



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

수산업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈마을어업에 대해 시·도 연안자원관리 제도 적용〉
■ 송옥주의원 대표발의(의안번호 제2214551호)

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김 성 완

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 마을어업에 대해 시·도 연안자원관리 제도 적용	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 송옥주의원 등 11인

2. 제 안 일 : 2025. 11. 25.

3. 회 부 일 : 2025. 11. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 어업을 하려는 자로 하여금 면허 또는 허가를 받거나 신고를 하도록 하고, 어업의 종류별로 어장 시설, 어구의 규모·형태 등을 제한하고 있음.

한편 현행법은 시·도지사가 수산자원관리를 위하여 어획량을 제한하는 등의 의무를 이행하는 경우에는 어업에 사용하는 어구의 규모·형태 등의 제한에 관한 사항을 따로 정할 수 있는 시·도 연안자원관리 제도를 규정하고 있음.

그런데 연안자원관리 제도는 허가어업만을 대상으로 할 뿐, 면허어업의 한 종류인 마을어업은 그 대상으로 명시하지 아니함에 따라 지역 실정에 맞춘 자율적이고 탄력적인 수산자원 관리에 한계가 있다는 의견이 있음.

이에 마을어업에 대해서도 연안자원관리 제도를 적용하여 포획·채취방법을 따로 정할 수 있도록 함으로써, 수산자원 관리 효율성 제고에 기여하려는 것임(안 제87조제1항).

Ⅲ. 검토의견

1. 마을어업에 대해 시·도 연안자원관리 제도 적용

가. 개정안의 개요

- 개정안은 마을어업에 대해서 시·도 연안자원관리 제도를 적용하여 시·도지사가 포획·채취방법을 따로 정할 수 있도록 하려는 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현행	개정안
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.	제87조(시·도 연안자원관리) ① -- ----- ----- ----- ----- ----- -----다음 각 호에----- -----.
<신 설>	1. 제60조에 따른 어구의 규모등의 제한
<신 설>	2. 제7조제4항제2호에 따른 포획 방법·채취방법(마을어업에 한정한다)
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과 같음)

	부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
--	---

나. 검토의견

- 시·도 연안자원관리 제도¹⁾(이하 “연안자원관리 제도”라 함)는 시·도지사가 수산자원관리를 위하여 대통령령²⁾으로 정하는 의무를 이행하는 경우에 관할 수역 내 수산자원의 지속적인 이용과 어업조정을 위하여 어구·어법을 달리 적용할 수 있도록 하는 제도임.

현행법 제87조는 ‘제60조³⁾에 따른 어구의 규모등의 제한에 관한 사

1) 「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·보완 사항 및 수산자원보호나 어업조정에 미치는 영향 등을 고려하여 승인 여부를 결정하고 시·도지사에게 통보하여야 한다.

2) 「수산업법 시행령」

제51조(시·도지사의 이행의무사항) 법 제87조제1항에서 “수산자원관리를 위하여 어획량을 제한하는 등 대통령령으로 정하는 의무를 이행하는 경우”란 다음 각 호의 사항을 모두 이행하는 경우를 말한다.

1. 연안자원의 보호를 위하여 자체 계획을 수립·시행할 것
2. 「수산자원관리법」 제11조에 따른 수산자원의 정밀조사 및 평가계획을 시행할 것
3. 「수산자원관리법」 제36조제3항에 따라 수립한 총허용어획량계획을 준수하여 총허용어획량을 설정·관리할 것

3) 「수산업법」

제60조(어구의 규모등의 제한) ① 해양수산부장관은 수산자원의 지속적인 이용과 어업조정을 위하여 필요하다고 인정하면 제40조에 따라 허가받은 어업의 종류별로 어구의 규모·형태·재질·사용량 및 사용방법, 어구사용의 금지구역·금지기간, 그물코의 규격 등(이하 “어구의 규모등”이라 한다)을 제한할 수 있다.

② 어구의 규모등의 제한에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 사용하는 어구의 규모등에 대하여는 대통령령으로 정하는 어업종류별 어구의 규모등의 제한 범위에서 따로 정하여 고시할 수 있다.

1. 「수산자원관리법」 제28조에 따른 어업자협약을 체결하여 같은 법 제30조에 따라 어업자협

항을 따로 정하여 고시할 수 있다'고 하여 허가어업만을 연안자원 관리 제도의 대상으로 규정하고 있음.

□ 마을어업은 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접(連接)한 일정 수심 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(定着性) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업으로서, 면허어업의 일종이므로⁴⁾ 현행법상 연안자원관리 제도의 대상에 포함되지 않음.

그러나 마을어업의 경우에도 일부 지역에서는 수산자원관리를 위하여 시·도지사가 관할 수역의 특성에 따라 어구·어법을 달리 적용할 필요성이 제기됨.

예를 들어, 현행 시행규칙⁵⁾상 허용되지 않는 일부 포획·채취방법이

약 승인을 받은 어업자 또는 어업자단체에 소속된 어업자

2. 「자율관리어업 육성 및 지원에 관한 법률」 제9조제2항에 따라 등록한 공동체에 소속된 어업인

③ 제2항 각 호 외의 부분 단서에 따라 시·도지사가 어구의 규모등을 정하여 고시하려는 경우에는 다음 각 호의 사항에 관하여 국립수산물과학원의 의견을 들은 후 제95조에 따른 시·도수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 어구의 사용 대상이 되는 수산자원의 번식·보호에 지장이 있는지 여부
2. 다른 어업에 미치는 영향

4) 「수산업법」

제7조(면허어업) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업을 하려는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 한다.

1. 정치망어업(定置網漁業): 일정한 수면을 구획하여 대통령령으로 정하는 어구를 일정한 장소에 설치하여 수산동물을 포획하는 어업
2. 마을어업: 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접(連接)한 일정 수심 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(定着性) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업

5) 「수산업법 시행규칙」

제11조(마을어업 어장에서의 포획·채취방법) 법 제7조제1항제2호에 따른 마을어업(이하 “마을어업”이라 한다)의 면허를 받은 자는 법 제7조제4항제2호 및 제4호에 따라 마을어업의 어장에서 수산동식물을 포획·채취할 때에는 다음 각 호의 어구를 사용해야 한다. 다만, 마을어업 어장의 수심이 깊어 다음 각 호의 어구를 사용하여 수산동식물을 포획·채취할 수 없는 경우에는 별표 3에서 정한 수산동식물의 포획·채취방법에 따른다.

1. 낚·호미·칼·팽이 또는 삽
2. 틀이류·손틀어구류 또는 갈퀴류

특정 지역에서 시험어업을 통해 제한적으로 적용된 사례⁶⁾가 있음.
시험어업 및 관련 연구 결과, 해당 방법은 어업인의 소득 증대에 기여하면서도 수산자원에 미치는 영향은 상대적으로 적은 것으로 나타나 한시적 시험어업 종료 이후에도 계속적인 활용 필요성이 제기되고 있음.

참고로, 시행규칙을 개정하여 해당 포획·채취방법을 ‘일반적’으로 허용할 경우 수산자원 영향에 대한 검증이 충분하지 않은 다른 지역까지 동일하게 적용될 수 있어 자원 관리 측면에서 부작용이 발생할 우려가 있음.

- 개정안은 현행 허가어업에만 적용되는 연안자원관리 제도의 대상에 면허어업인 마을어업을 포함하여 시·도지사가 관할 수역의 특수성을 고려해 마을어업의 포획·채취 방법을 따로 정할 수 있도록 근거를 마련하려는 것임.

개정안을 통하여 지역 실정에 맞춘 자율적이고 탄력적인 수산자원 관리를 도모하고 수산자원 관리의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨.

- 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

3. 통발 또는 문어단지

4. 추진장치가 없거나 고무줄을 이용하는 작살류

6) 경기도 화성시는 양수기를 이용한 개불 포획·채취를 시험어업으로 추진 중임.

첫째, 개정안의 실효성을 확보하기 위하여 개정안 제87조제1항제2호의 규율 범위에 일부 수정이 검토될 필요가 있음.

개정안 제87조제1항제2호는 ‘제7조제4항제2호에 따른 포획방법·채취방법’을 따로 정하여 고시할 수 있다고 규정하고 있으나, 개정안에 어구(漁具)에 관한 사항이 누락되어 있어 입법 취지를 달성하기에 불충분하다는 지적이 제기될 수 있음.

현행법 제7조제4항은 면허어업에 있어 ‘포획방법·채취방법(2호)’과 ‘어구 또는 그 사용에 관한 사항(4호)’을 구분하여 규정하고 있음. 개정안의 주요 취지는 일부 지역에서 요구하는 양수기나 스쿠버 장비 등을 활용한 수산물 채취를 양성화하려는 데 있으나,

개정안과 같이 방법에 대한 특례만 두고 어구에 대한 특례를 두지 않을 경우, 시·도지사가 고시를 통해 새로운 채취방법을 허용하더라도 그 방법에 필수적으로 수반되는 어구의 사용은 여전히 상위 법령에 위반되는 법적 모순이 발생할 수 있음.

개정안의 입법 취지를 달성하기 위하여 개정안 제87조제1항제2호에 ‘어구의 사용에 관한 사항’을 추가하는 방안을 검토할 수 있음.

둘째, 개정안 제87조제1항제2호가 인용하는 조항의 적절성에 대해 검토할 필요가 있음. 현행법 제7조제4항⁷⁾은 면허 부여를 위한 절

7) 「수산업법」

제7조(면허어업) ④ 다음 각 호에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

1. 어장의 수심(마을어업은 제외한다), 어장구역의 한계 및 어장 사이의 거리
2. 어장의 시설방법 또는 포획방법·채취방법
3. 어획물에 관한 사항
4. 어선·어구 또는 그 사용에 관한 사항

차적 위임 규정일 뿐, 어업 행위를 제한할 수 있는 실체적인 위임 근거로 보기 어려움. 현재 명시적인 법률 근거 없이 시행규칙에서 어업 제한 사항을 광범위하게 규정하고 있는 것은 행정입법의 규율 범위를 과도하게 확대하는 것으로 보임.

현행법상 면허어업에 대한 직접적인 제한 규정이 없다는 점 및 개정안대로 규정할 경우 시행규칙의 변경에 따라 법률 내용이 달라질 수 있다는 점 등을 고려할 때, 개정안의 입법 취지를 달성하기 위해서는 법 제7조제4항을 인용하기보다 「수산업법」에 면허어업에 관한 제한 규정을 신설하여 이를 인용하거나, 직접 제2호에 ‘제7조제1항제2호에 따른 마을어업의 포획·채취방법, 어구의 사용 등

5. 해적생물(害敵生物) 구제도구의 종류와 사용방법 등에 관한 사항

6. 그 밖에 어업면허에 필요한 사항

「수산업법 시행규칙」

제10조(정치망어업의 가두리시설 설치 등) ① 법 제7조제1항제1호에 따른 정치망어업(이하 “정치망어업”이라 한다)의 면허를 받은 자는 해당 어업권의 어장구역에 그 어장에서 포획한 어획물을 일시적으로 가두어 둘 수 있는 시설(이하 “가두리시설”이라 한다)을 설치하여 사용할 수 있다.

② 법 제7조제4항제2호에 따라 가두리시설은 다음 각 호의 기준에 따라 설치하고 사용해야 한다.

1. 가두리시설의 총 면적이 300제곱미터 이내일 것
2. 가두리시설이 어장의 면적과 어획물의 종류에 적합할 것
3. 해당 연도의 어업이 종료되면 지체 없이 가두리시설 중 어망을 철거할 것
4. 가두리시설 안에 사료를 넣어주는 등 양식(養殖)을 목적으로 사용하지 않을 것

③ 제1항에 따라 가두리시설을 설치한 자는 그 설치일부터 15일 이내에 별지 제13호서식의 정치망어업의 가두리시설 설치통지서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 제출해야 한다.

1. 가두리시설의 위치 및 구역도(정치망어업권 어장구역도의 도면에 표시한다)
2. 가두리시설의 설계도

④ 시장·군수·구청장은 해당 가두리시설이 제2항 각 호의 기준에 적합하면 별지 제14호서식의 가두리시설 설치증을 발급해야 하며, 그 설치 내용을 별지 제15호서식의 정치망어업의 가두리시설 설치대장에 기록해야 한다.

제11조(마을어업 어장에서의 포획·채취방법) 법 제7조제1항제2호에 따른 마을어업(이하 “마을어업”이라 한다)의 면허를 받은 자는 법 제7조제4항제2호 및 제4호에 따라 마을어업의 어장에서 수산동식물을 포획·채취할 때에는 다음 각 호의 어구를 사용해야 한다. 다만, 마을어업 어장의 수심이 깊어 다음 각 호의 어구를 사용하여 수산동식물을 포획·채취할 수 없는 경우에는 별표 3에서 정한 수산동식물의 포획·채취방법에 따른다.

1. 낚·호미·칼·쟁이 또는 삽 2. 틀이류·손틀어구류 또는 갈퀴류 3. 통발 또는 문어단지
4. 추진장치가 없거나 고무줄을 이용하는 작살류

해양수산부령으로 정하는 사항'이라고 규정하는 것이 타당해 보임.

셋째, 제도의 남용 가능성 방지를 위한 철저한 관리 체계 구축이 필요할 것으로 보임.

특정 지역에서 새로운 어구나 포획·채취방법이 허용될 경우, 적절한 영향 평가가 이루어지지 않은 다른 지역에서도 형평성을 근거로 허용 요구가 이어질 우려가 있음.

이와 관련하여 해양수산부는 수산자원의 정밀조사 등 대통령령으로 정하는 의무⁸⁾를 모두 이행하는 경우 승인을 받을 수 있으며, 최종적으로 해양수산부 장관의 승인을 요하기 때문에, 충분한 사전 검토가 가능하다는 입장임.

따라서 향후 제도 운영 시, 법령에 명시된 의무사항 이행 여부를 엄격히 확인하여 제도의 취지는 살리되, 무분별한 규제 완화로 인한 부작용을 방지할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 해양수산부는 지역 실정에 맞춘 자율적이고 탄력적인 수산자원 관리를 위해 연안자원관리 제도의 대상에 마을어업의 포획·채취방법을 포함시키려는 개정 취지에 공감하는 입장임.

8) 「수산업법 시행령」

제51조(시·도지사의 이행의무사항) 법 제87조제1항에서 “수산자원관리를 위하여 어획량을 제한하는 등 대통령령으로 정하는 의무를 이행하는 경우”란 다음 각 호의 사항을 모두 이행하는 경우를 말한다.

1. 연안자원의 보호를 위하여 자체 계획을 수립·시행할 것
2. 「수산자원관리법」 제11조에 따른 수산자원의 정밀조사 및 평가계획을 시행할 것
3. 「수산자원관리법」 제36조제3항에 따라 수립한 총허용어획량계획을 준수하여 총허용어획량을 설정·관리할 것

수협, 지자체, 어촌계 등 관계 기관 중 일부는 ① 행정력 부담, ② 지자체 간 다른 규제 적용으로 인한 형평성 문제, ③ 마을어업의 자율성 침해 등을 근거로 우려의 입장을 표하기도 하였으나, 해양수산부에서 연안자원관리 제도 설명 자료를 관계 기관에 송부하였으며, 특히 이해관계자 간의 갈등 여부·분쟁 해소 여부가 승인 시 반드시 고려될 것이므로 제도가 무분별하게 시행될 수 없다는 점을 확실히 하여, 현재는 우려가 어느 정도 해소된 상태임⁹⁾.

문 의 처
02)6788-5427

9) 참고로, 개정안에 대해서는 비용추계요구서가 제출되지 아니하였음. 발의하려는 의안에 국가 및 지방자치단체의 재정수반요인이 포함되어 있는 경우에는 국회예산정책처의 비용추계서 또는 미첨부사유서를 반드시 첨부하여야 하지만, 재정소요와 관련이 없는 의안의 경우에는 비용추계서 또는 미첨부사유서를 첨부하지 않아도 되므로, 비용추계요구서도 제출하지 않을 수 있음(국회 예산정책처, 「2021 법안 비용추계 이해와 사례」, 2021. p.30.).