

남북한 수산제도의 비교연구

차 철 표[†]
(부경대학교)

A Comparative Study on Fisheries System between South Korea and North Korea

Cheol-Pyo CHA[†]
(Pukyong National University)

Abstract

For establishment of post-Unification fisheries program, this research has opened a fisheries Act system for South and North Korea and searched a policy direction to make new Fisheries Act for future South and North Korean fisheries program. In addition, North Korea's present fishery industry must be accurately understood and acknowledge in its point of issues in order to develop and improve to rational direction and to overcome the present South and North's fishery industry. As a level to prepare for future unification, reform and reaction of long-termed and well organized South and North's fisheries program must be arranged. Consequently, fishing permits of South and North, licensing system, fisheries resource management system, fisheries adjustment system, foreign fishing regulations system will be compared in this research, and also find an improvement on North Korea's fisheries related act in preparation of future unification.

Key words : Fisheries act system, North Korea Fisheries, Fisheries cooperation

I. 서론

남한은 급박한 국제정세와 북한의 예측할 수 없는 주장으로 향후 남북관계가 어떻게 변할지 예단할 수 없는 상황에서 남북한간의 수산협력을 강화하기 위한 노력이 다각도로 이루어지고 있다. 구체적인 예로 2007년 10월 4일 남북 정상 선언에서 서해공동어로수역 설정에 관한 내용이 포함되고, 농림수산식품부가 북한의 권위있는 당국과 공동어로수역에 관한 양해각서까지 작성하는 절차를 진행하는 등 남북한 수산협력이 구체

화되고 있다.

남한과 북한으로 분리되기 전에는 양국 공히 1908년 어업법을 위시하여 1924년의 조선어업령에 의한 어업 및 수산자원관리제도가 시행되어 왔으나, 1950년대를 기점으로 남한과 북한은 전혀 다른 어업 및 수산자원관리제도를 운영하고 있다.

남북한의 수산업이 정치상황을 극복하고 합리적인 방향으로 발전하기 위해서는 남북한의 수산업 제도에 대한 보다 정확한 이해와 문제들을 파악하는 노력이 필요하며, 통일 이후를 준비하는

[†] Corresponding author : 051-627-9326, cheolppyo@hanmail.net

차원에서 남북한 수산제도의 통합과 조정을 위한 방안들이 마련되어 있어야 할 것이다.

북한수산업 관련 연구들은 남북한 어업협력방안(신영태, 1998), 북한 수산물 반입 및 유통에 관한 연구(박성쾌 외, 1998), 북한 수산업의 구조와 실태(신영태, 1999), 남북농업교류와 협력의 현재와 미래(김운근, 2001), 북한의 수산업실태와 남북협력방향(최정운 외, 2002), 남북한 수산협력사업의 중장기 추진방안(김현용·박광범, 2006) 등 다수의 연구가 있으나, 북한의 수산제도를 파악하거나 분석한 연구는 거의 전무한 상황이다.

따라서 본 연구에서는 남한과 북한의 어업제도와 수산자원관리제도, 어업조정제도, 외국인어업규제제도 등을 비교·검토하고, 통일 대비 남북한 수산제도의 통합과 조정을 위한 방안을 모색하고자 한다.

II. 북한의 수산법 체계와 남북한 어업제도

1. 북한의 수산법 체계

북한의 수산관련 법규 및 제도에서 북한의 수산업관리에 관한 법규는 i) 어업에 관한 규정(1949), ii) 양식업에 대한 내각과 중앙상무위원회의 공동결정(1958), iii) 수산기업소규정(1947), iv) 수산제품 검사에 관한 규정(1940)의 4가지 기본체계를 구성되어 있다. 그러나 최고권력자와 노동당의 강령과 교시 등이 제도와 정책을 결정하는 초법적인 지위를 갖고 있기 때문에 필요한 조치들은 명령형식을 통해 수시로 실천방안들이 수립되기도 한다. 예를 들면, 수산자원의 보존 및 관리에 관한 1976년의 주석교서와 1989년의 주석령 등이 그것이다. 이와 같이 북한에서는 입법기관과 행정기관, 그리고 당의 정책활동 등의 구분이 모호한 것이 특징이다.

1995년 1월에는 최고인민위원회가 수산업 관리의 기본법으로서 수산법을 제정·공포하였고, 이어

서 1997년에는 하위 법령을 정비한 것으로 알려져 있으나, 그 구체적인 내용은 밝혀지지 않고 있다. 최근에는 금어구(禁漁區)와 금어기(禁漁期)의 설정, 망목의 크기와 어법의 규제, 해양오염의 방지, 수산자원의 번식을 위한 배양장 건설 등에 관한 다수의 부령(部令)을 제정한 것으로도 알려져 있다. 북한의 수산업 관리에 관한 법체계가 혁신적으로 정비된 것으로 추정된다.

1998년 12월에는 양식업 관계규정을 보완한 양어법을 제정하고 2001년에 수정되었다. 양어법은 양어수역의 관리와 수산물 자원의 조성·생산, 자연보호 제도 및 질서를 엄격히 세워 양어사업을 발전시키고 인민생활 향상에 공헌하는 것을 목적으로 하고 있다. 양어법은 양어수역의 관리, 수산자원의 조성, 수산물생산, 자원의 보호, 사업의 지도통제 등을 규정한 6개장과 49개 조문으로 구성되어 있다.

동시에 '수산자원 조성과 보호에 관한 세부규정'(1997.7), '물자원법'(1997.8), '바다오염방지법'(1997.12) 등 관련 법규를 연이어 제정하였다.

2. 남북한의 어업제도

가. 해면어업제도

남한의 면허어업은 어선을 이용하여 어군을 추적하고 어장을 자유로이 이동하여 조업하는 허가어업과는 달리 어장을 특정하고 그 배타적 독점적 이용이 보장되지 않으면 성립되지 않는 어업이다. 이러한 어업에 관해서 특정인에게 면허를 주고 피면허자로 하여금 그 어업에 방해가 되는 행위를 배제하여 그 수면을 독점할 수 있도록 한 것이 면허제도이다. 면허어업은 일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리를 부여하고 있으나, 북한의 수산법 제15조에서는 양식장과 특히 자연양식어장에 조성한 수산자원은 그것을 조성한 기관, 기업소, 단체만이 이용할 수 있다고 규정함으로써⁴⁾, 남한 어업면허는 어장이

4) 북한 수산법 제47조에서 양어시설을 갖추지 않았거나 양

용개발계획과 자격있는 어업자에게 면허하는 것과 사뭇 다르다. 다만, 어장의 배타적 이용은 남한은 권리에 의해서 가능하나, 북한은 수산자원을 조성한 기관, 기업소, 단체에게 부여한다는 차이가 있다.

어업의 허가는 어업자원의 보호, 어업 조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해진 상대적 금지를 특정한 경우에 특정한 자에게 해제하여 자연의 자유를 회복하게 하는 행정행위¹⁾로서 본래의 자유를 회복한다는 의미를 가진다. 다시 말해서 어업의 허가에 의해 본래의 자유가 회복될 뿐, 새로운 권리가 설정되거나 능력이 부여되는 것이 아니다²⁾.

남한은 어업의 허가를 농림수산식품부장관 허가어업, 시도지사 허가어업, 시장·군수 또는 자치구의 구청장 허가어업으로 구분하고 있다. 농림수산식품부장관 허가어업은 어업의 비중이 크고, 이익도 막대하여 일종의 이권어업으로서 허가처분의 신중성이 요청될 뿐 아니라, 이들 어업의 조업구역이 여러 도에 걸쳐 있는 것이 보통이므로 장관이 직접 처분하게 하고 있다³⁾. 또한 어업 경영 규모 등이 통상 지역 사정에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 그 지역 사정에 정통한 시도지사에게 허가의 판단을 결정하게 하는 것이 적절할 뿐만 아니라, 허가 척수가 너무 많아 국가가 일률적으로 관리하는 것이 부적절한 것은 시도지사 허가어업으로 하고 있다. 시장·군수 또는 자치구의 구청장 허가어업은 연안의 일정한

수역을 정하여 무동력 어선 또는 총톤수 5톤 미만의 동력 어선에 의하여 행해지는 어업이다.

반면에 북한의 어선어업은 원양어업과 연해어업으로 구분하고 국가계획기관이 종류별 수산자원 생산 가능량에 맞게 수산물 생산계획을 수립하고, 이에 맞도록 해당 기관, 기업소, 단체에 정확히 주어야 한다고 규정(제8조)함으로써 남한의 근해 어업과 연안어업의 이원적 어업관리가 아닌 국가가 일률적으로 연해어업을 관리하고 있다. 또한 인민경제계획 작성에 필요한 노력과 설비, 자재, 자금의 이용기준, 경영실태, 통계, 과학기술 및 경제발전 주체, 자원부존 상태, 인구수와 같은 기초자료를 준비한 기관, 기업소, 단체에게 어업을 허가하는 것으로 하고 있는 점은 남한의 우선순위 규정과 많은 차이가 있다.

그러나 1997년에 제정된 북한의 수산자원의 증식 및 보호에 관한 세부규정에서는 누구든지 수산자원의 보호구역 내에서 수산자원을 개발, 이용, 조사하고자 할 때에는 수산자원을 보호하고 감독하는 기관이 발급한 포획한도를 받아야 하고(제12조), 수산자원을 개발하거나 이용을 희망하는 단체 또는 기업소는 관련 시나 국가의 감독기관으로부터 수산자원 이용에 관한 인증서를 신청하여야 하며(제13조), 해변에서 어류를 어획하는 기관 및 기업소는 수산자원의 보호감독기관에 의해 발행된 어획증명서(licenses of catching)⁴⁾를 소지하여야 한다(제17조)고 규정함으로써 수산자원을 포획·채취하는 자를 제한할 목적으로 운용하는 남한의 어업허가 시스템과 유사한 규정을 가지고 있다.

나. 내수면어업

남한은 내수면어업법에서 내수면에서 영위할 수 있는 어업의 종류를 면허어업과 허가어업으로 구분하고 어업별 어업허가나 또는 신고에 관한

어수역을 바로 관리하지 않았을 경우에는 그 관리권을 박탈한다고 규정하고 있는데, 이 관리권이 남한의 권리와 같은 효력을 갖는지는 확인되지 않고 있다.

- 1) 梁世植(1980). “韓國水産業法研究(III)”, 釜山水産大學論文集, 제24권.
- 2) 金田楨之(1994). 「實用漁業法詳解」(東京: 成山堂書店), 339面, 우리 나라 대법원 판례 4288行上 41(1955. 8. 12大判) 및 63누97(1963. 8. 22 大判)도 같은 입장을 취하고 있다.
- 3) 농림수산식품부장관 허가어업은 총톤수 8톤 이상의 동력 어선 또는 어업자원의 보호와 어업 조정을 위하여 특히 필요하여 대통령이 정하는 총톤수 8톤 미만의 동력 어선을 사용하는 어업으로서 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙에서 지정한 어업을 말한다.

4) 어류 포획에 관한 인증서의 유효기간은 1년이며, 어류양식을 위한 어장의 이용은 3년부터 6년까지이고, 수산자원의 보호감독기관의 지도하에서 설치되어야 하는 정치성어구의 어장이용은 3년 또는 그보다 단축할 수 있다(제14조).

절차를 정하고 있을 뿐만 아니라, 어업의 우선순위, 조업수역의 조정, 공익을 위한 어업의 제한 등 어업조정에 관한 사항을 정하고 있다. 과거 내수면에서의 수산자원 관리는 특별한 경우를 제외하고 수산자원보호령에 따르는 것으로 하였으나, 2010년 4월 22일 수산자원보호령이 폐지됨으로써 수산업법과 대체 법률인 수산자원관리법에 따르도록 하고 있다.

내수면어업법에 의하면, 내수면에서 양식어업, 정치망어업, 공동어업, 조류채취어업을 영위하고자 하는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 하고, 자망어업 등 허가어업을 영위하고자 하는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다.

북한의 양어법은 중앙양어지도기관, 국토환경보호지도기관이 양어수역을 담당하고 기관, 기업소, 단체에 양어수역에 대한 관리를 정확히 분담하도록 하고 있고(제9조), 양어과학연구기관은 지역별, 수역별에 따르는 양어적지조사를 실시하여 그 자료를 중앙양어지도기관, 국토환경보호지도기관에 제출하도록 하고 있다(제11조)⁵).

자연수역을 이용하여 양어를 하려는 기관, 기업소, 단체는 양식하고자 하는 해당 수역의 명칭, 약도, 만수면적과 갈수면적 등이 정확하게 표시된 자연양어수역 이용 신청서를 중앙양어지도기관에 제출하여 심의를 받고 중앙국토환경보호지도기관에 제출해야 한다(제12조). 자연양어수역이용신청서를 접수받은 중앙국토환경보호지도기관은 신청서의 내용이 정확한지를 검토하고 신청한 기관, 기업소, 단체에 해당 수역의 이용을 허가해 주어야 한다(제13조). 해당수역의 이용을 허가받은 해당 기관, 기업소, 단체는 해당 수역의 크기와 용도, 물고기의 생태조건 등의 내용과 양어수역을 양어지도기관과 국토환경보호기관에 등록하여야 하고, 물고기의 생태조건에 맞게 양어수역과 시설물을 정상적으로 보수·정비하여야 한다(제

16조).

양어시설을 갖추지 않았거나 양어수역을 바로 관리하지 않았을 경우에는 그 관리권을 박탈하며(제47조), 국가계획을 받지 않고 물고기를 생산하였거나 물고기자원조성과 보호에 지장을 준 경우에는 물고기생산을 중지시키고 해당한 피해를 보상시키며 비법적으로 생산한 물고기와 얻은 수입, 위법행위에 이용한 선박과 어구는 몰수한다(제48조). 또한 양어법을 위반하여 양어사업에 엄중한 피해를 발생시킨 기관, 기업소, 단체의 책임 있는 자와 개별적 공민에게는 정상의 따라 행정적 또는 형사적 책임을 지운다(제49조).

Ⅲ. 남북한 수산제도의 비교

1. 어업진입 규제

남한은 어획노력량관리를 위하여 어업면허제도와 어업허가제도를 병행하고 있으며, 어업을 하고자 하는 자는 일정한 자격조건을 갖추고 행정청에 어업면허나 또는 어업허가를 신청하여야 한다. 그러나 북한은 어업면허나 허가과 같은 행정청의 허가행위에 관한 규정은 없고, 국가계획기관이 종류별 수산자원 생산 가능량에 맞게 수산물 생산계획을 수립하고, 해당 기관, 기업소, 단체에게 어업을 하도록 하고 있다(북한 수산법 제8조).

남한의 면허어업은 면허어업의 선택권 확대로 어업인 소득구조의 다양성을 확보할 수 있도록 함과 아울러, 해면을 보다 입체적으로 이용하기 위하여 면허어업의 종류를 종전의 4개 어업(제1종 양식어업, 제2종 양식어업, 정치망어업, 공동어업)에서 마을어업, 협동양식어업, 복합양식어업, 어류등양식어업, 해조류양식어업, 패류양식어업, 정치망어업 등 7개 어업으로 전환하였다. 반면에, 북한은 수산지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체로 하여금 수산동물의 치어, 해초의 종묘의 생산 기반과 양식품종의 육종체계를 확립하게 하고,

5) 양어법은 1998년 12월에 제정되고, 2001년에 수정·보완되었다.

그 생산을 증진하도록 하고 있으며, 양식장과 자연양식어장에 조성한 수산자원은 그것을 조성한 기관, 기업소, 단체만이 이용할 수 있다고 규정(북한 수산법 제15조)하고 있을 뿐, 남한과 같이 양식어업을 구분하지 않고 있다.

또한 남한은 헌법 제120조 제1항에서 규정한 수산자원은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허(허가 포함)할 수 있다는 규정에 따라 수산업법 제43조에서 허가어업에 대해 규정하고 있다. 허가어업의 종류는 어장을 중심으로 원양어업⁶⁾, 근해어업, 연안어업 및 구획어업 등이며⁷⁾, 농림수산식품부장관이 허가하는 어업은 원양어업과 근해어업이고, 시·도지사가 허가하는 어업은 연안어업이며, 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 허가하는 어업은 구획어업이다. 반면에, 북한은 어업허가가 인민경제계획법에 기초한다고 할 수 있는데, 동법에 의하면, 북한의 경제는 생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초하고 있는 계획경제로서 국가계획기관과, 기관, 기업소, 단체는 인민경제계획 작성에 필요한 노력과 설비, 자재, 자금의 이용기준, 경영실태, 통계, 과학기술 및 경제발전 주체, 자원부존 상태, 인구수와 같은 기초자료를 준비하여야 하며, 국가계획기관은 인민경제지표를 기관, 기업소, 단체에 할당하도록 하고 있다(북한 인민경제계획법 제13조). 이 규정에 의거하여 어업을 할 수 있는 기관, 기업소, 단체가 결정된다. 북한의 어선어업은 원양어업과 연해어업으로 구분하고 있다.

남한은 배타적 경제수역법과 배타적 경제수역에서의 외국인어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률에 의해, 북한은 「조선민주주의인민공화국 경제수역에서의 외국인과 외국선박, 외

국비행기들의 경제활동에 관한 규정」의해 외국인의 어업을 규제하고 있다.

결국, 어업진입 규제는 남북한 공히 국가가 관리·조정 기능을 수행하고 있으나, 남한의 경우에는 어업허가정수, 선복량 제한 등의 규정에 의해 어업을 행할 자를 선발 및 조정하고, 북한은 어업을 영위하기 위하여 어업의 허가나 면허를 받아야 하는 것이 아니라, 국가계획기관이 수립한 수산물생산계획에 따라 어업을 영위할 자가 정해진다고 할 수 있다.

2. 수산자원의 보호와 증식제도

가. 남한의 수산자원관리제도

남한은 오랫동안 수산업법이라는 단행법을 중심으로 어업 및 수산자원을 종합적으로 관리하여 왔다. 남한은 어업면허, 어업허가 및 신고어업제도를 운용하면서 총허용어획량관리제도를 병용하는 어업관리방식을 채택하고 있다. 남한의 어업 관리는 적극적이고 인위적 자원 조성보다는 자연적 자원 조성을 추구하고 있다. 수산자원의 체계적이고 종합적인 관리를 위하여 2009년 4월에 수산자원관리법을 제정하였으며, 기존의 수산자원보호령상의 수산자원 관리에 관한 규정과, 자원회복계획, 어업자협정에 의한 자원관리제도 등을 도입하여 2010년 4월 23일부터 시행하고 있다.

(1) 어구제한에 의한 자원관리

오늘날 주요 어업국이 시행하고 있는 기술적 관리 방식은 대체로 어기·어장·어종·어획물 체장에 대한 규제를 행하는 것이다. 기술적 관리 방식 중에서도 어로 활동으로 인한 수산자원의 사망을 줄이기 위하여 전통적으로 영위해 온 방법 중의 하나가 어구의 망목 제한이다. 어구의 망목을 적당한 크기로 제한한다는 것은 체장이 적은 어린 물고기를 도망시켜 보호하고, 상품 가치가 높은 성어 또는 대형어를 선택하여 어획하고자 하는 것이다. 어장과 어기에 따라 사용하는 어구를 제한하는 것은 특정 해역에 있어서 자원보호상

6) 개정 수산업법에서는 원양어업의 허가를 원양산업발전법으로 이관하였다.

7) 허가권자를 기준으로 한 어업의 종류는 농림수산식품부장관 허가어업, 시·도지사 허가어업, 시장·군수 또는 자치구의 구청장 허가어업 등이다.

특히 해로운 어구·어법이나 또는 채포 대상물을 제한 또는 금지하는 것으로 특정 어종을 보호하기 위한 조치이다. 현행 어구제한은 수산동식물을 포획·채취하기 위하여 해조인망류 어구 또는 2중 이상의 자망을 사용하지 못하게 하는 것과 어업대상 어종별 허용망목의 크기를 제한하는 것 및 어장과 어기에 따라 어구 사용을 제한하는 것 등이다.

(2) 어장·어기제한에 의한 자원관리

어장·어기 제한에 관한 규정은 금어구, 금지구역, 어기 제한 등으로 대별된다. 금어구⁸⁾는 특정 어종을 보호하기 위하여 설정되는 것으로 특정 어종 이외의 다른 어종의 채포를 허용하게 되면 특정 어종이 혼획될 우려가 있고, 또 다른 어종의 채포 행위로 인하여 보호하고자 하는 특정 어종에 공포와 위협을 줄 염려가 있으므로 모든 수산동식물에 대하여 일체의 채포 행위를 금지하여 절대적인 안식 장소로 만들자는데 그 근본 취지가 있는 것이다⁹⁾. 자원 관리 수단으로서 금어기를 정하는 것은 치어나 미성숙 어류 등 어종의 특정 생육 과정을 보호하기 위한 것과 특정 어장에 있어서 어획 수준이 최대 지속적 생산량의 수준에 도달했을 때 재생산에 필요한 최소 자원을 보호하기 위한 것 등이다¹⁰⁾.

금지구역은 특정 어업에 한하여 일정한 구역 내에서 일정한 시기에 그 조업을 금지하는 것으로 구역에 의한 금지와 어구에 의한 금지가 있다. 금지구역은 특정 어업만을 금지하는 것으로 금어구와는 상당한 차이가 있다. 그리고 어기제한은 이동성이 적은 것, 채포가 용이한 것에 대해 산란기 또는 발육기를 보호할 필요가 있는 경우 그 산란기나 발육기에 한하여 어업을 제한하는 것이다.

(3) 포획금지채장 규제에 의한 자원관리

포획채장의 제한은 수산동식물의 치어를 보호하기 위하여 어업금지구역 또는 금어기의 설정, 유해한 어구·어법의 사용금지 이외에 일반적 보호방안으로서 성장기에 있는 어류의 포획·채취를 금지하는 것이다.

(4) 자원조성사업에 의한 자원관리

수산자원의 조성을 위하여 행정관청으로 인공어초의 설치사업, 바다목장의 설치사업, 해조장의 설치사업, 수산종묘의 생산 및 방류사업, 그 밖에 농림수산식품부장관이 정하는 수산자원 조성에 관한 사업을 시행하도록 규정하고 있다.

(5) 수면관리를 통한 수산자원의 보호

수산동물의 산란과 수산동식물의 종묘 발생이나 치어의 성장을 위하여 적합하다고 인정되는 수면에 대하여 시도지사의 신청에 의해 농림수산식품부장관이 정하는 보호수면이 있는데, 이 수면은 수산동식물의 번식보호를 위하여 유해한 어업 또는 매립·준설하거나 또는 수위의 변경을 가져 올 우려가 있는 공사 등을 적당히 제한 또는 금지함으로써 또는 보호수면 지정기간의 만료일까지는 누구도 조업할 수 없도록 제한함으로써 수산자원의 서식 환경을 보호하는 것이다.

어장의 효율 한계성을 극복하고 그 어장의 지속적인 생산성의 확보와 자원 및 어장의 종합적 이용과 관리대책을 강화하고자 하는 취지에서 육성수면 지정제도를 운용하고 있는데, 정착성 수산동식물이 대량 서식하는 수면, 수산자원의 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치한 수면, 인공어초시설 등 수산자원 조성시설을 한 수면 등에 대해서 지정한다. 이들 수면은 정착성 수산동식물의 과밀서식을 방지하기 위하여 적정량을 포획·채취하여야 할 필요가 있을 것과 수면의 위치가 인근에 거주하는 어민이 이용할 수 있는 범위 안에 있을 것 등을 요건으로 하고 있다.

수산자원의 효율적인 관리·이용을 위하여 인공

8) 수산업법 제76조 1항 1호에 의하여 금지된 구역.
9) 諸吉雨·金容旭(1973). 「韓國水産法要論」, 法文社.
10) Beddington, John R. · R. Bruce Rettig(1983). "Approaches to the Regulation of Fishing Effort", FAO Fisheries Technical Paper 243, Rome.

어초 또는 바다목장 시설물을 설치하였거나 설치할 예정인 수면을 수산자원관리수면으로 지정할 수 있는데, 이 수면에서는 매립행위, 준설행위, 공작물을 신축·증축 또는 개축하는 행위, 토석·모래 또는 자갈의 채취행위 등을 할 수 없으나, 수면의 지정목적 범위 안에서 그 관리·이용규정을 정하여 어업인 등으로 하여금 이용하게 할 수 있다.

나. 북한의 수산자원 관리제도

북한의 수산법은 수산자원조성과 보호, 수산물 생산과 가공분야의 어업제도와 어업질서를 확립하여 수산업을 발전시키고 인민생활을 높이는 데 목적을 두고 있기 때문에, 북한은 수산자원조성을 수산물생산보다 국가적 정책을 선순위로 하고 있다. 국가계획기관은 국민들의 수산물에 대한 수요에 따라서 수산자원조성계획을 세우고 해당 기관, 기업소, 단체에 적절하게 할당하여야 하며, 수산지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 수산동물의 치어, 해초의 종묘의 생산기반과 양식품종의 육종체계를 확립하여야 하며, 국가계획에 의하여 양식장에 수산동물의 치어, 해초의 종묘를 살포하도록 하고 있다.

또한, 수산지도기관과 해당 기관, 기업소, 단체는 인공 해중림의 조성, 치어방류와 같은 자연양식어장 조성의 국가계획을 수행하여야 한다. 그리고 북한의 수산자원 관리 중 특이한 것은 양식장의 수산자원과 해면에서 따로 조성한 수산자원에 대해 그 자원을 조성한 기관, 기업소, 단체만이 이용할 수 있도록 하고 있다. 이는 남한의 자율관리어업과 유사한 자원관리방식을 도입·운용하고 있다.

북한은 수산자원을 보호하기 위하여 매년 4월과 7월을 수산자원보호월간으로 정하고 있고, 수산자원을 보호하기 위하여 수산자원보호구, 보호하여야 할 수산자원의 종류, 종류별 수산자원의 보호시기, 포획·채취 허용 수산자원의 크기, 금지어구와 어로방법 등을 정하고 있다¹¹⁾. 수산자원

보호구의 관리는 해당기관, 기업소, 단체가 담당하며, 수산자원보호관리계획에 기초하여 보호구안의 수산자원을 보호·증식시키도록 하고 있고, 보호하여야 할 수산자원생산계획을 초과하여 포획·채취를 하지 못하도록 하고 있다.

누구든지 승인없이 바다와 하천, 저수지, 호소에서 물고기보호에 이로운 풀(grass)을 채취할 수 없으며, 정해진 낚시규칙을 준수해야 하며, 댐, 갑문을 건설하는 기관, 기업소는 어도를 설치하여야 한다. 또한 수산자원에 피해를 줄 수 있는 저품질의 광물(lean ore), 정화되지 않은 폐수, 방사성물질, 독성물질, 오물과 폐설물은 바다와 하천, 저수지, 호소에 투기하는 것을 금지하고 있다.

연안 정착성 수산자원을 수출하고자 하는 경우에는 해당 국토환경보호기관의 동의를 얻어야 하며, 다른 국가 또는 다른 국가의 사람은 북한의 경제수역에서 수산자원조사와 수산물을 생산할 수 없다.

양어법은 하천, 호소, 저수지 같은 육지수역에서 물고기를 기르고 잡는 질서를 규제하며, 육지수역에서 조개류, 새우류 등의 양식에 대해서도 적용된다. 동 법에 의하면 소하성 어류의 번식을 위하여 자연 번식 조건을 인위적으로 조성하도록 규정하고 있으며, 소하성어류의 통로 확보는 물론, 인공적으로 번식하는 사업도 병행하도록 하고 있다. 그 뿐만 아니라, 번식을 위하여 강과 바다로 오르내리는 소하성 및 강하성 어류의 포획을 금지하고 있다.

수산자원 증식 보호에 관한 규정은 성게, 가리비, 미역, 다시마등 주요한 수산자원을 적극적으로 보호하며, 수산자원 보호를 위하여 번식기에 어류와 해조류의 포획·채취를 금지하는 금지어를

11) 중앙국토환경지도기관이 수산자원보호구, 보호하여야 할 수산자원의 종류, 종류별 수산자원의 보호시기, 포획·채취 허용 수산자원의 크기, 금지어구와 어로방법 등을 정하는 것으로 되어 있으나, 그 구체적인 내용을 확인할 수 없어서 그 실체가 확인되지 않고 있다.

정하고 있으나, 예외적으로 산란 또는 번식기에도 포획·채취를 할 수 있도록 예외규정(수산자원을 인위적으로 번식시키기 위하여 종묘를 수집하는 경우, 수생생물과 식물을 인위적으로 양식하기 위한 경우, 끌어구, 정치망, 낚시 등으로 어획하는 경우, 과학적 연구와 조사를 위하여 수산동물 및 식물을 포획·채취하는 경우)을 두고 있다.

또한 수산동식물을 포획하고자 할 때에는 지정된 어구를 사용되어야 하며, 어린 물고기를 포획하는 것과 화학비료, 폐수와 오수와 같은 해로운 물질을 바다, 호수, 강에 흘려보내는 것을 금지하고 있다.

그리고 누구든지 수산자원의 보호구역 내에서 수산자원을 개발·이용·조사하고자 할 때에는 수산자원을 보호·감독하는 기관이 발급한 수산물 포획한도를 할당받아야 하며, 포획한도를 초과하여서는 안되는 것으로 되어 있다. 수산자원이 급속히 감소하여 특히 보호되어야 할 수생 동물과 식물의 종류에 관하여는 수산자원을 보호·감독하는 기관이 매년 지정하는 것으로 되어 있다. 모든 인민은 강, 개울, 호수에서 낚시로 어업을 할 수 있다.

3. 어업조정제도

가. 남한의 어업조정제도

수산업은 그 어느 산업보다도 국가의 행정력이 깊이 개입하는 이른바 1차 산업이다. 1차 산업 중에서도 농업은 토지의 소유권에 기초하여 농업경영자의 의지대로 씨를 뿌리고 가꾸어 거두는 산업인 반면에, 수산업은 행정관청의 면허나 허가에 의하여 비로소 가능하다. 또 채포물, 어장, 어기, 어선·어구, 선원 모두가 행정관청의 규제 대상이다. 다시 말해서 행정관청의 규제 내용의 적부가 바로 수산업의 성쇠와 직결되어 있다고 해도 과언이 아니다.

남한의 제정 수산업법은 어장의 이용관계를 규율함에 있어서 어장을 누구에게 어떻게 이용하도

록 할 것인가를 정하는 것이었다. 즉 어장을 자유로운 이용에 일임하지 않고, 공공의 목적에 이용하도록 하는 것과 어업자들이 어업을 영위하는데 있어서 어업질서 유지를 위한 제한이나 금지를 어떻게 할 것인가를 정하여 수산업의 민주화를 도모하고자 했던 것이다. 본래 공유수면은 일반국민의 자유로운 이용이 가능한 것이며, 영업자유의 원칙상 국민의 자유에 속한다고 할 수 있으나, 이들 일체를 국민 각자의 자유에 일임할 경우에 공유수면 이용과 공공재인 수산자원 관리에 필연적으로 문제가 발생하기 때문에 공유수면인 어장 이용에 대한 일정한 규제와 규율이 필요한 것이다.

그리고 수산업법은 어장이용에 관한 질서유지의 차원에서 어업조정제도를 두고 있다. 어업조정제에 관하여 수산업법이 정의한 바는 없으나, 사회통념상의 단순한 분쟁의 조정이라기보다는 수면의 종합적인 고도이용을 통하여 어업생산력을 높일 수 있도록 국가통치의 차원에서 수산자원의 이용을 규제·조정하는 것이라고 할 수 있다.

현행 수산업법상의 어업조정은 크게 어업조정에 관한 명령, 조업수역 등의 조정, 허가정수의 결정, 유료낚시터·채험어장 지정, 낚시행위 등의 제한 또는 금지, 면허·허가 또는 신고어업 외의 어업의 금지, 시설물의 철거 명령, 표지의 설치·보호 명령 등의 내용으로 이루어져 있다.

나. 북한의 어업조정제도

북한은 수산업법 제5장(수산부문 사업에 대한 지도통제)에서 수산물을 수출하고자 할 경우에는 국가계획기관의 승인을 받아야 하고, 국가계획기관은 수산물 수출계획을 수산물을 생산하는 기관, 기업소, 단체에만 부여하도록 하고 있다. 또한 연해 정착성 수산자원을 수출하려고 할 경우에는 해당 국토환경보호기관과 합의하도록 하고 있다.

양식장과 자연어장 관리가 부실하여 단위당 생산량을 늘리지 못하였거나 수산자원 조성이나 증

식계획을 실행하지 못한 경우에는 중앙수산지도 기관이 양식장과 자연어장 관리를 다른 기관 또는 기업소, 단체에게 이양할 수 있도록 하고 있다.

북한과 체결한 협약이 있는 경우를 제외하고 다른 나라 또는 다른 나라 사람은 북한의 배타적 경제수역에서 수산자원을 조사하거나 또는 수산물을 생산할 수 없다고 정하고 있다. 그리고 국가계획에 포함되지 않은 수산물의 생산과 수산자원 조성과 보호에 지장을 초래한 경우에는 수산물의 생산을 중지시키고 그 피해를 보상시키며, 불법어획물이나 또는 그로 인한 수익, 불법행위에 이용된 선박과 어구 및 설비는 몰수할 수 있도록 하고 있다.

특이한 것은 북한의 경제활동이 국가계획에 의해 이루어지고 있기 때문에, 남한과 같이 개별적인 명령에 의한 어업조정보다는 국가계획에 의해 어업조정이 이루어지고 있다. 그 뿐만 아니라, 수산부문 사업에 대한 통제가 어업과 관련한 구체적인 사항을 정하고 있는 것이 아니라, 절대적 명령에 의한 복종의 형식으로 이루어져 있어서 남한의 수산업법과 같이 복잡하지 않고 매우 단순하게 되어 있다. 그리고 수산법 제4장의 수산자원 보호에 관한 규정이 남한의 수산자원 보호에 관한 명령과 동일한 형태를 유지하고 있으며, 모든 해당기관, 기업소, 협동단체와 자국 내의 외국인과 외국법인에게 적용되는 수산자원의 증식 및 보호에 관한 세부규정은 4개장 20개로 구성되어 있으나, 규율하는 내용의 구체성이 수산법과 유사한 형태를 유지하고 있다. 이 때문에 남한의 어업조정과 형식면에서 유사하다고 할 수 있다.

4. 어장관리와 환경 보존

가. 남한의 어장 및 환경관리

해양오염의 원인은 공장 폐수, 생활하수 등 육지로부터의 오염, 폐기물 투기, 유류 유출사고 등에 의한 경우와 어업활동으로 인한 폐각 및 양식

자재의 탈락, 어구의 해상 폐기, 폐어선의 항내 방치 등으로 구분할 수 있다¹²⁾. 환경정책기본법과 같은 육상 중심의 환경보호 관련 법률을 제외하고 해양을 중심으로 하는 법률로서는 여러 법률이 있는데, 해양오염으로부터 수산자원의 보호를 위하여 수산업법을 위시하여 어장관리법, 해양환경관리법, 공유수면관리법 등 여러 법률들이 있다.

수산업법에서는 어업활동을 통한 환경오염을 줄이기 위하여 어업권 또는 허가의 효력이 소멸되거나 어업 시기가 종료된 경우 어장 또는 수면에 설치한 시설물 또는 양식물을 어업권자 또는 어업허가를 받은 자가 철거하도록 규정하고 있다(법 제55조). 만약 이러한 시설물의 철거 의무자가 그 철거 의무 기간이 경과하여도 그 시설물 또는 양식물을 철거하지 않은 때에는 행정 관청이 행정대집행법이 정하는 바에 따라 시설물 또는 양식물을 철거할 수 있다. 그리고 연안관리법에서는 연안 수역의 환경 개선을 위하여 농림수산식품부장관이 정하는 연안 수역 정화 사업 계획과 지침에 따라 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장으로 하여금 연안 수역 정화 사업 실시 계획을 수립·추진하도록 규정하고 있다.

또한, 수산업법에서는 수산동식물의 번식 보호를 위하여 수산동식물에 해로운 물체나 물질을 버리거나 흘리는 행위, 수질의 오탁(汚濁) 및 오염에 대한 제한이나 금지에 관한 명령을 할 수 있으며, 수산동식물의 병해 방지에 관한 사항과 양식 및 병해 방지를 목적으로 하는 약품 또는 물질의 사용에 관한 제한이나 금지 명령을 할 수 있다(제77조). 그리고 산업시설이나 그 밖의 사업장의 건설 또는 조업, 선박 또는 해양시설, 해저광구의 개발 등의 사유로 인하여 수질이 오염되어 면허받은 어업에 피해가 발생하면 그 오염발생시설의 경영자는 피해자에게 정당한 배상을 하

12) 신영태·정명생·박성쾌(1993). 지속적 어업발전을 위한 수산자원관리 및 해양환경 보전방향, 한국농촌경제연구원.

여야 한다(제80조).

「어장관리법」의 목적은 어장의 효율적 보존·이용 및 관리에 관하여 필요한 사항을 규정하여 어장환경을 보전·개선하고 지속 가능한 어업 생산기반을 조성함으로써 어장의 생산성을 확보하는 것이다. 이 법에 의하면 농림수산식품부장관은 어장을 종합적이고 체계적으로 관리하기 위하여 5년마다 어장관리기본계획을 수립하여야 하고, 그 기본계획에는 어장관리에 관한 정책목표 및 기본방향, 어장환경의 보전 및 어장의 효율적인 이용에 관한 방안, 어장의 정화·정비에 관한 기본방향이 포함되도록 규정하고 있다.

또한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어업면허 및 어업허가의 동시갱신 등 어장관리를 위한 적절한 조치가 필요한 해역을 어장관리 해역으로 지정하고, 장관은 어장관리 해역 중 특히 환경오염이 심화되어 어장휴식의 실시나 신규 어업면허의 금지 등의 조치가 필요한 곳에 대하여는 어장관리 특별해역으로 지정하도록 「어장관리법」이 규정하고 있다.

이와 같이 수산업법상의 해양 오염 방지에 관한 일련의 조치는 어업자를 중심으로 이루어지고 있으나, 육상과 해상에서 생산과 소비를 통하여 비롯된 해양 오염에 대해서는 특별한 규정이 없고, 남한의 환경 법제에 위임되어 있다.

나. 북한의 어장 및 환경관리

북한이 현재 시행하고 있는 환경보호와 관련한 법률은 환경보호법, 바다오염방지법, 국토환경보호단속법, 농업법 및 수산법 등이 있다. 이들 중 바다오염방지법과 수산법은 해양의 오염을 방지하기 위한 규정을 많이 포함하고 있다.

북한의 바다오염방지법은 1997년 10월 22일 최고인민회의 상설회의 결정 제99호로 채택되고, 1999년 1월 14일 최고인민회의 상임위원회 정령 제350호로 수정되었다. 동법은 25개 조문으로 구성되어 있는데, 바다의 수질과 자원을 보호하는데 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조). 기관,

기업소, 단체는 정화시설을 갖추고 폐수를 정상적으로 정화하여야 하며, 배출기준을 초과하는 폐수는 바다에 내 보낼 수 없다(제6조). 해안에 미광, 광재, 오물과 같은 것을 버려야 할 경우 국토환경보호기관의 승인을 받고 지정된 장소에 버려야 하며(제7조), 농약이 바다로 흘러들어가지 않도록 하여야 한다(제9조). 오염방지시설을 갖추지 않은 선박은 항해할 수 없으며, 선박운항과정에서 생긴 오염물질을 바다에 버려서는 안된다(제12조). 바다를 오염시켰을 경우에는 원상복구 또는 벌금 및 정당한 손해를 배상시킨다(제24조).

수산법은 국토환경보호기관을 어장관리 책임을 부여하고 수산물 생산계획을 제출한 기관, 기업소 및 단체에게 할당하도록 하고 있고(제20조), 누구도 승인없이 바다와 하천, 저수지, 호소에서 물고기 보호에 이로운 풀을 뜯지 못하도록 정하고 있다(제37조). 또한 수산자원에 피해를 줄 수 있는 미광이나 정화하지 않은 폐수, 방사능물질, 독성물질, 오염과 배설물은 바다와 하천, 저수지, 호소에 버릴 수 없도록 규정하고 있다(제40조).

5. 외국인 어업 규제제도

가. 남한의 외국인 어업규제

남한은 주변수역에서의 외국인 어업을 규제하기 위하여 배타적 경제수역에서의 외국인 어업 등에 대한 주권적 권리의 행사에 관한 법률¹³⁾을 제정하였는데, 동법은 해양법에 관한 국제연합협약의 발효에 따른 국제해양질서와 남한 주변수역의 어업환경변화에 효율적으로 대응하고, 남한의 배타적 경제수역에서의 어업자원을 능동적으로 보존·관리하기 위하여 외국인에 대한 어업활동을 규제하고 있다.

이 법은 26개 조문과 부칙으로 구성되어 있는데, 해양생물자원의 적절한 보존·관리 및 이용에 이바지함을 목적으로 한다고 천명하고(제1조), 외

13) 1996년 8월 8일 법률 제5152호로 제정하여 1997년 8월 7일부터 시행.

국민이 대한민국의 배타적 경제수역에서 어업활동을 하는 경우에는 수산업법의 규정에 불구하고 이 법의 규정을 적용하도록 하며, 외국과의 협정에 의하여 따로 정하는 것이 있는 때에는 그 협정이 정하는 바에 의하도록 하였으며, 남한의 배타적 경제수역의 어업자원보호 등을 위하여 외국인의 어업활동이 금지되는 특정금지구역의 설정 근거를 마련하였다. 또한, 외국인이 남한의 배타적 경제수역에서 어업활동을 하고자 하는 경우에는 주무장관의 허가를 받도록 하고, 시험·연구 등을 목적으로 수산동식물의 포획·채취 등을 하고자 할 때에는 주무장관의 승인을 얻도록 하였다.

외국인이 배타적 경제수역에서 어업활동에 관한 허가를 받은 경우에는 입어료를 납부하도록 하였으며, 외국인 또는 외국어선의 선장은 해난사고의 발생 등 농림수산식품부령이 정하는 경우를 제외하고는 배타적 경제수역에서 어획물 또는 그 제품을 다른 선박에 옮겨 싣거나 받아 싣지 못하도록 하였으며, 이 법에 의한 허가 또는 승인을 얻은 외국인이 이 법, 이 법에 의한 명령 또는 제한이나 조건에 위반한 때에는 그 허가 또는 승인을 취소할 수 있도록 하여 법집행의 실효성이 확보되도록 하였다. 허가를 받지 아니하고 어업활동을 한 외국인은 1억원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하는 등의 벌칙에 관한 사항을 정하고, 이 법에 위반한 외국인 또는 외국선박에 대한 입검·나포 등의 사법절차 등을 정하였다.

나. 북한의 외국인 어업규제

조선민주주의인민공화국 경제수역에서의 외국인과 외국선박, 외국비행기들의 경제활동에 관한 규정」을 1978년 8월 12일 정무원결정 제160호로 공포하고, 1980년 1월 1일부터 시행하였다. 이 규정의 제2장(제5조~제23조)은 외국인과 외국선박은 북한의 자원보호감독기관(이하 자원감독기관이라 한다.)의 허가없이 북한의 경제수역에서 물고기를 잡을 수 없으며(제5조), 북한의 승인(협정, 계약, 인가)을 받아 북한의 경제수역에서 물고기

를 잡으려는 외국인과 외국선박은 물고기잡이 허가신청서 3부를 한글과 국제용어로 만들어 한달 전에 자원감독기관에 제출하도록 하고 있다(제6조). 또한 어업을 위하여 북한의 경제수역에 들어오려는 외국선박은 24시간 전에 경제수역 경계선을 넘는 좌표, 날짜 및 시간을 자원감독기관에 통보하도록 하고 있으며(제8조), 외국선박이 북한의 경제수역으로 들어 올 때는 선박의 현측과 상갑판현측에 선박의 이름과 번호를 밤에나 낮에나 잘 보이도록 표시하도록 하고 있다(제10조).

이 이외에도 북한의 경제수역에서 물고기를 잡는 선박은 물고기잡이 허가증과 국제해사법규에 규제된 선박의 증빙문건을 가지고 있어야 하며(제11조), 북한의 경제수역에서 물고기를 잡는 외국선박은 자원감독기관에 물고기잡이 정형에 대한 순보는 무전 또는 전보로 다음달 5일까지 월보는 문건(3부)으로 다음달 10일까지 제출하여야 한다(제12조). 그리고 어로일지와 어군탐지기록지 등 각종 기록을 유지하여야 하며(제13조), 동규정에서 정하는 망목의 크기와 어획금지체장을 준수하여야 하며(제14조), 연어·송어·정어리·게·물개·고래의 포획금지(제15조), 어선의 크기와 집어등의 밝기 제한(제16조), 입어료(제17조), 금지된 어법(제18조), 타어선의 어업활동 방해금지(제19조), 군사경계선 내에서의 어업활동 금지(제20조), 관헌의 입검 등 감시활동에 대한 협력의무(제21조 및 제22조) 등을 준수하여야 한다¹⁴⁾. 외국인, 외국선박, 외국비행기는 북한의 경제수역에서 이규정 33조에 지적된 위반행위를 하였을 때에는 그로부터 생긴 손해에 대하여 책임지며 조선민주주

14) 이 규정의 내용 중에서 특기할 것은 첫째, 각종 어구의 망목 크기의 최저한계를 명태중총트물 37.5mm, 명태저인망 30mm, 가자미트물 50mm, 가자미저인망 40mm, 새우트물 및 새우저인망 20mm, 푹치자망 17mm, 멸치자망 13.6mm, 고등어자망 39mm와 같이 구체적으로 명시한 점이다. 둘째는 어획이 금지되는 어류 3종의 최저체장한계를 명태 30mm, 가자미 21cm, 외치 19cm로 규정하고, 새끼고기가 80% 이상 되는 곳에서는 어업활동을 할 수 없다는 규정과 함께, 송어·연어·정어리·게·물개·고래를 잡을 수 없다는 포획금지 어종을 구체적으로 열거하고 있다는 점이다.

의 인민공화국의 권한있는 기관의 조사에 무조건 응하여야 한다(제34조)¹⁵⁾.

IV. 결론

북한은 최고위층 교시, 노동당 규약, 노동당 강령·지침, 사회주의 헌법, 내각의 정령·지침, 성문 법률 등의 법체계를 형성하고 있고, 「조선노동당 규약」이 헌법에 우선하는 독특한 법체계를 갖고 있기 때문에, 노동당의 결정이 모든 것에 우선하고 있으며, 각종 성문법보다도 최고위층 교시와 지시, 노동당의 지침·강령, 내각의 정령 또는 결정이 최고의 법규범으로서 효력을 가진다. 실정법이 제정·시행되어도 법이 현실적으로 적용되는 규범적인 기능은 매우 약하기 때문에, 현재의 북한 정치적 체계로는 선언적이면서 형식적인 법체계를 남한과 같이 구체적이고 명시적인 법률의 필요성을 느끼지 못할 수도 있다. 그러나 남북한이 통일이 된다면, 어업 및 수산자원의 보호·관리·이용에 관하여 구체적이고 세부적인 규정을 마련하여 시행하고 있는 남한의 수산제도를 최고위층 교시와 지시로 대체하기는 사실상 곤란할 것이며, 또한 통일 이후 계획경제체제를 수용하지 않는다면 수산자원 이용을 둘러싼 선취경쟁은 계속될 수 밖에 없을 것이다. 이런 점을 고려할 때, 북한의 수산법은 선언적이고 형식적인 법률의 형태가 아닌 보다 구체적인 시행법 또는 절차법의 형태로 전환되어야 할 것이며 보다 세부적인 규정의 마련이 요구된다고 할 수 있다.

인민민주주의 공화국이라는 북한 체제상의 이

15) 그리고 규정 제23조는 구체적인 벌칙으로서 범칙행위의 정도에 따라 ① 어업의 중단 ② 입어허가의 취소 ③ 어구와 어획물의 몰수 ④ 피해액의 배상 ⑤ 15만원 이하의 벌금 ⑥ 선원과 어선의 억류 등 6개 항목을 규정한 다음, 정상이 엄중할 때에는 북한의 형법에 따라 처벌한다고 하는 단서를 두고 있는데, 이는 유엔 해양법협약 제73조의 3항이 규정하는 이른바 체형금지원칙(體刑禁止原則)을 무시한 지극히 자의적인 규정으로서, 영해 내에서 연안국이 행사할 수 있는 관할권의 범주에 속하는 것이다((최종화, 2009). 현대 국제해양법, 도서출판 두남).

유도 하나의 이유가 되겠지만, 북한 수산법은 남한의 기본법들이 정하는 것과 같이 특정분야의 정책 목표 내지 정책이념을 제시하고 정책 내용으로서 목표나 이념 등을 실현하기 위한 시책의 기본적인 항목을 열거하고 있다고 해도 과언이 아니다. 수산업이라는 산업의 측면에서 산업 활동으로 인한 질서와 조정 및 과도어획을 방지하기 위한 일련의 조치 등 산업법으로서 규율되어야 할 세부사항이 많음에도 불구하고 북한의 수산법은 실제상 지도적·우월적·강령적·현장적인 기능을 가지고 있을 뿐 그 구체성이 결여되어 있는 것이 특징이다. 따라서 북한의 수산법은 실시법이나 집행법으로서의 입법목적과 입법내용을 명확히 하고, 수산업을 영위함에 있어서 규율해야 하는 사항을 상세하게 정하는 입법이 요구된다.

그리고 보통 법률은 해당 분야에 대한 제도나 정책의 전체상을 제시하고 종합화·체계화를 도모하는 반면에, 시행령과 시행규칙은 법률의 내용을 구체화시키는 것이 입법체계의 일반적인 형태이다. 북한의 수산법은 남한의 기본법적 형태의 규정이 대부분이나, 그 하위법령에 해당하는 수산자원의 증식 및 보호에 관한 세부규정도 각 규율대상에 따라 준수되어야 할 사항을 명확하게 하지 않고 있으며, 선언적 규정을 많이 두고 있다. 이는 위반의 내용이나 위반정도에 대한 벌칙이 미리 정해져 있어야 하는 함에도 불구하고 그렇지 못한 것은 행정권한의 남용이 될 개연성이 매우 높으며, 이는 남한 헌법에서 정하는 죄형법정주의 규정의 위반이 된다. 따라서 북한의 수산법이 규율하고자 하는 사항별로 어업자가 준수해야 할 기준을 명확히 설정하고, 그 기준을 준수하지 않을 때에는 법률에 근거하여 벌칙을 부여하는 형태로 북한 수산법을 개정해야 할 것이다.

또한 북한 수산법은 어종별 수산자원의 가능 생산량에 따라 수산물 생산 또는 수출계획을 수립하며, 수산물생산 또는 수출계획 없이는 수산물을 생산하거나 수출할 수 없다(제19조)고 정하고 있을 뿐만 아니라, 국토환경지도기반이 수산

물생산계획을 제출받은 기관, 기업소, 단체에게 어장을 할당하는 것으로만 되어 있다(제20조). 북한의 정치와 체제상 이러한 규정만으로도 어업에 종사하고자 하는 자를 조정하는 것이 가능할 수 있으나, 자본주의 경제체제 하에서 개인이 국가로부터 부여받은 어업의 권리를 제한하는 것은 불가능하며, 법률에 명확한 판단기준을 정하지 않고 행정기관이 임의로 어업의 권리를 개인에게 부여하게 할 경우에는 장래가 불투명한 투기산업으로 변질될 개연성이 매우 높아 누구도 어업에 참여하고자 하지 않을 것이며, 설상 다수의 어업인이 어업을 영위할 경우 행정관청과 결탁하는 등의 비리가 난무할 가능성이 매우 높다. 따라서 수산업이 수산제도의 기틀 아래서 산업으로 성장하기 위해서는 어업의 민주화가 보장되어야 하며, 이런 측면에서 북한 수산법의 개정이 요구된다고 할 수 있을 것이다.

참고 문헌

김운근(2001). 남북농업교류와 협력의 현재와 미래 -교류협력을 어떻게 발전시켜 나갈 것인가, (사)통일농업포럼심포지엄 자료.
 김운근 외(1994). 북한의 임업과 수산업 개황, 한국농촌경제연구원.
 김현용·박광범(2006). 남북한 수산협력사업의 중장기 추진방안, 수산경제연구원.
 남성욱(2001). 북한 수산업현황과 효율적인 남북협력방안.
 박성쾌 외(1998). 북한 수산물 반입 및 유통에 관한 연구, 한국해양수산개발원.
 신영태(1998). 남북한 어업협력방안, 현대경제연구원, 통일경제 제47호.
 신영태(1999). 북한 수산업의 구조와 실태, 현대경

제연구원, 통일경제 제48호.
 신영태·정명생·박성쾌(1993). 지속적 어업발전을 위한 수산자원관리 및 해양환경 보전방향, 한국농촌경제연구원.
 최정운(1998). 해양수산분야 협력방안, 98년 제4차 수산과학심포지움.
 최정운 외(2002). 북한의 수산업실태와 남북협력방향, 도서출판 논문의 집.
 최종고(1993). 북한법, 박영사.
 최종화(2009). 현대 국제해양법, 도서출판 두남.
 梁世植(1980). “韓國水産業法研究(Ⅲ)”, 釜山水産大學論文集, 제24권.
 李奉雨(1997). “許可漁業에 관한 小考”, 水産經濟研究, 4(1).
 諸吉雨·金容旭(1973). 「韓國水産法要論」, 서울: 法文社.
 佐藤隆夫(1978). 「日本漁業の法律問題」, 東京: 勁草書房.
 조선인민민주주의공화국 법전(대중용)(2004). 법률출판사.
 大國仁(1985), 「漁業制度序說」, 東京: 中央法規出版.
 金田禎之(1994), 「實用漁業法詳解」, 東京: 成山堂.
 山本忠·眞道重明(1994), 「世界の漁業管理(上),(下)」, 東京: 國際漁業研究會.
 左藤隆夫(1978), 「日本 漁業法の法律問題」, 東京: 謹草書房.
 Beddington, John R. · R. Bruce Rettig(1983). “Approaches to the Regulation of Fishing Effort”, FAO Fisheries Technical Paper 243, Rome.
http://www.koreascope.com/zbx/?mid=s150&category=152&document_url=10160&listStyle=&page

-
- 논문접수일 : 2012년 03월 05일
 - 심사완료일 : 1차 - 2012년 03월 22일
2차 - 2012년 04월 01일
 - 게재확정일 : 2012년 04월 05일