

# 水産關聯法上 漁業管理制度에 관한 研究

이 종 근

(부경대학교)

## I. 서론

1970년대 초반까지는 모든 국가들이 넓은 공해를 대상으로 船籍國의 책임하에 비교적 자유롭게 어업 활동을 할 수 있었으나, 1970년대 후반부터 광대한 연안어장을 가진 국가들이 경쟁적으로 배타적 경제수역을 선포하기 시작함에 따라 어업 생산성이 높은 대부분의 해양은 각 연안국의 배타적 관할하에 들어가게 되었다. 이에 따라 각 연안국들은 이러한 새로운 체제에 합당한 새로운 漁業管理制度를 모색하게 되었다.

각국에서는 자국의 전통적인 漁業管理制度의 문제점을 해결하기 위하여 전통적인 漁業管理制度를 대체할 수 있는 여러 가지 새로운 漁業管理制度를 도입하고 있다. 일반적으로 각국에서 진행하고 있는 새로운 漁業管理制度의 도입 경향은, 전통적으로 產出量管理制度인 總許容漁獲量制度를 기본 제도로 하여 어업을 관리하여 왔던 국가들은 이 제도가 갖고 있는 단점을 보완하기 위하여 投入量管理制度를 부분적으로 도입하거나 심지어 어획량을 개인에게 할당하여 권리를 부여하는 제도를 부분적 또는 전체적으로 도입하고 있고, 전통적으로 投入量管理制度를 기본 제도로 하여 어업을 관리하여 왔던 우리나라를 비롯한 동남 아시아의 국가들은 미국과 캐나다 등에서 시행하여 왔던 產出量管理制度인 總許容漁獲量制度를 도입하고 있다.

그러나 각국의 전통적인 漁業管理制度는 당해 국가의 어업 관리에 대한 오랜 전통을 반영하는 제도이다. 즉 產出量管理制度는 어업자원을 공유자원으로 보는 데에서 비롯된 제도이다. 공유자원인 어업자원에 대한 접근을 직접적으로 규제하기는 어렵기 때문에 지속적인 어업을 보장하기 위하여 간접적으로 總許容漁獲量을 규제하는 방법을 사용하여 어업을 관리하여 왔다. 반면 投入量管理制度는 어업자원은 국가의 소유이므로 국가가 어업자원의 관리 주체를 자유롭게 제한할 수 있다는 논리에서 출발하고 있다. 따라서 국가가 투입량 즉 어선의 척수와 어업자의 수 등을 직접 규제하여 어업자원을 관리하는 방법을 사용하여 어업을 관리하여 왔다. 양 제도는 이와 같이 어업 규제에 대한 접근 방법이 다르기 때문에 전통적으로 投入量管理制度에 의하여 어업을 관리하여 왔던 우리나라에서 어업관리에 대한 접근 방법이 전혀 다른 產出量管理制

度인 總許容漁獲量制度를 시행하기 위하여서는 제도의 정비, 어업자원 조사 체계의 확립, 시행 비용의 적립 등 많은 준비를 필요로 한다.

이 논문은 우리나라 배타적 경제수역의 어업자원을 합리적으로 관리하고 어업의 지속성이 유지 되도록 하기 위하여, 우리나라의 水産關係法令上 漁業管理制度의 改善方向을 제시하는 데 있다.

## II. 漁業管理制度와 관련한 法體系上 改善方向

### 1. 水産關係法令의 體制整備

우리나라의 漁業管理制度는 주로 水産業法 및 동법의 下位法令에 의하여 정하여 지는데 水産業法을 시행하기 위한 大統領令으로는 同法 施行令, 水産資源保護令, 漁業登錄令 등이 있고, 部令으로는 「어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙」, 「어업 면허 및 어장 관리에 관한 규칙」 등 13 개 規則<sup>1)</sup>이 있다. 즉 우리나라의 水産關係法令의 체계는 法律인 水産業法에서는 어업관리에 필요한 기본적인 사항 만 규정하고, 구체적인 내용은 그때 그때마다 大統領令 또는 部令등 命令을 제정하여 관리하는 방식을 취하여 왔다. 따라서 水産關係法令을 연구하는 전문가가 아니고서는 어업 규제에 관한 이 많은 法令의 전반적인 내용을 숙지하기 어렵다. 더욱이 法令을 연구하는 자가 아닌 漁業者들이 이 많은 法令을 숙지하여 그 규제 사항을 준수한다는 것은 기대하기 어렵다고 생각된다.<sup>2)</sup> 이로 인하여 수산업 전반에 不法漁業이 관행적으로 행하여지고 있으며 不法漁業에 대한 죄의식도 거의 없다.<sup>3)</sup>

그리고 우리나라의 水産業法은 1953년 제정 이후 1998년까지 평균 2년 10개월마다 개정을 거듭하여 왔다. 水産業法의 下位法令의 종류가 많기 때문에 水産業法을 개정하는 경우에 이에 수반되는 모든 下位法令을 개정하기 위하여서는 몇 년의 기간이 소요된다. 따라서 水産關聯法令의 개정을 시작하여 개정 작업이 완료된 후, 法令의 개정 내용을 어업자들이 숙지하기 전에 다시 개정 작업이 시작되기 때문에 어업자들의 법적 생활의 안정과 어업관리제도에 대한 예측 가

1) 水産業法에 관한 部令으로는 「어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙」, 「어업 면허 및 어장 관리에 관한 규칙」, 「육성수면의 지정 및 관리에 관한 규칙」, 「수산동식물 보호수면 관리 규칙」, 「總許容漁獲량의 관리에 관한 규칙」, 「水産關係法令 위반행위에 대한 행정처분 기준과 절차에 관한 규칙」, 「수산동식물의 이식 승인에 관한 규칙」, 「鶯漁組合法인에 관한 규칙」, 「어획물운반업 허가에 관한 규칙」, 「수산업에 관한 수수료 규칙」, 「근해 및 원양어업의 조업 상황 등의 보고에 관한 규칙」, 「선박 안전조업 규칙」, 「출어 감찰 및 어선 표지에 관한 규칙」등이 있다(1998년 11.30일 기준).

2) 法規範의 파임은 규범에 대한 진정한 윤리적 책임의식을 가지지 못하게 하며, 결국 법 의식의 결여를 초래하여 법의 준수 가능성이 상실되고 법의 기능이 무력하게 된다(박영도, 「法令 用語에 관한 연구」, 입법 이론 연구(III), 한국 법제 연구원, 1995, 27쪽).

3) 불법 양식, 어구의 그물코 규격 제한 위반, 포획 체장의 제한 위반 등은 거의 모든 어업자들에게 해당되기 때문에 아예 단속을 포기하고 어선에 의한 不法漁業 만 단속하고 있으나, 어선에 의한 不法漁業 조차도 감소하지 않고 있다(이태희, “수산청 어업지도선의 불법어업 단속에 대한 연구”, 부경대학교 학위 논문, 1992.2, 50~58쪽).

능성이 상실되어 어업 규제에의 실효성이 확보되기 어렵다. 또한 水産業法의 下位法令의 종류가 많기 때문에 한 종류의 법령 개정을 위하여서는 부수적으로 다른 법령의 개정이 필요하여 개정이 빈번해질 수 밖에 없다.

그러므로 水産關係法令을 水産業法을 중심으로 되도록 간명하게 정비하여 개정 요인을 감소 시킴으로써 漁業管理制度에 대한 법적 안정성 및 예측 가능성을 제고하여야 할 것으로 본다. 水産關係法令의 整備方案은 다음과 같다.

1) 水産業法 施行令에서 규정하고 있는 내용 중에서 漁業資源의 관리 및 어업자의 권리·의무 등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 규정들은 水産業法의 관계 조항으로 통합하여 규정하여야 한다고 생각한다. 즉 水産業法 施行令의 대부분의 규정들은 어업자원의 관리 및 어업자의 권리·의무에 중대한 영향을 미칠 수 있는 규정으로 구성되어 있다. 따라서 어업자원의 관리 및 어업자의 권리·의무에 중대한 영향을 미칠 수 있는 어업의 종류, 면허 및 허가의 금지, 면허 및 허가의 제한 또는 조건 등에 관한 규정들은 水産業法上의 관련 규정으로 통합하여 규정하는 것이 法令의 간명화, 입법 원칙 및 규제에의 실효성 확보 측면 등에서 합리적이라고 생각한다.

2) 水産資源保護令의 폐지이다. 同令은 水産業法의 下位法令이나 同法의 시행령과의 관계가 모호하고 반드시 별도의 大統領令으로 유지할 특별한 사유도 없다고 생각한다. 따라서 同令에서 규정하고 있는 내용 중에서 어업자원의 관리 및 어업자의 권리·의무 등에 큰 영향을 미치지 않는다고 생각되는 제24조, 제25조, 제28조의 2조 및 제29조의 2조 등은 水産業法 施行令으로 통합하여 규정하고, 어업자원의 관리 및 어업자의 권리·의무 등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 어업의 금지구역 설정, 어구의 규모 및 사용의 제한, 포획 채장의 제한, 어업활동 구역과 허가의 정수, 總許容漁獲量의 결정 및 관리에 관한 규정 등은 법률인 水産業法의 관련 규정에 통합하여 규정하거나 새로운 조항을 신설하여 규정하고 同令은 폐지하는 것이 타당하다고 본다.

3) 總許容漁獲量制度에 관한 규정의 정비이다. 總許容漁獲量制度는 우리나라 어업자들에게는 처음으로 시행되는 제도이기 때문에 시행 과정을 명확하고 상세하게 규정할 필요가 있다. 현재 總許容漁獲量制度에 관한 규정은 水産業法, 水産資源保護令 및 總許容漁獲量의 관리에 관한 규칙 등으로 분산하여 규정하고 있기 때문에 總許容漁獲量制度의 통일적인 관리에 문제가 발생할 수 있다고 생각한다. 總許容漁獲量制度에 대한 규정의 整備方案으로는 水産業法上 별개의 장으로 통합하여 규정하는 방법과 별도의 法律을 제정하는 방법이 있을 수 있는데, 사건으로는 總許容漁獲量制度도 현재의 漁業管理制度를 기반으로 하여 상호 보완적으로 시행되어야 하므로 별도의 法律을 제정하는 방법보다는 水産業法上 별도의 장으로 통합하여 규정하는 것이 합리적이라고 본다.

4) 「어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙」은 반드시 별도의 규칙으로 존속시킬 필요성이 없다고 생각되기 때문에 水産業法 및 施行令의 관련 규정으로 통합하여 규정하고, 同規則은 폐지하는 것이 합리적이라고 생각한다. 즉 「어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙」에서 규정하고 있는 내용 중에서 漁業資源의 관리 및 어업자의 권리에 중대한 영향을 미칠 수 있는 제3조(어업의

## 이 종 근

명칭), 제10조(어업 허가의 우선 순위), 제11조(어업 허가의 유예), 제12조(어업 허가의 제한), 제13조(구획 어업 허가의 제한), 제14조(허가의 제한 및 조건), 제18조(어업 허가 사항의 변경 허가 등), 제19조(허가 어선의 대체 등), 제31조(어업 허가 등의 유효 기간 단축), 제35조의 2(공익상 어업의 제한 등에 관한 기준·절차 등) 제45조(연안 수역 정화 비용의 징수 대상 및 절차 등) 등에 관한 규정들은 水産業法, 同法 施行令 및 다른 규칙에서도 유사한 내용을 규정하고 있는 조항이 많으므로, 法令의 간명화, 규제 내용의 명확화 등의 측면에서 水産業法의 관련 규정으로 통합하여 규정하는 것이 타당하다고 본다. 그리고 나머지 규정들은 水産業法 施行令으로 통합하여 규정하고 同規則은 폐지하는 것이 합리적이라고 생각한다.

5) 「어업 면허 및 어장 관리에 관한 규칙」은 水産業法 및 施行令의 관련 규정으로 통합하여 규정하고, 同規則은 폐지하는 것이 합리적이라고 생각한다. 즉 「어업 면허 및 어장 관리에 관한 규칙」에서 규정하고 있는 내용 중에서 어업자원의 관리 및 어업자의 권리·의무에 중대한 영향을 미칠 수 있는 제2조(개발 계획의 수립 등), 제9조(면허의 금지), 제30조의 2(공익상 필요한 어업의 제한 등에 관한 기준·절차 등), 제32조의 2(면허의 취소), 제49조(어장의 보호·관리), 제49조의 2(연안 수역 정화 비용의 징수 대상 등)에 관한 규정들은 水産業法, 同法 시행령 및 다른 규칙에서도 유사한 내용을 중복해서 규정하고 있는 조항이 많기 때문에 法令의 간명화 측면에서 문제가 있다. 따라서 이러한 규정들은 水産業法의 관련 규정으로, 나머지 규정들은 同法 施行令으로 통합하여 규정하고 同規則은 폐지시키는 것이 합리적이라고 생각한다.

6) 「營漁組合法人에 관한 규칙」, 「육성 수면의 지정 및 관리에 관한 규칙」, 「수산동식물 보호 수면 관리에 관한 규칙」 등은 그 내용상 별도의 규칙으로 존속시킬 필요가 없다고 생각되므로, 水産業法 施行令의 관계 규정으로 통합하여 규정하고 同規則들은 폐지시키는 것이 합리적이라고 생각한다.

## 2. 水産關係法令의 內容整備

水産業法은 체계가 복잡할 뿐 만 아니라 그 내용에 있어서도 각 下位法令에서 중복하여 규정하고 있거나 심지어 상충되는 규정도 있다. 일본의 漁業關係法令에서는 법률, 시행령 및 시행규칙의 규정 사항이 비교적 분명하게 구별되고 있다. 즉 어업에 관한 중요한 사항은 대부분 漁業法에서 규정하고 있고 시행령 및 시행규칙에서는 어업자의 권리에 영향을 거의 미치지 않는 단순한 위임 사항과 시행에 필요한 간단한 절차에 대하여서만 규정하고 있다. 따라서 조문의 숫자에 있어서도 법률이 훨씬 많은 동시에 내용에 있어서도 중요한 사항에 대하여서는 구체적인 사항까지 漁業法에서 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

4) 예컨대 일본은 漁業法은 146개조에 달할 뿐만 아니라 중요한 사항은 대부분 漁業法에서 상세하게 규정하고 있다. 漁業法의 下位法令으로는 시행령(29개조)과 몇 가지 종류의 시행규칙이 있으나 단순히 절차적인 것만 규정하고 있을 뿐이다. 반면에 우리나라의 水産業法은 100개조에 불과하고 그 내용도 水産業法에서는 간략하게 규정하고 대부분의 사항에 대하여서는 下位法令에 위임하고 있다. 水産業法

그러나 우리나라에서는 水産業法과 시행령 및 시행규칙간의 규정 사항이 분명하게 구별되어 있지 않다. 예를 들어 면허의 制限 또는 條件에 관한 규정을 보면 水産業法 제12조에서는 “면허를 하는 경우에 ·· 제한 또는 조건을 붙일 수 있다”고 규정하고 있기 때문에, 免許時에만 제한 또는 조건을 부가할 수 있고 免許後에는 제한 또는 조건을 부가할 수 없는 것으로 해석된다. 반면에 水産業法 제34조에서는 공익상 필요한 경우에는 면허한 “어업을 제한 또는 정지하거나 어선을 계류할 수 있다”고 규정하여, 免許後에도 어업을 제한하거나 조건을 붙일 수 있는 것으로 해석될 수 있지만 이 규정은 附款이 아니고 獨立處分이다.

그런데 「어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제14조와 「어업 면허 및 어장 관리에 관한 규칙」 제30의 2조에서는 어업 면허 및 어업 허가를 한 후에 발생한 사유에 대하여서도 어업 면허 및 어업 허가를 制限, 停止할 수 있을 뿐만 아니라 取消까지도 할 수 있도록 규정하고 있는데, 이러한 내용은 법률인 水産業法에서 규정하고 있는 내용과 배치된다. 따라서 水産業法 제12조를 면허나 허가 후에도 어업 면허나 어업 허가에 조건을 부가할 수 있도록 개정하던지, 동 규칙을 水産業法의 내용과 상충하지 않도록 개정하여야 할 것으로 생각한다.

이 외에도 어업 면허 및 어업 허가의 제한 또는 조건에 관하여, 水産業法 제11조(면허의 금지), 동법 제35조(어업 면허의 취소), 동법 시행령 제18조(공익상 필요에 의한 면허 어업의 제한 등), 「어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제12조(어업 허가의 제한), 제13조(구획 어업 허가의 제한), 「어업 면허 및 어장 관리에 관한 규칙」 제9조(면허의 금지) 등에서도 유사한 내용을 규정하고 있다.

이러한 규정들은 내용이 중복되거나 상충하기도 한다. 그리고 法律에서 규정하여야 할 것으로 생각되는 어업관리에 중요한 사항들을 施行令이나 規則에서 규정하고 있는 경우도 있고, 지나치게 많은 사항을 下位法令에 위임하고 있는 등 법 체계가 불합리한 면이 많다고 생각된다. 따라서 동일한 내용에 대하여서는 명확한 기준에 따라 水産業法, 시행령 및 시행규칙에서 일괄적으로 규정하여 어업관리제도에 대한 규정의 해석에 혼란을 방지하고 이해하기 쉽도록 하여야 할 것으로 본다.<sup>5)</sup>

### 3. 不法漁業의 逐出

不法漁業이란 水産關係法令을 위반하여 어업 활동을 하는 것을 말하는 데, 水産業法의 벌칙 규정(수산업법 제94조 내지 제100조), 水産資源保護令의 벌칙 규정(동령 제30조 내지 32조)에 해당하는 어업 행위가 그것이다.<sup>6)</sup> 不法漁業은 국가의 어업에 대한 모든 관리 수단을 무력화시

의 下位法令으로 대통령령으로 同法 시행령(76개조), 漁業登錄令 및 水産資源保護令(33개조) 등이 있고, 部令으로는 13종류의 시행 규칙이 있을 뿐 만 아니라 그 내용도 방대하다.

5) 국민의 대부분은 法の 규범력 강화와 확보를 우선시하여, 바람직한 법보다는 오히려 잘 지켜지는 법을 만들 것을 촉구하고 있다(朴相哲 外2人, 「'94 국민 법의식 조사연구」, 한국법제연구원, 1994, 139쪽).

6) 楊世植, “한국 水産業法 연구(IV)”, 「부산수대논문집 37」, 1986, 28쪽.

키고, 어업에 대한 통계의 신뢰성을 떨어뜨린다. 특히 현재 시범적으로 도입하고 있는 產出量管理制度인 總許容漁獲量制度는 과학적인 어업 정보를 바탕으로 하여 시행되는 데, 不法漁業은 이 제도의 시행 및 정착에 치명적인 장애 요인이 될 수 있다.

우리나라의 不法漁業은 생계형이 많고 거의 관행화되어 있기 때문에 당국의 계속되는 단속에도 불구하고 근절되지 않고 있다. 또한 不法漁業의 단속도 대표적인 不法漁業인 허가 업종의 이탈과 조업 어장의 제한 위반의 단속에 그치고 있고, 다른 不法漁業은 단속 조차 하지 못하고 있기 때문에 대부분의 어업에서 不法이 자행되고 있다.<sup>7)</sup>

不法漁業이 우리나라 어업에 미치는 대표적인 부정적 영향은 다음과 같다.

첫째, 不法漁業은 연근해 어업자원의 감소와 지속적 어업을 위협한다. 대부분의 水産關係法令의 별칙 규정은 수산자원의 보호와 지속적 어업의 유지를 위한 것인데, 이러한 목적을 달성할 수 없게 한다.

둘째, 어업 분쟁을 야기한다. 불법어업 행위자와 합법적인 어업자들간의 어업 분쟁을 야기하기도 하고, 외국 수역에서의 不法漁業은 외국과의 외교적인 마찰을 초래한다. 그리고 不法漁業이 계속되면 합법적인 어업자들의 준법 정신을 떨어뜨려서 漁業管理制度 전반에 대한 불신을 초래하여 어떠한 제도를 시행하더라도 효과가 없게 된다.

셋째, 漁船減隻의 효과가 감소된다. 어선을 감척하는 이유는 어획노력량을 감소시켜 어업자원을 보호하는 데 있다. 그러나 不法漁業이 근절되지 않으면 오히려 불법어업의 생산성을 높여주는 것 밖에 되지 않고 감척의 효과는 나타나지 않기 때문에 기존 어업자들도 감척 사업에 협조하려고 하지 않는다.

不法漁業의 감독은 해양수산부, 해양경찰, 각 시·도 및 시·군·구와 수협 등이 독립적으로 또는 합동으로 실시하고 있으나 不法漁業은 근절되지 않고 오히려 계속 증가하고 있다. 특히 대표적인 不法漁業인 소형 기선 저인망 어업의 증가율이 더욱 높다.<sup>8)</sup> 즉 지금까지 시행하여 온 不法漁業에 대한 감독이 실효성이 없다는 것을 입증하고 있다. 그것도 감독은 거의 어선에 의한 不法漁業에만 한정하여 실시되고 있는 데 불과하다.

해상에서 자행되는 不法漁業을 적발하고 단속한다는 것은 대단히 어렵고, 철저한 단속을 하기 위하여서는 많은 비용이 소요된다. 따라서 육상에서 어선의 건조 및 불법 어구의 제작·판매 등을 강력하게 단속하는 동시에 불법 어획물을 유통시키는 중간상인들에 대한 단속을 강화하는 것이 효율적일 것이다. 그리고 不法漁業을 원격감시할 수 있는 체제인 어선 위치 자동발신기 부착, 어업활동 과정을 녹화시키는 장비의 설치 등을 강제하는 방안에 대한 연구를 강화하여야 할 것으로 본다. 또한 罰則規定을 재검토하여 규제의 실효성을 확보할 수 없는 조항은 삭제하여 규제 항목을 단순화시키고, 규제 사항에 대하여서는 강력하게 집행하여 不法漁業을

7) 이태희, 앞의 논문, 10~12쪽.

8) 불법 어업의 단속 실적은 1970년 1,779건, 1980년 2,764건, 1990년 2,862건, 1995년 4,008건으로 계속 증가하고 있다. 이 중 소형 기선저인망어업이 불법어업에서 점하는 비율은 1980년에는 약 50% 이었으나 1995년에는 약 78%로 증가하였다(1998년 수산연감).

축출하도록 하여야 할 것이다.<sup>9)</sup> 일본에서는 연안에서의 소형 기선저인망어업을 不法漁業으로 규정하고 이를 근절시키기 위하여 10 여년간 노력하였으나 이 어업을 근절하는 데 실패하였기 때문에, 일부 소형 기선저인망어업을 합법화시키고 허가의 최고 한도를 엄격하게 적용하는 방법으로 정책을 변경하였다. 따라서 우리나라에서도 지금과 같이 실효성이 적은 근절 정책을 계속하기 보다는 일부 소형기선저인망어업을 합법화시키고, 허가 정수 및 사용 어구를 엄격하게 규제하는 제도로 선회하는 방안을 검토할 필요가 있다고 생각한다.

### Ⅲ. 投入量 管理制度의 개선 방향

#### 1. 免許漁業制度의 개선 방향

연안어업 중에서 중요한 부분을 차지하고 있는 면허어업은 수산물에 대한 수입 자유화, 어업 자원의 고갈, 어장의 오염 및 어장의 노후화 등으로 존폐의 기로에 서 있다. 그러나 연안어업은 연안에 거주하고 있는 많은 어민들의 생활 터전일 뿐만 아니라, 해양환경 보존, 소득 및 고용 기회의 제공, 해양 레크레이션 공간 제공 등에 있어서도 중요하다. 또한 우리나라 국민의 수산물에 대한 선호도는 세계적으로도 가장 높을 뿐만 아니라 생활 수준의 향상으로 주로 양식에 의존하는 고급 수산물에 대한 수요도 급격하게 증가하고 있다. 따라서 연안어업의 생산성을 향상시킴으로써 능률적인 근대적 어업으로의 구조 전환을 위한 생산의 조직화 내지 어업의 재편성은 필요 불가결하다. 면허어업에 관한 규정의 改正方向을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

##### 1) 免許方法의 개선

우리나라에서는 어업권의 유효기간이 만료된 수면이나 어업권을 설정하기에 적당한 수면에 대하여 漁場利用開發計劃에 배치되지 않는 한도 내에서 어업 면허를 신청하는 측에서 희망하는 위치를 선정해서 희망하는 漁業權을 신청하고, 免許行政廳은 그 위치에 신청한 어업 면허와 충돌하는 어업권이 없고, 면허의 신청에 결격 사유가 없으면 수시 면허하는 隨時免許主義를 원칙으로 한다(수산업법 제8조 제2항). 이에 비하여 日本에서는 漁場開發計劃制度를 도입하면서 모든 어업권 유효기간을 시기적으로 통일시켜서 일제히 소멸시키고, 漁場利用開發計劃에 따라 신규 면허를 행하는 소위 「一齊滿了 一齊免許」제도를 시행하고 있다. 그러나 우리나라 水産業法에서는 일본 어업법에서 규정하고 있던 漁場開發計劃制度를 도입하면서 이러한 어업권의 「一齊滿了 一齊免許」方法은 도입하지 않았다. 어업권의 수시 면허와 漁場開發計劃制度와는 서로 양

9) 특정 분야의 법률이 規範力을 확보하기 위하여서는 법의식 제고는 물론, 당해 사회의 가치 기준 및 생활 조건을 충실히 반영하는 立法態度가 필수적이며, 이러한 입법 관행이 제도화될 때 우리 사회의 法治主義 確立이 한 걸음 앞서 나아갈 것이다(朴相哲 外2人, 「'94 국민 법의식 조사연구」, 한국법제 연구원, 1994.10, 149쪽).

## 이 종 근

립하기 어려운 제도이다. 따라서 어장의 환경 변화, 어업의 발달 경향 등에 따라 어장을 합리적으로 이용하기 위하여서는 어업권 유효기간이 만료하는 시점을 일치시키고 어업면허의 내용을 일괄적으로 재검토하는 방법이 보다 합리적이라고 생각한다.

그러므로 우리나라에서도 水産業法 제8조 제2항을 “어업의 면허를 할 때에는 모든 어업권의 유효기간은 동일한 기일에 만료하도록 하여야 한다”라고 改正하고, 동법 제14조 제1항의 어업권의 유효기간에 관한 규정도 개정하여 어업권의 유효기간이 동일한 시점에서 만료되도록 조절함과 동시에 10년으로 되어 있는 유효기간도 당해 어업의 특성 및 투자금의 회수 기간 등을 고려하여 단축하여야 할 것으로 본다.

### 2) 優先順位の 變更

어업 면허의 우선순위란 동일한 수면에서 어업 면허를 받고자 하는 자가 경합하는 경우에 누구에게 면허하여야 하는 가를 결정하는 중요한 기준인데, 이에 대하여서는 水産業法 제9조 및 제13조에서 규정하고 있다. 이에 의하면 마을어업은 일정한 지역안에 거주하는 어업인의 공동 이익을 증진하기 위하여 어촌계 또는 지구별 조합에 한하여 면허하고, 협동양식어업은 일정한 지역안에 거주하는 어업인의 공동이익과 어업의 생산성 향상을 위하여 어촌계, 지구별 조합 또는 營漁組合法人에 한하여 면허하도록 규정하고 있다(수산업법 제9조 제1항 및 제2항). 그리고 특정한 수면<sup>10)</sup>에서 영위하는 해조류 양식어업과 바닥을 이용하는 貝類 및 어류 등 양식어업은 당해 수면에 인접한 어촌계·營漁組合法人 또는 지구별 조합에 한하여 면허한다(수산업법 제9조 제3항). 그 외의 면허 어업에 대하여서도 어업인의 공동 이익과 일정한 지역 내의 어업 개발을 위하여 필요하다고 인정할 경우에는 어촌계, 지구별 조합 또는 營漁組合法人에게 면허할 수 있도록 규정하고 있다(수산업법 제9조 제5항).

어민 단체에 독점적 또는 우선적 면허 규정이 없는 정치망 어업, 패류 양식 어업, 복합 양식 어업은 누구든지 法外에서 정한 적격성을 갖고 있으면 어업 면허를 받을 수 있다고 볼 수 있으나, 사실상으로는 우선순위 규정에 의하여 기면허자들이 면허시 우선되도록 규정하고 있기 때문에,<sup>11)</sup> 신규 어업자가 어업면허를 받는 것은 대단히 어렵다.

한편 어촌계와 지구별 조합 등 어민 단체가 면허를 받은 어장에 있어서는 면허를 받은 어민 단체가 직접 어업을 경영하는 것이 아니라, 어민 단체의 계원이나 조합원에게 분할하여 경영하게 하는 이중적인 체제를 원칙으로 한다(수산업법 제37조). 따라서 어민 단체의 계원이나 조합원은 어민 단체에게 일정한 행사료를 지불하고 일정한 기간동안 어업권상 권리를 행사한다.<sup>12)</sup> 그러므로 어업권 행사계약에 의하여 2년 내지 3년 정도의 단기간 동안 어업권을 행사할 수 밖

10) 여기서 특정한 수면이란, 마을어업의 어장안에 있는 경우와 만조시 해안선으로부터 500미터(서해안은 1,000미터)안의 수면으로서, 해당 시·군·구수산조정위원회가 어업조정상 필요하다고 인정하는 경우를 말한다(수산업법 제9조 제3항).

11) 황갑수, 「수산업법 해설」, 서울, 수협문화사, 1998, 172쪽.

12) 어업면허 및 어장 관리에 관한 규칙 제37조.



에 없는데 어업자는 어장에 대한 주인 의식이 없으므로 어장이 합리적으로 관리하지 않기 때문에 어업의 생산성이 낮을 뿐만 아니라 많은 어민에게 어장이 분할 경영되어 소규모로 어업을 경영할 수밖에 없게 한다. 이러한 소생산자 중심의 생산 체제로는 어업의 국제 경쟁력은 차치하고라도 어민의 안정적인 수입 보장도 기대하기 어렵다. 앞으로의 水産關聯法 改正方向은 연안어업의 경쟁력 강화에 두어야 한다고 생각하므로, 어촌계 등 어민 단체에 우선 면허하도록 규정하고 있는 면허의 우선순위 규정인 수산업법 제9조 및 제13조를 개정하여 특수한 경우에만 어민단체에 우선하여 면허하도록 제한하는 것이 바람직하다고 생각한다.

그리고 水産業法 施行令 제12조 제1항 및 제2에 의하면 개인이나 법인 또는 단체가 소유할 수 있는 어업권 어장 면적의 최고 한도는 원칙적으로 30헥타르로 한정하고 있으나, 어촌계 및 지구별 조합에 대하여서는 동조의 단서에서 지방자치단체장이 그 기준을 완화하여 따로 정할 수 있도록 규정하고 있으면서 그 상한을 제한하고 있지 않다. 따라서 어촌계 및 지구별 조합에 대하여서는 거의 무제한으로 어업 면허를 발급하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 광대한 어장을 소유하고 있는 어촌계 등 어민 단체가 소유 어장을 효율적으로 관리하지 못하기 때문에 전체 연안어장의 효율성을 저하시킨다고 주장하는 사람도 많다. 그러므로 同令을 개정하여 어촌계 및 지구별 조합에 대하여서도 어장의 소유 한도를 제한하여야 할 것으로 본다. 또한, 어민 단체에 한하여 면허되는 어장이 외의 어장에 대하여서는 수산기술자로서 신청한 어업과 동종어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 신청일 이전 5년간 신청한 어업과 동종 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자에게 어업 면허의 最優先順位를 부여하고, 다음 순위로는 5년간 연안어업, 해상종묘생산 어업 또는 구획어업을 경영하였거나 종사한 자에게 부여하도록 규정하여(수산업법 제13조 제1항 제1호) 수산기술자 등이 신규로 면허를 취득할 수 있도록 배려하고 있으나, 동법 제13조 제2항에서 기존 면허자와 신규로 면허를 받고자 하는 자가 경합하는 경우에는 기존 면허자가 우선하도록 규정하고 있기 때문에, 기존 면허자가 있었던 어장에 대하여서는 신규 면허자가 면허를 받는다는 것은 거의 불가능하다. 이와 같이 기존 어장에 대하여 既免許者에게 면허의 最優先順位를 부여하는 것은 어업의 지속성과 어업권의 재산권성을 확립시켜 어업에 대한 투자 의욕을 고취시킨다는 장점이 있는 반면 어장을 개인에게 고착화시켜 의욕적이고 진취적인 신규 어업자의 진입을 가로막고 어업의 민주화 및 어업의 생산성 향상 등을 해친다는 단점이 있는데 현재와 같은 무한경쟁시대에는 장점보다는 단점이 많다고 본다.

일본에서는 既免許者에게 아무런 우선권을 부여하지 않고, 당해 지구내에 주소를 갖고 있는 어업자를 대상으로 당해어업에 생계가 의존되는 정도, 근로 조건, 인근 어민을 고용하는 정도, 인근 어민이 당해어업의 경영에 참여하는 정도, 당해어업에 대한 경험, 자본 그 외 경영 능력 등을 고려하여 면허한다(일본 어업법 제17조).

따라서 우리나라에서도 水産業法 제13조 제2항의 優先順位에 대한 규정을 개정하여 既免許者

13) 예컨대 전남 진도의 금남어촌계가 면허를 받은 어장 면적이 2,953ha이고, 충남 서산어촌계가 소유하고 있는 어장 면적은 2,146ha에 달한다(1996년 말 기준, 수협중앙회 1997년 통계).

에 대한 최우선면허 규정을 삭제한 새로운 면허 기준을 정하는 것이 타당하다고 생각한다.

### 3) 漁村契員의 자격 강화

漁村契는 우리나라 어업권 어장의 약 88%를 소유하고 있는 중요한 어업자 단체이다. 漁村契는 어촌계원의 총의에 의하여 운영되고, 어촌계원은 어촌계 어장의 관리 및 이용, 어업권 피해 보상 등에 대한 주체가 되기 때문에 어촌계원의 자격은 어업권 어업에서는 매우 중요한 사항이다. 그러나 水産業法에서는 어촌계원의 자격에 대하여 규정하고 있지 않다.

어촌계원의 자격에 대하여서는 어업인과 수산제조업자의 지위 향상을 도모하기 위한 법률인 水産業協同組合法 제26조에서 규정하고 있는데, 「1년을 통하여 60일 이상 정관이 정하는 어업을 경영하거나 이에 종사하는 자」로 되어 있다. 또한, 同法 시행령 제1조에서 「지구별 조합의 조합원으로서 당해 계의 구역 내에 거주하는 자」만 계원이 될 수 있도록 명시하고 있으나, 이러한 규정을 위반한 경우에 대한 벌칙 규정이 없기 때문에 임의 규정에 불과하다.

따라서 어촌계원 중에는 실제 당해어업에 종사할 능력이나 의사도 없는 사람이 가입하고 있거나 심지어 단순히 어업권에 대한 피해 보상 등을 위하여 어촌계에 가입하고 있는 사람도 있다고 한다. 이로 인하여 漁家보다 漁村契員이 약 25%가 많은 기현상이 발생하고 있다. 심지어 경북에서는 漁家數에 비해 漁村契員數가 약 1.8배에 달한다.<sup>14)</sup> 그러므로 어촌계가 어업권 행사 계약 등에 의한 수입과 어업권의 피해에 따른 보상금 등이 비어업자에게 지급되는 사례가 많아 어민의 복지 향상과 어장의 효율적인 관리에 장애가 되고 있다. 또한 실제로 어업에 종사하고 자 하는 자는 어장 면적의 제한으로 인하여 어촌계나 지구별 조합 등과 어업권 행사 계약을 체결한 후 어업권을 이용하게 되어, 행사료 부담 외에 어업 종사 기간의 안정성 결여로 어업에 필요한 투자를 제약하는 결과를 초래하게 된다. 따라서 어촌계 계원과 지구별 조합 등 어민 단체의 자격을 강화시켜 실제로 어업에 종사하지 않는 자를 제외시켜야만 어민의 복지 향상 및 어업에 대한 투자를 촉진시킬 수 있다고 생각한다.

일본에서는 원칙적으로 어업을 경영하거나 1년에 90일 이상 어업에 종사하는 자라야 어업조합의 조합원이 될 수 있고(일본 수산업협동조합법 제1조 제1항), 특정구획어업권의 경우에는 조합원으로서 당해 지구내에서 어업을 영위하는 세대수가 당해 지구내에서 어업을 영위하는 세대수의 2/3이상이 되는 조합에 대하여서만 면허의 적격성을 부여하고 있다(일본 어업법 제14조 제2항 제1호). 우리나라에서도 水産業法에서 연안어장의 중요한 주체인 어촌계원의 자격을 명확하게 규정하는 동시에 이러한 자격에 미달하는 자를 어촌계원으로 가입시킨 경우에는 벌칙을 부과하여 어촌계와 지구별 조합 등 어민 단체가 순수한 전업 어민들로 구성되도록 하여야 할 것으로 본다. 그리고 이를 위하여서는 계원이 될 수 있는 자격을 현재의 1년에 60일 이상 어업에 종사하는 자로 규정하고 있는 조항을 적어도 「1년에 120일 이상 어업에 종사하는 자」로 강화하여야 할 것으로 본다.<sup>15)</sup> 또한 이러한 자격요건을 갖추지 못한 지역내 어민에 대해서는 준

14) 玉永秀, “持續的 漁業發展을 위한 漁家概念. 再定立方案에 대한 研究”, 『수산경영론집』, 1994, 65~66쪽.

계원으로 가입할 수 있도록 하는 반면, 정계원이 일정 비율 이상인 단체에 대하여서만 수산업 법상 권리를 부여하는 방안을 강구할 필요가 있다고 생각된다.

#### 4) 어업면허의 有效期間 短縮

어업권의 유효기간이란 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 면허 처분에 의거하여 어업권을 취득한 후 소멸에 이르기까지의 기간을 말하는데, 水産業法 제14조 제1항에서는 어업권의 유효기간을 어업권의 종류에 관계없이 일률적으로 10년으로 규정하고 있을 뿐 만 아니라, 특별한 사유가 없는 한 10년의 범위 내에서 유효 기간을 연장하여 주도록 규정하고 있다.<sup>16)</sup> 따라서 일단 어업면허를 받으면 최소한 20년이라는 장기간 동안 당해어장을 배타적으로 독점할 수 있다. 더구나 水産業法 제13조 제2항에서 既免許者에게 어업권 면허의 最優先順位를 부여하도록 규정하고 있기 때문에 사실상 既免許者가 반영구적으로 소유할 수 있도록 규정하고 있다.

어업권의 유효기간은 어업의 경영상 또는 그 재산적 가치의 결정에 중대한 의미를 가지므로 어업경영의 안정, 재산적 가치의 증대라는 면에서는 장기인 것이 바람직하나, 수면의 종합적 이용, 어업의 민주화, 어업의 생산성 향상, 어업 기술의 향상 등에 대하여서는 부정적인 면이 강하다. 특히 특정인에 의한 어장의 장기적 독점에 따른 불평등의 문제도 제기될 수 있다고 생각된다. 그러므로 현재와 같이 무한경쟁의 시대에는 어업권의 유효기간을 지나치게 장기로 하는 것은 긍정적인 면보다는 부정적인 면이 강하다고 생각된다. 즉 어업권의 유효기간을 지나치게 장기로 하면, 어장이 개인에게 독점되어 어장의 종합적 이용, 어장 이용의 민주화, 어업의 생산성 향상 등에 부정적인 영향을 줄 뿐 만 아니라, 어업권의 권리화되는 등의 폐단이 발생하게 된다. 사실상 이미 어업권이 권리화되어 상당히 고액으로 거래되고 있다.<sup>17)</sup> 따라서 신규로 어업권 어업을 시작하려는 어업자는 거대한 자본이 필요하게 되어, 신규 참여의 길이 사실상 봉쇄당하게 되고, 투자 자본을 회수하기 위하여 밀식 등 불법어업에 대한 유혹을 받게 되어 어장 질서가 문란해지기 쉽다. 한편 이러한 어장확보를 위한 자본을 조달할 수 없는 어업자는 不法漁業을 할 수밖에 없기 때문에 不法漁業이 양산되어 연안의 어장 질서가 파괴되고 어장의 황폐화가 가속된다.

일본에서는 어업의 특성에 따라 비교적 많은 자본을 필요로 하고 투자 자본의 회수 기간이

15) FAO에서는 전업 어민(full time fisherman)은 최소한 어업에 그의 생계의 90% 또는 근로 시간의 90%를 의존하는 사람을 말하고, 겸업 어민(Part time Fisherman)은 30~90%인 사람을 말하고, 30% 이하는 임시직 어민으로 정의하고 있다. 우리나라의 기준인 1년에 60일은 연간 일수로 계산한 비율은 16.44%에 불과하므로, 적어도 겸업 어민의 수준인 33% 정도 되도록 상향시켜야 할 것으로 본다(張授鎬, “漁村契에 대한 연구”, 태화출판사, 1980, 87~88쪽).

16) 水産業法 제14조 제2항에 의하여 어업 면허권자는 동조 소정의 유효기간 연장 불허가 사유가 없는 한 어업 면허를 받을 권리와 이익이 있다 할 것이므로 이러한 권리와 이익을 제한하는 결과를 초래할 수 있는 처분은 法規裁量行爲로서 반드시 법령상 근거가 있어야 한다(대판 1998.2.9. 86 누570).

17) 예컨대 피조개 살포식 어업권이 ha당 5천만원, 우렁쉥이는 ha당 4천만~5천만원, 어류 양식장은 무려 ha당 1억원 이상으로 거래되고 있다고 한다(한국수산신문 1998. 6.8).

## 이 종 근

긴 진주양식 어업권 및 특정 구획어업을 제외한 구획어업권과 어민단체에 한하여 면허되는 공동어업권은 유효기간을 10년으로하여 안정적인 어업을 배려하고, 그 외의 어업권에 대해서는 유효기간을 5년으로 하고 있으며, 면허의 연장도 인정하지 않아 어민들이 어업면허를 받을 수 있는 보다 공평한 기회를 부여하고 있다(어업법 제21조). 우리나라도 水産業法 제14조 제1항을 개정하여 어업권의 특성에 따라 유효기간을 5년~10년으로 신축적으로 단축하고, 유효기간의 자동적인 연장을 허용하고 있는 同法 제14조 제2항은 삭제하는 것이 타당하다고 생각한다.

### 2. 許可漁業制度의 개선 방향

#### 1) 許可方法의 변경

漁業許可의 유효기간이 만료하면 당연히 당해 어업허가는 소멸한다(수산업법 제14조 제4항). 우리나라에서는 어업허가가 소멸된 어업에 대하여 개별적으로 허가 신청을 받아 許可與否를 결정하는 “繼續許可制度”를 원칙으로 한다.<sup>18)</sup> 허가의 최고한도가 정하여지지 않는 어업에서는 허가의 신청자가 적격성이 있고, 허가 신청에 결격 사유가 없으면 당연히 허가된다.<sup>19)</sup> 즉 許可定數가 없는 어업은 自由漁業과 유사하게 된다. 許可定數가 정해져 있는 어업에도 허가의 신청자가 허가정수보다 적으면 모든 신청자에게 허가되므로 문제가 없으나, 허가의 신청자가 허가정수를 초과하면 허가의 優先順位에 따라 허가한다. 그러나 이러한 許可繼續制度下에서는 각 어업허가의 소멸 일자가 다르기 때문에 계획적인 허가제도를 운용하기 어렵게 된다. 즉 어업자원이나 어업 여건이 변하여 행정관청이 어업을 조정하려고 하여도 개별 어업마다 조정 기준을 적용하여야 하므로 시행하기가 어렵다.

캐나다에서는 어업허가의 유효기간을 정하고 있지는 않으나, 주무장관에게 허가 여부에 대한 절대적 재량권을 부여하고 있다.<sup>20)</sup> 뉴질랜드에서는 허가의 유효기간을 1년으로 하면서, 같은 종류의 어업에 대해서는 허가의 유효기간 만료 일자를 동일 시기로 일치시키고 있다.<sup>21)</sup> 그리고 일본에서는 같은 종류의 어업에 대한 허가의 유효기간을 동일한 일자에 만료하도록 하고, 어업자원의 변동, 어업 조정상 조건 변화 등에 따라 許可基準을 다시 정하고 그 기준에 따라 다시 허가하는 “허가의 一齊更新制度”를 채택하고 있다(일본 어업법 제60조 제2항). 이러한 허가의 일제갱신제도에 의하면 우리나라의 수산업법에서 규정하고 있는 계속허가제도보다는 어업자원과 어업 여건의 변화에 능동적으로 대처할 수 있다고 생각된다. 따라서 우리나라도 水産業法 제43조 및 「어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제7조 등을 개정하여 모든 허가의 유효기간 滿了日字를 통일시키고, 어업 여건 및 어업자원의 변동 등에 따라서 어업의 허가 여부를 결정할

18) 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제17조.

19) 허가권자는 어업허가의 신청이 법령에서 규정한 요건을 구비한 때에는 반드시 허가하여야 하고, 관계 법령에서 정하는 해당 사유 이외의 사유를 들어 그 허가를 거부할 수 없다(대판 1993.5.27. 93누2216).

20) 캐나다 1996년 漁業法 제5조 제1항 및 제7조.

21) 뉴질랜드 1991년 漁業法 제35조.

수 있도록 하여야 할 것으로 본다.

## 2) 漁船別 漁獲量 制限制度의 도입

우리나라 연근해에서 어획되는 대부분의 어종은 동해, 남해, 동중국해 등을 회유하는 回游性 어종이기 때문에 해양 환경의 변동에 따라 어획량의 변화가 심하다. 그리고 여러 어종이 혼합하여 분포하거나 회유하는 경우가 많기 때문에 일정한 어종에 대하여서만 어획량을 규제하는 總許容漁獲量制度를 시행하기가 어려운 동시에 제도의 철저한 시행을 보장하기 위하여서는 막대한 비용이 소요될 것이 예상된다. 그 이유는 다양한 어종이 혼합하여 서식하는 경우에 현재의 어업기술로서는 특정어종 만을 선택하여 어획한다는 것은 거의 불가능하다. 따라서 總許容漁獲量制度에 의하여 할당된 특정어종을 어획하는 과정에서 附隨漁獲이 발생하게 된다. 한편 여러가지 어종에 대하여 總許容漁獲量을 동시에 설정하는 경우에는 한 가지 어종의 할당량이 소진되면 모든 어업을 중단되어야 하는 경우가 발생할 수 있다.

따라서 우리나라와 같이 다양한 어종이 혼합하여 서식하고 있는 경우에는 產出量管理制度보다는 漁業許可制度和 같은 投入量管理制度가 더 효율적일 수 있다.<sup>22)</sup> 미국과 캐나다 등에서 投入量管理制度에 의한 어업자원의 보호가 실패하였기 때문에 이 제도가 배척되고 있지만, 미국과 캐나다 등에서 시행한 제한적 허가제도는 우리나라에서 시행하고 있는 漁業許可制度和는 다른 점이 많다. 즉 미국과 캐나다 등에서 시행하였던 許可制限制度는 전통적인 自由參入制로 인한 과잉 투자에 따라 어업자원이 현저히 과도 이용되고 있는 어업을 대상으로, 신규허가 금지와 과잉 어선의 許可還收計劃에 의하여 어획노력량을 감축함으로써 어업자원을 보존하고자 한 것이었다. 이러한 許可還收計劃에 의한 어업자원 보호는 잔존 어선의 어획 성능 향상 때문에 실패하였다. 그러나 우리나라에서는 중요 어업에 대하여 許可定數를 실시하여 어업으로의 참여 자체를 제한하고 있기 때문에 미국과 캐나다 등의 경우와는 다르다.

따라서 우리나라와 같은 여건하에서는 전면적으로 產出量管理制度를 시행하는 것보다는 投入量管理制度를 보완하여 실시하면서 產出量管理制度를 보조적인 제도로 사용하여 어업을 관리하는 것이 바람직하다고 생각된다. 다시 말하면 우리나라와 같이 다양한 어선이 다양한 어법으로 다양한 어종을 대상으로 비선택적으로 어획하는 경우에는 許可制限制度를 보완하여 실시하는 것이 어업자원의 유지·보존이나 관리적 측면에서 더욱 유리하다고 본다.<sup>23)</sup>

한편, 우리나라의 漁業許可制度에서는 어장, 어구, 어업활동 방법 등에 대하여서만 제한하고 있고 어획량이나 어업활동일수 등은 규제하고 않고 있다. 어업자원을 효율적으로 보존하고 어업의 지속성을 유지하기 위하여서는 水産業法을 개정하여 일정 규모 이상의 허가어선에 대해 각각 어업활동 기간 동안의 어획량을 제한하는 漁船別 漁獲量制限制度나 어선별로 연간 최대

22) Tanaka, Katsunori "Comparative study of fishery management system in Japan and New Zealand, The use of individual quotas in fisheries management", *OECD Doc.*, 1993, p. 210.

23) Crean, Kevin and Symes, David, *Fisheries management in Crisis*, Australia Victoria, Blackwell Science Pty. Ltd., 1996, pp. 80~81.

## 이 종 근

어업활동 일수와 최대 항차수를 제한하거나 각 항차간에 최소 휴식일수를 정하는 등의 個別努力割當制度를 병행하여 실시하는 것이 보다 타당하다고 본다. 이러한 규제는 육상에서 용이하게 이행상황을 관리할 수 있으므로 규제의 실효성이 높고 실시 비용도 비교적 많이 소요되지 않을 것으로 생각된다.

### 3) 許可漁船 減縮基準의 설정

현재 우리나라 허가 어선의 總漁獲能力은 연근해 어업자원의 재생산력을 훨씬 능가하고 있다고 평가하고 있기 때문에, 연근해어업의 구조 조정의 일환으로 허가어선의 減縮을 시작하였다.<sup>24)</sup> 최근에 와서는 공해의 축소와 주변국의 경제수역 선포로 우리나라 어선이 어업활동을 할 수 있는 어장이 축소되고 있기 때문에, 허가어선의 減縮은 더욱 확대될 수 밖에 없을 것이다. 어선의 減縮은 어업자원의 재생산력을 초과하는 어획능력을 삭감하여, 지속적으로 최대 어획이 가능한 수준으로 어업자원을 회복시키고 어업의 지속성을 보장하기 위한 것으로 미국과 캐나다 등에서 실시하였던 許可制限制度의 한 가지 방법이다. 이러한 許可制限制度는 1970년대부터 미국과 캐나다 등에서 總許容漁獲量制度에 따른 과도한 어획경쟁을 완화시켜 어업자원을 보존하기 위하여 시행하였던 제도이다. 이 제도가 어업자원의 보존에 크게 기여할 것으로 예상되었지만, 잔존 어선의 어획능력 향상 등으로 감축에 따른 어획능력 감소효과가 상쇄되었기 때문에 실패하였다.

우리나라에서도 허가어선의 감축이 어업자원의 보존 및 어업 생산성 향상에 기여하게 하기 위하여서는 어업자원의 총량과 변동 메카니즘 등에 대한 과학적인 자료의 축적, 어선 감축에 따른 효과, 시행상의 문제점 등에 대한 충분한 사전의 연구·검토가 이루어져야 할 것이다. 한편, 허가어선의 감축은 어업자들의 이해와 직결되고 연근해어업 구조 조정의 성패가 달려있기 때문에 대상 선박의 선택 기준, 추진 방법 등 시행방안에 대한 연구·검토 역시 매우 중요하다. 그러나 어선 감축을 위한 기본적인 法體系는 갖추어져 있지만 세부적인 사항은 명확하게 규정되어 있지 않다. 水産業法 제52조 제1항 제2호에서 어업조정을 위하여 어선의 척수, 규모, 설비, 그리고 어업 등에 관한 제한 또는 금지 등을 할 수 있도록 하여 과잉 어선의 감축에 대한 법적 근거를 마련하고 있다. 그리고 農漁村發展特別措置法 제11조 제1항 제1호에서 어업 구조 조정을 위한 시책 또는 지원 대책으로 어선 척수를 조정할 수 있도록 하고 있으며, 同法 시행규칙 제14조 제1항에서 어업구조 개선 촉진 대상으로 지정할 수 있는 어업을 규정하고 있고, 또 同시행규칙 제15조 제1항에서 어업구조 개선 촉진 대상으로 지정을 받은 경우의 지원 조건, 대상 사업의 선정 기준, 시행 방법, 기타 세부적인 사항은 시행규칙에서 정한다고 규정하고 있다.<sup>25)</sup>

따라서 현재 연근해 어선의 구체적인 減隻 基準은 해양수산부 장관이 어업자원에 미치는 부

24) 연근해 어업자원의 적정 어획강도는 현재 수준의 48~77%에 달한다고 평가되었기 때문에, 1994년부터 2001년까지 연근해 어선을 척수 기준으로 약 33% 감축하는 정책을 추진하고 있다(수산청, “연근해 어업의 구조조정에 대한 연구”, 1992, 20~40쪽).

25) 그러나 시행규칙에서는 구체적인 기준을 마련하고 있지 않고 있다.

정적인 영향, 허가 정수에 대한 초과량, 노후 어선의 축출 등에 의하여 임의적으로 정하고 있다. 그리고 감척 보상비의 대부분은 국가에서 부담하는 방식으로 감척을 실시하고 있다. 그러나, 어선의 감척을 전적으로 국가의 재정으로 시행하는 것은 다른 산업과의 형평의 면에서도 무리가 있고, 그 진행 속도도 느릴 수 밖에 없다. 따라서 어업자원을 회복하여 연근해 어업의 경쟁력을 높인다는 본래의 목적을 달성하기 위하여서는 매우 미흡하다.<sup>26)</sup> 그러므로 水産業法과 시행령에서 연근해 어선의 감척 기준을 명확하게 정하여 시행상의 문제점을 최소화시키는 동시에 감척 기금을 대폭적으로 조성할 수 있는 입법 조치가 절실하다고 생각된다.<sup>27)</sup>

미국과 캐나다 등에서는 우리나라 허가 어선의 減隻과 유사한 許可還收計劃을 시행하면서 어업허가증을 구입하여 폐기시키는 방법, 어업허가의 이전시 허가량을 감소하여 허가하는 방법, 어업허가의 이전시 복수 허가를 단수 허가로 변경하여 허가하는 방법, 어업허가의 이전을 시켜 자연적인 감소를 유도하는 방법 등 여러가지 방법을 복합적으로 사용하였다.<sup>28)</sup> 일본에서는 漁業調整規則 제26조 제1항에서 감척 기준을 당해어업에 종사하는 어선의 항해 회수, 주된 어업 활동 어장에서의 조업 일수, 어획량, 그 외 어업활동 상황, 각 어업자의 경제가 당해어업에 의존하는 정도, 허가신청자별 척수 등을 고려하여 “一齊許可”시에 감척 대상 어선을 결정하도록 규정하고 있다.

우리나라에서도 현재의 감척 방법 만으로는 過剩投資와 過度漁獲을 방지하여 어업자원의 보존과 어업자의 적정소득 보장이라는 목적을 달성하는 데 미흡할 것으로 예상되므로, 어업허가의 이전시 허가량의 감소, 일정 기간 이상 어업활동을 하지 않는 어선에 대한 어업허가의 환수, 어업허가 이전의 제한 등의 방법을 병용할 수 있도록 관계법령을 개정하여야 할 것으로 본다. 또한 잔존 어선과 경쟁 업종에 있어서 어획능력 향상을 초래하는 투자도 동시에 제한하여야 할 것이다.

#### 4) 沿岸漁業에 대한 許可定數制度의 도입

어업허가의 최고 한도를 법정하는 이유는 어업자원에 비하여 지나치게 많은 허가가 남발되는 것을 방지하여 어업자원을 보호하기 위한 것이다. 許可定數는 어업자원의 상태, 현재 당해 어업을 경영하는 자의 수, 기타 자연적·사회적 조건 등을 참작하여 결정한다(수산업법 제54조). 구체적인 許可定數는 근해어업에 대하여서는 水産資源保護令 제17조 제1항에서 그리고 연

26) 연근해어업에 대하여, 1994년 연안어선 64척, 1995년 연안어선 111척 근해어선 6척, 1996년 연안어선 110, 근해어선 26척, 1997년 연안어선 87척, 근해어선 48척 등이 감척되었으나 전체 어선 척수에 비하면 미미한 실정이다. 따라서 이 정도 감축으로는 전체 어업자원에 미치는 영향이 크지 않을 것으로 생각된다.

27) 1970년 미국은 알래스카의 연어어업에 대하여 許可制限制度를 시행하면서, 과잉 어선을 감축하기 위하여 減縮基金을 적립하기 시작하였는데, 감축 기금의 납부액은 모든 어업허가자를 대상으로 연간 총어획금액의 7% 이내에서 대상어종에 따라 결정하였다. 심지어 당해연도에 어업활동을 하지 않는 어업자에 대하여서도 다른 허가어업자가 납부한 평균금액을 납부하도록 하였다(The Laws of Alaska 1973, Art. 43, § 16.43.310).

28) OECD, *Towards Sustainable Fisheries*, 1997, pp. 90~92.

안어업에 대하여는 「어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙」 제3조 제3항에서 규정하고 있다.

근해어업은 13가지 어업 중에서 10가지 어업에 대하여 許可定數를 정하고 있으나, 연안어업은 10가지 어업 중에서 許可定數를 규정하고 있는 어업은 연안선망어업 뿐이다<sup>29)</sup>. 나머지 어업은 미국의 자유 어업과 유사하게, 어업허가의 신청에 결격 사유가 없는 한 허가하는 것을 원칙으로 하고 있다. 연안어선이 過剩許可되면 어선간에 어획 경쟁이 격화되어 생산성이 악화되게 된다. 생산성이 악화된 어선은 어업을 포기하기 보다는 不法漁業化하는 경향이 많다. 따라서 어업의 질서가 무너지고 연안어장의 어업자원이 과도 어획되어 어업의 지속성이 심각하게 위협받게 된다. 따라서, 연안어업에 대하여서도 허가정수를 정하여야 한다고 본다.

한편 연안어업에 대하여 허가권자인 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 자체적으로 許可定數를 정하고자 하여도 水産業法 제41조 제4항에서 「연안어업의 許可定數는 대통령령으로 정한다」고 규정하고 있기 때문에 불가능하다. 그러나 연안어업에 대한 許可定數를 중앙정부에서 일률적으로 규정하는 것은 불합리하다고 생각된다. 따라서 同條는 「연안어업에 대하여 어업자원의 상태, 당해어업을 경영하는 자의 수, 기타 자연적·사회적 조건을 고려하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 필요하다고 인정되면 許可定數를 정할 수 있다」라고 개정하는 것이 합리적이라고 본다. 일본에서는 자치단체의 장이 필요하다고 인정하면 관계 해구어업조정위원회의 의견을 들은 후 자체적으로 許可定數를 정할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>30)</sup>

#### IV. 技術的管理制度의 개선 방향

##### 1. 捕獲體長과 그물코 規格의 제한에 관한 규정의 개선

捕獲體長의 제한과 그물코 규격의 제한은 서로 밀접하게 관련되어 있다. 즉 어구의 그물코 규격의 제한을 통하여 포획체장의 제한이 자동적으로 이루어지기 때문이다. 이러한 제한은 시장에서 상품 가치가 적은 소형어, 어린 고기 등이 탈출할 수 있도록 하여 어업자원을 보존하기 위한 것인 데, 어획된 어류를 살아있는 상태로 서식지에 되돌려 주었을 때나 그물을 탈출한 어류가 생존할 수 있어야만 이러한 규제의 효과가 나타난다. 채포되었던 어류를 놓아주었을 때와 그물을 탈출한 어류가 생존할 수 있느냐 여부는 어획 관습, 어류의 크기, 어종과 어구의 특성 등에 따라 달라지지만, 현재 사용되고 있는 대부분 어구는 탈출한 어류가 생존할 수 있는 확률이 아주 낮은 구조로 되어 있다.

우리나라에서는 水産資源保護令 제6조에서 각 어업에서 사용할 수 있는 어구의 그물코 규격의 제한에 대하여 구체적으로 명시하고 있는 동시에, 同令 제10조에서는 포획할 수 있는 어류

29) 「어업허가 및 신고 등에 관한 규칙」 별표 3.

30) 都道府縣漁業調整規則 제25조.



의 최소 크기를 각 어종마다 상세하게 규정하고 있다. 그리고 이러한 규제의 위반에 대하여서는 同令 제31조에 따라서 과태료를 부과할 수 있고, 동시에 「水産關係法令 위반 행위에 대한 행정 처분 기준과 절차에 관한 규칙」 제3조 제2항에서 그물코 규격 제한과 포획금지체장에 관한 규정을 위반한 경우에는 行政罰을 병과할 수 있도록 명시하고 있다. 그러나 同令 제6조와 제10조에서는 “법정 그물코 규격 이하 어망의 使用禁止”와 “捕獲禁止”만을 규정하고 있을 뿐이고, 법정 이하의 그물코 규격인 어망을 선내에 보관하거나, 최소 체장 이하의 어획물을 보관하는 것에 대한 제재 규정은 없다.

어업자원을 보존하기 위하여서는 포획체장을 제한하고 그물코의 규격을 규제하는 것은 대단히 중요하다. 그러나 대부분의 어업 현장에서는 포획체장의 제한이나 그물코 규격에 대한 규제를 무시하는 경향이 많고, 이러한 위반을 철저히 감독한다는 것은 거의 불가능하기 때문에, 실행이 이루어지지 않는 많은 제한의 부가는 오히려 규제제도 전반에 대한 불신을 초래할 수 있다.<sup>31)</sup> 따라서 포획체장의 제한과 그물코 규제에 관한 규정은 어업자들의 실행 가능 수준, 어법에 미치는 영향, 어업자들의 경제적 부담 등을 고려하여 규제 내용을 합리적으로 축소하여야 할 것으로 본다. 그리고 반드시 규제가 필요한 부분에 대하여서는 현재 水産業法 및 下位法令에서 부과하고 있는 정도의 벌칙으로는 어업자들이 어획량에 많은 영향을 미치는 그물코 규격의 제한을 이행할 것이라고 보기 어렵기 때문에 同法의 과태료를 대폭 상향시키는 동시에 행정벌도 강화하여야 할 것으로 본다. 또한 불법행위의 적발을 용이하게 하기 위하여, 기준 이하의 그물을 적재하고 있거나 최소 체장 이하의 어획물을 보관하고 있는 경우에도 처벌할 수 있도록 개정하여야 할 것으로 본다. 동시에 漁具를 탈출한 어류가 생존할 수 있도록 하기 위하여 채포부분의 어구 구조를 개선하기 위한 노력을 하여야 할 것이다.

## 2. 漁業禁止區域의 재조정

水産業法 제79조 제1항 제1호에서 “수산 동식물의 포획·채취를 제한 또는 금지할 수 있다”고 규정하고 있고, 시행에 필요한 사항은 시행령으로 정한다고 규정하여 어업의 금지 구역을 제한할 수 있는 근거 법령을 두고 있다. 그리고 水産資源保護令 제4조의 별표 1, 2, 3, 4, 5, 5의 2, 6, 및 11에서 대형 및 중형 기선저인망어업, 대형트롤어업, 기선선인망어업, 삼치 포획을 목적으로 하는 근해자망어업 및 연안자망어업과 근해선망어업, 동해구트롤어업, 근해안강망어업, 근해형망어업 등에 대한 어업금지구역을 아주 구체적으로 명시하고 있다.

금지구역의 설정은 영해 기선 등에서 일정 거리 이내의 어장에서 조업을 금지하거나, 특정 지역에서만 어업활동을 허용하거나, 연안의 특정 지역에 대하여 어업활동을 금지하는 방법 등을 사용하고 있다. 어업활동 금지구역을 설정하는 이유는 어업자원 및 해양 환경을 보호하고, 어업간의 분쟁을 방지하기 위한 것으로 생각된다. 그러나 이러한 어업 활동의 금지 구역의 설

31) Healey, M. C. and Hennessey, T., “The paradox of fairness : the impact of escalating complexity on fishery management”, *Marine Policy*, Nov. 1992, p. 112.

정은 세계 각국이 배타적 경제 수역을 선포하여 해양을 분할 지배하기 전에 조업 환경을 상정하여 제정된 규정으로 생각된다.

현재에는 세계의 거의 모든 국가들이 배타적 경제수역을 선포하였고, 우리나라의 주변 어장에 있어서도 어장의 국가간 분할이 이미 이루어져 있기 때문에 원양어장에서의 어업활동은 극히 제한되고 있다. 따라서 앞으로는 우리나라의 배타적 경제수역을 중심으로 漁業管理制度를 정비하지 않을 수 없게 되었다. 그런데 좁은 배타적 경제수역에 대하여 현재와 같이 어업별로, 그리고 지역별로 어장을 세분하여 규제한다면, 어업활동을 할 수 있는 어장이 한정되어 지역간, 어업자간 선의의 경쟁과 이를 통한 어업의 합리화가 저해된다. 또한 이러한 각 어업에 대한 금지 구역의 위반 여부를 철저히 감시하여 위반 어선을 규제하기 위하여서는 많은 비용이 소요될 뿐만 아니라, 현재의 감독 체제로는 실효성을 확보하기 어렵다고 생각된다. 그러므로 연안에서 어업 활동을 하여야 하는 기선 권현망 어업과 같은 특수한 어업을 제외하고는 일정 톤수 이상의 모든 어선에 대하여 일률적으로 영해 기선에서 일정 범위 내에서는 어업 활동을 금지시키는 동시에 각 지역간에 설정되어 있는 조업구역의 경계는 각 어법이 어업자원 및 해양 환경에 미치는 영향을 고려하여 합리적으로 재조정할 필요가 있다고 생각한다.

### 3. 수산 자원 조성 사업을 위한 負擔金에 대한 규정의 개정

漁業資源利用稅의 부과는 주로 미국과 캐나다 등에서 과도 어획을 억제하고, 상업적 가치가 낮은 어류의 어획을 자제시키기 위하여 시행하여 온 제도이다. 즉 미국과 캐나다 등과 같은 自由漁業制度下에서는 어업참여에 대한 직접적인 규제가 어렵기 때문에 어획량에 비례한 비용 징수라는 간접적 방법으로 과도 어획을 자제시키는 동시에 상업적 가치가 낮은 어류에 대한 어획을 억제시키는 방식을 채택하고 있다. 또한 이 제도는 공유재산인 어업자원을 특정인만 사용할 수 있도록 제한하는 데 따른 공평성의 견지에서도 타당성을 얻고 있다.<sup>32)</sup>

최근에 와서는 總許容漁獲量制度나 個別割當量制度 등을 시행하기 위한 비용이 크게 증가하게 되자, 각국에서는 “受益者負擔 原則”에 따라 어업관리에 필요한 비용을 충당하기 위하여 漁業資源利用稅를 징수하기 시작하였다. 뉴질랜드에서는 讓渡性 個別割當量制度을 시행하는 데 소요되는 비용의 전부를 어업자가 어업자원의 할당량에 따라 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다.<sup>33)</sup> 미국에서도 과잉 어선을 감축하기 위한 기금을 마련하기 위하여 原因提供者負擔 原則에 따라 어획물의 선상 판매가격의 5% 이내에서 감축 기금을 징수하고 있다. 또한 미국과 캐나다의 일부 어업에서는 허가 제한을 실시하면서, 어획물의 선상 판매가격의 7% 이내에서 허가 비용을 징수하여 과도 어획의 완화를 추구하는 동시에 許可還收計劃을 실행하는 데 소요되는 비용을 조달하였다. 일반적으로 이러한 기금은 어획물을 선박으로부터 처음으로 구매하는 자가

32) Mundt, J. Carl, "Limited Entry into the Commercial Fisheries", Institute for Marine Studies Univ. of Washington, Seattle Washington, 1974, p. 11.

33) Fisheries Act 1991, §28g.

부담하도록 하고 있다.<sup>34)</sup> 중국에서도 1989년부터 漁業資源利用稅를 모든 어업에 대하여 부과하고 있다. 부담금은 연간 생산액의 3% 이내에서 결정하는 데, 경제적 가치가 높은 어종이나 자원감소의 우려가 큰 어종에 대하여 보다 높은 부담금을 부과함으로써 이러한 어종에 대한 어획을 자제시키기 위한 노력을 하고 있다(中國 漁業法 제4장 제19조).

우리나라에서도 水産業法 제79의 3조 제1항에서 수산자원 조성 사업을 위한 비용을 마련하기 위하여 면허어업, 허가어업, 신고어업의 어업자 및 공유수면 매립자 등에게 負擔金을 징수할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 同法 제3항 및 同法 施行令 제59의 3조에서 지나치게 많은 適用除外를 인정하고 있어서, 실제로 부담금을 납부하는 자는 소수에 불과하게 되었다.<sup>35)</sup> 어업자원 이용에 대한 비용의 공평 부담이라는 견지에서 면제 대상자를 대폭 축소하여야 할 것으로 본다. 또한 부담금의 부과도 어획량 내지 어획금액이 아닌 면허 면적이나 어선 톤수를 기준으로 결정하기 때문에 어업자원의 이용에 대한 부과금이라고 보기 어렵다(동법 시행령 제59조의 4). 따라서 제도의 실효성을 확보하기 위하여서는 부담금의 면제 대상을 대폭 축소하고, 부담금도 어획량이나 어획금액에 따라 부과하도록 부과 기준을 개정하여야 어업자원을 많이 이용하는 자가 부담금을 많이 부담하게 되므로 형평의 원칙에도 합당하고, 어업자원 이용의 억제라는 본래의 목적도 달성할 수 있을 것으로 본다.

## V. 產出量管理制度의 개선 방향

### 1. 割當基準의 확립

產出量管理制度가 漁業管理制度로서의 기능을 충실하게 수행하기 위하여서는 적절한 總許容漁獲量의 결정, 합리적인 어획 기준의 확립, 철저한 감독 제도가 전제되어야 한다. 최근에 새로 도입된 產出量管理制度는 우리나라의 전통적인 漁業管理制度와 완전히 다른 제도이기 때문에 시행 초기에 많은 혼란과 분쟁이 야기될 소지가 많다. 특히 總許容漁獲量의 배분량을 어떻게 결정하고, 이 배분량을 구체적으로 어떻게 할당할 것인지는 모든 어업자의 이해 관계가 직결되는 매우 중요한 문제이다.

그러나 우리나라의 總許容漁獲量制度에 대한 근거 규정인 水産業法 제54조의 2의 제3항에서는 總許容漁獲量의 적용 대상 어업의 종류 및 어선의 규모 등 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으나, 施行令인 水産資源保護令 제27조의 2의 제4항에서도 總許容漁獲量의 적용 대상 어업의 종류와 어선의 규모 등은 관리 대상 수산자원을 주로 어획하는 어업

34) Magnuson-Stevens Act 1996, § 312(d)(10)(B).

35) 부담금을 부담하는 자는 다음과 같다. 50톤 이상의 어선을 사용하여 연근해어업을 하는 자, 대형치망 어업자, 10헥타르 이상의 해조류 양식어업을 하는 자 등 대규모 양식업자, 육상양식업자, 공유수면 매립 면허를 받은 개인이다.

## 이 중 근

의 범위 안에서 어업의 여건, 어업종사자의 수, 수산자원의 상태와 어업의 종류별 적정 어선 규모 등을 종합적으로 고려하여 해양수산부 장관이 결정한다고 하여 매우 추상적으로 규정하고 있을 뿐이다. 그리고 구체적인 사항을 규정하기 위하여 제정된 “總許容漁獲量の 관리에 관한 규칙” 제12조에서도 해양수산부 장관이 어업자별로 배분량을 제한하여 할당하는 경우에는 업종별 조합장 또는 어업관련 단체장으로부터 소속 어업자별 할당 계획서를 제출받아 어업자별로 할당하고, 시·도지사가 어업자별로 할당량을 제한하여 할당하는 경우에는 지구별 조합장으로부터 소속 어업자별 할당 계획서를 제출받아 어업자별로 할당한다고 추상적으로 규정하고 있을 뿐, 구체적인 할당 방법은 제시하고 있지 않다.

한편 總許容漁獲量을 할당하는 기준은 당해국가의 어업 여건에 따라 다르다. 뉴질랜드에서는 個別割當量制度를 실시할 당시에 어업허가를 갖고 있는 자를 대상으로 어획실적에 따라 결정하였다. 아이슬란드에서는 업종에 따라 기준을 달리하였는데, 근해어업에 대하여서는 과거 3년간의 어획실적에 따라 할당하고, 연안어업에 대하여서는 모든 어선에 대해 균등 할당하였고, 열빙어(capelin) 어업에 대하여서는 어선의 크기에 따라 할당하였다.

우리나라도 어떠한 기준에 의하여 總許容漁獲量의 배분량을 결정하고, 이 배분량을 누구에게 어떻게 할당할 것인지에 대하여 水産業法에서 명확하게 규정하여야 할 것이다. 이러한 기준이 명확하지 않으면 어업자들이 앞으로의 어업관리 방향을 예측할 수 없고, 總許容漁獲量의 배분량 결정 및 구체적인 할당에 대한 분쟁이나 이의 제기가 빈발하여 이 제도의 시행 및 정착에 심각한 악영향을 줄 수 있다.

## 2. 監督體制의 확립

產出量管理制度에 있어서 가장 중요한 것은 어업자가 자신이 할당받은 어획량만을 어획하는지를 어떻게 확인하고, 할당량을 초과하여 어획하였을 경우에는 어떻게 처리하며, 할당량을 어떻게 준수하도록 할 것인지에 대한 제도적 정비이다. 우리나라에서는 總許容漁獲量의 구체적 시행에 관한 사항은 「總許用漁獲量の 관리에 관한 規則」에서 정하고 있다.

구체적인 시행 방법은 總許容漁獲量을 배분받아 어업 활동을 하는 모든 어업자에게 배분받은 어종에 대한 어획량을 보고하게 하고, 관할관청에서 할당량에 대한 규정을 엄수하는지를 지도·감독하는 동시에 어획량이 배분량을 초과하면 당해어종에 대한 어획을 금지시키는 과정을 통하여 제도의 이행 여부를 감독한다. 먼저 동 규칙 제15조 제1항에서 總許容漁獲量의 배분량을 할당받아 어획을 하는 어업자는 어획물을 양륙하는 때마다 어획실적 보고서를 어획물유통관련 단체의 장을 경유하여 해양수산부 장관 또는 시·도지사에게 제출하도록 하고 있다. 總許容漁獲量制度의 모든 관리는 이 어획실적 보고서를 기초로 하여 이루어진다.

그러나 水産業法에서는 이 어획실적 보고서를 허위로 기재한 경우에 대한 처벌 규정을 두고 있지 않다. 總許容漁獲量制度下에서는 어업자에게 정확한 어획실적 보고서를 제출하도록 하기 위하여, 어획량에 대한 보고 의무 위반에 대하여 엄격한 제재를 가하는 것이 보통이다. 뉴질랜드

드에서는 어획량을 허위로 보고한 것이 적발되면, 그 정도에 따라 할당량, 선박, 어획물과 장비 모두를 몰수할 수 있는 동시에 과태료도 뉴질랜드 화폐 단위로 25만불까지 부과할 수 있도록 엄격하게 규제하고 있다.<sup>36)</sup>

물론 제도의 도입 초기에 엄격한 제재를 가하면 이 제도의 도입에 대한 저항이 클 것으로 우려되므로 벌칙을 부과하지 않은 것으로 생각된다. 그러나 어획량의 정확한 보고 여부는 이 제도의 성패를 가름하는 중요한 사항이므로 당연히 엄격한 벌칙을 부과하여야 할 것으로 본다.

다음으로는 總許容漁獲量制度의 시행을 위한 감독 체제의 확립이다. 「總許容漁獲量의 관리에 관한 규칙」제10조에서는 어업감독 공무원 만이 總許容漁獲量의 이행 상황을 지도 단속할 수 있도록 규정하고 있다. 통상적으로 어업의 감독은 해양수산부의 어업지도선, 각 시·도 및 시·군·구의 어업지도선, 해양경찰 등이 독자적으로 또는 합동으로 실시하여 왔다. 그런데 水産業法 施行令 제54조에서 總許容漁獲量制度의 이행 상황을 감독할 수 있는 어업감독 공무원에 대해 “수산에 관한 사무를 담당하는 공무원”으로 한정하여 정의하고 있다. 따라서 해양경찰은 제외되고 있는 것으로 해석되므로 감독 공무원의 범위를 현실에 맞도록 조정할 필요가 있다고 본다.

總許容漁獲量制度를 정착시키기 위하여서는 효과적인 감독 체제의 확립이 필요하다. 그러나 해양수산부 장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 자치구의 구청장 및 해양경찰 등으로 감독 권한이 분산되어 있는 현재의 어업감독 체제로서는 모든 해역에 대하여 효율적인 감독을 실시하기 어려울 뿐만 아니라, 관리의 주체가 각기 다르기 때문에 통합적인 관리가 어렵다. 따라서 어업활동에 대한 감독 체제가 실효성을 갖기 위하여서는 현재의 모든 어업감독 조직을 통합하여 통합적인 漁業監督制度를 확립하여야 할 것으로 본다.

## VI. 參考文獻

- 楊世植, 「韓國水産法制(上)」, 부산: 제일문화사, 1987.
- 황갑수, 「수산업법 해설」, 서울: 수협문화사, 1998.
- 山本忠·眞道重明, 「世界の漁業管理(上·下)」, 東京: 國際漁業研究會, 1994.
- 金田禎之, 「實用漁業法詳解」, 東京: 成山堂, 1991.
- \_\_\_\_\_, 「漁業法のここが知りたい」, 東京: 成山堂, 1997.
- 楊世植, 「韓國水産業法 研究(Ⅱ)」, 「釜山水大 論文集」, 제20집, 1978.
- 李相高, 姜鍊眞, “개방시대 자유시장 원리적 漁業管理制度에 관한 경제학적 연구”, 「수산경제 연구 (1-1)」, 1994.
- 崔宗和, “經濟水域時代의 漁業管理制度 改革方向”, 「國際法學會論叢」, 제42권 제1호, 1997.

36) Roger Falloon, "Individual Transferable Quotas : The New Zealand Case", *OECD Doc.*, 1993, pp. 51~53.

이 종 근

- Churchill, R. R., *EEC Fisheries Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987.
- Luc Cuyvers, *Ocean Uses and Their Regulation*, John Wiley & Sons, Inc., 1984.
- OECD, *Towards Sustainable Fisheries*, 1997.
- Arnason, R., "The Icelandic Fisheries management. OECD Document : the Use of individual Quotas in Fisheries management." *OECD Documents*, Paris, 1993b.
- Basil M. H. Sharf, "From regulated access to transferable harvesting rights : policy insights from New Zealand", *Marine Policy*, Vol. 21, No. 6, 1997.
- Buck, Eugene H., "The Magnuson Fishery Conservation and management Act", by internet, 1996. 12. 4.
- Copes, A critical review of the individual Quota as a Device in Fisheries management", *Land Economics*, Vol. 62, No. 3, 1986.
- Crowley R. W. & Palsson, H., "Right Based Fisheries management in Canada" *Marine Resource Economics*, Vol. 7, 1992. 3.
- Falloon, Roger "The use of Individual Quotas in Fisheries management : Individual Transferable Quotas ; the New Zealand Case", *OECD document*, 1993.
- FAO, Doc., "The Enforcement of Fisheries Regulation", CECAF/TECH/80/22, 1980.
- Finch, Roland "Fishery management under the Magunuson Act", *Marine Policy*, July 1985.
- Halliday, R. G., et al., "Development of management measures for the groundfish fishery in Atlantic Canada", *Marine Policy*, Nov. 1992.
- Lieberman, Warren H., "Towards improving fishery management systems", *Marine Policy*, Jan. 1986.
- Metzner, Rebecca "Traditional and non-traditional Fisheries management", the degree of Doctor, the University of Delaware, 1996.
- Pearce, Peter H., "Fishing rights, regulations and revenues", *Marine Policy*, 1981.
- Rettig, R. Bruce, "License Limitation in the United States and Canada : an Assessment", *North American Journal of Fisheries management*, Vol. 4, 1984.
- Stanley, D. H. Wang and Bing-Yi Zhan, "Maritime fishery resource management in PR China", *Marine Policy*, May 1992.
- Tanaka, K. "Compative study of fishery management system in Japan and New Zealand, The use of Individual Quotas in Fisheries Management", *OECD Doc.*, 1993.
- Wright, Christopher S., "A Systems Approach to Fisheries management", the degree of Doctor of Philosophy, Simon Fraser Univ., Dec. 1991.

# A Study on the Fisheries Control System of the Fisheries Act of Korea

Zong-Keun LEE  
(Pukyong National University)

## Abstract

The fisheries control system being now enforced in all countries may be generally classified as three types - the input control system, the output control system, and the technical control system. In Asian countries that have relatively small fishery scales, diverse object species and the fisheries resources has been regarded as "governmental possessions", fisheries have been controled subsidiarily using the technical control system based on the input control system traditionally. While in Europe and America that have relatively large fisheries scales, simple object species and the fisheries resources has been regarded as "common property", fisheries have been controled subsidiarily using the input control system and the technical control system based on the output control system.

In Korea, fisheries have been controled subsidiarily using the technical control system based on the input control system traditionally, nevertheless overexplotation and overcapitalization have not been solved. Recently the EEZ was promulgated, the total allowable catch system was introduced to control the EEZ. But the output control system is totally different from the input control system of the Korea traditional fisheries system, simultaneous availableness of both system is considerably difficulty. Therefore a study on new systems to make both systems harmonized has to be performed.

The thesis is aimed at presenting the general improvement direction of the Korea fisheries control system as the basis for establishment of the new fisheries control system.