

현안분석 2009-

어업분쟁조정을 위한 법제연구

이 순 태

어업분쟁조정을 위한 법제연구

Research on Legislation Concerning the
Conciliation of Fisheries Disputes

연구자 : 이순태(부연구위원)
Yi, Sun-Tae

2009. 12. 21.

국문 요약

어업활동은 한정된 어장에서 제한된 자원을 경쟁적으로 이용하는 특성으로 인해 항시 분쟁의 가능성을 내포하고 있으나, 수산자원이용의 질서유지를 위해서는 일정한 이용질서가 확보되어야 한다.

최근에는 어업상황의 변화에 따라 이용의 경합에 따른 갈등이 고조되고 있다. 즉, EEZ 체제에 따른 어장축소와 수산자원의 감소 등의 영향으로 어업갈등 심화되고 있으며, 어업협정에 따른 조업어장 상실로 인한 근해어선의 연안수역조업으로 연안어업과 근해어업 간의 갈등이 고조되고 있다.

어업갈등·분쟁을 조정하기 위한 제도적 장치로서 수산업법에 의한 수산조정위원회가 있으며, 비제도적 장치로서 최근에는 자율규제에 의한 자율조정을 하는 사례도 있다.

다만, 수산업법상의 수산조정위원회는 어업분쟁에 관한 사항을 심의할 수 있도록 되어 있으나, 어업분쟁의 조정에 관한 구체적 절차 등에 관한 규정이 결여되어 있어 그다지 활용되고 있지 못하다.

또한 어업은 해역별 어업여건과 특성에 따라 발달되어 왔고 어업분쟁도 대부분 그 해역안에서 발생되고 있으나 해역의 여건·특성을 감안한 어업분쟁 조정기구에 관한 법규정이 존재하지 않는다.

이에 관한 법제개선 방안으로 현행 수산업법에서 어업분쟁조정제에 관한 사항을 심의하게 되어 있는 각급 수산조정위원회 제도를 보완하여 그 운영을 활성화하도록 하는 것이다. 이를 위해 조정제에 관한 절차규정이 결여되어 있는 부분을 보완하고, 수산조정위원회를 공정성하고 민주적으로 구성해야 한다.

또한 수산조정위원회의 기능을 보완하는 제도로서, 실제로 어업분쟁이 발생하는 해역의 특성을 고려하여 어업분쟁을 조정하기 위한 해역별로 조정위원회를 설치하여 분쟁을 조정할 필요가 있다.

현재 해역별 어업의 지도·단속을 위해 동해어업지도사무소와 서해어업지도사무소가 설치되어 운영되고 있다. 따라서 동·서해 어업지도사무소에 관할 해역의 어업조정을 위한 어업조정위원회를 설치하고, 그 사무국의 역할을 부여함으로써 실효적인 어업조정이 가능하게 될 것이다.

다만, 어업지도사무소에 어업분쟁조정을 위한 위원회를 설치하기 위해서는 작용법인 『수산업법』과 하위법령 및 조직규범인 『농림수산식품부와 그 소속기관 직제』 등에서 해역별 어업조정위원회를 설치하는 근거가 없으며, 어업지도사무소에 이러한 위원회를 두는 규정도 없기 때문에, 수산업법령에 수산조정위원회의 어업분쟁 조정에 관한 사무의 특례로 해역별 어업조정위원회를 둘 수 있는 설치근거규정을 두고, 해역별 어업조정위원회의 기능을 명확히 하며, 이를 어업지도사무소에 설치할 수 있도록 하는 법제개선이 이루어져야 한다.

※ 키워드 : 수산업법, 어업분쟁조정, 수산조정위원회, 재판외 분쟁해결제도, 해역별 어업조정위원회, 어업지도사무소

Abstract

The purpose of this study is to systematize the legislative system of the conciliation of fisheries disputes.

In order to deliberate on the matters concerning conciliation, coordination, compensation, etc. for fisheries, the Central Fisheries Coordination Committee is established within the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, and the City/Do or Si/Gun/Gu Fisheries Coordination Committee is installed in each City/Do or Si/Gun/autonomous Gu. The Fisheries Coordination Committee is composed of fishers' representatives and people who have profound knowledge and experience in fisheries.

However, there are not the provision on the procedure about conciliation under Fisheries Act and not public participation in the conciliation of fisheries disputes.

Unlike many other natural resource industries, fisheries cannot be effectively managed by a single State or Municipal entity. Fisheries differ a great deal across the country. To address these regional differences, the Sea Regional Fishery Council system should be created. The Council system is designed to allow regional, participatory governance by knowledgeable people with a stake in fishery management.

※ Key Words : Fisheries Act, Conciliation fo Fisheries Disputes, ADR, Fisheries Coordination Committee, Sea Regional Fishery Council

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	9
제 1 절 연구의 목적	9
제 2 절 연구의 구성 및 범위	10
제 2 장 어업분쟁조정제도 현황 및 문제점	13
제 1 절 어업분쟁의 실태 및 어업분쟁조정제도의 현황	13
1. 어업분쟁의 실태	13
2. 현행 어업분쟁조정제도의 현황	14
제 2 절 어업분쟁조정제의 법적 성격과 문제점	22
1. 어업분쟁조정제의 법적 성격과 의의	22
2. 현행 법제의 문제점	25
제 3 장 비교법 연구	29
제 1 절 미국의 어업관리제도	29
1. 연방정부의 어업관리위원회 제도	29
2. 주정부 차원의 어업관리제도	33
제 2 절 일본의 어업관리제도	37
1. 어업조정위원회의 의의	37
2. 어업조정위원회의 종류와 조직	38

3. 해면이용협의회	45
제 4 장 분쟁조정에 관한 유사 절차와 위원회	49
제 1 절 환경분쟁조정	49
1. 환경분쟁조정위원회	49
2. 환경분쟁조정절차	53
제 2 절 건설분쟁조정	54
1. 건설분쟁조정위원회	54
2. 분쟁조정절차	56
제 5 장 어업분쟁조정제도 개선 방안	59
제 1 절 현행 수산조정위원회 제도 보완 및 운영활성화	59
1. 조정위원회가 실질적인 조정권한을 갖도록 제도보완	59
2. 조정위원회 구성의 공정성 확보 및 어업인 참여확대	59
3. 중앙과 시·도 수산조정위원회의 기능조정	60
4. 법제개선방안	60
제 2 절 해역별 어업조정위원회 제도 신설	64
1. 동·서·남해 해역별 어업조정위원회 설치	64
2. 해역별 광역위원회 설치·운영기능 부여	65
3. 법제개선방안	67
참 고 문 헌	77

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

한정된 어장에서 제한된 자원을 경쟁적으로 이용하는 특성으로 인해 어업활동은 항상 이용의 경합을 내포하고 있다.

어업활동이 이루어지는 해면은 오래전부터 공물로 여겨져서 항해, 낚시와 같은 해면의 본래적 이용은 모든 사람에게 허용되어 왔다. 따라서 모든 사람이 해면에서 이러한 활동을 자유로이 할 수 있는 것이지만, 이용관계의 경합 내지 충돌을 회피하고 공물의 기능유지를 위해서는 일정한 질서가 유지되어야 한다.

또한 원칙적으로 수산자원은 무주물 선점의 이론이 적용되는 대상이지만, 수산자원의 적정한 관리라는 측면에서 이에 관해서도 일정한 질서를 유지할 필요가 있다.

수산관계 법령은 이러한 어업활동의 질서유지를 위한 규정을 두고 있으나, 이용의 경합 내지 충돌은 발생하고 있다.

최근에는 어업상황의 변화에 따라 이용의 경합에 따른 갈등이 고조되고 있다. 즉, EEZ 체제에 따른 어장축소와 수산자원의 감소 등의 영향으로 어업갈등 심화되고 있으며, 어업협정에 따른 조업어장 상실로 인한 근해어선의 연안수역조업으로 연안어업과 근해어업 간의 갈등이 고조되고 있다.

예를 들어, 어획량이 특종어종(멸치, 오징어, 저서어류 등)에 집중되어 이들 어종을 둘러싼 업종간 갈등이 심화되고 있으며, 지자체간의 해상경계를 둘러싼 갈등과 해양레저 활동의 증가 등에 따른 새로운 유형의 분쟁도 발생하고 있다.

이러한 어업갈등·분쟁을 조정하기 위한 제도적 장치로서 수산업법에 의한 수산조정위원회가 있으며, 비제도적 장치로서 최근에는 관계

자들간 자율규제를 위한 한국수산회의 자율조정협의회가 있다.

다만, 수산업법상의 수산조정위원회는 어업분쟁에 관한 사항을 심의할 수 있도록 되어 있으나, 어업분쟁의 조정에 관한 구체적 절차 등에 관한 규정이 결여되어 있어 그다지 활용되고 있지 못하다.

또한 어업은 해역별 어업여건과 특성에 따라 발달되어 왔고 어업분쟁도 대부분 그 해역안에서 발생되고 있으나 해역의 여건·특성을 감안한 어업분쟁 조정기구에 관한 법규정이 존재하지 않는다.

그 밖에도 어업분쟁의 예방을 위한 사전예방적 관리시스템이 부재하며, 어업분쟁조정을 위한 수산조정위원회의 조정위원의 선정이 어업인 대표 등으로 이루어져 심의위원의 구성에 대한 객관성의 저하, 자율분쟁 조정에 관한 법적 근거의 부재 등이 문제로 지적될 수 있다.

이 연구는 어업의 특성 및 상황에 적합한 어업분쟁조정 기구 및 제도의 개선에 관한 방안을 연구하여 수산자원이 적정하게 관리되고 어업이 지속가능하게 발전될 수 있도록 도모하는 것을 목적으로 하고 있다.

제 2 절 연구의 구성 및 범위

이 연구는 어업분쟁조정에 관한 법제개선방안에 관한 것으로 크게 다음과 같은 내용을 구성되어 있다. 첫째, 어업갈등·분쟁 조정제도 현황 및 문제점이다. 여기서는 수산조정위원회의 현황과 문제점을 살피고자 한다.

둘째, 미국과 일본의 어업관리제도 내지 어업조정제도를 살펴보고, 대한민국의 제도에 있어 시사점이 있는 내용을 얻고자 한다. 미국의 경우, 지역어업관리위원회, 해면어업관리위원회를 살펴보고, 일본의 경우에 해구 및 연합해구어업조정위원회, 내수면어장관리위원회에 살피고자 한다.

셋째, 분쟁조정을 위한 유사한 위원회나 분쟁조정절차를 살피고자 한다. 대표적으로 환경분쟁조정과 건설분쟁조정에 관한 각 위원회의 설치운영과 분쟁조정절차를 살핀다.

넷째, 어업조정제도 개선방안을 수산업법상의 수산조정위원회에 관한 규정의 개선방안과 새로이 해역별어업조정위원회 제도 신설에 관한 내용으로 나누어서 고찰하고 각 법제의 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 장 어업분쟁조정제도 현황 및 문제점

제 1 절 어업분쟁의 실태 및 어업분쟁조정 제도의 현황

1. 어업분쟁의 실태

(1) 어업특성에 따른 어업분쟁

한정된 어장에서 제한된 자원을 경쟁적으로 이용하는 어업의 특성상 분쟁요인이 존재한다. 현재 46개 업종 5만9천척(연안 5만4천여척, 근해 3.5천척)의 어선이 한정된 어장에서 제한된 자원을 대상으로 조업하고 있어 업종간 갈등과 분쟁이 내재되어 있다.

갈등 및 분쟁업종간 상호 합의가 이루어지지 않는 한 갈등의 완화 및 해소가 어려운 실정이다.

(2) 어장축소와 수자원감소에 따른 어업분쟁

특히 EEZ 체제에 따른 어장축소와 수산자원의 감소 등의 영향으로 최근 어업갈등이 심화되고 있다. 어업협정에 따른 조업어장의 상실로 인한 근해어선의 연안수역조업으로 연안과 근해 어업간 갈등이 고조되고 있으며, 어획량이 특정어종(멸치·오징어·저서어류 등)에 집중되어, 이들 어종을 둘러싼 업종간 갈등이 심화되고 있다.

(3) 새로운 유형의 어업분쟁

또한 지방자치단체간의 해상경계를 둘러싼 갈등과 해양레저 활동의 증가 등에 따른 새로운 유형의 분쟁발생 가능성도 상존하고 있다.

<표1 주요 현안 어업갈등 사례>

해역	갈등내용	발생시기
동해	○ 오징어 어획을 둘러싼 트롤과 채낚기 갈등	1993
	○ 문어·청어·대게·붉은 대게 조업을 둘러싼 조업갈등	1990, 2000
서해	○ 멸치자원을 둘러싼 연안선망과 안강망과의 갈등	2000
	○ 꽃게 관련, 인천·경기 어업인과 경남 통발과의 갈등	2007
남해	○ 멸치 포획을 둘러싼 저인망과 권현망간 갈등	2007
	○ 멸치자원을 둘러싼 정치망과 권현망, 저서어류자원관련 권현망과 저인망간 갈등	2005

2. 현행 어업분쟁조정제도의 현황

(1) 제도적 조정장치: 수산조정위원회

1) 수산조정위원회의 설치

수산업법 제86조는 “어업에 관한 조정·보상 또는 재결 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림수산식품부에 중앙수산조정위원회를, 시·도와 시·군·자치구에 시·도수산조정위원회 및 시·군·구수산조정위원회”를 두는 것으로 규정하고 있다.

2) 수산조정위원회의 구성

수산조정위원회는 어업인의 대표와 수산에 관한 학식과 경험이 풍부한 자들로 구성(수산업법 제88조)하고, 위원은 중앙수산조정위원회는 업계, 시·도관계자, 학계 등 19인으로 구성하고, 지방수산조정위원회는 어업인을 중심으로 구성(시·도수산조정위원회 17인, 시군구수산조정위원회는 15인)한다(시행령 제61조).

각 위원회에는 5명 이내의 위원으로 구성되는 분야별 소위원회를 둘 수 있다(동법 시행령 제61조제7항).

3) 수산조정위원회의 기능(법 제87조)

① 중앙수산조정위원회의 기능

중앙수산조정위원회는 ‘농림수산식품부장관이 회의에 부치는 사항의 자문에 관한 응답’, ‘수산업의 발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의’ 등에 관한 기능을 하지만, 그 밖에도 ‘어업별 분쟁의 조정’, ‘시·도 사이의 어업에 관한 분쟁의 조정’을 주요한 기능으로 한다.

② 시·도수산조정위원회의 기능

중앙수산조정위원회의 기능과 마찬가지로 시·도수산조정위원회도 ‘시·도지사가 회의에 부치는 사항의 자문에 관한 응답’, ‘수산업의 발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의’, ‘허가어업의 우선순위에 관한 사항의 심의’, 그 밖에 ‘어업에 관한 손실보상이나 어업에 관한 분쟁의 심의·조정’, ‘시·군·자치구 사이의 어업에 관한 분쟁의 조정’을 주요한 기능으로 한다.

③ 시·군·구수산조정위원회의 기능

시·군·구수산조정위원회는 ‘면허어업의 적격성과 우선순위에 관한 사항의 심의’, ‘개발계획의 심의’, ‘마을어업의 어장관리규약 등 어장관리에 관한 사항의 심의’, ‘대단위개발수면의 어장관리에 관한 사항의 심의’, ‘허가어업의 우선순위에 관한 사항의 심의’, ‘수산업의 발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의’ 등을 하고, 그 밖에, ‘어업에 관한 손실보상이나 어업에 관한 분쟁의 조정’을 주요한 기능으로 한다.

4) 중앙수산조정위원회

중앙위원회의 위원장은 농림수산식품부 제2차관이 되고, 부위원장은 농림수산식품부의 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 농림수산식품부 제2차관이 임명하는 자가 된다.

그 밖에, 수산업협동조합중앙회의 상임이사 중 수산업협동조합중앙회장이 지명하는 자 1명, 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 농림수산식품부장관이 위촉하는 자 5명 이내, 시·도위원회의 위원이 아닌 지역어업인 중 시·도지사가 추천하는 자 11명 이내가 위원이 된다(동법 시행령 제61조제2항).

5) 시·도수산조정위원회

시·도위원회의 위원장은 시·도지사가 지정하는 부시장 또는 부지사가 되고, 부위원장은 시·도의 3급 공무원, 4급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중 시·도지사가 임명하는 자가 된다.

그 밖에, 해당 시·도를 관할 구역으로 하는 국립수산과학원 소속 수산연구소장 중 시·도지사가 위촉하는 자 각 1명, 어업인후계자대표 중 국립수산과학원장이 추천하는 자 및 시·도지사가 위촉하는 자 각 1명, 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 시·도지사가 위촉하는 자 2명, 수산업계를 대표하는 자 중 시·도지사가 위촉하는 자 5명, 지구별수산업협동조합장 및 업종별수산업협동조합장 중 시·도지사가 위촉하는 자 각 2명이다(동법 시행령 제61조제3항).

6) 시·군·구수산조정위원회

시·군·구위원회의 위원장은 부시장·부군수 또는 부구청장이 되고, 부위원장은 시·군·구 소속 4급 또는 5급 공무원 중 시장·군수·구청장이 임명하는 자가 된다.

그 밖에, 관할 지구별조합장 및 업종별조합장 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 각 1명, 국립수산물과학원 소속 관계 공무원, 어업인 후계자 중 국립수산물과학원장이 추천하는 자 및 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 각 1명, 어촌계장 중 지구별조합의 조합장이 추천하는 자 2명, 법에 따른 면허·허가를 받았거나 신고를 하여 어업을 경영하는 자 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 3명, 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 3명이다.

7) 합동수산조정위원회

① 설 치

수산업법 제87조제4항은 어업조정을 위하여 필요하면 농림수산물부장관 또는 시·도지사는 합동수산조정위원회를 개최할 수 있도록 규정하고 있다.

농림수산물부장관은 농림수산물부에 중앙합동수산조정위원회(이하 “중앙합동위원회”라 한다)를, 시·도지사는 시·도에 지역합동수산조정위원회(이하 “지역합동위원회”라 한다)를 둘 수 있다(제62조제1항).

② 구성인수

중앙합동위원회 및 지역합동위원회는 위원장과 부위원장 각 1명을 포함한 13명의 위원으로 구성한다.

③ 중앙합동위원회의 구성

중앙합동위원회의 위원장은 농림수산물부의 수산자원정책 업무를 담당하는 3급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중에서 농림수산물부장관이 임명하고, 부위원장은 농림수산물부의 3급 공무원, 4급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 중

에서 위원장이 임명한다.

그 밖의 위원은 1. 수산업협동조합중앙회 지도 관련 업무 담당이사 1명, 2. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 농림수산식품부장관이 위촉하는 자 6명, 3. 직접적인 당사자로 인정되는 어업자 중 시·도지사가 추천하는 자 4명. 이 경우 어업분쟁을 조정하기 위하여 특히 필요하다고 인정되면 당사자별로 같은 수의 위원을 추천하여야 한다.

④ 지역합동위원회의 구성

지역합동위원회의 위원장은 해당 시·도의 행정부시장 또는 행정부지사가 되고, 부위원장은 시·도의 수산업무를 담당하는 국장이 된다.

그 밖의 위원은 1. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 시·도지사가 위촉하는 자 7명, 2. 직접적인 당사자로 인정되는 어업자 중 시장·군수·구청장이 추천하는 자 4명이나 수산업협동조합중앙회 지구별조합장이 추천하는 자 4명. 이 경우 어업분쟁을 조정하기 위하여 특히 필요하다고 인정하면 당사자별로 같은 수의 위원을 추천하여야 한다.

⑤ 임 기

중앙합동위원회 및 지역합동위원회의 위원임기는 해당 어업조정이 끝나는 기간까지로 한다.

8) 위원의 임기

위원의 임기는 3년으로 하고, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

9) 수산조정위원회 제도의 문제점

수산조정위원회의 설치 및 구성, 그리고 심의사항에 대한 규정은 존재하나, 어업분쟁조정에 관한 심의사항에 대해서는 그 구체적 절차규정이 부재하고 있다. 특히 현장조사, 이해관계자 조정, 위원회 보고자료, 분쟁조정 결정유형 등에 관한 규정이 부재하고 있다.

(2) 비제도적 조정장치

1) 자율관리어업

정부 주도하의 어업자원관리는 어업인의 정부에 대한 의타심 심화 및 주인의식을 약화시켜 자원남획 및 어업질서 문란을 야기시키는 등 부정적인 양상으로 나타났고, 정부의 한정된 인력과 예산으로는 효과적인 대응에 한계가 있었다.

또한, 1990년대 이후 WTO체제 출범, UN해양법협약 발효, 주변국과의 어업협정체결 등은 국내외 수산업의 여건을 변화시켰고, 이러한 어업환경 악화는 정부주도의 수산자원 관리의 한계를 절감하게 하였다.

이에 정부에서는 수산자원관리에 대한 정부의 지속적인 지원과 함께 어업인의 주인의식 및 자조·자립심 함양을 통해 지속가능한 어업을 영위하기 위해서는 어장 및 자원의 이용주체인 어업인 스스로가 자율적인 결정에 따라 자원을 관리하고 이용하는 새로운 자율관리체제의 도입이 필요하게 되었다.

자율관리어업은 2001년 2월부터 자율관리공동체 63개소가 신청하여 본격 추진되었으며, 시행 6년차인 2006년에는 참여 공동체수가 445개소까지 확대되어 기반조성단계에서 본격적인 확산·심화단계로 도약하고 있다.

2006년도에는 자율관리어업에 참여한 공동체 중 추진실적이 우수한 60개소를 선정하여 96억원의 육성사업비를 차등 지원하여 선의의 경쟁을 유도하여 자율관리어업이 확산될 수 있도록 하였다.

아울러, 자율관리어업의 확산의 장애요인인 공동체 또는 업종·지역간의 분쟁 및 갈등에 대하여는 민간주도의 자율조정협의회를 운영하여 당사자간 협의와 토론에 의하여 자체해결토록 유도하고, 참여공동체에 대하여는 지방해양수산청 소속의 전담 어촌지도사를 지정하여 자율관리공동체에 대한 기술지도 및 조언을 지속적으로 실시하였다.

자율관리어업 공동체 지도자들로 구성된 시·도별 지역협의회(12회), 전국 자율관리지도자협의회(2회) 등을 통하여 공동체 활동을 적극 지원하였고, 공동체 지도자의 의식개혁 확산을 유도하기 위해 동·서·남해로 구분한 권역별 워크숍(3회), 지방해양수산청 중심의 지역단위 워크숍 및 현장견학(24회), 자율관리어업 지도자양성교육(1회), 우수공동체 지도자를 대상으로 수산 선진국(일본)의 어업현장 방문(3회)를 실시하였다.

또한 공동체 특성에 적합한 맞춤형 교육을 강화하기 위해 민간수산전문가를 컨설턴트로 위촉(2006년 9월, 4명)하고 자율관리어업에 성공한 어업인을 명예홍보위원으로 위촉(2006년 11월, 22명)하는 등 자율관리어업 내실화를 위한 기반을 마련하였고, 제4회 자율관리어업 전국대회(2006년 11월 22일-23일), 우수공동체를 대상으로 사례집(30개 공동체)과 영상물(3개소)을 제작, 배포하는 등의 교육·홍보활동도 강화하였다.

<표2 2006년도 자율관리어업공동체 및 지원현황>

(단위: 개소, 억원)¹⁾

구 분		합계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
공동체수		445	10	16	13	15	28	51	27	147	47	60	31
육성사업	지원수	60	1	3	2	2	4	5	5	20	7	7	4
	사업비	96	1	5	3	4	6	8	7	32	15	10	5

2) 한국수산회 자율조정협의회

한국수산회는 수산업 및 수산관련 산업의 진흥을 도모하고자 수산단체 또는 수산관계 회사 및 개인업체 등을 회원으로 하는 비영리민간단체이다. 한국수산회에서는 어업인간 또는 지역간·업종간 어업분쟁을 어업인 자율에 의한 협의를 통해 해결하도록 하기 위해 자율조정협의회를 운영하고 있다.

자율조정협의회는 총괄협의회와 분과협의회로 운영되며, 실제 현장조사 및 조정은 분과협의회 위원이 실시하고, 총괄협의회는 그 결과를 심의조정한다. 지금까지 총 25건의 분쟁을 발굴, 18건을 조정하고 7건은 조정중이다.

주요한 조정사례로 동해안 골뱅이 통발과 붉은 대게 통발간 분쟁조정, 동해 대게자망 어기분쟁, 전북 어청도 조업수역 분쟁조정, 오징어 TAC 등이 있다.²⁾

1) 사단법인 한국수산회, 수산연감 2008년판, 제36집, 2008, 102면.

2) 농림수산식품부 어업자원관실, 어업조정제도 발전방안, 2009. 4. 1 참조.

제 2 절 어업분쟁조정의 법적 성격과 문제점

1. 어업분쟁조정의 법적 성격과 의의

(1) 어업분쟁조정의 법적 성격

1) 재판외 분쟁해결제도로서의 어업분쟁조정

어업분쟁조정은 사법상의 분쟁조정이 아니라는 점에서는 재판외 분쟁해결 수단이라 할 수 있다. 재판외 분쟁해결 수단은 행정쟁송에 관한 사후적 재판외 분쟁해결 수단뿐만 아니라 행정절차단계에서의 사전적 분쟁해결이나 사법(私法)상의 분쟁에 대하여 행정기관이 제공하는 각종 분쟁조정위원회가 조정자로서 등장하는 경우도 포함한다.

어업분쟁조정은 이 중에서 행정기관이 제공하는 각종 분쟁조정위원회 등을 통한 사후적인 재판외 분쟁해결 수단이라 할 수 있다. 또한 행정쟁송에 관한 사후적 재판외 분쟁해결 수단은 사법제도의 효율적 운영이라는 측면이 강조되는 반면, 행정기관이 제공하는 분쟁조정위원회 등을 통한 재판외 분쟁해결 수단은 국민참여적 성격이 강한 제도라고 할 수 있다.

2) 재판외 분쟁해결 제도의 허용성의 문제

재판외 분쟁해결에 관한 제도는 행정기관이 개입하여 개별사안에 있어서의 분쟁을 해결함으로써 법규범의 형성과정에 기여할 수 있다. 행정활동은 법률에 따라 발동되었다는 것만으로 충분한 것이 아니며, 분쟁해결을 위해 재판외 분쟁해결제도를 통한 조력장치의 인프라를 구축하는 것은 헌법적으로 허용된다.

법치국가의 의미가 행정활동의 법률유보라는 측면에서만 존재하는 것이 아니라 국민의 실질적 권리구제를 포괄적으로 보장하는 것을 의

미하는 것이 실질적 법치국가에 합치된다고 볼 때, 행정의 사인간 분쟁의 해결에 일정한 분쟁해결 수단 내지 제도를 제공하는 것은 오히려 기본권 보장의 확보라는 국가의 기본권보호의무를 실현하는 것이라 할 수 있다.

다만, 재판외 분쟁해결수단이 부당하게 제3자를 배제하거나 당사자만의 합의로 제3자에게 불리한 내용의 분쟁해결이 이루어지지 않도록 한다거나 평등의 원칙에 반하는 분쟁해결을 가져오는 경우를 경계하도록 하는 규범적 장치는 필요하다고 할 것이다.³⁾

(2) 어업분쟁조정지의 의의

1) 법령상 어업분쟁조정에 관한 규정

① 연근해어업의 분쟁조정에 관한 사항

“어업분쟁”이란 무엇을 말하는 것인지를 살펴보기 위해 각 법령에서 규정하고 있는 어업분쟁의 의미를 살펴보고자 한다.

먼저, 조직법적으로 『농림수산식품부와 그 소속기관 직제 시행규칙』⁴⁾은 제12조제6항제5호는 수산정책실의 어업정책과장에게 “연근해어업의 분쟁조정에 관한 사항”을 분장하고 있다.

② 어업분쟁 등을 위해 필요한 사항을 준수할 의무

작용법적으로 『수산업법』 제46조는 신고어업에 관하여 규정하고 있는 바, 동조 제4항제3호에서는 신고어업자에게 “어업분쟁이나 어업조정 등을 위하여 대통령령으로 정하는 사항을 지킬” 의무를 부과하고 있다.

3) 재판외 분쟁해결제도와 법치주의의 정합성 문제에 대해서는 김정순, 행정법상 재판외 분쟁해결법제연구, 한국법제연구원, 2006, 11-12면, 20-21면 참조..

4) 농림수산식품부령 제84호, 2009.10.1, 일부개정

③ 조역수역의 조정을 위한 공동조업수역의 지정 등

또한 동법 제54조는 농림수산식품부장관으로 하여금 시·도 사이의 어업조정을 하기 위하여 공동조업수역의 지정 등의 방법으로 조업수역을 조정할 수 있도록 규정하고 있다. 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 조업수역의 조정을 신청하려면 조업수역 조정신청서에 ①분쟁 당사자 간의 협의결과에 관한 서류, ②조정요청 사유서, ③수면의 위치와 조정구역도, ④해당 수면의 어업실태조사서에 관한 서류를 첨부하여 농림수산식품부장관 또는 시·도지사에게 제출하여야 한다(시행령 제42조, 어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제32조). 농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 조정신청서를 받으면 관계 특별시·광역시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)와의 사이 또는 관계 시·군 및 자치구와의 사이에 협의회를 구성하여 그 조정을 하게 할 수 있고, 협의회에서 조정이 이루어지지 아니하면 농림수산식품부장관은 중앙수산조정위원회의 심의를, 시·도지사는 시·도수산조정위원회의 심의를 거쳐 이를 조정할 수 있다(수산업법시행령 제2항, 제3항).

④ 어업권자와 입어자의 입어에 관한 분쟁

또한 동법 제82조에서는 “어업권자와 입어자의 입어에 관한 분쟁 내지 수산동식물의 번식·보호 및 어업의 질서유지를 위한 어업제한에 대한 협의불성립”의 경우에 어업권자 또는 입어자는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 재결(裁決)을 신청할 수 있도록 하고 있다. 그리고 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재결신청을 받으면 해당 시·도 또는 시·군·구수산조정위원회의 심의를 거쳐 재결하도록 하고 있다.

또한 동법 제83조는 어장의 구역, 어업권의 범위, 보호구역 또는 어업의 방법에 관한 분쟁에 대하여 관계인이 시·도지사 또는 시장·군

수·구청장에게 재결을 신청할 수 있도록 하고 있다.

어업분쟁에 관한 재결을 담당하는 시·도 또는 시·군·구수산조정 위원회에 관해서는 수산업법 제87조제2항과 제3항에 규정되어 있지만, 구체적 재결절차에 관한 규정은 두고 있지 않다.

⑤ 수면지정을 위한 소극요건으로서의 어업분쟁

육성수면의 지정 및 관리에 관한 규칙⁵⁾ 제2조는 제1항에서 육성수면의 지정을 위한 적극적 요건을 규정할 뿐만 아니라, 제2항에서 소극요건을 규정하고 있는데, 그 중에서 “어업분쟁이 있거나 어업질서의 유지가 필요한 경우”를 들고 있다.

2) 어업분쟁조정의 의의

위에서 법령상 어업분쟁에 관한 조문을 통해 어업분쟁의 의의를 서술하자면 다음과 같다. “어업분쟁”이라 함은 어선어업의 업종·지역간의 조업 및 어구·어법에 관련된 다툼과 수산자원 관련 다툼 및 어선어업과 면허·신고어업간의 다툼 등 어업활동에 관한 다툼을 말한다고 할 수 있다.

“조정”이라 함은 어업분쟁에 대하여 당사자간 협의와 화해·타협을 통해 분쟁을 해결하는 것을 말한다고 할 수 있다.

2. 현행 법제의 문제점

(1) 제도적 문제점

어업분쟁 발생시에 어업분쟁을 조정할 수 있는 절차규정이 미비되어 있어, 어업분쟁에 관한 사항을 수산조정위원회의 심의사항으로 하는 규정은 있으나 그 실적은 미비한 상황이다. 이를 위해서는 어업분쟁에

5) 농림수산식품부령 제1호, 2008. 3. 3, 타법개정

관한 현장조사, 이해관계자 조정, 위원회 보고자료 작성 등을 위한 전문위원 및 사무국 설치 등에 관한 규정이 마련되어야 할 것이다.⁶⁾

또한, 수산조정위원회가 행정의 계층별 체계에 따라 설치되어 있으나, 어업활동은 해면에서 이루어진다고 하는 특성상 행정구역의 관할에 관한 획정이 불명확하거나, 어업활동이 이루어지는 해역별 어업여건과 특성이 다르다는 점에서 행정의 계층별 체계에 따른 조정위원회를 보완할 수 있는 해역별 어업분쟁 조정기구가 필요하다.

또한 어업분쟁을 예방할 수 있는 예방적 관리시스템을 제도적으로 정비할 필요가 있다.

(2) 운영상 문제점

1) 중앙수산조정위원회(최근 5년간 8회, 13안건)

현재 수산조정위원회는 법령 제·개정, TAC설정, 구획어업 승인 등의 심의중심으로 운영되어 실제 어업분쟁에 대한 조정은 그다지 이루어지지 않고 있다.

연간 1~2회를 개최하고 주로 다음과 같은 안건을 심의하였다.

1. 연근해어업 허가정수 결정에 관한 심의(1건)
2. 구획어업허가 승인에 관한 심의(1건)
3. TAC설정·관리에 관한 기본계획의 심의(9건)
4. 연근해어업 통·폐합방안 심의(2건)

2) 시·도수산조정위원회(최근 5년간 51회, 64안건)

시·도 조정위원회는 일부 어업분쟁 조정 및 현안사항 등을 심의하고 있으나 대부분 수산정책의 예산사업(안) 심의기능을 수행하고 있다.

6) 수산조정위원회의 문제점 및 개정방향에 관해서는 한규설, 21세기 한국수산업의 고민, 선학사, 2009, 331-332 참조.

시도별로 연간 1~2회, 제주특별자치도는 3~5회를 개최하고, 주로 다음과 같은 안건을 심의한 실적이 있다.

1. 연안 및 구획어업의 허가정수 조정 심의(4건)
2. 연근해어업 현안사항 협의(6건)
3. 연근해어업의 어업분쟁 조정(8건)
4. TAC결정 및 물량배분 심의(7건)
5. 주요 수산정책 및 연도별 정부지원 예산사업(안) 심의 등(39건)

3) 조정위원 구성의 공정성 문제

조정위원은 정부 또는 지방자치단체가 임의로 위촉하므로 조정위원 선정의 객관성이 낮아서 구성의 공정성이 문제되며, 위촉된 어업인 대표가 자기업계만 대변하는 등 심의결과의 신뢰성이 낮다.

수산조정위원회의 위원선정시 어업인의 참여가 보장되지 않고 공정성이 낮아 조정결과를 어업인이 신뢰하지 않는 문제를 개선할 필요가 있으며, 중앙과 지방의 역할이 분담되지 않아 지역의 사소한 분쟁도 집단민원을 통해 중앙정부에 해결을 호소하는 풍토가 정착되어 있다.

제 3 장 비교법 연구

위에서 현행 어업분쟁조정을 위해 수산업법에서 정하고 있는 수산조정위원회와 민간단체에 의한 자율규제에 해당하는 자율조정협의회에 관해 살펴보았다.

아래에서는 비교법 연구로서 미국의 어업관리에 관한 연방정부의 어업관리위원회와 주정부의 어업관리위원회에 관한 제도를 살펴면서, 시사점을 얻고자 한다.

양국가의 어업관리를 위한 어업관리위원회제도의 공통점으로서 그 구성의 민주성 내지 광범한 이해관계자의 참여를 통한 공정성이 확보되어 있다는 점이며, 이러한 점이 어업분쟁의 사전적 예방 및 사후적 분쟁조정에 역할을 하고 있다고 하는 점을 우선 제시하면서 자세한 내용을 살펴보고자 한다.

제 1 절 미국의 어업관리제도

1. 연방정부의 어업관리위원회 제도

(1) 설치 및 구성

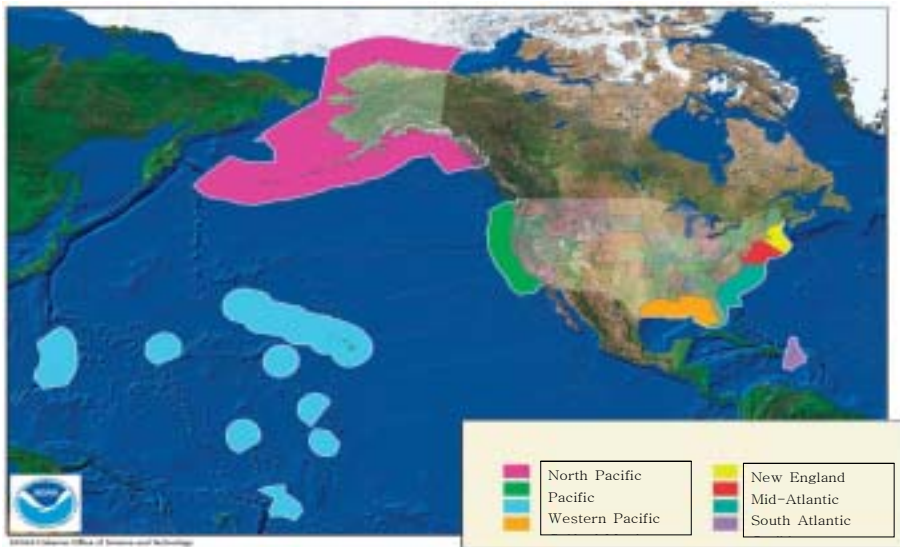
이러한 지역적 차이를 해결하기 위해, 지역어업관리위원회 시스템이 1976년 매그너슨-스티븐스 어업보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)에 의해 만들어졌다. 이 독특한 위원회 제도는 어업관리에 관계있는 유식자들에 의한 공동관리 및 지역적 관리를 허용하도록 설계되었다. 각 위원회의 의결권이 있는 회원은 국립해양수산물 대표 1인, 각 위원회의 관할 구역에 있는 주어업위원회의 대표자 1인, 특별한 자격을 가진 민간인 중 주지사가 위촉하거나 상무부장관의 승인을 받은 자, 그리고 몇 지역에서는 지역

부족이나 준주정부로부터의 대표자 1인으로 구성된다. 의결권이 없는 위원은 해양경비대, 국무성, 미국 야생동물보호국, 해양수산위원회로부터 온 지역대표자로 구성된다.

8개의 지역어업관리위원회는 지역적으로 특수한 관리수단(예를 들면 어로기, 할당량, 조업구역)을 완전히 투명하고 공개적인 절차로 개시하고, 개발하고, 적용하는 업무를 수행하고 있다. 이러한 수단들이 위원회에 의해 채택된 후에, 이러한 수단들은 상무부장관의 승인을 받아야 하고, 국립해양수산청에 의해 공식적으로 집행되며, 미해양경비대나 그 밖의 관청에 의해 강제되게 된다. 위원회는 외해(주해로부터 200마일 바깥의 바다)에 있어서의 어업수단을 개발하고, 주해(전형적으로 3마일)는 주 행정기관들이 협조하여 관리한다.

위원회의 결정은 엄격한 과학적 분석에 따른다. 과학자와 정책 분석가는 환경과 사회경제적 영향을 위해 잠재적 어업규제들을 평가한다.

<그림1 미국 어업관리위원회의 관할 구역>7)



7) http://www.fakr.noaa.gov/npfmc/misc_pub/USRFMCweb.pdf 5면 참조.

제안된 규제들은 위원회가 최종적 결정을 내리기 전에 과학자, 이해관계인, 시민으로 구성된 전문가 패널에 의해 검증된다. 위원회 제도에 의해 제공된 공개된 절차는 모든 사람에게 대해 해양자원의 관리에 대한 권한을 부여하게 되었고, 어떻게 어업을 관리할 것인가에 대한 책임을 부여했다.

산업적 어업과 여가를 위한 어업은 미국에서 주요한 경제적 영향을 미치고 있고, 이는 실제로 어업을 하는 지역뿐만 아니라 국가적으로도 영향을 주고 있다. 국립해양수산물에 의하면, 2006년에 바다에서의 산업적 및 여가 어업으로 1억8천5백만 달러 이상을 생산했고, 2백만 명 이상의 일자리를 창출했다고 한다. 수산업-어업자, 수산식품 가공자와 판매자, 수산식품 도매상과 소매상은 1억3백만 달러의 생산을 하였고, 4천4백만 달러의 수입과 천오백만명의 일자리를 창출했다는 것이다. 반면에 여가어업은 8천2백만 달러를 생산했고, 2천4백만 달러의 수입과 534,000개의 일자리를 창출했다고 한다. 위원회 제도는 해양생물의 다양성 보호, 수산자원의 고갈방지 그리고 어업에 있어서의 고용안정성을 확보하는 기회를 제공한다.

(2) 지역어업위원회의 과제와 대응

지역어업위원회는 ①연간어획량의 결정과 어획감독 프로그램, ②수요증가시의 어획량 할당, ③효과증대를 위한 어획감시 프로그램의 실시, ④어업관리를 위한 생태학적 접근방법 개발, ⑤해양의 이용과 보전에 관련되는 행정관청과의 협조, ⑥국제적 보전과 관리에 관한 문제의 해결, ⑦관계자 참가와 공익활동의 증진, ⑧자원이용과 보호에 관한 시점의 통합, ⑨증가하는 작업량의 처리를 과제로 하고 있다.

최근 개정된 매그너슨-스티븐스 법은 위원회에 어업관리의 과제를 해결할 수 있는 도구와 기회를 제공했다. 이 법은 어업관리에 관한

새로운 목표를 네 가지 제시했다. ①과도한 어로의 종식, ②시장에 기반을 둔 어업관리의 촉진, ③어업과학의 증진과 정책결정에서의 과학의 역할 증진, ④어업관리에 관한 국제공조의 확장이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 위원회는 각 관리어업을 위한 연간어획량을 적용해야 하고, 이 연간어획량은 위원회의 과학 및 통계 위원회가 권고한 수준을 넘어서는 안된다.

위원회는 2010년까지 이미 과다어획되고 있는 어종에 대해 과다어획을 종결하기 위해 어획량을 정해야 한다. 그 밖의 종에 대해서는 연간 어획량이 2011년에는 반드시 설정되어야 한다. 매그너슨-스티븐스 법은 이미 위원회로 하여금 경쟁적 어로를 제한하도록 하고 있다.

위원회는 어업에 관한 규제를 발전시키기 위한 가장 주요한 공적 포럼일 뿐만 아니라, 생태계에 기반한 관리원칙을 어업관리에 통합시키기에 가장 좋은 장소이다. NOAA와 미해양정책위원회는 해양자원관리를 위해 생태계적 접근방식이 필요하다는 점을 확인했다. 위원회 체계의 지역적 초점은 지역적 범위에서 생태계에 기반한 관리를 아래로부터 집행할 수 있는 이상적 기회를 제공하고 있다. 그러나, 위원회 차원에서 생태계에 기반한 어업관리를 위한 전용기금이 없다면, NOAA의 생태계에 관한 집중적 연구와 개발작업은 진척되지 않을 것이다.

적정한 기금의 확보는 지역어업관리위원회가 해결해야 하는 가장 중요한 과제 중의 하나이다. 자원보존에 대한 혁신적이고 새로운 접근 방식을 채택하고, 지속가능한 경제분야를 해양어업에 최적화하고자 하는 위원회의 프로그램 운영은 기금확보로 좌우된다. 위원회는 미해양수산물국 예산으로부터 평균 2천5백만 달러 이하의 예산을 받아 기금을 활용하고 있다. 매그너슨-스티븐스 법률과 그 밖의 법률들의 기본적인 요구조건을 충족할 필요가 있는 기금의 종합적 분석에 기반한다면, 지역 위원회는 연간 4천만 달러의 기금이 필요하다. 매년 1억8천5백만 달

러의 경제활동이 수산업으로부터 발생하고 있다는 점을 고려하자면, 위원회의 기금은 다음 세대를 위해 건강한 해양과 어업을 보장하는 하나의 작은 투자일 것이다.

2. 주정부 차원의 어업관리제도

주정부 차원의 어업관리제도로써 뉴저지주(the State of New Jersey)의 어업관리를 위한 위원회를 살펴보고자 한다. 뉴저지주에는 어업과 야생동물에 관해서 5개의 위원회(Councils and Committees)가 있고, 그 중에서 특히 어업과 관련해서는 Fish and Game Council, Marine Fisheries Council, Shell Fisheries Council이 있다.

아래에서는 먼저, 해양수산위원회(Marine Fisheries Council)에 관한 내용을 간략히 살펴보고자 한다.⁸⁾

(1) 해양수산위원회

1) 역 사

뉴저지주의 해양어업위원회는 1979년 해양어업관리와 상업적 어업에 관한 법(N.J.S.A.23:2B)에 의해 설치되었다. 위원회는 2달에 한번 개최된다.

2) 구 성

위원회는 11명의 위원으로 구성되고, 위원은 주상원의 동의에 따라 주지사가 임명한다. 위원회의 구성은 법률로 정해져 있는데, 4명의 경기 낚시꾼, 2명의 상업적 낚시꾼, 1명의 수산물 가공업자, 2명의 일반 시민, 갑각류어업위원회의 2분과의 위원장으로 구성된다.

8) <http://www.state.nj.us/dep/fgw/councils.htm> 참조(2009년 11월 24일).

3) 권한과 책무

○ 어업관리계획의 준비와 개정

위원회는 모든 규정이나 규제, 수정안에 대해 제안된 날로부터 60일 이내에 이를 거부할 수 있다. 그리고 수산국의 어업정책과 어업에 관련된 모든 수산국의 프로그램의 집행, 개발, 계획에 관한 자문을 할 수 있다. 예를 들면, 주 전체의 수산자원의 보존과 관리에 관계되는 모든 것에 대해 검토와 권고라 할 수 있다.

효과적인 해양수산 프로그램의 적절한 운영에 필요하다고 생각되는 새로운 규범과 규제 또는 현행 규범과 규제의 개정에 대한 권고를 수산국장에게 제안한다.

해양수산 프로그램의 운영에 영향을 주는 현재 과제에 관해 정기적인 공청회를 개최한다.

(2) Fish and Game Council

이 위원회는 그 관할구역의 운영을 감독하고, 감독을 임명한다.

위원회는 매달 1회 개최된다.

1) 역 사

이 위원회는 1945년에 만들어진 법(N.J.S.A.13:1B-24)에 의해 설치되었다. 위원회는 1948년에 보존부로 전환되었고, 그 권한은 보존부(Department of Conservation)에서 어류와 게임 부(the Division of Fish and Game)를 통해 집행하는 것이었다. 어류와 게임부는 감독관의 감시하에 두어졌고, 감독관은 장관의 지시와 감독하에서 각 업무의 관리를 하는 권한이 부여되었다. 장관은 교대로 주의회에 의해 부의 업무관리에 관한 책임을 부담했다.

2) 구 성

이 법은 위원회의 구성을 다음과 같이 정하고 있다.

농민협의회에서 지명한 자 중에서 주지사가 추천하는 농민 3인, 뉴저지주 스포츠맨 클럽 연맹(the New Jersey State Federation of Sportsmen's Clubs)에서 지명한 자 중 주지사가 추천하는 스포츠맨 6명, 2명의 상업적 낚시꾼이다. 한 명의 농민과 두 명의 스포츠맨 대표자는 Bergen, Essex, Hudson, Morris, Passaic, Sussex, Warren 중 어느 하나의 카운티에 거주하는 자 중에서 임명되어야 한다. 한 명의 농민과 두 명의 스포츠맨 대표자는 Hunterdon, Mercer, Middlesex, Monmouth, Ocean, Somerset, Union 중 어느 하나의 카운티에서 거주하는 자 중에서 임명되어야 한다. 그리고 한 명의 농민과 두 명의 스포츠맨 대표자는 Atlantic, Burlington, Camden, Cape May, Cumberland, Gloucester, Salem 중 어느 하나의 카운티에서 거주하는 자 중에서 임명되어야 한다.

1979년 해양수산위원회가 창설되면서, 상업적 낚시의 대표자는 멸종 위기종권고위원회의 의장과 토지이용관리와 토양보존에 식견이 있는 시민위원으로 수정되었다.

3) 권한과 책무

주의회는 낚시와 게임의 보호와 보존을 위한 시스템을 제공할 목적으로 낚시와 게임 위원회에 낚시와 게임 법률을 채택할 수 있는 독립적 권한을 부여했다. 또한 위원회는 종합정책을 개발함에 있어 필요한 권고를 할 수 있는 권한을 부여받았다.

그리고, 어류와 야생동식물국의 감독관에 자문을 하고 충고를 할 수 있는 권한을 부여받았다.

어류와 야생동식물국의 활동을 연구하고 필요하고 적절하다고 인정되는 청문회를 개최한다.

주의회는 야생동식물 관리에 관한 경험과 전문적 훈련을 받은 사람을 감독관으로 임명한다. 위원회의 지명은 주지사의 승인을 받아야 하고, 감독관은 주지사에 의해서만 해임된다.

어류야생동식물국의 국장은 코미셔너의 지시와 감독에 따라 행정집행을 할 책임을 진다. 따라서, 위원회는 코미셔너 또는 국장에 대해 행정집행의 지시를 할 수 있는 법적 권한이 없다.

주의 법률 규정에 대한 해석은 Human Society 사건에서 뉴저지주 대법원의 결정으로 더욱 강화되었다. 비록 이 사례에서의 쟁점은 위원회의 구성과 자격에 관한 것이었지만, 법원은 그 독특하고 특수한 책임에 관해 언급할 필요가 있었다.

“낙시와 게임 위원회는 상업과 여가를 위한 낙시와 게임의 적절한 공급을 개발하고 보호할 목적으로 특정한 규제권한을 부여받았다. 이러한 위원회의 권한은 언제, 어디서 수렵과 낙시가 이루어지는지를 결정함으로써, 그리고 민물고기, 경기용 조류, 경기용 동물 등을 잡을 수 있는지, 그 수량을 어떻게 되는지를 결정함으로써 표현된다. 규제되는 야생동식물은 수렵과 낙시의 대상이 되는 것들이다. 게다가 위원회는 야생동식물의 번식 프로그램의 감독과 수렵 및 낙시꾼으로부터 징수하는 면허료에 의한 운영되는 비용의 감독을 한다.”

그래서, 대법원에 의해 지적된 위원회의 본질적이고 주요한 책임은 여가와 상업적 목적을 위한 낙시와 게임의 적절한 공급을 개발하고 보호하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 제한된 책임은 Fish Code 와 Game Code를 적용함으로써 주의회와 주지사, 환경보호부 장관의 고려를 위한 종합정책의 발전에 있어서 수행된다.⁹⁾

9) <http://www.state.nj.us/dep/fgw/councils.htm> 참조.

제 2 절 일본의 어업관리제도

1. 어업조정위원회의 의의

(1) 어업조정위원회의 창설

일본은 제2차 세계대전에서 패배한 후에 대대적인 경제민주화를 실현하기 위해 농지개혁과 함께 해면에 대해서도 어업제도를 개혁하게 되었다.¹⁰⁾ 신어업법(1949년 법률 제267호, 이하 “어업법”이라 한다)은 오랫동안 관행으로서 이루어지고 있던 연안어장을 전면적으로 정리하고, 구 어업권 및 이와 관련되는 법률관계를 2년 이내에 모두 소멸시키고 새롭고 계획적인 신 어업권을 면허하고자 하는 것이었다.¹¹⁾

농지개혁과 동일한 성격으로 가지고 제정된 어업법 제정¹²⁾은 경제민주화를 위한 것이었고, 이러한 어업법의 제정배경 내지 목적이 어업조정위원회의 성격에 반영되어 있다고 할 수 있다.

어업법은 “어업자 및 어업종사자를 주체로 하는 어업조정기구를 운용함으로써 수면을 종합적으로 이용하고, 어업생산력을 발전시키며, 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다(제1조). 즉, 수면의 종합적 이용과 어업생산력의 발전은 어업자 및 어업종사자를 주체로 하는 어업조정기구(=어업조정위원회) 시스템의 운용에 의하도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다는 것이다.

10) 이러한 사정은 해방이후 한국에서 수산업법의 제정에서도 마찬가지로 적용된다.

11) 이에 필요한 어업법시행법(昭和24年 : 1949년 법률 제268호)을 동시에 공포 시행하여 구 어업권자 및 이와 관련하는 권리자에 대하여 보상금으로서 당시 총178억 엔(당시의 공공사업을 포함한 수산청 전체 예산액은 약16억 엔이었음)이 넘는 금액의 어업권증권이 교부되었다. 평상시였다면 어려웠을 과감한 개혁도 “미군점령 하”라는 시대적 배경이 있어 가능하였다. 이리하여 에도시대부터 오랫동안 관행으로 지속되어 온 법률관계가 모두 보상을 통해 해소하고, 제도상으로는 백지상태에서 출발하였다.

12) 이러한 성격은 대한민국의 제헌국회에서 수산업법의 제정논의에도 언급되어 있으며, 수산업법의 목적을 정하고 있는 제1조에서 “어업의 민주화”라고 하는 표현으로 제시되고 있다.

(2) 어업조정위원회의 법적 성격

일본의 현행 어업제도 중 대한민국의 어업 및 수산업제도와 차별성을 가지는 제도로서 가장 특색을 가지고 있는 것이 어업조정위원회제도라고 할 수 있다.

어업조정위원회는 일본국헌법이 제정된 이후에 처음으로 설치된 행정위원회로서, 국가 또는 도도부현에 설치된다. 행정위원회는 일반행정권으로부터 일정한 독립성을 가지고, 행정권을 행사할 수 있는 집행기관적 기능을 가질 뿐만 아니라 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능을 가지고 있으며, 또한 재결·재정 등도 행사할 수 있는 준사법적 기능까지도 함께 갖고 있는 합의제 행정기관이다.

어업조정위원회가 일반 통치권으로부터 일정한 독립성을 보장받고 있는 이유는 다음과 같다.

첫째, 어업조정과 같은 중립적 성격을 유지할 필요가 있는 사항에 대해서는 독립성을 유지할 수 있고 다양한 이해관계를 조정할 수 있는 합의제 행정기관이 적합하다는 점

둘째, 분쟁의 해결을 위해서는 관계되는 기술적·전문적인 지식·경험을 필요하고 이를 위해서는 전문가 내지 관계자로 구성되는 위원회가 적합하다는 점이다.

2. 어업조정위원회의 종류와 조직

어업조정위원회는 해구어업조정위원회, 연합해구어업조정위원회 및 광역어업조정위원회의 3종류가 있다(어업법 제82조제1항). 해구어업조정위원회는 각 해구에 상설된 어업조정위원회이며, 연합해구어업조정위원회는 특정 목적을 위하여 둘 이상의 해구에 관한 문제를 처리하기 위하여 수시로 필요에 따라 설치되는 어업조정위원회이다. 그리고 광역어업조정위원회는 광역적인 문제를 처리하기 위하여 전국을 3개

광역적 구역으로 나누어, 『태평양 구역』, 『일본해 구역』 그리고 『九州西 및 瀬戸内海』의 3개가 있다. 이들은 모두가 그 설치된 해역 내의 어업에 관한 사항을 처리하도록 되어 있다(동법 제83조).

그리고 내수면에는 이에 준하는 기구로 내수면어장관리위원회가 있다.

(1) 해구어업조정위원회의 설치

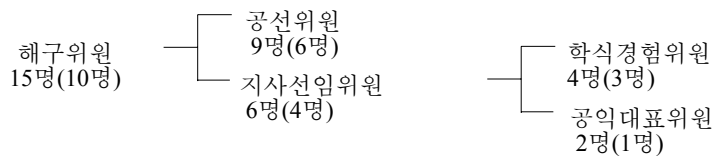
전국에 66개의 해구가 설치되어 있다.¹³⁾

해구어업조정위원회는 어업법(제84조 제1항)에 따라 해면(농림수산대신이 지정하는 호소를 포함한다)에 관해 농림수산대신이 고시로 정한 해구별로 설치되어 있다. 해구는 원칙적으로 1현 1해구이지만, 특수한 입지조건하에 있는 수면에 대해서는 특별한 해구가 지정되어 있다.¹⁴⁾

(2) 해구어업조정위원회의 구성

위원은 일반적으로는 15명으로 구성되지만, 농림수산대신이 지정한 해구에 있어서는 10명으로 구성된다.

<그림2 일본 해구조정위원회의 구성>



※ (비고) 괄호 안은 농림수산대신의 지정해구

13) 해구 수는 전국에 66개의 해구가 있는데, 北海道 10개, 長崎県 4개, 福岡県, 鹿児島県은 각각 3개, 青森県, 茨城県, 東京都, 新潟県, 兵庫県, 島根県, 山口県, 佐賀県, 熊本県은 각각 2개, 그 밖의 府県은 1개이다.

14) 외딴 섬과 관계된 해구(예컨대 新潟県佐渡해구)라든가, 지정호소와 관계된 해구(예컨대 茨城県霞ヶ浦北浦해구)라든가, 지리적으로 같은 현 아래의 다른 해구와 격리되어 있는 해구(예컨대 福岡県, 佐賀県の 有明해구)라든가, 상당히 긴 해안선인 해구(예컨대 북해도의 각 해구) 등은 별도의 해구로 나뉘어져 있다.

해구어업조정위원회에는 공선위원과 지사선임위원이 있다. 공선위원은 어민이 어민 중에서 선거로 선출한 위원으로, 피선거권이 있는 자는 개인뿐만 아니라 법인인 어업자가 될 수도 있다.

농림수산대신이 지정한 해구라 함은 주로 전술한 바와 같이, 특별한 이유로 특수해구¹⁵⁾를 따로 설치하였지만, 어업자 수가 적기 때문에 이에 따라 위원 수를 일반보다 적은 10명으로 한 것이다.

해구어업조정위원회에는 필요에 따라 전문위원을 둘 수 있다. 전문위원은 학식경험자 중에서 지사가 선임하고, 전문적인 사항을 조사심의하여 위원회에 의견을 진술하는 것을 역할로 하고 있다.

(3) 어업조정위원회의 권한과 기능

자문기관, 건의기관, 결정(재정·지시·인정)기관 등으로서 광범한 권한·기능을 가지고 있다.

전술한 바와 같이 어업법(제1조)에서는 어업조정위원회를 운용함으로써 수면을 종합적으로 이용하고, 어업생산력의 발전을 도모하는 것을 목적으로 하고 있는바, 어업조정위원회는 광범위하고 강력한 권한과 기능을 가지고 있다. 어업조정위원회는 지사의 자문기관·건의기관일 뿐만 아니라, 스스로 재정, 지시, 인정 등을 행하는 결정기관으로서의 기능도 갖고 있는 것이다.

1) 자문사항

어장계획의 작성, 어업권의 면허, 그밖에 어업권에 관한 모든 행정청의 처분에 관해서는, 반드시 어업조정위원회의 의견을 듣고 행하여야 한다는 것이 법으로 정해져 있다. 그리고 지사허가어업에 관해서도, 어업법(제65조 제1항) 등에 근거하여 제정된 각 도도부현어업조정

15) 특수해구는 다음 17개가 있다. 霞ヶ浦北浦, 東京都内湾, 小笠原, 佐渡, 大阪, 但馬, 琵琶湖, 隱岐, 福岡県豊前, 佐賀県有明, 五島, 対馬, 熊本県有明, 能毛, 奄美大島

규칙의 규정에 의해 동일한 내용이 정해져 있다. 따라서 이들 지사가 행하는 면허, 허가 등의 처분은 모두 어업조정위원회에의 자문이 필요하며, 만약 자문 없이 행해진 경우에는 무효가 된다.

2) 건의사항

위원회는 지사로부터의 자문뿐만 아니라, 위원회 스스로 지사가 실시하여야 하는 취지를 적극적으로 건의할 수 있는 사항이 법으로 정해져 있다. 예컨대, 어장계획을 수립하는 것, 면허 후 어업권에 제한 조건을 붙이는 것, 위원회 지시에 따르지 않는 자가 있을 때 지시에 따라야 하는 명령을 발하는 것 등의 건의이다.

3) 결정사항

위원회는 다음과 같이 스스로가 결정기관으로서 재정, 지시, 인정에 관한 강한 권한을 갖고 있다.

① 재 정

입어권의 설정·변경·소멸에 관한 재정, 토지의 정착물에 관한 사용권 설정에 관한 재정, 토지나 토지의 정착물의 대부계약의 변경 또는 해제에 관한 재정이 법으로 정해져 있다.

② 지 시

관계자에 대하여 수산동식물의 採捕에 관한 제한·금지, 어업자의 수의 제한, 어장의 사용제한과 그 밖에 필요한 지시를 하는 것, 그리고 제1종 또는 제5종 공동어업에 관하여 어업협동조합과 조합원이 아닌 어민 간의 공동어업권에 관하여 지시하는 것이 법으로 정해져 있다.

③ 인 정

어업권의 적격성에 관한 사항의 인정이 법으로 정해져 있다.

④ 기 타

所掌사항을 처리하기 위하여 필요한 경우 보고의 징수, 조사, 측량, 검사에 관한 사항이 법으로 정해져 있다.

4) 위원회의 지시

어업조정상 필요하다고 인정하는 때에는, 관계자에 대하여 누구에 대해서라도 필요한 지시를 할 수 있다

어업조정위원회의 권한과 기능에 관해서는 전술하였지만, 그 중에서 어업법(제67조 제1항)에 근거한 지시에 관해서는 공유수면을 이용하게 하는 방식에 따라 직접적으로 관계가 있는 문제이기 때문에, 좀 더 상세하게 설명하기로 한다.

① 지시의 내용과 기능

일반적·고정적인 제한금지에 관하여 정하는 법령과 달리, 긴급적·보완적인 조치로서 발동되는 것이다.

어업을 규제하는 법령으로는, 어업법, 수산자원보호법 및 이에 근거한 명령이 있으나, 이들 법령은 그 성격상 일반적·고정적인 제한 또는 금지에 관하여 각각 법령 체계의 구조 내에서 개별적으로 어업 등을 규제하고 있다. 따라서 거기에서 이루어지는 제한이나 금지 간의 조정이 곤란한 경우도 예상되며, 어업조정이 원활하게 이루어지지 않을 위험성이 있다. 그래서 이러한 간극을 보완하는 의미에서, 어업조정위원회가 어업조정상 필요하다고 인정한 때에는, 누구에게라도 관계자에 대하여 지시권을 발동하여 어업조정을 도모한다는 것이 취지이다.

지시의 목적은 어업조정이며, 예시로서 “수산동식물의 번식보호를 도모하고, 어업권 또는 입어권의 행사를 적절히 하며, 어장의 사용에 관한 분쟁의 방지 또는 해결을 도모하고, 그 밖에 어업조정을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는”이라고 규정되어 있는 바, 그 밖에 어업

조정에 필요가 있다고 인정하는 때에는 어떠한 것이라도 지시를 할 수 있는 것이다.

지시의 내용은 예시로서 “수산동식물의 採捕에 관한 제한 또는 금지, 어업자의 수에 관한 제한, 어장의 사용에 관한 제한, 그 밖에 필요한 지시”라고 규정되어 있는바, 어업조정상 필요한 사항이라면 어떠한 사항이라도 무방한 것이다.

그리고 지시의 상대방은 “관계자에 대하여”라고 규정되어 있기 때문에, 필요에 따라 누구에 대해서라도 할 수 있는 것이다. 이는 어민은 물론, 어민 이외의 사람에 대해서도, 특정인에 대해서도, 일반불특정인에 대해서도 할 수 있는 것이다. 이는 예컨대 遊漁者 등 해양레크리에이션을 하는 자들에 대해서도, 오수를 방류하는 공장에 대해서도, 발동할 수 있도록 되어 있다.

지시의 형식은 관계자에 대하여 소극적인 제한뿐만 아니라, 적극적으로 “...할 것”이라는 지시까지 할 수 있는 물론, 전술한 바와 같이 위원회가 필요하다고 인정한 때에는 관계자 전부에 대하여 지시가 가능하다는 광범위한 권한이기 때문에, 그 운용에 있어서는 충분한 배려가 필요한 한편, 법의 취지를 일탈하여 다른 어업조정의 체계를 혼란케 하는 지시는 허용되지 않음은 당연하다.

② 지시의 법적 효력

지사의 명령이 없으면 위반자에 대한 벌칙은 적용되지 않는다.

위원회지시는 그것만으로는 법적 효력이 없고, 지시에 위반한 자에 대하여 벌칙이 적용되지 않는다. 뒤에서 설명하는 복잡한 절차를 거친 후에 지시와 관련된 지사의 명령이 있어야 비로소 법적 효력이 생기며, 이 명령에 위반한 경우에 벌칙이 적용되도록 되어 있다.

이와 같이 어업조정위원회만으로는 실질상 개별적으로도 법적으로는 강제력이 없고, 지사가 이를 뒷받침하여야 비로소 강제력이 생기

도록 되어 있기 때문에, 지사가 명령을 하지 않을 만한 내용의 지시를 하는 것은 어업조정위원회의 권위를 실추시키는 것인바, 이들 간의 사전의 긴밀한 연락이 바람직하다고 한다. 일반법령의 경우도 마찬가지이지만, 특히 위원회지시는 그 지시위반에 대한 취급규정을 보더라도, 대다수의 관계자에 의해 지켜질 것을 전제로 하고 있기 때문에 지시하는 경우에는 그 지시에 합리성이 있고 대다수의 관계자에 의해 지켜질 만한 내용의 것이어야 한다. 따라서 遊漁者 등에 대한 지시는 전술한 바와 같이 어업조정위원회에서 심의하기 전에, 위원회의 하부기구인 어업자, 어민·해면레크리에이션관계자, 학식경험자 등으로 구성된 “해면이용협의회” 등에서 논의하여 조정을 충분히 도모한 후에 이들 내용이 만들어진 것이어야 하는 것이다.

이하는 지사의 명령의 순서에 관한 것이다.

㉠ 명령의 신청

지시를 받은 자가 이에 따르지 않는 때, 필요가 있는 경우에는, 어업조정위원회는 지사에 대하여 그 자에게 지시에 따라야 한다는 취지의 명령을 발할 것을 신청한다.

이 경우에 불특정인에 대하여 행한 일반적 지시의 경우, 불특정인 전부에게 명령을 발할 것을 지사에게 신청하는 것은 적당하지 않으며, 위원회지시에 따르지 않고 있음이 확인된 특정인에 관해서만 신청하도록 되어 있다.

㉡ 최 고

지사는 신청을 받고 15일 이내의 일정기간을 정하여, 그 자에게 지시에 대하여 이의가 있으면 그 기간 내에 신청하도록 최고하여야 한다.

㉔ 명 령

만약 일정 기간 내에 이의신청이 없는 경우, 이의신청이 있더라도 지시에 따르지 않을 정당한 이유가 없는 때에는, 지사는 그 자에 대하여 비로소 지시에 따라야 한다는 취지의 명령을 할 수 있는 것이다.

㉕ 벌 칙

이러한 지사의 명령이 내려진 이후에 그 자가 지사가 내린 명령에 위반한 경우에 비로소, 어업법 제139조에서 규정하는 벌칙(1년 이하의 징역 또는 50만 엔 이하의 벌금 또는 구류 혹은 과료)이 적용되게 된다.

3. 해면이용협의회

어업과 해양성 레크리에이션 간의 조정을 도모하고, 해면의 원활한 이용을 도모하기 위한 기관이다.

해구어업조정위원회는 어민대표위원이 중심이 되어 학식경험자, 공익대표위원을 포함하여 협의하는 기관으로, 어민 이외의 遊漁者 등의 해면이용자는 포함되지 않는다. 그러나 위원회는 지사에 대한 자문기관, 건의기관일 뿐만 아니라, 스스로 재정, 지시, 인정 등을 할 수 있는 결정기관이기도 하다. 이 중에서 특히 지시권에 관해서는 바다에 관계되는 자는 遊漁者라고 하더라도 어업조정상 필요가 있는 경우에는 발동할 수 있도록 되어 있다.

내수면에는, 내수면어장관리위원회라는 해구어업조정위원회와 완전히 동일한 기능과 권한을 가진 도도부현의 행정위원회가 있다. 이는 해면어업조정위원회와 달리, 위원 중에 반드시 遊漁者의 대표가 포함되도록 되어 있다. 이는 어업법 제정 당시 해면과 내수면의 양태가 다르다는 점에 따른 것이지만, 오늘날에는 해면의 遊漁 등의 인구도 증대하였고 어업법 제정 당시와는 그 양상은 달라져 있다.

이러한 상황에 대하여 실택적으로 대응하기 위하여, 수산청에서는 1970년에 당면 조치로서 도도부현에 대하여 예산보조를 하고, 수산청 장관통지(昭和45年6月8日45水魚第4208号)로 어업대표자, 遊漁대표자, 학식경험자로 이루어진 『어장이용조정협의회』를 설치하여 해구어업조정 위원회의 협력기관으로서 조정을 하도록 하였다. 1979년부터는 추가적으로 필요가 있는 경우에는 도도부현 내의 지구에 『어장이용조정지구협의회』를 설치하여 지구별 조정도 이루어지게 되었다.

그렇지만, 최근에는 遊漁뿐만 아니라 요트, 모터보트, 스쿠버다이빙 등의 해양성 레크리에이션이 활발해지고 어업과의 트러블도 증가하여 이들의 조정을 도모할 필요가 있기 때문에, 1994년부터 도도부현에 대한 수산청장관통지(平成6年7月11日6水振第1583号 『海面利用協議会等の設置について』)로 종래의 협의회를 발전적으로 개조하고, 새롭게 이들과 관계되는 사람들도 위원에 포함시켜, 해면이용협의회, 해면이용지구협의회 및 광역해면이용연락회의를 각각 설치하였다. 그리고 1999년 6월 28일(11水管第1714号)에는 광역해면이용협회를 설치하여, 넓고 좁은 각 구역에 걸쳐 어업과 해양레크리에이션의 조정에 관한 각종 사항을 협의검토하고 이들의 공존 및 조화로운 발전을 도모하도록 하였다. 수산청장관통지에 기재되어 있는 『都道府県海面利用協議会規約例』의 직무 및 조직은 다음과 같다.

(1) 직 무

1. 어업과 해양성레크리에이션 간의 해면에 관한 사항에 관하여 조사·검토하는 것.
2. 해구어업조정위원회의 자문에 따라 해면에서의 어업과 遊漁 간의 조정에 관한 사항에 관하여 조사·검토하는 것.
3. 전호에서 정한 사항 외에, 해면에서의 어업과 遊漁 간의 조정에 관한 사항과 그밖에 해면에서의 遊漁에 관한 사항에 관하여 해구

어업조정위원회에 대해 의견을 진술하는 것.

(2) 조 직

협회의 위원은 도도부현지사가 선임한 다음에 나열된 자로써 구성한다.

1. 도도부현지사의 관할구역 내의 어업협동조합원
2. 원칙적으로 당해 구역 내에 주소를 가진 遊漁관계자로서, 어업협동조합원 이외의 자
3. 원칙적으로 당해 구역 내에 주소를 가진 해양성레크리에이션관계자로서, 상기 이외의 자
4. 학식경험을 가진 자

이들 협회에 관해서는 수산청이 도도부현에 예산보조를 하고, 지사에 대한 수산청장관통지에 의해 실시되고 있는 것으로, 법률에 규정되어 있는 사항은 아니다.

제 4 장 분쟁조정에 관한 유사 절차와 위원회

현행 법령상 분쟁조정에 관한 위원회는 행정기관에 설치되는 유형, 특수법인 또는 독립적인 조직으로 설치되는 유형으로 구분될 수 있다. 또한 환경분쟁조정법과 같이 분쟁조정을 위한 법률로 설치되고 있는 것과 하천법, 수산업법, 건설산업기본법 등에 의해 설치되는 것도 있다.

어업분쟁조정제도에 관한 현행 수산조정위원회는 농림수산식품부 등의 행정기관에 설치되는 것이며, 그 설치가 수산업법령에 의하고 있다.

아래에서는 분쟁조정제도로써 이 제도의 기능, 절차 등에 관한 내용을 보완하기 위해서 관련 유사 분쟁조정제도를 살펴보고자 한다.

아래에서는 행정기관에 두는 분쟁조정위원회 중 대표적인 것으로서 환경분쟁조정에 관한 내용과 건설분쟁조정위원회에 관한 내용을 살펴보고자 한다.

제 1 절 환경분쟁조정

환경분쟁을 조정하기 위해 환경분쟁조정법에서는 환경분쟁조정의 절차 및 그 처리기관인 환경분쟁조정위원회에 관해 규정하고 있다.

환경분쟁조정위원회는 환경오염의 피해로 인한 민사상의 분쟁을 조정하기 위하여 설치된 합의제 기관으로 독립성을 가지면서 준사법적 업무를 수행하는 기관이다.

1. 환경분쟁조정위원회

(1) 설치 및 관할

환경분쟁의 조정, 환경피해와 관련되는 민원의 조사·분석 및 상담 등을 위해 환경부에 중앙환경분쟁조정위원회를, 특별시·광역시 또는

도에 지방환경분쟁조정위원회를 각각 설치한다(환경분쟁조정법 제4조).

중앙조정위원회는 분쟁조정사무중 ①분쟁의 재정, ②국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 분쟁의 조정, ③이상의 시·도의 관할구역에 걸치는 분쟁의 조정, ④직권조정, ⑤기타 대통령령이 정하는 분쟁의 조정에 관한 사항을 관할한다(동법 제6조제1항).

지방조정위원회는 당해 시·도의 관할구역안에서 발생한 분쟁의 조정사무중 일조방해, 통풍방해, 조망저해로 인한 분쟁과 대통령령이 정하는 사무를 관할한다.

① 조정의 대상

환경시설의 설치·관리에 관한 환경분쟁과 국가 또는 지방자치단체를 당사자로 하는 환경분쟁도 조정대상에 포함되며, 새로운 환경공해요인인 통풍방해·조망저해를 분쟁조정대상에 추가하고, 환경피해의 범위에 정신적 피해를 추가하여 다양한 환경피해의 효율적인 구제를 도모하고 있다.

환경분쟁과 건축분쟁이 복합될 경우 조망 및 일조방해 등 건축분쟁에 대하여도 환경분쟁조정위원회에서 분쟁조정을 할 수 있도록 하고 있다.

② 환경단체에 대한 조정신청권 부여

일정한 요건을 갖춘 환경단체는 중대한 자연생태계 파괴로 인한 피해가 발생하였거나 발생할 위험이 현저한 경우에는 환경분쟁조정위원회의 허가를 받아 분쟁당사자를 대리하여 조정을 신청할 수 있다(환경분쟁조정법 제26조).

조정을 신청할 수 있는 환경단체는 ①민법 제32조의 규정에 의하여 환경부장관의 허가를 받아 설립된 비영리법인, ②정관에 의하여 환경보호등 공익의 보호와 증진을 목적으로 하는 단체이어야 하고, 이 단체들은 ①구성원이 100인 이상, ②신청일 현재 법인으로서의 자연환

경분야 활동실적이 2년 이상일 것의 요건을 갖추어야 한다(동법 제26조제1항, 동법시행령 제20조).

③ 다수인 관련 분쟁의 조정

다수인에게 동일한 원인으로 인한 환경피해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우에는 그 중의 1인 또는 수인이 대표당사자가 되어 조정을 신청할 수 있도록 하고 있다(동법 제46조 이하). 나아가 대표당사자의 감독 등에 관한 규정을 두는 한편, 다수인관련 분쟁조정신청의 공고(제51조), 이해관계자의 참가(제52조), 조정효력의 인적범위(제53조), 동일분쟁에 대한 조정신청의 금지(제54조), 조정결과 지급받은 손해배상금의 배분(제56조, 제61조) 등에 관한 규정을 두고 있다.

④ 국가를 당사자로 하는 분쟁조정 수행자의 지정

국가를 당사자로 하는 조정의 경우, 환경부장관이 국가를 대표하고, 조정절차는 당해 사건의 소관 행정청의 소속공무원이 수행할 수 있도록 하고 있다(동법 제16조제2항).

⑤ 소송과의 관계

재정이 신청된 사건에 대하여 소송이 진행중인 때에는 수소법원은 재정이 있을 때까지 소송절차를 중지할 수 있으며, 소송절차가 중지되지 않는 경우에 당해 사건에 대한 재정절차를 중지해야 한다.

재정위원회는 재정이 신청된 사건과 동일한 원인으로 다수인이 관련되는 동종·유사 사건에 대한 소송이 진행중인 경우에는 결정으로 재정절차를 중지할 수 있다(동법 제45조).

⑥ 시효의 중단 및 제소기간의 계산

조정위원회가 조정사건에 관하여 당사자간에 합의가 이루어질 가능성이 없다고 인정한 경우 조정을 종결시킬 수 있으며, 조정위원회가

조정안을 권고한 후 당사자가 지정된 기간내에 수락의 통지를 하지 않는 경우에는 당사자간의 조정은 종결된다. 조정이 종결된 취지가 통지된 날부터 30일 이내에 당사자가 소송을 제기한 경우 시효의 중단 및 제소기간의 계산에 있어서는 조정의 신청을 재판상의 청구로 본다(제35조 및 제44조 참조).

⑦ 국가배상법과의 관계

국가배상법의 적용을 받는 분쟁으로서 환경분쟁조정법의 규정에 의한 조정절차를 거친 경우에는 국가배상법에 의한 배상심의회 심의의 의결을 거친 것으로 본다(제62조).

(2) 위원회의 구성 등

중앙조정위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하며, 그 중 상임위원은 3명 이내로 한다(동법 제15조제1항).

지방조정위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원중 상임위원은 1명을 둘 수 있다(동법 제15조제2항).

위원회 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

(3) 신분보장

위원회의 위원은 독립하여 직무를 수행한다. 위원회의 위원은 결격사유에 해당되게 되거나 장기간의 심신쇠약등으로 직무를 수행함에 현저히 부적당하다고 인정되는 때를 제외하고는 그 의사에 반하여 해임 또는 해촉되지 아니한다(동법 제10조).

(4) 위원의 제척 등

위원회의 위원은 ①위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해 분쟁사건(이하 “사건”이라 한다)의 당사자가 되거나 당해 사건에 관하

여 당사자와 공동권리자 또는 의무자의 관계에 있는 경우, ②위원이 당해 사건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우, ③위원이 당해 사건에 관하여 진술이나 감정을 한 경우, ④위원이 당해 사건에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우, ⑤위원이 당해 사건의 원인이 된 처분 또는 부작위에 관여한 경우에는 제척된다. 위원회는 제척의 원인이 있는 때에는 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 제척의 결정을 한다.

당사자는 위원에게 공정한 직무집행을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피신청을 할 수 있으며, 위원회는 기피신청이 타당하다고 인정하는 때에는 기피의 결정을 한다.

위원은 제척 내지 기피의 사유에 해당하는 때에는 스스로 그 사건의 직무집행에서 회피할 수 있다.

(5) 사무국

위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무국을 둘 수 있고, 사무국에는 심사관을 둔다. 심사관은 ①분쟁의 조정에 필요한 사실조사와 인과관계의 규명, ②환경피해액의 산정 및 산정기준의 연구·개발, ③기타 위원장이 지정하는 사무를 처리한다(동법 제13조제2항).

2. 환경분쟁조정절차

- ① 분쟁조정신청(신청인) : 알선, 조정, 재정의 구분
분쟁조정신청서 작성
분쟁발생경위 및 피해입증서류 제출
- ② 사건접수 : 중앙 또는 지방분쟁조정위원회 접수
신청요건 및 구비서류 검토

※ 처리기간 : 알선 3개월 이내
조정·재정 9월 이내

③ 사건배정

접수일로부터 7일 이내에 조정(알선) 위원 및 심사관 지명
지명결과통보 : 신청인, 피신청인, 조정(알선) 위원, 심사관

④ 사실조사(위원, 심사관)

사실조사(당사자의견 청취 포함)
알선종결
인과관계 규명(관계 전문가 자문 등)
심사보고서 작성

⑤ 조정·재정위원회 의결

조정·재정위원회 개최·당사자 심문
조정·재정위원회 의결

⑥ 조정문서 송달

민사소송중 송달에 관한 규정 준용

제 2 절 건설분쟁조정

1. 건설분쟁조정위원회

(1) 건설분쟁조정위원회의 설치 및 기능

1) 위원회의 설치

『건설산업기본법』에서는 건설업 및 건설용역업에 관한 분쟁을 조정하기 위하여 국토해양부장관 소속하에 중앙건설분쟁조정위원회를, 특

별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사 소속하에 지방건설분쟁조정위원회를 두도록 규정하고 있다(동법 제69조제1항).

2) 위원회의 기능

중앙위원회와 지방위원회는 당사자의 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 ①설계·시공·감리등 건설공사에 관계한 자간의 책임에 관한 분쟁, ②발주자와 수급인간의 건설공사에 관한 분쟁, ③수급인과 하수급인간의 건설공사의 하도급에 관한 분쟁, ④수급인과 제3자간의 시공상의 책임등에 관한 분쟁, ⑤건설공사의 도급계약의 당사자와 보증인간의 보증책임에 관한 분쟁, ⑥그 밖에 대통령령이 정하는 사항에 관한 분쟁을 심사·조정한다(동법 제69조제2항).

(2) 위원회의 위원

위원회는 위원장과 부위원장 각 1인을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성한다. 위원회의 위원은 대통령령이 정하는 중앙행정기관·지방자치단체 또는 지방행정기관의 소속공무원으로서 당해 기관의 장이 지명하는 자와 ①『고등교육법』에 따른 학교에서 공학이나 법률학을 가르치는 조교수 이상의 직에 있거나 있었던 자, ②판사·검사 또는 변호사의 자격이 있는 자, ③건설공사·건설업 또는 건설용역업에 대한 학식과 경험이 풍부한 자로서 국토해양부령이 정하는 요건에 해당하는 자 중에서 국토해양부장관 또는 시·도지사가 위촉하는 자가 된다(동법 제70조제1항, 제2항).

1) 중앙건설분쟁조정위원회

중앙위원회의 위원장은 국토해양부장관이 국토해양부의 고위공무원단에 속하는 일반직공무원중에서 지명하는 자가 되고, 부위원장은 위원회가 위원 중에서 선출한다(동법 제70조제3항).

중앙건설분쟁조정위원회의 위원이 되는 공무원은 ①국토해양부의 3급공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 1명, ②기획재정부·법제처 및 공정거래위원회의 3급공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 각 1명의 자로서 당해 기관의 장이 지명하는 자가 된다(동법시행령 제68조제1항).

2) 지방건설분쟁조정위원회

지방위원회의 위원장은 시·도지사가 소속 2급 또는 3급공무원중에서 지명하는 자가 되며, 부위원장은 위원회가 위원중에서 선출한다.

지방건설분쟁조정위원회의 위원이 되는 공무원은 ①지방위원회가 설치된 당해 시·도의 3급 공무원, 4급 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 3인, ②국토해양부·공정거래위원회 및 조달청 소속기관의 4급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 각 1인의 자로서 당해 기관의 장이 지명하는 자로 한다(동법시행령 제68조제2항).

2. 분쟁조정절차

(1) 조정신청

분쟁조정을 받고자 하는 자는 그 신청취지와 신청사건의 내용을 명확히 서면(전자문서를 포함한다)으로 기재하여 위원회에 신청하여야 한다. 분쟁조정신청서를 제출할 시에는 ①당사자간의 교섭경위서(분쟁발생시부터 신청시까지의 당사자간 일정별 교섭내용과 그 입증자료를 말한다), ②기타 분쟁조정신청사건의 심사·조정예 참고가 될 수 있는 객관적인 자료를 첨부하여야 한다(동법 제66조).

(2) 감정 등의 의뢰

위원장은 분쟁조정신청사건을 심사하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 관계전문기관에 감정·진단·시험 등을 의뢰할 수 있다.

감정·진단·시험 등을 의뢰받은 기관은 의뢰받은 날부터 20일 이내에 그 결과를 제출하여야 한다. 이 경우 20일 이내에 결과를 제출할 수 없는 부득이한 사유가 있는 때에는 그 사유와 제출기한을 정하여 위원회에 통지하여야 한다.

(3) 의견청취의 절차

당사자 또는 관계전문가로 하여금 위원회의 회의에 출석하게 하여 그 의견을 듣고자 하는 때에는 회의개최 7일전에 서면으로 통지하여야 한다.

통지를 받은 당사자 또는 관계전문가는 위원회의 회의에 출석할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에는 미리 서면(전자문서를 포함한다)으로 의견을 제출할 수 있다.

통지를 받은 당사자 또는 관계전문가가 정당한 사유없이 출석하지 아니하고 서면(전자문서를 포함한다)으로도 의견을 제출하지 아니한 때에는 의견진술의 기회를 포기한 것으로 본다.

제 5 장 어업분쟁조정제도 개선 방안

제 1 절 현행 수산조정위원회 제도 보완 및 운영활성화

1. 조정위원회가 실질적인 조정권한을 갖도록 제도보완

조정위원회가 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 분쟁조정을 위한 절차 및 조정, 권고, 알선, 건의 등에 대한 효력규정을 마련할 필요가 있다.

이를 위해 중앙 및 시·도 조정위원회에 현장조사, 자율조정 및 알선, 조정위원회 보고 등 조정업무를 전담할 수 있는 전문위원제도를 도입하여야 한다.

그리고 어업인 단체, 수산업협동조합 등의 어업조정 신청이 있는 경우 조정위원회의 조정·심의를 거치도록 제도를 개선하여야 한다.

조정위원회의 하부에 어장경합, 어구어법분쟁, 어종경합 등 갈등 유형별 『조정소위원회』를 신설·운영하여 신속하고 공정한 조정을 도모하여야 한다.

2. 조정위원회 구성의 공정성 확보 및 어업인 참여확대

중앙위원회의 어업인 참여를 확대하되 공정성과 균형성이 있는 대표선발을 위해 시·도 추천위원은 추천위를 구성하여 선발하도록 하고, 관계기관의 참여는 최소화하도록 한다.

시·도위원회는 기존의 수산업계를 대표하는 자 또는 수협이 추천에 의한 어업인을 위촉하는 것이 아니라, 수협에서 선출 또는 공모하

여 시·도위원회를 구성하는 방식으로 개선해야 한다.
그리고 위원장은 위원의 호선으로 선출하도록 한다.

3. 중앙과 시·도 수산조정위원회의 기능조정

중앙수산조정위원회와 시·도 수산조정위원회의 어업분쟁조정에 관한 역할을 분담하여 기능을 조정하다.

<표3 각 조정위원회간 관할 및 대상 조정사안>

구 분	관할 및 대상 조정사안
중 앙	근해어업간 갈등 및 시·도간 어업분쟁 조정 연안 및 근해어업간 갈등 중 시·도 조정위원회에서 조정이 이루어지지 않는 사항
시 도	연안어업간 및 시·도 구역에서 발생하는 연안어업과 근해어업간 갈등 조정
시군구	관할 수역 내 연안어업간 분쟁조정

4. 법제개선방안

(1) 수산조정위원회의 설치

현행 수산업법	개정 수산업법
제86조(수산조정위원회의 설치) 어업에 관한 조정·보상 또는 재결 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림수산식품부에 중앙수산조정위원회, 시·도와 시·군·자치구에 시·도수산조정위원회 및 시·군·구 수산조정위원회를 각각 둔다.	① 현행과 같음

현행 수산업법	개정 수산업법
<신설>	② 농림수산식품부장관은 수산조정위원회의 어업분쟁조정 기능의 효율적인 수행을 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 해역별 수산조정위원회를 설치할 수 있다.

(2) 수산조정위원회의 구성

현재 수산업법은 수산조정위원회의 구성과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으나, 어업분쟁조정을 실효성 및 규율밀도의 강화를 위해서는 법률로 규정할 필요가 있다.

현행 수산업법	개 정
<p>제88조(수산조정위원회의 구성과 운영)</p> <p>① 제86조에 따른 수산조정위원회는 어업인의 대표와 수산에 관한 학식과 경험이 풍부한 자들로 구성한다.</p> <p>② 제1항에 따른 수산조정위원회의 구성과 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>제88조(위원회의 구성) ① 중앙수산조정위원회는 17명 이내의 위원으로, 시·도수산조정위원회는 15명의 위원으로, 시·군·구수산조정위원회는 13명의 위원으로 구성한다.</p> <p>② 중앙수산조정위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수산업협동조합중앙회의 상임이사 중 수산업협동조합중앙회장이 지명하는 자 1명 2. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 농림수산식품부장관이 위촉하는 자 5명 이내 3. 시·도위원회의 위원이 아닌 지역어업인 중 시·도지사가 추천하는 자 11명 이내 <p>③ 시·도수산조정위원회의 위원은</p>

현행 수산업법	개 정
	<p>다음 각 호의 자가 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 해당 시·도를 관할 구역으로 하는 국립수산물과학원 소속 수산연구소장(전문연구소장 및 수산사무소장을 포함한다) 중 시·도지사가 위촉하는 자 각 1명 2. 어업인후계자대표 중 국립수산물과학원장이 추천하는 자 및 시·도지사가 위촉하는 자 각 1명 3. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 시·도지사가 위촉하는 자 2명 4. 수산업계를 대표하는 자 중 시·도지사가 위촉하는 자 5명 5. 지구별수산업협동조합장(이하 “지구별조합장”이라 한다) 및 업종별수산업협동조합장(이하 “업종별조합장”이라 한다) 중 시·도지사가 위촉하는 자 각 2명. 다만, 시·도지사는 업종별조합장이 없는 지역의 경우에는 수산업계를 대표하는 자 중에서 위원을 위촉할 수 있다. <p>④ 시·군·구수산조정위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 관할 지구별조합장 및 업종별조합장(업종별조합장이 없는 경우에는 조합원이나 어업인을 대표하는 자) 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 각 1명 2. 국립수산물과학원 소속 관계 공무원 3. 어업인후계자 중 국립수산물과학원장이 추천하는 자 및 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 각 1명

현행 수산업법	개 정
	4. 어촌계장 중 지구별조합의 조합장이 추천하는 자 2명 5. 법에 따른 면허·허가를 받았거나 신고를 하여 어업을 경영하는 자 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 3명 6. 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 시장·군수·구청장이 위촉하는 자 3명 ⑤ 위원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다. ⑥ 각 위원회에는 5명 이내의 위원으로 구성되는 분야별 소위원회를 둘 수 있다.

(3) 어업조정위원회의 운영 등

현행 수산업법시행령	개 정
제64조(회의) ①~③ (생략) ④ <신설> ⑤ <신설>	제64조(회의) ①~③ (현행과 같음) ④ 수산조정위원회의 회의는 공개한다. ⑤ 위원은 자기 또는 동거의 친족 또는 그 배우자에 관한 사건에 관해서는 의사에 관여할 수 없다. 단, 수산조정위원회의 승인이 있을 때에는, 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

(4) 보고징수 등

현행 수산업법시행령	개정 수산업법시행령
<p><신설></p>	<p>제64조의1(보고징수 등) ① 수산조정위원회는 그 권한에 속하는 사항을 처리하기 위하여 필요가 있다고 인정하는 때에는, 어업자, 어업종사자 기타 관계자에 대하여 출두·보고를 요구하거나, 위원 또는 위원회의 사무에 종사하는 자로 하여금 어장, 선박, 사업자 또는 사무소에 관하여 필요한 조사를 하도록 할 수 있다.</p> <p>② 수산조정위원회는 그 권한에 속하는 사항을 처리하기 위하여 필요가 있다고 인정하는 때에는, 그 위원 또는 위원회의 사무에 종사하는 자로 하여금 타인의 토지에 출입하여 측량하고 검사하도록 하거나, 측량 또는 검사의 장애가 되는 물건을 이전하거나 제거하도록 할 수 있다.</p>

제 2 절 해역별 어업조정위원회 제도 신설

1. 동·서·남해 해역별 어업조정위원회 설치

현재 수산조정위원회는 수산업법령에 의하여 중앙, 시·도, 시·군·구별로 설치·운영되는 것으로 규정되어 있으나, 어업의 발전 및 어업간 갈등·분쟁이 해역의 특성을 기반으로 생성·발전되어 왔기 때문에, 어업분쟁의 신속한 조정을 위해서는 해역별로 조정위원회를 설

치하여 분쟁을 조정할 필요가 있다.

해역별 어업분쟁조정위원회는 해역 및 지역특성을 고려한 어업분쟁 조정이 가능할 것이다. 다만, 위원회의 관할해역 구분 및 시·도 등 지자체 위원회와의 역할을 정립할 필요가 발생한다.

위원회에 어업인 대표 참여를 확대하고 위원선정의 공정성확보(위원의 구성 및 선출), 관계기관 임직원 참여는 최소화할 필요가 있다.

2. 해역별 광역위원회 설치·운영기능 부여

현재 해역별 어업의 지도·단속을 위해 동해어업지도사무소와 서해어업지도사무소가 설치되어 운영되고 있다. 따라서 동·서해 어업지도사무소에 관할 해역의 어업조정을 위한 어업조정위원회를 설치하고, 그 사무국의 역할을 부여하는 것도 하나의 방안으로 제시될 수 있다.

지역간 경계를 넘나드는 수산자원과 관련된 분쟁, 근해어업자간 분쟁, 시·도간 어업분쟁, 연안 및 근해어업자간 어업분쟁의 조정을 그 역할로 한다.

(1) 어업지도사무소

어업지도사무소는 농림수산식품부장관의 관장사무를 지원하기 위하여 농림수산식품부장관 소속하에 설치되는 농림수산식품부의 소속기관이다(농림수산식품부와 그 소속기관 직제 제2조제1항).¹⁶⁾

어업지도사무소는 ①어업지도선의 운항관리, ②어업의 지도·단속, ③어업지도선·시험조사선관련 통신운용, ④어업지도선 승선요원의 교육훈련, ⑤어항건설 및 관리를 사무를 관장한다(동 직제 제52조).

16) 『농림수산식품부와 그 소속기관 직제』[시행 2009.12.15] [대통령령 제21887호]

어업지도사무소의 명칭은 동해어업지도사무소와 서해어업지도사무소로 하고 각 부산광역시와 전라남도 목포시에 두며, 그 관할구역은 농림수산물식품부령으로 정하는 것으로 한다(동 직제 제53조).

어업지도사무소의 소관사무를 분장하기 위하여 어업지도사무소장 소속으로 어항사무소를 둔다(동 직제 제55조의2).

(2) 어업지도사무소에 어업분쟁조정을 위한 위원회를 설치하는 문제점

어업지도사무소에 어업분쟁조정을 위한 위원회를 설치하는 방안은 약간 선결되어야 할 과제가 있다.

작용규범인 『수산업법』과 하위법령 및 조직규범인 『농림수산물부와 그 소속기관 직제』 등을 살펴보자면, 위에서 살핀 바와 같이 어업지도사무소는 조직규범에 의해 설치운영되는 것으로 되어 있고, 그 소관사무는 주로 어업의 지도·단속에 있는 것으로 어업분쟁의 조정에 관해 명확한 근거가 결여되어 있다는 문제점이 있다.

따라서 어업지도사무소에 어업분쟁조정을 위한 위원회 등을 설치·운영하고자 할 경우에는 작용법인 수산업법령 및 조직법인 『농림수산물부와 그 소속기관 직제』에서 어업분쟁조정을 어업지도사무소가 할 수 있도록 하는 근거를 규정해야 한다.

뿐만 아니라 어업분쟁의 조정은 수산업법에서 각 수산조정위원회의 사무로 규정하고 있기 때문에, 수산업법에서 규정하고 있지 않는 어업지도사무소에 어업분쟁조정에 관한 사무를 담당하도록 하는 것은 수산업법과도 부합하지 않는다. 따라서 어업분쟁조정에 대해서는 수산조정위원회의 사무에 대한 특례를 규정하여 어업지도사무소에서도 어업분쟁조정을 할 수 있도록 하는 규정을 두어야 한다.

3. 법제개선방안

위에서 살핀 바와 같이, 해역별 어업조정에 관한 사항을 처리하기 위해 수산업법에서 근거규정을 두고, 이를 위해 농림수산식품부훈령으로 『동·서해역별 어업조정위원회 설치 및 운영 등에 관한 규정』을 제정하여 운영할 수 있을 것이다.

아래에서는 훈령의 규정을 제시하고자 한다.

(1) 총 칙

제 1 장 총 칙

제 1 조(목적) 이 규정은 『수산업법』 제86조의 규정에 따라 설치된 수산조정위원회의 어업분쟁조정 기능의 효율적인 수행을 위하여 동·서해역별 어업조정위원회의 설치와 어업분쟁 조정절차 등을 규정함으로써 어업분쟁을 신속·공정하게 조정하여 어업의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 한다.

제 2 조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “어업분쟁”이라 함은 어선어업 업종·지역간의 조업 및 어구·어법에 관련된 다툼과 수산자원 관련 다툼 및 어선어업과 면허·신고어업간의 다툼 등 어업활동에 관한 다툼을 말한다.
2. “조정”이라 함은 어업분쟁에 대하여 당사자간 협의와 화해·타협을 통해 분쟁을 해결하는 것을 말한다.

제 3 조(신의성실의 원칙) 동·서 해역별 어업조정위원회(이하 “위원회”라 한다)는 조정절차가 신속·공정하게 진행되도록 노력하여야 하며, 조정의 절차에 참여하는 분쟁당사자들은 상호신뢰와 이해를 바탕으로 성실하게 절차에 임하여야 한다.

(2) 동·서 해역별 어업조정위원회

제 2 장 동·서 해역별 어업조정위원회

제 4 조(위원회의 설치) 위원회는 어업의 지도·단속업무를 효율적으로 수행하고 수산자원의 지속적인 번식보호를 도모하기 위하여 농림수산식품부 소속

동·서해 어업지도사무소에 각각 설치·운용한다.

제 5 조(기능) ① 위원회의 기능은 다음 각 호의 사항을 조정·의결한다.

1. 어구·어법의 갈등 및 분쟁의 조정
 2. 업종간 조업구역, 조업기간 및 채포물 관련 분쟁의 조정
 3. 어선어업과 먼허·신고어업간의 분쟁의 조정
 4. 시·도간 경계를 넘나드는 어업자원관련 분쟁의 조정
 5. 어선어업분쟁의 예방과 관련된 교육 및 홍보
 6. 어선어업분쟁의 예방 및 해결을 위한 제도와 정책의 건의
 7. 그 밖에 어선어업분쟁의 예방 및 조정에 필요하다고 인정하는 것으로서 어업조정위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)이 부의하는 사항
- ② 제1항의 각호의 조정에는 관계법령의 제·개정에 관한 사항도 포함할 수 있다.

제 6 조(관할구역 등) ① 위원회의 어업분쟁 조정 관할구역은 『농림수산식품부와 그 소속기관 직제규정』 제44조제7항 관련, 별표 14에 따른 동·서해 어업지도사무소의 관할구역으로 하되, 전라남도 및 제주도 관할구역은 동·서해 어업지도사무소장이 협의하여 조정할 수 있다.

② 어업분쟁발생 해역과 어업허가 받은 해역이 다른 경우의 어업분쟁 조정은 분쟁발생해역을 관할구역으로 하는 위원회에서 조정한다.

제 7 조(위원회 구성) ① 위원회는 위원장 및 당연직 위원을 포함하여 어업인 단체, 지자체, 학계와 연구기관의 전문가 등 20인 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원회의 위원장은 해역별 어업지도사무소 소장과 위원이 호선으로 선출한 자를 공동위원장으로 하고, 당연직 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 농림수산식품부 어업자원관실의 어업정책 및 자원관리정책 업무를 담당하는 과장 1인
 2. 국립수산과학원 또는 수산연구소의 어구·어법 및 자원분야를 담당하는 과장 1인
 3. 관할 광역자치단체 수산업무를 담당하는 과장 중 분쟁사안별로 3인 이내
 4. 지자체에서 어촌지도업무를 담당하는 5급 이상 공무원 1인을 둘 수 있다.
- ③ 당연직 위원이 아닌 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 위원장이 위촉한다.

1. 지구별 및 업종별 수산업협동조합장 3인 이내
2. 어업인 대표 2인 이내
3. 어업 및 자원관련 분야의 학계·연구기관 등의 전문가 2인 이내

4. 수산법규, 어업정책에 관한 업무에 능통하고 수산업에 관한 학식이 풍부하여 어업조정업무에 적합한 자 5인 이내
5. 법학분야의 학계·연구기관 등의 전문가 1인 이내

제 8 조(임기) ① 공동위원장 중 어업지도사무소장과 당연직위원의 임기는 당해 직위의 재직기간으로 하며, 당연직 위원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 한다.

② 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

제 9 조(결격사유) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 위원회의 위원이 될 수 없다.

1. 금지산자·한정치산자 또는 과산선고를 받은 자로서 복권되지 아니한 자
2. 금고이상의 실형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료되는 것으로 보는 경우를 포함한다)되거나 집행이 면제된 날부터 2년이 경과하지 아니한 자
3. 금고 이상의 형의 집행유예 선고를 받고 그 유예기간 중에 있는 자
4. 법원의 판결 또는 법률에 의하여 자격이 정지된 자

제10조(위원장의 직무 등) ① 위원장은 위원회를 대표하며 위원회의 업무를 통할한다. 다만, 공동위원장간에는 상호 신뢰를 바탕으로 협의하여 업무를 처리하여야 한다.

②위원장이 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원중 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제11조(위원의 제척 등) ① 위원회의 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 그 직무의 집행에서 제외된다.

1. 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해 어업분쟁사건(이하 “사건”이라 한다)의 당사자가 되거나 당해 사건에 관하여 당사자와 공동권리자 또는 의무자 관계에 있는 경우
2. 위원이 당해 사건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우
3. 위원이 당해 사건의 관련 업계 또는 단체 등에 가입해 있거나 있었던 경우
4. 위원이 당해 사건에 관하여 진술이나 감정을 한 경우
5. 위원이 당해 사건에 관하여 당사자의 대리인으로서 관여하거나 관여하였던 경우
6. 위원이 당해 사건의 원인이 된 처분 또는 부작위에 관여한 경우

② 제1항에 따른 제척의 원인이 있는 때에는 위원회는 직권 또는 당사자의 신청에 의하여 제척의 결정을 한다.

③ 당사자는 위원에게 공정한 직무집행을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피신청을 할 수 있으며, 위원회는 기피신청이 타당하다고 인정하는 때에는 기피의 결정을 하여야 한다.

④ 위원은 제1항 또는 제3항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 그 사건의 직무집행에서 회피할 수 있다.

제12조(회의 소집 등) ① 위원회의 회의는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 소집한다.

1. 위원장의 소집요구가 있는 때

2. 위원 3분의 1 이상의 소집요구가 있는 때

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원장은 표결권을 가지며 가부동수인 경우에는 결정권을 가진다.

④ 위원장이 제1항에 따라 위원회의 회의를 소집하고자 할 때에는 회의개최 5일전까지 회의안건·일시 및 장소를 각 위원에게 서면으로 알려야 한다. 다만, 부득이한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 위원장은 필요하다고 인정하는 경우에는 위원회의 의결을 거쳐 회의를 비공개로 진행할 수 있다.

제13조(대리참석) 제7조 제2항 각호의 당연직 위원이 부득이한 사유로 회의에 참석할 수 없을 때에는 해당기관의 직원 중 위임을 받은 자가 위원을 대신하여 참석할 수 있다. 이 경우 위원회에 사전 통지하여야 한다.

제14조(사무국) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 설치할 수 있다.

② 사무국은 동·서해 어업지도사무소에서 각각 수행하며, 임무는 다음 각호와 같다.

1. 위원회 회의준비에 관한 사항

2. 위원회 상정·심의되는 안건의 작성 및 결정문안의 정리

3. 위원회 운영지원에 관한 사항

4. 전문위원의 활동지원에 관한 사항

5. 위원장 및 위원회로부터 사무국에 요청된 사항

6. 그 밖에 위원회 운영에 필요한 사항

제15조(전문위원) ① 위원회는 어업분쟁의 원활한 조정을 위하여 전문위원 약간명을 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 전문위원은 사단법인 한국수산회 자율조정협의회 위원을 선임하여야 하며, 부득이한 경우에는 어업에 관한 전문지식과 경험이 풍부

하고 어업조정에 관한 임무를 수행할 수 있는 자를 선임할 수 있다.

③ 제2항의 전문위원은 제7조제3항의 위원을 겸임할 수 있다.

④ 전문위원은 위원회가 부의하는 사항에 대하여 자료를 수집하고 이에 대한 조사 및 연구를 하여 그 결과를 각 위원회에 제출하여야 한다.

⑤ 전문위원은 위원회의 요청이 있을 경우에는 직접 당사자간 화해·타협·조정을 할 수 있으며, 위원회의 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

⑥ 동·서해 어업지도사무소장은 소속 공무원으로 하여금 전문위원활동을 지원하게 할 수 있다.

제16조(회의록 등) 위원회는 회의록을 작성·비치하고, 회의록을 위원들에게 서면 또는 이메일로 송부하여야 한다.

제17조(분과위원회) ① 위원회는 어업분쟁의 효율적인 조정을 위하여 조정대상별로 분과위원회를 둘 수 있다.

② 분과위원회는 9인 이내로 구성하되, 분과위원장은 제7조 제1항의 위원(위원장을 포함한다) 중 전문분야와 본인의 의사를 고려하여 위원장이 지명한다.

③ 분과위원회의 위원은 위원장이 당해 어업분쟁 조정대상을 고려하여 조정 대상에 적합한 다음 각호의 1에 해당하는 자를 위촉한다. 이 경우 제7조제1항의 위원 및 제15조의 전문위원에 대하여도 분과위원으로 위촉할 수 있다.

1. 농림수산식품부, 국립수산물연구원, 시·도, 시·군·구의 관련 업무를 담당하는 5급이상 공무원 4인 이내

2. 실무경험 및 전문지식이 풍부한 수산업협동조합장, 관련 업계대표, 학계·연구기관, 법조인 등의 전문가 4인 이내

④ 분과위원회 위원의 임기는 당해 어업분쟁의 조정이 종결된 때까지로 한다.

⑤ 분과위원장은 분과위원회를 소집하고 그 위원장이 된다.

제18조(분과위원회의 기능) ① 분과위원회는 다음 각호의 1에 해당하는 업무를 처리한다.

1. 위원회에서 요구한 어업분쟁의 검토·조정

2. 위원회로부터 위임받은 사항

3. 그 밖에 분과위원회 활동을 위해 필요하다고 판단되는 사항

② 분과위원장은 위원회에 분과위원회가 조정·의결한 사항을 보고하여야 한다.

제19조(분과위원회의 회의) ① 분과위원회의 회의는 위원장 또는 분과위원장이 필요하다고 인정하는 경우에 소집한다.

②분과위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제20조(준용) ① 제9조, 제10조, 제11조, 제12조제3항·제4항·제5항, 제13조, 제14조, 제15조 및 제16조의 규정은 분과위원회에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 “위원장”은 “분과위원장”으로, “위원회”는 “분과위원회”로 본다.

② 분과위원회는 제1항의 규정에 불구하고 분과위원이 전문위원의 기능과 역할을 함께 수행할 수 있다.

(3) 분쟁의 조정

제 3 장 분쟁조정

제21조(조정 신청 및 발굴) ① 어업자 단체, 수산업협동조합장 및 시·도지사, 시장·군수·구청장은 관할 해역위원회에 다음 각 호에 관한 사항을 기재한 어업분쟁 조정신청서를 제출할 수 있다.

1. 당사자·대표당사자의 성명 또는 명칭 및 주소
2. 분쟁발생의 원인·일시·지역·어업·상대방 지역 및 어업
3. 분쟁의 경과
4. 분쟁조정을 요청하는 취지 및 이유
5. 그 밖에 참고사항

② 위원회는 해당 어업지도사무소, 시·도, 시·군 및 수산관련 단체 등을 통하여 어업분쟁사항을 파악하거나 위원회가 직접 위원을 통하여 분쟁사항을 발굴할 수 있다.

③ 위원회는 제1항에 따른 조정신청이 있거나 제2항에 따라 발굴한 분쟁사항에 대하여 2개월 이내에 조정계획을 수립하고 조정절차를 개시하여야 한다.

④ 위원회는 제1항의 규정에 따라 신청한 어업분쟁이 그 성질상 조정을 하는 것이 적당하지 아니하다고 인정되거나 신청자가 부당한 목적으로 신청한 것으로 인정되는 때에는 조정을 아니할 수 있으며, 조정을 하지 아니하도록 결정한 때에는 그 사실을 신청자에게 통지하여야 한다.

제22조(조정 절차 등) ① 위원회는 제21조제1항에 따라 어업분쟁조정신청이 있는 경우 제17조의 규정에 따른 분과위원회를 구성할 수 있으며, 전문위원을 선임하고 그 전문위원으로 하여금 어업분쟁 당사자 및 관련자에 대한

자료수집 및 의견을 수렴하도록 하여야 한다.

② 위원회는 위원회의 조정에 앞서 전문위원으로 하여금 이해당사자간 화해·타협 및 조정을 하게할 수 있다.

③ 위원회는 제1항 및 제2항에 의한 전문위원의 자료수집, 당사자간 의견수렴 및 조정 등의 결과를 토대로 위원회를 개최하여 분쟁을 조정 할 수 있다.

④ 위원회가 제3항의 규정에 따라 분쟁을 조정할 때에는 관계인으로 하여금 위원회의 출석 또는 자료의 제출을 요구하거나 진술을 요청할 수 있다.

제23조(합의 권고) ① 위원회는 어업분쟁의 조정 신청이 있거나 자체 발굴한 어업분쟁에 대하여 이해관계 어업인 또는 단체·지역간 합의를 권고할 수 있다.

② 제1항의 권고는 조정절차의 진행에 영향을 미치지 않는다.

제24조(관계기관 등의 협조) ① 위원회는 위원회 활동에 필요한 때에는 농림수산식품부, 국립수산과학원(수산연구소를 포함한다), 서울특별시·광역시·도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다), 시·군·자치구(이하 “시·군”이라 한다) 또는 수산업협동조합에 대하여 관계공무원 등으로 하여금 관계인에게 질문 및 조사를 하게하거나 전문위원 활동의 지원(행정적, 재정적 지원을 포함한다)을 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청을 받은 농림수산식품부, 국립수산과학원, 시·도, 시·군 또는 수산업협동조합에서는 특별한 사유가 없으면 이에 응하여야 한다.

② 위원회가 제1항에 따른 요청을 하고자 할 때에는 문서로 하여야 한다.

제25조(조정 등의 종결) ① 위원회는 분쟁의 해결을 위하여 조정안을 의결하고 일정기간을 정하여 신청자 또는 이해관계자(이해관계자가 다수인 경우에는 그 대표자를 말한다)(이하 “당사자”라 한다)에게 그 수락을 권고할 수 있으며, 당사자가 그 조정안을 수락한 경우 이를 당사자에게 문서로 통보함으로써 조정은 종결된다.

② 위원회는 제1항의 조정안에 당해 사건의 관계어업자 또는 어업자단체가 『수산자원관리법』 제28조의 규정에 따른 “어업자협약”의 체결 내용이 포함되도록 노력하여야 한다.

③ 위원회는 제2조 제1호에 따른 어업분쟁이 아니라고 판단되거나 당해 분쟁에 관하여 당사자간 합의가 이루어질 가능성이 없다고 인정하는 때에는 조정을 하지 아니하는 결정으로 종결시킬 수 있다.

④ 제1항의 규정에 의한 권고가 있는 후 지정된 기간내에 당사자로부터 수

락한다는 뜻의 통지가 없는 때에는 당사자간의 조정은 종결된 것으로 본다.

⑤ 제1항부터 제4항의 규정에 따라 조정이 종결된 때에는 그 결과를 농림수산식품부 또는 조정의 효력이 미치는 구역을 관할(업무)구역으로 하는 시·도, 시·군(이하 “관계행정기관”이라 한다) 또는 수산업협동조합등 유관기관(이하 “단체”이라 한다)에 통보하거나 필요한 조치를 요구할 수 있다.

제26조(조정결과의 이행 등) ① 위원회로부터 제5조 및 제12조, 제25조제5항의 규정에 따라 조정·의결한 내용을 통보받은 관계행정기관 또는 단체는 그 조정·의결에 따라 요구되는 필요한 조치에 적극 협조하여야 한다.

② 농림수산식품부에서는 제25조제5항의 규정에 따라 통보받은 사항이 광범위한 지역 및 어업에 영향을 미치거나 수산관계법령의 제·개정의 필요가 요구되는 사항 또는 중앙수산조정위원회의 심의를 필요로 하는 사항에 대하여는 중앙수산조정위원회의 심의를 거쳐 필요한 조치를 취하여야 한다.

③ 관계행정기관 또는 단체에서는 당해 사건의 관계어업자 또는 어업자단체가 『수산자원관리법』 제28조의 규정에 따른 “어업자협약”을 체결한 때에는 그 어업자협약이 유지되도록 지도와 재정적 지원 등의 노력을 하여야 한다.

④ 위원회는 동·서해 어업지도사무소 소속 공무원으로 하여금 어업분쟁의 조정결과에 대하여 이행상황을 정기적으로 파악하도록 하여야 하며 정상적으로 이행되지 아니하는 때에는 적절한 조치방안의 강구 등 조정결과의 이행에 노력하여야 한다.

(4) 보 칙

제 4 장 보 칙

제27조(위임에 관한 사항) 위원회는 위원회의 효율적 운영 및 분쟁의 신속한 조정을 위하여 어업분쟁의 조정을 분과위원회에 위임할 수 있다.

제28조(수산조정위원회와의 관계) ① 제5조의 규정에 따른 어업분쟁사항은 위원회가 우선하여 조정할 수 있다.

② 위원회가 조정한 어업분쟁은 『수산업법』에서 규정한 수산조정위원회의 심의에 갈음한다. 다만, 위원회가 중앙수산조정위원회에 심의를 요청한 사항에 대하여는 그러하지 아니하다.

제29조(수당과 여비 등) ① 위원회의 회의에 출석한 위원 중 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

② 위원회는 제7조 및 제17조의 규정에 따른 위원중 민간위원과 제15조의 규정에 따른 민간전문위원의 위원회 활동 및 분쟁조정 활동에 소요되는 수당과 여비 등을 한국수산회에 요청할 수 있으며, 한국수산회는 자율조정협의 운영예산 범위안에서 지급할 수 있다. 이 경우 위원회는 문서로 요청하여야 한다.

제30조(운영세칙) 이 규정에서 정하는 사항을 제외하고 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

(5) 부 칙

부 칙

제 1 조(시행일) 이 규정은 공포한 날부터 시행한다.

제 2 조(존속기한) 이 훈령은 2012년 9월 10일까지 그 효력을 가진다. 이 경우 “훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정(대통령훈령 제248호)” 제7조제3항제1호에 따라 존속기한 만료 전까지 이 훈령을 폐기 후 다시 발령하여야 한다.

참 고 문 헌

국내문헌

- 김정순, 행정법상 재판외 분쟁해결법제연구, 한국법제연구원, 2006
- 농림수산식품부 어업자원관실, 어업조정제도 발전방안, 2009. 4. 6
- 사단법인 한국수산회, 수산연감 2008년판, 제36집, 2008
- 정명생·임경희, 수산물가공산업 육성을 위한 정책 대응방안 - 경쟁력 제고방향을 중심으로 -, 한국해양수산개발원, 2002
- 제17대 대통령직인수위원회 백서2, 성공 그리고 나눔, 제17대 대통령직인수위원회, 2008
- 한규설, 어업경제사를 통해 본 한국어업제도 변천의 100년, 선학사, 2001
- 한규설, 21세기 한국수산업의 고민, 선학사, 2009
- 홍현표 외, 한중일 수산업의 실태분석 및 수산정책 방향에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2007

외국문헌

- 橘高二郎ほか編, 水産業の再生戦略 : 冷水域から, 2000
- 倉田亨, 日本の水産業を考える, 成山堂, 2006
- 水産庁漁政部企画課, 水産基本法関係法令集, 成山堂書店, 2001
- 水産基本政策研究会編著, 早わかり水産基本法(Q&A), 地球社, 2001
- 漁業法研究会, 逐条解説漁業法, 時事通信社, 2005

참 고 문 헌

(独)水産総合研究センター, 水産大百科事典, 朝倉書店, 2006
水産庁漁政部企画課監修, 水産基本法関係法令集, 成山堂書店, 2001
海區漁業調整委員會の機能と選舉 2004
日本水産廳, 諸外國の漁業と漁業政策の概要, 2007. 8

Hope M. Babcock, Grotius, Ocean Fish ranching, nad the Public Trust doctrine: Ride' Em Charlie Tuna, 26 Stan. Env'tl. L.J. 3, Jan. 2007

Nicola Kieves, Crisis at sea: strengthening government regulation to save marine fisheries, 89 Minn. L. Rev. 1876, Jun. 2005

United States Department of Commerce National Oceanic and Atmospheric Administration, New Priorities for the 21st Century - NOAA's Strategic Plan Updated for FY 2006 FY2011, Apr. 2005

Kevin J. Lynch, Application of the public trust doctrine to modern fishery management regimes, 15 N.Y.U. Env'tl. L.J. 285, 2007

http://www.fakr.noaa.gov/npfmc/misc_pub/USRFMCweb.pdf(2009년 11월 24일)

<http://www.state.nj.us/dep/fgw/councils.htm>(2009년 11월 24일)

<http://www.state.nj.us/dep/fgw/councils.htm>(2009년 11월 24일)