

水産業法上 漁業資源管理制度의 개선에 관한 立法論的 研究**車喆杓* · 朴容雙******A Study on Legislation for Reformation of the Fisheries Resources
Control System of the Fisheries Act of Korea***by Cha, Cheol Pyo · Park, Yong seb***ABSTRACT**

The fisheries resources control system in the Fisheries Act of Korea introducing technical management method that controls fishing period, fishing ground and fish stocks, and input control method that controls fishing effort. Fishing effort control system of Korea aiming at realizing the maximum sustainable yield does not regulating the limitation of fishing quota and the limitation of fisheries object target fish. Therefore fishing operators who have fishing permit can use fishery resources without any restriction of fishing quota. Furthermore, fishing permit system of Korea standardizes on the bases of fishing boat scale, fishing gear and a type of fishing net at permission. But there are no rules that can controlling capacity of productivity of fishing by developing of fishing technic and fishing gear. For those reasons, productivity of fishing is superior to reproductivity of fisheries resources.

Therefore, the Fisheries Act of Korea rearranges a legal basis for an introduction of fisheries resources management system by total allowable catch, but the contents to be possible for a legal guarantee is not included and it is exceedingly defective as abstract and institutional devices. And that the affairs to be required for an enforcement of the said regime was placed in an administrative mandatory legislation and the danger to be degenerated is high in accordance with the bureaucratic self-righteous and/or the coercion of group's interest concerned and accordingly its substitute legislation system is keenly required.

Total allowable catch system that is going to be introduced in our country is expected to enforce the olympic fishing method and the individual quota method in parallel. This method is not certainly proper, because it occurs to overcapitalize and to compete fishing amounts between fishery operators. So as to prevent overcapitalization and fishing

* 박사과정 해사법학과 해사법 전공

** 법학과 교수

competition between fishery operators, and the exhaustion of coastal fisheries resources, individual transferable quota system should be introduced in Korean sea.

Accordingly this thesis has attempted to constitute a view to improving problems of the traditional fisheries resources control system and introducing individual transferable quota fisheries resources control system.

제1장 序 論

우리 나라는 水産業法에서 어획 노력량 규제 방식과 기술적 요소의 규제 방식을 채택하고 있다. 어획 노력량 규제 방식은 어업에 투입되는 요소 즉, 어업 허가할 당시에 어선의 수나 크기, 어장 제한 등을 규제하는 것이지만 어획 노력량 규제의 대상이 아닌 어업 기술, 어로 설비나 어획 성능의 개선 등에 의한 어업 자원의 과도 개발을 막을 수 없다. 또한 우리 나라의 어업 허가는 조업 구역과 許可定數의 규정에 의해 어업별 허가의 상한선이 제한되고 있다. 그런데 許可定數는 자원의 상태, 당해 어업자 수 기타 자연적·사회적 조건 등을 참작하여 결정해야 한다고 규정하면서도 1991년도에 설정된 許可定數는 지금까지 변하지 않고 있다. 그리고 기술적 관리 방식은 어업 자원의 재생산을 위한 최소한의 보존 조치이지만 어업자의 어업 생산성이나 기대 이익의 저하 등 여러 가지 복합적인 문제를 내재하고 있어 어업 자원 관리의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있다. 연안을 중심으로 한 어장 관리는 漁場利用開發計劃에 따라 이루어지고 있으나, 근해 어장을 중심으로 한 어장 관리는 거의 없다고 해도 과언이 아닐 것이다.

현행 水産業法에 따른 어업 자원 관리 제도는 최대 지속적 생산량의 실현을 목표로 하고 있으나, 어획량의 상한이 규제되지 않고, 어획 대상 어종의 제한이 불분명함으로써 어업 자원의 보존·관리에 있어 적절하지 못한 실정이다. 그리하여 동법 제54조의 2 제1항에 총허용 어획량 제도에 관한 규정을 신설하였다. 우리 나라가 도입·시행하고자 하는 총허용 어획량 제도는 올림픽 조업 방식과 개인 배분량 방식을 병행할 예정이다. 이러한 방식은 어획 경쟁과 과잉 투자를 초래하고, 인력과 장비가 오래 동안 이용되지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 그리고 개인 배분량 제도는 무리한 어로 활동에 의한 해난 사고나 어업 질서 문란, 특정 시기에 어로 활동의 집중으로 어획물 가격 하락, 기술 개발이나 어선의 설비 투자를 저해하는 등의 문제들이 발생할 수 있다. 그러나 양도성 개인 배분량 제도는 어획할 수 있는 양을 한정함으로써 또 양도성을 인정함으로써 어업자간의 어획 경쟁을 예방하고, 과도 어획 능력을 배제하며, 어업자의 자율적 규제를 추구하는 어업 자원 관리 제도이다. 우리 나라 연근해 어업 자원의 고갈을 예방하고 어업의 지속적 발전을 도모하기 위해서는 양도성 개인 배분량 제도를 도입·시행해야 할 것으로 판단된다.

따라서 본 연구는 水産業法上 어업 자원 관리 제도가 안고 있는 문제점을 해결해야 할 과제로서 제2장에서는 비과학적이고 적절치 못한 어업 허가 제도를 어떻게 개선할 것인가? 제3장에서는 어업 자원의 법적 성질을 어떻게 구명하고 어업 자원 관리 방법을 어떻게 설정할 것인가? 또 어업 자원을 보호하기 위해 시행하고 있는 水産業法上 기존의 조치들이 어떻게 개선할 것인가? 제4장에서는 총허용 어획량 제도가 올림픽 조업 방식이나 개인 개인 배분량이 아닌 양도성 개인 배분량 제도로 시행되어야 하는 이유가 무엇이고 또 이 제도를 도입하기 전에 먼저 해결되어야 할 과제들을 어떻게 해결할 것인가? 등에 대하여 연구·검토하였다.

제2장 水産業法上 許可漁業制度의 개념과 문제점

제1절 漁業資源管理의 개념

어업 자원 관리란 어획량의 제한, 어선의 수와 크기의 제한, 어구나 어법의 제한, 어장 및 어기의 제한, 어업권의 설정, 어업세의 징수, 종묘의 방류 등과 같이 직접 어업 자원의 보존을 추구하는 행위를 위시하여 수산업의 생산성 향상과 어업 진서의 유지 등에 관한 국가의 작용을 총칭하는 것이다. 자원 관리의 목표 설정이나 어업 규제는 사회·경제적 요인도 고려하여 설정되고 있어 어업이 적절하게 유지되기 위해서는 먼저 자원이 유지되어야 한다. 이 때문에 어업 자원 관리의 개념은 어업과 더불어 자원 관리의 개념을 포함하고 있다.

이와 같은 어업 자원 관리의 기준은 대체적으로 최대 지속적 생산량, 최대 경제적 생산량, 최저 생산량 등이 있다. 어업 자원 관리의 방법은 어업 규제와 자원 조성으로 나눌 수 있으며, 자원 조성은 어업 자원의 산란장을 조성하는 것, 서식 환경 개선을 위한 시설물 설치, 지어 방류, 유해 생물 구제, 인공 어조 부하, 종묘 부하 등을 말한다. 어업 규제는 어획 노력량 규제에 의한 어업 자원 관리와 어획량 규제에 의한 어업 자원 관리 및 제장, 어기, 어구, 어법 및 조업 구역 제한 등과 같은 기술적 관리 방식에 의한 어업 자원 관리로 분류된다. 그리고 FAO의 자료를 중심으로 어업 자원 관리 제도의 변천을 살펴보면 어업 자원 관리가 제기되기 시작했던 초기에는 禁漁區, 禁漁期, 제장 제한과 같은 간접 규제에 우선 순위가 부여되어 어획량 규제는 부차적 수단으로 간주되었다. 그러나 어업 자원의 과도 어획이 심화되자 1980년대 어업 자원 관리의 어획량 규제에 중점을 두게 되고, 간접 규제는 부수적인 것이 되었다.

제2절 許可漁業制度의 개념과 문제점

1. 허가 어업 제도의 의의와 특징

어업의 허가는 어업 자원의 보호, 어업 조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해신 상대적 금지를 특정한 경우에 특정한 자에게 해제하여 자원의 자유를 회복하게 하는 행정 행위이다. 그러므로 허가 어업은 허가를 받은 자가 사실상 독점적인 이익을 얻는 경우가 있어도 그것은 일반적 금지에 의한 반사적 이익에 불과하기 때문에 권리가 아니다. 허가 어업 제도의 주된 목적은 연안 어업 이익의 조성이라는 의미를 갖는다. 즉 어업 허가는 자원의 이동이 적은 魚介類를 대상으로 하는 어업에 관해서는 자원 보호상 어선의 척수, 어구·어법의 제한, 조업 구역 및 조업 기간 등을 제한해야 한다. 그리고 어업 자원에는 특별한 문제가 없지만, 임중간의 어업 조정상 필요한 것으로 수분 회유성 魚介類를 대상으로 하는 어업에 대하여는 어업 조정상의 규칙에 따라야 한다. 그리고 어업의 허가는 전술한 두 개의 항목에 대하여 문제가 일어날 것을 미리 예측해서 규제 조치를 강구하는 소위 예방적 차원에서 이루어져야 한다.

어업 허가를 받고자 하는 자는 근해 어업·위양 어업 및 연안 어업은 어선에 대하여, 해양 중보 생산 어업은 시설에 대하여, 정치성 구획 어업에 대하여는 어구에 대하여 이동성 구획 어업은 어선에 대하여 각각 어업 허가를 신청하여야 한다고 규정하고 있다. 어업의 허가의 신청서를 받은 행정 관청은 허가 조건인 허가의 우선 순위, 허가 금지, 許可定數가 법정되어 있으므로, 그 허가 조건에 해당하는가의 여부를 결정하여 이에 해당하는 경우에는 반드시 허가하여야 한다. 만일 허가를 거부할 정당한 사유가 없음에도 불구하고 허가를 거부하면 부당한 금지 유지로서 개인의 사유에 대한 침해이며, 위법 행위로 訴願 또는 행정 소송의 대상이 될 수 있다.

2. 漁業許可制度의 問題點과 改善方案

漁業許可定數와 관련된 자원의 동태, 다른 어업과의 관계, 당해 어업의 경영 실태를 파악하여 특정 어업에 대한 漁業許可定數를 조절할 수 있도록 시행령이나 시행 규칙을 개정해야 한다. 각 허가마다 다양하게 되어 있는 유효 기간을 어업 종류별로 통일하고, 허가의 존속 기간 제도를 폐지하여 어업을 영위하고자 하는 자는 새로이 허가를 받도록 관련 규정을 개정하여야 한다. 또 漁業許可定數를 정할 때에 참조할 수 있는 각종 자료 수집 체계를 구축하여야 할 것이다.

연근해 어장의 어업 생산력을 조속히 회복시키기 위하여 어업 허가를 받은 자로부터 부담금을 부과·징수하여 어업 자원 조성 사업 등에 사용할 수 있도록 하는 수산 자원 조성 사업 부담금을 허가 받은 모든 어선에 대하여 부과·징수할 수 있도록 하여야 한다.

그리고 어업 허가의 利權化는 자본의 집중을 초래하고, 권리의 자본화를 위한 여러 가지 병폐, 허가의 편중 현상 뿐만 아니라, 어업 경영 개선을 위한 장비·시설 현대화나 합리화를 위한 투자를 곤란하게 하는 등 어업 발전에 장애 요인이 될 수도 있다. 그러므로 어업 허가의 利權化를 제한하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다.

水産業法上的 우선 순위 규정은 수산업에 새로운 기술이나 자본의 유입을 저해함은 물론, 어업 경영 악화나 채산성이 없는데도 불구하고 차후 어업 보상 또는 어선 감척 보상 등을 염두에 두고 어선을 폐선하지 않음으로써 장기 계류로 인한 해양 오염, 항만 질서 문란, 어업 발전 저해 등 여러 가지 문제를 발생시키는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 최근의 어업 실적을 고려하여 실적이 나쁜 어업자를 축출하여 실질적인 어업자가 우선적으로 허가받을 수 있도록 하여야 한다.

제3장 水産業法上 漁業資源管理의 改善方案

제1절 漁業資源의 管理範圍와 法的 性質

水産業法에서는 제3조에서 동법의 적용 범위를 '바다·바닷가와 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면과 내수면에 대하여 이를 적용한다'고 규정하고 있을 뿐 어업 자원의 관리 범위에 대하여 구체적으로 그 한계를 규정하고 있지 않다. 水産業法에서 그 적용 범위를 바다라고 한 것은 원양 어업을 규율하기 위한 조치의 일환이라고 판단된다. 그러나 오늘날에는 연안국의 관할권 수역에서의 조업은 정부 차원의 어업 협정 내지 수산업 협력을 전제로 한 조업 활동이 보장되는 경우가 많기 때문에 우리 나라의 일방적 원양 어업 허가만으로는 조업이 불가능하다. 동법의 적용 범위를 명확히 규정해야 할 것으로 본다.

자원의 법적 성질에 대해서는 무주물설, 공유설, 국가 소유설로 나뉘어져 있다. 무주물설에 의하면 어업 자원을 이용하고자 하는 자는 어떠한 제한 조건이 없이 이용할 수 있다고 하지만 한정된 자연 자원을 아무나 개발토록 허용하는 것은 자원이 국민 전체의 공공 복리를 위하여 개발 이용되어야 한다는 원칙에 문제를 발생하기 때문에 설득력이 없다. 그리고 공유설에 의한 어업 자원의 법적 성질을 공동 소유의 개념, 公有의 개념 및 공공의 개념을 배제함으로써 국가가 어업 자원의 관할권을 주장할 수 없다. 그러나 천연 자원이나 독점적인 기업 시설에 대한 사유 재산권을 적당하게 제한하는 경향이 현저하여 특수한 것에 관하여 국유 내지는 국가 관리로 하거나 또는 적당한 제한을 가하고 있다. 이와 같은 관점에서 어업 자원을 국가 관리 자원으로 하며, 국가는 어업 자원이 위태롭지 않게 보존 관리할 책무를 가지고 어업 허가라는 절차를 통해 그 이용자를 규제한다고 할 수 있다.

제2절 현행 漁業資源 管理方法

우리 나라 水産業法은 어업 질서 유지와 수면의 종합적 이용을 주 목적으로 하고 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 차원에서 어업 자원을 조성·보호하고자 하였다. 그리하여 적극적으로 인위적인 방법으로 자원 조성을 확대하는 것이라기 보다는 어업자들의 수산 동식물을 포획·채취하는 것을 억제하여 서식 환경을 보호하는 등의 자연적 자원 조성을 추구하여 왔다고 볼 수 있다. 그리고 우리 나라의 어업 자원 관리가 정부 주도형 어업 및 자원 관리이기 때문에 정부가 강한 집중의 규제이나 제한을 어업인이 저키도록 감시하는 활동에 막대한 예산을 투입할 수밖에 없다. 또한 水産業法에서는 원천 어업이나 근해 어업의 지속적인 생산을 가능하게 하는 근원적인 어업 자원 관리를 위한 규정이 없고, 어업자나 정부 어느 쪽에서도 적극적으로 실시하지 않았다.

수산업법상 漁業活動規制에 의한 資源管理로는 어군 제한에 의한 자원 관리, 어장·어기 제한에 의한 자원 관리, 어선 감축에 의한 자원 관리, 어획물 처리 제한에 의한 자원 관리, 법칙 어업 근절을 통한 자원 관리 등이 있다. 또한 漁業資源의 棲息環境 보호에 의한 資源管理로는 어초 시설 등에 의한 자원 관리, 수산 종묘의 생산·공급 및 방류 사업에 의한 자원 관리, 보호 수면 지정에 의한 자원 관리, 육상 수면 지정에 의한 자원 관리 등이 있다. 그 외에도 간척·매립이나 海洋汚染을 규제하는 資源管理 방법이 있다.

제4장 總許容漁獲量에 의한 漁業資源管理制度

제1절 總許容漁獲量制度

총허용 어획량 제도는 이러한 요소들을 고려한 총허용 어획량을 근거로 어류 활동을 영위하게 하는 제도이다. 총허용 어획량 제도에는 총허용 어획량에 대하여 올림피 조업 방식과 총허용 어획량의 인정량을 개별 어업자나 기업별로 할당하는 방식이 있다. 그리고 총허용 어획량을 할당하는 방법에는 총허용 어획량의 인정량에 대하여 권리를 부여하거나 양·나에 따라 개인 배분량 제도와 양도성 개인 배분량 제도로 구분된다. 우리 나라의 총허용 어획량 제도는 水産資源保護令 제27조의 3의 제4항에서 어업자별로 배분량을 제한하여 할당할 수 있다고 규정함으로써 올림피 조업 방식과 개인 배분량 제도를 병행하여 실시할 것을 예정하고 있다.

총허용 어획량을 어업 자원 관리의 수단으로 채택하는 일반적인 이유는 총허용 어획량이 결정되어 어업이 개시된 후에 양류되는 어획량이 목표치에 도달하면, 당해 어종에 대한 어업 활동을 금지시킴으로써 광활한 어장의 자원 관리가 용의하다는 것과 단순한 어업 자원의 과도 어획이나 과잉을 방지하는 것뿐만 아니라, 어업의 지속적 발전을 위한 제도의 종합적인 자원 관리 체계를 유지함으로써 어업의 근본적인 문제를 해결할 수 있다는 것이다.

총허용어획량 제도의 도입과 시행이 하나의 제도로 정착하기 위해서는 어업자의 적극적인 자

제2장 현행 漁業資源 管理方法

우리 나라 水産業法은 어업 실시 유지와 수면의 종합적 이용을 주 목적으로 하고 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 차원에서 어업 자원을 조성·보호하고자 하였다. 그리하여 적극적이고 인위적인 방법으로 자원 조성을 확대하는 것이라기 보다는 어업자들의 수산 동식물을 포획·채취하는 것을 억제하여 서식 환경을 보호하는 등의 자연적 자원 조성을 추구하여 왔다고 볼 수 있다. 그리고 우리 나라의 어업 자원 관리는 정부 주도형 어업 및 자원 관리이기 때문에 정부의 강한 각성의 규정이나 제한은 어업인이 자각도록 감시하는 활동에 막대한 예산을 투입할 수 밖에 없다. 또한 水産業法에서도, 한편 어업이나 근해 어업의 지속적인 생산을 가능하게 하는 의도적인 어업 자원 관리를 위한 규정이 없고, 어업자나 정부 어느 쪽에서도 적극적으로 실시하지 않았다.

수산업법상 漁業活動規制에 의한 資源管理로는 어구 제한에 의한 자원 관리, 어장·어기 제한에 의한 자원 관리, 어선 감적에 의한 자원 관리, 어획물 처리 제한에 의한 자원 관리, 법칙 어업 근접을 통한 자원 관리 등이 있다. 또한 漁業資源의 棲息環境 보호에 의한 資源管理로는 어촌 시설 등에 의한 자원 관리, 수산 종묘의 생산·공급 및 방류 사업에 의한 자원 관리, 보호 수면 지정에 의한 자원 관리, 육상 수면 지정에 의한 자원 관리 등이 있다. 그 외에도 간석·매립이나 海洋汚染을 규제하는 資源管理 방법이 있다.

제4장 總許容漁獲量에 의한 漁業資源管理制度

제1절 總許容漁獲量制度

총허용 어획량 제도는 이러한 요소들을 고려한 총허용 어획량을 근거로 어로 활동을 영위하게 하는 제도이다. 총허용 어획량 제도에는 총허용 어획량에 대하여 올림피 조업 방식과 총허용 어획량의 인정량을 개별 어업자나 기업별로 할당하는 방식이 있다. 그리고 총허용 어획량을 할당하는 방법에는 총허용 어획량의 인정량에 대하여 권리를 부여하거나 없거나에 따라 개인 배분량 제도와 양도성 개인 배분량 제도로 구분된다. 우리 나라의 총허용 어획량 제도는 水産資源保護令 제27조의 3의 제4항에서 어업자별로 배분량을 제한하여 할당할 수 있다고 규정함으로써 올림피 조업 방식과 개인 배분량 제도를 병행하여 실시한 것을 예상하고 있다.

총허용 어획량을 어업 자원 관리의 수단으로 채택하는 일반적인 이유는 총허용 어획량이 결정되어 어업이 개시된 후에 양획되는 어획량이 목표치에 도달하면, 당해 어종에 대한 어업 활동을 금지시킴으로써 광활한 어장의 자원 관리가 용의하다는 것과 단순한 어업 자원의 과도 어획이나 고갈을 방지하는 것뿐만 아니라, 어업의 지속적 발전을 위한 제도의 종합적인 자원 관리 체계를 유지함으로써 어업의 근본적인 문제를 해결할 수 있다는 것이다.

총허용어획량 제도의 도입과 시행이 하나의 제도로 정착하기 위해서는 어업자의 적극적인 자발적 어업 자원 관리와 정부의 강력한 법적 어업의 금지 노력에 달려 있다. 전통적 어업 자원 관리 제도 하에서의 과잉 어획 노력량의 투입이나 경쟁적 조업에 의한 어업 자원의 과도 어획은 단기적으로는 큰 문제가 없지만 장기적으로는 이용 어업 자원의 감소와 고갈을 초래한다. 총허용 어획량 제도의 근본 취지는 정부가 직접적으로 총허용 어획량 어업에 대하여 규제하기 보다는 자원 관리의 원칙과 범위만을 정하고 어업자들은 자신들의 지속적·경제적 어업을 위하여 자발

적으로 자원을 보존 관리하게 하는 것이다.

그러나 총허용 어획량 제도는 어업자의 조업 일지 작성 의무의 부과 외에 운용 체계의 전산화와 정보망을 구축하여야 전통적 어업 자원 관리의 고질적 문제로 여겨지는 과잉 어획 노력량의 투입을 적절하게 조절할 수 있을 뿐 아니라 경쟁적 조업에 의한 자원의 과도 어획 및 범칙 어업 등을 근절할 수 있다. 그런데 우리 나라는 총허용 어획량 제도의 운용 체계의 전산화와 정보망의 구축이 완비되지 않아 총허용 어획량 제도의 운용은 많은 갈등과 혼란을 초래할 가능성이 매우 높다. 그러므로 운용 체계의 전산화와 정보망의 구축이 무엇보다도 급선무라 할 수 있다.

제2절 讓渡性 個人配分量制度

1. 의 의

어업자간의 경쟁적 조업을 통한 과도 어획이나 과잉 어업 노력의 투입을 제도적으로 제한하고, 어업자에 의한 어업 자원의 보존 동기를 부여하여 어업 자원을 효율적 이용할 목적으로 개발된 것이 양도성 개인 배분량 제도이다. 이 제도는 어업을 하고자 하는 개인 또는 기업에게 일정 기간 동안 어획할 수 있는 양을 한정함으로써 어업자간의 어획 경쟁을 막을 수 있다. 또한 과도 어획 능력을 배제하여 어업의 경제 합리성을 추구할 수 있는 어업 자원 관리 수법이다. 이 제도의 주요 특징은 어업 자원을 어획할 수 있는 독점 재산권을 부여하는 것이다. 이 점에 있어서 어획의 권리가 재산권화되고 독점 재산권으로서 양도 가능하기 때문에 양도와 임대와 허용되지 않는 개인 배분량 제도와 구별된다. 이처럼 양도성 개인 배분량 제도는 어업자가 정부로부터 할당된 개인의 배분량이 하나의 재산권으로서 양도와 임대를 인정하고 있어 어업 규모의 변경이 자유롭고 어업의 離脫에 대한 보상이 보장된다. 또 이 제도의 목적은 올림픽 방식에 의한 경쟁 조업과 과잉 어업 노력 투입에 따른 자원의 과도 어획과 자원 고갈에 대응하여 어업 자원의 합리적 이용을 통한 어업의 지속적 발전과 어업자의 소득 증대에 그 초점을 맞추고 있다. 그 뿐 아니라 제도적으로 어업자에게 어획, 양륙, 판매에 이르기까지 재산권적 권리를 부여함으로써 어업 자원의 효율적 이용을 도모하는 것이다.

양도성 개인 배분량 제도를 도입해야 하는 이유로는 개인 배분량의 양도를 인정함으로써 무리한 조업을 예방하고, 집중 어획에 의한 어획물의 가격 하락을 피할 수 있다. 그 뿐만 아니라, 개인 배분량을 다음 어기에도 계속적으로 보장함으로써 어업자가 소유한 양도성 개인 배분량의 규모에 알맞는 기술 개발이나 어선의 설비를 갖추게 된다. 그러므로 어업의 전문화가 촉진되고, 비효율적 어업 경영을 피할 수 있으며, 건전한 조업 질서를 유지할 수 있다. 따라서 자원 관리가 수산업을 지속적으로 발전시키는 가장 중요한 요소이기 때문에 가장 효율적으로 자원을 관리하면서 이용하는 양도성 개인 배분량 제도를 시행하여야 할 것으로 판단된다.

2. 讓渡性 個人配分量制度의 특징

양도성 개인 배분량 제도는 양도성을 인정하고 있기 때문에 주어진 허용 어획량에 대한 경쟁적인 어업이나 어업 노력량의 과잉 투입을 원천적으로 차단할 수 있다. 그리하여 어업 자원을 과도 어획으로부터 보존하고 어업의 지속적 발전과 어업 자원 이용의 극대화를 피할 수 있다. 그 뿐 아니라, 어업자는 자기에게 할당된 양도성 개인 배분량을 이용하여 직접 어업 활동을 영위할 수 있고, 또한 소유하고 있는 양도성 개인 배분량의 전부 또는 일부를 판매 또는 임대함으로써 양도성 개인 배분량 자체에서 파생되는 이익을 향유할 수 있다. 그리고 새로운 어업자는 양도성

개인 배분량을 구매하거나 임차함으로써 행정적인 장애를 극복할 수 있다.

또 이 제도는 양도성 개인 배분량을 소유한 어업자에게 漁業權行使의 배타성을 인정하여 그 수면에서의 특정 어종이나 어군을 대상으로 한 어업을 영위할 권리가 없는 자를 배척함으로써 어업의 권리를 가진 어업자는 어업의 유연성이 보장된다. 이와 같은 어업의 유연성 확보는 과도한 어업 경쟁을 피할 수 있어 어업자들은 자기가 소유한 양도성 개인 배분량의 규모에 맞는 어획 능력을 준비함으로써 가능한 한 최소 비용으로 배분량에 대한 어업을 영위하게 된다. 그 뿐 아니라, 양도성 개인 배분량을 할당받은 어업자는 일정한 어장에서 독점 관리권을 행사하되 어장 환경을 보전하고 자원을 관리해야 하는 의무를 동시에 부담해야 한다. 이와 같이 양도성 개인 배분량 제도는 자원 이용권과 관리권을 동시에 부여함으로써 자원의 남용과 과도 어획을 방지하고 어장 환경을 적절히 보존하게 되어 효율적인 자원 관리가 된다는 것이다.

제3절 讓渡性 個人配分量制度의 도입과 과제

1. 總許容漁獲量制度 시행상의 기본 방향

우리 나라의 전통적 어업 관행이나 지리적 여건은 뉴질랜드와는 달리 특정 어종을 어획하기 위하여 다양한 어구·어법이 동시에 운용되고 있고, 연안 어항이 전국적으로 산재해 있어서 어업 감시나 감독을 위한 모니터링이 해상에서 이루어질 수 밖에 없다. 이 경우 총허용 어획량 대상 어종을 어획하기 위해 비목표 어종을 과도 어획할 수가 있고, 또 총허용 어획량의 대상 어종을 무차별적으로 어획하여 상품성이 높은 어종만을 양육하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 비목표 어종의 과도 어획이나 무차별 어획을 방지하기 위해서는 어구·어법의 제한이나 어기, 어장 제한과 같은 전통적 어업 자원 관리 제도와 연계한 어업 자원 관리가 되어야 한다.

또 다양한 어종이 동시에 서식하는 경우 단일 어종의 크기를 평가하기도 곤란하지만 경쟁적 어획으로 비목표 어종의 과도 어획을 조래할 가능성이 높고, 또 이들 어종을 어획하는 어법이나 어종이 다양하기 때문에 어업자의 어획 총량이 총허용 어획량에 도달하는 시점을 파악하기 곤란하다. 그 뿐 아니라, 어구·어법이 다양한 상태에서 총허용 어획량의 할당도 어렵고, 설상 총허용 어획량을 어구·어법에 따라 적절하게 어종별로 할당한 경우에도 어구·어법의 차이에도 불구하고 어획되는 어종은 비슷하다. 이 때문에 어업자의 어획 총량이 총허용 어획량에 도달하여 당해 어종에 대한 어업을 금지시켜야 할 경우 모든 어업을 금지시켜야 하는 경우도 발생할 수 있다. 따라서 우리 나라 주변 수역에 서식하는 어종의 생물학적 특성과 우리 나라의 전통적 어업 관행에 비추어 볼 때, 총허용 어획량 제도는 여러 이상으로 분할해서는 안될 뿐 아니라, 모든 상업성 있는 어업 자원을 대상으로 하여야 할 것으로 본다.

총허용 어획량 제도는 어업인들의 자발적 참여와 이행이 필수적이다. 어업자의 자발적인 참여를 유도하기 위해서는 총허용 어획량 설정과 할당이 민주적이고 과학적이어야 하며, 범칙 어업의 단절을 통한 어업자들의 신뢰를 구축하여야 함은 물론, 일관성있는 어업 자원 관리 정책의 수행이 요청된다.

2. 讓渡性 個人配分量制度의 시행 과제

우리 나라 배타적 經濟水域 등에서의 어업 자원의 보존 및 관리를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에 대상 어종 및 해역을 정하여 총허용 어획량을 정할 수 있다고 하여 총허용 어획량 제도의 법적 근거를 마련하였다. 그러나 할당 절차와 기준, 분쟁 조정 절차나 방법 및 총허용

어획량을 초과하는 경우의 처리 절차나 방법 뿐만 아니라, 총허용 어획량 제도를 위반한 경우에 그 처리 절차나 방법이 없어 임의 규범인지 강제 규범인지가 분명하지 않다. 새로운 제도의 시행상의 혼란과 갈등을 최소화하는 관점에서 엄격한 법적용이 요구되므로 새로운 제도 운용에 필요한 사항이 보다 구체적으로 규정되어야 할 것이다.

총허용 어획량은 매년 어종의 최대 지속적 생산량과 생물학적 어획 허용량이 추정이 되면 최대 지속적 생산량에 기초하여 사회·경제적 요소를 고려하여 결정되어진다. 이 때 최대 지속적 생산량을 적절하게 평가하기 위하여는 수산 자원학적 측면에서 적어도 5년 이상, 또는 가능하다면 10년 이상의 어획량과 어획 노력에 관한 자료가 필요하다. 이와 같이 총허용 어획량을 결정한다는 것은 과학 기술 수준의 뒷받침은 물론 많은 시간과 경제적 문제가 수반된다고 할 수 있다. 따라서 주변 수역의 어업 자원을 평가할 수 있는 과학 기술의 개발과 전문가를 양성하여야 하고, 수집된 자료를 평가하고 관리할 수 있는 관리 체계를 구축해야 한다. 또 특정 어업을 행함에 있어 부수적으로 어획되는 양을 평가할 수 있는 월별 표준치를 작성하고 이를 토대로 어업별 혼획량을 관리해야 할 것으로 판단된다.

우리 나라의 경우를 보면 20여종의 근해어업, 17여종의 연안어업 등 어업의 종류가 다양하게 구성되어 있고, 이러한 어업은 각기 어선의 크기와 어업 방법을 달리하지만 그들 어선에 의해 어획되는 어종은 대체로 동일하다고 할 수 있다. 특정 어종을 대상으로 하는 어업의 경우에는 주로 그 주어종을 어획하지만 부수적으로 어획되는 어종이 다양하고, 저층 트롤과 같이 다양한 생물 자원을 대상으로 하는 어업의 경우에는 특정 어종이 부수적으로 어획된다. 어업 자원을 효율적으로 이용하기 위해서는 과잉 투자된 어획 노력량을 단계적으로 감축하여 최적 어획 노력량을 유지하도록 하여야 함은 물론 어획 선택성을 고려한 어구·어법의 특성화도 병행되어야 하고, 동일 어종에 대한 어법간의 어획 경합 관계를 해소하고 치어 혼획율이 높은 업종이나 생산성이 낮은 비효율적 어선을 우선적으로 감축하는 어업 구조 조정이 선행되어야 한다.

이 외에도 양도성 개인 배분량 제도의 시행상에 수반되는 문제들 즉, 혼획 어종의 처리 문제, 과도 어획 처리 문제, 양도성 개인 배분량 제도의 운용 체계 및 감독 체계 구축, 범칙 어업의 근절 문제 등의 해결 방안을 구축하여야 한다.

제5장 結 論

이 논문에서는 우리 나라의 어업 자원 관리 제도에 관하여 문헌 조사 방법에 의한 관련 국제 협약과 국내의 학설, 판례 및 입법 예를 비교, 검토, 분석을 통하여 다음과 같은 결론을 제시하였다. 수산업의 지속적 발전을 도모하기 위해서 첫째, 봉건적이고 비민주적인 어업 허가 절차를 간소화하고 자원 상황을 고려할 수 있는 허가 기준을 정해야 한다. 둘째, 자본의 집중을 초래하고 허가의 편중 현상 뿐만 아니라, 어업 경영 개선을 위한 장비, 시설의 근대화·합리화를 위한 투자를 곤란하게 하는 어업 허가의 이권화를 방지해야 할 것이다. 셋째, 지방 자치 단체가 주변 수역의 자원 상황을 파악할 수 있는 어업 자원 관리 체계를 갖추지 못함으로써 어업 자원과는 무관한 사항들이 허가 기준이 될 수 있다. 그러므로 어업 규제권의 위임 문제를 재검토하여야 한다. 넷째, 사실상 기존의 허가 어업에 대하여 代替許可, 代充許可의 猶豫, 再許可 등을 인정하고 있는 허가의 우선 순위 규정을 종전의 실적자 또는 종사자를 우선적으로 하되 최근의 어업 실적을 고려하여 실질적인 어업자가 우선적으로 허가받을 수 있도록 하여야 한다.

水産業法은 자원 관리의 공간적 범위를 규정하고 있지 않다. 또 현행 어업 허가가 어장을 기준으로 하면서도 어장의 범위에 대하여 명확히 규정하고 있지 않다. 이 때문에 동해, 서해, 동중국해를 일관해 어장으로 규정하면서도 자원 관리를 위한 조치가 비효율적이라고 할 수 있다. 어업 활동을 규제하는 방법은 어업자의 어업 생산성 또는 기대 이익의 저하 등으로 어업 자원 관리의 목적을 충분히 달성하지 못하고 있다. 따라서 첫째, 水産業法에 어업 자원의 관리 책임을 명시할 수 있는 적용 범위를 명확히 하고, 자원을 관리하기 위해서는 그 자원이 서식하는 어장을 적절히 관리해야 한다. 둘째, 자원을 국가 관리 자원이라는 것을 명백히 함과 아울러 어업 자원이 위대할지 않게 보존·관리 및 그 이용 방법을 모색하여야 할 것이다. 셋째, 어업자의 생산성 유지와 기대 이익을 보장하기 위해서는 자원의 상황과 조화를 이루는 적정 어선수를 유지해야 한다. 넷째, 해양 생물 자원에 대한 환경 오염의 피해가 발생한 경우 해양수산부 장관이 생활 오수나 공장 폐수를 관리해야 할 책임이 있는 시·도지사를 상대로 손해 배상을 청구할 수 있는 피해 보상 청구권을 범제화해야 한다. 다섯째, 근해 어장의 관리를 위해서는 주변국과 긴밀히 협력 체제를 구축하여 경쟁적 조업이나 범칙 어업을 원천적으로 봉쇄해야 할 것이다.

그리고 우리 나라가 도입·시행하고자 하는 올림피 조업 방식의 총허용 어획량 제도는 어업자 간의 어획 경쟁과 과도한 어업 투자를 조장할 뿐 아니라, 많은 인력과 장비가 적절히 이용되지 못할 수도 있다. 그리고 개인 배분량 제도는 무리한 어로 활동으로 인한 해난 사고나 어업 질서의 붕괴, 특정 시기에 집중적인 어로 활동으로 어획물 가격의 하락, 냉장·냉동 시설을 확충에 필요한 비용 증가, 기술 개발이나 어선의 설비 투자의 위축 등의 문제를 발생시킬 수 있다. 그러므로 양도를 인정함으로써 무리한 조업을 예방하고, 집중 어획에 의한 어획물의 가격 하락을 피할 수 있는 양도성 개인 배분량 제도로 전환해야 한다. 개인 배분량을 계속적으로 보장함으로써 양도성 개인 배분량의 규모에 일정한 어획 노력량의 투입은 물론, 기술 개발이나 어선의 설비의 근대화 등을 촉진함으로써 어업의 전문화, 효율화 및 건전한 조업 질서의 유지를 꾀할 수 있다. 고갈 위기에 직면해 있는 어업 자원을 적절히 보존·관리하면서 수산업이 여타 산업과의 경쟁력을 갖추고 지속적으로 발전하기 위해서라도 조속히 양도성 개인 배분량 제도가 시행되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 法制處, 「各國의 水産業關係法」, 서울: 法制資料 第99輯, 1989.
 梁世植, 「韓國水産法制(上)」, 부산: 第一文化社, 1987.
 諸吉雨·金容旭, 「韓國水産法要論」, 서울: 法文社, 1973.
 崔宗和, 「國際海洋法講義」, 부산: 太和出版社, 1998.
 韓國水産振興會, 「水産業法變遷過程」, 서울: 1986.
 金田楨之, 「實用漁業法詳解」, 東京: 成山堂書店, 1994.
 能勢華雄·石井丈夫·清水誠, 「水産資源學」, 東京: 東京大學出版會, 1992.
 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.
 水産廳, 「最新漁業制度重要例規集」, 東京: 大成出版社, 1988.
 壓司 東助, 「日本の漁業問題」, 東京: 農山漁村文化協會, 1983.
 長谷川 彰, 「漁業管理研究」(限られた資源を生かす道), 東京: 成山堂書店, 1991.
 佐藤隆夫, 「日本漁業の法律問題」, 東京: 勁草書房, 1978.
 朴九乘, 「漁業權制度和 沿岸漁場所所有·利用形態의 變遷에 관한 研究」, 「釜山水産大論文集」 第30號, 1983.
 박용섭·차철표, 「장기 계류 어선에 대한 보험자의 면책에 관한 연구」, 「水産海洋教育研究」

- 제5권 2호, 1993.
- 梁世植, “韓國水產業法研究(Ⅲ)”, 『釜山水產大學論文集』, 제24권, 1980.
- 柳延坤, “濟州道 소라 漁業管理에 관한 研究”, 『水產經濟研究』, 제1권 1호, 1994.
- 李奉雨, “許可漁業에 관한 小考”, 『韓國水產經濟研究』, 제4권 1호, 1997.
- 李相高, “OECD會員 漁業國의 ITQ 漁業管理體系에 관한 研究”, 『韓國水產海洋教育研究』, 제7권 1호, 1995.
- 李英峽, “韓國水產業의 問題點 및 法制에 관한 小考”, 『國際法學會論叢』, 제30권 1호, 1985.
- 차철표·박용섭, “水協共濟의 補償制度에 관한 研究”, 『水產海洋教育研究』, 제5권 2호, 1993.
- _____, “ITQ 제도에 관한 고찰”, 『海法·通商法』, 제9권 2호, 韓國海軍法學會, 1997.
- 崔宗和, “經濟水域時代의 漁業管理制度 改革方向”, 『國際法論叢』, 第42卷 第1號, 1997.
- 表熙同·李興東, “海洋公共自然資源 被害補償의 법·경제적 평가”, 『水產經營論集』, Vol. XXII, No.2, 1991.
- 木官高彦, “環境汚染과 漁業被害”, 『環境法研究』 제1호, 有聲閣, 1974.
- 山本 忠, 200海裡時代以緯の世界の漁業管理の流れ, 『世界の漁業管理(上卷)』, 國際漁業研究會, 1994.
- 長谷川 彰, “ニュージーランドのITQ制度について”, 『漁業管理研究』, 成山堂書店, 1991.
- 草川恒紀, “ニュージーランドの漁業管理”, 『世界の漁業管理』, 國際漁業研究會, 1994.
- Anderson, Lee G., *The Economics of Fisheries Management*, The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Attard, David Joseph, *The Exclusive Economic Zone in International Law*, Clarendon Press, 1987.
- Dahmani, M., *The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone*, publications on ocean development vol. 11, 1987.
- Knight, H. Gary, *The Future of International Fisheries Management*, West Publishing Co., 1975
- Koers, Albert W., *International Regulation of Marine Fisheries*, Fishing News(Books) Ltd, London, , 1973.
- McDougal, Myres S. & Burke, William T., *The Public Order of the Oceans*, New Haven Press, 1985.
- Neher, Philip A.·Ragnar Arnason·Nina Mollett, *Rights Based Fishing*, Kluwer Academic Publisher, London, 1989.
- Preager, *Comparative Marine Policy*, New York, J. F. Bergin Publishers, 1981.
- Anderson Lee G., “A Note on Market Power in ITQ Fisheries”, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 21, 1991.
- Asada Yohoji·Hirasawa Yutaka·Nagasaki Fukuzo, “Fishery management in Japan”, *FAO, Fisheries Technical Paper*, FIPP/T238, 1983.
- Balasubramanian S. P., “Fishery Provisions of the ICNT”, *Marine Policy*, January, 1982.
- Beddington John R.·Rettig R. Bruce, “Approaches to the regulation of fishing effort”, *FAO FIPP/FIRM/T243*, Rome, 1983, p. 12.
- Buck Eugene H., “Individual Transferable Quotas in Fishery Management”, *Congressional Research Service Report for Congress*, 1995.
- Caddy J. F.·Mahon R., “Reference points for Fisheries Management”, *FAO Fisheries Technical Paper 347*, Rome, 1995.
- Christy Lawrence C., “Coastal State Requirements for Foreign Fishing”, *FAO Legislative Study*, Vol. 21, Rev 4, Rome, 1993.
- Clark Ian N, “Individual Transferable Quotas : the New Zealand Experience”, *Marine Policy*, 1993, September.

- Clark Ian N. · Major Philip J. · Mollett Nina, "The Development and Implementation of New Zealand's ITQ Management System", *Rights Based Fishing*, Kluwer Academic Publishers, 1989.
- Copes Parzival, "A Critical Review of the Individual Quota as a Device in Fisheries Management", *Land Economics* Vol. 62. No3, 1986.
- Crowley R. W. · Palsson H., "Rights Based Fisheries Management in Canada", *Marine Resource Economics*, Vol. 7, USA, 1992.
- Dahmani M., "The Fisheries Regime of the Exclusive Economic Zone", *publications on ocean development* Vol. 11, 1987.
- Deweese Christopher M., "Assessment of the Implementation of Individual Transferable Quotas in New Zealand's Inshore Fishery", *North American Journal of Fisheries Management*, Vol. 9, 1989.
- Eythorsson Einar, "Theory and Practice of ITQs in Iceland", *Marine Policy*, Vol. 20, NO.3, 1996.
- Garcia S. · Gulland J. A. and Miles E., "The New Law of the SEA and the Access to surplus Fish Resource", *Marine Policy*, Vol., 10, No.3, 1986.
- Garza Dolores Gil, et al., "The Spanish Case regarding Fishing Regulation", *Marine Policy*, Vol. 20, NO.3, 1996.
- Gregory Mary, "The Structure of Property Rights and Fisheries Management Option", Dalhousie University Halifax, Nova scotia, 1991.
- J. A. Crutchfield,, "Regulation of the Pacific Coast Halibut Fishery", In R. Hamlich ed., *Economic Effects of Fishery Regulation*, FAO, 1962.
- Karagiannakos A., "Total Allowable Catch(TAC) and Quota Management System in the European Union", *Marine Policy*, Vol. 20, NO.3, 1996.
- Lindner. R. K., Campbell H. F. and Bevin G. F., "Rent Generation During the Transition to a Managed Fishery: the Case of the New Zealand ITQ System", *Marine Resource Economics*, Vol. 7, 1992.
- Memon Pyar Ali and Ross Cullen, "Fishery Policies and their Impact on the New Zealand Maori", *Marine Resource Economic*, Vol. 7, 1992.
- Pearse Peter H. and Walters Carl J., "Harvesting Regulation under Quota Management Systems for Ocean Fisheries", *Marine Policy*, May, 1992.
- Scott Anthony, "Development of Economic Theory on Fisheries Regulation", *Journal of Fishery resource Board of Canada*. Vol. 36, 1979.
- Squires Dale, et al., "Individual Transferable Quotas in Multispecies Fisheries", *Marine Policy*, vol. 22 No. 2, 1998.
- Tanaka Katsunori, "Comparative Study of Fishery Management Systems in Japan and New Zealand", in *OECD Documents*, The Use of Individual Quotas in Fisheries Management, Paris, France, 1993.
- Wesney David, "Applied Fisheries Management Plans: Individual Transferable Quotas and Input Controls", *Rights Based Fishing*, Kluwer Academic Publisher, London, 1989.
- Wijkman Per M., "Managing the Global Commons", *International Organization*, No. 36. 3, summer, 1982, p. 512.
- Yamamoto Tadashi, "Fishery regulation adopted for coastal and offshore fisheries in Japan", *FAO. Fisheries Report*. No. 293. 1983.

