



제 426회 국회(임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

수산자원관리법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈비어업인의 수산자원 포획·채취 기준 추가 등〉
■ 이원택의원 대표발의(의안번호 제2210392호)

2025. 6.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최 선 영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 비어업인의 수산자원 포획·채취 기준 강화 등	3
[참고자료]	10

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이원택의원 등 12인

2. 제 안 일 : 2025. 5. 7.

3. 회 부 일 : 2025. 5. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 수산자원의 보호 등을 위해 「수산업법」 제2조제10호에서 정하는 어업인이 아닌 자(이하 “비어업인”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 방법·수량·어구의 종류 등의 포획·채취 기준을 제외하고는 수산자원을 포획·채취하지 못하도록 하고 있음(법 제18조제1항).

또한, 시·도 관할 수역의 수산자원의 보호 등을 위해 특히 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 범위에서 그 시·도의 조례로 포획·채취기준을 달리 정할 수 있음(법 제18조제2항).

하지만, 최근 전국 연안해역에서 해양레저 인구의 증가에 따라 비어업인의 수산자원 포획·채취 등 유어 활동도 늘어나고 있고 현행법에서 정하고 있는 포획·채취 기준에도 불구하고 일부 비어업인은 야간 시간에도 마을어장에서 무분별하게 수산자원을 포획·채취하는 경우가 잦아 지역 어촌계와 분쟁이 끊이지 않고 있음.

이에 누구나 이용하는 공공용수면에서 어업인과 비어업인 간 갈등을 해소하고 어업인의 어업권 보호와 비어업인의 안전한 유어 활동 보장을 위해 현행법에서 정하고 있는 수산자원 포획·채취 기준에 지역 특성에 맞는 시간과 장소를 정할 수 있도록 하며, 조례 제정 권한을 시·군·구도 포함하는 근거를 마련하려는 것임(안 제18조제1항부터 제3항까지).

Ⅲ. 검토의견

1. 비어업인의 수산자원 포획·채취 기준 강화 등

가. 개정안의 요지

- 개정안은 비어업인에 대하여 적용되는 수산자원 포획·채취 기준에 시간·장소를 명시하고, 해당 포획·채취 기준을 시·군·구의 조례로 달리 정할 수 있도록 하려는 것임(안 제18조).

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제18조 (비어업인의 포획·채취·판매 등의 제한) ① 「수산업법」 제2조제10호에서 정하는 어업인이 아닌 자(이하 “비어업인”이라 한다)는 수산자원의 보호 등을 위하여 대통령령으로 정하는 방법·수량·어구의 종류 등의 포획·채취 기준을 위반하여 수산자원을 포획·채취하여서는 아니 된다.	제18조 (비어업인의 포획·채취·판매 등의 제한) ① ----- ----- 수산자원의 보호 및 안전한 유어 활동 ----- ----- 대통령령으로 정하는 방법·수량·어구의 종류·시간·장소 등의 포획·채취 기준 ----- -----
② 제1항에도 불구하고 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 관할 수역의 수산자원의 보호 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 범위에서 그 시·도의 조례로 포획·채	② ----- 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 또는 시·군·구(자치구를 말한다) ----- ----- ----- ----- 그 시·도 또는 시·군·구 -----

취 기준을 달리 정할 수 있다. ③ <u>시·도지사는</u> 제2항에 따라 조례로 포획·채취 기준을 정하거나 변경하는 경우 지체 없이 해양수산부장관에게 통보하고, 비어업인이 알 수 있도록 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. ④·⑤ (생략)	<u>의 조례</u>----- ③ <u>시·도지사 또는 시·군·구청장은</u> ----- ----- ----- ----- ----- ④·⑤ (현행과 같음) 부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
---	--

나. 검토의견

(1) 비어업인의 포획·채취 기준에 시간·장소 기준 명시

□ 현행 「수산자원관리법」 제18조제1항에 따르면, 「수산업법」에서 정하는 어업인¹⁾이 아닌 자(이하 “비어업인”이라 함)의 경우 대통령령으로 정하는 방법·수량·어구종류 등의 포획·채취 기준에 의하지 아니하고는 수산자원을 포획·채취할 수 없고,

같은 조 제2항은 시·도 관할수역의 수산자원 보호 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 해당 포획·채취 기준을 달리 정할 수 있도록 하고 있음(제2항)²⁾.

1) 「수산업법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

10. “어업인”이란 어업자 및 어업종사자를 말하며, 「양식산업발전법」 제2조제12호의 양식업자와 같은 조 제13호의 양식업종사자를 포함한다.

이는 비어업인의 어업행위를 일정 수준 규제함으로써 한정된 수산자원을 둘러싼 어업인과 비어업인 사이의 이해 충돌을 방지하고, 수산자원 및 어업인의 생계를 보호하려는 것임.

□ 그런데 최근 해양레저 인구가 증가하면서 비어업인들의 수산자원 포획·채취로 인한 수산자원 남획 문제와 지역 어업인들과의 분쟁이 발생하고 있고, 특히 일부 비어업인들이 야간에 마을어장에서 레저 수준 이상으로 수산자원을 포획·채취하는 등 갈등 소지가 확대되고 있어, 법률에 따른 비어업인의 포획·채취 기준에 시간·장소를 명시해야 한다는 의견이 제기되고 있음.

- 현행법상 포획·채취 기준에 관한 규정을 보면 ‘대통령령으로 정하는 방법·수량·어구종류 등’으로 규정하고 있을 뿐 포획·채취의 ‘시간·장소’에 대해서는 법률에 명시하고 있지 아니하고, 시행령에서도 시간·장소에 대해서는 별도의 기준을 두고 있지 아니함.

□ 또한, 현재 법률 및 시행령에서 시간·장소 제한에 관하여 명시적으로 규정하고 있지 않음에 따라, 현행법 제18조제2항에 근거해 지자체에서 조례로 시간·장소에 관한 기준을 달리 정할 수 있는지 여부도 불분명하다는 지적이 있어 왔음.

- 법제처는 자치입법 의견제시³⁾⁴⁾에서 포획·채취의 시간적·장소적 범위

2) 법률 및 하위법령에 따른 포획·채취 기준은 [참고자료1] 참조

3) 자치입법에 대한 법제처 의견제시: 지방자치단체가 조례, 규칙, 의회규칙, 행정규칙(고시·훈령·예규) 등의 자치입법을 제·개정하거나 집행하는 과정에서 자치입법의 제·개정 내용이나 해석에 대하여 자문을 요청하는 경우, 법제처가 이에 대한 의견을 제시함으로써 지방자치단체의 입법 및 해석을 지원하는 제도로, 지방자치단체는 자치입법에 대한 법제처의 의견에 구속되지 않

는 법률 및 시행령에서 규제하고 있는 어구·방법·장비 등에 포함되는 내용으로 보기 어려워 시·도 조례로 일정한 시간·장소에서 비어업인의 포획·채취행위를 금지하는 것은 상위법령에 위배될 소지가 있다고 본바 있음.

□ 이에 개정안은 법률에 따른 비어업인의 포획·채취 기준에 시간·장소를 명시적으로 포함시켜 시간·장소를 기준으로 비어업인의 포획·채취행위를 제한할 수 있음을 분명히 하려는 것으로, 이를 통하여 수산자원의 보호·회복과 안전한 유어(遊漁) 행위⁵⁾의 촉진 및 비어업인과 어업인 간 갈등 방지에 기여하려는 취지로 이해됨.

□ 이와 관련, 개정안은 마을어장 등 어업권이 설정된 구역 및 야간에 비어업인의 과도한 포획·채취가 이루어질 경우 어업인들의 생계에 중대한 영향을 미칠 수 있고 수산자원의 멸실·감소를 초래할 수 있다는 점을 고려하여 발의된 것으로, 입법의 의의가 있어 보임⁶⁾.

다만, 개정법 시행 후 하위법령이나 조례에서 포획·채취가 가능한 시

으며, 참고적으로 활용함.

4) 「비어업인으로 하여금 마을어업 어장 및 양식장의 경계로부터 일정거리 이내에서 수산자원을 포획·채취하지 못하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등(「수산자원관리법」 제18조 제2항 등 관련)」 * 안전번호: 의견24-0294 / 요청기관: 충청남도 / 회신일자: 2024. 9. 2.

* 의견의 주요 내용은 [참고자료2] 참조

5) 「수산업법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

17. “유어(遊漁)”란 낚시 등을 이용하여 놀이를 목적으로 수산동식물을 포획·채취하는 행위를 말한다.

6) 참고로, 비어업인의 잠수용 스쿠버장비를 사용한 수산자원의 포획·채취를 금지한 수산자원관리법(2023.3.23.개정, 법률 제11690호) 제18조 및 동법 시행규칙에 대한 위헌확인 사건에서 헌법재판소는, 여가생활 또는 오락으로 잠수용 스쿠버다이빙을 즐기면서 수산자원을 포획하거나 채취하지 못함으로 인하여 청구인이 입는 불이익에 비해 수산자원을 보호해야 할 공익이 크다는 사유로, 해당 규칙이 비어업인의 일반적 행동의 자유를 침해하지 않는다고 판시한 바 있음. [헌재 2016. 10. 27. 2013헌마450, 판례집 28-2상, 681]

간·장소를 과도하게 좁게 설정할 경우 비어업인의 자유 침해 여부가 문제되는 등 분쟁이 발생할 소지가 있으므로, 비어업인과 어업인의 이해관계가 적절히 조화될 수 있도록 하위법령의 제정 수준에 대한 검토 및 의견 수렴이 선행되어야 할 것으로 보임.⁷⁾

□ 관계 부처 의견으로, 해양수산부는 어업인의 어업권 보장, 비어업인과 어업인 간 갈등 해소 및 안전한 유어활동을 위하여 비어업인의 포획·채취 기준에 시간·장소를 포함하려는 개정안의 취지 및 내용에 동의한다는 의견임.

다음으로, 인천, 강원, 경남, 경북, 제주 등의 지방자치단체에서는 개정 내용에 동의하되, 수산자원의 종류·품종 등에 관한 기준도 추가로 포함시켜야 한다는 의견을 제시하고 있음.

[표] 지방자치단체 제출의견

구 분	추가 의견
인천광역시	시간·장소 외 <u>수산자원의 종류 및 수량</u> 추가 필요
강원특별자치도	시간·장소 외 <u>수산자원의 종류</u> 추가 필요
경상남도	시간·장소 외 <u>품종·안전관리 대책</u> 추가 필요
경상북도	시간·장소 외 <u>품종</u> 추가 필요
제주특별자치도	시간·장소 외 <u>수산자원의 종류 및 수량</u> 추가 필요

자료: 해양수산부 제출자료 재구성

7) 지자체·어업인·전문가 등 이해관계자 의견수렴을 통해 세부적인 ‘시간, 장소’ 기준을 논의하여 시행령 개정안에 반영 예정

(2) 시·군·구의 조례로 포획·채취 기준 규정

□ 현행법 제18조제2항은 시·도⁸⁾ 관할수역의 수산자원 보호 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 제18조제1항에 따른 비어업인의 포획·채취 기준을 달리 정할 수 있도록 하고 있음.

개정안은 현행법의 시·도 뿐만 아니라, 시·군·구(자치구를 뜻함)의 조례로도 비어업인의 포획·채취 기준을 달리 정할 수 있도록 하려는 것으로, 시·도 단위가 아닌 시·군·구 별로도 주요 어획물 등 지역별 실정이 다를 수 있어 지역 특색에 맞는 기준 마련이 필요한 점을 감안하여 발의된 것으로 보이며 그 의의가 있다고 보여짐.

다만, 「지방자치법」 제3조의 관할구역에 따르면 시·군·구의 조례로 정할 수 있는 관할수역이 시·도의 관할수역에 포함되므로, 시·도와 시·군·구의 기준이 서로 다른 경우이거나 시·군·구의 조례로 정할 수 있는 범위가 명확하지 아니할 경우 혼선이 발생할 소지는 있을 것으로 보임. 따라서 집행과정상의 혼선을 방지할 수 있도록 그 적용 기준 등에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.⁹⁾

(3) 안 부칙

□ 안 부칙은 이 법의 시행일을 ‘공포 후 6개월이 경과한 날부터’로 하고

8) 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도

9) 참고로, 법제처에서도 시·도의 조례와 시·군·구의 조례에서 기준을 각각 달리 정할 수 있게 할 경우 하나의 수역에 서로 다른 기준이 정해질 가능성이 있으므로, 두 조례가 서로 상충되는 경우의 적용 기준 등에 관한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

있는데, 이는 개정안 입법 후 하위법령 개정예 소요되는 기간 및 비어업인이 개정 내용을 인지하는 데 일정 시간이 필요한 점 등을 고려한 것으로 보임.

이와 관련, 해양수산부는 시행령 개정 단계에서 이해관계자와의 분쟁 등이 예상되고 있으므로, 의견수렴에 필요한 시간 등을 고려하여 시행일을 ‘공포 후 1년이 경과한 날부터’로 수정할 필요가 있다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5422

참고 1

비어업인 수산자원 포획·채취 관련 규정

□ 「수산자원관리법」

제18조(비어업인의 포획·채취·판매 등의 제한) ① 「수산업법」 제2조 제10호에서 정하는 어업인이 아닌 자(이하 “비어업인”이라 한다)는 수산자원의 보호 등을 위하여 대통령령으로 정하는 방법·수량·어구의 종류 등의 포획·채취 기준을 위반하여 수산자원을 포획·채취하여서는 아니 된다. <개정 2012. 12. 18., 2013. 3. 23., 2020. 3. 24., 2022. 1. 11., 2023. 6. 20.>

② 제1항에도 불구하고 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 관할 수역의 수산자원의 보호 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되면 대통령령으로 정하는 범위에서 그 시·도의 조례로 포획·채취 기준을 달리 정할 수 있다. <개정 2023. 6. 20.>

③ 시·도지사는 제2항에 따라 조례로 포획·채취 기준을 정하거나 변경하는 경우 지체 없이 해양수산부장관에게 통보하고, 비어업인이 알 수 있도록 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다. <신설 2023. 6. 20.>

④ 비어업인은 제1항 또는 제2항의 기준에 따라 포획·채취한 수산자원을 판매하거나 판매할 목적으로 저장·운반 또는 진열하여서는 아니 된다. <신설 2023. 6. 20.>

⑤ 비어업인은 제14조를 위반하여 수산자원을 포획·채취하여서는 아니 된다. <신설 2023. 6. 20.>

□ 「수산자원관리법 시행령」

제7조의2(비어업인의 포획·채취기준) ① 「수산업법」 제2조제10호에서 정하는 어업인이 아닌 자가 수산자원을 포획·채취하려는 경우에는 법 제18조제1항에 따라 다음 각 호의 기준을 준수해야 한다.

1. 어구·방법에 관한 기준: 다음 각 목의 어구나 방법만 사용할 수 있다.

- 가. 투망
- 나. 뜰채(쪽지), 반두(쪽대), 손들망
- 다. 외줄낚시(대낚시 또는 손줄낚시)
- 라. 가리, 통발
- 마. 낚대[비료용 해조(海藻)를 채취하는 경우로 한정한다]
- 바. 집게, 갈고리, 호미, 삽
- 사. 손
- 아. 그 밖에 수산자원의 관리에 미치는 영향이 없고 수산자원을 포획·채취하기 위한 용도로 만들어진 도구가 아닌 일상적인 도구로서 가로, 세로, 높이의 길이가 각각 1미터(원형 형태인 경우에는 지름 50센티미터를 말한다) 미만인 도구

2. 장비에 관한 기준: 「수중레저활동의 안전 및 활성화 등에 관한 법률 시행령」 제4조에 따른 수중레저장비 중 다음 각 목에 해당하는 장비

만 사용할 수 있다.

- 가. 수경
- 나. 숨대롱
- 다. 잠수복 및 잠수모
- 라. 오리발
- 마. 수중칼
- 바. 호루라기

② 제1항제1호가목부터 바목까지의 규정에 따른 어구를 사용하는 경우에는 다음 각 호의 구분에 따른 기준에 따라 사용해야 한다.

1. 제1항제1호가목, 나목 및 라목부터 바목까지의 규정에 따른 어구를 사용하는 경우: 다음 각 목의 수량·방법의 제한에 따라 사용해야 한다.

- 가. 동일한 종류의 어구를 동시에 1인당 1개를 초과하여 사용하지 않을 것
- 나. 전기, 압축공기 등 동력을 이용하지 않을 것
- 다. 어획량을 높이기 위하여 수산자원을 유인하는 집어등(集魚燈)을 사용하지 않을 것. 다만, 야간에 시야 확보를 위하여 휴대용 전등은 사용할 수 있으며, 해당 휴대용 전등의 밝기는 해양수산부장관이 정하여 고시할 수 있다.

2. 제1항제1호다목에 따른 어구를 사용하는 경우: 「낙시 관리 및 육성법」 제5조, 제8조 및 제40조에 따른 기준에 따라 사용해야 한다.

③ 제1항제1호가목부터 바목까지의 규정에 따른 어구의 형태 및 사용방법은 해양수산부령으로 정한다.

④ 법 제18조제2항에 따른 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 포획·채취 기준은 다음 각 호의 기준에 따라 해당 시·도의 조례로 정한다.

- 1. 해당 시·도의 수면에서 서식하는 수산자원의 특성, 자원량, 수산자원 보호 필요성을 고려할 것
- 2. 어초(魚礁)·해조장(海藻場) 설치, 수산종자 방류 등 수산자원의 조성에 필요한 사항을 포함할 것
- 3. 어업을 영위하는 어업인들의 경영 현황, 해양레저 현황 등 지역 경제에 미치는 영향을 고려할 것

□ 「수산자원관리법 시행규칙」

제6조(비어업인의 포획·채취의 제한) ① 「수산자원관리법 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제7조의2제1항제1호가목부터 바목까지의 규정에 따른 어구의 형태 및 사용방법은 별표 1과 같다.

② 시·도지사는 법 제18조제2항에 따라 조례로 포획·채취 기준을 달리 정하거나 변경하는 경우에는 그 내용을 알리는 안내판을 해당 포획·채취 기준이 적용되는 장소에 설치해야 한다.

◆ 비어업인으로 하여금 마을어업 어장 및 양식장의 경계로부터 일정거리 이내에서 수산자원을 포획·채취하지 못하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등(「수산자원관리법」 제18조제2항 등 관련)

[안전번호: 의견24-0294 / 요청기관: 충청남도 / 회신일자: 2024. 9. 2.]

○ 질의요지

가. 비어업인으로 하여금 마을어업 어장 및 양식장의 경계로부터 일정거리 이내에서 수산자원을 포획·채취하지 못하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

나. 비어업인으로 하여금 일몰 30분 후부터 일출 30분 전까지 수산자원을 포획·채취하지 못하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지

○ 의견

가. 질의 가에 대하여 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다

나. 질의 나에 대하여 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다

○ 이유 (발췌)

- 질의 가에 대하여:

“「수산자원관리법」 제18조제2항에 따라 시·도의 조례로 달리 정할 수 있는 대상은 같은 조 제1항 및 「수산자원관리법 시행령」 제7조의2제1항부터 제3항까지에서 규정하고 있는 수산자원의 포획·채취 기준을 의미한다고 할 것인데, 해당 규정에서는 비어업인이 수산자원을 포획·채취하려는 경우 사용할 수 있는 어구·방법·장비의 구체적인 종류와 그 사용기준 등을 정하고 있는바, 수산자원 포획·채취의 장소적 범위는 이러한 어구·방법·장비 등에 포함되는 내용으로 보기는 어렵습니다.

그런데, 질의요지와 같이 비어업인으로 하여금 마을어업 어장 및 양식장의 경계로부터 일정거리 이내에서 수산자원을 포획·채취하지 못하도록 하는 내용은 일정한 장소적 범위에서의 수산자원 포획·채취를 전면적으로 금지하려는 것으로서, 시·도별 지역적인 특성을 고려하여 수산자원 포획·채취 시 사용하는 어구·방법·장비의 종류 및 그 사용기준에 관한 구체적인 내용을 정

하는 것으로 보기 어려운바, 이러한 전면적 금지를 시·도 조례에 규정하는 것은 상위법령에 위배될 소지가 있어 보입니다.”

- 질의 나에 대하여

“질의 가에서 검토한 이유와 마찬가지로, 「수산자원관리법」 제18조제2항의 위임에 따라 시·도의 조례로 달리 정할 수 있는 대상인 수산자원 포획·채취 시 사용할 수 있는 어구·방법·장비 등에 포획·채취의 시간적 범위가 포함된다고 보기는 어려울 것이고, 그렇다면 이 사안에서 일몰 30분 후부터 일출 30분 전까지의 일정한 시간적 범위를 정하여 수산자원을 포획·채취하지 못하도록 전면적으로 금지하는 것은 상위법령에 위배될 소지가 있어 보이므로, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.”