



제 430회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

수산종자산업육성법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈수산종자생산업자의 보상 청구 근거 마련〉
■ 서삼석의원 대표발의, 의안번호 제2214143호

2025. 12.

농림축산식품해양수산위원회
전문위원 김 성 완

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 수산종자생산업자의 보상 청구 근거 마련	2
[참고자료]	8

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 서삼석의원 등 18인

2. 제 안 일 : 2025. 11. 12.

3. 회 부 일 : 2025. 11. 13.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 「양식산업발전법」을 준용하여 선박의 항행·정박 등을 위하여 필요한 경우나 공익사업을 위하여 필요한 경우 등에 수산종자 생산업의 허가를 제한 또는 정지할 수 있음을 규정하고 있음.

그런데 「양식산업발전법」은 해당 처분으로 손실을 입은 자로 하여금 그 처분을 한 행정관청에 보상을 청구할 수 있는 규정을 두고 있는 반면, 현행법은 허가를 제한 또는 정지할 수 있다는 규정을 준용 하되 이로 인한 손실에 대한 보상 청구에 관한 규정은 준용하고 있지 아니한 문제점이 있음.

이에 「양식산업발전법」의 보상 규정을 준용하도록 함으로써, 행정 관청의 처분으로 발생한 손실에 대한 정당한 보상을 통하여 수산종자 생산업자의 재산권 보장에 기여하려는 것임(안 제27조).

Ⅲ. 검토의견

1. 수산종자생산업자의 보상 청구 근거 마련

가. 개정안의 요지

- 개정안은 수산종자생산업에 관한 「양식산업발전법」의 준용규정에 「양식산업발전법」 제67조(보상)¹⁾ 및 제68조(보상금의 공탁)²⁾를 포함하려는 것임(안 제27조).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제27조(「양식산업발전법」의 준용) 수산종자생산업에 관하여 이 법 에서 규정한 것을 제외하고는 「양식산업발전법」 제13조제2항, 제18조부터 제20조까지, 제26조 및 제41조제1항·제4항을 준용한 다. 이 경우 “면허”는 “허가”로,	제27조(「양식산업발전법」의 준용) ----- ----- ----- -----제26조, 제41조제1항·제4항, 제67조 및 제68조를-----

1) 「양식산업발전법」

제67조(보상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분으로 손실을 입은 자는 그 처분을 한 행정관청에 보상을 청구할 수 있다.

1. 제26조제1항제1호부터 제6호까지(제52조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 해당하는 사유로 제26조제1항(제52조에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제27조제1항 및 제51조에 따라 면허·허가의 제한, 정지 및 취소 등의 처분을 받았거나 제17조제2항에 따른 면허의 유효기간 연장이 불허된 경우. 다만, 제26조제1항제1호부터 제3호까지의 규정(제52조에 따라 준용되는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 허가의 제한, 정지 및 취소 등의 처분을 받은 경우는 제외한다.

2) 「양식산업발전법」

제68조(보상금의 공탁) ① 행정관청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제67조제1항에 따른 보상금을 공탁하여야 한다.

1. 보상을 받을 자가 보상금 받기를 거절하거나 기피하는 경우
2. 보상을 받을 자의 주소나 거소가 분명하지 아니한 경우
3. 보상의 목적인 양식업권·토지 또는 물건 등에 관하여 등록하거나 등기한 권리자가 있는 경우. 다만, 그 권리자가 동의를 한 경우에는 공탁하지 아니하여도 된다.

“한정양식업면허”는 “한정수산물 자생산업허가”로, “양식업”은 “수 산물자생산업”으로, “면허기간”은 “허가기간”으로, “면허권자”는 “허가권자”로, “양식업권자”는 “수산물자생산업허가를 받은 자” 로, “양식장”은 “수산물자생산업 허가를 받은 수면”으로 본다.	“허가”(제67조를 준용하는 경우는 제외한다)----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
---	--

나. 검토의견

□ 현행법 제27조는 수산물자생산업에 관하여 「양식산업발전법」

제13조제2항, 제18조부터 제20조까지, 제26조 및 제41조제1항·

제4항을 준용³⁾하도록 규정하고 있으며, 「양식산업발전법」 제26

3) 「양식산업발전법」

제13조(면허의 금지 등) ② 면허권자는 면허를 하려는 수면이 제26조제1항제1호부터 제7호까지
의 어느 하나에 해당하는 경우에는 면허를 하지 아니할 수 있다.

제18조(한정양식업면허) ① 면허권자는 제26조제1항제1호부터 제6호까지에 대하여 면허가 제
한되거나 정지된 수면에서 양식업을 하려는 자에게 관계 행정기관의 장과 협의하거나 관계 행
정기관의 승인을 받아 따로 면허기간 등을 정하여 면허(이하 “한정양식업면허”라 한다)를 할 수
있다.

② 한정양식업면허에 관하여는 면허에 관한 규정을 적용한다. 다만, 제17조제2항, 제28조제2항,
제30조제1항 각 호 외의 부분 단서 및 제67조를 적용하지 아니한다.

③ 면허권자는 관계 행정기관이 다른 법령에 따른 보상을 배제하는 조건으로 한정양식업면허를
하는 것을 협의하거나 승인한 경우에는 그 조건을 붙여 한정양식업면허를 하여야 한다.

제19조(외국인에 대한 면허) ① 면허권자는 외국인이나 외국법인에 대하여 대통령령으로 정하는
면허를 하려면 미리 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관과 협의하여야 한다.

② 외국인이나 외국법인이 대한민국 국민 또는 대한민국의 법률에 따라 설립된 법인(설립 중인
법인을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 양식업을 경영할 목적으로 투자하는 경우 그 외국인
이나 외국법인의 투자비율이 전체 투자의 100분의 50 이상이거나 그 외국인이나 외국법인의 해
당 법인에 대한 의결권이 과반수인 경우에도 제1항을 적용한다.

③ 면허권자는 대한민국 국민 또는 대한민국의 법률에 따라 설립된 법인이나 단체에 대하여 자
국 내의 양식업에 관한 권리의 취득을 금지하거나 제한하는 국가의 개인이나 법인에 대해서는
해당 국가와 같거나 비슷한 내용으로 대한민국 안의 양식업에 관한 권리의 취득을 금지하거나
제한할 수 있다.

제20조(공유수면 점용·사용 등에 관한 특례) ① 양식업권자는 그 면허를 받은 양식업에 필요한

조제1항 준용을 통해 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 위하여 필요한 경우 등 공익의 필요에 따라 수산종자생산업의 허가를 제한 또는 정지할 수 있음.

그러나, 다른 수산업 관련 법률과 달리 현행법은 공익의 필요에 의해 어업을 제한할 경우의 보상 조항이 규정되어 있지 않아 행정청의 처분으로 발생한 손실에 대한 정당한 보상을 받지 못한다는 지적이 있음.

범위에서 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」에 따른 행위가 허용된다.

② 제1항의 경우에 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제46조는 적용하지 아니한다.

제26조(면허의 제한 또는 정지) ① 면허권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 면허를 제한 또는 정지할 수 있다.

1. 수산자원의 증식·보호를 위하여 필요한 경우
2. 군사훈련 또는 주요 군사기지의 보호를 위하여 필요한 경우
3. 국방을 위하여 필요하다고 인정되어 국방부장관이 요청한 경우
4. 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선(水底電線)의 부설을 위하여 필요한 경우
5. 「해양환경관리법」 제23조제1항 단서에 따른 폐기물의 해양배출로 인하여 배출해역 바닥에서 서식하는 수산동물의 위생관리가 필요한 경우
6. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업을 위하여 필요한 경우
7. 양식업과 관련한 안전사고의 예방 등 해양수산부령으로 정하는 경우
8. 이 법, 「수산업법」, 「내수면어업법」, 「어장관리법」, 「수산종자산업육성법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「수산업법」, 「내수면어업법」, 「어장관리법」, 「수산종자산업육성법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분이나 그 제한·조건을 위반한 경우
9. 외국과의 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령을 위반한 경우

② 제1항에 따른 면허의 제한·정지 절차에 관하여 필요한 사항은 다음 각 호의 구분에 따라 정한다.

1. 제1항제1호부터 제6호까지에 따른 면허의 제한·정지 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
2. 제1항제7호부터 제9호까지에 따른 면허의 제한·정지 절차에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

제41조(관리선의 사용과 그 제한·금지) ① 양식업권자는 양식장의 관리에 필요한 어선(이하 “관리선”이라 한다)을 사용하려면 면허권자의 지정을 받아야 한다. 이 경우 관리선은 양식업권자(제38조에 따른 양식업권 행사자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)가 소유한 어선이나 임차한 어선으로 한정한다.

④ 제1항 또는 제3항에 따라 관리선을 지정받거나 사용 승인을 받은 양식업권자는 그 사용을 지정 또는 승인받은 양식장 외의 수면에서 그 관리선을 사용해서는 아니 된다. 다만, 해당 관리선에 대하여 「수산업법」 제40조제1항부터 제3항까지 또는 제48조제1항에 따른 허가를 받았거나 신고를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

< 공익 필요 제한·처분에 대한 보상청구 규정 >

구분	수산업법	양식산업발전법	내수면어업법	수산자원관리법	수산종자산업법
보상규정	○	○	○	○	×
근거조항	제88조(보상)	제67조(보상)	제21조(보상)	제62조(준용규정)	규정 없음

- 국토교통부는 울릉공항 건설사업⁴⁾ 추진에 따라 수산종자생산업자의 허가⁵⁾를 제한·정지하게 되었음에도 현행법에 보상규정이 미비하여 보상 절차를 이행하지 못하고 있는 사례가 발생함.

□ 「수산종자산업육성법」은 종전 「수산업법」⁶⁾에 규정되는 사항 중 종묘생산어업에 관한 사항을 분법하여 제정(2015.6.22.)한 것으로, 종전 「수산업법」에서는 종자생산어업에 대해서도 공익 필요에 따른 면허 제한 등의 처분시 보상⁷⁾을 할 수 있도록 규정

4) 울릉공항 건설사업 개요

< 울릉공항 건설사업 >

- 위치/사업내용 : 경북 울릉군 울릉읍 사동리 일원(약 43만㎡, 약 13만평)
- 사업내용 : 활주로 1,200m 1본, 터미널 등 신설
- 사업기간 : '14 ~ '27년
- 총사업비 : 8,792억원(공사비 6,118억, **보상비 221억**, 부대비 281억원)
- 추진현황 : 공사 착수(2020.11.~) / 2025년 11월 현재, 공정률 70%

5) 울릉지역 수산종자생산업 허가현황

- **허가현황 : 3건** / 육상수조식 / 패류(전복, 해삼 등) (자료 : 해양수산부)

6) 구 「수산업법」 (법률 제12541호, 2015. 3. 25.시행) *분법 이전의 법률

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- 5. “기르는어업”이란 제8조에 따른 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업, 협동양식어업, 외해양식어업과 제41조제3항제2호 및 제3호에 따른 육상해수양식어업, **종묘생산어업**을 말한다.

7) 구 「수산업법」 (법률 제12541호, 2015. 3. 25.시행) *분법 이전의 법률

제34조(공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등) ① 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류(繫留) 또는 출항·입항을 제한할 수 있다.

1. 수산자원의 증식·보호를 위하여 필요한 경우
2. 군사훈련 또는 주요 군사기지의 보위(保衛)를 위하여 필요한 경우
3. 국방을 위하여 필요하다고 인정되어 국방부장관이 요청한 경우

하고 있었으나, 분법 과정에서 보상 조항에 관한 규정을 「수산
종자산업육성법」 준용 규정에 포함하지 못한 것에 기인함.

□ 개정안은 공익사업 등 공공의 필요에 의한 제한 처분에 대해 보
상을 청구할 수 있도록 법적 근거를 마련하여 행정관청의 처분
으로 발생한 손실에 대한 정당한 보상을 할 수 있도록 하고, 현
행법의 제정 과정에서 발생한 입법 미비 사항을 해소한다는 측
면에서 필요한 입법조치로 보임.

□ 한편, 개정규정 시행 전에 공익사업 등으로 손실을 입은 자의
보상 청구에 관한 경과조치를 두는 방안에 대해 살펴보면,

공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 관한 보상
은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다는 「대한민국헌
법」 제23조 제3항8)의 취지와 적법한 절차에 의하여 어업에 종사

-
4. 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선(水底電線)의 부설을 위하여 필요한 경우
 5. 「해양환경관리법」 제23조제1항 단서에 따른 폐기물 해양배출로 인하여 배출해역 바닥에서 서식하는 수산동물의 위생관리가 필요한 경우
 6. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 공익사업을 위하여 필요
한 경우(이하 생략)

제81조(보상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분으로 인하여 손실을 입은 자는 그 처분
을 행한 행정관청에 보상을 청구할 수 있다.

1. 제34조제1항제1호부터 제6호까지 또는 제35조제6호(제34조제1항제1호부터 제6호까지의 규정
에 해당하는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 인하여 이 법에 따른 면허·허가를 받거나
신고한 어업에 대하여 제한 등의 처분을 받았거나 제14조에 따른 어업면허의 유효기간 연장이
허가되지 아니한 경우. 다만, 제34조제1항제1호부터 제3호까지의 규정(제49조제1항과 제3항에서
준용하는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 허가를 받거나 신고한 어업이 제한되는 경우는 제
외한다.
2. 제72조제2항에 따른 측량·검사에 장애가 되는 물건에 대하여 이전명령이나 제거명령을 받은 경우

8) 「대한민국헌법」

제23조 ① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한
보상을 지급하여야 한다.

하던 중 공익사업의 시행으로 피해를 입게 되는 어민들이 있는 경우 그 사업의 시행자는 관련 규정을 유추적용하여 손실보상을 하여 줄 의무가 있다는 판례⁹⁾ 등을 고려해 볼 때, 개정안 부칙에 관련 경과조치를 두도록 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

- 해양수산부는 「수산종자산업육성법」 제정에 따른 보상청구 관련 규정의 입법 불비를 해소하기 위한 개정안 취지에 동의하며, 입법목적 달성을 위해서는 이 법 시행 전에 공익사업 등 공익의 필요에 따라 제한·처분으로 손실을 입은 자가 종전의 「수산업법」 및 「양식산업발전법」의 규정에 따라 보상 청구를 할 수 있도록 소급 적용하는 것이 필요하다는 의견을 제시함.

문 의 처
02)6788-5419

9) 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 관한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다는 헌법 제23조 제3항, (중략) 일정한 사유로 인하여 면허·허가 또는 신고한 어업에 대한 처분을 받았거나 어업면허의 유효기간 연장이 허가되지 아니함으로써 손실을 입은 자는 그 처분을 행한 행정관청에 대하여 보상을 청구할 수 있다는 수산업법 제81조 제1항 제1호 등 규정의 취지를 종합하여 보면, 적법한 절차에 의하여 신고를 하고 신고어업에 종사하던 중 공유수면매립사업의 시행으로 피해를 입게 되는 어민들이 있는 경우 그 공유수면매립사업의 시행자로서는 수산업법의 위 규정 및 신고어업자의 손실보상액 산정에 관한 수산업법시행령 제62조의 규정을 유추적용하여 손실보상을 하여 줄 의무가 있다.

(출처 : 대법원 2002. 1. 22. 선고 2000다2511 판결)

참고자료

수산종자산업 개요 및 허가현황 등

구분	세부내용															
수산종자 개요	○ 종자의 알·치어·치패, 씨앗·포자·줄기 등을 연구개발·보존·육종·증식·생산·유통 등을 하는 산업 * 수산동물종자와 수산식물종자를 말하며, 수산동물의 정액·수정란·알·치어·치패, 수산식물의 씨앗·포자, 영양체인 잎·줄기·뿌리 및 그 밖의 어린 개체															
																
	참돔	다슬기	흰다리새우	김 유리사상체	김 패각사상체	우렁쉥이										
수산종자생산업 허가현황('24)	○ 허가현황 : 3,172건 / 생산면적 : 4,657ha / 생산품종 : 120종 * 육상종자(1,886건, 346ha), 해상종자(1,286건, 4,311ha)															
	구분	합계	부산	대구	인천	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
	합계	3,172	2	1	26	8	1	47	87	21	219	83	1,706	51	810	110
육상(해수)	1,588	2	-	24	6	-	10	25	-	139	26	924	22	300	110	
육상(내수)	298	-	1	-	2	1	37	38	21	45	57	34	29	33	-	
해상종자	1,286	-	-	2	-	-	-	24	-	35	-	748	-	477	-	
품목별 허가현황 (건수)	합계		어류		패류		갑각류		해조류		그 외***					
	건수*	품종**	건수	품종	건수	품종	건수	품종	건수	품종	건수	품종	건수	품종		
	3,172 (4,739)	120	652	59	1,650	26	92	9	489	12	286	14				
* 4,739건 : 1개의 업체에서 두 품종 이상의 종자생산 중복 건수 기재 ** 120종 : 중복품종을 제외한 전체 품종을 기재 *** 그 외 : 우렁쉥이(234), 해삼(171), 자라(18), 문어(14), 갯지렁이(10), 낙지(9), 갑오징어(4), 개불(3), 미더덕(3), 가리개(1), 북방산개구리(1), 성게(1), 오만둥이(1), 오징어류(1)																
허가별 현황 (건수)	합계	육상수조식	육상축제식	해상축제식	밭줄식	말목식	뗏목식	해상가두리								
	3,172	1,777	109	-	1,104	182	-	-								
연도별 양식현황 (만톤, 억원)	구분	2022		2023		2024		전년대비(%)								
		생산량	생산액	생산량	생산액	생산량	생산액	생산량	생산액							
	전체	360.3	92,413	369.1	94,370	361.0	100,918	-2.2	6.9							
	천해양식	227.4	33,866	226.9	31,379	224.9	37,118	-0.9	18.3							
	해조류	172.8	7,231	174.2	8,559	172.1	14,491	-1.2	69.3							
	김	55.0	4,695	53.3	6,309	55.2	12,037	3.6	90.8							
울릉지역 수산종자생산업 허가현황	○ 허가현황 : 3건 / 육상수조식 / 패류(전복, 해삼 등)															
공익 필요 제한처분에 대한 보상청구 규정	구분	수산업법	양식산업발전법	내수면어업법	수산자원관리법	수산종자산업법										
	보상규정	○	○	○	○	×										
	근거조항	제88조(보상)	제67조(보상)	제21조(보상)	제62조(준용규정)	규정 없음										