

## 韓·中·日間 漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

玉 永 秀\* · 崔 聖 愛\*\*

The Comparative Research on the Fisheries Resource Management Policy of  
Korea, China and Japan

Ock, Youngsoo\* · Choi, Sungae\*

### 目 次

I. 序 論	IV. 漁業資源 共同管理에 있어서의 考慮事項
II. 각국간 漁業資源 管理實態 및 特性	V. 結 論
III. 각국간 漁業資源 管理政策의 比較	Abstract

### I. 序 論

우리 나라 인근수역은 매우 풍부한 어업자원을 보유한 세계 4대어장의 하나로 알려지고 있다. 이러한 관계로 우리 나라를 비롯한 인접국인 중국, 일본은 모두 일찍부터 어업이 발달하였다. 특히 일본은 제2차 세계대전 이후 생산량 면에서 세계 선두를 유지하여 왔으며, 최근에는 중국이 세계 제1의 생산량을 보여주고 있다. 이와 같은 높은 어획고는 주변 해역의 풍부한 자원조건에 힘입은 바가 크나, 각국의 어업발전단계를 보다 심층적으로 들여다보면 상호간의 어업경쟁을 통하여 이루어졌다고도 할 수 있다. 즉 3국중 근대적 산업체계를 가장 먼저 이룬 일본의 경우 제국주의적 침략기를 통해, 그리고 한국과 중국은 각각 자국의 산업체계와 시장경제의 정도가 발전함에 따라 서서히 인접국과 어장분쟁을 야기하게 되었으며 이러한 과정에서 각국의 어업은 성장해 나갈 수 있었다.

이와 같은 어업경쟁은 일찍부터 이해당사국간, 혹은 3국간 심각한 어업분쟁을 야기시켰다. 한국동란을 전후한 시기에는 한·일간의 어업분쟁이, 그 이후에는 중·일간의 어업분쟁이 야기되었다. 이러한 분쟁은 1950년대에서 1960년대까지 3국간 치열한 분쟁을 야기하였는데, 중·일간에는 1955

\* 韓國海洋水產開發院  
\*\* 韓國海洋水產開發院

년, 한·일간에는 1965년 각각 어업협정을 맺어 분쟁은 소강상태를 맞이하였다.

그러나 3국간에 맺어진 상호 어업협정은 일시적으로 어업분쟁을 완화시키기는 했으나 그로 인해 분쟁의 원인이 완전히 제거된 것은 아니었다. 1970년대 이후 우리 나라의 어선세력이 증대된 것을 계기로 한·일간 어업분쟁은 다시 격화되기 시작하였고, 1980년대 이후 중국의 어선세력이 증대됨에 따라 중·일간은 물론이고, 한·중간 새로운 어업분쟁이 야기되었다. 더구나 각국의 어선세력 증대와 더불어 현대화된 어로장비의 확대는 필연적으로 어획노력량을 크게 늘리게 되었으며, 이 결과 어업자원은 점차 감소하기에 이르렀다. 아무리 풍부한 어장이라고 하여도 생산력에는 한계가 있었던 것이다.

어업자원의 감소는 同海域에서 조업을 하던 어업경영자들의 경영수지를 크게 악화시켰고, 이는 또 다시 어업분쟁을 야기시키는 원인이 되었다. 이와 같은 인접해역에 있어서 어업분쟁을 해소하기 위하여 한·중·일 3국은 많은 노력을 기울이고 있으나 각국의 이해가 걸려있기 때문에 쉽게 해결될 기미를 보이지 않고 있다.

이와 같이 인접 3국의 어업분쟁을 해소하고 일정한 어업세력의 지속적인 유지를 위해서는 궁극적으로 어업자원량을 공동관리하는 것이 무엇보다도 중요한 과제라 생각된다. 그러나 이러한 방안은 자국내의 사정이나 국내의 연구결과만 고려하여 제도화되고 있다. 이 결과 각국에서 시행하고 있는 어업자원관리는 커다란 실효성을 거두지 못한 상태에 있다. 연안어업자원에 대해서는 부분적으로 관리 효과를 보고 있는 곳도 있으나, 근해로 나갈수록, 그리고 대상어족의 회유성이 클수록 관리의 실효성을 거두지 못하고 있는 것이다. 국가간 상호 협력이 절대적으로 필요함에도 불구하고, 각국가는 상호 협력보다는 상호경쟁이 지배적 룰(rule)로서 작용함에 따라 인접수역에 대한 공동의 어업자원관리는 논의조차 이루어지지 못하고 있는 것이다.

이와 같이 어업자원을 공동으로 관리하기 위해서 필요한 것은 각국간의 충분한 이해가 필수적이라고 할 수 있다. 그리고 상호 이해의 선형조건으로서는 상대국 어업관리제도에 대한 투명성이 보장되어야 한다고 할 수 있다. 투명성이 보장되지 않을 때 자국의 이익을 위해서 상호견제가 발생할 수 있고, 이러한 견제는 결국 경쟁을 야기시키게 되는 것이다.

본 연구는 한·중·일간의 어업협상에 있어서 명분상으로는 어업자원관리를 내세우면서도 실리적으로는 자국의 이해를 높이고자 하는 잘못된 관행을 없애기 위해서 수행되었다. 즉 어업자원은 어업자원 그 자체로서 효율적으로 이용되어져야 하는데, 상호경합적으로 어업이 이루어질 경우 상대국에 대한 불신이 작용하여 효율적인 어업자원 이용에 웨곡이 일어날 수 있다. 이와 같은 현상은 상대국의 어업제도에 대한 투명성이 결여될 때 더욱 두드러지는 경향이 있다. 따라서 현재 한·중·일 3국간에 상이하게 시행되고 있는 어업자원관리제도를 살펴봄으로써 어업자원 공동관리를 위한 향후 논의의 시발로 삼고자 하였다. 이와 같은 논의가 진전될 경우 최종적으로는 국내어업자원관리에 있어 보다 효율적인 제도수립의 바탕이 될 수 있을 것이다.

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

### II. 각국의 어업실태 및 漁業資源 管理實態

#### 1. 각국의 어업실태

1996년 말 현재 한·중·일 3국의 총어획량은 <표 1>에서 보는 바와 같이 약 38,843천M/T로서 전세계 생산량의 약 1/3을 점하고 있다. 각국의 어획동향을 보면 우리나라의 경우 1980년대 이후 3,000천M/T를 조금 상회하고 있으며, 1994년 3,477천M/T을 정점으로 이후 다소 감소하고 있다. 중국은 1980년 4,497천M/T에 불과하였으나 1996년에는 28,133천M/T에 달해 16년동안 6.3배의 놀라운 증가를 기록하고 있으며, 생산증가추세는 현재도 지속되고 있다. 일본은 1980년 11,122천M/T으로서 당시 세계 제 1위를 기록했으나, 1995년에는 7,490천M/T으로 감소하여 1980년의 67% 수준에 불과하게 되었다. 한편 한·중·일간에 있어 직접적인 어업경쟁이 되고 있는 각국 연근해 어로어업의 어획량을 비교해 보면 <표 2>와 같다. 이에 의하면 우리나라의 경우 1990년 1,542천M/T을 정점으로 감소 추세를 보여 1996년 현재 1,400천M/T에 이르고 있으며, 중국은 총어획량에서 본 바와 같이 지속적으로 증가추세에 있다. 일본의 경우는 1988년까지는 증가경향에 있었으나 1988년 9,012천M/T을 정점

<표 1> 연도별 한·중·일간 총어획량 변화  
단위 : 천M/T, %

연도	한국	중국	일본
1980(A)	2,410	4,497	11,122
1985	3,103	6,779 <sup>1)</sup>	12,171
1988	3,209	10,359 <sup>1)</sup>	12,785
1990	3,275	12,370	11,052
1992	3,289	15,576	9,266
1994	3,477	21,464	8,103
1996(B)	3,220	28,133	7,409 <sup>2)</sup>
B/A	133.6	625.6	67.3

주 : 1) 錢志林, 中國水產與人力資源開發, 1994.

2) 1995년 통계량임.

자료 : 한국 해양수산부, 일본 농림수산성통계정보부, 중국 漁業統計彙編으로부터 작성

<표 2> 연도별 한·중·일간 연근해어로어업 어획량 변화  
단위 : 천M/T, %

연도	한국	중국	일본
1980(A)	1,372	2,777 <sup>1)</sup>	7,742
1985	1,495	3,461 <sup>1)</sup>	8,766
1988	1,512	4,510	9,012
1990	1,542	5,288	8,073
1992	1,295	6,396	6,502
1994	1,487	8,268	5,527
1996(B)	1,400	10,287	5,090 <sup>2)</sup>
B/A	102.0	370.1	56.5

주 : 1) 錢志林, 中國水產與人力資源開發, 1994.

2) 1995년 통계임.

자료 : 上同

<표 3> 연도별 한·중·일간 어선세력 변화

단위 : 천척, 천G/T, %

연도	한국		중국		일본	
	척수	톤수	척수	톤수	척수	톤수
1990 (A)	99.7	977	321 <sup>1)</sup>	3,531 <sup>1)</sup>	416	2,286
1992	94.1	595	336 <sup>1)</sup>	4,215 <sup>1)</sup>	402	1,993
1994	77.4	940	351 <sup>1)</sup>	4,486 <sup>1)</sup>	390	1,752
1996 (B)	75.2	972	452	5,936	...	...
B/A	75.4	99.5	140.8	168.1	93.8 <sup>2)</sup>	73.4 <sup>2)</sup>

주 : 1) 錢志林, 上揭書.

2) 1994년과 1990년을 대비한 값임.

자료 : 上同

## 수산경영론집

으로 이후 지속적으로 감소추세를 보이고 있는데, 1995년 현재 5,090천M/T에 이르고 있다.

한·중·일간 어선세력은 <표 3>에 나타난 바와 같은데, 1990년대 들어와서 한국은 어선척수가, 그리고 일본은 어선척수 및 톤수가 급격히 감소하고 있다. 이에 비해 중국은 어선척수 및 어선톤수 모두 크게 증가하고 있다. 중국의 경우는 일관된 통계자료를 얻기 어려워 자료의 신빙성에 다소 의문이 없지 않으나, 어획량의 증가추세에 비추어 본다면 그 경향은 틀리지 않을 것이다.

이상의 어획량 자료와 어선세력 자료를 이용하여 각국의 단위노력당 어획량(CPUE : Catch per Unit Efforts)을 계산해 보면 <표 4>에서와 같이 한국과 일본의 경우 감소하는 것으로 나타나고 있다. 한국의 경우 1980년 어선통당 어획량이 1.78톤이었으나 1996년에는 1.44톤으로 줄어들어 연평균 1.32%씩 감소하는 것으로 나타나고 있으며, 일본의 경우는 연평균 1.75%씩 감소하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 중국의 경우는 1990년 1.50톤이었던데 비해, 1996년에는 1.89톤으로 증가하여 연평균 3.93% 증가하는 것으로 나타나고 있다.

단위노력당 어획량이 감소한다는 것은 전반적으로 자원이 줄어들고 있다는 것을 의미하지만 중국의 경우 단위노력당 어획량이 증가하는 것으로 나타나 이 자체만으로는 자원이 줄어든다는 일반적 가정을 부정하게 된다. 이와 같이 중국에서 단위노력당 어획량이 증가하는 것은 자원이 증가한 것이라기보다는 조업구역 확대와 어선세력 증강에 의한 생산성의 증가를 의미하게 된다. 즉 자원의 증감 여부와는 관계없이 어획량의 증가에 의한 단위생산성의 증가를 의미하게 된다. 이는 어업의 발전단계 초기에 일반적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있다<sup>1)</sup>.

중국에 있어 단위노력당 어획량이 증가하고 있음에도 불구하고 자원량이 감소하고 있다는 것은 중국측 발표자료에 의해 잘 나타나고 있다. 즉 <표 5>에 나타난 바와 같이 1978년~1990년 사이에 중국 어선통당 어획량과 어선마력당 어획량이 크게 감소하고 있다고 발표되고 있다.

<표 4> 연도별 한·중·일간 어선통당 어획량 (CPUE) 변화

단위 : MT/G/T, %			
연도	한국	중국	일본
1980	1.78	...	...
1990	1.58	1.50	3.38
1992	1.35	1.43	3.26
1994	1.58	1.85	3.15
1996	1.44	1.89	...
연평균증감율	△1.32	3.93	△1.75*

주 : \* 1994년/1990년

자료 : 上同

<표 5> 중국의 어선통당 및 마력당 어획량 변화

연도	어선통당 어획량	어선마력당 어획량
1978	80.6	1.151
1980	56.2	0.854
1985	26.2	0.704
1990	22.6	0.596

자료 : 錢志林, 前揭書

- 1) 한정된 어장에서 한정된 크기의 어체만 어획한다면 단위노력당 어획량의 증가는 자원량의 증가를 의미하게 된다. 그러나 조업대상어장이 외연적으로 확장되어 나가면 단위노력당 어획량이 증가하더라도 실제자원량은 감소하게 된다. 이와 같은 현상은 개발정책의 초기단계에서 흔히 나타나는 것으로서, 이 경우 단위노력당 어획량은 증가하더라도 어획되는 어체 크기는 작아지게 된다. 즉 충분히 성장하기 전에 어획하게 되어 効魚의 비율이 높아지는 것이다. 이는 단위노력당 어획량이란 어체의 마리수와 크기와는 관계없이 어획되는 총중량으로 나타나기 때문이다.

## 2. 각국의 어업자원 관리실태

### 1) 한국

어업자원관리정책은 크게 자원규제정책과 자원조성정책으로 구분할 수 있으며, 어업규제정책은 다시 질적어업규제와 양적어업규제로 나눌 수 있다. 어업규제의 가장 기본적인 형태는 어업허가의 종류부터 시작한다. 즉 법에 지정된 이외의 어법이나 어구로는 어업을 영위할 수 없게 되는데, 그 이유는 합리적인 어업자원관리를 이루기 위함이다. 어법이나 어구를 지정하지 않을 경우 어획성능이 지나치게 높은 어법이나 어구 사용을 규제할 수 없게 될 것이며, 이는 결과적으로 과잉어획노력의 투하를 유발하여 자원남획을 초래할 것이기 때문이다.

우리 나라에서 시행되고 있는 어업허가의 종류는 크게 원양어업, 근해어업, 연안어업, 구획어업 및 내수면어로어업이 있는데 원양어업과 근해어업은 해양수산부장관의 허가를 얻어야 되며, 연안어업 및 내수면어업은 시·도지사의 허가를 얻게 되어 있다. 그리고 이와는 별도로 신고어업이 있는데, 이는 연안시군에 신고를 함으로써 어업을 할 수가 있어 신규어업 참여가 비교적 양호하다고 할 수 있다. 이와 같이 어업허가에 관한 사항은 수산업법에 명시되어 있다.

수산업법 외에 어업자원관리를 위한 규정이 명시된 법은 어업자원보호법이다. 이 법은 전문이 4조로 매우 간략하게 구성되어 있는데, 어업의 관할수역과 관할수역내의 어업허가에 관한 사항이 규정되어 있다. 아울러 동법 시행령도 4조로 구성되어 있는데, 여기에는 어업의 범위, 어업허가의 제한, 허가신청절차 등을 규정하고 있다.

한편 자원조성정책은 연안어촌민의 소득증대를 목적으로 1960년대의 경제개발 5개년 계획의 초기부터 수산부문에서 중요한 정책의 일환으로 추진되기 시작하였다. 자원조성정책을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 1966년에 제정된 '수산진흥법'이 있으나 이 법은 시대적 변화에 따라 1995년 폐지되었으며, 현재는 수산업법, 수산자원보호령 등에 의해 자원조성사업이 추진되고 있다.

우리 나라에서 시행되고 있는 질적어업규제의 종류에는 채포크기제한, 어획활동제한, 어구규제, 기타 등을 들 수 있다 <표 6>. 이에 의하면 채포크기제한에는 다시 어구망목 제한, 채포금지체장으로 구분하여 규제하고 있으며, 어획활동제한에는 특정어업의 금지, 금어구역 설정, 금어종의 설정, 어란 및 치어포획제한, 조업구역제한, 포획 채취물의 제한 등을 설정하고 있다. 그리고 어구규제는 다시 사용어구 종류 제한, 어구망목의 제한, 어구규모제한, 어도차단의 금지 등의 내용이 있다. 이 외에도 질적어업규제에 속하는 것으로서는 어획물의 양육 및 전재제한, 어획물의 판매장소 제한, 자원보호를 위한 수질보전, 범칙 포획 채취물의 판매금지 등이 있다.

이와 같은 내용들은 대부분이 수산자원보호령에 규정되어 있는데, 수산자원보호령의 시초는 1911년 조선총독부령으로 공포된 어업취체규칙으로 알려져 있다. 이 규칙은 1927년 조선어업보호령 취체규칙을 거쳐 1962년 어업보호규칙으로 바뀌었으며, 이것이 오늘날 수산자원보호령의 직접적 전신이라 할 수 있다. 이 규칙 제정 2년 후인 1963년 수산자원보호령이 공포되었는데, 이후 몇 번에 걸친 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

## 수산경영론집

질적 어업규제 중 채포크기에 관한 제한은 수산자원보호령 제 10조에 어종과 지역에 따라 다양한 규정이 있는데, 이러한 체장규제는 점차 강화되고 있는 추세에 있다. 즉 <표 7>에서와 같이 1990년 대 초에만 해도 참돔의 경우 15Cm 이하, 불락의 경우 10Cm 이하, 농어 10Cm 이하, 자라 9Cm 이하가 포획금지체장이었으나, 현재는 이보다 더 강화되어 참돔 20Cm 이하, 불락 15Cm 이하, 농어 20Cm 이하, 자라 12Cm 이하로 되었다. 다만 대개와 오분자기의 경우는 1990년대 초 12Cm와 5Cm였지만, 현재는 9Cm와 3.5Cm로 채포크기가 더 소형화되었다. 이는 이들 어종이 어업자들의 소득에 밀접한 영향을 미치고 있을 뿐만 아니라 텔게 등 유사어종과 형평성을 맞추기 위해서였다.

질적 어업규제 중 어망목 제한은 역시 수산자원보호령 제 6조에 나타나 있는데, 이에 의하면 어망목은 주로 어획되는 어종의 채포크기와 관련되어 내경폭이 정해지고 있다. 그리고 망목 중에서도 적점 어획과 관련되는 낭망 등의 규제가 중요하게 정해지고 있으며, 어망목의 제한도 다소 강화되는 추세에 있다<sup>2)</sup>.

<표 6> 우리나라에서 시행되고 있는 질적 어업규제의 종류

종 류	구 체 적 인 예	법 칙 근 거
채포크기제한	어구망목제한 채포금지체장	수산자원보호령 6조 수산자원보호령 10조
어획활동제한	특정어업의 금지 금어구역 설정 금어기의 설정 금어종의 설정 어란 및 치어포획제한 비어업자의 포획채취제한 조업구역 제한 포획 채취물의 제한	수산자원보호령 4조 수산자원보호령 4, 7, 8, 17조 수산자원보호령 7, 8, 9조 수산자원보호령 11조 수산자원보호령 11조의 2 수산자원보호령 14조 수산자원보호령 17조 수산자원보호령 18조
어구규제	사용어구 종류 제한 어구망목의 제한 어구규모제한 어도차단의 금지	수산자원보호령 5, 6, 23조 수산자원보호령 6조 수산자원보호령 6조 수산자원보호령 12조
기타	어획물의 양육 및 전재제한 어획물의 판매장소 제한 자원보호를 위한 수질보전 범칙 포획채취물의 판매금지	수산자원보호령 19, 20조 수산자원보호령 21조 수산자원보호령 16조 수산자원보호령 29조

<표 7> 수산자원보호령에 나타난 채포크기 제한의 변화

어 종	1991년	1997년	비 고
참 돔	15Cm 이하	20Cm 이하	강화
불 락	10Cm 이하	15Cm 이하	강화
농 어	10Cm 이하	20Cm 이하	강화
자 라	9Cm 이하	12Cm 이하	강화
대 개	12Cm 이하	9Cm 이하	완화
오 분자기	5Cm 이하	3.5Cm 이하	완화

<표 8> 양적어업규제의 종류

종 류	법 칙 근 거
• 어선척수 제한	수산업법 41조 및 수산자원보호령 17조
• 어선론수제한	수산업법 41조
• 충허용어획량의 결정	수산자원보호령 27호

2) 균해안강망의 경우 내망목의 크기가 1991~1992년 경에는 30mm였으나 현재는 35mm로 강화되었다.

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

또 어획활동제한과 관련하여서는 수산자원보호령 제 4, 7, 8, 9, 11, 14, 17, 18조에 다양하게 규정되어 있는데, 이는 특정어업의 금지, 금어구역 설정, 금어기의 설정, 금어종의 설정, 어란 및 치어포획제한, 비어업자의 포획제한 제한, 조업구역 제한, 포획제한물의 제한이 설정되어 있다.

다음으로 양적어업규제정책은 직접적 규제방법이라고도 하는데, 다시 어선과 같은 어획수단의 규제와 어획량의 규제로 구분할 수 있다. 어획수단의 규제는 어업허가제도에 의해 어느 정도 규정되고 있다. 어업허가 자체의 규제 외의 양적어업규제정책에 대한 법적내용을 살펴보면 <표 8>과 같다. 이에 의하면 어획수단의 규제중 어선척수제한은 수산업법 41조와 수산자원보호령 17조에 명시되어 있으며, 어선톤수 제한도 수산업법 41조에 명시되어 있다.

한편 200해리 배타적경제수역이 20세기 후반 각 연안국의 최대 관심사항이 됨에 따라 어획량의 규제도 매우 중요한 관심사항이 되었다. UN해양법제도하에서 어획량 규제는 필연적인 것이 됨에 따라 우리 나라도 어획량규제를 위한 제도적 기반을 마련하여 놓았는데, 그것이 바로 수산자원보호령 27조에 새로 규정된 총허용어획량(TAC : Total Allowable Catch)의 결정이다. 총허용어획량의 결정은 200해리 배타적 경제수역제도하에서 UN해양법에 규정된 규제방법으로서 법적인 근거는 갖추어 놓았으나 아직 시행은 되지 않고 있다<sup>3)</sup>.

자원조성정책의 법적 근거는 수산업법 제 79조의 2에 잘 나타나 있다. 즉 제 79조 2의 1항에 의하면 “행정관청은 수산자원을 조성하기 위하여 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 시행하여야 한다.”고 하여 강력하게 수산자원조성사업을 유도하고 있다. 여기서 각호에 해당하는 것으로서는 어초시설사업, 수산종묘의 생산·공급 및 방류사업, 어선감척 등 어업구조조정사업, 기타 수산자원조성에 필요한 사업으로 규정하고 있다. 이중 어업자원조성과 직접적으로 관련이 있는 것은 첫째, 둘째와 넷째 항이며, 셋째 항의 어업구조조정사업은 실질적으로 어업자원조성보다는 어업규제정책에 포함된다 고 할 수 있다. 왜냐하면 어업구조조정사업의 내용은 어선수를 줄임으로서 어획노력량을 감소시키는 것이 주된 것이기 때문이다.

한편, 지금은 폐지되었지만 과거에는 수산진흥법에 어업자원조성과 관련된 명확한 개념이 정리되어 있었다. 즉 수산진흥법 제 6조에 ‘정부는 수산자원의 보호를 위하여 보호수역을 설정하고 수산자원의 적정한 이용과 개발, 수산동식물의 증식, 오수방지 및 기타 어장효용의 저하방지 등에 의하여 영속적으로 수산자원을 유지증대하여야 한다’라고 규정하여 정부는 수산자원정책을 의무적으로 시행하도록 하였다. 그러나 현재는 수산진흥법이 폐지되었으므로 여기에 대응할 수산기본제도가 창설되어져야 하겠지만, 앞서 살펴본 바와 같이 수산업법 제 79조의 규정이 그 취지를 갖는 것이라 할 수 있으므로, 이 규정에 의해 사업주체가 ‘정부’에서 ‘행정관청’으로 변경되었다<sup>4)</sup>.

3) 원래 어획량의 규제는 매우 강력한 직접적 어업규제수단으로서 많은 장점에도 불구하고 단점 또한 동시에 지니고 있다. 어획량의 규제는 상업적 어업이 발달한 서구에서 주로 사용되어지던 규제방법이고, 우리나라를 비롯한 일본, 중국 등에서는 간접적 규제방법인 어선규제에 중점이 두어졌다. 그러나 UN해양법 하에서는 강력하고도 구체적인 규제수단인 어획량규제에 중점이 두어지고 있으므로 향후 우리나라 인접국들도 총허용어획량과 같은 어획량규제로 정책을 전환하지 않을 수 없을 것이다.

4) 이상과 같은 법적근거하에 현재 인공어초투하사업, 종묘부화 및 방류, 연어부화방류사업 등의 사업이 시행되고 있으나 미약한 상태이다.

## 2) 중국

중국의 어업 관리체계를 요약하면 <표 9>와 같이 크게 4가지로 대별할 수 있다. 그중 첫번째로 들 수 있는 것이 '허가제'이다. 이 허가제는 우리나라의 허가어업과는 다소 다른 개념을 지니고 있는 것으로서 중국의 어업은 어선어업이든 양식어업이든 허가를 기본개념으로 하고 있다. 중국의 어업허가제는 우리나라의 어업권과는 다소 다른 개념이라고 할 수 있다. 허가는 다시 어선어업과 같은 포획어업에서는 '어선건조허가'와 '조업허가'를 받아야 하며, 양식어업에서는 '수면사용허가'를 받아야 한다. 허가를 받았다는 것은 정부에 의한 법적인 보호를 받는다는 것을 의미한다. 그리고 허가는 기업체 또는 개인에게 주어지며, 이들에게 주어진 허가나 사용권은 매매, 양도, 대부의 대상이 되지 않는다.

둘째, 관리의 실행문제로서 중앙의 어정국에서 결정한 중요한 관리사항 이외의 문제는 각 성이 중국어업법에 준해서 결정한 관리변법에 의거 각 성 및 그 밑에 있는 현의 담당부서가 어업에 관한 관리를 집행하고 있다.

셋째, 어선이나 어항의 감시 및 감독, 어업관리를 위한 제 활동의 실시, 어업에 관한 각종 허가증의 발급 등의 업무는 중앙정부에서는 어정국과 그 분국, 지방에서는 성·자치구·직할시의 정부 및 그 밑에 있는 현의 어정처가 된다. 어정활동은 중국어업법과 그 시행세칙이 근간이 되고 있는 '어업관계 제법규'에 준하여 행해진다. 관리의 집행기관은 중앙에는 어업국과 그 분국이지만, 성에서는 성 어정국 혹은 어정처가 되는데 그 산하에는 다시 몇 개 구역에 어정중심기지라고 할 수 있는 漁政中心站이 있고, 이들 어정중심기지의 산하에는 다시 어정기지라고 할 수 있는 몇 개소의 漁政站이 있다.

&lt;표 9&gt; 중국 어업자원 관리정책의 개요

기 본 틀	내 용
어업허가제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 허가의 종류 : 어선건조허가, 조업허가, 수면사용허가</li> <li>• 허가의 성격 : 기업체나 개인에게 주어지며 매매, 양도, 대부의 대상이 되지 않음.</li> </ul>
관리주체 및 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 관리사항 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행부서 : 중앙 어정국</li> <li>- 집행근거 : 중국어업법</li> </ul> </li> <li>• 기타 관리사항 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 집행부서 : 각 성 및 산하 현의 담당부서</li> <li>- 집행근거 : 관리변법(중국어업법에 근거하여 성별로 결정)</li> </ul> </li> </ul>
관리체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관리내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어선, 어항의 감시 및 감독</li> <li>- 어업관리를 위한 제 활동의 실시</li> <li>- 어업에 관한 각종 허가증의 발급</li> </ul> </li> <li>• 관리체계 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙어정국 또는 그 분국 ⇒ 성 어정국 또는 어정처 ⇒ 漁政中心站(기지) ⇒ 漁政站(기지)</li> </ul> </li> </ul>
어민자율관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성격 : 정부의 관리감독업무를 보완</li> <li>• 명칭 : 群衆性保漁管理機構</li> <li>• 내용 : 현 이상 행정기구의 어정국 지도업무 위임</li> </ul>

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

넷째, 관리감독업무를 보완하기 위해 어민에 의한 어업관리조직도 있는데, 이를 '群衆性保漁管理機構'라고 한다. 이는 현 이상 행정기구의 어정국 지도를 받아서 어업관리업무에 종사하는 것이다.

한편 중국의 어업자원관리정책 체계를 살펴보기 위해서 어업법 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 중국의 어업법은 1986년에 공포되었는데, 시장경제도입의 시발점이 되었던 1978년의 三中全會로부터 어업법이 제정되던 1986년까지 중국정부는 어업규칙 및 그에 준하는 제도를 약 200여건 공포하였다<sup>5)</sup>. 따라서 비록 1986년에 어업법이 제정되었지만 이미 그 이전 10년 동안에 그에 상응하는 어업제도가 대부분 형성되었으며, 다만 1986년의 어업법에는 그 동안의 모든 어업관련규칙들을 '어업법'이라는 하나의 틀로서 집대성하였다고 할 수 있다.

중국 어업법 제 1장의 총칙에 있어서 이 법의 적용범위를 내수면, 영해 및 그 밖의 중화인민공화국이 관할하는 일체의 해역에서 수생동물을 포획하거나 양식하는 것으로 규정하였다. 그리고 어업생산활동에 종사하는 외국인 내지 외국 어선이 당해해역에 들어올 때에는 이 법을 준수하도록 하였으며, 국무원을 경유하여 관계 주관기관이 비준한 법령 및 이 법 이외의 관계 법령도 마찬가지로 준수하도록 하였다. 또 중화인민공화국이 다른 나라와 체결한 조약 및 협정에 대해서도 이 법과 똑같은 준수

<표 10> 중국어업법의 구분과 주요내용

구 分	부 문	주 요 내 용
제 1 장	총칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어업법의 적용범위</li> <li>• 법령준수의무</li> </ul>
제 2 장	양식법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 양식법의 구분           <ul style="list-style-type: none"> <li>-전국민소유부문</li> <li>-집단소유부문</li> <li>-개인소유부문</li> </ul> </li> <li>• 양식장의 효율적 이용</li> </ul>
제 3 장	어로법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어업의 구분</li> <li>• 어획노력량의 제한</li> <li>• 어업허가의 성격</li> <li>• 어선검사</li> </ul>
제 4 장	어업자원의 증식과 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금어구역과 금어기</li> <li>• 간척금지구역</li> <li>• 해양오염에 대한 책임</li> <li>• 보호어종의 설정</li> </ul>
제 5 장	법률책임	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금지어구와 어로방법에 대한 책임</li> <li>• 수산검과 관련된 제반 행사책임문제</li> <li>• 각종 불법어업에 대한 처벌문제</li> </ul>

5) 1986년 1월 20일 제 6기 전국인민 대표대회 상무위원회 제14차 회의에서는 '중화인민공화국 어업법'을 가결하고 공포하였다. 1949년 중국 건국 이후 37년만인 1986년에 와서야 어업의 기본법인 어업법이 공포된 것은 여러 가지 의미로 해석할 수 있지만 주된 이유는 전국 이후 문화대혁명 종결까지는 중앙정부가 수산업에 그만큼 큰 관심을 가지고 있지 않았다는 것을 의미한다. 즉 문화대혁명이 완결된 1978년에 와서야 중국 정부는 수산업에도 관심을 쏟기 시작하였는데, 그것은 1978년 제11기 三中全會부터 어업법이 제정된 이듬해인 1987년까지 각급의 어정관리기구가 설립되고 1986년에 이르러서는 어업법을 제정하였던 것이다. 國際漁業研究會, 「世界の漁業管理(下巻)」, p. 565.

의무가 있음을 규정하였다.

동법 제 2장에는 양식업과 관련된 사항이 규정되어 있으며, 제 5장에는 어로어업과 관련된 사항이, 그리고 제 4장에는 어업자원의 종식과 보호에 대한 관련사항이 규정되어 있다. 즉 제 2장에는 양식장을 전국민소유부문, 집단소유부문, 개인부문으로 구분함과 동시에 양식장의 효율적 이용방법을 규정해 놓고 있으며, 제 3장에서는 어업의 구분, 어획노력량의 제한, 어업허가의 성격, 어선검사 등에 대해 규정되어 있다. 또 동법 제 4장에는 금지된 어획방법, 금어구, 금어기, 금지어구 등이 규정되어 있음과 동시에 간척금지와 해양오염에 대한 책임문제가 규정되어 있다. 그리고 마지막으로 제 5장에는 국가가 포획을 금지하고 있는 귀중한 생물의 포획이나 타인이 양식하고 있는 양식물의 절취, 타인의 양식지역, 양식시설의 파괴 등에 대한 처벌규정이 설정되어 있으며, 제 6장은 부칙으로 되어 있다 <표 10>.

그리고 특이한 것으로서 동법 제 5, 9, 14조에는 이른바 국가장려조항이 제시되어 있는데, 이는 양식수면의 적극적 활용이나 양식어업의 발전을 위해 정신적 또는 물질적 보상을 할 수 있도록 조문화해 놓은 것이다. 그리고 합법적인 절차를 거쳐 의해 및 원양어업에 종사하는 경우에 있어서도 이들 조항에 의해 자금, 물자, 기술, 면세 등에 대한 우대조치를 할 수 있다.

이외 동법에서는 어업자원의 보호, 수면 등의 소유권과 사용권, 수면소유권과 사용권을 둘러싼 분쟁의 결과 야기된 손해에 대한 배상, 어업허가증의 발급, 어업자원과 수역의 환경보호, 어업감독기관, 어업법 위반시 벌률책임, 동법에 반하는 수산물을 어획할 때의 벌칙 등이 규정되어 있다.

한편 1987년에는 '중화인민공화국어업법 실시세칙'이 공포되었다. 이것은 1979년 이후 실시되고 있는 100개 이상의 각종 어업법규의 하나로서 대체로 다음과 같은 내용을 담고 있다.

(1) 어업허가증제도 : 1980년 이후 연안의 어선을 등록시켜 어선 등록증명서를 발급하였다. 어선의 어구 수와 어업방식을 검사하여 어장과 어기를 규정하였다. 어선을 마음대로 건조하거나 멋대로 고기를 잡는 것과 같은 무계획적인 혼란상태를 개선하기 위하여 근해자원의 과도한 어획을 금하였다.

(2) 금어구, 금어기, 휴어기제도의 실시 : 매년 여름, 황해는 7~8월, 동중국해는 7~10월, 남중국해는 6~8월 중에는 경제적 가치가 높은 어류의 산란, 번식 및 치어의 성장을 보호하기 위하여 집단어업 및 網漁業을 휴어로 한다.

(3) 망목규격, 자원에 유해한 어구 및 어법의 사용금지 규정 : 자원에 해를 주는 어구의 사용을 제한하고 개량, 폐기방법, 폭약 및 독물에 의한 어획을 엄금한다.

(4) 국가차원에서 성, 시, 자치구에 이르는 행정기관은 75종의 주된 경제적 어획대상에 대하여 허용어획량 및 어획량에서 점하는 치어의 최대허용량을 규정한다.

(5) 어장의 생태환경을 보호하기 위하여 어업수질기준을 제정하고 감독, 검사한다.

### 3) 일본

일본의 어업자원관리정책은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 즉 '어업법' 및 '수산자원보호법'에

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

근거한 일반적 형태의 어업관리제도<sup>6)</sup>와 1980년대에 들어와 200해리 문제가 대두되면서 연근해어업인을 중심으로 자율적 어업관리로 시행되고 있는 자원관리형어업제도, 그리고 '해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률'에 근거하여 1997년부터 시행된 총허용어획량제도가 바로 그것이다<sup>7)</sup>.

일본의 어업자원관리제도의 역사는 대단히 오래되었다. 일본의 '明治漁業法'이나 '舊漁業法' 등에 의한 어업자원관리의 역사성으로 볼 때 일본은 한·중·일 3국중 가장 오랜 역사를 지닌다고 할 수 있다. 이와 같은 점을 고려할 때 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라나 중국의 어업자원관리는 일본과 기본적인 형태상으로는 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 다만 1970년대 후반 이후 시작되고 있는 자원관리형어업은 우리나라나 중국의 어업관리와는 다른 형태를 지니고 있으며, 1990년대 중반 이후 추진되고 있는 총허용어획량제도도 새로운 것이라 할 수 있으나 이는 1999년 이후 한국에서도 시행되기 때문에 독특한 것이라 할 수는 없다.

### (1) 일반적 형태의 어업관리제도

일반적 형태의 어업관리제도는 한국의 경우에서 살펴보았듯이 질적 어업규제, 어획 할당제를 제외한 양적어업규제, 자원조성사업 등이 망라된 전통적인 모든 수단의 어업관리제도를 의미한다. 즉 이는 TAC를 제외하고 법적규제에 의해 이루어지는 어업관리제도를 의미하는 것으로서 가장 다양한 관리형태로 이루어지고 있다.

일본 어업규제제도의 골격 역시 허가제로 대표되고 있으며, 그 종류는 크게 장관허가어업과 지사허가어업으로 구분된다. 장관허가어업은 다시 '지정어업'과 '장관승인어업'으로 구분되며, 지사허가어업은 '법정지사허가어업'과 '지사허가어업'으로 구분된다<표 11 참조>. 지정어업은 우리나라의 원양어업과 대규모 균해어업에 해당되는데, 현재 16종류의 어업이 지정되어 있다. 장관승인어업은 지정어업 외의 어업으로서 지정어업의 허가방식에 따르지 않고 허가제를 필요로 하는 어업이 이에 해당하

<표 11> 일본의 허가주체별 허가어업의 종류

허가 주체별	구 分	구 체 적 어 업 종 류
장관 허가 어업	지정 어업	근해저인망어업, 대중형선망어업, 근해다랑어·가다랭이어업, 중형송어·연어자랑어업, 이서(以西)저인망어업, 원양저인망어업, 북양연승·자망어업 등 16종류
	장관승인 어업	오징어낚시어업, 꽁치어업, 오징어유자망어업, 대개어업 등
지사 허가 어업	법정지사허가어업	중형선망어업, 소형기선저인망어업, 세토내해기선선인망어업, 소형연어·송어유자망어업 등 4종류
	지사허가 어업	소형선망어업, 기선선인망어업, 고찌망어업, 저인망어업, 자망어업, 잠수기어업, 만세기집어어업, 선인망어업, 고정식자망어업, 문어단지어업 등

6) 1997년 새로운 어업관리제도로서 총허용어획량제도가 실시되고 있으므로 이것과 구분하기 위하여 임의로 명명함. (육영수·최성애, 「韓中日間漁業資源政策 비교와 漁業資源管理方向 연구」, 한국해양수산개발원, 1998, p.98. 참조)

7) 일본의 어업자원 규제정책의 특성은 법제도적 근거에 의한 어업자원관리와 어업인 자율에 의한 어업자원관리의 병용에 있다고 할 수 있다. 즉 일반적 법제도에 의거해서 실시하는 어업자원 관리제도의 체계를 그대로 활용하면서, 어업인의 자율적인 노력에 의한 어업자원 관리를 보완하고, 유엔해양법 협약을 준수하는 총허용어획량제에 의한 어업자원 관리제도를 새로이 구축하는 세 개의 축으로 이루어지고 있다.

는데, 중요 장관승인어업으로는 꽁치봉수망어업, 대게어업, 오징어 채낚기 및 유자망어업 등이 있다.

지사허가 어업에는 법정지사허가어업과 일반지사허가어업의 2종류가 있는데, 주로 연안어업이 이에 해당된다. 법정지사허가어업은 국가가 법률에 의해 일률적으로 규제하도록 되어 있으며, 일반지사허가어업은 법률에 그 근거를 두되, 都道府縣 규칙에서 정하도록 되어 있다.

법정지사허가어업은 수산자원의 보호배양 혹은 2개이상의 都道府縣에 걸쳐 있는 어업조정상 각 都道府縣別 허가척수의 한도를 지사의 판단에 일임할 수 없는 경우, 즉 지사가 허가를 남발하면 그 자원에 미치는 악영향이 인접 타현의 어업자에게까지 미치는 어업, 또는 조업상 무리하게 타현의 어장을 침범하여 어업분쟁을 격화시킬 우려가 있는 어업은 법정지사허가어업으로 법률에서 정하고 있다.

일본은 어업허가제를 채택하고 있으므로 허가유효기간이 있다. 허가유효기간은 어업종류에 따라 상이한데, 장관허가어업은 5년이며, 지사허가어업은 3년으로 정해져 있다. 허가갱신은 정해진 유효기간마다 일제갱신의 형태로 이루어지고 있는데, 이 과정에서 장관허가어업은 당해어업과 관련된 수산동식물의 번식보호와 어업조정, 기타 공익에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 선박의 총톤수별 척수 또는 총톤수별 조업구역별 척수를 공시하고 공시된 범위 내에서 신규허가를 하고 있다. 또 지사허가어업도 주어진 유효기간에 따라 일제갱신을 하는데, 통상 허가의 여부판단은 지사에게 주어지고 있으나, 도도부현별 허가척수의 최고한도, 혹은 허가어선의 총톤수, 마력수 한도 등은 농림수산장관이 통일적으로 규제하고 있다.

일본의 어업에 있어 질적 규제는 '어업법' 및 '수산자원보호법'에 따라 어업의 제한 및 금지 등의 조치가 취해지는데 지정어업, 승인어업의 경우는 지정어업 단속 등에 관한 省令, 승인어업 등의 단속에 관한 省令, 그리고 어업종류별로 각종의 규제 규칙이 법률로 정해져 있고, 이러한 省令 및 규칙 속에 조업에 관한 제한과 금지 규정이 상세하게 언급되어 있다.

지사허가어업에 대한 질적 규제도 '어업법' 및 '수산자원보호법'에 근거하고 각 都道府縣別 「어업조정규칙」 속에 조업에 관한 제한 및 금지 규정이 상세하게 언급되어 있다. 질적 규제는 수산자원의 분포, 어업종류 등 지역에 따라서 천차만별인 경우가 많다. 각 지역의 실정에 따라 수산자원의 보호배양, 어업단속 기타 어업조정을 도모함과 동시에 어업질서의 확립을 기하는 것을 목적으로 지사가 정하는 규칙이 都道府縣 어업조정규칙이다. 都道府縣의 질적 규제는 어업법(제65조) 및 수산자원보호법(제4조)에 근거한 도도부현 어업조정규칙에 따라 실시되는데 도도부현 어업조정규칙은 농림수산장관의 인가를 받아 지사가 정하게 되어 있다.

따라서 각 都道府縣은 각각의 어업조정규칙을 정하고 있어 일본의 질적 규제 정책은 매우 다양하고 복잡하다고 할 수 있는데, 중요한 내용으로는 보호수면에서의 채포금지, 채포금지기간, 遊漁의 제한, 채포체장 제한 등을 들 수 있다.

한편 자원조성사업과 관련하여서는 '연안어장정비개발법'에 의한 재배어업과 어장조성 및 개량사업이 있고, '수산자원보호법'에 의한 연어·송어 방류사업이 있다. 이중 재배어업은 1960년대 후반 고도경제성장 하에서 황폐해진 어장을 육성하기 위해 어초설치사업, 수산동식물의 중식장 및 양식장 조성사업, 연안어장 보전사업 등을 수행하는 사업으로 처음 등장하였는데, 과학적인 자원조성

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

이 주된 업무라고 할 수 있다<sup>8)</sup>. 이와 같은 재배어업은 현재 재배어업센타에 의해 이루어지고 있는데, 53개 도도부현에 재배어업센타가 설치되어 있다.

일본에서는 어장조성 및 개량사업도 '연안어장정비개발법'에 의해 이루어지고 있는데, 이는 콘크리트 블록 등의 내구성 구조물 설치에 의한 어초어장조성, 磨場·간석지에 대한 종식장 조성, 소파제 설치에 의한 양식장 조성, 어장의 퇴적물 제거에 의한 어장기능의 회복 등을 내용으로 하는 사업으로서 현재 제4차 연안어장정비개발계획기간(1994-1999년)에 속한다. 다음으로 연어·송어 방류사업은 수산자원보호법의 제20조에서 제26조까지 소하성어류의 보호배양에 관한 규정에 의한 것으로서 국영 연어·송어인 공부화방류, 소하어류의 통로보호, 내수면 연어의 채포금지 등이 주요 사업으로 규정되어 있다.

### (2) 자원관리형어업 및 TAC제도

자원관리형어업은 1977년 이후 세계적으로 200해리 문제가 대두되고, 공해상에서의 조업 규제가 강화되자 연근해어업을 보다 지속적으로 이용하기 위해 새롭게 제기된 일본의 연안어업자원관리방식이라고 할 수 있다. 자원관리형어업은 당시 일본 수산업계에 크게 제기되고 있던 문제, 즉 어획노력량의 과잉투입으로 자원이 감소되고, 魚價의 정체 등으로 인한 어업경영의 위기에 대한 유력한 대응책으로 어획노력량, 어획량 및 수산자원 보호를 위한 여러 가지 규제를 어업인 스스로가 내부적으로 정하여 준수하는 어업인의 자율적 노력에 의한 어업관리 방법이라고 할 수 있다. 자원관리형어업에 관한 정의 및 용어에 대하여는 다양한 견해<sup>9)</sup>가 제기되고 있으며 이에 대한 논의는 계속되고 있다.

자원관리형어업이라는 용어가 등장한 10년 후인 1988년 일본은 처음으로 제8차 어업센서스를 통하여 자원관리형어업의 실태를 파악하였다. 이 결과를 토대로 일본정부는 어업자원관리를 보다 유효하게 실시함과 동시에 도미, 넙치 등 이동성 어류에 대한 광역적인 자원관리를 추진하기 위하여 해양수산자원개발촉진법을 개정하였다. 그리고 이 법에 의해 자원관리 협정제도를 만들어 도도부현지사의 인정을 받도록 하였다.

제8차 및 제9차 어업센서스 조사결과로부터 자원관리형어업을 6개의 유형으로 구분하였는데, ① 어장관리형, ② 어가유지형, ③ 가입자원관리형, ④ 재생산자원관리형, ⑤ 재배자원관리형, ⑥ 투입량관리형이 바로 그것이다. 이러한 자원관리형어업의 유형별 내용을 정리한 것이 <표 12>이다.

한편 일본은 1996년 해양법 협약을 비준하고 이 협약에서 정한 어획량 제한에 의한 어업자원관리인 총허용어획량제도를 추진하기 위하여 그 법적 근거로서 「해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률」을 1996년에 새로이 제정하고, 이 법에 근거하여 배타적 경제수역내의 해양생물자원의 보존 및 관리를 하고자 하였다.

8) 일반적으로 해양생물은 방대한 양의 산란을 하지만 초기 자연계에서 감모가 극심하다. 가장 감모율이 높은 시기를 인위적으로 보호배양하여 자연계에서 충분히 적용할 수 있는 단계까지 육성시켜 방류함으로써 자원수준을 향상시키고, 동시에 합리적인 어획을 통하여 어업생산증대를 도모하는데 재배어업의 목적이 있다고 한다.

9) 長谷川章은 자원관리형어업은 집단적 조정을 통해 어업의 산업적 특성인 무주물 선점경쟁을 저지하는 어업이라고 정의하였다. 그리고 平澤豊은 자원관리형어업은 자원수탈형어업의 반대어로 생겨났다고 하였으며, 그 내용은 자원의 유지·증대를 도모하여 높은 부가가치를 실현시키는 어업으로 전환하는 것이라 하였다.

&lt;표 12&gt; 일본 자원관리형 어업의 유형별 내용

명 칭	목 적	특 징	대표적 방법
어장 관리형 (30%)	어장이용의 효율화와 조업 질서 유지	폐류, 대하 등의 정착성 자원을 대상으로 하는 어업과 연승·자망 등의 어장을 장시간 점거하는 어업에 많다. 어획량 제한은 하지 않는다.	풀청산제, 어장운번 사용, 어선의 계획적 배치
어가 유지형 (13.6%)	어가안정 또는 향상, 대량어획방지	정어리 등의 다획성 어종을 대상으로 하는 어업에 많다. 어획량 제한이 주된 내용으로 자원의 관리에는 직접적으로 대응하지 않는다.	풀청산제, 충허용어획량규제, 어획량의 개별 할당제
가입자원 관리형 (58.6%)	천연자원 가입군의 유효이용	소형어 보호가 주된 내용으로 가체의 증량증대(성장)를 이용하여 어획량을 증대시킨다.	소형어 재방류, 그물고의 확대
재배자원 관리형 (45.7%)	재배자원의 유효 이용	내용은 가입자원 관리형과 동일하나 인공종묘의 방류에 의한 가입량을 증대시키는 점이 상이하다.	소형어 재방류, 그물고의 확대, 방류장소의 금여구 설정
재생산자원 관리형 (10%)	자원량의 유지, 증대에 필요한 산란수의 확보	산란어미의 보호를 주된 내용으로 한다. 유영성자원은 광역적인 대처가 필요하므로 漁聯 또는 鯨 차원의 사례가 많다.	산란기 금어, 포란 친어 재방류
투입량 관리형 (15.7%)	어획노력량 및 경비절감	행사규칙을 연장하는 내용이 많으나 최근 정기 휴어제가 후계자 대체와 함께 급속히 확산되고 있다.	정기 휴어일, 당번제 출어, 풀제, 마력제한, 어구제한

자료 : 수산청진흥부 연안과 자원관리 추진 사무국

주) %표시의 모수는 140사례이나 합계는 중복으로 100%를 넘는다. 부가가치 향상, 휴어일, 노동력의 절감 등도 자원관리형 어업으로 간주되나 본 분류에서는 제외하고 있다.

일본의 충허용어획량제도는 올림픽방식을 기본으로 하는 제도로 되어 있다. 그 이유는 만약 개별 할당방식을 기본으로 할 경우 첫째, 어업인 및 어선의 수가 다른 나라에 비해 많아 방대한 행정 비용이 필요해지고, 둘째, 일본 어업은 다양한 어업종류에 의해 실시되고 있으며 개별어업자에게 공평하고 평등한 배분을 실시하는 것이 곤란하다고 판단하였기 때문에 일반적인 형태로서 개별 할당제도를 도입하지 않았던 것이다.

그러나 올림픽방식은 선취어획경쟁이 발생하기 쉽고, 여기 초에 어획이 집중하여 魚價가 폭락·폭등하고, 시장의 처리 능력을 높기 위한 어획량이 일시에 집중함으로써 오히려 자원의 낭비가 발생하고, 어선의 성능을 향상시키기 위한 과잉투자가 일어나고, 어장경합 또는 악천후시의 무리한 출어에 의한 사고가 발생하기 쉽고, 조업기간을 단축시키는 결과가 초래되는 것 등이 문제점으로 지적되고 있다.

충허용어획량제의 대상어종으로는 1997년도에 꽁치, 명태, 전갱이, 정어리, 고등어 및 대개의 6어종이 「특정해양생물자원」으로 지정되었으며, 1998년에는 여기에다 오징어가 추가되었다.

### III. 각국간 漁業資源 管理政策의 比較

#### 1. 어업자원 관리정책에 대한 기본시각

한·중·일 각국은 어업정책에 있어서 어업자원의 감소를 중요한 현안문제로 다루고 있다. 3국중 어업자원관리에 가장 먼저 관심을 보인 것은 일본으로서 이미 1960년대부터 어업자원관리정책을 중

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

요한 수산정책의 하나로 인식하고 있다. 일본 다음으로 어업자원관리에 관심을 보인 것은 한국이다. 한국은 제도적으로는 이미 1960년대에 어업자원관리의 기틀을 잡은 것으로 보여진다. 그러나 당시 경제개발계획의 일환으로 생산증대가 지상목표였던 점을 감안한다면 당시까지 자원관리에 관한 법적규정은 명목에 불과하였다고 볼 수 있을 것이다. 한국에 있어 어업자원관리가 중요한 정책으로서 기틀이 잡힌 것은 1980년대 이후라고 할 수 있다. 중국은 3국중 가장 늦게 어업자원관리정책이 도입 시작된 것으로 파악되고 있다. 즉 1970년대 후반 들어서야 여기에 관한 제도가 정비되고, 1980년대 후반 이후에 와서야 비로소 본격적인 어업자원관리가 시행된 것으로 알려지고 있다.

이와 같이 자원관리정책의 실시시기는 다소 상이하지만 현재의 시점에서 보면 어업자원관리의 중요성에 대해서 3국은 공통적인 시각을 갖고 있다. 다만 이와 같은 사항들은 주로 자국의 연안에 있어서이며, 인접된 근해에 있어서는 여전히 상호 경쟁적인 생산체계 하에 있기 때문에 공동의 어업자원 관리문제는 딜레마에 빠져 있다. 이런 딜레마는 200해리 배타적경제수역이 최근의 주관심사로 대두되면서 어업자원관리보다는 자국의 생산증대 쪽으로 다시 기우는 듯한 인상을 배제할 수 없다. 그러나 어떤 상황이던 간에 장기적인 관점에서는 어업자원관리에 대한 공동노력이 이루어져야 하며, 이것이 한·중·일 3국의 장기정책기조가 되어야 한다는 점은 세계 어업정책의 흐름상 부정할 수 없는 일이다.

이러한 점에서 한·중·일간 어업관리정책의 특성을 비교해 보면 <표 13>과 같다. 이하에서는 이를 중심으로 한·중·일 3국의 중요한 어업자원관리정책을 상호 비교 검토해 보기로 한다.

<표 13> 한·중·일간의 어업자원 관리정책 특성 비교

구 분		한 국	중 국	일 본
양적 어업 규제	기본 체제	어업허가제	어업허가제	어업허가제
어획 할당제 도입	-	-	-	일부어종실시 (황치, 명태, 전갱이, 청어리, 고등어, 오징어, 대개)
질적어업규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금어기</li> <li>• 금어기</li> <li>• 새장제한</li> <li>• 망목제한</li> <li>• 특정어법의 금지</li> <li>• 판매 및 소지의 제한</li> <li>• 이식의 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금어구</li> <li>• 금어구</li> <li>• 새장제한</li> <li>• 망목제한</li> <li>• 특정어법의 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금어구</li> <li>• 금어구</li> <li>• 유어제한</li> <li>• 새장제한</li> <li>• 망목제한</li> <li>• 특정어법의 금지</li> <li>• 판매 및 소지의 제한</li> <li>• 이식의 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새장제한</li> <li>- 종묘생산 및 방류</li> <li>• 연어·송어방류사업</li> <li>• 연안어장정비사업</li> <li>- 인공어초투하</li> </ul>
어업조성정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종묘생산 및 방류</li> <li>• 인공어초투하</li> <li>• 연어·대구방류사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종묘생산 및 방류</li> <li>• 인공어초투하</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원조성세의 도입</li> <li>• 유어비율검사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원관리형어업의 실시</li> <li>• TAC제도의 도입</li> <li>• 어업정한수 도입</li> </ul>
독특한 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어업정한수 도입</li> <li>• 연안어장목장화사업</li> </ul>			

## 2. 어업규제정책의 비교

세 나라가 공통적으로 견지하고 있는 주된 어업체제는 어업허가제라는 것을 알 수 있다. 어업허가제는 어획 할당제와 더불어 양적어업규제의 중요한 수단으로서 어업허가제는 한·중·일 3국의 어업 기본체제를 유지하고 있다. 다만 일본에 있어서는 어획 할당제의 하나인 총허용어획량도 일부어종에 대해서 시행하고 있는데, 이는 200해리 배타적경제수역의 선포와 관련해서이다. 현재 일본에서 시행 중인 TAC 대상어종은 풍치, 명태, 전갱이, 정어리, 고등어, 오징어, 대개의 7개 어종에 한정되어 있다.

질적어업규제를 보면 대부분의 내용들이 3국에서 공통으로 시행되고 있다. 즉 금어기, 금어구역, 체장제한, 망목제한, 특정어법의 금지 등이 상세하게 규정되어 시행되고 있다. 나라별로 시행세칙은 다소 상이하지만 일반적 내용들은 질적어업규제의 본래 의도를 살리고 있다.

질적어업규제 중 판매 및 소지의 제한에 대해서는 한국과 일본에서는 규정되어 있는 반면에 중국에서는 발견되지 않고 있다. 이는 한국과 일본의 경우 자본주의체제가 확립되어 있기 때문에 이로 인한 부작용, 예컨대 불법어업을 통하여 어획된 어획물을 임의로 판매하는 행위 등을 방지하기 위하여 명문규정을 설정해 놓은 것으로 이해된다. 이에 비해 중국은 자본주의로의 이행이 비교적 최근이기 때문에 아직 이런 문제에 대한 우려가 없어 규정제정을 하지 않은 것으로 이해된다.

## 3. 어업자원조성정책의 비교

어업자원조성정책도 3국은 비슷한 내용을 지니고 있다. 즉 종묘생산방류와 인공어초투하를 중심으로 한 어업자원조성정책이 중요한 내용으로 되어 있다. 다만 어업자원조성정책의 시행역사가 오래 된 일본의 경우 재배어업이라는 독특한 어업체제를 형성시켜 전통적인 규제중심의 어업관리와는 완전히 구분되는 정책을 펼치고 있다. 특히 재배어업에 대해서는 재배어업센터라는 국가관리기관을 중심으로 종묘생산 및 방류를 하고 있으며, 이 외에 첨단기술개발 및 보급을 통하여 명실상부한 바다복장화를 조성하고자 하는 노력을 지속하고 있다.

이에 비해 한국과 중국은 종묘생산과 방류, 인공어초투하사업을 추진하고는 있으나 독립된 사업으로서보다는 단순히 어업자원관리의 수단으로서 추진하고 있을 때이다. 어업자원조성사업에 있어 이 외의 사업으로서 한국과 일본에 있어서는 연어·송어방류사업이 이루어지고 있으나, 중국의 경우 소하성 및 강하성어업자원이 부족한 관계로 이들 사업은 추진하지 않고 있다.

## 4. 3국에서 공통적으로 시행되지 않는 어업자원정책

### 1) 한국

한국에 있어서 첫 번째로 언급할 수 있는 독특한 어업관리방법으로 어업정한수제도의 도입을 들 수 있다. 이는 어업허가제 하에서 어업자원량을 고려하여 허가할 수 있는 한도를 미리 설정해 놓는 것으로서 무분별한 허가를 방지한다는 의미가 내포되어 있다. 이것은 어업허가제를 어업정책의 기본

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

으로 하고 있는 한 매우 의미 있는 제도라고 할 수 있다. 이런 점에서 중국이나 일본도 어떤 형태이든지 이와 같은 경제장치가 마련되어 있을 것으로 추측된다. 일본의 경우 도도부현별로 다른 어업정수를 가지고 있는데, 이는 한국의 어업정한수와 비슷한 개념이라 할 수 있으나 엄격성의 면에서는 한국과 차이가 있다.

한국의 어업정한수에는 적정어업자원량을 유지한다는 의미 외에도 연안에서 주로 조업하는 어업에 대해서는 지역별 어업조정을 원활하게 유지한다는 의미가 내포되고 있다. 즉 시도별로 별도의 정한수가 마련되어 있을 경우가 이에 해당한다고 할 수 있다.

두 번째로는 연안어장목장화사업의 실시를 들 수 있다. 이는 1980년대 중후반부터 어업정책의 슬로건이 되다시피 하였던 사업이다. 이 사업에 대해 한국의 수산당국은 많은 관심을 보였으나 1990년대 중반 이후 200해리 배타적경제수역을 둘러싼 한·중·일 간의 마찰 등에 가려 관심이 쇠퇴하였다. 이 사업은 내용적으로는 일본의 채배어업을 모방하였으면서도 대상범위는 근해어업까지 포함하였으나 학계의 겸중을 거치지 않아 성격이 불명확한 사업의 하나가 되었다.

### 2) 중국

중국의 경우 독특하게 시행되고 있는 어업자원관리방법으로서 자원조성세의 도입과 치어비율검사를 들 수 있다. 이중 자원조성세는 어업자원관리방법 중 아주 드문 관리방법으로서 수익자부담의 원칙을 제도화한 것이라 할 수 있다. 즉 '어업자원 중식보호비'라는 명칭으로 어업자원조성사업에 사용하는 비용의 일부를 어업자에게 징수함으로써 수익자와 비용부담자를 일치시키고 있는 것이다.

중국에 있어서 이와 같이 자원조성세의 징수가 가능한 것은 어느 정도 획일적인 사회주의의 통제체제가 남아있는 탓도 있지만, 무엇보다 중국의 어업자들은 어업이 상대적으로 많은 소득을 올려주기 때문에 자원조성세를 물고서도 어업을 영위할 가치가 있는 것으로 인식하고 있다고 생각되기 때문이다. 즉 공장노동자보다 어업은 자기사업으로서 경제적 부를 많이 가져다주고 있어 경쟁적으로 어업에 참여하는 경향이 있으며, 어업자들 가운데 어업세를 물지 않은 사람이 조업을 할 경우에 어업세를 부담한 사람들에 의해 자율적인 감시가 이루어질 수 있기 때문에 이 제도가 지속화될 수 있는 것이다. 이것은 연안어업이 타산업에 비해 열위에 있는 한국과 일본과는 대비가 된다고 할 수 있다.

치어비율검사는 체장제한, 망목제한과 같은 효과를 낼 수 있으나 이들 보다 훨씬 어업자원보호효과가 높은 직접적인 관리방법이라고 할 수 있다. 이는 어업감시활동에서 비교적 자주 사용되는 방법이나, 한국과 일본에 있어서는 이러한 제도가 잘 활용되지 않고 있다. 치어비율검사가 어업자원보호효과가 높은 방법임에도 불구하고 한국과 일본에서 잘 채택되지 않고 있는 것은 제도상의 문제보다 실제로 단속이 가능한가, 않는가의 문제라고 생각할 수 있다. 즉 넓은 수역에서 조업이 이루어지고 있는 어선에 대해 일일이 검사하는데는 한계가 있기 때문에 제도화하지 않는 것으로 보여진다.

대신 한국에 있어서는 육상으로 양륙할 때 체장제한 규정을 적용하여 단속에 임하고 있다. 그러나 이는 어획된 어획물의 전량에 적용하는 것이므로 일견 보다 엄격한 방법이라고 할 수 있지만, 이 역시 모니터링에 어려움이 있다고 할 수 있다.

### 3) 일본

일본은 일반적인 형태의 어업자원관리 외에 재배어업과 자원관리형어업체제를 유지하고 있다. 재배어업은 어업자원조성정책의 일환으로 이해될 수 있으나, 자원관리형어업은 어촌공동체에 토대를 둔 어업자원관리방법이라고 할 수 있다. 즉 일정한 지역의 어업자들이 자율적으로 공동체적 어업자원관리를 하는 것으로서 여기에는 전술한 6가지의 유형이 있다. 그 6가지 유형을 보면, 어장관리형은 어장이용의 효율화와 질서유지를 목적으로, 어가유지형은 어가안정 또는 향상, 대량어획 방지를 목적으로, 가입자원관리형은 자연산 어업자원 가입군의 유효이용을 목적으로, 재배자원관리형은 재배어업에 의한 어업자원의 유효이용을 목적으로, 재생산자원관리형은 자원량의 유지, 증대에 필요한 산란수의 확보를 목적으로, 투입량관리형은 어획노력량 및 경비절감을 목적으로 추진되고 있다.

다음으로 일본에서는 TAC제도를 가장 먼저 도입하고 있다. TAC는 UN해양법의 200해리 배타적 경제수역과 관련하여 시행되고 있는 것으로서 3국중 일본에서 가장 먼저 시행하고 있으며, 한국은 1999년부터 시행하려 하고 있다.

일본에서 시행되고 있는 TAC는 제 5장에서 살펴 본 바와 같이 형식적으로 시행되고 있다는 인상을 지울 수 없다. 왜냐하면 제 2장에서 살펴본 바와 같이 TAC는 어업자원관리의 한 방법으로서 적정 어획량을 TAC의 목표수준으로 잡아야 함에도 불구하고, 일본에서 시행되고 있는 TAC의 목표어획량은 TAC 시행전 일본의 어종별 어획수준보다 높은 수준에 설정되어 있기 때문이다. 즉 아무리 TAC를 시행한다고 하지만 최근의 어획수준보다 높은 수준으로 설정해 놓았기 때문에 TAC 이전의 어업 상황을 그대로 연장하고 있는 것에 다름아닌 것이다.

일본의 TAC제도가 형식적이라는 것은 대상어종을 보아도 쉽게 알 수 있다. 즉 대부분의 대상어종이 회유성이 심하고 자원풍도가 외부환경에 잘 변하는 浮魚 위주로 편성되어 있는 것이다. 7개 어종 중 꽁치, 전갱이, 정어리, 고등어가 부어이고, 오징어와 명태도 부어에는 포함되지 않지만 부어와 유사한 성격을 지니고 있는 어종인 것이다. 즉 회유반경이 넓고 자원풍도가 외부환경에 잘 변하는 성격을 지니고 있는데, 이런 점에서 본다면 정작 TAC가 필요한 어종은 대개 한 어종에 불과하다.

## IV. 漁業資源 共同管理에 있어서의 考慮事項

어업자원의 관리문제는 이제 세계 각연안국의 공통된 관심사항이 되었다. 비단 연안국만이 아니라 수산물을 소비하고 있는 내륙국에 있어서도 관심이 집중될 정도로 수산정책에 있어서 중요한 문제가 되고 있다. 그 결과 FAO에서는 '책임있는 어업으로의 이행'을 20세기 후반 또는 21세기 세계 어업의 주제로 선언하였으며, OECD에서는 이를 실현시키기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.

우리 나라를 둘러싸고 있는 한·중·일간의 어업자원관리문제는 매우 중요함에도 불구하고 상호 협력보다는 분쟁이 지속되고 있다. 이는 단기적으로는 자국의 어획량을 증가시키고 장기적으로는 어업협상시 유리한 입장을 견지하고자 하는 의도가 내포되어 있기 때문이다. 이러한 상황을 염두에 두면서 장기적 관점에서 3국간 인접해역에 대한 공동어업자원관리를 이루기 위한 고려사항을 지적해

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

보면 다음과 같다.

### 1. 책임있는 어업과의 관련사항

책임있는 어업과의 고려사항이란 200해리 배타적 경제수역시대에 있어서 어획활당제의 도입을 염두에 두어야 한다는 것이다. 한·중·일 3국은 200해리시대의 도래와 함께 법적으로는 모두 TAC의 실시가능성을 설정해 두고 있다.

TAC를 여하히 실시할 것인가는 배타적 경제수역(EEZ)의 문제와도 밀접하게 연관되지만 어업자원의 공동관리문제와도 연관성을 보이고 있다. 즉 TAC와 같은 어획량활당제가 아니더라도 어선이나 어구수를 제한함으로써 어업자원관리의 목적을 달성할 수 있기 때문에 EEZ문제가 해결되지 않을 경우 어선이나 어구수의 제한과 같은 파도기적인 방법이 고려되어야 하기 때문이다.

### 2. 어업관리의 투명성 제고

각국의 어업규제와 관련하여 가장 우선적으로 고려되어야 할 것으로는 어업관리에 대한 투명성이 제고되어야 할 것이다. 아무리 자국이 합당한 제도를 확립하고 있다하더라도 다른 나라에 의해 그 실행성이 신뢰되지 못한다면 상호협력과 공동의 노력은 효력을 발휘하기 어려워진다. 따라서 각국은 행정이나 통계에 투명성을 제고하도록 하여야 할 것이다.

특히 어업은 그 산업적 본질상 사유재산화되지 못하고 행정처분에 의해 어업허가가 성립되고 유지되기 때문에 행정처분에 대한 투명성이 강조되고 있다. 어업자원에 대한 모니터링이 제대로 되지 않으면 어업자원관리의 의의가 없어지기 때문이다. 어업자원규제에 대한 모니터링은 특히 우리나라와 중국에 있어 문제가 된다고 할 수 있다. 우리 나라는 지속적인 노력에도 불구하고 불법어업이 근절되지 않는 문제가 있고, 중국의 경우는 시장경제체제로 전환된지 얼마되지 않았기 때문에 어업자원관리에 대한 의식자체가 결여되어 있다는데 문제가 있다.

각국의 어업자원조성정책은 국별로 다소 상이하지만, 주로 이동성이 적은 연안어업자원을 대상으로 하기 때문에 각국간 차이가 있다하더라도 문제가 되지 않는다. 상호 미치는 영향이 적기 때문에 분쟁의 소지가 없기 때문이다. 다만 기술수준이 다르기 때문에 상호 기술교류를 활발히 할 필요는 있을 것이다.

### 3. 국가별 상이한 기준의 조정과 통일

어업관리의 방법은 각국의 정책 강도에 따라 다소 차이가 있지만, 적용되는 기준이 상호 다를 경우 3국간 자원공동관리방안을 도출하기는 어렵다. 적용되는 기준으로서는 채장제한, 망목제한, 금어기 및 금어구 등을 들 수 있다. 이중 금어기는 3국의 조업어장이 지리적으로 상이하기 때문에 회유어의 경우 금어기가 달라질 수 있어 일률적인 기준을 설정한다는 것이 무의미할 수 있다. 또 금어구도 현대적인 균해어법을 제외하고는 주로 연안에서 사용되는 어구에 적용되는 경우가 많기 때문에 비교자체가 어려워진다.

&lt;표 14&gt; 한·중·일간 어획 최소체장 비교

어 종	한 국	중 국	일 본
참 둠	20Cm 이하	19Cm 이하	6~9 Cm 이하
방 어	20Cm 이하	...	15 Cm 이하
도 투 목	10Cm 이하	...	6 Cm 이하
꽃 계	5Cm 이하	8Cm 이하	13~15 Cm 이하
전 복	7~10Cm 이하	...	7.5~12 Cm 이하
오분자기	3.5Cm 이하	...	3~5.5 Cm 이하
소 라	5~7Cm 이하	...	2~7 Cm 이하

그러나 체장제한이나 망목제한은 절대적 수치로 비교가 가능하기 때문에 이에 대한 상이한 기준을 조정해야 할 필요가 있다. 물론 체장 역시 금어기와 마찬가지로 회유의 시기와 장소가 달라, 성숙의 정도가 있을 수 있지만, 그 차이가 클 경우에는 고려되어야 할 필요가 있다.

한·중·일의 각국에 있어 규정되어 있는 체장제한은 그 대상어종이 다소 상이하다. 그것은 각국에 있어 경제적으로 중요하다고 생각되는 어종이 다를 수 있을 뿐 아니라 어업자원량에도 차이를 보이는데 그 원인이 있다. 그 결과 우리 나라에 있어서는 23개 어종에 대해 어획 최소체장이 규정되어 있는데 비해, 중국은 비록 발해구에 국한된 것이기는 하지만 12개 어종에 대해서만 어획 최소체장이 규정되어 있으며, 일본의 경우는 30개 정도의 어종이 도도부현별로 상세하게 규정되어 있다.

한·중·일간 어획체장제한을 비교해 보면 어종에 따라 크기가 다른 것으로 나타나고 있다. 즉 <표 14>에서와 같이 참돔, 방어, 도루묵과 같은 어류의 경우는 우리 나라와 중국의 규제가 매우 강한 반면 꽃계, 전복, 오분자기 등과 같은 일부 패류는 일본의 규제가 강한 것으로 나타나고 있다. 즉 참돔의 경우 우리나라와 중국은 어획최소체장이 각각 20Cm와 19Cm 이하로 규정되고 있으나 일본은 6~9Cm로 매우 완화되어 있음을 알 수 있다. 또 방어와 도루묵의 경우도 우리나라가 20Cm 이하와 10Cm 이하인데 비해 일본은 15Cm 이하와 6Cm 이하로서 우리나라의 규제가 매우 엄격한 것으로 나타나고 있다.

반면 꽃계의 경우는 우리나라가 5Cm 이하인데 비해, 중국은 8Cm 이하이며, 일본은 13~15Cm 이하로서 우리나라가 가장 덜 엄격한 것으로 나타나고 있다. 또 전복과 오분자기와 같은 일부 패류에 있어서도 비슷한 양상을 보이고 있다. 그러나 패류에 있어서 소라의 경우는 우리나라가 더 엄격하게 규제되고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 우리나라의 제주도에서만 7Cm 이하이고 나머지 지역에서는 5Cm 이하로 규제되어 있는 반면, 일본은 千葉, 東京, 宮崎의 3개 지역에서만 5~7Cm 이하로 되어 있고 나머지 지역은 모두 2~3Cm 이하로 규제되어 있다.

#### 4. 漁業資源 共同管理 方案

한·중·일간 대상수역의 어업자원을 효율적으로 이용하기 위해서는 3국 공동으로 관리하는 것이 바람직하다. 상호 경쟁에 의한 자원남획이 아니라 합의에 의한 지속적 이용을 이루기 위해서는 공동 관리를 이루어야 할 것이다. 그러나 한·중·일 3국간의 오랜 역사적 관계는 협력보다는 상호 경쟁 내지는 마찰이 연속된 관계였다. 따라서 어업자원에 대한 공동관리를 이루는데는 많은 어려움이 예

## 韓·中·日間漁業管理政策의 比較와 資源共同管理에 대한 檢討

상된다. 이와 같은 어려움을 극복하기 위한 구체적인 방안을 모색해 보면 다음과 같은 것을 들 수 있다.

### 1) 어구어법의 표준화

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 한·중·일 간에는 각각 국내적으로 다양한 어업자원관리방안이 모색되어 제도화되어 있다. 그 실행의 엄격성에 대해서는 상호비교해 볼 수 없으나, 한 가지 분명한 것은 어느 나라든지 매우 복잡한 모습을 지니고 있다는 것이다. 이와 같은 상태에서 어업자원관리에 대한 상호투명성이나 공정한 관리를 이루기는 매우 어려운 일이다.

공동어업자원관리에 있어 공정한 관리가 이루어지기 위해서는 각국별로 상이한 어획노력수준을 하나의 틀로서 통일시킬 필요가 있다. 이는 흔히 어획노력수준의 표준화<sup>10)</sup>라는 개념으로 이해되고 있지만, 여기서는 계량분석을 위한 엄밀한 어획노력수준의 표준화보다는 어느 정도 어구어법의 종류에 대한 표준화라도 이루어야 한다는 것을 의미한다. 즉 각국별로 다르게 허가되고 있는 어법의 명칭과 내용이라도 통일을 하여야 할 것이며, 어선건조에 대한 기준도 통일시킬 필요가 있다는 것이다. 그 외 어구에 대한 망목크기, 그물크기, 어선장비 등과 같은 세부적인 규제는 점진적으로 표준화시켜 나가는 것이 바람직할 것이다.

이와 같은 표준화가 이루어져야 각국이 투하하고 있는 어획강도를 개략적이라도 파악할 수 있을 것이며, 파악된 어획강도를 상호조정하여 공동어업관리라는 본래의 목적에 유용하게 활용할 수 있을 것이다.

### 2) 정확한 어획파라메타의 추정

어업관리의 목표개념으로는 MSY, MEY, BEY, 또는 OSY 등이 있다. 이와 같은 목표수준을 파악하기 위해서는 여러 가지 파라메타가 추정되어져야 한다. 즉 특정어업자원에 대한 사망계수, 성장률, 어획계수, 자원량(stock)에 대한 파라메타가 추정되어져야 한다. 이들 파라메타를 기초로 하여 MSY, MEY, BEY, 또는 OSY에 접근하고자 하는 관리목표수준을 추정할 수 있게 된다.

그러나 현재 한·중·일 3국은 자국내의 자료를 이용하여 각각의 파라메타를 추정하여 어업관리에 활용하고 있다. 즉 한·중·일 3국은 각국별로 MSY 등을 추정하여 어업관리목표로 사용하고 있거나 TAC의 물량추정 등에 활용하고 있다. 이는 지속적 어업관리를 함에 있어 오류를 범할 가능성을 매우 높게 하고 있다.

따라서 이를 방지하기 위해서 한·중·일 3국간의 노력에 의한 보다 정확한 파라메타를 추정할 필요가 있다. 이를 통해 보다 합리적인 수준의 어업관리목표를 설정하여 공동의 어업자원관리를 이룸으로써 당초의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

10) 원래 어업자원관리문제에서 사용되는 어획노력량의 개념은 대단히 추상적인 의미를 담고 있다. 따라서 어업자원에 대한 계량분석시 사용되는 어획노력량의 종류는 여러 가지가 고려될 수 있는데 크게 어선세력, 어업활동력, 어구크기 등으로 구분할 수 있다. 어선세력에는 다시 어선척수, 톤수, 마력수 등이 사용될 수 있고, 어업활동력에는 조업일수, 출어일수 등이, 어구크기에는 어망목길이, 그물코의 크기, 어망종류 등이 사용될 수 있다. 육영수, 「다국간이용 어업자원에 대한 적정어획 관리방안 연구」, 부산수산대학교 박사학위논문, 1994, p.80.

### 3) 어업자원관리를 위한 국제기구의 설립

한·중·일 3국의 공동노력에 의한 정확한 자원파라메타를 추정하기 위해서는 상호 자료교환과 지속적인 공동연구가 필요하다. 이와 같은 공동연구는 필요에 따라 일정한 협의체(task force)를 구성하여 추진할 수도 있으나 어업자원관리 공동기구를 설립하여 추진하면 보다 정확한 파라메타를 추정할 수 있다.

아울러 자원관리목표를 달성해 나가기 위한 제반 관리수단을 통제하거나 각국의 이해조정을 위해서도 공동기구는 매우 유용하게 활용될 수 있다. 따라서 복잡하고 어려운 어업자원 공동관리를 이루어나가기 위해서는 공동기구를 우선 설립하고 난 이후에 상호 이해조정을 통하여 문제를 풀어나가는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다. 공동기구의 위치는 한·중·일 수역의 가운데 위치한 제주도 가 바람직하며, 공동기구의 운영경비는 동수역에서 어획하는 국별 어획량에 비례하여 부담하는 것도 하나의 방법이 될 수 있을 것이다.

## V. 結論

현재 세계 각국은 세계경제의 동향에 대해 매우 큰 관심을 가지고 있다. 수십년간 지속되어온 성장추세가 앞으로도 지속될 것인지, 아니면 세계적인 대경기침체기를 맞을 것인지에 큰 관심을 지니고 있다. 우리 나라도 지난 수십년간 고도성장을 구가하다가 작년말을 고비로 IMF 자금에 의해 국가부도를 넘길 정도로 급격한 위기를 맞고 있다. 이와 같은 경제상황의 변화는 일부경제학자들이 미리 예견했음에도 불구하고 대부분의 경제학자나 정책가들은 예측을 하지 못했다. 성장추세가 지속될 것으로 믿어 의심하지 않았던 것이다.

어업자원에 있어서도 지난 수십년간 어획강도의 증투로 인한 어획량의 증대에 대부분의 국가들은 관심을 집중시켜 왔다. 연안어업에 대해서는 자원증식을 통한 어업자원관리를 이루려 하였지만, 공해상의 어족에 대해서는 각국의 이해가 엇갈려 어업자원은 그야말로 공공재의 비극을 적나라하게 초래하였다.

우리 나라를 비롯한 중국, 일본이 경합적으로 어획을 하고 있는 동북아라고해서 다른 것은 아니었다. 오히려 수산물에 대한 수요가 높고, 어업기술이 발달하여 당해 지역에서의 어업경쟁은 세계 여타 지역의 어느 곳보다도 치열하여 왔다. 3국은 이를 일찍부터 인식하여, 한·일간, 중·일간에 어업협상을 해결하여 어느 정도 어획강도를 조절하려 하였다. 또 최근에 이르러서는 중·일간, 그리고 한·일간 새로운 어업협정이 체결되고 있으며, 그 동안 교류가 없었던 우리나라와 중국간에도 어업협상이 체결되려 하고 있다. 이와 같은 새로운 어업협정의 체결에는 종래보다 한층 더 어업자원을 보호하고자 하는 정책의지가 강하게 작용하고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 어업자원의 보호추세는 FAO나 OECD에 의한 책임있는 어업을 구현하고자 하는 세계어업의 동향과도 일치하는 것이라 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 어업협상의 현장에 있어서는 조금이라도 자국이 많은 어획을 하기 위해 팽팽하게 견해가 대립되기도 한다. 결국 어업협상이라는 것은 표면적으로는 명분을 내세우면서도 실질적으

## 韓·中·日間漁業管理政策의比較와資源共同管理에 대한檢討

로는 실리를 쟁기기 위한 것에 다름아닌 것이다. 이는 어업자원에 있어서도 마찬가지이다.

본 연구는 각국의 미시안적인 이해문제를 떠나 어업자원이 실질적으로 제대로 이용되기 위한 방안을 모색하고자 수행되었다. 동일한 어업자원에 대한 각국의 자원정책이 어떻게 수립되고 어떻게 어업자들을 규제하는가를 고찰해 봄으로써 한·중·일간 실질적인 어업노력량이 어떻게 나타날 수 있는가 하는 것을 살펴보았다. 본 연구의 수행과정에서는 아직도 미흡한 중국과 일본의 자료가 많이 이용되었으나, 이는 현실여건상 어쩔수 없었다. 다만 이를 바탕으로 어업자원 자체에 대한 생물학적 계군 연구뿐만 아니라 자원이용을 위한 각국의 정책수단 등에 대한 지속적인 연구가 이루어져야 할 것이다. 아울러 그러한 연구결과를 토대로 효율적인 어업자원관리가 될 수 있도록 각국의 어업당국자들은 최선의 노력을 기울여야 할 것이다.

### 参考文獻

- 육영수, “황해 및 동중국해의 저어자원이용에 있어서 한일간 전략선택에 관한 연구”, 「농업정책연구」, 제 22권 제 2호, 한국농업정책학회, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「다국간이용 어업자원에 대한 적정어획 관리방안 연구」, 부산수산대학교 박사학위논문, 1994.
- 육영수·최성애, 「韓中日間漁業資源政策 비교와 漁業資源管理方向 연구」, 한국해양수산개발원, 1998.
- 법제처, 「대한민국 법령집」, 1997.
- 于信, “漁業經濟新體制的建立”, 「中國漁業經濟研究」, 1994. 4. 5. 6.
- 錢志林, 「中國水產與人力資源開發」, 1994.
- 中國農業部, “漁政管理”, 「中國農業年鑑」, 1995.
- 中國農業出版社, 「農業法全設」, 1994.
- 眞道重明, 「中國の漁業管理」, 國際漁業研究會, 1994.
- 海外漁業協力財團, 「中國の水産業改革10年」, 海漁協(資) No.125, 1992. 2
- 海洋出版社, 「中國漁業統計彙編」, 1996.
- 日本水產廳監修, 「水產小六法」, 水產社, 1997.
- 長谷川 彰, “資源管理型漁業の論理とタイプ”, 「漁業經濟研究」, 제 33권 제 2·3호 合併號, 日本漁業經濟學會 1989.
- 平澤 豊, “沿岸漁場の變化と資源管理型漁業”, 「漁業經濟研究」, 제 33권 제 2·3호 合併號, 日本漁業經濟學會 1989.
- Tadashi Yamamoto, *Development of a Community-Based Fishery Management System in Japan*, M. R. E Vol. 10., 1995.

## The Comparative Research on the Fisheries Resource Management Policy of Korea, China and Japan

Ock, Youngsoo\* · Choi, Sungae\*

### Abstract

The sustainable reduction of the fisheries resource is keenly raised an urgent problem of the fisheries policy in Korea, China and Japan. Then, 3 country, Korea, Japan, China, have established various system for fisheries resource management. Among those systems, qualitative fishing regulations have been commonly established. For example, its have been enforced to the prohibited fishing region, fishing period, fish size, net size, specified fishing methods.

Also, different fisheries resource management policies have occasionally enforced by each country. For example, the prohibition of free sale and free possession has been established in Korea and Japan, but not China.

And, In Korea, It has been enforced uniquely to entry system for fishing license number and sea farming project for coastal fishing grounds by national government. The entry system for fishing license number has been enforced in Japan too, not national government, but local government. Nevertheless these three countries have put good system for fisheries resource management above mentioned, real enforcement has been not operated well. For efficient management on same fisheries, next problem will have been solved.

First, it has to be guaranteed to transparency on the fisheries management, which is considered the priority problem on the fishing regulation. For reason, although efficient system is established in each country, if feasibility of the system was not trusted, mutual effort like that is very difficult to gain desired results. Then, each country has to establish transparency on the fisheries statistics and administration.

Second, it has to be adjusting on the criteria or level of fisheries resource management. Now Korea, Japan and China have different criteria or level of fisheries resource management, for example, prohibited fish size and prohibited fishing net size.

To solve above problems, three countries need to deeply discuss together. Then fisheries resource co-management scheme should be established in same fishing ground.

---

\* Korea Maritime Institute, Research Fellow