

입법평가 회의자료집 ⑦

「 가
가」 2 가

2010. 3. 18.

전문가회의 일정

- ◇ 목 적 : 일본의 어업허가 일제정비에 관한 제도와 운용현황을 토의하고, 전자어업허가증 도입의 경제분석을 위한 방법론을 검토
- ◇ 일 시 : 2010. 3. 18(목) 16:00-18:00
- ◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실
- ◇ 참 석 자

원외	김태기	농림수산식품부 어업정책과 서기관
	이영직	농림수산식품부 어업정책과 서기관
	이세오	농림수산식품부 어업정책과 사무관
	한규설	전 농어업농어촌특별대책위원회 위원
	이광남	한국수산회 수산정책연구소 소장
원내	이순태	입법평가연구센터 연구위원
	윤광진	입법평가연구센터 부연구위원
	차현숙	입법평가연구센터 부연구위원
	윤석진	입법평가연구센터 부연구위원
	윤계형	입법평가연구센터 초청연구원
	조용준	입법평가연구센터 초청연구원
	배건이	입법평가연구센터 인턴사원

- ◇ 회의내용
- 일본의 어업허가 일제정비에 관한 제도와 운용현황 소개 및 검토
- 전자어업허가증 도입의 경제분석을 위한 방법론 제안 및 검토

목 차

■	가	()	
I.	서 설	.....	9
II.	어업허가의 성질	.....	12
III.	현행어업허가의 방법	.....	13
	1. 정수가 있는 어업	.....	13
	2. 정수어업의 내용	.....	14
	3. 어업허가의 유효기간	.....	18
	4. 어업허가의 유효기간의 취득의 절차	.....	19
	5. 유효기간의 의의(意義)	.....	20
	6. 우리나라의 어업허가처분방법	.....	21
IV.	우리나라의 어업허가의 동시갱신(일제갱신)	.....	25
V.	일본의 어업면·허가의 일제갱신	.....	27
	1. 지정어업	.....	27
	2. 지정어업이외의 허가	.....	30
	3. 허가유효기간의 합리적 운용	.....	31
VI.	허가 일제갱신의 방법 검토	.....	33
	1. 행정부의 조치	.....	33
VII.	일제갱신의 효과	.....	35

■ 가 ()

1. 분석의 내용	39
가. 분석의 개요	39
나. 분석의 세부내용	40
2. 연구방법	41
가. 연구의 자료수집 및 통계활용	41
나. 제도도입 사회적 편익 및 비용 항목 선정	42
다. 제도도입에 따른 비용 및 편익추정	42
라. 제도도입의 타당성 분석	44
3. 연구 기대성과	45
4. 연구흐름도	46
5. 연구 예정 공정표	47
6. 논의사항	48
가. 연구의 시간적 및 공간적 범위	48
나. 자료확보 및 공유문제	48
다. 중간보고 및 최종보고회 문제	48

가

()

I.

어획고에서 세계 15위의 지위에 있는 어업국이면서 정연(整然)한 어업질서 속에서 조업이 전개되고 있는지 각자의 가슴에 손을 얹고 생각하면 그렇지 않음을 자각 하게 될 것을 우리 모두 인정할 것이다.

국가는 수산자원의 지속성 있는 이용을 위하여 수산업에 관한 여러 법률을 제정하여 시행하고 있다. 어업생산의 기본질서를 규정한 수산업법을 위시하여 자원관리를 위한 “수산자원관리법”(10,4,23 시행), 어장관리법, 어선법, 수산물품질관리법등을 위시한 각종 법률과 수많은 규칙을 두고 자원유지와 어업질서의 기초위에 수산업의 안전적 영위를 유도하고 있다.

수산업법 제1조의 목적은 “이 법은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로서 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다”고 규정하여 생산성의 향상과 어업의 민주화를 도모한다고 규정하였다.

국민은 헌법이 보장하는 각종권리를 지키며 이에 벗어나지 않음으로 국가의 기본질서가 확립됨과 같이 수산업에 있어서도 수산업법의 목적에서 밝힌 데로 수산업에 관한 기본제도를 정한 각종 규정을 지킴으로서 어업질서의 확보와 어업생산성의 향상으로 발전의 초석을 다질 수 있다고 법은 밝혔다.

이를 위해 수많은 어업들이 각축하는 어장에서 그 어업들의 성격과 목적어획물, 어업규모별로 대별하여 어업간의 충돌 없이 유연한 평화적 어업활동을 기할 수 있게 하고 있다.

원양어업, 근해어업, 연안어업의 3종으로 구분하여 이들 어업에 적용할 행정행위별로 면허어업, 허가어업(구획어업포함), 신고어업으로

나누어 이에 따른 어업별 각종 규칙을 제정하여 시행하고 있다.

먼저어업은 특정 일정구역에서 어구를 부설하여 배타적 어로행위를 허용하여 이를 권리화 하여 어업권으로 물권의 성격을 갖게 하고 있다.

한편 허가어업은 수렵적 어로행위로 이동성이 강한 어패류를 대상으로 하기 때문에 어구의 종류, 조업구역의 성격, 대상어획물 등의 종류에 따라 어업명칭을 부여하고 당해어업에 적용한 제한 규정을 두어 어업마다 어선 또는 어구마다 어업허가를 부여하여 허가내용 사항의 준수를 의무화 하고 있다.

어업허가는 다시 허가처분청별로 나누어 장관 허가(근해어업), 시·도지사허가, 시장·군수·구청장허가(구획어업)의 3종류로 나누어 허가권자를 정하고 있다.

그러나 법 제90조에 근거한 시행령 제71조에 의하여 장관허가에 속하는 근해어업허가는 시·도지사에 권한을 위임하고 시·도지사허가는 시장·군수·구청장에게 권한을 위임하여 사실상 어업허가는 모두 지방자치단체에 맡겨 허가를 하고 있다.

지금은 농수산부의 어업조정상의 이유로 신규허가는 일체 금하고 있어 신규허가는 없으나 과거에는 시장·군수의 허가 남발로 어업질서의 문란, 어업간의 갈등 등이 자원관리에 엄청난 피해를 초래한 후 유증은 지금의 어업정책 수립에 많은 혼돈을 제공하고 있다.

어업허가에는 제한 또는 조건이 부과되는 데 허가 등의 효력을 제한하기 위하여 부과되는 행정청에 따른 의사표시인 것이다. 그러나 제한과 조건은 허가의 내용을 구성하는 것은 아니다.

수산업법 제43조는 어선 또는 어구마다 농수산장관의 허가를 받게 하고 있어 어업허가의 내용이 아닌 때문에 제한과 조건은 별도의 허가를 받을 필요는 없고 선박마다 허가를 받아야 하는 허가의 5요소는 “어업의 종류” “선박의 총톤수” “추진기관의 마력수” “조업구역” “어업의 기간”으로 구성됨으로 이러한 내용이 확정된 허가에 대하여 다

시 허가의 행사방법을 제약·지도하기 위하여 허가에 붙이는 것이 제한과 조건이다.

위에서 말한 어업허가의 5요소 중의 “어업의 기간”은 법 제45조(어업허가 등의 유효기간)에는 “제43조에 따른 어업허가의 유효기간은 5년으로 한다. 다만 어선을 임차하여 사용하는 등 농수부령이 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다”고 규정하고 있다. 부령인 제13조에는 기간을 단축할 수 있는 사유를

- (1) 어선·어구 또는 시설의 임차기간이 5년 미만인 경우
- (2) 수산자원의 보호, 외국과의 어업협력 및 어업조정, 그 밖에 공익상 필요하다고 농수산장관이 인정하는 경우
- (3) 허가 받으려는 수면이나 주된 조업수역이 시행령 제39조제1항에서 준용하는 시행령 제28조제1항에 따라 관계 허가기관의 장이 어업의 제한·정지, 어선의 계류 또는 허가의 취소를 요청한 수면인 경우
- (4) 「어장관리법 시행령」 제7조 제3항에 따라 면허 등 동시갱신이 고시된 수면인 경우

이상을 볼 때 (1)의 경우 이외에는 본인의 귀책에 속하는 기간의 단축은 없다.

여기서 고려되어야 할 점은 본인의 귀책 즉 정부의 합법적 행정행위를 위반하고 이를 시정하지 않는 경우는 수산업법을 준수할 의사가 없음을 반증하는 행위임으로 어업허가의 갱신은 하지 않는 것이 논리상 합당하다 하겠다.

지금 부정어업이 창궐하는 이유의 하나는 위반행위에 대한 징벌이 미약하여 1~2번의 위반으로는 어업허가유효기간 중 조업을 계속하는데 큰 지장이 없으나 어업의 유효기간이 끝나 계속 허가를 받는데 아무런 제약이 없으니까 단속의 효과가 없는 것으로 사료된다. 이러한

사태에 대한 효과적 정책은 일제갱신 할 때 미리 고시하여 5년간 수산관련법 위반의 빈도가 높은 자는 일제갱신에서 제외할 것을 검토할 필요가 있다.

II. 가

일반적으로 “허가”라 함은 법령에 의하여 일정한 행위를 금지하고 있는 경우 국가 또는 공공단체의 기관이 특정한 경우 이를 해제하여 적법하게 금지한 사항을 할 수 있게 하는 것을 말한다고 할 수 있다.

말하자면 자유로운 어업을 금지한 것을 해제하여 특정인에게 그 자유를 회복케 하여 어업을 할 수 있게 한 것으로 해석함이 옳을 것 같다.

헌법 제120조 【천연자원의 채취·개발 등의 특허 보호】는

①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.

②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며 국가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.

또한 제123조 【농·어촌종합개발과 중소기업 보호육성】에서 “국가는 농업 및 어업을 보호하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다고 규정한다.

즉 제120조는 수산자원의 채취를 금지하여 일정한 기간 그 채취를 법률의 정하는바에 따라 허용하도록 한 것이다.

허가의 처분은 공익상 또는 단속상의 처분을 받지 않는 한 무기한으로 존속하는 것이 일반적이나 일반의 경우 일정한 기간을 한정하여 그 기간까지 유효한 것으로 하고 있다. 이것을 허가 등의 유효기간이라 칭하고 있다. 어업에 있어 유효기간의 설정은 이처분의 대상인 어업이나 이에 수반하는 행위의 가부를 무기한의 장래에 걸쳐 판단하는

것이 어렵고, 어업구조의 변화, 어황, 해황, 자원 등의 변화에 따라 허가의 방법 등을 합리적으로 개선할 필요가 있을 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 가

1. 정수가 있는 어업

국가는 자원보호와 어업질서의 유지를 위하여 정해진 당해어업의 조업구역을 정하는데 정해진 조업구역 내의 전기의 목적을 유지하기 위하여 조업척수를 제한할 수 있다. 이것이 정수가 있는 어업이다.

원칙적으로 출원에 의하여 정수 내에서 허가를 한다. 그러나 그 출원에 대하여 경합이 있으면 허가를 할 수 없는 실격자를 제외하고 우선순위에 따라 허가를 부여한다. 허가는 어선마다 어구마다 또는 시설에 대하여 그 어업에 허가하는데 이는 선박 총톤수나 마력수 등이 어업노력에 많은 영향을 미치는 어업에는 단속상 선박을 고정하여 허가할 필요가 있다.

이때의 허가내용은 “어업의 종류” “선박의 명칭과 총톤수” “추진기관의 마력” “조업구역” “어업의 유효기간”이 되며 이것이 허가대상이다. 그러나 상기에서 잠시 언급한바 있는 허가에 대한 제한과 조건을 부간 하고 있다. 어업의 안전을 위해 공통사항과 어업별사항이 있어 각 어업의 특수조건을 제한하고 있으며 어떤 부분은 허가내용의 어업 자체행위에 지장을 초래한다는 불만이 분출되기도 한다.

이 정수가 있는 어업은 특권화 되어 매매의 대상이 되는 등 허가질서에 혼란을 가져 왔으나 수산업법 개정으로 어업허가의 승계가 허용되어 “어업허가를 받은 자의 지위 승계”를 법정화 하여 어선 등을 상속, 매입, 임차, 법인의 합병, 분할(어업허가를 받은 자가 법인인 경우)의 경우 어업허가를 받은 자의 지위를 승계하도록 개정하였다.

상기의 어업의 성질에서 말한바와 같이 국가가 금지한 사항을 해제하여 자유롭게 할 수 있게는 하였으나 특정인에 이를 특허하여 특권을 부여한 현상이며 그 특정인의 생활권이므로 경제적 가치를 보호할 필요가 있다는 것이 승계허가를 개정법에서 규정한 소위로 보여 진다.

2. 정수어업의 내용

수산자원보호령에 의하면 어업별 허가의 정수와 조업구역이 명시되어 있으며 편의상 연·근해어업별의 정수를 보면 아래와 같다.

■ 근해어업

어업의 명칭	허가의 정수
외끌이 기저	34건
쌍끌이 기저	38건
동해구 기저	20건
외끌이서남해구기저	29건
쌍끌이서남해구기저	7건
대형트롤	37건
동해구트롤	23건
대형선망	29건
소형형망	35건
근해채낚기	618건
기선권현망	54건 (제1구), 14건(제2구)
근해자망	569건
근해안강망	199건
근해봉수망	55건
근해자리돔들망	6건

잠수기어업	175건 (제1구 6건, 제2구 9건, 제3구 93건, 제4구 39건, 제5구 28건)
장어통발	40건
기타통발	159건
문어단지	40건
패류형망	55건(제1구) 17건(제2구)
근해연승	479건
	1,873건 이 상 근해어업

※ 자원보호령 [별표13] 인용

■ 연안어업의 정수

연안자망	17,351건	
연안개량안강망	631건	
연안양조망	331건	
연안통발	4,680건	
연안들망	781건	
연안새우방	14건	
연안복합	27,682건	
합계	51,470건	지방별 건수는 생략함
총합계	53,343건	

이와 같이 모든 연·근해어업에는 정수를 정하고 있다. 위 정수는 제정수산업법시대부터 위의 53,343건이 시행된 것이 아니고 1952년의 제정수산업법에서 정수를 정한 기선저인망어업을 효시로 어업사회가 발전되어가면서 각종어업의 허가가 남발되기 시작하였고 그 원인은 수출과 생산증강의 정책을 뒷받침하기 위한 정부 정책이 작용하였다 해서 과언이 아니다.

2007년 기준 어업별 허가건수와 어선척수를 비교하면 아래와 같다.

표 [1] 근해어업 허가건수와 어업별 정수 및 척수의 비교

어업의 명칭	허가정수	허가건수	어선척수	비 고
외끌이대형기저	34	39	40	
쌍끌이대형기저	38	44	88	
동해구기저	20	42	42	
외끌이서남구기저	29	43	42	19척을 제외한 10척트롤
쌍끌이서남구기저	7	9	18	1건을 제외 잔여는 트롤
대형트롤	37	60	60	
동해구트롤	23	39	39	
대형선망	29	32	191	
소형선망	35	50	100	
근해채낚기	618	915	641	
기선권현망	54	79	448	
근해자망	569	873	455	
근해안강망	199	262	262	
근해봉수망	55	51	6	
근해자리돔들망	6	5		
잠수기어업	175	236	237	1~3구147건 4~5 89
장어통발	40	82	253(75)	장어,일반, 단지의 합
기타통발	159	266	(157)	
문어단지	40	53	(21)	
패류형망	72	138	122	1구(55) 2구(17)
근해연승	479	743	529	
합 계	2,223	4,061	1,350	

자료; 2007년말 현재 허가 및 어업별 척수(어업정책과)

- ※ 1 허가건수와 어선척수의 차는 허가 1건에 수척의 선단조업이 있고 1척이 3건 이하의 허가를 가진 경우가 많다.
- 2 허가건수와 어선척수의 차 1,350척은 1이상의 허가를 가진 것으로 추정
- 3 허가건수와 정수의 차 1,838건은 구조조정 대상 수치로 추정할 수 있다
- 4 허가정수와 허가건수의 차는 감축대상 수치이나 승계허가제가 도입됨으로 자연 감척은 사실상 가능시 되지 않는다.

표 [2] 연안어업 허가건수와 어업별 정수 및 어선척수

구 분		허가정수	허가건수	어선척수
연안어업총계		52,613	71,756	59,527
연안자망어업		17,351	22,151	15,993
연안안강망	소 계	631	667	
	개량안강망	631	524	498
	연안낭장망		58	
	연안안강망		85	
연안선망	소 계	331	357	306
	양조망	331	355	
	석조망			
	무동력		2	
연안통발어업		4,680	9,088	7,330
연안들망어업		781	1,056	125
분기초망		-	105	
연안조망	새우방	1,143	1,154	424
연안선인망	쌍끌이선이망	14	10	7
연안형망(무동력)		-	3	
해조채취업		-	4	
연안복합어업		27,682	37,161	33,142
※연안복합어업; 낚시어업, 문어단지, 폐류깍질, 폐류미끼업, 손꽂치				

※ 1 허가건수와 어선척수의 차는 12,229척이 허가건수 보다 많은데 그 이유를 추정하건데 1허가로 2척이상의 배가 조업하거나 통계집계상의 문제가 있으리라 생각된다.

연안어업 중에 가장 수치가 많은 연안복합어업 37,161건, 연안자망어업 21,151건, 연안통발어업이 9,088건으로 이3종이 전체 허가건수 71,756척의 82.6%를 차지한다.

근해어업의 허가건수 4,061건, 연안어업의 허가건수 37,161건으로 그 비율은 총허가 건수 41,222건 중 근해어업이 9.85%, 연안어업이 90.14%의 비율이다. 허가건수와 어선척수의 차이에서 허가건수가 4,019건이 많은데 이것 역시 유히허가와 함께 1척이 2~3건의 허가를 가진 소치로 본다.

2008년 발간 통계청의 어업생산동향에 의하면 연·근해별 통계집계는 없으나 일반해면어업(연·근해로 본다), 천해양식어업으로 구분하여 2008년 12월 현재의 어획고를 분류하였다.

이에 따르면 여·근해 어업생산 1,285,775m/t(어류, 갑각류, 패류, 연체동물, 해조류), 천해양식어업 중의 어류 생산 98,942m/t, 갑각류 1,924m/t, 패류 345,022m/t 계 445,888m/t(해조류 921,024m/t는 제외)으로서 수산동물을 중심으로 할 때 여·근해 생산 1,285,775m/t과 천해양식의 445,888m/t의 비율은 연·근해 74,25%, 25,74%로서 합계 1,731,663m/t으로 여·근해가 높다.

물론 이것은 적극어법인 어선어업이 주체적인 것과 천해양식에서 해조류 생산 921,024m/t을 제외한 때문이다.

즉 주로 면허어업에 속하는 어업을 제외한 허가어업의 생산동향을 보려는 뜻이었다.

3. 어업허가의 유효기간

법 제45조는 “제43조에 따른 어업허가의 유효기간은 5년으로 한다. 다만 어선을 임차하여 사용하는 등 농림수산식품부령으로 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다.”고 규정하여 법제43조에 따르는 어업인 근해어업, 연안어업, 육상해수양식어업, 구획어업의 허가의 유효기간은 어선을 임차한 경우이외는 그 기간을 허가를 취득한 날로부터 5년의 단일제로 확정하였다.

상기에서 본바 있는 표 [1] 과 표 [2] 의 허가어업의 건수의 합은 41,222건이며 모든 어업의 유효기간의 만료일은 허가마다 다른 것으로 추정할 수 있는 것이 사실이다.

4. 어업허가의 유효기간의 취득의 절차

일제시대의 조선어업령 시절에는 허가신청 시에 “당해어업을 하고자하는 기간”을 명시하도록 하고 있었으나 그렇다고 10년 20년을 그 기간으로 하지 않고 허가처분권자인 조선총독이 허가시 그 기간을 정하여 허가증을 발부하고 있었다.

일본은 1948년 어업법을 제정하면서 허가의 유효기간 제도를 정하였으나 대신(장관)허가인 지정어업은 5년으로 하고 상속, 기타 그 허가의 선박을 사용할 수 있는 권리자가 그 허가를 승계할 때는 종전허가의 잔존기간을 허가하도록 하였다.

또한 지사허가에 해당하는 어업들의 경우는 유효기간을 3년으로 하고 역시 허가의 승계자는 그 허가의 잔존기간을 허가의 유효기간으로 하였다.

우리나라는 1952년 제정수산업법 제14조에 (어업의 면허 또는 허가의 존속기간)을 규정하였다.

- (1) 어업의 면허 또는 허가의 존속기간은 면허 또는 허가를 한날부터 제8조에 해당하는 어업(면허)은 10년 이내, 제11조와 12조에 해당하는 허가어업은 5년 이내로 한다.
- (2) 행정관청은 어업의 면허 또는 허가를 받은 자의 신청에 의하여 존속기간만료한 날로부터 전항의 규정한 기간 한도 내에서 그 기간의 연장을 허가할 수 있다. 단 제16조의 각호의 규정인 군사 공익적 사유가 있을 때 또는 동일인에 어업의 허가가 집중될 우려가 있을 때의 사유가 있을 때 이외는 기간연장의 허가를 하여야 한다.

일본 어업법은 어업의 유효기간이 만료되면 종전의 허가내용대로 신규허가를 발부하며, 한국은 기간이 만료되면 이를 다시 연장하여 5

년의 범위내의 허가를 발부하는 형식을 취하고 있었다.

※ 제16조의 요지 어업허가를 하지 않을 때

1 군사, 공익적 사유가 있을 때

2 허가과 면허가 동일인에 집중될 우려가 있을 때

그러나 앞으로 논하게 되겠지만 지금은 유효기간이 만료되면 새로운 허가를 신청하도록 하고 있다.

5. 유효기간의 의의(意義)

상기에서 이미 밝힌바 있듯이 어업허가의 5대요소의 하나가 어업허가의 유효기간이다.

일반적인허가는 유효기간을 잘 두지 않음이 보편적이거나 공익상 또는 단속상의 처분을 받지 않는 한 무기한으로 존속하지만은 보통의 경우 일정기간을 정하거나 또는 일정의 기한까지 유효한 것으로 정하고 있다.

이것을 허가 등의 유효기간 또는 유효기한이라 한다.

어업에서 유효기간을 정하는 이유는

첫째는 그 처분의 대상인 어업, 행위 등의 가부를 무기한의 장래에 걸쳐 판단하기가 곤란한 것과

둘째는 어업구조의 변화, 해황, 어황, 자원 등의 변화에 따라 허가의 방법 등을 합리적으로 개선할 필요가 있기 때문이다,

어업허가에 유효기간을 두는 것은 소위 행정처분의 부간의 일종으로서 행정기관의 재량에 의해서도 어느 범위에서 할 수 있으나 법치주의의 원리에 따라 행정기관이 행정처분을 실시함에 있어서는 되도록 재량의 폭을 줄여 행정처분이 공명 적정하게 하기 위해서는 법령

상 명확히 규정할 필요가 있다.

이러한 허가의 유효기간은 법령에서 정하여 행정처분의 법적 효과에 제한 또는 조건을 붙이는 것으로 이를 법적부관이라 일컫는다. 허가 등의 처분에 유효기간이 정해지면 그 기한의 만료에 의하여 허가 등의 효력은 당연히 소멸하는 것이다.

6. 우리나라의 어업허가처분방법

(1) 신규진입과 승계어업허가 제도

지금은 거의 모든 어업이 정수가 있어 그 정수에 공백이 발생하지 않는 한 신규진입은 불가능하다. 따라서 소위 어업권(또는 허가권)이란 이름으로 선박, 시설의 시세이외에 별도의 권리금을 덧붙여 허가 와 어선을 매입하여 그 허가자의 명의를 바꾸어 신규진입의 길이 없었던 것은 아니다. 비공식적이었다.

그러나 논리상으로는 그러하지마는 승계어업제도가 시행됨으로서 현재 신규 진입이 꼭 막혀있는 이 시점에서 현허가자 A가 타인 B에 양도하여 승계허가를 신청하면 B는 A의 그 어업허가를 받은 자의 지위를 승계하여 조업 할 수 있다. A가 누리고 있던 어업허가상의 권리와 함께 그 허가에 부과된 행정처분이나 조건 등도 함께 승계 받게 된다.

그러나 하나의 의문은 어업허가의 지위를 승계 받은 자가 그 처분이나 위반사실을 알지 못하였음을 증명하는 때에는 그러하지 아니하다. 선량한 승계자를 보호하려는 조항으로는 보이나 과연 그러한 증명을 제시할 수 있는 경우가 있을지 이 단서는 단지 호의의 조항이 될 가능성이 농후하다.

이렇게 어업허가를 받은 자의 지위를 승계한 자는 승계 받은 날부터 30일 이내 해당허가를 처분한 행정관청에 승계 사실을 농림수산식품부령으로 정하는 절차에 따라 신고하여야하며 농림수산식품부령으

로 정하는 어업허가를 받은 어선 등의 기준 및 어업허가신청자의 자격을 갖추지 아니한 자는 승계 받은 날로부터 90일 이내에 그 기준과 자격을 갖추어야한다.

제1항에 따라 어업허가를 받은 자의 지위를 승계 받은 자는 그 어업허가에 부과된 행정처분 또는 부담이나 조건 등도 함께 승계 받은 것으로 본다. 다만 어업허가의 지위를 승계 받은 자가 그 처분이나 위반사실을 알지 못하였음을 증명하는 때에는 그러하지 아니하다는 조문의 실효성이 우려된다.

이상은 2010년 4월부터 시행될 승계어업허가 제도로 신규진입의 유일한 방법이라 생각된다.

이에 수반한 여러 문제 등은 앞으로 별도로 논하기로 하고 실제적으로 어업허가처분이 중지된 시점이지만 현행 신청규정을 살펴보기로 한다.

(2) 어업허가 신청 절차

현행 어업의 허가 및 신고에 관한 규칙 제 4 조(어업허가의 신청대상 등) 법 제43조에 따라 어업의 허가를 받으려는 자는 다음 각 호의 구분에 따라 어선, 어구 또는 시설을 대상으로 어업허가를 신청하여야한다.

① 1근해어업, 연안어업 및 이동성 구획어업 : 어선

2생략

3정치성구획어업: 어구

②근해어업, 연안어업 또는 이동성 구획어업의 허가를 받으려는 자는 어선의 구조와 성능에 비추어 같은 어선으로 두 종류 이상의 어업을 할 수 있는 경우에는 같은 어선으로 세 종류까지 어업 허가를 신청할 수 있다

규칙 제 5 조 (어업허가 신청기관) ① 근해어업, 연안어업 또는 구획어업(이하 연근해어업이라 한다)의 허가를 받으려는 자는 다음 각 호의 기준에 따라 허가신청서와 첨부서류를 제출하여야 한다.

1 신청인의 주소지 또는 조업근거지(양육장 또는 선적항을 말한다, 이하 같다)을 관할하는 도지사 또는 시장·군수에게 제출하여야 한다. 이 경우 근해어업의 허가를 받으려는 자는 시장·군수를 거쳐 제출할 수 있다.

2 연안어업과 구획어업의 허가신청인의 주소지와 선적항은 허가받으려는 수면을 관할하는 시·도의 관할 구역에 위치하여야 한다.

3,4,5는 생략함

규칙 제 6 조 (어업허가 신청시 제출서류) ①제5조에 따른 허가신청서와 첨부서류는 다음 각 호와 같다.

1 근해어업 및 연안어업

가 허가신청서: 별지 제1호서식

나 첨부서류

1) 선박국적증서, 선적증서, 또는 등록필증 사본(허가권자와 어선등록관청이 다를 경우에만 제출한다)

2) 선박검사증서 사본(선박안전법에 따라 검사 대상선박만 제출한다.)

3) 다른 사람의 어선을 임차한 경우에는 임차사실을 증명할 수 있는 서류) 총톤수 20톤 이상인 어선의 경우에는 선박등기부 등본을 말한다.

2, 3은 생략한다.

규칙 제 8 조(어업허가의 신청 시기 등) ①법 제45조에 따른 어업허가 유효기간(이하 “유효기간” 이라한다)이 만료되기 전에 새로운 어업허가를 받으려는 자는 그 유효기간 만료일 60일 전부터 신청

할 수 있다.

②법 제48조 제1항에서 준용하는 법제13조 제1항, 법제 36조 제1항과 법 제43조 제4항, 법제53조 제1항 제5항 및 보호령 제20조에 따라 허가가 제한되는 어업 및 허가의 정수가 설정된 어업(이하 허가의 정수가 있는 어업들)의 허가를 받은 자는 유효기간이 만료되기 전에 새로운 허가를 받으려는 경우에는 그 유효기간이 만료되기 전에 그 유효기간 만료일 5일 전(연안어업 및 구획어업의 경우에는 3일전)까지 어업허가를 신청하여야 한다.

③④⑤는 생략한다

⑥유효기간이 만료되기 전에 새로운 어업허가를 하는 경우 새로운 유효기간의 개시일은 종전의 유효기간 만료일 다음 날로 한다.

이 제8조를 보면 허가신청시기에서 자칫 혼돈을 초래할 소지를 갖고 있다. 제1항에서는 유효기간 만료 60일 이전부터 새로운 허가를 신청할 수 있다 하였고 제2항은 허가의 정수가 있는 어업은 유효기간 만료일 5일전에 연안어업 및 구획어업은 3일전에 새로운 허가를 신청하도록 되어 있어 결국은 현재 정수가 없는 근해어업(사실상 정수가 없는 어업은 없음)은 5일전, 연안어업은 3일전에 새로운 어업허가를 신청하면 되는 것을 60일, 5일, 3일 등으로 조문이 지나치게 복잡하다. 이는 다음 개정시기에는 고치도록 함이 좋겠다.

(3) 유효기간의 운용

규칙 제13조(어업허가 유효기간의 단축) 법 제45조 단서에 따라 어업허가의 유효기간을 단축 할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다.

- 1 어선·어구 또는 시설의 임차기간이 5년 미만인 경우
- 2 수산자원의 보호, 외국과의 어업협정 및 어업조정, 그 밖에 공익상 필요하다고 농림수산식품부장관이 인정하는 경우

- 3 허가 받으려는 수면이나 주된 조업수역이 시행령 제39조 제1항에서 준용하는 시행령 제28조 제1항에 따라 관계 행정기관의 장이 어업의 제한·정지, 어선의 계류 또는 허가의 취소를 요청한 수면인 경우
- 4 「어장관리법 시행령」 제7조 제3항에 따라 면허 등 동시 갱신이 고시 된 수면인 경우

어업허가에서 유효기간을 설정한 것은 앞에서 간략히 언급한바 있으나 상기 유효기간의 운용에서 보다시피 어업허가의 만료에서 새로운 허가를 거절할 아무런 규정이 보이지 않는다.

유효기간이 만료되어 새로운 허가를 신청함에 있어 가령 과거 5년간 법규위반을 하면 해당조항에 상응한 벌칙이 적용되므로 새로운 허가신청에 제한을 과함은 이중 징벌처분이 되어 어민들에 과중한 법 적용의 우려가 고려된다.

어업허가처분에 있어 반드시 고려되어야 할 사안 중 어업에 관한 법규의 준수를 현저히 위반한 과거의 빈도를 고려하여 새로운 허가처분에서 제외 할 수 있는 규정을 신설할 필요가 있다.

이것은 어업질서 확립에 불가분의 조치이며 어업허가의 유효기간을 설정한 취지에도 부합하는 것으로 사료된다.

이렇게 되면 연·근해어업(이동성구획어업포함)의 허가는 동시갱신 제로 이행(移行)이 불가피 하게 될 것이다.

IV. 가 ()

우리나라의 동시갱신 제도의 실시는 2000년 1월에 시행된 어장관리법 제8조(면허·허가동시갱신)가 시초일 것이다.

8조 제1항은 “시장·군수·구청장은 어장을 효율적으로 관리하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 관할 어장관리해역별로 면허·허

가 동시갱신을 실시할 수 있다. 다만 시장·군수·구청장은 그 어장 관리해역 중 「수산업법」 제15조 제7항에 따라 어업면허의 우선순위에 서 제외 되는 자가 어업을 경영하는 어장은 시·군 수산조정위원회의 심의를 거쳐 면허·허가동시갱신을 실시하지 않을 수 있다.”

제2항은 생략

제3항은 “시장·군수는 면허·허가동시갱신을 실시한 어장이 「수산업법」 제37조에 따라 어업면허 또는 어업허가가 취소된 경우 그 어장이 어장관리특별해역 안의 어장인 때에는 그 해역 안의 다른 인근어장의 어업면허 유효기간(유효기간의 연장 허가기간을 포함한다. 이하 같다) 또는 어업허가 유효기간이 지날 때까지 그 수면에 대하여 새로운 어업면허 또는 어업허가를 하여서는 아니 된다.”

제4항은 생략

제5항은 “시장·군수는 면허·허가동시갱신을 실시한 어장관리해역 안에 새로운 어업면허 또는 어업허가를 하거나 어업면허 유효기간을 연장하여 허가할 때에는 그 해역 안의 인근 어장의 어업면허 또는 어업허가의 유효기간과 일치하도록 어업면허·어업허가 또는 어업면허의 유효기간의 연장허가를 하여야한다.

제6항은 생략함

이상 「어장관리법」의 면·허가 동시갱신의 실시의 주요사항을 발췌하여 그 개요를 보았으나 그 결론은 관할 어장해역 내의 어업들을 일괄 관리하여 자원관리, 질서관리 뿐 아니라 어장의 효율화를 위하여 적정 어획노력량의 조절 또는 어장의 범위를 기획하려는 것이 이 조항의 특색으로 보인다.

때문에 이를 실시하려면 어업면·허가의 잔여기간, 양식시설물의 상태 및 포획·채취시기 등을 고려하여 그 시기를 결정하여야 한다.

그러나 법 공포 후 아직 동시갱신을 실시한 일이 없었다. 아마 면허와 허가의 동시갱신이 겹쳐 있어 그러하거나 아니면 그러한 예가 없

어 이를 시행할 용기도 없을 뿐 아니라 시장·군수가 판단할 능력적 문제가 있었을 것이 아니었나 고도 추정하며 이 법 구성 전체가 정연하지 못한 것 같다.

V. 가

1. 지정어업

일본은 1949년에 어업제도를 개혁하면서 종전의 법을 실효시킴으로 그 법(구법이라 한다)에 의하여 면허된 기존어업권은 그 효력을 잃어 소멸된다. 동시에 구법에 따라 허가를 받은 어업의 허가, 각종규칙 또는 이에 근거하여 받은 어업허가 등 구법에 의한 것은 모두 그 효력을 잃게 된다.

그러나 구법의 폐지, 신법의 시행과 동시에 바로 신제도가 발족되지 않고 어떻게 하던 준비기간이 필요하기 때문에 이기간 동안에는 구법에 의한 것도 효력을 유지하도록 하였다.

어업면허에 관한 조치는 구법의 어업권에 대하여는 모두 실권시키고 보상을 지불하는 한편 새로운 어업권의 설정을 받으려는 사람은 도도부지사에 신청하여 면허를 받아야하는데 이 때 도도부지사는 어업의 면허에 대하여 해구어업조정위원회의 의견을 들어 어업의 종류, 어장의 위치와 구역, 어업의 시기와 기타 면허의 내용인 사항들을 포함하여 처분한다,

그리하여 면허에 따르는 적격자의 규정을 법정하였다. 우리의 눈에 띄는 것은 법 제14조의 제1항제1호를 지적하고 싶다. 이에 해당하면 어업면·허가를 하지 않는다는 명문 조항이다

그 내용은 “해구조정위원회의 투표의 결과 총위원의 3분의 2이상에 의하여 어업 또는 노동에 관한 법령을 준수할 정신에 현저히 결함을 갖거나 또는 어촌의 민주화를 저해한다고 인정되는 자일 것”

제2호는 여기에 더 못을 박아 “조정위원회의 3분의 2 이상에 의하여 어떤 명목에 의한 것이라도 전호의 규정에 의하여 적격성을 갖지 않는 자에 의하여 실질상 그 신청에 관계되는 어업의 경영이 지배될 우려가 있는 자로 인정되는 자”라 규정하고 있다.

우리의 경우는 생각하기 어려운 대목이며 우선 선거에 의하여 선출된 해 구조정위원 구성이 없을 뿐 아니라 있다한들 법 취지의 비적격자를 가려낼 수 있을지? 비굴해질 이유는 없으나 법 목적이 표방한 어업의 민주화를 이렇게 구체화하면서 어촌이 강자에 의하여 경제적 지위를 박탈되지 않도록 법이 이를 구체화 한 것이다. 우리 수산업법의 목적에도 어업의 민주화를 도모한다는 구절은 장식품 같다.

허가어업은 대신(장관)이 관장하는 어업 17종을 “지정어업”으로 지정하여 특별 관리하면서 허가방법을 법 제52조에서 아래와 같이 규정한다.

(1) (지정어업의 허가)

법 제52조 ① 선박에 의하여 하는 어업으로서 정령(政令)에서 정하는 것(이하 지정어업이라 한다)을 영위하려는 자는 선박마다(모선식어업의 기재는 생략한다) ①에 의하여 행하는 지정어업을 말하며 주무대신의 허가를 받아야 한다.

② 전항의 정령은 수산동식물의 번식보호 또는 어업조정을 위하여 어업자 및 그가 사용하는 선박에 대하여 제한 조치를 강구할 필요가 있고 더욱이 정부 간의 결정, 어장의 위치 기타의 관계상 당해조치를 통일하여 강구하는 것이 적당하다고 인정되는 어업에 대하여 정한 것이다.

(2) (허가 또는 기업(起業)의 인가에 대한 적격성)

법 제57조 지정어업의 허가 또는 기업의 인가에 대하여 적격성이 있는 자는 다음 각 호의 어느 것에도 해당하지 않는 자로 한다.

- 가) 어업에 관한 법령을 준수할 정신을 결여한 자일 것
- 나) 노동에 관한 법령을 준수할 정신을 결여한 자일 것
- 다) 허가를 받으려는 선박이 주무대신이 정하는 조건을 충족하지 않는 것
- 라) 그 신청에 관계되는 어업의 영위에 충분한 자본이 없는 자.

(3) (허가의 유효기간)

- ① 법 제60조 지정어업의 허가의 유효기간은 5년으로 한다. 다만 제 59조 또는 전조의 제1항의 규정에 의하여 허가한 경우는 종전의 허가의 잔존기간으로 한다. (대선 및 승계어업의 경우)
- ② 전항의 유효기간은 동일한 지정어업에 대하여는 동일한 기일에 만료하도록 하지 않으면 안 된다
- ③ 주무대신은 수산동식물의 번식보호 또는 어업조정 때문에 필요한 한도에 있어 중앙어업조정심의회회의 의견을 들어 제1항의 기간보다 짧은 기간을 정할 수 있다.

지정어업의 기간은 5년이며 승계허가의 유효기간은 종전의 허가의 잔존기간이다(법 제60조 제1항) 허가의 유효기간은 허가의 목적, 성질에 따라 결정할 것이나 영업에 관한 허가는 그 투하자본과의 관련을 무시할 수 없다. 어업법에서는 그 점을 법 제58조에서 실적감안의 제도로서 보충하고 있다.

이 유효기간은 동일한 지정어업에 대하여는 동일한 기일에 만료되도록 하지 않으면 안 된다.

이것은 지정어업이 일제갱신제를 채택하고 갱신기 마다 자원상황, 어업조정 또는 어업자의 수, 경영상황을 종합적으로 감안하여 가장 합리적인 척수 등의 허가내용을 공시하는 제도로 되어 있어 이 때문에 허가기간의 만료일을 맞출 필요가 있다.

2. 지정어업이외의 허가

일본 어업법은 법제 66조에 의한 법정 허가로서 도도부현지사가 허가할 수 있는 어업이 있다. 예컨대 중형선망어업, 소형기선저인망 등 4종의 어업이 있다. 이외에 도도부현어업취체규칙에 의하여 소형선망어업외 10종의 허가어업이 있다. 이는 어업법, 수산자원보호법, 기타 어업에 관한 법령과 함께 각 현에 있어서 수산자원의 보호배양, 어업단속 기타 어업조정을 도모하여 어업질서의 확립을 목적으로 법 제65조와 수산자원보호법의 규정에 의하여 각 현은 ○○현어업조정규칙을 다음과 같이 정한다고 규정하였다.

즉 (ㄱ) 어업법 제65조 및 수산자원보호법 제4조의 규정에 기초한 위임명령.

(ㄴ) 어업법 및 수산자원보호법의 제규정을 실시하기 위한 실시명령의 양 규정을 정한 규칙이다.

이 규칙에는 어업법이 정한 어업과 규칙이 정하는 어업이 존재함으로써 일본의 어업허가의 종류는 법제 52조에서 정하는 대신허가의 지정어업, 법 제65조에서 정하는 도지사 허가의 법정어업과 규칙에서 정하여 도지사가 허가하는 3종의 허가어업이 존재함을 알아두어야 한다.

참고로 일본 시즈오카현어업조정규칙은 모두 62조로 구성되어 있으며 그 중 허가의 유효기간의 조항은 아래와 같다.

제 9 조 ①항 어업의 유효기간은 3년으로 한다. 다만 제27조 또는 제 28조 제1항의 규정에 의하여 허가한 경우에는 종전의 허가의 잔존기간으로 한다.

② 전항의 유효기간은 동일한 정수어업에 있어서는 동일한 기일에 만료될 수 있게 정하도록 한다.

③ 지사는 어업조정 또는 수산자원의 보호배양을 위해 필요한 한도에 있어 관계해구어업조정위원회의 의견을 들어 제1항의 기간보다 짧게 기간을 정할 수 있다.

이 조항을 보면 어업의 유효기간은 원칙으로 3년으로 하고 있다. 그러나 대선(대선(代船)허가의 경우나 승계허가의 경우는 특별로서 종전의 허가의 잔존기간을 유효기간으로 허가되는 것을 볼 수 있다. 이는 동종어업의 허가만료일을 동일하게 하여 당해어업들의 허가방침을 결정하려는 것으로 전기 지정어업에서 지적한 바를 참고하기 바란다.

3. 허가유효기간의 합리적 운용

이렇게 동종어업의 허가유효기간의 만료일을 동일일로 정함으로써 우리는 지금처럼(현재는 신규허가를 하지 않고 있지만) 언제든지 어업허가를 신청할 수 있게 함으로서 당해전체 어업의 시책을 새롭게 할 수 있는 기회, 말하자면 어선척수의 증감을 위시하여 어업허가의 방침을 새롭게 단행할 수 있는 기회적 이점이 있을 것이다.

상기에서 누누이 언급한바 있으나 허가의 유효기간을 동일자로 한 후 지금처럼 기간만료일 5일 이전에 신청하면 적격자 규정에 해당되지 않는 이상 다시 허가하지 않을 수 없는 조항은 어떤 의미에서는 국민의 생활권 보호에 이바지 할 수 있다고는 볼 수도 있으나 연안일대의 자원은 공유자원(communs)으로서 국민전체가 보호 육성해야 하는 국가의 자원이다.

허가와 관련된 여러 규정과 제한 조건 등은 어업자원을 보호하기 위한 기본적 이념이 존재한다. 물론 그 규정들에는 경중의 차이는 있을망정 이를 수차에 걸쳐 위반을 한다면 법을 준수할 의사가 없거나 그 능력이 부족한 자로 볼 수밖에 없다. 비단 위반할 때마다 행정벌 형사벌을 받은 때문에 법 이전에 결격사유를 가진 사람이라 보지 않

을 수 없다. 이렇게 볼 때 허가를 받은 어업자가 허가의 유효기간 동안 수회에 걸쳐 자원을 보호하고 어업질서를 지켜야할 규정을 위반하였다면 어업에 관한 법규를 준수할 의사가 없다고 봐야할 것이다.

면허어업의 면허결격사유 법제12조 4호에는 수산업법, 또는 어선법을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자. 5호는 수산업법 어장관리법 또는 어선법을 위반하여 금고 이상의 집행유예를 선고 받고 그 기간 중에 있는 자. 6호는 수산업법, 어장관리법 또는 어선법을 위반하여 100만원 이상의 벌금형을 선고 받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자,로 규정하여 계속 일정기간 어업권어업에서 배제하고 있다.

허가어업의 유효기간 중 과중한 위반행위인 조업금지구역의 침범, 또는 이로 말미암아 연안성 치어의 다획 행위자는 적발되면 그 때마다 상응한 처벌을 받는 것으로 알고 있으나 어장질서는 지켜지지 않고 있다.

가령 정부의 고시로 특정 행위를 금지 시켰으나 이에 불복하여 행정소송을 제기하여 패소한 자가 뼈저티 고시를 위반하여 조업을 계속한다면 무법천지의 좋은 예가 될 것이다.

유효기간의 만료로 새로운 어업허가의 신청을 하여도 이를 물리칠 법정 규정이 없다. 이러할 때 어업허가의 일제갱신의 기회에 허가를 하지 않을 법적 근거를 만들어야 한다.

비단 이 경우가 아니라도 유효기간 중 강도 높은 위반을 한자에는 새로운 허가를 하지 않을 길을 찾아야 할 것이다. 만약 이러한 조치가 이루어진다면 지금과 같은 부정어업의 창궐은 없을 것이다. 자율관리 어업, 자원회복계획의 실시의 수배의 자원관리의 효과를 볼 것이다.

수산업법에서 면허어업에 적용하는 법제12조의 적격자 규정을 허가 어업에도 그 기본취지를 도입하여 허가어업에 알맞은 규정을 들 필요

가 있을 것이다. 여기에서는 주로 형법 수형자를 중심으로 하였고 심지어 100만원 이상의 벌금형을 받고 2년이 경과하지 않으면 면허대상에서 제외시키고 있다. 허가어업에서도 참고할 필요가 있을 것이다

VI. 가

일제갱신허가라 하여 허가방법에 별반의 수속절차에 변동을 가할 이유는 없을 것이다. 그러나 행정예 있어 지금과 같은 방법의 절차는 좀 더 민주적으로 어민들이 따를 다음과 같은 규정을 만들 필요가 있을 것으로 안다.

1. 행정부의 조치

(1) 주요어업의 허가 일제갱신을 위한 법 개정

- ▲ 현행허가유효기간 제도의 의의를 명시할 것
- ▲ 어업유효기간의 성질
- ▲ 유효기간중의 위법 행위에 대한 구체성 있는 내용을 파악 후 담당부서의 기록 축적
- ▲ 상기의 기록에 의하여 일제갱신에서 제외 할 수 있는 한계 근거의 마련
- ▲ 위반행위를 법원에 제소하였으나 패소 후에도 계속조업을 하거나 개정의 징후가 없는자
- ▲ 어업과 그 행위 등의 변화는 무기한의 장래에 걸쳐 판단하기 곤란한 점이 있기 때문에 이러한 사항의 완급을 가려 당해어업의 구조의 변화, 해황, 어황, 자원동태의 변화에 따른 당해어업의 상황을 기록하여 다음 일제갱신에 적용하여 허가의 방법, 척수의 증감 등을 실시할 기초를 장만한다.

- ▲ 일제갱신일이 도래할 2개월전에 해당행정청은 허가할 척수(통수), 조업구역의 좌표(2~3개의 소구역이라도 무방) TAC를 실시하는 어업은 어구 수량, 조업시기·(예 1월 1일~5월말일, 주년 등), 허가신청의 기일, 등을 공시하여야한다.

(2) 실시방법

지금 정수 어업을 위시하여 모든 어업허가는 허가유효기간의 만료일은 제각기의 상태에 있다. 지금과 같은 유효기간의 제도는 그 목적과 설정이유에서 타당 긍정성을 찾을 수 없다.

예를 들면 대형기저와 잠수기어업의 유효기간의 만료일 분포는 아래와 같다.

자료기간	기저건수	잠수기
6개월 이내	1	14
1년 ;	1	13
2년 ;	6	24
3년 ;	10	40
4년 ;	12	29
5년 ;	5	20
계	35	140

행정부는 먼저 실시할 업종의 일자를 정하기 전에 평균 자존기간이 짧은 어업을 그 대상으로 삼을 때 일어날 수 있는 어업인의 피해를 고려할수 있으나 피해는 사실상 없는 것으로 보인다. 왜냐면 일제갱신일은 위의 경우 6개월 이내의 만료일을 택할 때 3년의 잔존기간이 남았다 해도 새로 5년의 허가를 받을 것이니 당장의 피해는 예상이 되지는 않는다.

(3) 승계허가와 일제갱신

- ▲ 만일 상기에서 논한 일제갱신 시 과거 처리된 벌칙 적용이 채택된다면 이를 피하기 위하여 적당한 편리한 방법을 택하여 승계허가를 받을 때는 그 벌칙 적용은 무효이므로 그 대책을 강구할 필요가 있다.
- ▲ 시행될 법에 의하면 법44조의 3항은 어업허가의 지위를 승계 받은 자가 그 처분이나 위반사실을 알지 못하였음을 증명하는 때에는 그러하지 아니하다. 는 구절이 있는데 이 경우 자칫하면 상기에서 말한 일제갱신 시의 벌칙적용을 면할 방법이 됨으로 이를 사전에 막을 법 개정이 필요하다.
- ▲ 시행될 법에서는 그냥 허가 받은 자의 지위를 승계한다는 명문이 있어 유효기간의 자존기간도 당연히 포함되는 듯 해석이 가능시 되나 이를 좀 더 명확히 하기 위하여는 승계자의 유효기간은 그 허가의 잔존기간으로 한다는 명시적 개정이 있었으면 한다.

(4) 가동증명서 첨부

- ▲ 일제갱신이 시작되면 허가신청서에 선박의 소재지(항구, 포구)와 계류된 사진(허가신청일 7일전 촬영 한것)과 함께 기관 등의 가동을 증명하는 서류와 최근 1년간에 어획물을 판매한 전표를 첨부하여 신청한다.

VII.

- (1) 어업허가의 유효한 일제정비가 된다.
- (2) 유효기간 제도의 효과 있는 운용으로 부정어업의 근절을 기할 수 있는 계기가 된다.

- (3) 어업허가 운용의 합리화를 기하기 위하여 시장·군수는 어선대장을 작성한다.
- (4) 현행수산업법제12조(개정 시행될 제10조)의 4, 5, 6호의 취지와 그 외의 법규정을 위반할 때의 적용은 자칫 2중 징벌의 경우를 추정할 수 있으나 일제갱신허가 공시에 그 취지를 명백히 하여 알려 놓을 필요가 있다.
허가어업의 유효기간의 운용에서 수산업법 제12조의 취지를 적용하는 개정이 필요할 것 같다.
도로교통법규위반에 범칙위반의 점수제를 실시하여 일정 점수를 초과하면 그 정도에 따라 면허정지, 취소를 하는 것과 다를 바가 없다. 그리하여 일정기간이 지나야 면허를 부여하는 경우와는 다르나 법 운영 기본에는 다를 바가 없다.
사회의 안전질서유지를 위한 것이나 해상에서의 어업안전질서 유지와 특히 자원의 보호유지를 위한 것이나 법 취지는 동일한 것이다.
- (5) 어업허가의 일제갱신의 기본은 어업질서 확립과 자원보호 유지에 그 효과가 명백함으로 필요예산의 절대 확보와 전자허가장 등의 이용 장단점을 더욱 연구하여 효과 있는 실시가 성공되도록 노력하여야 할 것이다.

이 상

가

()

1.

가. 분석의 개요

- 유희어업 예방과 신규어업 진입해소, 어업허가의 효율적 관리, 어업질서 유지 등을 위한 어업허가를 일정시기에 일괄적으로 재발급하는 어업허가 일제정비제도 도입 및 전자 어업허가증 제도 도입에 따른 에 따른 비용효과분석을 실시
- 어업허가 일제 정비제도의 도입시는 실제 없이 어업허가장만 보유하고 있는 어선, 허가받은 어선과 다른 어선, 장기간 조업실적이 없는 방치어선, 휴업신고 등 미 이행 어선, 타인으로 하여금 어업을 지배하고 있는 어선 등에 대한 체계적인 파악과 정리를 통하여 불법어업의 방지 및 어업구조조정사업의 실효성 확보 등 사회적으로 편익이 발생함
- 또한, 유희어선 및 허가장만 보유한 어선 등으로 인해 수산정책 및 자원관리에 오류를 범할 가능성이 매우 높음
 - 연근해어업의 MSY, CPUE 등 추정
 - 연근해어업의 허가정한 수 조정시 오류
 - 기초통계자료의 오류로 인해 현실을 반영하지 못한 결과 도출 오류
- 전자 어업허가증 제도는 현행 서류에 의해 발급, 보관, 관리되는 어업허가증을 스마트 카드하여 허가증의 훼손 방지 및 휴대의 편리성 확보, 어업허가확인의 간편화, 어업허가증 위조의 방지 등의 편익이 발생

- 동 분석에서는 어업허가 일제정비제도 및 전자 어업허가증 제도 도입으로 인한 발생하는 사회적 직·간접적 잉여를 추정하고, 제도를 도입하였을 경우의 사회·경제적 타당성을 판단함

나. 분석의 세부내용

1) 어업허가 일제정비제도 도입에 따른 효과분석

- 어업허가 일제정비제도 사회적 편익 추정(Benefit)
 - 어업구조 조정사업 효율성 상쇄방지 효과
 - 불법어업 진입금지(어업허가장만 보유, 타인 어업지배, 어업허가 상의)효과,
 - 단속비용 감소효과
- 어업허가 일제정비제도 사회적 비용 추정(Cost)
 - 제도도입 비용
 - 어업인 제도도입 순응비용 등

2) 전자 어업허가증 제도 도입에 따른 효과분석

- 전자 어업허가증 제도 사회적 편익 추정
 - 허가증의 훼손 방지 효과
 - 불법어업 방지효과
 - 어업허가확인의 간편화 효과
 - 어업허가증 위조의 방지로 단속비용 감소 효과 등
- 전자 어업허가증 제도 사회적 비용 추정
 - 어업허가증 시스템 장비 비용
 - 시스템 운영비용
 - 어업인 제도도입 순응비용 등

- 중장기적 효과분석
 - 시나리오에 따른
- 3) 제도 도입의 중장기적 효과분석
- 중장기적 효과분석
 - 현실 상황을 반영한 시나리오 설정
 - 시나리오별 중장기적 제도도입의 사회적 효과분석
- 제도도입 경제적 타당성 분석
 - 유무검증을 통한 사업을 수행할 경우(with the project)와 수행하지 않을 경우(without the project)의 차이 비교
 - 시나리오별 제도도입 타당성 분석(NPV, IRR, B/C ratio)

2.

가. 연구의 자료수집 및 통계활용

- 농림수산식품부 어업정책과 기초자료 활용
- 기존연구 『연근해어업 경제성 분석(2009)』 『고유가시대 수산업·어촌의 환경변화와 정책방향 연구(2009)』 『어업용 면세유류 공급기준량 산출개선방안 연구(2009)』 등에서 활용된 자료 활용
- 활용가능 통계자료
 - 연안 및 근해 업종별 면세유류 사용량
 - 연근해 어선 업종별 미성어 및 치자어 어획자료
 - 연근해 어선 업종별 어획량 및 어획금액
 - 연근해 어선 어획노력량의 적정수준, 단위노력당생산량(CPUE),
 - 업종별 경영분석 자료

- 지역별 · 업종별 분쟁 현황
- 연근해 어선 불법어업 현황자료

나. 제도도입 사회적 편익 및 비용 항목 선정

- 기존 보고서 및 선행연구의 검토를 통한 문헌조사
- 전문가자문회의 및 Delphi 기법을 통한 항목 선정
- 통계자료 및 관련 부처의 내부자료를 기초자료한 Normalization

다. 제도도입에 따른 비용 및 편익추정

- 시나리오 기법을 통한 중장기 제도도입 B/C 분석
- 순현재가치 방법
 - 순현재가치(Net Present Value, NPV) 방법은 평가 대상기간의 모든 비용과 편익을 현재 가치로 환산하고, 총 편익에서 총 비용을 뺀 값을 바탕으로 사업의 경제성을 평가하는 기법

$$\text{순현재가치} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+\gamma)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+\gamma)^t}$$

여기서, B_t : t년도의 편익

C_t : t년도의 비용

r : 할인율

n : 내용년수

- 순현재가치가 양(+)의 값이면 편익이 비용을 초과하는 것으로 그 사업은 경제적 타당성이 있는 것으로 평가
- 편익/비용 비율방법
 - 편익/비용 비율(B/C ratio)은 평가기간동안에 발생하는 총 편익을 총 비용으로 나눈 비율임

- 편익/비용 비율이 1을 넘어서면 사업으로 인해 얻는 편익이 투입된 비용보다 많게 되므로 그 사업은 경제적 타당성이 있는 것으로 평가하는데, 여기서 매년 발생하는 비용과 편익은 할인율을 적용하여 현재 가치로 환산하여 사용함

$$B/C = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+\gamma)^t} / \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+\gamma)^t} = \frac{\text{총편익의현재가치}}{\text{총비용의현재가치}}$$

- 편익/비용 비율방법은 비용과 편익이 발생하는 시간을 고려할 수 있고, 다른 평가 기준보다 이해가 쉬워 경제성 평가에서 가장 많이 사용하는 방법이나, 미래의 편익과 비용을 현재 가치로 환산하기 위해 할인율을 사용하므로 적정 할인율의 결정이 올바른 평가의 관건임

○ 내부 수익률 방법

- 내부 수익률(Internal Rate of Return, IRR)은 투자사업이 원활히 진행될 경우에 기대되는 예상 수익률로서, 평가 기간에 걸쳐 발생하는 총 편익의 현재가치와 총 비용의 현재가치가 같아지는 할인율을 말함
- 사업 평가기간 동안 모두 회수함과 동시에 수익을 창출할 수 있는 비용의 가득력을 의미하므로 그 사업에 투자된 비용의 수익성(내부 수익률)이 다른 사업에 투자함으로써 얻을 수 있는 최대수익인 자본의 기회비용(사회적 할인율)보다 클 경우, 그 사업은 경제적 수익성이 있다고 봄

$$\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+\gamma)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+\gamma)^t}$$

- 이 방법은 순 현가나 편익/비용비를 구하는데 어떤 할인율을 적용해야 할지 불분명하거나 어려운 점이 많을 때 주로 적용하는데, 내부 수익률 방법은 결과치가 평균치인 비율로 표시되므로 투자규모의 차이가 기업의 자산가치에 미치는 영향을

적절히 반영시키지 못하고 있으며, 또한 현금흐름이 불규칙할 경우 해가 불능인 경우도 있음

- 위에서 언급한 여러 가지 경제적 타당성 평가분석기법들 중에서 순현재가치법(NPV)이 개념적으로 자본예산편성을 위한 최선의 기법이라 할 수 있으나 현실적으로 여러 기법의 사용하는 이유는 투자결정이 미래의 불확실성하에서 이루어지기 때문에 여러 기법을 적용함
- 최근에는 내부수익률법(internal rate of return: IRR)과 순현재가치법(NPV)이 가장 널리 사용되고 있는 실정임

라. 제도도입의 타당성 분석

- 정량적 효과 및 정성적 효과 판별
 - 계량적 기법을 통한 수치제시와 더불어 간접적으로 계량화할 수 없는 편익 및 내용 종합분석
- 시나리오 기법을 통한 중장기 제도도입 타당성 분석(유무검증 이용)
 - 유무검증은 편익-비용분석시에 사업을 수행할 경우(with the project)와 수행하지 않을 경우(without the project)의 차이에 의거 파악하는 증분적 사회효과의 흐름원칙을 기준으로 함
 - 사업에 대한 증분적 효과란 투자안이 있는 경우(with project)의 미래 편익흐름과 투자안이 없는 경우(without project)의 미래 편익흐름간의 차이로서 투자안의 채택여부는 그 투자안에서 발생하는 편익흐름의 증분만을 고려하면 되는데 이를 독립기업의 원칙(stand-alone principle)이라 부름
 - 이를 감안하여 유무검증에서 순편익흐름(net benefit flows: NBF)은 아래의 식과 같이 설명 될 수 있음

$$\begin{aligned}
 &= NB_t^w - NB_t^{wo} = (TR_t^w - TC_t^w) - (TR_t^{wo} - TC_t^{wo}) \\
 &= (PQ_t^w - FC - v_t^w Q_t^w) - (PQ_t^{wo} - FC - v_t^{wo} Q_t^{wo}) \\
 &= P(Q_t^w - Q_t^{wo}) - v_t^w (Q_t^w - Q_t^{wo}) + (v_t^w - v_t^{wo}) Q_t^{wo}
 \end{aligned}$$

- 동 제도도입 사업의 경우 사업의 유무검증과 전후검증은 동일한 것으로 가정을 하는 것이 타당함
 전후검증은 사업을 수행하기 전(before the project)과 수행하기 후(after the project)의 차이에 의거한 편익-비용을 파악하는 기준

예)

(A) 제도개선사업 수행하지 않을 경우	→	편익 100
(B) 제도개선사업 수행한 경우	→	편익 200
(C) 제도개선사업 이전의 경우	→	편익 50
-전후검증에 의한 편익 증가 (B)-(C) : 150		
-유무검증에 의한 편익 증가 (B)-(A) : 100		

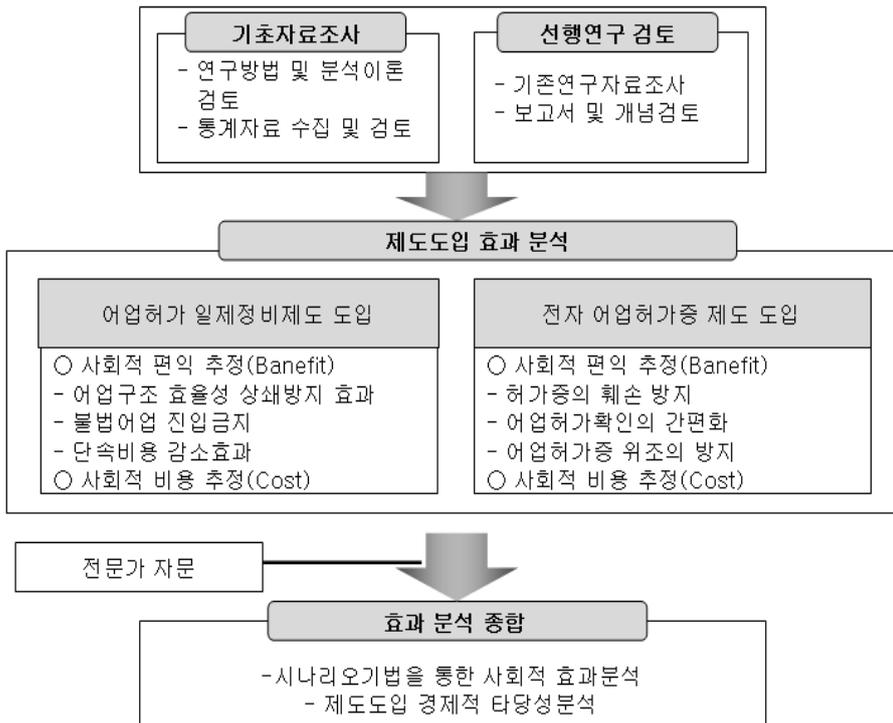
3.

- 어업허가 일제정비제도 및 전자 어업허가증 제도 도입에 따른 구체적·정량적 경제 효과 규모제시
- 객관적이고 독립적인 입장에서 국가적 정책의 경제적 타당성 결과제시 및 향후 관리전략 및 정책방안 제시
- 과학적이고 종합적인 타당성 평가 방법론을 통하여 제도개선에 대한 효율성 제고

예)

	시나리오 1	시나리오 2	.....	시나리오 N
중기				
장기				
NPV	도출값			
IRR	도출값			
B/C ratio	도출값			
타당성결과 종합				

4.



5.

연구내용	추진 일정 (6개월)					
	'10.4	'10.5	'10.6	'10.7	'10.8	'10.9
기초자료 분석 및 통계자료 확보	_____					
분석의 이론적 검토	_____	_____				
어업허가 일제정비 제도 효과분석		_____	_____	_____		
전자어업허가증 제도 효과분석			_____	_____	_____	
효과분석 종합					_____	
최종보고서 작성						_____

※ 중간보고는 수시 자문 회의로 대체, 법제연구원에서 수시로 할 예정인
전문가회의에서 연구추진 내용에 대한 발표 및 자문

6.

가. 연구의 시간적 및 공간적 범위

- 연구기간 6개월 예정에 있으나 연구의 전체 추진과 관련하여 적정한지 여부
- 동 연구는 어업허가 일제정비 제도, 전자어업허가증 제도 등 두 가지에 부분에 대한 입법평가를 할 것인지 여부(?)

나. 자료 확보 및 공유문제

- 농림수산식품부 어업정책과 기초자료 확보 협조
- 법제연구원에서 담당하는 부분에 대한 연구의 연계성 문제
- 법제연구원에서 해당연구원과의 긴밀성 필요

다. 중간보고 및 최종보고회 문제

- 동연구의 성격상 자문회의를 수시로 개최하고 있어 중간보고는 동 자문회의로 대체하는 문제
- 최종보고서양식(스타일)문제