

한·미 어업관리제도의 규제순응에 관한 비교 연구

이정삼* · 류정곤** · 남종오*** · 김대영****

Comparative Analysis of Regulatory Compliance Issues in Korean and American Fisheries

Lee, Jung-Sam*, Ryu, Jeong-Gon**, Nam, Jong-Oh*** and Kim, Dae-Young****

〈 목 차 〉

I. 서론	IV. 미국의 어업관리규제 및 순응실태
II. 규제순응의 개념 및 영향요인의 유형화	1. 미국의 연근해어업 개황
1. 규제순응의 개념	2. 어업관리의 규제체제
2. 순응이론의 발전과정	3. 어업관리규제에 대한 순응실태
3. 어업관리규제의 순응요인 및 유형화	V. 우리나라 어업관리규제의 순응확보를 위한 정책방향
III. 우리나라의 어업관리규제 및 순응실태	1. 유형별 규제순응의 비교분석
1. 어업관리의 규제체제	2. 어업관리규제의 순응확보를 위한 정책방향
2. 어업관리규제에 대한 순응실태	VI. 결론 및 정책제언
	참고문헌
	Abstract

I. 서론

세계 연안국들은 어업관리 문제로 많은 어려움을 겪고 있다¹⁾. 어업관리를 위하여 다

접수 : 2008년 7월 26일 최종심사 : 2008년 8월 11일 게재확정 : 2008년 8월 27일

* 한국해양수산개발원 책임연구원(Corresponding author: 02-2105-2917, jlee8793@kmi.re.kr)

** 한국해양수산개발원 연구위원(jkryu@kmi.re.kr)

*** 한국해양수산개발원 책임연구원(namjo@kmi.re.kr)

**** 한국해양수산개발원 책임연구원(mobydick@kmi.re.kr)

1) 최근 세계식량농업기구(FAO)에 의하면, 세계의 전체 어업자원 중 52%는 지속 가능한 최대한도에 거의 도달한 완전개발 상태에 있으며, 25%는 과잉개발 상태이거나 고갈상태인 것으로 나타났다(FAO, 2006).

양한 제도의 틀 속에서 수많은 규제를 실시하고 있지만 어업자원이 회복되기는커녕 날로 감소하거나 심각한 고갈 상태에 처해 있다. 이러한 현상은 우리나라의 어업관리에서도 예외가 아니다. 우리나라 수산정책 중에서 어업관리정책이 가장 중요한 정책으로 자리매김한 지 꽤 오랜 세월이 흘렀고 지금도 어업관리를 잘 하기 위한 새로운 정책들이 쏟아져 나오고 있다. 하지만 이와 같은 노력에도 불구하고 우리나라의 어업자원은 1980년대 중반 이후 지속적인 감소경향을 보여 왔다²⁾.

이렇듯 많은 수산경제학자 또는 수산정책학자들이 어업관리제도의 개선을 위해서 많은 노력을 하였음에도 불구하고 어업자원이 지속가능한 수준으로 회복되거나 최소한 현재의 수준으로 유지되지 못하는 이유는 무엇일까? 본 연구는 이를 어업관리규제에 대한 어업자들의 순응과 관련하여 그 원인을 분석하고자 하였다.

우리나라의 전통적 어업관리제도는 어업자들의 순응 확보를 위하여 수많은 규제조항을 갖추고 있지만, 불행히도 이러한 규제는 어업자들의 순응에 대한 실질적인 유인을 가져오지 못하여 부적응과 저항을 초래하곤 했다. 이와 같이 어업관리제도에 대한 어업자들의 규제순응이 확보되지 않는 규제집행은 규제 자체의 권위 실추는 물론 규제를 받는 어업자들의 반발과 저항에 직면하게 되어 결국은 지속적 어업생산이라는 어업관리의 목표달성마저 불가능하게 한다.

한편, 우리나라에서는 1998년 이후 국가적 규제개혁의 추진과 더불어 어업관리에 있어서도 불합리한 규제는 개선 또는 철폐하고 어업관리에 필수적인 규제는 신설하는 등 규제관리를 통한 순응확보에 노력과 관심이 고조되었다. 하지만 아직까지 우리나라의 어업관리규제에 대한 순응확보와 관련한 연구는 미미한 실정이다. 특히 규제순응의 이론에 기초하여 “왜 어업관리의 규제순응이 제대로 이루어지고 있지 않는가?”에 대한 규제순응의 영향요인별 접근은 지금까지 소홀히 다루어져 왔다.

이상과 같은 배경 하에서 본 연구는 어업관리 규제순응에 대한 영향요인의 분석에 기초하여 우리나라와 미국의 규제집행 및 순응실태를 비교분석함으로써 향후 우리나라 어업관리규제의 실효성을 제고하는 방안을 찾고자 한다³⁾. 즉, 한·미간의 비교연구를 통해서 어업관리규제의 불순응에 대한 주된 요인을 유형화하고 그 특성을 파악함

2) 국립수산물과학원(수산자원회복계획 심포지엄, 2004)에 따르면 1980년대 1,000만 톤에 달했던 어업자원량은 이후 점차 감소하여 2004년에는 790만 톤 수준으로 감소하였고 현재와 같은 어획강도가 지속될 경우 어업자원량은 계속해서 감소할 것이라고 전망하였다.

3) 본 연구에서 어업관리제도의 규제순응에 대한 비교대상으로써 미국을 선택한 것은 동 국가의 어업이 서구의 일반적인 어업관리제도인 어획량 관리제도에 기반하고 있으면서도 노르웨이나 뉴질랜드와 달리 자원이용의 다양성과 어업의 복잡성 갖추고 있어서 종합적인 비교연구가 가능하기 때문이다. 또한, 미국은 사회·문화적 영향력 강화를 통해서 시장적 규제 메커니즘을 활용하거나 다양한 교육·홍보 프로그램을 갖추고 있어서 우리나라의 어업관리제도 규제순응에 대한 다양한 시사점을 제공할 수 있을 것으로 기대되어 비교대상으로 선택하였다.

으로써 어업자의 자발적 규제순응을 유인할 수 있는 순응 친화적 어업관리 규제전략의 마련 및 환경조성을 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

II. 규제순응의 개념 및 영향요인의 유형화

1. 규제순응의 개념

규제순응(regulatory compliance)의 개념에 앞서 우선 순응(compliance)에 대한 일반적인 개념을 살펴보면, 정해진 정책 및 지시사항 또는 제도에 대하여 일치된 행동을 보이는 것을 의미한다. 반면, 불순응 또는 불응(non-compliance)은 이상에 대해 불일치된 행동을 보이는 것을 의미한다. 이와 같이 순응과 불순응은 개념적으로는 구분이 가능하지만 실제 정책집행 과정에서의 명확한 구분은 쉽지 않다. 즉, 현실에서는 일반적으로 규제를 받는 대상이 특정한 정책집행에 대해 완전한 순응 또는 불응을 보이지 않기 때문에 상기 개념은 연속적이고 상대적으로 나타나고 있다(윤종설·함중석, 2004).

한편, 규제순응의 개념은 규제정책에 있어서 대상집단(피규제집단)이 정해진 정책목표에 부합하는 행동을 하는 것을 의미한다(정정길 외, 2003). 따라서 규제순응의 개념을 어업관리 분야에 확대 적용하면, 어업관리규제의 순응이란 어업관리 분야의 규제정책에 대하여 어업자들이 합리적이고 효율적인 자원이용이라는 정책목표에 부합하는 행동을 하는 것을 의미한다고 할 수 있다⁴⁾.

2. 순응이론의 발전과정

순응요인(compliance factors)이란 순응에 대한 결정요인 혹은 순응동기에 대한 영향요인으로써 규제정책의 순응에 영향을 미치는 요인이다(윤종설·함중석, 2004). 이러한 순응요인에 대한 전통적 이론은 경제적 접근방법으로서 피규제집단은 규제순응에 따른 비용과 편익을 효용극대화 원칙에 따라 계산하여 순응 또는 불순응을 결정한다고 가정한다(차용진, 2005).

그러나 동 이론은 순응행동에 대한 영향요인 중에서 비경제적 영향요인을 간과하고 있다는 지적을 받고 있다. 이에 따라 순응요인에 대한 근대적 이론에서는 순응에 영향

4) 어업관리의 정책목표는 어업자원의 합리적이고 효율적인 이용으로 축약할 수 있다. 여기서 '합리적 이용'은 어업자원의 남획 및 고갈을 막아 자원이용의 지속성(sustainability)을 유지하는 것을 의미한다. 그리고 '효율적 이용'은 어업활동에 있어 과잉투자나 남획의 방지를 통해 어업자원의 이용 배분을 극대화하고, 이를 통해 식량 확보 등 사회 안정성(stability)에 기여하는 것이다. 장창익·이상고(2002)는 어업관리의 목표를 자원의 남획이나 고갈을 막아 자원이용의 지속성을 유지하고, 나아가 어업에 대한 과잉투자를 방지하여 경제적 지속생산, 공정배분, 사회보전을 달성하는 것으로 정의하고 있다.

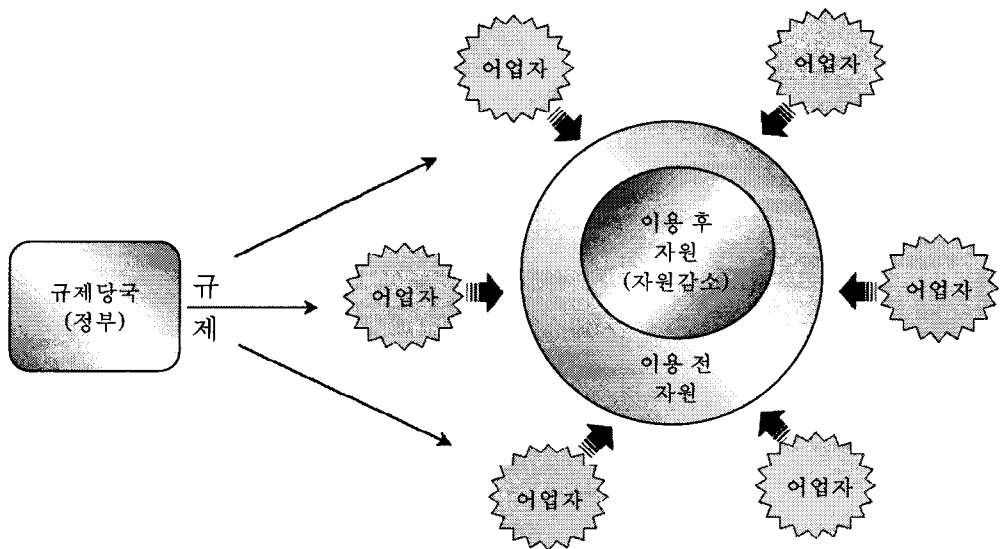
을 미치는 경제적 요인과 비경제적 요인 모두를 수용할 수 있도록 경제학적 이론과 사회·심리학적 이론을 접목하면서 발전하게 되었다(Stover and Brown, 1975; Leventhal, 1980; Tyler, 1990; Sutinen and Kuperan, 1999).

이후 순응이론이 진화하면서 절차적 정당성 이론이 발전하게 되었는데, 동 이론은 규제의 제정, 적용과 집행과정에서의 정당성이 순응행동에 영향을 미친다는 것으로써, 과거의 이론이 피규제집단에 초점을 둔 것에서 규제집단의 역할과 규제내용의 정당성으로 그 영역을 확대한 것이 특징이다(Shaw, 2005).

3. 어업관리규제의 순응요인 및 유형화

규제순응에 대한 영향요인들은 해당규제가 적용되는 분야별로 매우 다양하여 중요한 영향요인별로 유형화(범주화)하여 연구가 진행되어 왔다. 이러한 유형화는 일반적으로 규제의 집행기관인 정부, 피규제집단(대상집단), 규제내용, 규제환경을 유형화의 상부요인으로 두는 것이 일반적이다. 그러나 규제집단인 정부가 규제를 형성 및 집행하고, 또한 어업활동에 있어서는 가장 큰 환경적 요인을 어업자원으로 볼 수 있으므로 본 연구에 있어서는 어업관리규제의 영향요인을 단순화하여 정부, 어업자, 어업자원으로 유형화하고자 한다.

한편, 어업에 있어서 규제를 대표하는 정부가 개입된 이유는 시장의 실패에서 기인한다. 자유어업(open access fisheries)에서는 이미 Gordon(1954)이 지적한 바와 같이



<그림 1> 자원감소에 따른 규제의 개입

한·미 어업관리제도의 규제순응에 관한 비교 연구

자원의 공유재(共有財)적 특성에 따라 어업자원을 선취하기 위한 조업경쟁이 발생하였고, 이로 인해 과도한 어획과 자원의 감소가 뒤따르게 되었다. 따라서 이러한 선취경쟁에 의한 어업자원의 남획 및 고갈을 방지하기 위하여 자원의 이용자인 어업자와 자원 간에 규제를 대표하는 정부의 개입이 불가피하게 되었다. 하지만 정부에 의한 규

〈표 1〉 순응요인의 유형화

영향요인	세부요인		특성(사례)	순응효과
자 원	소유권(이용권)		소유권 명확(ITQs, CDQP)	+
			소유권 불명확(자유어업)	-
	풍도(abundance)		높은 풍도(높은 자원량/어획량)	+
			낮은 풍도(낮은 자원량/어획량)	-
	자원이용 복잡성		자원이용 복잡(다수어종, 다수어업)	-
			자원이용 단순(단일어종, 단일어업)	+
	회유도		높은 회유성(고도회유성 어종)	-
			낮은 회유성(정착성 어종)	+
	시장성도		높은 상업적 가치(상업적 어종)	-
			낮은 상업적 가치(비상업적 어종)	+
어 업 자	계산된 동기	불법수익 vs 벌칙	불법적 기대수익 > 벌칙	-
			불법적 기대수익 < 벌칙	+
		전업의 기회비용	낮은 기회비용(높은 전업기회)	+
			높은 기회비용(낮은 전업기회)	-
	순응 수용 능력	소득수준	높은 어업소득	+
			낮은 어업소득	-
		교육수준	높은 교육수준	+
			낮은 교육수준	-
	사회적 동기	사회문화적 영향	사회문화 영향 高(NGO형성, 高 신고율)	+
			사회문화 영향 低(NGO부족, 低 신고율)	-
규범적 동기	도덕적 의무감	높은 도덕적 의무감(낮은 위반율/범죄율)	+	
		낮은 도덕적 의무감(높은 위반율/범죄율)	-	
정 부	행정 시스템	모니터링	높은 모니터링 수준	+
			낮은 모니터링 수준	-
		효율성	행정기관 및 절차의 고효율성	+
			행정기관 및 절차의 저효율성	-
	규제 인식 인정	인식도	높은 규제 인식도	+
			낮은 규제 인식도	-
		인정도	높은 규제 인정도	+
			낮은 규제 인정도	-
	법적 시스템	명확성	벌칙 부과 및 처벌의 명확성	+
			처벌의 불명확성	-
일관성		법집행 일관성 높음	+	
		법집행 일관성 낮음	-	
교육시스템		교육프로그램 다양	+	
		교육프로그램 부족	-	

주: + 긍정적 효과, - 부정적 효과

제의 개입이 곧바로 시장의 실패를 해결해 주지는 못한다. 즉, 정부가 규제에 대한 어업자와 자원의 하부 순응요인에 대한 올바른 이해를 갖지 못하고 순응 친화적 (compliance - friendly) 환경을 적절히 제공하지 못한다면 어업관리규제에 대한 부적응과 저항에 직면하게 된다. 이에 따라 규제를 둘러싼 순응요인의 올바른 이해를 위해 자원, 어업자, 정부의 세 가지 범주별로 세부 순응요인을 유형화하면 다음과 같다.

우선, 어업관리규제의 순응에 대한 환경적 영향요인으로서 어업자원은 어업자의 자원이용과 관련하여 순응행동에 영향을 미치게 된다. 즉, 어업관리규제에 대해 정부와 어업자가 동일한 조건을 가질 때, 어업자의 규제순응은 자원의 특성에 따라 다르게 나타난다. 구체적으로 어업자원은 소유권(또는 이용권), 풍도(abundance), 이용의 복잡성, 회유성(migration), 시장성(marketability) 등으로 순응에 대한 영향요인이 세분화 될 수 있으며, 이러한 어업자원의 하부 영향요인별 특성에 따라 어업관리규제에 대한 어업자들의 순응수준이 달라질 수 있다.

그리고 어업자원의 이용자인 어업자는 일반적으로 어업관리규제의 대상집단(피규제집단)이면서 동시에 규제순응의 주체가 되고 있다. 따라서 정부당국과 어업자원이 규제에 대해 동일한 조건을 가지고 있더라도 어업자들의 각기 다른 특성은 규제순응에 대해서 상이한 결과를 초래할 수 있다. 구체적으로는 어업자들과 관련하여 계산된 동기, 순응 수용능력, 사회적 동기, 규범적 동기 등의 하부 영향요인별 특성에 따라 어업자들의 순응수준이 달라질 수 있다.

한편, 어업자원의 남획 내지 고갈을 방지하여 합리적이고 효율적인 자원이용을 달성하기 위해서 정부는 어업관리규제의 집행주체로서의 역할을 담당하고 있다. 따라서 규제형성을 포함하여 집행과 관련된 제 활동에 따라 어업관리규제에 대한 상이한 순응수준을 초래한다. 구체적으로는 규제와 관련된 정부의 행정시스템, 규제 자체에 대한 인식 및 인정, 법적 시스템, 교육시스템 등의 하부요인이 규제순응에 대한 영향요인으로써 작용하게 된다⁵⁾.

이하에서는 어업관리규제의 순응요인과 관련된 사항을 중심으로 우리나라와 미국의 현황 및 순응실태를 점검하고 이를 바탕으로 양국간의 규제순응에 대한 비교분석을 실시하였다.

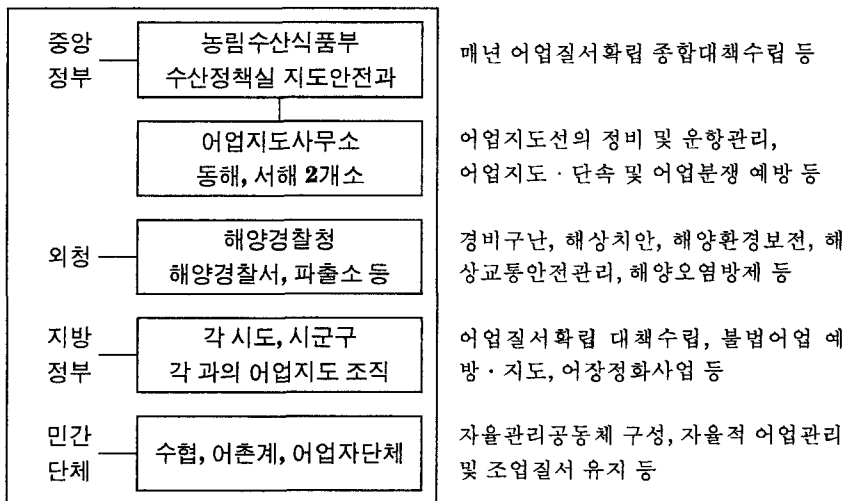
5) 규제 자체에 대한 인식 및 인정은 규제에 대한 어업자와의 관계를 언급하고 있지만, 이러한 규제 내용의 형성이 주로 규제당국에 의해 이루어지고 있어서 본 연구에서는 이를 편의상 정부의 범주에 두고 분석하였다.

Ⅲ. 우리나라의 어업관리규제 및 순응실태

1. 어업관리의 규제체제

우리나라의 어업관리규제에 대한 지도·단속과 관련한 행정체계는 중앙정부, 지방정부, 해양경찰청 등에서 담당하며 여기에 수협, 업종별 협회 등의 민간단체에서 협조하는 형태로 되어 있다. 중앙정부에서는 연근해어선 안전조업 지도, 어업질서 확립대책 수립 및 추진, 불법어업 지도단속 등을 실시하고 있으며, 지방정부에서는 지자체 실정에 맞추어 어업질서 확립 종합대책 시행, 불법어업 예방 및 지도단속 등을 실시하고 있다. 그리고 해양경찰청은 기본적으로는 해상안전 및 치안업무를 수행하고 있지만, 불법어업과 관련해서 어업지도선과 공동으로 대응하고 있는데, 특히 어업질서 확립 종합대책과 불법어업 일제단속을 위한 공조체제를 구축하고 있다.

우리나라의 어업지도 및 단속에 있어서 가장 중요한 수단은 어업지도선으로써 우리나라는 총 105척을 보유하고 있다. 이중 농림수산식품부 어업지도사무소 소속의 지도선이 33척이며 지자체 소속의 지도선은 72척이다. 그러나 지자체 소속의 지도선은 62%가 45톤 이하의 소형으로써 원거리 운항이나 악천후 시 불법어업에 대한 지도·단속을 제대로 수행하기 어렵고, 단속인원 또한 부족한 실정이다. 따라서 해양경찰청과의 공조체제를 구축하고 있는데, 2005년 기준으로 경비함정 258척, 항공기 14대를 활용하여 경비구난, 해상치안 및 교통 안전관리 등의 주된 임무를 수행하면서 불법어업에 대한 단속을 병행하고 있다.



자료 : 농림수산식품부, 해양경찰청, 지자체 수산관련 홈페이지

〈그림 2〉 우리나라 어업관리 지도·단속 조직

〈표 2〉 어업관리규제의 분류

분류	어획노력량 규제	기술적 규제	어획량 규제	조업구역 규제
내용	면허·허가 허가정수 어선톤수 어선마력수 선부량 어구실명제	어선·어구 제한/금지 2중이상 자망금지 그물코/어구규모제한 포획금지구역·기간 포획채취금지기간 포획금지체장·체중 어란채취/치어포획금지	TAC 결정 TAC 할당 판매장소지정	특정어업금지구역 어업별조업구역 보호수면 육성수면 수산자원관리수면

한편, 우리나라의 어업관리제도는 어업자원을 바람직한 수준으로 변화시키거나 유지하기 위한 관리수단으로서, 규제적 수단과 조장적 수단으로 구분된다. 보다 구체적으로 살펴보면, 규제적 수단에는 어획노력량 규제, 어획량 규제, 기술적 규제, 조업규제 등이 있다. 그리고 어장 생태계를 조성하거나 자원첨가를 통해 어업자원을 증대시키기 위한 조장적 수단에는 환경관리, 인공어초사업, 종묘방류사업 등이 포함된다(〈표 2〉 참조). 우리나라의 경우, 어획량 규제는 아직까지 미약한 측면이 있지만 그 외의 규제에 있어서는 현재 세계에서 사용하고 있는 대부분의 어업관리규제가 사용되고 있다. 그리고 이러한 규제를 위반할 경우에는 인허가 취소 및 정지, 벌금, 과징금, 과태료, 부과금 등의 처벌에 처하도록 규정되어 있다.

2. 어업관리규제에 대한 순응실태

우리나라의 어업관리규제에 대한 순응실태는 불법어업에 대한 단속실태를 통해서 간접적으로 엿볼 수 있다. 우리나라에서는 약 46개 업종 6만여 척의 어선이 한정된 어장에서 다양한 방법으로 어업자원을 공동으로 이용하고 있어서 조업경쟁의 과정에서 어업분쟁 및 불법어업이 발생하고 있다. 우리나라에서의 유형별 위반사례를 보면 〈표 3〉과 같이 연간 3,000여건 이상의 위반건수를 기록하고 있다. 위반사례는 규제집행기관의 단속강도에 따라 달라지므로 실제 위반사례는 이 보다 훨씬 많을 것으로 예상된다.

〈표 4〉는 이러한 규제 불순응의 유형을 위반사례별로 나타낸 것이다. 이를 해역별

〈표 3〉 유형별 위반사례 추이(단위: 건)

연도	유형	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06
계		3,161	3,291	3,102	2,067	1,220	1,555	3,015
무허가 어업		1,429	904	875	621	1,172	1,194	825
허가/면허사항 위반	조업구역 위반	75	168	82	48	361	441	261
	허가사항 위반	207	185	272	53	306	514	361
	어구사용 위반	809	1,133	1,005	910	1,145	1,289	956
	기타 위반	641	901	868	435	689	616	612

자료: 농림수산식품부 내부자료

로 살펴보면 동해안의 경우에는 망목위반 및 삼중자망 사용과 같은 어구사용 위반이 가장 많이 나타났으며, 서해안과 남해안의 경우에는 소형기선저인망어업에 대한 대대적인 단속이 전개되기 전까지는 어업허가나 면허를 받지 않은 무허가 어업이 매우 높은 것으로 나타났다. 최근 들어서는 통발 등 어구사용 기준 초과로 인한 위반사례가 많이 보고되고 있다.

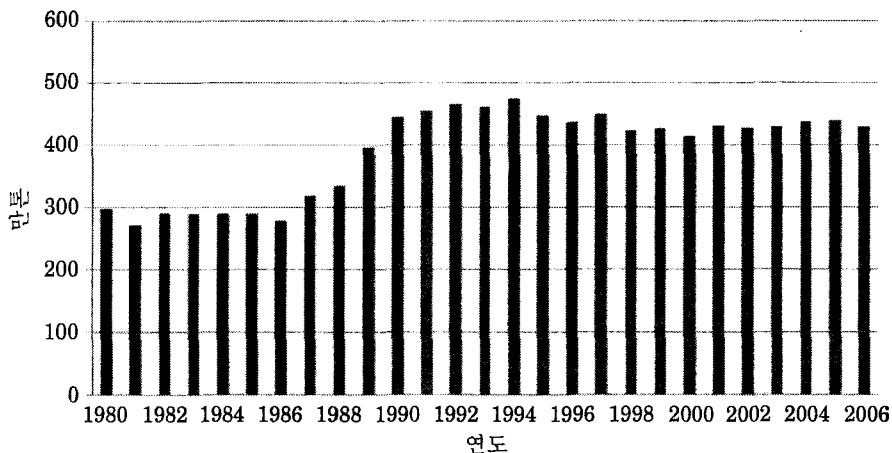
〈표 4〉 유형별 업종별 대표적 위반사례

유형		업종 및 위반사례
무허가 어업		- 소형기저어업(고데구리), 8톤 이상
허가 및 면허 사항 위반	조업구역 위반	- 대형기선저인망(트롤포함)어업의 128도 이동조업 - 기선권현망어업 월선 조업, 소형선망의 정치망보호구역내 조업 - 2중 이상 자망의 승인어선이 승인구역 이외 해역에서 조업 - 구획어업이 허가된 구역 이외의 타 시·도 해역에서 조업
	허가사항 위반	- 연안자망, 연승어업 허가를 받은 후 소형기선저인망 조업 - 기선저인망어업(여수)의 전개판 사용(트롤어업으로) - 기선권현망어업 허가를 받은 후 저인망 조업
	어구사용 위반	- 어구수 제한 위반(통발, 자망, 문어단지) - 연안연승어업의 새우포획어구(새우조망 형태) 부착 - 삼중자망 어구 사용, 기타 망목위반 등
	기타	- 대형트롤어선의 오징어채낚이어선과 공조조업 등

Ⅳ. 미국의 어업관리규제 및 순응실태

1. 미국의 연근해어업 개황

미국의 연근해에 분포하고 있는 수산자원은 약 530여종이며, 이 중 상업적으로 이용



자료: NMFS, http://www.st.nmfs.noaa.gov/st1/commercial/landings/annual_landings.html

〈그림 3〉 미국의 연근해어업 생산량 추이(1980 - 2006)

되고 있는 어종은 약 140여종으로 추정된다. 그리고 어업 생산량은 1994년 약 476만 톤을 정점으로 2000년까지 다소 감소하였으나 이후부터 점차 회복되는 추세를 보이고 있다. 한편, 미국에서의 2001년부터 2003년까지의 1인당 평균어류소비량은 약 22.6kg으로서 우리나라의 평균어류소비량의 절반 이하에 해당한다.

2. 어업관리의 규제체제

미국의 어업관리규제와 관련된 집행 및 행정조직에는 상무부 산하의 해양대기청(NOAA)과 수산국(NMFS), 지역사무소, 주정부, 그리고 해안경비대(USCG)가 있다. 미국에서의 기본적인 어업관리법은 1976년에 제정된 매그너슨어업보존및관리법이며(MFCMA), 이후 매그너슨 - 스티븐스어업보존및관리법(MSFCMA)으로 개정되었다. 동 법에 의해 지역어업관리위원회가 설립되어 운영되고 있고, 동 위원회에 의해 지역별 어업관리계획이 수립되고 있다. 그리고 주정부의 어업관리규제에 대한 집행은 주별로 다소 차이는 있지만, 일반적으로 어업·수렵부(Dept. of Fish & Game)와 환경관리부(Dept. of Environmental Management)에 의해 이루어지고 있다⁶⁾.

해양대기청 소속의 법집행사무소(Office of Law Enforcement; OLE)는 우리나라의 어업지도사무소와 유사한 기능을 수행하는 조직인데, 연방 어업관리규제의 집행을 담당하는 부서로서 타 연방기관, 주정부 파트너, 비정부기구, 국제기구, 어업관리위원회(FMC)와 협력하고 있다. OLE는 메릴랜드주 실버스프링에 본부를 두고 지역에 6개 분과사무소와 59개 현장사무소(FOs)를 두고 있다. 동 기관은 조업 중인 어선에 대해 승선조사를 실시하기 위해 순찰선(19척)을 보유하고 있으며, 육상, 해상, 공중에서 주정부 및 연방정부 관련 기관들과 연계하여 단속활동을 수행하고 있다.

미국에서 어업관리규제 관련 감시·감독에 있어서 연방정부와 주정부의 가장 강력한 파트너는 해안경비대(USCG)이다. 동 기관은 1,709척의 선박(구명보트, 서프보트, 구명선, 항구보안선 등), 54대의 비행기, 144대의 헬리콥터, 251대의 소형 감시선을 활용하여 어업관리 연방정부 및 주정부와 협력하고 있다.

〈표 5〉 미국 어업관리규제의 분류

규제	어획노력량 규제	기술적 규제	어획량 규제	조업구역 규제
내용	- 어선인허가 - 어구규제 - 어선제한 - 조업일수 제한 - 어획노력량쿼터	- 망목제한 - 어구선택성 - 체장제한 - 어기제한	- TAC결정 - TAC배분 - ITQ - CDQP	- 조업금지구역 - 어법별 조업제한 - 해양보호구역

6) 어업관리규제의 행정적 관리 분담과 관련해서는 해안으로부터 3~200해리는 연방정부가 규제집행을 수행하고, 3해리 이내는 개별 주정부가 그와 유사한 업무를 수행하고 있다.

미국의 어업관리규제는 우리나라와 마찬가지로 크게 어획노력량규제, 기술적 규제, 어획량규제, 그리고 조업구역규제로 구분될 수 있다. 어획노력량규제에서 우리나라와 다른 규제방법에는 조업일수 제한이 있으며, 어획량 규제에는 개별양도성어획량제인 ITQ(5개 어종) 및 공동체개발할당프로그램(CDQP)과 같은 출구규제가 실시되고 있다.

한편, 미국에서는 일반적으로 우리나라의 처벌체계와 유사한 체계를 가지고 있다. 다만 적발 시 압류 등을 보면 처벌이 우리나라에 비해 다소 강력하게 적용되고 있다. 즉, 해양대기청 법집행 공무원은 위반자에게 직접 즉결심판과 같은 형태에서 민사적 처벌을 부과할 수 있거나 혹은 법집행·소송자문관실(GCEL)로 사건을 이첩한다. GCEL은 이후 인허가 제재통지(NOPs), 또는 위반·부과통지(NOVAs)의 형태로 민사적 처벌을 부과하거나 형사적 절차를 위해서 연방검찰청으로 이첩한다.

3. 어업관리규제에 대한 순응실태

미국에서의 2007년도(2006년 10월~2007년 9월) 어업관리규제 위반사례는 약 4,492건으로 보고되었다. 그리고 2000~2005년 사이의 위반사례는 매년 약 3,000~3,300건 이었는데, 이중 52%가 매그너슨-스티븐스법 위반에 속하고 나머지는 멸종위기종법, 해양생물보호법 등의 위반이다. 이러한 위반사례는 바다의 면적이나 어선척수를 비교할 때 우리나라보다 훨씬 적다고 할 수 있다⁷⁾.

〈표 6〉 법령별 위반사례

관련	법률단속건수
합계	4,492
매그너슨-스티븐스법	2,522
멸종위기종법	286
해양생물보호법	541
레이시(Lacey)법	114
해양보호구역법	543
기타*	576

자료 : 2007년 NOAA OLE 사건 보고 (2006년 10월 - 2007년 9월)

주 : *기타는 참치법, 넙치법 등과 관련됨.

〈표 7〉은 2007년도 해역별(대서양, 태평양, 알래스카, 멕시코만) 어업관리규제의 위반사례 내용과 관련법을 나타낸 것이다.

7) 2007년 11월 미국 해안경비대에 의해 공개된 자료(2006 CFVs by State and Documented)에 따르면 미국 내 상업적 어선척수는 약 82,000척으로 추산되고 있다.

〈표 7〉 어업관리규제 위반사례 및 관련법

해역	어업관리규제 위반사례 및 관련법
대서양	- 뉴욕주 대서양대구 어획규제 위반(매그너스법) - 압류회피 위해 선장이 Spiny lobster 처분(매그너스법) - 마이애미 해양보호구역에서 해양생물 채포 및 판매(레이시법)
태평양	- 해양보호구역 내 연승활동(해양보호구역법) - 콜롬비아 지역에서 캘리포니아 바다사자 포획(해양생물보호법) - 어업자의 넘치할당량 위반(매그너스법)
알래스카	- 멸종위기종인 흑등고래를 괴롭힌 알래스카 관광선 벌금(멸종위기종법) - 조업금지구역에서 어획(연방어업보호법)
멕시코만	- 돌고래 포획(해양포유류보호법)

자료 : OLE, www.nmfs.noaa.gov/ole/newsreleases.html

V. 우리나라 어업관리규제의 순응확보를 위한 정책방향

1. 유형별 규제순응의 비교분석

어업관리의 규제순응에 대한 한·미간의 비교분석은 규제순응의 영향요인을 규명하고, 이후 우리나라의 어업관리 규제순응을 제고하기 위해서 제도적 보완 혹은 도입이 검토되어야 할 프로그램을 모색하는 데에 일차적인 목적이 있다. 즉, 동 비교분석은 상대적인 것이지 절대적인 것은 아니며, 특히 양국의 어업관리 규제순응에 대한 단순한 우열을 가리기 위한 것이 아니다.

1) 어업자원 관련 순응요인의 비교

우선, 어업자원에 대한 소유권(혹은 이용권)의 경우, 우리나라 대부분의 어업이 입구 규제방식에 입각한 어획능력량 규제 및 기술적 규제 등에 국한되어 있다. 이러한 입구 규제방식은 어획량에 대한 간접적 규제방식으로서 어선 및 어획장비의 기술적 발전에 따른 어획강도의 증가에 대해 효율적으로 대응하기 어려운 한계를 가지고 있다. 또한 1999년부터 시행된 출구규제(output control)방식인 TAC 제도는 최초 3개 어종에서 대상어종이 계속 확대되어 왔지만 아직까지 10개 어종에 국한되어 있고, 특히, 양도성이 허용되지 않고 있다. 그리고 TAC 대상어종이 아닌 다른 어종 또한 TAC 대상어종을 어획할 수 있으므로 TAC 대상어종의 어획에 대한 법적 배타성이 낮은 약점을 가지고 있다. 이에 비해 미국은 우리나라보다 일찍부터 출구규제방식의 일종인 개별어획할당(IFQ)제도를 도입하였으며, 현재 6개의 어종에 대해 쿼터보유자들의 자원이용에 대한 배타성과 양도성을 강화시켜 왔다. 또한 공동체개발할당프로그램(CDQP)에 속한 저서어종, 넙치, 게, 기타 금지어획 어종들 또한 위와 유사한 이용권의 강화를 추진

하고 있다.

어업자원 풍도(abundance)의 경우, 우리나라는 1980년대 중반 이후부터 어획량이 지속적으로 감소되어 왔으며, 또한 어업자원의 대리변수적 성격을 가진 단위노력당 어획량(CPUE)은 1970년대 중반 이후부터 계속 감소해 왔다⁸⁾. 이에 대한 주된 이유로서 1980년대 이후 연근해 어선의 수는 2005년까지 약 57%의 증가에 그쳤으나 전체 마력수는 약 59% 가량 증가하여 실질적 어획능력이 크게 증가하였기 때문이다. 반면, 미국의 어업생산량은 1994년에서 2000년 까지 다소 감소하는 경향을 보였으나 이후부터 점차 회복되어 안정세를 찾아가고 있다. 특히, 2007년 미 수산국(NMFS)의 자원평가 결과에 따르면 미국에 서식하는 어종 중 남획상태를 벗어난 어종의 수가 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

어업자원에 대한 이용의 복잡성을 보면, 우리나라는 연근해에 서식하는 약 300여종의 어종 중 약 130여종을 상업적으로 이용하고 있으며 그 비중은 약 46%에 달한다. 또한 우리나라에서는 주로 다수의 어종을 다수의 어업이 어획하는 다수어종·다수어업(multi-species multi-gear fisheries)의 형태를 취하고 있어서 어업자원의 이용과 관련된 어업구조는 매우 복잡한 것으로 나타났다. 이에 비해, 미국은 자국의 연근해에 서식하는 530여종의 어종 중 약 140여종을 상업적으로 이용하고 있으며 그 비중은 약 25%로써 우리나라보다 매우 낮다. 그리고 이들 어종을 어획하는 업종들 또한 저서어종어업을 제외하고는 혼획률이 낮아 자원 이용과 관련된 어업구조가 우리나라에 비해 상대적으로 단순하다.

2) 어업자 관련 순응요인의 비교

어업자와 관련하여 순응 수용능력(소득수준 및 교육수준) 중 소득수준을 보면, 우리나라의 어가소득은 지속적으로 감소한 것으로 나타났다. 특히 2006년도 어가소득(30,006천 원)은 농가소득(32,303천 원)의 약 92.9%로서 타 1차 산업에서의 소득수준보다도 낮은 것으로 나타났다(수산업 동향에 관한 연차보고서, 2007). 반면 미국의 경우, 노동부 자료에 의하면 2006년도 어업종사자(선주 및 관리자 제외)의 평균임금은 28,510불로서 동일한 1차 산업인 농업에서의 농장종사자 평균임금이 20,630불인 것

8) 우리나라의 연근해에 분포하고 있는 수산자원은 약 300여종이며, 그 중 어업자원으로 이용되고 있는 종은 약 118종 ~ 133종으로 추정되고 있다. 그리고 연근해 어업생산량은 1970년대부터 증가하여 1986년에는 172만 톤으로서 최대치를 기록하였지만, 이후 과도한 어획 및 해양환경 악화, 그리고 조업 가능 수역의 축소 등에 따라 지속적으로 감소하여 2000년대 초반에 이르러서는 110만 톤대로 떨어졌다. 어선 세력의 현황을 살펴보면, 총척수는 최근 들어 감소 경향이 있지만 총마력수는 최근까지도 지속적으로 증가하여 개별 어선별 어획강도는 오히려 증가하였다. 어선세력을 톤급별로 보면 2006년 연근해어선 63,518척 가운데 무동력선과 5톤 미만 어선은 전체 척수의 84.1%로서 영세소규모 어선이 대부분을 차지하고 있다. 한편, 어가소득은 2006년에 도시가계소득의 72.6%에 불과한 수준을 보이고 있다.

과 비교하면 약 38%나 높아 어업종사자의 임금수준이 1차 산업간 비교에서 우리나라의 경우보다 상대적으로 높은 편임을 알 수 있다⁹⁾.

사회·문화적 압력의 경우, 우리나라에서는 수산자원의 보존 및 관리와 관련하여 사회·문화적 영향력을 행사할 수 있는 시민단체의 조직 및 참여가 부진하다. 반면, 미국에서는 시민단체에 의한 사회·문화운동이 활발히 전개되고 있어서 규제당국 외에 어업관리규제의 위반에 대한 사회·문화적 압력을 강화시키는 보완적 협력관계가 상당히 발전되어 있다. 일례로 미국에서는 지속가능 수산물(Sustainable Seafood) 운동이 2001년 미국에서 설립된 국제적 시민단체인 Seafood Choices Alliance에 의해 전개되고 있다¹⁰⁾. 동 기관은 해양 친화적 수산물(ocean friendly seafood)의 문제에 적극 대응하기 위하여 시장 메카니즘을 활용하여 남획에 의한 수산물 정보를 소비자에게 제공함으로써 소비를 억제하여 생산자들이 지속 가능한 어획을 달성하도록 캠페인을 전개하고 있다. 하지만 우리나라는 치어를 포함한 소형어를 뼈째 자른 일명 “세코시” 및 포란어인 “알배기”와 같이 어업자원의 재생산에 치명적인 식문화가 발달되어 있는 반면, 이러한 식문화를 개선하기 위한 사회·문화적 운동의 전개는 매우 미약한 실정이다.

3) 정부 관련 순응요인의 비교

정부 관련 하부 영향요인 중 행정시스템의 경우, 우리나라는 중앙정부, 지자체, 해양경찰청, 수협에 의해 어업관리의 지도·단속이 이루어지고 있다. 그러나 자원이용의 복잡성(다양한 업종 및 어종 이용)에 비해 지도·단속 담당자가 부족하고 타 업무와 겹치는 경우가 많으며, 어업지도선은 규모가 작고 노후화가 진행되어 있다. 또한 어획량 모니터링의 경우, 어획물이 특정어기에 일시에 대량으로 양륙되는 특성을 감안할 때 현재의 인원으로 정확한 어획량을 파악하는 데에 많은 어려움이 따르고 있다. 이와 관련하여 미국에서는 문서추적시스템과 양륙지모니터링이 실시되고 있는데, 어업자의 출어실적보고와 유통업자의 구매자보고를 비교하여 어획량 집계 of 정확성을 제고하고 있다. 또한 조업 금지구역 및 금지기간에 대한 모니터링을 위해 VMS(선박위치 정보시스템)의 장착을 확대해 나가고 있다.

법적 시스템의 경우, 우리나라는 1~3차 위반별로 경고, 정지, 취소 등 계층화된 가중처벌 체계를 갖추고 있다. 다만 위반에 대한 뚜렷한 벌칙부과의 원칙이 세워져 있음에도 불구하고 어업자의 생계를 고려하여 처벌수준을 낮추거나 혹은 지방자치제도 시행 이후 유권자를 의식하여 처벌을 회피하는 등 처벌의 명확성과 일관성이 제대로 지

9) 미국의 어가소득 및 농가소득에 대한 통계자료가 미비하여 1인당 평균임금을 비교하였다.

10) 그 밖에도 미국에서는 알래스카 연어에 대해 환경 친화적 생산을 인증하는 에코라벨링(Eco-labelling)을 추진하고 있다.

켜지지 못하고 있다. 이와 관련하여 미국에서는 어업자의 소득수준이 우리나라와 달리 타 1차 산업 종사자에 비해 뒤쳐지지 않기 때문에 생계를 고려하여 처벌하는 사례는 많지 않다. 또한 자원 및 환경 보존에 대한 사회적 압력이 우리나라 보다 강하기 때문에 처벌 또한 더욱 엄격히 집행되고 있다.

교육시스템의 경우, 우리나라는 수산사무소와 수협을 통해서 어업자원의 관리에 대한 교육이 실시되고 있다. 그러나 최근 들어 지도직의 축소와 수협의 지도업무 축소 등으로 이에 대한 관리가 약화되고 있다. 이에 비해 미국에서는 어업관리와 관련하여 다양한 교육프로그램이 실시되고 있고, 특히 주정부에서는 교육이 어업담당 부서의 중요 역할 가운데 하나로 자리 잡고 있다. 구체적으로 해양대기청 OLE는 공동체방법 및 문제해결(COPPS)을¹¹⁾ 통해서 각종 공개교육 실시 및 공동체와의 관계개선에 노력하고 있고, 또한 적극대응(ProAction)프로그램을¹²⁾ 통해 수산국 집행업무에 대한 이해를 증진시키기 위한 교육을 실시하고 있다. 또한 주정부에서는 대민프로그램(Outreach program)을¹³⁾ 통해 어업자 및 일반인의 자원관리 의식을 고양하기 위해 노력하고 있다.

2. 어업관리규제의 순응확보를 위한 정책방향

우리나라의 어업관리에 있어서 규제순응이 원활하게 이루어지지 않는 원인은 지금까지 살펴 본 여러 영향요인이 서로 얽혀서 그 기능을 제대로 발휘하고 있지 못하기 때문이다. 따라서 어업관리의 규제순응을 제고하기 위해서는 규제순응의 정책적 방향 내지 전략이 종합적이고 장기적으로 마련되어야 한다. 이하에서는 한·미간 비교분석에서 나타난 문제점을 바탕으로 고갈된 어업자원의 회복과 저하된 어업자 및 정부 관련 순응수준을 제고하기 위한 정책방향 내지 전략을 제시하였다.

1) 어업자원 관련 규제순응 제고를 위한 정책방향

어업자원과 관련하여 우리나라는 이용권에 기초한 어업관리제도를 도입할 필요가 있다. 우선, 자원의 지속적이고 효율적인 관리를 위해서 현 TAC 제도를 지속적으로 확대해 나가야한다. 이후 ITQ(양도성개별할당량)제도와 같이 어업자원에 대한 이용권과 양도성을 부여하는 제도를 도입함으로써 근해어업에서의 수평적 통합 및 기업화

11) COPPS(Community Oriented Policing and Problem Solving)는 지역현안에 대해 지역별 현장사무소들이 지역공동체와의 공조 속에서 어업자원의 주요 이해관계자들과 협력하는 공동체 연계프로그램이다.

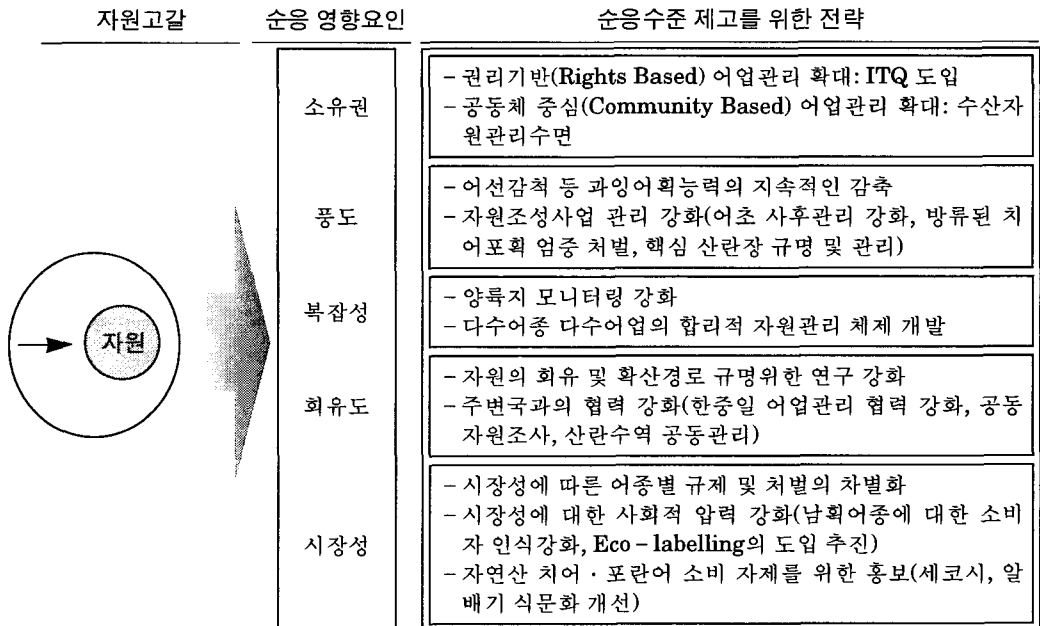
12) ProAction은 일반적으로 사회적 책임과 관련된 이슈와 문제들을 사전에 예측하고, 사전적으로 대응하는 것을 말한다.

13) 최근 들어 씨그랜트(Sea Grant)사업의 일환으로 우리나라에서도 이와 유사한 교육프로그램이 추진되고 있다.

에 따른 어업관리의 효율성 및 순응수준의 제고를 검토해야 한다.

어업자원의 풍도(abundance)를 개선하기 위한 정책방향으로서 정부는 과도한 어획 능력을 감소시키기 위해서 감척과 같은 어획능력 감축프로그램을 확대하고, 자원회복을 도모하기 위한 자원조성사업의 지속적인 확대를 추진해야 한다. 이를 통해서 어업자들이 “생계형 불법어업”을 감행하지 않도록 순응 친화적 환경을 조성해야 한다. 현재 우리나라에서는 자원의 풍도를 개선하기 위해 규제적 수단이 아닌 조장적 수단으로 인공어초 시설 및 종묘방류사업이 실시되고 있다. 하지만 현재까지 인공어초사업은 시설사업에만 치중하여 시설된 어초에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않았다. 따라서 향후 인공어초 시설사업에 대해서는 실질적인 사후관리를 통해서 사업의 효율성을 제고해 나가야 한다.

또한 어업자원의 시장성과 관련하여 상업적 가치가 높으면 높을수록 어업자의 규제 위반 유인은 증가하므로 규제당국은 어종별로 차별화된 처벌제도를 갖출 필요가 있다. 비록 모든 어종에 대해 차별화된 처벌제도를 갖출 수는 없지만 적어도 상업적 가치가 매우 높거나 또는 자원이 거의 붕괴수준에 도달한 어종에 대해서 만이라도 강화된 처벌제도를 갖추어 불법어업에 대한 계산된 동기를 약화시켜야 한다. 아울러 자원의 시장성에 대한 사회·문화적 영향력 강화를 통해서 시장 메카니즘을 최대한 활용하려는 노력이 병행되어야 한다. 예를 들어, “에코라벨링” 및 “지속가능 수산물 소비자 인식 캠페인”과 같이 남획어종에 대한 소비자 인식강화 및 소비 자제를 유인할 수 있는 시장적 규



〈그림 4〉 어업자원의 세부요인별 순응수준 제고 전략

제 메카니즘을 적극 활용해야 한다. 또한 “세코시”나 “알배기” 문화와 같이 자원의 재생산에 악영향을 미치는 식문화도 이러한 틀 속에서 점차 개선해 나가야 한다.

2) 어업자 관련 규제순응 제고를 위한 정책방향

어업자와 관련하여, 불법적 어업을 통한 기대수익의 실현을 저지하기 위해서는 규제 불순응에 대한 적발확률의 개선이 매우 중요하다. 이를 위해서는 VMS(선박위치정보시스템) 장착이 재검토되어야 한다. VMS가 장착되면 조업금지구역의 위반에 대한 단속은 물론 산란기 등 포획금지기간에 대한 단속이 용이해지고 또한 수산자원관리수면 등의 구역별 수면관리가 실질적으로 가능해지게 된다. 그리고 무엇보다 어업관리의 비용이 크게 감소됨으로써 효율적이고 효과적인 어업관리가 가능해지기 때문에 미국, 캐나다, EU 등의 국가에서 VMS의 장착을 계속 확대해 나가고 있다. 하지만 어업자의 저항을 고려하여 어업관리규제의 위반자 혹은 신규어선부터 차별적으로 도입을 추진하는 방안 등이 고려되어야 한다¹⁴⁾. 아울러 명예감시선의 확대를 통해서 어업자로부터의 자발적 규제순응을 확산시켜 나가는 것도 중요하다.

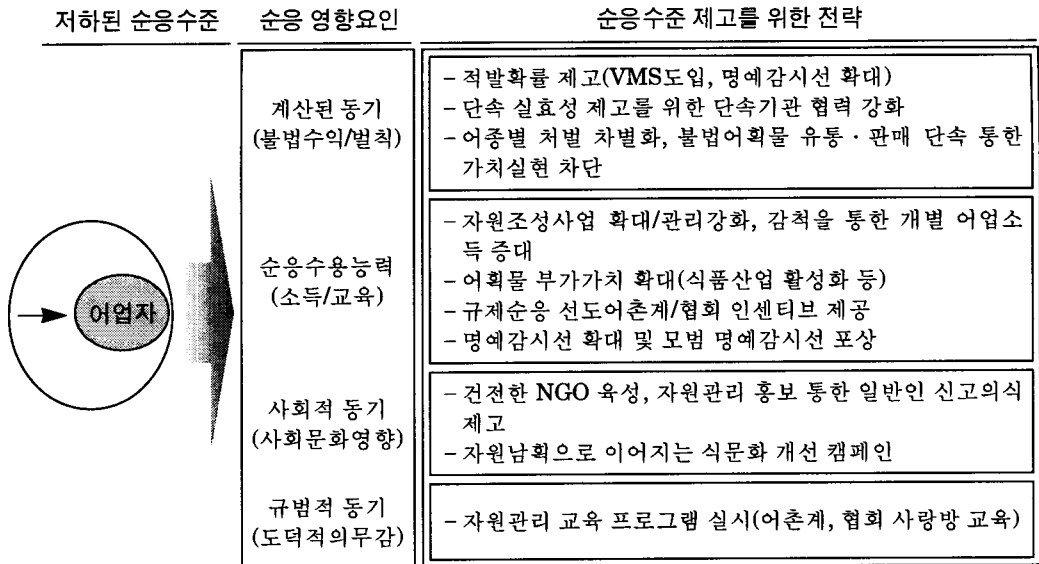
순응수용능력과 관련하여, 우리나라에서 규제순응을 저하시키는 여러 요인 중 가장 핵심적인 요인은 자원감소 및 어업자의 소득수준 저하라고 할 수 있다. 특히, 우리나라의 연안에는 수많은 소규모 영세어선이 존재하여 구조적인 감척 없이는 어업관리 규제순응의 정책적 목표달성은 현실적으로 불가능하다¹⁵⁾. 따라서 우리나라는 장기적인 관점에서 감척프로그램을 통해 체계적이고 지속적인 어업구조조정을 추진해 나가야 한다.

또한, 규제순응은 사회·문화적 영향과 밀접한 관련성이 있으므로 이러한 사회·문화적 영향을 늘리기 위해서 정부는 시민단체와 면밀한 협조체계를 구축해야 한다. 즉, 시민단체의 건전한 육성을 통해서 수산자원의 지속적 이용에 대한 건전한 사회·문화적 영향의 발휘 및 시민감시자로서의 역할을 수행하도록 해야 한다. 정부가 어업관리 규제와 관련하여 모든 기능을 제대로 수행하기 위해서는 방대한 행정력의 투입과 엄청난 비용이 수반되므로, 규제다원주의에 입각한 건전한 시민단체의 육성은 규제순응의 효과성 및 효율성 제고에 있어서 매우 중요하다¹⁶⁾.

14) 일본에서는 어업관리규제의 위반자부터 차별적으로 VMS의 장착을 추진하고 있다.

15) 해양수산통계연보에 따르면 2005년도 연안어업 어선척수 60,892척 가운데 87%에 이르는 53,403척이 무동력선 혹은 5톤 미만 어선에 해당한다.

16) 최근 들어 순응요인들에 대한 과거의 전통적·경직적 접근에서 정부뿐만 아니라 시장과 시민단체 등 다른 주체들의 역할 및 참여를 강조하는 규제다원주의(regulatory pluralism)의 도입이 전개되고 있다(이시찰, 2005). 규제는 그 속성 상 거부감을 발생시킬 소지가 많으며, 특히 정부에 대한 신뢰도가 낮은 경우에는 국가적으로 반드시 필요한 규제라 할지라도 사회로부터 심리적인 저항을 받는 경우가 종종 발생한다. 따라서 시민단체 등으로부터의 지지 획득을 위한 노력이 일관성 있게 진행되어야 한다(박경호·정윤수, 2001).



〈그림 5〉 어업자의 세부요인별 순응수준 제고 전략

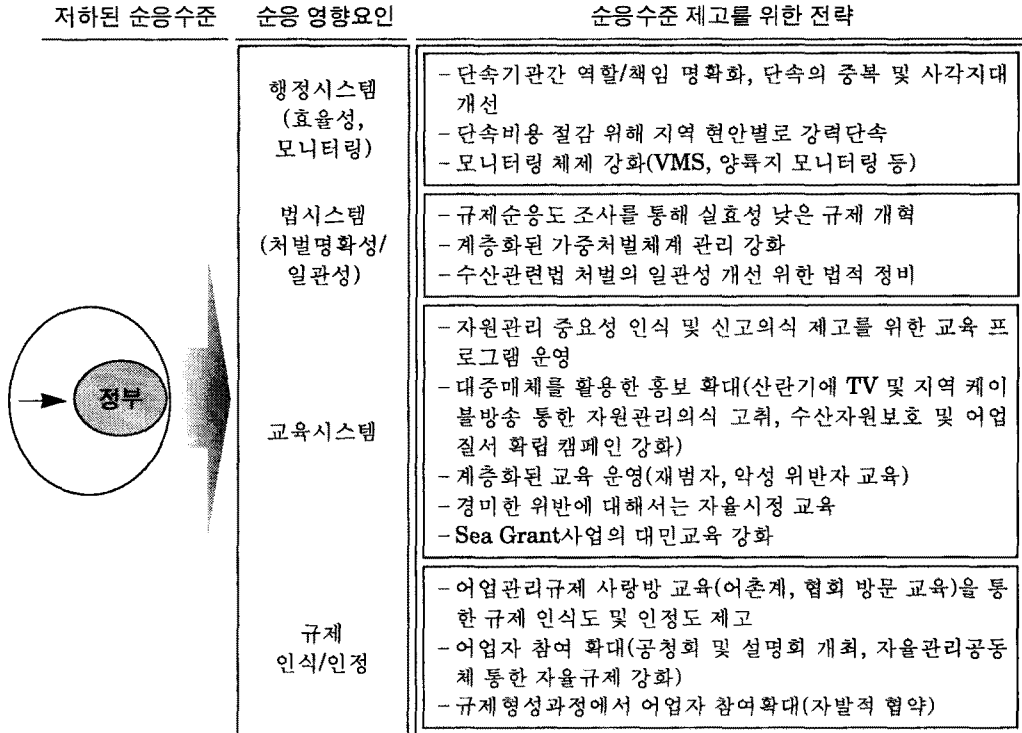
3) 정부 관련 규제순응 제고를 위한 정책방향

행정시스템에 있어서 규제집행의 효율성을 제고하기 위해서는 중앙정부, 지자체, 해양경찰청, 수협 등 집행기관간 협력체제의 내실화를 통한 단속의 중복 및 사각지대 개선이 필요하다. 또한 단속비용 절감을 위해서 통상적이고 주기적인 단속보다는 지역 현안 발생 시 강력한 단속을 실시할 수 있도록 지자체와 긴밀히 협력할 수 있는 맞춤형 방식의 단속으로 나가야 한다.

한편, 정부는 순응 친화적 환경조성을 위해서 어업관리규제의 존재 및 내용과 그 필요성을 충분히 어업자들에게 전달시킬 수 있는 홍보 시스템을 마련할 필요가 있다. 또한 정부의 명령지시적 규제에서 탈피하여 규제의 형성과정에서 어업자가 참여하여 공감대를 형성할 수 있도록 협력적인 규제수단을 마련해야 하는데, 우선 규제시행과 관련된 다양한 공청회 개최와 규제수립과정에서 어업자들의 참여 확대 및 규제 공고, 이해 및 인식 루트의 다양화(규제안내 홍보관 설치, 체장 및 어구제한에 대한 내용을 알기 쉽게 도식화한 도감 및 소책자 배부 등), 그리고 비현실적이고 복잡한 규제의 개정 및 단순화와 같은 순응 친화적 환경을 조성해야 한다¹⁷⁾. 아울러 어업관리에 있어서도 규제형성과정에서 어업자들의 적극적 참여 및 공감대를 형성할 수 있도록 “자발적 협약(VA)”의 도입에 대해 다각도로 검토해야 한다¹⁸⁾.

17) Kerr는 정책결정과정에서 참여자가 제한되면 정책은 규범적 정당성을 상실하게 되어 실패로 이어진다고 지적하고 있다(윤종실 · 함중석, 2004).

18) OECD 선진국에서는 1980년대 후반부터 규제에 대한 새로운 변화와 개혁의 방안으로 정부와 피규제자가 협력하는 예방 지향적인 규제정책의 도입에 노력하고 있다. 즉 종래의 명령강제 방식에서 탈피하



<그림 6> 정부의 세부요인별 순응수준 제고 전략

마지막으로 어업자의 자발적인 순응을 제고하기 위해서 정부는 다양한 교육·홍보 프로그램을 개발해야 한다¹⁹⁾. 특히, 자원관리의 중요성 인식 및 신고의식 제고를 위한 프로그램, 대중매체를 활용한 홍보의 확대²⁰⁾, Sea Grant사업의 대민교육 강화 등이 적극 검토되어야 한다.

VI. 결론 및 정책제언

우리나라는 어업관리에 대한 수많은 규제조항을 두고 있지만 현실적으로 어업자들의 규제순응에 적극적인 유인을 가져오지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 순응이 확

여 정부와 피규제자의 의사가 반영되는 협력적인 규제수단을 마련함으로써 피규제자의 규제순응을 제고하려는 것이다(윤종설·함중석, 2004). 이러한 노력의 일환으로 시행되는 제도 중 대표적인 것이 자발적 협약(Voluntary Agreement; VA)제도이다.

- 19) 규제순응을 제고하기 위해서 단기적인 처벌에만 의존한다면 전과자의 양성 등과 같은 사회적인 문제를 발생시키고, 또한 제도에 대한 사회적 저항을 강화시키게 되는 측면이 있으므로 장기적인 관점에서 어업관리규제의 순응제고를 위한 적절한 교육프로그램의 개발은 매우 중요하다. 특히, 재범자 및 악성 위반자에 대해 계속 처벌로만 대응할 것이 아니라 자원보존 및 지속적 어업의 중요성을 일깨울 수 있는 교육프로그램에 일정 시간동안 의무적으로 참가하도록 하는 시스템을 도입해야 한다.
- 20) 특히 봄철 산란기에 TV 및 지역케이블 방송을 통해서 산란과 자원보존의 중요성을 교육하고 자원관리의식을 고취시켜야 한다.

보되지 않는 규제집행은 규제 자체의 권위 실추는 물론 어업자들의 반발과 저항에 직면하여 결국은 어업관리의 목표달성마저 불가능하게 한다. 이에 따라 본 연구는 순응 요인별 유형화를 통해 장기적인 관점에서 우리나라 어업관리규제에 대한 순응수준을 제고할 수 있는 방안을 모색해 보고자 하였다.

지금까지의 한·미간 어업관리규제의 순응에 대한 비교분석을 토대로 우리나라의 어업관리규제에 대한 순응수준을 제고하기 위한 몇 가지 정책제언을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 어업자의 규제순응을 제고하기 위하여 종래의 명령지시적 방법에서 탈피하여 각종 인센티브 프로그램을 보완 및 개발해야 한다²¹⁾.

둘째, 법집행 공무원, 어업자, 시민단체, 일반인에 대한 효과적인 교육 및 홍보 프로그램을 도입해야 한다. 미국의 대민프로그램(outreach program)을 통한 교육은 이에 대한 좋은 예가 될 것이다.

셋째, 문서추적시스템, 양륙지모니터링, VMS와 같은 다양한 모니터링 시스템의 도입을 적극 검토해야 한다.

넷째, 우리나라는 어업자의 규제순응을 제고하기 위해서 여러 수산 관련 법률의 복잡한 규제를 통합하고 비현실적인 규제를 혁신해야 한다. 아울러 규제수립 시 규제내용은 가능한 알기 쉽고 보편적인 용어를 사용하여 어업자가 쉽게 이해하고 준수하는데 어려움이 없어야 한다.

다섯째, 개별 어종에 대한 정확한 정책을 제시하기 위해서 TAC 대상어종을 확대하고, 이들 어종에 대해 과학적 자원평가시스템의 개발 및 적용을 가속화해야 한다. 아울러 ITQ제도를 도입함으로써 어업에서의 수평적 통합 및 기업화에 따른 어업관리의 효율성 및 순응수준의 제고를 검토해야 한다.

여섯째, 향후 어업자의 규제순응 제고를 위해서 “에코라벨링” 및 “지속가능 수산물 소비자 인식 캠페인”과 같이 남획어종에 대한 소비자 인식강화 및 소비 자제를 유인할 수 있는 시장적 규제 메커니즘을 적극 활용해야 할 것이다.

일곱째, 어업자원의 지속적 생산 및 이용에 매우 부정적인 영향을 미치는 식문화를 점진적으로 개선해 나갈 수 있도록 건전한 식문화 캠페인을 전개하는 방안이 고려되어야 한다.

여덟째, 어업자의 규제 불순응을 감시하고 모니터링 하는데 있어서 정부만의 규제 집행은 비효율성은 물론 효과에 한계가 있으므로 시민단체 등이 어업관리에 대한 시

21) 예를 들면, 어업관리규제에 대한 순응도가 높은 어업자 단체에 각종 포상 및 지원사업을 우선적으로 제공하는 방안이 있다. 이와 관련하여 현재 우리나라에서는 어업질서 선도마을(어촌계) 발굴 및 표창 그리고 우수 명예감시선 프로그램이 운영되고 있다.

민감시자로서의 역할을 수행할 수 있도록 건전한 사회적 영향력을 발휘할 수 있는 방안의 마련이 적극 검토되어야 한다.

아홉째, 우리나라는 명예감시원과 같이 어업자가 규제순응에 대해 자발적으로 수행할 수 있도록 환경을 조성해야 한다. 또한 수산자원관리수면과 같이 어촌계 등의 자발적인 공동체적 감시를 유인하는 방안을 적극적으로 검토해야 한다. 더 나아가서는 수산관련 법령에서도 환경관련 법령에서 실시하고 있는 “자발적 협약”(VA) 또는 “협력적 규제”의 제도화가 필요하다.

참고문헌

- 박경효 · 정운수, “규제순응의 확보전략 : 규제대안 및 규제다원주의 관점에서”, 한국행정연구, 제10권 제2호, 2001, pp.173 - 200.
- 윤종실 · 함중석, 환경규제정책의 순응확보 방안, 한국행정연구원, 2004, pp.25 - 26.
- 이시철, “규제순응의 동기 요인 및 그 상대적 크기 비교가능성”, 한국행정학보, 제39권 제4호, 2005, pp.347 - 368.
- 이정삼 · 신영태, 우리나라 연근해어업의 어획능력 측정에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2006, pp.88 - 106.
- 장창익 · 이상고, 어업관리학, 세종출판사, 2002, pp.127 - 128.
- 정정길 외, 정책학원론, 대명출판사, 2003, pp.6 - 33.
- 차용진, “규제순응에 관한 연구 : 환경규제를 중심으로”, 한국정책과학학회보, 제9권 제4호, 2005, pp.113 - 132.
- FAO, *The State of the World Fisheries and Aquaculture 2006*, FAO Fisheries and Aquaculture Department, 2007, pp.7 - 8.
- Gordon, H. S., “The Economic Theory of a Common - property Resource : The Fishery”, *Journal of Political Economy*, Vol.62, No.2, 1954, pp.124 - 142.
- Leventhal, G. S., “What should be done with equity theory?”, Plenum Press, NY, 1980, pp.11 - 48.
- NOAA, *Fisheries of the United States 2006*, U.S. Department of Commerce, 2007, p.104.
- Shaw, R. L., *Enforcement and Compliance in the Northeast Groundfish Fishery: Perceptions of Procedural Justice in Fishery Management, the Effects of Regulatory Methods, and Prospects for Compliance*, University of Rhode Island, 2005.
- Stover, R. B. and D. W. Brown, Understanding compliance and noncompliance with law: The contribution of utility theory, *Social Science Quarterly*, Vol.56, No.3, 1975, pp.363 - 375.
- Sutinen, J. G., *Fisheries Compliance and Management: Assessing Performance*, A Report to the Australian Fisheries Management Authority Canberra ACT, 1996, pp.3 - 18.
- Sutinen, J. G. and K. Kuperan, “A Socio - economic Theory of Regulatory Compliance”, *International Journal of Social Economics*, Vol.26, No.1, 1999, pp.174 - 193.
- Tyler, T. R., *Why people obey the law*, New Haven, Yale University Press, 1990, pp.19 - 57.

Comparative Analysis of Regulatory Compliance Issues in Korean and American Fisheries

Lee, Jung-Sam, Ryu, Jeong-Gon, Nam, Jong-Oh and Kim, Dae-Young

Abstract

This study presents a comparative analysis of enforcement and regulatory compliance issues in Korean and American fisheries. The comparison involves characterizing factors which affect regulatory compliance. The study also suggests policy directions and strategies by characteristics of factors suitable to Korean fisheries circumstances in order to induce voluntary compliance from fishers and to make compliance friendly environment for the fishers.

In detail, this study has 3 steps as follows. First, this study characterizes factors influencing compliance and non-compliance caused by various reasons and categorizes these factors by considering theories for fisheries regulatory compliance. Major categories of compliance factors consist of fisheries resources, users(fishers), and the government. Each category is composed of several factors and sub-factors by characteristics.

Second, this study seeks to diagnose problems and limitations from the regulatory compliance in Korean and US' fisheries by analyzing the current status of the compliance in both countries. The comparative analysis between two countries highlights the problems and limitations of each country's regulatory compliance and leads to implications for Korean fisheries.

Third, this study suggests policy directions and strategies suitable to Korean regulatory compliance environment through detailed understanding of U.S.' fisheries regulatory compliance. The suggested strategies are based on the concept of voluntary compliance and compliance-friendly environment, not command and control regulations. Furthermore, this study provides policy suggestions for Korean fisheries regulatory enforcement and compliance issues.

key words : Regulatory Compliance, Compliance Factors, Compliance Strategies, Voluntary Compliance, Compliance-friendly Environment