

어업관리와 조업분쟁 조정에 관한 고찰

-연안어선어업의 조업구역을 중심으로-

이 광 남* · 윤 동 한**

A Study on Fisheries Management and Regulation of Fishing Area Disputes in Korean Coastal Waters

Lee, Kwang-Nam · Yoon, Dong-Han

目 次

I. 서 론	1. 이론적 검토
II. 어업관리제도	2. 조업구역 문제의 원인
1. 어업관리제도의 변천	V. 조업분쟁 해결 방안
2. 우리나라의 어업관리정책	1. 일본의 어업조정제도 검토
III. 어선어업의 조업분쟁	2. 우리나라의 조업분쟁 해결 방안
1. 조업분쟁의 유형	VI. 결 론
2. 조업구역 분쟁 사례	참고문헌
IV. 조업분쟁의 원인 분석	Abstract

I. 서 론

최근 들어, 연안어업에 있어서 조업구역으로 인한 분쟁, 특히 어선어업의 조업구역과 관련된 문제가 점점 사회문제화 되고 있다. 어선어업은 일반해면을 입회적으로 이용하며, 대체로 운용어구로써 어장에 서식하는 수산동물을 채포하는 행위를 하고 있다. 따라서 이러한 어장이용 형태나 어구어법의 특성상 여러가지 형태의 조업분쟁이 발생하기 쉽다.

우리나라의 경우, 1970년대 이전에는 도(道)간의 조업구역에 관한 분쟁이 표면화되지 않았으나, 1980년대 이후 연근해 수산자원의 고갈, 간척·매립 등에 의한 어장의 축소, 양식어장의 외양화, 어선세력의 확대 등으로 인하여 연안어장내의 조업경쟁이 심화되어 지자체(시도)별로 지정된 조업구

* 수협중앙회 수산경제연구원, 연구원, 수산경제학

** 한국해양수산개발원, 부연구위원, 경제학

역 이외의 수역에서 어업을 하는 행위가 점차적으로 증가하게 되고, 이에 따라 도간의 조업분쟁이 빈발하게 되어 사회적 문제가 되고 있다.

조업구역과 관련한 분쟁은 그것이 지속될 경우 자원의 효율적인 이용과 개발을 저해하고, 또한 사회적으로는 지역주민들간의 불화를 초래하기 때문에 이에 대한 해결책이 마련되지 않는 경우 막대한 사회적 비용을 초래하게 될 것이다.

우리나라의 경우 근해어업에 대해서는 이러한 문제를 부분적으로 다루었으나, 연안어업에 대해서는 그 실태조차도 체계적으로 검토되거나 분석된 바가 없었다. 따라서, 본 연구에서는 연안어업의 조업구역 분쟁이 어업정책과 밀접하게 관련되는 것이기 때문에, 먼저 어선어업의 어업관리제도를 살펴본 후, 조업구역 분쟁의 현황을 살펴보기로 한다. 그리고 연안어업의 분쟁 원인을 분석하고, 조업구역 분쟁의 해결에 관한 일본의 실태를 검토하였으며, 이를 통하여 우리나라에서의 어업분쟁 조정 방안을 제시하였다¹⁾.

또한, 본 연구는 연안어업의 조업구역 분쟁을 중심으로 그 조정방안을 제시하고 있으나, 이는 어업행위를 하는 어업의 전반에 상존해 있는 분쟁에 대한 해결 및 조정방안과도 관련이 있기 때문에 유사한 분야에서도 많은 참고가 될 수 있을 것으로 생각된다.

Ⅱ. 어업관리제도

1. 어업관리제도의 변천²⁾

어업관리제도를 어업규제적 측면에서 구분하면 크게 어업허가제도와 어획량할당제도로 대별할 수 있다.

우리나라의 경우 어획량의 규제는 실시하고 있지 않으며, 어업행위에 참여하는 어업자에 대해 일정한 기준에 의해 어업참여를 제한하는 제도 즉, 어획노력량을 제한하는 어업허가제도(licence system)를 채택하고 있는데, 먼허어업, 허가어업, 신고어업 등이 여기에 속한다고 볼 수 있다. 이러한 어업허가제도는 우리나라 뿐만 아니라 일본, 중국, 대만, 필리핀, 태국, 말레이시아, 인도네시아 등의 아시아 국가에서도 실시되고 있다.

또 다른 어업규제 방법으로서 어획할당량제도(quota system)를 들 수 있다. 이는 유럽, 미국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등에서 시행하고 있는 것으로서, 어로행위를 통한 경제활동에 대해서는 누구든지 참여 가능하지만, 적정 수산자원의 유지를 위하여 어획량의 한도, 예를 들면 최대지속적생산량

- 1) 기선권현망의 조업구역 문제가 단순히 어업문제에 국한되지 않고 지역감정과 맞물려 정치적인 문제까지 확대되고 있는 등 사회적으로 큰 문제가 되고 있다. 본고에서는 연안어업에 국한하여 분석하였기 때문에, 업종별 근해어업인 기선권현망의 조업구역 문제와는 관련이 없다는 것을 밝혀둔다.
- 2) 본고에서 언급되고 있는 어업제도는 학자들마다 접근하는 방법에 따라 용어를 달리하여 사용되고 있으나 일반적으로 licence system과 quota system은 어업규제방법에 대한 접근이고, limited access와 open access는 어장의 접근방법에 대한 분류라고 할 수 있다. 또한, 각국의 어업실정에 맞게 매우 복잡한 형태로 어업제도를 시행하고 있으므로 공통된 제도를 선별하여 분류했음을 밝혀둔다.

(maximum sustainable yield : MSY)을 정해 놓고 어획량을 그 한도만큼만 어획할 수 있도록 허가하는 제도이다³⁾. 이와 같은 두 종류의 어업관리제도가 정착되기까지는 많은 시행착오를 거쳤으며, 아직도 많은 논란을 불러 일으키고 있다.

어업관리 문제는 1950년대부터 논의되기 시작하였으나, 국제적인 회의에서 본격적으로 논의된 것은 1960년대 부터이다⁴⁾. 어업관리의 방법에 대한 변천과정을 살펴보면 <표 1>과 같으며, 여기에서의 어업관리 방법 중 어업제도의 분류는 어장접근방법에 따라 대별하여 정리하였다.

<표 1> 어업관리방법론의 변천과정

연도	구분	1963년도	1967년도	1983년도	1991년도
	세계어획량	37만톤	60만톤	760만톤	980만톤
	제안자	Anthony Scott FAO, 수산업의 경제적효과회의	F.B Christy FAO, 세계농업백서 4장	R.B.Rettig FAO, 세계어업관리 전문가회의	R.B.Rettig 어업관리심포지움
	장소	Ottawa	Roma	Roma	Tokyo
	Open Access	- 금지어구 - 금어기와 어획 할당 - 어업기술제한	- 체장제한 - 금어구 - 금어기 - 어구제한 - 총어획량제한 - 총노력량제한	- 어획량규제 - 간접규제 : 체장, 어기, 어구, 어장제한	- 어획량 규제 - 간접규제
	Limited Entry	- 과세방법 - 어업허가 - Sole Ownership	-	- 허가에 의한 어선척수 제한 - 어업세에 의한 규제 - 어업권 규제	- 허가에 의한 어선 척수 제한 - 어업세에 의한 규제 - 어업권 규제 o 어업권(TURF) o TAC o ITQ o 기업할당

자료 : Tadashi Yamamo, Community - Based Fisheries Management System under a Limited Entry, 한국해양연구소 세미나, 1996.12.16, p. 11.

공개참여(open access)제도하에서의 어업관리 방법은 어업관리가 제기되었던 초기에는 금어구, 금어기, 채포물의 체장제한과 같은 간접규제 방법을 우선시 하였으며, 어획량 규제와 같은 직접규제 방법은 부차적인 수단으로 간주되었다. 그러나 점차적으로 수산자원의 남획 문제가 대두됨에 따라 1980년대부터는 어획량 규제에 중점을 두고 간접규제 방법은 부차적인 방법이 되는 등 접근방법이 전환되었다.

1961년에 스코트(A. Scott)는 공개참여 제도가 어업관리 방법에서 일반적인 방법이라고 주장하면서, 동시에 참여제한(limited entry)제도의 필요성도 제안하였다. 이 제도의 접근방법에는 과세제도, 어업허가, Sole Ownership⁵⁾ 등이 있으며, 이러한 규제방법은 그 이후로 큰 변화가 없었다.

3) Sutinen, J. G., P. Marce, J. Kirkley, W. Dupaul and S. Edwards, "Consideration for the Potention Use of Individual Trassferable Quatas in the Altantic Sea Scallop Fishery", Vol.5, 1992. 2, pp. 50 - 54.

4) A. Scott, Obstacles to Fishery Self - Government, Marine Resource Economics, Vol.3, No.3, Autumn, 1993.

5) 어촌제, 수협, 지자체가 어장을 관리하는 주체가 되는것.

또 다른 어업제도가 서구 각국으로부터 주목을 받은 것은 1980년대 후반으로, 레티그(R.B.Rettig)는 1991년에 제한참여 제도하의 어업권 규제방법을 4종류로 세분화시켰는데, 이중 양도성 개별어획량할당(individual transferable quota : ITQ), 총허용어획량(total allowable catch : TAC)에 의한 어획량규제의 어려운 점을 보완하여 어업권제도(TURF)⁶⁾를 제안하였다.

최근의 세계 각국은 각국의 어업실정에 맞게 어업관리를 시행하고 있으나, 대부분의 경우는 공개참여 제도의 간접규제 방법과 참여제한 제도하의 어업허가 제한 등을 혼합하여 어업제도를 시행하고 있음을 알 수 있다.

2. 우리나라의 어업관리정책

우리나라의 경우는 공개참여 제도의 간접규제 방법인 어기, 어장, 어구, 체포물의 체장 제한 등과 제한참여 제도하의 어업허가에 의한 어선수, 어획활동의 범위, 어업권(TURF)의 제한 등이 있으므로 두 제도를 혼합하여 어업제도를 시행하고 있다.

좀 더 세부적으로 살펴보면, 우리나라의 어업관리 정책은 어업규제 정책과 어업자원조성 정책으로 구분할 수 있는데, 어업규제 정책에는 면허, 허가, 신고제도가 포함되어 있다. 이중 어업허가와 신고 제도는 어업자원에 대한 규제정책으로 사용되고 있으나, 어업면허제도는 어장에 대한 규제정책으로 사용되고 있다. 어업자원에 대한 어업규제 정책의 내용은 체포체장 제한, 어구규제, 어획물의 양육 및 전채 제한, 어획활동(조업구역) 제한, 어획노력량 제한 등이 있으며, 어업자원조성 정책으로는 인공어초 투하, 종묘방류사업 등이 이에 해당된다.

본 연구에서는 연안어업의 조업구역의 분쟁 문제에 한정하고 있으므로 이와 관련된 허가어업에 대해 살펴보면, 허가어업은 해양수산부장관의 허가어업과 도지사 허가어업으로 구분된다. 해양수산부장관의 허가어업은 규모가 크고 조업구역이 전국에 걸친 것으로서 일반적으로 근해어업에 해당되며, 도지사 허가어업은 규모가 작고 조업구역이 일부지역에 한정되는 것으로서 일반적으로 연안어업이 이에 해당된다고 할 수 있다.

연안어업의 어업정책중 조업구역과 관련된 내용을 좀더 구체적으로 살펴보면, 연안어업은 지방자치단체의 행정관할구역이 조업구역인데 반하여, 근해어업은 우리나라 근해해역이 조업구역이며, 이는 다시 수산자원보호령에 의해 조업구역이 규정된다.

연안어업의 조업구역이 지자체의 행정관할구역으로 설정된 배경은 1970년대 들어와서 연안어업인들의 허가 취득에 따른 불편 사항의 해소 및 불필요한 경제적 부담의 경감, 그리고 지자체의 책임 있는 행정의 구현 등을 위해 행정처분 권한이 지자체로 위임되는 과정에서 허가처분권자가 지방자치단체장이 되면서 부터이다⁷⁾. 즉, 해양수산부의 허가권을 시·도지사에게, 시·도지사의 허가권을 시장·군수에게 그 권한을 위임하는 등 어업허가처분 권한이 대폭 하부관청에 위임되면서부터 연안어

6) Territorial use right in Fisheries(TURF) : 어업에 있어서 배타적인 권리를 말하며, 우리나라의 경우는 면허어업이 이에 속한다고 볼 수 있다.

7) 대통령령 제5711호(공포 일자 1971.7.21), 제6433호(공포 일자 1972.12.30), 제8184호(공포 일자 1976.7.9).

업의 조업구역이 지자체의 행정관할 구역으로 설정된 것이다.

한편, 1980년대에 들어와서는 연안어업의 어선척수 증대와 어로기술의 발달로 어획강도가 높아지고, 임해공단과 도시로부터의 오폐수 및 생활하수의 유입 증대와 대단위 배립사업 등으로 어장환경이 변화되어 수산물의 생산 증가율이 크게 둔화되었을 뿐 아니라, 일부 어종의 자원감소 경향이 나타났다. 이러한 연안어장의 환경변화에 적극 대처하기 위해 각종 수산자원이 산란, 서식하고 있는 연안에서 조업하는 연안어업도 적정어획량 유지의 필요성이 대두되었다.

이에 정부에서는 구 수산업법 제12조 및 제22조에 의하여 시·도지사에게 어업별 조업어장여건, 어업허가 건수, 어선척수와 규모, 어업경영상태 등 어업실태를 정확히 조사 분석하여 시·도별 허가가능건수(일명 조정건수)를 정(고시)하여 허가토록 하였으며, 동 허가정수는 연안어업의 허가처분권자인 시·도지사가 관할수역의 어업환경변화와 지역적 어업특성에 따라 연차별로 조정·고시하여 관리·운영되고 있다⁸⁾.

Ⅲ. 어선어업의 조업분쟁

1. 조업분쟁의 유형

이해관계가 있는 집단 및 개인간의 조업구역 분쟁은 일반적인 사회현상과 마찬가지로 어업에 있어서도 나타나고 있다. 더구나 어업자원에 대한 어업규제정책중 조업구역을 지정한 어업정책은 수산자원의 감소, 어선세력 및 어획노력량의 증가로 인하여 다양한 어업분쟁을 야기시키고 있다.

사회적 문제로까지 대두되고 있는 몇 가지 중요한 분쟁유형을 살펴보면, 1) 업종별어업간의 분쟁, 2) 업종별 어업과 연안어업간의 조업구역 문제, 3) 어업종류별 어획물의 지정에 따른 어업 종류간의 경쟁적인 조업문제, 4) 유어자와 어업인간의 문제, 5) 연안어업의 도간 조업구역 문제 등이 있으며, 이들 구체적인 분쟁 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 업종별 어업간의 분쟁 중 대표적인 것은 멸치 어족자원 이용을 둘러싼 기선권현망어업의 분쟁인데, 이것은 경남지역과 전남·북 지역간의 어업허가건수 및 조업구역 확대 문제로 인하여 사회적 문제로까지 비화되었으며 아직도 미결상태로 남아 있다.

다음으로, 근해어업과 연안어업간의 채포대상어종을 둘러싼 분쟁으로 과거부터 계속 분쟁이 야기되어 왔으며, 오징어의 과잉어획으로 인한 어가 하락을 계기로 심각성을 더하고 있다. 또한, 어업종류별 어획물의 지정에 따른 어업 종류간의 경쟁적인 조업문제는 명태자원의 경우, 연안어장이 조업구역인 연안유자망어업에서는 명태의 체장을 정하여 그 이상의 크기의 명태만을 어획할 수 있도록 규정되어 있으나, 근해가 어장으로 지정된 트롤어업의 경우는 채포물의 체장에 대한 기준이 없어 분쟁이 계속되고 있는 실정이다. 이 두 분쟁의 사례는 조업구역 및 허가시 채포물의 명시 등과 같은 어업규제제도와 밀접한 관계가 있다.

8) 1986년 3월 11일 수산업법 개정 내용.

유어자와, 어업인간의 문제는 아직까지 분쟁이 가시화 되고 있지는 않지만, 일본의 경우 낚시 동호인이 증가하면서 이들 유어자와 어업인간의 분쟁이 심각한 상태에 이르고 있으며, 이에 대해 일본정부는 전담부서까지 두어 이 문제를 다루고 있다. 따라서 우리나라도 국민소득의 증가에 따라 점차적으로 해상 레크레이션 인구가 증가할 것으로 예상되어 향후 이것은 사회적 문제로 대두될 것으로 예상된다.

마지막으로 연안어업의 도간 조업구역 문제는 대표적인 분쟁 해역인 충남의 서천군과 전북의 군산시간의 해상 도경계를 둘러싼 조업구역 분쟁이다.

그 이외에도 광물자원(규사)채취와 관련된 지자체간의 분쟁, 육성수면 이용을 둘러싼 지역어업인과 잠수기어업자간의 분쟁, 군간의 양식어장의 이용을 둘러싼 군경계 획정 문제, 어구 유실에 따른 분쟁, 무허가어업과 허가어업자간의 분쟁 등이 있다.

이러한 어업분쟁은 유엔해양법협약의 발효, 한·일 및 한·중간의 어업협상 타결에 따라 우리나라 연근해어장이 축소될 것이므로, 향후 연근해어장에서 다양하고 복잡한 형태의 어업분쟁이 계속 야기될 것으로 예상된다.

2. 조업구역 분쟁 사례

조업구역 분쟁은 앞서도 지적하였듯이 일반해면어업의 경우는 업종별 어업간의 분쟁, 근해어업과 연안어업간의 분쟁, 연안어업의 도(지자체)간 분쟁 등으로 구분할 수 있는데, 본 논문에서는 연안어업의 지자체간 조업분쟁 사례에 대해서만 논하기로 한다.

1980년 이전만 하더라도 지자체간의 조업구역에 대한 문제가 부분적으로 있어 왔으나, 당해도지역 어업인들간의 양보로 대부분 자체적으로 해결되어 왔다. 그러나 1981년 충남 서천군에서 “충남어장과 전북어장은 구분이 어렵기 때문에 1개도의 허가만으로 양도에서 조업이 가능하도록” 정부에 공식적으로 건의함에 따라 문제가 제기되었다.

이를 시작으로 대부분의 지자체(시도)에서 도간의 조업구역 분쟁이 계속하여 발생되고 있는 실정이며, 일부 문제에 대해서는 중앙부처의 중재로 해결의 실마리를 찾고 있다. 그러나 조업구역의 분쟁에 관한 근본적인 조정문제는 해결이 되지 않고 있어 지역감정을 앞세운 어업인들의 민원이 계속되고 있는 실정이다.

(1) 서해안 지역

서해안 지역은 인천광역시, 경기도, 충청남도, 전라북도, 전라남도가 속해 있으며, 이들 지역이 가장 많은 조업구역 문제를 안고 있다. 인천광역시와 경기도의 조업구역은 「어업허가 및 신고에 관한 규칙」 제5조 제1항의 규정에도 불구하고, 동조 제4항에서 “인천광역시와 경기도의 관할구역을 동일한 것으로 보아 어업허가 신청서를 관할하는 시·도지사(인천광역시, 경기도 지사)에게 제출할 수 있다 <신설 95. 7. 15>”고 규정되어 있기 때문에 공동조업구역으로 조업에 임하고 있다.

그러나 경기도와 충남의 경우는 1987년 충남도에서 경기도 화성군 우정면 국화도리 및 인근해상

의 편입을 요구하면서 조업구역 문제가 발생하였다. 편입요구 사유는, 동 해역이 경기도 화성군 우정면 소재지에서는 약 40km의 원거리에 있으나, 충남 당진군 석문면 장고항리와는 3km의 근거리에 위치하고 있어 생활권의 주민권익보호 및 조업구역 확대를 통한 어민소득 증대였지만, 일부 어장의 상실 및 침해 등을 우려하는 경기도 어민들이 국화도의 충남 당진군 편입을 반대하였다.

이러한 조업구역의 분쟁해결을 위하여 1987년 3월 수산청 생산국장실에서 양도간의 수산관계자회의를 열어서 현행대로 조업구역을 적용기로 한 바가 있다. 그러나 현재는 아산항개발로 인한 배후지의 산업공단건설과 당진군 석문면 교로리의 화력발전소 건설로 인하여 어장감소 및 어선의 조업구역이 더욱 더 협소해짐에 따라 도간 조업구역 재조정을 요구하고 있는 실정인데, 어업피해보상으로 인한 어선의 감축으로 분쟁은 과거에 비하여 많이 완화된 상황이다.

다음으로 충남과 전북의 경우는 도경계선으로 인한 조업구역문제가 가장 심각한 지역이다. 양도간의 조업구역 문제는 1914년 3월 1일자 조선총독부 부령 제111호(1913년 12월 29일 공포)에 의하여 충남 서천군앞 해상에 있는 개화도, 연도, 죽도, 어청도가 전북 옥구군(현재 군산시로 편입)으로 편입됨으로써 발단되었다. 이러한 행정구역개편 상황에서 국립지리원은 지도도식규칙(건설부령 제247조, 1979년 9월 18일)이 섬(도서)은 그 소속이 해독될 수 있도록 해안선과 섬 또는 양섬사이의 중간선으로 경계를 표시하도록 되어 있으므로 이를 기준으로 해면의 경계선을 표시하였다. 그런데 이를 근거로 해면상의 지도가 그려지고 어업상의 관할권이 정해지게 되어 충남의 경우는 해면이 좁아지고 전북은 넓어지는 현상이 나타났다.

이러한 상황에서 충남도는 조업구역 조정문제를 제기하였고, 정부에서는 1981년 12월 28일에 연안유자망의 도계간의 조업구역의 철폐를 지시하게 되었으며, 수산청 훈령 제413호(1982년 2월 8일자)에 따라 양도간의 상호협의를 의한 일정수역을 공동조업구역으로 설정할 수 있도록 하였다. 이에 따라 1982년 5월부터 충남과 전북간에 협의가 시작되었는데 협의내용을 살펴보면, 충남도에서는 수산청 훈령 제413호 수행을 주장하였고, 조정수역을 전북 옥구군(현 군산시)과 충남 서천군 관할수역으로 할 것을 요구하였다. 이에 대하여 전북에서는 연안어업인들의 조업구역 보호차원에서 수산청 훈령 제413호의 수행 불가를 주장하였다.

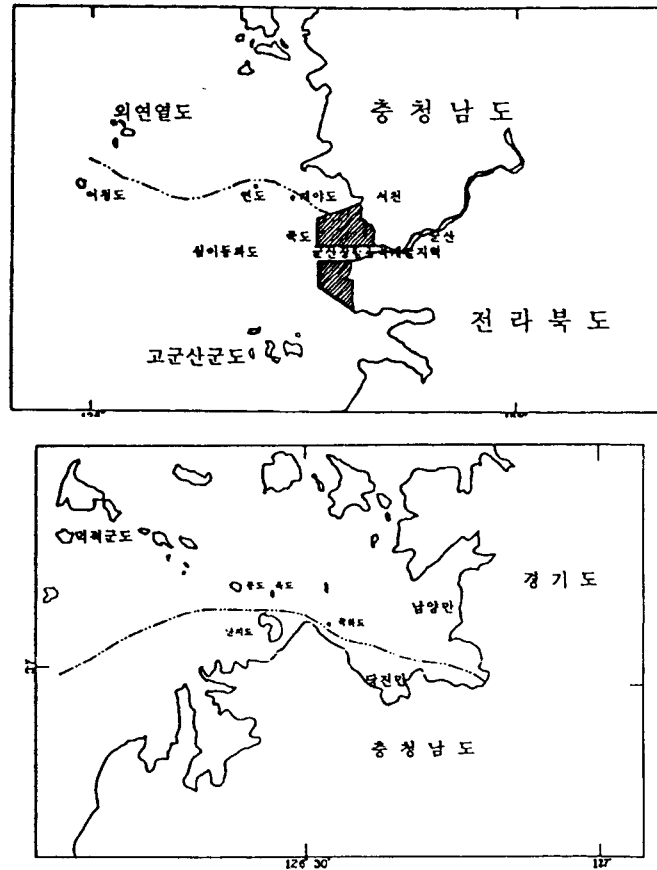
그 이유는 공동수역의 설정해역으로 될 전북 옥구군 미성읍과 충남 서천군 수면면적의 격차가 심하고(15 : 1), 또한 옥구군관내 수역은 전북 연해의 약 65%에 해당하는 주요어장이나 충남의 경우는 약 4%에 불과한 것이라는 점이다.

이러한 조업수역 문제가 원할히 타결되지 못함에 따라 민원이 다시 제기되고, 1987년 2월에 대통령 비서실에서 해상도계 조정검토를 수산청에 지시함에 따라 이후 3차례에 걸쳐 협의하였으나 전북 어민들의 반발로 협의가 결렬되었다. 그 이후 1993년 7월에는 수산청 소관 행정쇄신 추진자료에 인접시군 관할까지 공동조업수역의 확대를 삽입하였고, 1993년 8월에는 연안어업 도계 공동조업구역 제도화를 충남도에서 수산청에 건의하여 조업구역을 인접도의 시군까지로 지정할 수 있도록 법제화를 요구하였다. 그러나 수산업법상의 공동조업수역을 지정한 제도의 실현이 도간의 이해상충으로 협의조정이 불가능하였다. 이러한 양도간의 조업구역 문제는 조업지도 단속시 조업구역으로 인한 민원이 항

수산경영론집

상 상존해 있으며, 해상도계간의 식별이 불가능하여 조업구역 위반사례가 빈발하고 있고, 조업구역 위반으로 검거된 어민불만 및 집단 민원발생 등 문제점이 현재까지 여전히 남겨져 있는 실정이다.

마지막으로 전북과 전남의 도경계의 경우는 조업에 임하는 양도 어민들 모두가 관행으로 인정하고 있어 별다른 문제가 없는 것으로 파악되었으나, 근해어선들의 조업구역 문제와 면허어업과 관련있는 군경계문제가 심각하여 사회문제화되고 있는 실정이다.



<그림 1> 경기-충남, 충남-전북간의 해상경계

(2) 남해안 지역

남해안 지역에는 전라남도, 제주도, 경상남도, 부산광역시 등이 속해 있으며 이들 지역 역시 지자체간의 조업분쟁이 나타나고 있다.

제주도와 전라남도의 경우에는 연안어업의 조업구역 문제가 그다지 심각하지는 않다. 그 이유는 어장형성이 양도 경계주변수역에서는 이루어지지 않고 제주도 해역부근에서 이루어지고 있으며, 또한 연안어민들 스스로도 도경계를 관행적으로 인정하고 있기 때문이다. 그러나 제주도와 전라남도간 제주해협 사이에 있는 사수도(장수도)가 양도간에 관할권을 둘러싸고 분쟁이 진행 중이다. 이 섬은

현재, 공부상 북제주군과 완도군에 이중으로 기재되어 있고, 이 섬의 관할권 주체여하에 따라 양도 연안어민들의 조업구역 문제와 직결되기 때문에 양도에서는 중앙행정조정위 등 관계기관에 합리적인 결정을 내려줄 것을 바라고 있다.

다음으로 전남과 경남의 경우, 기선권현망어업의 이용어장을 둘러싼 분쟁이 사회문제가 되고 있고, 연안어업에 있어서는 전남과 전남의 경계해역인 광양만 인근해상에서 도별 조업구역 침범문제가 발생하고 있는데, 주로 안강망어업과 유자망어업의 조업구역과 연관이 있어 복잡한 양상을 띠고 있다.

경남과 제주도는 경남 소속 안강망어업과 제주도의 연안어업인 채낚기어업 등과의 조업구역분쟁이 야기되고 있으며, 이 문제는 합의서를 작성하여 문제를 해결하고 있는 실정이다. 또한, 경남소속 연안어업들이 제주도 인근 해상까지 조업하는 사례도 있으나, 이는 주로 불법어업인 소형기선저인망어업이 대부분이고, 양도의 대다수 어민들이 도간 조업구역을 관행적으로 인정하고 있어 문제의 심각성은 크지 않다고 판단된다. 그러나 근해안강망어업과 제주관내 연안어업간에 공동조업구역에 따른 문제가 심각하여 어민들간의 분쟁이 있어 왔다. 이 문제는 해양수산부의 중재로 제주도와 근해안강망어업 대표간의 합의서를 작성하여 문제를 해결하고 있으나, 합의내용 이행에 있어서는 수산자원의 고갈, 해상에서 조업하는 특수성, 어민들의 인식 부족으로 어업질서가 문란한 상태이며, 향후 이 문제에 따른 분쟁 가능성이 상존해 있는 실정이다.

다음으로 부산광역시와 경상남도는 인천광역시와 경기도간의 경우와는 달리 수산업법 제 41조 및 「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제 5조에 따라 부산광역시 인근해상과 경상남도 인근 해상에 연안어업 조업구역이 구분되어 있기 때문에 양도간에도 조업구역으로 인한 분쟁의 가능성은 항상 상존해 있다.



<그림 2> 전남-제주도 간의 해상경계

(3) 동해안 지역

동해안 지역에는 경남, 경북, 강원도가 있으며 해역의 특성상 해안선이 단조롭고 도서가 없으며, 도간의 경계는 과거부터 도간의 중심해역을 통과하는 직선으로 구분되어 있다.

경남과 경북의 경우, 연안어업에 있어서 조업구역 문제는 거의 없으나, 경북 경주시 양남면 수렴리와 경남 울산시 강동면 신명리 사이의 수역에서 공동어장 이용에 대하여 도경계에 따른 문제가 제기되고 있다.

다음으로 경북과 강원도간에는 1987년 강원도에서 연안채낚기인 오징어어업의 어장형성과 관련하여 조업구역 확대를 요구하였으나 경북에서 거절하였고, 현재는 경북에서 연안어업의 조업구역의 확대를 요구하고 있으나 강원도에서 반대하고 있는 상태이다. 또한, 경북 울진군과 삼척시간의 도경

계 문제가 양도간의 이해가 엇갈려 아직까지 문제가 해결되지 않고 있다. 만약 양도간에 합의가 이루어진다면 연안어업의 조업과 직접 관련되는 사안인 만큼 이 문제에 대한 귀추가 주목된다.

IV. 조업분쟁의 원인 분석

1. 이론적 검토

바다에서 서식하는 수산자원들은 대부분 모든 인간이 함께 공유하는 자원이며, 소유권이 불분명하기 때문에 누구나 똑같은 권리를 가지고 자유롭게 수산물을 채취 및 채포할 수 있다. 특히, 우리나라의 경우는 어업자를 일정한 기준에 의해 어업참여를 제한하는 어업허가제도(licence system)를 시행하고 있기 때문에, 행정관청으로부터 허가를 받은 어업자는 어기, 어구, 조업구역 등을 제외하고는 어업에 참여하는 데 아무런 제약이 없고, 또한 어획할 수 있는 어획량에도 아무런 규제가 없는 자유 경쟁적 조업이 행해진다고 볼 수 있다.

이러한 자유경쟁적 조업하에서는 필연적으로 과당경쟁의 문제가 발생하는데, 이에 따라 어로활동을 위한 경비가 상승되는 외부효과 문제가 발생하며, 이는 준지대가 소멸될 때까지 지속된다고 볼 수 있다⁹⁾. 이하에서는 우리나라 연안어업에 있어서 어떤 문제 때문에 조업분쟁이 발생하며, 또한 어떤 과정을 통해 과잉어획이 행해지게 되는가를 살펴보고자 한다.

(1) 지대의 존재와 어획노력량의 증가

<그림 3>의 A를 연안유자망어업의 총수입곡선과 총비용곡선이라고 가정하고, 먼저 일부 어업자들에 의해 어장이 처음 발견된 후 어획노력이 E1까지 투입되었다고 보자.

E1점에서는 총수입이 총비용보다 훨씬 크므로 초과이윤(rent)¹⁰⁾이 존재한다. 초과이윤이 존재하는 것이 알려지면 다른 종류의 어업에 종사하던 어업자들이 연안유자망어업에 참여하게 됨으로 어획노력량은 증가하게 될 것이다.

어획노력량이 증가하게 되면 처음에는 어획량이 증가하나 이것이 대상자원의 수량을 감소시켜 점차로 어획량이 줄어들게 될 것이며, 결국은 총수입과 총비용이 일치되어 초과이윤이 없어지는 E2점에서 장기적 균형이 이루어지게 된다.

이 점은 <그림 3>의 B에서 볼 때, 어획노력의 평균수입(AR)이 평균비용(AC)과 같아지는 점이기도 하다. E2 왼쪽에서는 어획노력 단위당 평균수입이 평균비용보다 크기 때문에 기존어업자들은 어

9) John M. Hartwick and Nancy D. Olewiler, "The Economics of Natural Resource Use", HARPPER and ROW Publishers, New York, 1986, pp. 263 - 267.

10) 어업자의 순수익은 엄밀하게 말하면, 어업인이 어획물을 조제하여 판매한 것이 아니고 자연으로부터 획득한 것이므로 이윤이 아니고 경제적 지대(economic rent)라고 할 수 있다. 또한 어업에서의 이윤은 정상적인 이윤을 초과하는 경제적 잉여이나 일반 제조업에서의 초과이윤과는 개념이 다르다. 제조업에서는 장기완전경쟁시장이 되면 초과이윤은 없어지나, 어업에서는 지대가 존재할 수 있기 때문에 어업자원의 관리 및 목표는 경쟁시장에서도 지대를 극복하는데 있으며, 어업에서의 초과이윤은 수산자원 자체가 가지고 있는 특수성에서 나오기 때문에 자원지대(resource rent)라고도 한다.

획노력을 증가시키고 다른 어업에 종사하던 어업자들도 연안유자망어업에 참여하게 된다. 그러나 어획노력이 E2보다 크게 되면 평균비용이 평균수입보다 커지므로 손실이 발생되어 이번에는 개개어업자들의 어획노력 삭감이나 일부 어업자들의 당해어업에서의 이탈이 이루어져 결국은 초과이윤도 손실도 없는 E2점에서 장기균형을 이루게 된다. 따라서 E2점을 경쟁적 개방어장 또는 공유재산자원어업의 균형점이라고 부르기도 한다.

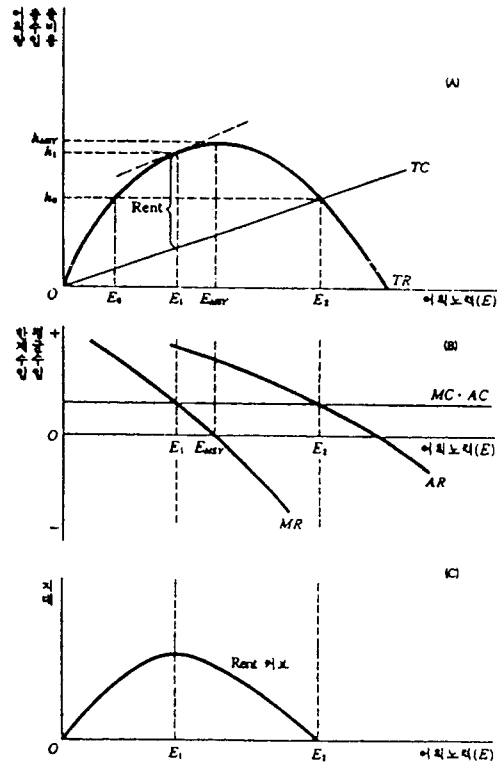
(2) 자원지대와 인접한 어장간 조업분쟁

공유재산자원어업의 균형은 어업지대가 소멸된 상태에서 이루어지는 것이므로, 일부의 수산경제학자들은 어민들이 농민들보다 일반적으로 가난하게 사는 이유를 수산자원의 준지대를 소멸시키는 과잉어획과정에서 찾기도 한다¹²⁾.

경쟁적 개방어장의 장기균형점은 과잉어획의 결과로 나타난 비합리적인 평균점이다. <그림 3>의 A에서 보는 것과 같이 E2의 어획노력을 투입하여 생산되는 어획량 h0는 모든 어부들이 서로 협력한다면 훨씬 적은 비용 E0를 들여서도 생산이 가능하며, 또한 이 경우에는 어업지대까지도 누릴 수 있다는 점에서 E2 수준에서의 어획노력 투입은 비합리적이다. 결국 어획경쟁은 쓸데없이 사회적 비용만 증대시켜 자원지대를 소멸시키므로 전체 경제의 후생수준을 감소시키는 문제를 갖는 것이다.

자원지대가 소멸되는 이유는 수산자원이 공유재산자원(common property resources)이라는 데서 유래한다. 공유재산적 성격의 수산자원은 소유권이 불분명하여 누구든지 어획할 수 있으므로, 어업자들은 오직 각자의 이익만을 위하여 개인적 총수입이 총비용을 초과하는 한 어획노력을 증가시킨다. 그 결과 외부효과가 일어나 자원지대가 완전히 없어질 때까지 남획을 한다.

우리나라 연근해 어장은 바로 이와 같은 이유 때문에 어업자간의 과당경쟁이 빚어지게 되고, 자원이 고갈되어 어장의 생산성이 낮아지게 되었다고 말할 수 있다. 또한 어획량에 비해 소득증가로 인한 수요는 더욱 증가하므로



<그림 3> 자원지대 (rent economic)와 최적어획량¹¹⁾

11) John M. Hartwick and Nancy D. Olewiler, op. cit., p. 264.

12) H. Scott Gordon, Economic Theory of a Common - Property Resource : The Fishery Journal of Political Economy, Vol. 62, pp. 124 - 142.

수산물의 가격은 계속하여 상승추세를 보이고 있으며, 장기균형 자원량수준은 더욱 낮은 곳에서 이루어져, 그 결과 연근해 어장이 황폐화되고 있는 실정에 있다고 볼 수 있다.

현행 제도하에서¹³⁾ 만약에 인접한 시도 중 어느 한 곳의 어장해역에서는 자원이 증대되어 지대가 발생하고 있지만, 인접한 타도의 다른 어장에서는 자원이 소진이 되어 지대가 전혀 없는 경우 인접해역으로 도간 경계를 넘어서 어획을 시도할 것이다. 이와 같이 인접한 해역에서 자원지대가 계속하여 발생하는 한, 인근의 타도 연안어업자는 조업구역을 넘어서 어로행위를 금지하고 있는 현행 수산제도하에서도 계속하여 도간경계를 넘어서 조업을 할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

2. 조업구역 문제의 원인

앞에서 살펴보았듯이, 전반적으로 연안어업에는 지역간의 분쟁이 상존해 있는데, 이러한 도간의 조업분쟁이 야기되고 있는 원인은 여러가지가 있을 수 있으나, 그 중 중요한 몇가지를 언급한다면, 첫째, 연근해 수산자원의 감소, 둘째, 도별 어업허가전수의 비과학성, 셋째, 도간 해상경계의 불명확성, 넷째, 분쟁조정에 대한 제도상의 문제 등으로 집약할 수 있다.

(1) 연안 수산자원의 감소

과거에는 수산자원도 풍부하였고 어민들의 어획노력량 및 어획강도도 미약하였기 때문에, 해상에서의 조업구역에 대해 어민들이 조업구역 및 어장을 공유적인 개념으로 생각하고 있었다. 그러나 연안지역의 간척매립사업 및 육상기인으로 인한 오염, 양식장의 개발 등으로 인하여 연안의 수산자원은 점차적으로 감소하고 있는 실정이다. 자원의 감소에 따라 지자체 관할의 일반해면 어장에 대한 소유개념이 점차적으로 확산되었다고 볼 수 있는데, 어선어업에서 주로 어획하고 있는 어류 생산을 중심으로 구체적인 수산자원의 감소추이를 살펴보면 다음과 같다.

1970년에는 총어획량 53만톤 중에서 어류생산량은 78.2%인 41만톤이었으며, 1975년에는 총어획량의 81.2%인 90만톤으로 증가율은 117%이며 연근해 어업에서 어류의 생산 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 그러나 1980년에는 총어획량 중 어류생산량이 118만톤으로 가장 많은 어획량을 보이고 있으나, 그 증가율은 31%에 불과하며, 1985년에는 어류의 비중이 60.3%이고 그 증가율이 -11%로, 1970년도 보다 생산량은 많으나 어류의 생산비중은 낮아지고 있음을 알 수 있다.

또한, 1990년에는 1985년에 비해 생산량 및 비중 등이 약간 증가하였으나, 1995년에는 연근해 어획량중 어류의 비중이 57.1%이고, 그 증가율은 -17%로, 점차적으로 어류의 생산량 및 생산비중이 낮아지고 있음을 알 수 있다¹⁴⁾.

이와 같이 1980년대 이후 어획노력량 및 어획강도에 비해 연근해 수산자원이 상대적으로 감소되

13) 우리나라에서 연안어업의 조업구역이 도별로 정해져 있는 구체적인 법률은 없지만, 수산업법 제41조 2의 제2항 및 어업허가 및 신고 등에 관한규칙 제5조에 의하여 행정처분을 시·도지사가 할 수 있게 되어 있으므로 조업구역도 관할 시 및 도가 되어야 한다고 유추하여 해석하고 있다.

14) 이러한 결과는 수협을 통해 위판한 수산통계자료를 중심으로 한 분석 결과이다. 농림수산통계연보에 따르면, 어류의 경우는 생산량이 약간 증가추세를 보이고 있으나, 그 비중은 계속하여 낮아지고 있는 것으로 파악되었다.

<표 2> 어선어업의 어류생산량 추이

(단위 : M/T, %)

구분 \ 연도	연 근 해 총어획(B)	어류어획량 (A)	구성비 (A/B)	증감율(%)
1970년	529,742	414,230	78.2%	-
1975년	1,110,379	901,171	81.2%	117%
1980년	1,764,721	1,181,359	66.9%	31%
1985년	1,722,993	1,045,745	60.7%	- 11%
1990년	1,711,448	1,083,318	63.3%	3%
1995년	1,564,961	893,657	57.1%	- 17%

자료 : 수산물계통판매고, 수협중앙회, 각년도.

고 있는 상황에서 어업자는 조업구역을 확대하지 않을 수 없는 실정에 처해졌으며, 여기에 따른 어장 형성 등 회유하는 어종에 대하여 타도의 조업구역까지 들어가 조업하게 됨에 따라 조업구역을 침범 당하는 지자체의 어업인들의 반발로 조업구역 분쟁문제가 증대되고 있는 상황에 있다.

(2) 지자체간 허가건수 문제

1965년도 이후 연안어업 허가건수의 변동을 살펴보면, 1965년도에는 유자망·연승·외줄낚시어업과 무동력 범선에 의한 타뢰망어업 등 5개 업종에 규모도 대부분 5톤 미만의 소형선박이었을 뿐만 아니라 전국의 허가건수도 18,930건에 불과하였다.

그러나 1970년대부터는 그 규모가 커지고 업종도 다양화되기 시작하여 1980년도에는 27,947건으로 늘어났으며, 연안선망·형망·분기초망·통발어업 등이 새로이 등장하여 총 11개 업종이 되었고, 1985년도에는 그 업종이 더욱 다양화되어 총 허가건수도 18개 업종에 39,637건으로 늘어났다.

한편, 1980년대 후반부터 우리나라에 민주화 욕구가 높아지면서 어업에 있어서도 어업인들의 다양한 욕구가 분출되었고, 이를 수용하기 위한 정부의 노력에도 편승되어 1990년도 수산업법의 전면 개정과 함께 총 허가건수는 19종에 47,087건으로 늘어났으며, 이후에도 이 추세는 계속되어 1991년도에 충남, 전북지역의 새우방어업 신설, 1994년도 충남지역의 연안개량안강망어업 신설 등으로 1994년도말 연안어업의 허가는 총 21개 업종에 60,652건으로 증가되었다.

그리고 이러한 변화는 생산증대로 반영되어 1965년도에 113천톤에 불과하던 것이 1980년도에는 137천톤, 1990년도에는 193천톤, 1994년도에 199천톤으로 연평균 3.4% 증가경향을 나타내고 있으나, 증가추세는 점차 둔화되고 있는 실정이다.

이러한 어업허가건수는 1986년 해양수산부에서 구수산업법 제11조 및 제45조에 근거하여 각 시군에「시도어업허가 조정건수」에 관한 행정지시를 시달함으로서 시작되었으며, 허가건수는 지방자치단체장이 관할수역내의 수산자원상황, 어획노력량, 사회적인 여건 등을 감안하여 자체적으로 정할 수 있도록 하였다.

또한, 신수산업법 제51조에서도 어업허가건수(정한수)에 대한 내용이 언급되어 있다¹⁵.

수산경영론집

<표 3> 연도별 연안어업 허가현황

(단위 : 건)

구 분	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995
계	18,930	32,388	15,821	27,947	39,637	47,087	62,365
연안유자망	5,506	10,296	7,888	11,836	15,664	17,094	18,647
삼중자망				390	401	372	292
연안안강망	1,421	1,916	1,295	2,626	370	129	50
연안개량안강망							256
남장망					1,229	967	698
연안형망				816	388	59	19
연안선망				219	66	31	17
식조망					259	242	269
양조망					110	89	129
연안연승	5,383	9,472	3,214	6,437	9,468	11,126	15,426
연안채낚기					2,880	3,654	3,116
연안의줄낚시	6,253	10,375	3,118	2,794	1,044	2,017	5,986
연안통발				1,845	6,664	9,782	12,496
문어단지					78	502	1,420
해조채취				208	81	9	4
분기초망				485	505	677	643
연안들망					176	126	325
타뢰망	203	166	116	75	48	26	-
새우방치							2,556
손꽁치							13
해선망					205	179	2
기타	164	163	190	216	1	6	1

자료 : 해양수산부 연근해과

이와 같이 어선어업의 허가건수는 연근해의 수산자원의 상태(Stock)나 어업자의 수, 자연 및 사회적 조건에 대한 과학적인 조사없이 일정한 시점(1986년)의 어선척수를 기준으로 하여 연안어업의 허가건수를 정함으로써 각 시도간 어획노력량의 과다 및 과소현상을 초래하게 되었으며¹⁵⁾, 이로 인해 지자체간의 조업구역을 둘러싼 조업분쟁의 원인을 제공하였다고 볼 수 있다.

(3) 지자체간의 경계선의 불명확

현재, 육지와 해상의 관할행정구역(경계선)의 결정은 주무부서가 내무부 소관사항으로 되어 있으나 행정구역경계선의 법적 근거나 기준 및 방법에 관하여 명확히 규정된 것은 없다. 다만, 지도상 육상의 도경계선은 현행 지방자치법(1994. 3. 16) 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역)의 규정에 따라 정해진 것을 시·군의 지적도와 임야도를 이용하여 표기하고 있다.

그러나 시·도지사 관할수면에 대해서는 현행법상 명확히 정해진 것이 없으며, 건설교통부(구 건설부)의 지도도식규칙(건설부령 제247호) 제9조에 의해 지도에 도서의 행정관할청을 구분할 수 있다

- 15) 그 내용을 살펴보면, 제1항에서는 수산업법 제41조 제4항 또는 제52조 제1항 제5호의 규정에 의한 허가어업의 정수 및 선복량을 정할 때는 구법에서 처럼 여러가지 조건을 참작하도록 되어 있으며, 제2항에서는 이러한 정수 및 선복량을 정할 때는 수산업법 제89조의 규정에 의한 당해 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다고 되어 있다.
- 16) 예를 들면, 1995년 현장조사에 의하면 충남과 전북의 경우는 충남지역에서 허가된 연안개량안강망어업이 갑각류 등의 주어장 형성시 군산앞바다에서 전북지역의 연안어선과 함께 새우등을 어획하는 활동을 함으로써 동일한 수산 자원에 대하여 제한된 어장에서 상호경합적인 어획 및 경계선을 넘어선 조업 때문에 양도간에 마찰이 생기고 있다.

<표 4> 연안어업의 어선척수 및 허가처분 현황

(단위 : 건수, %)

구 분	10톤미만 (1994.12)		허가처분 (1995.12)			
	어선척수	비 율	동 력	무동력	합 계	비 율
전 국	69,556	100 %	60,521	1,844	62,365	100 %
부 산	5,492	7.9 %	3,005	146	3,151	5.1 %
인 천	667	1.0 %	1,777	10	1,787	2.9 %
경 기	2,344	3.4 %	854	16	870	1.4 %
강 원	3,919	5.6 %	5,667	192	5,859	9.4 %
충 남	4,507	6.5 %	8,182	58	8,240	13.2 %
전 북	3,788	5.4 %	2,317	55	2,372	3.8 %
전 남	26,895	38.6 %	10,815	55	10,870	17.4 %
경 북	4,194	6.0 %	5,245	939	6,184	9.9 %
경 남	15,818	22.8 %	17,479	323	17,802	28.5 %
제 주	1,932	2.8 %	5,189	50	5,230	8.4 %

자료 : 농림수산통계연보, 1995년 및 해양수산부 연구해과, 내부자료, 1996년 5월.

록 해안선과 섬 또는 양 섬사이의 중간선으로 경계를 표시하고 있다.

그러므로 국립지리원에서 발행된 지도상의 해면 시·도경계표시는 행정관할구역을 정한 경계선이 아니라 지도를 이용하는 국민의 편의와 행정업무 수행에 편리를 기하기 위한 단순한 지도상의 기호이므로 관할구역 해상도계라고 볼 수 없다는 입장을 취함으로써 도간 조업구역 분쟁이 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다¹⁷⁾. 이러한 국립지리원의 입장에 따라 이에 대한 해석이 이해관계자에 따라 다르게 되고 있는 실정인데, 앞서의 예에서 전북은 이 경계선을 관행상의 도간 경계선으로 보고 있으며 충남은 단지 편의상의 선으로 보고 있다.

이와 같이 우리나라에서는 육지부의 도간 경계선은 지방자치법에 근거하고 있는 반면, 해상의 도간 경계선에 대한 법적인 근거는 없는 것으로 나타났다. 그러나 연안어업의 조업구역은 행정처분권자가 관할 시장 및 도지사로서 되어 있기 때문에 행정구역상 관할 해면부가 각각의 시도 연안어업 조업구역으로 간주되고 있다.

여러가지 문제점이 있음에도 불구하고 해양수산부(구 수산청)에서는 1976년 국립지리원 발행 1/50,000 지도를 근거로 도간 해상경계가 표시된 어장도를 1977년부터 해당기관에 제공하였으며, 이에 따라 각 시도 수산과는 약 20여년 동안 수산관련 행정처분을 하는데 있어서 이 지도에 근거하여 업무를 추진해 왔다.

(4) 분쟁조정에 있어서의 제도상의 문제

현재, 우리 나라의 육지 및 해상 행정관할구역의 분쟁조정 주무부서는 내무부이며, 지방자치법 제

17) 국립지리원, 문서번호 30160 - 1964, 1988. 10. 6.

4조 (지방자치단체의 명칭과 구역)에 의거하여 내무부에서 해상의 시·도계를 설정하여야 하나 아직 까지도 결정을 하지 못하고 있는 실정이다.

또한 국방부의 경우는 군 작전지도상에 표시된 해상 도경계는 행정관할권의 표시가 아니라 국방상의 작전, 훈련, 전시 때에 활용하기 위한 순수한 군사용 지도임을 강조하고 있다. 그리고 해양조사청(구 수로국)은 수로조사(수로측량, 해양관측)를 실시하여 그 결과를 수로도, 서지 등을 간행하여 항해자에게 제공함으로써 해상교통안전을 간접적으로 지원하는 임무를 수행하고 있을 뿐 해상에서의 도계표시 방법과 도계의 근거 및 시·도경계선에 관한 업무와는 무관하다고 주장하고 있다.

이러한 상황에서 수산업의 수산자원조성, 어업질서 및 조정의 전담부서인 해양수산부에서는 1954년 3월 12일 법률 제313호로 제정 공포된 수산업법으로부터 1995년 12월 30일 개정시까지 14차례에 걸쳐 내용을 수정 및 보완하여 왔으나, 조업구역에 대하여는 지방자치단체의 관할수면이라는 용어를 사용하고 있을 뿐 그 구체적인 범위에 대한 언급은 없다. 관할수면에 대한 명시적인 언급이 없는 대신 조업구역에 관한 몇가지 명문규정을 두고 있는데 그 내용을 살펴보면, 제7차 수산업법¹⁸⁾ 개정안에서 제9조에 [경계수역의 조정]에 관한 규정을 신설하고 필요한 경우 수산청장은 도지사의 관할 경계수역을, 도지사는 시장 및 군수의 관할 경계수역을 조정할 수 있다고 규정하였다.

현행 수산업법 제53조 제1항에서는 시도간의 어업조정을 위해서 수산청장(해양수산부장관)이, 시군 또는 자치구간의 어업조정을 위해서 시도지사가 대통령령에 의거하여 공동조업수역 지정 등의 방법으로 조업수역을 조정할 수 있도록 규정하고 있다.

조업수역의 조정에 관한 구체적인 절차는 수산업법시행령 제46조와 어업허가 및 신고에 관한 규칙 제38조에 규정되어 있다. 이에 의하면 조업수역의 신청이 있는 경우 먼저 지방자치단체간에 협의회를 구성하여 조정을 시도하게 하고, 그것이 실패할 경우 중앙수산조정위원회 또는 시도위원회의 심의를 거쳐 해양수산부장관 또는 시도지사가 조업수역을 조정할 수 있도록 그 절차를 명시하고 있다.

수산조정위원회의 구성원은 위원장 및 부위원장만 공무원이며 대부분 수협임직원, 학식자, 연구소장, 수산업계 대표 및 어민으로 구성되어 있어 책임있는 분쟁조정 구현이 어렵기 때문에 이해관계가 첨예한 분쟁문제 해결에 도움을 주지 못하고 있다¹⁹⁾.

V. 조업분쟁 해결 방안

1. 일본의 어업조정제도 검토

(1) 조업분쟁 현황 및 어업조정제도

일본의 해구는 원칙적으로 1현 1해구이지만 특수한 입지조건 아래에 있는 수면에서 특별하게 해

18) 법률 제2300호 공포, 1971. 1. 22.

19) 충남 서천군과 전북 군산시간의 도간 조업분쟁을 수산조정위원회에서 1982년부터 여러 차례 해결을 시도하였으나 현재까지 분쟁이 계속되고 있으며, 시-군 및 군-군간의 양식장의 관할구역을 둘러싼 분쟁이나 연안어업과 근해 어업간의 조업분쟁이 아직도 진행중에 있는 것으로 파악되었다.

구를 지정하고 있다. 예를 들면, 외딴섬에 관계된 해구(니이가타현 사도해구), 해안선이 아주 긴 해구(홋카이도의 각 해구) 등은 별도의 해구로 나누어져 있다.

일본은 바다와 접한 현이 39개이고 해구 수가 66이다. 이중 홋카이도가 10해구, 나가사키현이 4해구, 후쿠오카현과 가고시마현이 3해구, 아모오리, 이바라기, 토오쿄오도, 니이가타, 호오고, 시마네, 야마구찌, 시가, 쿠마모또현이 2해구, 기타 부·현이 1해구씩으로 구성되어 있다.

해구고시에 의하면 해구의 범위는 지선해면으로 표시되어 있으며, "조례규칙의 효력이 지선해면의 영해는 물론이고 공해일지라도 지방공공단체의 공공이익에 직접 관계되는 거리를 포함하여 지방행정 권한이 행사되는 지역을 포함한다"라고 되어있다.

일본의 지방자치단체간 해면경계 설정문제에 대하여 수산청에서 58개의 현간 해면경계선에 대한 분쟁현황을 조사한 결과, 지방자치단체간 협정을 통하여 해결된 곳은 20개현, 역사적인 관행에 따라 해결된 현은 19개이며, 또한 분쟁중에 있는 현이 24개 현으로 조사되었으며, 미해결 및 미회신이 각각 41개와 12개에 이르고 있다²⁰⁾.

<표 5> 일본의 현간 해면경계선 설정 및 해결 현황

해 결 사 례	해결현황(개소)	비 율
지방자치단체간의 협정	20	17.2%
역사적인 관행에 따른 해결	19	16.5%
분쟁중에 있는 지방자치단체	24	20.7%
지방자치단체간의 미해결	41	35.3%
지방자치단체의 미회신	12	10.3%
합 계	116	100%

주) : 일본 수산청에서 58개 지방자치단체의 해면경계선에 대하여 양쪽 현에 문의한 결과임.

자료 : 일본 수산청, 연안과 내부자료, 1996. 6.

이와 같이 일본에서도 지자체간의 관할구역 문제로 조업구역에 따른 어업분쟁이 있으며, 이의 해결방안은 첫째, 관행에 따라 해면경계를 결정하고, 둘째, 관계되는 현간의 협의를 통하여 해결방안을 모색하며, 마지막으로 사법적 해결에 의존하고 있다. 그러나 일본의 경우 지금까지 사법적으로 현간 조업경계선의 문제를 해결한 선례는 없으며 대부분 협의단계에서 문제를 해결하고 있다²¹⁾. 이러한 협의를 통한 문제 해결을 위해서 일본에서는 어업분쟁 조정을 위한 제도를 갖추고 있다.

현행, 일본의 어업법은 메이지어업법에 비해서 여러가지 차이점이 있는데, 그들중 하나는 어업조정위원회제도를 도입한 점이라고 할 수 있다. 일본의 어업법에는 "어업자 및 어업종사자를 주체로 하는 어업조정기구의 운용에 따라 수면을 종합적으로 이용해서, 어업생산력을 발전시킴과 아울러 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다"고 규정되어 있다²²⁾. 즉, 현행 어업제도에서는 수면의 종합적

20) 일본 수산청, 연안과, 내부자료, 1996. 6.

21) 일본수산청의 연안과 長谷成人과의 면담 자료에서 발췌, 1996. 6.

22) 일본어업법 제1조.

이용 및 어업생산성 향상을 위하여 어업자와 어업종사자를 주체로 하는 어업조정기구 즉, 어업조정위원회 제도의 운용을 통하여 추구하는 것으로 하고 있다.

이러한 어업조정위원회는 都·道·府·懸 설치된 행정위원회이며, 이는 내각과 都道府懸知事部局의 일반 행정권으로부터 다소의 독립성을 위임받아 일정한 행정권을 행사할 수 있는 기관일 뿐 아니라, 위원회 스스로 규칙을 제정할 수 있는 준입법기능을 가지고 있으며, 재정 등도 행사할 수 있는 준사법적 기능도 함께 가지고 있는 합의제 행정기관이다. 이와 같은 위원회제도는 영국, 미국 등에서 발달한 것으로, 전후 일본은 어업뿐 아니라 각 분야에 이를 도입해서 활용하고 있다²³⁾.

이와 같은 행정위원회가 일반 행정권으로부터 일부의 행정업무를 위임받아 업무를 수행하게 된 이유는, 첫째, 내각이 정당내각이고 지방공공단체장도 선거에서 선출된 자이므로 어업조정과 같이 첨예하게 이해관계가 대립되는 상황에서 중립적 입장을 특별히 유지할 필요성이 있는데, 수산행정에 있어서도 이들 일당일파의 정치적인 영향력이 강하게 행사되지 않도록 해야 한다는 점이다. 둘째, 특히 기술적이고 전문적인 지식과 경험이 요구되기 때문이며, 어업조정의 경우에도 어업에 관한 실제 경험과 지식이 필요한 경우가 많은 점 등이다²⁴⁾. 어업조정위원회는 해구어업조정위원회와 연합해구어업조정위원회의 2종류가 있는데, 이들 각 위원회는 각기 설치되어 있는 관할 해구내에서 일어난 어업에 관한 사항을 처리하도록 되어 있으며, 또한 내수면에는 여기에 준하는 기구로 내수면어장관리위원회가 있다.

(2) 어업조정사무소의 기능

어업조정위원회의 어업조정 업무를 집행하기 위하여 일본에서는 어업조정사무소를 설치하여 운영하고 있다. 어업조정사무소의 행정조직상 위치는 일본수산청의 행정조직인 어업부, 진흥부, 해양어업부, 어항부, 연구부와는 별개로 수산연구소 등 6개소와 함께 차관직속기관으로 되어 있다.

직속기관 중에는 수산연구소(北海道區, 東北區, 中央, 西南海區, 西海區, 日本海區, 遠洋研究所)와 養殖研究所, 水産工學研究所, 眞珠檢査所, 北海道연어부화장, 水産大學校 등이 있으며, 어업조정사무소의 경우는 어업질서의 유지와 원활한 조업확보를 위하여 北海道, 仙台, 新潟, 香住, 瀬戸, 九州漁業調整事務所 등 6개소가 있다.

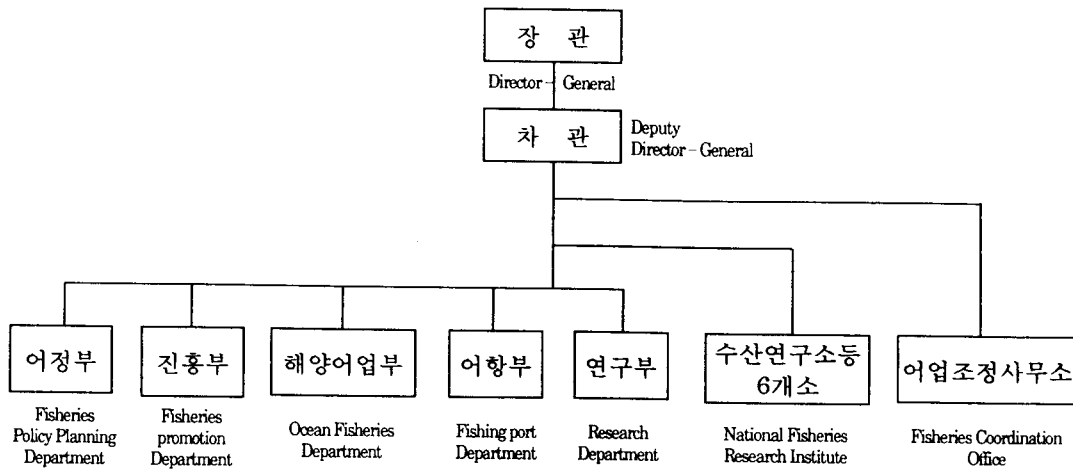
일본의 6개소 어업사무소 중 新潟 어업조정사무소가 해역의 특성상 가장 활발하게 기능을 수행하고 있기 때문에 이 사무소를 중심으로 업무와 기능에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

新潟 어업조정사무소는 1950년 3월 일본어업법의 제정에 따라 세토내해 어업조정위원회가 설립되었고 이후 여러차례 관련법이 개정되어 업무가 확대·개편되는 과정에서 1978년 7월에 농림수산성의 관련법규 개정에 따라 정식적으로 “어업조정사무소粹遮 명칭을 사용하게 된 것이다. 이러한 어

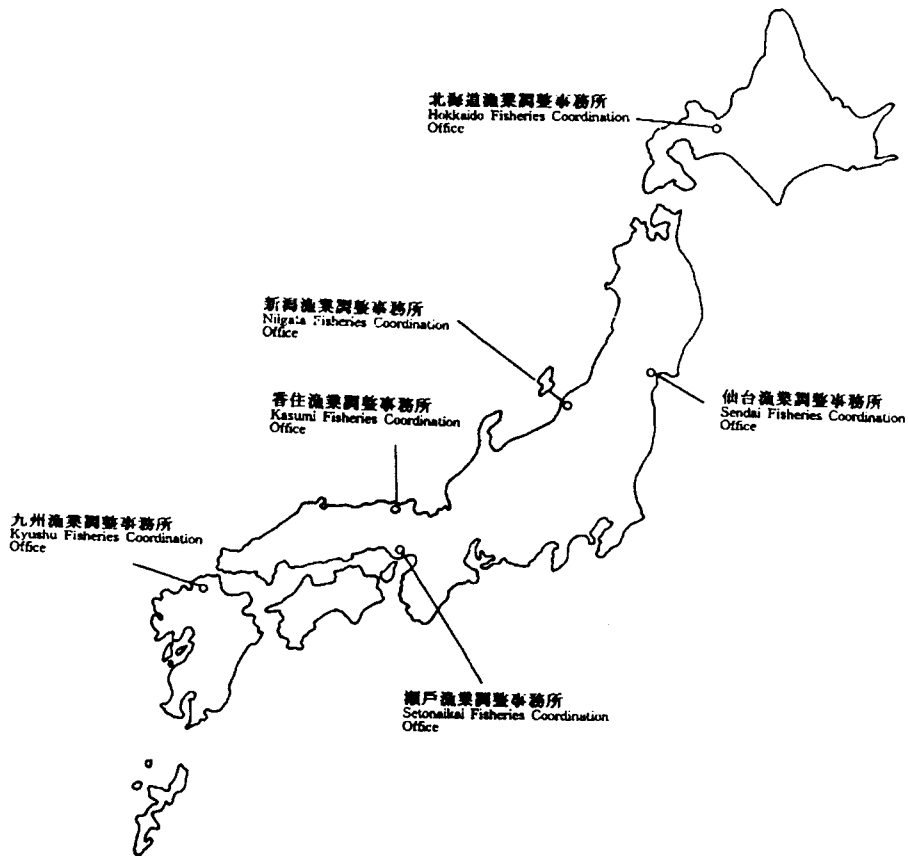
23) 일본의 경우, 중앙정부에는 공정거래위원회, 국가공안위원회, 중앙노동위원회 등이 있고, 시도부현에는 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회, 해구어업조정위원회, 내수면어장 관리위원회 등이 있으며, 시·정·촌에는 교육위원회, 선거관리위원회, 농업위원회 등이 있다.

24) 金田楨之著, 漁業法のここが知りたい, 成山堂書店, 1994, pp.76-77.

어업관리와 조업분쟁 조정에 관한 고찰 - 연안어선어업의 조업구역을 중심으로 -



<그림 4> 일본수산청의 행정조직²⁵⁾



<그림 5> 일본의 어업조정사무소의 지역별 현황

25) 일본수산청, Brochure, pp.2 - 3, 1996년.

수산경영론집

업조정사무소의 주요 업무는 사무소 운영과 관련된 행정, 어업조정과 관련된 사무, 수산자원관리, 해양환경 유지·개선과 관련된 업무 등 4가지 기능으로 나뉘어져 있으며, 어업조정 업무와 관련된 주요 기능은 어업행위의 조정, 허가 및 승인, 어업에 관한 지도단속 업무 등이다.

① 어업행위의 조정

어업조정과에서는 수산자원관리 및 보존, 어업행위의 질서유지를 위한 업무를 수행하고 있으며, 특히 세토내해 어업분쟁 조정업무를 수행하기 위하여 관할해역내의 각각의 현에 소속된 어선의 조업척수 규제 및 조정업무를 관장하고 있으며, 또한 세토내해 수산조정위원회의 업무수행과 현간(지방자치단체)의 어업분쟁 및 근해어업과 연안어업의 분쟁을 조정하는 기능을 수행하고 있다.

② 허가 및 승인

농림수산성대신의 관장사항인 근해트롤, 대·중형선망어업, 근해채낚기어업에 대한 인허가 및 승인 업무를 대행하고 있다.

③ 어업에 관한 지도단속

세토내해의 제한된 어장에서 수많은 어업인이 다양한 어업행위를 하고 있으므로 이 해역에서 이루어지는 어업행위의 질서를 유지하기 위하여 지도 및 단속업무를 맡고 있다. 이를 위하여 2척의 어업지도선(Shirasagi, Setouchi)과 1척의 공기부양식 선박을 운용하고 있으며, 지방 현간의 특별한 이해관계에 대해서는 지방정부와 협의하여 업무를 추진하고 있다.

또한, 자원과에서는 연안어업의 구조개선 사업, 연안어장의 개발과 이용개선, 재배어업의 추진, 자원관리형어업의 추진에 관한 업무 등 연안어업의 어업정책적인 측면에서 업무를 관장하고 있으며, 지도과에서는 적조방지대책, 해양오염대책, 연안어장보전대책, 자료수집 및 조사 등 해양환경 유지·개선과 관련된 업무를 수행하고 있다.

2. 우리 나라의 조업분쟁 해결방안

우리나라 현행법령상 어로활동범위와 관련된 내용을 살펴보면, 근해어업은 수산자원보호령에 조업구역이 정해져 있지만, 연안어업의 경우는 제도적으로 명시되어 있지 않다. 다만, 지방자치단체장이 행정처분을 하도록 하고 있으므로 지방자치단체장의 행정관할권이 미치는 해면이 각 시도에 소속된 연안어업의 조업구역으로 되는 셈이다. 이러한 연안어업의 조업구역 문제는 수산자원의 감소, 어획노력량의 증가, 경합적인 어획, 지자체간의 비과학적인 허가건수 배분 및 불명확한 경계선 획정, 어업분쟁 조정을 위한 제도적 대응의 미비, 지방자치체의 실시 등으로 인하여 지자체간의 조업분쟁이 증가하고 있는 실정이다.

더우기, 해양 레크레이션 활동의 증가에 따른 유어자와 어업자간의 갈등 증대, 연안역 개발 및 양식장의 외양화로 인한 어장의 축소 등 향후 어장이용을 둘러싼 분쟁 내지 갈등은 단순히 어선어업간의 문제에만 한정되지 않고 매우 복잡한 양상으로 나타나게 될 것이다. 따라서 수산자원의 효율적인 이용을 도모하고 어장이용상의 이해관계자집단의 갈등을 해소·완화할 수 있는 해결방안이 모색되

어야 할 것이다.

따라서 이하에서는 제도적인 측면에서 조업구역 분쟁의 해결을 위한 몇 가지 방안을 제시하고자 한다.

(1) 수산조정위원회의 제도적 권한 및 위원회 구성의 강화

우리나라도 일본과 유사한 수산조정위원회(중앙수산조정위원회, 시도수산조정위원회)를 제도적으로 두고 있으나 성격면에 있어서는 상당한 차이를 보이고 있다. 우리나라의 수산조정위원회는 어업문제에 대하여 자문, 건의, 조정 등을 통하여 행정부서에 의견을 제시하고 있으나, 일본의 경우는 행정으로부터 다소의 독립성을 가지고 일정한 행정권을 행사할 수 있는 기관일 뿐만 아니라, 위원회 스스로 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능을 가지고 있으며, 재정을 행사하는 등 준사법적인 기능도 함께 가지고 있는 합의제 기관이다. 그리고 일본의 경우는 이러한 어업조정위원회의 기능이 제도화되어 있기 때문에 위원회의 결정이 준사법적인 구속력을 가지고 있다. 우리나라도 수산조정위원회에 준입법적인 기능과 준사법적인 기능을 부여하여 여러가지의 어업분쟁을 해결할 수 있는 제도적 여건을 조성해 줄 필요가 있다.

다음으로 수산조정위원회 구성원의 강화가 필요하다. 우리나라의 경우도 수산조정위원회의 구성원이 일본과 유사하나 이들 구성원들은 위원장 및 부위원장만 공무원이며 대부분 수협임직원, 학식자, 연구소장, 수산업계대표 및 어민으로 구성되어 있어 첨예한 어업분쟁을 해결하기가 어렵다. 그러나 일본의 경우는 해구어업조정위원회 위원 총 15명중에서 공선위원 9명은 어업인들이 직접선거로 선출한 어업인 대표(법인어업자도 피선거권의 가질 수 있도록 규정되어 있다.)로 구성되는 관계로 문제 해결에 적극적이며, 위원회의 결정이 이해당사자들에 대해 설득력을 가질 수 있다.

그러므로 우리나라도 위원회의 구성원 중 1/2 이상을 어업인들이 직접 선출한 어업인 대표로 구성할 필요가 있다. 어업인들에 의해 직접 선출된 자라야 진정한 어업인 대표가 될 것이고, 책임감과 문제해결을 위하여 적극적인 노력을 할 것이며, 위원회의 결정에 대하여 이해 당사자인 어업인들도 승복할 수 있을 것이다.

(2) 어업조정사무소의 설립

충남과 전북의 어업분쟁 조정 과정에서 보았듯이, 이해관계가 있는 지자체가 각자의 주장만을 내세우고 있어서 문제해결을 어렵게 하고 있다. 한편으로는 우리나라의 경우, 어업분쟁에 관한 업무를 해양수산부의 연근해과와 지자체의 수산과에서 수행하고 있는데, 행정업무 과다, 이해관계가 첨예하게 대립되는 문제에 대한 책임있는 의사결정 지연, 분쟁업무의 전문성 및 지속성 결여 등으로 인하여 어업분쟁 조정이나 분쟁의 사전방지, 대책 및 사후관리 등이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

일본의 경우는 어업조정사무소를 두어 수산자원관리 및 보존, 어업행위의 질서유지 등에 관한 업무를 수행하고 있고, 특히 세토내해 어업조정사무소의 예에서 살펴보았듯이, 어업분쟁 조정업무를 수행하기 위하여 관할해역내의 각각의 현에 소속된 어선의 조업척수 규제 및 조정업무를 관장하고 있으며, 또한 수산조정위원회의 업무수행과 현간(지방자치단체간)의 어업분쟁이나 근해어업과 연안

어업간의 분쟁을 조정하는 기능을 수행하고 있다. 예를 들면, 지자체간의 어업조정에 있어서 양 지자체 수산담당 관계자 및 해구어업조정위원회 회장이 어업조정 협정서를 작성하도록 행정적 지원을 해 주고 있을 뿐만 아니라, 지속성있게 조정문제에 대응하고 있다.

우리나라의 경우도 해양공간의 개발에 대한 수요의 증가에 따라 예상치 못한 어업과의 분쟁들이 늘어나고 있는 실정이므로 조업구역의 분쟁 뿐만 아니라, 어업과 해저광물개발과의 분쟁, 어업권과 연안개발과의 분쟁, 유어자와 어업자와의 분쟁, 인공어초의 관할권 분쟁 등 해양이용에 따른 분쟁을 효과적으로 조정할 수 있도록 어업조정사무소와 같은 전담기관을 설치하는 일이 요구된다.

만약, 예산상의 문제로 독립된 어업조정사무소를 설치하기 어려울 때는 국립수산진흥원 산하의 각 해역별(동해, 서해, 남해) 수산연구소에 어업조정업무를 전담케 하는 부서를 설치하여 운영하는 방안도 생각할 수 있다.

(3) 과학적 자료에 근거한 허가기준 설정

현재 우리나라는 지방자치단체장(시·도지사)에게 어업별 조업어장 여건, 어업허가 건수, 어선척수와 규모, 어업경영상태 등 어업실태를 정확히 조사 분석하여 시·도별 허가가능건수를 정(고시)하여 허가토록 하고 있다.

그러나 지자체간의 분쟁 현황에서 살펴보았듯이, 도간의 인접한 해역인 경우 어획노력, 어장형성, 어기 등의 제사정을 감안하여 일정한 허가기준을 설정하지 않은 채 어업자의 요구에 부응하여 허가를 행하는 경우가 많다. 따라서 이러한 사실이 어업분쟁의 근본적인 원인이 되고 있는 실정이다. 그러므로 연안어업의 조업구역 문제를 해결하기 위해서는 중립적인 기관에서 과학적이고 합리적인 자료(시도별 적정어획노력량 등)를 모든 지자체에 제공하여 합리적인 허가가능건수를 설정하도록 지도·조정할 필요가 있다.

이를 위하여 연안해역에 대한 해양학적 특성 등을 비롯한 광범한 기초자료가 필요하며, 또한 이러한 조사는 장기적인 연구와 다대한 비용이 소요되는 것이므로 시급히 합리적이고 객관적인 관리기준을 정하는 일은 어렵다. 하지만 생경제학적 모델(bioeconomic models)을 이용하여 각 지자체의 어업종류별 적정어획노력량, 최대경제적어획량(MEY), 최대지속적어획량(MSY) 등을 구하여 이를 적정어획노력량 기준을 구하는 데에 참고 자료로 활용할 수는 있다. 이러한 분석 모델은 여전히 많은 문제점을 내포하고 있지만 기존의 여러가지 자료와 더불어 활용한다면 매우 유용할 것으로 생각된다. 이하 이러한 분석모델을 간단히 소개하기로 한다.

생물학적으로 수산자원에 대한 어획노력의 영향을 추정하는 방법이 오래전부터 연구되어 왔으며, 생물학적 모델에서 주로 이용되고 있는 것은 분석학적 모델(analytic models) 또는 가입당생산량 모델(yield - per recruit models)과 잉여생산량 모델(surplus production mode - ls)로 크게 구분된다 (Zhang, 1987)²⁶.

지자체별로 적정어획노력량 등을 구하기 위해서는 잉여생산량 모델에 경제학적인 변수를 첨가하

26) 장창익, 해양수산자원량 추정방법 및 자원관리 모델에 관한 분석, 한국해양연구소, 1989. 3, p. 46.

<표 6> 생물학적 잉여생산량모델의 종류 및 생경제학적 모델의 응용

모델의 종류	이용자료	모델추정목적	Bioeconomic Model 적용여부
Graham - Schaefer Model	어획량, 어획노력량	MSY, 적정어획사망률	○
Pella and Tomlinson Model	어획량, 어획노력량	MSY, 적정어획사망률	○
FOX Model	어획량, 어획노력량	MSY, 적정어획사망률	○
Schnute Model	어획량, 어획노력량	MSY, 적정어획사망률	○
Csirke and Caddy Model	어획량, 전사망율	MSY, 적정전사망률(또는) 적정어획사망률	×
Zhang Model	어획량 (또는 어획 사망율), 생체량	MSY, 적정어획사망율	×

여 만든 Bioeconomic Models의 이용이 유용할 것이다.

생물학적 모델의 이용은 기존의 관련연구가 우리나라 어선어업의 제한된 어장조건을 고려하지 않고 있기 때문에 현실적인 문제에 적용하기 어려운 점이 있었으나 생경제학적 모델을 이용하여 지자체의 관할수역을 중심으로 분석한다면 현실적인 문제 해결에 도움을 줄 수 있을 것이다. 또한, 이를 이용한 분석은 연안어업에만 국한 되지 않고 근해어업 및 원양어업에도 적용할 수 있다.

(4) 여타의 보완적 방안

공동조업구역 문제에 대해 정부에서는 수산청훈령 제413호(1982년 2월 8일자)로써 양도간의 상호협약에 따라 일정수역을 공동조업구역으로 설정할 수 있게 하였으나, 약 15년이 경과한 지금까지 이를 시행한 예는 전무한 실정이다. 그러나 어업조정사무소의 설립이나 직접선거를 통한 어업조정위원회 구성 등의 제도적 정비, 객관적이고 과학적인 자료에 근거한 관리기준의 설정 등이 이루어진다면 합의의 도출이 가능하리라고 생각된다.

또한, 입어료를 지불하고 타 시도관할해역에서 조업할 수 있게 하는 방안은 기업형의 근해어업이나 원양어업에서는 고려할 만한 것이지만, 한편 소규모 연안어업의 경우는 어업경영상의 문제, 실시상의 기술적 문제를 생각할 때 어려울 것이다. 다만 여기별로, 어업종류별로 지자체간의 합의하에 어선척수, 어획방법, 총어획량 등을 제한하여 실시한다면 실행 가능성이 없는 것은 아니다. 만약 이러한 방법이 가능하다면, 지자체의 재정 확보나 자원의 효율적인 이용측면에서 상당히 긍정적인 효과를 가져올 수 있을 것이다.

다음으로 연안어업의 조업구역을 전국 연안으로 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있는데, 이 문제는 신중히 고려되어야 할 사안이다. 현재의 연안어업의 어구어법 실태나 불법어업이 상존하고 있는 상황을 감안할 때 조업구역을 전국으로 확대하게 되면, 어장의 선점경쟁을 부추켜 현재의 제도보다도 더 많은 문제점을 야기할 우려가 있다. 그러나 어업인수 및 어선척수가 적정수준까지 감소되고, 정치 및 구획어업의 어장이나 양식어장의 보호방안이 강구된다면 장기적으로는 신중히 고려해 볼만한 것이라고 생각된다.

V. 결 론

지금까지 연안어업의 조업구역 분쟁을 중심으로 분석하였으나, 현실적으로는 어업분쟁이 연안어업에만 국한된 것이 아니고 다양한 형태로 분쟁이 야기되어 사회적으로 문제가 되고 있다.

조업분쟁의 유형에는 앞서서도 살펴보았듯이, 업종간의 분쟁, 근해어업과 연안어업 사이의 분쟁, 군과 군간의 면허어업 어장구역과 관련된 분쟁, 시·도별 연안어업간의 분쟁, 광물자원의 채취 등과 관련된 지자체간의 분쟁, 육성수면 이용을 둘러싼 잠수기어업자와 지역어업인간의 분쟁, 어구유실문제에 따른 분쟁, 무허가어업과 허가어업자간의 분쟁 등이 있다.

어업분쟁의 원인은, 어업관리제도가 어획량의 규제는 없지만, 어업행위에 참여하는 어업자를 일정한 기준에 의해 어업참여를 제한하는 제도 즉, 어획노력량을 제한하는 어업허가제도(licence system)를 채택하고 있기 때문이며, 이 제도의 내용 중에서도 어선어업의 어획활동의 제한에 기인한다고 볼 수 있다.

이러한 어업분쟁은 유엔해양법협약의 발효, 한·일 및 한·중간의 어업협상에 따라 우리나라의 연근해어장이 축소될 가능성이 높고, 해양개발에 대한 수요의 다양화 및 증대에 따라 분쟁이 다양한 형태로 또한 양적으로도 증대될 것으로 예상된다.

이러한 모든 분쟁은 사회적인 비용을 증대시키고, 자원의 효율적인 이용을 저해하며, 지역감정을 유발시키는 등 비효율을 조장할 것이므로, 우리나라도 수산조정위원회의 구성원 강화나 어업조정사무소 설립 등을 통하여 어업분쟁을 해결하기 위한 기구를 제도적으로 강화함과 함께 지속적으로 제도를 정비해 감으로써 분쟁해결을 위한 시스템을 어업제도 내부에 구축하도록 노력해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 국립지리원, 문서번호 30160 - 1964, 1988. 10. 6.
박구병의 3인, 수산사진, 형설출판사, 1991.
수협중앙회, 수산물계통판매편, 1996.
오호성, 자원·환경경제학, 법문사, 1989. 9.
유동운, "어업자원과 지대소멸이론", 수협중앙회 수경연 연구자료, 1996.2.
유동운·강세훈, 자원경제학, 법문사, 1992. 3.
일본 수산청, Brochure, 1996.
일본 수산청, 연안과, 내부자료, 1996. 6.
장창익, 해양수산자원량 추정방법 및 자원관리 모델에 관한 분석. 한국해양연구소, 1989. 3.
해양수산부 연근해과, 내부자료, 1996. 5.
金田植之著, 漁業紛争の前後事, 成山堂書店, 1979.
金田植之著, 漁業法のここが知りたい, 成山堂書店, 1994.
Cunningham S., M. R. Dunn and D. Whitmarsh, Fisheries Economics, St. Martin, Press, New York, 1985.
Hartwick John M. and Nancy D. Olewiler, "The Economics of Natural Resource Use", HARPPER and ROW Publishers, New York, 1986, pp. 263 - 267.
Scott A., Obstacles to Fishery Self-Government, Marine Resource Economics, Volume 3, No.3. Autumn,

1993.

Scott H., Gordon, Economic Theory of a Common - Property Resource : The Fishery, Journal of Political Economy, Vol. 62, pp. 124 - 142.

Setonaikai Fisheries Cooperation Office(SFCO), Brochure, 1996.

Sutinen, J. G., P. Marce, J. Kirkley, W. DuPaul and S. Edwards, "Consideration for the Potention Use of Individual Transferable Quotas in the Atlantic Sea Scallop Fishery," Vol. 5, 1992. 2, pp. 50 - 54.

Tadashi Yamamo, Community - Based Fisheries Management System under a Limited Entry, 한국해양연구소 세미나 자료, 1996.12.16.

**A Study on Fisheries Management and Regulation of Fishing Area
Disputes in Korean Coastal Waters**

Lee, Kwang - Nam · Yoon, Dong - Han

Abstract

The Proposal of this paper is to draw up solution about fishing disputes in Korea coastal waters.

Small fishing vessels under 8 metric tons which is regulated by the provincial governors, must operate within provincial boundary on the sea as in fishery policy of Korea. on this, I think that the present situations of fishing disputes have related to the fishing license system.

Problem of this kind, Before 1970' s, fishing disputes rarely took place, and it, if any, did not bring any social conflicts or disputes. Since 1980' s, some of fishing disputes have been reported within fisheries society.

Recently, The disputes have been increasing to become social conflicts between local people concerned and have evoked an argument on whether the provincial boundary on the sea exists.

If such disputes continues to increases or remains unsolved, they will bring a tremendous social cost such as an accelerated decrease in fish resources, degradation of fishing grounds, disorder in fishing, destruction of fisheries culture and so on.

The reasons for the growing disputes can be specified as follows : the degradation of fish resources, the present fishing license system which inherently causes competitions in fish catching, irrational ceiling system of fishing vessels, legal problem on existing boundary between neighbouring two provinces, the functional problem of national or regional fishery coordination committee which has been established to coordinate general fishing disputes.

This study has also dealt with Japan' s experiences in fishing disputes which has the history of more than a hundred years and its coordinating mechanism. In the discussion section, some possible solutions have been briefly touched for further study.