



제 417회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 낚시 관리 및 육성법 등 9개 법률의 일부개정에 관한 법률안 검 토 보 고

〈자치입법권 강화 및 지방자율성 제고 방안 마련〉

■ 정부 제출, 의안번호 제2201059호

2024. 8.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 최선영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 총괄 검토의견	2
IV . 주요 법안별 검토의견	6
1. 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(안 제2조)	6
2. 해양공간계획 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(안 제7조)	8
3. 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률 일부개정법률안(안 제9조)	10

I. 제안경위

2024년 6월 27일 정부가 제출한 자치입법권 강화 및 지방자율성 제고를 위한 낚시 관리 및 육성법 등 9개 법률의 일부개정에 관한 법률안은 2024년 6월 28일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

지방자치단체 수행 사무에 관한 규범을 지방자치단체가 자기 책임 하에 자율적으로 정할 수 있도록 자치입법권을 강화하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 두는 해양공간관리지역위원회의 운영 등에 관한 사항을 조례로 정할 때 제약 요인으로 작용하는 법령상의 기준을 삭제하는 내용으로 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」을 개정하는 한편,

지방자치단체 수행 사무에 관한 지방의 자율성을 제고하고 중앙행정기관과 지방자치단체의 관계를 상호 협력적인 방향으로 설정하기 위하여 종전에는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 지방자치단체의 낚시제한기준이 설정·변경된 경우 이를 해양수산부장관에게 ‘보고’하도록 하던 것을, 앞으로는 ‘통보’하도록 하는 등의 내용으로 「낚시 관리 및 육성법」 등 8개 법률을 개정하려는 것임.

Ⅲ. 총괄 검토의견

- 정부는 “지방시대 실현을 위한 지방분권 강화”를 국정과제로 선정하여 지방자치단체가 행정수요에 원활하게 대응할 수 있도록 자치입법권 확대 및 계획수립권한 지방이양 등 자치권을 강화하는 방안을 마련함.

[표] 자치권 강화 방안 선정 경과

- 17개 시·도, 228개 시·군·구 및 소속 연구기관 대상 수요조사
 - * 1차 : '22. 12. 9. ~ 12. 31. / 2차 : '23. 1. 11. ~ 1. 31.
- 관련 법령 780여건 전수조사('23. 1월 ~ 6월)
- 법제처, 행안부, 시도지사협의회 등 관계기관 협의 및 정비과제 선정('23. 7월)

자료: 해양수산부

이에 따라 우리 위원회에 제출된 법률안은 해양수산부 소관 법률 중 ① 지자체 소관 사무에 대한 중앙부처 보고 의무 등 최소화 및 ② 해양공간관리지역위원회 운영 관련 법령상 제약 기준 삭제 등에 해당하는 9개 법률을 개정하려는 것임.

- 우선 ① 중앙부처 보고 의무 등을 최소화하는 내용과 관련해 ‘보고’ 하던 것을 ‘통보’하도록 변경하는 개정안에 대하여 살펴보면,

현재 지방자치단체의 사무에 대하여 국가에 보고하거나 승인·협의 등의 절차를 거치도록 하는 규정을 다수 찾아볼 수 있는데, 보고는 하부기관이 상급기관에게 업무절차 및 결과를 알린다는 뜻을 내포하고 있고 상급행정기관이 하부기관의 업무를 파악하고 관리·감독

하는 수단 중 하나이므로, 지방자치단체에게 과도한 보고의무를 부과할 경우 자칫 지방자치단체를 중앙행정기관의 하부기관으로 인식하게 되거나, 그 자율성을 침해하는 것으로 보일 소지가 있음.

특히 자치사무의 경우에는 지방자치단체장이 사무를 위임한 국가의 기관으로서 업무를 수행하게 되는 위임사무(기관위임사무)와 달리 원칙적으로 국가의 합법성 통제 외에 별다른 간섭을 받지 않고 조례를 통한 규율도 폭넓게 인정되므로, 자치사무에 대하여 보고의무를 부과하거나 승인·협의 등의 절차를 두는 것은 지방자치단체의 자율성을 존중하지 않는 것으로 비추어질 소지가 있는 것으로 보임.

이에 개정안은 개별법에서 지방자치단체장이 중앙행정기관장에게 ‘보고’하거나 ‘승인’을 받도록 한 것을 상호 대등한 지위에서 업무 결과를 알린다는 뜻인 ‘통보’ 등으로 변경하려는 것으로,

지방자치단체를 중앙행정기관의 하급기관으로 보던 과거의 인식을 개선하고 지방자치단체와 중앙행정기관의 관계를 보다 협력적인 관계로 설정하려는 취지로 이해됨.

[표] 법률안 정비 주요내용 - ①

연번	제명 및 조문	개정 주요 내용
①	낙시 관리 및 육성법 제5조제4항, 제26조제2항	낙시제한기준 등을 지자체장이 중앙행정기관장에게 '보고'하도록 하던 것을 '통보'하도록 함.
③	수산생물질병 관리법 제9조제4항, 제44조제2항	죽거나 병든 수산생물의 신고사항, 수산생물전염병이 발생하거나 확산되는 것을 막기 위한 조치사항을 지자체장이 중앙행정기관장에게 '보고'하도록 하던 것을 '통보'하도록 함.
④	수산자원관리법 제8조제3항, 제10조제2항, 제41조제5항, 제45조제2항	수산자원관리시행계획, 수산자원의 조사·평가 계획 및 결과, 수산자원관리수면 이용현황, 수산자원의 점용료·사용료의 사용내역을 지자체장이 중앙행정기관장에게 '보고'하도록 하던 것을 '통보' 또는 '제출'하도록 함.
⑤	어촌·어항법 제48조	업무수행과 관련하여 필요한 사항을 지자체장이 중앙행정기관장에게 '보고'하도록 하던 것을 '제출'하도록 함.
⑥	연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률 제6조제6항	어선·어구 감척시행계획을 지자체장이 중앙행정기관장에게 '보고'하도록 하던 것을 '통보'하도록 함.
⑧	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 제9조제6항, 제10조제4항	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 세부 실천계획, 국가해양생태계종합조사계획 및 결과를 지자체장이 중앙행정기관장에게 '보고'하도록 하던 것을 '통보'하도록 함.

□ 다만, 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」, 「해양환경 보전 및 활용에 관한 법률」의 경우에는 ‘보고 또는 승인’ 등을 ‘통보’로 변경하려는 내용 이외에도 개정사항이 있으므로, 이하에서 개별적인 검토가 필요할 것임.

[표] 법률안 정비 주요내용 - ②

연번	제명 및 조문	개정 주요 내용	
②	무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 제29조	무인도서 현황을 지자체장이 중앙행정기관장에게 ‘제출·보고’하도록 하던 것을 ‘통보’하도록 함.	관리대상 무인도서 산정기준을 대통령령으로 명확화 함.
⑦	해양공간계획 및 관리에 관한 법률 제9조	지자체에 두는 해양공간 관리 지역위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항을 조례로 대폭 위임함.	시행령 상 위원회 구성 규정을 법률에 상향 규정함.
⑨	해양환경 보전 및 활용에 관한 법률 제13조제2항, 제18조	해양환경종합조사를 지자체장이 중앙행정기관장에게 ‘보고’하도록 하던 것을 ‘통보’하도록 함.	지역해양환경기준을 설정하려는 경우 미리 중앙행정기관장의 ‘승인’을 받도록 하던 것을 ‘통보’하도록 하고, 중앙행정기관이 사후 수정 또는 보완을 요구하도록 함.

IV. 주요 법안별 검토의견

1. 무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(안 제2조)

- 개정안은 무인도서 현황을 시장·군수·구청장이 시·도지사에게 ‘제출’하고 시·도지사는 제출받은 자료를 종합하여 해양수산부장관에게 ‘보고’하도록 하던 것을 각각 ‘통보’하도록 하고, 관리대상 무인도서 산정기준을 대통령령으로 정하도록 하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제29조(무인도서 현황 등의 보고) ① 시장·군수·구청장은 관할 구역 안에 무인도서가 있는 경우 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 전년도 자료를 매년 1월 31일까지 시·도지사에게 제출하여야 한다. 1. 무인도서 증감 현황 2. 다른 법률의 적용을 받는 무인도서 현황 3. (생략) ② 시·도지사는 제1항에 따라 제출받은 자료를 종합하여 매년 2월 말까지 해양수산부장관에게 보고하여야 한다.	제29조(무인도서 현황 등의 통보) ① ----- 관할 구역 안에 있는 대통령령으로 정하는 무인도서에 대한 다음 각 호의 사항을 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 ----- 통보-----. 1. 증감 현황 2. 다른 법률의 적용 현황 3. (현행과 같음) ② ----- 통보받은 사항을 종합하여 매년 2월 말일까지 해양수산부장관에게 통보-----.

- 현행법 제29조에 따르면 무인도서 현황을 시장·군수·구청장이 시·도지사에게 ‘제출’하고 시·도지사는 제출받은 자료를 종합하여 해양수산부장관에게 ‘보고’하도록 하고 있음.

개정안은 용어의 변경을 통해 지방자치단체 상호 간 또는 지방자치단체와 중앙행정기관의 관계를 협력적 관계로 설정하려는 취지임.

- 한편, 개정안은 현행법에서 보고 대상 무인도서의 범위에 대해 별도의 위임규정을 두고 있지 않던 것과 달리 이를 대통령령으로 위임하고 있는데,

이는 현행법상 무인도서에 대한 판단 기준이 마련되어 있지 아니하여 지방자치단체별로 무인도서를 달리 파악하였던 점을 고려한 것으로, 하위법령에서 무인도서의 범위에 대한 공통된 기준을 마련하려는 취지로 이해되며, 필요한 입법조치로 보임.

- 이에 대하여 관계부처의 의견을 보면, 해양수산부는 무인도서 종합관리계획 수립 시 면적이나 해안선 길이 등을 기준으로 관리대상 무인도서를 선정해왔으나, 현재 법령에는 관리대상 무인도서의 판단에 필요한 기준이 없어 개별 지방자치단체별로 자체 판단에 따라 무인도서를 파악해 제출하였다는 입장으로, 향후 외국 사례나 종합관리계획 수립 시 참고하는 기준 등을 법령에 반영해 그 기준을 명확히 할 계획이라고 밝히고 있음.

2. 해양공간계획 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안(안 제7조)

- 개정안은 지방자치단체가 해양공간관리지역위원회의 기능·구성 및 운영에 관한 사항을 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 정하도록 한 종전의 규정을 지방자치단체의 조례로 정하도록 개정하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제9조(해양공간관리지역위원회) ① (생 략) <u><신 설></u> ② 제1항에 따른 지역위원회의 기능·구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.	제9조(해양공간관리지역위원회) ① (현행과 같음) ② 지역위원회는 위원장 1명을 포함하여 10명 이상 20명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성하 되, 위원장은 시·도지사가 된다. ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사 항 외에 ----- ----- 해당 ----- ----- -----.

- 현행 「해양공간계획 및 관리에 관한 법률」 제9조에 따르면 시·도지사가 수립하는 해양공간관리계획의 수립·변경¹⁾과 그 밖에 해양공간 관리에 관한 중요 사항의 심의를 위하여 시·도지사 소속으로 해양공간관리지역위원회(이하에서 “지역위원회”라 함)를 두도록 하고, 그 기능·구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령²⁾으로 정하는

1) 제7조(해양공간관리계획의 수립 등) ① 해양수산부장관 및 시·도지사는 다음 각 호의 구분에 따라 해양공간관리계획(이하 “관리계획”이라 한다)을 수립하여야 한다.

범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있음.

그런데, 현행법에 따르면 배타적 경제수역과 대륙붕 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 해양공간을 제외한 나머지 해양공간에 대한 관리 계획은 시·도지사가 그 수립 주체로 되어 있음.

그리고 지역위원회는 이러한 관리계획의 수립·변경과 지방자치단체가 관리 주체인 관할 해역의 해양공간 관리에 관한 사항을 심의하기 위한 것이므로, 지방자치단체가 자율성을 갖고 지역위원회의 기능·구성 및 운영 등을 규율하도록 하는 것이 바람직해 보임.

이에 개정안은 지방 사무 관련 사항을 조례로 정할 때 제약으로 작용하는 대통령령에 따른 기준을 삭제하여 지방자치단체의 자치입법권을 보장하는 한편, 현재 대통령령에 규정되어 있던 지역위원회의 인적 구성에 관한 사항을 법률로 상향하여 최소한의 공통된 기준을 설정하려는 것으로 이해됨.

[표] 지역위원회 구성 관련 시행령 제11조의 주요 내용

구 분	주요 내용	비 고
지역위원회 심의사항	○ 관리계획의 수립·변경과 그 밖에 해양공간 관리에 관한 중요 사항, 관리계획과 관련하여 시·도지사가 자문하는 사항 등	
지역위원회 구성, 임명 등	○ 위원회는 위원장 1명을 포함하여 10명 이상 20명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성 ○ 위원장은 시·도지사가 됨	법률로 상향
	○ 위원은 해당 지방자치단체 소속 공무원, 관계 행정기관 소속 공무원, 해양공간계획 관련 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 시·도지사가 임명·위촉	

2) 동 법 시행령 제11조는 지역위원회의 심의사항, 위원 수 및 인적 구성에 관해 규정하고 있음.

3. 해양환경 보전 및 활용에 관한 법률 일부개정법률안(안 제9조)

☐ 개정안은 지역해양환경기준을 설정하려는 경우 시·도지사가 해양수산부장관의 ‘승인’을 받도록 하던 것을 ‘통보’하도록 하고, 해양수산부장관이 사후에 수정 또는 보완을 요구할 수 있도록 하며,

시·도지사가 해양환경종합조사 계획 및 결과를 해양수산부장관에게 ‘보고’하도록 하던 것을 ‘통보’하도록 함.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제13조(해양환경기준의 설정) ① (생략)	제13조(해양환경기준의 설정) ① (현행과 같음)
② 시·도지사는 관할해역의 특수성을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우 제1항에 따른 해양환경기준보다 강화된 별도의 지역해양환경기준을 설정 또는 변경하고 이를 고시할 수 있다. 이 경우 시·도지사는 미리 해양수산부장관의 승인을 받아야 한다.	② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- . 이 경우 시·도지사는 미리 해양수산부장관에게 해당 지역해양환경기준을 통보하여야 하며, 해양수산부장관은 통보받은 지역해양환경기준에 수정 또는 보완이 필요한 경우에는 해당 시·도지사에게 수정 또는 보완을 요구할 수 있다.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

제18조(해양환경종합조사) ① (생략)	제18조(해양환경종합조사) ① (현행과 같음)
② 시·도지사는 관할해역의 해양환경조사를 실시할 수 있으며, 조사계획 및 조사결과를 해양수산부장관에게 <u>보고</u> 하여야 한다.	② ----- ----- ----- ----- <u>통보</u> -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)

□ 현행법 제13조제2항에 따르면 지역해양환경기준을 설정하려는 경우 시·도지사가 미리 해양수산부장관의 ‘승인’을 받도록 하고,

같은 법 제18조제2항에는 시·도지사가 관할해역의 해양환경조사를 실시한 경우 조사계획 및 조사결과를 해양수산부장관에게 ‘보고’하도록 규정하고 있음.

개정안은 시·도지사가 해양수산부장관에게 지역해양환경기준 설정 시 ‘승인’을 받도록 하던 것을 ‘통보’하도록 전환하여 지방자치단체의 자율성을 강화하는 한편, 해양수산부장관이 통보받은 내용에 대해 수정·보완을 요구할 수 있도록 하여 사후적 관리 수단을 마련하려는 것으로, 적절한 입법조치로 보임.

문 의 처

02)6788-5418