수산업법 개정의 필요성에 관한 연구

차철표

A Study on Requirement for Reformation of Fisheries Act in Korea

cheol-pyo, Cha+

제1장 머리말

우리나라는 1953년 수산업법에 기초하여 어업 및 수산자원을 관리하여 왔으나, 200해리 배타적 경제수역제도의 정착으로 인한 관할 어장의 축소, 수입자유화와 유가 급등, 수산업 종사의 기피로 인한 인력수급 문제 등 외부적 요인과 연근해수역의 수산자원감소라는 내부적 요인에 의해 수산업의 기반이 위협받고 있다. 이와 같은 현상들은 사회변화에 기인하는 부분도 있지만, 자원의 현저한 감소는 무엇보다도 수산관련 법률의 체계와 집행상의 문제에 기인한다고 할 수 있다.

해양생물자원 보존에 관한 위기상황을 맞아 인류는 지속가능한 수산업과 책임수산업의 이념, 그리고 예방적 접근 원리를 원용하여 위기를 극복하고자 노력하고 있다. 그러나 국내 수산계의 대비태세를 볼 때, 아직도 과거 수산물 증산일변도의 정책을 자원상황에 부합되도록 획기적으로 변경한 바 없고, 더욱이 그러한 정책의 기반이 되는 법제도의 개선 노력도 적극적으로 전개되지 못한 것이 사실이다. 급변하는 해양법질서에 부응하고 또한 이미 과잉 상태를 보이고 있는 어획노력량을 적절히 규제하면서 수산자원을 효율적으로 관리 및 이용하기 위해서는 기존의 어업 및 수산자원관리제도를 합리적이고 현실적으로 정비하여야 한다.

제2장 수산업법의 특징

첫째, 수산업법은 영세어민의 생존권 보장을 우선시함으로써 일반법원칙에 우선하는 수산정책은 물론, 수산자원관리 보다는 어업자를 배려하는 정책을 펼치게 되었고, 모든 산업에서 인정되는 경쟁원리를 배제함으로써 수산제도의 개선을 저해하고 있다고 할 수 있다.

둘째, 수산업법은 상호 이질적인 사항들을 함께 규정하였다. 이와 같은 사항들은 하나의 조문으로 규율할 수 없기에 별도의 하위 법령을 제정하여 시행에 필요한 사항을 규율해야만 했고, 이 때문에 「수산업법」은 4개의 대통령령과 15개의 부령으로 구성되어 있을 뿐만 아니라, 내용이 방대하고 체계가 복잡해 질 수 밖에 없었다.

셋째, 우리나라의 어업관리제도를 정한 최초의 「어업법」은 일본인이 작성한 법률 초안을 구한국 정부로 하여금 확정·공포하게 했다는 기록이 있고, 또한 「어업령」, 「조선어업령」을 거쳐 「수산업법」을 제정하면서 「조선어업령」을 대폭적으로 참작했기 때문에 일본 「어업법」을 기초로 하였다고 볼 수 있다. 그리고 현행의 어업면허제도, 어업허가제도, 어업신고제도는 우리나라 어업의 역사적 발전단계를 거쳐서 생성·발전된 것이 아니라, 일본이 시행하고 있던 어업관리제도를 그대로 도입하여 정착시킨 것이라고 할 수 있다.

제3장 수산업법의 어업제도상의 과제

1. 어업허가

허가어업은 경제적으로 상당한 가치를 가지고 있기 때문에 법률에서 인정하는 재산권은 아니지만, 실질적으로는 재산권화 되어 있는 바, 현행 「수산업법」의 어업허가제도상 유효기간이 법정되어 있음에도 불구하고, 우선순위 규정에 의해 어업허가의 반영구성을 인정하고 있고, 어업금융면에서도 어업허가를 채권보전의 수단으로 이용되고 있는 것이 단적인 예이다. 그러나 어업허가가 이권화 됨으로써 자본의 집중을 초래하고, 허가의 편중현상이 심화되고, 어업경영 개선을 위한 투자를 곤란하게 하는 등 어업 발전에 장애 요인이 될 수도 있다.

해양수산부장관 허가어업은 어업의 비중이나 투자규모가 크고, 어업이익도 막대하기 때문에 이에 대한 행정처분이 신중해야 할 뿐만 아니라, 이들 어업의 조업 구역은 여러 시·도에 걸쳐 있는 것이 보통이므로 해양수산부장관이 직접 허가하게 하고 있다. 그러나 지방자치단체가 주변 수역의 자원상황을 판단하기가 현실적으로 어렵고, 각 지역별 어업허가정수를 결정하고자 할 때에 자원의 동태, 다른 어업과의 관계, 당해 어업의 경영 상태를 파악할 수 있는 체계를 갖추고 있지 않기 때문에 그 권한을 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 위임하는 것은 수산자원의 상황 또는 어업조정상 문제가 있다.

+ 부경대학교 수산과학연구소, 법학박사

허가의 우선순위는 특정 어업을 허가할 수 있는 허가정수에 비하여 어업허가 신청이 많은 경우에 일정한 기준과 조건에 따라 허가대상자를 선별할 목적으로 정해진 규정이다. 그런데 우선순위 규정은 사실상 기존의 허가어업에 대하여 대체허가, 代充許可의 유예, 재허가 등을 인정하고 있기 때문에 어업자 스스로가 포기하지 않거나 어업과 관련된 법령을 위반하지 않으면 허가의 이익을 반영구적으로 보장하는 법적 근거가 되고 있다. 그리고 허가의 권리화를 억제할 목적으로 제정된 허가의 유효기간제도도 그 역할을 다하지 못하고 있다.

2. 총허용어획량관리제도

현재 수산자원보호령 제27조의 2 제4항에서 어업자별로 배분량을 제한하여 할당할 수 있다고 규정함으로써 올림픽 조업방식을 원칙으로 하고, 필요한 경우 배분량을 할당하는 것으로 하고 있으나, 시범단계에서는 어종별 총허용어획량을 어업자단체별로 총허용어획량을 할당하고 조합원에 대한 배분량의 할당은 조합자체의 할당계획서에 따라서 개인에게 할당되고 있다. 그러나 어획실적의 관리가 체계적으로 이루어지지 않는 상황에서 어획실적만을 고려한다면, 총허용어획량의 배분량을 더 많이 받기 위해서 허위보고를 하게 될 것이고, 어선의 톤수만을 기준으로 할 경우 어획능력이 배제될 수 있다. 게다가 출어일수를 기준으로 한다면, 선박의 입출항에 대한 정보를 조작할 수 있다.

일반적으로 수산자원의 분포특성에 따라 또는 고의로 어업자가 할당받은 배분량을 초과하여 어획했을 때 과도어획의 문제가 발생한다. 과도어획이 이루어진 경우 어업자가 소유한 배분량 내에서만 그 권리를 인정하고 배분량을 초과하는 부분에 대해서 그 권리를 인정하지 않으면 배분량을 초과한 어업자는 위반에 대한 행정청의 단속을 피하기 위하여 어획된 양을 적게 신고하거나 허위보고서를 하게 된다. 또한 그 보고서의 모순을 감추기 위해 어획노력에 대한 보고서도 위조한다. 그러나 현행 수산자원보호령과 총허용어획량관리에 관한 규칙에서는 배분량을 초과하여 어획했을 경우에 대한 규제 규정을 두고 있지 않다.

배분량방식에 의한 총허용어획량관리제도는 해역과 어종을 한정하고 있으나, 해역의 특성 및 어법이나 어구의 종류에 따라 배분량의 대상 어종 이외의 부수 어종이 어획되는 경우가 있다. 부수 어종은 대체적으로 어업자의 의도와는 상관없이 어획되나, 어업자가 고의적으로 어획하는 경우도 있다. 어업자들은 배분량에 대한 높은 총수익을 원하기 때문에, 고가어종은 선호하고 저가어종은 투기하는 경우가 발생한다. 부수 어종을 바다에 투기하거나 또는 돌려보내지만, 대부분 폐사하기 때문에, 해상에 투기된 부수 어종은 배분량의 총량에 포함되지 않고 또한 해상에 투기한 만큼 실질적으로는 총허용어획량을 초과하여 어획하는 결과가 초래된다.

3. 수산자원관리제도

우리나라는 어로활동으로 인한 어업자원의 사망율을 줄이기 위하여 어구의 그물코 제한, 치어나 미성숙 어류 등 어종의 특정 생육과정을 보호하기 위한 금어구, 금지구역, 어기와 병행한 어구제한 등 다양한 기준과 방법으로 수산자원관리제도를 운용하고 있다.

어구의 그물코 제한과 같은 기술적 관리방식은 다양하게 구성되어 있는 자원 중에 필요한 것을 선택적으로 어획하는 것이 불가능하기 때문에, 어구의 그물코를 적당한 크기로 제한하여 체장이 적은 어린 물고기를 그물에서 도망시켜 보호하고자 함이다. 대형트롤의 실험을 통해 치어의 혼획 정도를 검토하여 볼 때, 어법에 따른 망목제한의 현행 규정이 자원관리 측면에서 미약할 뿐만 아니라, 자원이 풍부했던 1950~60년대의 망목제한 규정이 자원의 고갈위기에 처한 현재에도 그대로 유지되고 있다.

체장제한 규정에서 1963년과 1998년 개정과 비교하여 금지체장을 보면, 참돔의 경우에는 15㎝에서 20㎝로, 농어는 10㎝에서 20㎝로, 볼락은 10㎝에서 15㎝로 체장이 길어진 것은 극히 드물고 대부분 수산동식물의 금지체장이 작아졌다. 1963년에 설정되었던 이들 수산동식물의 금지체장은 1976년에 삭제되어 오늘에 이르고 있다. 어떤 어종은 1963년 처음으로 설정된 이후 지금까지 변하지 않는 수산동식물도 있다.

제4장 맺음말

수산업법은 비록 일본의 어업법을 상당부분 계수하였다고는 하나, 우리나라 수산업에 관한 기본법으로서 반세기 동안 수산업을 규율하여 왔다. 그럼에도 불구하고 우리나라 주변수역의 수산자원은 산업의 존립을 위협할 정도로 극도로 감소되어 있는 실정이다. 이것은 수산업법에서 정하고 있는 자원보호에 관한 규정이 현실적이지 못하거나 또는 자원보호에 관한 규정이 현실적인데 수산업제도를 준수해야할 어업인이 각종 규정을 준수하지 않았기 때문에 수산자원이 극감했다고 할 수 있으며, 이것도 아니면 수산자원의 환경적 요인에 기인한다고 할 수 있다.

그러나 우리나라 수산업이 위기에 봉착할 정도로 자원이 감소했다는 것은 우리나라의 어업제도를 규율하는 수산업법상의 문제에 전적으로 기인한다고 볼 수 있다. 경제발전과 더불어 어업환경이 급속도로 과학화되고 현재화되었음에도 불구하고 50년대에 만들어진 어업에 관한 규정들이 큰 변화없이 그대로 이어오고 있고, 수산자원의 여건이 현저하게 변화했음에도 과거 50년대 규정을 그대로 따르고 있다는 것은 그 단적인 예라고 할 수 있다.

지금부터라도 수산업에 관한 제도를 현실적이고 과학적으로 개선하여 경쟁력 있는 산업으로 육성해 가야한다. 이를 위하여 정부는

확고한 의지와 결단으로 수산업에 관한 불필요한 규제를 개선함은 물론, 각종 수산업에 관한 제도의 개선을 주도하여 합리적인 방안의 도출과 더불어, 일관성 있는 수산정책을 펼쳐야 할 것이다.
그리고 어업인들은 단기적인 안목에서의 이익에 급급하지 말고, 보다 장기적인 이익을 위하여 출혈의 희생을 감수하여야 하며, 모든 어업인이 공존할 수 있는 합의점의 도출에 동참하여야 한다. 또한 수산자원의 보존·관리의 책임을 정부에게만 부담시킬 것이 아니라, 어업인 스스로가 책임을 부담하는 자세를 가지고 어업을 영위할 때 우리나라 수산업의 미래는 보장될 것임을 단언할 수 있다.