

# ‘양식산업발전법’ 제정의 의의와 문제점 분석<sup>†</sup>

신 용 민\*

부경대학교 경제학부

## An Analysis on Significance and Problems of Aquaculture Industry Development Act

Yong-Min Shin\*

*Professor, Division of Economics, Pukyong National University, Busan, 48513, Korea*

### Abstract

This study is an analysis of the Aquaculture Industry Development Act that has recently been passed by the National Assembly. In order to improve the structural problem of Korea's aquaculture, a large revision of aquaculture related laws and regulations is needed. The enactment of Aquaculture Industry Development Act is necessary to that effect. It is adequate to aim for development as aquaculture industry not as aquaculture, to alleviate entry restriction of aquaculture, and to provision diverse promotion and support policies.

However, it is a concern whether the current Aquaculture Industry Development Act can achieve its goal of enhancing the competitiveness of aquaculture and sustainability. Rather than to solve the problem, the act holds the possibility of further fixing or exacerbating the problem. So there is concern for side-effects after the enactment. This is due to the fact that it complicates terminologies by unnecessarily differentiating aquaculture related concepts from the existing Fisheries Act, lacks regulations regarding voluntary participation in aquaculture, and has limited methods to alleviate entry restriction. In addition, there are very few measures for the scale improvement of aquaculture along with the unlikeliness of a significant effect of the review and evaluation for re-licensing. Thus, the Aquaculture Industry Development Act should promptly be revised after its enactment.

Keywords : Aquaculture, Fisheries Act, Aquaculture License, Aquaculture Development Act

### I. 서 론

우리나라 양식어업은 면허제와 허가제를 통해 관리가 이루어지고 있다. 즉 양식어업을 하기 위해서는 이용·개발이 가능한 수면을 대상으로 신청자의 결격사유, 금지, 제한, 우선순위 등을 따져 면허

Received 09 August 2019 / Received in revised form 02 December 2019 / Accepted 02 December 2019

<sup>†</sup> 본 논문은 해양수산부의 “양식산업발전법 제정에 따른 하위법령 및 제도 마련 연구”의 일부를 바탕으로 제작성한 것임.

\*Corresponding Author : <https://orcid.org/0000-0001-9380-6131>, +82-51-629-5313, [ymshin@pknu.ac.kr](mailto:ymshin@pknu.ac.kr)

© 2020, The Korean Society of Fisheries Business Administration

또는 허가를 받아야 한다. 이를 통해 제한된 수면에 대한 과잉 경쟁과 무분별한 개발을 막는 효과가 있는 반면, 자본과 인력 등 생산요소의 자유로운 진입은 제한받게 된다. 특히 해면양식어업에 대해서는 한정된 공유수면을 특정인 또는 단체가 우선적으로 이용하도록 하도록 제한함으로써 면허제를 통해 자원배분의 형평성을 추구하고 있다고 할 수 있다.

이렇게 양식어업을 관리하는 것은 선택적 면허나 허가제를 운용함으로써 얻고자 하는 정책목적이 있기 때문이다. 즉 우리나라 수산업법이 그 제정 목적에서 규정하고 있는 바와 같이 어장에 대한 진입경쟁을 제한하고, 어업의 민주화와 지역 어업인들의 생계지원을 위해 지선어업인 또는 그들의 공동체에게 우선적으로 면허를 허용해 온 것이다.

그러나 이로 인한 부작용과 잠재적 손실 역시 무시할 수 없다. 양식어업에 대한 진입제한은 영속적 사적 점유를 통한 어장관리의 부실, 경영효율성 저하, 해양환경 악화 등의 문제를 낳게 만들었으며, 이제 이 문제는 더 이상 방치할 수 없는 상태에 이르고 있다. 특히 수산물시장이 전 세계적 무한경쟁상태에 처하게 됨에 따라 국내적 정책목적 달성만을 위한 어업관리제도를 유지하기가 점점 어려워지고 있다.

그동안 정부가 양식산업발전법의 제정을 추진해 온 것은 이러한 양식어업 문제 해결을 위한 제도적 개선책이 필요했기 때문이라 할 수 있다. 정부는 기존의 수산업법과 내수면어업법 상 양식어업 관련 규정을 이관하여 양식어업에 관한 독립된 법률의 제정을 추진해 왔다. 이를 통해 양식어업이 안고 있는 여러 난제 즉, 진입장벽을 일부 완화하고, 어업권자의 재면허 조건을 강화하는 등의 제도적 조치와 더불어 양식어업에서 양식산업으로 발전할 수 있도록 육성·지원하는 내용들을 담아 양식어업의 경쟁력과 지속 가능성을 제고하고자 하였다.

그러나 최근 국회를 통과한 양식산업발전법의 구체적 내용을 살펴보면, 이러한 국내 양식어업이 안고 있는 여러 문제들이 제대로 개선될 수 있을지, 지속가능한 양식산업으로의 발전을 위한 계기가 될 것인가 의문스럽다.

본 연구에서는 2019년 8월 27일자로 공포한 양식산업발전법에 대한 내용분석을 통해 그 의의와 문제점을 찾아보는 한편, 법률 제정의 목적으로 규정하고 있는 양식산업의 경쟁력과 지속가능성을 제고하기 위해 필요한 법률의 후속 개정방안에 대해 살펴보고자 한다.

## II. 양식산업발전법 제정 동향

### 1. 양식어업 관련 법령의 연혁

우리나라 수산관련 법령의 효시는 대한제국시대인 1908년 제정된 어업법이다. 이 어업법은 우리나라 최초의 근대식 법률체계를 갖추고 있었다는 역사성을 갖고 있다. 이후 일제강점에 따라 1911년 일본 명치어업법의 하위법령인 어업령으로 격하된 후, 1929년 조선어업령으로 다시 개편되었다. 해방 이후인 1953년에서야 현재의 제명과 동일한 수산업법이 법률 제295호로 공포되어 제대로 된 수산분야 법체계를 갖추게 되었다.

제정 이후 지난 2018년 말까지 수산업법은 전부개정법률, 수산업법 일부개정법률, 행정조직개편에 관한 법률 또는 개별법의 개정 등으로 총 52차례에 걸쳐 개정되었다. 이들 개정 중에서 수산업법 전부·일부개정법률에 의한 개정이 28차례, 다른 법률에 의한 개정이 24차례 있었다. 수산업법의 개정

중에서 전부개정은 1990년, 2007년, 2009년에 있었다.)<sup>1)</sup>

양식어업<sup>2)</sup>은 이 수산업법에서 규율하고 있다. 그동안 양식어업 관련 법규는 어장관리법, 수산생물 질병관리법 등의 신설법에 의해 일부 내용이 삭제된 적이 있고, 1995년 수산업법 일부개정법률에 의해 많은 내용상의 변화가 있었으나, 면허어업을 기반으로 하는 양식어업제도에 관한 사항은 별 다른 개정 없이 현재에 이르고 있다. 향후 양식산업발전법이 시행되면 수산업법에서 양식어업 관련 모든 규정이 분법화 되는 것으로 수산업법 연혁상 가장 큰 변화가 있게 된다.

## 2. 양식산업발전법 입법 추진 과정

### 1) 제정 취지 및 필요성

#### (1) 제정 취지

양식산업발전법의 입법 취지는 다음 몇 가지로 이해할 수 있다. 첫째, 국내·외 수산물 수요 증가에 따른 식량산업으로서 양식어업의 중요성 증대이다. 이는 수산자원의 감소, 국제적인 어업규제 강화 등으로 연근해와 원양에서의 잡는 어업이 한계에 이르고 있기 때문이다. 이로 인해 수산물 생산에서 양식분야가 차지하는 비중이 지속적으로 증가해 왔다. 국내 양식어업 생산량은 2006년부터 어획어업의 생산량을 초과하였고, 2017년에는 무려 230만 톤을 달성하여 1970년 대비 19.4배나 성장하였으나, 어획어업 생산량은 1백만 톤 내외에서 장기 정체상태에 처해 있다.

둘째, 안정적인 수산식량 공급 및 세계의 수산물시장 선점을 위해서는 국내 양식산업의 경쟁력 제고가 필요하다. 양식어업 선진국 및 수산자원 부국에서도 양식어업 발전을 위한 제도를 마련하고 시설투자, 규모화 등을 통해 산업화를 적극 추진 중이다. 노르웨이의 양식법은 1992년에, 미국은 1980년 국가양식법을, 일본은 1999년 지속적양식생산확보법을 각각 제정하는 등 주요 국가들은 양식어업 관련 별도의 법체계를 구축, 시행하고 있다. 우리나라는 양식어업이 이루어지는 수면이 해수면(육상 해수양식 포함)과 내수면(육상 담수·기수양식 포함)인지의 여부에 따라 수산업법과 내수면어업법에서 별도로 관리하고 있다. 양식어업이 비약적 성장을 해 왔음에도 그동안 법제도적 변화는 거의 없다 보니 양식어업의 규모화, 양식산업 관련 기술개발, 전문인력 양성 등 체계적이고 종합적인 산업 육성에 많은 어려움을 겪어 왔다.

셋째, 양식어업의 진출입장벽 완화 필요성이다. 양식어업 면허가 우선순위에 따라 기존 어업권자가 지속적으로 재면허를 받게 되고, 대기업의 진입 제한, 임대조건 강화 등의 법제도적 장벽에 따라 새로운 생산요소의 진입이 어려워지게 되고, 이로 인해 여러 부작용이 쌓여 왔다. 따라서 양식어업의 지속성을 강화하기 위해서는 현재의 진입장벽을 완화하고, 재면허 조건을 강화할 필요성이 제기되어 왔다. 이에 따라 재면허 요건 강화, 기업의 양식어업 진입 촉진, 양식어장 임대차 허용범위의 확대 등 현행 제도의 운영상 나타난 여러 제도적 문제점에 대한 대안이 필요하다.

1) 국가법령정보센터([www.law.go.kr](http://www.law.go.kr)).

2) 수산업법에서 '양식어업'으로 정의하고 있음에도 불구하고, 일반적으로 '양식어업'과 '양식업'으로 혼용하고 있다. 표준국어대사전(국립국어원)에서는 '양식(養殖)'의 개념을 "물고기나 해조, 버섯 따위를 인공적으로 길러서 번식하게 하는 것"으로 정의하고 있어 수생동식물 이외의 버섯도 포함되어 있다. 따라서 '양식업'이 아닌 '양식어업' 또는 '수산양식업'으로 부르는 것이 합당하다. 그러나 양식산업발전법(안)에서는 수산업법에서 사용하던 '양식어업'이란 용어를 버리고, '양식업'이라 정의하고 있다. 본 연구에서는 아직 양식산업발전법 시행 이전이므로 수산업법에 따라 '양식어업'으로 표기한다.

넷째, 양식산업의 지원·육성 및 관리체계를 통합함으로써 양식산업 육성을 위한 법적 체계의 정비와 지속가능한 양식산업 발전을 위한 통합법의 제정을 도모하고자 하는 것이다. 그동안 수산업법에 기르는 어업 발전에 관한 규정들이 신설되었으나, 이를 보다 체계화하여 법제도적 기반을 강화할 필요가 있으며, 이에 따라 법률의 제명도 양식산업발전법이라 정하고 있다.

## (2) 제정의 필요성

양식산업발전법은 기존 수산업법과의 차별화를 시도하고 있다. 첫째, 기본정책으로 양식산업의 경쟁력 강화 및 지속적 발전을 위해 양식산업발전 기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 하고 이를 위해 양식산업실태조사를 하도록 규정하고 있다.

둘째, 양식어업에 대한 투자규제 완화를 통해 양식어업의 규모화·산업화를 촉진하고, 이를 위해 대규모 투자가 가능하도록 외부자본의 투자 규제도 완화하고 있다. 이는 기존의 어촌계·지구별조합 등 공동체에서 소유하고 있는 양식어장의 행사권 대상을 어업회사법인까지 확대하고, 법인 등에 외부인력의 참여와 자본 유입을 허용하고자 하는 것이다.

셋째, 양식어업에 대한 면허 심사·평가제의 도입이다. 이는 양식어업 면허 만료 이전에 어장환경 관리실태, 어장 유효여부, 법령 위반 등을 심사·평가하여 재면허를 결정하도록 하고, 면허 우선순위를 조정하는 등 양식어장 이용·경영에 책임성을 강화하도록 하고 있다.

넷째, 양식산업발전법은 기존 수산업법과는 달리 양식산업 육성 관련 다양한 방안을 도입하고 있다. 양식어업 규모화 촉진 시책의 수립·시행, 양식산업단지 지정·조성에 필요한 자금지원, 양식산업 기술의 개발·보급 지원, 양식어업자 컨설팅 및 창업 지원, 해외진출 촉진 및 인력육성 지원 등이다.

## 2) 입법 추진 과정

양식어업의 비중이 점점 증가하는 반면, 여러 문제점이 노정됨에 따라 양식산업의 경쟁력을 강화하고 지속가능한 미래식량산업으로 육성하기 위해서는 기존의 수산업법에서 분리한 독립법이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 형식적 절차에 불과한 양식어업 재면허시의 심사·평가제 도입 등 현행 제도상의 여러 문제점을 개선·보완하여 양식산업의 새로운 발전기반을 구축할 필요성이 커져 왔다.

이에 2013년 10월 양식산업발전법을 입안하고, 2014년 12월 23일 법제처 심사를 거쳐 국무회의에 상정되었다. 처음 상정된 제19대 국회에서는 “수산업법과 내수면어업법에서 각각 규정하고 있는 양식어업 관련 규정을 통합하여 양식어업 육성을 위한 법적체계를 정비하고, 어업회사법인의 양식어업 면허 취득을 허용하는 등 양식산업의 고도화를 유도하며, 지속가능한 양식어업 발전을 위해 양식어업 면허에 대한 심사·평가제도를 도입하는 내용”<sup>3)</sup>을 담고 있는 정부제출 법률안인 양식산업발전법이 의안번호 13477호로, 또한 동일 제명의 의원발의 법률안이 의안번호 15788호로 각각 접수되었다.

정부 제출 법률안은 2014년 12월 31일 제안되어 국회 소관 상임위에 2015년 1월 2일 회부되어 2015년 4월 24일 제332회 국회(임시회) 제5차 전체회의에 상정되었다. 그 과정에서 “양식어업의 관리 및 행정에 관한 사항을 모아 단일법을 제정하고 양식산업의 육성 및 지원에 관한 시책을 추진토록 함

3) 해양수산부장관 유기준 발원, 제332회국회(임시회) 농림축산식품해양수산위원회 회의록 제5호, 2015년 4월 24일, 국회사무처, 7면.

으로써 양식어업의 생산성 증대, 양식기술 개발 등 양식어업의 발전을 촉진할 수 있을 것으로 기대” 되기도 하나, “면허의 심사·평가 도입, 어업회사법인에 대한 출자를 통한 어업인 아닌 자의 양식어업 참여, 마을어업 면허를 양식어업 면허로 전환하는 데 따른 기존 입어자의 권리 침해 가능성 등 일부 내용에 대한 어업인 등의 우려”가 제기되고, “양식산업 발전을 위한 기본계획 또는 시행계획의 수립 근거를 두지 않은 점, 양식어장을 적용대상으로 하는 어장관리법과의 관계가 체계적으로 정리되지 못한 점, 양별규정 및 과태료 부과 근거의 누락 등”이 미흡하여 수정·보완이 필요하다는 전문위원의 검토의견<sup>4)</sup>이 있었다. 정부 제출 법률안에 대한 수정·보완 의견을 반영하는 내용으로 안효대 의원이 대표 발의한 양식산업발전법(안)이 2015년 6월 24일 접수되었으나, 정부 제출 법률안과 동일하게 19대 국회가 임기만료됨에 따라 2016년 5월 29일 자동 폐기되었다.

이후 제20대 국회들어 2016년 12월 28일 의안번호 4687호로 유기준의원을 비롯한 의원들의 공동발의로 다시 제출되었으나, 장기간 진전이 없었다. 그러다 입법 추진 4년을 훌쩍 넘겨 2019년 4월 2일 해양수산법안심사소위를 통과하여 처음으로 입법 절차의 진전을 보게 되었다. 이때 면허 심사·평가 제 관련 내용이 일부 수정되었으며, 이후 7월 31일 법사위에서의 일부 자구 수정을 거쳐 마침내 2019년 8월 2일 국회 본회의까지 통과함으로써 국회에서의 입법절차가 마무리되었다. 양식산업발전법은 2020년 8월 28일자로 시행될 예정이며, 이에 따라 관련 하위법령의 제정과 함께 신설 또는 변경되는 제도 도입을 위한 각종 법제도적, 행정적 후속절차가 연이어질 것으로 보인다.

### 3. 수산업법 상의 변화

#### 1) 수산관련 법률 체계의 변화

현재 수산업법을 중심으로 한 수산분야 주요 법률들의 구조를 분류하면 다음 <그림 1>과 같다.

수산업·어촌발전 기본법		
양식산업발전법	수산업법	소금산업진흥법
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 관상어산업 육성법</li> <li>▪ 수산생물질병관리법</li> <li>▪ 수산종자산업법</li> <li>▪ 어장관리법 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 낚시관리 및 육성법</li> <li>▪ 수산자원관리법</li> <li>▪ 내수면 어업법</li> <li>▪ 어선법</li> <li>▪ 어업자원보호법</li> <li>▪ 연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률</li> <li>▪ 원양산업발전법 등</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 농수산물품질관리법</li> <li>▪ 수산물 유통의 관리 및 지원에 관한 법률</li> <li>▪ 친환경 농어업의 육성 및 유기식품 등의 관리에 관한 법률 등</li> <li>▪ 수산업협동조합법</li> <li>▪ 어촌·어항법 등</li> </ul>		

<그림 1> 수산관련 법률 체계의 변화

4) 전문위원 석명환 발언, 제332회 국회(임시회) 농림축산식품해양수산위원회 회의록 제5호, 2015년 4월 24일, 국회사무처, 9면.

양식산업발전법이 시행되면 기존의 수산관련 법률을 규율하던 수산업법에서 양식어업관련 법률들은 양식산업발전법 체제하에 들어가 법률 체계가 크게 변화하게 된다. 이는 양식산업발전법의 제정이 단순한 분법에 그치는 것이 아니라, 우리나라 수산업 제도와 관련 정책체계, 조직 및 시행에 있어서도 큰 변화가 일어나게 됨을 의미한다.

## 2) 어업의 개념 분화

최근 국회를 통과한 양식산업발전법은 최초 입법안에 비해 상당 부분이 수정되었다. 이 수정된 법안의 주요 내용을 토대로 양식산업발전법의 제정이 향후 수산관계 법령체계에 어떤 영향을 미치게 될 것인지 살펴보고자 한다.

우선 종래 수산업법상 어업의 개념에는 양식어업을 포함하고 있었으나, 양식산업발전법에서는 이를 분리하여 사용하게 된다. 즉 법안 제2조제1호에 따르면, “양식이란 수산동식물을 인공적인 방법으로 길러서 거두어들이는 행위(수산종자를 생산하는 행위를 포함한다)와 이를 목적으로 어선·어구를 사용하거나 양식시설물을 설치·운영하는 행위를 말한다”고 규정하고 있다. 이 개념 정의는 기존의 수산업법상 양식어업의 개념과 동일하다. 그러나 양식산업발전법에서는 ‘양식어업’이 아닌 ‘양식업’으로 용어를 새롭게 정의하여 ‘양식업’을 ‘어업’의 상대적 개념으로 분화, 차별화를 시도하고 있다.

## 3) 양식어업 관련 용어의 변화

양식산업발전법에서는 개념 정의(제2조)를 통해 양식어업을 양식업으로 순화하고 이에 관한 정의 규정을 신설하고 있다. 이에 따르면, “양식업이란 양식산업발전법 제2조제3호에 따라 수산동식물을 양식하는 사업”을 말하는 것으로 규정하고 있다. 또한 ‘양식산업’의 개념도 양식업과 양식관련사업을 말한다고 규정하고, ‘양식관련사업’이란 양식용 종자·사료·약품·기자재의 제조 등 생산업과 양식수산물 운반·가공·유통·판매 등 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 말한다고 규정하고 있다. 이에 따라 수산업법상의 ‘어업권’을 ‘양식업권’으로, ‘어장’을 ‘양식장’으로, ‘어업자’를 ‘양식업자’로, ‘어업종사자’를 ‘양식업종사자’로 각각 개념 정의하고 있다.

## 4) 면허어업 중 양식어업에 관한 규정 이관

양식산업발전법이 공포, 시행되면 수산업법에서 면허어업 중 양식어업에 관한 규정이 삭제된다. 수산업법 제8조제1항 각호 외의 단서에서 정하고 있는 ‘외해양식어업’에 관한 사항을 삭제하고 있다. 또한 면허어업 중에서 양식어업에 관한 사항이 삭제되면서 수산업법에서는 제8조제1항제1호의 정치망어업과 제6호의 마을어업만이 면허어업의 종류로 남게 된다.

또한 수산업법 제9조제2항의 협동양식어업은 어촌계, 영어조합법인 또는 지구별수협에만 면허하도록 하는 규정이 삭제된다. 또한 같은 법 제9조제3항의 면허를 받으려는 수면이 마을어업의 어장에 있는 경우 등에는 그 수면에 대하여 행하는 해조류양식어업과 바닥을 이용하는 패류양식어업 및 어류등 양식어업은 그 수면에서 가까운 어촌계, 영어조합법인 또는 지구별 수협에만 면허하도록 하는 규정

5) 정부제출법률안에 대한 검토보고서에서 지적된 미흡한 부분이 안효대의원 대표발의 법률안에서 보완되었다. 이후 제20대 국회에서 제출된 법률안은 일부 수정되었다.



역시 바뀌게 된다.

### Ⅲ. 양식산업발전법 분석

#### 1. 구성

양식산업발전법은 총 8개의 장, 83개의 조문과 16개의 부칙으로 이루어져 있다. 법률의 구성을 살펴보면 아래 <표 1>과 같다. 양식산업발전법의 전체적인 구성은 수산업법의 체계를 따르고 있으며, 법률 제정의 목적에 맞게 수산업법과 내수면어업법 상 면허어업의 내용은 일부 변화된 내용을 담고 이관하는 한편, 면허 심사·평가제, 양식산업 육성 등의 일부 내용이 새롭게 추가되었다.

<표 1> 양식산업발전법의 구성

제1장 총칙	목적(제1조), 정의(제2조), 책무(제3조), 다른 법률과의 관계(제4조)
제2장 양식산업발전기본계획 등	양식산업의 발전 목표 및 정책방향(제5조), 실태조사(제6조), 양식산업발전기본·시행계획(제7조, 제8조), 면허양식장이용개발계획 등(제9조)
제3장 양식업의 면허	양식업의 면허(제10조), 면허의 자격기준 및 결격사유(제11조, 제12조), 면허의 금지, 조건 및 면허의 우선순위(제13조~제15조), 공동신청(제16조), 면허의 유효기간, 한정양식업, 외국인에 대한 면허(제17조~제19조), 양식업의 개시, 포기신고, 타인지배 금지, 변경신고(제20조~제24조), 면허의 심사·평가(제25조), 면허의 제안 또는 정지, 취소(제26조~27조), 양식업권의 취득, 등록, 이전·분할 또는 변경, 담보 제공, 임대차 금지, 경매, 소멸, 행사(제28조~제32조, 제36조~제38조), 공유자·등록권리자의 동의, 권리의무의 승계(제33조~제35조), 양식장 표시의 설치, 양식장 관리규약(제39조~제40조), 리신의 사용과 그 제한·금지(제41조), 월동구역 또는 월하구역의 지정 등(제42조)
제4장 양식업의 허가	양식업의 허가, 금지, 제한 및 조건, 유효기간, 취소(제43조~제45조, 제47조, 제51조), 내수면 이용의 협의(제46조), 양식업 변경 및 폐업 등(제48조), 다른 법률에 따른 인·허가 등의 의제(제49조), 허가양식업자의 지위 승계(제50조), 준용규정(제52조), 시험양식업 및 연구·교습양식업(제53조)
제5장 양식업의 조정 등	금지 및 조정 명령 등(제54조), 유어장의 지정 등(제55조), 양식시설물의 철거 등(제56조), 불법양식수산물 판매 등의 금지(제57조), 감독(제58조)
제6장 양식산업의 육성	양식업의 규모화 지원(제59조), 양식산업단지의 지정 등(제60조), 양식산업 관련 기술개발 지원(제61조), 양식산업식전문인력의 육성(제62조), 국제협력 및 해외진출 지원(제63조), 양식컨설팅 지원 및 양식창업 지원(제64조, 제65조), 보조 등(제66조)
제7장 보칙	보상, 보상금의 공탁(제67조~제68조), 수질오염에 따른 손해배상(제69조), 보상(제70조), 출입·검사 등(제71조), 자료 제출 요청(제72조), 서류 송달의 공시(제73조), 수수료(제74조), 청문(제75조), 권한 등의 위임 또는 위탁(제76조), 벌칙 적용 시의 공무원 의제(제77조)
제8장 벌칙	벌칙(제78조~제80조), 과태료·몰수·양벌규정(제81조~제83조)
부칙	시행일, 면허의 심사·평가에 관한 적용례(제1조~제2조), 경과조치(제3조~제14조), 다른 법률의 개정(제15조), 다른 법률과의 관계(제16조)

#### 2. 주요 내용

##### 1) 수산업법 및 내수면어업법상의 양식업 관련 규정 통합

현행 수산업법에 따른 해조류양식어업, 패류양식어업 등 해수면에서 이루어지는 양식어업과 내수면어업법에 따른 내수면양식어업에 대한 면허, 수산업법에 따른 육상해수양식어업 등의 허가에 관한 사항을 양식산업발전법에서 통합하고 있다. 또한 양식어업 면허에 따른 어업권의 관리, 양식어업 면허 및 허가의 취소 등에 관한 사항을 통합하여 해수면과 내수면에서 이루어지는 모든 종류의 양식어업에

대한 종합적이고 체계적인 관리와 육성·지원을 할 수 있도록 법체계를 정비하였다.

수산업법과 내수면어업법에서 정하고 있는 양식어업에 관해서는 양식산업발전법에 통합하여 규정하고, 수산업법과 내수면어업법의 관련 규정을 삭제하게 된 것이라 할 수 있다. 수산업법과 내수면어업법에서 상당한 비중을 차지하고 있는 양식어업에 관한 규정이 삭제됨으로써 수산관련 법령에서 중요한 위치를 차지하고 있는 두 법률의 내용도 크게 변경될 수밖에 없게 되었고, 두 법률의 대폭적인 개정이 필요하다.

한편, 내수면어업법상 신고어업 중에는 육상양식어업(같은 법 시행령 제9조제1항제5호)이 있으나, 이는 같은 법 시행령에서 규정되어 있어 양식산업발전법 하위법령 제정을 통해 규정하게 될 것이다.

## 2) 양식산업발전기본계획 등의 수립

해수면 및 내수면에서의 양식산업의 경쟁력 강화와 지속적인 발전을 위하여 해양수산부장은 양식산업발전기본계획(제7조)을, 시·도지사는 양식산업발전시행계획(제8조)을 각각 수립하여야 하고, 시장·군수·구청장은 이에 따라 관할 해수면 또는 내수면의 구체적인 이용 및 개발에 필요한 사항을 규정한 면허양식장이용개발계획(제9조)을 수립·시행하도록 하고 있다.

근본 계획인 양식산업발전기본계획은 수산업법에 있던 기르는어업의 육성에 관한 규정 중에서 제50조 기르는어업 발전 기본계획, 제51조 기르는어업 발전 시행계획, 내수면어업법 제5조 기본계획 수립의 규정 등을 수용하여 만들어진 것이다. 즉 수산업법상의 기르는어업 발전 기본계획과 양식산업발전법 상의 양식산업발전기본계획에 관한 내용을 비교하여 보면, 수산업법 상의 기르는어업 발전 기본계획의 기본적 내용을 양식산업발전기본계획이 승계하고 있다고 할 수 있다.

## 3) 양식어업 면허의 심사·평가제도 도입

양식산업발전법에서는 양식어장의 지속가능한 이용을 위해 면허가 만료되기 전 어장의 환경관리, 어장관리 실태, 법령위반 여부 등을 심사·평가하여 재면허 여부를 결정하도록 하고 있다. 이는 면허심사·평가과정에서 상습적인 불법어업이나 양식장 방치 등 면허기간 동안 양식어장 관리를 매우 소홀히 한 경우에는 면허 우선순위를 조정하는 등 양식어장 이용·경영에 있어 양식업자의 책임성을 강화하도록 한 조치이다.

이에 따라 양식수산물의 지속가능한 생산과 양식어장의 체계적 관리를 위해 면허의 유효기간이 끝나기 전 해양수산부장이 면허에 대해 심사·평가를 하게 된다. 양식어업 면허의 심사·평가제도를 도입한 이유는 양식어장 관리에 대한 양식어업인의 책임성을 높이고 투자를 촉진하여 해양환경을 보존하고, 양식어업의 생산성을 개선하도록 하기 위함이다. 이는 그동안 재면허가 형식적 절차로 자동 갱신됨에 따라 사실상 양식어장의 독점적 이용권을 영속화 시키는 문제와 함께 양식어장 환경 악화 문제를 동시에 해결하고자 하는 목적에서 도입되었다고 할 수 있다.

## 4) 진입규제의 완화

양식산업발전법에서는 양식어업의 규모화와 산업화를 촉진하기 위하여 해양수산부장이 부령에서 정하는 일부 품목에 한하여 대규모 투자가 가능하도록 외부 자본투자 규제를 완화하고 있다. 즉 기업의 외부투자 범위를 특정 어종 등 대규모 자본과 첨단기술이 필요한 품종으로 한정하고, 하위법령 제



정시 어업인, 전문가 등의 의견을 수렴하여 품목을 지정하도록 하고 있다.

양식어장 면허의 기준을 양식어업자의 공동이익, 일정한 지역의 양식어장 개발·이용을 위해 어업 회사법인까지 확대하여 진입규제를 완화하도록 규정하고 있다. 또한 어촌계·지구별조합 등 공동체에 서 소유하고 있는 양식어장의 행사권 대상을 어업회사법인까지 확대하여 영어조합법인 및 어업회사법 인에 외부인력 참여와 자본 유입을 허용하는 등 진입제한 규제를 완화하는 내용을 담고 있다.

### 5) 면허 대상자의 확대

양식산업발전법에서는 양식어업의 규모화를 도모하고 경쟁력을 강화하기 위하여 기존의 어촌계나 지구별 수산업협동조합, 영어조합법인 외에 업종별 수산업협동조합, 어업회사법인도 양식어업 면허를 받을 수 있도록 하고 있다. 그동안 금지되었던 업종별 수산업협동조합, 어업회사법인도 양식어업 면허 를 받게 한 것은 진입장벽 문제를 일부 완화하고자 하는 목적이다.

더불어 대기업의 양식어장 경영을 가능하게 하여 양식어업의 규모화, 자본화 및 기술개발 투자 확 대 등도 도모하도록 하고 있다. 이를 위해 진입제한 대상 대기업의 범위를 하위법령에서 정하도록 하 고 있다.

### 6) 양식어업의 규모화 지원

양식산업발전법에서는 국가 및 지방자치단체는 양식어업의 생산성 향상을 위하여 양식업자 사이의 협업경영 촉진 등 양식어업의 규모 확대에 관한 시책을 수립·시행하도록 하고 있다.

이는 기존 수산업법에서 개인의 양식어장 면허 취득 규모의 합을 60ha로 제한하고 있는 것과는 대 비되는 것으로, 양식어업 경쟁력 향상을 위해 진입 제한 규정을 완화한 것과 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 한편으로는 규모화를 유도하면서도 개인의 양식어업 면허 독식과 어장 매집(買集)에 따른 문 제 악화와 반발을 피하기 위해 협업경영이란 방식을 사용하고 있다고 할 수 있다.

### 7) 양식어업 육성·지원책 강화

양식산업발전법에서는 기존 수산업법에서 담고 있지 않았던 양식어업의 육성·지원 관련 내용을 새 롭게 규정하고 있다. 이에 따르면 양식산업의 육성에 적합하다고 인정되는 일정한 해역 등을 양식산 업단지로 지정·조성하며, 양식기술 개발 지원 및 전문인력을 육성하고, 양식산업과 관련한 국제교류 를 촉진할 수 있는 시책을 수립·추진할 수 있도록 하였다. 그리고 사업 운영에 드는 경비 등의 자금 을 우선 지원하도록 하고 있다.

이를 구체적으로 살펴보면, 양식산업 발전 연구, 새로운 기술 도입 사업, 양식시설의 자동화 및 기 계화, 양식기술의 산업화 사업, 사료기술의 개발·보급 등을 위하여 양식산업 관련 기술의 개발·보급 등을 지원하도록 하고 있다. 또한 양식산업 관련 양식전문인력을 육성하기 위한 시책을 수립·추진하 고, 양식산업전문인력 관련단체 등에 지원하며, 국내 양식산업의 해외 진출을 촉진하기 위해 해외 양 식산업 진출 여건의 조사·분석 등의 사업 추진 및 필요한 재정적 지원을 추진하도록 하고 있다.

그리고 양식업자의 경영·기술·재무·회계 등의 개선을 위해 컨설팅을 지원하고, 어촌의 신규인력 진입 확대 및 양식업의 활성화를 위하여 양식창업 기회를 확대하고, 창업에 필요한 지원을 할 수 있 도록 하고 있다. 또한 양식산업의 육성·발전을 위하여 필요한 경우에는 양식업자에 대하여 양식업의

운영경비 등에 필요한 보조금을 지원할 수 있도록 규정하고 있다.

### 3. 주요 쟁점

#### 1) 면허 심사·평가제의 도입

양식산업발전법이 국회에서 장기간 논의되었던 주된 이유 중의 하나는 수산업법에서의 분리 필요성이나 당위성 여부보다 이 과정에서 신설, 변경되는 일부 조항들 때문이라 할 수 있다. 그 대표적 사례가 면허 심사·평가제의 도입이다. 현행 수산업법에서 양식 면허기간은 10년으로 되어 있으며, 10년의 범위에서 한 차례 연장할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 면허우선순위 조항에 따라 사실상 면허가 자동 갱신되는 형태로 이루어지고 있어 면허어장이 배타독점적 이용을 넘어 사실상 세습되고 있다. 이로 인해 양식어업 면허가 사유재산권화 되어 어업관리를 어렵게 하는 한편, 어장환경오염이나 관리 부실 등 여러 문제를 초래해 왔다.

이에 따라 양식어장의 효율적 이용 및 지속적 발전을 위하여 양식면허에 대한 심사·평가제가 도입되었다. 이러한 제도가 신설되어도 성실하게 양식어업을 영위한 어업인은 사실상 별다른 영향을 받지 않는다. 그럼에도 불구하고 이를 새로운 규제로 인식한 일부 양식어업인들이 이 제도의 시행으로 입게 될 불편과 불이익을 우려하여 법률안 입안과정에서 상당한 진통을 겪어 왔다.

#### 2) 진입제한 완화 문제

양식산업발전법은 앞서 설명한 바와 같이 기존 수산업법에 비해 양식어업에 대한 진입제한을 일부 완화하는 내용을 담고 있다. 이는 우리나라 양식어업의 성장의 한계를 극복하고 대외 경쟁력을 제고하기 위해서는 대규모 자본을 가진 대기업의 양식어업 진입이 필요하기 때문이다. 이를 통해 관련 기술개발과 신규 투자의 확대 등을 기대하고 있다.

그러나 기존 양식어업인은 이로 인한 피해를 우려하며 반발해 왔다. 이에 따라 입법 추진과정에서 시설비용이 많이 소요되고 고도의 기술이 요구되는 일부품목에 한해 진입제한을 완화하도록 절충되었다. 특히, 영세 어업인들이 많이 종사하는 해조류양식과 바닥식 패류양식 등에는 대기업의 참여를 제한하여 어업인들을 보호하도록 하였으며, 대기업 진입 품목 선정시 기존 양식업계와 협의 절차를 반드시 거치도록 조정되었다.

## IV. 법률의 문제점과 개정 필요성

### 1. 의의 및 문제점

#### 1) 제정의 의의와 한계

양식산업발전법의 제정은 구한말 어업법 제정 이후 약 110년 간, 짧게는 1953년 수산업법 제정 이후 이어져 온 수산관련 법령상의 가장 큰 변화라 할 수 있다. 그동안 여러 법률들이 수산업법에서 분화, 독립되었지만 대부분 개별 목적에 따른 특정부문에 관한 것들이었다.

이에 비해 양식산업발전법 제정은 수산업법 제정 이후 우리나라 수산업의 근간을 이루고 수산제도의

기본 규율 대상인 어로(어획)어업과 양식어업의 두 축이 서로 분리된다는 점에서 단순한 분법 이상의 상징적 의미를 지니고 있다. 그동안 수산업법을 모범으로 하여 분리된 내수면어업법, 원양산업발전법, 어장관리법, 수산자원관리법 등의 여타 법률들과는 달리 어업관리제도의 핵심이자 면허어업의 가장 큰 축인 양식어업이 수산업법의 규율 대상에서 빠진다는 점에서 여타 법률들의 제정과는 의미가 다른 것이다.

수산업법 제정 이후 양식어업이 갖는 중요성과 함께 문제점 역시 커져 왔고, 이를 극복하기 위한 미래 발전방향을 새로이 규정한다는 점에서 양식산업발전법으로의 분법이 하나의 큰 계기가 될 수는 있다. 정부도 이런 점에서 입법화를 추진해 왔고, 이를 통해 보다 특화된 법률적 기반을 두고 양식어업의 지속적 발전 가능성을 확보하고자 하는 것으로, 이런 점에서 보면 제정의 당위성이 있다고 할 수 있다. 또한 실제 수산행정면에서 양식관련 산업의 비중이 커졌다는 점에서도 이를 규율할 독립된 법률로서의 양식산업발전법의 존재 필요성 역시 있다고 할 수 있다.

그러나 최초 입법 추진시의 의지에 비해 실제 통과된 법률은 여러 가지 부족한 점이 많다. 특정 산업의 육성, 발전을 위한 개별법의 제정은 당해 산업이 안고 있는 문제의 해결이나 또는 지향해야 할 특정 목적을 달성하기 위한 것이어야 한다. 다시 말해 기존 법률에서 규율하지 않고 있거나 관련 제도와 정책의 효과성을 제고할 수 있어야만 제정의 당위성이 있을 것이다.

이런 점에서 보면 양식산업발전법은 아쉬움이 크다. 우리나라 양식어업에 누적되어 온 여러 구조적 문제점을 법률 제정 기회를 통해 법제도적으로 개선할 수 있어야 하는데, 현재의 법률 내용으로는 많이 부족하다. 양식산업발전법 제정의 효과가 기존 수산업법에 비해 “어업권”을 “양식업권”으로, “어장”을 “양식장”으로 용어만 바꾼데 불과하다는 비판을 받을 수도 있다. 제정된 양식산업발전법이 향후 시행된 이후 조속한 시일 내에 개정안을 마련하여야 하는 이유가 여기에 있다.

## 2) 법률의 문제점

### (1) 수산업과의 차별성 부족

양식산업발전법은 수산업법과 내수면어업법에서 양식어업 관련 조항을 이관, 승계하는 내용이 대부분이다. 이로 인해 독립된 법률로서의 당위성을 가지려면 수산업법에서 양식분야만 떼어 내는 분법, 수산업법과 내수면어업법에서의 양식관련 조항만 합친 통합법 이상의 의미를 가지고 있어야 한다.

그러나 내용을 살펴보면, 기존 법률의 단순한 조합 이상의 뚜렷한 차별성이 보이지 않는다. 물론 양식산업발전법 제정의 효과는 이후의 시행 성과를 통해 판단해야 할 것이지만, 최초 입법안에 비해 상당수 개혁적 내용이 삭제된 점, 입법 취지에 부합하는 규정이 미흡한 점 등을 고려하면 차별성이 부족하다고 할 수 있다.

향후 양식산업발전법 제정의 의의는 법률의 내용보다는 이를 계기로 정부와 어업인들이 어떻게 법률의 제정 목적을 구현하기 위해 노력하고 협력하느냐에 달려있다고 할 수 있지만, 그러나 현재로서는 아쉬움이 큰 것이 사실이다.

### (2) 양식산업발전을 위한 구체적 수단의 부족

제정된 법률은 양식산업발전법이란 제명을 가지고 있다. 그러나 법률 구성과 내용을 살펴보면 양식산업 발전을 위한 구체적 조치가 결여되어 있음을 알 수 있다. 이는 선행 입법 사례에서도 나타난 바가 있다. 즉 유사한 사례로 ‘원양어업’을 ‘원양산업’으로 새로이 규정하고, 법률의 제명도 ‘발전법’이란

형식을 취하고 있는 원양산업발전법 제정을 들 수 있다. 이 법 제정 당시 원양산업계에서는 상당한 기대를 가지고 있었으나, 입법 이후 규제만 강화되고 실제 원양산업 발전에는 도움이 되지 못한다는 불만이 제기되어 왔다.

이는 법률의 제정 목적을 구현하기 위해서는 제명보다는 법률에 산업발전을 위한 비전과 방향성이 담겨 있어야 한다는 것을 의미한다. 즉 산업발전을 위해 발전법이라는 제명의 법률을 제정하고, 그 법률에서 여러 육성·지원책을 열거하고 있다고 해서 산업발전이 되는 것은 아니라는 것이다.

신설 법률이 양식산업발전법이라는 제명을 취한 이유는 분명하다. 규제와 관리를 위한 행정적 절차 중심의 수산업법과는 달리 양식산업에 대한 육성·지원책을 중심으로 구성하겠다는 의도이다. 이를 위해 양식어업의 규모화 지원, 양식산업단지의 지정, 기술개발 지원, 전문인력의 육성, 국제협력 및 해외진출 지원, 양식창업 및 컨설팅 지원, 보조 등 다양한 발전방안들을 열거하고 있다.

그러나 기존 법률상의 양식관련 조문을 단순히 분리, 통합된 것이 아니라, 실제 양식어업이 발전하기 위해서는 법령상의 발전 이상의 구체적 내용이 양식산업발전법 속에 실제로 담겨 있어야 한다. 그런데 앞서 언급한 바와 같이 법률은 기존 수산업과 같이 양식어업 관리에 관한 제도적 절차에 관한 내용이 대부분이며, 육성·지원책도 기존의 정책을 나열한 정도에 불과하여 법률 제정이 양식산업 발전의 새로운 계기가 될 수 있을지 의문스럽다.

### (3) 진입제한 완화 효과 미미

양식산업발전법은 이전의 수산업법에 비해 진입조건의 완화, 재면허 조건의 강화 등 양식어업 면허 조건 개선책을 도입하고 있다. 그동안 양식어업 관리에 있어 가장 큰 논란은 우선순위에 따른 면허진입의 장벽과 기존 어업권자의 어장 사점화에 따른 부작용 등이다. 이를 개선하기 위해 양식산업발전법안은 일부 진입조건을 완화하고 있다. 즉 대기업의 양식어업 진입 허용, 어장 임대차 조건의 완화, 양식어장 소유 상한선 완화 등이다.

그러나 기존 어업권자의 권리는 전혀 변화되지 않았다. 재면허시 우선순위면에서 당해 어장에서 면허종료 된 자가 여전히 1순위이다. 이런 상태에서 양식산업발전법 제정을 통한 진입장벽의 완화가 효과가 있을지, 새로운 생산요소의 진입이 가능할지 즉, 진입제한 완화를 통한 양식어업 규모화와 대규모 자본의 진입촉진 효과가 있을지 의문스럽다.

또한 기 어업권자의 재면허에 대한 심사·평가제의 도입 역시 실효성이 낮을 것으로 보인다. 심사·평가제의 도입은 우리나라 양식어업의 고질적 문제를 개선하고 양식어업의 지속가능한 발전을 위해 오래전부터 제기되어 온 것들로, 수산업법과의 차별성을 강조하는 대표적 신설 제도이다. 그러나 법률상의 규정만으로는 양식어업자들의 책임성 강화 효과가 얼마나 있을지 의문스럽다. 더구나 국회 심사과정에서 어장환경 문제로 평가에서 탈락할 경우 어장청소를 통해 1순위 자격을 회복할 수 있도록 완화됨에 따라 실질적으로 기존 면허자가 재면허를 받지 못하는 경우는 극소수일 것으로 보인다.

면허 심사·평가제는 사실 기존의 어장관리법만 제대로 시행하여도 유사한 효과를 얻을 수 있다. 오히려 어장환경 문제 대책으로는 어장관리법이 더욱 강한 내용을 담고 있다. 이런 점에서 면허 심사·평가제의 도입이 양식어장의 관리를 강화하고, 진입 기회를 확대하는 추가적 효과를 기대하기는 어렵다고 할 수 있다.

(4) 양식어업 구조개편 방안 부재

양식산업발전법이 제정 목적으로 하고 있는 것은 양식어업의 경쟁력 제고와 지속가능성의 확보이다. 이를 위해 법률은 새로운 생산요소의 진입을 조장하고, 양식어장 관리를 강화하는 한편, 여러 육성·지원정책을 규정하고 있다. 그러나 정작 국내 양식어업의 경쟁력 제고와 지속가능성을 확보하기 위한 보다 궁극적인 방안은 양식어업의 구조개편이다.

주지하다시피, 국내 양식어업의 가장 큰 문제점은 경영규모의 영세성이다. 양식산업발전법에서도 이를 개선하기 위해 규모화를 지향하고 있다. 그러나 이는 기존 어장의 협업경영을 통해 추진하도록 되어 있어 실효성이 낮으며, 기존 자율관리공동체 이상의 의미는 없어 보인다. 양식산업발전법 상의 면허소유 상한선의 확대를 통해 일부 자본의 유입이 가능하겠지만, 기존 어장의 매매, 인수·합병 등이 활발하게 일어나기는 어려운 실정이다. 이런 이유로 어업회사법인, 특정 기관에 대한 임대차 허용도 큰 변화를 기대하기는 어렵다.

앞서 언급한 바와 같이 제정 법률은 양식산업의 육성·지원을 위한 여러 내용을 담고 있다. 그러나 이는 현재와 같은 영세한 규모하에서는 제대로 된 성과를 얻기는 어렵다. 양식산업발전법의 제정 취지 즉, 법률 제정의 목적으로 하고 있는 “지속가능하고 경쟁력을 가진 양식어업”이 되기 위해서는 진입조건을 완화, 어장의 규모화, 시설과 생산방법의 자동화, 자본·기술·인력 등의 신규 생산요소의 유입이 활발하게 이루어져야 하며, 이를 위한 방안들이 법제화 되어야 한다.

(5) 어업인 참여 유인 부족

양식산업발전법이 기존 수산업법과의 차별성 부족 문제는 여러면에서 나타난다. 특히 우리나라 어업관리체계가 전통적으로 정부주도의 하향식 어업관리방식을 채택하고 있어 어업인 스스로 어업관리에 참여하려는 유인이 부족하다. 이로 인해 규제자와 피규제자가 갈등관계에 놓여 어업관리를 위해 많은 비용을 들임에도 규제의 효율성이 저하되고 있다.

이를 해소하기 위해서는 어업인 스스로 어업관리에 참여하고, 어업인간의 갈등을 줄이기 위한 어업인 자율적 어업관리체계 구축을 유도하여야 한다. 그런데 양식산업발전법은 이에 관한 아무런 규정이 없어 기존 수산업법의 범주에서 벗어나지 못하고 있다. 이 역시 기존 법률과의 차별화 노력이 부족한 이유이며, 독립법으로서의 제정 당위성을 저하시키는 이유가 되고 있다.

2. 개정 방향

1) 어업권제도에 대한 개편 필요

현행 수산업법에서 규정하고 있는 면허어업인 어업권어업은 마을어업과 정치망어업, 양식어업으로 구분되는데, 마을어업과 정치망어업은 생산의 장이 자연물임에 비해 양식어업은 인공물이라는 차이가 있다. 정치망어업과 양식어업을 어업권어업으로 제도화한 이유는 정치망어업과 양식어업은 기술적 측면에서 특정 어장의 배타적·고정적·지속적 이용이 확보되지 않는다면 경영의 성립·발전이 어렵기 때문이다.

양식어업은 다시 양식생물의 성격과 어장이용 형태, 어장의 위치 등 복합적인 기준에 따라 구분하고 있는데, 이러한 양식어업의 구분은 어업종류별 특성을 반영하여 어업권자를 정하는 기준을 차별적



으로 규정하여 적용하고자 한 데에 주된 목적이 있다고 할 것이다. 양식어업을 양식물의 종류에 따라 해조류, 패류, 어류 등으로 구분한 것에 대해서는 이들 양식 대상에 따라 시설투자의 규모나 기술의 난이도, 요구되는 경영능력 등에 차이가 있기 때문이라고 할 수 있다.

이에 따라 어업 면허에 의해 어업권이라는 형태로 어장 이용이 사적 재산권화 되지만, 어장의 상호 관련성과 수면의 종합적 이용이라는 관점에서 개별 어업권자의 어업권 처분에는 상당한 공적 제약이 가해지게 되므로 권리적 성격은 그만큼 제한적인 것이 된다.

수산업법은 어업권자에 대해 당해 어업경영이 사실상 타인에 의해 지배되도록 해서는 안 된다고 하고, 최초 면허시 적격성 및 우선순위 규정에 의해서 어업권자로서 적합하다고 인정된 자가 아니면 당해 어업의 실질적인 경영자가 되지 못하도록 하고 있다. 또한 어업권은 임차할 수 없도록 함으로써 직접 어업을 경영하는 자만이 어업권을 취득하게 하여, 부재지주격의 어업권자를 배척하고 있다. 그러나 어업경영의 타인지배나 어업권의 임차를 금지함으로써 수면의 종합적 이용에 적합한 어업인에 의해 어장 이용이 이루어지도록 한 규정들도 어업권의 이전·분할·변경이 거의 자유롭게 이루어지고 있는 현실에서는 그다지 의미를 갖지 못한다고 할 것이다.

결국 우리나라 어업권제도는 어촌계 등이 보유하고 있는 어업권을 제외하고는 재산권적인 성격이 지나치게 강화되어 어업권 자체가 재산권화 되어 있는 실정이며, 어업권을 취득할 자금만 있다면 누구라도 거의 제약을 받지 않고 어업권어업을 영위할 수 있도록 되어 있다. 다시 말해 어업권어업의 어장 이용은 어장 이용주체로서 개개 어업인의 자질이나 적합성보다는 어업권 취득을 위한 자금의 보유 유무에 따라서 이용자가 정해지게 되는 셈이다.

양식산업발전법은 이러한 수산업법의 어업권의 개념을 양식업권이란 이름으로만 대체했을 뿐 그대로 승계하고 있다. 양식업권은 결국 수산업법상 어업권의 상대적 개념에 불과한 것으로 법률에서 이러한 양식업권의 성격에 대한 깊은 검토가 부족했던 만큼, 향후 수산업법 개정시 이에 대한 종합적 개편방안이 함께 마련되어야 할 것이다.

## 2) 양식산업발전법의 개정 방향

수산업법에서 규정하고 있는 양식어업 관리제도에 대한 문제들에 대해서는 오래전부터 그 개정 필요성이 주장되었음에도 제도적 비탄력성으로 인해 계속 미루어져 왔다. 양식산업발전법 제정은 이러한 어업권 문제를 크게 개선할 좋은 기회이다. 그러기 위해서는 제정 법률에 기존의 어업권어업을 대신할 새로운 양식어업의 이용, 관리 방안이 적극 수용되어야 한다.

그러나 실질적으로 어업권을 단지 양식업권이란 용어로 대체된 것 외의 차이를 찾아 볼 수 없다. 즉 독립법으로서의 필요성과 당위성 약하다는 것이다. 양식산업발전법이 기존의 수산업법과의 차별화를 위해 도입하고자 하는 일부 제도들도 사실 기존법령들에서 담고 있던 것들 중 제대로 이행하지 못한 것들이 많다.

따라서 양식산업발전법 제정을 통해 우리나라 양식어업이 안고 있는 해묵은 난제들을 해소하고 지속가능하고 경쟁력 있는 어업으로 발전하기 위해서는 현재의 법안보다 더욱 혁신적인 내용을 담고 있어야 한다. 그렇지 않을 경우 지금의 수산업법 일부만 개정해도 가능하며, 결국 독립된 법률의 제정 당위성을 약화시키고 있다.

제대로 된 양식산업발전법이 되기 위해서는 먼저 양식어업을 허가제와 분리된 면허어업권제도로 계

속 유지하여야 하는지에 대한 문제부터 검토할 필요가 있다. 그리고 기존 어업권자의 권리를 오히려 강화하고 있는 현재의 법안 내용도 재검토하는 동시에 법률이 추구하고자 하는 양식어업의 규모화, 산업화의 실질적 효과를 얻을 수 있는 방향으로 진출입의 촉진을 위한 다양한 제도적 개선이 필요하다.

우리나라의 어업권어업과 같은 제도를 유지해 온 일본 역시 양식어업에 대한 개혁에 나서고 있다. 즉 규제와 기득권 철폐를 통해 어업구조를 개편하고 양식분야에 신규 자본을 유입하게 함으로써 수산업 개혁을 추진하고 있다. 즉 양식어업에 대해 기존 어협의 각종 권한을 축소하고 기존 어업인 위주의 어업권 우선순위제 폐지 등을 통해 신규 인력 및 기업자본의 유입을 유도할 예정이다. 기존에는 어협 조합원 가입 시 어협 어업권 행사규칙을 적용하여 신규 진입을 허용하였으나, 이를 현(縣)지사의 판단하에 비조합원도 어업권을 부여하고 이때는 어업권 행사규칙을 적용하지 않기로 하였다. 또한 어협에 일괄적으로 부여하던 어업권을 현(縣)지사가 해면의 종합적 이용 능력을 평가하여 개별(개인, 기업 등) 부여하는 방식으로 변경을 추진하고 있다.

이상을 종합하여 양식산업발전법 시행 이후 우선적으로 개정되어야 할 몇 가지 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 목적 조항의 개선이다. 제1조(목적)에서 “이 법은 ... 양식산업의 건실한 발전 ... 한다.”를 “이 법은 ... 양식산업의 지속가능한 발전 ... 한다.”로 수정할 필요가 있다. 이는 법 제5조의 ‘양식산업의 발전 목표 및 정책방향’에서 스스로 규정하고 있는 바와 같이 “지속가능하고 경쟁력이 있는 양식산업의 발전을 위한 목표”와 합치되도록 하여야 한다. 특히 양식어업에 있어 지속가능성의 문제는 환경, 자원, 경제성, 기술성 등의 면에서 확보하여야 하며, 이는 어로어업 등 수산업을 비롯한 전 세계경제의 글로벌 이슈이기도 하다.

둘째, 법률의 제명이 양식산업발전법임에도 불구하고 기존의 수산업법 상 양식어업 부분을 그대로 옮겨 온 것들이 대부분인데, 이를 양식산업에 맞게 차별화되어야 한다. 제정 법률은 기존의 양식어업 외에 종자, 사료,약품, 기자재 등의 생산업과 운반, 가공, 유통, 판매 등 양식산업 전반에 대해 규정하는 법률이 되어야 함에도 현재의 법안은 그러한 부문에 대한 규정을 거의 찾아 볼 수 없다. 이는 상당부분 타법에서 이미 규정하고 있는 사항들이 많기 때문이나, 기본적으로 제정안 논의시 이에 대한 검토가 부족했기 때문으로 보이는 만큼, 개정 시 이를 포괄할 수 있도록 하여야 한다.

셋째, 제2조(정의)의 용어에 대한 재검토가 필요하다. 양식산업발전법이 현행 수산업법과의 차별화를 위한 것으로 보이는 “어업권”과 “양식업권”, “어장”과 “양식장”등 사실상 동일한 대상을 서로 다르게 정의하고 있는 문제를 해결하여야 한다. 이는 불필요한 행정상의 혼란만 초래하게 되며, 수산업 전체의 발전에 전혀 도움이 되지 못한다. 따라서 향후 이들 용어에 대해 수산업법과 통일시킬 필요가 있다.

넷째, 제25조의 면허의 심사·평가제의 규정을 어장관리법 상의 어장환경조사 및 어장환경평가와 통합하여 운영하도록 조정할 필요가 있다. 유사한 목적의 제도를 두 법률에서 별도로 중복 시행할 경우, 이로 인한 어업현장의 혼란과 어업인의 불만은 클 수밖에 없으며, 결국 제도에 대한 순응도 저하로 이어지게 될 것이다.

다섯째, 진입제한의 완화가 아니라 적극적 추진이라는 관점에서 관련 법령을 정비하여야 한다. 지금의 법안 상의 제도 개선만으로는 신규 생산요소의 진입과 대규모 자본의 양식어업 분야 진입을 유도하기에는 효과적이지 못하다.

여섯째, 양식산업의 육성·지원책에 대한 콘텐츠가 부족하다. 양식어업이 양식산업으로 전환되고,

지속가능하고 경쟁력을 가지도록 하기 위해서는 품질관리, 상품성 향상, 마케팅, 부가가치 창출, 수출 지원, 수입 대체 등을 위해 생산에서 판매까지 종합적 발전전략이 필요하다. 결국 육성·지원책에 대한 재검토가 있어야 한다.

## IV. 결 론

국내 양식어업이 안고 있는 구조적 문제를 개선하기 위해서는 양식어업 관련 법제도적 측면에서의 재구축이 필요하며, 그런 점에서 양식산업발전법 제정의 필요성을 찾을 수 있다. 그리고 양식어업이 아닌 양식산업으로의 발전을 지향하고, 양식어업에 대한 진입 제한을 완화하려는 법 제정의 방향성도 맞다고 할 수 있다.

그러나 현재의 법률이 법 제정의 목적 달성에 부합한가에 대해서는 많이 부족한 것이 사실이다. 나아가 어떤 면에서는 문제의 해결보다는 이를 더욱 고착화시키거나 심화시킬 가능성마저 안고 있어 법 시행 이후에 나타날 어업 현장에서의 부작용이 우려되기도 한다.

어획어업의 한계를 극복하고 양식어업을 통한 청색혁명을 실현하기 위해서는 기존의 양식어업을 양식산업화 하기 위한 노력은 필수적이다. 그런 점에서 양식산업발전법의 제정은 이를 위한 첫 단계이자 가장 중요한 과정이라 할 수 있다. 그러나 제정 법률을 구체적으로 살펴보면, 기존 수산업법 상 양식어업 관련 조항을 그대로 이관, 승계하는 내용이 대부분이다. 일부 양식어업 발전을 위한 육성·지원책을 규정하고 있으나 기존 정책을 나열하고 있을 뿐 구체성이 없다. 이러한 문제들을 중심으로 양식산업발전법의 한계와 그 개정 필요성을 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 양식산업을 규율하고자 하고 있으나 정작 양식어업 외의 양식산업에 대한 규정이 거의 없다. 기존 수산업법과 마찬가지로 양식어업 관리에 관한 행정적 절차에 관한 내용이 대부분이며, 양식어업 외의 관련 산업에 대한 내용이 거의 없다. 둘째, 여전히 행정규제 내용을 중심으로 구성되어 있을 뿐, 어업인 또는 어업인 단체의 참여를 통한 자율적 어업관리 방안 등이 배제되어 있다. 셋째, 법률의 제명이 양식산업발전법이라 칭하고 있음에도 발전을 위한 구체적, 실천적 내용이 부족하다. 넷째, 무엇보다 법률이 그 제정 목적으로 들고 있는 양식어업이 경쟁력 제고와 지속가능성 유지를 위한 효과적인 방안이 배제되어 있다는 점이다. 이는 규모화, 진입 촉진, 저비용 고효율화 등 우리나라 양식어업의 구조개선을 위해 지향해야 할 제도적 방안이 매우 소극적 수준에 머물러 있다는 것이다. 이로 인해 법률 시행 이후 진입장벽 완화의 실제 효과가 있을지 의문스럽다.

흔히 노르웨이를 비롯한 양식어업 선진국 사례를 들며 우리나라 양식어업의 미래를 구상하고 있다. 그러나 수산선진국들은 우리나라와는 양식어업 구조 자체가 다르다. 지향점은 맞지만 여건이 그렇지 못한 것이다. 그러기 위해서는 무엇보다 먼저 양식어업의 구조를 바꾸도록 해야 하는데, 제정 법률은 그러한 고민의 흔적이 많이 부족하다.

향후 우리나라 양식어업의 발전방향은 크게 두 가지 길을 찾을 수밖에 없다. 하나는 생업유지 차원의 영세 양식어업인들에 대해 현재와 같이 면허의 우선권을 주고 지원중심의 수산행정을 시행하는 것이다. 다른 하나는 규모화, 산업화된 양식어업으로 적극 유도하는 것이다. 이는 어업면허 취득의 경쟁 체제화, 진출입의 자유도 제고와 함께 임대차 허용, 인수·합병 조장 등을 통해 추진하도록 하여야 한다. 이를 통해 글로벌 경쟁이 가능하도록 자본화, 규모화 된 양식산업으로 성장하도록 유도하여야 한다.

양식산업발전법에는 이러한 우리나라 양식어업의 미래 방향성이 담겨야 하는데, 현재의 제정 법률은 그렇지 못하다. 따라서 제정 이후 빠른 시일 내에 법 개정이 필요하다. 무엇보다 규제대상과 지원 분야에 대한 재검토를 통해 양식어업이 안고 있는 고질적 문제의 해결과 미래 양식어업으로의 발전에 대한 제도적 장벽이 없도록 하여야 한다.

지금 수산물시장은 완전한 글로벌 경쟁 상태에 놓여 있다. 이는 국내적 목적 달성만을 위해 어업제도를 운용하거나 수산정책을 시행할 수 없다는 의미이다. 언제까지나 지금과 같은 영세한 구조 하에서 지원과 보호의 틀 속에서 양식어업을 온존시킬 수는 없다. 양식산업발전법 제정이 수산업법 제정 이후 우리나라 수산관련 법률체계의 가장 큰 변화인 만큼, 그 내용도 이러한 시대적 변화에 따라야 하는 이유이며, 제정의 필요성에 걸맞게 법안의 내용도 그 당위성을 갖추도록 하여야 한다.

## REFERENCES

국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/>.

농림수산식품부 (2012), 「수산양식산업육성법」 제정 및 친환경양식 연구.

송정현 (2010), “일본의 양식어장 이용제도에 관한 연구”, 수산경영론집, 41 (1), 53-72.

양세식 · 배영길 (2012), 수산업법론, 수산경제연구원 BOOKS.

임종선 · 조상혁 (2013), “수산업법상의 재산권의 이용과 제한”, 홍익법학, 14 (4), 593-628.

해양수산부 (2017), 수산업법의 체계화 및 정합성 제고를 위한 개정안 마련 연구.

\_\_\_\_\_ (2019), 양식산업발전법 제정에 따른 하위법령 및 제도 마련 연구.

Statistics Korea KOSIS (2019), accessed July 22, 2019 [available at <http://kosis.kr>].