

입법평가 회의자료집 ⑪

「 가  
가」 3 가

2010. 4. 29.

## 전문가회의 일정

- 목 적 : 연근해 어업의 현상과 법제
- 일 시 : 2010년 4월 29일(목) 16:00~18:00
- 장 소 : 한국법제연구원 대회의실
- 참석자
  - 1) 원외: 한규설 위원(전 농어업농어촌특별대책위원회)  
김태기 서기관(농림수산식품부 어업정책과)  
조용복 주무관(농림수산식품부 어업정책과)  
이광남 소장(한국수산회 수산정책연구소)  
정진호 연구원(한국수산회 수산정책연구소)
  - 2) 원내: 이순태 센터장(한국법제연구원 연구위원)  
윤광진 박사(한국법제연구원 부연구위원)  
차현숙 박사(한국법제연구원 부연구위원)  
윤계형 박사(한국법제연구원 초청연구원)  
조용준 박사(한국법제연구원 초청연구원)  
조영기 박사(한국법제연구원 초청연구원)  
배건이(한국법제연구원 연구인턴)

# 목 차

■ .....	7
■ .....	9
제 1 장 국내 어업의 개황 .....	9
1. 어류생산의 하강 추세 .....	9
2. 어업허가 건수와 척수의 불일치 .....	14
3. 연안어업의 행정제도의 현실 .....	15
4. 연안역 어업체계의 변혁 .....	23
5. 연·근해어업생산의 사회적 의미 .....	69
6. 근해어업들의 개황 .....	81
제 2 장 일본의 일제갱신 .....	87
1. 일본의 어업법상의 일제갱신의 채비 .....	87
2. 규칙제정과 일제갱신의 대응 .....	89
3. 시즈오카현어업조정규칙 .....	90
제 3 장 우리나라 허가어업의 일제갱신의 출발과 구상 .....	99
1. 허가의 일제 갱신 .....	99
2. 어업허가 유효기간 중의 위법행위 .....	105
3. 운영기본 지침의 규칙 제정 .....	106
4. 맺는말 .....	107

## 주요 논점

### <한규설 위원>

- 일본 시즈오카현의 어업규칙 사례
  - 한국과 일본의 유사성으로 일본어업의 시사점 반영
  - 어업현실을 배려한 어업허가 기간 설정
  - 어업허가 관련 규칙의 일관성 유지
  - 5톤 이하 3년, 5톤 이상 5년 등 탄력적 운영
  - 어업허가 정수의 이유를 명시하여 허가신청의 집중을 예방
  - 어업허가의 유효기간 설정목적을 명시 필요
  - 어업허가의 위반자에 대한 허가 취소 등 엄격한 법집행
  
- 우리나라 어업현실을 반영한 제도도입 필요
  - 일제갱신제도의 선별적 도입 및 시행후 전면시행
  - 어업실상을 세밀하게 반영한 정책 필요
  - 일제갱신제도 도입의 신축적 집행 필요
  - 일제갱신제도 도입의 어업인의 부정적 인식 개선필요
  - 어업행정의 민주화와 동시에 어업인의 민주주의 의식 개선필요
  - 일제갱신제도는 어업질서의 근간을 바꾸는 계기

### <김태기 서기관>

- 어업허가 5년, 3년 등 기간 설정에 따라 어업인의 저항 예상
- 제도도입의 논란 속에서 정책의 구체화 준비

### <이광남 소장>

- 지방정부와 중앙정부의 제도도입의 효율성을 판단 필요

# 일 제 갱 신

한규설 (전 농어업농어촌특별대책위원회 위원)

## 1

### 1. 어류생산의 하강 추세

어업허가의 일제갱신에 대한 3월 16일자 “어업허가의 일제갱신 문제”에서 그러한 제도가 생기게 된 연유와 그 시행에 따른 간략한 논거를 제시한바 있어 어업 허가의 “유효기간”제도와 그 운영에 대한 어느 정도의 이해는 있었으리라 생각하고 있다.

그러나 문제는 아직 실시해보지 못한 우리로서는 “일제갱신”의 참된 효과가 이른바 자원관리, 어업질서 확립에 얼마나 기여할지는 산술의 답처럼 명확한 것을 구하지는 못하고 있다. 세계적으로 어획고는 상승하고는 있으나 실 내용에 있어서 어류생산은 오히려 하강추세를 보이고 있다. 다음 FAO의 세계어획고와 중국의 어획고를 비교해보면 대략의 짐작은 가리라 본다.

표 [1] 세계총어획고와 중국의 어업생산의 관계

단위 천m/t

연도	항목	세계어획	중국총어획	중국양식생산	중국어류생산
1966		121,010	31,936	17,714	14,222
1967		122,494	35,038	19,315	15,723
1968		117,727	38,025	20,705	17,230
1969		126,652	40,030	22,789	17,241
2000		130,927	41,568	24,580	16,988
2001		130,207	42,579	26,050	16,529

자료 FAO 통계

이러한 추세 속에 중국도 어류생산의 하강을 보이며 이 현상은 우리나라도 그런 경향을 보이고 있다.

표 [2] 한국어업생산의 추이

단위 m/t

종류 \ 연도	2003	2004	2005	2006	2007
일반해면	1,096,526	1,076,687	1,097,041	1,108,815	1,152,299
천해양식어패류	374,191	380,967	419,918	494,361	592,832
해조류	452,054	536,748	621,156	764,913	792,953
내수면	19,680	25,299	23,839	24,843	26,760
원양	544,591	493,400	552,096	639,187	705,883
총어획고	2,487,042	2,519,101	2,714,050	3,032,116	3,270,727

자료 통계청 어업생산

이 두 표 중 중국에서는 어류생산이 양식생산보다는 뒤지고 있으나 실제의 내용에는 어류 및 새우양식이 포함된 것으로 상기 표 [2] 의 우리나라 일반해면과 천해양식어패류가 합치면 표 [1] 의 중국어류 생산과 양식생산을 합치면 그 수치에 변동은 예상되나 어패류 생산의 기초는 역시 하강 형이 추정된다.

이러한 기초에서 우리나라 어업행정 중 어업허가제의 있음직한 모습은 어떠해야하는지 검토해볼만한 당위성을 인정하지 않을 수 없다.

2007년도의 총어획고 3,270,727m/t 중 일반해면어업이 1,152,299m/t으로 2003년 1,096,526m/t 대비 5%의 증가를 보이고 있다. 한편 총어획고의 대비를 보면 2007년에는 2003년 보다 31.5%의 약진을 시현하고 있으나 그 종류별로는 천해양식어패류가 58.4% 해조류가 75.4%의 급진을 보이고 있다. 2007년의 총어획고 중 원양어업 705,883m/t을 제외한 순 국내산의 어획고 2,564,844m/t의 54.1%에 해당되며 해조류와 천해양식어패류의 생산이 1,152,299m/t의 어류생산을 약간 웃돌고 있음을 알 수 있다.

(가) 어업관리의 안일성

2007년 현재 허가건수는 근해어업이 4,061건, 업종은 시행령 제33조에서 13종을 분류하고는 있으나 같은 허가종류에서 어업의 종류는 같으나 실제적으로 어업의 방법에서 어업의 명칭으로 분류하여 각기 허가를 부여받는 어업의 명칭은 21종에 이른다.

어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙(이하 규칙이라 약칭한다)에 따르면 대형기선저인망어업에는 “쌍끌이대형기선저인망어업”(쌍끌이로 약한다)과 “외끌이기선저인망어업”(외끌이로 약한다)이 있어 정수, 인망 방법 등이 달라 단위어업허가를 발부하고 있다. 여러 어업의 종류에서 어업의 명칭을 달리하는 것이 실상이나 그 중에서도 근해통발어업에는 장어통발, 그 밖의 통발어업, 문어단지어업의 3종의 어업의 명칭이 있다.

이럼으로 시행령에서 분류한 근해어업 13종의 어업의 종류이면서 실제 어업의 허가는 어업의 명칭에 따라 21종의 허가를 발부하지 않을 수 없다.

뿐만 아니라 같은 어업의 명칭에서 제한과 조건이 달라 분류의 대상이 되기도 한다.

(나) 어업허가와 실수의 모순

어업허가건수는 전기한바 4,061건인데 규칙 제4조 제2항은 “근해어업, 연안어업, 구획어업의 허가를 받으려는 자는 어선의 구조와 성능에 비추어 같은 어선으로 두 종류 이상의 어업을 할 수 있는 경우에는 같은 어선으로 세 종류까지 어업허가를 신청할 수 있다”고 규정하고 있다.

그러나 2009년 현재의 근해어업의 허가건수는 2,732건, 척수는 3,046으로 감소한다. 건수는 2년간에 1,329건으로 대폭 감소한다.

참고 2009년 현재 《참고》

근해어업 허가건수 2,732건 3,046척

연안어업 66,660건 52,223척

구획어업(이동성) 2,223건 2,019척

이 규칙 제4조 제2항에 의한 3종의 업종의 범위는 통발, 자망, 연승 등이 대표적이다. 이때의 허가장 발부의 방식은 어업의 종류마다, 어업의 명칭마다를 동일한 한장의 허가장에 기입하여 발부하고 있다. 어민들에게는 편리하나 어업관리 차원에서 본다면 3종류의 어업별 조업회수, 조업일수, 시기 등과 함께 어업별의 생산상황-주요어종별의 생산량-등은 통계는 물론이고 어업관리의 기본을 상실하는 꼴이 될 뿐 아니라 허가의 일제갱신 시책은 허가의 방법을 고치지 않고는 불가능 시 된다.

※“연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙”이 있어 당해규칙이 정한 양식에 따라 항차별로 어획상황을 허가권자에게 제출하게 되어 있으나 특히 연근해어선의 경우는 원만한 보고가 되지 않고 있음이 현실이다.

상기 참고를 보면 근해어업 3,046척 중 허가건수는 2,732건으로 314척이 2이상의 어업의 종류로 시기별 또는 어장별로 조업하고 있음을 추정할 수 있다.

어민도 부담 없고 행정도 정확한 어업관리를 할 수 있는 허가내용의 운영방법을 고안할 필요가 있다.

1척이 3종의 어업을 허가 받을 수 있는 업종은 자망어업, 연승어업, 통발어업 등이 있는데

근해어업은 신타 8톤 이상의 어선에서 신타 150톤 이하 어선의 구성구조를 이루고 있다. 규칙 [별표 1] 에 의하면 신타수 8톤이상 140



톤 미만인 근해어업의 어선구조인 영역인 썸이다.

200톤급만 해도 대부분 원양어업에 편입된 것으로 보인다.

근해어업의 세력을 어업명칭별로 보면 아래 표와 같다.

표 [3] 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 10척트물
쌍끌이서남구기저	7	9	18	1건을 제외 잔여는 트물
대형트물	37	60	60	
동해구트물	23	39	39	
대형선망	29	32	191	
소형선망	35	50	100	
근해채낚기	618	915	641	
기선권현망	68	78	404	
근해자망	569	739	420	
근해안강망	199	247	238	
근해봉수망	55	45	8	
근해자리돔들망	6	5	0	
잠수기어업	175	236	237	1~3구147건 4~5 89
장어통발	40	65	62	장어,일반, 단지의 합
기타통발	159	225	140	
문어단지	40	41	33	
패류형망	72	101	98	1구(55) 2구(17)
근해연승	479	575	363	
합 계	2,732	3,630	3,264	

자료; 2009년 말 현재 허가 및 어업별 척수(어업정책과)

- ※ 1 허가건수와 어선척수의 차는 허가 1건에 수척의 선단조업이 있고 1척이 3건이하의 허가를 가진 경우가 있기 때문이다.
- 2 허가건수와 어선척수의 차 366건은 1척이 1이상의 허가를 가진 것으로 추정
- 3 허가건수와 정수의 차 1,838건은 구조조정 대상 수치로 추정할 수 있다
- 4 허가정수와 허가건수의 차 898건은 감축대상 수치이나 승계허가제가 도입됨으로 자연 감척은 사실상 가능시 되지 않는다.

5 외끌이의 허가건수는 실수일 것이나 어업명칭 그대로의 어업을 하지 않는 것이 상당수 있다. 표의 허가건수 39건 중 부산을 근거지로 하는 21척과 통영, 사천을 근거지로 하는 4척은 규칙상의 어업명칭대로의 조업을 하고 있으나 잔여는 트롤조업을 하고 있음은 공공연한 사실이다.

## 2. 어업허가 건수와 척수의 불일치

이상에서 보면 허가건수, 어선척수, 정수는 상기 표 중의 전어업에 있어서 전기 3종의 수치는 일치하지 않는다. 뿐만 아니라 어업 하나 하나를 따져 당해어업의 수치적 차이의 이유를 분석하면 공통적으로 허가건수가 어선척수를 초과하여 그 사유별로 분석할 필요가 있을 것 같다.

(가) 선단조업으로 1개 허가에 4~5척으로 선단을 이루는 업종의 경우  
기선선망어업이나 기선권현망 어업처럼 4~5척으로 이루는 어업

(나) 허가건수가 척수보다 많은 어업

근해채낚기, 근해자망, 근해봉수망, 장어통발, 근해봉수망, 근해자리  
돛들망, 기타통발, 근해연승의 9개 어업 등은 어선척수가 허가건수보다  
많은 예의 대표적 어업이나 연안어업에도 이러한 현상이 두드러진다.

특히 (나)의 경우는 장차의 예상하는 이권을 확보하기 위한 유희상태  
의 수치가 대부분일 것이다.

(다) 일제경신의 당위

상기 표상으로는 허가건수와 척수가 정년하게 기재되나 몇 개의 어  
업에서는 실제로 어업명칭을 바꾸어 조업하는 경우가 사실은 많은 형  
편임을 자타가 인정하는 실정이다. 물론 허가건수와 척수가 동일할  
수는 없으나 단선조업인 경우는 일치하는 것이 원칙이다.

이러한 왜곡된 현실을 바로잡기 위하여 취할 수 있는 방법은 허가의 일제갱신을 실시하는 길이 가장 올바른 지름길일 것이다.

이에 대하여는 다음 연안어업의 실정을 살핀 후 함께 논할 것이다.

### 3. 연안어업의 행정제도의 현실

#### (1) 수산업의 변모와 바다이용의 다양화

##### (가) 바다와 수산업

우리는 수산업의 여러 면에 걸쳐 위에서 살펴 근해어업의 행정체계의 현황을 일별할 수 있었다. 그리고는 수산업의 역할과 우리들의 생활에서 건강에 관련되는 영양에 지대한 역할을 제공하는 수산업의 위치를 생각해 하였다.

농업과 수산업이 식량산업으로 국민에 대한 안정적 공급의 책무를 지니고 그 생산력 확보유지에 최선을 다하고 있으나 국제경제정세와 이에 영향받은 국내 경제적 여건에 입각한 식량자급률의 하강은 농업과 수산업을 수입형 산업의 틀에 가두고 말았다.

특히 어업의 자급률은 05년에 있어 약52%에 불과하여 수요는 수입에 의존하지 않을 수 없는 실정에 있다.

그러함에도 어획노력량의 과잉은 축소지향정책을 불가피하게 하여 감척사업이란 이름의 구조조정을 실시하고 있다.

이를 계기로 하여 우리는 해면이용에 있어 바다가 갖는 다기능적 요소를 공유하는 여러 요인과 더불어 어업의 존재를 확인시킬 중요한 시점에 처하고 불합리한 어획에서 합리적 어업으로 자리잡아야할 적기에 와 있다고 하겠다.

아담 스미스의 국부론의 한 구절에 “풍요한 시대의 우책(愚策)은 큰 영향은 없으나 국가적 위기일 때의 우책은 나라를 망하게 할 수도 있다.”

경제는 생산과 수요의 두 바퀴로 돌고 있다. 어업도 이 원칙에 다를 바 없다. 우리어업에 적용할 구절 같아 몹시 적절하다 하겠다. 산업으로서의 어업에 지금은 성장의 전략이 꼭 필요한 것 같다. 성장의 전략을 수립하는 시기를 놓치고 있거나 않을까?. 즉 지금 정책입안자의 현책이 어업의 백년대계를 달성할 수 있는 절호의 기회를 가진 것으로 생각된다.

#### (나) 바다와 농지

농지가 있으면 그 토지에 적격한 작물을 재배하여 시장에 내놓으나 어업은 어선을 갖추고 어구를 어중에 맞는 편성을 해도 좁은 어장에 일시에 몰려 어획경쟁을 한다면 아무리 넓은 바다이기도 하나 소기의 생산이 안된다.

정치망어업이 진을 치고 회유어족을 기다려도 그 밖의 저극 어법이 쓸다시피 어획을 한다면 연안에 설치된 정치망성 어장에 들어올 어족은 부실할 것이다. 다른 연안어업도 같은 처지일 뿐 아니라 좁은 연안어장에 큰 배 작은 배가 서로 다투어 얽혀 상대의 어획노력량에 대하여 불평을 하거나 규칙 위반을 들어 당국에 호소한다. 어업경영이 어렵다 아우성을 치지마는 당국이 이를 시정할 성장의 전략을 찾지 못하는 것 같다.

직책상의 그 전략작성의 책임자는 어느 정도의 지속성 있는 정책집행의 기회를 갖지 못한다. 그러므로 정책집행의 옳고 그르고의 평가를 하지 못한 채 자리를 옮겨 새로운 사람이 전직자의 집행의 허점만을 부각시키고 그 허점 제거에 치중하여 새로운 성장의 전략을 짜지 못한다. 지금이야말로 현책을 모색해야 할 것이다.

사실 바다는 어업에 있어서 생산기반임에는 틀림없다.

어업이 자연환경을 생산기반으로 하는 농업이나 임업과 크게 다른 점은 농지와 산림이 기본적으로는 개인에 의해 소유되는 것에 대하여

바다는 共有(모두의 것)인 것이다. 이 성질 때문에 바다는 다양한 사람들에 의하여 다면적으로 이용되는 본래의 성질을 갖는다.

최근 다양하고 다면적 바다 이용의 진전과 어업에 의한 바다의 이용을 고려할 때 이 복잡한 이용관계 속에서 연·근해어업의 운영제도를 성장전략의 기본으로 확고히 할 필요가 있다.

## (2) 연안역 개념의 도입

근대화 이전에는 바다는 어업과 해운업에 의하여 거의 독점적으로 이용되어 왔다. 우리나라에서 바다가 다양한 모양으로 이용되기 시작한 것은 1920년대 이후 시작된 것으로 보이나 본격적 이용은 1960년대의 경제개발 5개년계획이 실시된 때부터 바다를 낀 연안역에서 항만이나 울산 임해공업단지의 구축이 효시적 출발로 바다는 우리나라 근대화 즉 공업화를 지탱하였다 해서 과언은 아닐 것이다.

그리한 급격한 공업화가 진행되면서 고도경제성장기를 맞아 항만이나 공업 이외의 경제활동에 따른 이용이나 해양성 recreation 등에 의한 이용이 많아져 바다의 이용이 다양화되어 간다.

이 무렵부터 바다에 대한 관심이 높아지면서 해안선을 가운데 두고 육역(陸域)과 해역(海域)의 어느 범위를 연안역(沿岸域)으로 하는 개념과 함께 그 이용의 방향성을 제시하는 행정적 고려가 시작되었다.

국토해양부 소관의 「연안관리법」에서는 “「연안」이라 함은 「연안해역」과 「연안육역」을 말한다고 정의하였다. 연안해역과 연안육역을 아래와 같이 정의한다.

### ▲연안해역이란

가, 바닷가(만조 수위선으로 부터 지적공부에 등록된 지역까지의 사이를 말한다),

나, 만조 수위선으로 부터 영해의 외측한계선까지의 바다.

▲연안육역이란

가, 무인도,

나, 연안해역의 육지쪽 경계선으로부터 500m 범위안의 육지지역(하천 구역 제외)으로서 제5조에 의한 연안종합관리계획에서 정한지역.

이 때 연안육안과 연안해역을 묶어 연안역(沿岸域)이라 주려 사용하기도 하며 본고는 연안역을 사용할 것이다.

(가) 연안역 개념보다 연안어업제도가 앞선다.

1953년에 제정된 수산업법은 어업을 분류하여 연안어업, 근해어업, 원양어업으로 구분하면서 지금과 같은 연안역 개념은 없었으나 연안어업 내부에 있어 연안역 개념과 밀접한 관련이 있는 공동어업과 어업권제도를 창출하였다.

연안은 국민의 폭 넓은 관심이 모이는 곳으로 21세기의 한국에서 중용한 존재로 되어가고 있다 해도 큰 오류는 아닐 것이다.

고도성장과 산업화로 연안역 개념이 도입되는 “연안관리법”이 제정 시행되면서 “연안역”이 연안관리의 한 축이 된다.

어업은 그러한 연안역을 가장 빈번히 이용하고 있는 활동 중의 하나다. 산업활동의 장인 어장이 연안역에 형성되는 것뿐만 아니라 어항을 핵으로 한 생활의 마당인 어촌이 임해부에 존재한다. 이러한 어업이 연안역의 이용이나 관리 속에서 이루는 역할은 지대하다.

연안역의 이용을 말할 때 가장 기본적인 중요한 성질은 연안해역은 누구에게도 소유되지 않고 일반공중(公衆)의 공동이용에 제공되는 공공용물 「公共用物」-자연물인 때문에 자연공물(公物)이라고도 한다.-이란 점이다.

「바다란 예부터 자연상태의 그대로 일반공중의 공동사용에 제공되어 온 소위 공공용물로서 국가의 직접의 공법적 지배관리에 속하며

특정인에 의한 배타적 지배가 허용되지 않은 것』이란 법적 해석들이 있다.

말하자면 국민 누구나 자연공물인 바다를 자유로이 사용할 수 있는 한편 타인의 이용을 배재할 수 없는 성격-비배타권-을 갖는다.

이와 같이 자유사용이며 비배타성을 법적인 성격으로 하는 바다에 있어서 어업권은 예외적인 특정의 수역 내에서 바다를 이용하는 권리로서 인정되고 있다.

해면의 관리에 있어 국가에 의한 직접의 공법적(公法的) 지배관리가 이루어지고 있다. 항만이나 어항, 연안정비사업지역(해안보전구역)등은 각기 관련되는 법률에 의해 관리구역과 내용이 정해져 있다.

그러나 이들은 관리목적이 특정되어 있고 대상이 되는 해면을 전반적으로 관리하는 것은 아니다. 그리고 이들 이외의 해면에 대한 관리법이 없어 법정외공공물이란 취급을 받게 될 것이다. 실무상으로는 국유재산법상의 국유재산으로서 국가가 소관하여 해면의 점유나 개발행위의 인허가를 하고 있으나 이용관리를 행사하는 뜻은 아니다. 말하자면 해면의 이용이나 보전을 전체적으로 관리하는 법제도는 없는 것이다.

한편 연안역에서 서식하는 생산생물은 「무주물」로서 누구의 소유물도 아니다. 법적으로는 「무주물선점」이라는 상태에 있다. 출하단계까지 인간이 수산생물을 지배하는 양식에서는 그 수산생물은 양식업자의 소유물이나 무주물을 어획하는 일반어업에서의 수산물은 어획됨으로서 어획한자의 소유물이 된다. 이것은 유어의 경우도 마찬가지다.

### (3) 바다의 Commons

이렇듯 공유개념이 작용하는 이런 상태를 포괄하여 Commons라는 용어를 쓰고 있으며 사전적으로는 공용권(共用權), 공유지(共有地) 공유자원 등으로 해석되고 있다

1992년에 진도군 임해면 상만리 어촌계를 방문한 일이 있었다. 가구 수 75호에 인구 240명 정도의 마을인데 꽤 차분하고 따스한 느낌을 주는 마을이다. 공동어장(지금의 마을어장)에는 툇과 세모가 주생산물이며 특히 세모는 일본에 수출이 되나 점차 감산이 되고 있다.

그런데 그날 낮 시간이 약속되어 11시쯤에 도착하여 어촌계장과 대화를 하고 있는데 부인이 점심을 차려 권하기에 함께 식사를 들게 되었다. 그때가 6월이라 식탁에 냉국이 나와 있어 맛을 보니 부드럽고 바다 냄새가 든뽕한 향기와 함께 참으로 맛있게 먹으며 무슨 국이냐고 물으니 세모라 한다.

(일명 짐포라고도 하고 일본말로는 「まふのり(마후노리)」라하며 한 때는 일본건직물의 호료로 쓰였으나 지금은 오히려 항암제로 약용화 되었다고 한다)

나는 그 때 처음 먹어본 그 냉국을 지금도 잊지 못하고 있다.

이 마을에는 마을어장 외에 어촌계앞 양식어장이 있으나 누구나 마을에 입주하면 그 어장에 필요수속을 거쳐 입어할 기회를 준다. 꽤 개방적이나 부락주민이란 멤버쉽이 있어야 채취를 허용 받는다. 마을 관행의 하나다. 어촌계원은 23명에 불과하다. 바다는 주민 240명의 생계를 유지하기 위한 중요한 생산 공간으로 기능하고 있다. 어장과 바위는 여러 어패류와 해조류의 서식지이기도 하나 주민들의 생계를 지탱할 정도의 생산 공간으로서의 의미는 적었다.

그러나 상만리 전체의 생활에서 보면 농지가 식량을 자급하지 못하는 조건 하의 공동어장은 자급 식료를 보조 공급하는 장으로서 대단히 큰 역할을 하는 공간이었다.

바위에서 채취한 세모는 이집뿐 아니라 다른 집에서도 그날 점심때 냉국을 먹었을 것이다. 앞바다 마을어장의 바위는 생활의 틀에 짜여진 생존의 보험 공간이며 생활에 윤택을 주는 풍요의 원천인 것이다.



이 마을의 마을어장은 어촌계장이 아닌 마을이장이 관리하며 어촌계원이 아닌 주민까지 마을결의에 따라 어장에서 채취행위를 할 수 있다. 이때의 행사료는 마을에서 관리하여 마을수입으로 한다는 것이었다.

요는 바다의 Commons로서의 어장이용과 육지의 Commons로서의 토지이용의 강조점은 어느 쪽이든 사회의 상대적 약자의 생활을 보증하려는 기본적 역할이라는 것이다. 다시 말하면 그 역할은 유력자의 은혜 같은 것은 결코 아니고 마을의 일원인 이상 Commons를 우선적으로 이용하는 권리가 그 사회 속에 쓰며 있으며 이한도내에서 Commons는 경제적 의미보다는 생활 즉 삶의 풍요를 지탱하는 쪽에 무게가 실리는 것이다

그러므로 단일성보다는 다양성이, 효율성보다는 안전성이, 또는 유동성보다는 저장(Stock)의 충실 같은 것들이 Commons의 내실이 된다.

#### (4) 연안역의 공유어장

그러나 더 중요한 것은 이 마을어장이 하나의 공유물(共有物)이며 어장의 자원은 공유자원에 속한다는 점이다. 때문에 마을주민은 이 어장에서 수익권이 있으며 누구로부터도 배타적 행위를 당할 수 없다는 원론이 존재한다. 즉 총유적 권리가 인정되는 것이다.

이 마을어장은 대외적으로는 독점적으로 이용하며 내부적으로는 평등이용을 보증하고 확실히 말하자면 형식적 평등이 아니고 경제적으로 어려운 장남, 차남에도 우선적 이용을 인정하는 실질적 평등이란 것이다. 마을로 서는 생존권보증이 전체의 평등화 메카니즘로서 발동한 것으로 볼 수 있다.

생존권의 보증이면 더욱 막무가내의 증산의 필요는 없고 증산을 했다고 해서 타인들이 칭찬할 이유도 없어 수탈적 생산을 할 필요가 없이 재생산이 가능한 범위의 채취가 있을 뿐이다. 절도 있는 자원의 채취와 생태계를 적절한 상태로 지속시키는 의무가 거기에 존재하게 된다.

일본법에서 주창하는 입회권(入會權)의 존재를 인정하는 것이다. 이때의 입회는 특정 공유지나 특정 해역에 주민(조합원)이란 자격 하에서 누구든지 들어가서 수익을 거두는 것을 말한다.

상만리 마을의 어장이용의 방법이야말로 [공동체 규칙] 이라 할 수 있을 것이다. 세모냉국은 밥상위의 하나의 반찬에 지나지 않다고 보면 그만이지만 그 집부인의 따스한 인정미가 깃들고 누구의 것도 아니고 마을공용의 자원인 세모를 [공동의 규칙]에 의하여 채취하여 자기의 밥상에 올린 것이다.

#### (5) 바다Commons의 진정한 의미

바다 그 자체에 대한 직접적인 인간노동의 축적은 없었다. 때문에 절도(節度)와 관리의 의미가 더욱 커고 본질적이다. 이것은 본원적으로 생산력을 해치지 않고 연안역의 있는 그대로를 유지하는 것이 요체가 된다.

이점이 산, 들, 내를 포함한 「민법의 특수지역권」인 지역 Commons와 크게 다르게 느껴진다.

지금 바다의 Commons는 “Commons”인 때문에 그 영속성에 크게 위협을 받고 있다. 특히 「바다」는 「국민」 모두의 것이란 논거를 앞세워 자유이용(Open access)의 확보를 요구하는 주장이 한쪽에 있고 다른 쪽에서는 산업적 이용의 철저를 요구한다.

전자는 해양성 recreation, 후자는 매립이나 항만정비 같은 GDP 향상에 직결되는 공간에의 전용 내지는 어업적 이용의 강화가 있다. 이러한 이용의 착종과 내용을 달리하는 여러 요청의 병존은 각기 이용주체 사이에 모순과 긴장을 불러일으켜 무질서한 연안역의 이용을 가져온 결과는 사회적 충돌과 경제적 손실에 더하여 연안역환경의 악화와 생태계의 파탄을 초래하게 된다. 이러한 경우 상기의 어느 경우든 어업이 악영향을 받는 위치에 선다.

어획노력의 증대에 연계되는 정책은 과잉어획을 초래하였고 어민들은 「공유자원」의 분배에 맡겨지는 때문에 각기의 경영에서 벗어날 수 없는 자원의 선점게임으로서 설비투자경쟁에 말려들기 마련이다. 이러한 경제전쟁에서 살아남기 위한 화폐적 의미의 생산성이 낮은 Commons 개념에 매달릴 수만은 없다.

기업성을 발휘하지 못하면 탈락된다는 압박감에 사로잡힌다. 때문에 어업의 관점에서는 본원적인 생산력에 의존하는 바다 Commons의 세계와는 거리가 멀며 그 이론으로는 다양한 풍요를 산출하는 Commons와는 본질적인 입장에서 어긋나는 것으로 생각된다.

연안역의 이용조정에 있어서도 실은 산업적인 것이 너무 앞질러 있지 않을까? 이런 관점에서 본다면 앞에서 말한 상만리의 세모는 상품이 아닌 그날그날의 밥반찬에 불과한 생활의 기저에 있는 풍요라는 의미가 그 틀에 들어오지 않기 때문이 아닐까?

이러한 바다의 Commons는 지속적으로 이용된다면 상품경제를 뛰어넘는 풍요를 영속적으로 베풀어 줄 것이다. 여기에 인간과 자연과의 기본적인 관계가 있다. 상만리 부인이 채취한 세모 냉국에 풍요를 느끼는 이유는 그 경제성 때문이 아니다. 인간과 자연, 인간과 인간의 관계성의 풍부함이 존재하기 때문이다. 여기에 생각을 미치지 못하는 한 「바다는 전업 어민만의 것이 아니다」라고 말하는 것은 이해되지 않으리라는 생각을 한다.

그것은 Recreation 이용 같은 따위와는 별개의 차원에 있다.

#### 4. 연안역 어업체계의 변혁

##### (1) 연안역에서의 어민의 수난

광복후 수산업법이 제정되면서 지금의 연안역 해면에는 제1종공동어장을, 63년에는 제2종(소형정치성어업)·제3종공동어장(어선으로 예

망 등 어업)을 제정하고 이들을 조합에 면허하는 한편 양식어업, 정치망어업 등은 조합이나 개인에게 면허되었다.

※ 제1공동어장은 당시의 용어이며 지금은 마을어장으로 개칭됨

상기에서 언급한바 있는 고도성장기에 집어 들면서 대규모 매립으로 연안역의 육지화에 의한 사적 재산으로서의 이용이 진전되어 간다. 수차에 걸친 경제개발 5개년계획의 귀결이다.

이로 말미암아 일부지역에는 어장과 중복되고 항행선박과 어업은 마찰을 빚기는 했으나 어느 정도 어업과 그 이외의 산업은 나름의 분할 생존을 해왔다. 그래서 연안역 이용의 중심은 어업이었고 어촌 공유제를 기반으로 한 이용관계는 연안역을 덮고 있었다.

그러나 경제발전이 진행되면서 종래와는 매우 다른 이용이 중복(重複)해 간다. 이것은 큰 사회적 갈등을 몰고 와서 연안의 제2·3종공도 어장제도는 폐지되고 구획어업이란 이름의 허가어업으로 전환된다.

연안역의 어촌 공유제 개념(Commns)은 한모스리를 잃게 되고 공유제 공동어장(마을어장)은 범위적 축소를 당하게 된다.

결국 연안역 이용자가 증가함에 따라 현재화된 이용자 간의 경합을 어떻게 해결하느냐의 문제가 대두한다. 이것은 단순히 이용형태 간의 마찰을 어떻게 해결하느냐의 문제가 아니고 성격이 다른 Commons의 경합을 어떻게 하느냐의 문제이다.

즉 성격의 차이는 엄한 규칙(Tight한 rule)과 느슨한 규칙(Loose한 rule), 즉 제한된 이용(closed access)과 자유이용(open access), 특정소수와 불특정다수, 점유 이용과 비점유이용, 지역주민과 지역외주민이라는 상반하는 성격이 될 것이다.

이 중에서도 불특정다수에 의한 공유자원의 이용에 있어 사회적 Dilemma의 문제가 발생한다. 이를 때는 지역외 주민을 포함한 불특정다수를 대상으로 한 명확하고 유효한 규칙(rule)을 어떻게 만드느냐에 달려 있으며 그들을 어떻게 협력적 행동 즉 규칙을 지키게 하는가

는 어렵고 중요한 일이다. 그 대신 불특정다수의 이용의 규칙이 없으면 법률에서 정하는 것도 해결책으로 생각이 된다.

이렇게 하여 Commons의 규칙이 느슨해지거나 유명무실해지면 결국 「빈곤의 공유」현상을 가지게 될 것이다.

이 부분은 이께가미고오이찌(池上甲一)일본긴끼대학교수의 “어촌과 농촌의 자원이용--코몬스의 이해를 들어--”을 참고하여 재구성함

## (2) 공유제가 무너지고 구획어업이 대두

어업조합이 어업권자로 어민들에(조합원) 행사시켜 어촌어민의 경제적 소득에 기여해온 제2·3종공동어장제를 폐지하고 구획어업이란 이름의 「어업의 종류」를 정하면서 정치성구획어업과 이동성구획어업으로 나누고 정치성어업에는 13종, 이동성구획어업에는 5종 계18종의 허가어업을 배치하였다. 그리고는 이들 어업은 모두 개인에게 허가하여 종전의 공유적 조업형태는 붕괴하여 연안의 어업제도의 일각에 큰 변혁을 가져왔다. 이들 어장은 모두 “연안역”에 존재한다.

### (가) 정치성구획어업

정치성구획어업은 13종이나 어업마다 개인 앞 허가로 어장구역을 구획하여 그 속에 허가된 종류의 어구를 설치한다.

과거에는 이들 어업은 조합에 면허하여 조합이 관내어민들과 행사계약을 체결 후 행사를 함으로서 상기에서 말한 Commons를 형성하고 있었다. 그리고 행사계약에는 여러 규칙이 정해져 이를 지킴으로서 일정질서 하에서 자원관리와 경제적 수익을 획득하고 있었다. 즉 “공유(共有)해역”에서 “공유의 자원”을 “공용(共用)의 규칙” 하에서 “공동의 이익”을 위해 행사 계약된 어업을 구사하는 것이었다.

즉 엄격한 규칙(Tight한 rule)의 Commons 상태이며 이용자가 특정집단에 한정되어 자원관리와 어업질서 유지에 필요한 규제가 있는 적합

한 공용(共用 海역)(Commons)이었다.

※참고로 Loose한 rule의 Commons는 이용규제가 일정의 집단에 한정되지 않는 비교적 자유로이 이용할 수 있는 상태의 것을 말한다.

지금은 이와 다르게 법정된 개개어업을 개인에게 허가하여 법정 규칙을 지키되 모든 권리와 의무는 피허가자에 있으며 공동의 이익과는 관계가 없어 어구가 전개된 해역은 공용(共用)의 해역이란 개념이 없어진다.

#### (나) 이동성구획어업

한편 이동성구획어업은 일정해역을 획정하여 다수의 개개의 사람에게 동종 “어업의 명칭”의 어업을 허가한다. 일반적으로 피허가자 간의 약속된 규칙은 없어도 강한 법적 규칙은 지켜야한다. 이동성구획어업에서 가장 중요한 규칙은 법이 정한 어업의 방법으로 구획된 구역을 이탈하지 않고 조업하며 세부적 규칙을 지키는 것이다.

이러할 때 상기에서 지적한 엄격한 규칙(Tight rule)의 Commons에 해당할 것이다.

그러나 그 일정구역에는 구획어업이 아닌 타어법의 어업이 조업함으로써 해면 이용에 중복이 있고 법정 대상어종이 다르나 서로 상대를 방해자로 생각한다.

구획된 해면과 그렇지 않는 해면은 연결되어 하나의 연안역을 형성하고 있으나 총유적 해면인 Commons는 무너진 것이나 아니면 성질이 다른 둘의 Commons가 겹친 결과가 되는 것이다.

제2종공동어업이 어선어업이며 제3종공동어업이 정치망류의 어업이었다.

따라서 종전의 제2·3종공동어장의 어업권은 폐지하고 이동성구획어업과 정치성구획어업으로 나누어 허가어업인 구획어업이 된 것이다.

지금까지 구차하게 논해온 Commons는 어업사회에서 상대적 약자들의 삶을 도와주는 것이 기본적 역할인 것이다.

그러한데 공동의 이익이 아닌 개인의 이익추구에 돌려지고 기동력과 고성능인 다른 어업들과의 경합으로 어장은 협소하고 자원은 황폐화 되어가 총유적 해면에서 마치 **【빈곤의 총유】**가 전개되어 Commons 붕괴의 대가를 톡톡히 입게 된다.

(다) 구획어업의 고민

(ㄱ) 이동성구획어업

이 중에는 수조망어업, 문어단지어업, 형망어업, 새우조망어업, 실뽕장어안강망어업 등이 있다. 이들은 각기 조업구역, 시기 등의 정해진 규칙 내에서 조업을 해야 한다.

한편 수산업법 시행령 제35조 제1항 제6호 (연안조망어업) “총톤수 8톤 미만의 동력어선에 의하여 망구에 막대를 설치한 조망을 사용하여 새우를 포획하는 어업”으로 규정하는 연안어업이 있다. 규칙 [별표 10] 에 금어기를 10월1일부터 4월30일까지, 동 규칙 [별표8] 에서 막대를 12m로 한 소위 새우방어업을 충청남도 일원에서 조업케 하고 있다.

이와 대조적으로 동시행령 제37조에서 구획어업의 종류를 이동성과 정치성구획 어업으로 나누고 동 규칙 [별표8] 에서 규정한 새우조망은 5톤 이하, 막대의 길이 8m 이내, 망목의 내경 16mm이상과 누두망(혀 그물)의 부착을 금지하였고 날개그물의 길이는 7m 이내로 제한하고 있다

그러나 해당어선들은 5톤 이내에서 최대한의 선복을 늘리고 제한이 없는 규정을 이용 기관마력을 증강하며 이에 따라 규정의 8m 막대는 약하니 철봉 12m로 강화하여 규칙을 위반하면서 새우가 구역 바깥에 많다는 이유를 들어 현 조업구역의 확대를 요구한다.

물론 규칙 제16조는 수면위치의 변경은 신청에 의하여 수산자원의 보호와 다른 어업에 지장이 없으면 허가된다.

사실 이 새우조망은 창설할 때의 큰 착각에 의한 것으로 이때의 조망은 일본명 조망(漕網)으로 어부들이 노를 저어 그물을 인망하는 형식의 어법이며 우리처럼 4.95톤에 기관마력 450마력의 어선에 그물전개용으로 막대를 사용하여 인망하는 형식이니 漕網과는 판이하게 다른 “빔 트롤”인 것이다.

일본말을 기원으로 고려한다면 조망(漕網)과 조망(繰網)의 두 어망을 겨눌 수 있는데 漕網은 글자 그대로 「배 저을 조」를 사용한 어법으로 몇 사람이 노를 저어 그물을 끈다는 어법이다.

繰網은 수조망(手繰網-테구리아미)의 줄인 말인 듯 일본은 소형기선 저인망어업 허가 중 手繰第2종어업으로 “빔을 구비한 망구를 사용한 수조망(手繰網)”을 뜻하는 것 같다.

수산과학원 발간 한국어구도감에는 수조망(水操網)으로 되어 있으나 이는 手繰網의 음표 적용의 잘못이라 생각한다.

이러한 단위어획노력량이 큰 어선을 연안해역에서 새우를 목적으로 트롤 어업을 자행시키고 있으니 새우외의 혼획율은 주종이 전도되는 현상이라 소형기선의 정리를 무색케 하는 결과를 가져 온 셈이다.

이 어업 창설의 동기는 연승어업용의 미끼어획에 대한 어민들의 요구를 수산진흥원의 조사결과를 받아 수용한 것이다.

이때 어망전개용 막대(beam)의 길이는 8m이하로 규정하였다.

직접 조업하는 어느 어민의 말에 따르면

어선; 4.88톤 마력 246, 속력 15노트 레이더, GPS, SSB 장비, 빔의 길이 12m(36자)

조업; 새벽 5시 출항, 일/3회인망, 1인망/4~5시간, 16시 귀항.

법정어기; 9월1일→6월30일



조업구역; 새우의 생태를 모르는 사람이 구역을 정한 것 같아 4월→6월 이외는 구역밖 조업이 불가피하다는 강한 주장.

대화자의 소견; 왜 새우조망이라 하는지 이해를 못하겠다. 분명히 저인망식 트롤이며 조업구역을 확대해야한다.

이상의 대화록은 2001년 9월 고흥군에서의 일이다.

일본의 경우는 이를 소형기저로 허가 관리하며 어획한 새우는 미끼 이외의 목적에 사용 못하게 하며 동시에 판매는 엄금하고 있다.

#### (ㄴ) 정치성구획어업

상기 (3) 바다의 Commons에서 논란바 있듯이 연안역 범위의 해역은 총유적 개념의 수면에 지역 어민의 공동의 이익을 위한 어장을 어촌 계나 조합에 면허하여 어민들의 경제적 이익을 도모할 수 있게 하였으나 이들 어장인 제2·제3종공동어장제의 폐지로 지역 어민 중의 개인에게 이를 허가했다는 것은 이미 거론하였다.

이들 어업은 모두 13종으로 지인망, 선인망, 호망어업 등이 대표적이다. 시장·군수가 허가권자로 07년 현재 구획어업 전체 경영체는 7,446건이다. 이중 정치성 구획어업의 허가건수는 4,936건, 특정해역의 경우 일대의 어장도를 일별하면 마치 밤하늘의 별처럼 그 밀도는 엄청나다.

경남 남해군의 정치성어장의 경우를 보면 155건이다. 과연 이런 밀도에서 어업 그 자체의 경영상의 건전성을 확보할 수 있는지 의구심이 든다. 어장과 어장간의 거리가 좁아 서로 피해의식이 팽배한대 허가 받은 구역면적을 뛰어 넘어 어망을 설치하니 상대의 허가에 대한 불만은 시장·군수의 허가처분에 원성은 더 높아 신뢰를 주지 않는다.

허가의 신청을 받고는 신중한 심사도 하지 않고 허가처분 얼마 후 다시 변경허가신청으로 위치병경의 허가를 받아 좀 더 나은 위치를 확보한다면 허가처분의 권위는 추락하고 말 것이다.

선출된 시장·군수는 표심을 염두에 둔 허가처분을 하는 경향이 있어 연안전체어업의 건전한 발전을 바라는 마음과 어업질서는 멀리 간 것이다.

현행 “어업허가 및 신고 등에 관한 규칙” 제16조는 제1항에서 어업의 변경허가 가운데 제9호에 “이동성구획어업의 수면위치 변경”을 제시하고 제5항에 “허가권자는 제1항 9호에 따른 변경허가의 신청을 받은 경우에는 수산자원의 보호와 다른 어업에 지장이 없다고 인정되는 경우에만 허가하여야 한다.”고 규정하고 있다.

그러나 08년 10월 현재 상기 제1항 제9호인 “이동성구획어업의 수면위치변경”을 “구획어업의 수면위치 변경”으로 변경하려 하고 있다.

무릇 위치변경의 신청 사유가 경영 개선을 위한 동기에서 출발하였다 해도 현행 제5항 규정 중 “수산자원보호와 다른 어업에 지장이 없다고 인정되는 경우만 허가 한다”고 되어 있으나 다른 어업에 지장의 유무는 현행 규정으로 보아 허가권자의 주관적 재량이 작용할 소지가 많음으로 인근 다른 어업자의 동의를 받는 절차를 두는 것이 어업조정 취지가 요구하는 자원보호, 어업갈등의 해소, 어업질서의 확립, 어장의 평화 유지를 위해 타당하며 규제완화의 가치보다 더 큰 전체 어장의 이익을 도모할 수 있는 것이라 확신한다.

사실 이 수면위치 변경은 엄격한 의미에서는 새로운 허가처분에 속하는 행정행위로 보아야 할 것이다.

아래 표를 보면 07년 구획어업허가건수는 7,446건으로 정치성이 4,936건 이동성이 2,510건이다. 정치성에 대한 정수의 결정은 없으나 인근의 정치망어업과의 위치적 경합이 있을 것임으로 양어업의 수심범위를 정하려면, 허가함이 어업조정상 필요한 조치가 될 것이다.

특히 고려해야할 점은 정치망어업을 어장구역의 범위를 기준하여 10ha 이상은 대형, 5ha 이상 중형, 5ha 미만은 소형으로 규정한 때문에 정치성구획어업의 명시적 면적이 없어 대부분 1ha의 안팎에서 큰 것은

3ha에 이른 것이 있어 여러 면에서 혼돈을 야기하고 있다.

표[재-4] 구획어업의 허가건수와 어선척수

구획어업의 종류		허가건수	허가정수	어선척수
정 치 성	지인망	17	-	
	선인망	3		
	호 망	396		
	건 망	314		
	건간망	425		
	주목망	575		
	승 망	92		
	각 망	1,386		
	부 망	36		
	장 망	14		
	낭장망	1,664		
	해선망	2		
	안강망	12		
계	4,936		470	
이 동 성	문어단지	-	-	
	형 망	565	556	
	새우조망	956	850	
	실뿔장어안강망	989	941	
	계	2,510	2,347	512
총 계	7,446	2,347	982	

자료 농수산부 어업정책과 행정자료

(3) 연안어업의 현실

연안어업은 수산업법시행령 제35조에서 연안자망, 연안개량안강망, 연안선망, 연안통발, 연안들망, 연안조망, 연안선인망, 연안복합 등 8종의 어업을 규정하고 있다.

이러한 어업들은 법정 연안어업이지만 이외에도 연안에는 상기에서 논한 구획어업, 신고어업이 있고 각종 낚시어업과 마을어업, 그리고 양식어업이 연안 수역에 전개되고 있다.

이들 어업들의 허가건수로 보면 그 세력의 범위를 짐작할 수 있을 것이다.

표[재-5] 연안어업 허가건수(2007)

단위 건, 척

어업명칭	허가건수	허가정수	어선척수	비 고
연안자망	61,487	17,351	15,972	
연안안강망	591	631	472	
연안통발	7 975	4,680	6,790	
연안선망	258	331	258	양조망 355, 무동력2
연안들망	839	781	181	
연안조망	921	1,143	167	
연안선인망	6	14	5	쌍끌이선인망
연안복합	331,526	27,682	25,278	
분기초망	101	-	71	
연안형망	4	-	4	
해조채취업	5		2	
계	61,487	52,613	49,200	

※ 구획어업 어선수가 빠져있음

어선척수는 농수부 어업정책과 2009 자료

연안어업의 허가처분상의 건수가 사실은 합법적 어업세력이어야 한다.

표에서 볼 수 있는 업종은 법 규정에 따른 것으로 허가건수와 허가정수가 맞지 않으나 당국은 상당기간 기존허가건수를 둔 채 앞으로 정수에 접근하는 허가방침을 고수할 채비를 한 것이다. 상기 표에서 보듯이 허가건수는 정수 보다 8,874건이 많다.

구체적인 이유는 명시되지 않았으나 연안의 어획노력량이 과잉상태임을 명시하는 것이며 이점에 대한 별반의 의의(疑義)는 달지 않겠으나 실제 정수 적용의 시행에 들어가면 여러 소음이 발생할 것으로 예상된다.

그러나 그 방법의 선택지가 좁은 상황에서 정책구현의 어려움은 있으리라 생각은 되나 자연감소를 전제로 할 때는 백년하천의 격이 되어 과잉세력의 방치에 의한 어장황폐의 결과밖에 남지 않을 것이다.

여기에서도 허가의 유효기간을 이용한 일제갱신의 필요성이 절실한 방법으로 구상된다.

■어장황폐를 막으려면

- (㉠)엄격한 실태조사에 의하여 유희허가의 정리
- (㉡)금지된 어구·어업 사용의 출항 전 강력한 사전 단속과 계몽
- (㉢)현행 연안어선 규모인 8톤 미만의 규정을 5톤 미만으로 낮출 것
- (㉣)업종별 조업구역 설정을 위한 면밀한 사전조사의 실시
- (㉤)감척 대상 어선의 시가와 3년간의 어업수익금 해당액을 보상금으로 지급토록 한다.

이렇게 하여 정수허가제 실시에 들어가 기존허가 소지자가 허가를 받지 못하면 (㉤)에 준하여 실시할 뿐이다.

(㉠)의 요건은 일제갱신제도를 도입할 수밖에 없다.

이 중 연안복합어업에는 문어단지(강원도 제외), 주낙, 외줄낚시, 패류 껍질을 사용하여 포획하거나 손으로 콩치를 포획하는 어업들이 있고, 자망, 연승, 통발 등이 1건의 허가로 조업할 수 있는 제도는 어민의 편리를 훼손하지 않는 범위에서 개선을 고려할 필요가 있을 것 같다.

법 체제는 셋의 연안어업을 묶어 하나의 허가를 한 것이 상기 표에서 보는 바로 67,487건의 허가가 있으며 정수는 27,682건임을 고려할 때 이 어업의 정리가 매우 어려울 것이다.

때문에 연안복합어업의 척수는 25,278척으로 양식어업을 제외한 연안어업 총척수 49,138척과 구획어업의 척수 982척을 합한 50,120척의 55%에 해당하는 것으로 보여진다. 이는 하나의 허가로 연안어업의 거의 주요 어업을 할 수 있게 된 때문이라 할 것이다.

여기에서 자망, 통발, 연승이 1개의 허가장에 의하여 사정에 따라 그 3종의 어업 중 한 개를 언제나 할 수 있게 되어 있어 어장관리와 어업관리는 허울 좋은 어민의 편의에 묻히고 만 것이다.

이러한 현상은 어민이 어종과 어기에 따라 허가를 받는 행정수속을 덜어주어 어업활동에 전념하도록 한 것이나 어업관리 및 통계관리에 있어 어법별 어획고의 집계가 거의 불가능한 상태를 가져와 자원관리 및 어업관리에 불편한 부분이 있음은 하나의 큰 흠결이다.

주요 연안어업의 개별 상황을 살펴보기로 한다.

(가) 연안자망

(a) 자망어업의 제도

시행령의 연안자망의 규정을 보면

시행령 제35조

- \*연안자망어업; 무동력선이나 총톤수 10톤미만의 동력어선에 의하여 유자망 또는 고정자망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업
- \*허가 및 신고에 관한 규칙 “허가의 제한 및 조건”

연안자망; 1)어구를 부설할 때에는 틀 마다 양쪽 끝에 어구의 위치를 표시한 부표(부자) 또는 깃발을 설치하여야 한다. 그 부표 또는 깃발에는 각각 가로 60센티미터, 세로 40센티미터 크기의 표지에 어업허가번호, 어업자 등을 알아보기 쉽게 예시와 같이 검은 색으로 붙여야 한다. (예시 생략) 2)허가 받은 어선은 다음 어구량 이내의 어구를 사용하거나 실어야 한다.

다만 시·도지사가 수산자원의 보호와 다른 어업과의 어업조정 등을 위하여 다음의 어구량 범위에서 해당수산조정위원회의 심의를 거쳐 어구사용량을 정하여 고시한 경우에는 그 어구량 이내의 어구를 사용하거나 실어야 한다.

어구량; 12,000m. 동해안에서는 11월 1일부터 다음해 5월 30일까지 35,000m. 다만 어선에는 3,000m 이내의 어구를 별도로 실을 수 있다.

자망의 법적 규정은 유자망과 고정자망으로 대별하였으나 “허가 및 신고 등에 관한 규칙”의 [별포 3]에 의하면 어업의 종류와 어업의 명칭은 모두 연안자망으로 돼 있다. 그러나 실제의 자망 종류는 법적 분류와는 관계없이 자의적 어망폭의 투입조업이 이루어져 허가의 “제한과 조건”을 위반해도 이를 확인할 방법이 매우 곤란하다.

때문에 어떤 방법의 유자망과 고정자망이 규정을 위반한 어구량을 사용하여도 그 확인과 감시는 불가능하며 실제의 현장에서는 다기다양한 방법이 동원되어 어업현장의 말단과 제도의 괴리가 있음을 알 수 있다.

특히 동해의 경우 자망의 길이를 35,000m까지를 허용하였는데 이는 거의 상상할 수 없는 정도의 길이이다. 35,000m는 35km, 이수로 따지면 약 100리에 가깝다. 강원도 자망의 1틀(폭)의 길이는 7~80m가 일반적이다. 평균75m로서 환산하면 2,000척(강원도 허가건수)의 어선에 의하여 각선마다 장장 467틀의 그물이 깔린다고 상상하면 934만 틀의 그물이 바다를 뒤덮은 꼴이 된다.

35,000m는 해리로 환산하면 18해리로서 가령 육안에서 동쪽을 1직선으로 투망하여 18해리까지 뻗히는 그물이 2,000개가 된다고 가정하면 어찌 이것이 자원을 아끼고 어업간의 조정이 되는가의 의문에 답할 수 있겠는가?

이는 어구길이 규정을 두지 않음만 못하다.

또 한편으로 시행령과 규칙상의 연안자망의 1개의 어업의 종류에는 어업의 명칭은 연안자망 1개이나 어업의 명칭에 해당되는 것으로 해석되는 10 수개종의 연안자망어업이 규칙에 기재되지 않는 상태에서 현장에서 조업하고 있다.

1건의 연안자망허가로써 3중자망의 저층고정과 중층고정자망을 하며 명태어획이 좋았던 때는 명태저층고정자망과 중층고정자망이 있어 이것도 3중자망이었다.

다만 수산자원보호령 제5조에서 정한구역의 왕돌초 부근의 2중이상  
의자망은 당초의 허가권자에 신고 후 조업할 수 있다.(연안어업)

근해어업은 같은 해역에서 2중이상의자망을 하려면 과학원의 의견  
에 따라 허가권자의 승인을 받도록 하고 있다.

또한 이해역이외의 곳에서 근해어업의 허가소지자가 2중이상의 자망  
을 사용하려면 규칙 제37조에 의하여 규칙 별지 제32호의 서식에 따라  
농수부장관에 사용승인신청서를 제출하여 승인을 받게 하고 있다.

그리고 규칙 제38조는 사용승인후의 사후관리의 의무를 두고 있다.

참고로 일본의 시즈오카 지방의 자망어업관리를 참고로 살펴기로  
한다.

(b) 일본의 연안자망어업 제도

◆일본(시즈오카) 자망어업

일본 시즈오카현의 연안자망의 허가는 5종의 어업의 종류로 고정식  
1·2매(枚)자망어업, 고정식 3매자망어업, 고정식 2매자망어업, 보리멸  
2매자망어업, 옥돔 3매자망어업, 3매자망어업으로 분류하여 허가하고  
있다.

각 어업별로 조업구역과 정한수를 두고 그물 규모는 높이 3m, 길이  
1,000m를 명시하며 어선의 톤수는 우리연안자망과는 달리 5톤 이하로  
한정하고 있다.

그리고 특정어종을 주대상으로 한 것은 어업의 종류에 어종명을 부  
쳐 △△자망어업으로 허가하며 제한조건에 포획금지 어명을 명시하고  
있다. 가령 위의 “보리멸2매자망”의 허가의 제한 조건에는 학꽂치와  
옥돔의 채포를 금지하고 있다.

여기에서 우리가 주목해야할 대목은 어업조정과 자원보호의 이유 때  
문에 보리멸의 채포를 목적으로 하는 자망어업은 허가제를 실시하여  
이를 자망중 “보리멸자망어업”의 어업의 종류(-우리의 경우는 어업의



명칭-)로 허가를 규정하면서 이 어업의 제한 조건에 학꽂치와 옥돔의 채포를 금지하는 형식을 취하고 있다.

시즈오까현은 5톤이상의 자망어업이 없으나 지방(현)에 따라 5톤이상의 것이 있으며 “자망어업“이란 포괄적 허가는 원칙적으로 하지 않고 있음이 일본 당국의 설명이다

참고로 일본 시즈오까현 어업조정규칙의 자망규정 부분을 본다.

**일본 시즈오까어업조정규칙 제2장 어업의 허가**

제 6 조 : 어업법 제66조에 규정한 어업외에 다음에 제기한 어업을 영위하려는 자는 제1호에서 제6호까지는 당해어업 마다 선박마다 그 외의 어업에서는 당해어업 마다 지사의 허가를 받아야한다.

(9호) 고정식자망어업

(10호) 자망어업(전호의 어업을 제외함)

이에 의한 어업허가취급방침 중의 자망어업 부분의 발초(拔抄)

표 [재-3] 일본 시즈오까현의 연안자망

어업의 명칭	어업종류명	정수 유무	취급방침	제한과 조건
고정식자망	고정식1,2매 자망어업	정수	총톤수5톤미만에 한함. 근거리별 정수	수심200m또는 거안 2천m이내해역 그물 길이1천m 높이3m 1통 등 근거리별 조업구역. 1일 1통 조업 야간조업 금지
	고정식3매자망	정수	;	
자 망	보리멸 2매자망	정수	;	인공어초500m이내 조업금지 어획성적보고서를 3월31일까지 지사에 제출
	옥돔3매자망	정수	;	
	3매자망		하마나호(湖)를 조업구역 한정 기타는 위와 같음	

※ 1 2매자망, 3매자망은 우리나라의 2중 및 3중자망의 뜻.

2 정수가 있는 어업은 근거리별로 정수를 정하고 조업구역도 근거리 주위가 일반적.

- 3 표를 간략히 하기 위하여 구역의 표시와 제한 조건의 일부를 요약 기재함
- 4 일본의 어업의 종류는 우리나라 규칙의 “어업의 명칭”이고 일본의 “어업의 명칭”이 우리나라의 “어업의 종류”에 해당된다.
- 5 이외의 자망은 대부분 공동어업권화 하여 조합이 어민에게 규약으로 행사시키고 있다고 볼 수 있다.

상기 표를 참고하면 고정자망은 2종류, 일반자망(유자망이 포함)은 3종류의 자망이 허가 대상이란 뜻이 되고 여기에는 3중자망이 포함되어 있다.

상기 표 이외의 자망은 자유어업이란 뜻이 된다. 그러나 이 자유어업은 어업조합원이라야 가능하며 따라서 그 어업을 하려면 조합에 가입하고 제출하도록 행정지도가 이루어진다.

#### (c) 우리나라 연안자망어업 허가의 방향

##### (ㄱ) 어망폭수의 무한정성

우리나라 연안자망어업의 관리의 포인트는 그 목적종목에 따라 어업의 명칭을 정하고 어망사용에 대한 엄격한 관리와 특정자망어업에서 조업구역의 설정 등이 필요함을 말한다.

이에 따라 그물의 높이와 길이(틀수)를 명시할 수 있는 규정 등의 개정과 가능한 한 주어획 대상 어종의 명칭을 이용한 △△자망어업으로 허가하는 방안을 검토할 필요가 있다.

상기의 “제한과 조건”참고에서 보다시피 12,000m를 기준으로하면서 동해는 11월~5월사이에는 35,000m를 허용하였으니 이는 조속히 시정할 필요가 있다,

근해 및 연안자망어업허가를 받은 자가 자원보호령에서 일부 수역에 한하여 허용한 경북의 왕돌초 해역에서 2중이상 자망을 사용하려

면 경북지사에게 부령에 정한 별표 내용의 신고서를 제출하여 조업케 하고 있으며 까다롭기는 하나 신고거절의 큰 사유들은 없을 것 같다.

이 시점에서 우리는 냉정히 어업제도의 있음직한 모양새를 찾아야 할 책무가 있다.

부령의 자망어업의 분류에서 “어업의 종류”와 “어업의 명칭”을 각각 동일하게 근해자망, 연안자망으로 정하니 이는 시행령 제33조와 35조에서 “어업의 종류”를 유자망과 고정자망으로 규정한 것과는 정면으로 배치한다.

허가처분에서 허가증에는 어업의 종류; 근해자망, 연안자망.

어업의 명칭; 근해자망, 연안자망으로 기재하지 않을 수 없게 된다.

이러한 상태에서 3중자망을 사용하기 위하여 사용승인신청서를 제출하여 기존허가에 없어 3중자망을 병용하는 승인을 받는 것이다.

그러면서 근해자망의 3중망사용승인신청서 내용과 절차를 매우 까다롭게 규정은 하였으나 사실은 별반의 효과를 거두지 못하고 승인에 이르게 되기 마련일 것이다.

근해자망의 경우는 제반 사항을 수산과학원장의 과학적 판단에 맡기고 만약 수산과학원이 자료부족으로 답할 수 없는 경우까지를 규정하여 승인을 하게 하려는 의도마저 보이는 것은 3중자망의 허용에 관한 대외 과시용인 듯하다.

#### (ㄴ) 톤수에 의한 연·근해어업 분류의 모순

5톤~10톤사이의 연안어선은 10톤이상의 근해어선에 비등한 첨단장치를 갖추고 조업을 하고 있다. 가령 조업구역은 경북 또는 강원도의 관할수역으로 허가처분 되나 동해의 경우 현재의 각선의 능력은 근거리항에서 정동으로 3~5시간을 항해한다면 30~50해리 이상의 먼 바다에 닿으며 근해자망과 다를 바 없는 해역에서 조업하는 꼴이 된다.

근해자망 역시 연안 쪽에 접근하여 조업하며 연안자망과 어장이 겹친다. 여안과 근해자망에 동일이 적용되는 특정어종의 금지구역(삼치의 경우)만 지키면 되는 것이며 그 이외는 법적으로 저촉되지 않는다.

그렇다면 굳이 연안어업과 근해어업의 구별을 둘 필요가 없다. 단지 연안어업은 당해지방관할구역이, 근해어업은 전국해역이 조업구역이 되나 엄격하게 구별한다면 해면의 관할구역의 한계가 구체적으로 규정되어 있지 않는 실정에서 본다면 연안어업의 조업구역은 동일하여 겹치는 결과가 된다.

(ㄷ) 규정이 질서를 붕괴시킨다.

이렇게 되면 자원에 주는 압력은 배증할 것이며 어선 간의 어장쟁탈과 서로 간의 어구의 겹침은 갈등의 불씨가 될 것이다.

때문에 어민간의 불문적 규범이 어민윤리처럼 형성되어 가령 조업 중 타인의 어구에 손상을 입히면 응급조치 후 그 사실을 상대방에게 알리거나 현장에 적절한 표시를 하고 자기를 알리는 조치를 한다는 것이다. 대단히 감동할만한 일이나 아이로니를 느끼게 한다.

모든 사람이 이렇게 한다는 보장이 없는 한 이런 일은 없는 게 정상이나 요는 근해어업과 연안어업의 어장경합을 없애는 지혜를 발굴 개발하여 제도적 해결방법이라도 찾아야 할 때라 할 것이다.

상기의 (3)의 (ㄷ)에서 언급한 연안어선 5톤 미만을 제시한 이유도 이러한 현실을 감안한 것이다.

법이 지켜지지 않음은 어민의 과욕만 나물랄 것이 아니라 왜 지키게끔 하지 못하느냐의 의문부터 풀어야 한다.

3중자망 문제는 긴 세월이 걸쳐 어민은 하지 않는 것처럼, 당국은 알면서도 모른 척 해온 것을 관심 있는 이는 숙지하고 있다. 이는 부도덕한 사회를 방치하는 꼴이며 어민이나 당국은 백년대계의 한국수산을 지키려면 어느 방향이든 결론 지워야 한다.

가령 수십 년간 자행해온 강원도 수역의 3중자망어업으로 그 수역의 자원이 사실 어장이 거덜 난건지의 여부는 어민이나 당국이 확인해볼 사안이다. 이 확인의 토대위에서 조업의 존속이냐 아니면 엄중한 관리 밑에 이를 허용할 것인가를 결론 지워야 할 시점에 있다.

상기에서 제시한 일본의 자망 허가형태를 참고하여 우리의 합리적인 어장이용의 현실에 맞는 자망어업의 허가 제도의 창출을 숙고하기 바란다.

꽂치 유자망, 게 저층자망, 양미리 고정자망은 3중자망이 아니다.

3중자망을 허용하는 경우에도 그냥 연안자망의 허가이다. 뿐만 아니라 그물의 망목과 망고 및 틀수는 모두 제각각이다. 수백 틀의 그물을 투하하여 매일 전(全)틀수의 그물 중 1/2~1/3을 양망 후 다시 투망하며 이를 반복 조업하니 마치 정치망 조업처럼 된다. 이렇게 되면 당국의 어업관리 수단인 허가행정은 수속적 도구에 지나지 않는다.

이렇게 많은 폭수의 그물 중 양망 중 사고가 생겨 부득이 폐기하는 경우는 폐그물 문제와 함께 이미 그물에 걸려있는 고기는 수중에서 부패하기 마련이다. 정말 아까운 자원으로 환경마저 오염시키고 있다.

강원도에는 많은 자망어업이 3중자망을 관습적으로 하고 있으며 특히 연안의 물곰을 목적인 조업에서는 3중자망이 아니면 작업이 되지 않는다고 주장한다. 그러나 강원도에는 규칙 제37조에 의한 연안자망의 3중자망 허가를 허용할 규정도 없다. 강원도에는 3중자망이 거의 관습화되어 어민들은 위반에 대하여 무감각이며 오히려 당연지사로 여기고 있다.

결과는 법 무시풍조의 팽배와 수산행정에 대한 불신을 초래할 뿐이며 이 풍조는 다른 어업에 까지 그 영향을 미치고 있다.

#### (나) 연안복합어업

전국에 31,506건의 연안복합어업이 있다. 이 중 전남이 9,947건, 경남이 8,566건, 충남이 3,793건으로 이 세 곳의 합이 23,306건 약71%를

점하고 있어 이곳에 연안복합어업 세력이 강한 곳으로 보인다.

이 어업의 특색은 문어단지, 주낙(연승), 채낚기, 외줄낚시, 패류껍질 연승패류미끼어업등을 포함하여 조업이 자유로이 해당 시·도의 관할 수역 내에서 어느 때라도 조업이 가능하다. 허가방법은 전체 어법을 나열하는 것이 아니고 그냥 연안복합어업으로 허가한다.

통계청의 어업생산통계는 2007년 48,318m/t 352,530,435천원으로 허가건당 생산은 1.30m/t 평균단가 7,296천원, 연간 평균생산액은 9,485천원 꼴이다.

어선통계의 척수는 33,258척 76,827톤(06년)으로 평균톤수 2.31톤이다. 06년의 어획고는 38,580m/t 연간생산액은 284,459,600천원 m/t당 단가는 7,373천원 07년의 허가건수 37,161건을 적용하면 건당 어획고는 1.03m/t이 되어 건당 생산액은 1,03 m/t×7,373천원=7,594천원이다.

한편 33,258척의 척당생산은 1.16m/t이 되어 척당 연간생산액은 1.16m/t×7,373천원=8,552천원이 된다. 과연 이 수치에 동의하는 사람이 있을지 의문이다.

33,258척의 어선이 어디에서 무슨 어업을 하는지 조차 파악이 안 된다면 굳이 허가 운운의 처분은 않은 것 보다 못한 일이다.

당초 이 어업제도의 도입은 어민들이 연 중 어종에 따라 바뀌는 어기에 맞추어 그때마다 허가를 받아야하는 불편을 덜어주기 위하여 취한 조치로 어민의 불편은 덜어주었으나 정부의 어업관리의 수준은 극히 낮아진다. 가장 큰 애로는 어업별 어종통계는 거의 불가능하다.

요는 연간 여러 어업을 여기에 따라 바꿈이 확실하니 오히려 이를 현 복합어업 허가 속에서 업종을 바꾸고자할 때마다 수협 등에 신고하는 방법을 택하여 어업관리의 효과를 기함이 좋을 것 같다.

현행 수산업법 제75조에 의한 부령에서 허가어업의 어획보고의 의무는 복합어업에도 적용이 되나 이를 성실히 이행되는지의 여부는 확인이 어려운 상황이다.

이러한 보고의 적확성(的確性)은 바로 자원관리의 핵심인 때문이다.

그러나 영세어업에 대한 지나친 간섭을 상기시킬 우려가 있으며 어민들의 자유로운 어로활동을 보장 받고자하는 심정은 이해하지만 어떤 방법을 취하면서 국가의 어업관리의 목적과 어민의 생산 활동이 함께 보장받을 수 있는 길을 찾아야할 것 같다.

(다) 새우조망

(a) 조망의 연유

새우조망의 명칭을 가진 업종은 연안어업의 새우방과 구획어업의 새우조망의 두 종이 있다.

새우조망이란 명칭 자체가 엉뚱하다.

\*이하 (2)총유제가 무너지고 구획어업이 대두, (㉔) 이동성구획어업 (㉕) 구획어업의 고민 (㉖)이동성구획어업을 참조바람

(b) 어구도감상의 수조망(水操網)

한편 2002년 수산과학원이 발간한 한국어구도감에 따르면 『수조망(水操網), (손방, hand seine)은 낭망, 날개그물 및 인망으로 구성되는 후리그물 중 소형 그물이다. 무동력선 또는 동력선을 사용하여 어장에 도착하면 투망전에 닻을 놓은 다음, 부표를 놓고 배가 조류와 같은 방향으로 나아가면서 투망을 시작한다. 날개그물, 낭망, 날개그물 순으로 원형으로 투망한 다음, 다시 부표가 있는 곳으로 되돌아온다. 투망을 완료하고 나면 주로 배의 우현에서 인력으로 끌줄을 당긴 다음 그물을 양망한다. 뜸과 발들의 양을 조절하여 저층뿐 아니라 표층 부분까지도 사용한다.』라고 기재돼 있다. 이 어법을 읽어보니 우리나라의 외끌이 기저이며 일본이 망하는 手繰網(테구리)이라는 어법이다.

여기서 고려되는 점은 고래로 우리어법에서 水操網이란 표현의 어법의 유무이겠으나 생각하건대 아마 일본의 “手繰網”(수조망)의 우리

말 음표를 한자(漢字)로 표기하면서 “水操網”으로 오용한 것 같다.

이때의 水操網 즉 手繰網의 준말 조망(繰網 구리아미)을 인용하여 새우조망이라 한 것 같다.

이상을 살필 때 일본 소형기선저어망어업의 “手繰제2종어업”의 바로 그것이다. 手繰는 일본 독법으로 “데구리”라 읽으며 준말로 “구리아미” 즉 손으로 당긴다는 뜻이다.

물론 당초에는 동력이 없어 손으로 당기고는 하였으나 지금은 동력이 있어 로라 등으로 감는 것이 일반적이다.

경남지방에서는 외끌이기저를 “데구리”라 일컫는 경우가 많다.

### (c) 둘의 새우조망의 구별

구획어업의 새우조망도 새우방과 그 어법이 같으며 단지 규모가 10톤이하인 연안조망과 달리 5톤 미만의 어선으로 규모면에서 구별될 뿐이다.

지금 규정상 새우방은 막대는 12m, 구획어업의 새우조망은 8m로 제한하고 있으나 새우방은 막대를 없애고 옷타 보드를 사용하여 스텐트를 형식을 취하는 경우가 많고 막대를 사용하는 배들은 모두 철봉을 사용한다.

새우방은 옷타트를 아니면 빔 트롤의 두 종의 조업형식을 취하고 있다.

구획어업의 새우조망은 역시 5톤 미만의 어선에 많은 배들은 400~450마력의 기관에 막대는 12m의 철봉을 사용하는 것이 일반적이다.

일정의 구획된 조업구역에서의 조업이 규정돼 있으나 이것이 잘 지켜지지 않고 있음은 주지의 사실이다.

사전적으로 “막대”는 “막대기”를 말하며 “가늘고 기름한 나무나 대의 토막”이 사전의 뜻이다.



그러면 현재 철봉의 사용은 합당한 것인지를 명백히 할 필요가 있으며 어느 경우든 옷타트를 아니면 빔 트롤임은 확인한 것임으로 어법과 어업명칭의 시정은 긴급하며 동시에 이들 어업이 자원관리 및 어업질서 확립과 밀접한 관계가 있음을 인식하고 조속한 제도적 정상화를 바라는 바이다.

07년 말 현재 연안조망(새우방)의 허가건수는 1,154건이며 생산은 3,474m/t 9,499,806천원이다. 생산물의 생산구성은 갑각류 3,468m/t 어류 3m/t, 연체동물 3m/t으로 구성이 되어있다. 건당 연생산은 3.0m/t 8,202천원의 꼴.

이 내용을 믿지 않는 어업인은 새우방 업자는 연간 3m/t의 어획을 위해 그 비싼 기름을 소비하며 바다를 누비는 바보짓을 냉소할 것이다. 추측하건데 여기에는 새우이외의 혼획물이 계상되지 않음을 진지하게 알 수 있을 것이다.

아니면 허가건수에 유령건수가 많아 본건과 같은 생산 산출에 오류를 범하고 있는지도 모를 일이다.

구획어업의 새우조망은 956건, 생산은 4,856m/t, 14,876,894천원이다.

생산물 구조는 갑각류 4,078m/t, 어류 684m/t, 소라 21m/t, 연체동물 72m/t의 구성으로 건당 생산은 4.26m/t, 13,048천원이다.

(d) 새우조망의 법적 정비의 필요성

연안조망어업의 조업기간은 10/1~4/30의 7개월 간, 구획어업의 새우조망은 경남 10/1~4/30의 7개월, 전남은 9/1~6/30 10개월간의 조업기간을 감안할 때 상기의 건당생산액이 현실적인지 무척 의문이 생긴다.

어업실정이 만약 이러하다면 왜 이 어업들을 하려는 사람이 많은지 이해가 안 된다. 그리고는 허가건수의 증가를 요구하고 있으니.

구획어업의 새우조망의 경우 400마력의 동력을 10개월간 가동한다면 1일 1.5d/m×15일×10월×6만 원일 때 연료비만 13,500천원이다.

어류어획량이 극히 불명확하며 어획구성이 인위적인 듯하다. 만약 이 수치대로라면 갑각류 어획비는 84%로 혼획을 시비는 있을 수 없는 일이다.

새우조망의 기관마력의 관리를 실시하여 막대의 적정 길이를 산출할 필요가 있고 혼획율 보고의 정확을 기할 수 있는 이어업의 실태에 맞는 규정을 창안해야할 것이다.

연안에서는 소형기저가 아직 잔재하고 있다는 여론의 비등은 이 새우조망의 어법이 바로 소형기저의 어업과 같아서 그러는 것도 있고 또한 사실은 새우조망을 빗대어 소형기저를 하는 경우도 있다.

새우방 역시 기관마력의 관리를 실시하면서 막대가 철봉 아니면 안되는 이유가 고마력에 기인함을 규명하고 일부어선의 옷타트롤을 철저히 제거하는 것이 선결문제일 것이다.

새우방의 옷타트롤화는 이곳 안강망어업과 자망어업들에 한때 심대한 분쟁의 조짐이 있었으나 새우방의 어획고가 감소하면서 조업척수의 감소를 가져와 갈등의 빈도가 약화는 되었으나 아직 잔재하고 있다.

사실 상기에서 인용한 새우방 세력 1,154건은 실제 조업척수와는 상당한 거리가 있음은 현지답사에서 인지된바 있다.

이는 허가만 받아 놓고 타어업에 종사하면서 기왕 받아놓은 권리(?)를 포기하지 않고 장래에 있을지도 모를 정부의 구조조정에 기대하고 있는 측면이 있는 것이다.

상기의 (2) “총유제가 무너진 구획어업의 대두”의 (㉞) 연안어업의 현실 (㉟)에서 언급한바 있는 “엄격한 실태조사에 의한 유희허가의 정리”는 이러한 어업의 헛수상황을 해결하는 방법이 될 것이다.

※이상의 수치는 통계청 어업생산통계와 농수산부 어업정책과 허가 건수를 인용한 것임.

(라) 통발어업

(a) 통발어업의 규정

통발이라 함은 나무, 철사 등으로 된 여러 형태의 고정틀에 그물감이나 철망, 나무넝쿨 등을 씌우고 윗면 또는 옆면에 1~4개의 입구를 만들어 이 속에 대상생물이 즐기는 미끼를 넣어 포획하는 어법이다.

대상생물에 따라 통발명칭에 그 생물명칭이 붙어지며 이에 따라 둘레의 망목이 달라진다.

일반적으로 통칭되는 봉장어 통발, 붉은 대게통발, 문어통발, 꽃게통발, 장어통발이 대표적이거나 여러 명칭의 통발어업이 있다. “어업허가 및 신고에 관한 규칙”에서는 근해통발은 장어통발과 “그 밖의 통발”로 어업의 명칭이 분리되나 연안통발은 “어업의 종류”나 “어업의 명칭” 모두 연안통발로 분류된다.

연안통발은 상기 규칙에서 총 4,680건의 지방별 정수제를 실시하고 있다.

부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
368	52	205	32	122	203	38	822	694	2,131	13

수산업법시행령 제35조는 “무동력어선 또는 총톤수 8톤미만의 동력어선으로 통발을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업”을 연안통발어업으로 규정하고 있다.

자원보호령에서는 근해통발을 “장어통발”과 “그 밖의 통발”로 분류하며 그물 망목의 제한을 “장어통발”은 35mm 이내, “그 밖의 통발”은 125mm 이내의 것을 사용 금지하고 있다.

연안통발은 봉장어, 낙지, 새우류, 민꽃게류를 목적할 때는 22mm 이하,

대게	150mm 이하
붉은 대게	125mm 이하

그 밖의 어종 35mm 이하

등으로 규정하고 있다.

그러나 장어 포획을 목적할 때는 망목의 제한은 없었으나 2001년 6월 이후에 연안통발에 있어서는 22mm이하, 근해통발에 있어서는 35mm이하의 사용을 금지하고 있다. 이로말미아마 연안과 근해를 막론하고 업계의 반발이 있었으나 시간이 지나면서 특히 연안 쪽은 호지부지한 인상을 주고 있다.

또한 계를 목적으로 한 “장어통발”과 “그 밖의 통발”은 5월1일부터 7월 31일까지, 10월31일부터 12월31일까지는 조업을 금지하고 있다.

선박의 규모는 근해어업 8톤 이상 90톤 미만, 연안통발은 무동력선, 8톤 미만의 동력선으로 규정한다.

(b) 통발개수

통발개수의 제한은 근해장어통발어업에 있어서는

8톤 ~ 20톤; 10m 간격 3,200개 이내

20톤 ~ 40톤; 10m 간격 5,000개 이내

40톤 ~ 90톤; 10m 간격 7,000개 이내

“그 밖의 통발어업”은

8톤 ~ 20톤; 간격 10m 2,500개(동해안은 간격 40m)

20톤 ~ 40톤; 간격 10m 3,500개(동해 4,000개. 40m)

40톤 ~ 90톤 간격 10m 5,000개 이내(동해 40m, 7,000개)

“문어단지어업”

8톤이상 간격 10m 이내 24,000개

등으로 어구사용을 제한하고 있다.

그러나 이들 제한 수준의 근거가 무엇인지 불명하다.

장어통발 3,200개를 10m 간격으로 직선 투입한다면 그 거리는 32,000m. 7,000개는 70,000m. 70km, 32,000m는 32km, 80리에 약 17해리의 거리다.

“그 밖의 통발”의 경우 8톤 이상 간격 2,500개. 40톤 이상 5,000개. 그러나 동해는 간격 40m 4,000개와 7,000개로 되어 4,000개를 투입하면 160,000m. 160km, 400리, 86해리의 거리다. 더욱이 7,000개를 투입하면

장장 280,000m. 280km, 151해리의 거리다. 이 경우 최고 90톤 어선의 속력을 9kt로 보면 17시간의 항주가 되며, 양승시의 속력 3kt로 하면 50시간이 소요된다.

간격이 10m는 하한임으로 이를 6m로 하면 거리는 그 비율만큼 감소하겠으나 7,000개의 경우 간격 6m일 때 42,000m. 42km, 100리 약 23해리의 거리가 된다. 그러할 때의 단점은 어떤 것인가?

통발구성상의 시간상의 거리로 10m가 적당  
조업시의 처리시간의 여유  
악천후시의 통발끼리의 얽힘을 방지한다.

문어단지에는 간격 10m 이내 24,000개의 단지투입이면 240,000m. 240km, 장장 600리, 130해리의 길이가 된다. 물론 어느 경우든 직선으로 투입하거나 몇 겹의 줄로 투입하지마는 양승시간은 별반의 차이는 없을 것이다.

때문에 1일의 양승량은 그날의 어황과도 관계가 되어 대체로 투입량의 30% 해당량의 양승으로 분리되지마는 이렇게 24,000개의 문어단지 투입의 높은 상한을 규정하는 것은 어업간의 갈등을 부추기는 모습이 되지 않을까 우려가 된다.

연안통발은 통발개수를 10m 간격 2,500개를 기본, 동해는 간격 40m 4,000개로 하되 장어를 주대상으로 할 때는 10m 간격, 3,200개를 규정하고 있다.

(c) 타어업과의 갈등

통발어업이 가장 타어업과 부딪치는 빈도는 근해기저와 연근해자망이 대표적이라 할 수 있을 것이다.

기저는 인망 중 통발 줄을 절단시키는 경우와 자망은 서로 겹치는 경우다. 동해안의 자망은 대체로 동서방향의 투망, 통발은 남북방향으로 투입한다고는 하나 겹침을 피할 수는 없는 일이다.

서해에서는 안강망, 자망, 새우방 등과 겹친다.

(d) 허가건수

허가건수 2007년 말 현재

근해통발 중 “장어통발 82건(척수 81척), ”그 밖의 통발“ 266건(척수 152척).

연안통발의 허가건수는 07년 9,088건, 정수는 4,680건이나 신규허가는 하지 않고 있어 실세력의 정수화 접근은 백년하천이다. 지방별 분포는 전남 1,608건, 경북 1,498건, 경남 3,971건으로 이 3개지방의 합계는 7,077건으로 전체의 79%에 해당된다.

통계상의 연안통발어선은 7,967척, 20,062톤으로 척당평균톤수는 2.51톤. 생산통계는 장어통발과 연안통발 및 기타통발의 3종으로 나뉘어 있다. 이들의 생산을 비교 해본다.

(e) 통발어업의 생산

표[재-7] 장어통발의 생산(2007)

단위 m/t, 천원

종 류	어획고	어획금액
총 어 획	11,801	63,083,352
어 류	11,796	63,061,398

종 류	어 획 고	어 획 금 액
(붕장어)	11,792	63,035.662
(노래미)	3	20,687
(기타어류)	1	4,005

표[재-8] 연안통발의 생산(2007)

단위 m/t, 천원

종 류	어 획 고	어 획 금 액	단 가 및 %
총어획고	32,581(100)	249,573,126	7,660천원
어 류	10,194(31.3)	73,327,577	7,193천원 29.4%
붕장어	5,032	30,467,766	
꼼 치	1,108	7,233,032	
노래미	1,545	13,121,865	
갑각류	7,940(24.4)	54,860,433	22.0% 6,909천원
꽃게	2,378	25,333,032	
기타게	5,157	25,516,447	
기타새우	161	2,004,370	
패 류	3,481(10.7)	13,846,177	3,977천원 5.6%
소라	2,041	7,549,850	
골뱅이	635	3,323,309	
기타패류	800	2,937,185	
연체동물	10,893(33.5)	106,782,877	9,803천원 42.8%
문어	8,243	66,074,474	
낙지	2,567	40,000,053	

※1 ( )내수치는 총어획에 대한 %임

2 단가는 종류별 총량에 대한 것임

연안통발의 어획구성을 보면 어획고 32,581m/t의 33.5%가 연체동물, 어류는 31.3%, 갑각류 24.4%의 순으로 구성되며 m/t당 단가는 연체동물의 문어, 낙지가 높다.

표 [재-9] 기타 통발의 생산(2007)

단위 m/t, 천원

종 류	어획고	어획금액	단가 및 %
총어획고	30,661(100)	82,015,742	2,675천원
어류	472	4,167,869	8,830천원
갑각류	27,862(90.9)	64,811,113	8,830천원
붉은대게	25,311(82.6)	46,168,547	1,824천원
꽃게	1,579	11,439,308	7,245천원
			79.1%
패 류	1,252(4.1)	4,465,429	3,566천원
굴뱅이	690	2,620,697	5.4%
소라	561	1,839,421	
연체동물	1,075(3.5)	8,566,809	7,969천원
문어	1,056	8,339,490	10.5%

통계청 어업생산통계를 재구성함

통발 전체의 총생산은 75,043m/t 근해통발 42,462m/t, 연안통발 32,581m/t. 어획금액은 근해 145,099,094천원. 연안 249,573,126천원이다. 전체통발의 종류별 생산은 아래와 같다.

어 류	22,462m/t	29.9%
갑각류	35,802m/t	47.7%
패 류	4,733 m/t	6.3%
연체동물	11,968 m/t	15.9%
기타	78 m/t	0.1%
합계	75,043 m/t	



연안통발의 종류별 생산을 보면

종류	어획고	어획금액	중량의 비
어류	10,194m/t	73,327,577천원	31.3%
갑각류	7,940m/t	54,860,433천원	24.4%
패류	3,481m/t	13,846,177천원	10.7%
연체동물	10,893m/t	106,782,877천원	33.4%
계	32,581m/t	249,573,126천원	

전체 생산의 구조 중 갑각류가 47.7%를 점하는데 연안통발에서는 24.4%에 불과하다. 연안통발의 갑각류는 7,940m/t 중 기타게가 5,157m/t으로 65%를 점하고 꽃게가 그 뒤를 이어 30%를 나타내니 이 두 종이 95%를 차지한다.

한편 기타통발의 갑각류는 총어획고 30,661m/t에 대하여 27,862m/t으로 90.8%를 점하고 이 중 붉은 대게가 25,311m/t으로 이 역시 90.8%를 점하여 붉은 대게가 주어획 대상이다. 붉은 대게는 동해의 주수출품의 하나이다.

연체동물에 있어 연안통발은 연체동물이 전체 어획고의 33.4% 10,893m/t을 점하여 이 중 문어가 8,243m/t으로 75.7%를 나타내고 있다.

여기에 대하여 기타통발의 연체동물은 전체의 3.5%에 불과한 1,075m/t이며 이 중 문어는 1,056m/t으로 98.2%를 점하고 있다.

이에서 보면 기타통발과 연안통발의 어장의 차이를 추정할 수 있으며 연안통발은 연안의 문어 어획이 주고 일반통발은 동해외해의 어장에서 붉은 대게를 위주로 조업함이 역력하다.

장어통발은 총어획고 11,801m/t의 어획에서 붕장어 어획이 단연우위를 점하여 11,792m/t 99.9%를 나타내어 연안통발의 15.4%와 대비된다.

표[재-7] [재-8] [재-9]를 바탕으로 통발별 어업별 생산성을 비교한다.

표[재-10] 통발어업별 생산성 비교(2007)

단위 척, m/t, 천원

업종	척수	어획고	생산금액	척당생산금액	m/t당평균금액
연안통발	7,967	32,581	249,573,126	31,325	7,660
장어통발	81	11,801	63,083,352	778,806	5,345
기타통발	152	30,661	82,015,742	539,577	2,674
합계	8,200	75,043	394,672,220		

자료 통계청 생산통계와 농수사부 어선통계

이상의 셋의 어업별 표 중 척당 생산액이 가장 높은 것은 장어통발이며 이어 기타통발이 있고 연안통발은 이들 어업의 생산액과는 현격한 차가 난다. 장어와 기타통발어선의 척당평균 톤수는 55톤인데 비하여 연안통발은 2.51톤에 불과하니 어획노력량에서 비교가 안 된다.

그러나 연안통발은 연간척당평균생산액이 31,325천원으로 2006년 어가소득 30,006천원을 초과하고 있어 어느 정도의 연안통발어업의 경쟁력은 수궁이 된다.

(f) 통발어업의 규제 준수

문제는 각종 규제의 준수 여부는 이 어업의 장래가 걸려 있다.

첫째는 허가정수가 연안통발 4,680건,(현존세력 9,088건) 장어통발 40건, 기타통발 159건으로 책정된바 있어 장어통발과 연안통발은 현세력의 약 50%는 감소되어야 하는 사정임을 인식할 때 앞으로 어떤 방법이 동원되어 이의 실현이 있을지 극히 의문이다. 조업규제에 있어 계를 포획할 목적의 조업은 연간 6개월의 금어기가 있고, 어구의 제한과 망목 제한에서 이를 준수하는 문제는 감축해나갈 방법에서 극히 주목되는 대목이다.

현재의 통발수가 다어획만을 목적인 것이라면 이 수는 협의 조정할 필요가 있다. 그리고 망목의 크기에 있어 장어류의 포획을 목적할 때

는 2001년 6월 이전까지는 망목의 제한을 두지 않은 점에 유의 하 면 서 도 왜 22mm이하와 35mm 이하를 사용금지한 것인지 그 참 뜻을 이해 하 면 서 규정을 준수해 나가는 슬기를 가져야 할 것이다.

(마) 개량안강망어업

(a) 연 혁

1991년 현재 연안안강망의 명칭으로 충남에는 1,579척(8,102톤/5.1톤)의 세력이 63,021m/t, 1993년에는 831척(5,096톤/6.1톤)이 40,932m/t의 생산을 보이고 있었다.(이상 수치는 농림수산통계에서 인용함)

92년 5월 연안유자망어업자들이 수산청장 면담시 연안안강망어업으로 전업 요구

92년 5월~6월 시험조업 실시(대천수산연구소·충남도·보령군)

※시험결과 소형어 혼획율; 4.2mm(73%), 25mm(38%), 30mm(35%)

92.5월~93년 4월 어업조정실시(충남도)

낭자망 어업인의 반대가 있었으나 낭자망 외 타연안어업(유자망, 연승, 조망 등)에 대한 250건의 허가

94.4월에 개량안강망어업이 신설된 업종으로 2007년 현재 524건이 허가되어 있다. 즉 연안안강망어업과 낭자망이 연안 개량안강망어업으로 개칭되고 조업제한으로서 망목내경 25mm이하, 어망 사용통수를 3통 이내로 제한하였다.

그 대신 연안안강망어업은 점차 줄어들어 2007년 현재는 85건의 유효허가가 잔존하고 있다. (어업정책과 행정 자료 통계)

개량안강망어업의 조업제한 조건은 망목내경 25mm이하,

그러나 당국은 어업구조조정 차원에서 세망을 사용하는 연안어업들의 감척계획을 실시하게 되어 해선망, 낭장망, 연안안강망 등의 감척에 착수하여 먼저 해선망부터 실시되었다. 이에 대해 해당업자들의 반대가 있었으나 이를 강행할 방침을 굳히는 한편 불응하는 자는 장

차 현허가유효기간의 만료 시는 재허가를 하지 않을 것이란 견해를 밝히고는 당국은 해선망, 낭장망, 연안안강망 등에 감척 보상금을 지불하고 세망 어업의 구조조정을 단행한바 있었다.

당해어업자들은 이곳에서는 타어업에 전환할 대상 업종이 없고 이 종류어업이 아니면 고사를 면하기 어려운 사정이라 주장하며 현행 어망 망구 5mm를 25mm로 하여 꽃새우, 중하를 주로 잡겠다는 조건에서 개량안강망어업의 허가를 청하게 된 것이다.

1994년 5월에 당국은 연안개량안강망어업을 신설하여 타업종의 전환을 포함, 248척의 어선에 허가하면서 망목 25mm이상, 어망사용통수 3통 이내로 제한하여 조업케 하였다.

그러나 현장에서는 10~20통 이상의 투망이 이루어지는 것이 일반적이라 타어업의 조업방해로 질서유지는 물론 자원에 주는 악영향이 지대하여 2002년 9월 어망통수를 3통→5통으로 종전의 3통 이내를 완화하여 지금까지의 과행을 못하도록 하였다. 어민들은 다시 이에 고충을 호소 당국은 경과조치로 2004년 6월까지 15통 이내, 2005년 6월까지 10통 이내, 2005년 6월까지 5통 이내의 사용을 허용하여 일시적 충격을 완충시켜 주는 조치를 취한바 있다.

그리고 2003년 8월에 어구사용금지구역 및 기간을 설정하여 충남관내에서는 7/16~8/15일까지 금어기를 규정하여 오늘에 이르고 있다.

개량의 뜻은 “나쁜 것을 고쳐 나아지게 한다.”는 것이 일반적 인식일 것이다. 연안안강망처럼 망구 5mm로 치·자어를 어획하여 자원에 폐해를 끼치지 않게 중하만을 대상으로 망구 25mm 이상 어망을 사용하겠다는 요청을 당국은 수용, “개량”을 포인트로 하여 전술한바와 같이 248척의 8톤 미만의 어선에 개량안강망어업을 허가처분 하였다.

#### (b) 개량의 허울

2007년 현재 개량안강망어업의 허가는 524건이며 연안안강망어업은 85건이 유효허가건수인 상태다.(2007년 말 현재 어업정책과 행정자료 인용)

그러나 아래 표[재-9]의 어획실정을 감안하면 현 실정은 개량 포인 트인 25mm 망구를 사용하여 중하를 주 대상으로 하는 조업행태는 아 닌 것 같고 5통 이상의 어망부설을 금지한 규정도 잘 지켜지지 않는 실정임은 원상에 회귀되어 종전의 연안안강망어업을 재현하고 있는 실정이다.

요는 이곳의 멸치와 젓새우 어획을 노리는 연안안강망, 낭장망, 양 조망 등과의 각축에서 밀리지 않으려는 태세여서 양조망의 15mm가 거 의 인망식조업을 하고 있는 데에 대하여 25mm의 그물로서는 대항이 안 되니 세망을 사용하여 목적 달성을 꾀하고 있는 것이다.

낭장망, 양조망, 개량안강망의 2년간의 멸치 생산추이를 보면

표[재-11] 06~07의 3개 어업의 멸치 생산

단위 m/t

연 도	낭장망	양조망	개량안강망	합 계
2006	15,431	12,506	5,044	32,981
2007	14,678	11,234	6,090	32,002

자료; 통계청 어업생산통계

※ 낭자망과 양조망의 수치는 전국의 것으로 추정하며 개량안강망은 충남, 전북에만 있는 업종임으로 평면적 비교는 의미가 없을 것임

정부는 지금 자원회복계획을 수립하여 많은 어종에 대해 집중적 조 치를 취하고 있는 한편 기존 법규를 재검토하면서 치·자어 혼획을 저 하에 여러 방안을 검토하고 있는 점을 고려할 때 개량안강망어업의 망 구 규격 위반은 다방면에 걸쳐 그 대책의 시급함을 시사하는 것이다.

결국 “개량”의 의미는 하나의 허울에 지나지 않는 것이 되었다.

(c) 이름뿐인 이 어업의 개량의 의미

즉 이들이 5mm로만 조업하여 야기되는 문제의 명암을 살펴보자.

◇ 부정적 관점

1법규위반으로 어업질서를 문란케 한다.

2타 어업에 전환하려해도 업종이 마땅치 않아 어업 자체에서 퇴출될 우려가 있다.

3치·자어의 혼획율이 높아 자원 유지에 역행한다.

4해당 자원의 적정관리의 틀을 확립할 수가 없다.

5법규위반 상태를 방치함은 그 행위의 정당성의 간접인정과 해당규정 제정의 적격성이 부족하다는 구실을 제공한다.

6어업자에 우기면 통한다는 풍조를 심어주어 타 정책 시행에도 영향을 미칠 우려가 크다.

7실시한 정부의 세망어업 구조조정의 무의미성의 발로

8개량안강망어업의 세망사용을 타어민이 수용하려 하지 않는다.

9현행 자원보호령 별표 주3에서 “멸치, 빙어, 보리멸, 문정망둥, 싱어, 만지, 벤댕이, 젓새우, 및 곤쟁이를 포획할 목적으로 여자망이나 그 밖의 직망과 세목망천으로 된 어망을 사용하는 경우에는 사용금지 그 물코의 규격은 적용하지 않는다. 이에 해당되는 어업은 새우조망, 양조망, 연안선망, 권현망, 연안안강망 개량안강망 등으로 알려져 있다.

◇ 긍정적 관점

1 통계에서 보이는 07년의 생산 28,830m/t에 103,638,599천원의 경제적 효과를 유지할 수 있다.(허가건수 524건) (조업척수402척)

※ 103,638,599천원÷524=197,783천원--건당 생산액

103,638,599천원÷402척=257,807천원--척당 생산액

2 어업인력의 확보와 연안 어민들의 생계에 도움이 된다.

이상을 참작할 때 역시 부정적 측면이 부각되어 현 개량안강망어업의 유지는 법질서의 문제, 자원관리의 불투명, 어업내부의 불신풍조의

등의 현실적 문제를 지금과 같은 상태로 방치하기는 전체 어업관리의 차원에서 독소(toxin)적 작용을 하는 결과가 된다.

상기에서 지적한 멸치를 잡기 위한 여자망 등 사용의 문제는 자원 관리의 여러 정책을 무색케 하는 후진적 법조문임으로 진실히 그러한 세망 아니면 어획이 안 되는 케이스만 남기고 폐지할 당연성이 있는 것이다.

전술한 수산과학원(그 당시는 진흥원)의 치·자어 혼획을 시험에서 망구 4.2mm의 경우 73%, 25mm의 경우는 38%의 수준으로 그 결과가 확연한 이상 자원관리에 매우 역행하는 일이다.

그러나 경제적 효과에서 07년의 허가건수를 중심으로 볼 때 건당 생산량은 55m/t, 금액은 197,783천원 꼴이다. 평균 톤수 5~6톤 안팎의 어선으로 이정도의 생산이면 절대 놓치려는 어민은 쉽지 않을 것이다. 특히 통계 수치의 일반적 성격으로 보아 어획생산의 실상은 이보다 상위에 있을 것은 확실하다.

(d) 생산 상황

① 생산추이

생산추이를 보면 1993년에서 2007년 사이는 현격한 감소를 나타내고 있다. 이는 자원문제도 있겠으나 구조조정 등에 의한 어업통수의 감소에 영향을 것 아닌가 생각된다. 즉 93년의 연안안강망 831척이 2006년 402척(농수산부 06년 행정자료)으로 감축되어 있어 참고할 필요가 있다.

통계청 어업생산통계를 보면 1993년에 개량안강망어업의 생산고가 기재되어 있으나 상기에서 지적한대로 1994년에 신설된 업종임으로 이는 그 당시의 연안안강망일 것으로 보아야 할 것이다.

이하는 생산관련 각종 자료를 표로 작성해본 것이다.

표[재-12] 개량안강망생산추이

단위 m/t, 천원

연도	항목 총 어획고	어 류	금 액	갑 각 류	금 액	기 타
1993	40,932 77,732,944	8,954 멸치 1,761 병어 3,451	14,720,309 2,332,393 2,944,121	29,850 젓새우 20,188 중하 2,125 꽃새우 816	58,861,740 35,377,461 2,615,716 927,450	980
1995	36,739 87,618,111	16,531 멸치 4,015 병어 4,140	31,603,838 8,416,745 4,180,616	17,090 젓새우 11,215 중하 342 꽃새우 1,520	46,887,203 28,085,429 1,298,569 2,039,569	3,118
1997	24,509 51,676,062	10,327 멸치 6,326 병어 3,997	14,278,863 5,129,168 4,743,458	12,143 젓새우 6,761 중하 650 꽃새우 185	32,935,172 15,099,838 3,189,938 393,958	2,039
2006	26,802 105,293,769	12,564 멸치 5,044 병어 1,409	38,298,845 7,891,109 10,242,627	12,237 젓새우 5,022 중하 155 꽃새우 1,083	52,862,601 16,720,526 815,271 3,976,252	2,001
2007	28,830 103,638,599	13,140 멸치 6,090 병어 1,409	33,840,845 7,163,516 5,514,742	13,293 젓새우 7,824 중하 274 꽃새우 758	53,661,054 21,257,880 1,007,435 2,822,517	2,397

자료; 통계청어업생산통계에서

※1993년은 연안안강망으로 추정됨 개량안강망어업이 신설된 시점은 94년 5월이나 농림수산통계의 집계에서는 연안개량안강망으로 표기돼 있어 이를 인용함.

기타는 주로 연체동물임

표[재-12]을 보면 1993년의 총어획고 40,932m/t은 07년에 와서 28,830m/t으로 대폭 감소하였다. 이때의 어획물 m/t당 어가는 93년이 1,899천원, 07년은 3,595천원이다.

어획물구성비를 보면 93년 어류 21.9%, 갑각류 72.9%, 기타 5.2%의 구성이며 어류 중 멸치가 19.7%, 병어 35.2%를 점하고 있으며 갑각류에서는 젓새우 67.6%, 중하는 불과 7.1%를 점하고 있을 뿐이다.



07년의 어획물구성비는 어류 45.5%, 갑각류 46.1% 기타 8.4%의 구성이며 어류 중 멸치 46.3%, 병어 5.7%를 각각 점하며 갑각류 중 것새우 58.8%, 꽃새우 5.7%, 중하 2.1%의 순으로 새우류가 66.6%를 점하고 있다.

주목되는 점은 93년에 멸치 19.7%이던 것이 2007에는 46.3%로 약진한 모양으로 이것이 현장에서의 각종어업 간의 갈등의 초점인 것 같다. 요는 개량안강망의 망목 제한 완화를 타업종이 강력히 반대하는 이유가 된다.

이 표를 보면 그들이 주대상 어획물로 주장한 중하(中蝦)는 93년, 07년의 양년의 갑각류중의 비율은 7.1%와 2.1%에 불과하다.

이는 사실 25mm의 개량안강망어업에 의한 실적으로 추정할 수 없는 것은 어획된 타어종들에서 유추하면 5mm의 연안안강망의 상태로 조업한 것으로 보인다. 그렇다면 가령 규정대로 25mm의 어망을 사용하였다한들 중하나 꽃새우의 어획을 상승은 기대할 수 없을 것이다.

한편 아래 표[제-13]은 주요어획물의 총어획고에 대한 연도별 비율이다.

주요어획물이란 개량안강망어업에서 어획됨직한 어종을 말한다. 그러나 이 표의 5종 중 중하를 제외한 어획물은 개량안강망어업의 25mm 망목으로는 포획이 어려운 어종들이기도 하다.

② 주요 어획물 조성

㉠ 주어획물의 동향

표[제-13] 주요어획물의 비율

단위 m/t, %

연도	1993	1995	1997	2006	2007
총어획고	40,932	36,739	24,509	26,802	28,830
멸치	4.3%	10.9%	25.8%	18.8	21.1

연도 항목	1993	1995	1997	2006	2007
뱅어	8.4	12.4	25.8	5.2	2.6
젓새우	49.3	30.5	27.6	18.7	27.1
중하	5.1	0.9	2.6	0.5	0.9
꽃새우	2.0	4.1	0.7	4.0	2.6

개량안강망의 총어획고는 1993년의 40,932m/t이 2007년에는 28,830m/t으로 감소추세에 있으며 젓새우는 93년에 비해 07년은 약 절반으로 감소하는 반면 멸치는 93년에 총어획고의 4.3%에 불과하던 것이 07년에 총 어획고의 21.1%로 상승하였다.

어망망구는 25mm 이상이어야 하는 개량안강망은 위에서도 말한바 있듯이 연안안강망과 같은 5mm가 아닌 25mm로 소위 개량한다 하여 놓고 5mm 어망을 사용하는 것으로는 규칙을 떠나 윤리적으로도 인정될 수 없다.

중하를 대상 어종으로 한다는 주장에 비해 중하의 어획 비율은 정말 보잘 것 없는 비율이다. 표[제-10]을 인용한 중하의 판매평균단가의 추이와 총 어획금액에 대한 중하의 비율을 표[제-12]에서 보면 이를 알 수 있다.

표[제-14] 중하의 단가추이와 어획금액에 대한 비율

연도 항목	총어획금액의 평균단가	중하의 평균단가	총어획금액 중 비율
1993	1,899천원	1,339천원	3.4%
1995	2,384천원	3,796천원	1.5%
1997	2,108천원	3,752천원	6.2%
2006	3,928천원	5,259천원	0.8%
2006	3,594천원	3,676천원	1.0%
평균	2,783천원	3,654천원	2.58%

※1 %는 표[제-9]의 총생산금액에 대한 같은 표의 중하의 금액에서 산출한 것임

2 단가는 m/t당 금액임 표9와 확인할 것

㉠ 중하어획의 상황

중하의 평균 m/t당 금액은 1993년을 제외하고는 언제나 총어획금액의 평균단가 보다는 높다. 개량안강망어업에 있어 중하의 비중은 표[재-9]의 어획량은 평균 2.0%, 표[재-10]의 금액에서는 평균 2.5%를 나타내어 단위어종의 단가는 높으나 어획량의 저위로 전체에서 차지하는 비중은 극히 낮다. 값이 좋은 어종을 어획하겠다는 것은 어부의 본성이기는 하나 가령 25mm이상의 어망을 사용하여 중하 어획이 좋다면 마땅히 개량안강망으로 조업을 해야 할 것인데 그러하지 않는 것은 그 당시 중지된 허가조치를 피해 개량안강망의 허가를 앞세워 계속 연안안강망을 하겠다는 의미밖에 되지 않는다고 비난한들 이를 피하기는 어려울 것 같다.

㉡ 첫새우와 멸치의 어획

가장 비중이 높은 어종은 첫새우와 멸치로 07년의 경우 전체 어획고의 약 49%를 점하고 있다. 요는 연안안강망(5mm)으로 멸치와 첫새우를 잡겠다는 것 이외는 달리 현 상황을 설명할 길이 없을 것 같다.

본고는 이들이 멸치와 첫새우 등 갑각류를 주대상으로 한다 해서 배 아플 리 없으나 요는 어업질서, 그것도 법에 정해진 어법을 구사해야 하는 것을 강조하는 것이며 특히 지방당국은 이 실정을 잘 지실하고 있는 이상 어민들을 지도하던지 아니면 중앙당국에 법 개정을 건의 하던지 택일하지 않으면 안 될 것으로 확신한다.

연안안강망에 대하여는 94년에 일부 보상을 지불하여 감척을 한 사실에 유의한다면 우리들은 현 개량안강망어업의 실태에 어떻게 대처해야 할 것인지 고민해야 할 것 같다.

(e) 외곡된 현실의 대책

상기의 (c) “이름뿐인 이 어업의 명암”에서 우리는 어업의 부정성과 긍정성을 구별해보았다.

어느 산업에서나 사회 경제적 입장에서 긍정성이 없는 산업은 존재하지 않지마는 수산업 그 중에서도 어업은 식량생산의 사명이 있어 인간에는 가장 중요한 수요상의 생산물이다.

부정성이 긍정성보다 항목별로 아무리 많아도 긍정성이 당해 인간의 생활과 직결될 때는 치명적 부정성이 아닌 한 채택할 경우도 있을 것이다.

그러나 “공유자원”인 어업자원은 고갈자원이 아닌 재생자원인 때문에 현 세대에서 유효한 관리에 의한 생산은 차세대를 위한 절제된 것이어야 함은 재언을 요하지 않는다.

이와 동시에 절제된 생산 활동은 최소한의 경제적 생계와 장래를 위한 축적이 보장되는 필요조건이 충족되어야한다.

우리는 개량안강망어업의 실태와 어업정책간의 괴리를 보았다. 어민은 눈앞의 이(利)에만 급급할 게 아니라 좀 더 먼 훗날의 우리어업을 위해 최소한의 어부의 윤리를 내세워 치·자어의 마구잡이와 방기를 삼가야할 것이다.

해상에서 타인의 눈이 없음을 기화로 규정의 위반에 아무런 가책을 받지 않는 불법어업의 자행은 당대의 자신과 그 후대에 엄청난 불이익을 안겨 준다는 데에 꼭 명심해야할 것이다. 그러면 어떡해야하나?

① 먼저 어민은 부설어망통수를 지켜라

먼저 해당어민은 현재사용하고 있는 어망통수를 과감히 줄여 허용된 통수 범위내의 조업을 해야 한다. 개량안강망이 첫째로 지켜야할 일은 이것부터이다. 2002년 9월에 3통을 5통으로 완화할 때 10~20통

을 쓰던 현실에서 일시적 경제적 감축을 피해주기 위해 당국과의 약속으로 3년에 걸친 경과 조치의 혜택을 받고도 아직 규정을 지키지 못함은 마땅히 응징을 받을 만하다.

그러나 이 문제는 근해안강망어업과 관련성이 있어 개량안강망 쪽은 편향된 조치라 주장할 것임으로 근해안강망의 참여를 적극 유도할 필요가 있다.

※근해안강망은 5통이내의 어망을 사용할 수 있으나 인천 경기 충남에서는 1~6월까지 10톤이내의 어구를 사용할 수 있다.

#### ② 금어기의 적확성을 재검하라

현재의 금어기 7/16→8/15의 설치는 산란기를 염두에 두고 책정했을 것이나 당국은 먼저 3월~8월까지 생물학적 조사를 실시하여 월별의 치·자어어획 종류를 분별하고 그 밀도에 따라 금어기의 신축성 있는 재설정해야 할 것이다.

#### ③ 금어기와 망구 기준의 재설정

현재의 규정상의 망구 25mm의 적용시의 어업성립 여부를 규명해야 할 것이다. 어업이 경제적으로 성립되지 않으면 그 규정들은 허상이 된다.

1992년의 시험에서 망구 4.2mm; 73%, 25mm; 38%, 30mm; 35%의 치·자어 혼획율이 나왔으나 이 조사를 재실시하여 전체 혼획율 중에서 그 종류를 분석하여 그 중에 주요 어종의 치·자어의 분포율을 확인 할 필요가 있을 것이다. 그리하여 금어기의 기간과 망구 규제 기준을 재설정할 필요의 유무를 가려야할 것이다.

#### ④ 구체적 단속방법을 수립하라

단속문제는 거론할 필요를 느끼지 않을 정도로 당연한 일이다.

어망통수의 문제는 투망한 후의 상태로는 적발하기도 어렵고 모두가 어망마다 실명게시를 하지 않는 한 더욱 그러하다.

이의 대응책으로 마을마다 또는 전체를 몇 개의 조를 조직하여 실제소유어망 통수를 등록케 한 후 사용통수를 상호 보증케 하는 방법도 있을 것이며 투망위치와 이를 선내에 비치하도록 하여 단속 시 이를 제시하는 방법 등 어디까지나 당해 어업내부의 자율적 감시체제를 수립하는 것이다.

※지금의 어선들은 모두 GPS를 사용하고 있으니 위치 기록은 가능할 것임

실명게시(揭示) 방법은 이미 규칙에 정해져 있으나 이에 더하여 자기소속 조명(組名)을 부기하도록 한다.

현장 단속은 미리 유예기간을 주고 난 후 불시에 단속을 하되 실명이 게시되지 않은 그물은 양망하여 이를 육지에 보관토록 한다.

물론 이 부분의 세부절차는 공표되어야 할 것이다.

법 제60조에 의하여 명령되는 표시의 불이행은 과태료를 지불하게 되나 이를 더 엄격히 하여 규정외의 투망된 어망은 강제로 양망할 수 있는 법 제정이 필요하다.

이에 대한 다른 어업들에 대한 실질적 단속을 강화하지 않으면 개량안강망과의 편향된 단속이 될 것이다. 먼저 개량안강망과 어장이 경합되는 어업들, 연안안강망, 낭장망, 양조망 등도 전기 개량안강망에 준한 구체성 있는 단속의 강화를 입안해야할 것이다.

#### ⑤ 사전조사의 강화방법을 강구하라

상기 ③의 문제가 해결되어도 해상에서의 감시능력은 한계가 있어 큰 효과를 기대하기 어렵다. 때문에 출항 전에 적재된 어망의 망구확인과 이미 투망 부설된 어망통수와 위치를 확보하는 조치방법을 채택할 필요성은 매우 효과적일 것이다.

그러나 인력, 경비, 어민들의 협조가 전제되어야 하나 당국의 의지가 어느 정도 지속성 있는 강도가 잘 유지되면 정착될 가능성은 매우 높다.

⑥ 타어업의 유사상황을 고려한 조치의 강구

상기의 여러 사항은 비단 개량안강망에 국한된 문제가 아닌 전 연안어업에 걸친 문제임으로 이를 계기로 개량안강망에 준한 어업별의 심도 있는 효과적인 어업단속의 출발이 되었으면 한다.

⑦ 현행연안어선조업구역의 자기모순

통계에 의하면 2007년 연안자망 어선은 15,972척 40,520톤으로 척당 평균 톤수는 2.53톤, 이는 연안자망에 있어 많은 어선이 이름 그대로의 연안어선인 5톤 미만의 어선 그 중에도 2~3톤의 어선이 대부분인 때문이다.

이것은 지금까지의 각종 연안어업---통발, 개량안강망, 연안복합 등도 이와 비슷한 상황이다.

이러한 현상은 연안어선 조업구역 획책의 목적이 현실 적용에 있어 이탈하였거나 탁상의 논리에 편중되었음을 말하는 것이다.

근해자망은 464척 14,816톤으로 척당 평균 톤수는 31.19톤이다.

근해자망은 2006년 허가 912건 척수 464척, 14,816톤, 30~50톤급이 50% 이상을 차지하고 있다. (근해유자망 조합 08/12/10 지도과장)

그러나 이들은 삼치자망포획금지구역이 경북 일부를 위시하여 경남, 전남, 제주 일부의 8곳의 극히 연안일부에 설치된 이외는 근해자망은 전국 해역의 연안자망의 각도지사 관할구역의 조업구역 모두를 자기들 조업구역으로 하면서 조업금지구역은 근해자망과 연안자망이 동일하다. 역설적으로 해석한다면 조업구역에서 근해자망은 삼치 조업금지구역의 바로 바깥에 투망하였다 해서 연안자망과 다를 바 없다는 것을 뜻한다.

즉 조업금지구역은 근해, 연안자망의 구별 없이 동일구역의 적용을 받으면서 조업구역은 한쪽은 전국해역, 연안 쪽은 허가권자의 행정관할구역으로 한 것은 자원관리의 구실을 앞세운 행정편의 이상의 이유 외는 찾을 것이 없어 보인다.

⑧ 연·근해 조업구역의 착도

(ㄱ) 강원도의 연안자망의 계층별 톤수 분포는 아래와 같다

총척수	2톤 미만	2.1~5톤	5.1~10톤
1,551척	584척	762척	205척
100%	37.6	49.2	13.2

강원도 개발과 자료 최영희 계장

강원도의 연안자망의 계층별 비율을 전국 자망어선수 15,972척에 상기 비율을 적용하여 계층별 세력을 추정하면 전국 연안자망어선의 계층별 척수는 아래와 같은 분포가 추정된다.

전국 연안자망어선의 계층별 추정척수

2톤미만	6,006척
2~5톤	7,858척
5~10	2,108척

전국 자망 추정 총척수 15,972척 중 5톤 이하는 86.8%를 점하고 있다. 5~10톤은 2,108척으로 전체의 13.2%에 불과하다. 이 비율은 앞으로 등장할 5톤 미만의 전체 수치와 비율은 매우 근사한 상황을 제시하게 될 것이다.

정부는 과거 연안어업의 경영안정화와 연안어선들의 현대화 추진 정책으로 첨단장비와 고성능 기관의 설치로 고마력화를 유도하여 조



업시간의 단축에서 얻는 시간에 어선의 정비 및 출어준비의 완벽, 어획물 판매의 원활, 어획물의 선별 가공, 기타의 어업활동의 준비를 충족시키기 위한 여유를 제공하려는 것이었다.

그러나 그 결과는 고투자와 경비의 상승, 어장이용의 겹침과 분쟁 빈발의 부작용을 가져왔고 제도적으로는 어선 계층별로 분류한 어업 편제에 모순을 야기하였다.

많은 연안어선 들이 연안영역을 벗어나지 못하고 능력의 한도가 허용하는 근접범위에서 조업하고 있으나 고마력 고속력의 또 다른 세력 들은 훨씬 먼 어장에 출어하는 현상이다.

또한 내부적으로는 8톤이 상한인 연안 업종들은 10톤으로 상향해줄 것을 요구하기 시작하여 자망 등 일부는 이를 허용하였다. 빈익빈 형상을 벗어나려는 욕심으로 허용되는 한도까지의 수역에 가보려는 심정일 것이다..

### 5. 연 · 근해어업생산의 사회적 의미

2006년의 총어획고는 3,032,000천m/t으로 05년의 2,714,000천에 비하면 318,000m/t의 증산을 본 셈이다.

본고에서 취급한 연 · 근해어선의 총척수는 근해어선 3,619척 162,831톤, 1,880.114마력, 연안어선 59,889척(이중 3종업종 56,770척), 149,749톤, 9,818,917마력이다.

어업생산에는 어류, 패류, 해조류, 연체류 등 다양하며 이미 “식품별 수급과 1인1일당 단백질 공급량”에 있어 육류 17.89g, 어패류 18.89g로서 어패류가 우위에 있다.(2005년도 농경원 자료)

수산업의 가치는 식량생산 중 단백질을 공급하는 산업이란 점이다. 때문에 수산물의 안정적 공급은 수산종사자의 일대 책임적 과제로 부각하고 있다.

### (1) 연안어업 경영의 객관적 불확실성

가령 상기에서 논한 연·근해어선 생산량 연안 323,168m/t, 근해 768,168m/t을 기준으로 어가 소득은 ㉔의 경우 42,455천원, ㉕의 경우는 30,075천원으로 나오나 통계청의 어가수입은 전업 22,40천원, 겸업 51,527천원이 산출 되어 있다.

경남도 2008년 발행 「해양수산현황」을 보면 경남의 톤급별 어선구성에서 총 척수 19,807척 중 10톤 미만인 17,936척(90.5%)으로

그 중 1톤미만 5,886척, (32.8%)

1~5톤이 11,152척, (62.2%)

5~10톤이 899척(5%)으로 구성돼 있다.

1~5톤 미만의 어선을 1~3톤과 3톤~5톤 미만으로 분류하여 11,152척의 40%를 3톤 이상으로 추정하면 그 수치는 4,460척. 1~3톤은 6,691척이 전망된다.

경남에 있어서도 1톤 미만을 포함한 5톤 미만의 어선은 17,038척이며 어선 전체의 86%를 차지하고 있다.

여담이지만 90년 초반의 어업관련 어떤 장관과의 대화에서 연안어업에 대한 견해를 내가 말을 하니 일도양단씩으로 그따위 작은 배들은 그만두고 큰 배들에 대한 이야기를 하라는 말에 몹시 경악하면서 그래도 척수비례 합계총톤수는 8~9만 톤에 해당되며 어지간한 나라의 해군력에 버금간다고 하였더니 자기의 실언에 자기가 놀란 모양을 하던 일이 생각난다.

1~5톤 이상의 5톤~8톤 미만 또는 5톤~10톤 미만은 능력에 따라 5톤 미만들과는 다른 어장이용의 선택을 하게 되어 어장체류시간이 길어질 것이며 생산량도 수지와는 관계없이 좀 나아지리라 생각된다.

이와 같은 분류는 분류적 의미는 있을지언정 어획성과에 따른 분류에는 많은 격차가 발생하여 연안어업의 경영측면 파악 등에서는 합리성을 잃게 될 것이다.

5톤 미만의 세력이 단위척당 어획은 작으나 전체의 어획고는 무시 못할 생산량을 갖고 있다.

문제는 이들이 어로작업을 좀 더 효율화 시킬 제도적 방안을 찾아야 할 것이다.

그러나 경남의 경우도 전체 어선척수 19,807척 중 1~5톤급이 11,152척 56.3% 1톤미만 5,886척으로 전체의 86%를 차지하는 현실에서 이들의 어획하는 확실한 톤수별 계층별의 어획을 파악하기 위하여 연안어선의 톤급별 계층별을 좀 더 세밀한 통계방법의 창안과 생산통계의 확보가 일치할 때 우리 연안어업의 경제상의 위치를 확인하고 수반되는 육성 발전계획이 따를 수 있을 것이다. 수산업의 생산이 사회에 대한 역할은 소형의 연안어선 임으로 그 공헌도가 낮은 것이 아니다.

## (2) 어장의 착종

법적으로 연안어업의 범주에 속한 어업으로, 어선은 모두 8~10톤 미만의 어선이며 여기에 더하여 구획어업이 5톤 미만의 어선으로 편성돼 있어 실제에 있어 약간의 성질은 다르나 궁극적으로는 일괄하여 연안어업의 개념에 포함된다 해서 큰 모순은 없을 것이다.

이렇게 되면 연안에는 5계층의 어업이 존재하게 되는데 1톤미만, 1~3톤 미만, 3~5톤 미만, 5~8-10톤 미만의 연안어업계층과 1~5톤 미만의 구획어업이 연안어업의 분류영역에 들어와 실제적 연안어업의 개념에 존재하게 된다.

여기에다 연안어업 자체에도 업종은 달라도 주대상어종이 같아 어장의 경합이 날로 복잡다기해져가서 분쟁이 노출되는 것은 물론 내부적 갈등은 끊이지 않고 있음은 관계자는 잘 알고 있는 사실이다.

이 중의 구획어업도 허가권자인 시장·군수는 자기 관할 내의 사정만 고려하고 타어업과의 조정을 고려치 않은 허가처분을 하기 때문에 많은 어선들은 연·근해어선과 어장이 겹치고 있어 자기권익주장의 시비는 끊이지 않음도 사실이다.

이뿐만 아니라 이들의 어장에는 근해어업이 합법과 불법을 막론하고 조업을 하고 있으니 이 현상은 연안어업에 속하는 어선의 조업 위축을 초래하고 동종업종에서의 대형 어업으로부터 어장 확보의 보장을 받을 필요가 생긴다.

이미 우리는 연안어업과 근해어업의 어장적 한계의 상호모순을 인식하게 되었다. 이를 바에야 왜 근해니 연안이니 행정적 구분을 할 필요가 있는가의 자문을 갖지 않을 수 없다.

참고로 어업자원보호령 제20조에 의한 근해어업별 조업구역의 유무를 식별해 보자.

표[제-15] 각종 근해어업 법정조업구역의 유무

어업명칭	허가건수	조업구역유무	금지구역 유무	비 고
대형쌍끌이	34	있음	있음	조업척수와 차이
대형외끌이	38	있음	있음	;
대형트롤	37	전국해역(128도이동해역제한)	있음	
동해기저	20	있음	있음	
서남구(외)	29	있음	있음	
서남구(쌍)	7	있음	있음	
동해트롤	23	있음	있음	
근해선망	29	전국근해	제주남쪽에있음	
소형선망	35	있음	있음	
근해채낚기	618	전국근해	없음	
기선선인망	54. 14	있음	있음	

어업명칭	허가건수	조업구역유무	금지구역 유무	비 고
근해자망	569	전국근해	삼치에한해있음	
근해안강망	122(262)	전국근해		( )는 허가건수
근해봉수망	55	전국근해	없음	
근해통발	159, 40, 40	전국근해	;	장어, 일반,
근해연승	479	전국근해	;	
잠수기	175	있음	있음	구별척수의 합계

※“있음”은 법에서 구체화 되었으며 전국근해는 제한 없이 우리 주변해역이 어장이다.

이상을 볼 때 기선저인망어업과 트롤어업에 대하여 주로 조업구역을 정하면서 다시 조업금지구역을 설정한 것이 눈에 띈다.

이 종류에 속하는 것이 대형기저, 중형기저, 트롤, 기선선이망의 4종이며 조업구역이 전국근해에 속한어업이 근해선망, 근해채낚기, 근해자망, (삼치에 한해 금지구역 있음) 근해통발, 근해연승의 5종이다.

### (3) 어장의 법적 분류

법 제43조에 의하여 허가를 받아야하는 어업은 다음과 같이 분류되어 있다.

①근해어업, ②연안어업, ③ 종묘생산어업, ④ 육상해수양식어업, ⑤ 구획어업.

### (4) 허가대상어업

법 제43조는 이상의 5개 어업을 허가처분 기준으로 분류하여 상기 “(3)의 어장의 법적분류”에서 보듯이 ①농림수산식품부장관의 허가에 속하는 어업과 ②, ③시·도지사 및 ④시장·군수·구청장의 허가에 속하는 어업으로 편제하였고 장관허가는 시장·도지사에 위임하였다.

이외는 시장·군수·구청장에 신고만하는 신고어업으로 구성돼 있다.

이를 볼 때 마치 허가사무의 편의를 위해 분할한 것처럼 착각하게 되나 내용적으로는 연안어업과 근해어업을 구별하여 그 특성을 감안 하면서 허가처분하고 있으나 문제는 자원할당에 해당되는 어장배분에 균형성이 결여된 모습을 보이는 점이다.

자원은 고정된 것이 아니고 유동적이지만 산란, 육성해역, 회유경로와 시기는 과학적, 경험적으로 파악된 부분이 있어 어장의 운곽은 알려져 있으며 이에 호응하는 어획제약을 자원배분의 조정적 입장에서 과하고는 있으나 어업간의 이해득실마저 조정은 거의 불가능한 형편이다.

이와 함께 어획하기 위한 어법은 쉼 사이 없이 발전 또는 변형하여 어획증진에 박차를 가하는 현실은 법규의 위반과 어업질서는 무너지기 시작하고 자원의 유지관리는 구호로 끝나고 만다.

그러함에도 근해어업의 조업은 연안어업의 어장에서 조업할 수 있게 되어 있으니 초등학교 1학년과 6학년의 100m 달리기를 함께함을 연상케 한다.

#### (5) 어업허가의 가치

특기할 예로 근해트롤에 있어 자원보호령 [별표 13]에서는 조업구역이 전국해역으로 돼 있으나 부령인 “허가 및 신고 등에 관한 규칙” [별표 8]의 “어업허가의 제한 조건” 1 근해어업 및 연안어업의 “나” 근해트롤 (대형트롤)어업 「동경128도 이동수역에서 조업하여서는 아니 된다」고 규정하여 여러 물의를 일으키고 있다.

현실문제로 대통령령에서 정해진 조업구역 “전국해역”을 하위법령인 부령에서 조업구역의 일부를 제한하는 것의 합당여부에 관해서 갑론을박이 있으나 10여 년 동안 지속되고 있어 어업허가의 일제갱신의 유효성을 찾고 있는 본란에서의 논술은 기회가 있을 때에 상술기로 하

고 본 난에서는 언급하지 않기로 한다.

이상에서 보다시피 어획강도가 높은 기선저인망류 어업과 대형트롤, 소형 선망, 기선권현망을 제외하고는 근해어업에 특정의 조업구역을 설치 않고 모든 해면을 개방한 점이다.

기선저인망어업의 조업구역 중의 조업금지구역에서도 연안어업과 일부 근해어업은 막무가내의 조업을 일삼는 형태를 최근에도 보이고 있다

허가에는 그 어업의 환경과 타어업과의 관계, 자원관리 및 사회·군사적 이유 등을 고려하여 부관으로 제한과 조건을 부과하여 자유로운 조업은 많은 억제를 받고 있다. 이와 함께 허가 본연의 가치로서 어업간의 조정과 약자를 보호하려는 국가의 원칙이 거기에 깃들고 있는 것이다.

결국 그 가치를 지키지 못하고 있다.

#### (6) 어업편제와 모순

그러면 왜 어업편제에서 근해어업, 연안어업을 위시하여 그 외에 원양어업(원양산업 개발법 시행이전), “구획어업”, “육상해수양식어업”과 “해수양식어업”의 6개 부류로 편제하였을까?

##### (가) 근해어업의 허가

제정수산업법에서부터 근해, 연안 등 해역을 중심으로 어업을 편제한 흔적은 보이지 않고 그냥 어구규모가 크고, 조업해역이 넓어 전국 해역이나 어장이 1~2개도의 해역에 걸치거나 또는 농수산장관이 자원보호나 어업조정상의 이유가 별로 크지 않는 걸로 조업구역을 전국해역에 둔 이들 어업을 장관허가제 어업으로 하고 있다가 90년의 법 개정에서 “근해어업으로 구분”하여 오늘에 이른다.

이들 어업에는 자본제 어업에 속하는 어업으로 분류할 수 있는 종류도 있다. 시행령 제33조에는 13종의 『어업의 종류』가 있으며 이에 따르는 21개의 「어업의 명칭」이 규칙 [별표1]에 분류돼 있다.

또는 연안어업에 속함직한 것도 있다.

(나) 근해어업이외의 허가

상기(㉠)의 근해어업과 병행하여 수산업법 시행령 제35조에 8개의 연안어업을 규정하였다.

한편 실제 연안구역에서 조업을 하는데도 법 제43조 제3항에 구획어업을 규정하여 연안어업에서 제외하였다.

그러나 이렇게 규정은 하였으나 이에 특별한 원칙을 정해 이를 통한 “연안어업”, “근해어업”의 관리에 필요한 세부규정이 자원보호령에서 약간의 어구의 제한, 어기의 제한 등, 규제가 있으나 근본적으로 이 두 어업의 관리의 구체성 있는 조치는 취하지 않았다고 보아야 할 것 같다.

가령 구획어업을 연안어업에 편입하고 연안어업속의 구획어업으로 한들 현실적으로 큰 차이를 예상할 수 없다.

구획어업은 어장구역, 어구, 어기, 어업의 방법 등이 구체적으로 정해져 있어 엄격한 관리를 받고 있는 모양새는 갖고 있다.

“연안역 어업체계의 변혁”이란 관점에서 논한다면 과거 제2, 3종공동어장의 폐지에서 연유한 것이 구획어업임으로 법에서 규정한 연안어업과의 차별성을 두려워한 것이나 결과적으로 연안어장의 질서에 기현상을 두게 되었다. 뿐만 아니라 그들 어업들은 총유적 어업인 연안어민의 공동어업이었던 것이 이제는 개인 소유화 어업이 되어 총유적해면이 사실상 마을어장과 일부 양식어장에 국한되어 대다수 어민의 수익을 감퇴시킨 결과가 되었다. 그래서 과거의 면허어업에서 허가어업으로 전환되어 법적인 규제를 일층 더 받게 되고 그 이외의 어민들



은 연안의 자원에서 물러선 모양새가 되었다.

(다) 근해어업의 특례

상기와는 달리 허가어업에 속하지 않는 특징을 표명하고 위치와 생산 방법을 명시하여 그 어업의 명칭만으로도 성질과 목적이 분명하게 구분된 것이 “종묘생산어업” “육상해수양식어업”으로 규정한 것은 이상의 어업관리와는 좀 다르다. 상기의 어업들과 달리 적극적 어로활동에 의하여 포획하지 않고 육지의 사유지에서 종묘를 육성 생산하는 것과 역시 육지사유지에 필요시설을 하여 치어를 육성 양식하는 것을 장관 허가제 어업으로 한 까닭에 이를 근해어업의 영역에 편제한 것이다.

결론적으로 말하면 허가권자에 근거하여 연안, 근해어업으로 편제하였지 어업 그 자체의 성격에 의한 구분으로 연·근해어업으로 구분하지 않은 것이다. 그러나 정책정용에 있어서 연안어업정책이니, 근해어업정책 즉 전체적 어업정책 수립 시에는 약간의 거부감이 없지 않을 수 없을 것이다.

(7) 연·근해어업의 구분상의 모순

한편 전기의 “종묘생산어업”과 “육상해수양식어업”에 대한 우리의 일반적 연·근해어업과는 인식을 달리하는 측면이 있다.

이 인식의 내부의 차이는 가까운 바다에서 소규모의 어업에 의하여 어획하는 “연안어업”, 먼 바다에서 대규모로 어획하는 “근해어업”이라는 포괄적 사고로서 일반국민은 어업전체를 인식하고 있다고 본다면 분류의 새로움도 고려할만 하다.

이렇게 생각하면 “종묘생산어업”과 “육상해수양식어업”은 연안·근해어업의 분류의 동일계층에서 “하나의 어업”으로 규정하기에는 정책시책상 불편을 초래할 우려도 있고 사회 일반의 대(對)어업적 인식에 오류를 초래할 우려도 있다.

특히 이 두 어업이 장관허가에 속하게 되어 근해어업의 영역에 속하여 허가권이 시·도지사에게 있으나, 이를 시장·군수의 허가제로 고쳐서 우선 연안어업의 영역에 두되 장래에 좀 더 종합적 법적 정비의 시기엔 양식어업에 속하게 하여 허가제로 함이 바람직할 것 같다.

양식어업이란 때문에 꼭 어업권과 관련지을 필요는 없을 것이다.

또한 예컨대 기선선인망어업은 법적 분류상으로는 근해어업에 속하나 조업어장의 대부분은 연안이다. 한편 잠수기는 연안 수심 20m 내외의 해저의 암석이나 저변의 이토(泥土)가 주어장으로 패류생산을 주 대상으로 한다. 위치적으로는 가장 연안어업이라 하겠다. 그러나 근해어업의 분류에 속한다.

근해어업에 속하는 기선선인망은 어선의 규모 등이 일반통념상의 연안어업의 영역을 벗어난 이유로 보며 잠수기의 근해어업 분류는 정착성 수산동식물을 채취함으로 그 노력량이 커서 자원관리의 효과를 높이기 위한 행정상의 편의에 의한 것인지 아니면 정책적 지원 범위의 확대를 위한 당해어업인들의 희망에 의한 것인지는 알 수 없지만 현재의 조업구역은 관계 도의 “연해”로 표현되어 있어 비록 전국적 연해이기는 하나 조업 위치가 연안인 때문에 근해어업으로의 분류에 학계에서는 의의를 제기하는 사람도 있다.

#### (8) 연·근해어업의 생산 비교

그러나 이 연안·근해 두 종의 어업이 종류에서나 행정 시책 상에서 엄청난 차이가 있음은 일반적 수산물 수요자인 소비자는 잘 알지 못한다. 수산업법상으로 나누어진 연·근해어업의 생산물은 상기에서 논한 바이나 수요자는 이것이 연안어업, 근해어업 어느 쪽에서 생산된 것인지 옳게 알기는 꼭 어려울 것이며 별 관심도 없을 것이다.

그러한 의미에서라도 연·근해어업의 생산의 실정은 중도매인이나 일반 소비자가 알고 있으면 그들의 어업에 대한 이해(理解)은 어업에

대한 그들의 애정도 달라질 것이다.

① 연·근해어업 생산비교

2006	근해어업	768,168m/t	3,573척
		잠수기 포함	
	연안어업	323,244m/t	59,527척
		정치망, 구획어업 포함	
	계	1,091,412m/t	
2007	근해어업	783,171m/t	3,573척
	연안어업	308,773m/t	59,527척

※어선척수는 06, 07년을 불변으로 함

상기에 의하면 2006년의 연·근해어업의 생산은 상기와 같으며 3대 7의 비율이다.

근해의 잠수기의 패류 생산을 제외하고는 거의 어류생산이다. 우리 식탁에 오르는 어류 식품의 30%를 연안어업이 담당하는 셈이며 70%는 근해어업이 담당한다.

② 어류생산의 기간산업

여기서 주목하고 넘어가야 할 사항은 어류생산의 기간(基幹)어업간의 생산비교한 것이며 기선저인망류와 트롤의 생산량이 주목된다.

		단위 천m/t
쌍끌이 기저	84,899m/t	105,176,758천원
외끌이 기저(대형)	11,072m/t	32,679,019천원
동해기저	4,266m/t	14,731,568천원
서남구기저 (쌍)	8,423m/t	11,064,840천원
서남구기저 (외)	8,891m/t	28,067,886천원

대형트롤	75,375m/t	92,216,695천원
동해트롤	33,011m/t	51,112,722천원
계	225,937m/t	335,049,488천원

저인망과 트롤의 2006년의 합계 생산량은 225,937m/t 금액은 335,049,488천원이다. 전기의 ①연·근해어업의 생산 비교의 합계생산량인 1,091,412m/t의 20.7%에 해당되며 통계의 해면어류 금액 2,384,041,904천원의 14%에 해당된다. 비율상으로는 타어업의 어류합계생산액의 14%, 생산물량으로는 20.7%에 해당되어 상대적으로 절대 우위에 있는 어업은 아니다. 대형선망어업처럼 단일 업종이 146,839m/t 186,25,250천원을 올리는 경우와는 대비되나 어류생산이란 단일 점에서 고려하면 우리나라 어류생산의 기간 업종이란 점은 강조할 수 있다. 특히 전기 대형선망과 합하면 2006년에 372,776m/t으로 당해 어류생산 768,168m/t의 약 50%를 점하고 있음을 알 수 있다.

즉 이들 저인망류나 선망은 우리나라 어류 기간생산의 위치에 있음을 내세울 수 있는 업종들이다

### ③ 근해어업 경영체와 종사자수(연차보고서 인용)

4,246 경영체

(1경영체가 2건 이상의 허가를 소지하는 경우가 있으나 큰 수치가 아님으로 여기에서는 1허가 1경영체로 간주함. 쌍끌이, 권현망, 대형선망 들처럼 1건에 20명~40명도 있으나 전체 평균 1건당 평균 8명을 추정한다, 추가1명은 경영주를 가산함)

◎ 근해어업종사자추정 1경영체당 평균 9명 4,246×9인 = 38,214명

연·근해어업종사자의 합계는 128,280명의 추정이 가능하나 연안어업의 취업자 중에는 여성의 천해양식어업에 종사하는 사람이 포함된 것으로 보아야 한다.

## 6. 근해어업들의 개황

### (1) 근해어업 조업 제한의 윤곽

현행 각종근해어업의 조업구역은 법 제53조에 근거하여 대통령령인 자원보호령에 규정되어 있는 것은 이미 언급한바가 있다.

근해어업의 종류 등에 관하여는 위에서 연안어업을 논하면서 비교 차원에서 논한바 있어 그러한 부분은 되도록 피하도록 하겠다.

어업조정을 관장하는 법 제53조에서 각종 어업의 제한 규정을 두고 있다. 어업조정이란 범칙의 예방으로 어업자간의 법규상의 다툼을 조정할 수 있는 기능을 갖추어 그 다툼을 해소하는 조치사항들을 일괄 규정하여 어업자원의 보호, 어업자간의 분쟁의 조정 및 어업법규의 원활한 운용을 목적으로 창안된 일종의 민주적 조항이라 할 수 있겠다.

그러하면서 이를 하부법령에서 어구의 구도, 어구편성의 기본의 각 부분의 규격을 명시하여 일정범위를 두어 어구구성이 되도록 해야 할 것이나 불행히도 아직 이 부분은 완벽을 기하지 못하고 있다.

이렇게 하여 조업구역의 설정과 특정 어업에는 조업금지구역을 정하여 조업에 제한을 두고 있음도 위에서 밝힌바 있다.

또한 업종에 따라서는 투입할 그물 통수와 그물 기리의 한계를 명백히 하여 조업의 최소한의 공생으로 평화스러운 조업이 될 수 있게 규정을 지키도록 하고 있다.

그래서 법제53조에는 아래와 같은 광범위한 제한 사항을 제시하며 대통령령에서 구체적으로 정하도록 하였다.

### (2) 어업일반의 금지 사항

- 1 포획 채취 또는 양식물 및 그 제품의 처리에 관한 제한이나 금지.
- 2 어선의 수·규모·설비와 어법에 관한 제한이나 금지.

- 3 어업구역, 어업의 시기와 포획·채취할 수 있는 수산동식물의 종류에 관한 제한이나 금지
- 4 어구의 제작·판매·소지·선적·또는 그 사용에 관한 제한과 금지
- 5 근해어업에 대한 허가의 정수, 선복량의 제한과 어업허가의 제한이나 금지
- 6 어업자·어업종사자의 수 또는 자격
- 7 비어업자의 포획 채취의 금지
- 8 외국과의 협정, 승인된 국제법규, 외국의 수산에 대한 법령을 시행하기 위한 제한이나 금지

이외에 수산물의 포장 및 용기의 제한, 양육장의 지정에 관한사항을 규정하고 있다.

또한 이들 조항들을 위반한 때의 처벌을 규정한 조문 등이 있다.

이를 대통령령에 위임하여 본법에서 규정한 각종 어업을 엄격한 조건하에서 규제하려는 것이다.

이렇게 완벽하리만치 어업조정 of 장을 빌려 규제는 하였으나, 근해어업의 오늘의 실정은 이들 규정을 무색하리만치 어지러운 현장임은 자타가 공인하는 사실이 되었다.

금지구역 문제만 해도 이의 대상어업 중에서 진실히 금지구역 조업을 지양하겠다는 의지를 가진 업종이 있는지 궁금한 일이 아닐 수 없다.

규정을 자기 편리에 따라 집단의 심리로 해석하여 당초에는 생각조차하지 못할 어구규모의 엉뚱한 확장 변경으로 도저히 조업해서는 안 될 수역에서 연안어선 만이 어획하는 어종을 어획함으로써 연안어민의 원성을 쌓고 있는 실정은 존각을 다루어 없애도록 해야 할 일임은 당사자들이 더 잘 알고 있을 것이다.

또 어떤 쪽은 허가 내용의 어업을 벗어나 빠젓이 더 능률 좋은 어구어법 사용을 공공연히 하면서 법이 고쳐지기를 기다리는 형편인 부류도 있다.

좀 더 과장하여 바다에는 불법밖에 없는 조업상황이라면 정상조업의 기대는 할 수 없는가 하고 생각할 때가 있다.

### (3) 문제점

#### (ㄱ) 변경허가의 사전지식

상기의 1~6호까지는 이렇게 분리하여 제한과 금지를 규정하므로 법적 사전지식 없는 어업자의 경우 관련조항들에 대한 사항들을 사전지식하지 않고는 어업변경허가신청에 타의 협조 없이는 껴이나 어렵게 되어 있다. 때문에 조합의 전문직원의 사전 지도가 꼭 필요하다.

본법이나 시행령 속에 이들에 관한 위임 조항이 없고 본법의 어업조정항에 규정해 두어 따라서 상기 1~8호까지는 시행령 제33조에서 각종 어업에 상기 1~8호까지의 해당 사항을 당해조문에 기술하는 것이 법을 이용하는 어업자에게는 오히려 간편하고 알기 쉬운 법조문이 될 것이다. 그 내용들이 어업조정을 위한 것이라 해도 사후조정에 속하는 문제임으로 더욱 그러하다고 생각한다.

#### (ㄴ) 악용 예방의 필요

이들 조문에 의하여 허가를 받았으나 그 허가사항을 변경하고자 할 때 시행령 제20조에 변경 신청의 절차를 규정하였는데 변경 가능한 사항이 아래와 같으나 ㉠와 ㉡는 상관관계가 있으나 3자의 개입으로 이항의 본래의 취지를 훼손할 우려가 있다

- ㉠ 피허가자의 주소의 변경
- ㉡ 대체되는 어선의 톤수가 종전의 톤수 이하일 경우 등 요는 현 어선의 톤수를 초과하지 말 것과 대체한 어선의 폐선,
- ㉢ 동종어업의 2척 이상의 어선은 다른 어선 또는 대체하는 규모가 기존의 허가받은 어선의 톤수를 초과하는 톤수 이상의 동종어업의 허가를 받은 어선을 폐선한 경우 등 조건

- ㉠ 어선 및 어구의 새로운 대체는 “어선·어구의 폐기 등”의 조건을 이행해야 하며 저당권이 설정된 어선은 채권자A와 채무자B의 채권채무를 B가 C에 채무를 양도하는 것에 A가 동의하여 그 동의서를 제출하여 허가를 신청하면 허가를 받게 된다.
- ㉡ 위조치는 어업경영에 도움을 주려는 어업조장 행정의 일환이나 문제는 정수가 있는 경우의 어업에서는 C가 이를 악용하여 B의 소액채무를 양도받아 어업허가변경허가를 받은 후 다시 다른 배를 대체하여 허가를 취득한 후 이를 D에 매도하여 D로 하여금 새로운 변경허가를 취득케 하는 것이다. 물론 D는 허가취득의 자격을 갖추고 허가취득에 대한 하자가 없는 한 변경허가는 당연히 되겠으나 이 과정에서 C는 많은 이득을 취하는 것으로 어업행정사무와는 무관한 일이나 그 결과는 어업행정의 문란을 초래하여 어업내부의 질서를 해치는 결과를 가져와 어업인의 안전경영을 도우려는 취지를 악용하는 폐단의 우려가 있다.

이상의 실제적 수속과 부과조치가 이렇게 까다로운 것은 어업허가의 변경규정을 이용하여 종전의 어획노력량의 증가를 피하고 한편으로는 당국도 변경허가에서 어획노력량의 당초의 허가내용을 초과하지 않게 대처 하려는 의도인 것만은 분명하다.

#### (4) 대표적 부정어업의 현황

쌍끌이의 어망확장과 금지구역 침범행위, 대형 외끌이의 조업구역 월경으로 서남구기저와의 분쟁, 서남구기저 일부의 트롤화, 외끌이 일부의 트롤화, 동해기저의 금지구역 침범, 특히 12월~5월까지의 특별금지구역의 침범문제, 동해트롤의 오징어 공조조업 문제와 소형트롤의 연안근접조업 문제 등은 당면 부정조업의 대표격이다.

거기에다 근해안강망의 투망통수 위반과 어망개조에 의한 망고(網高)의 확장은 타어업들의 원성의 표적이기도 하다.



통발과 자망의 투망길이의 확대는 고질화 되어 오히려 정상시 되며, 새우방의 선미식 인망과 막대의 재질과 길이의 위반, 구획어업의 조업구역이탈과 막대의 길이 및 종류의 위반, 3중자망의 사용, 연안어선들의 망구축소와 그 대표적인 개량안강망 등 해야될 수 없는 위법 등 이상의 사례들은 마치 규칙 그 자체의 존재를 완전히 말살하고 있는 형편이다.

특히 구획어업에 관하여는 2 “연안역 어업체계의 변혁” (2) “총유제가 무너진 후의 구획어업의 대두”에서 충분히 논한바 있어 여기서는 생략하거니와 요는 당초의 제2·제3공동어장의 기본이념에서 크게 이탈하지 않고 연안어민들의 공동이익을 보장하려니 법이 구획한 구역 내에서만 조업케 하되 그 외 해역에서의 조업은 불법화하였다. 많은 어민들이 어장의 독점화에서 밀려나고 연안어장의 길로 간 것이다.

그러나 이러한 발상은 자가당착의 미화이지 결코 연안해역의 Commons 개념을 살리지 못하고 그 때의 공동어장을 일반화한 꼴밖에 되지 못했다.

그렇다고 세삼 제2·3종공동어장으로 환원시키라는 소리는 아니다.

구획어업의 새우조망의 어법은 당초의 의도와는 달리 완전히 빔 트롤어법을 사용하여 정해진 구역을 지키지 않아 이를 틈타 이미 사라진 소형기저의 대두의 빌미를 제공하고 있음은 일부 지역에서는 기정사실화 돼 있다.

이렇게 부정어업의 현실을 길게 논하는 것은 어지러운 부정어업으로 자원보호는 그 명색뿐이며 어업행정의 핵심을 건드리는 중대사임인 까닭이다.

#### (5) 법 규정에서의 어업용어 선택의 신중성

어법에 있어서의 용어의 채택은 용어가 표현하는 범위의 뜻을 벗어나 어떤 경우는 그 용어 전체를 의미하여 현장에서는 상상할 수 없는 어법

상의 혼돈을 초래하여 어업질서 유지에 혼돈의 원인이 되기도 한다.

근해나 연안어업의 종류의 규정에서 인망과 저인망에 상당한 차이를 둔 것 같다. 트롤에서는 “망구 전개판을 장치한 인망을 사용하여--‘근해선인망에서는’ 인망(저인망을 제외한다)을 사용하여--”로 되어 있는데 같은 법조문에서 인망의 가능한 해석은 저인망이 제외되는 것을 의미하려 한 것 같다.

근해어업의 대형기저는 “저인망을 사용하여”인데 트롤은 인망으로 표현되니 이는 중층인망을 구별하는 것이다. 트롤에는 저층인망이 없는가? 그렇지 않다. 한국어구도감(317p)에는 저층오퍼트롤에 관한 설명이 있다.

기선선인망도 “동력어선으로 인망(저인망은 제외한다)을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업”이라 법에 규정된다. 두 척의 예망선으로 인망하면서 약간의 수층은 조절하지마는 저변을 인망하지 않을 수 없는 특색이 있다. 20~30m의 수역에서 조업할 때 자루그물(낭망)의 무게와 날개그물의 길이 등으로 저변을 끌지 않을 수 없는 실정이라 한다.(기선선인망조합 장희래 상무의 말)

그러나 법조문의 (저인망은 제외한다)는 어휘는 그 정도는 저인망조업의 상태는 아니라는 뜻인지? 기선선인망은 당초부터 어떤 형태의 저인망 조업도 안 된다는 뜻인지? 판단하기 어렵다. 왜 (저인망은 제외한다)는 용어를 써서 기선선인망이 저인망씩 조업가능성을 표명했는지 이해가 되지 않는다. 이런 논리로 가면 기선저인망은저인망(인망은 제외된다)을 사용하여----로 표현해서 무리가 없을 것 같다.

쌍끌이기선저인망은 망고(網高)가 70m라 하지마는 저면에서부터 70m 임으로 최근에는 삼치의 생산이 많음으로 위치는 불문에 붙이더라도 수심 100m 수역 같으면 거의 중층을 인망하는 꼴이다. 삼치는 저층어가 아니다. 쌍끌이 저인망의 시초의 어법으로부터 벗어난 것은 틀림없다. 문제는 이와 동시에 어획장소이다. 나로도 남쪽에서 제주에 이

르는 해석이며 조업금지구역과 상관되지 않을까?

특히 어법 표현의 용어는 정확한 신중성이 요구된다. 쌍끌이기저의 관계자에 지금의 어법이 저인망어업이나 선인망어업이냐고 물을 때 어법상 저인망어업이라 자신 있게 답할 사람이 얼마나 될지 궁금하다.

다음 법 개정의 기회에는 유념해 주었으면 한다.

근해어업은 위에서 말한바와 같이 어류생산의 기간수산업이다. 과문인지 근해어업자 중에서 어느 정도의 수익을 얻어 어업을 한 보람을 느낀 사람이 눈에 잘 띄지 않는다는 말은 꽤 놀란 일이 아닌 우리 어업사회의 일반 상식이다.

2007년도 수협업무통계에 따르면 1971년~2006년의 35년간 어업성장률에서 16년(회)의 마이너스 성장을 보였고 10%이상의 성장 회수는 7회, 그 이외는 모두 10.1~0.2%의 성장률을 나타내고 있다.

이런 속에서 부자가 되었다는 사람이 있다면 소위 운이 좋거나 해서 안 될 일을 한사람일 것이다.

수협중앙회 발간(2007)의 어업경영보고서에 의하면 개별 근해어업 전체의 대부분은 부채 및 자본총계에서 자본을 잠식한 상태가 일반적이다.

## 2

### 1. 일본의 어업법상의 일체갱신의 대비

일본은 선박에 의하여 영위하는 어업으로서 정령(政令)에 의하여 정한 어업을 지정어업이라 하며 이는 주무대신의 허가를 선박마다 또는 어업마다 받아야 한다.

정령에 의한 지정어업은 아래와 같다.

- ① 근해기선저인망어업(冲合機船底引網)
- ② 이서기선저인망어업(以西)

- ③ 원양저인망어업
- ④ 북양연승, 자망어업
- ⑤ 모선식저인망어업
- ⑥ 대중형선망어업(大中型旋網)
- ⑦ 대형포경어업
- ⑧ 소형포경어업
- ⑨ 모선식포경어업
- ⑩ 원양다랑어, 참치어업
- ⑩-2 근해다랑어, 참치어업(2かつお-まぐろ)
- ⑪ 모선식다랑어, 참치어업
- ⑫ 중현연어, 송어유자망어업(중형さけ.ます流刺網)
- ⑬ 모선식 연어, 송어어업
- ⑭ 모선식게어업
- ⑮ 백첩등 패류등 채취업

이상 16종은 1982년 현재이며 그 이전에 2종이 삭제됨

일본의 어업법 제60조(허가의 유효기간)는 『①지정어업의 허가의 유효기간은 5년으로 한다. 단 제59조(代船허가)또는 전조(58조 승계허가)제1항의 규정에 의하여 허가를 한 경우는 종전의 허가의 잔존기간으로 한다.

② 전항의 유효기간은 동일한 지정어업에 있어서는 동일한 기일에 만료할 수 있도록 하지 않으면 안 된다.

③ 주무대신은 수산동식물의 번식보호 또는 어업조정을 위하여 필요한 한도에 있어서 중앙어업조정심의회회의 의견을 들어 제1항의 기간보다 짧은 기간을 정할 수 있다.』

여기서 주목되는 점은 제2항에 동일지정어업은 동일한 기일에 만료할 수 있도록 강제규정한 점이다.

그리고 주무대신은 수산동식물의 번식보호 또는 어업조정을 위해 필요한 한도에서 중앙어업조정심의회의 의견을 들은 후 유효기간의 단축을 정하도록 한 점은 우리의 관련 규정보다 그 목적과 방법을 명백히 하고 있다.

이는 지정어업이 일제갱신을 함에 있어 갱신기 마다 자원상황, 어업조정과 어업자의 수, 경영상황을 종합적으로 감안하여 가장 합리적인 척수 등의 허가내용을 공시하는 제도가 되어 있기 때문에 허가기한의 만료일을 동월 동일에 맞추려는 필요가 있기 때문이다.

## 2. 규칙제정과 일제갱신의 대응

모법인 어업법·(1949년 법률 제267호 제정)에서 주무대신이나 도지사는 어업행정의 세부적 사항인 자원보호와 어업질서를 그리고 각종 수속절차를 전국적 또는 각지방별로 그 실정에 합치되도록 성령(省令) 또는 규칙을 정하도록 되어 있음은 앞에서 논한바 있었다.

참고로 일본시즈오카현(靜岡縣)의 「시즈오카현어업조정규칙」은 전문 62개조, 부칙으로 규정되어 1964년에 제정된 후 현재 19차에 걸쳐 개정 시행되고 있다.

이 규칙은 우리나라의 “어업허가 및 신고 등에 관한 규칙”에 해당된다.

이 규칙에서 법정 지사허가어업의 허가를 위시하여 지사가 정하는 어업과 그 허가를 규정하여 이에 대한 제한과 조건을 부간하여 규제는 엄하게 하되 사전지도를 잘 펴서 되도록 허가를 받을 수 있는 방향의 규칙의 흐름을 볼 수 있다. 때문에 면허와 허가의 처분 등, 중요한 시책은 해구어업조정위원회의 의견을 들어 처분하게 된다.

지면관계로 일일이 규칙의 각 조항을 제시하지는 못하나 우선 일제갱신에 관계되는 조문을 발췌 해보기로 한다.

### 3. 시즈오까현어업조정규칙

제 1 조 (목적) 이 규칙은 어업법 및 수산자원보호법 기타 어업에 관한 법령과 함께 시즈오까현에 있어 수산자원의 보호배양, 어업단속 기타 그 어업조정을 도모, 아울러 어업질서의 확립을 기할 것을 목적으로 한다.

제 3 조 (현의 구역내에 주소를 갖지 않은 자의 신청 또는 계출) 현의 구역 내에 주소를 갖지 않은 자는 다음의 어업에 대하여 지사에 신고 또는 계출을 하려는 경우는 그 주소소재지 도도부현지사의 부신청서(副申請書)를 첨부하여야한다.

제 6 조 (어업의 허가) 어업법 제66조제1항에 규정하는 어업외에 다음에 제시하는 어업을 영위하려는 자는 제1호부터 제6호의2까지에 제시하는 어업에 있어서는 당해어업마다 및 선박마다, 기타의 어업에 있어서는 당해어업마다 지사의 허가를 받지 않으면 안 된다. 단 어업권 또는 입어권에 따라 영위하는 경우는 차한에 부재한다.

(1) 소형선망어업(총톤수 5톤미만의 선박을 사용하는 것에 한한다.)

(2) 선인망어업

(3) 고찌아미어업

(4) 공조조(空釣漕)어업

(4)-2 저립(底立)연승어업

(5) 봉수망어업

(6) 위목망(罟目網)어업

(9) 고정식자망어업

(10) 자망어업(전호의 어업을 제외)

이하 기재 생략하며 총19개의 허가어업이 있다.

제 9 조 (허가의 유효기간) ①어업의 허가의 유효기간은 3년으로 한다. 단 증양식용의 종묘채포를 목적으로 하는 어업(이하 종묘어업이라 함)의 유효기간은 1년으로 한다.

②전항의 규정에 불고하고 제27조 또는 제28조 제1항의 규정에 의하여 허가를 한 경우에 있어서는 종전의 허가의 잔존기간으로 한다.

③제1항의 유효기간은 동일어업에 있어서는 동일한 기일에 만료 되도록 정하여야한다.

④지사는 어업조정 또는 수산자원의 보호배양을 위하여 필요한 한도에 있어 해구어업조정위원회의 의견을 들어 제1항의 기간보다 짧은 기간을 정할 수 있다.

제15조 (허가의 내용에 위반하는 어업의 금지) 어업의 허가를 받은 자는 어업의 허가의 내용 (선박마다 허가를 요하는 어업에 있어서는 어업의 종류(당해어업의 어종, 어구, 어법 등에 의하여 구분한 것을 말한다.--이하 같음) 선박의 총톤수, 추진기관의 마력수, 조업구역 및 조업기간을, 기타의 어업에 있어서는 어업의 종류, 조업구역 및 조업기간을 말함--이하 같음)에 위반하여 당해어업을 영위하여서는 안 된다

제22조 지사는 기업의 인가를 받은 자가 허가신청을 한 경우에 있어 신청의 내용이 인가를 받은 내용과 동일하며 또한 당해인가에 관계되는 당해어업의 유효기간 중일 때는 다음조 제1항 각호의 하나에 해당하는 경우를 제외하고, 허가의 유효기간 중일 때는 허가하는 것으로 한다.

제23조 (허가 등을 안 하는 경우) ①지사는 다음 각 호의 하나에 해당하는 경우 어업의 허가 또는 기업의 인가를 하지 않는다  
1 신청자가 다음 조에 규정하는 적격성을 갖지 않는 경우의 자

- 2 그 신청에 관계되는 어업과 동종의 어업의 허가를 부당하게 집중할 우려가 있는 경우
  - 3 어업조정 또는 수산자원의 보호배양상 필요가 있다고 인정할 때
  - 4 지사는 제1항 제3호의 규정에 의하여 허가 또는 인가를 하지 않을 경우는 해구어업조정위원회의 의견을 듣도록 한다.
- ②지사는 전항 제1호 또는 제2호의 규정에 의하여 허가 또는 인가를 하지 않을 때 마다 해구어업조정위원회의 의견을 듣는 것과 함께 당해 신청자에게 그 이유를 문서로서 통지하고 공개에 의한 의견의 청취를 한다. 단 당해신청자 또는 그 대리인이 정당한 이유없이 의견의 청취에 응하지 않으면 의견의 청취를 하지 않고 전항의 규정에 의하여 처분을 할 수 있다.
- ③ 전항의 의견 청취에 있어서는 당해신청자 또는 대리인은 당해사안에 대하여 변명하고 아울러 증거를 제출할 수 있다
- ④지사는 제1항3호의 규정에 의하여 허가 또는 인가를 하지 않을 때는 해구어업조정위원회의 의견을 듣는 것으로 한다.

제24조 (허가 등에 대한 적격성) 어업의 허가 또는 기업의 인가에 대하여 적격성을 가진 자는 다음 각호의 어느 것에도 해당되지 않는 자를 말한다.

- (1)어업에 관한 법령을 준수할 정신을 현저히 결여한자.
- (2)전항의 규정에 의해 적격성을 갖지 않는 자가 어떠한 명목에 의한 것이라도 실질상 당해어업의 경영을 지배하게 될 우려가 있는 자

제26조 (허가 등의 기준) ①정수어업에 관계되는 허가 또는 기업의 인가의 신청이 정수를 초과한 경우는 적어도 다음 각 호에서 드는 사항을 감안하여 어업마다에 허가 또는 기업의 인가의 기준을



정하여 이에 따라 허가 또는 기업의 인가를 하는 것으로 한다.

(1)수산자원의 보호배양 또는 어업마다 어업조정을 위해 연안어업의 경영을 돕기 위하여 이에 따라 당해어업에의 전환을 도모할 때

(2)당해 어업의 종사자가 당해어업자로서의 자립을 도모할 때

②지사는 정수어업에 관계하는 어업 또는 기업의 인가신청을 모조리 인정하게 되면 당해어업의 정수를 초과하는 경우에 있어서는 그 신청 중 현재 당해어업의 허가 또는 기업의 인가를 받은 자(당해어업의 유효기간의 만료일이 제8조 제3항(제21조 제3항에 있어 준용하는 경우를 포함 함))의 규정에 의하여 공시한 허가 또는 기업의 인가의 신청을 해야 할 기간의 말일 이전에 있어서는 당해허가의 유효기간의 만료일에 당해어업의 허가 또는 기업의 인가를 받은자가 당해어업의 허가유효기간(기업의 인가를 받아 있고 또는 받아있는 자는 당해기업 인가에 관계되는 어업의 허가의 유효기간)의 만료일이 도래하기 때문에 새롭게 신청(선박마다 허가를 요하는 어업에 있어서는 당해허가 또는 기업의 인가에 관계되는 선박과 동일한 선박 또는 그 대선으로서 그의 총톤수 및 마력수를 초과하지 않는 것에 대한 신청에 한함)이 있을 때는 전항에도 불구하고 그 신청에 대하여 타의 신청에 우선하여 허가 또는 기업의 인가를 하는 것으로 한다

③지사는 전항의 규정에 의하여 허가 또는 기업의 인가를 한다고 하면 정수를 초과하는 일이 생기는 경우에는 전항의 규정에 불고 하고 적어도 다음의 각호에 드는 사항을 감안하여 허가 또는 기업의 인가의 기준을 정하여 이에 따라 허가 또는 기업의 인가를 하는 것으로 한다.

(1)당해어업의 조업상황

(2)각신청자가 당해어업에 의존하는 정도

(3)선박마다 허가를 요하는 어업에 있어서는 전항의 규정에 따라 허가 또는 기업의 인가를 하는 신청에 관계되는 선박의 신청자별 척수

④ 지사는 제1항 또는 전항의 기준을 정하려 할 때는 해구어업조정위원회의 의견을 듣는 것으로 한다

제30조 (허가 등의 취소) ① 지사는 어업의 허가 또는 기업의 인가를 받은 자가 제24조에서 규정하는 적격성을 가진 자가 아니 되었을 때는 그 허가 또는 기업의 인가를 취소한다.

② 지사는 전항의 규정에 의해 어업의 허가 또는 기업의 인가를 하려할 때는 미리 해구어업조정위원회의 의견을 듣는 것과 함께 당해 처분에 관계되는 청문의 기일에는 심리를 공개로 하는 것으로 한다.

제32조 (어업조정 등을 위한 허가 등의 변경, 취소 또는 조업정지 등) 지사는 수산자원의 보호배양 기타 어업조정을 위해 필요가 있다고 인정할 때는 어업의 허가 또는 기업의 인가에 대하여 그 내용을 변경, 제한 또는 조건을 붙이고 취소 또는 조업을 정지시킬 수 있다.

② 어업의 허가를 받은 자가 어업에 관한 법령의 규정 또는 이들의 규정에 따른 처분에 위반한 때도 전항과 같이 한다.

③ 전항의 규정에 의한 처분은 동항의 위반자에 관계되는 어업의 전부의 허가에 대하여 행할 때가 있다.

★이것은 법령위반을 하는 자에 허가를 하지 않음은 당연한일이며 일단 허가를 한자에 대하여도 법령에서 정한 각종 규칙 위반자를 어업질서의 유지 도모와 그 내용에 따라 취소, 기타의 변경, 행사의 정지 등의 행정처분을 할 수 있다.

이것은 위반자에 대한 사법처분과는 별도의 것이다. 가령 위반의 사실이 있어 사법처분은 하지 않해도 행정처분은 할 수 있는 것

이다 한편 사법상의 목적을 갖고 사법처분이 과해지는 것과 함께 행정청으로서의 어업질서의 행정상의 입장에서 독자적으로 이를 행정처분에 과할 수 있는 것이다.

물론 실제적으로는 연계를 취하며 행해지나 이 규정에서 “어업허가를 받은 자라는 것은 어업법 제66조 제1항의 규정 및 제7조의 규정에 의한 지사허가를 말하며 『어업에 관한 법령』이란 수산동식물의 채포 또는 양식의 사업을 규제하는 법률, 규칙 부령을 말한다.★

사실 그렇게 실행된 실적이 있는지는 확실하지 않으나 정기 ③은 가혹하리만치 엄하면서 행정수속상에 관대한 부분과는 대조적이다. 하가전에는 여러 사소한 하자는 이를 고쳐 허가하면서 일단 허가한 후에는 법 목적을 달성하기 위한 엄한 법 운영을 하고 있는 것이다.

《참고》 이부분은 이중징벌우려에 관한 참고사항으로 간주됨

金田禎之 저 어업법상해(詳解)참고 ★~★

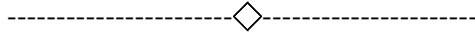
④지사는 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 어업의 허가 혹은 기업의 인가의 내용의 변경, 제한 혹은 조건의 부가 및 조업의 정지를 시키려할 때 청문을 하는 것으로 한다.

【이하 33조에서 57조까지는 생략함 .】

이상 일본 시즈오카현어업조정규칙의 내용에서 일제갱신과 연관성이 있는 조문을 발췌해 보았다.

허가에 있어 허가하지 않는 경우와 허가하지 않으면 안 되는 경우가 명쾌히 표기되었고 가령 정수를 초과하는 경우에도 신청자가 당해 어업에 의존하는 정도를 고려하는 경우와 선박마다 허가를 요하는 어업에 있어서는 전항의 규정에 따라 허가 또는 기업의 인가를 하는 신청에 관계되는 선박의 신청자별 척수 등을 감안하여 허가의 집중을

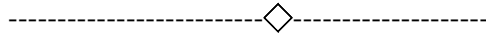
고려하도록 한 점은 우리행정에서 생각해볼만 하다. 그러나 우리의 경우 이러한 조항이 있다면 과연 허가권자의 용기가 이에 이를 것인지 의문이 든다.



어업법 제57조는 (허가 또는 기업의 인가에 수반하는 적격성을 명백히 하였다.) 지정어업의 허가 또는 기업의 인가에 대하여 적격성을 가진 자는 다음 각호의 어느 것에도 해당되지 않는 자로 한다.

- (가)어업에 관한 법령을 준수할 정신을 현저히 결여한 자일 것
- (나)노동에 관한 법령을 준수할 정신을 현저히 결여한 자일 것
- (다)허가를 받으려는 선박이 주무대신이 정한 조건에 미달 할 때
- (라)그 신청에 관계되는 어업의 영위에 충분한 자본을 갖지 않을 자
- (마)제1호 및 제2호의 규정에 의한 적격성을 갖지 않는 자가 어떠한 명목에 의한 것이라도 실질상 당해어업의 경영을 지배할 우려가 있는 자.

주무대신은 전항 제3호의 조건을 정하려면 중앙어업조정심의회의 의견듣지 않으면 안 된다.



현(縣)어업조정위원회규칙에도 본법의 정신을 이어 상기 조문의 뜻이 있기는 하나 허가 또는 인가를 하지 않을 때는 미리 해구어업조정위원회의 의견을 들을 것과 함께 신청자에 허가를 하지 않는 이유를 문서로서 통지하고 공개에 의한 의견의 청취를 하는 것으로 한다. 그러나 신청자 또는 그 대리인이 참가하지 않을 때는 취소하기로 명문화 돼 있다

우리가 주목해야할 특수 조항은 법 제57조가 명시한 적격자의 명시 부분이다.

(가)어업에 관한 법령을 준수할 정신을 현저히 결여한 자일 것  
(나)전항의 규정에 의한 처분은 동항의 위반자에 관계되는 어업의 전부의 허가에 대하여 행할 수 있다.

즉 위의 (가)의 정신은 수산법령을 준수할 정신을 잃은 사람에게는 아예 허가를 하지 않는 조항인데 의문점은 그 운용을 어떻게 하느냐의 의문이 있으나 그 실효성을 찾아 우리도 실법적으로 해볼 만한 일이다.

둘째는 그러한 법에 의하여 처벌되면 위의 (나)의 처분은 우리입장에서는 상상할 수 없는 일이다. 그렇게 해야만 할 특수한 상황이 있는지는 몰라도 만약 적용을 받는다면 어업에서는 완전 퇴출되는 꼴이 된다.

이렇게 엄한 벌칙 하에서 일본어업이 지속되고 있는지 알 수 없다. 식민지시대를 지나고 민주주의 시대에 들어와 한국은 평화선에 의해 제주근해까지 들어온 일본어선을 몰아내는데 전력을 다해왔다.

그 후 한국어업 세력이 팽창하여 한일어업협정 체결 전에는 우리어선이 일본 영해부근까지 출어하여 분규가 계속되어 왔다.

어부는 고기가 잡히지 않은 곳은 가지 않는다. 일본이나 한국의 어업제도는 기본적으로 비슷하다. 그런데 그들은 자원이 유지되어 한국어선의 호시탐탐 노리는 대상 어장이 되었고 그들은 자원이 관리되어 우리는 역으로 일본어장을 노려보는 시대가 되었다.

잘한다는 것이 아니고 왜 우리 어장에는 고기가 일본처럼 없느냐는 것이다. 이것은 국가의 어업관리의 지혜싸움에서 자원유지와 질서관리에서 우리가 밀린 탓이 아닐까? 서남구기저의 일본 EEZ에서 잡는 눈썰대의 어획증가는 그냥 보고만 있을 일이 아닐 것이다.

아래는 2003년(平成15년)도의 지사허가어업일제갱신의 허가 등에 관한 취급 방침(시즈오까현)

2003년(해이세이15년)도 지사허가어업 일제갱신의 허가 등에 관한 취급방침

### 1 기본방침

어업법(이하 「법」이라함) 제66조 제1항 및 시즈오까현어업조정규칙(이하 「규칙」이라함)

제6조에 의한 지사허가어업에 관계되는 2003년도의 일제갱신 및 이후의 허가등에 관한 취급에 대하여는 관계법령 및 방침에 위하는 것으로 한다

#### (1) 허가어업 및 그 종류

법 제66조 제1항 및 규칙제6조제1항 제1호부터 제17호까지 정한 어업에 대해서는 어업별의 허가 등의 취급방침에서 밝힌 어업종류로 분류한다.

역시 법 제66조제1항 및 규칙 제6조 제1항 제1호에서 제6호의2에 정하는 어업에 대하여는 당해어업마다 및 당해어업에 사용하는 선박마다의 제7조에서 제17조에 정하는 어업에 대하여는 당해어업마다의 허가로 한다.

#### (2) 조업구역 및 조업기간

대체적으로 일제갱신전의 취급과 동일하게 하나 어업에 따라서는 어업조정상 또는 자원보호상 지장이 없는 범위내서 조정을 도모한다.

#### (3) 허가 및 기업의 인가를 해야할 수(정수)

규칙 제25조에 근거하여 정수를 정해야할 필요가 있는 어업은 원칙적으로 일제갱신 직전의 허가수 또는 기업의 인가수를 가지고 정하는 것으로 하지만 어업에 따라서는 어업의 조정상 지장이 없는 범위내에서 조정을 도모하는 것으로 한다.

#### (4) 사용선박 및 어구의 규모의 제한

어획강도의 증대 및 과대경쟁 혹은 타어업과의 경합 등이 발생할 것이 예상되는 어업에 대해서는 종래와 같은 사용선박 또는 어구에 대하여는 일부 제한하는 것으로 한다.

#### (5) 단기허가 등에 대하여

1소형기선저인망어업 수조(手繰)제3종(조개형망어업)에 대하여는 어획대상물이 공동어업권어업의 내용이 될 수 있는 것으로 그 발생상황이 그해에 따라 현저한 변동이 있는 것을 고려하여 본어업의 허가는 단기허가(대략

조업기간) 취급으로 한다.  
 2현외어업자에 대한 허가에 대하여는 연합해구어업조정위원회의 결정에 따라 허가하는 것으로 한다,

(6) 겸업허가에 대하여  
 당해어업마다 및 당해선박마다에 허가를 받지 않으면 안 되는 어업으로서 겸업으로서 허가되는 어업에 대하여는 주어업에 관계되는 허가선박에 대해서만 겸업허가를 한다. 또 규칙 제27조 및 제28조에 근거하여 허가 또는 기업의 인가에 있어서는 겸업하는 허가어업은 분리할 수 없는 것으로 한다.

(7) 규칙 제16조 및 제27조와의 동시적용  
 어업마다 및 선박마다의 어업허가를 받은 자가 그 허가를 받은 선박을 당해어업에 사용하는 것을 폐지하여 또는 허가선박이 멸실하고 혹은 침몰한 때문에 타선박을 당해어업허가의 허가 또는 기업의 인가를 신청한 경우에 있어서는 그 신청의 내용이 종전의 허가를 받은 내용과 동일하지 않을 때 당해신청의 당해종전의 허가를 받은 내용이 당해 종전의 허가를 받은 내용을 규칙 제16조의 규정과 제27조의 규정을 동시에 적용하여 허가 또는 기업의 인가를 하는 것으로 한다.

### 3 가

#### 1. 허가의 일제 갱신

지금까지 우리는 일본의 허가어업의 행정의 실태와 그 어업들의 조업현실을 허가의 일제갱신을 전제로 관찰과 대책의 고려를 가져보았다.

그리고 일본의 일제갱신을 위한 제반 제도적 조치를 관찰 하였다.

수산업법이나 일본의 어업법에는 다 같이 허가의 유효기간 제도를 규정하고 있다. 우리는 연안어업과 근해어업에 공통으로 어업의 허가

의 유효기간을 5년에 통일하였고 한말의 어업법에서는 5년 이내로 한 바도 있었다.

일본은 5톤 이하의 어선은 3년, 지정어업은 5년으로 규정하고 있다.

1949년 어업법을 제정, 허가어업 중 지정어업은 대신허가로 정하면서 유효기간 설정의 목적을 명백히 하고 어업자원의 유지와 어업질서 유지가 당초의 허가발부 때보다 현저히 다르면 자원의 동태와 어선의 수를 감안하여 허가 일제갱신 때 이를 조정하여 어선수를 증감한 것이다.

그러나 우리는 일제갱신을 할 수 있는 규정-허가의 유효기간-을 제정해 놓고도 이를 시도한 일 조차 없었다.

#### (1) 각종규칙 위반의 출발

우리는 지금까지 연·근해어업의 실정을 살피면서 허가어업의 제도 운영에서 연안어업과 근해어업을 분류하여 어업자원의 관리와 그 질서 확보를 위한 수많은 규칙과 이에 따른 부작용의 파생을 보았으며 이것이 바로 자원 남용과 법규위반으로 어업의 국가 행정의 백년대계를 그르치고 있는 실증적(實證的) 현상임을 자각해야할 일들이라 생각하고 있다.

상기 [§1의 6 근해어어들의 개황 (4) 대표적 부정어업의 현황] 에서 덜어낸 부분은 마치 빙산의 일각을 보는 감상이며 세세한 규정 위반은 하나하나의 그 자체는 미소한 것이나 전체를 집약하면 어떤 어업의 부분을 송두리째 파헤치는 꼴을 초래하지 않는다고 누구도 보장하지 못한다.

현행 각종 법률과 규칙 들이 과학적 근거와 어업영위에서 얻은 지식에서 마련된 것이 법제화 된 것이며 현실과 딱 떨어진 규정의 내용은 아님이 확실하다. 그러나 자원의 변화와 어획노력량의 증가에 대처하는 융통성 있는 규칙의 제정은 그 현실에 적의(適宜) 대처하지 못



하는 상황이 잦아 이른바 부정어업의 출발을 초래한 경우가 된 꼴이다.

그러나 법 규정이 적합하지 못하면 대정부 진정 등에 의하여 시정을 촉구하여 합법적 조업이 되도록 함이 어민으로서의 윤리적 의무라 생각한다.

그렇다고 정부의 늦장 대응이 옳다는 것을 말하는 것이 아니고 문제는 규칙을 범하여 한 마리라도 더 잡겠다는 어부심리의 발동으로 규칙의 개정과 존속 여부를 제쳐놓고 마구잡이 위반행위를 하는 데에 오늘의 우리의 심각성이 존재하는 것이다.

## (2) 무색한 자원관리 규칙

재생자원인 어업자원은 그 보호유지에 이를 대상으로 하는 어업행위에 다각적인 제한적 조치를 강구하지 않고 거의 방치하다시피 남획을 지속시킴으로써 우리는 경험적으로 특정자원의 소멸을 경험한바 있다.

그럼으로 업종별로 분류하여 분류된 업종에는 자원보호령(10,4, 23 부터는 자원관리법)에 의하여 어구제한, 체포제한, 금지체장, 조업의 시기, 어망구성의 한계 등 수많은 제한 규칙이 현행자원보호령과 별반의 차이가 없음으로 그대로 지켜지는 경우는 전과 다를 바 없을 것이다.

전국 어업을 직접규제하고 제한하는 수산업법, 자원관리법은 규제와 제한을 관장하는 기본법이라서 고사하더라도 세부적이고 구체적 제한을 규정한 “수산업법시행령” “어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙” “자원보호령”이 그 대표적이다.

예를 들면 각종 “기선저인망어업의 금지구역과 조업구역” 각종어업의 그 물코의 제한, 어구의 수량 또는 기리, 각종 신청서 작성 요령, 허가한 어선의 대체에 대한 제한, 금어종의 시기, 체포어종의 금지체장, 어업 간의 조업조정 등 헤아릴 수 없을 정도의 규칙이 짝 차 있다.

이러한 결과는 특정상황을 제외하고는 본법을 제정하면서 좀 세부적이거나 지엽적(사실은 대단히 중요한 요소임에도) 사항은 거의 대통령령이나 부령에 위임하여 전국 어업에 관한 단일 규칙, 단일 부령을 제정 운용하고 있다.

여기에서 파생되는 어민의 불편은 자기에게 적용되는 조항과 각종 표에 의하여 제시된 수치와 조건 등을 찾기도 어렵다.

다음은 동서남해 어장의 사정이 다르고 자연적 환경이 달라 규정이 다르므로 이의 판별에 여간 혼란스럽지 않을 것이다.

이를 담당하는 공무원도 새로 착임하여 이들 일들 중에 당해 업무에 관계되는 규칙과 부령의 적용을 처리하는 데에 여간 곤혹스럽지 않을 것으로 사료된다. 관계 규정을 읽으면 아는 일이라도 알 것 같으면서 그 규정의 제정 동기는 물론 이규정 데로의 처리의 효과가 어떠한지 적어도 예측 가능한 상황을 머리에 그려야 할 정도의 이해력이 요구된다. 거기에는 많은 시간과 관장업무의 법규적용의 정확한 업무적 경험이 수반되어야 하는 것이다.

### (3) 일제갱신의 태세정비

일제갱신은 어업허가의 “유효기간”을 기준으로 하여 실시하면 된다. 그러나 허가어업계의 질서가 어느 정도 확립되어 있어야 하고 가장 중요한 요건은 유효기간의 종료일이 단위업종에서 통일되어 있어야 가능하다.

상기에서 거론한 허가대상인 “어업의 명칭”이 근해 21종, 연안 8종 계 29종의 어업이 있다. 규칙 (별표 1 별표2 참조, 구획어업은 편의상 제외)

법 제45조의 어업허가 등의 유효기간에서 법 제43조에 따른 어업허가의 유효기간은 5년으로 한다. 다만 어선을 임차하여 사용하는 등 농림수산식품부 부령으로 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다.

부령 제13조(어업허가의 유효기간의 단축)에서는

- 1 어선·어구 또는 시설의 임차기간이 5년 미만의 경우.
- 2 수산자원의 보호, 외국과의 어업협력 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 동시갱신이 고시된 수면일 경우

이상의 경우는 어업허가의 유효기간을 단축할 수 있다고 규정하였다.

이것은 법정 유효기간 5년보다 짧게 허가할 수 있다는 뜻인데 만약 일제 갱신일에 새로운 허가의 유효기간을 단축 처분한다면 당해어업에는 2이상의 유효기간이 존재하게 되어 당해어업의 만료일이 동일하지 않아 일제갱신의 실시에 지장이 있음은 명약관화한 일이 된다. 물론 승계어업허가에 있어서는 가능하지만 일제갱신일 때는 무리가 따른다.

이러함에도 법 제45조에서 “어업허가 등의 유효기간”을 규정하면서 규정의 목적은 제시되지 않고 다만 유효기간을 전어업허가에 걸쳐 5년으로 관을 박으면서 상기와 같이 4개항에 해당하면 5년을 단축하여 허가할 수 있다고 하였다. 유효기간을 법정하면서 유효기간의 효율적 운용에 관해서는 일언반구의 구절이 없다. 상식적이지마는 단축 허가시는 그 허가과 관련되는 허가의 잔존기간으로 한다는 구절뿐이다.

지난 3월16일자 「어업허가의 일제갱신 문제」 중 “1 어업허가의 성질”에서 「유효기간의 설정은 이처분의 대상인 어업이나 이에 수반하는 행위의 가부를 무기한의 장래에 걸친 판단이 어렵고 어업구조의

변화, 어황, 해황, 자원 등의 변화에 따라 허가의 방법 등을 합리적으로 개선할 필요가 있을 수 있기 때문이다」라고 천명한 것처럼 목적이 뚜렷해야 어업허가 행정의 효과와 어업질서를 확보하는 방법의 하나가 될 것이다.

그러나 상기에서 인용한 법 규정에는 그러한 취지의 구절은 찾아볼 수 없다. 일체갱신의 어업허가제를 실시하려고도 엄두를 낼 수 없었다.

상기에서 언급한 일체갱신의 목적을 나름대로 정리하여 기술하였던 것은 바로 부정어업의 난장판을 지양할 수 있는 방법의 효과를 허가의 유효기간 제도를 이용한 일체갱신에서 찾으려는 정책이 있어야 하기 때문이다.

#### (4) 일체갱신을 위한 법제도의 개정

##### (가) 유효기간 설정의 목적

수산업법 제45조의 어업허가 등의 유효기간의 조문은 유효기간과 단축에 대하여만 규정돼 있으나 유효기간 설정의 목적을 명백히 하고 그 목적을 이탈한 사유의 발생, 목적을 위반한자에 대한 처벌의 방법 등을 명시할 필요가 있다. 예를 들면 자원 내지는 어업환경이 5년간 상당히 호전, 또는 악화하여 당해어업관리 정책의 수정과 또는 부정어업이 창궐하여 자원관리에 악영향을 주고 자원보호와 그 회복에 필요한 어업허가의 방법을 바꾸어야할 때 일체갱신의 시기를 택하여 현장 적응정책의 어업허가방법을 단행하는 단초를 만들 수 있어야 할 것이다.

##### (나) 일체갱신 실시에 필요한 세부 운영지침의 작성

완벽한 일체갱신을 실시하기 위하여 부령에 이를 규정한다.

21종의 어업허가(물론 이외의 허가어업 포함)중 대상어업을 선정하여 당해 어업의 어선 중 현재 만료일에 가장 가까운 허가를 기준으로

하여 이의 만료일을 기준하고 그 다음날부터 5년의 어업허가의 유효기간 만료일을 당해어업의 전어선에 허가 처분한다.

(다) 일제갱신 대상어업의 선정

우리는 위에서 각종 연·근해어업의 실정을 살핀바 있어 과연 허가의 일제갱신 제를 실시함으로써 어업질서 확립의 단초가 잡힐 수 있는 어업이 있을까? 처음이니까 실시할 수 있는 어업을 내부적 기준을 마련하여 이를 선정하도록 한다.

대형기저의 쌍끌이, 외끌이, 동해기저, 동해트롤, 대형트롤, 근해안강망, 소형선망 등 비교적 단위 어업의 규모(수효)가 적당하고 질서 문란한 어업을 먼저 실시함이 좋을 것 같다. 아니면 규모가 큰 어업 중에서 1개 어업을 선정하여 시범적으로 실시할 수도 있을 것이다.

이 때 일제갱신 대상 어업의 모두를 공시하여 두고 우선 실시할 어업을 선정 실시하고 그 결과를 토대로 하여 점차 확대해 나가는 방법과 사전 준비를 완벽히 갖추어 전어업에 걸쳐 단위 어업별로 유효기간만료일을 동일자로 허가 처분하는 방법도 있을 것이다.

(라) 단위어업별의 유효기간의 만료일을 통일할 것

정수가 있는 어느 어업에서 그 어업의 유효기간의 진행 중 정수에 공백이 생겨 새로운 허가를 하거나 기존허가의 지위를 승계하여 새로운 어업허가를 할 때 일률적으로 5년을 할 것이 아니고 구허가의 잔여기간의 만료일까지를 유효기간으로 한다.

## 2. 어업허가 유효기간 중의 위법행위

5년간 또는 새로운 허가의 지위인수에 따른 잔여기간동안 수산관련 법·규칙을 위반하여 별도로 정하는 기준에 해당할 경우는 당해 유효기간의 만료일 이후의 어업허가는 하지 않는다.

- 예 ① 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분기준과 절차에 관한 규칙의 적용을 받아 “정지처분에 따른 계류처분을 2회이상 받았을 때와 수산관련 법령위반으로 징역형을 받은 자
- ② 수산자원보호령 37조 각호를 위반하여 두 번 이상의 벌금형을 받은 자
- ③ 수산자원보호령 제38조(채포금지 체장및 체중) 또는 제39조(비어업자의 채포금지)에 따라 벌금형을 세 번 이상의 벌금형을 받은 자.
- ④ 수산업법 제94조의 각호를 위반하여 징역형이나 벌금형을 받은 전과가 있는 자
- ⑤ 수산업법 제95조 제1항 제1호, 제3호 4호를 위반하여 징역형이나 벌금형의 전과가 있는 자.
- ⑥ 수산관련 법령에 위반하여 3번이상의 행정벌을 받은 자
- ⑦ “연근해 및 원양어업의 조업상황등의 보고에 관한 규칙”에 따른 각급보고를 3회 이상 계속하여 하지 않은 자

### 3. 운영기본 지침의 규칙 제정

- ① 운영기본지침을 작성한다.
- ② 현행 어업허가의 유효기간 조항의 목적 작성할 것
- ③ 허가권자는 허가어업의 범법 실적을 매월 대장에 작성하여 작성월 익월10일까지 농림수산식품부장관에 보고 한다.
- ④ 허가권자는 어획상황의 실태를 파악하기 위하여 매일 관내 수협 위판장의 판매사항과 어획물 판매어선의 수를 파악한다.
- ⑤ 어획물 운반선에 의하여 반입되는 어획물은 운반선명 화주별 (어선별)어획량 장소 등을 파악 기재한다.
- ⑥ 허가권자는 일제갱신 대상 어업을 실시 6개월 전에 공시하고 겸업어업에 대하여는 업종 중 주업, 종업(從業), 부종업별로 구별하여 동일허가장내에 기입 발부한다.

#### 4. 맺는말

3월16자의 “어업허가의 일제갱신 문제(1)”에 이어 “일제갱신(2)”를 써서 다시 지루함을 느끼겠으나 일제갱신 그 자체는 이미 (1)에서 언급한바 있어 그 윤곽의 대체와 그 효과에 대한 우리의 갈망이 어느 정도 달성할 수 있는 한 쪽 모퉁이는 알 수 있는 정도 어슴푸레 짐작을 하였으리라 생각된다.

그러나 우리는 누구보다도 어업질서 확립의 긴요도(緊要度)의 확립과 이에 입각한 자원보호와 그 육성보존은 이세대의 우리의 머리와 손으로 다음 세대에 연계시켜 줄 수 있는 어업자원을 보유한 어업대국의 터를 잡아 주어야할 책임 있는 세대의 긍지를 가져야할 개개의 책임을 느껴야 할 때라 생각된다.

일제갱신은 무슨 혁명이 아니고 순리의 어업현장에서 이미 법정화된 부분을 실행하는 것에 지나지 않고 지금에 와서 이를 서둘러 하니 미지의 세계를 불안히 여기게 되는 것이다.

1952년의 제정수산업에 규정된 어업허가의 유효기간의 규정은 지금까지 50년 동안 그저 어업허가의 유효기간에만 적용시켰지 이 제도의 순수한 일거리의 참뜻을 펴보지 못한 연유를 여러 핑계는 손댈 수 없이 오늘에 온 것은 당면 정책의 수립과 집행에만 집중하여 사실은 허가어업의 일제갱신제도는 어업정책의 한 중요부분이었음을 깊이 인식하지 못하였던 것 같다.

그러나 다행히 지금 이정책의 집행을 위한 출발만이라도 시도하려는 정신은 실로 만시지탄은 있으나 다행한 일로 생각한다.

그래서 일제갱신의 필요성, 허가품위의 가치, 어장질서의 확립, 미래를 내다보는 어선어업의 장래를 좀 지루하지만 연근해어업의 실상을 세부적으로 대두시켜 일제갱신이 실행된다면 그것은 지금까지 어떤

정책에 의한 것 보다 훌륭한 정책적 효과를 기대할 수 있으리라는 인식을 어민이 가져 이제도가 어업질서 발휘의 탁월성과 자원보호의 지름길임을 어민들이 확신하게 될 것이다.

허가의 일제갱신은 허가어업의 유효기간의 만료일을 기준으로 현행 조건대로 허가를 하거나 아니면 변동된 5년동안 불합리한 허가조건을 바꾸거나 어선수를 조정하여 다시 5년간(일본 3톤이하는 3년) 동안의 조건을 정하여 새로운 허가를 한다.

이 상