이를 하여야 한다.<改正 1995.12.30>

③第1項 各號의 規定에 의한 漁業의 종류와 마을漁業 및 協同養殖漁業의 漁場 水深의 限界는 大統領令으로 정하며, 다음 各號에 관하여 필요한 사항은 海洋 水産部令으로 정한다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8>

1. 漁場의 水深(마을漁業 및 協同養殖漁業의 경우를 제외한다), 漁場區域의 限界 및 漁場사이의 距離
2. 漁場의 施設方法, 養殖方法 또는 捕獲·採取方法
3. 養殖物 또는 漁獲物에 관한 사항
4. 漁船·漁具 또는 그 사용에 관한 사항
5. 기타 漁業의 免許에 관하여 필요한 사항

연안(역)의 범주가 모호하고 따라서 “연안수역”의 개념정의가 실질적으로 규정되지 못함으로써 관리상의 사각지대가 형성되고 그 결과로 어장 내지 산란장의 보전 및 관리가 효율적으로 이루어지지 못하고 있다(부경대학교, 2002 : 208~209). 1990년의 수산업법개정법은 “제8조의 규정에 의하여 면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면”을 “어장”이라고 정의함으로써 어장의 범위를 축소시켰고 그 결과 근해어장은 관리대상에서 조차 제외되었을 뿐만 아니라, 연안어장의 관리도 효율을 달성하지 못하였다. 다만, 수산자원의 증식·보호상 면허 또는 허가한 어업을 제한하거나 정지 또는 취소할 수 있게 하였으며, 어업별 금지구역, 금어기, 금어구 또는 어업허가수를 제한하여 어장을 관리하였지만, 형식적인 면이 많았기 때문에 근해어장의 수산자원이 전반적으로 감소하는 등 어장관리 실태는 바람직하지 못한 상황이다. 보호수면의 지정과 관리에 관한 책임은 해양수산부장관과 시·도지사에게, 그리고 육성수면의 지정과 관리에 관한 책임은 시·도지사와 시장·군수·구청장에게 각각 분산되어 있고, 어장관리해역의 지정, 어장환경조사, 어장정화·정비에 관한 사항(어장관리법 제5조 내지 제9조)들은 시·도지사와 시장·군수·구청장에게 공동으로 책임을 지우고 있다.

(28) 지방수산조정위원회

수산업법 제91조

第91條 (水産調整委員會의 구성 및 운영)

- ①第89條의 規定에 의한 水産調整委員會는 漁民의 代表와 水産에 관한 學識과 經驗이 풍부한 者로서 이를 구성한다.
- ②第1項의 規定에 의한 水産調整委員會의 구성과 그 운영 기타 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

□ 수산업법 시행령 제68조의2

제68조의2 (합동수산조정위원회의 구성·운영등)

①해양수산부장관 또는 시·도지사는 법 제90조제4항의 규정에 의하여 어업조정을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 해양수산부에 중앙합동수산조정위원회(이하 "중앙합동위원회"라 한다)를, 시·도에 지역합동수산조정위원회(이하 "지역합동위원회"라 한다)를 둘 수 있다.

②중앙합동위원회 및 지역합동위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 13인의 위원으로 구성한다.

③중앙합동위원회의 위원장은 해양수산부의 수산자원정책 업무를 담당하는 2급 또는 3급 공무원중에서 해양수산부장관이 임명하고, 부위원장은 해양수산부의 3급 또는 4급공무원중에서 위원장이 임명하며, 기타 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 수산업협동조합중앙회 지도관련업무 담당이사 1인
2. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중 해양수산부장관이 위촉하는 자 6인
3. 직접적인 당사자로 인정되는 어업자중 시·도지사가 추천하는 자 4인이나 수산업협동조합중앙회 도지회장이 추천하는 자 4인. 이 경우 어업분쟁을 조정하기 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 당사자별로 같은 수의 위원을 추천하여야 한다.

④지역합동위원회의 위원장은 해당 시·도의 행정부시장 또는 행정부지사가 되고, 부위원장은 시·도의 수산업무를 담당하는 국장이 되며, 기타의 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 수산업협동조합중앙회의 도지회장
2. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중 시·도지사가 위촉하는 자 6인
3. 직접적인 당사자로 인정되는 어업자중 시장·군수·구청장이 추천하는 자 4인이나 수산업협동조합중앙회 지구별 조합장이 추천하는 자 4인. 이 경우 어업분쟁을 조정하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자별로 같은 수의 위원을 추천하여야 한다.

⑤제3항 및 제4항 각호의 위원의 임기는 당해 어업조정종료기간까지로 한다.

⑥중앙합동위원회 및 지역합동위원회의 사무를 처리하기 위하여 각 위원회에 간사 1인과 서기 약간인을 두되, 간사 및 서기는 각 위원회의 위원장이 각각 임명한다.

[본조신설 1996.12.31]

현행 수산업법상 수산조정위원회(법 제91조)(시행령 제68조의2)보다 어업인 대표의 참여 비율을 높여 어업인들이 어업정책에 간접적으로나마 참여할 수 있는 시스템[어업조정위원회]이 어업규제의 실효성을 높이는데 효과적인

것이라고 본다. 그리고 위원회의 기능을 어업정책에 대한 권고에 그치도록 할 것이 아니라, 일본과 같이 일정 범위에서는 결정 및 감독 권한도 부여하여 자율적인 어업관리 관행을 신장시킬 수 있도록 하여야 할 것으로 본다. 또한, 이와는 별도로 어업분쟁조정위원회를 설립하여 어업에 관한 각종 분쟁을 조정할 수 있도록 하여야 할 것으로 본다. 분쟁조정위원회는 분쟁을 조정할 수 있도록 법률가를 참여시키는 등 어업관리위원회와 구성을 달리하여야 할 것이다(부경대학교, 2002 : 139). 아울러 지방수산조정위원회의 조직과 권능을 각 지방단위의 조례로 규정함이 바람직하다.

(29) 한정어업면허의 보상한계

□ 수산업법 제14조의2

第14條 (漁業免許의 有效期間)

①第8條의 規定에 의한 漁業免許의 有效期間은 10年으로 한다. 다만, 第4條第3項 및 漁場管理法 第8條第5項의 경우와 水産資源保護 및 漁業調整상 필요하여 大統領令이 정하는 경우에는 그 有效期間을 10年이내로 할 수 있다.<改正 1995.12.30, 2000.1.28>

②市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 第1項 但書, 第13條第7項 및 第34條第1項 各號의 1에 해당하는 사유가 있는 경우를 제외하고는 漁業權者의 申請에 의하여 免許期間이 만료한 날부터 10年の 범위안에서 有效期間의 延長을 許可하여야 한다. 이 경우 數次에 걸쳐 延長許可를 한 때에는 그 總延長許可期間은 10年을 초과할 수 없다.<改正 1995.12.30, 1999.4.15>

③市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 漁業權者가 有效期間의 延長申請을 하지 아니할 때에는 그 漁業權에 대하여 登錄된 權利者의 申請에 의하여 그 有效期間의 延長을 許可할 수 있다.<改正 1995.12.30>

④漁業權은 免許의 有效期間 또는 第2項의 延長許可期間이 만료됨으로써 消滅된다.

면허제한구역등에 대한 한정어업면허(수산업법 제14조의2)와 그 보상이 문제된다. 1995년 12월 30일의 수산업법개정법에 의하면, 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 수산업법 제34조(공익상 필요에 의한 어업면허의 제한 등)제1항제1호 내지 제5호 또는 제35조(어업면허의 취소)제8호(제34조제1호 내지 제5호에 해당하는 경우에 한한다)에 해당되어 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에서 어업을 하고자 하는 자에 대하여는 관계행정기관의 장과 협의하거나 승인을 얻어 따로 면허기간등을 정하여 제8조의 규

정에 의한 어업의 면허[한정어업면허]를 할 수 있다(제14조의2제1항). 한정어업면허에 대하여는 제15조(어업권의 취득과 성질)제2항, 제18조(어업권의 이전·분할 또는 변경)제1항 단서 및 제81조(보상)제1항의 규정은 이를 적용하지 아니한다(제14조의2제2항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 한정어업면허를 함에 있어서 관계행정기관이 다른 법령에 의한 보상을 배제하는 조건으로 협의 또는 승인을 할 때에는 그 조건을 붙여 면허하여야 한다(제14조의2제3항). 이에 따라 간척공사나 항만공사 계획이 고시된 이후 공사전까지 한정어업면허가 나가는 사례들이 있다. 일선 실무에서는 어민들의 힘 때문에 한정어업면허가 너무 많이 나갔으며 한정면허 무보상 원칙에도 불구하고 보상을 요구하는 시위등이 잇따른다고 말한다. 과잉생산이 문제될 경우 한정어업면허의 요건과 자격을 더 제한하여야 한다는 입법의견이 제시되고 있다(부산광역시청, 2002.7.13 사례보고).

(30) 면허어업 조례화

□ 수산업법 제8조·제41조 제2항·제44조

第8條 (免許漁業)

① 다음各號의 1에 해당하는 漁業을 하고자 하는 者는 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長의 免許를 받아야 한다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8, 1999.4.15>

1. 定置網漁業

일정한 水面을 區劃하여 大統領令이 정하는 漁具를 定置하여 水産動物을 捕獲하는 漁業

2. 海藻類養殖漁業

일정한 水面을 區劃하여 그 水面의 바닥을 이용하거나 水中에 필요한 施設을 하여 海藻類를 養殖하는 漁業

3. 貝類養殖漁業

일정한 水面을 區劃하여 그 水面의 바닥을 이용하거나 水中에 필요한 施設을 하여 貝類를 養殖하는 漁業

4. 魚類等養殖漁業

일정한 水面을 區劃하여 그 水面의 바닥을 이용 또는 水中에 필요한 施設을 하거나 기타의 방법으로 貝類외의 水産動物을 養殖하는 漁業

5. 複合養殖漁業

第2號 내지 第4號 및 第6號의 養殖漁業을 제외한 漁業으로서 養殖漁場의 특성등을 고려하여 第2號 내지 第4號의 서로 다른 養殖漁業 對象品種을 2種이상 複合의으로 養殖하는 漁業

6. 協同養殖漁業

일정한 水深範圍안의 水面을 區劃하여 第2號 내지 第5號의 方法으로 養殖하는 漁業

7. 마을漁業

일정한 水深이내의 水面을 區劃하여 貝類·海藻類 또는 定着性水産動物을 관리·造成하여 捕獲·採取하는 漁業

②市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 第1項의 規定에 의한 漁業의 免許를 할 때에는 第4條의 規定에 의한 開發計劃의 범위안에서 이를 하여야 한다.<改正 1995.12.30>

③第1項 各號의 規定에 의한 漁業의 종류와 마을漁業 및 協同養殖漁業의 漁場 水深의 限界는 大統領令으로 정하며, 다음 各號에 關於하여 필요한 사항은 海洋水産部令으로 정한다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8>

1. 漁場의 水深(마을漁業 및 協同養殖漁業의 경우를 제외한다), 漁場區域의 限界 및 漁場사이의 距離
2. 漁場의 施設方法, 養殖方法 또는 捕獲·採取方法
3. 養殖物 또는 漁獲物에 關於한 사항
4. 漁船·漁具 또는 그 사용에 關於한 사항
5. 기타 漁業의 免許에 關於하여 필요한 사항

第41條 (許可漁業)

②다음 各號의 1에 해당하는 漁業을 하고자 하는 者는 漁船·漁具 또는 施設마다 市·道知事의 許可를 받아야 한다.<改正 1995.12.30>

1. 無動力漁船 또는 總噸數 8톤미만의 動力漁船이나 漁船의 안전操業과 漁業調整을 위하여 大統領令이 정하는 總噸數 8톤이상 10톤미만의 動力漁船을 사용하는 漁業으로서 近海漁業 및 第3項외의 漁業(이하 "沿岸漁業"이라 한다)
2. 削除 <1995.12.30>
3. 일정하게 區劃된 水面에 施設物을 設置하여 水産種苗를 生産하는 漁業(生産된 種苗를 일정기간동안 中間育成하는 경우를 포함한다. 이하 "海上種苗生産漁業"이라 한다)

第44條 (申告漁業)

①第8條·第41條 또는 第42條의 規定에 의한 漁業외의 漁業으로서 大統領令이 정하는 漁業을 하고자 하는 者는 漁船·漁具 또는 施設마다 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長에게 申告하여야 한다. 이 경우 申告漁業의 養殖物의 종류 기타 申告에 關於하여 필요한 사항은 海洋水産部令으로 정한다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8, 1999.4.15>

②第1項의 規定에 의한 申告의 有效期間은 申告를 受理한 날부터 5年으로 한다. 다만, 公益事業의 施行을 위하여 필요한 경우 기타 大統領令이 정하는 경우에는 그 有效期間을 短縮할 수 있다.

③市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 第1項의 規定에 의하여 漁業의 申告를 受理한 때에는 그 申告人에게 漁業申告畢證을 교부하여야 한다.

④第1項의 規定에 의하여 漁業의 申告를 한 者는 다음 各號의 사항을 준수하여야 한다.<新設 1995.12.30>

1. 申告漁業者의 住所地 및 操業場所를 관할하는 市長·郡守 또는 自治區의 區廳長의 管轄水域안에서 年間 60日이상 操業을 할 것
2. 다른 法令에 의하여 漁業行爲가 제한 또는 금지되고 있는 水面에서 그 제한 또는 금지에 위반하여 操業하지 아니할 것
3. 漁業紛爭 또는 漁業調整등을 위하여 大統領令이 정하는 사항을 지킬 것
4. 삭제<1999.4.15>

⑤市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 第1項의 規定에 의하여 漁業의 申告를 한 者가 第4項의 規定에 의한 준수사항을 위반한 때에는 申告漁業을 제한 또는 停止하거나 漁船을 계류할 수 있다.<新設 1995.12.30>

⑥漁業의 申告는 申告를 한 者가 다음 各號의 1에 해당할 때에는 그 효력을 잃는다. 이 경우 第1號 또는 第2號에 해당되어 申告의 효력이 상실된 때에는 해당 申告를 한 者는 第7項의 規定에 의하여 해당 公簿에서 抹消된 날부터 1年의 범위내에서 申告漁業의 종류 및 효력상실사유등을 감안하여 海洋水産部令이 정하는 기간동안은 第1項의 規定에 의한 漁業의 申告를 할 수 없다.<新設 1995.12.30, 1996.8.8>

1. 第4項의 規定에 의한 준수사항을 3회이상 위반한 때
2. 第5項의 規定에 의한 申告漁業의 제한·정지 또는 漁船繫留處分에 2회이상 위반한 때
3. 第44條의2第3項의 規定에 의한 申告漁業의 廢止申告를 하여야 할 사유가 생긴 때

⑦市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 第6項의 規定에 의하여 漁業申告의 효력이 상실된 때에는 지체없이 申告漁業에 관한 公簿에서 이를 抹消하여야 하며, 그 내용을 申告人에게 통지하여야 한다.<新設 1995.12.30>

면허어업(수산업법 제8조) 및 신고어업(수산업법 제44조)을 관할하는 시장·군수·구청장의 그리고 소규모 허가어업(수산업법 제41조제2항)을 관할하는 시·도지사의 책임과 재량을 명확히 하고 마을어업의 면허(수산업법 제9조)의 투명성을 확보하기 위하여 양식과 절차등을 조례로 규정할 필요가 있다. 이 조례에서는 보상을 받기 위하여 불필요하거나 불량 시설물등을 외지에서 반입하는 등의 부작용을 막기 위하여 어민들을 참여시킨 지역보상조사위원회등을 두어 보상과 관련된 사실확인등의 업무를 처리하게 할 수 있을 것이다. 이권으로 간주되는 어장관리선을 승인하는 기준등도 이 조례에

정하는 것이 바람직하다. 예컨대, 김양식의 경우, 1ha 25책짜리 소규모 양식장에 대하여서도 어장관리선을 내 주지만, 규모의 경제를 달성하기 위하여서는 양식장의 규모가 2ha(50책) 정도는 되어야 한다(부산광역시청, 2002·7·13 사례보고). 어장관리선이 많아질 경우 면세유 관리의 투명성이 확보되기 어렵다. 어장관리선을 임의로 개조하거나 그 허가를 어선으로 바꾸어 달라는 사례도 있다. 한편 지역별 양식장 시설기준도 조례로 규정하는 것이 바람직하다. 미역 양식의 경우 10% 그리고 김 양식의 경우 25% 정도만 시설하여야 조류의 소통이 원활하다. 바다의 수용능력을 넘는 과밀화를 지역실정에 맞게 규율할 수 있는 시행세칙들이 수산조례등에 규정되어야 할 것이다.

(31) 수산통계행정의 효율화

□ 수산업법 제93조의2

第93條의2 (水産施策에 관한 年次報告) 海洋水産部長官은 매년 水産業의 동향과 水産에 관한 施策을 명시한 文書를 작성하여 國會에 제출하여야 한다.<改正 1996.8.8>
[本條新設 1995.12.30]

현재와 같이 어업자의 보고에 의존하는 체제(수산업법 제93조의2)로서는 정확한 어획자료의 확보가 대단히 어렵다고 본다. 따라서, 미국과 캐나다 등과 같이 어업자 뿐만 아니라, 어획물을 선박에서 최초로 구매하는 자, 어획물 가공업자 및 유통업자 등에게 별도의 보고의무를 강제하여 이러한 자료를 크로스 체크하여야 한다고 본다. 그리고 어획물의 양륙을 감시할 수 있도록 양륙항을 지정하고, 양륙량을 확인할 수 있는 시스템을 갖추어야 할 것이다. 이때 어업자의 불편을 최소화할 수 있도록 어업자 스스로 몇 개의 항구를 지정하도록 하는 방안도 고려할 수 있을 것이다(부경대학교, 2002 : 138-139).

(31) 수산자원관리상의 한계

□ 수산업법 제70조

第70條 (育成水面의 지정)

①市·道知事は 水産資源의 효율적인 이용·관리를 위하여 다음 各號의 1에 해당하는 水面에 대하여 海洋水産部長官의 승인을 얻어 育成水面으로 지정할 수 있다.<改正 1995.12.30, 1996.8.8>

1. 定着性水産動植物이 大量 棲息하는 水面

2. 水産資源의 造成을 위하여 水産種苗를 放流하거나 施設物을 設置한 水面

②市·道知事は 第1項의 規定에 의한 승인을 申請할 때에는 育成水面의 管理規程을 定하여 그 申請書에 이를 첨부하여야 한다.

③第1項 및 第2項의 規定에 의한 育成水面의 지정·管理規程 기타 育成水面에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 定한다.

□ 육성수면의지정및관리에관한규칙 제2조

막대한 예산이 투입되고 있는 인공어초 사업을 합리적이고 과학적으로 평가할 수 있는 구체적인 평가체계를 마련하지 못하고 있다(부경대학교, 2002 : 209). 현재 국립시험장과 도립시험장에서 여러 어류의 종묘를 생산하여 방류하고 있으나, 방류된 종묘의 성장단계에 따라 체계적으로 관리할 프로그램이나 조직이 없다. 그리고 수산업법 제70조와 육성수면의지정및관리에관한규칙 제2조에서 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면과 인공어초 시설 등 수산자원 조성시설을 행한 수면과 정착성 수산종묘를 방류한 수면을 육성수면으로 지정하여 관리할 수 있는 법적 근거를 두고 있으면서도 종묘생산 방류와 인공어초 시설의 설치와 관련하여 육성수면으로 지정된 곳은 없다. 한편, 현행 어로규제 방식들은 여러 가지 측면에서 한계를 드러낸다(부경대학교, 2002 : 210). 망목의 제한과 같은 기술적 관리방식만으로는 어업자원의 남획을 근절하기 어렵다. 어구·어법의 특성상 필요한 자원을 선택적으로 잡을 수 없기 때문이다. 그리고 수산동식물의 번식·보호를 목적으로 특정어업의 금지구역(수산자원보호령 제5조)을 정하고 있으나, 그 한계가 육지연안에 근접함으로써 연안어업과 근해어업간에 조업구역 마찰이 빚어진다. 아울러 자원이 대체로 풍부했던 시기에 설정되었던 포획금지 체장 규정은 현재도

거의 변동 없이 적용되고 있다. 총허용어획량 관리대상이 아니면서도 기호도가 높은 일부 어종(삼치, 정어, 봉장어, 대구 등)은 엄격하게 관리할 필요가 있음에도 불구하고, 이들 어종의 포획금지체장 규정은 1976년에 삭제되었기 때문에 규제대상에서 제외된 상태이다.

현재 수산자원보호령 제14조(비어업자의 포획·채취의 제한)에서 어법만을 제한하고 있고, “유어”(遊漁:비상업적 어업) 자체는 제한하고 있지 아니하여 별도의 대책이 필요하다(부경대학교, 2002 : 138). 미국과 캐나다 등 어업선진국에서는 유어를 위한 어획쿼타를 별도로 정하여 두고, 허가받은 자만 유어를 할 수 있도록 허용하고 있다. 동시에 허가기간 및 어획허용량에 따라 허가료를 징수하고 있다. 허가는 1일, 1주일, 1개월 및 1년 허가가 있고, 위반시의 벌칙도 있다(Manitoba Fishery Regulation §19~§38.). 우리나라도 연안어장 보호 및 수산자원 보존을 위하여 앞으로 유어에 대한 허가제를 실시함과 동시에, 허가료를 징수할 필요가 있다.

(32) 입어권의 재생

□ 수산업법 제40조

第40條 (入漁등의 제한)

①마을漁業의 漁業權者는 第2條第7號의 入漁者에 대하여는 第38條의 漁場管理規約이 정하는 바에 의하여 당해 漁場에 入漁하는 것을 허용하여야 한다.<改正 1995.12.30>

②第1項의 漁業權者와 入漁者는 協議에 의하여 水産動植物의 繁殖·보호와 漁業의 秩序維持를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 漁業에 관한 제한을 할 수 있다.

③第12條 또는 제34조제1항제1호 내지 제5호 및 제5호의2의 規定에 의하여 마을漁業의 免許에 붙인 제한·조건 또는 정지는 入漁者의 入漁에 붙인 제한·조건 또는 정지로 본다. <改正 1995.12.30, 2001.1.29>

④市長·郡守 또는 自治區의 區廳長은 漁業權者 또는 入漁者가 第2項의 協議 또는 第85條第2項의 規定에 의한 裁決에 위반하거나 入漁者가 第3項의 規定에 의한 제한·조건 또는 정지에 위반할 때에는 그 免許한 漁業을 제한·정지하거나 免許를 取消하거나 入漁를 제한·정지 또는 금지할 수 있다.<改正 1995.12.30>

어업권에 대하여 전면적인 국가관리를 선언한 1953년의 수산업법은 그 제40조(입어의 관행)제2항에서 “공동어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어업장에서 어업하는 자의 입어를 거절할 수 없다”고 규정함으로써 관습상 입어권의 지위를 확인하였다. 그러나 입어권은 점차 제한되었다. 1990년의 수산업법 제2조(정의)제7호는 “...공동어업권이 설정되기 전부터 당해 수면에서 계속적으로 수산동식물을 포획·채취하여 온 사실이 대다수 사람들에게 인정되는 자중 대통령령이 정하는 바에 의하여 어업권원부에 등록된 자”를 입어자로 정의함으로써, 공동어업권 설정 이후의 관행의 생성 가능성을 부인하고 어업권원부에 등록되지 아니한 어민을 배제하였다(1990년의 水産業法 附則 제11조(入漁者에 관한 경과조치)제2항은 “이 법 시행 당시 공동어업의 어장안에서 입어관행이 있는 것으로 인정되는 자로서 종전의 규정에 의하여 어업권원부에 입어자로 등록하지 아니한 자는 이 법 시행일로부터 2년 이내에 제16조의 규정에 의하여 어업권원부에 등록을 한 경우에 한하여 入漁者로 본다”고 규정함으로써 慣行生成 可能性을 排斥하는 태도를 더 한층 강화시켰다.). 이러한 입법은 “입어권을 둘러싼 보상시비의 재발을 확일적으로 방지할 수 있다”는 기업이익 및 행정상의 편의를 증진시킨다. 그러나 동시에 이러한 입법은 어민들의 생래적 권리를 박탈한다. 해변에 거주하는 모든 어민과 그 후손들은 ‘어업권원부상의 등록’이라는 행정적 요건과 관계없이 해변의 주민이라는 자격만으로 당연히 입어할 수 있는 권리[자연자원권]를 보유한다(實定法上 어업권원부상의 등록은 ‘마을어업’(1990년의 수산업법 제8조제1항제7호·제9조)의 어업권자와 입어권자의 갈등을 예방하려는 목적을 넘어 ‘매립등에 따른 보상문제’를 해결하는 데 이용되어서는 아니된다.). 공동생산·공동분배가 이루어지는 어촌(예컨대, 흑산 다물도)에서는 실제 입어권이 불필요하며, 개별포획·채취가 행해지는 어촌(예컨대, 부안 계화도)에서는 입어권에 맞서는 마을어업이 존재하지 않는다(계화도 인근처럼 漁業場(갯벌)이 광대한 곳에서는 마을어업이 없더라도 그 어업장과 입어권자들의 어업장이 서로 경합할 여지가 근소하다. 어민들이 자율적으로 결정할 영역까지 국가가 관리함은 불필요한 行政規制에 불과하다). 규제를 풀어 어민들에게 입어권을 되돌려 주어야 할 것이다(전재경,1998:어촌사회의 법의식).

(33) 불법어업의 방지

□ 수산업법 제62조

第62條 (漁業監督公務員)

- ① 漁業監督公務員은 漁業調整·安全操業·不法漁業防止 및 水産物의 流通秩序 確立을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 漁場·漁船·事業場·事務所·倉庫 기타 場所에 出入하여 帳簿·書類 기타 물건을 檢査하거나 關係인에 대하여 質問하거나 漁船의 停船 또는 回航을 命할 수 있다.<개정 1999.4.15>
- ② 行政官廳은 漁業調整등을 위하여 필요한 때에는 漁業監督公務員으로 하여금 他人의 土地에 出入하여 測量·檢査하게 할 수 있으며 부득이한 경우에는 測量·檢査에 障害가 되는 물건을 移轉 또는 제거하게 할 수 있다.
- ③ 第1項 및 第2項의 規定에 의하여 그 職務를 행하는 漁業監督公務員은 그 權限을 표시하는 證票를 지니고 이를 關係인에게 내보여야 한다.
- ④ 第1項 내지 第3項의 漁業監督公務員의 資格 및 證票에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다.

불법어업에 관하여서는 먼저 그 개념에 관한 법사학적·법해석학적 정밀분석이 필요하다. 1990년 8월 1일(법률 제4252호)의 수산업법개정법에서 “불법어업”이라는 용어를 사용하기 시작하였는데, “불법어업”이란 수산업법 제62조에서 규정하는 바와 같이 어업감독공무원의 직무와 관련하여 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 즉 적법요건을 결여하여 처벌의 대상이 되는 어업을 말한다. 여기서 ‘부적법 또는 위법한 어업’이란 수산자원의 보호와 어업질서 및 선박안전에 관하여 규정하고 있는 수산업법을 위시하여 수산자원보호령, 선박안전조업규칙, 어업자원보호법, 영해및접속수역법, 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 등을 위반하여 행하는 어업을 말한다(정도훈, 2002 : 9).

과거에는 부적법 또는 위법하게 행하는 어업, 즉 적법 요건이 결여된 어업으로서 처벌의 대상이 되는 어업을 범칙어업 또는 부정어업이라고 정의하였다. 대부분의 부적법 어업이 단순히 수산관계법령을 위반하여 행하는 어업으로서 어업면허·허가·신고의 내용이나 조건을 위반하여 행하는 어업과 그러한 행정절차를 거치지 않고 행하는 어업을 포함하였기 때문이다. 그러나 수산자원은 국가 관리자원이기 때문에 국가는 어업허가라는 절차를 통해 이용

자를 규제하며, 또 수산자원이 위태롭지 않게 보존·관리할 책무를 부담한다(차철표, 『수산업법상 어업자원관리제도의 입법론적 연구』, 한국해양대학교 법학박사 학위논문, 1998, p. 66.). 한편, 선박안전조업규칙의 일부 규정의 위반은(선박안전조업규칙의 일부 규정은 제13조, 제14조, 제15조, 제18조, 제19조, 제21조 등으로 수산업법에 근거를 두고 있지 않기 때문에 어업감독 공무원이 검찰 또는 경찰에 고발하여 사법처리를 의뢰하고 있다(어업지도선 관리사무소, 『수산관련법규 이해와 사건처리』, 1998, p. 109).) 수산자원의 보호 측면과는 다소 거리가 있지만 어업질서의 유지에 관한 행정규칙 위반이다. 그러나 이러한 행정규칙 위반은 반사회성을 띤 것과 단순히 행정상의 질서를 문란하게 하는 위험성을 내포한 것이다. 이들 위반에 대해 직접적으로 행정목적이나 사회공익을 침해하는 것 뿐만 아니라, 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 줄 위험성이 있는 정도의 의무태만에 대한 제재로서 행정질서벌인 과태료를 부과하지만(대법원 판결 1969. 7.29, 69 마 400.), 이들 위반이 어업질서를 문란하게 하기 때문에 불법어업으로 정의될 수도 있다(차철표·정순범, “불법어업의 단속에 관한 법리 고찰”(『해사법연구』, 한국해사법학회, 1999, pp. 180~182).).

불법어업은 ①수산자원이 공유재산적 자연자원이고 ②대내외 여건변화에 따라 소득이 감소하며 ③일부 법·제도가 현실과 괴리되어 있다는 등의 원인으로 발생한다. 불법어업의 유형은 어업허가나 면허를 받지 않고 행하는 어업과 허가나 면허는 있으나 허가 및 면허사항과 다른 방법으로 하는 어업으로 대별된다. 전자로서는 소형기선저인망어업이 대표적이며, 후자로서는 허가업종위반, 조업구역위반, 어구제한위반, 불법어구 사용 등으로 정리될 수 있다. 불법어업 근절을 위한 정부의 어업지도 및 단속은 일시적 실효성은 있었으나, 단속에만 급급하여 근본적 해결은 되지 못하였다. 즉 일부 법·제도의 현실유리에 따른 어업인들의 낮은 호응, 단속인력 등의 부족, 단속 결과 처리 미흡, 정부지원금 효과 부진 등 정책 추진의 효과가 제대로 실현되지 못하였다(홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 265쪽).

우리 나라의 경우에 향후 어업질서 확립을 위해서는 사전적인 방법으로서 어업인들에 대한 교육과 홍보이외에 ①어업별·지역별로 차등하여 현실적 제도의 개선방안을 마련하고 ②불법어업관리 정보시스템을 구축하고 ③어구실명제를 채택하고 ④단속을 해양경찰청 또는 지방해양수산청으로 일원화시키

는 방안과 해양경찰청과 시·도로 이원화시키는 방안 등 단속체제 및 기능을 조정하며 ⑤조속한 TAC관리 체제를 구축하는 한편 ⑥자율관리어업 시행시 인센티브 제도를 확대하는 등의 종합적인 접근이 필요하다(홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 266쪽).

사후적인 방법으로서의 해상에서의 지속적이고 강력한 단속 뿐만 아니라 어항에서 불법어업에 사용되는 어구를 실은 어선을 단속하는 한편 불법어업으로 적발된 어업인에 대하여 금융지원·정부지원상의 불이익을 돌려야 할 것이다. 또한 어업자로 하여금 개별할당량, 어장별·어종별 어획량 및 조업 상황 등을 기록한 조업일지를 어업관리자에게 보고하게 하고, 다른 한편으로는 양륙항에서 어획물을 수집한 자가 수집한 어획물의 자료를 어업관리자에게 보고하도록 하여 각 내용을 교차점검하는 보고·감시체계의 확립이 필요하다(부경대학교, 2002 : 208).

(34) 수산자원보호의 방향

우리나라는 1996년 UN 해양법협약을 비준하고 신해양질서를 수용하였으며, 자원관리형 어업으로의 정책전환이 요구됨으로써 UN 해양법협약 제61조(생물자원의 보존) 및 제62조(생물자원의 이용)에 따라 TAC제도를 도입하게 되었다. TAC(Total Allowable Catch, 총허용어획량)제도란 개별어종(단일어종)에 대한 연간 총허용어획량을 정하여 그 한도 내에서만 어획을 허용함으로써 자원을 보호하는 제도로, UN 해양법협약 발효에 따른 연안국의 어업자원에 대한 관할권 강화 및 전통적 어업관리제도의 한계를 보완하기 위한 자원관리수단이다. 수산자원의 남획방지 및 합리적인 이용과 어업의 지속성 유지를 목적으로 추진되는 동 제도가 정착될 경우, 어업자원의 지속가능한 확대재생산 기반을 구축하고 어업인 소득활동 안정화에 기여하며 동북아 3국간 수산분야 협력체제를 구축할 수 있을 것으로 기대된다. 이 제도의 도입을 위하여 1995년 12월에 수산업법을 개정하여 근거를 마련하고 1996년 12월 수산자원보호령, 1998년 4월 '총어획량의 관리에 관한 규칙'을 제정하는 등 법적·제도적 기반을 구축하였다(해양수산백서, 2002 : 479).

수산자원관리의 문제점은 각종 어획노력량 규제에도 불구하고 실질 어획노력량이 증가하고 있으며, 수산자원은 경제적 측면에서뿐만 아니라 생물학적으로도 남획이 심화되고 있는 실정이다. 또한 규제의 어획수단에 대한 과잉투자로 인해 관련 어업의 경영악화뿐만 아니라 자원배분이 왜곡되어 사회적

비용을 증가시키고 있다. 이는 어업인들의 인식결여 및 수산자원 조사·평가 등에 기인된 것으로 평가된다. 따라서 수산자원관리를 위해서는 연안어업의 경우에는 자율관리형 어업으로 근해어업은 자원관리형 기업적 어업으로 어업관리 목표를 명확하게 설정하는 등 중장기 연근해어업관리 마스터플랜 수립이 필요하다. 또한 우리 나라 여건에 맞는 TAC 어업관리 모형을 개발하고, 시범실시를 거쳐 TAC 제도의 전면실시를 위한 기반이 조성되어야 할 것이다(홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 263쪽).

우리 나라의 수산자원관리를 위하여서는, 어업구조조정과 병행하여, 허가정수 조정·유휴허가 정비·불법어업 근절대책 등이 추진되어야 하며, 새로운 보상(지원)금 산출방식의 개발도 검토되어야 할 것이다. 예컨대, 어선 및 어구 등에 대해 입찰제 또는 표준단가표 작성과 폐업보상시 표준소득률 산정 등이 필요하다. 어선어업의 경우에는 어장이용제도가 개선될 필요성이 있다. 지금까지의 어장이용제도는 과잉 어획능력 유발, 업종간 조업분쟁 발생, 근해어업의 조업구역 위반 증가, 연안어업이 근해어업보다 수직적으로 조업구역이 더 넓다는 문제점들이 지적되고 있다. 제도개선 과제로는 128도 이동조업금지 개선, 기선권현망어업의 조업구역 조정, 대형선망어업 조업구역 조정, 제주도 특정해역 설정, 연안어업 관리방식의 자율어업체제로의 개선 등이 검토되어야 할 것이다(홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 264쪽).

(35) 수산물유통의 합리화

종래 수산물 유통정책은 농림부 유통국에서 농산물을 중심으로 시설확충과 거래제도 개선에 치중되었으므로, 수산물의 특성을 고려한 유통정책에 대한 검토가 미흡하였던 것이 사실이다. 해양수산부가 출범한 이후 수산물 유통개혁 추진기획단을 중심으로 본격적인 유통정책이 수립·추진되고 있다. 그러나 수산물 유통개혁은 단기에 획기적인 성과를 기대할 수 없는 한계를 갖고 있음을 인정하지 않을 수 없다. 유통의 출발지인 산지부터 표준규격화와 상품성 노력이 필수적이며, 중간유통단계의 관행적 부조리를 근절시키고 유통비용을 절감하는 단호한 전기가 요구되고 있다. 이를 위해서는 주어진 현실이 초래된 역사성에 대한 고려와 함께 기존 제도와 관행을 근본적으로 검토

되어야 하며, 유통환경변화에 대응하는 실천적 전략이 마련되어야 하나 무엇보다도 정책추진 의지가 미흡하였던 것이 사실이었다. 소비지 인 서울의 중앙도매시장내 유통인간 갈등을 해소하고, 불법적 거래를 정상화시키기 위해서는 현재의 시설과 법제도만으로는 불가능한 실정이다. 시장이전을 통해 신설된 통합시장체제를 구축하는 방안이 대안으로 고려될 수 있다. 생산지 수협위판장은 생산감소와 함께 산지를 경유하지 않는 수산물 비중이 증가되어 경영유지에 어려움을 겪고 있다. 산지시장에 대한 환경변화와 기능에 대한 재검토가 필요하다. 시장입지 재편을 고려, 산지수협 활성화 대책이 추진되어야 할 것이다(홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 268쪽).

2. 기르는어업육성법

(1) 계획수립·오염통제·안전위생

연안환경생태의 생산성과 지속적인 어업은 수산식품의 소비자나 수산업에 있어 절절한 어획량을 확신하는 중요한 요인임에 틀림없다. 또 적절한 수산물의 어획과 공급에 있어 소비자의 건강, 영양, 그리고 소비자의 생활의 질의 향상뿐만 아니라 국가 경제의 수행증진을 위해서는 환경친화적 어획과 유통 소비가 필연적이다. 이를 위하여 책임있는 수산업에서의 환경어업은 수산생산업자, 양식업자, 가공업자, 유통업자, 수산물 수출입업자 등에게 환경친화적 행위 원칙을 전하여 이를 준수토록 하고 있다(부경大수산과학연구소, 환경어업기본계획 수립을 위한 연구(1997·10:해양수산부), 107쪽). 2002년 1월14일에 공포(시행:2003·7·15)된 기르는어업육성법은 이러한 변화를 반영한다. 이 법은 수산생물의 양식을 활성화하고 수산물의 생산기반을 확충하며 수산생물에 대한 질병의 진료체계를 마련함으로써 어업인의 소득증대를 도모하고 다양하고 안전한 수산물의 안정적인 생산·공급에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 다음의 몇 가지 측면에서 재검토가 필요하다.(부경大,2002)

1) 기르는 어업 발전계획

수산업법 제4조의 어장이용개발계획과 중복된다. 또한, 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법 제18조에서 규정하고 있는 수산진흥

종합대책 및 제21조의 기르는 어업의 육성과도 중복되기 때문에 합리적으로 조정하여야 할 것이다.

2) 사료의 관리

축양장 등에서 많은 사료가 사용되고 있다. 사료가 적정하게 사용될 수 있도록 하여야만 양식업의 건전한 발전과 양식어장의 오염 가속화를 어느 정도 예방할 수 있을 것으로 본다.

3) 약품의 관리

무분별한 약품 사용은 양질의 수산물 공급이라는 대원칙에도 위반되고, 양식장의 오염을 가속화시키는 등 그 폐해가 심각하므로 보다 규제를 강화하여야 할 것이다.

(2) 양식어장의 이용

□ 기르는어업육성법

양식어업에 있어서는, ①환경문제(어장오염과 과밀양식), ②과잉생산문제(생산량 과잉과 과밀양식), ③가격문제(저가격 구조 및 양식어업 경영), ④제도문제 등의 과제가 지적될 수 있다. 결국 환경과 경영문제로 요약될 수 있으며, 양식어업의 존속까지 위협하고 있음을 부인할 수 없다. 따라서 환경을 고려한 양식어장의 개발관리 적정화를 위한 제도개선이 필요하다(홍성걸 외, 2000:264.). 양식어장 이용제도를 개선하는 방안으로서 구획면허제도의 도입, 양식어장의 전면 재배치, 면허기간 및 면허 우선순위 조정, 이용제도의 자율성 확보 등이 검토되어야 할 것이다.

3. 어장관리법 · (가칭)수산자원관리법

1) 수산자원관리수면

특별하게 관리하여야 할 수면에 관하여 수산업법, 어장관리법, 국토이용관리법 등에서도 유사한 목적을 갖는 수면에 대하여 규정하고 있다. 어장관리법에서 어장의 특별관리에 관한 사항을 통합하여 규정하는 것이 타당하다고 본다.

2) 수산자원조성사업

이 사업은 종래 수산업법 제79조의2의 규정을 이관한 것이다. 수산자원 조성에 관한 사항을 이 법에서 규정하는 것이 입법 목적과 부합되는가에 대하여 재검토할 필요가 있다고 본다. 따라서, (가칭)수산자원관리법을 제정할 경우에는 수산자원 조성에 관한 사항은 그 법에서 규정하는 것이 타당할 것으로 생각한다.

Ⅲ. 시설·설비법제

1. 항만법

(1) 항만시설사용료의 납입주체

□ 항만법 제27조 제1항

第27條 (港灣施設 및 使用料등)

①港灣施設(航路標識를 제외한다. 이하 이 條에서 같다)을 사용하고자 하는 者는 大統領令이 정하는 바에 의하여 管理廳의 許可를 받거나 管理廳 또는 管理廳으로부터 港灣施設의 운영을 위임 또는 委託받은 者(이하 "港灣施設運營者"라 한다)와 賃貸契約을 체결하거나 당해 賃貸契約을 체결한 者(이하 "賃貸契約者"라 한다)의 승낙을 얻어 이를 사용할 수 있다. 다만, 管理廳이 정하는 港灣施設을 사용하고자 하는 者는 管理廳에 申告하여야 한다. <개정 1999.2.5>

□ 항만법시행령 제20조의2 제1항

제20조의2 (항만시설의 사용) ①법 제27조제1항 본문의 규정에 의하여 관리청 으로부터 항만시설의 사용허가를 받아 항만시설을 사용하고자 하는 자는 관리청이 정하는 다음 각호의 사항이 기재된 신청서를 관리청에 제출하여야 한다. 이 경우 사용료의 종류와 요율등 구체적인 사항은 관리청이 이를 정하여 고시 한다.<개정 1999.4.9>

1. 신청인의 주소·성명·주민등록번호
2. 사용목적
3. 사용하고자 하는 항만시설의 위치·명칭 및 면적·길이등 규모
4. 사용기간

개별 화주의 대리인인 항만하역사업자에게 항만시설사용료(화물장치료)를 납입할 의무가 있는가의 여부가 문제된다(95누1590 대법원판결(항만시설사용료부과처분취소청구), 참조). 현행 항만법(제27조제1항)은 ‘항만시설을 사용하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 관리청의 허가를 받아 이를 사용할 수 있다’고 규정하고 있고, 항만법시행령 제20조의2 제1항은 ‘관리청으로부터 항만시설의 사용허가를 받아 항만시설을 사용하고자 하는 자는 관리청이 정하는 각호의 사항이 기재된 신청서를 관리청에 제출하여야 한다. 이 경우 사용료의 종류와 요율 등 구체적인 사항은 관리청이 이를 정하여 고시한다’고 규정하고 있으나, 화물장치 등을 위한 항만시설 사용허가시 화주를 대리한 항만운송사업자가 실질적으로 허가를 신청하고 관리청은 동 항만운송사업자에게 위 사용료를 부과하고 있으므로, 항만법 제27조(항만시설사용료 등)제1항의 “항만시설을 사용하고자 하는 자”의 범위를 조정할 필요가 있다.

2. 선박법

(1) 선박개념의 정립

□ 선박법 제26조

第26條 (일부 적용제의 船舶) 다음 各號의 1에 해당하는 船舶에 대하여는 第7條 내지 第11條, 第13條, 第18條 및 第22條의 規定을 적용하지 아니한다.

1. 軍艦·警察用船舶
2. 總噸數 20톤미만의 機船 및 帆船
3. 總噸數 100톤미만의 舢舨
4. 總噸數 100톤이상의 舢舨중 船舶繫留用·貯藏用등으로 사용하기 위하여 水上에 固定하여 設置하는 舢舨

[전문개정 1999.4.15]

선박법은 선박에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있으면서도 선박의 일반적인 정의에 관한 규정을 두고 있지 아니하다. 다만, 선박법 제26조에서 총톤수 20톤미만의 선박과 단주·노도로 운전하는 배에 대해서는 등기·등록과 총톤수 측정 및 선박국적증서 등에 관한 선박법의 규정을 적용하지 않고 따로 대통령령으로 정하고 있으며, 선박법 시행규칙 제2조에서는 선박의 중

류로 기선, 범선, 압항부선 및 해저조망부선의 4가지를 규정하고 있다. 그리고 선박법 시행규칙 제3조에서 추진기관을 장치하지 아니한 준설선 또는 해저자원굴착선 등은 이를 선박으로 보지 아니한다고 규정함으로써 감항능력이 없는 경우는 선박으로 보지 않는다는 취지를 밝히고 있다. 한편 현행 해양관련법상의 선박에 대한 개념은 각 개별법의 입법목적에 따라 달리 정의되어 있다. 해양오염방지법, 해상교통안전법, 해난심판법 등에서는 감항능력 여부에 관계없이 “선박”으로 인정하고 있다. 그러나 선박안전법에서는 감항능력이 없는 선박 및 5톤 미만의 소형선을 적용대상에서 제외하고 있기 때문에, 소형선박·부선 및 레저활동에 사용되고 있는 선외기 등의 선박에 대한 안전관리가 문제된다(조동오외:127.). 감항능력의 유무에 관계없이 항행성을 갖춘 모든 종류의 구조물을 포괄하는 “선박”개념을 도입하여 행정지도·경영진단·안전관리등의 기초로 활용하여야 할 것이다.

IV. 교통·운송법제

1. 항만운송사업법

□ 항만운송사업법 제26조 제1항 제5호

第26條 (사업의 정지 및 등록의 取消)

① 海洋水産部長官은 港灣運送事業者가 다음 各號의 1에 해당하는 때에는 당해 港灣運送事業의 登録을 取消하거나 6月이내의 기간을 정하여 당해 港灣運送事業의 정지를 명할 수 있다. 다만, 第7號에 해당하는 때에는 그 登録을 取消하여야 한다.<개정 1999.2.8, 2000.12.29>

5. 港灣運送事業者 또는 그 代表者가 관세법 제269조 내지 제271조에 規定한 罪로 公訴가 제기되거나 통고처분을 받은 때

□ 항만운송사업법 제26조의2 제1항 제2호

第26條의2 삭제<1997.4.10>

현행 항만운송사업법 규정은 항만운송사업자 또는 대표자(자연인인 사업자나 사업자가 법인인 경우에는 그 대표자)가 관세법 제179조, 제180조 또는 제182조에 규정한 죄로 공소가 제기된 때에 한하여 사업정지 또는 등록을

취소할 수 있도록 규정하고 있으나, 실질적으로는 한 개의 법인이 각 항만별로 사업을 등록한 후 지점장 책임 하에 사업을 영위하고 있어 항만운송사업자 또는 대표자가 아닌 지점장 등 그 대리인이 위 관세법 규정을 위반할 경우 사업정지 등 행정처분을 할 법적 근거가 없어 항만운송사업법 제26조 제1항 제5호 및 제26조의2 제1항 제2호(사업의 정지 및 등록의 취소)의 정비가 필요하다(2002·6·28 대법원판결(영업정지처분취소청구사건), 참조).

2. 개항질서법

현행 개항질서법 제37조(어로의 제한)는 개항의 항계안의 선박교통에 방해가 될 우려가 있는 장소 또는 항로상에서의 어로(어구 등의 설치 포함)를 제한한다. 항계안의 항로 및 정박지에서는 어로가 선박교통에 직접적인 방해가 될 우려가 있으며, 항로 및 정박지 이외의 장소도 선박충돌 등 긴급상황 발생시 안전사고를 예방하기 위하여 어로행위(어구 등의 설치 포함) 제한이 불가피하다. 항계내에 어로행위(어구 등의 설치 포함)에 대해서는 점진적으로 허가, 신고, 면허 등을 지양하여야 할 것이다. 어로금지를 확대하려면, 불명확한 '교통방해구역'등의 범위를 명확하게 특정하고 연차계획을 수립하여 부칙으로 그 시행일을 예고하여야 할 것이다(전재경, 2002).

V. 인력·기구법제

1. 선원법

(1) 현행 해상노동법 체계의 문제점(류명운,2002)

1) 노동관계법과의 조화 내지 균형 있는 발전 저해

① 노조법과의 관계

선원법의 노동보호법적 규정 중에는 근로자 일반에 적용하는 노동관계법과 중복되는 내용이 있다. 예컨대 선원법 제27조는 선박이 항행중인 때, 외국의 항구에 있는 때, 쟁의행위로 인하여 선박이나 인명에 위해를 줄 염려가 있는 때는 선원의 쟁의행위를 금하고 있다. 또한 이에 관한 벌칙은 그러한 쟁의행위를 지휘하거나 지도적 임무에 종사한 자를 3년 이하의 징역에 처하도록 규

정한다(동법 제136조). 그런데 법 제27조의 경우 노조법 제42조와 어떻게 조화시켜 해석할 것인지 문제가 될 수 있다. 즉 노조법 제42조제2항은 “사업장의 안전보호시설에 대하여 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 이를 행할 수 없다”고 규정하고 있는 바, 선박은 그 자체가 안전보호시설이라는 점에서 선원법 제27조와 상당 부분 영역을 같이 하고 있다. 한편 후자의 경우 우리 노조법이 선박별 노조를 인정하고 있지 않고, 노동조합 간부들이 육상에 있는 현실을 고려할 때 노조법 관련 조항과 합치되지 않는 문제가 있다. 또, 선원법에는 쟁의행위의 정의 조항이 없기 때문에 노조법의 쟁의행위 개념을 그대로 사용할 수밖에 없는데, 이것 역시 선원법 제136조와 상치되는 문제가 있다.

② 근로기준법과의 관계

선원의 근로시간에 관한 규정은 근로기준법의 그것에 비하여 다양성이 매우 부족하다. 예컨대 어선과 연안화물선의 조업 및 운항 상황을 보면, 이들 선박에 승무하는 선원들은 매우 강도 높고 위험한 작업에 장시간 종사하고 있음을 알 수 있다. 그러나, 선원과 관련해서 “탄력적 근로시간제(근기법 제50조)”, “선택적 근로시간제(근기법 제51조)”의 적용이 없기 때문에, 이들이 장시간의 노동에 혹사당하고 있어도 규제할 방법이 없다. 또한, 선원의 유급 휴가청구권과 관련한 시기지정권, 선박소유자의 시기변경권들에 대해서도 선원법의 규정은 매우 불완전하게 규정하고 있어, 근로기준법과 대조를 이루고 있으며, 근로계약의 종료와 관련한 몇 개의 규정은 선원의 기본권 침해가 거론될 정도로 불합리성을 노정하고 있다.

③ 기타 노동관계법과의 관계

선원법의 규정 중에는 최저임금법, 근로자직업훈련촉진법, 직업안정법, 산업안전보건법등에서 규정하고 있는 내용 중에서 1~6개의 조문을 선별적으로 수용하고 있는 것이 있다. 그러나, 이 경우에도 선원에게 적용하는데 있어, 법률의 소관부처가 노동부와 해양수산부로 나뉘어 감독이 소홀하고 따라서 근로자 보호규정의 선원에 대한 적용이 여의치 못하다. 한편, 선원법에 따로 떨어져 있는 이러한 조항들은 관련 노동관계법이 바뀌어도 상당기간 그대로 유지되어 선원과 일반근로자의 형평 문제를 야기하기도 한다.

2) 진취적 입법 곤란

① 교섭력 부족

선원의 노동조합원 수는 타 산업에 비하여 숫자가 적을 뿐만 아니라, 해상 근로의 특성과 선원법 제 27조 때문에 파업 등의 쟁의행위를 하는 것이 사실상 불가능하다. 따라서 선원노동조합의 교섭력은 타 산업 노동조합에 비하여 매우 약한 편에 속하는데, 선원노동보호법이 따로 입법되어 있는 관계로 타 노동조합의 교섭·투쟁의 과실을 즐기는 것도 불가능하게 된다.

② 해상위험에 대한 고정관념

해상근로는 선원을 포함하여 다수 인명, 재화의 안전에 밀접한 관련을 가지기 때문에, 그러한 선박공동체의 안전이 도모되어야 한다는 사회적 요청에 의한 제약을 받을 수밖에 없다는 취지의 규정들이 선원법 안의 노동법적 규정에서 쉽게 발견된다. 선박이 향해 중이기만 하면, 선박이나 인명에 위해를 줄 염려가 없는 경우에도 모든 쟁의행위를 금하는 규정(선원법 제27조), 1990년 선원법의 근로시간에 관한 규정이나 시간외근로에 관한 규정(동 법 제55조 내지 제 61조), 선원근로계약의 해지제한들이 그 대표적인 예라고 할 것이다.

해상노동이 주로 제공되는 선박은 바다 위를 항해하므로 매우 위험하다는 것, 일단 사고가 발생한 경우에도 외부의 조력이 쉽지 않아 독립으로 항쟁할 수밖에 없다는 것, 마지막으로 선박에서의 선원 개개인의 부주의는 타 선원·화물·선박에 피하기 큰 손해를 초래할 수 있다는 점은 부정하기 어렵다. 그러나, 그것 때문에 선원의 노동보호 측면에서 일반근로자와 다른 일률적인 특별제한이 필요하다는 주장은 항상 타당한 것만은 아닐 것이다.

해상노동의 위험도는 기상관측·예보·조언 시스템과 선박·설비의 제조기술 및 통신의 발달로 과거에 비하여 매우 낮아졌다. 실제 통계에 나타난 수치들에 의하면 해상노동은 알려져 온 것과는 달리 그 수준이 전산업 평균을 넘지 않는다. 이는 건설업, 제조업 등에서 공사규모나 생산시설 규모가 거대하여 짐에 따라 위험의 규모도 그에 비례하여 커지고 있고 새로운 위험 또한 계속 창출되고 있는 한편, 자연현상과 같은 외부적 위험이 반드시 해상에만 작용하고 있는 것은 아니기 때문일 것이다. 그러나 문제는 해상위험에 관한 입법

자의 인식이 쉽게 달라지지 않고 있다는 점이며, 이것은 해상노동이 위험하다는 전제하에서 입법한 법규정의 진취적 개정을 매우 어렵게 만들고 있는 것이다.

③ 선원노동시장의 개방

선원노동은 일찍부터 전 세계 시장에 개방되어 있었다. 그리고 이 시장의 주된 매물은 중·후진국에서 나왔고 앞으로도 마찬가지일 것이다. 이러한 상황에서 우리나라 선주들은 까다롭고 비싼 한국선원을 쓰기 위하여 우리 선원법을 개정할 필요성을 전혀 느끼지 못할 것이다. 한국 선원이 아니라도 값싼 중·후진국 외국선원을 얼마든지 구할 수 있기 때문이며, 우리 선원 노동보호 규정의 발전이 더딘 이유 가운데는 이러한 선원노동시장의 특성이 크게 작용해 왔음을 부인하기 어렵다. 그러나 만약 선원노동보호법이 독자적으로 입법되지 않고 일반 근로관계법에 통합되어 있다면, 이런 현상은 없을 것이란 점에서, 노동시장의 개방성을 선원법의 독자입법의 문제점에 포함시킬 수 있을 것으로 본다.

3) 대 안(류명윤, 2002)

① 현행 선원법 규정의 성격별 분류

<노동보호법적 성격>

조문성격이 노동보호규정에 가까운 것은 총 86개에 이르고, 이 가운데 선원법 특유의 보고규정은 24개 조문이다. 나머지 62개의 조문은 근로기준법의 해당조문과 유사한 것 55개, 직업안정법과 유사한 것 6개, 최저임금법 규정 1개로 분류된다. 여기서 유의할 것은 선원법 제 5조에 의하여 선원법에서 준용하는 근로기준법을 개별 규정으로 계산하면 근로기준법 해당 조문은 69개가 된다는 점이다.

<해상안전법적 성격>

해상안전법적 성격의 규정 역시 선원법 특유의 규정과 산업안전보건법, 근로자 직업훈련촉진법과 유사한 성격을 가지는 규정으로 분류할 수 있는데, 이를 모두 합쳐 38개 조문으로 구성되어 있다. 선원법 특유의 규정은 주로 제 2장(선장의 직무와 권한)과 제 3장(선내질서의 유지)에 포함되어 있다. 산업

안전보건법 관련 규정은 자격 요건을 갖춘 선원의 승무, 안전 및 위생에 관한 규정 등이며, 근로자직업훈련촉진법관련 규정은 선원의 교육훈련에 관한 규정들이다.

② 해결방안별 검토

<제1안>

선원법을 성격별로 전면 해체하여 근로기준법 등 각종 노동관계법과 선박·해운·수산 관계법에 분산 수용하는 안이다. 이 안은 선원노동보호법이 타 노동관계법과 동시에 발전할 수 있고, 선원의 입장에서 보면 근로조건 개선협상 등에서의 교섭력이 강화되는 이점이 있다. 또한 선원법의 해상노동보호법적 규정이 안전 법적 성격의 규정과 완전히 결별함으로써 두 성격의 규정 사이에서의 교착문제가 해결돼 있을 것으로 본다.

<제2안>

선원법을 부분적으로 해체하여, 선원법 중 해상안전법적 규정(38개 조문)을 선박직원법으로 이관하고, 선원법에는 선원의 노동보호법만 남기는 방안이다. 이는 선원법을 전면 해체하는 것에 따른 지나친 충격을 완화하는 의미도 있고, 제1안으로 가는 중간단계로서 도입할 수도 있을 것이다. 제2안은 선원법이 순수하게 해상노동보호법으로 남게 되기 때문에, 해상근로의 특성을 고려한 선원보호 입법이 가능하고, 선원법 중 해상안전법적 규정과 노동보호법적 규정의 교착을 방지할 수 있는 이점이 있다. 그러나 양 법의 적용범위가 상이하기 때문에 적용범위를 통일시키면 새로 적용대상이 되거나 적용대상에서 제외되는 선박이 있어 일부 혼란이 올 수 있는 문제가 있다. 그렇다고 이를 일일이 구분하여 구 선원법에서 온 조문의 적용범위와 선박직원법 조문의 적용범위를 달리 정하면, 법적 통일성에 문제가 생긴다.

③ 요약

선원법이 독자 입법되고 그 성격내용이 다양한 것은 현행 선원법이 가지고 있는 매우 튼 결합이라고 할 수 있다. 그러나 위에서 보인 제1안과 같이 일거에 선원법을 해체하고 일반 노동보호법의 적용을 받게 하는 것도 문제가 있다. 따라서 양쪽의 장점만을 취하는 제2안이 가장 무난한 해결 방안이라고 본다. 선원법과 선박직원법의 적용범위와 관련한 문제는, 통일성 측면에서

약간 문제가 있기는 하지만 각각 적용범위를 달리 하는 방법이 있고, 아니면 이를 통일시킨 후 경과규정을 통해 일정기간 동안에 한하여 종전의 적용범위를 유지하도록 하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

(2) 해상노동법제의 과제

□ 선원법 제27조

第27條 (爭議行爲의 제한) 船員은 船舶이 航行중이거나 外國의 港口에 있는 경우 그밖에 人命 또는 船舶에 危害를 줄 虞가 있는 경우에는 船員勤勞關係에 관한 爭議行爲를 하여서는 아니 된다.

현행 선원법은 노동관계법(노동조합법·근로기준법등)과의 조화와 균형을 이루지 못하기 때문에 합리적인 노사관계의 정착을 저해하는 여러 가지 문제점들을 안고 있다(류명운 면담자료(1), 2002.7.12): 우선 선원법의 노동보호법적 규정 중에는 근로자 일반에 적용하는 노동관계법과 중복되는 내용이 있다. 예컨대 선원법 제27조는 선박이 항행중인 때, 외국의 항구에 있는 때, 쟁의행위로 인하여 선박이나 인명에 위해를 줄 염려가 있는 때는 선원의 쟁의행위를 금하고 있다. 또한 이에 관한 벌칙은 그러한 쟁의행위를 지휘하거나 지도적 임무에 종사한 자를 3년 이하의 징역에 처하도록 규정한다(동법 제136조). 그런데 법 제27조의 경우 노조법 제42조와 어떻게 조화시켜 해석할 것인지 문제가 될 수 있다. 즉 노조법 제42조제2항은 “사업장의 안전보호시설에 대하여 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 행위는 쟁의행위로서 이를 행할 수 없다”고 규정하고 있는 바, 선박은 그 자체가 안전보호시설이라는 점에서 선원법 제27조와 상당 부분 영역을 같이 하고 있다. 한편 후자의 경우 우리 노조법이 선박별 노조를 인정하고 있지 않고, 노동조합 간부들이 육상에 있는 현실을 고려할 때 노조법 관련 조항과 합치되지 않는 문제가 있다. 또, 선원법에는 쟁의행위의 정의 조항이 없기 때문에 노조법의 쟁의행위 개념을 그대로 사용할 수밖에 없는데, 이것 역시 선원법 제136조와 상치되는 문제가 있다.

다음에 선원의 근로시간에 관한 규정은 근로기준법의 그것에 비하여 다양성이 매우 부족하다. 예컨대 어선과 연안화물선의 조업 및 운항 상황을 보

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

한편 현행 선원법은 해상위험에 대한 고정관념이 과도하게 강조된 나머지 선주에 대한 선원들의 교섭력을 떨어뜨리는 등의 구조적 한계를 안고 있다. 구체적인 실상은 이렇다(류명윤 면담자료(2), 2002.7.12) : 선원의 노동조합원 수는 다른 산업에 비하여 숫자가 적을 뿐만 아니라, 해상근로의 특성과 선원법 제27조 때문에 파업 등의 쟁의행위를 하는 것이 사실상 불가능하다. 따라서 선원노동조합의 교섭력은 다른 산업 노동조합에 비하여 매우 약한 편에 속하는데, 선원노동보호법이 따로 입법되어 있는 관계로 다른 노동조합의 교섭·투쟁의 과실을 즐기는 것도 불가능하게 된다. 해상근로는 선원을 포함하여 다수 인명 및 재화의 안전에 밀접한 관련을 가지기 때문에, 그러한 선박공동체의 안전이 도모되어야 한다는 사회적 요청에 의한 제약을 받을 수밖에 없다는 취지의 규정들이 선원법 안의 노동법적 규정에서 쉽게 발견된다. 선박이 항해 중이기만 하면, 선박이나 인명에 위해를 줄 염려가 없는 경우에도 모든 쟁의행위를 금하는 규정(선원법 제27조), 1990년 선원법의 근로시간에 관한 규정이나 시간외근로에 관한 규정(동법 제55조 내지 제61조), 선원근로계약의 해지제한들이 그 대표적인 예라고 할 것이다.

(3) 선원보험제도의 보완

□ 선원법 제98조

第98條 (保險加入) 船舶所有者는 이 法에 정한 災害補償을 완전히 이행할 수 있도록 大統領令이 정하는 바에 의하여 保險에 加入하여야 한다.

실효성이 없는 선원보험법을 폐지하는 것으로 선원들에 대한 사회보험 문제가 해결되지는 않는다. 선원보험법의 폐지와 함께 고용보험, 재해보상 및 임금채권보장등의 제도가 보완되어야 할 것이다. 고용보험제도는 1995년에 시행되어 현재 1인 이상 사업장에 적용되고 있다. 선원의 경우 1995년부터 외항, 내항, 원양 등 4개 업종에 적용되었고, 1999년부터는 원양 전체와 예선업에까지 적용이 확대되었다. 그러나 고용보험법에서는 연근해 어선원 약3만명과 해외취업선원 약7천명이 적용대상에서 제외되어 있다. 해외취업선원은 선원 및 외국인사업자의 보험료 징수 문제 등으로 제외되어 있고, 연근해 어선원은 짧은 근로계약과 잦은 전업 등으로 사실상 고용보험 수혜자격을 유지하기 어려워 제외되어 있다(해양수산백서, 2002 : 244). 현재 연근해 어선원에 대한 고용보험 적용은 노사가 모두 반대하고 있으나, 사업장이나 고용주의 변경에도 불구하고 근로자로 계속 근무할 경우에는 고용보험의 혜택을 받을 수 있도록 법제를 정비하여야 할 것이다. 한편, 해양수산부는 선원법의 적용을 받는 선원의 임금채권을 제도적으로 보장하기 위하여 법제화를 추진중이나 임금채납의 관행에 비추어 보장 입법의 당위성에도 불구하고 실효성이 희박할 것으로 판단된다.

선원은 산업재해보상보험 적용대상에서 배제되어 있으며, 선주가 각종 민영보험에 가입함으로써 선원에게 선원법에 따른 재해보상을 실시중에 있다. 즉 외항선원 및 원양 어선원은 P&I 보험에, 내항선원은 해운조합공제에, 연근해 어선원은 수협공제에 가입하고 있다. 선원법에 의한 재해보상제도는 선주가 보험에 가입하고 있으면 직무 외 원인에 의한 재해시에도 보상하는 등 산재보험보다 보상범위가 넓어 선원에게 유리한 부분도 있으나, 선주가 보험에 가입하지 않거나 효력이 정지된 상태에 있을 때는 선원은 전혀 보상받을 수 없어 문제가 된다. 현재 무보험 선주를 선원법 제98조 위반으로 1년 징역 또는 500만원 벌금에 처할 수 있게 되어 있으나, 피해선원의 구제 측면

에서는 극히 불충분한 상황이다. 특히 산업재해보상보험법의 적용을 받는 일반 사업장의 경우 모든 근로자에 대해 적용이 강제되고 사고발생시 우선적으로 국가에서 보상을 실시하지만, 선원법에 의한 산재보상의 경우 국가보상 책임이 없어 선원에게 보상이 이루어지지 않는 경우도 있다. 또한 현행 선원재해보상제도 하에서는 선박이 압류(Legal Arrest), 난파, 좌초, 침몰되거나 선박소유자의 파산 또는 지불불능(Insolvency) 상태 등의 사유가 발생하면 선원도 동시에 무보험 상태에 빠져 재해에 대하여 무방비 상태가 되는 문제도 발생한다. 이러한 문제점 때문에 현재 선원단체에서는 공적보상체제로 개편하거나 아니면 산재보험체제에 편입할 것을 요구하고 있다(해양수산백서, 2002 : 245). 선원재해보상제도를 산재보험제도체제로 편입하거나 선원법을 대폭 개정하여 선원재해보상제도의 문제점을 해결하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

2. 선박직원법

선박직원법은 선박에 승무할 자의 자격을 정하여 선박의 안전항해를 확보하기 위한 법이다. 장기적으로 선원법을 부분적으로 해체하여, 선원법 중 해상안전법적 규정들을 선박직원법으로 이관한다. 필요한 경우, (현행)선박직원법의 명칭을 (가칭)선박승무원자격등에관한법률로 바꿀 수도 있다(류명윤,2002).

VI. 환경 · 안전법제

1. 해상교통안전법

(1) 해양안전관리법의 제정

해양안전 관련법령들은 서로 중복되거나 안전의 사각지대를 발생시킬 뿐만 아니라 그들 상호간의 관계를 명시하는 규정이 없기 때문에 관계법률간에 유기적인 체계성을 갖추지 못하고 있다. 더구나 해양안전 관계법들은 이를 집행하는 주무행정부서를 달리 함으로 인하여 그 집행에 있어서도 일관성이 결여되어 있다. 결국 상호연관성이 부족하거나 결여된 해양안전 관계법률들은 해양안전정책의 실효성을 약화시키는 중요한 한 요인이 되고 있다(조동오외,

1997:147). 일단의 전문가들은 해양환경의 변화에 보다 적극적으로 대처한다는 측면에서 새로운 해양안전수요를 반영하기 위하여 (가칭)해양안전기본법을 제정하고 다음과 같은 입법수요를 감안하여야 한다고 제안한다(조동외, 1997:149). 입법정책적으로는 이러한 내용들의 입안이 필요하지만 입법의 형식에서는 재고를 요한다. 해양안전분야가 중요하다고 하여 해양수산 전체를 모든 부문별로 기본법을 제정함은 적절하지 않다. 현행 해상교통안전법(1986년의 법률 제3909호)은 교통부 소관 시대의 법률관이 잔존한다. 입법체계상으로는 현행 해상교통안전법을 (가칭)해양안전관리법으로 확대 개편하고 새로운 해양안전수요를 반영하는 방안이 바람직하다.

1) 항장제도

항장(Harbour Master)제도의 도입에 관한 법적 근거를 마련하고 항장의 권한·직무·자격 등 구체적인 사항은 개항질서법에 신설하여야 할 것이다. 항장은 선박운항·관제기능 및 항만안전기능을 담당하며 항장의 자격을 선박운항과 항만업무에 대한 경험·지식이 풍부한 선장출신으로 제한할 필요가 있다.

2) 해양레저활동대책

해양레저활동에 대한 안전지도·단속업무의 법적 근거를 마련함과 더불어 사고발생에 대비한 구조체제를 갖추어야 한다. 이외에도 해양레저관계자의 안전의식, 해상·기상정보관리체제 및 안전교육도 강화되어야 할 것이다.

3) 해양안전성평가

해상교통 및 시설물에 대한 안전성평가제도를 도입하는 경우 기본법에 일반적 근거를 두고, 평가대상·평가방법·평가항목·평가기관·사후관리 등에 관한 세부적인 사항을 체계적으로 연구하여 안전성평가에 관한 별개의 법을 제정하는 것이 바람직하다.

4) 해양안전협회

업계차원에서 자발적이고 능동적으로 해양안전사업을 추진하는 해양안전협회를 설립할 필요가 있다. 동 협회에서는 해양안전에 관한 조사·연구·교

육·훈련, 해난방지를 위한 지도·홍보·세미나, 해상안전기술 개발 등의 업무를 수행한다.

5) 국제안전관리규약(ISM Code)

이미 제정되어 있는 선박안전경영규정은 입법형식의 부적절성, 수권근거의 부당성 및 이행보장의 불확실성 등의 문제점을 지니고 있으므로, 국제안전관리규약을 수용하는 별도의 법률을 제정하거나 해상교통안전법에 별도의 장으로 신설하여야 할 것이다.

6) 기타 새로운 해양안전수요

항만국통제, 해양안전과학기술의 진흥, 사업장·선박에 대한 안전관리능력 평가제도(Blue Mark제) 및 명예해양안전감시원제도 등을 통하여 해양안전의 과학적·자율적 기반을 조성하여야 한다.

2. 해양오염방지법

(1) 오염에 의한 어업피해

해양 관련 어업피해의 종류는 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째는 간척매립사업에 따른 어업피해로 대부분 농업용지 확보 및 국가기간산업등의 공사로 인한 피해 등으로서, 이는 어업보상에 해당된다. 두 번째는 해양환경오염에 따른 피해이고 세 번째로는 자연재해인 태풍 및 적조 등으로 인한 정부지원 등이다. 일반적으로, 농업용지 및 공공요지 등 공공사업으로 인한 간척·매립사업 등은 사전적 개념의 보상에 가깝고, 해양오염 및 자연재해의 피해는 사후적 개념이 배상 및 정부지원이라고 볼 수 있다. 첫 번째의 간척·매립사업의 경우는 사전적 해결방식으로 「선보상후착공」 및 수산업법(또는 공특법)에 소멸복상 뿐만 아니라 피해보상의 경우도 보상액의 산정방식이 명문화되어 있으므로 굳이 쌍방의 다툼이 없이 법률상으로 해결이 가능하다. 또한, 세번째의 자연재해로 인한 수산물의 피해는 재해보상에 의하여 국가가 지원해주고 있으며 이는 농산물의 경우와 마찬가지로이다. 즉, 간척매립, 자연재해로 인한 어업보상 및 지원 문제는 관련법규가 잘 정비되어 있으나, 두번째의 해양오염(유류오염부문 제외)에 의한 손해배상 문제는 사각지대라

고 할 수 있다.(여수대학교,2001)

해양오염에 의한 피해는 사후적 개념으로 다른 유형의 재해(피해)와는 달리 피해의 간접성, 누적성, 계속성, 광역성, 가해행위와 피해 발생간의 시간적 격차, 가해자 특정의 어려움, 인과관계의 입증곤란성 등의 특성으로 인하여 환경오염 피해자인 어업인의 입장에서는 자체적으로 이러한 오염에 대한 근거자료를 제시할 수 있는 여력(경제적 여력과 기술적 여력)이 없어 사회적인 문제로 야기되고 있는 실정이다. 해양수산부의 입장에서는 해양피해로 인한 손해배상 문제는 비록 해양(바다)과 관련하여 발생한 일이라 하더라도, 현행 법령상 환경문제는 환경부에서 관할 및 환경오염으로 인한 분쟁은 환경부 산하의 환경분쟁조정위원회에서 수행하도록 되어 있어, 해양수산부는 단지 해양분야 손해배상 문제에 대하여 방관자의 역할만 하고 있는 실정이다. 따라서, 해양관련 피해 분쟁에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위해서는 빠른 시일 내에 이에 대한 제도적 장치의 강구가 필요하다고 판단된다.(여수대학교,2001)

(2) 어업폐기물의 관리

어업폐기물관리의 실효성을 제고하기 위하여 우선 법집행을 강화하는 방안이 필요하다. 즉 폐어망 등의 관리에 관한 현행제도의 골격을 유지하고 해양경찰청이 추진하는 한편 해양오염단속·감시강화 조치를 계획대로 시행하여야 할 것이다. 구체적으로는 연안어업인의 준법정신을 고양시키고, 폐어망 등의 관리를 위한D/B를 구축하면, 제도개선책을 마련한 후에는 공정한 법집행을 확보하기 위해서 위반자에 대해 지도·단속을 강화하여야 한다(최동현, 2002:91). 그러나 이러한 접근을 시도할 경우, 지도·단속비용의 증가, 폐어망 투기사단법 단속에 따른 어촌사회의 불신풍조 확산, 영세어업인의 상실감, 과잉단속으로 인한 어업인의 저항 등의 부작용이 예상된다. 이를 극복하기 위하여서는 어업자원의 중요성과 정부정책의 당위성에 대한 홍보·계몽을 강화하고 새로운 시책 결정과정에서 어업인 대표의 참여를 확대시켜야 한다.

장기적으로는 폐어망을 수거하여 보상하는 제도적 장치를 강구하여야 할 것이다. 즉 폐어망·폐로프 등을 자발적으로 수거해 오는 어업인에게 일정액 상당의 현금이나 현물지원 (예 면세유 추가 배정) 등의 인센티브를 제공할 수 있다(최동현, 2002:91). 다만, 보상 시스템을 추진하기 위하여서는 어망

생산·공급경로와 소비에 대한 D/B구축등 사전준비가 필요하기 때문에 단계적 시행이 요망된다. 시·도, 시·군별로 특성을 고려하여 지역을 선정하여 시범적으로 시행하고 일정기간 시행 후 성과를 심사 분석하여 계속 추진 여부를 결정한다. 아울러 관련 정책수단 개발에 관한 심층적 연구·조사를 병행하고 어촌계 단위의 소규모 어업관리집단의 존재현황을 조사하여야 할 것이다. 자율관리형 어업을 전국적으로 실시할 때 이 방안을 함께 추진하는 방안이 바람직하다.

(3) (가칭)해양환경관리법의 제정

해양수산부 내부조직 상호간의 충분한 합의가 이뤄질 것을 전제로 해양오염방지법을 전면 개편하는 해양환경관리법(안)의 제정이 추진되고 있다. 바다와 육지의 환경보전 업무를 해양수산부와 환경부가 양분하여 관할한 이래 해양환경을 종합적으로 보전하기 위한 해양환경보전종합계획이 해양오염방지법에 있어 협소한 모법의 기능과 광범위한 환경계획의 기능이 서로 상충하지 못한다는 관점에서 일단 해양환경보전종합계획을 담을 수 있는 포괄적 법안의 출현이 요청된다. 해양수산부내 소관 부서에서 준비중인 해양환경관리법(안)은 해양환경의 보전을 통하여 국민의 건강과 재산을 보호한다는 목적 아래 ‘오염원인자책임원칙’등을 해양환경관리의 기본원칙으로 명시하고 ‘해양환경정책심의위원회’를 설치·운영하여 해양환경을 적극적으로 계획·관리하고 배출규제와 사후대응을 엄격하게 실시한다는 구상을 담고 있다. (가칭)해양환경관리법을 제정할 경우에 이 법의 기능을 어떻게 특화시킬 것인가, 일반환경법과의 관계를 어떻게 설정할 것인가, 해양환경계획의 지위와 효력을 어떻게 부여할 것인가 그리고 비범죄화를 실현하면서도 어떻게 법의 실효성을 높일 것인가의 여부가 과제이다.

(4) 해상기인 오염물질 관리

연안어장 오염의 원인은 크게 육상기인, 해상기인 및 대기기인으로 구분된다. 유류오염, 양식장 자가오염 등 해상기인 오염원은 양식어업에 직접 영향을 미친다. 그러나 유입 오염원 관리체제가 취약한 현실이다. 해상기인 오염원 관리체제를 보면, ①오염에 대한 사전적인 관리를 포함하는 어업폐기물 관리정책 미흡 ②정화장비 및 방법의 낙후 등 어장정화사업의 효율성 저하

③어장정화 전문업체의 부재 ④환경수용능력 산정을 위한 어장환경 조사 및 환경평가의 미흡 ⑤안전불감증·선저폐수 무단방류 등 유류오염에 대한 관리 효율 문제가 지적될 수 있다(홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 266쪽). 해상유입 오염원을 효율적으로 관리하기 위해서는 정화장비 및 방법의 개선을 통한 효율적 어장 정화사업 실시하고, 적극적 침체어망 인양 및 처리대책 마련과 더불어 침체어망 발생 감소를 위한 대어민 교육·홍보의 강화하며, 인센티브제도 도입을 통한 정화업체의 민간참여 유도 및 육성을 도모하고, 정확한 환경수용능력의 산정을 통한 휴식년제 도입 및 환경친화적 어장관리체제 구축되어야 한다. 또한 유류오염에 체계적으로 대처하기 위한 방제기술과 과학적인 대응을 위한 방제 지원시스템 구축이 필요하다. 아울러 해양환경회계(Marine Environmental Accounting)의 도입 및 적용도 검토될 필요성이 있다. 특히 양식어업 부분에 환경회계를 우선적으로 도입하는 방안이 검토 될 필요성이 있다. 이를 통해 환경평가의 효율성 증대 및 환경대책 수립과 추진에 기초자료로 활용되어야 할 것이다(홍성걸외, 수산정책집행의 실효성에 관한 연구(2000·12:한국해양수산개발원), 267쪽).

(5) 육상기인 오염물질 관리

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

서 법적인 구속력을 갖는 협약을 채택하고 있어 조만간 지역차원의 법적 구속력이 있는 협약으로 발전할 것으로 예상된다(해양수산백서, 2002 : 12).

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

육상기인오염원을 저감하고 관리할 수 있는 새로운 규율이 필요한 상황에서 새로운 법률을 제정할 경우에 기왕의 환경관련 법률과의 충돌가능성 및 기존의 환경법률에 수용가능성 여부의 검토가 필요하다(심동현 면담자료(6), 2002.6.27). 먼저 수질환경보전법은 배출자의 점유를 벗어나 공공수역(하천 등)으로 이동하는 오염물질을 통제한다. 이에 비하여 육상기인 오염물질제한법(안)은 공공수역(하천등)에서 해양으로의 이동과정 또는 배출자의 점유에서 직접 해양으로의 이동과정을 통제하여야 할 것이다. 한편, 해양오염방지법은 선박으로부터 해양오염방지를 위한 국제협약(MARPOL)의 국내법적 수용을 위한 법으로서 규율대상이 해양기인 오염원이며 국제협약 내용의 변동에 의하여 법의 내용이 달라질 수 있다. 폐기물관리법과는 도서지역 폐기물처리와 관련하여 충돌이 있을 수 있으므로 사전조정이 필요하다.

(6) 해양분쟁해결

현행 해양피해 분쟁 발생시 민원처리에 대한 제도적 장치는 실체법과 절차법간에 중양부처가 서로 이원화되어 있어 해양분쟁 해결에 많은 제약이 따르

고 있다, 이로 인하여 해양수산부 역할의 한계, 어업인의 상대적 약자적 지위 심화, 해양분쟁조정위원회의 해양분야 전문성 반영의 미비, 과도한 수수료 부담, 환경분쟁조정제도하의 해양분야는 사각지대, 환경분쟁조정제도는 경미한 사건만 취급, 환경분쟁조정위원회 조정 결과신뢰도 문제, 피해 어업인들의 의식문제 등의 문제가 야기되고 있다. 이와 같은 문제점들을 종합해 볼 때, 현행 환경분쟁위원회 제도를 통한 해양피해 관련 분쟁 해결의 한계가 있다(여수대학교, 2001).

1) 제1안

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

2) 제2안

기존 해수부내 중앙수산조정위원회 업무에 해양피해 부문 포함시켜 위원회를 활성화시키는 방안이 있다. 이는 기존 해양수산부내 중앙수산조정위원회 제도 활용하여 해양피해 분쟁 문제를 해결하는 방안이다. 해양피해관련 분쟁 조정 업무를, 활동이 미미한 중앙수산조정위원회의 기능에 포함시켜 동 위원회의 운영을 활성화시킬 수 있고, 기존의 위원회를 확대 개편으로 위상정립이 가능하고, 위원회 구성 및 소위원회, 전문위원들을 확충하여 이용할 수 있는 등 현실적인 장점이 있다.

3) 제3안

특별법을 제정하는 방안이 있을 수 있다. 이는 당장의 추진에는 현실적으로 무리가 따른다. 그러나 장기적인 관점에서 기존의 기존법에 산재하여 있는 해양피해 분쟁관련 법률들을 한 곳에 모아 특별법 제정을 추진하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 법적으로 사전에 환경분쟁이 발생할 가능성을 최소화하는 방안으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

(7) 해양폐기물관리법제

□ 해양오염방지법

1) 현행 법제의 문제점

① 해양폐기물 관련 법률의 집중력 결여

해양폐기물은 기본적으로는 해양오염방지법에 따라 배출이 제한되고, 해역관리청에서 수거·처리하도록 규정되어 있으나 해역관리청이 해양수산부와 지방자치단체(시·도등 광역단체)로 이원화되어 있고 특히 동 법률은 집행기능이 미약한 시·도에게 해역관리의무를 부과하고 이를 시·군·구에 위임할 수 있는 명확한 위임규정을 두지 않아 해양폐기물 수거·처리에 한계를 보이고 있다. 또 해양오염방지법, 공유수면관리법, 폐기물관리법 등 여러 법률에 해양폐기물 관련 규제가 분산되어 동일한 위반행위에 대한 개별법의 위반에 대한 벌칙 등 처벌규정이 다르게 나타나고 있다(심동현,2002).

② 육상기인 폐기물의 해양유입방지 규정 미비

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

③ 도서지역 폐기물 대책 미비

도서지역에서 발생하는 쓰레기는 [규모의 경제]에 미달하여 환경부의 폐기물관리법(제13조제1항 단서)은 거주인구 50호 미만의 도서지역을 폐기물 수거·처리제외지역으로 정할 수 있게 함으로써 섬내에 폐기물이 방치되거나 해양으로 배출되고 있으나 이에 대한 대책이 없는 실정이다. 환경부는 도서 쓰레기는 문제에 대하여 “발생자의 비용으로 발생지에서 처리” 원칙을 적용하여

도서지역에 쓰레기 소각로를 보급하였으나 [규모의 경제 및 기술상 제약]을 극복하지 못하여 일부 지역은 시험가동후 전혀 가동하지 않고 있는 지역도 나타나고 있다.

2) 제도개선안

① 육상기인 오염물질 관리를 위한 입법

UN 해양법협약 제207조는 동 협약을 수용하는 국가는 국제적으로 인정되는 기준과 방법 및 절차에 따라 육상으로부터 해양으로 유입되는 오염원을 줄이고 통제하기 위한 법률과 규제를 채택하도록 규정하고 있다. 이러한 법안에는 첫째, 육상기인 해양폐기물에 대한 관리청을 명확하게 규정하여야 한다. 현재 해양오염방지법에는 해양폐기물의 관리청에 대한 규정이 모호하고, 해양폐기물의 부유·이동성의 특성 때문에 관리청(지자체)간 책임회피 및 수거처리에 소극성이 나타나고 있다. 둘째, 하천에 의한 오염물질의 유입을 적절히 통제할 수 있는 규정을 구비하여야 한다. 이를 위해서는 하천이 여러 지자체를 통과할 경우 지자체간 비용분담, 업무분장등을 포함하는 협약(협정)을 체결하는 내용을 포함하여야 한다. 셋째, 하수관거 및 산업단지 등에서 배출되는 오염물질의 해양배출을 관리하여야 한다. 넷째, 도서지역 폐기물에 대한 내용을 포함하여야 한다. 다섯째, 플라스틱류 등 특정품목에 대한 관리를 규정하여야 한다(심동현,2002).

② 다른 법률과의 상충회피

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

(8) 어업폐기물 관리의 실효성 제고

□ 해양오염방지법

1) 제1안 : 현상유지(단속강화)

① 요 지

폐어망 등의 관리에 관한 현행제도의 골격을 유지하고 해양경찰청이 추진하는 해양오염단속·감시강화 조치를 계획대로 시행하는 대책임. 즉, 연안어업인의 준법정신을 고양시키고, 폐어망 등의 관리를 위한D/B를 구축하면, 제도개선책을 마련한 후에는 공정한 법집행을 확보하기 위해서 위반자에 대해 지도·단속을 강화한다(최동현,2002).

② 예상문제점

지도·단속비용의 증가, 폐어망 투기사단범단속에 따른 어촌사회의 불신풍조 확산, 영세어업인의 상실감, 과잉단속으로 인한 어업인의 저항 등의 부작용이 예상된다.

③ 보완방안

어업자원의 중요성과 정부정책의 당위성에 대한 홍보·계몽을 강화하고 새로운 시책 결정과정에서 어업인 대표의 참여를 확대시킨다.

2) 제2안: 제도개선(폐어망 수거 포상)

① 요 지

현행 폐어망 관리제도의 일부를 개선하는 것임. 즉 폐어망·폐로프 등을 자발적으로 수거해 오는 어업인에게 일정액 상당의 현금이나 현물지원 (예 면세유 추가 배정) 등의 인센티브를 제공한다.

② 예상문제점

어망생산·공급경로와 소비에 대한 D/B구축등 사전준비가 미흡하다.

③ 보완방안: 단계적 시행요망

- 시·도, 시·군별로 특성을 고려하여 지역을 선정하고 시범적으로 시행
- 일정기간 시행 후 성과를 심사 분석하여 계속 추진여부를 결정

- 관련정책수단 개발에 관한 심층적 연구·조사를 병행
- 어촌계 단위의 소규모 어업관리집단의 존재현황을 조사
- 자율관리형 어업을 전국적으로 실시할 때 이 방안도 함께 추진가능

3) 제3안 : 보완수단(교육·홍보 강화)

① 요 지

교육과 홍보는 독자적으로 효과를 크게 내지 못하고 다른 정책 대안들의 보완수단으로 장기간에 걸쳐서 시행되는 방안임. 즉, 중장년층을 대상으로 TV프로그램개발을 통해서 폐어망 등 해양폐기물은 해상투기하면 어업자원 감소, 어로활동 지장, 해상안전 위협 등으로 어업인이 직접손해를 보게 됨을 인식시킨다.

② 예상문제점

어업인들의 중앙정부, 지방자치단체, 해양경찰, 시민환경단체, 명예감시원 등 다양한 주체들이 시행해 온 여러 가지 교육·홍보 활동을 일과성 또는 캠페인으로 인식하고 비협조적이 될 가능성이 있다.

③ 보완방안

어업인들의 자발적 노력으로 환경개선이 이루어진 시범사례를 발굴하여 소개하고, 해양폐기물발생을 줄임으로써 어민들에게 실익이 돌아갈 수 있을 설득하는 방안이 타당하다.

4) 요약 및 건의

① 현행 폐어망·페로프 관리정책은 타율적이고 규제위주여서 관련정책 집행의 실효성 확보가 어렵고 법률과 현실의 괴리 또는 공권력 무시 현상까지 속출한다.

② 어업인들의 폐어망 불법투기에 대한 일선 공무원들의 지도·단속능력도 미흡하고, 다수의 어업인들은 폐어망 불법투기가 범법행위라는 인식이 미약하다.

③ 해양환경도 보호하고 불법어업인을 양산하지 않으며, 향후 수산발전계획에도 부응하기 위해 현행제도를 다음과 같은 단계로 개선한다 :

- 현행제도를 유지하고, 2001~2005년간에 시행하는 해양환경보전종합 계획을 통해 단속·감시체제를 확립
- 제도개선으로 2002년부터 단계적으로 추진하여 폐어망 수거 어업인에 대한 포상제도를 도입
- 보완방안으로, 교육·홍보를 통하여 어업인들이 해양환경인식과 준법의식을 함양하도록 함.

3. 유류오염손해배상보장법

□ 유류오염손해배상보장법 제1조·제3조

第1條 (目的) 이 법은 船舶으로부터 流出 또는 排出된 油類에 의하여 油類汚染 損害가 발생한 경우에 船舶所有者의 責任을 명확히 하고 油類汚染損害의 賠償을 보장하는 制度를 확립함으로써 被害者의 보호와 船舶에 의한 油類運送의 健全한 발전을 도모함을 目的으로 한다.

第3條 (적용범위) 이 법은 大韓民國의 領域(領海를 포함한다. 이하 같다) 및 大韓民國의 排他的 經濟水域에서 발생한 油類汚染損害에 대하여 적용한다. 다만, 大韓民國의 領域 및 大韓民國의 排他的經濟水域에서의 油類汚染損害를 방지하거나 輕減하기 위한 防除措置에 대하여는 그 場所에 관계없이 이 법을 적용한다. <개정 1997.1.13>

유류오염손해배상보장법은 선박으로부터 유출 또는 배출된 유류에 의하여 유류오염손해가 발생한 경우에 선박소유자의 책임을 명확히 하고 유류오염손해의 배상을 보장하는 제도를 확립함으로써 피해자의 보호와 선박에 의한 유류운송의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 대한민국의 영역(영해를 포함한다. 이하 같다) 및 대한민국의 배타적 경제수역에서 발생한 유류오염손해에 대하여 적용한다. 다만, 대한민국의 영역 및 대한민국의 배타적경제수역에서의 유류오염손해를 방지하거나 경감하기 위한 방제조치에 대하여는 그 장소에 관계없이 이 법을 적용한다(제3조). 이 법에 대한 입법의견은 소수이다. 다만, 국제기준의 변화에 따라 책임한도액(제7조)의 인상이 필요하다. 2003년 11월부터 5천톤 미만의 선박은 451만SDR 그리고 5천톤 초과 선박은 451만SDR에 초과톤당 631SDR을 곱하여 얻은 금액을 가산한 금액으로 인상된다.

해양오염에 의한 피해는 사후적 개념으로 다른 유형의 재해(피해)와는 달리 피해의 간접성, 누적성, 계속성, 광역성, 가해행위와 피해 발생간의 시간적 격차, 가해자 특정의 어려움, 인과관계의 입증곤란성 등의 특성으로 인하여 환경오염 피해자인 어업인의 입장에서는 자체적으로 이러한 오염에 대한 근거자료를 제시할 수 있는 여력(경제적 여력과 기술적 여력)이 없어 사회문제로 대두된다(여수대학교, 2001 : 210). 해양피해로 인한 손해배상 문제는, 비록 해양에서 발생한 일이라 하더라도, 현행 법령상 환경부 관할사항과 환경오염분쟁은 환경부 환경분쟁조정위원회에서 수행하도록 되어 있어, 해양수산부는 단지 해양분야 손해배상에 대하여 국외자의 입장에 놓여있다. 해양 관련 피해 분쟁에 따른 사회적 비용을 최소화하기 위하여서는 빠른 시일 내에 제도정비가 요망된다.