

우리나라 水産業法上 漁業管理制度에 관한 研究

이 종 근* · 임 동 철**

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

Zong-Keun Lee* · Dong-Cheol Im**

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

* 한국해양대학교 법학과 박사 과정 공법 전공

** 한국해양대학교 법학과 교수

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.

1. 서론

1970년대 초반까지는 모든 국가들이 넓은 공해를 대상으로 船籍國의 책임하에 비교적 자유롭게 어업 활동을 할 수 있었으나, 1970년대 후반부터 광대한 연안 어장을 가진 국가들이 경쟁적으로 배타적 경제 수역을 선포하기 시작함에 따라 어업 생산성이 높은 대부분의 해양은 각 연안국의 배타적 관할하에 들어가게 되었다. 각 연안국들이 배타적 경제 수역을 선포함에 따라 공해는 축소된 반면 연안국들이 관리할 수 있는 수역이 확대되었기 때문에 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 여러 가지 대체적인 관리 제도를 모색하고 있다. 일반적으로 각국에서 진행하고 있는 새로운 관리 제도의 도입 방향은 다음과 같다. 즉 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 일부 어업에 대하여 도입하든가 심지어 어획량을 개인에게 할당하여 권리를 부여하는 제도를 일부 어업 또는 모든 어업에 대하여 도입하고 있다. 또한 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 漁業管理制度는 당해 국가의 오랜 전통을 반영하는 것이기 때문에 각국의 사회·경제 및 정치적인 여건 등에 따라 어업관리를 위한 접근 방법이 다르다. 즉 產出量管理制度는 어업자원을 공유 자원으로 보는 데에서 탄생한 제도이다. 공유 자원인 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 왔다. 양 제도는 이와 같이 규제에 대한 접근 방법이 다르기 때문에 전통적으로 投入量管理制度를 시행하여온 우리나라에서 產出量管理制度인 總許容漁獲量制

도를 원활하게 시행·정착되게 하기 위하여서는 제도의 정비, 어업자원 조사 체계의 확립, 시행 비용의 적립 등 많은 사전 준비를 필요로 한다.

이 논문은 우리나라 배타적 경제 수역의 어업자원을 합리적으로 관리하여 어업의 지속성이 유지되도록 하기 위하여, 水産業法上 漁業管理制度의 改善方向을 제시하는 데 있다.

2. 현행 漁業管理制度의 일반적 고찰

현재 세계 각국에서 시행하고 있는 기본적 漁業管理制度는 產出量管理制度, 投入量管理制度 및 技術的管理制度로 분류할 수 있다.

2.1. 產出量管理制度 : 개별 어종에 대하여 총허용어획량을 규제하는 제도이다.

2.1.1 總許容漁獲量制度

특정한 어종, 어장과 조업 기간에 대하여 어획할 수 있는 총허용어획량을 결정하고, 어업을 개시한 후 해당 어종의 어획량 합계가 총허용어획량에 도달하면 해당 어업을 전면적으로 금지시키는 제도이다. 이 제도의 장점은 광활한 어장을 대상으로 어업자원의 관리가 일체성을 갖기 때문에 규제가 용이하고, 어획량이 결정된 총허용어획량을 초과하지 않으면 어업자원이 보존된다. 반면에 단점은 총허용어획량의 정확한 산정이 어렵고, 경쟁적 어업활동을 유발하고, 어획물에 대한 해상 투기를 증가시키고, 규제에 막대한 비용이 소요되는 것 등이다.

2.1.2 個別割當量制度

총허용어획량의 일정량 또는 일정 비율을 개별 어업 단위인 어업자별, 어선별, 기업별 또는 공동체별로 할당하여 어획할 수 있는 권리를 부여하는 제도이다. 이 제도의 장점은 경쟁적인 어업활동을 예방할 수 있고, 어업자원에 대한 어업자의 자발적인 보존 동기를 부여할 수 있고, 자연적인 어업 경영의 합리화를 유도할 수 있고, 어업활동의 안전을 유지하게 한다는 것 등이다. 반면에 단점은 이 제도는 고도의 관리 기술이 필요하고, 어획 권리를 소수의 어업자가 독점할 가능성이 있고, 부수 어획 문제가 발생할 수 있고, 할당량을 초과하여 어획할 가능성이 높다는 것 등이다.

2.1.3 漁船別 漁獲量制限制度

1항차, 1일, 1주일 또는 1개월과 같은 단기간을 단위로 하여 각 어선마다 양륙할 수 있는 최대 어획량을 제한하는 제도이다. 이 제도의 장점은 총어획량 및 총노력량을 감소시키고, 경쟁력이 없는 어선의 퇴출을 유도하고, 어획물의 양륙량을 분산시킬 수 있다는 것 등이다. 반면에 이 제도의 단점은 어업활동 비용의 증가를 초래할 수 있다는 것이다.

3.2 投入量管理制度 : 어업활동에 사용되는 어선, 어구 및 어업자 등을 규제하는 제도이다.

3.2.1 制限的 漁業許可制度

어선, 어구 또는 어업자가 어업자원이 비하여 지나치게 많거나 어업자원의 과도 이용 우려가 있는 경우에 이를 제한하여 어업자원의 회복과 과잉 투자를 방지하기 위하여 실시하는 제도이다. 이 제도의 장점은 총어획노력량을 감소시켜 어업자원의 보존을 가능하게 하고, 복수 어종을 대상으로 하는 어업에 대하여서는 產出量管理制度보다 적당하고, 시행 비용이 적게 소요되고 산업계의 저항도 적다는 것 등이다. 반면에 이 제도의 단점은 규제하지 않는 부분에 대한 투자가 증가될 수 있고, 허가가 권리화될 가능성이 높고, 허가받은 소수의 자에게만 어업을 할 수 있게 하기 때문에 평등성에 위배된다는 것 등이다.

3.2.2 個別努力割當制度

어기 중 각 어업자가 어업을 위하여 투입할 수 있는 노력량의 최대치를 규제하기 위하여 최대 어업활동 일수, 최대 항차수, 최소 휴식 일수, 최대 어구수 등을 규제하는 제도이다. 이 제도의 장점은 총어획량의 감소로 인하여 어업자원이 보존될 수 있고, 어업의 생산성이 향상되고, 규제가 용이하다는 것 등이다. 반면에 이 제도의 단점은 노력량을 공정하게 할당하는 것이 어렵고, 이행 여부를 적절하게 규제하기 위하여서는 많은 비용이 소요될 수 있다는 것 등이다.

4.1 技術的管理制度

포획 체장의 제한, 어업활동 어장 및 어업활동 기간의 규제, 어업자원 이용세 부과 등의 방법이 있다. 이러한 기술적 관리 제도는 주된 관리 제도의 종류와 관계없이 거의 모든 국가에서 시행하고 있다.

3. 漁業管理制度에 관한 國際的 規範

3.1 海洋法協約

3.1.1 排他的 經濟水域에 대한 沿岸國의 權利

배타적 경제수역에 대한 연안국의 권리는 동 수역의 어업자원을 관리하기 위한 법률 제정권과 동 수역의 생물자원을 탐사, 이용, 보존 및 관리하고 국내의 漁業關係法을 준수하도록 하기 위하여 승선, 조사, 拿捕 및 사범 절차를 포함한 執行權을 행사할 수 있다.

3.1.2 排他的 經濟水域에 대한 沿岸國의 義務

배타적 경제수역내 생물자원의 총허용어획량을 결정하여야 하는 의무, 총허용어획량 내에서 어업이 이루어 지도록 어업을 규제하여야 하는 의무 및 연안국의 어선이 어획을 할 수 없는 잉여 어획가능량이 있을 경우에는 다른 국가의 조업을 허용하여야 하는 의무 등이 있다.

3.2 책임있는 어업에 대한 規範體系

배타적 경제수역에 의하여 연안국에게 어업자원에 대한 적절한 관리 권한을 부여함으로써 연안국이 책임을 지고 자국의 배타적 경제수역내 어업자원을 적절하게 관리하도록 하기 위한 것이었지만 여전히 어업자원은 과도 이용되고 있다. 따라서, FAO에서는 어업자원의 보존을 위한 보다 구체적인 기준을 마련할 필요성을 절감하였다. 이를 위하여 책임있는 어업에 대한 宣言이 채택하였다. 동 선언(The Code Conduct for Responsible Fisheries 1995)의 목적은 현재대 및 미래 세대를 위하여 어업을 책임있는 방법으로 실시하기 위한 원칙을 제공하고, 어업자원의 이용을 책임있게 하기 위한 국가 정책의 시행 원칙 및 기준 제정, 어업자원의 보존 및 수산물 관리·개발을 위한 기술적, 재정적 기타 협조의 증진, 해양 생물자원과 그 환경 및 연안지역 보호 등에 있다. 동 선언의 일반적인 원칙은 합리적 어업자원 이용과 효과적인 규제의 원칙, 과학적인 어업활동에 대한 자료의 수집 체계의 확립과 민주적인 의사 결정의 원칙, 환경 및 자원관리적 어구·어법의 선택 원칙 등이다.

3.3 公海生物資源 保存協定

公海生物資源 保存協定은 유엔 해양법협약의 공해에 대한 어업활동에 대한 부절적

한 규제를 강화하고, 과도 어획 규제, 과잉 투자의 억제, 과잉 상태에 있는 어선 세력 삭감, 선택적 어구 사용 강화, 어업활동에 대한 통계 자료 확보의 강화 및 국가간 협력 강화 등을 강구하여 공해에 대한 책임있는 어업을 구현하기 위한 것이다.

각국은 경제 왕래 어업자원 및 고도 회유성 어업자원의 보존, 관리 및 이용시 광범위하게 예방적 접근을 적용하는 것이 가능하고, 국제 기구에서는 공해의 어업자원이 자원별 기준점에 도달하거나, 도달할 우려가 있을 경우에는 어업자원을 보호하기 위한 예방적 조치를 강구하는 것이 가능하도록 규정하고 있다. 공해 어업자원에 대한 규제는 인접한 연안국의 경제수역내 어업자원에 대한 관리제도와 서로 일관성이 있어야 하며, 연안국과 조업국은 이러한 일관성을 유지하기 위하여 서로 협력할 의무를 진다.

4. 外國의 漁業管理制度

4.1 순수한 產出量管理制度가 기본 제도인 국가

4.1.1 미국의 漁業管理制度

미국의 漁業管理制度는 1996년 어업 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act 1996)에서 규정하고 있다. 미국의 漁業管理制度의 기본은 “어업자원량을 과학적으로 측정해서 어업자원을 유지할 수 있는 한도내에서 총허용어획량을 결정하고, 모든 국민은 누구라도 누구의 간섭도 받지않고 어업에 참여할 수 있는 自由漁業制度를 원칙으로 하는 한편 모든 어선의 어획량의 합계가 총허용어획량에 달하면 당해 어업을 중지시키는 방법을 사용하여 어업을 관리하고 있다. 그러나 어업자원이 특별하게 고갈된 어업을 대상으로 어업허가제도와 양도성 개별할당량제도를 부분적으로 시행하고 있다.

4.1.2 캐나다의 漁業管理制度

캐나다의 漁業管理制度는 1996년에 개정된 漁業法을 중심으로 각 州政府에서 제정한 각종 규칙에 의하여 관리하고 있다. 일반적으로 캐나다의 漁業管理制度는 다음의 세 가지 방법을 병용하고 있다. 첫째, 특정 어종에 대한 총허용어획량을 어선의 크기별이나 어구 종류별로 세분화한 범위내에서 소위 올림픽 방식으로 자유 경쟁적인 어업활동을 허용하는 순수한 산출량 관리제도, 둘째, 총허용어획량을 제한하는 동시에 정부의 허가를 받은 제한 어업자에게만 어업활동을 허용하는 漁業許可制度, 셋째, 총허용어획량의 일정량 또는 일정 비율을 개인별·선박별 또는 기업별로 어획 권리를 할당하여

주는 기업할당 또는 개별할당제도 등이다.

4.2 讓渡性 個別割當量制度가 기본 제도인 국가

4.2.1 뉴질랜드의 漁業管理制度

뉴질랜드는 1983년까지는 漁業許可制度를 중심으로 어업자원을 관리하여 왔으나, 1983년에 심해 어업을 대상으로 個別割當量制度를 시행하였고, 연안어업에 대하여서는 1983년부터 3년간 신규 어업허가를 중지한 후 1986년부터 거의 모든 어업인 32개 어종에 대하여 讓渡性 個別割當量制度를 시행하였다. 뉴질랜드에서는 과거의 어획 실적을 기초로 총허용어획량을 결정하여 어업자에게 할당하여 준 후, 그 당해 인도의 어획 결과와 비교하여 총허용어획량을 조정하는 방법을 사용하고 있다. 개별할당량은 개별할당제도의 도입시에 어업허가를 가지고 있었던 자에게만 한정하여 할당하고, 개별할당량에 대하여서는 자유롭게 구입, 판매 및 임대 등을 허용하고 있다. 초과 어획에 대하여서는 여러 가지 합법적인 처리 방안을 강구하고 있고, 개별할당량의 지나친 소유 집중을 금지하고 있다.

4.2.2 아이슬란드의 漁業管理制度

아이슬란드는 1975년부터 일부 어업에 대하여 個別割當量制度를 도입하였다. 1990년 漁業管理法(Fisheries Management Act 1990)를 시행한 1990년부터 상업적으로 중요한 거의 모든 어업에 대하여 個別割當量制度를 시행하고 있다. 個別割當量制度를 도입하는 방법은 어업자원의 고갈이 극심한 어업에 대하여 어업허가의 일시 중지를 시행한 후, 일정한 어선에 대하여서만 어업허가를 부여하고 개별할당량을 할당하는 방법을 사용하였다. 개인에게 할당된 개별할당량은 시행 초기에는 권리의 이전을 금지한 후 점진적으로 매매 및 임대를 허용하는 방법을 사용하였다. 아이슬란드에서는 기존의 전통적인 漁業管理制度에 추가하여 個別割當量制度를 시행하고 있다.

4.3 投入量管理制度가 기본 제도인 국가

4.3.1 中國의 漁業管理制度

중국에서는 1986년 漁業法이 제정되기 전까지는 어업관리에 대한 통일적인 법규범이 확립되어 있지 않았기 때문에 어업 질서가 상당히 혼란하였다. 1986년 어업법에 의하여 비로서 전국적인 통일 규범을 마련하여 어업을 관리하기 시작하였다. 중국의 漁業

管理制度는 漁業許可制度를 중심으로 하면서 기술적 관리제도를 보완적으로 사용하여 어업을 관리하고 있다.

중국의 漁業管理制度의 요점은 첫째, 漁業許可制度를 중심으로 하고 있다. 즉, 어선 어업과 양식어업 등을 영위하기 위하여서는 반드시 어업허가가 필요하다. 어업허가의 판매, 양도 및 대부는 금지하고 있다. 그러나, 우리나라와 같은 어업권 제도는 인정하고 있지 않다. 둘째, 전국적으로 적용되는 중요한 문제에 대하여서는 중앙 정부의 관리하고, 그 외의 문제는 지방 정부에서 관리하는 체제를 원칙으로 한다. 셋째, 어업에 대한 감독 업무를 보조하기 위하여 민간인으로 구성되는 “群衆性保漁管理機構”를 설치하여 어민이 어업 관리 업무에 종사하는 체제를 갖고 있다.

4.3.2 日本의 漁業管理制度

일본의 漁業管理制度는 漁業法과 水産資源保護法 및 동법의 하위 법령 등에서 규정하고 있는 데, 협의의 연안어장에 대하여서는 어업권 제도, 근해 및 원양어업에 대하여서는 허가제도에 의하여 규제하는 것을 원칙으로 하고 있다. 1996년부터는 산출량 규제제도인 총허용어획량제도를 도입하여 6개 어종을 대상으로 동 제도를 시행하고 있다. 우리나라와 비교한 일본의 漁業管理制度의 특징은 첫째, 어업자 단체가 비교적 잘 구성되어 있고, 어업자의 자율적 규제가 어느 정도 정착되어 있다. 둘째, 어업 면허 및 허가 제도에 대하여 면허와 허가의 유효기간을 일정 시기로 통일시켜 일괄적으로 소멸시키고 다시 면허 여부를 결정하는 一齊更新制度를 시행하고 있다. 셋째, 어업 조정 위원회 제도의 결정을 존중하는 관습이 정착되어 있다.

5. 우리나라의 漁業管理制度

우리나라의 漁業管理制度를 결정하는 중요 법규는 水産業法 및 동법의 하위 법령이다. 전통적으로 우리나라에서는 投入量管理制度인 면허 및 허가제도를 중심으로 하면서 技術的管理制度를 보조적으로 사용하여 어업을 관리하여 왔는데, 최근에 와서 배타적 경제수역을 선포하는 동시에 產出量制度인 총허용어획량 제도를 도입하였다.

5.1 投入量管理制度

5.1.1 漁業免許制度

면허 어업은 일정한 수면에서 배타적으로 특정 어업을 할 수 있는 권리를 부여하는

행정관청의 행정 처분에 근거하여 행하는 어업이다. 어업권의 취득에 대한 기본 원칙은 계획적 면허 및 최적자 면허이다. 어업권은 동 권리의 공법적 성질과 수면의 종합적 이용 및 자영자 면허의 원칙 등에 의하여 많은 제한이 가해지고 있다.

5.1.2 許可漁業制度

신고어업에 해당되는 어업을 제외한 모든 어업을 영위하기 위하여서는 어업허가가 반드시 필요하다. 허가어업은 허가권자를 기준으로 원양어업, 근해어업, 연안어업 및 구획어업으로 분류하고, 허가권자를 중심으로 해양수산부 장관 허가어업, 시·도지사 허가어업, 시장·군수 및 구청장 허가어업으로 분류한다. 원양어업과 근해어업은 해양수산부 장관이 허가권자이고, 연안어업은 시·도지사 구획어업은 시장·군수 또는 구청장이 허가권자이다. 어업허가를 부여하는 방법은 어업허가가 만료되는 어업마다 허가여부를 결정하는 隨時許可制度를 원칙으로 하고 있다. 허가의 최고한도가 정하여지지 않은 어업에 대하여서는 허가의 신청에 결격사유가 없으면 당연히 허가하여야 하고, 허가의 최고한도가 정하여진 어업에 대하여서는 허가의 우선순위에 따라 허가한다. 어업허가에는 필요에 따라 여러 가지 제한 또는 조건을 추가하는 것이 가능하다.

5.1.3 申告漁業制度

申告漁業은 신고만으로 어업활동을 할 수 있는 어업을 말하는 데, 면허어업 또는 허가어업과 같이 제한을 가할 필요가 없는 어업이라 할 지라도 행정관청이 항상 그 어업의 실태를 파악하고 있음으로써 어구·어법의 변천, 어업자의 증감, 수산자원의 변동 등에 대응하여 필요한 경우에 적절한 조치를 취하기 위하여 신고 의무를 부과하고 있는 어업이다. 그러나 사실상으로는 허가어업과 유사한 제한을 부과하고 있기 때문에 허가어업과 구별할 필요가 거의 없다.

5.2 技術的 管理制度

수산업법과 동법의 하위 법령에서 어업활동 구역 제한, 사용 어구의 제한, 그물코의 규격 제한, 어기의 제한, 포획체장의 제한, 어업자원의 이용에 대한 부담금 부과 등을 규정하고 있다. 이러한 기술적 관리제도는 독립적인 관리제도라기 보다는 다른 관리제도를 보완하기 위하여 시행하는 경우가 많다.

5.3 產出量管理制度

배타적 경제수역의 선포에 따른 후속 조치로서 1995년부터 水産業法, 수산자원 보호령 및 총허용어획량의 설정 및 관리에 관한 규칙 등에 산출량 관리제도인 총허용어획량제도를 시행하기 위한 기초 규정을 마련하였다. 그리고 1999년부터 우리나라에서 비교적 대량으로 어획되는 4개 어종을 대상으로 시험적인 총허용어획량제도를 시행하고 있다.

6. 우리나라 水産業法上 漁業管理制度의 改善方向

위의 고찰을 통하여 다음과 같이 우리나라 水産業法上 漁業管理制度의 개선 방향을 제시한다.

1) 수산관련법의 體制整備

우리나라 水産業法の 下位法令으로는 3종류의 대통령령과 13종류의 部令이 있는데, 水産業法에서는 어업관리에 필요한 기본적인 사항만 규정하고 있을 뿐이고 구체적인 대부분의 사항은 下位法令에서 규정하는 체제를 유지하고 있다. 따라서 水産業法の 下位法令의 종류가 많기 때문에, 水産業法이 개정되면 그에 따른 下位法令을 개정하는데 상당한 기간이 소요되기 때문에 관계 법령의 개정 작업이 완료되어 어업자들이 水産業法の 개정 내용을 숙지하기도 전에 다시 새로운 개정 작업이 시작되는 과정이 되풀이 되고 있다. 이로 인하여 어업자들은 法令을 무시하고 관행적인 어업을 하게 되기 때문에 어업의 질서가 문란하여 지기 쉽다. 그러므로 水産業法の 체제를 단순화하고 실효성 있는 법체제를 만들기 위하여서는 다음과 같이 水産關係法을 정비하여야 한다고 본다.

- ① 어업 허가 및 신고 등에 관한 규칙, 어업 면허 및 어장 관리에 관한 규칙, 營漁組合法人에 관한 규칙, 육성 수면의 지정 및 관리에 관한 규칙, 수산 동물 보호 수면 관리에 관한 규칙 등에서 규정하고 있는 내용 중에서 어업자원의 관리 및 어업자의 권리 및 의무 등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 조항은 법률인 水産業法の 관련 조항으로 통합하여 규정하고, 그 외의 사항은 그 내용에 따라 同法の 시행령 및 시행규칙으로 통합시켜 규정하는 한편 위의 규칙들은 폐지시키는 것이 法令의 간명화, 입법 원칙 및 규제 실효성 확보 측면 등에서 합리적이라고 생각한다.
- ② 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 관리에 관한 規則 등으로 분산하여 규정하고 있기 때문에 總許容漁獲量制度의 통일적인 관리에 지장을 초래할 수 있다고 생각된다. 總許容漁獲量制度의 정비 방안

으로는 水産業法上 별개의 장으로 통합하여 규정하는 방법과 별도의 법률을 제정하는 방법이 있을 수 있는 데, 사전으로는 總許容漁獲量制度도 현재의 漁業管理制度를 기반으로 하여 상호 보완적으로 시행되어야 하므로 별도의 법률을 제정하여 관리하는 것보다는 水産業法上 별도의 장으로 통합하여 규정하는 것이 합리적이라고 생각한다.

- ③ 水産資源保護令은 水産業法의 다른 下位法令과의 관계가 모호하고 반드시 별도의 令을 유지할 특별한 사유도 없으므로, 同令은 내용에 따라 水産業法 및 同法 施行令 등의 관계 규정으로 통합하여 규정하고 同令은 폐지시키는 것이 타당하다고 생각한다.

2) 不法漁業의 逐出

不法漁業은 水産關係法을 위반하여 어업 활동을 하는 것을 말하는 데, 不法漁業은 어업에 대한 국가의 규제 수단을 무력화시키고 어업의 대한 통계의 신뢰성을 떨어뜨린다. 그러나 우리나라에서 행해지고 있는 不法漁業은 생계형이 많고 거의 관행화 되어 있기 때문에 관계 당국의 계속되는 근절 노력에도 불구하고 오히려 증가하고 있다.

또한 不法漁業의 감독은 해양수산부, 해양경찰, 각 시·도 및 시·군·구와 수협 등이 독립적으로 또는 합동으로 실시하고 있으나, 監督機關이 통일되어 있지 않기 때문에 감독의 실효성에 문제가 있었다고 생각된다. 해상에서 자행되는 不法漁業을 적발하고 감독한다는 것은 대단히 어렵고 철저한 감독을 하기 위하여서는 많은 비용이 소요되기 때문에, 육상에서 어선의 건조 및 불법 어구의 제작 판매 등을 강력하게 단속하는 동시에 불법 어획물을 유통시키는 중간 상인들에 대한 감독을 강화하는 것이 효율적일 것으로 생각한다. 그리고 不法漁業을 원격 감시할 수 있는 체제인 어선 위치 자동 발신기 부착, 어업 활동 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 축축하도록 하여야 할 것이다.

3) 漁業免許制度의 개선

어업권에 의해 영위되는 협의의 연안 어업은 수산물에 대한 수입 자유화, 어업 자원의 고갈, 어장의 오염 및 어장의 노후화 등으로 존폐의 기로에 서 있다. 수산업을 경쟁력있는 산업으로 개편하기 위한 기초인 면허 어업에 관한 규정의 改正方向을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

- ① 水産業法 제8조 제2항에서는 어업 면허의 유효 기간이 만료하는 개별 어장을 대상으로 수시로 면허 여부를 심사하는 제도를 원칙으로 하고 있다. 그러나 이러한 면허 방법은 漁場開發計劃制度와는 서로 양립될 수 없는 제도이므로, 같은 종류의 어업권 유효 기간을 일정 시기에 통일시켜서 동시에 만료시키고 개발 계획에 따라 일제히 다시 면허 여부를 결정하는 방식으로 개정하는 것이 타당하다고 본다.
- ② 水産業法 제9조 및 제13조에서는 어촌계 등 어민 단체와 기존 어업자에게 어업 면허의 最優先順位를 부여하고 있고 同法 시행령 제6조 제4항에서는 어업의 면허는 우선 순위에 따라서 하도록 규정하고 있다. 그러나 어촌계 등 어민 단체에게 최우선 면허하는 것은 어업의 생산성과 효율성을 떨어뜨리고 어업을 소규모로 분할 경영하게 하여 어업의 경쟁력을 갖출 수 없게 하는 경우가 많다. 그리고 기존 어업자에게 최우선 면허를 하는 것은 기존의 어업자가 어장을 독점하게 하기 때문에 어장을 개인에게 고착화시켜 의욕적이고 진취적인 신규 어업자의 진입을 가로막고 어업의 민주화 및 어업의 생산성 향상 등에 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 水産業法 제13조의 어촌계 등 어민 단체에 대하여 최우선 면허하여야 하는 경우를 특정의 경우로 한정하는 동시에 기득권자에 대한 최우선적으로 면허하는 규정을 재검토하고, 새로운 면허 기준을 정하여야 한다고 생각한다.
- ③ 水産業法에서는 어촌 계원의 자격에 대하여 규정하고 있지 않고, 水産業協同組合法 제26조에서 규정하고 있는 데, 「1년을 통하여 60일 이상 정관이 정하는 어업을 경영하거나 이에 종사하는 자」로 하고 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 없어 강행성이 결여되어 있다. 따라서 어촌 계원 중에는 실제 당해 어업에 종사할 능력이나 의사도 없는 사람이 많이 포함되어 있고, 심지어 단순히 어업권에 대한 피해 보상 등을 위하여 어촌계에 가입하고 있는 사람도 있다고 한다. 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.
- 그러므로 水産業法에서 연안 어장의 중요한 주체인 어촌 계원의 자격을 명확하게 규정하는 동시에 이러한 자격에 미달하는 자를 어촌 계원으로 가입시킨 경우에는 벌칙을 부과하고, 계원이 될 수 있는 자격을 현재의 1년에 60일 이상 어업에 종사하는 자로 규정하고 있는 조항을 「1년에 120일 이상 어업에 종사하는 자」로 강화하여야 할 것으로 본다.
- ④ 水産業法 제14조 제1항에서 漁業權의 유효 기간은 어업권의 종류에 관계없이 일률

적으로 10년으로 하는 동시에 10년의 범위 안에서 유효 기간을 연장하여 주도록 규정하고 있다. 그러나 개인에게 지나치게 장기간 어장을 독점하게 하는 것은 어업의 지속성 확보와 어업권의 재산권성 확립이라는 장점보다는 어장의 종합적 이용, 어장 이용의 민주화 등을 저해할 가능성 및 어업의 권리화 등에 따르는 폐단이 더욱 크다고 생각한다. 따라서 水産業法 제14조 제1항을 개정하여 어업권의 특성에 따라 유효 기간을 단축하고, 특별한 사유가 없는 한 유효 기간의 연장하여 주도록 규정하고 있는 同法 제14조 제2항은 재검토하여야 한다고 본다.

4) 漁業許可制度의 개선

우리나라의 漁業許可制度는 어업권 어장을 제외한 대부분의 어장에 대한 漁業管理制度를 결정하는 중요한 제도이다. 水産業法上 漁業許可制度 중에서 어업자원을 효율적으로 관리하기 위하여 개선이 필요하다고 생각되는 것은 다음과 같다.

- (1) 漁業許可의 방법은 “어업 허가의 신고 등에 관한 규칙” 제7조에서 규정하고 있는데 허가가 소멸된 어업에 대하여 개별적으로 어업 허가의 신청을 받아 許可與否를 결정하는 “繼續許可制度”를 유지하고 있다. 그러나 이러한 繼續許可制度하에서는 개별 허가의 消滅日字가 다르기 때문에 계획적인 허가를 어렵게 한다. 따라서 계획적인 허가를 하기 위하여서는 水産業法 및 下位法을 개정하여 모든 어업 허가의 유효 기간 만료 시기를 통일시키고, 모든 허가의 부여 여부를 일괄적으로 결정하는 “허가의 一齊更新制度”를 도입하는 것이 바람직하다고 본다.
- (2) 우리나라의 漁業許可制度에서는 어장, 어구, 어업 방법 등에 대하여서는 제한하고 있지만 어획량이나 어업활동 일수 등에 대하여서는 제한하지 않고 있다. 어업자원을 보존하고 어업의 지속성을 유지하기 위하여서는 水産業法을 개정하여 일정 규모 이상의 허가 어선에 대하여 어업 활동 기간별로 어획량을 제한하는 漁船別 漁獲量制限制度나 어선별로 연간 최대 어업 활동 일수와 최대 항차수를 제한하거나 각 어업 활동 항차간에 최소 휴식 일수를 규제하는 個別努力制當制度를 병행하여 실시하는 것이 보다 타당하다고 본다.
- (3) 어선의 減縮基準 설정 문제이다. 연근해 어업의 구조 조정은 과잉 어선의 減縮이 중심이 되고 있다. 어선 감축을 위한 기본적인 법체계는 水産業法 제52조 제1항 제2호, 農漁村發展 特別措置法 제11조 제1항 제1호, 동법 시행규칙 제14조 제1항 등에 갖추어져 있으나 세부적인 사항은 명확하게 규정되어 있지 않다. 그러나 허가 어선의 감축은 어업자의 이해와 직결되고 연근해 어업의 구조조정의 성패가 달려 있기 때문에 대상 선박의 선택 기준, 추진 방법 등 시행에 대한 명확한 규정이 필

요하다. 또한 허가 어선을 구입하여 폐기시키는 감척 방법만으로는 실효성 있는 어선 감축을 실시하기 어려우므로, 어업 허가의 이전시 허가량의 감소, 일정 기간 이상 어업 활동을 하지 않는 어선의 허가 환수, 어업허가 이전의 제한 등의 방법을 병용할 수 있도록 관계 법령을 개정하여야 할 것으로 본다.

- ④ 沿岸漁業에 대한 許可定數制度的 도입 문제이다. 沿岸漁業 중에서 許可定數를 법정하고 있는 어업은 동력 어선에 의한 연안 선망 어업 뿐이다. 따라서 연안 어업 중에서 許可定數가 정하여지지 않은 대부분의 어업은 어업 허가의 신청에 결격 사유가 없으면 무한대로 허가할 수밖에 없게 된다. 그리고 연안 어업에 대하여 허가권자인 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 자체적으로 許可定數를 정하고자 하여도 水産業法 제41조 제4항에서 “연안 어업의 許可定數는 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있기 때문에 불가능하다. 따라서 同條는 “시장·군수 또는 자치구의 구청장이 연안 어업에 대하여 어업자원의 상태, 당해 어업을 경영하는 자의 수, 기타 자연적·사회적 조건을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우 許可定數를 정할 수 있다”라고 개정하는 것이 합리적이라고 생각한다.

5) 技術的管理制度的 개선

우리나라 水産業法에서는 技術的管理制度에 대하여 비교적 합리적으로 규정하고 있으나, 개정이 필요한 부분도 있다. 우리나라 水産業法上 技術的規制制度 중에서 개선이 필요하다고 생각되는 부분은 다음과 같다.

- ① 水産資源保護令 제6조에서는 각 어업에서 사용할 수 있는 어구의 그물코 규격 제한에 대하여 상세하게 명시하고 있는 동시에, 同令 제10조, 제31조 및 제32조에서는 포획할 수 있는 어류의 최소 크기를 명시하고 있고 또한 어구의 그물코 규격 제한 및 포획 체장의 제한을 위반한 경우의 과태료에 대하여 규정하고 있다. 이와 동시에 “水産關係法 위반 행위에 대한 행정 처분 기준과 절차에 관한 규칙” 제3조 제2항에서 그물코 규격의 제한과 포획 금지 체장에 관한 규정을 위반한 경우의 행정벌에 대하여 정하고 있다. 그러나 水産關係法에서 부과하고 있는 정도의 규제로는 규제를 이행하는 데 따르는 비용보다 규제의 위반하면서 어업 활동을 하는 것이 이익이 많을 것으로 생각되므로 어업자들이 그물코 규격의 제한에 대한 규정을 이행할 것이라고 보기 어렵다. 따라서 과태료를 상향시키는 동시에 행정벌도 강화하여야 할 것으로 본다.
- ② 漁業禁止區域의 재조정 문제이다. 水産業法 제79조 제1항 제1호 및 水産資源保護令 제4조에서 허가 어업의 操業禁止區域을 구체적으로 명시하고 있다. 그러나 한정된

배타적 경제 수역에 대하여 현재와 같이 또 다시 각 어업의 어장을 규제하면 어업 활동을 할 수 있는 어장이 한정되어 지역간, 어업자간 선의의 경쟁과 이를 통한 어업의 합리화가 저해된다. 그러므로 각 지역간에 설정되어 있는 어업 활동 금지 구역은 재조정할 필요가 있다고 본다.

- ③ 水産業法 제79의 3조 제1항에서 어업자에게 수산 자원 조성 사업을 위한 負擔金을 징수할 수 있도록 하고 있으나 同法 제3항 및 同法 施行令 제59의 3조에서 지나치게 많은 適用除外를 인정하여 소수의 어업자만 負擔金을 납부하도록 규정하고 있다. 또한 부담금의 賦課基準도 어획량이 아닌 면적 면적이나 어선 톤수로 결정하기 때문에 어업자원 이용의 억제라는 본래의 목적을 달성하기 어렵다. 따라서 제도의 실효성을 확보하기 위하여서는 負擔金의 면제 대상을 축소하고 負擔金의 부과 기준도 어획량이나 생산량에 따라 부과하도록 개정하는 것이 타당하다고 생각한다.

6) 產出量管理制度의 개선

產出量規制制度인 總許容漁獲量制度는 최근에 배타적 경제 수역을 선포하면서 도입한 새로운 제도이다. 이 제도는 우리나라의 어업자에게는 익숙하지 않은 제도이므로, 이 제도의 초기 시행에 따른 혼란을 피하기 위하여서는 명확한 제도의 확립이 필요하다. 이를 위한 水産關係法の 개선 방향은 다음과 같다.

- ① 割當基準의 확립 문제이다. 產出量管理制度가 漁業管理制度로서의 기능을 원만하게 수행하기 위하여서는 적절한 總許容漁獲量의 결정, 합리적인 어획 기준의 확립, 시행에 대한 철저한 감독 제도의 확립이 전제되어야 한다. 그러나 우리나라의 水産業法 제54조의 2의 제3항 및 水産資源保護令 제27조의 2의 제4항에서 總許容漁獲量의 적용 대상 어업의 종류와 어선의 규모 등에 대하여 매우 추상적으로 규정하고 있는 데 그치고 있고, 시행 규칙인 總許容漁獲量의 관리에 관한 규칙 제12조에서도 구체적인 할당 방법은 규정하고 있지 않다. 그러므로 總許容漁獲量制度를 합리적으로 시행하기 위하여서는 水産業法 및 水産資源保護令 등에서 어떠한 기준에 의하여 總許容漁獲量의 배분량을 결정하고 이 배분량을 누구에게 어떻게 할당할 것인지 그리고 할당량에 대하여 이의가 있는 자는 어떤 절차에 따라 이의를 제기하여야 하는지 등에 대하여 명확하게 규정하여야 할 것으로 본다.
- ② 어획량에 대한 정확한 자료 확보 문제이다. 產出量管理制度에 있어서 가장 중요한 것은 어업자가 할당량만을 어획하는지를 어떻게 확인하고 할당량을 초과하여 어획하였을 경우에는 어떻게 처리하며 할당량을 어떻게 준수하도록 할 것인지에 대한 제도적 정비이다. 그러나 우리나라의 경우 “總許容漁獲量의 관리에 관한 規則” 제

15조 제1항에 따라 어업자가 어획물의 양륙시에 제출하는 어획 실적에 관한 보고서를 제출하지 않거나 허위로 보고한 경우에 대한 罰則이 없다. 이 어획 실적 보고서는 總許容漁獲量制度의 모든 규제의 기반이 되는 중요한 서류이므로, 어획량 보고 의무의 위반에 대하여서는 허위 보고에 따른 이익을 충분히 상쇄할 정도의 엄격한 벌칙을 부과하여야 한다고 본다.

- ③ 監督體制의 확립이다. 總許容漁獲量制度를 정착시키기 위하여서는 효과적인 監督體制의 확립이 필요하다. 그러나 어업을 감독하는 권한이 해양수산부 장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 자치구의 구청장, 해양경찰 등으로 분산되어 있는 현재의 漁業監督體制로서는 모든 해역에 대하여 효율적인 단속을 실시하기 어려울 뿐만 아니라 규제의 주체가 각기 다르기 때문에 통합적인 규제가 이루어지기 어렵다고 생각된다. 따라서 현재의 어업에 대한 모든 감독 조직인 해양수산부, 시·도, 시·군·구 및 해양경찰의 어업 감독 조직 및 지도 조직을 통합하여 일괄적인 漁業監督制度를 확립하여 감독의 효율화를 기하여야 할 것으로 본다.

參 考 文 獻

1. 수산청, 「중국수산업의 연구」, 서울: 한국농촌경제연구원, 1996. 5.
2. 楊世植, 「韓國水產法制(上)」, 부산: 제일문화사, 1987.
3. 諸吉雨·金容旭, 「韓國水產法要論」, 서울: 법문사, 1973.
4. 崔宗和, 「國際海洋法講義」, 부산: 태화출판사, 1998.
5. 황갑수, 「수산업법 해설」, 서울: 수협문화사, 1998.
6. 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.
7. 金田禎之, 「實用漁業法詳解」, 東京: 成山堂, 1991.
8. _____, 「漁業法のここが知りたい」, 東京: 成山堂, 1997.
9. 大國仁, 「漁業制度序說」, 東京: 中央法規出版, 1985년.
11. 左藤隆夫, 「日本漁業法の法律問題」, 東京: 謹草書房, 1978.
12. 平林平治 外1人, 「水協法·漁業法の解説」, 東京: 羽生印刷所, 1988.
13. 楊世植, 「韓國水產業法 研究(I)」, 「水産大 論文集」, 제23호, 1974.
14. _____, 「韓國水產業法 研究(II)」, 「釜山水大 論文集」, 제20집, 1978.
15. _____, 「韓國水產業法 研究(III)」, 「釜山水大 論文集」, 제24집, 1980.
16. _____, 「韓國水產業法 研究(IV)」, 「釜山水大 論文集」, 제37집, 1986.
17. 李相高, 「OECD 회원 어업국의 ITQ 漁業管理體系에 관한 연구」, 「수산해양 교육연구(7-1)」, 1995

18. _____, “책임있는 수산업의 기본적 이해와 제도적 실현에 대한 연구”, 「수산경제연구」, 제4호, 1997.
19. 李相高, 姜鍊實, “개방시대 자유시장 원리적 漁業管理制度에 관한 경제학적 연구”, 「수산경제 연구 (1-1)」, 1994.
20. 李鍾根, “免許漁業에 관한 韓·日 水産法制의 比較研究”, 海法·通商法 제9권 제 1호, 한국 해사법학회, 1997.
21. 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.
22. 車喆杓, “水産業法上 漁業資源管理制度의 개선에 관한 立法論的 研究”, 한국해양대학교 법학박사 학위 논문, 1998.
23. Churchill, R. R., *EEC Fisheries Law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987.
24. Luc Cuyvers, *Ocean Uses and Their Regulation*, John Wiley & Sons, Inc., 1984.
25. Neher, P. A., Ragnar Arnason, Nina Mollett, *Right Based Fishing*, Kluwer Academic Publishers, London, 1989.
26. OECD, *Towards Sustainable Fisheries*, 1997.
27. Arnason, R., “The Icelandic Fisheries management. OECD Document : the Use of individual Quotas in Fisheries management.” *OECD Documents*, Paris, 1993b.
28. Basil M. H. Sharf, “From regulated access to transferable harvesting rights : policy insights from New Zealand”, *Marine Policy*, Vol. 21 No. 6, 1997.
29. Buck, Eugene H., “The Magnuson Fishery Conservation and management Act”, by internet, 1996. 12. 4.
30. Campbell B. A., “License Limitation Regulations : Canada’s Experience”, *J. Fish Res. Board Canada* 30, 1973.
31. Copes, A critical review of the individual Quota as a Device in Fisheries management”, *Land Economics*, Vol. 62, No. 3, 1986.
32. Crowley R. W. & Palsson, H., “Right Based Fisheries management in Canada” *Marine Resource Economics*, Vol. 7, 1992. 3.
33. Eythorsson, E., “Theory and practice of ITQs in Iceland : Privatization of common fishing rights”, *Marine Policy*, Vol.20, No.3, 1996.
34. Falloon, Roger “The use of Individual Quotas in Fisheries management : Individual Transferable Quotas : the New Zealand Case ; , *OECD document*, 1993.
35. FAO, Doc., “The Enforcement of Fisheries Regulation”, CECAF/TECH/80/22.

- 1980.
36. Finch, Roland "Fishery management under the Magunuson Act", *Marine Policy*, July 1985.
 37. Halliday, R. G., et al., "Development of management measures for the groundfish fishery in Atlantic Canada", *Marine Policy*, Nov. 1992.
 38. Lieberman, Warren H., "Towards improving fishery management systems", *Marine Policy*, Jan. 1986.
 39. Metzner, Rebecca "Traditional and non-traditional Fisheries management", the degree of Doctor, the University of Delaware, 1996.
 40. Mundt, J. Carl, "Limited Entry into the Commercial Fisheries", Institute for Marine Studies Uni. of Washington, Seattle, Washington, 1974.
 41. Pearce, Peter H., "Fishing rights, regulations and revenues", *Marine Policy*, 1981.
 42. Rettig, R. Bruce, "License Limitation in the United States and Canada : an Assessment", *North American Journal of Fisheries management*, Vol. 4, 1984.
 43. Stanley, D. H. Wang and Bing-Yi Zhan, "Maritime fishery resource management in PR China", *Marine Policy*, May 1992.
 44. Tanaka, Katsunori "Comparative study of fishery management system in Japan and New Zealand, The use of Individual Quotas in Fisheries Management", *OECD Doc.*, 1993.
 45. Wright, Christopher S., "A Systems Approach to Fisheries management", the degree of Doctor of Philosophy, Simon Fraser Univ., Dec. 1991..