

한국 수산분야 관련제도의 개선방안

박덕배

해양수산부 어업자원국장

I. 서 언

최근 우리나라 수산업은 국내외적으로 많은 어려움에 처해있다.

국내적으로는 공유수면의 매립·간척과 산업화에 따른 수질오염 심화, 적정어획량을 초과하는 자원남획, 한·일 및 한·중어업협정에 따른 어장축소 등으로 연근해 수산자원 감소추세가 지속되고 있다.

국제적으로는 '01년 3월 제24차 FAO수산위원회에서 승인된 『불법·비보고·비규제어업 (Illegal·Unreported and Unregulated Fishing)』을 예방·방지·제거하기 위한 국제행동계획』, '95년 8월에 채택된 『유엔공해어족보호협정(정식명칭은 “경계왕래어류자원 및 고도회유성 어류자원의 보존과 관리에 관한 1982.12.10. 유엔해양법협약 규정의 이행을 위한 협정”』과 '94년 11월 발효된 『유엔해양법협약(UNCLOS)』등에 따라 그동안 자유스럽게 진행해오던 어업활동에 대한 각종규제가 강화되고 있고, 특히 지난 11월14일 카타르 도하에서 열린 제4차 WTO 각료회의에서 21세기 세계무역의 틀을 결정하기 위하여 출범한『뉴라운드(New Round, 정식명칭은 “도하아젠다”)』체제는 협상결과에 따라서는 그간 어업에 대하여 지원되던 일부 보조금이 축소될 가능성이 있고 수산물 수입도 증가될 수 밖에 없는 어려운 형편에 처해 있다.

이러한 국내외적인 수산업여건은 결국 어촌소득기반 및 정주환경의 악화를 초래하게 되므로서, 어업가구원수가 '90년에 496천명이던 것이 '00년에는 252천명으로 감소하였고 어업가구원수중 60세이상의 고령인구 비율도 계속 증가하여 '90년에 10.8%이던 것이 최근에는 21.9%로 증가하고 있다.

이와 같은 수산업의 어려움을 타개하기 위해서 정부에서는 자금을 지원하거나 제도를 개선하는 등 많은 시책들을 수립하여 어업인들을 지원하고 있는데, 본고에서는 우리 수산업과 관련한 제도를 종합적으로 분석하고 어업인들을 지원할 수 있는 바람직한 제도개선방안은 무엇이 있는가에 대하여 검토하고자 한다.

아울러, 본고에서 논하는 수산제도의 개선방안은 발표자의 개인적인 소신을 전제로 한 것이며 정부시책으로 결정된 것이 아님을 참고해 주시기 바란다.

II. 수산업 제도

1. 수산관계 법령 현황

수산업법상 “수산업”이라 함은 어업·어획물운반업 및 수산물가공업을 말한다고 규정하고, “어업”이라 함은 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업을, “어획물운반업”이라 함은 어업장

기 획 특 집

으로부터 어획물 또는 그 제품을 운반하는 사업을, “수산물가공업”이라 함은 수산동식물을 직접 원료 또는 재료로 하여 사료·이료·비료·유지 또는 가죽을 제조 또는 가공하는 사업을 말한다 라고 규정하고 있다.

이러한 수산업의 정의를 기본으로 우리나라 법

령을 살펴보면, 수산업과 관련되는 법령은 대체로 수산업법을 비롯한 11개의 법률과 13개의 대통령령 및 24개의 부령이 있으며, (표 1) 여기에 현재 국회에서 심의중인 『기르는어업육성법(안)』을 포함하면 내년에는 12개의 법률에 14개의 대통령령 및 25개의 부령이 될 것이다.

표 1. 수산관계 법령 현황

법	대통령령	부령
수산업법	수산업법시행령 어업등록령 수산자원보호령	어업허가및신고등에관한규칙 어업면허의관리등에관한규칙 어획물운반업등록에관한규칙 육성수면의지정및관리에관한규칙 유료낚시터및체험어장의지정·관리에관한규칙 보호수면의지정및관리에관한규칙 수산업에관한수수료규칙 연근해및원양어업의조업상황등의보고에관한규칙 총허용어획량의관리에관한규칙 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에 관한 규칙 선박안전조업규칙 수산동식물이식승인에관한규칙 영어조합법인에관한규칙 수산물의포장및용기에관한규칙
어장관리법	어장관리법시행령	어장관리법시행규칙
내수면어업법	내수면어업법시행령	내수면어업법시행규칙
수산물품질관리법	수산물품질관리법시행령	수산물품질관리법시행규칙
어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법	어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법시행령	어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법시행규칙
배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률	배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률시행령	배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률시행규칙
어업자원보호법	어업자원보호법시행령	-
낚시어선업법	낚시어선업법시행령	낚시어선업법시행규칙
어선법	어선법시행령	어선법시행규칙
어항법	어항법시행령	어선의등록등에관한수수료규칙
농어업재해대책법	농어업재해대책법시행령	어항법시행규칙 농어업재해대책법시행규칙

금번에 토론하는 주제와 같이 『한국 수산분야 관련제도의 개선방안』을 논하기 위해서는 앞서 언급한 법령 전체를 검토할 필요성이 있을 것이나 본고에서는 발표시간과 지면관계 등을 고려하여 수산업법중 『어업』과 관련한 제도를 중심으로 검토하고자 한다.

2. 수산업법 연혁 및 체계

우리나라 최초의 근대적 어업제도는 1908년 11월 제정된 『어업법』으로서, 면허·허가·신고어업, 수산동식물의 번식·보호, 벌칙 등을 규정하였으며, 그 후 어업법은 1911년 조선총독부에서 제정한 『어업령』, 1929년 일본의 어업법을 도입하여 제정한 『조선어업령』등으로 대체되면서 전용어업권(현재의 '마을어업권'), 어업조합 관련규정과 망목제한 등 자원보호규정이 보완 강화되었다.

정부수립후인 1953년 9월 9일 우리실정에 맞는 수산업에 관한 기본제도가 최초로 마련되었는데 이 제도가 현재 운영중인 『수산업법』이며, 국내외 여건변화에 맞추어 지속적으로 개정·보완해왔다.

1953년 9월 9일 제정된 수산업법은 본문 77개 조와 부칙으로 구성되었으며, 본문 77개조는 제1장 총칙, 제2장 어업의 면허·허가와 신고, 제3장 어업권, 제4장 수산제조업의 허가, 제5장 어업조정, 제6장 토지와 토지정착물의 사용, 제7장 보상과 재정, 제8장 벌칙으로 나누어 규정하였다.

동 규정들은 현재까지 23회(부분개정 22회, 전문개정 1회)에 걸쳐 개정 보완되었으며, 현재 시행되고 있는 수산업법은 지난 2001년 1월 29일 최종개정된 법률로 본문 100개조와 부칙으로 구

성되어 있다. 동법의 본문 100개조는 제1장 총칙, 제2장 면허어업, 제3장 허가 및 신고어업, 제4장 어획물운반업, 제5장 어업조정, 제6장 (삭제), 제7장 자원의 보호·관리, 제8장 보상·보조 및 재결, 제9장 수산조정위원회, 제10장 보칙, 제11장 벌칙으로 나누어 규정하였다.

현행 수산업법의 체계는 지난 '90년 8월 1일 전문개정시 변경된 체계로서 '90년대 이후의 우리나라의 어업실태와 국제적인 어업여건을 최대한 반영하여 개정된 것이며, 어업·어획물운반업 및 수산물가공업의 육성발전과 수산자원의 조성·보호에 궁극적인 목적을 두고 있는 종합법률로써 수산업 전반에 관한 제도를 총망라하여 규정하고 있다.

최근에는 수산업 여건의 변화에 대응하기 위해서 수산업법에서 일부규정에서 분리하여 별도법률을 제정하여 운영해오고 있는데, 2000년 1월 28일에는 『어장관리법』을 제정하여 어장의 효율적인 보전·이용 및 관리를 도모하고, 2001년 1월 29일에는 『수산물품질관리법』을 제정하여 수산물의 적정한 품질관리와 수산물가공업의 육성에 기여하고 있으며, 현재 수산생물 양식의 활성화와 수산물의 진료체계 마련을 목적으로 『기르는어업육성법(안)』마련, 국회에 상정하여 심의를 받고 있다.

3. 면허·허가·신고어업 제도

수산업법상 어업이라함은 앞서 언급한 바와같이 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업을 말하며, 동법상 어업을 하고자 하는 자는 행정관청으로부터 어업의 면허 또는 허가를 받거나 행정관청에 어업의 신고를 하도록 규정하고 있다.

기획특집

어업의 면허는 행정관청(시장·군수·구청장)이 어업자에게 일정한 수면에서 배타적으로 어업을 할 수 있는 권리를 부여하는 처분으로 행정법학상의 특허에 해당하며, 정치망어업·해조류양식어업·패류양식어업·어류등양식어업·복합양식어업·협동양식어업·마을어업 등 7개 업종(이하 “면허어업”이라 한다)이 있다. 면허어업의 유효기간은 10년이나, 특별한 사유가 없는 한 10년의 범위안에서 유효기간을 연장할 수 있도록 하고 있으며, 면허받은 자 등은 어업권 원부에 등록함으로써 어업권을 취득하게 되고 어업권은 물권으로 민법중 토지에 관한 규정을 준용토록 하고 있다.

어업의 허가는 수산자원의 번식·보호 또는 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 일반인에게 과해진 어업의 금지를 행정관청이 일정한 경우에 특정인에게 해제하여 어업행위의 자유를 회복시켜주는 처분으로서, 반사적이익에 불과하고 권리의 설정은 아니며, 크게 원양어업·근해어업·연안어업·구획어업·해상종묘생산어업 등 5개 업종(이하 “허가어업”이라 한다)으로 분류된다. 허가어업의 유효기간은 5년이며, 해양수산부장관(원양어업·근해어업), 시·도지사(연안어업) 또는 시장·군수·구청장(구획어업·해상종묘생산어업)의 허가를 받아야 한다(근해어업은 시·도지사에게, 연안어업은 시장·군수·구청장에게 허가권한을 위임하여 처리중임).

어업의 신고는 어업을 하고자 하는 자가 면허어업·허가어업 이외의 어업을 행정관청(시장·군수·구청장)에 신고하는 것으로서, 맨손어업·나잠어업·투망어업·육상양식어업·육상종묘생산어업 등 5개 업종(이하 “신고어업”이라 한다)이 있다. 신고어업의 유효기간은 5년이며, 신

고어업자는 조업장소를 관할하는 시장·군수·구청장의 관할수역내에 연간 60일 이상 조업하여야 한다.

이들 어업에 대하여는 수산자원의 증식·보호, 국방상, 선박의 항해·수저전선의 부설, 공익사업 등(이하 “공익사업 등”이라 한다)을 위하여 필요한 경우 행정관청은 당해어업의 제한·정지 또는 어선의 계류 등의 처분을 할 수 있도록 하고 있다. 또한, 이들 어업중 면허·허가어업에 대하여는 공익사업 등을 위하여 필요한 경우 면허·허가를 금지할 수 있도록 하고, 어업조정 및 수산자원의 번식·보호 등을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 면허·허가시 제한 또는 조건을 부과할 수 있도록 하고 있다.

4. 어업조정 및 자원관리 제도

□ 어업조정

어업은 자원을 공동으로 이용하는 사업이기 때문에 어업인간 또는 업종간 상호분쟁이 발생할 수 있기 때문에 이를 사전에 예방하기 위하여 수산동식물의 포획·채취, 어선의 척수·규모·어법, 조업구역, 어업시기, 포획·채취물의 종류, 근해어업의 허가정수 및 선복량, 어구의 제작·판매·소지 등을 제한 또는 금지할 수 있도록 하고 구체적인 사항을 수산자원보호령에 규정하고 있다.

또한, 해양수산부장관 또는 시·도지사는 시·도 사이 또는 시·군·구 사이의 어업조정을 위하여 필요한 경우 공동조업수역의 지정 등의 방법으로 조업수역을 조정할 수 있도록 하는 한편, 수산자원의 보존·관리를 위하여 대상어종의 자원상태와 어선세력 기타 자연적 사회적 여건을 참작하여 총허용어획량(TAC)를 설정할 수 있도

록 하고 지난 '97년부터 시범사업을 실시하고 있으며, 3개어종에 대하여는 금년부터 본격적으로 TAC를 적용하여 관리하고 있다.

□ 수산자원 보호 관리

수산자원은 다수어업인이 공동으로 이용하고 있어 남획되기 쉬운 반면, 남획된 자원의 회복은 상당기간 소요되기 때문에 효율적인 자원보호 및 관리를 위하여 해양수산부장관 또는 시·도지사는 일정수면에 대하여 보호수면 또는 육성수면으로 지정하여 관리하도록 하고 있다. 이중 보호수면은 수산자원의 증식 보호상 특히 필요한 수면에 대하여 지정(현재 4개소 1,827ha)하며, 일체의 어로행위가 금지되고, 매립·준설을 하거나 유량 또는 수위의 변경을 가져올 우려가 있는 공사는 제한할 수 있도록 하고 있으며, 육성수면은 정착성수산동식물이 대량 서식하는 수면 또는 수산자원 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치하는 수면에 대하여 지정(현재 9개소 8,352ha)하여 수산자원의 효율적인 이용·관리를 도모하도록 하고 있다.

또한, 시장·군수·구청장은 어장의 오염 및 병해방지를 위하여 어장의 시설물 철거, 경운, 폐기물 수거 또는 환경개선 등의 조치를 명할 수 있도록 하고, 어업자는 누구든지 조업상황, 어획실적, 양육량 등을 행정관청에 보고하도록 하는 한편, 수산동식물의 번식 보호를 위하여 어구·어선, 어도차단, 이식, 반출, 유해물 투기, 약품사용, 수출 등을 제한할 수 있도록 하고, 누구든지 폭발물·유해물 또는 전류 등 유해어법의 사용하여 수산동식물 포획·채취를 할 수 없도록 하고 있다.

Ⅲ. 문제점 및 개선방안

1. 수산업법 체계 개편

□ 문제점

우리나라 수산관계법령은 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 국회에 제출된 기르는어업육성법(안)을 포함하여 12개의 법률, 14개의 대통령령 및 25개의 부령으로 규정되어 있어 지나치게 복잡하고 난해한 점이 많아 전체적인 내용을 파악하는데 어려움이 있다.

최근에 수산업법에서 어장관리법, 수산물품질관리법 및 기르는어업육성법(안)을 분리 제정하여 대체적인 정리가 이루어지고 있으나, 분리된 법률도 수산업법중 몇 개의 조항만을 분리하여 제정함으로써, 그 하위법령들은 분리되기 전이나 마찬가지로 남아 있게 되고, 분리된 법률의 일부 내용도 명확히 구분되지 못하는 부분이 있어, 기존 수산업법의 복잡성과 난해성을 해소했다고 볼 수 없을 뿐 아니라 어업현실 변화에 탄력적으로 대응하는데 한계가 있다(표 2).

또한, 수산자원보호 및 관리에 관한 사항은 대부분 국민의 권리를 제한하는 사항임에도 불구하고 법률에 구체적인 사항을 규정하지 아니하고 대강의 내용을 정하여 이를 수산자원보호령(대통령령)에 위임 집행하고 있어 과다위임이라는 위헌시비 등의 문제가 발생한 바 있다('94.6.30 및 '99.2.25 헌법재판소에서 합헌 결정은 되었음).

□ 개선방안

현행 수산업법 체계를 재정비하여 분야별 독립법을 제정하고 독립된 법률 밑에 가능한 한 하나의 대통령령과 부령을 두어 분야별로 법률→대통령령→부령으로 이어지는 체제가 이루어지도록 함으로써, 법의 안전성 및 일관성을 도모하여야

기획특집

할 것이다.

수산업법을 수산업의 기본제도에 관한 사항과 면허·허가 및 신고어업 등에 관한 사항만을 정하여 수산업에 관한 기본법으로 하고, 어업조정 및 수산자원보호에 관한 사항, 즉 현행 수산자원보호령에 규정된 사항은 별도의 법률(가칭 “수산

자원관리법”)로 제정하여 운영하여야 할 것이다.

또한, 수산업법에서 수산자원관리법이 분리 제정되면 수산업법은 수산업의 기본제도와 어업관련 사항을 존치시키고 나머지 양식어업관련 제도를 현재 국회에서 심의중인 기르는어업육성법에 포함시켜 관리하는 방안을 검토할 필요성이

표 2. 현행 수산업법 등 관련법 체계 비교

법률명칭	주요내용	비고
· 수산업법 - 1953. 9. 9 제정 - 2001. 1. 29 최종 개정	제2장 면허어업 제3장 허가 및 신고어업 제4장 어획물운반업 제5장 어업조정 제6장 (삭제) 제7장 자원의 보호·관리 제8장 보상·보조 및 재결 제9장 수산조정위원회	
· 내수면어업법 - 1975. 12. 31 제정 - 2000. 1. 28 최종 개정	· 내수면어업의 기본제도 · 면허·허가·신고어업 등	※ 구체적인 사항은 수산업법 관련규정 준용
· 어장관리법 - 2001. 1. 28 제정	제2장 어장의 적정이용 제3장 어장의 정화·정비	※ 수산업법 제72조 (어장 관리에 관한 명령) 및 제72조의 2(연안수역의 정화)등 이관
· 수산물품질관리법 - 2001. 1. 29 제정	제2장 수산물의 품질관리 제3장 수산물가공업의 육성 및 관리 제4장 지정해역의 지정 및 생산·가공 시설의 등록·관리 제5장 수산물 및 수산가공품의 검사 제6장 이식용 수산물의 검역 제7장 수산물의 안전성 조사 등	※ 수산업법 제50조 (수산물가공업의 제한·정지 또는 취소) 등 이관
· 기르는 어업육성법(안) - 2001. 11 정기국회 심의중	제2장 기르는 어업의 육성 제3장 수산생물 진료	※ 수산업법 제79조의 2(수산 자원의 조성), 제79조의 3(수산 자원조성사업의 부담금), 제79조의 4(사업등의 위탁) 등 이관

있다.

이와 같이 수산자원관리법이 제정되면 수산업과 직접 관련되는 법률은 6개(수산업법, 내수면어업법, 어장관리법, 기르는어업육성법, 수산물품질관리법, 수산자원관리법)가 될 것이다.(표 3)

아울러, 수산업법과 직·간접으로 관련되어 있는 어선법, 어항법, 낚시어선업법 기타 다른 부처의 법률까지도 면밀히 검토하여 유사·중복되거나 상충되는 부분에 대하여는 수산업법 체계에 맞도록 개정하는 방안을 모색해 나가야 한다.

구체적인 법령체계는 현재 정부에서 전문연구기관에 의뢰하여 연구중인 『수산관계법령의 체계적 정비 및 개선에 관한 연구』결과 등을 종합적으로 검토하여 업계, 학계, 관계기관 등과 긴밀한

협의를 거쳐 마련하는 것이 바람직할 것이다.

2. 연안어장의 관리주체 및 범위

□ 문제점

수산업법상 우리나라 연근해에서 주로 조업하는 업종은 연안어업과 근해어업으로 구분되어 있으나, 그 구분기준이 단순히 어선의 규모를 기준으로 하고 있고, 어업별 조업구역은 허가처분권자의 관할권과 연계시켜 관리하고 있다.

즉, 시·도지사 허가어업인 연안어업은 조업구역이 시·도지사 관할수역이고, 해양수산부장관 허가어업인 근해어업은 조업구역이 전국 근해(근해형망, 기선권현망, 잠수기어업 등은 어업의 특

표 3. 개편후의 수산업법 체계

법률명칭	관장업무	비고
· 수산업법	· 수산업의 기본제도 · 어업의 면허·허가·신고 · 어획물운반업 등록 · 어업보상·보조 및 재결 · 수산조정위원회 등	※양식어업, 어업조정 및 수산자원보호·관리 관련 규정 삭제
· 어장관리법	· 영안어장의 이용관리 및 정화·정비	※현행과 같음
· 수산물품질관리법	· 수산물품질관리 및 검사 · 수산물가공업의 육성 및 관리 · 지정해역의 지정 및 생산·가공 시설 등록등	※현행과 같음
· 기르는어업육성법	· 양식어업 면허·허가·신고 · 수산자원조성 · 수산생물 진료	※양식어업 면허 등 추가
· 수산자원관리법	· 어업조정 · 수산자원 보호·관리 · 총허용어획량 관리	※수산업법에서 어업조정 및 수산자원 관리분야 이관
· 내수면어업법	· 내수면어업의 기본제도 · 내수면어업 면허·허가 등 제도	※현행과 같음

수성과 관련 별도 규정)로 규정되어 있다.

그러나 연안어업의 경우 시·도지사의 관할수역에 대한 성문화된 규정이 없이 시·도지사가 관할하는 육지를 기준으로 한 관습적 경계를 쓰고 있어, 시·도간 또는 어업인간 분쟁이 상존하고 있다.

이와 같이 시·도지사의 관할수역의 범위가 불명확한 것은 연안어장에 대한 관리주체와도 연계가 되어 책임있는 관리가 이루어지지 않고 있다.

□ 개선방안

연안어장에 대한 관리주체 및 관리범위에 대하여는 이미 오래전부터 조정방안 등이 검토되어 왔으나 그동안 관습적으로 이루어져온 시·도간의 경계에 대한 어업인간 및 인접 시·도간 이해가 상충됨에 따라 합의점을 찾지 못하고 있다.

그러나 날로 악화되고 있는 어업여건을 개선하고 한·중·일 3국간 EEZ분할체제로의 전환에 따른 우리 EEZ의 자원관리를 위해서는 연안과 근해어장의 범위와 시·도별 관할수역의 범위를 합리적으로 조정하여 관리의 효율화를 기할 필요가 있다.

구체적인 조정방안에 대하여 관련업계, 전문연구기관 및 시·도 등의 의견을 종합적으로 수렴하여 결정하여야 할 것이나, 해안선으로부터 일정거리까지 연안어장으로 정하고, 연안어장중 시·도간 경계를 확정하여 동어장은 관할 시·도지사가 책임 관리토록 하는 방안을 모색할 수 있을 것이다.

물론 이와같이 연안어장의 한계와 시·도간 경계획정 문제는 단기간내 이루어지는 것은 아니므로 산·학·연간에 공감대 형성을 전제로 장기적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

3. 수산자원 보호관리 제도 개선

□ 문제점

수산자원보호 및 관리를 위한 제도로서는 어업별 조업구역 및 시기, 어선 및 어구규모, 포획어종 및 크기 등에 대한 제한사항을 들 수 있겠는데, 이러한 제도는 대부분 현행 수산자원보호령에 반영되어 있다.

수산자원보호령에 규정된 이러한 제도들은 주로 어획노력량의 규제에 초점이 맞추어져 있는 간접규제방식이나, 이 간접규제방식은 현재와 같이 어로기기와 장비들이 과학화되고 발전되는 상황에서는 어획노력량의 증가를 막을 수가 없다.

이러한 어획노력량의 증가는 적정어획강도를 초과하게 되므로서 수산자원의 남획현상을 초래할 뿐 아니라 사회적 비용을 증가시켜 결국은 어업경영수지를 악화시키게 된다.

정부에서는 이를 보완하기 위하여 지난 '95.12.30 직접규제방식인 총허용어획량제도(Total Allowable Catch)를 도입하여 일부 어종에 대하여 제한적으로 시범사업을 실시중에 있으나, 우리나라의 주변수역에 서식하고 있는 어종과 어구어법이 다양하고 복잡하여 TAC제도를 전체 어종에 까지 확대하여 시행하는데 어려움이 있다.

□ 개선방안

수산자원을 효율적으로 관리하고 보호하기 위해서는 직접규제방식과 간접규제방식의 조화를 이루어야 할 것이다.

이를 위해서 국립수산진흥원으로 하여금 정기적이고 지속적인 자원평가를 실시토록 제도화하고, 그 자원평가결과에 따라 자원보호를 위한 규제방식을 탄력적으로 운용할 수 있는 체계를 구

축해야 할 것이다.

정기적인 자원평가를 실시하고, 그 당시의 자원량에 비추어 어획강도가 높은 경우에는 적정어획량 수준으로 TAC를 설정하는 한편, 조업구역 및 시기, 어선 및 어구규모 등의 규제사항을 현실에 맞게 조정·보완하는 방식으로 추진하여야 한다. 우리 어업여건과 관련하여 TAC설정이 곤란한 업종이나 어종에 대하여는 앞서 언급한 간접규제방식을 사안별로 평가하여 어업현실과 자원동향에 부합되도록 조정하여 규제하면 효과적인 자원관리가 이루어 질 수 있을 것이다. 물론, 이 경우에도 국립수산진흥원의 세부적이고 구체적인 자원평가에 기초하여 적합한 간접규제방식을 적용하여야 할 것이다.

따라서, 현재 재정방안을 검토중에 있는 수산자원관리법에 우리나라 연근해에 대한 자원평가를 정례화하고, 그 결과에 따라 직접 및 간접규제방식을 탄력적으로 운영할 수 있는 근거를 반영하여야 할 것이다.

4. 어업 면허제도 개선

□ 문제점

현행 제도상 어업권이 설정된 어장은 어업권자의 사유재산이 되며, 어업권자가 스스로 포기하지 않으면 반영구적으로 배타적권리를 행사할 수 있도록 하고 있어 수면이용의 공공성이 상실되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 제도는 일제가 1929년 조선어업령 제정당시 일본인들의 재산권 보호를 위하여 도입한 것으로서, 국유재산을 사용하고자 할 경우 국가로부터 임대하여 일정기간 사용하는 다른 산업부문과 형평성 논란이 제기되고 있다.

특히 이러한 어업권제도는 어업경영이나 어장 청소 등 관리상태가 불량한 어업자도 계속적으로 어업권을 보유할 수 있어 어장의 효율적 이용을 저해할 뿐 아니라 새로운 인력의 신규진입을 억제하게 되어 새로운 기술개발이 제한되게 하고, 어업권자의 나태한 어장관리로 인한 생산성 저하를 초래하고 있다.

또한, 일정범위의 연안수역에 대하여는 수협이나 어촌계에 우선 면허하도록 하고 이를 어촌계의 계원이나 지구별 수협의 조합원, 영어조합법인에 임대할 수 있도록 하고 있다. 어촌계 및 수협의 기술수준 등을 고려하면 어촌계원이나 조합원에 임대차하여 관리하는 것도 바람직할 것이나, 이는 당초 어촌계 및 수협의 협동운동을 지원하고 어촌계원이나 조합원들의 공동이익을 도모하고자 한 입법취지와도 상치될 뿐아니라 사실상 어촌계원 등이 아닌 자가 임대하거나 임대한 개인이 사유재산처럼 관리하는 사례가 빈번한 것으로 나타나고 있어 문제가 되고 있다.

□ 개선방안

면허어업을 현재와 같이 반영구적인 재산권처럼 관리할 것인지 여부에 대한 신중한 검토가 있어야 할 것이다.

이 문제에 대하여는 지난 '97년 수산업법 개정시에도 어업면허의 우선순위를 면허를 처분하는 행정관청이 정하도록 하여 지역특성에 맞게 어장을 운영하고 부실관리자에 대한 어업경영을 제한할 수 있도록 검토한 바 있기 때문에 업계, 학계 및 관계기관간 많은 논란이 있을 수 있을 것이다.

그러나, 현재의 우리나라의 어업여건과 수면의 공동이용 및 신규인력의 진입 곤란 등 문제점을 해소하기 위해서는 어떠한 방식으로든 현행 어업

권제도를 개선하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

현행 제도상 면허어업의 우선순위에 있어서 어업권의 유효기간이 만료된 후 새로운 면허를 할 때 어업경영이 부실하거나 어장관리의무를 이행하지 않은 어업인에 대하여 면허를 제한할 수 있도록 한 규정을 보완하여 지방자치단체가 이를 엄격히 적용토록 함으로써, 부실어업권자 등이 사실상 우선순위에서 배제될 수 있도록 하는 방안을 강구하여야 한다.

또한, 연안의 일정구역에 대하여 어촌계 및 수협에 우선권을 주고 있는 제도도 임대차제도의 문제점과 연계하여 입법취지에 맞게 개선되어야 할 것이다.

5. 어업 허가제도 개선

□ 문제점

근해어업의 허가권자는 해양수산부장관이나 어업인들의 편의도모 차원에서 시·도지사에게 그 권한을 위임하여 처리하고 있으나, 시·도에서는 사실상 허가처분업무만을 수행하고, 어업인들은 어획실적보고를 제대로 하지 않음에 따라 한·일, 한·중 어업협상당시 우리 어선의 조업실태 등에 대한 자료 파악에 어려움이 있었다.

또한, 어업의 종류가 복잡하게 세분화되어 있어(근해어업의 경우 '어업의 명칭'을 기준으로 23종) 유사 어구어법에 대한 한계가 불분명함에 따라 업계간 분쟁이 빈발하고 있고 일부업종을 제외하고는 어구규모 및 기관마력에 대한 구체적인 제한이 없어 어획노력량이 꾸준히 증가하고 있다.

그리고, 일부업종에 대한 어업별 허가정수는

설정되어 있으나 대부분의 연안어업 및 구획어업의 경우에는 허가정수가 설정되어 있지 않고 허가정수가 설정되어 있는 업종의 경우에도 감척사업이나 자연소멸되는 것을 제외하고는 허가건수가 줄지 않고 있다.

□ 개선방안

이상에서 언급한 어업허가제도에 대한 일련의 문제점들은 개선하고 보완하기 위해서는 근해어업의 구조 전반을 종합적으로 검토하여 개편하여야 할 것이다.

첫째, 유엔해양법협약 체제에 따라 한·일, 한·중간 어업협정이 체결됨으로써 3국간에는 매년 입어교섭 등을 진행해야 하고 전국수역에 대한 자원관리정책의 효율적인 추진을 위해서는 중앙정부에서 근해어업의 조업실태 등을 정확하게 꿰뚫고 있어야 할 것이므로 근해어업의 허가 및 관리권한을 중앙으로 환원하거나 시·도가 이를 구체적으로 뒷받침할 수 있도록 하는 제도를 신중히 검토할 필요성이 있다.

둘째, 어업의 종류를 현실에 맞게 재정리하여야 할 것이다. 근해어업중 어선규모가 연안어업과 동일하거나 조업구역이 시·도의 관할수역으로 제한된 일부업종(잠수기, 형망, 권현망 등)에 대하여는 연안어업으로 전환하고, 일부 유사업종(채낚기, 외줄낚시, 유자망, 고정자망 등)에 대하여는 통폐합하여 어업종류를 단순화시키는 방안을 검토하여야 한다.

셋째, 연안어업의 선복량, 안강망·통발·자망 등 자원에 영향을 미치는 업종의 어구사용량, 인망류어선의 기관마력 등 어획강도를 증가시킬 수 있는 요소에 대한 제한규정을 신설 또는 개정하여 자원회복에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 일부업종에 한정하여 설정된 허가정수를 전체의 근해어업, 연안어업 및 구획어업에 대하여 확대 설정하여 자원수준에 맞는 어선세력이 유지되도록 하여야 한다.

다섯째, 현재 시행중인 어업별 조업금지구역을 재검토하여 현실에 맞게 조정하고, 자원에 악영향을 끼치고 있는 새우방, 선인망 등 특정어업에 대한 조업금지구역을 별도로 설정하는 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

6. 자율관리어업 시책의 제도화

□ 문제점

금년부터는 정부의 자원관리시책에 어업인의 참여를 유도하기 위하여 자원관리어업을 시행하고 있다.

이 시책은 해안선으로부터 가까운 일정수면이나 특정어업에 대하여 어촌계, 수협 또는 자율관리조직(공동체)이 스스로 현지 실정에 맞게 관리 규약을 정하고 그 규약에 따라 관리해 나가도록 하는 것이다.

정부에서 이 시책을 도입하고 있는 것은 지금까지의 강제적인 어업관리는 어업자원에 대한 어업인의 주인의식 결여로 경쟁조업이 심화되고 어업자원 남획을 초래하게 됨으로써, 어획감소, 과잉투자, 소득저하의 악순환이 거듭됨에 따라 어업인의 자율관리를 통하여 어촌경제를 활성화 시키기 위한 새어촌 건설운동의 전기를 마련하고자 하는 것이다.

그러나, 현실적으로 자율관리어업에 참여하는 어업인 외에 다른 지역 어업인에 대한 규제장치가 없고 자율관리어업에 참여하는 어업인에 대한 지원제도가 미흡하다는 문제점이 있다.

□ 개선방안

자율관리어업제도를 수산업법에 반영하고, 수협 또는 어촌계 등 자율관리어업공동체가 일정한 조건을 준수하면서 관리하는 수면에 대하여는 자율관리규약을 준수하지 않는 제3자의 진입이나 참여를 제한할 수 있도록 하는 한편, 자율관리어업에 참여하는 어업인에 대한 인센티브를 부여하는 방안을 제도화할 필요성이 있다.

IV. 결 언

우리나라 수산업의 여건은 앞에서 설명한 바와 같이 국내적으로는 연근해 수산자원이 지속적으로 감소하고 있고 국제적으로는 각종 규제를 강화하는 쪽으로 정책을 추진해 나가고 있어 우리 어업인들의 어려움은 한층 심화되어 가고 있다.

우리는 앞에서 수산업제도중 어업과 관련한 제도의 문제점과 개선방안을 구체적으로 살펴 보았다.

앞으로, 정부에서는 현행 수산관계 법령의 체계를 이해하기 쉽도록 현실에 맞게 정비하고, 현행제도상의 문제점 하나 하나를 개선해 나감으로써, 실제 어업활동을 하고 있는 우리 어업인들이 바다의 주인이라는 의식을 갖고 스스로 수산자원을 지켜 가면서 어업활동을 할 수 있도록 하는 기반을 구축하는데 모든 노력을 기울여 나갈 것이다. 어업인은 물론, 학계 및 시·도 등에서도 이와 같은 정부의 입장을 심분 이해하여 이러한 제도개선방안이 효율적으로 추진되도록 협조해 줄 것을 기대해본다.

이제, 21세기 원년인 올해도 저물어 가고 있다. 수산을 사랑하는 우리 모두가 최근 2~3년동안 새로운 동북아 어업질서의 변화속에서도 잘 이겨

기획특집

낸 것 같이 계속되는 국내외적인 어업여건의 변화속에서도 맡은 바 역할에 최선을 다한다면 우

리는 수산선진국으로 한걸음 더 다가가는 계기가 될 것임을 믿어 의심치 않는다.