



제428회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈조업금지구역 지정 권한 등 도지사에게 이양〉
■ 문대림의원 대표발의(의안번호 제2210719호)

2025. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
※ [참고] 현행법상 수산업 및 수산자원관리 관련 특례	7

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 문대림의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 06. 11.
3. 회 부 일 : 2025. 06. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 수산업, 수산자원 관리 등과 관련하여 중앙행정기관의 장의 일부 권한을 도지사의 권한으로 하고, 대통령령 또는 부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 하는 특례를 두고 있음.

그런데 도지사가 수산업, 수산자원 관리 등과 관련하여 실질적인 권한을 행사하기 위해서는 어구의 규모등을 제한하고, 조업금지구역을 정할 수 있는 권한 등을 추가로 부여할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 「수산업법」 제60조제1항, 「수산자원관리법」 제15조제1항, 및 「어업자원보호법」 제2조에 따른 해양수산부장관의 권한을 도지사의 권한으로 하며, 「수산업법」 제60조제2항 및 「수산자원관리법」 제15조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 하려는 것임(안 제289조 및 제292조).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 어구의 규모 및 조업금지구역 지정 등 해양수산부장관의 권한 일부를 제주특별자치도지사(이하 “제주지사”)에게 이양하고, 이와 관련하여 대통령령으로 정하도록 한 사항을 도조례로 정할 수 있도록 하려는 것임(안 제289조 및 제292조).

현행	개정안
제289조(수산업에 관한 특례) ① 「양식산업발전법」 제43조에 따른 양식업(육상해수양식업) 및 「수산업법」 제48조에 따른 신고어업과 관련된 같은 법 제49조제1항부터 제3항까지 및 「양식산업발전법」 제61조제1항에 따른 해양수산부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.	제289조(수산업에 관한 특례) ① --- ----- ----- ----- ----- ----제61조제1항, 「수산업법」 제60조제1항에----- -----.
② 「수산업법」 제7조제3항, 같은 조 제4항 각 호 외의 부분, 제19조제1항제2호, 제27조제5항, 제28조제5항(정치망어업의 어업권 보호구역에 한정한다), 제37조제1항, 제40조제4항(연안어업의 부속선에 관한 사항에 한정한다), 제48조제1항 및 같은 조 제4항 단서, 제49조제4항(신고어업에 관한 사항에 한정한다), 제62조제1항·제3항, 같은 조 제4항제2호, 같은 조 제5항 전단 및 같은 조 제6항, 「수산자원관리법」 제36조제5항(같은 조 제3항에	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----제60조제2항 본문, 제62조제1항·제3항----- ----- -----

따라 도지사가 세운 총허용어획량 계획에 한정한다) 및 「수산종자산업육성법」 제21조제6항, 제23조제3항에서 대통령령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. ③ · ④ (생략) 제292조(수산자원 관리 등에 관한 특별) ① 「수산자원관리법」 제41조제1항제7호 및 같은 조 제2항에 따른 해양수산부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. ② 「양식산업발전법」 제62조제4항, 「수산생물질병 관리법」 제37조의12제3항 전단, 제37조의13제2항 및 제37조의15제3항, 「수산자원관리법」 제44조제4항 후단, 같은 조 제5항 및 제49조제7항제5호에서 대통령령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.	----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. ③ · ④ (현행과 같음) 제292조(수산자원 관리 등에 관한 특별) ① -----제15조제1항, 제41조제1항제7호, 같은 조 제2항 및 「어업자원보호법」 제2조에-----. ② ----- ----- ----- -----제15조제2항, 제44조제4항 후단----- ----- -----.
부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

현행법은 수산업 및 수산자원관리와 관련된 국가 권한의 일부를 제주지사에게 이양하고, 대통령령 또는 부령으로 정하던 사항의 일부를 도조례로 정할 수 있도록 하는 특례를 두고 있음.¹⁾

개정안은 현행 제도 하에서 수산업 및 수산자원관리 등에 관한 실질적인 권한이 여전히 중앙정부(해양수산부장관 등)에 집중되어 있다는 문제를 지적하며, 해양수산부장관이 보유한 어구의 규모 제한, 조업금지구역 지정 등의 권한을 제주지사에게 추가로 이양함으로써, 제주특별자치도의 자치권을 실질적으로 확대하려는 취지로 보임.

《 개정안의 주요 내용 》

구 분	주요 내용	비 고
어구의 규모등	「수산업법」상 허가어업 ¹⁾ 의 종류별로 제주지사가 어구의 규모 등 ²⁾ 을 제한하고, 필요사항을 조례로 정하는 특례 신설	개정안 §289①·②
조업금지구역	「수산자원관리법」상 제주지사가 허가어업의 종류별로 조업금지구역을 지정하고, 필요사항을 조례로 정하는 특례 신설	개정안 §292①·②
어업 허가	「어업자원보호법」상 관할수역 내 어업허가를 받으려는 자는 제주지사로부터 어업허가를 받도록 위임하는 특례 신설	개정안 §292①

주 1) 허가어업: 근해어업(해수부장관), 연안어업(시·도지사), 구획어업(시장·군수·군청장)
(「수산업법」 §40)

주 2) 어구의 규모 등: 어구의 규모·형태·재질·사용량·사용방법, 어구 사용의 금지구역·금지기간 등(「수산업법」 §60)

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

우선, 수산자원 관리의 효율성과 전국적 형평성 유지를 위해서는

1) 수산업에 관한 특례(§289), 수산물 품질관리등에 관한 특례(§290), 어장관리등에 관한 특례(§291), 수산자원 관리 등에 관한 특례(§292), 낚시어선의 이용 등에 관한 특례(§293) 등(참고자료 참조)

국가 차원의 일관된 관리 체계가 효과적이라는 점을 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

우리나라는 TAC(총허용어획량, Total Allowable Catch) 제도를 도입·운영하여, 정부가 지정한 주요 어종과 해당 해역·업종에 대하여 연간 총허용어획량을 설정하고 있으며, 지정된 어종 및 해역에 대해서는 동 한도 내에서만 어획을 허용하고 있음.²⁾

따라서 특정 지역에 조업 및 수산자원관리에 관한 특례가 부여될 경우, 타지역과의 규제 불균형 및 역차별 문제가 발생할 수 있으며, 이러한 특례의 확대는 전국적으로 여러 지역을 대상으로 하는 근해 어업이나 연근해 수산업에서 자원관리 기준과 규제 체계의 일관성을 저해하여 타지역 어민의 경제활동에 영향을 미칠 가능성이 있음.

또한, 현행 「수산업법」상 시·도지사가 일정 요건 하에서 어구의 규모나 조업방식 등을 제한·고시할 수 있는 행정권을 일부 보유하고 있는바,³⁾ 이와 유사한 내용을 제주특별법에 중복 규정할 경우,

2) 「수산자원관리법」 제36조(총허용어획량의 설정) ① 해양수산부장관은 수산자원의 회복 및 보존을 위하여 대상 어종 및 해역을 정하여 총허용어획량을 정할 수 있다. 이 경우 제11조에 따른 대상 수산자원의 정밀조사·평가 결과, 그 밖의 자연적·사회적 여건 등을 고려하여야 한다.

3) 「수산업법」 제87조(시·도 연안자원관리) ① 이 법 또는 「수산자원관리법」에도 불구하고 시·도지사가 수산자원관리를 위하여 어획량을 제한하는 등 대통령령으로 정하는 의무를 이행하는 경우에는 관할 수역 내 수산자원의 지속적인 이용과 어업조정을 위하여 제60조에 따른 어구의 규모등의 제한에 관한 사항을 따로 정하여 고시할 수 있다.

② 시·도지사가 제1항의 사항을 따로 정하려는 경우에는 제95조에 따른 시·도수산조정위원회의 심의를 거쳐 해양수산부장관에게 승인을 신청하여야 한다.

③ 해양수산부장관은 수산자원보호 및 어업조정 등을 위하여 필요한 경우 시·도지사에게 제2항에 따라 승인을 신청받은 사항의 수정 또는 보완을 요청할 수 있다.

④ 제2항에 따른 승인 신청을 받은 해양수산부장관은 국립수산물과학원의 의견, 제3항에 따른 수정·보

법체계의 정합성에 혼선이 발생할 수 있는 반면,⁴⁾ 법 개정의 실효성은 크지 않을 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

행정안전부는 근해어업이 전국을 조업구역으로 하는 허가어업이므로 제주지사에게 해당 권한을 위임할 경우, 타지역에 영향을 미칠 우려가 있으며, 특례 인정을 위해서는 소관 부처인 해양수산부 등 관계기관과의 사전 논의 및 공감대 형성이 선행될 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5338

완 사항 및 수산자원보호나 어업조정에 미치는 영향 등을 고려하여 승인 여부를 결정하고 시·도지사에게 통보하여야 한다.

4) 「행정기본법」 제38조(행정의 입법활동) ② 행정의 입법활동은 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. (생략)

2. 법령등의 내용과 규정은 다른 법령등과 조화를 이루어야 하고, 법령등 상호 간에 중복되거나 상충되지 아니하여야 한다.

(이하 생략)

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

제289조(수산업에 관한 특례) ① 「양식산업발전법」 제43조에 따른 양식업(육상해수 양식업) 및 「수산업법」 제48조에 따른 신고어업과 관련된 같은 법 제49조제1항부터 제3항까지 및 「양식산업발전법」 제61조제1항에 따른 해양수산부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.

② 「수산업법」 제7조제3항, 같은 조 제4항 각 호 외의 부분, 제19조제1항제2호, 제27조제5항, 제28조제5항(정치망어업의 어업권 보호구역에 한정한다), 제37조제1항, 제40조제4항(연안어업의 부속선에 관한 사항에 한정한다), 제48조제1항 및 같은 조 제4항 단서, 제49조제4항(신고어업에 관한 사항에 한정한다), 제62조제1항·제3항, 같은 조 제4항제2호, 같은 조 제5항 전단 및 같은 조 제6항, 「수산자원관리법」 제36조제5항(같은 조 제3항에 따라 도지사가 세운 총허용어획량계획에 한정한다) 및 「수산종자산업육성법」 제21조제6항, 제23조제3항에서 대통령령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

③ 제2항에 따라 연안어업(무동력어선 또는 총톤수 10톤 미만의 동력어선으로 초망 또는 들망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업으로 한정한다)의 부속선에 관하여 도조례를 정할 경우 「수산업법」과 그에 따른 관계 법령으로 정하는 부속선의 정수 또는 규모를 초과할 때에는 부속선의 정수와 그 규모를 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다.

④ 「양식산업발전법」 제32조제2항, 제41조제5항, 제42조제1항, 제43조제2항(육상해수 양식업에 한정한다) 및 제50조제3항(육상해수 양식업에 관한 사항에 한정한다)에서 대통령령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 시·도 조례로 정할 수 있다.

제290조(수산물 품질관리 등에 관한 특례) ① 「농수산물 품질관리법」 제75조제1항, 제76조제2항, 같은 조 제4항부터 제6항까지(제2항에 따른 권한에 한정한다), 제78조, 제114조제1항제10호 및 제123조제3항(이양된 권한에 따른 과태료의 부과·징수에 한정한다)에 따른 해양수산부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. 다만, 「농수산물 품질관리법」 제75조제1항, 제76조제2항 및 제78조에 관한 권한은 같은 법 제70조제4항에 따른 생산단계에서의 위해요소중점관리기준을 이행하는 시설로서 같은 법 제74조제1항에 따라 등록한 시설에 관한 권한으로 한정한다.

② 「수산식품산업의 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조, 제17조제1항 각 호 외의 부분, 같은 조 제3항 및 「농수산물 품질관리법」 제104조제3항에서 대통령령, 농림

축산식품부령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

제291조(어장관리 등에 관한 특례) ① 「어장관리법」 제3조, 제6조제1항·제2항 및 제14조제1항에 따른 해양수산부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. 이 경우 도지사는 같은 법 제6조에 따른 어장환경조사의 결과를 지체 없이 해양수산부장관에게 통보하여야 한다.

② 「어장관리법」 제6조제3항, 제8조제6항, 제9조제6항, 제14조제5항 및 제23조제4항에서 대통령령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

③ 도지사는 「어장관리법」 제3조제3항에도 불구하고 제1항에 따라 어장관리 기본계획을 수립하거나 변경할 때에는 미리 「수산업법」 제95조에 따른 시·도수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제292조(수산자원 관리 등에 관한 특례) ① 「수산자원관리법」 제41조제1항제7호 및 같은 조 제2항에 따른 해양수산부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.

② 「양식산업발전법」 제62조제4항, 「수산생물질병 관리법」 제37조의12제3항 전단, 제37조의13제2항 및 제37조의15제3항, 「수산자원관리법」 제44조제4항 후단, 같은 조 제5항 및 제49조제7항제5호에서 대통령령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

제293조(낙시어선의 이용 등에 관한 특례) ① 「낙시 관리 및 육성법」 제25조제1항·제3항, 제38조제3항 및 제55조제3항(이양된 권한에 따른 과태료의 부과·징수에 한정한다)에서 대통령령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

② 「낙시 관리 및 육성법」 제2조제8호에 따른 낙시어선업자는 「유선 및 도선 사업법」 제3조에도 불구하고 제주자치도 해역에서는 「낙시 관리 및 육성법」 제2조제7호에 따른 낙시어선(도조례로 정하는 안전시설을 갖춘 낙시어선에 한정한다)을 이용하여 해양레저를 목적으로 스킨다이빙 또는 스쿠버다이빙을 하려는 사람을 운송할 수 있다.

제294조(어촌·어항의 개발 및 관리 등에 관한 특례) ① 도지사는 「어촌·어항법」 제17조제3항 및 제21조제2항 본문에도 불구하고 해양수산부장관과 협의를 하지 아니하고 같은 법 제16조제2호에 따른 지방어항을 지정하거나 같은 법 제19조(국가어항은 제외한다)에 따라 어항개발계획을 수립하거나 변경할 수 있다.

② 도지사는 「어촌·어항법」 제38조제10항에도 불구하고 어항시설의 사용 또는 점용허가의 결과를 해당 지정권자에게 통보하지 아니하되, 그 결과를 따로 관리하여야 한다.

③ 「어촌·어항법」 제9조제1항제5호, 같은 조 제2항, 같은 조 제3항 단서, 같은 조

제4항 본문, 제10조제1항 각 호 외의 부분 본문·단서, 같은 조 제3항 단서, 제11조제1항, 제12조제2항, 제13조제2항, 제14조제1항 본문·단서, 제17조제2항, 제18조제1항부터 제3항까지, 제19조제1항 본문, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분, 같은 조 제5항, 같은 조 제6항 단서, 제21조제1항 본문·단서, 같은 조 제2항 단서, 같은 조 제3항, 제23조제2항 각 호 외의 부분 본문, 같은 조 제3항, 같은 조 제4항 단서, 같은 조 제6항, 제26조제1항 단서, 같은 조 제2항제1호, 같은 조 제3항, 같은 조 제4항 후단, 같은 조 제7항·제8항, 제31조제2항, 제36조, 제37조제2항, 제38조제8항·제11항, 제42조제1항 단서 및 제44조제2항에서 대통령령 또는 해양수산부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다. 다만, 「어촌·어항법」 제2조제3호가목에 따른 국가어항에 관한 사항은 제외한다.

④ 「어촌·어항법」 제7조제3항부터 제5항까지, 제9조제2항·제3항, 제10조제1항제1호, 같은 조 제2항, 제12조제2항·제3항, 제14조제1항, 제15조, 제19조제5항, 제23조, 제26조제1항·제3항·제4항, 제27조제1항·제2항, 제28조, 제50조, 제51조제1항, 제54조, 제55조 및 제62조제4항(이양된 권한에 따른 과태료의 부과·징수에 한정한다)에 따른 해양수산부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다. 이 경우 같은 법 제19조제5항, 제23조, 제26조제1항·제3항·제4항, 제27조제1항·제2항, 제28조의 규정은 국가어항에 한정한다.