

외해양식어업제도의 도입을 위한 입법방안 연구

차철표[†] · 이광남 · 김민주
([†] 부경대학교 · 수산정책연구소)

A Study on a Legislation Plan for Introduction of Offshore Aquaculture Fisheries Regime

Cheol-Pyo CHA[†] · Kwang-Nam LEE · Min-Ju KIM
([†] Pukyong National University · Fisheries Policy Association)

Abstract

Offshore-aquaculture is a new idea, has emerged as an alternative method, which can minimize the damage to the natural disaster due to the environment pollution by the fish farming activities in the coast and overcome the problems of vicious cycle in fish farming management.

On the other hand, as the current fish farming laws and institutions focus on the support for offshore-aquaculture, having the limit to revitalizing and supporting the fish farming business in the open sea, it is necessary to amend the laws and institutions related to fish farm.

We should be establish in connection with offshore-aquaculture, after the study aims at examining the foreign laws and institutions in such countries as USA and Norway, establishing the methods for the future laws and institutions of open sea fish farm through the analysis of the issues and controversies in the process of enactment in Korea.

Key Words : fish farming activities, Offshore-aquaculture, Legalistic plans

I. 서론

현재 내만중심의 양식어업은 이미 환경수용능력을 넘어선 상태이며 이로 인한 생산량 감소, 적조, 질병, 폐사, 품질 및 채산성 저하 등으로 양식어업의 자연적·사회·경제적 환경이 악화되고 있다. 또한, 어장 노후화와 빈번한 질병 발생으로 인한 생산 효율성의 감소, 어장오염과 적조에 따른 피해가 매년 반복적으로 발생하고 있어 연안 환경개선과 양식어업의 구조개편을 통해 경쟁력

을 강화하기 위한 대책의 필요한 실정이다.

외해 양식(offshore aquaculture)은 기존의 연안 가두리 양식과 달리 비교적 먼 바다 수심이 깊은 곳에서 물고기를 양식하는 방식으로, 연안 양식 활동으로 인한 환경오염, 태풍 등과 같은 자연재해에 피해를 최소화하고, 양식 경영의 부정적인 악순환을 극복할 수 있는 대안으로 부각되고 있다. 또한 과잉상태를 보이고 있는 내만의 가두리양식장을 외해로 이동시켜 생산 공간(production sites)을 확대하고 고급 어종의 양식

[†] Corresponding author : 051-627-9326, cheolpyo@pknu.ac.kr

기술을 확보하여 국민에게 양질의 단백질 공급원을 제공하며, 양식어업의 지속가능성 제고 및 첨단 양식 기술의 선점을 통한 국제 경쟁력 제고 등 산업적 측면에서 활발하게 논의 중에 있다.

한편, 현행 수산관련 법·제도들은 연안 양식의 지원에 초점을 맞추고 있어, 외해양식어업의 활성화 및 지원에는 한계를 갖고 있으므로 수산관련 법·제도의 개편이 필요한 실정이다. 외해양식어업에 대한 관리체계를 확립하여 안정적으로 정착할 수 있도록 기존 어업인과의 갈등 해소, 외해양식어업의 시설기준, 행정처분, 운영관리 등 정책방향과 법제화 방안 등이 마련되어야 한다.

따라서, 본 연구의 목적은 외해양식어업의 도입에 따른 법제의 검토를 바탕으로 외해양식법의 입법 방안을 제시하는데 있다.

II. 외해양식의 연구 및 개발현황

국제적으로 외해양식은 미국과 노르웨이를 중심으로 개발 및 평가가 이루어지고 있는 단계이며, 실용화를 통한 공급이 현재까지는 초기 단계에서 진행되고 있다. 미국은 1995년부터 외해양식 기술 개발을 착수하였고, 현재는 푸에르토리코에 3개, 뉴햄프셔에 3개, 하와이에 6개의 케이지를 설치하고 있다. 노르웨이의 경우 피요르드 해안의 지형적 특성을 고려하여, 내파성 가두리를 응용한 심층까지의 공간을 활용하는 가두리를 제작하여, 연어 등 어류 축양에 활용하고 있으며, 주로 원격 관리 시스템 개발에 초점을 두어 10ha 면적의 공간을 한명의 관리자가 운영하는 시스템을 개발하여 시범운영 중이다. 독일은 수심이 깊은 해역에 풍력발전기를 설치하여 전기 공급을 수행하면서 시설물 사이에 심층가두리를 설치하여 복합 해양 산업을 구상하는 방안을 모색 중이며, 이러한 연구에 대한 공동 기획을 이미 우리나라에 제안한 바 있다.

우리나라는 현재 외해양식에 대해서는 초기단

계이며 2005년 제주도에서 외해양식영어조합법인(주)NOAH에서 미국 해양대기청(NOAA)의 외해양식설비를 도입하여 시설함으로써 시작되었다. 외해가두리 양식시설 3조를 설치하여 우리나라 태풍 영향이 가장 큰 제주 서귀포시 해역에 시설하여 양식시험을 시작하였고, 태풍에 안전함이 입증되면서 가두리 양식의 불모지인 제주에서 외해양식어업이 가능하게 되었으며, 전남, 강원, 경북 등에서도 시범사업이 추진 중에 있다.

농림수산식품부는 외해양식 시험어업의 중복투자를 방지하고 효과성을 높이기 위해 2007년 '외해 수증가두리 양식 시험어업계획 기본지침'을 발표하였다. 지침에 따르면, 2009년까지 해역별 특성을 감안하여 도별로 2개소 이내에서 외해양식 시험어업을 추진토록 하고 있다.

III. 외해양식어업의 법·제도 검토

1. 공간적 범위

행정처분을 하는 시장·군수·구청장의 관할권의 공간적 범위에 대해 현행 법령이나 또는 관습적으로 확립되어 있지 않고, 또한 연근해어장의 한계가 명확하지 않은 상황에서 어업면허는 연안으로부터 어디까지 부여될 수 있는가가 문제된다.

현행 수산업법 시행령 제9조1)에서는 수심에 의해 어업면허를 부여할 수 있는 한계를 정하고 있다. 특이한 것은 이와 같은 어업면허가 부여될 수 있는 수심 한계안의 수면이라 하더라도 먼 거리에 위치한 낙도 또는 무인도와 연결한 수면에 대하여는 농림수산식품부령으로 정한 경우 외에는 마을어업의 면허를 하여서는 아니 된다2)고

1) ① 법 제8조제3항에 따른 마을어업 및 협동양식어업의 어장 수심의 한계는 다음 각 호와 같다. 1. 마을어업의 경우 : 1년 중 해수면이 가장 낮은 때의 평균 수심 5미터 이내(강원도, 경상북도 및 제주특별자치도의 경우 7미터 이내) 2. 협동양식어업의 경우 : 1년 중 해수면이 가장 낮은 때의 평균수심 5미터 초과 10미터 이내(강원도, 경상북도 및 제주특별자치도의 경우 7미터 초과 15미터 이내)

정하고 있으며, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제17조 3항에서는 어촌계 또는 지구별 조합의 육지 쪽의 해안선으로부터 무인도까지의 가장 가까운 거리가 2천미터(서해안의 경우에는 4천미터)를 초과하는 무인도에 연결된 수면에는 어업면허를 하여서는 아니 되는 것으로 되어 있다.

따라서 단순히 어업면허에 관한 규정만으로 시장·군수·구청장의 면허권은 육지 쪽의 해안선으로부터 거리가 2천미터(서해안의 경우에는 4천미터)를 초과할 수 없는 것으로 보여진다.

2. 외해어장의 한계

외해어장이라는 용어는 수산업법령에서 정의되거나 또는 공식적으로 사용된 적이 없었다. 외해어장이라는 말은 2005년 3월 31일 어업면허의 관리 등에 관한 규칙을 개정하면서 어류등양식어업의 한 종류로서 사용되기 시작하였으나, 수심을 기준으로 그 한계를 정하면서 중층양식어업의 의미로 사용되고 있다.

이에 반해, 미국은 2007 외해양식산업법안(Offshore Aquaculture Act, 2007)을 마련하였는데, 이 법안은 허가권자를 상무성장관으로 하고, 허가의 장소적 범위를 연안에서 3해리 이원 배타적 경제수역³⁾까지로 정하고 있다. 미국은 어업자원보호법에서 주정부의 관할권을 연안으로부터 3해리까지로 정하고 있기 때문에 외해양식의 허가에 대해 명확한 장소적 범위를 정하는 것이 가능하다.

이에 반해 우리나라는 연안어장과 근해어장의 구분이 없고, 또한 지방자치단체장의 관할권 한계가 어디까지인지를 정하지 않고 있다.⁴⁾ 이러한

상황에서 외해어장을 어디까지로 정의하며, 외해어장에 대한 허가나 면허의 관리를 누가할 것인가를 고려하지 않을 수 없을 것이다.

현재 우리나라는 허가나 면허권이 지방정부에 위임되어 있지만, 허가 또는 면허어업에 대한 어업의 지도·단속이 합리적으로 수행되지 않는 지방정부의 조직이나 예산을 감안할 때, 외해양식어업의 허가나 면허권을 지방정부가 행사하는 것은 곤란할 것이다.

따라서 현행 수산관련 규정과 지방정부의 어업관리능력 등을 고려하여 외해어장은 연안으로부터 2천미터(서해안의 경우에는 4천미터)에서 배타적 경제수역으로 지정하고, 외해양식어업의 허가 또는 면허권은 농림수산식품부장관이 행사하는 방안을 고려해 보아야 할 것이다.

3. 이용자간의 상충

가. 선박통항

외해양식어업이 행해지는 수역은 연안으로부터 2킬로미터 이상 떨어진 곳이고, 이 해역은 선박의 통항이 빈번한 곳이다. 어로형태에 따라 어선이 등화나 형상물을 설치하고 있으나, 외해양식어업에 대해서는 등화나 형상물에 대한 규정이 없고, 또한 양식시설이 수면으로부터 돌출된 것이 아니기 때문에 무중이나 황천시에 항행 중인 선박의 레이더(radar)에 잘 포착되지 않는다. 항해하는 선박에 의한 해양사고의 발생 가능성이 매우 높기 때문에 허가과정에서 해양경찰청장과 협의⁵⁾가 잘 되지 않을 수도 있으며, 양식시설을 함에 있어서 해양경찰청장의 허가를 다시 받아야 하는 등의 문제가 된다. 그리고 외해양식시설을 설치하였을 경우 항해보조시설의 설치 등을 고려해야 할 것이다.

2) 수산업법 시행령 제9조 3항 참조

3) 이 범위의 수역을 미국은 연방수역이라 칭하고 있다.

4) 지방자치단체장의 어업단속에 관한 권한이 어디까지 미치는가에 대한 지방정부의 질의에 대해 일본정부는 일본의 배타적 경제수역 외측까지 미친다고 답신한 바가 있다.

5) 해상교통안전법은 해상에서의 안전과 원활한 교통을 확보를 위하여 어업과 관련한 각종 제한규정을 두고 있는데, 시장·군수·구청장이 교통안전특정해역에서 어업면허를 허가하려는 경우에는 미리 해양경찰청장과 협의하도록 하고 있다.

외해양식시설이 해양환경관리법상의 시설⁶⁾에 해당하는가에 대한 정의 규정은 없으나, 일반적인 개념에서 해양시설로 보는 것이 타당하다. 외해양식어업을 허가할 경우, 해상교통안전법에 따라서 선박의 항행안전에 필요한 등대·등표·부표 등 항행보조시설을 설치하고 관리하여야 하며, 항행보조시설을 설치하면 그 내용을 해도에 표기하고 그 사실을 고시하여야 한다.⁷⁾ 이와 같은 규정에 따라서 외해양식어업의 허가과 더불어 항행통보의 체계도 구축되어야 할 것이다.

나. 연근해 어선과의 어장경합

외해양식어업은 일반 양식어업에 비해 규모가 크고 기업형 어업의 형태로서 연안어업자와의 충돌이 발생할 수 있다. 외해양식어업의 도입은 수산업법에 의한 영세어업자나 지역민 우선원칙을 배제하고 누구나 외해양식어업을 영위할 수 있도록 개방하며, 과밀상태를 보이고 있는 연안양식어업을 점진적으로 축소시킨다는 것이기 때문에 기존 어업권의 축소를 우려한 연안어업자와의 충돌이나 갈등이 발생할 수 있다.

그리고 연안으로부터 2킬로미터 이내에 설치되는 외해양식장은 연근해어선의 주된 조업지일 가능성이 매우 높다. 어군을 찾아 이동하는 어선어업의 경우에는 현행 법률에서 금지하는 해역이 아니면 어디서든지 조업을 하고 있는데, 외해양식시설의 설치의 지금까지 계절적으로 또는 연중 조업하여 오던 어장을 갑작스레 상실할 수 있고, 성어기에는 어선간의 근접조업을 하듯이 외해양식장에 근접하여 조업하기도 할 것이다. 그러나 양식시설의 구조를 모르는 어선어업자들이 너무 근접하여 조업함으로써 양식시설에 피해를 발생시키거나 또는 야간조업시 선위결정이 잘못되어

양식시설에 피해를 입히는 경우도 발생할 수 있다.

다. 레저산업의 수면이용

최근 우리나라는 국민경제의 선진화에 따라 레저산업의 급신장과 더불어 해양에서의 여가를 즐기려는 인구가 매년 급증하고 있다. 해양에서 이루어지는 레저활동의 형태는 주로 요트나 보트를 이용한 해양관광, 낚시어선이나 유도선에 의한 바다낚시, 잠수장비를 이용한 스킨스쿠버, 기타 해양레저용 장비를 이용한 레크레이션 등 다양한 형태를 보이고 있다. 이와 같은 해양레저는 연안과 근거리 어장에 부설되어 있는 어업시설이나 어구 및 어업활동에 어떤 형태로든 영향을 미침으로써 해양이용을 둘러싼 마찰이 점차적으로 증가하고 있다.

또한 자원이 많은 곳에 낚시인구도 모이게 되고, 특히 양식장 주변이 낚시인들이 선호하는 낚시장소이다. 외해양식 역시 양식어류에 대해 사료를 공급하게 되고, 사료의 잔량은 자연상태의 어류 먹이가 되고, 이는 양식장 주변에 어류가 모여 들게 하는 효과 때문에 낚시인도 모여들게 된다.

바다낚시는 낚시인에 의해 버려진 낚시줄과 낚으로 만든 봉돌 및 낚시바늘, 낚시인의 잦은 왕래와 조획활동으로 인한 수질오염, 낚시인들에 의한 쓰레기 투기 등 어장환경을 악화시켜 양식어류에 영향을 미친다. 또한 양식시설 주변에서의 바다낚시는 낚시에 의한 가두리 어구의 파망사고 등 양식자와 바다 이용객과의 갈등과 분쟁의 발생 가능성이 상존하고 있다. 어장을 배타·독점적으로 이용할 수 있도록 하는 면허제도에 의한 경우에는 낚시인들의 시설에의 접근을 차단하는 것이 가능하지만, 현행 제도상 허가제로 할 경우에는 이들의 접근을 막을 방법이 없다.

6) 해양환경관리법상의 "해양시설"이라 함은 해역(「항만법」 제2조 제1호의 규정에 따른 항만을 포함한다.)의 안 또는 해역과 육지 사이에 연속하여 설치·배치하거나 투입되는 시설 또는 구조물로서 농립수산식품부령이 정하는 것을 말한다(규정하고 있다).

7) 해상교통안전법 제6조 참조

4. 어업종류 및 사업자의 적격성

외해양식어업은 최근에 우리나라에서 시험 어업을 하는 단계이기 때문에 기존의 어업분류와

조화를 이루지 못할 뿐만 아니라, 현행 어업의 종류에 편입시킬 경우 여러 측면에서 문제들을 내재하고 있다.

어업의 형태로 볼 경우에는 외해양식어업을 면허어업 중 어류등양식어업으로 분류할 수 있으나, 면허어업의 면허권자인 시장·군수·구청장은 연안을 관할하되, 연안으로부터 2천미터를 초과하지 못하도록 하고 있는데 반해, 외해양식어업은 연안으로부터 2천미터 이원의 수역에서 양식하는 것을 바탕으로 하고 있다. 반면에, 어장관리 권한을 중심으로 할 경우에는 허가어업으로 분류되어야 하나, 허가어업은 주로 어선어업에 해당되기 때문에 기존의 어업제도와 합치되지 못하는 점이 있다.

그리고 공유수면의 사유화의 병폐를 개선하는 차원에서 현행 어업권을 물권으로 하는 것을 권리의 개념이 포함되지 않는 것으로의 전환을 요구하는 상황에서, 또한 배타적 경제수역을 연안과 같이 양식어업에 배타적 권리를 부여하였을 경우의 허가어업과의 경합문제는 물론, 해상교통로의 확보, 공유수면의 이용 측면에서 많은 문제를 내재하고 있다는 점을 간과할 수 없기 때문에 외해양식어업을 허가어업으로 할 것인지 면허어업으로 할 것인지에 대해 명확한 결론에 도달하지 못하고 있다.

또한, 외해양식어업자의 적격성 문제가 발생한다. 일반적으로 연근해어업에 종사하는 어업자가 영세성을 벗어나지 못하는 상황에서 외해양식어업은 새로운 양식기술과 막대한 자본의 투입이 요구되기 때문에 외해양식어업은 기존의 어업자가 아닌 신규 어업자에 의한 새로운 자본이 유입되어야만 한다는 것을 전제로 하고 있으나, 현행 수산업법은 신규자본이나 신규 어업자의 어업에의 진입을 불가능하게 할 정도로 제한하고 있다.

결국 외해양식어업이 기업경영논리에 의해 움직이도록 하는 것은 해양에서의 어업이 갖는 특수성으로 인하여 투기산업으로 전락할 요소가 다분하기 때문에, 외해양식어업을 제도권으로 편입

시킬 경우, 이에 대한 특별한 배려가 수반되어야 하며, 이러한 문제의 해결을 위해서는 수산업법상의 우선순위 규정⁸⁾을 개정해야 한다는 것이다.

5. 유효기간, 성질, 권한

가. 유효기간

어업권의 존속기간은 어업의 경영과 어업권의 재산적 가치와 밀접한 관계가 있다. 어업의 경영을 안정되게 하고 어업권의 재산적 가치를 증대시키기 위하여서는 가능한 한 이를 장기로 정하는 것이 좋을 것이다. 그러나 한편으로는 어황(漁況)의 변동에 따라 어장의 가치도 변화되기 때문에 영구히 방치해 두면 오히려 무가치한 것으로 되기 쉬우므로 적당한 기간을 한정하여 이를 조정하는 것이 공공수면의 합리적 이용이라는 관점에서 보아 당연히 필요한 사항이 될 것이다.

외해양식어업에 대하여 면허어업과 같이 10년의 유효기간에 10년의 범위 내에서 연장허가를 허용할 경우, 기존의 면허어업이 가지고 있는 병폐, 즉 어장의 사유화를 법률에 의해 보장하는 것이 되고, 허가어업과 같이 5년마다 허가를 갱신하도록 하는 것은 수역원의 양식시설이 보험법상 소모품으로 분류됨으로써 금융이용에 차질을 초래할 뿐만 아니라, 불의의 사고에 의한 어업자의 피해는 막대해질 수 밖에 없다.

나. 면허 또는 허가의 성질 문제

외해양식어업은 막대한 초기 시설비용이 소요된다는 것과 시설의 종류에 따라 양식장소의 이동이 용이하지 않다는 특성으로 인하여 면허어업과 같은 성질을 갖도록 하는 것이 일견 타당하다고 할 수 있다. 그러나 어업권이 갖는 공익성의 저해나 공유물의 사유화를 비판하는 목소리가 높고, 한편으로는 연안수역이 아닌 외해수역에 어

8) 수산업법 제15조에서는 면허어업의 적격자를 선별하기 위하여 우선순위의 규정을 두고 있는데, 현행 우선순위 규정은 어업경영자 및 실적자를 우선하게 되어 있다.

업권을 설정하였을 때 지방정부의 행정감독권이 미치지 않아 법의 사각지대로 남을 수 있으며, 어선어업과의 조업구역을 둘러싼 분쟁 발생시 행정청의 중재도 한계를 보일 수 밖에 없기 때문에 면허어업으로 하여서는 안된다는 주장이 있다.

그리고 외해양식어업은 연안양식과는 달리 부설된 어구의 이동이 용이하다는 것과 외해양식지가 근해어업의 조업장임을 고려하여 현행 면허제도와 같이 어장에 대한 면허보다는 어구에 대한 면허로 해야 한다는 주장도 있다.

이와 같이 면허 또는 허가의 성질의 차이로 인하여 외해양식어업을 면허제로 수용할 것인지 아님 허가제로 수용할 것인지를 결정이 어렵다.

다. 권한의 위임문제

수산업법 제90조의 권한의 위임에 관한 규정이 수산업법 시행령 제9조 제3항 및 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제17조의 면허권한의 한계와 충돌하는 경우가 발생할 수 있다.

그러나 농림수산물부가 마련한 외해양식어업의 지침에서 외해양식어업을 영위할 수 있는 범위를 연안으로부터 2천미터 이원으로 정하고 있기 때문에, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제17조와 상반되고, 인허가와 관련한 행정권한에 수반되는 행정감독도 행사되어야 하나, 현재의 지방자치단체의 여건상 이 범위를 초과하여 행사할 수 있느냐의 문제도 있다.

IV. 주요 수산선진국 사례분석

1. 주요 수산국의 외해양식 제도

9) 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제17조 제2호에서는 어촌계 또는 지구별 조합의 육지쪽의 해안선으로부터 무인도까지의 가장 가까운 거리가 2천미터(서해안의 경우에는 4천미터)미만인 무인도에 연결된 수면. 이 경우 육지쪽 해안선과 무인도까지의 거리는 만조시를 기준으로 한다고 정하여 면허의 범위를 정하고 있지만, 이것은 시장·군수·구청장의 어업면허에 관한 권한이 2천미터를 넘지 못하는 것으로 해석되는 것으로 보아야 할 것이다.

현재 미국과 노르웨이는 외해양식에 대해서 법률 및 제도가 마련되어 있으며, 이를 활성화 시키려는 노력을 하고 있다. 하지만 이들 국가는 제도적 요인 및 환경적 요인 등이 각기 틀리기 때문에 다른 방식으로 발전시키고 있다. 그래서 지금부터는 이들 두 국가의 제도를 비교해 보고, 이를 바탕으로 우리나라의 외해양식어업 법·제도화 방안에 대해 고려해 보아야 될 것이다.

미국은 2007년에 작성된 외해양식법(안)이 있는데, 이 법안은 식량을 생산하고, 자원과 해양생태계를 보호하며 배타적 경제수역의 다른 이용과 양립하는 외해양식을 지원하는데 그 목적을 두고 있다.

양식 대상종으로는 어류, 연체동물, 갑각류, 해조류로 해상포유동물, 조류는 제외된다. 상무부장관은 현행법과 규제에 부합하는 환경적 요구조건을 인식해야 하며, 허가어업제도를 실시하고 있다.

허가는 미국 거주자이거나 현 연방 또는 주법에 따라 설립된 법인, 합명회사 또는 독립체이거나 법적 절차에 따라 대리인에게 부여한다. 허가의 기간은 20년이며, 법(안)에서 규정하는 불법활동으로 적발될 경우 허가는 취소된다.

노르웨이는 2006년에 제정된 양식법에서 외해양식에 관하여 정하고 있으며, 이 법은 양식업이 지속가능한 산업으로서, 해양의 가치창출에 기여하기 위한 근간으로서 수익성과 경쟁력을 촉진하는 것이 목적이다.

양식 대상종은 어류, 연체류, 극피동물, 갑각류로 규정하고 있으며, 양식산업의 발전을 위해 친환경적이고 생태계를 해치지 않는데 초점을 맞춘 지역주의 양식의 중요성을 규정하고 있다.

노르웨이는 면허어업제도를 실시하고 있으며, 면허권의 기간은 통상 영구적이나 어장법을 위반하거나 자연을 훼손한 경우 또는 면허 이후 3년 이내 허가생산량의 1/3을 생산하지 못한 경우에 면허는 취소된다. 면허의 대상자는 수산계 고등학교(3년)를 수료하고 2년간 실무경험을 한 자

또는 양식전문학교 졸업생 등 일정한 교육을 받거나 양식장에서 실무경험이 있는 자로 제한하고 있다.

2. 정책적 시사점

가. 미국

미국의 외해양식법에 나타난 정책 시사점은 다음과 같다. 첫째, 외해양식어업은 배타적 경제수역 내의 다른 이용과 양립하도록 하고 있다. 외해양식어업을 통해 식량 생산뿐만 아니라, 수산자원과 해양생태계 보호가 병행되어야 한다. 둘째, 외해양식의 운영 및 연구를 허가제로 하여 친환경적 외해양식의 발전을 추구하고 있다. 셋째, 외해양식 운영 및 연구에 개인투자를 촉진하고, 외해양식으로 인한 해양생태계, 인류 건강 및 안전, 다른 해양 이용 및 연안 공동체에 미치는 잠재적 위험과 영향을 고려하여 외해양식 허가과정(permitting process)을 정하고 있다. 넷째, 국가와 개인의 협력증진을 통해 해양 생태계를 보호하면서 양식 목적을 달성하는 연구 개발을 장려하고 있다는 것이다.

나. 노르웨이

노르웨이는 세계 최고의 어류양식 생산국으로서 현재 노르웨이 정부가 양식업의 발전을 위하여 다양한 정책을 수립·시행하고 있는데, 다음과 같은 방안에 대해서는 향후 진지하게 검토해 볼 필요가 있을 것으로 사료된다.

첫째, 노르웨이에서는 적정 생산량을 유지하기 위해 양식면허를 사전에 엄격히 통제하고 양식시설의 표준화와 양식시설 규모 및 어군밀도를 제한하고 있다.

둘째, 노르웨이에서는 양식어업자의 자격을 사전에 제한하고 있는데, 이는 인구가 적은 나라로서 경쟁력 확보를 위한 불가피한 선택이기도 하다. 우리나라에서도 앞으로 어업인구가 계속 감소하게 될 것이라는 점을 감안할 때 양식어업자 자격제한을 두는 정책을 채택할 필요가 있을 것

이다.

셋째, 노르웨이의 어류양식기술은 세계 최고 수준이나 지금도 계속 기술개발에 많은 노력과 투자를 함으로써 양식대국으로서의 위치를 유지하고 있다. 특히 우량형질을 가진 연어·송어의 개발과 양식시설의 자동화는 괄목할 만하다. 우리나라도 양식시설의 자동화 및 양질의 배합사료 개발을 통해 어장환경의 개선이나 양식비용 절감을 위해 노력해야 할 것이다.

넷째, 노르웨이에서는 어업자로 하여금 경영계획서를 제출하게 하고, 양식장 운영에 관한 필요사항을 조사·기록·보관하게 함으로써 과학적인 영어활동과 함께 어장관리의 효율화를 도모하고 있다. 우리나라에서도 과학적인 관리제도의 도입을 심각하게 검토할 필요가 있을 것으로 판단된다.

V. 입법방안 제시

1. 제도권 편입의 필요성

외해양식어업은 연안 내만의 어장오염과 빈번한 질병발생 및 태풍이나 적조에 따른 피해를 방지함은 물론, 과잉상태를 보이고 있는 내만의 가두리양식장을 외해로 이동시켜 연안어장의 환경개선과 양식업의 경쟁력을 제고하는 차원에서 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

그러나 현재 유럽의 수산선진국에서 사용되고 있는 외해양식어업은 허가받은 어장에서 이동함이 없이 고정적으로 양식하는 방식과 어장의 환경이나 해황 또는 기상상태에 따라서 어장을 이동하는 방식 등 크게 두 가지가 있다. 우리나라가 도입·시행하고자 하는 외해양식어업을 어떤 형태로 할 것인가에 따라서 현재 시행하고 있는 면허제도나 어업허가제도에 편입시키는 것이 가능할 것이다. 반면에 두 개의 형식을 모두 도입할 경우에는 현재의 면허제도나 어업허가제도로서는 수용이 될 수 없고, 새로운 어업제도를 창

설하여야만 한다.

어장 중심의 어업제도를 정하고 있는 우리나라는 외해양식 시설의 이동여부가 면허어업으로 할 것인지 아니면 허가어업으로 할 것인지를 정하는 요소라 할 수 있으며, 이에 대한 구분에 따라 어업제도의 변화를 검토하여야 한다.

2. 입법 방안의 검토

외해양식어업을 현행 법·제도에 도입하는 방안은 두 가지로 나누어 고려할 수 있다. 그 하나는 외해양식어업을 규율하는 별도의 외해양식어업법을 제정하는 방안과 기존의 수산관계법령에 포함시키는 방안이다. 두 가지 방안의 장단점을 살펴보면 다음과 같다.

가. 외해양식어업법의 제정

1) 장점

독립입법을 할 때의 장점으로는 첫째, 현행 어업제도의 큰 틀을 변경하지 않고 새로운 제도로의 정착이 용이하다. 외해양식어업을 면허어업으로 허용하게 되면 기존의 면허와 허가어업이 갖는 특성을 혼합한 형태의 어업이 존재하게 됨으로써 여러 문제¹⁰⁾를 발생할 수 있다. 외해양식어업은 기존의 어업제도 내에서 끼어 맞추기식의 도입은 어업질서를 복잡하게 만드는 것이므로 새로운 제도로서 도입되는 것이 바람직하며, 새로운 입법에 의할 경우 현행 어업제도의 큰 틀을 변경하지 않고 새로운 제도로의 정착이 용이하다고 할 수 있다.

둘째, 기존의 면허나 허가제도와 다른 어업제도의 운용이 용이하다. 외해양식어업을 면허제도로 할 경우, 면허권자의 권한의 공간적 범위나 감독권의 행사가 현실적으로 맞지 않고, 현행 어

업제도의 운용¹¹⁾으로 여타 해양이용자와의 분쟁이 발생할 경우 해결준칙이 사회적으로 확립되어 있지 않다. 외해양식어업을 허가어업으로 할 경우 현행 어업허가제도상의 허가권자가 허가권한의 행사와 감독권 행사가 용이하나, 현행 허가의 유효기간을 5년으로 하고 있는 점에서 어업의 영속성을 보장하기 곤란하다.¹²⁾

셋째, 연안양식(영세형)과 외해양식(기업형)의 선택적 정책집행이 용이하다. 우리나라의 연안어업은 소규모로서 영세하다는 특징이 있는 반면에, 새로이 도입하고자 하는 외해양식어업은 대규모 양식어업으로서 소자본의 일반 어업자가 영위하기에는 감당하기 어려울 만큼의 대자본이 투입된다는 특징이 있다. 영세형의 연안어업과 기업형의 외해양식어업을 같은 선상에서 어업인 지원 정책을 펼칠 경우 형평성 문제가 제기될 수 있고, 형평성 있는 어업인 지원정책을 펼칠 경우 경쟁력 확보나 생산성 향상에 장애가 될 수 있다.¹³⁾ 따라서 연안양식과 외해양식의 추구하는 목적을 명확히 하고, 그 목적 달성을 위해 선택적인 어업정책이 용이해진다는 장점이 있다.

넷째, 외해양식어업의 도입에 따른 문제를 최소화시킬 수 있다. 어업면허의 관리 등에 관한 규칙¹⁴⁾에서는 어촌계 또는 지구별 조합의 육지쪽의 해안선으로부터 무인도까지의 가장 가까운 거리가 2천미터(서해안의 경우에는 4천미터)를 초과하는 무인도에 연결된 수면에는 어업면허를 하여서는 아니 되는 것으로 되어 있다. 현행 면

10) 기존의 허가나 면허권자의 허가권한의 한계라든지, 또는 근해수역에 배타·독점적 어장이용이 다른 형태의 해양이용자와의 경합문제라든지 및 영세어민을 보호하기 위해 면허와 관련된 물권적 성질의 특혜를 일반 기업자에게 보장할 때의 형평성 문제 등이 발생할 수 있다.

11) 개인에게 반영구적으로 귀속시키는 유효기간이나 연장제도 등

12) 외해양식어업은 초기의 시설투자에 엄청난 비용이 소요되는 어업임에도 불구하고 허가어업으로 하였을 경우 면허어업과 같이 은행권이나 보험회사 등에서 어구 등을 소모품으로 인정하기 때문에 금융권을 이용할 수 있다는 문제가 있다

13) 수산업법의 입법 기초가 영세한 어업을 특히 배려하고 있다는 점에서 기업형 어업을 수산업법에서 규정하고 영세어업자와 동일한 지원을 할 경우, 여타 산업과의 형평성 논란이 제기될 수 있는 개연성이 높다.

14) 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제17조 3항 참조

허제도 하에서 시장·군수·구청장의 면허권이 이 거리를 초과할 수 없는 것으로 해석한다면 외해양식어업을 면허어업으로 할 경우, 시장·군수·구청장이 아닌 도·지사나 농림수산식품부장관이 면허권자가 되어야 한다. 그러나 어업면허의 면허와 관련한 일련의 행정은 기초단체에서 집행하고 있는 현실을 감안할 때, 현행 수산업법으로는 이를 수용하기 곤란하다.

따라서 외해양식의 도입에 따른 문제를 최소화하기 위해서는 기존의 어업제도에 외해양식을 편입시키는 것보다도 일반적인 사회제도에 맞도록 새로운 어업제도의 창설이 바람직하며, 입법을 통하여 외해양식의 도입에 따른 문제를 최소화할 수 있을 것이다.

2) 단점

다음으로 단점으로는 첫째, 수산업법의 법적 지위 및 어업제도의 변혁에 따른 혼란이 초래된다. 외해양식어업에 대한 새로운 법률을 제정할 경우, 수산업법과의 관계가 명확해지지 않는다는 점이 문제로 되고¹⁵⁾, 양식이라는 자체가 하나의 산업으로 분류하지 않는 수산업법상의 체제에 반하여 연안양식을 제외한 외해양식어업을 산업의 한 범주로 분류하여 개별법으로 하기에는 다소 한계가 있다. 그리고 어업제도는 수산업법에 의해 확립되어 있는데, 수산업법상의 어업제도가 아닌 새로운 어업이 제도권에 편입될 경우 초기에는 어업제도의 변혁에 따른 혼란이 초래될 개연성이 높고 관련 산업간의 분쟁이 발생할 수 있는 문제도 있다.

둘째, 신법 제정의 어려움이 있다. 기존의 법률이 사회 변화를 반영하기 곤란하거나 또는 사회 변혁에 따른 새로운 규제의 필요성과 더불어 법이념이 변경되었을 때 새로운 법률의 제정이 요

구된다. 그러나 최근의 법률 제정은 법의 목적달성에 필요한 예산의 확보를 전제로 하기 때문에 입법목적이나 이념의 필요성에도 불구하고 신법 제정이 용이하지 않다. 특히 수산업법의 입법목적 때문에 외해양식에 관한 법률 제정은 어업제도의 도입에 따른 국민적 공감과 더불어 개념 정립 등 법률 제정에 수반되는 요구는 여타 법률보다도 복잡하다는 문제가 있다.¹⁶⁾

셋째, 복잡한 어업체계의 고착화 문제이다. 새로운 법률에 의한 새로운 제도의 도입은 법적 근거로 창설된 것이기 때문에 폐지가 곤란할 뿐만 아니라, 새로운 법률에 의해 창설된 권리나 그 법적 효과는 쉽게 변경시키지 못한다는 것이 일반적이다. 새로운 법률에 의해 외해양식어업을 창설할 경우에 면허규칙상의 외해가두리양식어업과 외해양식어업의 차이가 불분명하다. 더욱이 외해양식어업을 면허제도가 아닌 허가어업으로 전환할 경우, 면허에 의한 외해가두리양식어업이 있고, 허가어업에 의한 외해양식어업이 공존하게 된다. 물론, 축제식 양식어업에도 면허에 의한 축제식 양식어업과 허가에 의한 축제식 양식어업이 있는데, 하나는 면허어업자로서 법률에서 규정하는 각종 의무를 부담하여야 하는 반면에, 또 하나는 법상의 의무가 거의 없기 때문에 형평성 문제가 발생하고 또한 감독권이 미치는 범위나 벌칙에 대한 차이 때문에 어업자간에 불화가 생기기 도 한다.

넷째, 유사 법률간의 형평성 상실문제이다. 최근의 입법 경향을 보면, 법이념의 설정과 더불어 입법목적을 명확히 하고, 공공성을 강조하면서 각종 규제를 가하는 반면에, 국가적 지원에 관한 법적 근거의 마련과 더불어 필요한 행정적·재정적 지원을 하는 것이 보통이다. 외해양식어업에 관한 개별법을 입법할 경우 어업자에 대한 규제

15) 수산업법의 첫째 목적은 수산업에 관한 기본제도를 정하는 것이며, 둘째 목적은 수산자원을 조성·보호하며 셋째 목적은 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 것으로 하고 있다.

16) 기존의 어업제도와 여러 면에서 유사한 제도를 도입할 경우 이에 대한 의견이 분분할 수 밖에 없고 기득권자의 반발을 최소화해야 한다는 과제 등이 여전히 남는다.

와 더불어 국가적인 지원에 관한 근거를 마련하고 이에 맞는 지원이 될 것이다. 이 때 동일한 형태의 어업임에도 불구하고 수산업법상의 양식어업은 국가적인 지원 규정이 없이 어업정책에 의한 지원형태를 갖추고 있는 반면에, 외해양식에 관한 법률을 제정할 경우에는 외해양식에 대한 국가적인 지원 근거의 마련과 더불어 법률에 의한 지원체계가 만들어져 유사 법률간의 형평성 문제가 발생할 수 있다.

나. 기존 수산관계법령의 개정

1) 장점

기존의 수산관계법령에서 정할 경우의 장점으로는 첫째, 어업제도에 대한 개념 정립이 용이하다. 현행 수산업법에는 양식어업을 면허어업으로 분류하고 어업의 형태에 따라 양식어업의 종류를 구분하고 있는데, 수산업법의 개정을 통하여 외해양식어업을 제도권에 편입시킬 경우, 외해양식어업은 면허어업의 한 범주로 하여 각종 어업권에 관한 규정의 적용이 가능하다. 따라서 어업제도가 확립되어 오늘에 이르기까지의 어업체계에 따라 어업을 구분할 수 있고, 새로운 제도의 도입에 의한 어업제도의 개념이 훼손되지 않고 그대로 유지할 수 있다.

둘째, 수산업법의 법적 지위 및 어업제도의 명확화이다.¹⁷⁾ 외해양식어업이 면허어업과 허가어업의 혼합적 성격을 내재하고 있지만, 사회·경제적 여건의 고려와 정책적인 판단을 기초로 면허어업이나 허가어업 중 하나를 선택할 수 있을 것이다. 이러한 선택과 더불어 수산업법의 개정을 통하여 외해양식어업을 제도권에 편입시킬 경우, 수산업법은 입법 목적에 맞게 수산업의 기본제도를 정하는 법률이 될 수 있으나, 외해양식에 대한 별도의 법률이 제정될 경우에는 수산업법의 입법 목적이 수정될 수 밖에 없고, 두 법률간의

관계가 모호해질 수 있다. 또한 외해양식어업을 현행 어업제도에 추가함으로써 발생하는 여러 문제들을 고려할 때에는 현행 면허나 허가어업제도가 아닌 새로운 어업제도를 창설해야 하며, 이는 복잡한 어업체제가 된다는 문제가 있다. 반면에, 외해양식어업을 현행 어업제도에 추가함으로써 발생하는 문제들을 고려하지 않고 단순히 면허어업으로 분류할 경우에는 어업제도가 간단·명료하게 된다는 특징이 있다.

셋째, 법률개정이 용이하다. 일반적으로 법률의 개정은 새로운 법률의 제정보다는 절차가 간소하고 적은 행정력에 의해 그 목적을 달성할 수 있다는 장점이 있다. 외해양식어업의 도입을 위한 수산업법의 개정은 법의 이념이나 정책목표와 수단을 동반하지 않고 단순히 어업의 분류나 기준에 관한 문제이고 다른 제도와의 형평성에 관한 문제이기 때문에 제정과 같은 복잡한 절차나 시간을 요하지 않고 간단하게 개정할 수 있다.

2) 단점

단점으로는 첫째, 수산업법의 기본이념의 개정 및 관련 어업제도 변경 문제이다. 수산업법에 기업형인 외해양식에 관한 규정을 추가할 경우, 법률상의 수산정책 목표가 양립될 수 있다.¹⁸⁾ 외해양식은 연안양식과 마찬가지로 시장·군수·구청장이 면허권자이고 지역별 정수가 정해져 있지 않을 뿐만 아니라, 대부분 유사한 어종을 대상으로 한다는 점에서 과잉생산 등의 문제를 유발할 수 있다. 과잉생산에 의한 정부 정책이 적극적으로 개입해야 하는 경우 연안양식업자의 보호 측면에서 외해양식어업을 지원할 수 없다. 그리고 외해양식어업자가 판로개척과 더불어 연안양식업자와의 경합관계가 형성되지 않을 경우에는 별 문제가 되지 않겠지만, 연안어업자와의 수산물 판매와 관련하여 경합관계가 형성될 경우 연안영세어업자를 우선적으로 지원해야 함으로 산업적 경쟁

17) 수산업법은 그 입법 목적에서 수산업에 관한 기본제도를 정한다고 하고 어장관리법상의 동시갱신제와 같은 규정을 제외하면 큰 틀에서 수산업에 관한 기본제도를 규정하고 있다.

18) 수산업법은 영세어민의 보호와 어촌 공동체의 공동이익 증진을 기본 이념으로 하고 있다.

력 확보차원에서 외해양식어업에 대한 정부지원이 쉽지 않다.

둘째, 기존의 면허나 허가제도의 혼합형 어업제도 운영에 따른 혼란이 가중된다. 외해양식은 고정식과 이동식이 있으며, 연안이 아닌 근해수역에서 행해진다는 특징이 있다. 외해양식은 연안가두리양식과는 달리 환경적 영향의 피해를 최소화하기 위해 필요한 경우 쉽게 어장을 이동할 수 있다. 그러나 지방자치단체가 면허권을 행사하거나 외해양식의 이동에 대한 허가권한이 관할구역 범위 내로 한정된다는 점 때문에 적조나 태풍 등의 긴급한 상황이 발생하였을 때에는 지방자치단체장의 관할구역 밖으로 이동을 허가할 수 있도록 하는 특례규정이 필요하나, 지금까지는 확립된 것이 없다. 기존의 면허나 허가제도의 혼합형 어업제도 운영에 따른 혼란이 가중될 수 있다.

셋째, 연안양식어업과 외해양식어업의 선택적 정책집행이 곤란하다. 동일한 어종 또는 유사한 어종을 생산하여 국내시장에 판매한다는 점에서 외해양식이나 연안가두리양식이나 거의 유사하여 외해양식을 연안가두리양식과 동일한 법적 지위를 부여하였을 경우에는 수산업법에서 정한 바에 따라 일관성 있고 형평성에 맞는 정책의 집행이 요구된다. 그러나 연안가두리양식은 연안영세어업자의 보호 측면에서 지금까지의 정책기조를 유지하여야 하는 반면에, 외해양식어업은 시장개방과 더불어 대량생산에 의한 경쟁력 확보라는 차원에서 국가적인 지원이나 특혜가 부여되지 않으면 곤란하다는 것이다. 이처럼 두 어업의 정책목표가 상이함에도 불구하고 수산업법에서 동일한 어업으로 분류하고 있기 때문에 과잉생산에 의한 가격하락이나 또는 외부적 환경에 의해 양식업의 경영이 곤란할 때에는 동일한 기준으로 지원정책을 펼칠 수 밖에 없다. 연안가두리양식어업을 기준으로 지원정책을 펼칠 경우 기업형인 외해양식어업의 문제가 해소되지 않고, 외해양식어업의 기준으로 영세한 연안어업의 문제를 해결

하고자 할 때에는 영세어업자의 보호라는 목적달성이 곤란해질 수도 있다.

IV. 요약 및 결론

외해양식이 기존의 연안양식의 대안으로 부각됨에 따라 최근 우리나라를 비롯하여 국제적으로 외해양식어업에 대한 관심이 증가하고 있다. 외해양식어업의 본격적인 산업화를 위해서는 기술적 요인뿐만 아니라 제도적인 요인에 대한 신중한 검토가 선행되어야 할 것이다.

따라서 본 연구에서는 외해양식어업의 공간적 범위, 외해어장의 한계, 이용자간의 상충문제, 어업의 종류 및 외해양식어업자의 적격성, 외해양식의 유효기간, 성질, 권한 등 외해양식 관련 법·제도의 검토를 통해 외해양식어업의 발전을 위한 입법 방안을 제시하고자 하였다.

외해양식어업은 면허와 허가의 중간적 성격을 포함하고 있다는 것과 양식어업이 면허어업에 의해 영위되어 왔고, 현행 법제가 인정하고 있다는 점에서 외해양식어업을 면허제도에서 수용할 것인지 아님 허가어업제도에서 수용할 것인지에 대해 여러 의견이 있다. 외해양식어업이 새로운 어업제도이고 과거의 어업과는 차원이 다르다는 점을 감안하여 고려해야 할 것이다.

또한 외해양식법을 독립 입법할 경우 장점은 현행 어업제도의 큰 틀을 변경하지 않고 새로운 제도로의 정착이 용이하며, 기존의 제도와 다른 어업제도의 운용이 용이하다. 개인 연안양식과 기업형 외해양식의 선택적 정책집행이 용이하고, 외해양식법의 도입에 따른 문제를 최소화시킬 수 있다. 반면에, 수산업법의 법적 지위 및 어업제도의 변혁에 따른 혼란과 유사 법률간의 형평성 상설, 신법 제정과 이에 따른 예산확보의 어려움, 복잡한 어업체계의 고착 등의 단점이 있다.

법률이라는 것은 일단 제정이 되면 하나의 제도로 정착하게 되고 정착된 제도를 변경하거나

개폐하는 것은 새로운 제도의 창설보다도 더 어려운 것이 사실이다. 이런 점에서 단계적 입법 방안보다는 정책적 판단에 의해 현행어업제도에 외해양식어업을 추가하든지 아니면 새로운 어업 제도로 만들어 나아가야 할 것으로 판단된다.

현재 집단이기주의가 팽배한 우리 현실에서 어업제도의 개편이나 창설은 결코 용이하지 않은 일이다. 그리고 국가 또는 지방정부의 행정능력의 정도 및 향후 국가와 중앙정부와의 관계를 고려하여 분권화를 고려하여야 할 것인바, 가장 합리적인 방법에서 사회 구성원의 합의를 도출하여야 할 것으로 사료된다.

참고 문헌

권상원(1962). “어업권의 법적 성격에 관한 소고”, 『부산대학교 수산대학 연구보고』 6(1).

김도훈·최종열·이정의(2009). 위험 하에서의 외해 가두리양식업 투자의사결정에 관한 연구, 수산경영론집, 109-123.

양세식(1980). “한국수산업법연구(Ⅲ)”, 부산수산대학논문집, 제24권.

양세식(1983). “정치어업권제도에 관한 연구”,

『부산수산대학 논문집』, 제31권.

이종근(1996). 어업제도 개혁의 필요성과 수산업법 개정내용에 관한 소고, 수산해양교육연구, 8(1), 48~65.

장지원외 7명(1981). 『수산화개론』, 새로출판사.

제길우·김용욱(1973). 『한국수산업요론』, 법문사.

차철표(1997). 일본의 어업관리제도에 관한 법적으로 고찰, 수산해양교육연구, 9(2), 121~148.

해양수산부(2006). 수산시책의 장기적 변화와 금수의 정책방향.

해양수산부(2008). 양식어업의 경쟁력 강화를 위한 합리적 구조재편 방안 연구.

金田楨之(1994). 『實用漁業法詳解』, 成山堂書店.

Directorate of Fisheries Department of Aquaculture, key Figures Norwegial Aquaculture Industry, Norway, 2000.

Aaron Dow(2004). Norway vs. British Columbia. National Offshore Aquaculture Act of 2007(A Bill), U.S.A.

www. nmfs. noaa. gov

-
- 논문접수일 : 2009년 04월 14일
 - 논문심사일 : 1차 - 2009년 07월 03일
2차 - 2009년 08월 12일
 - 게재확정일 : 2009년 08월 19일