

# 수산업법 개정 방향에 관한 연구

A Study on the Direction of Amendment to  
the Fisheries Act

홍혜수 · 김은지



한국해양수산개발원  
KOREA MARITIME INSTITUTE

|                   |                                                                                      |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 저자                | 홍혜수, 김은지                                                                             |
| 내부연구진             | 연구책임자 홍혜수 한국해양수산개발원 수산연구본부 전문연구원<br>공동연구원 김은지 한국해양수산개발원 수산연구본부 연구원                   |
| 연구기간              | 2025. 1. 1. ~ 2025. 10. 31.                                                          |
| 보고서 집필내역          |                                                                                      |
| 연구책임자             | 홍혜수 제1장, 제3장, 제4장, 제5장                                                               |
| 내부연구진             | 김은지 제2장                                                                              |
| 산·학·연·정<br>연구자문위원 | 김현희 한국법제연구원 선임연구위원<br>유제범 국회입법조사처 입법조사연구관<br>임동훈 해양수산경제연구소 연구원<br>양현주 前경북발전연구원 부연구위원 |

※ 순서는 산·학·연·정 순임

---

# 목차

## 01

### 서론\_1

|                         |   |
|-------------------------|---|
| 제1절 연구 배경 및 목적          | 1 |
| 1. 연구 배경                | 1 |
| 2. 연구 목적                | 3 |
| 제2절 연구 내용 및 방법          | 3 |
| 1. 연구 내용                | 3 |
| 2. 연구 방법                | 4 |
| 제3절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성 | 5 |
| 1. 선행연구 검토              | 5 |
| 2. 본 연구의 차별성            | 7 |

## 02

### 수산업법의 개요와 변화\_9

|                    |    |
|--------------------|----|
| 제1절 수산업법 개요와 변천    | 10 |
| 1. 수산업법 제정 배경 및 목적 | 10 |
| 2. 수산업법 입법 연혁      | 14 |
| 제2절 수산업법 체계 변화     | 19 |
| 1. 수산업법과 개별법 분화    | 19 |
| 2. 수산업법 현황         | 28 |
| 제3절 시사점            | 32 |

## 03

### 수산업법 관련 법령 체계와 쟁점 사항\_35

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 제1절 국내 법령 체계와 유사사례       | 35 |
| 1. 국내 법령 체계              | 35 |
| 2. 국내외 유사사례 분석           | 39 |
| 제2절 수산분야 법체계의 기능과 쟁점     | 47 |
| 1. 수산업의 헌법적 의무와 수산분야 기본법 | 47 |

|                   |    |
|-------------------|----|
| 2. 수산분야 법체계 쟁점 사항 | 60 |
| 제3절 시사점           | 65 |

## 04 수산업법의 역할 변화와 개정 방향\_67

|                     |    |
|---------------------|----|
| 제1절 수산업법의 역할 변화와 한계 | 67 |
| 1. 수산업법의 역할 변화      | 67 |
| 2. 현행 수산업법의 한계점     | 70 |
| 제2절 수산업법 개정 방향      | 75 |
| 1. 수산업법 개정 필요성      | 75 |
| 2. 수산업법 개정 방안       | 77 |

## 05 요약 및 결론\_81

|             |    |
|-------------|----|
| 제1절 요약 및 결론 | 81 |
| 제2절 정책 제언   | 83 |

## 참고문헌\_87

---

## 표 목차

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| 〈표 2-1〉 어업법과 수산업법 비교 .....           | 11 |
| 〈표 2-2〉 수산업법 전부개정 연혁 .....           | 15 |
| 〈표 2-3〉 내수면어업 입법 연혁 .....            | 21 |
| 〈표 2-4〉 원양어업 입법 연혁 .....             | 23 |
| 〈표 2-5〉 수산자원관리 입법 연혁 .....           | 25 |
| 〈표 2-6〉 양식산업 입법 연혁 .....             | 27 |
| 〈표 2-7〉 수산업법 구성 .....                | 28 |
| 〈표 2-8〉 「수산업법」 비교 .....              | 30 |
| 〈표 3-1〉 헌법상 수산업에 대한 국가 의무 .....      | 48 |
| 〈표 3-2〉 헌법 제120조 개정 연혁 .....         | 49 |
| 〈표 3-3〉 헌법 제123조 개정 연혁 .....         | 52 |
| 〈표 3-4〉 해양수산발전 기본법 목적과 기본이념 .....    | 55 |
| 〈표 3-5〉 수산업·어촌 발전 기본법 목적과 기본이념 ..... | 56 |
| 〈표 3-6〉 수산업·어촌 발전 기본법의 수산업 정의 .....  | 58 |
| 〈표 3-7〉 수산업 정의 .....                 | 58 |
| 〈표 4-1〉 수산업법의 역할 변화 과정 .....         | 70 |

---

## 그림 목차

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 〈그림 2-1〉 「수산업법」 분화 연혁 ..... | 34 |
| 〈그림 3-1〉 우리나라의 법령 체계 .....  | 36 |



# 01

## 서론

### 제1절 연구 배경 및 목적

---

#### 1. 연구 배경

우리나라 수산업은 오랜 기간 국가 경제와 식량 안보에 기여한 기반 산업이자, 해양 활용 측면에서 우리 국토를 확장시키는 전략적 산업으로 자리매김하였다. 이러한 중요성을 인지하고 우리나라는 해방 이후 1953년 「수산업법」을 제정하였으며, 지난 70년 간 동 법은 우리나라 수산업 정책과 제도 운영의 근간이 되었다.

제정 초기 「수산업법」은 어업, 양식업, 수산물가공업 등 수산업 전반을 포괄적으로 규율하는 통합적 성격을 지니고 있었다.<sup>1)</sup> 즉, 해방 이후 법제 공백 속에서 수산업 전반을 관리하기 위해 「수산업법」이 제정되었으며, 사

---

1) 동 법 제2조 정의에 따르면 수산업은 아래와 같이 정의됨

제2조 (정의)

① 본법에서 수산업이라 함은 어업과 수산제조업을 말한다.

② 본 법에서 어업이라 함은 수산동식물을 채포 또는 양식하는 사업을, 수산제조업이라 함은 수산동식물을 직접원료 또는 재료로 식료, 사료, 비료, 호료, 유지 또는 피혁을 생산하는 사업을 말한다.

③ 본 법에서 어업자라 함은 어업을 경영하는 자를, 어업종사자라 함은 어업자를 위하여 수산동식물의 채포 또는 양식에 종사하는 자를, 수산제조업자라 함은 수산제조업을 경영하는 자를 말한다.

---

실상 기본법으로서 국가 정책 방향과 산업의 기본 질서를 제시하는 역할을 수행하였다. 특히 제1조(목적)에서 ‘수산업에 관한 기본 제도를 정하고, 수면의 종합적 이용을 통해 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하며, 수산자원을 보호함’<sup>2)</sup>이라 규정한 것은 「수산업법」의 기본법적 성격을 잘 보여준다.

우리나라 경제성장과 더불어 수산업이 전문화되면서, 기존 「수산업법」만으로는 다양한 어업과 산업 구조를 규율하기 어려워졌다. 이에 따라 「수산업법」에 포괄되어 있던 규율 범위를 분야별로 나누어 별도의 법률로 제정하는 분법화가 진행되었다. 「원양산업발전법」, 「양식산업발전법」, 「수산물관리법」, 「내수면어업법」 등이 그 사례이다. 이러한 분법화는 분야별 특성과 특수성을 고려한 정책 설계를 가능하게 했으나, 동시에 「수산업법」의 위상을 축소시키는 결과를 가져왔다.

한편, 2002년 「해양수산발전 기본법」과 2015년 「수산업·어촌발전 기본법」의 제정으로 수산분야 법체계는 두 개의 기본법이 병존하게 되었다. 「해양수산발전 기본법」은 해양·수산 전반의 종합적 발전을 지향하고, 「수산업·어촌발전 기본법」은 수산업과 어촌의 발전 원칙을 규정한다. 이러한 기본법 제정으로 「수산업법」의 통합법전으로서 기능과 위상은 약화되었으나, 목적 조항은 ‘수산자원 및 수면의 종합적 이용’, ‘국민의 삶의 질 향상’<sup>3)</sup>등 기본법적 문언을 유지하고 있어, 현행 규율 범위와 괴리가 존재한다.

2024년에는 「지속가능한 연근해어업 발전법(안)」이 입법 예고되었는데, 이 법안은 불법·비보고·비규제 어업(Illegal, unreported and unregulated fishing, 이하 IUU 어업)을 방지하고 지속가능한 연근해 어업 조성 목표로 한다. 그러나 주요 내용 중 어업 감독에 관한 사항은 이미 「수산업법」 제67

---

2) 수산업법(법률 제295호, 1953. 9. 9., 제정)

3) 수산업법(법률 제20940호, 2025. 4. 22., 일부개정)

조(감독)와 제69조(어업감독 공무원)에서 규정하고 있으며, 양륙 규제도 「수산업법」 제10조(허가어업)에서 양륙항 지정 등을 부령으로 위임하고 있어, 중복·충돌 가능성이 존재한다.

이처럼 현행 「수산업법」은 명칭과 목적의 기본법적 문언과 조문의 행정 규제 내용이 이질적으로 병존하고 있어 체계 정합성과 정책 일관성 확보를 위해 개정 방향이 검토될 필요가 있다.

## 2. 연구 목적

본 연구는 「수산업법」의 역사적 변천과 체계 변화를 검토하고, 국내 법령 체계 및 헌법, 기본법과의 관계 속에서 현행 수산분야 법체계와 「수산업법」의 문제점 진단을 목적으로 한다. 이를 통해 「수산업법」 개정 기본 방향을 제시하는 기초연구로 향후 입법 논의 기반 마련에 기여하고자 한다.

## 제2절 연구 내용 및 방법

### 1. 연구 내용

본 연구는 제1장 서론을 포함하여 총 5장으로 구성하였다. 제2장 수산업법의 연혁과 체계 변화에서는 「수산업법」의 제정 배경과 목적, 그리고 1953년 제정 이후 70여 년간의 주요 입법 연혁을 검토한다. 이와 함께 「원양산업발전법」, 「양식산업발전법」 등 주요 법률이 분화되는 과정을 분석하

---

여, 통합법에서 개별법으로 변화한 현행 「수산업법」의 체계를 살펴본다.

제3장 수산업법 관련 법 체계와 쟁점 사항에서는 국내 법령 체계의 위계와 기본법·개별법 구조를 살펴보고, 해외 수산 법제 사례와 비교 분석한다. 이를 바탕으로 헌법적 의무에 따른 수산 분야 기본법의 역할을 도출하고, 현행 다층적 법체계 속에서 발생하는 쟁점 사항들을 제시한다.

제4장 수산업법의 역할 변화와 개정 방향에서는 제2장과 제3장 분석을 토대로, 현행 「수산업법」이 겪고 있는 구조적 한계를 진단한다. 나아가 이를 해결하기 위한 법체계 정합성 확보 방안과 법률 명칭 변경(안)을 포함한 구체적 개정 방향을 제시한다.

제5장 결론에서는 연구 내용에 관한 요약 및 정리를 바탕으로 향후 「수산업법」 정비를 위한 실질적인 정책 제언을 도출하고자 한다.

## 2. 연구 방법

본 연구는 「수산업법」의 변천과 체계 변화를 종합적으로 검토하고, 수산업법 관련 쟁점 및 개정 방향을 제시하기 위해 다음과 같은 방법을 활용하였다.

첫째, 문헌 조사와 선행연구 분석을 통해 수산업법 관련 논의 흐름과 한계를 파악하였다.

둘째, 법제도 분석을 통해 「수산업법」을 비롯한 「수산업·어촌발전 기본법」, 「해양수산발전 기본법」, 「원양산업발전법」, 「양식산업발전법」, 「수산자원관리법」, 「내수면어업법」, 입법 예고된 「지속가능한 연근해어업 발전법(안)」 등 관련 법령을 검토하였다. 이를 통해 정의·범위 불일치, 중복 규제, 위임 체계 문제 등 구체적 쟁점을 도출하였다. 또한, 법·제도 비교 검토

를 통해 일본·중국 등 주요국의 수산 관련 법체계와 국내 타 분야의 기본법-개별법 구조(교육, 환경 등)를 분석하였다. 이를 통해 수산업법 개정 방향의 시사점을 도출하였다.

셋째, 전문가 자문을 통해 법제 정비의 필요성과 개정 방향에 대한 실무적 관점과 정책적 시사점을 보완하였다.

### 제3절 선행연구 검토 및 본 연구의 차별성

#### 1. 선행연구 검토

기본법에 관한 국내 연구는 일본 입법형식과 비교하여 우리나라 기본법의 제정 배경과 기능, 체계적 위상을 분석하는 데 초점이 맞추어져 왔다. 박영도(2006)는 기본법이 헌법의 이념을 구체화하고, 개별 법률 간 통합적 조정기능 수행을 위한 입법모델로 자리 잡아야 한다고 보았다. 박정훈(2009)은 일본의 기본법을 중심으로 기본법의 규범 구조와 기능을 분석하면서, 일본의 기본법이 헌법과 개별 법률 사이를 매개하는 ‘정책입법형 모법(母法)’으로서 우월적 지위를 갖는다고 평가하였다. 그는 일본의 입법정책 실무에서 ‘기본법 우월성의 원칙’이 관행적으로 인정되어 왔음을 지적하면서, 우리나라의 기본법은 이러한 입법기술을 수용하되 규제적 내용을 과도하게 포함함으로써 정책법으로서의 순수성을 훼손했다고 평가하였다.

김현준(2019)은 기본법이란 용어의 남용과 명명 오류에 주목하며, 우리나라 기본법 중 상당수가 본래의 정책기준법적 성격이 아닌 일반법 또는 통합법적 성격을 갖고 있음에도 ‘기본법’으로 명명되고 있음을 지적하였다.

---

그는 특히 이른바 ‘행정기본법’ 제정 논의를 ‘기본법’이 아니라 ‘통합법전화’의 문제로 보아야 한다고 주장하며, 기본법의 정체성 확립과 명명 기준의 정립이 필요하다고 강조하였다.

허종렬(2021)은 「교육기본법」을 사례로 기본법이 헌법과 개별 법률의 중간 단계에서 체계 형성적 기능을 수행하되, 일본과 달리 우리 헌법은 ‘헌법-법률-명령’의 3단계 구조만을 인정하므로 기본법의 준헌법적 효력은 인정되기 어렵다고 보았다. 그는 우리나라 기본법은 일본식 법체계를 그대로 모방하기보다는 헌법적 합치성과 체계적 정합성 확보를 우선해야 한다고 지적하였다.

한편, 수산분야 법체계 개편에 관한 연구로는 이순태(2016)가 대표적이다. 그는 「수산업법」 제정 이후 다수의 개별법이 분화됨에 따라 수산분야 법체계가 복잡해졌으며, 상위 기본법과 개별법의 위계·관계가 불명확하다고 지적하였다. 이 연구는 수산업법의 기능 재정립을 통한 법체계 개편의 필요성을 처음 제기한 연구로 평가된다.

박영도(2006)와 박정훈(2009)이 제시한 기본법 입법모델 논의는 「수산업법」 개정 논의와도 관련이 있다. 두 연구는 기본법이 단순한 정책 선언이 아닌 행정체계 조정의 법적 근거가 되어야 한다는 점을 공통적으로 강조하였는데, 이러한 관점에서 현재의 「수산업법」이 기본법적 문언을 유지하면서도 실질적으로는 어업 행정법으로 작용하는 이중적 성격을 보이는 현상은 입법체계 차원에서의 개선 과제로 이어진다.

요약하자면 위 선행연구들은 기본법 입법 형식과 기능 정립, 기본법 정체성 확보와 명명 기준, 부문별 법체계 정합성 확보 등 세 가지 측면에서 공통된 문제의식을 보여준다. 이러한 논의는 현행 「수산업법」 개정 방향 설정에 방향성을 제공하며, 궁극적으로는 수산분야 법체계 전반의 헌법적 합치성과 체계적 정합성 확보를 위한 이론적 근거로 기여한다.

## 2. 본 연구의 차별성

본 연구는 선행연구에서 제기된 수산분야 법체계상의 문제의식과 맥락을 공유하면서도, 분석의 범위와 주안점을 「수산업법」에 두었다. 이순태(2016)는 「수산업법」 제정 이후 다수의 개별법이 분화됨에 따라 수산관련 법체계가 복잡해지고 상위 기본법과의 위계·연계가 불명확하다는 점을 지적하였다. 특히 그는 「해양수산발전 기본법」과 「수산업·어촌발전 기본법」 등 상위 기본법의 존재에도 불구하고 「수산업법」이 정책 기본방향과 행정 규제 내용을 동시에 포괄하고 있어 체계 적합성을 저해한다고 보았다. 그러나 이 연구는 법체계의 현황과 문제점을 진단하는 데 초점이 맞추어져 있어, 「수산업법」의 구체적인 개정 방향이나 조문별 적합성 개선 방안에 대한 논의는 다루지 않았다.

반면, 본 연구는 이순태(2016)의 문제의식을 계승하면서도 단순한 법체계 진단에 그치지 않고, 「수산업법」의 제정 목적과 조문 구조, 상위 기본법 및 개별법과의 관계를 종합적으로 검토하여 체계적 적합성과 법적 위계의 조화를 중심으로 개정의 기본방향을 제시한다는 점에서 차별성을 가진다.

특히, 현행 「수산업법」이 기본법적 문언과 행정규제 중심의 내용이 병존하는 구조적 문제 해결을 위한 개정 원칙을 제시하고, 향후 입법 논의의 기초 자료를 제공하는 연구로서 의의를 가진다.



## 02

# 수산업법의 개요와 변화

제2장에서는 통합법전으로 제정되었던 「수산업법」이 어떠한 과정을 거쳐 현재의 개별법 형태로 변화하였는지 살펴보기 위해 수산업법의 역사적 변천 과정과 현행 체계를 살펴보고자 한다. 이를 위해 제1절에서는 일제강점기 「어업령」 계승 및 극복 과정에서 제정된 초기 「수산업법」의 제정 배경과 목적을 검토하고자 한다. 또한, 제정 이후 여러 차례 진행된 주요 개정 사항을 중심으로 입법 연혁을 추적하여 시대적 요구에 따라 법의 내용이 어떻게 변화해 왔는지 살펴본다.

제2절에서는 산업 및 정책 환경 변화에 대응하기 위해 「원양산업발전법」, 「양식산업발전법」 등 핵심 규율 사항이 별도의 전문 법률로 분화되는 과정을 분석하고, 이러한 과정을 거쳐 개정된 현행 수산업법을 검토하고자 한다.

---

## 제1절 수산업법 개요와 변천

---

### 1. 수산업법 제정 배경 및 목적

#### 1) 수산업법 제정 배경

「수산업법」의 제정 배경을 파악하기 위해서는 일제강점기에 제정된 「어업법」을 살펴볼 필요가 있다. 1908년 11월 7일 제정된 「어업법」<sup>4)</sup>은 1902년 제정된 일본의 「어업법」을 모방하여 우리나라 수산자원 약탈을 목적으로 제정되었다. 동 법은 관습적으로 인정되어 오던 어업권을 국가로부터 면허나 신고를 받아야만 행사할 수 있는 재산권적 권리로 전환하였으며, 면허·허가·신고어업 체계, 어업권 등록제도, 어업분쟁 조정 절차 등 현행 「수산업법」 체계의 기초를 마련하였다. 특히 최초의 「어업법」 제정으로 정치망어업이나 양식업 등 일정 수면을 배타적으로 이용할 수 있는 면허 제도가 도입되었으며, 이는 오늘날에도 강학상 특허로 간주된다.<sup>5)</sup>

세부 조항을 살펴보면, 「어업법」 제2조에서는 면허어업을 1종 면허어업(정치망어업), 2종 면허어업(양식업) 등 총 5종의 면허어업으로 정의하였고, 제3조에서는 면허 기간을 10년으로 정하였으며, 제5조에서는 어업권 등록제도를 규정하였다.<sup>6)</sup> 제8조에는 어업권을 둘러싼 분쟁이 있을 때는 농상공부대신이 재결하는 것으로 분쟁조정 절차를 마련하였고, 제9조에서는 면허어업 외에 허가가 필요한 허가어업으로 어선어업, 잠수기 어업 등으로 명시하고, 제10조에서는 신고어업을 규정하였다.<sup>7)</sup>

---

4) 법률 제29호

5) 신재영(2021), p. 16.

6) 신재영(2021), p. 16.

7) 신재영(2021), p. 16.

1910년 한일 강제병합 이후 어업법은 폐지되고 1911년 「어업령」<sup>8)</sup>이 제정되었으며, 1929년에는 「조선어업령」으로 준용되었으나, 법령 체계는 여전히 「어업법」을 바탕으로 하였다. 이 시기에는 토지에 관한 조항을 준용(제15조)하여 어업권의 물건성과 재산권성을 강화하였으며, 어업 관련 보상조항(제61조~제64조)과 수산조합 설립 근거를 신설함과 동시에 어업조합연합회와 수산조합연합회를 설립(제29조, 제55조)할 수 있도록 하였다.<sup>9)</sup>

해방 이후 1945년 11월 9일 「군정법령」 제27호는 일제강점기 때 조선총독이 부여한 모든 어업권을 무효화시켰으며, 농림부 지침에 따라 임시 어업권 기간 연장 조치가 시행되었다. 이후 1953년 9월 9일에 이르러 「수산업법」이 제정되었다.

「수산업법」은 일제강점기 「어업령」의 법적 구조를 일정 부분 계승하면서도 새로운 규율 체계를 도입하였다. <표 2-1>과 같이, 면허 기간의 단축, 어업권 등록제도 강화, 분쟁조정 절차 제도화 등 주요 제도는 「어업령」의 틀을 유지하면서도 차이를 보였다. 특히 어업권을 단순한 물건적 권리가 아니라 국가의 관리·감독 아래 부여되는 권리로 재정립하였다는 점에 의의가 있다.

〈표 2-1〉 어업법과 수산업법 비교

|           | 어업령(1912년)                                                                               | 수산업법(1953)                                                                                               |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 어업권<br>기간 | <b>제6조</b><br>① 어업권의 존속기간은 면허를 받은 날로부터 10년 이내로 하고 조선총독이 정한다. 다만, 어업권자의 신청에 의하여 갱신할 수 있다. | <b>제14조</b><br>① 어업의 면허 또는 허가의 존속기간은 면허 또는 허가한 날부터 제8조에 해당하는 어업은 10년 이내, 제11조와 제12조에 해당하는 어업은 5년 이내로 한다. |
| 어업권       | <b>제1조</b>                                                                               | <b>제43조</b>                                                                                              |

8) 조선총독부령 제9호

9) 신재영(2021), p. 16.

|                  | 어업령(1912년)                                                                                       | 수산업법(1953)                                                                                                                                                                                                     |
|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 등록               | ① 이 영에서 어업이라 함은 공공용수면에서 영리의 목적으로 수산동식물을 채포하거나 양식하는 업을 말하고, 어업권이라 함은 조선총독의 허가를 받아 어업을 하는 권리를 말한다. | ① 어업권과 이를 목적으로 하는 권리의 설정, 보존, 이전, 변경, 소멸, 처분의 제한 또는 입어에 관한 사항은 어업권 원부에 등록한다.                                                                                                                                   |
| 분쟁 해결            | <b>제20조</b><br>어업권의 범위, 보호구역 또는 어업의 방법에 대하여 어업자 사이에 분쟁이 있을 때에는 관계자의 신청에 의하여 조선총독이 재결한다.          | <b>제69조</b><br>어장의 구역, 어업권의 범위, 보호구역, 어업의 방법 또는 입어의 관행에 관하여 분쟁이 있을 때에는 그 관계인은 주무부장관의 재정을 구할 수 있다.                                                                                                              |
| 면허의<br>강화상<br>특허 | <b>제7조</b><br>① 조선총독은 면허를 허가한 어업을 위하여 보호구역을 만들 수 있다.                                             | <b>제24조</b><br>① 제8조의 규정에 의하여 어업의 면허를 받은 자는 어업권을 취득한다.<br>② 어업권은 물건으로 하고 토지에 관한 규정을 준용한다<br><b>제25조</b><br>① 대통령은 어업권을 보호하기 위하여 보호구역을 설치할 수 있다.<br>② 보호구역 내에서 어업권의 행사에 방해가 되는 어업의 제한 또는 금지에 관한 사항은 주무부장관이 정한다. |

주: 어업법 원문 확보의 제약으로 동 법을 계승한 어업령과 수산업법을 비교함  
자료: 국가법령정보센터를 참고하여 저자 작성

## 2) 수산업법 제정 목적

「수산업법」은 일제강점기에 제정된 「어업법」으로 인해 왜곡된 어업권 체계를 우리나라 실정에 맞게 재정비하고, 수탈적 성격을 탈피하여 자주적 발전을 도모하기 위해 제정되었다. 이에 1953년 9월 9일 법률 제295호로 공포·제정되어 같은 해 12월 9일부터 시행되었다.

「수산업법」 제정 목적은 제1조(목적)에 ‘본법은 수산업에 관한 기본제도를 정하고, 수면의 종합적 이용으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하며, 수산자원을 보호함을 목적으로 한다.’로 규정되어 있다. 초기 제정 목적은 크게 ① 수산업에 관한 기본제도 정립, ② 수면의 종합적 이용,

③ 수산업의 발전과 어업의 민주화 도모, ④ 수산자원의 보호라는 네 가지 요소를 구분할 수 있다. 그 취지를 살펴보면, 첫째, 수산업에 관한 기본제도 정립을 통해 일제 해방 이후 국가 주도의 법적 제도 개편과 어업 현장에 대한 체계적 질서 확립 등 우리나라 수산업 발전을 위한 제도적 틀을 마련하고자 하였다.

둘째, 해방 이후 국가 주도의 어업권 재정비와 수면 사용질서 확립 시급성을 고려하여 수면의 종합적 이용에 대한 중요성이 대두되었다. 이에 「어업법」과 같이 국가가 허가·면허를 통해 수면 이용을 관리하고 배타적 이용권에 대한 설정 의지를 법률에 반영하였다.

셋째, 수산업 발전과 어업 민주화를 통해 과거 「어업법」에 의해 일본인 및 기존 기득권에 집중되었던 어업권을 공정하게 배분하고자 하였다. 일제강점기 「어업법」은 한국인 소유 어장을 약탈하여 일본인에게 재분배하려는 의도와 트롤어업·저인망어업·잠수기어업 등 근대적 어업은 일본인에게만 허가하여 한국인을 영세어업인으로 전락하게 하였다.<sup>10)</sup> 이에 「수산업법」은 소수에 의해 독점되었던 어업권을 보다 공정하고 민주적으로 배분하겠다는 의지를 법률화 하였다.

넷째, 수산자원 보호는 일제강점기 자행되었던 수산자원의 무분별한 남획을 방지하고 지속 가능한 이용을 도모하겠다는 목적을 보여준다. 일제강점기 일본인들은 깊은 수심까지 조업 가능한 일본인 잠수기선을 이용하여 전복과 해삼 등을 남획하였으며, 러시아·영국·일본 등에 의해 성행된 노르웨이식 포경으로 고래 탐획 등 파괴적 어업 활동이 이루어졌다. 이러한 행위는 한반도 수산자원의 감소를 가져왔다.<sup>11)</sup>

10) 우리역사넷(검색일: 2025.08.10.)

11) 우리역사넷(검색일: 2025.08.10.)

---

## 2. 수산업법 입법 연혁<sup>12)</sup>

### 1) 전부개정법률

「수산업법」은 1953년 법률 제295호로 제정된 이후 2025년 7월 기준 총 73차례 개정되었다. 이 중 전부개정은 5차례, 일부개정은 38차례, 타법개정은 33차례에 이른다.

「수산업법」 전부개정은 1990년, 2007년, 2009년, 2022년 2차례 등 총 5차례에 이루어졌다. 1990년<sup>13)</sup> 전부개정은 어업면허제도와 어업피해보상 제도를 개선하여 많은 어업인이 혜택을 받을 수 있도록 하고, 불법어업 방지와 수산자원 보호 제도 개정을 통해 수산물의 안정적 공급 기반을 마련하고자 추진되었다.

2007년<sup>14)</sup>에는 어려운 용어와 복잡한 문장 구조로 「수산업법」에 대한 국민 이해도 저하 문제 해결을 위해 이루어졌다. 문장을 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 바꾸어 국민들이 「수산업법」을 보다 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 하여 국민 중심의 법률 문화 조성에 기여하고자 하였다.

2009년<sup>15)</sup>에는 ‘국민 중심의 법체계 선진화 계획’에 의거 관련 법령 체계 정비를 위해 추진되었다. 「기르는 어업육성법」, 「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」 등에 분산되어 있던 수산업 관련 규정을 통합하고, 수산자원 보호와 관리에 관한 사항은 「수산자원관리법」으로 분리하였다. 또한 특정 자원의 적정 이용을 위해 한시어업 허가 근거를 마련하고, 제도 운영상 미비점을 개선·보완하기 위해 「수산업법」을 개정하였다.

---

12) 국가정보법령센터 내 수산업법 법령(연혁)의 자료를 토대로 저자 작성

13) 수산업법(법률 제4252호, 1990. 8. 1., 전부개정)

14) 수산업법(법률 제8377호, 2007. 4. 11., 전부개정)

15) 수산업법(법률 제9626호, 2009. 4. 22., 전부개정)

2022년 두 차례에 걸쳐서 진행된 전부개정<sup>16)</sup>은 「수산업법」에서 양식업 관련 조항이 「양식산업발전법」으로 분화되면서, 「수산업법」 조문 체계 전반을 재정비하기 위해 이루어졌다. 이와 함께 기존 어업관리제도 한계와 해양환경문제 심화에 대응하기 위해 어업관리 방식을 전환하고, 체계적인 어구 관리와 해양쓰레기 저감을 통해 지속가능한 어업환경 조성을 목표로 하였다.

주요 개정 내용으로는 첫째, 엄격한 총허용어획량(Total Allowable Catch, 이하 TAC) 관리를 전제로 기존 어업 규제 일부를 완화하는 시범사업의 법적 근거를 마련하여 TAC 중심의 어업관리 제도를 명문화하였다. 둘째, 폐어구 문제의 근본적 해결을 위해 생분해성 어구 사용과 어구실명제 도입 등 법적 기반을 마련하고, 일정 기간 특정 구역의 어업을 제한한 뒤 어구 수거 명령을 통해 폐어구를 집중 수거하는 ‘어구 일제회수 제도’를 규정하였다. 셋째, 어구·부표의 전주기 관리와 해양쓰레기 자율 회수 촉진을 위해 ‘어구보증금제’를 도입하였다. 이를 통해 어구 구입자에 대한 보증금 환급과 미환급 보증금 관리, 어구보증금관리센터 운영, 국가 차원의 제도 운영 지원 등에 관한 사항을 규정하였다.

〈표 2-2〉 수산업법 전부개정 연혁

| 구분 | 공포 번호      | 공포일자       | 시행 일자      |
|----|------------|------------|------------|
| 1  | 법률 제295호   | 1953.9.9.  | 1953.12.9. |
| 2  | 법률 제4252호  | 1990. 8.1. | 1991.2.2.  |
| 3  | 법률 제8377호  | 2007.4.11. | 2007.4.11. |
| 4  | 법률 제9626호  | 2009.4.22. | 2010.4.23. |
| 5  | 법률 제18755호 | 2022.1.11. | 2023.1.12. |
| 6  | 법률 제18755호 | 2022.1.11. | 2024.1.12. |

자료: 국가법령정보센터

16) 수산업법(법률 제18755호, 2022. 1. 11., 전부개정); (법률 제18755호, 2022. 1. 11., 전부개정)

---

## 2) 일부개정법률

앞서 살펴본 전부개정 외에도 일부개정을 통해 법률 보완이 지속적으로 이루어졌다. 「수산업법」은 38차례 일부개정이 이루어졌으며, 주요 사례는 다음과 같다. 1972년 일부개정<sup>17)</sup>은 어업권의 물권적 보장과 어업경영 합리화에 따른 조정 원활화를 위해 ① 어업면허 유효기간 연장 가능, ② 공동어업 이외의 어업권 담보화 허용, ③ 휴업 규제 강화, ④ 어업조정명령에 대한 위임 범위 확대 및 벌칙 강화 등이 이루어졌다.

1981년<sup>18)</sup>에는 어업인 보호 및 수산종묘의 안정적 생산 도모를 위해 수산종묘생산업업을 도지사 허가어업으로 신설하였다.

1996년 일부개정<sup>19)</sup>은 양식어업 제도 세분화를 통해 제도 운영의 효율성을 제고하고자 하였다. 이에 따라 제1종 양식어업, 제2종 양식어업으로 구분하던 양식어업을 해조류, 패류, 어류 등 양식 품종별로 구분·관리하는 체계로 개편하였다. 또한, 공동어장의 효율적 관리를 위하여 공동어업을 자연산 패류 등의 채취를 목적으로 하는 마을어업과 양식을 목적으로 하는 협동양식업으로 개정하였다.

2007년 일부개정<sup>20)</sup>은 대한민국 정부가 체결한 어업협정 이행을 위해 외국의 배타적 경제수역(EEZ)에서 어업을 하는 자에게 일정한 의무를 부과하고, 이를 위반할 경우 국내법을 통해 처벌할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 수산자원의 효과적인 보전·관리를 위해 수산자원보호구역의 관리주체와 행위 제한 규정을 신설하였다.

2010년 일부개정<sup>21)</sup>은 외해양식어업 육성을 위해 외해양식어업을 면허

---

17) 수산업법(법률 제2347호, 1972. 10. 7., 일부개정)

18) 수산업법(법률 제3392호, 1981. 3. 20., 일부개정)

19) 수산업법(법률 제5131호, 1995. 12. 30., 일부개정)

20) 수산업법(법률 제8564호, 2007. 7. 27., 일부개정)

어업에 포함하고, 면허의 우선순위를 규정하였다. 또한, 정치성구획어업에 대한 관리선 제도를 도입하여 관리체계를 강화하였다.

### 3) 타법개정법률

「수산업법」은 일부개정 외에도 타법개정을 통해 관계 법률 간 용어와 체계의 일관성을 확보하기 위한 조정이 병행되었다. 타 법률에 의한 「수산업법」 개정은 총 33차례 이루어졌으며, 이 중 대부분은 1990년 이후 이루어졌다.

타법 개정의 주요 원인으로는 정부 행정조직 개편, 수산업 발전에 따른 관련 법률 제·개정, 타법의 법명 개정, 행정절차 정비에 관한 법률 개정 등으로 구분할 수 있다. 정부 행정조직 개편에 따른 개정을 개괄적으로 살펴보면, 1998년 정부조직법 개정으로 해운항만청, 수산청, 건설교통부 수로국, 해난심판원이 통합되어 해양수산부가 신설되었다. 이후 2008년 농림수산물식품부 통합과 2013년 해양수산부 재출범 등 수산업 관련 정부 조직의 구조적 변화가 이루어졌다. 이와 같은 조직 개편은 수산정책 설계 및 집행에 있어 소관 행정기관의 명칭과 권한 범위를 변경하게 하였으며, 이에 「수산업법」상 관련 부처 명칭, 소관 행정기관, 권한 귀속 범위 등에 관한 조항이 일괄 개정되었다.

수산업 발전에 따른 관련 법률의 재·개정은 산업별 전문화를 위해 이루어졌다. 수산업이 어업, 양식업, 원양어업, 수산물 유통업 등 분야별로 산업적 성장을 이루면서, 관련 법률의 제·개정이 이루어졌다. 대표적으로 2007년 「원양산업발전법」이 제정되면서 「수산업법」에서 원양어업 관련 조항이 대거 삭제되고 두 법률 간 상호 연계 조항이 신설되었다.<sup>22)</sup> 이외에도

21) 수산업법(법률 제9948호, 2010. 1. 25., 일부개정)

22) 수산업법 부칙 제39조21항.

---

「내수면어업법」, 「수산자원관리법」, 「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」, 「수산물 유통 관리 및 지원에 관한 법률」, 「수산업·어촌 발전 기본법」, 「수산물품질관리법」, 「수산종자산업육성법」 등의 제·개정을 통해 「수산업법」의 적용 범위와 체계가 재편되었다.<sup>23)</sup>

타 법률 범명 변경에 따른 「수산업법」 개정도 다수 이루어졌다. 「해양오염방지법」, 「공유수면매립법」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」, 「해양환경관리법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「지방세외수입금의 징수에 관한 법률」, 「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」 등이 이에 해당한다.<sup>24)</sup>

행정절차 관련 법률 개정에 따른 「수산업법」 개정은 1996년 제정된 「행정절차법」이 1998년 1월 1일 시행됨에 따라 「수산업법」도 이에 상응할 수 있도록 개정되었다.<sup>25)</sup> 이를 통해 개별 법률에 중복 규정되어 있던 행정절차 관련 조항이 삭제되고, 「행정절차법」에 따라 법체계가 정비되었다. 특히, 허가·면허·인가 취소 처분과 같은 중대한 불이익처분에 대한 청문 실시 근거가 신설되고, 개별 법률상 용어를 「행정절차법」 체계에 맞게 통일하여 법 적용상의 혼란을 최소화하고자 하였다.

---

23) 이순태(2016), p.43-44.

24) 이순태(2016), p.43.

25) 수산업법(법률 제5453호, 1997. 12. 13., 타법개정)

## 제2절 수산업법 체계 변화

### 1. 수산업법과 개별법 분화

1953년 제정 당시 「수산업법」은 수산업 전반을 포괄, 규율하였으나 경제 발전에 따른 수산업 산업화 등으로 「수산업법」만으로 전 분야를 규율하는데 한계를 보였다. 또한, 연근해어업, 원양어업, 양식업, 내수면어업, 수산자원 관리, 유통, 종자 등 분야별 정책 수요 및 산업 규모가 확대되면서 전문화된 개별법 제정 필요성이 대두되었다.

이에 기존 「수산업법」의 역할을 분담하는 형태로 개별법이 제정되었으며, 그 결과 「수산업법」의 포괄적 기본법으로서의 역할과 기능이 축소되고 수산분야 법체계는 각 개별법 중심으로 재편되었다. 또한, 분화된 법률들은 「수산업법」의 하위법이라기보다 병렬적 관계로 독자적인 법적 지위와 규율 범위를 형성하였다.

#### 1) 내수면어업법

내수면어업 관련 법제는 1975년 「내수면어업개발촉진법」<sup>26)</sup> 제정을 최초로 한다. 이는 수산자원 보호와 내수면어업 중요성이 증대됨에 따라 수면 관리체계를 정비하고, 내수면을 식량 공급원으로 개발하기 위해 마련되었다. 1971년 「수산업법」 개정<sup>27)</sup>을 통해 담수조류채취어업과 제4종 공동어업 조항이 신설되며 「수산업법」의 규율 범위가 내수면어업까지 확장되었으나, 내수면 개발 촉진을 위한 별도 법률 기반이 필요하다는 판단 아래 1975년 「내수면어업개발촉진법」이 제정되면서 관련 규정이 「수산업법」에

26) 내수면어업개발촉진법(법률 제2835호, 1975. 12. 31., 제정)

27) 수산업법(법률 제2300호, 1971. 1. 22., 일부개정)

---

서 삭제되었다.

이후 규제정비계획에 따라 내수면개발지역 지정 및 내수면개발 의무 등 각종 규제를 폐지 또는 완화하고, 어업의 면허·허가 등의 권한을 시·도지사로부터 시장·군수·구청장에게 이양하여 지역 특성에 맞는 어업 관리가 이루어지도록 2000년에 「내수면어업개발촉진법」에서 「내수면어업법」으로 전부개정되었다.<sup>28)</sup> 또한, 2011년 「낙시 관리 및 육성법」<sup>29)</sup>과 2013년 「관상어산업의 육성 및 지원에 관한 법률」<sup>30)</sup>이 제정되면서 「내수면어업법」에서 낙시업과 관상어 양식어업 규정이 삭제되었다.

2019년에는 양식업을 수면에 따라 「수산업법」과 「내수면어업법」으로 구분 관리하던 체계를 「양식산업발전법」 제정으로 통합하였다. 이에 따라, 「내수면어업법」<sup>31)</sup>상 내수면 양식업 관련 조항(제6조 제1항 제1호 등)이 삭제되었으며, 양식업을 제외한 내수면 어업을 하려는 자는 어업의 종류에 따라 면허(제6조), 허가(제9조), 신고(제11조)를 따르도록 규정하고 있다.

이 외에 수면 이용과 관련한 협의(제12조) 및 조정(제14조), 유어질서(제18조), 유해어법 금지(제19조), 수산생물 이동통로 확보(제19조의2) 등을 통해 내수면 수산자원의 지속가능한 이용과 관리를 위한 틀을 마련하였다. 또한, 「수산업법」 및 「수산자원관리법」 준용(제22조) 조항을 통해 동 법의 규정 미비를 보완하는 구조를 갖추었다.

---

28) 내수면어업법(법률 제6255호, 2000. 1. 28., 전부개정)

29) 낙시 관리 및 육성법(제10458호, 2011. 3. 9., 제정)

30) 관상어산업의 육성 및 지원에 관한 법률(법률 제12083호, 2013. 8. 13., 제정)

31) 내수면어업법(법률 제16568호, 2019. 8. 27., 타법개정)

〈표 2-3〉 내수면어업 입법 연혁

| 구분                                | 공포 번호         | 주요 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 수산업법<br>(1971. 1. 22.)            | 법률 제2300호     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2조6호 신설(공공수면 정의)</li> <li>• 제2조7호 신설(내수면 정의)</li> <li>• 제8조(면허어업)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제8조1항제3호(담수조류채취어업)</li> <li>- 제8조1항제7호(제4종공동어업)</li> </ul> </li> <li>• 제12조(허가어업)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제12조1항11호(투망어업)</li> </ul> </li> <li>• 제4장 내수면어업 신설               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제23조의5(내수면어업의 면허조건과 신고)</li> <li>- 제23조의6(내수면어업의 제한명령)</li> <li>- 제23조의7(낙시)</li> <li>- 제23조의8(자원유지를 위한 시설)</li> </ul> </li> </ul> |
| 수산업법<br>(1975. 12. 31.)           | 법률 제2836호     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제4장 내수면어업 삭제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제23조의5(내수면어업의 면허조건과 신고)</li> <li>- 제23조의6(내수면어업의 제한명령)</li> <li>- 제23조의7(낙시)</li> <li>- 제23조의8(자원유지를 위한 시설)</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 내수면어업<br>개발촉진법<br>(1975. 12. 31.) | 법률 제2835호     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 내수면어업개발촉진법 제정</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 내수면어업법<br>(2000. 1. 28.)          | 법률 제6255호     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 내수면어업개발촉진법에서 내수면어업법으로 전부개정</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 내수면어업법<br>(2019. 8. 27.)          | 법률<br>제16568호 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제5조제1항제6호 삭제(내수면어업 의약품, 위생관리 등 지도에 관한 사항)</li> <li>• 제6조제1항제1호 삭제(양식어업 정의)</li> <li>• 제13조제1항을 삭제(어업의 유효기간)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

자료: 국가법령정보센터를 참고하여 저자 작성

## 2) 원양산업발전법

2007년 제정된 「원양산업발전법」<sup>32)</sup>은 원양산업의 지속가능한 발전과 책임 있는 어업경영을 통해 산업 경쟁력을 강화하고, 해외수산자원의 안정적

32) 법률 제8626호

---

확보 및 국제협력을 촉진함으로써 국민경제에 이바지하고자 제정되었다.

원양어업은 1963년 「수산업법」<sup>33)</sup> 개정을 통해 처음 법률에 도입되었다. 이후 원양어업 세력이 확장되고, 해외 진출이 활발해지면서 1971년 「수산업법」<sup>34)</sup>에서 제3장에 위치하며 독립된 장을 구성한다. 1994년 「유엔해양법협약」 발효 이후 200해리 배타적 경제수역 체제가 전 세계적으로 확산됨에 따라 원양어업 조업 환경이 크게 제약되었다. 또한, 참치류 등 고도 회유성 어종을 관리하는 지역수산기구 보존관리조치가 강화되고, 어획증명제도, 옵서버 승선 등 다양한 국제 규범이 도입되었다. 특히, 불법·비보고·비규제 어업(Illegal, unreported and unregulated fishing, 이하 IUU 어업) 규제를 위한 글로벌 규제가 강화되면서, 기존 「수산업법」 체계만으로는 효과적 대응이 어려워졌다.

이에 원양어업을 독립적으로 관리·감독하기 위한 별도 법률 제정 필요성이 제기되었으며, 2007년 「수산업법」 타법개정<sup>35)</sup>을 통해 원양어업과 관련된 주요 조항인 제2조7호<sup>36)</sup>와 제43조제1항2호<sup>37)</sup>가 삭제되었다. 이와 더불어 수산업법 제3장 제3절 원양어업 관련 조항이 전면 분리되면서, 원양어업 관련 개별법인 「원양산업발전법」<sup>38)</sup>이 제정되었다.

「원양산업발전법」은 원양어업 허가(제6조)를 중심으로, 휴업 신고(제12조), 원양어업자 준수사항(제13조), 항만국 검색(제14조), 조업 실적 보고(제16조) 등 어업자 의무사항을 규정한다. 또한 IUU 어업 근절을 위한 국가의 책무를 제15조의2(고위험군 선박의 특별관리), 제16조의2(실태조사),

---

33) 수산업법(법률 제1321호, 1963. 4. 11., 일부개정)

34) 수산업법(법률 제2300호, 1971. 1. 22., 일부개정)

35) 수산업법(법률 제8626호, 2007. 8. 3., 타법개정)

36) 수산업법 제2조5호 “해외수역”이라 함은 동해·황해 및 동중국해와 북위 25도선이북, 동경 140도선이서의 태평양해역을 제외한 해역을 말한다.

37) 제43조제1항2호 해외수역을 조업구역(操業區域)으로 하는 어업(이하 “원양어업”이라 한다)

38) 원양산업발전법(법률 제8626호, 2007. 8. 3., 제정)

제17조의2(사법경찰권), 제19조의2(조업감시시스템 구축) 등에 명시하고 있다. 이외에도 '원양산업발전종합계획' 수립(제4조), 국제협력과 연구개발 관련 조항(제18조-제22조), 원양산업의 육성(제23조-제28조), 원양어선 안전관리(제28조의2-제28조의4) 등을 통해 원양어업의 경쟁력 제고와 지속가능한 발전을 위한 제도적 기반을 마련하였다. 한편, 벌칙(제33조)<sup>39)</sup> 조항은 수산 관련 타 법률과 비교하여 높은 수위를 보이는데, 이는 우리나라의 예비 IUU 어업국 지정 및 EU의 강화된 대응 촉구 등과 같은 국제 사회 요구에 대응하기 위한 조치로 해석할 수 있다.

〈표 2-4〉 원양어업 입법 연혁

| 구분                       | 공포 번호     | 주요 내용                                                                                                           |
|--------------------------|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 수산업법<br>(1963. 4. 11.)   | 법률 제1321호 | • 제11조 신설(주무부장관의 허가어업과 지정원양 어업)                                                                                 |
| 수산업법<br>(1971. 1. 22.)   | 법률 제2300호 | • 제3장 '원양어업' 신설<br>- 제23조의2(원양어업의 허가)<br>- 제23조의3(원양어업허가의 특례)<br>- 제23조의4(보고)                                   |
| 수산업법<br>(2007. 8. 3.)    | 법률 제8626호 | • 제2조(정의) 제7호 삭제(해외수역)<br>• 제43조 제1항제2호 삭제(원양어업 규정)                                                             |
| 원양산업발전법<br>(2007. 8. 3.) | 법률 제8626호 | • 수산업법 내 원양어업 관련 내용을 원양산업발전법 제3장 원양산업 제1절에서 규정(원양어업의 허가 등)<br>- 제6조(어업허가 및 신고)부터 제17조(시험어업 및 연구 어업 · 교습어업)까지 포함 |

자료: 국가법령정보센터를 참고하여 저자 작성

39) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 수산물 가액의 5배 이하와 5억원 이상 10억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금에 처한다. 다만, 5년 이내에 2회 이상 위반한 자에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 수산물 가액의 8배 이하와 16억원 이하 중 높은 금액에 상당하는 벌금에 처한다.

### 3) 수산자원관리법

2009년 개별법으로 제정된 「수산자원관리법」<sup>40)</sup>은 수산자원관리를 위한 계획 수립 및 수산자원의 보호·회복·조성 등에 필요한 사항을 규정하여 수산자원을 효율적으로 관리함으로써 어업의 지속적 발전과 어업인 소득 증대 기여를 목적으로 한다. 수산자원 관리에 관한 규정은 1995년 「수산업법」<sup>41)</sup> 개정으로 수산자원 조성 관련 사항이 규정되었으며, 2003년 「기르는 어업육성법」<sup>42)</sup> 제정에 따라 관련 조항이 「수산업법」에서 삭제·이관되었으나, 2009년 국민 중심의 법체계 선진화 계획에 따라 전부개정을 통해 다시 「수산업법」<sup>43)</sup>으로 통합되었다.

이후 「기르는 어업육성법」 제3장 수산생물진료는 2011년 「수산생물질병관리법」<sup>44)</sup>으로 이관되었고, 수산자원 관리·조성 등의 내용은 2009년 다시 분리되어 「수산자원관리법」으로 제정되었다.

「수산자원관리법」은 어업 간 조업 경쟁 심화, 기후변화, 수산자원 감소 등 환경 변화에 대응하여 수산자원 보호·회복·조성과 효율적 관리를 위한 법적 근거를 마련하고, 수산업의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 제정되었다. 즉, 분산되어 있던 수산자원 관련 조항<sup>45)</sup>들을 통합하고, 수산자원 관리의 전문성과 체계성을 강화한 것이 특징이다.

주요 내용으로는 수산자원 보호를 위한 규제 조치로 포획·채취금지(제14조), 조업 금지구역(제15조) 및 휴어기(제19조) 설정, 특정어구 소지와 선박 개조 등의 금지(제24조), 환경친화적 어구사용(제27조) 등을 규정하

40) 법률 제9627호

41) 수산업법(법률 제5131호, 1995. 12. 30., 일부개정)

42) 기르는어업육성법(법률 제6611호, 2002. 1. 14., 제정)

43) 수산업법(법률 제9626호, 2009. 4. 22., 전부개정)

44) 수산생물질병 관리법(법률 제10888호, 2011. 7. 21., 일부개정)

45) 2009년 「기르는 어업육성법」, 「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」 등을 통합함

고 있다. 이를 통해 생태계 영향을 최소화하는 지속가능한 어업 방식을 유도하여 자원 회복과 보전을 위한 관리 수단을 제공한다.

또한, TAC 설정(제26조)과 할당(제27조)에 대한 법적 근거를 제공하여 수산자원 회복 및 조성을 위한 체계적인 자원관리 체계를 마련하였다. 동조항은 어업 투입 요소의 양적 규제에 의존하는 기존 방식에서 벗어나 실제 어획량을 과학적으로 산정·관리하는 자원관리 방식으로의 전환을 시사한다. 이 외에도 수산자원관리기본계획(제7조), 수산자원조성 관련 조항(제41조-제45조), 수면 및 수산자원보호구역의 관리 조항(제47조-53조) 등을 통해 수산자원의 예방적 보호, 적극적 조성, 생태계 기반 관리체계를 제도화하였다. 나아가 동 법은 수산자원의 지속 가능한 이용과 해양생태계 보전을 위한 법적 기반을 마련한 점에 의의를 갖는다.

〈표 2-5〉 수산자원관리 입법 연혁

| 구분                          | 공포 번호      | 주요 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 수산업법<br>(1995. 12. 30.)     | 법률 제5131호  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제79조의2 신설(수산자원의 조성)</li> <li>• 제79조의3 신설(수산자원조성사업의 부담금)</li> <li>• 제79조의4 신설(사업등의 위탁)</li> </ul>                                                                                                                                                           |
| 수산업법<br>(2002. 1. 14.)      | 법률 제6611호  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 제79조의2 삭제(수산자원의 조성)</li> <li>• 제79조의3 삭제(수산자원조성사업의 부담금)</li> <li>• 제79조의4 삭제(사업등의 위탁)</li> </ul>                                                                                                                                                           |
| 기르는 어업육성법<br>(2002. 1. 14.) | 법률 제6611호  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기르는 어업육성법 제정 및 수산자원 관련 조항 이관               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제9조(수산자원조성사업)</li> <li>- 제10조 (수산자원관리수면의 지정 등)</li> <li>- 제11조 (관리수면에서의 행위제한)</li> <li>- 제12조 (수산자원조성금 등)</li> <li>- 제13조 (수산자원조성을 위한 사업 등의 위탁)</li> </ul> </li> </ul> |
| 기르는 어업육성법<br>(2011. 7. 21.) | 법률 제10888호 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기르는 어업육성법 폐지</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                    |
| 수산자원관리법<br>(2009. 4. 22.)   | 법률 제9627호  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수산자원관리법 제정</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                      |

자료: 국가법령정보센터를 참고하여 저자 작성

---

#### 4) 양식산업발전법

2019년 제정된 「양식산업발전법」은 양식산업 육성 및 지원을 바탕으로 한 양식업 생산성 향상으로 지속 가능한 양식산업 발전과 국민경제 향상을 목적으로 한다. 양식업은 1953년 「수산업법」 제정부터 면허어업의 한 유형으로 다루어졌으며, 전술한 바와 같이 1975년 「내수면어업개발촉진법」과 2000년 「내수면어업법」 제정에 따라 양식업이 「수산업법」과 「내수면어업법」으로 이원 관리되었다. 즉, 양식업이 이루어지는 수면에 따라 「수산업법」과 「내수면어업법」에서 양식업에 관한 사항을 달리 규정하여 양식업의 규모화, 기술개발, 전문인력 양성 등 종합적인 산업 발전 기반 조성에 한계를 가졌다.<sup>46)</sup>

이에 「수산업법」이 다루던 해조류·패류·육상해수 양식 등 해수면 양식과 「내수면어업법」이 다루던 내수면 양식 부문을 통합하여, 동 법 제2조에서 양식업으로 일괄 정의<sup>47)</sup>하였다. 동 법 시행 이후 양식업을 영위하려는 자는 제10조 또는 제43조에 따라 면허나 허가를 취득해야 하고, 면허어업에는 해조류·패류·어류 등 양식업, 복합양식업, 협동양식업, 외해양식업, 내수면양식업이 해당되고, 허가어업에는 육상해수양식업 및 육상내수양식업이 포함된다.

---

46) 양식산업발전법(법률 제16568호, 2019. 8. 27., 제정)

47) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “양식”이란 수산동식물을 인공적인 방법으로 길러서 거두어들이는 행위(수산종자를 생산하는 행위를 포함한다)와 이를 목적으로 어선·어구를 사용하거나 양식시설물을 설치·운영하는 행위를 말한다.

2. “양식업”이란 수산동식물을 양식하는 사업을 말한다.

...

5. “해수면”이란 바다, 바닷가[만조수위선(滿潮水位線)과 지적공부(地籍公簿)에 등록된 토지의 바다 쪽 경계선 사이를 말한다] 및 인공적으로 해수로 조성한 육상의 수면을 말한다.

6. “외해(外海)”란 육지에 둘러싸이지 아니한 개방된 해수면으로서 대통령령으로 정하는 수면을 말한다.

7. “내수면”이란 하천·댐·호수·늪·저수지와 그 밖에 인공적으로 조성된 담수(淡水)나 기수(汽水, 바닷물과 민물이 섞인 물)의 물흐름 또는 수면을 말한다.

...

그 외에도 양식산업발전법기본계획 수립(제6조), 양식업 면허의 체계적 관리를 위한 양식업 면허 심사·평가 제도 도입(제25조), 양식산업 관련 기술개발 지원(제61조), 양식컨설팅·양식창업 지원(제64조·제65조) 등의 조항을 마련하여 양식업의 경쟁력 제고와 지속 가능한 발전을 위한 제도적 기반을 구축하였다. 즉, 2020년 「양식산업발전법」<sup>48)</sup> 이 양식업 전반을 규율하면서 「수산업법」상 양식 관련 규정은 모두 이관되었다.

〈표 2-6〉 양식산업 입법 연혁

| 구분                                | 공포 번호      | 주요 내용                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 수산업법<br>(1953. 9. 9.)             | 법률 제295호   | <ul style="list-style-type: none"> <li>제2장 어업의 면허 내용 포함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제2장제8조(면허어업)</li> <li>- 제2장제9조(면허의 특례)</li> <li>- 제2장제14조(어업의 면허 또는 허가의 존속기간)</li> <li>- 제2장제16조(면허, 허가 금지)</li> <li>- 제2장제19조(면허, 허가를 받은자 이외의 자가 어업을 지배할 때의 어업의 취소)</li> </ul> </li> </ul> |
| 수산업법<br>(1975. 12. 31.)           | 법률 제2836호  | <ul style="list-style-type: none"> <li>제4장 내수면어업 삭제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제23조의5(내수면어업의 면허조건과 신고)</li> <li>- 제23조의6(내수면어업의 제한명령)</li> <li>- 제23조의7(წყს)</li> <li>- 제23조의8(자원유지를 위한 시설)</li> </ul> </li> </ul>                                                             |
| 내수면어업<br>개발촉진법<br>(1975. 12. 31.) | 법률 제2835호  | <ul style="list-style-type: none"> <li>내수면어업개발촉진법 제정</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                            |
| 내수면어업법<br>(2000. 1. 28.)          | 법률 제6255호  | <ul style="list-style-type: none"> <li>내수면어업개발촉진법에서 내수면어업법으로 전부개정</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                               |
| 내수면어업법<br>(2019. 8. 27.)          | 법률 제16568호 | <ul style="list-style-type: none"> <li>제5조제1항제6호 삭제(내수면어업 의약품, 위생관리 등 지도에 관한 사항)</li> <li>제6조제1항제1호 삭제(양식어업 정의)</li> <li>제13조제1항을 삭제(어업의 유효기간)</li> </ul>                                                                                                                                                  |
| 양식산업발전법<br>(2019. 8. 27.)         | 법률 제16568호 | 양식산업발전법 제정                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

자료: 국가법령정보센터를 참고하여 저자 작성

48) 2019.8.27. 제정

## 2. 수산업법 현황

2025년 기준 「수산업법」<sup>49)</sup>은 제1조(목적)에 따라 ‘수산업에 관한 기본 제도를 정함으로써 수산자원 및 수면의 종합적 이용과 지속가능한 수산업 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상과 국가경제의 균형있는 발전에 기여함’을 목적으로 한다. 동 법은 총 11개의 장과 112개의 조문으로 구성되어 있으며, 면허어업, 허가어업, 신고어업으로 구분되는 어업 관리 체계를 기본으로 하고 있다. 그 외에 어획물 운반업, 어구 관리, 수산업 육성, 보상, 수산조정위원회 운영 등 어업 활동 전반에 관한 제도를 포괄적으로 규정하고 있다.

〈표 2-7〉 수산업법 구성

| 목차             |                |
|----------------|----------------|
| 제1장 총칙         | 제7장 수산업의 육성    |
| 제2장 면허어업       | 제8장 보상·보조 및 재결 |
| 제3장 허가어업과 신고어업 | 제9장 수산조정위원회    |
| 제4장 어획물운반업     | 제10장 보칙        |
| 제5장 어업조정 등     | 제11장 벌칙        |
| 제6장 어구의 관리 등   | -              |

자료: 국가법령정보센터

제1장 제2조(정의)는 수산업을 「수산업·어촌발전 기본법」 제3조제1호<sup>50)</sup>을 준용하여 정의하는데, 이는 과거 통합법전으로 수산업을 정의하던 「수산업법」이 현재는 개별법으로 주요한 정의 기능을 외부로 분산시키고 기본법을 따르고 있음을 시사한다. 즉, 「수산업법」이 과거와 같은 통합법전으로 기능하기 위해서는 핵심 개념을 독립적으로 정의해야 하나, 현행 법률은

49) 수산업법(법률 제20940호, 2025. 4. 22., 일부개정)

50) 제2조(정의)제1호 “수산업”이란 「수산업·어촌발전 기본법」 제3조제1호 각 목에 따른 어업·양식업·어획물운반업·수산물가공업 및 수산물유통업을 말한다.

이를 타법에 의존하게 만듦으로써 법률 자체의 완결성을 저해하고 변화된 법률의 위상을 보여주고 있다.

제2장(면허어업)과 제3장(허가어업과 신고어업)에선 어업 자격 부여 시 면허, 허가, 신고의 틀은 그대로 유지되고 있으나, 자격 부여 근거 법률로의 기능은 축소되었다. 면허어업의 경우 양식업의 대부분은 「양식산업발전법」과 「내수면어업법」으로 이관되면서 현재는 정치망어업, 마을어업, 해면양식어업으로 그 범위가 제한되었다. 허가어업도 원양어업이 「원양산업발전법」에서 별도로 관리됨에 따라 규율 범위가 연근해어업으로 축소되었다. 그 외에도 「수산자원관리법」, 「내수면어업법」 등 「수산업법」 고유의 통합적 규율 기능이 개별법으로 분법화됨에 따라 「수산업법」의 위상은 약화되었다.

한편, 「수산업법」은 주요 내용이 시행령·시행규칙 등 하위법령에 과도하게 위임되는 양상을 보인다. 일례로, 허가어업별 허가 정수의 결정이 법률상 명확한 기준 없이 시행령 및 시행규칙의 별표에 위임되어 있다.<sup>51)</sup> 제8장(보상·보조 및 재결)에서도 재산권 보장과 국민의 권리 구제에 직결되는 보상·보조 및 재결에 관한 세부 규칙이 법률 내 명시적 규정 없이 하위법령에 의존하는 모습을 보인다.

즉, 「수산업법」은 제정 당시의 포괄적 기본법 성격에서 벗어나 개별법으로 기능이 축소되면서 법률 고유의 규율 범위와 정체성이 약화되었다. 실제 조문 검토 결과, 많은 핵심 규정이 이미 개별법으로 분화되었거나 하위법령에 위임되어 법률 자체의 실효성과 독립적 규율 능력이 크게 약화된 상태이다. 이로 인해 본문은 선언적 규정이나 단순한 위임조항 중심으로 구성되며, 실질적인 집행 기준은 대부분 하위법령에 의존하고 있다.

51) 제57조(허가정수 등의 결정) ① 제40조제4항 또는 제55조제1항제3호에 따른 어업허가의 정수를 정할 때에는 수산자원의 상태, 현재 그 어업을 경영하는 자의 수, 그 밖의 자연적·사회적 조건 등을 고려하여야 한다.

② 제1항에 따른 정수를 정할 때에는 제95조에 따른 해당 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

〈표 2-8〉 「수산업법」 비교

| 구분     | 1953년                                                                                                                       | 2025년                                                                                                                                            | 비교                                                                                                                                  |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 구성     | • 8개 장, 77개 조문                                                                                                              | • 11개 장, 112개 조문                                                                                                                                 |                                                                                                                                     |
| 목적     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수면의 종합적 이용</li> <li>• 수산업의 발전</li> <li>• 어업의 민주화 도모</li> <li>• 수산자원을 보호</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수산자원 및 수면의 종합적 이용</li> <li>• 지속가능한 수산업 발전 도모</li> <li>• 국민의 삶의 질 향상</li> <li>• 국가경제의 균형있는 발전</li> </ul> | -                                                                                                                                   |
| 적용 범위  | • 공공수면 중심, 내수면도 포함                                                                                                          | • 바다, 바닷가, 육상 해수면                                                                                                                                | • 내수면어업이 적용범위에서 배제                                                                                                                  |
| 수산업 정의 | • 어업(양식/채포), 수산제조업                                                                                                          | • 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제 1호에 따라 정의함                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 「수산업·어촌 발전 기본법」에서는 어업, 어획물운반업, 수산물가공업, 수산물유통업을 정의</li> <li>• 수산업 범위에 운반업·유통업 추가</li> </ul> |
| 양식어업   | • 수산동식물을 채포 또는 양식하는 사업                                                                                                      | • 「양식산업발전법」 제2조제2호에 따라 수산동식물을 양식하는 사업                                                                                                            | • 양식업은 「양식산업발전법」에서 별도로 정의                                                                                                           |
| 어업     |                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 수산동식물을 포획·채취하는 사업</li> <li>• 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 사업</li> </ul>                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 염업이 추가</li> <li>• 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제 1호에 따름</li> </ul>                                   |

| 구분         | 1953년                                                                | 2025년                                                                      | 비교                                       |
|------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|
| 수산물가공(제조)업 | • 수산동식물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료 · 사료 · 비료 · 호료 · 유지 또는 가족을 제조하거나 가공하는 사업 |                                                                            | • 「수산업 · 어촌 발전 기본법」 제3조제1호에 따름           |
| 어획물운반업     | -                                                                    | • 어업현장에서 양륙지까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 사업                                         |                                          |
| 수산물유통업     | -                                                                    | • 수산물의 도매 · 소매 및 이를 경영하기 위한 보관 · 배송 · 포장과 이와 관련된 정보 · 용역의 제공 등을 목적으로 하는 산업 |                                          |
| 어업 자격 부여   | • 면허, 허가, 신고                                                         | • 어업의 면허, 허가, 신고                                                           | -                                        |
| 면허         | • 양식어업, 정치어업, 정소망인망어업, 정소부예망어업, 정소집어어업, 공동어업 등                       | • 정치망어업, 마을어업                                                              | • (내수면/해면) 양식어업은 「양식산업발전법」에서 별도로 규정 · 관리 |
| 허가         | • 포경어업, 트롤어업, 기선저인망어업, 잠수기어업 등 특정 업종                                 | • 근해어업, 연안어업, 구획어업                                                         | • 원양어업은 「원양산업발전법」에서 별도로 규정 · 관리          |
| 신고         | • 면허 및 허가에 따른 어업 외의 어업                                               | • 면허 및 허가에 따른 어업 외의 어업                                                     | -                                        |

자료: 국가법령정보센터

---

### 제3절 시사점

---

제2장에서는 1953년 제정된 「수산업법」의 역사적 배경과 70여 년간의 입법 연혁, 그리고 법률 체계의 변화를 살펴보았다. 제정 당시 「수산업법」은 해방 이후의 법제 공백 상태에서 일제강점기 「어업령」의 수탈적 잔재를 청산하고, 국가 주도의 산업 발전과 어업권의 민주적 질서 재편을 도모하기 위한 의지를 담고 있었다. 이 때문에 「수산업법」은 어업, 양식, 수산물 가공, 유통 등 사실상 수산업 전반을 포괄적으로 규율하는 통합법전이자 실질적 기본법으로서 기능하였다. 즉, 이 시기 「수산업법」은 수산 정책의 방향을 제시하는 동시에, 면허·허가 등 구체적인 집행 수단까지 모두 포함하는 통합법전으로서 수산업 근간을 규율하는데 핵심 역할을 수행하였다.

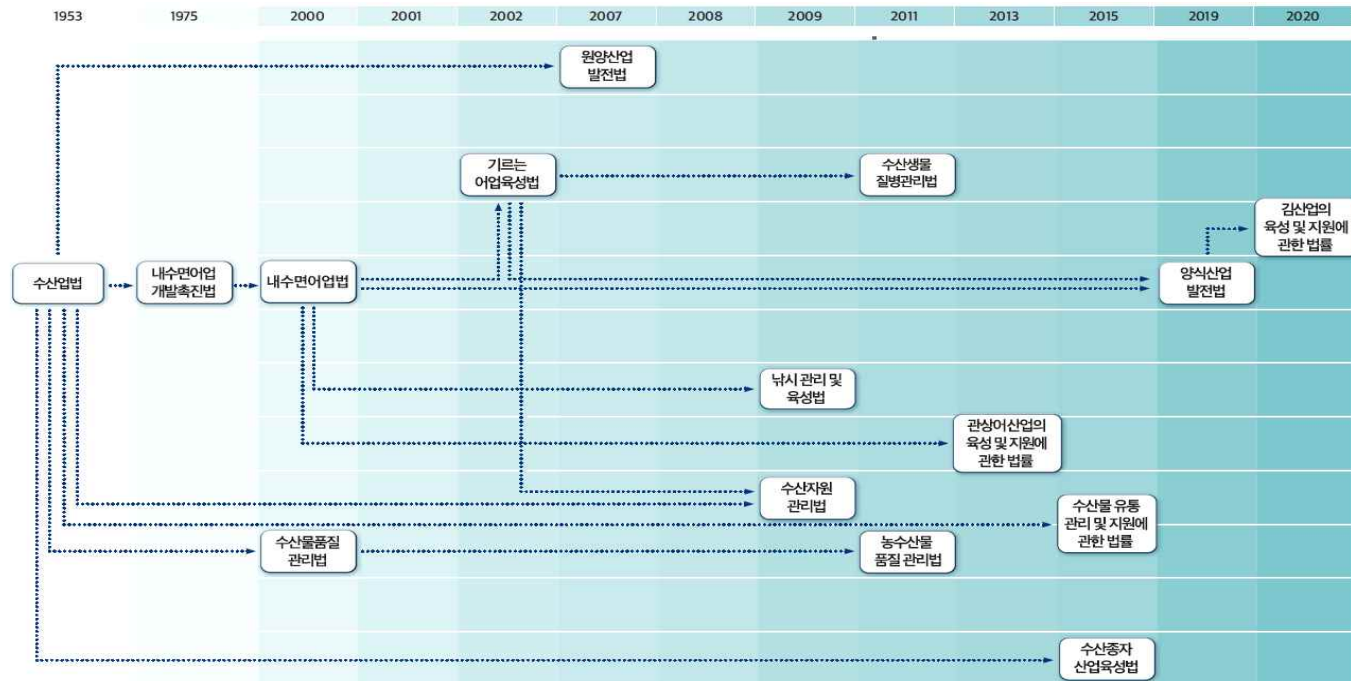
1970년대 이후 급격한 경제 성장, 산업의 고도화, 그리고 국제 해양 질서의 재편이라는 시대적 요구에 직면하며 「수산업법」의 기능은 분화되기 시작하였다. 조문이 신설되거나 삭제되는 수준을 넘어, 법률의 핵심 권한과 정체성이 분리되는 구조적 변화가 이루어졌는데, 1975년 「내수면어업개발 촉진법」 제정은 해면 어업과 다른 내수면어업의 생태 및 환경적 특성을 전문적으로 관리하기 위해 이루어졌으며, 이는 「수산업법」의 첫 번째 분법화였다. 2007년 「원양산업발전법」의 제정은 UN해양법협약 발효에 따른 EEZ 체제 확립, 지역수산물관리기구 규제 강화 등 복잡 다양해지는 국제규범 대응이 필요해짐에 따라 국내법적 성격의 「수산업법」에서 원양어업 규율 권한을 이관시킨 변화였다.

나아가, 2009년 「수산자원관리법」 제정은 기존의 어구·어법 제한 등 투입 요소 중심의 수산자원 관리에서 벗어나, TAC 제도와 같은 과학적·산출량 중심의 자원관리 패러다임을 도입하기 위한 조치였다. 이로써 「수산업법」의 핵심 기능 중 하나였던 자원 보전 기능이 개별법으로 분리되었다.

2019년에는 양식업 중요성이 증대됨에 따라 전통적인 잡는 어업 관리와 분리하여 양식업 육성에 주안점을 둔 독립적 법체계 마련 필요성이 제기되었으며, 이에 「양식산업발전법」이 제정되었다.

이러한 단계적 분법화가 누적됨에 따라 현행 「수산업법」의 규율 범위는 제정 초기와 비교 시 매우 축소되어 주로 연근해어업의 면허·허가, 어업조정, 그리고 관련 보상·보조 등 전통적인 어업 행정절차를 규율하는 개별법으로 그 성격과 기능이 약화되었다. 즉, 수산업 전반을 규율하던 기본법에서 연근해어업 관리라는 특정 분야의 행정법으로 그 위상이 변화하였다.

〈그림 2-1〉 「수산업법」 분화 연혁



자료: 저자 작성

## 03

# 수산업법 관련 법령 체계와 쟁점 사항

### 제1절 국내 법령 체계와 유사사례

#### 1. 국내 법령 체계

우리나라 법령 체계는 헌법을 정점으로 법률, 대통령령·총리령·부령 등과 같은 행정입법과 지방자치단체의 조례·규칙으로 단계적 위계를 이룬다.<sup>52)</sup> 이 중 헌법은 국가 법체계에서 최고 규범성을 갖는 최상위 법규범으로 국가 운영의 기본철학과 원칙을 규정한 것으로 볼 수 있다. 즉, 헌법은 최상위 법규범으로서 국민의 권리와 의무, 정부 구조, 경제 질서 및 선거관리 등에 관한 국가 전반의 기본 사항을 규정하고, 모든 하위 법령의 제·개정 기준과 근거가 된다. 이러한 헌법의 기본 이념을 구체화하고, 실현하기 위해 법률이 제정되고, 법률의 효과적 시행을 위해 대통령과 총리령, 부령 등의 행정입법이 마련되며, 지방자치단체는 지역적 특성에 맞는 조례·규칙을 통해 집행 수준의 자율규범을 형성한다.<sup>53)</sup>

52) 한국법제연구원 대한민국영문법령(검색일: 2025.3.13.)

53) 한국법제연구원 대한민국영문법령(검색일: 2025.3.13.)

〈그림 3-1〉 우리나라의 법령 체계



자료: 한국법제연구원(검색일: 2025. 3. 13.)

즉, 성문법 국가인 우리나라는 헌법·법률·대통령령·총리령·부령·조례·규칙 등 수많은 제정법이 법 체계의 중심적 기능을 수행하고 있다.<sup>54)</sup> 이러한 위계질서는 형식상 서열이 아닌 권한의 위임과 통제 원리에 따라 작동하는 기능적 체계이며, 헌법은 법률·명령·규칙·조례(자치법규) 등으로 이어지는 하위 법령의 준립이나 효력을 인정하는 근거이자 하위 법령의 입법 기준과 해석 기준이 된다.<sup>55)</sup> 따라서 헌법의 위임적 구조는 상위 규범의 일반원칙을 하위 규범이 구체화하되, 그 범위를 벗어나지 못하도록 하는 제도적 장치로 이해할 수 있다.<sup>56)</sup>

헌법 제40조<sup>57)</sup>는 입법권이 국회에 속함을 명시하여 법률의 제정 주체와 절차적 정당성을 보장하고, 제75조<sup>58)</sup>와 제95조<sup>59)</sup>는 대통령령·총리령·부

54) 박정훈(2009), p. 272.

55) 한국법제연구원 대한민국영문법령(검색일 2025. 3. 13.)

56) 한국법제연구원 대한민국영문법령(검색일 2025. 3. 13.)

57) 입법권은 국회에 속한다

58) 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.

령의 제정 근거를 규정하였다. 이는 행정입법이 법률의 위임 범위 안에서만 효력을 갖도록 하여 헌법은 원칙을 선언하고, 법률은 이를 구체적 제도로 구현하며, 행정입법은 그 집행을 위한 세부 절차를 마련하도록 함을 의미한다. 따라서 하위 법령이 효력을 갖기 위해서는 반드시 헌법과 상위 법률상 위임 근거가 존재해야 하며, 그 위임의 한계를 넘어서는 규정은 위헌·위법으로 무효가 될 수 있다.<sup>60)</sup>

행정입법은 위임의 실제적 사안으로 대통령령·총리령·부령 등으로 구분된다. 대통령령은 헌법 제75조에 따라 법률의 위임을 받아 제정되거나, 행정 사무의 집행에 필요한 사항을 규정한다. 총리령과 부령은 각 중앙행정기관의 장이 소관 사무에 관해 제정하는 명령으로, 법률이나 대통령령 시행을 위한 집행적 성격을 갖는다. 이러한 행정입법은 국민의 권리·의무를 새롭게 창설하거나 제한하는 규정을 둘 수 없으며, 법집행자의 통상적 해석이 아닌 법률상 구체적 위임을 근거로 해야 한다.<sup>61)</sup>

이러한 행정입법의 위임 한계는 헌법재판소 판례를 통해 확인할 수 있는데, 헌법재판소 1999. 5. 27. 선고 98헌바70 결정<sup>62)</sup>은 포괄위임입법금지

59) 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

60) 권태웅·서보국(2020), p. 277.

61) 법제처(검색일: 2025. 9. 10.)

62) 헌법은 법치주의를 그 기본원리의 하나로 하고 있으며, 법치주의는 행정작용에 국회가 제정한 형식적 법률의 근거가 요청된다는 법률유보를 그 핵심적 내용의 하나로 하고 있다. 그런데 오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현에 관련된 영역에 있어서는 행정에 맡길 것이 아니라 국민의 대표자인 입법자 스스로 그 본질적 사항에 대하여 결정하여야 한다는 요구까지 내포하는 것으로 이해하여야 한다(이른바 의회유보원칙). 그리고 행정작용이 미치는 범위가 광범위하게 확산되고 있으며, 그 내용도 복잡·다양하게 전개되는 것이 현대행정의 양상임을 고려할 때, 형식상 법률상의 근거를 갖출 것을 요구하는 것만으로는 국가작용과 국민생활의 기본적이고도 중요한 요소마저 행정에 의하여 결정되는 결과를 초래하게 될 것인바, 이러한 결과는 국가의사의 근본적 결정권한이 국민의 대표기관인 의회에 있다고 하는 의회민주주의의 원리에 배치되는 것이라 할 것이다. ... 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 할 것이다. 헌법 제37조 제2항은 '국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다'고 규정하고 있는바, 여기서 '법률로써'라고 한

---

원칙을 밝히며, 법률의 위임이 구체적 범위 내에서 이루어져야 함을 강조하였다.<sup>63)</sup> 즉, 국민의 권리·의무에 관한 사항은 반드시 국회의 입법을 통해 규율되어야 하며, 행정부는 법률의 구체적 범위 안에서만 명령할 수 있음을 시사한다.

헌법을 정점으로 한 우리나라 법령 체계는 형식적 위계와 기능적 위계란 두 가지 측면을 갖는다. 형식적 위계는 상위 법령과 하위 법령 간의 법적 효력 관계를 의미하고, 기능적 위계는 헌법의 가치가 법률·명령·자치법규로 점진적으로 구체화되는 구조를 의미한다.<sup>64)</sup> 일반법과 특별법의 관계에서 특별법 우선의 원칙이 적용되고, 동일한 사항에 관해 신법이 구법보다 우선하는 후법 우선의 원칙이 작용하는 것도 이러한 기능적 위계의 일부이다.<sup>65)</sup>

즉, 우리나라 법체계 위계는 헌법이 국가의 근본 이념과 통치 구조를 제시하고, 법률이 이를 구체적 제도로 제정하며, 행정입법과 자치법규가 이를 집행하는 연속적 규범 질서로 작동한다. 이러한 위임적 구조는 법체계 전반의 통일성과 예측 가능성을 보장하고, 행정 영역이 헌법의 한계를 벗어나지 않도록 하는 법치주의의 근간이 된다.<sup>66)</sup> 따라서 모든 법령은 헌법의 이념과 조화를 이루면서 상호 간 정합성을 확보해야 하며, 이러한 구조적 원리를 전제로 수산업을 포함한 각 분야의 개별 입법체계 또한 운영되어야 한다.

---

것은 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 요구하고 있는 것으로 이해하여야 한다.

63) 법제처(검색일: 2025. 10. 1.)

64) 문상덕(2009), p. 63.

65) 정영환 외(2006), pp. 54-55.

66) 법제처(2025. 9. 18.); 홍석한(2010); 법제처(2025. 9. 10)

## 2. 국내외 유사사례 분석

### 1) 국내 타 분야 기본법과 개별법 구조<sup>67)</sup>

최근 입법 동향을 살펴보면 우리나라 법체계는 헌법의 기본이념을 구체화하기 위해 분야별로 기본법과 개별법의 구조를 두고 있다. 기본법은 해당 분야 국가 정책의 기본 방향과 원칙을 제시하고, 개별법은 이를 구체적 제도로 집행하는 역할을 담당한다.<sup>68)</sup> 다만, 기본법은 명칭상 ‘기본법’이라 하더라도 법적 위계에서 다른 법률보다 우월한 지위를 갖지 않으며, 모든 법률은 헌법의 위임을 받아 제정되는 동등한 법규범으로 기본법도 정책적 지침과 행정계획의 근거를 제공한다. 즉, 기본법과 개별법은 상하 관계가 아닌 기능적 분담 관계로 이해할 수 있다.

기본법은 대체로 ‘국가는 노력하여야 한다’, ‘시책을 수립하여야 한다’와 같은 훈시적·계획형 조문으로 구성되며, 국민의 권리, 의무 등을 직접 규율하지 않는다.<sup>69)</sup> 반면 개별법은 허가·면허, 행정명령 등 구체적인 행정 사항을 다루며, 실체법적 성격을 갖는다.<sup>70)</sup> 이러한 분화는 행정의 예측 가능성과 일관성을 확보하고, 중장기 정책 목표를 법적 체계 속에서 지속적으로 실현하기 위한 제도적 장치로 볼 수 있다.

#### (1) 기본법 입법 사례

기본법과 개별법의 사례로 「교육기본법」과 「행정기본법」을 살펴볼 수 있다. 「교육기본법」<sup>71)</sup>은 기본법과 개별법 구조의 대표적 사례로, 헌법 제31

67) 한국법제연구원 김현의 선임연구위원 자문 결과를 활용하여 작성함.

68) 박영도(2006), p. 20.

69) 박영도(2006), p. 1.

70) 박영도(2006), p. 26.

71) 교육기본법(법률 제20663호, 2025. 1. 21., 일부개정)

조<sup>72)</sup>에 근거하여 교육의 기본 이념을 규정하고, 교육 관련 법령의 해석과 집행의 기본적 사항을 규정한 교육 관련 법령의 총칙 규정에 해당한다. 동 법은 ‘교육은 인격의 완성을 지향하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서의 자질을 함양하는 것을 목적으로 한다’, ‘국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장해야 한다’ 등의 조항을 두어 교육정책의 철학적 방향을 제시하지만, 구체적인 교육 제도 운영이나 교육 행정 절차를 직접 규율하지 않는다.

초·중등교육기관의 설립, 교과과정 편성, 교원 임용, 학교 운영 등 구체적인 행정 사항은 「초·중등교육법」<sup>73)</sup>에서 다루고, 고등교육기관의 운영, 학위 제도, 대학의 자율성 등은 「고등교육법」<sup>74)</sup>에 규정되어 있다. 「초·중등교육법」은 「교육기본법」의 원칙을 바탕으로 초·중등학교의 설치 기준, 교육과정 운영, 교원 자격, 학습권 보장 등 구체적인 제도와 절차를 규정하고, 「고등교육법」은 고등교육의 목적, 대학의 자율성, 학위제도, 재정지원 등 대학 운영의 실질적 기준을 마련한다. 즉, 두 법률은 「교육기본법」의 이념을 실행하기 위한 구체적 법률로 기능하며, 상호 간 명확한 역할 분담을 보여준다.

다만, 현실적으로는 기본법과 개별법의 내용이 중복되거나 원칙이 구체적인 제도에 충분히 반영되지 못하는 경우도 존재한다. 예를 들어, ‘교육의 자주성’이라는 기본법상 원칙은 「고등교육법」의 ‘대학 자율성’ 조항과 직접적으로 연계되지만, 초·중등교육 단계에서는 국가 교육과정 편성권과 충돌

72) ① 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.

② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③ 의무교육은 무상으로 한다.

④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

⑤ 국가는 평생교육을 진흥하여야 한다.

⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.

73) 초·중등교육법(법률 제20862호, 2025. 4. 1., 일부개정)

74) 고등교육법(법률 제21007호, 2025. 8. 14., 일부개정)

하는 구조가 나타난다. 이러한 사례는 기본법이 정책 방향 제시에 그치고, 구체적 제도와 집행 단계에서의 구속력은 제한적임을 시사한다.

행정 분야는 2021년 제정된 「행정기본법」<sup>75)</sup>을 통해 명확한 체계화를 시도하였다. 동 법은 법치행정, 신뢰 보호, 비례 원칙, 부당 결부금지의 원칙 등 행정법 일반원칙을 명문화하여 행정 영역 전반에 걸쳐 공통적으로 적용될 수 있는 기준을 제시한다. 그러나 실제 행정 과정의 구체적 절차와 내용은 「행정절차법」<sup>76)</sup>, 「행정심판법」<sup>77)</sup>, 「행정소송법」<sup>78)</sup>, 「국가배상법」<sup>79)</sup> 등에서 규율된다. 일례로, 「행정절차법」은 행정청 처분 절차와 국민 의견제출권을 규정하고, 「행정소송법」은 국민이 행정행위에 대해 불복할 경우의 재판 절차를 정하고 있다.

이처럼 「행정기본법」은 국가 행정의 일반원칙을 법제화한 지침서 역할을 하지만, 각 개별법의 구체적 행정 절차나 권한에는 개입하지 않는다. 「행정기본법」의 제정으로 행정법 원칙이 판례 수준에서 법률 수준으로 상향되었다는 점은 긍정적이지만, 동시에 일부 원칙이 개별 행정법 규정과 중복되거나 충돌할 가능성도 배제할 수 없다. 비례의 원칙이나 신뢰보호의 원칙 처럼 이미 여러 개별 행정법에 규정되어 있던 내용이 많아, 실제 적용 단계에서는 어떤 법을 기준으로 삼아야 하는지 혼란이 생길 수 있다. 결국 「행정기본법」이 행정의 큰 원칙을 제시하더라도, 구체적 절차나 기준을 세세하게 규정한 개별 행정법이 현장에서는 우선 적용되는 경우가 많다. 이는 「행정기본법」이 모든 행정의 공통 기준으로서 의미를 갖지만, 실제 행정 집행에서는 세부 규정을 둔 법률이 더 큰 영향력을 가지는 구조적 특성을 보여준다.

75) 행정기본법(법률 제20824호, 2025. 3. 18., 일부개정)

76) 행정절차법(법률 제18748호, 2022. 1. 11., 일부개정)

77) 행정심판법(법률 제19269호, 2023. 3. 21., 일부개정)

78) 행정소송법(법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정)

79) 국가배상법(법률 제20635호, 2025. 1. 7., 일부개정)

---

## (2) 개별법 분화 사례

2장에서 살펴본 바와 같이, 「수산업법」과 같은 단일법 중심의 규율에서 개별법으로 분화된 구조로 「산림법」 사례를 살펴볼 수 있다. 1962년 제정된 「산림법」<sup>80)</sup>은 산림의 보호와 육성, 산림자원의 증진을 목적으로 산림 분야 전반을 규율하는 통합법 형태로 운영되었다. 1990년대 이후 산림의 공익적·환경적 가치 확대, 산림자원에 대한 국민 인식 제고 등 변화하는 환경에 대응하기 위해 1997년 「임업진흥촉진법」<sup>81)</sup>, 2001년 「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」<sup>82)</sup>, 2002년 「산지관리법」<sup>83)</sup>, 2003년 「백두대간 보호에 관한 법률」<sup>84)</sup> 등 개별법 형태로 분화, 전문화되었다.

또한, 산림정책의 기본 철학과 비전을 별도로 제시하고, 중장기 계획 수립의 근거를 마련하기 위해 2001년 「산림기본법」<sup>85)</sup>이 제정되었다. 동 법은 산림의 공익적 기능 증진과 지속 가능한 이용을 목적으로 산림기본계획 수립 의무화, 국가·지방자치단체·산림소유자 등의 책무 규정, 산림정책 추진의 방향성과 책임성을 명시하였다. 이후 산림의 이용·관리·보호 등 구체적인 행정 절차를 보완하기 위해 2005년 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」<sup>86)</sup>이 제정되어 2006년부터 시행되었다.

특히, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」은 기존 산림법을 폐지하고, 산림자원의 조성·관리·복구 및 보호를 보다 체계적이고 종합적으로 규율하는 법률로 행정 집행 중심의 실체법적 기능을 담당한다. 이로써 「산림기본법」이 정책의 철학과 비전을 제시하는 기본법으로, 「산림자원의 조성

---

80) 산림법(법률 제881호, 1961. 12. 27., 제정)

81) 임업진흥촉진법(법률 제5325호, 1997. 4. 10., 제정)

82) 수목원 조성 및 진흥에 관한 법률(법률 제6446호, 2001. 3. 28., 제정)

83) 산지관리법(법률 제6841호, 2002. 12. 30., 제정)

84) 백두대간 보호에 관한 법률(법률 제7038호, 2003. 12. 31., 제정)

85) 산림기본법(법률 제6477호, 2001. 5. 24., 제정)

86) 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(법률 제7678호, 2005. 8. 4., 제정)

및 관리에 관한 법률」이 구체적 행정절차를 규율하는 개별법으로 분화되었으며, 통합법전의 기능은 수행한 「산림법」은 폐지되었다.

결과적으로 산림 분야의 법체계는 정책 방향성을 제시하는 「산림기본법」과 행정 집행 기능을 수행하는 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」이 상호 보완적으로 작동하는 이원적 구조로 발전하였다. 이러한 발전 경로는 초기 「산림법」이라는 단일법에서 출발해 기능적으로 전문화된 법체계로 전환된 것으로 평가할 수 있다. 다만, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」이 「산림법」 폐지와 함께 「산림법」 대부분의 잔여 규정을 이관 받음으로서 「산림기본법」과의 역할 관계가 명확하게 정립되지 못하였고, 이는 2018년 「산림자원법」 전부 개정에도 많은 문제를 남겼다.

## 2) 국외 수산분야 사례

해외 주요국 역시 수산 정책의 기본이념과 자원관리 원칙을 법률로 명문화하고 있다. 이 중 일본은 기본법과 개별법이 분화된 구조를 확립하였으며, 중국은 하나의 법률이 정책 이념과 집행 수단을 모두 포괄하는 중앙집권적 통합형 체계를 보인다.

### (1) 일본<sup>87)</sup>

일본은 헌법에서부터 기본법, 개별법, 명령으로 이어지는 명확한 법률적 위계를 갖추고 있으며, 수산분야 정책 방향과 행정 집행도 「수산기본법(水産基本法)」과 「어업법(漁業法)」으로 구분하여 규율하고 있다. 2001년 제정된 「수산기본법」은 수산자원의 지속적 이용과 수산업 발전을 통한 국민 생활의 향상을 기본이념으로 하며, 국가와 지방자치단체, 어업자의 책무를 규

87) 해양수산경제연구소 임동훈 박사 자문 결과를 활용하여 작성함.

---

정하고, 정부가 5년마다 수산기본계획을 수립하도록 의무화하였다. 기본법 제정은 단기적 관리 위주로 운영되던 수산분야 행정의 기존 체계를 탈피하고, 중장기적 관점에서 수산 정책의 일관성과 지속가능성 확보를 목적으로 하였다. 이를 위해 「수산기본법」은 중앙정부의 정책 책임을 명확히 하고, 지방정부와 어업인 단체의 자율적 협력을 촉진하는 제도적 기반을 마련하였다.

반면, 1949년에 제정되어 2018년 전면 개정된 「어업법」은 「수산기본법」의 이념을 구체적으로 실행하기 위한 개별법으로 어업의 면허와 허가, 어업권의 설정, 어구 및 어획량 규제, 어업조정위원회의 구성 등 실질적인 행정절차를 규율한다. 「어업법」은 1949년 제정 당시에는 어업인 권익보호와 지역공동체 중심의 어업조정을 목적으로 했으나, 2018년 전면개정을 통해 자원관리 중심의 법체계로 전환되었다. 개정된 「어업법」은 과학적 자원관리 원칙을 도입하여, TAC 제도의 실효성을 강화하고, MSY(최대지속 어획량)에 기반한 관리체계를 법제화하였다. 또한 어업권 부여에 관한 기존 우선순위를 폐지하여 경쟁적·과학적 기준을 통한 허가 체계를 확립하였으며, 중앙정부와 지방정부 간 어업허가와 감독에 관한 권한을 분리하였다. 이에 중앙정부는 어업자원평가와 관리기준을 마련하고, 지방정부는 허가·감독 등 현장 집행을 담당하게 되었다.

2018년 「어업법」 개정 이후 일본 정부는 TAC 대상 어종을 2024년까지 국가 총위판량의 80% 수준으로 확대하는 로드맵을 제시했다. 이는 「수산기본법」의 목적인 수산자원의 지속적 이용을 달성하기 위한 구체적 목표를 제시한 것으로, 기본법이 정책의 비전과 계획의 법적 근거를 제공하고 어업법이 이를 실현하고 있는 일본 법체계의 특징을 보여준다.

즉, 일본의 수산분야 법제는 「수산기본법」이 행정의 이념과 방향성을 제시하며 중장기 계획을 법제화하여 정책의 안정성을 담보하고, 「어업법」은

이 계획을 이행하기 위한 구체적 행정 수단으로 기능하는 상호 보완적 구조를 이룬다. 다만, 실제 법 집행 단계에서 여전히 어업단체 중심의 이해관계가 강하게 작용하고, 중앙과 지방 간의 권한 조정이 완전하게 정착되지 못한 실무적 한계도 존재한다.<sup>88)</sup> 그럼에도 불구하고 일본의 수산분야 법제는 정책목표와 계획, 집행이 유기적으로 연결되는 구조를 확립하여 수산정책의 법적 예측가능성과 정합성을 제도적으로 보장한다는 점에서 의의를 갖는다.

## (2) 중국<sup>89)</sup>

중국의 수산 법제는 일본과 달리 정책의 이념과 행정 집행이 하나의 법률 안에서 통합된 중앙집권형 구조로 이루어져 있다. 1986년 제정된 「중화인민공화국 어업법(中华人民共和国渔业法)」은 2013년 개정을 거쳐 현재까지 중국 수산 정책의 근간을 이루고 있으며, 어업의 발전, 수산자원의 보호, 어업 질서 유지, 어민의 합법적 권익 보호 등 수산 분야 정책 목표와 행정 절차를 모두 포괄하고 있다. 즉, 앞서 살펴본 일본과 달리 정책 방향과 집행 체계가 별도의 법률로 분리되지 않고, 하나의 법률 내에서 정책, 행정, 집행이 일체적으로 규율되는 통합형 법체제로 운영되고 있다.

중국의 어업관리 체계는 「중화인민공화국 어업법」을 중심으로, 「원양어업관리규정(远洋渔业管理规定)」, 「수산종질자원보호구역관리잠행방법(水产种质资源保护区管理暂行办法)」 등 세부 규정을 비롯하여 중앙정부가 수립하는 「전국어업발전5개년규획(全国渔业法张五年规划)」 등 중장기 발전으로 구성되어 있다.

「중화인민공화국 어업법」은 수산 정책의 기본이념과 관리원칙을 제시하

88) 일본 수산기본법과 어업법 관련 전문가 자문회의(2025. 9. 4.)의 결과를 활용함.

89) (전)경북발전연구원 양현주 부연구위원 자문 결과를 활용하여 작성함.

---

며, 어업 허가제, 금어기·금어구역 제도, 어선 규모 및 마력 제한, 어구 및 어획량 규제 등 기본적인 관리 원칙을 규정하고 있다. 하위 법령 중 「원양 어업관리규정」은 중국 원양어선의 관리, 허가, 조업 통제, 해외수역 내 준수사항 등 대외적 어업활동의 절차를 구체화하고 있으며, 「수산종질자원보호구역관리집행방법」은 자원 보호구역의 지정 기준, 관리 방식, 보호종의 유전자원 관리, 보호조치의 집행 절차를 명시한다. 또한, 「전국어업발전 5개년 계획」은 중앙정부가 제시하는 국가 차원의 중장기 수산정책 목표로 각 법령과 하위 규정이 이 계획의 방향에 따라 세부 정책으로 연계되도록 하는 종합적 법·정책 조정 계획의 역할을 수행한다.

위와 같이 중국의 수산분야 법령 체계는 법률과 하위 규정, 중장기 계획으로 이루어져 있으며, 이러한 제도적 틀은 중앙정부를 중심으로 한 행정 체계에 의해 집행된다. 중앙정부인 농업농촌부는 어업정책의 수립과 감독, 집행에 관한 지침을 총괄하고, 성(省)·시(市)·현(縣) 단위의 지방정부는 중앙의 방침에 따라 조업 허가 발급, 단속, 금어기 시행, 자원조성사업 등을 담당한다. 이러한 중앙-지방 간의 수직적 행정 체계와 법적·행정적 규제체계는 정책 결정과 집행의 일원화를 통해 높은 통제력과 집행력을 확보하는데 기여하였다. 중앙정부 명령이 지방정부로 직접 전달되고, 모든 지방정부가 동일한 관리 기준과 절차를 적용함으로써 정책의 통일성과 신속성이 확보된다. 특히 불법조업에 대한 단속 및 처벌이 강화되면서 연근해 수산자원 회복과 어업질서 개선에 일정한 효과를 거둔 것으로 평가된다. 또한, 중앙정부는 「전국어업발전 5개년 계획」을 통해 수산업 현대화, 어업 구조조정, 해양환경 보전, 과학기술 육성 등 중장기 정책 방향을 제시하고 있으며, 어업법과 하위 규정은 이를 실현하기 위한 세부 수단으로서 작동한다.

그러나 이러한 강력한 통합형 체계에도 불구하고 여러 한계가 존재한다. 첫째, 전국 단위의 획일적 관리 기준이 지역별 생태환경과 어업 구조의 차이를 충분히 반영하기 어렵고, 둘째, 중앙정부의 하향식 관리구조로 인해

지방정부와 어업인의 자율적 참여와 협력적 거버넌스가 제약된다. 마지막으로 셋째, 정책 결정의 투명성이 낮고, 정책 수립 과정에서 현장 의견이 반영되기 어렵다. 이로 인해 일부 지역에서는 금어기 위반, 불법조업, 허가 남용 등의 문제가 여전히 발생하고 있다.

즉, 중국의 어업관리 체계는 「중화인민공화국 어업법」을 중심으로 각종 세부 규정과 중장기 계획이 통합된 중앙집권적 단일법 구조를 보이며, 정책 결정과 집행이 하나의 체계 아래에서 일원적으로 이루어진다는 점에서 기본법과 개별법이 기능적으로 분리된 일본의 법체계와 뚜렷한 차이를 보인다. 중국과 같은 단일법 구조의 체계는 강력한 행정 집행력과 정책의 일관성, 효율성을 보장하지만, 지속 가능한 자원 관리와 지역사회 참여 거버넌스 측면에서는 구조적 한계가 존재한다.

## 제2절 수산분야 법체계의 기능과 쟁점

### 1. 수산업의 헌법적 의무와 수산분야 기본법

#### 1) 수산업의 헌법적 의무<sup>90)</sup>

우리나라 헌법은 수산업을 단순한 산업의 한 영역으로 보지 않고, 국가 경제 기반이자 공공자원으로서 합리적 관리 대상으로 명시하고 있다. 이는 헌법 제120조와 제123조에서 확인할 수 있는데, 두 조항은 수산업에 대한 국가 의무를 규정하는 동시에 수산 정책의 법적 근거가 된다.

90) 국회입법조사처 유제법 입법조사연구관 자문 결과를 활용하여 작성함.

제120조는 국가의 수산자원 채취 등 특허에 관한 사항, 국가의 자원 보호 의무, 자원의 균형있는 개발과 이용을 위한 계획 수립 의무 등을 규정하며 공공자원인 수산자원에 대한 관리 원칙을 제시한다. 제123조는 어업 보호 및 육성, 어촌종합개발 및 지역 균형 발전, 어민 이익 보호, 수산물의 안정적 공급 및 가격 안정, 어민 자조조직 육성 등에 관한 국가 의무를 규정하며 수산업의 자주적 발전과 균형 발전을 국가 책무로 명시한다.<sup>91)</sup> 즉, 두 조항에 따르면 국가는 수산업에 대한 공공적 관리와 산업 보호 및 육성에 대한 의무를 갖는다.

### 〈표 3-1〉 헌법상 수산업에 대한 국가 의무

#### 대한민국헌법

#### 제120조

- ① 광물 기타 중요한 지하자원 · 수산자원 · 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취 · 개발 또는 이용을 특허할 수 있다.
- ② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

#### 제123조

- ① 국가는 농업 및 어업을 보호 · 육성하기 위하여 농 · 어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립 · 시행하여야 한다.
- ② 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.
- ③ 국가는 중소기업을 보호 · 육성하여야 한다.
- ④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농 · 어민의 이익을 보호한다.
- ⑤ 국가는 농 · 어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

자료: 국가법령정보센터

### (1) 헌법 제120조

조항별로 살펴보면, 제120조는 경제 질서에 관한 기본원칙 조항인 제119조<sup>92)</sup> 다음에 위치하며 국가 경제의 핵심 요소를 이루는 국토, 자원에

91) 법제처(2010); 국회헌법개정특별위원회(2017); 김철수 외(1995) 등을 중심으로 정리함.

92) 헌법 제119조는 우리나라 경제질서에 관한 기본원칙을 밝힌 조항으로서 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 경제질서의 기본으로 하면서도 균형있는 국민경제의 성장과 안정, 적정한 소득분배, 시

대한 국가의 보호 책무를 명시하고 있다. 수산자원도 헌법 제120조에서 규정한 국가의 보호가 필요한 자원 범주에 속하는데 이는 수산자원에 대한 국가의 특별한 보호 의무를 국가적 차원의 국유화 또는 사회화 원칙으로 규정하였다 볼 수 있다. 다만, 여기서 사회화의 의미는 계획경제의 전면적 도입과 같은 완전한 사회화가 아닌 특정 재산에 대한 사회화 의미로 해석할 수 있다.<sup>93)</sup>

이는 국토와 자원이 국가를 형성하는 공적 요소이자 국민경제 균형발전과 이용에 핵심 요소이며, 이에 헌법 제120조에서는 공동체 이익을 대변하는 국가가 국토와 자원에 대한 자유로운 개발과 이용이 가져올 수 있는 피해를 시정하기 위한 계획을 수립하여 국토와 자원 개발, 이용에 대한 규제와 조정에 대한 헌법적 지위를 규정한 것이다. 즉, 헌법 제120조는 「수산업법」과 「양식산업발전법」, 「내수면어업법」 등에 따른 어업허가·면허 등과 「수산자원관리법」에 따른 수산자원이용 등 수면 이용에 대한 국가 차원의 규제와 조정에 헌법적 정당성을 부여한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-2〉 헌법 제120조 개정 연혁

| 개정 연혁                     | 관련 조항                                                                                                                       |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제헌헌법<br>(1948.7.17.)      | 제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다. 공공필요에 의하여 일정한 기간 그 개발 또는 이용을 특허하거나 또는 특허를 취소함은 법률의 정하는 바에 의하여 행한다. |
| 제2차 개정헌법<br>(1954.11.29.) | 제85조 광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취, 개발 또는 이용을 특허할 수 있다.                            |
| 제8차 개정헌법<br>(1972.12.27.) | 제112조 (제2차 개정헌법 제85조와 같음)                                                                                                   |

장의 지배와 경제력 남용방지, 경제주체간의 조화를 통한 경제민주화를 위해 국가의 경제에 대한 규제와 조정을 허용하고 있음

93) 김철수 외(1995), p.671.

| 개정 연혁                                | 관련 조항                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제9차 개정헌법<br>(1980.10.27.)            | 제121조 ① (제9차 개정헌법 제112조와 같음)<br>② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.                                                                                             |
| 제9차 개정헌법<br>(1987.10.29.)<br>(현행 헌법) | (제9차 개정헌법 제121조와 같음)<br>제120조 ① 광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.<br>② 국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다. |

자료: 국회법률정보시스템(<https://agri.na.go.kr/>)

국토와 자원에 관한 국가 의무 헌법 조항 개정을 살펴보면, 1948년 제헌헌법 제85조는 수산자원 등 자원을 국유로 규정하였다. 이후 제2차 헌법 개정에서 국유 문구를 삭제하였으나 자원의 채취, 개발 또는 이용에 대해 국가에 의한 특허 원칙을 유지하며 자원의 사회화 원칙을 유지하였다. 이후 제9차 헌법 개정에서는 국가의 자원 개발과 이용에 관한 계획 수립을 명시하며 ‘필요한’이라는 문구를 추가하였는데, 이는 수산자원을 포함한 국가 자원에 대한 국가 계획 수립권의 한계를 설정한 것으로 해석할 수 있다.

이러한 국토, 자원에 대한 국가 계획 수립에 관한 입법례로는 「국토기본법」<sup>94)</sup>과 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」<sup>95)</sup>이 대표적이다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조<sup>96)</sup>는 현행 헌법 제120조의 취지를 반영하

94) 국토기본법(법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정)

95) 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정)

96) 제3조(국토 이용 및 관리의 기본원칙) 국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 다음 각 호의 목적을 이룰 수 있도록 이용되고 관리되어야 한다. <개정 2012.2.1., 2019.8.20.>

1. 국민생활과 경제활동에 필요한 토지 및 각종 시설물의 효율적 이용과 원활한 공급
2. 자연환경 및 경관의 보전과 훼손된 자연환경 및 경관의 개선 및 복원
3. 교통·수자원·에너지 등 국민생활에 필요한 각종 기초 서비스 제공
4. 주거 등 생활환경 개선을 통한 국민의 삶의 질 향상
5. 지역의 정체성과 문화유산의 보전
6. 지역 간 협력 및 균형발전을 통한 공동번영의 추구
7. 지역경제의 발전과 지역 및 지역 내 적절한 기능 배분을 통한 사회적 비용의 최소화

여 ‘국토는 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 이루기 위하여 이용되고 관리되어야 한다’라고 규정하고 있다. 이와 같은 맥락에서 수산업법 제1조97), 수산자원관리법 제1조98)도 헌법 제120조의 취지를 반영하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

요약하자면 헌법 제120조는 수산자원을 포함한 국가 자원의 공공성이 인정되더라도, 자원 개발과 이용의 효율성을 고려하여 민간 등 사적영역에 의한 자원의 채취·개발 또는 이용의 적절한 허용을 인정한다. 이에 수산자원 등 국가 자원은 원칙적으로 민간에 의한 자유로운 개발·채취를 제한하고 있으면서도 예외적으로 특별한 허가를 국회가 법률로 정하는 바에 따라 민간에 허용할 수 있는 것으로 해석할 수 있으며, 「수산업법」, 「양식산업발전법」, 「내수면어업법」 등에 따른 어업의 신고, 허가, 면허 등이 이에 해당한다.

## (2) 헌법 제123조

헌법 제123조는 상대적으로 열악한 환경의 농어업 및 중소기업에 대한 보호·육성과 농어민 및 중소기업인을 보호하는 동시에 국민에게 안정적 농수산물 공급, 농어민 자조조직 육성 등에 관한 국가 의무를 규정한다. 헌법재판소는 헌법 제123조의 목적을 적극적으로 해석하였는데, 헌법재판소는 ‘농수산업정책, 지역적 경제촉진과 중소기업정책의 필요성을 구체적으로 강조함으로써, 지역 간의 경제적 차이를 조정하고, 국민경제적 이유에서 일정 경제 부문이 변화한 시장 조건에 적응하는 것을 용이하게 하거나 경쟁

8. 기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호

9. 저출산·인구의 고령화에 따른 대응과 새로운 기술변화를 적용한 최적의 생활환경 제공

97) 제1조(목적) 이 법은 수산업에 관한 기본제도를 정함으로써 수산자원 및 수면의 종합적 이용과 지속가능한 수산업 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상과 국가경제의 균형있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.

98) 제1조(목적) 이 법은 수산자원관리를 위한 계획을 수립하고, 수산자원의 보호·회복 및 조성 등에 필요한 사항을 규정하여 수산자원을 효율적으로 관리함으로써 어업의 지속적 발전과 어업인의 소득증대에 기여함을 목적으로 한다.

에서의 상이한 조건을 수정하기 위하여, 경제적으로 낙후한 지역이나 일정 경제부문을 지원할 국가의 과제를 규정하고 있다. 즉 국가가 보조금이나 세제상의 혜택 등을 통하여 시장의 형성 과정에서 지역적 또는 경제 부문 별로 관여함으로써, 시장에서의 경쟁이 국가의 지원조치에 의하여 조정된 새로운 기초 위에서 이루어질 수 있도록 하는 것이 헌법 제123조의 목적이다.<sup>99)</sup>라고 해석하였다.<sup>100)</sup>

이에 헌법 제123조제2항의 지역 간 균형발전에 관한 조항은 농어촌 지역 소멸에 대한 국가 정책 추진의 근거이며, 헌법 제123조제4항 농어업인 이익 보호에 관한 사항은 보조금, 직불금 등과 같은 다양한 지원 정책을 통해 안정적인 수산물 생산과 가격 안정을 도모하는 현행 국가 수산 정책의 헌법적 근거로 볼 수 있다. 이러한 수산업 정책에 대한 헌법적 정당성은 1987년 제9차 개정헌법을 통해 완성되었다.

〈표 3-3〉 헌법 제123조 개정 연혁

| 개정 연혁                     | 관련 조항                                                                                                                                                                |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제5차 개정헌법<br>(1962.12.27.) | 제115조 국가는 농민·어민과 중소기업자의 자조를 기반으로 하는 협동 조합을 육성하고 그 정치적 중립성을 보장한다.                                                                                                     |
| 제8차 개정헌법<br>(1972.12.27.) | 제124조 ① 국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 계획을 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전을 기한다.<br>② 농민·어민과 중소기업의 자조조직은 육성된다.                                                                |
| 제9차 개정헌법<br>(1980.10.27.) | 제124조 ① 국가는 농민·어민의 자조를 기반으로 하는 농어촌개발을 위하여 필요한 계획을 수립하며, 지역사회의 균형있는 발전을 기한다.<br>② 국가는 중소기업의 사업활동을 보호·육성하여야 한다.<br>③ 국가는 농민·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 정치적 중립성을 보장한다. |

99) 헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 결정(주세법 제5조 제3항 위헌제청)에서 인용함.

100) 케이스노트(검색일: 2025.10.25.)

| 개정 연혁                                | 관련 조항                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제9차 개정헌법<br>(1987.10.29.)<br>(현행 헌법) | 제123조 ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합 개발과 그 지원등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다.<br>② 국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성 할 의무를 진다.<br>③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.<br>④ 국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다.<br>⑤ 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다. |

자료: 국회법률정보시스템(<https://agri.na.go.kr/>)

## 2) 수산분야 기본법의 역할과 기능

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라 법령 체계에서 기본법이 개별법보다 특별한 지위와 기능을 가진다는 형식적 위계를 갖춘 것으로 규정되진 않는다. 다만, 최근 기본법의 입법 형식을 살펴보면, 각 분야 기본법은 해당 분야에 대한 지도법 또는 지침법으로 개별법을 유도하는 역할을 담당하며 개별법에 대한 기능적 우월성을 갖는 것을 확인할 수 있다.

기본법은 기능적 측면에서 해당 분야의 정책 방향을 설정하는데 중요한 역할을 수행하는데, 일반적으로 기본법은 ① 국가 정책의 방향 제시와 추진, ② 제도와 정책의 체계화 및 종합화, ③ 정책 지속성과 일관성 확보, ④ 행정 통제, ⑤ 국민에 대한 정책 메시지 전달 등의 기능을 수행한다.<sup>101)</sup> 즉, 최근 기본법은 헌법을 보완함과 동시에 헌법과 개별법 간의 연계를 원활하게 하는 매개법 역할을 수행하는 것으로 해석할 수 있다.<sup>102)</sup>

현재 해양수산부는 「해양수산발전 기본법」과 「수산업·어촌 발전 기본법」 두 개의 기본법을 소관하고 있다. 「해양수산발전 기본법」은 해양과 수산업을 포괄하는 기본법으로 자원 보전, 지속가능 이용, 통합 관리 등 헌법 제

101) 박영도(2006) 요약·정리함.

102) 대표적 입법례로는 전술한 「교육기본법」과 「여성발전기본법」 등이 있음

---

120조 이념을 구체화한 것으로 볼 수 있다. 반면, 「수산업·어촌발전 기본법」은 수산업의 경쟁력 강화와 어촌 사회경제, 어업인 복지 등 산업과 사회 발전에 주안점을 두고 있어 헌법 제123조 보호와 육성 책무를 구체화한 것으로 해석할 수 있다. 이러한 이원화된 기본법 체계는 자원보존과 산업육성이라는 헌법상 이중 기능을 제도적으로 나누어 설계되었다는 점에서 의미가 있지만, 두 법이 병렬적으로 운용된다는 점에서 정의나 적용 범위, 계획 체계의 중복, 세부 계획 및 정책 미정립 가능성 등의 문제점을 내포한다.

해양수산부가 두 개의 기본법을 가지게 된 배경으로는 정부조직 개편을 들 수 있다. 2002년 「해양수산발전 기본법」이 제정된 이후 2008년 정부조직 개편으로 해양 분야 업무는 국토해양부로, 수산 분야 업무는 농림수산식품부로 이관되었으며, 이에 수산업 관련 기본법은 「해양수산발전 기본법」과 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」으로 이원화되었다. 2013년 해양수산부가 재출범함에 따라 수산 분야의 독립적 기본법 제정 필요성이 대두됨에 따라 2015년 「수산업·어촌 발전 기본법」이 제정되었다.

## (1) 해양수산발전 기본법

동 법<sup>103)</sup>은 해양과 수산을 포괄하는 기본법으로 해양수산의 지속가능한 발전 도모를 위한 국가의 책무와 정책 방향을 다루고 있다. 1990년대 후반까지 해양수산 분야는 「해양개발기본법」<sup>104)</sup>과 「수산업법」 등 개별 법률에 의해 별도로 규율되었지만, 해양공간의 연속성과 수산자원의 지속 가능 이용을 고려한 종합적 정책 체계는 부족하였다. 1996년 해양수산부 출범 이후 해양 이용과 수산업 정책 간 유기적 연계 필요성이 제기되었으며, 2000년대 들어 「국토기본법」<sup>105)</sup>, 「환경정책기본법」<sup>106)</sup> 등 주요 분야별 기본법

---

103) 해양수산발전 기본법(법률 제6623호, 2002. 1. 26. 제정)

104) 해양개발기본법(법률 제6700호, 2002. 5. 13., 폐지)

105) 국토기본법(법률 제6654호, 2002. 2. 4., 제정)

이 제정, 정비됨에 따라 「해양개발기본법」이 폐지되고 「해양수산물발전 기본법」이 제정되었다.

〈표 3-4〉 해양수산물발전 기본법 목적과 기본이념

| 해양수산물발전 기본법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>제1조 (목적)</b><br/>이 법은 해양 및 해양수산자원의 합리적인 관리·보전 및 개발·이용과 해양수산업의 육성을 위한 정부의 기본정책 및 방향을 정함으로써 국가경제의 발전과 국민복지의 향상에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p><b>제2조 (기본이념)</b><br/>이 법은 해양이 자원의 보고이고 생활의 터전이며 물류의 통로로서 국가경제와 국민생활에 많은 영향을 미치고 있음을 인식하고, 해양수산업의 지식화·정보화·고부가가치화를 위한 환경을 조성하며, 해양에서의 국민의 생명과 재산을 보호하고, 해양수산자원의 환경친화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구함으로써 미래세대에게 물려줄 풍요롭고 생명력이 넘치는 해양을 가꾸어 나가도록 함을 기본이념으로 한다.</p> |

자료: 국회법률정보시스템

동 법의 목적은 해양 및 해양수산자원의 합리적 관리·보전 및 개발·이용과 해양수산업 육성을 위한 정부의 기본 정책 및 방향을 정함으로써 국가 경제 발전과 국민복지 향상에 이바지함에 있다. 즉, 국가 정책의 기본 방향을 해양공간의 다원적이고 합리적 이용과 자원 보전, 산업 활동 간 균형있는 발전으로 제시하고 있다. 또한, 제2조에 따르면 동 법의 기본이념은 해양의 공공적 가치를 강조하며, 관련 산업과 기술 환경을 조성하고, 국민 안전을 확보하며, 환경친화적이고 지속 가능한 이용, 미래세대를 위한 책임으로 명시되어 있다. 이는 산업적 측면의 해양수산업 진흥을 넘어 국가의 해양공간과 수산자원에 대한 종합적 관리와 미래세대에 대한 보전 책임을 명문화한 것으로 해석할 수 있다.

동 법의 주요 내용은 해양수산물발전기본계획 수립(제6조), 해양수산물발전위원회 설치(제7조), 연구개발·인력양성·정보체계 구축(제30조~제36조)

106) 환경정책기본법(법률 제6097호, 1999. 12. 31., 일부개정)

등으로 해양수산분야 기본법으로서 수산업과 해운, 항만, 해양환경 등 부문별 정책 방향성과 원칙을 제시한다. 다만, 해양수산 전반을 포괄하는 거시적 기본법으로 구속력을 갖는 규제법이 아닌 지침법적 성격으로 선언적 성격이 강하다. 또한, 「수산업법」 등 개별법과의 연계 조항이 부재하여 실질적인 정책 조정 효과를 갖기 어렵고, 해운, 항만 등 해양개발 중심의 조항이 다수를 차지해, 수산업에 관한 사항은 상대적으로 부수적 영역으로 취급되는 경향이 있다.

## (2) 수산업·어촌 발전 기본법

동 법<sup>107)</sup>은 수산업, 어촌의 지속가능한 발전을 도모하기 위해 제정된 기본법으로 전술한 「해양수산발전 기본법」이 해양수산 정책 전반을 포괄하면서 수산업·어촌 분야에 대한 세부적 규율이 미흡하다는 문제의식에서 출발하였다. 특히, 2000년대 이후 「수산업법」에서 「수산자원관리법」, 「양식산업발전법」 등 세부 분야별 개별법이 분화되면서 수산업 전반을 통합 조정할 기본법이 부재하다는 점이 고려되었다.

〈표 3-5〉 수산업·어촌 발전 기본법 목적과 기본이념

| 수산업·어촌 발전 기본법                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>제1조 (목적)</b></p> <p>이 법은 수산업과 어촌이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정하여 수산업과 어촌의 지속가능한 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상과 국가 경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.</p> <p><b>제2조(기본이념)</b></p> <p>이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수산업은 국민에게 안전한 수산물을 안정적으로 공급하고 국토환경의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화 발전의 기반이 되도록 한다.</li> <li>2. 수산자원·어장은 미래세대를 포함하는 국민에 대한 수산물의 안정적인 공급 및 환경보전을</li> </ol> |

107) 수산업·어촌 발전 기본법(법률 제13383호, 2015. 6. 22., 제정)

## 수산업·어촌 발전 기본법

위한 기반이며 수산업과 국민경제의 조화로운 발전에 기여하는 귀중한 자원으로서 소중히 이용·보전되어야 한다.

3. 수산인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 한다.

4. 어촌은 고유한 전통과 문화의 보고로서 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려주도록 한다.

자료: 국회법률정보시스템

이에 정부는 수산업 관련 전후방 산업을 포괄하고, 산업 체계인 수산업 외에도 관련 지역사회인 어촌을 포괄할 수 있는 제도적 기반 마련을 위해 동 법을 제정하였다. 이는 동 법 제1조 목적에서도 확인할 수 있는데, 동 법은 수산업과 어촌을 각각 산업 정책과 지역 정책의 축으로 보고, 분절된 수산 관련 정책을 통합적이고 유기적인 법령 체계로 전환하기 위해 마련되었다. 제2조에서는 기본이념으로 수산업의 지속가능성 확보, 수산자원의 보전 및 합리적 이용, 어촌 균형발전, 어업인 복지와 공동체 강화, 국가와 지자체 협력 강화를 제시하며, 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」<sup>108)</sup>의 구조<sup>109)</sup>를 준용하면서도 수산업과 어촌을 독립적 정책 영역으로 설정하였다.

동 법은 수산업·어촌 정책의 장기 목표와 기본 방향을 제시하며, 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「어촌·어항법」 등과 같은 개별법이 동 법을 근거로

108) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법(법률 제13356호, 2015. 6. 22., 일부개정)

109) 제1조(목적) 이 법은 국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농어업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농어업, 농어촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기본이념) 이 법의 기본이념은 다음 각 호와 같다.

1. 농어업은 국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하고 국토환경의 보전에 이바지하는 등 경제적·공익적 기능을 수행하는 기간산업으로서 국민의 경제·사회·문화발전의 기반이 되도록 한다.
2. 농어업인은 자율과 창의를 바탕으로 다른 산업종사자와 균형된 소득을 실현하는 경제주체로 성장하여 나가도록 한다.
3. 농어촌은 고유한 전통과 문화를 보존하고 국민에게 쾌적한 환경을 제공하는 산업 및 생활 공간으로 발전시켜 이를 미래세대에 물려주도록 한다.

정책을 구체화할 수 있는 지침법으로 기능한다. 다만, 전술한 「해양수산물발전 기본법」과 같이 직접적 규제나 집행 조항은 제한적인 선언적 성격을 보인다.

〈표 3-6〉 수산업·어촌 발전 기본법의 수산업 정의

| 수산업·어촌 발전 기본법                                                                                         |  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| <b>제3조 (정의)</b>                                                                                       |  |
| 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.                                                                             |  |
| 1. “수산업”이란 다음 각 목의 산업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정한 것을 말한다.                                               |  |
| 가. 어업: 수산동식물을 포획(捕獲)·채취(採取)하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 산업                                       |  |
| 나. 어획물운반업: 어업현장에서 양륙지(揚陸地)까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 산업                                                      |  |
| 다. 수산물가공업: 수산동식물 및 소금을 원료 또는 재료로 하여 식품, 사료나 비료, 호료(糊料)·유지(油脂) 등을 포함한 다른 산업의 원료·재료나 소비재를 제조하거나 가공하는 산업 |  |
| 라. 수산물유통업: 수산물의 도매·소매 및 이를 경영하기 위한 보관·배송·포장과 이와 관련된 정보·용역의 제공 등을 목적으로 하는 산업                           |  |
| 마. 양식업: 「양식산업발전법」 제2조제2호에 따라 수산동식물을 양식하는 산업                                                           |  |

자료: 국회법률정보시스템

제3조 정의에 따르면 수산업은 어업, 어획물운반업, 수산물가공업, 수산물유통업, 양식업을 포괄하며 수산물 생산에서 유통, 가공에 이르는 전 과정을 포함한다. 다만, 각 목에 대한 세부 정의가 「수산업법」상 정의와 상이한데, 이는 연근해 어업 중심의 「수산업법」 특성으로 용어와 적용 범위의 불일치가 발생한 것으로 보여진다. 즉, 「수산업법」은 어업 중심의 행정적 접근이 우선이라면 기본법은 산업 체계를 중심으로 수산업 정의를 구분하고 있어 향후 정의와 범위 통일을 통한 법 체계적 정합성 확보가 요구된다.

〈표 3-7〉 수산업 정의

| 구분  | 「수산업·어촌 발전 기본법」                                    | 「수산업법」                                                           |
|-----|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 수산업 | “수산업”이란 다음 각 목의 산업 및 이들과 관련된 산업으로서 대통령령으로 정한 것을 말함 | 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제1호 각 목에 따른 어업·양식업·어획물운반업·수산물가공업 및 수산물유통업을 말함 |

| 구분      | 「수산업·어촌 발전 기본법」                                                                             | 「수산업법」                                                             |
|---------|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 어업      | 수산동식물을 포획(捕獲)·채취(採取)하는 산업, 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 산업                                    | 수산동식물을 포획·채취하는 사업과 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 사업                   |
| 어획물 운반업 | 어업현장에서 양륙지(揚陸地)까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 산업                                                       | 어업현장에서 양륙지(揚陸地)까지 어획물이나 그 제품을 운반하는 사업                              |
| 수산물 가공업 | 수산동식물 및 소금을 원료 또는 재료로 하여 식료품, 사료나 비료, 호료(糊料)·유지(油脂) 등을 포함한 다른 산업의 원료·재료나 소비재를 제조하거나 가공하는 산업 | 수산동식물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료·사료·비료·호료(糊料)·유지(油脂) 또는 가축을 제조하거나 가공하는 사업 |
| 수산물 유통업 | 수산물의 도매·소매 및 이를 경영하기 위한 보관·배송·포장과 이와 관련된 정보·용역의 제공 등을 목적으로 하는 산업                            | 수산업·어촌발전 기본법 준용                                                    |
| 양식업     | 「양식산업발전법」 제2조제2호에 따라 수산동식물을 양식하는 산업                                                         | 「양식산업발전법」 제2조제2호에 따라 수산동식물을 양식하는 사업                                |

자료: 저자 작성

제7조는 수산 정책 이행 체계 확립을 위해 5년 단위 수산업·어촌발전기본계획 수립을 규정하는데, 동 계획은 수산업 정책 전반을 포괄하는 상위 법정계획으로 하위 법령에서 수립되는 각종 계획의 상위 지침 역할을 수행한다. 이 외에도 동 법은 수산업 발전 기반 및 환경 조성(제3장), 어촌지역의 발전 및 삶의 질 향상(제4장), 수산발전기금(제6장) 등의 내용을 포함한다. 동 법은 전술한 바와 같이 「해양수산발전 기본법」과 같은 선언적 성격을 특징으로 하며, 실질적 법 집행은 「수산업법」 등 하위 개별 법률에 의존하고 있다. 또한, 수산업의 범위를 산업 전체로 확대함에 따라 「수산업법」과 수산업에 대한 일부 정의가 불일치하는데, 이는 법체계 정합성에 대한 문제로 정책의 방향성과 행정 체계가 다르게 적용되는 이원화 현상을 야기할 수 있다.

---

## 2. 수산분야 법체계 쟁점 사항

앞서 살펴본 바와 같이, 수산분야 법체계는 여러 차례 걸친 「수산업법」 분법화로 분야별 개별법이 제정되었고, 수산분야 정책 방향성을 제시하는 기본법 제정도 이루어졌다. 이러한 과정에서 「수산업법」은 수산업 전반을 포괄 규율하던 통합법전으로서 기능은 약화되고, 개별법으로 그 역할이 변화하였다.

분야별 개별법 제정이 정책 전문성과 행정 효율성 제고라는 긍정적 효과를 갖기 위해서는 관련 법률 간 유기적 연계와 체계적 정합성 확보가 전제되어야 한다. 현행 수산분야 법체계는 헌법을 정점으로 두 개의 기본법인 「해양수산발전 기본법」과 「수산업·어촌 발전 기본법」이 병존하고 있으며, 이어서 「수산업법」을 비롯한 「수산자원관리법」, 「양식산업발전법」, 「원양산업발전법」 그리고 최근 입법 예고된 「지속가능한 연근해어업 발전법」 등 다수의 개별법이 존재하는 다층적 구조를 이루고 있다. 다층적 구조를 형성함에 있어 법률 간 정합성이 충분히 고려되지 못함에 따라 아래와 같은 쟁점 사항을 내포하고 있다.

### 1) 정합성 문제

수산분야 법제가 「수산업법」을 중심으로 여러 차례 제·개정되는 과정에 서로 상호 연계성과 체계적 정합성이 충분히 고려되었는지 검토가 필요하다. 일례로, 수산업의 개념이 법률마다 다르게 정의되는데 「수산업·어촌 발전 기본법」 상 수산물가공업은 소금을 원료로 가공하는 산업을 포함하나, 「수산업법」은 소금에 대한 가공업은 포함하지 않는다. 이러한 정의상 불일치는 법률 간 적용 범위와 규제 대상의 불명확성을 초래할 수 있고, 행정 집행 기준을 달리 해석하게 할 수 있다.

법률간 정합성 문제 외에도 「수산업법」 자체의 정합성 결여 문제도 확인할 수 있다. 현행 「수산업법」은 ‘수산업에 관한 기본제도를 정함으로써 수산자원 및 수면의 종합적 이용과 지속가능한 수산업 발전을 도모하고 국민의 삶의 질 향상과 국가경제의 균형있는 발전에 기여함’을 목적으로 명시하고 있다. 그러나 「수산업법」의 실제 조문은 어업의 면허·허가·보상 등 연근해 어업과 관련된 행정 절차 규율에 한정되어 있어, 법의 목적이 제시하는 기본제도 확립과는 거리가 있다. 또한, 자원관리, 산업 진흥 등 목적 조항을 달성하기 위한 주요 영역이 조문을 통해 충분히 다루어지지 못하면서 법의 방향성과 내용 간 불일치가 발생하고 있다.

헌법상 국가의 책무를 구체화한 기본법과 개별법, 나아가 법률 자체의 정합성을 확보하는 것은 법체계의 구체성과 실효성을 담보하는 주요 요소이나 현행 법체계에서는 이러한 정합성이 충분히 고려되었다고 보기 어렵다. 향후 새로운 법률 제정이나 기존 법률 개정 시 수산분야 법체계 전반을 전제로 한 용어와 규율 범위, 권한과 절차의 정합성이 검토되어야 할 것이다. 이러한 체계적 검토가 선행되지 않은 상태에서 개별 법률이 제·개정된다면, 수산분야 법체계 내 정합성 결여 문제는 더욱 심화될 수 있다.

## 2) 수산자원 관리 기능 이원화

「수산업법」 분법화는 수산자원 관리 기능이 여러 법률로 분산되는 결과를 낳았다. 현재 수산자원 관리에 관한 규정은 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 그리고 일부 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 등에 나누어 규정되어 있다.

이 중 「수산업법」은 연근해어업 행정 절차에 관한 내용을 주로 다루며, 어업면허와 허가, 어업 조정, 어구 관리, 벌칙 등을 통해 자원 관리 관련 행정 기반을 조성하고, 「수산자원관리법」은 금어, 금지체장, 서식지보호,

TAC 등 구체적 자원보전 수단을 다룬다. 두 법률은 기능상 보완적 관계에 있지만, 자원 평가와 TAC 설정, 허가과 양륙 등의 규제 간 연계성 부족 문제를 갖고 있다. 예를 들어, TAC 설정 및 어종별 어획량 설정은 「수산자원관리법」 소관이지만, 어업의 허가과 조정은 「수산업법」이 담당하고 있다. 「수산업법」은 수산 관련 법령 위반자에 대한 면허, 허가 결격사유를 규정<sup>110)</sup>하고 있어, 「수산자원관리법」 위반 시 간접적 행정제재는 가능하다. 다만, TAC 초과 어획 등 자원관리법상 위반행위와 허가·조정 단계의 즉각적인 행정조치가 어렵고, 제재가 시간차를 두고 이루어져 실효성이 떨어지는 한계가 존재한다.

나아가 현행 법체계에서 자원 관리 기능의 효율성을 제약하는 또 다른 요인으로서는 제재 체계의 불일치 가능성을 들 수 있다. 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 그리고 앞으로 제정될 「지속가능한 연근해어업 발전법」이 상호 정합성 고려 없이 위반행위 유형과 처분기준을 규정할 경우, 동일 위반행위에 대해 중복 처분 또는 제재 공백이 발생할 수 있다. 따라서 위반유형별 제재 수준과 절차를 조정·통합하고, 법률 간 우선적용 원칙을 명문화해 수산자원 관리 법체계 전반의 집행 효율성과 일관성을 높일 필요가 있다.

---

110) 제9조(면허의 결격사유) 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 어업면허를 하여서는 아니 된다.

1. 어업을 목적으로 하지 아니하는 법인이나 단체
2. 취득한 어업권의 어장 면적과 신청한 어업권의 어장 면적을 합친 면적이 대통령령으로 정하는 면적 이상이 되는 자
3. 이 법, 「어장관리법」, 「양식산업발전법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자
4. 이 법, 「어장관리법」, 「양식산업발전법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자
5. 이 법, 「어장관리법」, 「양식산업발전법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자

### 3) 중복 규제 우려

입법 예고된 「지속가능한 연근해어업 발전법」은 IUU 어업을 사전에 방지하고, 연근해어업의 지속가능한 발전 도모를 목적으로 한다.<sup>111)</sup> 이를 위해 동 법은 어획, 양륙, 운반 단계 보고 및 검증 의무를 강화하고, 어선위치 발신장치 설치, 양륙항 지정 및 검색, 위반행위에 대한 행정제재 및 벌칙 부과 등을 규정한다. 이는 연근해어업의 투명성과 추적성을 제고한다는 점에서 긍정적 의미를 가지나, 기존 「수산업법」과 일부 규제 범위가 중복될 수 있다.

현행 「수산업법」 제69조<sup>112)</sup>는 어업감독 공무원의 직무를 규정하고, 어획물 생산부터 운반, 보관 단계까지 감독하는 권한을 부여하고 있으며, 제52조는 어획물운반업자에 대한 규제<sup>113)</sup> 사항을 명시하고 있다. 따라서 동

111) 해양수산부(2024)

112) 제69조(어업감독 공무원) ① 어업감독 공무원은 어업조정, 안전조업, 불법어업 방지 및 수산물의 유통 질서를 확립하기 위하여 필요하다고 인정되면 어장·어선·사업장·사무소·창고, 그 밖의 장소에 출입하여 장부·서류, 그 밖의 물건을 검사하거나 관계인에게 질문할 수 있으며, 그 밖에 정선(停船)이나 회항(回航)을 명할 수 있다.

② 행정관청은 어업조정 등을 위하여 필요하면 어업감독 공무원에게 다른 사람의 토지에 들어가서 측량·검사하게 할 수 있으며, 부득이한 경우에는 측량·검사에 장애가 되는 물건을 옮기게 하거나 제거하게 할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 그 직무를 행하는 어업감독 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 정선명령이나 회항명령, 측량·검사, 어업감독 공무원의 증표와 그 자격에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

113) 52조(어획물운반업의 제한·정지 또는 취소) ① 시장·군수·구청장은 어획물운반업의 등록을 한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록한 어획물운반업을 제한하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 그 등록을 취소할 수 있다.

1. 외국의 어업에 관한 법령 또는 외국과의 어업에 관한 협정을 위반하거나 다음 각 목을 위반하여 포획·채취하거나 양식한 수산동식물 또는 그 제품을 운반한 때

가. 제7조제1항, 제12조, 제15조제1항, 제27조제1항·제4항, 제31조제1항, 제33조제1항, 제34조, 제40조제1항부터 제3항까지, 제44조, 제48조제1항·제4항·제6항, 제55조, 제63조

나. 제50조제1항에 따라 준용되는 제15조제1항, 제31조제1항, 제33조제1항 및 제34조제1호·제3호·제4호·제6호

2. 「관세법」을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 자에 대하여 관세청장이 어업정지 또는 등록취소를 요청한 경우

---

일한 어획물 운반 및 양륙 행위가 두 법률에 걸쳐 규율 대상이 될 경우, 이중 보고 의무 및 제재 중복이 발생할 가능성이 있다. 또한, 감독 및 단속 권한 분배가 명확히 정립되지 않는다면 행정기관 간 권한 중첩 및 법 적용의 혼선을 야기할 우려가 있다.

이러한 중복 가능성은 「수산업법」과 「지속가능한 연근해어업 발전법」 모두 어획물 보고와 검증, 단속 체계를 규율하고 있으나, 두 법률간 절차적 연계 기준이 명확히 규정되어 있지 않기 때문이다. 즉, 「수산업법」이 어업의 면허와 허가, 감독 등 행정절차를 중심으로 한 연근해어업에 관한 일반법이라면, 「지속가능한 연근해어업 발전법」은 IUU 어업 예방이라는 특정 목적을 위한 특별법으로 기능하게 된다.

따라서 새롭게 제정되는 「연근해어업 발전법」의 특별법적 성격을 가지는 점을 고려하여, 두 법률 간 체계적 관계 설정이 이루어져야 한다. 법제처(2018)에 따르면 특별법은 ‘기존 법제도에 대한 예외적 상황을 규정하여 새로운 정책 수요를 반영하기 위해 제정되는 법률’로서 법체계 정합성 확보를 위해서는 일반법과의 적용 관계를 명확히 해야한다. 이에 입법 단계에서 「지속가능한 연근해어업 발전법」의 제정 목적과 「수산업법」의 규율 범위가 충돌하지 않도록, ‘이 법은 수산업법에 우선하여 적용한다’는 효력 규정 명시 등을 고려할 필요가 있다.

나아가 연근해어업과 관련된 보고·검증 제도의 실효성 확보를 위해서는 두 법률 간 정보 공유 및 통합 관리 체계 구축이 병행되어야 한다. 예컨대, 「수산업법」에 근거한 어획물운반업자의 보고정보와 「지속가능한 연근해어

- 
- 3. 제51조를 위반하거나 제54조에 따라 준용되는 제29조제1항부터 제3항까지, 제30조제1항·제3항, 제31조, 제33조제1항제2호·제3호·제7호, 제34조제1호, 제49조제1항·제3항·제4항을 위반한 때
  - 4. 제54조에 따라 준용되는 제12조 및 제44조의 제한이나 조건을 위반한 때
  - 5. 제67조제2항 및 제69조제1항에 따라 대통령령으로 정하는 조치 또는 명령을 위반한 때
  - ② 제1항에 따른 처분의 기준과 절차, 그 밖에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

업 발전법」에 따른 보고 자료를 상호 연계·인용할 수 있도록 통합 운영한다면, 중복 보고 방지와 데이터 일원화를 달성할 수 있을 것이다.

### 제3절 시사점

제3장에서는 「수산업법」을 둘러싼 국내 법령 체계 구조를 분석하고, 국내외 유사 입법 사례와 현행 수산 분야 법체계의 주요 쟁점을 도출하였다. 제1절에서는 헌법을 정점으로 법률, 행정입법, 자치법규로 이어지는 국내 법령의 위계적 구조를 확인하였다. 국내외 유사 사례 분석에서는 국내 타 분야 사례로 과거 통합법전 형태였던 「산림법」이 폐지되고 정책 중심의 「산림기본법」과 집행 중심의 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」로 이원화된 과정을 살펴보았다. 국외 수산 분야 사례로는 일본과 중국의 사례를 검토하였는데, 일본은 방향을 제시하는 「수산기본법」과 행정 집행을 규율하는 「어업법」으로 명확히 분리된 이원적 구조로 운영됨을 확인하였다. 반면, 중국은 「중화인민공화국 어업법」을 통해 정책 이념과 행정 집행을 모두 포괄하는 통합법전 체계로 운영되고 있음을 확인하였다.

제2절에서는 현행 수산 분야 법체계 기능과 쟁점을 분석하였다. 수산업에 관한 헌법적 의무는 제120조와 제123조로 규정되어있으며, 이에 수산 분야 법체계도 헌법 제120조에 조응하는 「해양수산업발전 기본법」과 헌법 제123조에 조응하는 「수산업·어촌 발전 기본법」이라는 두 개의 기본법이 병존하고 있다. 이러한 구조하에서 「수산업·어촌 발전 기본법」은 수산 정책의 방향성을 제시하는 지침법 역할을 수행하고 있으며, 「수산업법」은 과거와 달리 연근해어업에 관한 행정 사항을 규율하는 개별법으로 기능하고

---

있음을 확인하였다.

여러 관계 법률이 병존하는 현행 수산분야 법체계는 다양한 쟁점 사항을 내포하며, 정합성에 대한 충분한 고려 없이 법체계가 발전하였음을 시사한다. 「수산업·어촌 발전 기본법」과 「수산업법」 간 수산업 정의 불일치 외에도 「수산업법」 자체적으로도 법의 목적은 ‘수산업에 관한 기본제도를 정한다’고 명시하여 기본법적 성격을 보이나, 실제 조문 내용은 연근해어업의 면허·허가 등 행정 절차에 국한되어 목적과 내용 간 괴리가 존재한다. 또한, 수산자원 평가 및 보전 조치는 「수산자원관리법」에서 규율하고, 어업의 허가·면허 및 조정은 「수산업법」이 규율하며 자원 상태에 따른 행정조치가 즉각적으로 연계되기 어려운 한계를 갖고 있다. 나아가 입법 예고된 「지속 가능한 연근해어업 발전법」은 IUU 어업 방지를 목적으로 하나, 어업 감독, 양륙 규제 등 핵심 조항이 현행 「수산업법」 기존 규제와 중복될 가능성이 있다.

즉, 전술한 제2장에서 「수산업법」이 제정 당시 통합적 기본법에서 행정 중심의 개별법으로 그 기능이 축소되었음을 확인하였다면, 본 장에서는 두 개의 기본법과 다수의 개별법이 병존하는 현행 수산분야 법체계 속에서 「수산업법」의 역할과 기능이 정립되지 못하였음을 확인할 수 있었다.

## 04

# 수산업법의 역할 변화와 개정 방향

### 제1절 수산업법의 역할 변화와 한계

#### 1. 수산업법의 역할 변화

제2장에서 살펴본 바와 같이 「수산업법」은 제정 이후 지난 70여 년간 정책 환경의 변화에 대응하면서 그 법적 성격과 기능이 변화하였다. 제정 초기에는 수산업의 모든 영역을 규율하는 포괄적 통합법전으로 기본법의 기능을 수행하였다. 이후 산업 고도화와 기술 전문화, 국제 해양 질서 재편 등 대내외 환경 변화로 「수산업법」은 분법화를 거치며 연근해어업의 면허, 허가, 보상 등 어업 관련 행정 절차를 규율하는 개별법으로 그 역할과 기능이 변화하였다.

이러한 변화는 「수산업법」의 권한 축소를 넘어 수산분야 법체계 전환을 의미한다. 과거 「수산업법」이 수산자원 보호, 산업 진흥, 어업 질서유지 등 다차원적 정책 목표를 하나의 법률 안에서 종합적으로 조정·구현하면서 통합적 기능을 수행하였다면, 분법화 이후에는 많은 기능들이 타 개별법으로 이관되었다. 수산자원 관리 기능은 「수산자원관리법」으로 이관되었으며,

---

세부 산업 육성 및 규율은 「양식산업발전법」, 「원양산업발전법」 등으로 이관되었다. 이를 통해 과거 하나의 법률에서 수산업 전반을 통합 관리, 규율 하던 수산분야 법체계가 부문별 관리와 규율로 바뀌었으며, 기본법은 수산 정책의 방향성만을 제시하게 되었다. 「수산업법」도 타 법률들과 병렬적으로 존재하는 개별법으로 변화하였다.

주요 내용 분법화에 따른 「수산업법」 역할 변화를 단계별로 살펴보면 다음과 같다. 1차 분법은 내수면어업 관리 기능의 분리이다. 제정 초기 「수산업법」은 해면과 내수면을 통합 관리하였으나 하천 등 내수면 고유의 생태 환경과 토착어종 보호, 유어 질서유지 등 해면과 다른 내수면만의 관리 수요가 존재함에 따라 1975년 「내수면어업개발촉진법」<sup>114)</sup>이 제정되었다. 동법 제정으로 어업 허가, 금지 행위, 보호수면 지정 등 내수면 관련 규정이 「수산업법」<sup>115)</sup>에서 분리되었으며, 「수산업법」은 해면 중심 법률로 재편되었다.

2차 분법은 「원양산업발전법」의 제정이다. 1960~70년대 이후 정부의 수출 산업화 정책 속에서 원양어업의 산업적 가치와 중요성이 증대됨에 따라 1971년에는 「수산업법」<sup>116)</sup> 제3장에서 원양어업이 별도로 다루어졌다. 그러나 유엔해양법협약 발효로 원양어업은 국가 간 조업 협정 체결, 지역 수산관리기구(Regional Fisheries Management Organizations, 이하 RFMOs) 규제 준수, 해외 선단 운영·관리 등 복잡한 외교적·국제법적 과제에 직면하면서 원양어업에 전문화된 법률 마련 필요성이 제기되었다. 특히 국제사회의 IUU 어업에 대한 규제가 강화되고, 수산물 수출 시 조업 이력 투명성을 증명해야 하는 등 글로벌 환경 변화는 기존 법률을 통한 규율 범주를 넘어서는 전문적 대응 체계를 요구했다. 이에 2007년 「원양산업발전

---

114) 내수면어업개발촉진법(법률 제2835호, 1975. 12. 31., 제정)

115) 수산업법(법률 제2836호, 1975. 12. 31., 일부개정)

116) 수산업법(법률 제2300호, 1971. 1. 22., 일부개정)

법」<sup>117)</sup>이 제정되었으며, 이로써 「수산업법」<sup>118)</sup>의 규율 범위가 사실상 국내 관할 수역 내 어업으로 축소되었다.

3차 분법은 수산자원 관리 기능의 분리이다. 수산자원의 지속가능 이용에 대한 국내외 요구가 높아지면서 과학적 자원 평가를 기반으로 한 수산자원 관리 체계 도입 필요성이 제기되었다. 특히, 기존 수산업법의 어구·어법 제한 등과 같은 투입 요소 중심의 관리로는 어업 기술 발전에 따른 무분별한 어획 경쟁을 막는데 한계를 보였다. 이에 TAC 제도 운영, 수산자원관리기본계획 수립 등 생태계 기반 관리를 지향하는 「수산자원관리법」<sup>119)</sup>이 2009년 제정되었다. 동 법 제정으로 「수산업법」<sup>120)</sup>의 주요 규율 사항인 자원관리 기능에 관한 상당 부분이 「수산자원관리법」으로 이관되었다.

4차 분법은 양식업의 분리이다. 2010년대 이후 양식업은 단순 생산을 넘어 종자, 질병, 스마트 양식 등 고도의 기술이 결합된 융복합 산업으로 발전하였으며, 이러한 산업 변화를 포괄적으로 규율할 수 있는 법 제정 필요성이 제기되었다. 이에 2019년 「양식산업발전법」<sup>121)</sup>이 제정되어 양식산업 육성을 위한 종합적 법적 기반이 마련되었으며, 「수산업법」<sup>122)</sup>에서는 양식 어장 관리, 질병 예방, 기술지원 등 관련 조항이 분리되었다. 이에 「수산업법」은 연근해어업 관리를 위한 개별법으로 규율 범위가 축소되었다.

산업 발전에 따른 부문별 분법화는 1953년 제정 당시 「수산업법」이 담당하던 수산업 전반에 대한 산업 육성, 자원관리 등 주요 기능을 각각의 개별법으로 이동시켰으며, 산업 전반의 종합적 정책 방향을 제시하던 「수산업법」의 역할과 기능을 약화시켰다. 또한, 업종별 자원 관리·산업 육성·

117) 원양산업발전법(법률 제8626호, 2007. 8. 3., 제정)

118) 수산업법(법률 제8626호, 2007. 8. 3., 타법개정)

119) 수산자원관리법(법률 제9627호, 2009. 4. 22., 제정)

120) 수산업법(법률 제9626호, 2009. 4. 22., 전부개정)

121) 양식산업발전법(법률 제16568호, 2019. 8. 27., 제정)

122) 수산업법(법률 제16568호, 2019. 8. 27., 타법개정)

기술 발전 등 실질적 정책 기능이 타 법률로 이관되면서, 「수산업법」 조문은 연근해어업 중심의 면허, 허가, 보상, 규제 등 행정관리 조항 중심으로 단순화되었다.

〈표 4-1〉 수산업법의 역할 변화 과정

| 구분   | 분법 법률                        | 제정 연도 | 수산업법 역할 변화                                |
|------|------------------------------|-------|-------------------------------------------|
| 1차분법 | 「내수면어업개발촉진법」<br>(현 「내수면어업법」) | 1975년 | 규율 범위가 해면 중심으로 축소                         |
| 2차분법 | 「원양산업발전법」                    | 2007년 | 규율 범위가 국내 관할 수역 내 어업으로 한정                 |
| 3차분법 | 「수산자원관리법」                    | 2009년 | 주요 규율 범위 중 하나인 자원보호 및 관리 기능 이관, 행정적 성격 강화 |
| 4차분법 | 「양식산업발전법」                    | 2019년 | 양식업 규율 기능 분리되며 연근해어업과 어선어업 중심의 관리 체계로 축소  |

자료: 저자 작성

## 2. 현행 수산업법의 한계점

앞서 살펴본 바와 같이 「수산업법」은 제정 당시 수산업 전반을 규율하였으나, 산업환경 변화에 따라 현재에는 연근해어업 행정 규율에 주안점을 둔 개별법으로 역할이 변화하였다. 이러한 과정에서 법체계 정합성에 대한 충분한 고려 없이 이루어진 법 개정은 단편적 규정 미비를 넘어 상위 기본법과의 연계성 부족, 입법 목적과 규율 내용 불일치, 중복 규율 및 위임입법 확대라는 구조적 한계점을 낳았다.

### 1) 기본법과의 연계성 부족

앞서 살펴본 바와 같이, 수산 분야는 「해양수산발전 기본법」과 「수산업·어촌발전 기본법」이라는 두 개의 기본법 체계로 운영되며, 이 중 「수산업·

어촌발전 기본법」은 5년 단위 기본계획을 통해 수산 정책의 중장기 목표를 제시한다. 다만, 이를 실행 기반으로 연결해야 할 「수산업법」에는 기본계획의 목표와 원칙을 어업 허가, 조정 등 구체적 행정 절차에 반영할 명시적 근거가 부족하다. 예를 들어, 기본계획이 청년·여성어업인 육성이나 친환경·저탄소 어업구조 전환을 주요 목표로 설정하더라도, 「수산업법」상 어업 허가 단계에서 이를 우선 고려하거나 가점을 부여하는 등 구체적 행정 절차에 반영할 명시적 근거가 부족하다.

이러한 상위 계획과 개별법 간의 연계 부재는 기본계획의 실행력을 저해하고, 정책 집행이 행정기관의 재량에 맡겨질 우려가 있다. 결과적으로 「수산업법」은 상위 기본법이 제시한 정책 방향을 구체적 행정 수단으로 이행하지 못하여, 정책 목표는 계획 단계에 머물고 행정 집행은 기존 어업 질서 유지에 집중되는 구조적 단절이 지속될 수 있다. 따라서 상위 기본법이 제시한 방향이 현장에서 행정적으로 실현될 수 있도록, 「수산업법」 내에 기본계획 이행과의 연계 조항 신설 또는 어업 허가 및 조정 시 상위 기본계획 정책 목표를 고려하도록 하는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

## 2) 법률의 명칭, 목적과 내용 간 불일치

「수산업법」의 목적 조항은 ‘수산업의 기본제도를 정함으로써 수산자원 및 수면의 종합적 이용과 지속가능한 수산업 발전을 도모한다’라고 규정하고 있다. 이러한 표현은 통상적으로 어업, 양식업, 유통, 가공 등 수산업 전반을 포괄하는 포괄적 규율을 전제로 하지만, 실제 법률 내용은 어업 허가·면허, 조정, 보상 등 연근해어업 규율에 국한되어 있다.

또한, 기본제도란 통상 기본질서를 구체화하는 요소 또는 기본원리를 구체화한 표현의 하나로 해석되며,<sup>123)</sup> 해당 분야의 기본 이념과 원칙, 주요 용어의 정의, 국가의 기본계획, 산업의 핵심 구성 요소 등을 아우르는 정책

---

의 기본 틀을 의미한다. 하지만 현행 「수산업법」은 포괄적인 기본제도를 담지 못하고, 행정 절차 중심의 조문으로만 구성되어 있어 「수산업법」이라는 법률의 명칭과 목적이 지시하는 바와 실제 내용 간 현격한 괴리가 존재한다.

이러한 불일치는 단순히 표현상의 문제를 넘어 법체계의 정합성을 약화시키는 구조적 요인으로 작용할 수 있다. 명칭과 목적이 포괄적일수록 적용 범위에 대한 해석의 폭이 커질 수 있으며, 실제 조문 내용이 그 범위를 따라가지 못할 경우 법의 명확성과 예측 가능성이 저하된다. 이로 인해 법집행기관은 광범위한 목적 조항을 근거로 권한을 확대 해석할 여지가 생기고, 대상자인 어업인은 어느 규제 범위에 본인이 해당하는지 명확히 판단하기 어려워질 수 있다.

명칭, 목적, 내용 간 불일치는 체계 정당성에도 문제점으로 작용할 수 있다. ‘체계정당성의 원칙’에 따르면, 모든 규정의 내용과 체계가 상호 모순과 갈등 없이 그 본래의 입법목적 실현에 합치되어야 한다.<sup>123)</sup> 그러나 「수산업법」은 명칭과 목적상으로는 기본법에 가까운 성격을 보이면서도, 조문 내용은 하위 집행 규정의 성격을 띠고 있어, 결과적으로 법률의 성격이 기본법과 개별법 어디에도 부합하지 않는 형태가 되었다.

### 3) 중복 규율 가능성

현행 수산분야 법체계는 자원관리, 어업관리, 연근해어업 질서 관리 등이 기능별로 세분화되어있다. 수산자원 평가와 회복은 「수산자원관리법」, 어업허가와 감독은 「수산업법」, 연근해어업 관리와 IUU 어업 방지는 제정이 추진 중인 「지속가능한 연근해어업발전법」이 각각 담당하고 있다. 이러한 개별법 분화는 전문성 제고 측면에서 긍정적이지만, 각 법률의 규율 영

---

123) 허창환(2021), p. 5.

124) 법제처(검색일: 2025. 9. 18.)

역이 부분적으로 중첩되고 이를 조율할 절차적 장치가 미흡하여 관리 기간 충돌이나 중복 규제의 가능성이 존재한다.

대표적으로 어획량 보고, 양륙 관리, 조업구역 제한, 어구·어법 규제 등은 여러 법률에서 유사하게 다루어질 소지가 있다. 즉, 동일한 어업 활동이 자원관리 목적, 허가 관리 목적, IUU 어업 방지 목적 등 서로 다른 법적 근거에 따라 중첩적으로 규제될 수 있는 것이다. 예를 들어 「수산자원관리법」은 TAC 감축을 통해 어획량을 직접 제한하고, 「수산업법」은 허가 총량 조정이나 조업 기간 제한을 통해 간접적으로 어획량을 통제할 수 있다. 또한, 「지속가능한 연근해어업발전법」은 양륙 제한이나 감시 강화 등을 규정할 수 있는데, 이러한 조치들이 사전 조율 없이 병행될 경우 어업인에게 과도한 행정 절차 부담을 주고, 정책 간 규제 강도의 불균형을 야기할 수 있다.

#### 4) 과도한 위임입법

현행 「수산업법」은 핵심 규율 사항을 시행령·부령·고시 등 하위 법령에 광범위하게 위임하는 경향을 보인다. 예를 들어, 어업의 종류별 허가 정수나 보상·재결의 세부 기준 등 국민의 권리와 의무에 직접 영향을 미치는 본질적인 사항까지 하위 법령에 위임하고 있는데, 이는 법률유보 원칙과 충돌할 소지가 있다. 법률유보 원칙이란 국민의 권리·의무에 관한 본질적 사항은 국회가 제정한 법률에 직접 규정되어야 한다는 헌법적 원칙을 의미한다.<sup>125)</sup> 대법원 판례 역시 이러한 원칙을 재확인하며, 중요한 기준을 하위규범으로 이전하는 것은 법률유보 원칙에 위배될 수 있다고 판단하고 있다.<sup>126)</sup> 그럼에도 불구하고 「수산업법」은 어업권 허가와 같은 핵심적 심사

125) 법제처(검색일: 2025. 10. 1.)

126) 네플라 위키(검색일: 2025. 10. 1.)

---

나 제재 기준 등을 하위규범으로 위임하는 경우가 있어, 법의 위임 한계를 벗어날 가능성을 내포한다.

또한, 이러한 과도한 위임은 규범의 역전 현상을 초래할 수 있다. 핵심적 심사나 제재 기준 등이 하위규범에 위임될 경우 법률은 추상적인 원칙 제시에 그치고, 실질적인 규율은 부령이나 고시가 대체하게 되면서, 사실상 하위규범이 법률보다 더 큰 영향력을 갖는 규범 역전이 발생할 수 있다. 즉, 국민의 권리 의무에 관한 사항은 반드시 국회 입법을 거쳐서 이루어져야 하나 과도한 위임은 규범 역전 현상을 유발하고, 이는 회의 입법이 아닌 시행령을 우위에 두어 법치국가의 원리를 훼손한다고도 해석<sup>127)</sup>될 수 있다. 이 경우 법률은 상징적인 역할에 머물게 되면서 법체계의 안정성을 저해할 수 있다.

나아가 이러한 위임입법 구조는 규범의 불안정성 및 정보 접근성 문제를 심화시킨다. 법률보다 개정 주기가 짧은 하위규범을 통해 주요 내용을 규율할 경우, 규범의 지속성과 예측 가능성을 떨어뜨린다. 또한, 다양한 고시나 행정지침이 여러 곳에 산재되어 있을 경우, 어업인 등 이해관계자들이 최신 정보를 파악하고 준수하는 데 어려움을 겪을 수 있다. 결과적으로 과도한 위임입법은 법률유보 원칙을 약화시키고, 규범의 역전과 불안정성, 정보 접근성 제한 등의 문제를 야기하여 법체계에 대한 신뢰도를 저해할 수 있다.

---

127) 서동욱(2023) p. 183.

## 제2절 수산업법 개정 방향

### 1. 수산업법 개정 필요성

전술한 바와 같이, 수산 분야 법체계는 「해양수산발전 기본법」과 「수산업·어촌발전 기본법」이 수산업의 헌법적 의무를 고려한 상위 목표와 기본 원칙을 제시하고, 「수산업법」을 비롯한 개별법들이 이를 집행하는 다층적 구조를 형성하고 있다. 그러나 이러한 구조 속에서 현행 「수산업법」의 역할과 규율 범위는 여전히 불분명한 측면이 존재함에 따라 「수산업법」 개정을 통해 법체계상 위상과 기능을 보다 명확히 정립할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 「수산업법」 개정 필요성을 수산 분야 법체계 정합성 확보와 법률 내부 체계 정합성 확보라는 두 가지 측면에서 살펴보고자 한다.

#### 1) 수산분야 법체계 내 정합성 확보

현행 수산 분야 법체계는 자원관리, 어업관리, 어업질서 유지 등 기능별로 구분되어있으며, 법률 간 역할과 절차가 분절되어 정책 실행의 일관성이 약화될 우려가 있다. 특히 「수산자원관리법」, 「수산업법」, 제정 추진 중인 「지속가능한 연근해어업 발전법」이 각각 자원평가, 어획량 관리, 허가 조정, 연근해어업 질서 및 IUU 대응을 담당하면서 동일 어업 활동에 대해 유사한 규제 수단을 병행할 가능성이 존재한다.

이러한 구조적 문제를 완화하기 위해서는 법률 간 기능과 절차의 위계를 명확히 하고, 동일 사안이 여러 법률에 적용받을 경우 적용 우선순위 및 협의 절차를 명시할 필요가 있다. 예컨대 TAC 조정, 허가 조건 변경, 양륙 감시 강화 등 공통 정책 수단에 대해 어느 법률의 조치가 주된 근거가 되

---

고, 어떤 경우에 보충적으로 적용되는지를 구체화함으로써 행정의 혼선을 예방할 수 있다.

나아가 기본법과 개별법 간의 연계성 강화도 법체계 정합성 확보의 중요한 부분이다. 「수산업·어촌 발전 기본계획」에서 제시한 정책 목표가 「수산업법」의 허가·감독 단계에서 실제 절차 요건으로 반영되고, 사후 평가 결과가 차기 계획이나 기준 개선으로 환류될 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 이를 통해 상위 법률이 제시한 자원의 지속적 이용, 산업 균형발전 등의 가치가 하위 행정 단계에서 일관되게 구현될 수 있을 것이다.

또한, 핵심 원칙과 기준은 법률에 명시하고 세부 운영사항만 하위규범으로 위임하는 원칙을 확립하여, 과도한 위임입법으로 인한 법체계 정합성 약화 문제를 방지해야 한다. 이를 통해 법률유보 원칙을 강화하고, 동일 행정 수단이 서로 다른 하위규범을 통해 상이하게 적용되는 상황을 방지할 수 있다.

마지막으로, 용어·통계·데이터의 공통 기준 확립이 필수적이다. 「수산업법」, 「수산업·어촌발전 기본법」 등에서 사용되는 ‘수산업’, ‘어업’ 등의 정의를 일치시키고, 데이터 수집·보고 기준을 표준화함으로써 정책의 일관성과 행정 효율성을 높여야 할 것이다. 이를 통해 중복 신고·이중 점검 등의 현장 부담을 경감하고, 동일 사안에 대한 판단 기준을 통일하여 법 집행의 예측 가능성과 신뢰성을 제고할 수 있을 것이다.

## 2) 수산업법 내부 체계 일관성 확보

수산 분야 법체계의 정합성 확보와 병행하여, 「수산업법」 자체의 내부 구조와 운영 체계의 일관성을 강화할 필요가 있다. 우선, 법률의 명칭과 실질 기능 간 정합성 확보가 요구된다. 「수산업법」이라는 명칭과 ‘수산업의

기본제도를 정한다'라는 목적 문구는 수산업 전반을 포괄하는 기본법적 성격을 암시하지만, 실제 조문은 연근해어업의 허가·조정 등 행정 관리에 집중되어 있다. 이러한 불일치는 법 성격에 대한 오해를 낳고 적용 범위의 예측 가능성을 떨어뜨릴 수 있으므로, 법의 명칭과 목적 조항이 법의 실질적 기능을 반영할 수 있도록 개정되어야 한다. 즉, 연근해어업의 허가·감독·조정 등 핵심 기능을 명시함으로써 법의 역할과 기능을 명확히 하고, 양식·유통 등 타 법이 규율하는 영역은 적용 제외 또는 연계 방식을 명문화하여, 법률 간 경계를 명확히 할 필요가 있다.

다음으로 내부 운영체계의 일관성을 강화할 필요가 있다. 앞서 법률 간 정합성 측면에서 공통 용어와 데이터 기준의 일치 필요성을 다룬 것과 같이 법률 내부에서도 조항 간 일관성을 유지하기 위한 기준 정립이 필요하다. 특히, 허가 유형의 분류, 보고 항목 및 주기 등 세부 절차에 대한 원칙을 법률 차원에서 명확히 제시함으로써, 조문 간 불균형이나 집행 편차를 최소화하고, 하위규범의 개정에도 기본 원칙이 유지되도록 해야 한다. 또한, 허가 심사 요건, 행정재량의 한계, 보상 원칙 등 본질적 사항은 법률에 직접 규정하고, 세부 절차나 서식 등 기술적 사항만 하위규범에 위임하는 원칙을 확립해야 한다.

## 2. 수산업법 개정 방안

### 1) 법체계 정합성 확보 방안

「수산업법」 총칙에 관계 법률과의 관계 조항을 신설하여 기능 간 경계를 명시할 필요가 있다. 특히 「수산자원관리법」의 자원관리 기능, 제정 추진 중인 「지속가능한 연근해어업 발전법」의 연근해 질서 유지 기능, 「수산업법」의 어업 행정 기능이 상호 보완적으로 분담되도록 법률 차원에서 규정

---

해야 한다. 이러한 경계 설정은 동일한 어업 활동에 대해 여러 법률이 중복 적용될 소지를 줄이고, 각 법률이 고유한 정책 목표를 효율적으로 실행할 수 있는 기반 마련에 기여할 수 있다. 또한, 행정기관은 명확한 권한 내에서 업무를 수행하고, 어업인은 규제 예측 가능성을 높일 수 있다.

다음으로, 동일 사안에 복수 법률 적용을 방지하기 위해 우선 적용 원칙과 적용 우선순위를 명문화할 필요가 있다. 예를 들어, 자원 상태 악화 시 「수산자원관리법」에 따른 과학적 조치를 우선 적용하고, 그 결과를 고려하여 「수산업법」에서는 어업 허가를 조정하도록 법률 간 적용의 순서를 규정하는 방식이다. 또한, 공동 사안 처리 시 사전 협의나 공동 심사를 의무화하여 동일 사안에 대한 이중 절차를 최소화해야 한다. 이는 정책 수단의 충돌을 방지하고, 유기적인 협력 체계를 구축함으로써 종합적 문제 해결 능력을 향상시키는 효과를 가져올 것이다.

법체계의 수직적 정합성을 위해서는 계획-집행-평가 간 연계를 제도화하는 것이 중요하다. 「수산업법」 내에 기본계획 연계 조항을 신설하여, ‘수산업·어촌발전 기본계획’ 목표가 허가 심사기준이나 조건 부여 등에 반영되도록 명시해야 한다. 또한, 사후 평가 조항을 통해 집행 결과가 다음 주기의 허가 총량이나 조정 기준 설정에 체계적으로 반영되도록 함으로써 정책 간 선순환 구조를 구축해야 한다. 이를 통해 상위 계획이 단순한 선언에 그치지 않고 현장의 구체적 행정 행위로 이어지며 실질적인 구속력을 갖게 된다.

위임입법의 적정화도 병행되어야 한다. 법률 부속서 등의 형태로 위임 지도사항을 구체화하고, 법률에 반드시 규정해야 할 허가 최소 요건, 제재·보상 기본원칙 등과 같은 본질적 사항과 하위규범으로 위임할 수 있는 서식 등 기술적 사항을 구분하는 방안을 검토할 수 있다. 아울러 하위규범 개정 시 사전예고·영향평가·통합공고를 의무화하여 기준 변동성으로 인한

현장 혼란을 줄이고, 규범의 안정성과 예측 가능성을 높이도록 한다. 이 과정에서 타 법률과의 위임 구조를 조정하여, 동일 수단이 서로 다른 하위규범을 통해 상이하게 운영되는 현상을 방지해야 한다.

## 2) 법률 명칭 변경(안)

수산 관련 법체계의 분화와 기능 변화에 따라, 「수산업법」의 명칭 또한 실제 역할을 정확히 반영하도록 변경하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 앞서 지적한 명칭과 실제 규율 범위 간 불일치를 해소하고, 법의 정체성을 명확히 하여 대내외적 혼선을 줄이기 위한 방안이다. 현행법의 핵심 기능이 연근해어업 행정 관리에 집중되어 있음을 고려할 때, ‘어업법’, ‘연근해어업법’, ‘어업관리법’ 등이 대안적 명칭 후보가 될 수 있으며, 명칭 선정 시에는 기능 적합성, 범위 적정성, 기존 법령과의 혼선 방지, 대외적 소통 용이성 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 적절한 명칭 변경은 법의 역할을 명확히 하여 국민과 이해관계자의 이해를 돕고, 유사 기능을 가진 타 법률과의 구분을 용이하게 하는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

명칭 변경 추진 시에는 전환 절차와 경과 규정을 체계적으로 설계하여 현장의 혼선을 최소화해야 한다. 이를 위해 부칙에 용어 매핑표 제공, 기존 허가 등의 효력 유지, 일정기간 연계 표기 병행 등을 명시하는 방안을 검토할 수 있다. 또한, 명칭 변경 과정에서 이해관계자 의견 수렴과 정책 영향 평가를 체계화하고, 변경 내용에 대한 명확한 고지 및 안내 가이드라인을 마련하여 제도의 연착륙을 도모할 필요가 있다. 이러한 조치는 제도 변경에 따른 사회적 비용을 최소화하고, 새로운 법률명에 대한 현장의 수용성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다.

---

### 3) 수산업법 목적·규율 범위 개정(안)

법체계 정합성 확보와 명칭 변경 검토를 바탕으로, 「수산업법」의 목적 조항과 규율 범위를 구체적으로 재정립할 필요가 있다. 이는 목적과 내용의 괴리라는 법률 자체의 내재적 모순을 해결하고, 법의 정체성을 확립하기 위한 방안이다.

이에 목적 조항에서는 연근해어업의 허가, 관리, 감독 및 조정을 담당하는 「수산업법」의 핵심 기능을 명확히 하고, 수산자원의 지속가능한 이용, 어업인 권익 보호 등 지향 가치를 제시하되, 상위 기본법과의 관계 속에서 집행법으로서의 위상을 명시하는 방향으로 개정되어야 할 것이다. 적용 범위 조항에서는 이 법이 연근해어업 활동에 적용됨을 명확히 하고, 양식·유통 등 타 법률이 전담하는 영역과의 관계를 구체적으로 설정해야 한다.

정의 조항에서는 상위 기본법 정의를 준용하면서, 연근해어업, 양륙, 전자보고 등 핵심 용어를 관계 법률과 정합성을 이루도록 정비해야 한다. 또한, 허가·감독·조정 절차는 상위 기본계획과의 연계성을 강화하고, 그에 대한 법적 근거를 명확히 해야한다.

## 05

### 요약 및 결론

#### 제1절 요약 및 결론

---

본 연구는 1953년 제정 이후 대한민국 수산 정책의 근간이었던 「수산업법」의 역사적 변천 과정을 살펴보고, 현행 수산분야 법체계에서 동 법이 갖는 위상과 구조적 한계를 분석하였다. 나아가 「수산업법」의 법체계 정합성을 제고하기 위한 실질적 논의 기반을 마련하고자 하였다.

제2장에서는 「수산업법」의 제정 배경과 초기 목적, 그리고 주요 입법 연혁을 검토하였다. 제정 당시 「수산업법」은 어업·양식·가공·유통 등 수산업 전반을 포괄하는 통합법전으로서, 수산자원 관리와 산업 육성을 아우르는 기본법적 성격을 지녔다. 이는 당시 법제 공백 속에서 국가 주도의 수산업 관리와 발전을 위한 의지가 반영된 것으로 수산 정책이 하나의 법률 안에서 종합적으로 규율되었다. 그러나 이후 산업 고도화와 국내외 환경 변화 등에 대응하는 과정에서 「내수면어업법」(1975), 「원양산업발전법」(2007), 「수산자원관리법」(2009), 「양식산업발전법」(2019) 등 핵심 기능들이 순차적으로 분화되었다. 그 결과 「수산업법」은 그 규율 범위가 축소되어 현재는 연근해어업 행정 절차를 중심으로 하는 개별법으로 성격이 전환되었으며,

---

이는 법의 기능과 위상 변화와 과거 통합법전으로서 가졌던 정책 조정 및 방향 제시 기능이 약화되었음을 의미한다.

제3장에서는 국내 법령 체계 및 국내외 유사 사례 분석을 통해 현행 수산분야 법체계의 특징과 쟁점 사항을 도출하였다. 특히, 헌법 제120조와 제123조의 가치가 각각 「해양수산발전 기본법」과 「수산업·어촌발전 기본법」이라는 두 개의 기본법 체계로 병존하고 있음을 확인하였다. 비교법적으로 일본의 정책·집행 분리형 구조와 중국의 통합형 구조는, 우리 수산분야 법체계가 기본법과 개별법 간 연계 장치를 강화하여 정책의 수직적 일관성을 확보할 필요가 있음을 시사한다. 이 과정에서 개별법인 「수산업법」과 기본법 간 정합성 부족, 특히 용어 정의의 불일치와 기능적 연계 미흡이 법체계의 구조적 문제로 작용하고 있음을 드러냈다.

제4장에서는 현행 「수산업법」의 구조적 한계를 분석하였다. 법의 목적은 기본제도 정립 등 포괄적 내용을 담고 있으나 실제 내용은 행정 절차 중심으로 구성되어 명칭·목적·내용 간 괴리가 존재하며, 이는 법의 정합성을 약화시키는 원인으로 작용하고 있다. 또한, 기본법과의 연계성 부족에 따른 정책 목표와 현장 집행 간 간극이 존재하고, 자원관리와 연근해어업 관리 기능 등이 여러 법률에 분산되어 중복 규제의 가능성을 내포하고 있다. 나아가 국민 권익과 관련 있는 주요 내용들이 하위규범에 과도하게 위임되었음을 확인하였다. 이러한 한계점들은 단순히 개별 조문의 미비점을 넘어, 법체계의 예측 가능성을 낮추고 행정 집행의 일관성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다.

종합하면, 현행 「수산업법」은 분법화 과정을 거치며 그 역할과 기능이 크게 축소되었음에도 불구하고, 법의 목적, 명칭, 규율 범위가 이러한 변화를 충분히 반영하지 못하고 있다. 이는 단순히 법 내부의 문제를 넘어, 수산분야 법체계 전반의 비효율과 불안정성을 초래할 수 있으며, 수산 정책

의 효과적 추진을 저해하고 법체계에 대한 국민과 이해관계자의 신뢰를 약화시킬 우려가 있다.

따라서, 수산업의 헌법적 가치인 자원의 합리적 관리와 산업 균형 발전을 구현하기 위해서는 각 개별법과 기본법 간의 정합성을 확보하고 「수산업법」이 실질적인 개별법으로 기능할 수 있도록 하는 개정할 필요가 있다. 이러한 법체계 정비는 국내 수산정책의 일관성과 예측 가능성을 높일 뿐 아니라, 국제 해양 질서와 IUU 어업 대응, 기후변화 및 지속가능성 강화 등 외부 환경 변화에 대응할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 과정이기도 하다.

## 제2절 정책 제언

본 연구에서는 「수산업법」이 현행 법체계 안에서 수행해야 할 역할과 기능을 확립하고, 집행의 예측 가능성과 정책의 일관성을 높이기 위한 개정 방향을 제언하고자 한다.

첫째, 관계 법률 간 기능과 절차의 경계를 명확히 규정할 필요가 있다. 「수산업법」 총칙에 ‘이 법은 연근해어업의 허가·관리·조정에 관한 사항을 규정한다. 다만 자원 보전은 「수산자원관리법」을, 연근해 질서 유지와 IUU 대응은 「지속가능한 연근해어업 발전법」을 따른다.’라는 점을 명시한다면, 동일 행위에 복수의 법률이 중첩 적용될 여지를 줄일 수 있다. 또한 중첩 가능성이 높은 영역은 법률간 적용 순서와 우선 원칙을 사전에 규정할 필요가 있다. 예컨대 자원 상태가 악화된 경우 보전 조치를 우선 적용하고, 그 결과를 허가 조건이나 조정 기준에 연동하도록 하여 행정 집행의 논리

---

를 일관되게 유지하도록 해야한다.

둘째, 상위 계획과 집행 간 연계를 제도화해야 한다. 「수산업·어촌발전 기본법」상 기본계획에 담긴 목표와 지표가 「수산업법」의 허가 심사, 조건 부여 등에 실제로 반영되도록 연결 조항을 신설해야 한다. 예를 들어, ‘해양수산부장관은 「수산업·어촌발전 기본법」에 따른 기본계획의 목표 및 지표를 이 법의 허가 심사기준과 조건 부여, 사후관리 기준에 반영하여야 한다. 해양수산부장관은 매 회계연도 종료 후 이 법의 집행 결과를 평가하여 다음 연도 허가 총량·조건 및 조정 기준에 반영하여야 한다.’라는 조항을 둔다면 계획의 실행력을 제고할 수 있을 것이다.

셋째, 법의 정체성에 맞춘 목적 조항과 적용 범위의 일치가 필요하다. 「수산업법」의 명칭 변경 여부와 무관하게 목적 조항은 연근해어업의 허가·감독·조정이라는 법의 핵심 기능을 밝히고, 지속가능성과 어업인 권익 보호 등 지향 가치를 균형 있게 담아야 한다. 또한, 적용 범위에서는 연근해어업을 중심으로 하되 양식·유통 등 타 법률이 전담하는 영역과의 경계를 명확히 구분하여야 한다.

넷째, 법령 체계 및 위임 구조를 정비해야 한다. 「수산업법」의 조문 간 일관성과 용어 정합성을 확보하고, 권리·의무와 관련된 핵심 원칙은 법률 차원에서 직접 규정해야 한다. 즉, ‘수산업’, ‘연근해어업’, ‘양륙’ 등 주요 용어는 상위 기본법 정의를 준용하되 관계 법률과 호환되도록 정비하고, 허가 요건, 갱신 및 변경 절차, 보고 항목 등의 최소 공통 기준은 법률에 두고 세부 사항은 하위규범에서 보완하는 구조로 재편할 필요가 있다.

특히, 국민의 권리와 의무에 직접 영향을 미치는 사항은 법률에 명시하고, 서식·기술적 절차 등 행정 집행상 세부 사항만 하위규범으로 위임해야 한다. 또한, 위임의 범위와 기준을 부속서 등으로 명확히 규정한다면, 하위규범이 사실상 상위 규범처럼 기능하는 규범 역전을 방지할 수 있을 것이

다. 나아가 타 법의 시행령, 시행규칙과 중복·상충 여부를 정례적으로 검토함으로써 수산분야 법체계 전반의 일관성과 예측 가능성을 제고해야 한다.

이 외에도 제도 전환에 따른 현장 혼란을 줄이기 위한 경과 규정을 설계해야 한다. 명칭, 목적, 적용 범위 등의 변경이 있을 경우, 기존 허가 효력 유지, 합리적인 유예기간, 일정 기간 병기 표기 등 연착륙을 위한 조치를 부칙에 명시하여 현장 수용성을 제고하여야 한다.



## 참고문헌

### 국내 문헌

- 국회헌법개정특별위원회(2017), 헌법개정(기본권 등)에 관한 공청회.
- 권태웅·서보국(2020), 위임입법의 한계와 법령정비기준, 법제연구, 59, pp. 275-313.
- 김철수 외(1995), 주석헌법 헌법, 법원사.
- 문상덕(2009), 자치입법의 현황 및 문제점과 발전방향, 법제연구, 37, pp. 39-71.
- 박영도(2006), 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원.
- 박정훈(2009), 입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구-일본의 기본법을 중심으로-, 법조협회, 58권(12호), pp. 272-317.
- 법제처(2010), 헌법 주석서Ⅳ.
- 법제처(2018), 법제업무의 이해.
- 정영환 외(2006), 정부유권해석제도의 정착을 위한 바람직한 제도운영에 대한 연구, 법제처.
- 서동욱(2023), 시행령 통치의 실효적 견제를 위한 추상적 규범통제 필요성 검토, 동아 법학, 100, pp. 173-203.
- 신재영(2021), 개항기 및 대한제국 시기 해양수산 법령 연구, 해양정책연구, 36(2), pp. 1-26.
- 이순태(2016), 수산관련 법령체계 개편에 관한 연구, 한국법제연구원.
- 허창환(2021), 헌법상 기본원리에 관한 연구-환경국가원리의 인정여부를 중심으로-, 성균관법학, 33(3), pp. 1-26.

---

홍석한(2010), 위임입법의 헌법적 한계에 관한 고찰-헌법재판소의 위헌심사기준에 대한 분석 및 평가를 중심으로-, 공법학연구, 11(1), pp. 215-242.

해양수산부(2024), 지속가능한 연근해어업 발전법 제정안.

## 인터넷 자료

---

네플라 위키, 법치행정의 내용 - 법률유보의 원칙, <https://www.nepla.ai/wiki/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B3%BC-%EC%95%88%EC%A0%84/%ED%96%89%EC%A0%95/%ED%96%89%EC%A0%95%EC%9D%98-%EB%B2%95%EB%A5%A0%EC%A0%81%ED%95%A9%EC%84%B1-%EB%B2%95%EC%B9%98%ED%96%89%EC%A0%95%EC%9D%98-%EC%9B%90%EC%B9%99/%EB%B2%95%EC%B9%98%ED%96%89%EC%A0%95%EC%9D%98-%EB%82%B4%EC%9A%A9-%EB%B2%95%EB%A5%A0%EC%9C%A0%EB%B3%B4%EC%9D%98-%EC%9B%90%EC%B9%99-0vyn54r39d7p>(검색일: 2025. 10. 1.)

법제처, 조세법률주의와 위임입법의 한계, [https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&searchCondition=ALL&searchKeyword=%EC%9D%98%EB%A3%8C&pageIndex=76&mpb\\_leg\\_pst\\_seq=129876](https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&searchCondition=ALL&searchKeyword=%EC%9D%98%EB%A3%8C&pageIndex=76&mpb_leg_pst_seq=129876)(검색일: 2025. 9.10.)

법제처, 입법원칙으로서 법률유보·의회유보·비례의 원칙, [https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb\\_leg\\_pst\\_seq=130694](https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=130694), 검색일: 2025. 10.1.)

법제처, 입법의 원칙에 관한 연구, [https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb\\_leg\\_pst\\_seq=130955](https://www.moleg.go.kr/mpbleg/mpblegInfo.mo?mid=a10402020000&mpb_leg_pst_seq=130955)(검색일: 2025. 9. 18.)

우리역사넷, 어장의 장악, [https://contents.history.go.kr/mobile/nh/view.do?levelId=nh\\_047\\_0020\\_0020\\_0040\\_0020](https://contents.history.go.kr/mobile/nh/view.do?levelId=nh_047_0020_0020_0040_0020)(검색일: 2025.08.10.)

우리역사넷, 연해어업이권, [https://contents.history.go.kr/mobile/nh/view.do?levelId=nh\\_041\\_0030\\_0020\\_0040](https://contents.history.go.kr/mobile/nh/view.do?levelId=nh_041_0030_0020_0040)(검색일: 2025.08.10.)

케이스노트, 헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 96헌가18 전원재판부 [주세법제38조의7 등에대한위헌제청] [헌집8-2, 680], <https://casenote.kr/%ED%97%8C%EB%>

B2%95%EC%9E%AC%ED%8C%90%EC%86%8C/96%ED%97%8C%EA%B0%8018(검색일: 2025.10.25.)

한국법제연구원 대한민국영문법령, [https://elaw.klri.re.kr/kor\\_service/struct.do](https://elaw.klri.re.kr/kor_service/struct.do),  
(검색일: 2025. 3. 13)

## 법령

「고등교육법」  
 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」  
 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」  
 「공유수면매립법」  
 「관상어산업의 육성 및 지원에 관한 법률」  
 「교육기본법」  
 「국가배상법」  
 「국토기본법」  
 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」  
 「군정법령」  
 「기르는 어업육성법」  
 「낚시 관리 및 육성법」  
 「내수면어업개발촉진법」  
 「내수면어업법」  
 「백두대간 보호에 관한 법률」  
 「산림기본법」  
 「산림법」  
 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」  
 「산지관리법」

---

「수목원 조성 및 진흥에 관한 법률」  
「수산물 유통 관리 및 지원에 관한 법률」  
「수산물품질관리법」  
「수산생물질병관리법」  
「수산업·어촌 발전 기본법」  
「수산업법」  
「수산자원관리법」  
「수산종자산업육성법」 「양식산업발전법」  
「어업령」  
「어업법」  
「어업협정체결에 따른 어업인 등의 지원 및 수산업발전특별법」  
「연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률」  
「원양산업발전법」  
「유엔해양법협약」  
「임업진흥촉진법」  
「자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법」  
「조선어업령」  
「지방세외수입금의 징수에 관한 법률」  
「초·중등교육법」  
「해양개발기본법」  
「해양수산발전 기본법」  
「해양오염방지법」  
「해양환경관리법」  
「행정기본법」  
「행정소송법」  
「행정심판법」

---

「행정절차법」

「환경정책기본법」

「어업법(漁業法)」

「수산기본법(漁業基本法)」

「중화인민공화국 어업법(中华人民共和国渔业法)」

「원양어업관리규정(远洋渔业管理规定)」

「수산종질자원보호구역관리잠행방법(水产种质资源保护区管理暂行办法)」



일반사업 2025-06-03

## 수산업법 개정 방향에 관한 연구

---

인쇄 2025년 10월 29일

발행 2025년 10월 31일

발행인 조정희

발행처 한국해양수산개발원

주소 49111 부산시 영도구 해양로 301번길 26(동삼동)

연락처 051-797-4800 (FAX 051-797-4810)

등록 1984년 8월 6일 제313-1984-1호

조판·인쇄 애드원플러스 (070-4390-3850)

---

비매품

