

1

가

가

- 가 -

한 규 설

가

가

- 가 -

Legislative Evaluation on the Whole
Renewal Institution of Fisheries Licence

연구자 : 한규설(중앙수산조정위원회 위원)

Han, Kyoo-Sul

2010. 10. 31.

목 차

제 1 장 수산업 여건과 일제갱신 필요성	7
1. 국내어업의 개황	7
2. 연근해 어업관리의 문제점	9
가. 어업관리의 안일성	9
나. 어업허가 건수와 척수의 불일치	12
다. 연안어업의 행정제도의 현실	13
라. 연안역 어업체계의 변혁	21
3. 연·근해어업의 중요성	54
가. 연·근해어업생산의 사회적 의미	54
나. 어업들의 개황 및 문제점	66
제 2 장 일본사례	73
1. 일본의 일제갱신 범상 근거	73
2. 규칙제정과 일제갱신의 대응	74
3. 시즈오카현사례	75
가. 시즈오카현어업조정규칙	75
나. 시사점	81
제 3 장 어업허가 일제갱신의 기본방향	83
1. 어업허가 일제갱신의 기본틀	83
가. 각종규칙 위반의 방지	83
나. 무색한 자원관리 규칙	84

다. 일제갱신의 태세정비	86
라. 일제갱신을 위한 법제도의 개정	87
2. 어업허가 일제갱신의 운용	89
가. 어업허가의 유효기간	89
나. 유효기간 제도의 운용	89
다. 유효기간의 문제점	90
라. 유효기간의 단축 및 개선방안	91
제 4 장 일제갱신 추진 및 실시방안	93
1. 제도도입의 전제사항	93
가. 어업자들의 이해	93
나. 법·제도적 근거 확보	93
다. 합리적 시행	94
2. 법 개정 방안	95
가. 법 개정 필요 내용	95
나. 법 개정안 제시	103

표 목차

<표 1-1> 세계총어획고와 중국의 어업생산의 관계	7
<표 1-2> 한국어업생산의 추이	8
<표 1-3> 근해어업 허가건수와 어업별 정수 및 척수의 비교	10
<표 1-4> 구획어업의 허가건수와 어선척수	28
<표 1-5> 연안어업 허가건수(2007)	29
<표 1-6> 일본 시즈오카현의 연안자망	34
<표 1-7> 낭장망, 양조망, 개량안강망의 멸치 생산	47
<표 1-8> 각종 근해어업 법정조업구역의 유무	57

제 1 장 수산업 여건과 일체갱신 필요성

1. 국내어업의 개황

어업허가의 일체갱신에 대한 3월 16일자 “어업허가의 일체갱신 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 “일체갱신”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 1-1> 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 1-2> 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
원 양	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 1-2>의 우리나라 일반해면과 천해양식어패류가 합치면 <표 1-1>의 중국어류 생산과 양식생산을 합치면 그 수치에 변동은 예상되나 어패류 생산의 기초는 역시 하강 형이 추정된다.

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

2007년도의 총어획고 3,270,727m/t 중 일반 해면어업이 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.

2. 연근해 어업관리의 문제점

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, 인망방법 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.

따라서 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.

어업허가건수는 전기한 바 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.¹⁾

1) 《참고》 2009년 현재 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 1장의 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.2)

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 신톤 8톤 이상의 어선에서 신톤 150톤 이하 어선의 구성구조를 이루고 있다. 규칙 [별표 1] 에 의하면 신톤수 8톤이상 140톤 미만인 근해어업의 어선구조인 영역인 셈이다. 200톤급만 해도 대부분 원양어업에 편입된 것으로 보인다. 근해어업의 세력을 어업명칭별로 보면 아래 표와 같다.

<표 1-3> 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 10척트롤

2) “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.

2. 연근해 어업관리의 문제점

어업의 명칭	허가정수	허가건수	어선척수	비 고
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	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 3건 이하의 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.

나. 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 당 해어업의 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, 근해자리돔들망, 기타통발, 근해연승의 9개 어업 등은 어선척수가 허가건수보다 많은 예의 대표적 어업이나 연안어업에도 이러한 현상이 두드러진다.

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

(다) 일체갱신의 당위

상기 표상으로는 허가건수와 척수가 정년하게 기재되나 몇 개의 어업에서는 실제로 어업명칭을 바꾸어 조업하는 경우가 사실은 많은 형편임을 자타가 인정하는 실정이다. 물론 허가건수와 척수가 동일할 수는 없으나 단선조업인 경우는 일치하는 것이 원칙이다. 이러한 왜곡된 현실을 바로잡기 위하여 취할 수 있는 방법은 허가의 일체갱신을 실시하는 길이 가장 올바른 지름길일 것이다.

이에 대하여는 다음 연안어업의 실정을 살핀 후 함께 논할 것이다.

다. 연안어업의 행정제도의 현실

(1) 수산업의 변모와 바다이용의 다양화

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 영향 받은 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 다를바 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 절효의 기회를 가진 것으로 생각된다.

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 바다가기는 하나 소기의 생산이 안 된다.

정치망어업이 진을 치고 회유어족을 기다려도 그 밖의 저극 어법이 쓸다시피 어획을 한다면 연안에 설치된 정치망성 어장에 들어올 어족은 부실 할 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 치지 마는 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 임해 공업단지의 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 육지 지역 (하천구역 제외)으로서 제5조에 의한 연안종합관리계획에서 정한지역.

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

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

연안은 국민의 폭넓은 관심이 모이는 곳으로 21세기의 한국에서 중요한 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 의 한 배타적 지배가 허용되지 않은 것』이란 법적 해석들이 있다.

말하자면 국민 누군들 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. 그 때가 6월이라 식탁에 냉국이 나와 있어 맛을 보니 부드럽고

바다 냄새가 듬뿍한 향기와 함께 참으로 맛있게 먹으며 무슨 국이냐고 물으니 세모라 한다(일명 짐포라고도 하고 일본말로 『まふのり』(마후노리)라하며 한때는 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. 펍 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 보험공간이며 생활에 운택을 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 쓰여 있으며 이 한도내에서 Commons는 경제적 의미 보다는 생활 즉 삶의 풍요를 지탱하는 쪽에 무게가 실리

는 것이다. 그러므로 단일정보보다는 다양성이, 효율정보보다는 안전성이, 또는 유동정보보다는 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 하에 서로 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. 이러한 점이 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 과탄을 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 강박감에 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.

라. 연안역 어업체계의 변혁

(1) 연안역에서의 어민의 수난

광복후 수산업법이 제정되면서 지금의 연안역 해면에는 제1종 공동어장을, 1963년에는 제2종(소형정치성어업)·제3종 공동어장(어선으로 예망 등 어업)을 제정하고 이들을 조합에 면허하는 한편 양식어업, 정치망어업 등은 조합이나 개인에게 면허되었다.³⁾

상기에서 언급한바 있는 고도성장기에 집어 들면서 대규모 매립으로 연안 역의 육지화에 의한 사적 재산으로서의 이용이 진전되어 간다. 수차에 걸친 경제개발 5개년 계획의 귀결이다.

이러한 결과로 일부지역에는 어장과 중복되고 항행선박과 어업은 마찰을 빚기는 했으나 어느 정도 어업과 그 이외의 산업은 나름의 분할 생존을 해왔다. 그래서 연안역 이용의 중심은 어업이었고 어촌 총

3) 제1공동어장은 당시의 용어이며 지금은 마을어정으로 개칭됨

유제를 기반으로 한 이용관계는 연안역을 덮고 있었다.

그러나 경제발전이 진행되면서 종래와는 매우 다른 이용이 중복(重複)해간다. 이것은 큰 사회적 갈등을 몰고 와서 연안의 제2·제3종 공동어장제도는 폐지되고 구획어업이란 이름의 허가어업으로 전환된다.

연안역의 어촌 공유제 개념(Commns)은 한 모서리를 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 하는가는 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.⁴⁾

(2) 공유제가 무너지고 구획어업이 대두

어업조합이 어업권자로 어민들에(조합원) 행사시켜 어촌어민의 경제적 소득에 기여해온 제2·제3종 공동어장제를 폐지하고 구획어업이란

4) 이께가미고오이찌(池上甲一)일본긴끼대 교수의 “어촌과 농촌의 자원이용--코몬 스 의 이해를 들어--”를 참고하여 재구성함

이름의 「어업의 종류」를 정하면서 정치성구획어업과 이동성구획어업으로 나누고 정치성어업에는 13종, 이동성구획어업에는 5종 계18종의 허가어업을 배치하였다. 그리고는 이들 어업은 모두 개인에게 허가하여 종전의 총유적 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 적합한 공용(共用 해역)(Commons)이었다.⁵⁾

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

5) 참고로 Loose한 rule의 Commons는 이용규제가 일정한 집단에 한정되지 않는 비교적 자유로이 이용할 수 있는 상태의 것을 말한다.

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 조업함으로 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 제3종 공동어업이 정치망류의 어업이었다.

따라서 종전의 제2·제3종 공동어장의 어업권은 폐지하고 이동식구획어업과 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, 실뱀장어안 강망어업 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 사용하

여 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 그물진개용으로 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 사람 이 노를 저어 그물을 끈다는 어법이다.

繰網은 수조망(手繰網-데구리아미)의 줄인 말인 듯 일본은 소형기선저인망 어업 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 소형기저의 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 →6월이 외는 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 미끼이외의 목적에 사용 못하게 하며 동시에 판매는 엄금하고 있다.

(ㄴ) 정치성구획어업

상기 (3) 바다의 Commons에서 논란바 있듯이 연안역 범위의 해역은 총유 적 개념의 수면에 지역 어민의 공동의 이익을 위한 어장을 어촌 계나 조합 에 면허하여 어민들의 경제적 이익을 도모할 수 있게 하였으나 이들 어장 인 제2·제3종공동어장제의 폐지로 지역 어민 중의

개인에게 이를 허가했다는 것은 이미 거론하였다.

이들 어업은 모두 13종으로 지인망, 선인망, 호망어업 등이 대표적이다. 시장·군수가 허가권자로 2007년 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 팽배한데 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 연안 전체어업의 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 2008년 10월 현재 상기 제1항 제9호인 “이동성구획어업의 수면위치 변경”을 “구획어업의 수면위치 변경”으로 변경하려 하고 있다. 위치병경의 신청 사유가 경영개선을 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 2007년 구획어업 허가건수는 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 1-4> 구획어업의 허가건수와 어선척수

구획어업의 종류		허가건수	허가정수	어선척수
정치성	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	

2. 연근해 어업관리의 문제점

구획어업의 종류		허가건수	허가정수	어선척수
이 동 성	문어단지	-	-	
	형 망	565	556	
	새우조망	956	850	
	실뱀장어안강망	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 1-5> 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	

자료 : 어선척수는 농수산부 어업정책과 2009 자료, 구획어업 어선수가 빠져있음

연안어업의 허가처분상의 건수가 사실은 합법적 어업세력이어야 한다. 위의 표에서 볼 수 있는 업종은 법 규정에 따른 것으로 허가건수와 허가정수가 맞지 않으나 당국은 상당기간 기존허가건수를 둔 채 앞으로 정수에 접근 하는 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 일체갱신의 필요성이 절실한 방법으로 구상된다.

■ 어장황폐를 막으려면

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

이렇게 하여 정수허가제 실시에 들어가 기존허가 소지자가 허가를 받지 못하면 (ㅁ)에 준하여 실시할 뿐이다. (ㄱ)의 요건은 일체갱신제도를 도입할 수밖에 없다.

이 중 연안복합어업에는 문어단지(강원도 제외), 주낙, 외줄낚시, 패류껍질을 사용하여 포획하거나 손으로 쫓치를 포획하는 어업들이 있

고, 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 이어 업의 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 덜어 주어 어업활동에 전념하도록 한 것이나 어업관리 및 통계관리에 있어 어법별 어획고의 집계는 거의 불가능한 상태를 가져와 자원관리 및 어업 관리에 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 틀마다 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 실어야한다.

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 뺏히는 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 조업 하고 있다.

1건의 연안자망허가로써 3중자망의 저층고정과 중층고정자망을 하며 명태 어획이 좋았던 때는 명태저층고정자망과 중층고정자망이 있어 이것도 3중 자망이었다.

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

근해어업은 같은 해역에서 2중이상의자망을 하려면 과학원의 의견에 따라 허가권자의 승인을 받도록 하고 있다

또한 이해역이외의 곳에서 근해어업의 허가소지자가 2중이상의 자망을 사용하려면 규칙 제37조에 의하여 규칙 별지 제32호의 서식에 따라 농수부 장관에 사용승인신청서를 제출하여 승인을 받게 하고 있다.

그리고 규칙 제38조는 사용승인후의 사후관리의 의무를 두고 있다.

(b) 일본의 연안자망어업 제도

일본 시즈오카현의 연안자망의 허가는 5종의 어업의 종류로 고정식 1·2 매(枚)자망어업, 고정식 3매자망어업, 고정식 2매자망어업, 보리멸 2매자망 어업, 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 한 정하고 있다.

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

여기에서 우리가 주목해야할 대목은 어업조정과 자원보호의 이유 때문에 보리멸의 채포를 목적으로 하는 자망어업은 허가제를 실시하여 이를 자망 중 “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 5톤 이상의 것이 있으며 “자망어업”이란 포괄적 허가는 원칙적으로 하지 않고 있음이 일본 당국의 설명이다

참고로 일본 시즈오까현 어업조정규칙의 자망규정 부분을 본다.6)

<표 1-6> 일본 시즈오까현의 연안자망

어업의 명칭	어업종류명	정수 유무	취급방침	제한과 조건
고정식 자망	고정식 1,2매 자망어업	정수	총톤수 5톤미만에 한함. 근거리별 정수	수심 200m 또는 거안 2천m이내 해역 그물 길이 1천m 높이3m 1통 등

6)

일본 시즈오까어업조정규칙 제2장 어업의 허가
 제 6 조 : 어업법 제66조에 규정한 어업외에 다음에 계기한 어업을 영위하려는 자는 제1호에서 제6 호까지는 당해어업 마다 선박마다 그 외의 어업에서는 당해어업 마다 지사의 허가를 받아야한다.
 (9호) 고정식자망어업
 (10호) 자망어업(전호의 어업을 제외함)

2. 연근해 어업관리의 문제점

어업의 명칭	어업종류명	정수 유무	취급방침	제한과 조건
자 망	고정식 3매자망	정수		근거지별 조업구역. 1 일 1통 조업 야간조업 금지 인공어초 500m이내 조 업금지 어획성적보고서 를 3월31일까지 지사에 제출
	보리멸 2매자망	정수		
	옥돔 3매자망	정수		
	3매자망		하마나호(湖)를 조업구역 한정 기타는 위와 같음	

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 제출 하도록 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 기준으로 하면서 동해는 11월~5월 사이에는 35,000m를 허용하였으니 이는 조속히 시정할 필요가 있다.

근해 및 연안자망어업허가를 받은 자가 자원보호령에서 일부 수역에 한하여 허용한 경북의 왕돌초 해역에서 2중이상 자망을 사용하려면 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 얹어 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 하게하려는 의도마저 보이는 것은 3중자망의 허용에 관한 대외 과시용인 듯하다.

(ㄴ) 톤수에 의한 연·근해어업 분류의 모순

5톤~10톤 사이 연안어선은 10톤이상의 근해어선에 비등한 침단장치를 갖추고 조업을 하고 있다. 가령 조업구역은 경북 또는 강원도의 관할수역으로 허가처분 되나 동해의 경우 현재의 각선의 능력은 근거지향에서 정동으로 3~5시간을 항해한다면 30~50해리 이상의 먼 바다

에 닿으며 근해 자망과 다를 바 없는 해역에서 조업하는 꼴이 된다.

근해자망 역시 연안쪽에 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 연안 어업은 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 상대에게 알리거나 현장에 적절한 표시를 하고 자기를 알리는 조치를 한다는 것이다. 대단히 감동할 만한 일이나 아이러니를 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 한국수

산을 지키려면 어느 방향이든 결론지워야 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 어장 이용의 현실에 맞는 자망어업의 허가 제도의 창출을 숙고하기 바란다. 콩치 유자망, 게 저층자망, 양미리 고정자망은 3중자망이 아니다.

3중자망을 허용하는 경우에도 그냥 연안자망의 허가이다. 뿐만 아니라 그 물의 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 어업에까지 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 연승 패류미끼어업등을 포함하여 조업이 자유로이 해당 시·도의 관할수역 내에서 어느 때라도 조업이 가능하다. 허가방법은 전체 어업을 나열하는 것이 아니고 그냥 연안복합어업으로 허가한다.

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

어선통계의 척수는 33,258척 76,827톤(2006년)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 바꾸고자 할 때마다 수협 등에 신고

하는 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 보장받고자 하는 심정은 이해하지만 어떤 방법을 취하면서 국가의 어업관리의 목적과 어민의 생산 활동이 함께 보장받을 수 있는 길을 찾아야 할 것 같다.

(다) 새우조망

(a) 조망의 연유

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

새우조망이란 명칭 자체가 엉뚱하다.

(b) 어구도감상의 수조망(水操網)

한편 2002년 수산과학원이 발간한 한국어구도감에 따르면 『수조망(水操網), (손망, hand seine)은 낭망, 날개그물 및 인망으로 구성되는 후리그물 중 소형 그물이다. 무동력선 또는 동력선을 사용하여 어장에 도착하면 투 망전에 닳을 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 발돌의 양을 조절하여 저층뿐 아니라 표층 부분까지도 사용한다.』라고 기재돼 있다. 이 어법을 읽어보니 우리나라의 외끌이 기저이며 일본이 말하는 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 우리말 음표를 한 자(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.

(c) 들의 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 빔트롤의 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 확연한 것임으로 어법과 어업명칭의 시정은 긴요하며 동시에 이들 어업이 자원관리 및 어업질서 확립과 밀접한 관계가 있음을 인식하고 조속한 제도적 정상

화를 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 8,202천원에 해당한다.

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 유통건수가 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 이 어업의 실태에 맞는 규정을 창안해야 할 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 권리를 포기하지 않고 장래에 있을지도 모를 정부의 구조조정에 기대하고 있는 측면이 있는 것이다. 상기의 (2) “총유제가 무너진 구획어업의 대두”의 (라) 연안어업의 현실 (ㄱ)에서 언급한바 있는 “엄격한 실태조사에 의한 유희허가의 정리”는 이러한 어업의 헛수상황을 해결하는 방법이 될 것이다.

(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 붕장어 통발, 붉은 대게통발, 문어통발, 꽃게 통발, 장어통발이 대표적이나 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. 수산업법시행령 제35조는 “무동력어선 또는 총톤수 8톤미만의 동력어선으로 통발을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업”을 연안통발어업으로 규정 하고 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.

그러나 장어 포획을 목적할 때는 망목의 제한은 없었으나 2001년 6월 이 후에 연안통발에 있어서는 22mm이하, 근해통발에 있어서는 35mm이하는 사용을 금지하고 있다. 이로 말미암아 연안과 근해를 막론하고 업계의 반발이 있었으나 시간이지나면서 특히 연안 쪽은 호지부지한 인상을 주고 있다.

또한 계를 목적으로 한 “장어통발”과 “그 밖의 통발”은 5월1일부터 7월31일까지, 10월31일부터 12월31일까지는 조업을 금지하고 있다.

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

(b) 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 현 세

력의 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 감축해 나갈 방법에서 극히 주목되는 대목이다.

현재의 통발수가 다어획만을 목적인 것이면 이 수는 협의 조정할 필요가 있다. 그리고 망목의 크기에 있어 장어류의 포획을 목적할 때는 2001년 6월 이전까지는 망목의 제한을 두지 않은 점에 유의하면서도 왜 22mm이하와 35mm이하를 사용금지한 것인지 그 참 뜻을 이해하면서 규정을 준수 해나가는 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).

1992년 5월 연안유자망어업자들이 수산청장 면담시 연안안강망어업으로 전 업 요구 92년 5월~6월 시험조업 실시(대천수산연구소·충남도·보령군). 낭자자망 어업인의 반대가 있었으나 낭자망 외 타연안어업(유자망, 연승, 조망 등)에 대한 250건의 허가.

1994년 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 행정자료 통계).

개량안강망어업의 조업제한 조건은 망목내경 25mm이하이나, 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 장차 현허가 유효기간의 만료시는 재허가를 하지 않을 것이란 견해를 밝히고는 당국은 해선망, 낭장망, 연안안강망 등에 감척 보상금을 지불하고 세망 어업의 구조조정을 단행한 바 있었다.

당해어업자들은 이곳에서는 타어업에 전환할 대상 업종이 없고 이 종류어업이 아니면 고사를 면하기 어려운 사정이라 주장하며 현행 어망 망구 5 mm를 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 사용

하겠다는 요청을 당국은 수용, “개량”을 포인트로 하여 전술한 바와 같이 248척의 8톤 미만의 어선에 개량안강망어업을 허가처분 하였다.

(b) 개량의 허술

2007년 현재 개량안강망어업의 허가는 524건이며 연안안강망어업은 85건이 유효허가건수인 상태다(2007년 말 현재 어업정책과 행정자료 인용). 그러나 아래 <표 1-7>의 어획실정을 감안하면 현 실정은 개량 포인트인 25mm 망구를 사용하여 중하를 주 대상으로 하는 조업행태는 아닌 것 같고 5톤 이상의 어망부설을 금지한 규정도 잘 지켜지지 않는 실정임은 원상에 회귀되어 종전의 연안안강망어업을 재현하고 있는 실정이다.

요는 이곳의 멸치와 젓새우 어획을 노리는 연안안강망, 낭장망, 양조망 등과의 각축에서 밀리지 않으려는 태세여서 양조망의 15mm가 거의 인망식조업을 하고 있는 데에 대하여 25mm의 그물로서는 대항이 안 되니 세망을 사용하여 목적 달성을 꾀하고 있는 것이다. 낭장망, 양조망, 개량안강망의 2년간의 멸치 생산추이를 보면 아래와 같다.

<표 1-7> 낭장망, 양조망, 개량안강망의 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

정부는 지금 자원회복계획을 수립하여 많은 어종에 대해 집중적 조치를 취하고 있는 한편 기존 법규를 재검토하면서 치·자어 혼획을 저하에 여러 방안을 검토하고 있는 점을 고려할 때 개량안강망어업의 망구 규격 위반은 다방면에 걸쳐 그 대책의 시급함을 시사하는 것이

다. 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

1. 법규위반으로 어업질서를 문란케 한다.
2. 타 어업에 전환하려해도 업종이 마땅치 않아 어업 자체에서 퇴출될 우려가 있다.
3. 치·자어의 혼획율이 높아 자원 유지에 역행한다.
4. 해당 자원의 적정관리의 틀을 확립할 수가 없다.
5. 법규위반 상태를 방치함은 그 행위의 정당성의 간접인정과 해당 규정 제정의 적격성이 부족하다는 구실을 제공한다.
6. 어업자에 우기면 통한다는 풍조를 심어주어 타 정책 시행에도 영향을 미칠 우려가 크다.
7. 실시한 정부의 세망어업 구조조정의 무의미성의 발로
8. 개량안강망어업의 세망사용을 타어민이 수용하려 하지 않는다.
9. 현행 자원보호령 별표 주3에서 “멸치, 빙어, 보리멸, 문정망둥, 싱어, 만지, 벤대이, 젓새우, 및 곤쟁이를 포획할 목적으로 여자망이나 그 밖의 직망과 세목망천으로 된 어망을 사용하는 경우에는 사용금지 그물코의 규격은 적용하지 않는다. 이에 해당되는 어업은 새우조망, 양조 망, 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).⁷⁾

7) 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 불신풍조 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 자원관리의 여러 정책을 무색케 하는 후진적 범조문임으로 진실히 그러한 세망 아니면 어획이 안 되는 케이스만 남기고 폐지할 당연성이 있는 것이다.

전술한 수산과학원(그 당시는 진흥원)의 치·자어 혼획율 시험에서 망구 4.2mm의 경우 73%, 25mm의 경우는 38%의 수준으로 그 결과가 확인한 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 이 정도의 생산이면 절대 놓치려는 어민은 쉽지 않을 것이다. 특히 통계 수치의 일반적 성격으로 보아 어획생산의 실상은 이보다 상위에 있을 것은 확실하다.

(d) 왜곡된 현실의 대책

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

어느 산업에서나 사회 경제적 입장에서 긍정성이 없는 산업은 존재하지 않지만 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 충족되어야 한다.

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

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

① 먼저 어민은 부설어망통수를 지켜라

먼저 해당어민은 현재사용하고 있는 어망통수를 과감히 줄여 허용된 통수 범위내의 조업을 해야 한다. 개량안강망이 첫째로 지켜야 할 일은 이것부터이다. 2002년 9월에 3통을 5통으로 완화할 때 10~20통을 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 10 톤이내의 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·자어 어획 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 확인할 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 실체소유 어망 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 공포되어야 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 개량안강 망과의 편향된 단속이 될 것이다. 먼저 개량안강망과 어장이 경합되는 어업들, 연안안강망, 낭장망, 양조망 등도 전기 개량안강망에 준한 구체성 있는 단속의 강화를 입안해야 할 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 2008년 12월 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

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 앞으

로 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 조업시간의 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 어업편제에 모순을 야기하였다.

많은 연안어선들이 연안영역을 벗어나지 못하고 능력의 한도가 허용하는 근접범위에서 조업하고 있으나 고마력 고속력의 또 다른 세력들은 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.

3. 연 · 근해어업의 중요성

가. 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 ㉠의 경우 42,455천원, ㉡의 경우는 30,075천원으로 나오나 통계청의 어가수입은 전업 22,40천원, 겸업 51,527천원이 산출되어 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 척수 비례 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 발전 계획이 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

존재 하게 된다.

여기에다 연안어업 자체에도 업종은 달라도 주대상어종이 같아 어장의 경합이 날로 복잡다기해져 가서 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 1-8> 각종 근해어업 법정조업구역의 유무

어업명칭	허가건수	조업구역유무	금지구역 유무	비 고
대형쌍끌이	34	있음	있음	조업척수와 차이
대형외끌이	38	있음	있음	
대형트롤	37	전국해역(128도 이동해역제한)	있음	
동해기저	20	있음	있음	
서남구(외)	29	있음	있음	
서남구(쌍)	7	있음	있음	
동해트롤	23	있음	있음	

제 1 장 수산업 여건과 일제갱신 필요성

어업명칭	허가건수	조업구역유무	금지구역 유무	비 고
근해선망	29	전국근해	제주남쪽에 있음	
소형선망	35	있음	있음	
근해채낚기	618	전국근해	없음	
기선선인망	54, 14	있음	있음	
근해자망	569	전국근해	삼치에 한해 있음	
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

주 : “있음”은 법에서 구획돼 있으며 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 분류돼 있다. ① 근해어업, ② 연안어업, 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 감안하면서 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 윤곽은 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 어획 증진에 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 갑

론을박이 있으나 10여 년 동안 지속되고 있어 어업허가의 일체갱신의 유효성을 찾고 있는 본관에서의 논술은 기회가 있을 때에 상술키로 하고 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 억제력을 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 “해수 양식어업”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(가)의 근해어업과 병행하여 수산업법 시행령 제35조에 8개의 연안 어업을 규정하였다.

한편 실제 연안구역에서 조업을 하는데도 법 제43조 제3항에 구획 어업을 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 한 들 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 두려한 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 속하지마는 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·근해 어업의 분류의 동일계층에서 “하나의 어업”으로 규정하기에는 정책 시책상 불편을 초래할 우려도 있고 사회 일반의 대(對)어업적 인식

에 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 당해 어업인들의 희망에 의한 것인지는 알 수 없지만 현재의 조업구역은 관계 도의 “연해”로 표현되어 있어 비록 전국적 연해어업은 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 이해는 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 넘어가야할 사항은 어류생산의 기간(基幹)어업간의 생산 비교한 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)

4,246개 경영체

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

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

나. 어업들의 개황 및 문제점

(1) 근해어업 조업 제한의 윤곽

현행 각종근해어업의 조업구역은 법 제53조에 근거하여 대통령령인 자원 보호령에 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 어업 자원의 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 제한사항을 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 관한 사항을 규정하고 있다. 또한 이들 조항들을 위반한 때의 처벌을 규정한 조문 등이 있다.

이를 대통령령에 위임하여 본법에서 규정한 각종 어업을 엄격한 조건하에서 규제하려 한 것이다.

이렇게 완벽하리만치 어업조정의 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 생각조차 하지 못할 어구규모의 엉뚱한 확장 변경으로 도저히 조업해서는 안 될 수역에서 연안어선 만이 어획하는 어종을 어획함으로써 연안어민의 원성을 쌓고 있는 실정은 촌각을 다투어 없애도록 해야 할 일임은 당사자들이 더 잘 알고 있을 것이다.

또 어떤 쪽은 허가 내용의 어업을 벗어나 버젓이 더 능률 좋은 어구어법 사용을 공공연히 하면서 법이 고쳐지기를 기다리는 형편인 부

류도 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 껍이나 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,

㉔ 동종어업의 2척 이상의 어선은 다른 어선 또는 대체하는 규모가 기존의 허가받은 어선의 톤수를 초과하는 톤수 이상의 동종어업의 허가를 받은 어선을 폐선한 경우 등 조건

㉕ 어선 및 어구의 새로운 대체는 “어선·어구의 폐기 등”의 조건을 이행해야 하며 해당권이 설정된 어선은 채권자A와 채무자B의 채권채무를 B가 C에 채무를 양도하는 것에 A가 동의하여 그 동의서를 제출하여 허가를 신청하면 허가를 받게 된다.

㉖ 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 허가 취득에 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 안전 경영을 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 대처하려는 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 특별금

지구 역의 침범문제, 동해트롤의 오징어 공조조업 문제와 소형트롤의 연안근 접조업 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, 새 우방의 선미식 인망과 막대의 재질과 길이의 위반, 구획어업의 조업구역 이탈과 막대의 길이 및 종류의 위반, 3중자망의 사용, 연안어선들의 망구 축소와 그 대표적인 개량안강망 등 헤아릴 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 생략 하거니와 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 소형 기저의 대두의 빌미를 제공하고 있음은 일부 지역에서는 기정사실화 돼 있다.

이렇게 부정어업의 현실을 길게 논하는 것은 어지러운 부정어업으로 자원 보호는 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 어법상의 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 -- 근 해선인망에서는 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(p. 317)에는 저층오퍼트롤에 관한 설명이 있다.

기선선인망도 “동력어선으로 인망(저인망은 제외한다)을 사용하여 수산 동물을 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 날개 그물의 길이 등으로 저변을 끌지 않을 수 없는 실정이라 한다(기선선이망 조합 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 저변에서부터 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 틀림 없다. 문제는 이와 동시에 어획장소이다. 나로도 남쪽에서 제주에 이르는 해역이며 조업 금지구역과 상관되지 않을까?

특히 어법 표현의 용어는 정확한 신중성이 요구된다. 쌍끌이기저의 관계자에 지금의 어법이 저인망어업이냐 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 펍 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.

제 2 장 일본사례

1. 일본의 일제강신 법상 근거

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 중앙어업조정심의회의 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 어업 행정의 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 부과하여 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 일제 갱신에 관계되는 조문을 발췌해 보기로 한다.

3. 시즈오카현사례

가. 시즈오카현어업조정규칙

제 1 조 (목적) 이 규칙은 어업법 및 수산자원보호법 기타 어업에 관한 법령과 함께 시즈오카현에 있어 수산자원의 보호배양, 어업단속 기타 그 어업 조정을 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 첨부하여야 한다.

제 6 조 (어업의 허가) 어업법 제66조제1항에 규정하는 어업외에 다음에 제시하는 어업을 영위하려는 자는 제1호부터 제6호의2까지

에 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(圍目網)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 만료되도록 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, 조업 구역 및 조업기간을, 기타의 어업에 있어서는 어업의 종류, 조업 구역 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 당 해어업의 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.

③전항의 의견 청취에 있어서는 당해신청자 또는 대리인은 당해 사안에 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) 전호의 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 포함함))의 규정에 의하여 공시한 허가 또는 기업의 인가의 신청을 해야 할 기간의 말일 이전에 있어서는 당해허가의 유효기간의 만료일에 당해어업의 허가 또는 기업의 인

가를 받은 자)가 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 대신으로서 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 불고하고 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

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

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

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

로 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.

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

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

이것은 법령위반을 하는 자에 허가를 하지 않음은 당연한 일이며 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 안해도 행정처분은 할 수 있는 것이다. 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 지사허가”를 말하며 『어업에 관한 법령』이란 수산동식물의 채포 또는 양식의 사업을 규제하는 법률, 규칙 부령을 말하나 사실 그렇게 실행된 실적이 있는지는 확실하지 않으나 정기 ③은 가혹하리만치 엄하면서 행정수속상에 관대한 부분과는 대조적이다. 허가전에는 여러 사소한 하자는 이를 고쳐 허가하면서

일단 허가한 후에는 법 목적을 달성하기 위한 엄한 법 운영을 하고 있는 것이다.

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.

나. 시사점

일본 시즈오카현 어업조정규칙의 내용에서 일제갱신과 연관성이 있는 조문을 발췌해 보았다.

허가에 있어 허가하지 않는 경우와 허가하지 않으면 안 되는 경우가 명쾌히 표기되었고 가령 정수를 초과하는 경우에도 신청자가 당해어업에 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.

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. 식민지 시대를 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 호시 탐탐 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?

제 3 장 어업허가 일제갱신의 기본방향

1. 어업허가 일제갱신의 기본틀

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

그리고 일본의 일제갱신을 위한 제반 제도적 조치를 관찰 하였다.

수산업법이나 일본의 어업법에는 모두 허가의 유효기간 제도를 규정하고 있다. 우리는 연안어업과 근해어업에 공통으로 어업의 허가의 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 유효기간을 제정해 놓고도 이를 시도한 일 조차 없었다.

가. 각종규칙 위반의 방지

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 생각

하고 있다.

상기 [§1의 6 근해어어들의 개황 (4) 대표적 부정어업의 현황] 에서 떨어진 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 못하는 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.

나. 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 별

반의 다름이 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 그물코의 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 게시된 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 관계 되는 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.

다. 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 당해어업

에는 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 상기와 같이 4개항에 해당하면 5년을 단축하여 허가할 수 있다고 하였다. 유효기간을 법정하면서 유효기간의 효율적 운용에 관해서는 일언반구의 구절이 없다. 상식적이지마는 단축 허가 시는 그 허가와 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. 일제갱신의 어업허가제를 실시하려고도 엄두를 낼 수가 없다.

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

라. 일제갱신을 위한 법제도의 개정

(1) 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 어업 허가의 방법을 바꾸어야할 때 일체갱신의 시기를 택하여 현장 적응정책의 어업허가방법을 단행하는 단초를 만들 수 있어야 할 것이다.

(2) 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.

(3) 일체갱신 대상어업의 선정

우리는 위에서 각종 연·근해어업의 실정을 살핀바 있어 과연 허가의 일체갱신제를 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 일체갱신 대상 어업의 모두를 공시하여 두고 우선 실시할 어업을 선정 실시하고 그 결과를 토대로 하여 점차 확대해 나가는 방법과 사전 준비를 완벽히 갖추어 전 어업에 걸쳐 단위 어업별로 유효기

간만료일을 동일자로 허가 처분하는 방법도 있을 것이다.

(4) 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 일제갱신의 운용

가. 어업허가의 유효기간

어업허가의 유효기간 규정의 필요성과 효용성에 대하여는 이미 일제갱신(2)에서 서술한바 있어 재언하지 않겠으나 요는 어업허가행정의 정연(整然)한 처분으로 어업행위에 가지런한 질서를 가져 국가에 부여된 어업자원의 보호유지의 달성에 있음은 위에서도 누누이 밝힌 바이다.

때문에 법 제46조에서 “어업허가 등의 유효기간”을 규정하여 5년으로 하고 임차한 어선이나 장관이 인정하는 경우에는 그 기간을 단축할 수 있다고 하였다.

그러나 문제는 유효기간 제도를 규정해놓고도 허가처분의 1개 허가사항에 지나지 않는 현실에 두게 하여 단지 허가존속의 유지를 5년간 보증하는 용어에 지나지 않는 결과를 만든 꼴이 된다.

나. 유효기간 제도의 운용

유효기간 제도의 효율적 운용을 하지 못한 첫째 이유는 과거부터 어업관련 실무 간부들이 유효기간 제도의 깊은 취지를 모르고 5년이 되면 다시 신청에 의하여 허가해주면 된다는 안일한 생각을 지금까지

가진 때문이다.

둘째는 법조문에 제정 수산업법 때부터 현행법 제46조에 이르기까지 목적의 명시가 없어 유효기간의 행정적 활용의 모멘텀(momentum)을 버리지 못하였다.

셋째는 수산자원의 보호, 어업세력의 균형, 어선어구의 발전·변형상황(불법적 또는 현실성 결여 등에 대한 고려)에 따른 허가처분의 대응 미흡이다. 자원보호는 자율관리어업, 자원회복계획에만 치중했지 어업허가제의 기본 취지를 망각하고 있었다.

넷째는 법46조를 규정하면 당연히 허가의 일체갱신문제를 염두에 둔 허가처분의 기본지침 정도는 마련되어서야 했다.

다. 유효기간의 문제점

유효기간의 일률적 5년의 시행은 어장의 위치적 조업조건을 고려할 때 현행 근해어업과 연안어업의 분류는 그 목적이 어디에 있는지 혼돈스러워 질 때가 있음은 이미 수차에 걸쳐 언급하였으나 실제 허가의 일체갱신제를 실시하려면 근해어업뿐 아니라 연안어업에 있어도 실시해야 어장질서의 확립을 바랄 수 있을 것이다.

사실 연안어장의 자원문제와 질서문제는 근해어업과 더불어 이루어짐으로 일체갱신은 반드시 연안어업을 포함해야 할 것이다.

그러려면 지금과 같은 8~10톤 이하의 연안어업의 톤수별 계층화를 고쳐 5톤 이하를 연안어업으로 하고 5톤 이상15톤 미만은 연해(沿海)어업?, 15톤이상은 근해어업으로 그 편제를 고칠 필요가 있을 것이다.

지금과 같이 계층화를 해놓고도 어떤 시기나 어장에 따라 함께 조업을 하니 자기모순을 안고 있으며 아무리 관련 어민의 고충을 이해하고 동시에 어민의 경영적 입장을 도운다는 취지일지라도 연근해 어선이 한군데 어장에 뒤섞여 자원의 남획과 어업질서를 무너뜨린다면

제도를 고쳐 이에 대응하는 길 밖에 없을 것이다.

그리고 연안어장의 환경과 조업조건의 변화, 어획노력량의 적정규모의 유지노력은 3년간의 기간에 미세한 관측의 결과에 의한 이의 대응방법을 강구하지 않으면 연안어장의 보호는 저 멀리 손닿지 않는 용궁에서나 찾을 것이다.

라. 유효기간의 단축 및 개선방안

상기에서 지적한 이유 등으로 5톤 이하어선의 허가유효기간을 현행 5년에서 3년으로 단축 개정함이 합리성이 있을 것 같다.

연해어업은 근해어업과 함께 5년으로 하는 것이 합당할 것 같다

그러함으로써 각종 연안 어선어업에 일제갱신을 적용하여 3년간의 시간에서 어선척수의 적정성, 업종간 어장의 변화상황, 업종간의 갈등상황의 해소방법, 당초허가시의 어구의 변동 상황과 당해어장에 적합성 여부 등을 파악하여 일제갱신을 통한 허가방안을 검토하도록 되어야 할 것이다.

물론 3년으로 단축됨에 어민들의 행정수속 등에 불편이 예상되나 결과는 10년간에 연해·근해어업은 2회, 5톤 이하는 3회의 허가수속이 되지마는 좁은 안목에서 연안어장의 보존을 위하여 부득이 하다고 이해한다면 큰 불편은 아닐 것이다.

이러한 조치에 수반하여 따르는 조업구역의 문제는 자연히 조절작업이 이루어져 갈등해소의 길을 찾게 되어 연안어업만의 조업이 되고 조절된 세력에 의한 어획노력량의 획정으로 자원과 어획노력의 균형을 잡을 수 있는 방법이 될 것이다.

제 4 장 일제갱신 추진 및 실시방안

1. 제도도입의 전제사항

가. 어업자들의 이해

우리는 지금까지 일제갱신의 상황을 여러 각도에서 조명 해 보았다. 관련 지금과 같은 혼잡한 현실에서 일제갱신이란 초유의 어업허가 행정업무의 목적의 정상작업에 들어갈 차비를 하려한다.

가장 걱정스러운 것은 어업자들의 이해를 얻는 일일 것이다. 혹시나 공시된 사항 중 자기에 해당되어 허가를 받지 못할 거는 아닌지? 정수의 조정으로 감축의 대상은 아니 될지? 그러나 지금까지 성실히 생산에 종사한 사람이 사소한 문제로 탈락이 된다면 일제갱신 운용의 전체에 영향을 미칠 것이니 시행당국도 엄격하면서도 유연성 있는 자세가 필요할 것이다.

요는 당국이 걱정하고 염려해야할 점은 현행제도가 일제갱신을 유연히 치를 수 있는 상태가 아닌 점을 어떤 방향으로 제도를 고쳐야 하는지, 그 고침이 어업자에 바람직한 장래의 우리어업에 유용한 것 이란 확신을 갖게 하여 어업백년대계의 초석을 이룬다는 긍지를 갖게 하는 제도로서 기여하기를 바라야 할 것이다

나. 법·제도적 근거 확보

그러려면 현제도를 일제갱신에 유용하고 합당한 방법을 택해야 한다. 먼저 관련 법 규정을 신설내지는 개정하고 현체제에서 신체제로 물 흐르듯 제도적 상황이 고쳐져야 한다.

지금은 개개 업종의 개개 어업자의 허가의 유효기간이 365일 중에 산재해 있고 그 중 연안어업은 그 유효기간이 3년으로 단축됨으로 그 3년을 초과한 개개업종의 어업자의 기간만료일이 365일 중에 산재해 있거나 또는 3년 미만만료일이 산재해 있을 것이다. 이 현상에서 최초로 시작한 일제갱신시에 돌아가려면 법을 어떻게 개정 적용할 것인가의 문제가 있다. 이는 역시 근해어업에도 적용되는 일일 것이다.

다. 합리적 시행

다음은 연안어업 전체를 어떻게 합리적으로 시행하느냐의 숙제가 대두된다, 4 “연안역 어업체계의 변혁”의 “연안어업의 현실”에서 각종 연안어업들의 제도와 어업의 실정을 밝힌바 있으나 이중 큰 문제의 둘은 어법은 다르나 대상어종을 함께하는 것과 한 장의 허가장으로서 3종의 업종을 여기별로 조업하는 속칭 겸업어업과 복합어업 허가로 5종의 어업을 여기별로 하는 어업이 있다.

이들 어업에 대한 허가일제갱신은 발부된 허가장을 대상으로 시행하면 그만이지만 일제갱신 제도가 바라는 어업여건의 변화, 업종별 생산, 어획노력량의 적정성을 파악하기란 거의 불가능 할 것이다. 그렇다면 일제갱신 실시는 고사하고 어업허가 제도가 어업관리와 자원관리의 소임을 다하지 못하는 허울뿐인 어업허가가 된다는 것은 어업행정 일부의 공허를 말하는 것이다.

이와 관련한 법 개정은 자원관리와 어업관리의 측면에서 꼭 있어야 할 것 같다. 어민의 수속적 간편을 제공하려다 어업허가의 취지 그 중에도 유효기간 사항의 효율적 운용을 막아 허가의 유명무실을 가져오는 것보다 어업자에게 편익을 제공하면서 목적을 달성할 수 있는 방법을 창출할 필요가 있다.

2. 법 개정 방안

가. 법 개정 필요 내용

(1) 어업허가의 유효기간 설정의 목적 신설

현행 법 제46조(어업허가 등의 유효기간)를 대폭 개정해야 할 것이다. 지금까지 누누이 언급한 바와 같이 일반적으로 허가 그 자체는 기한 없이 할 수는 있으나 어업허가에 유효기간을 두게 된 이유는 유효기간동안의 변화에 적응한 허가를 주기 위하여 일본의 지정어업처럼 5년 정도의 기간을 두는 것이 적합할 것이란 생각에서 구법에서부터 출발한 것으로 알고 있으며 이 때 우리는 연근해의 구별 없이 일률적으로 모든 어선어업에 5년의 허가유효기간을 적용한 것이다.

결국 일본 어업법을 참고하면서 아무런 구체적 목적 없이 어업의 유효기간을 5년으로 채택하였다고 추정할 수밖에 없다.

(2) 구법에서의 혼돈

제정수산업법(1952년에 제정된 수산업법을 구법이라 약칭기로 함)을 보면 [제14조 (어업의 면허 또는 허가의 존속기간) ① 어업의 면허 또는 허가의 존속기한은 면허 또는 허가한 날부터 제8조에 해당하는 어업(면허어업)은 10년이내, 제11조(장관허가)와 제12조(도지사허가)에 해당하는 어업은 5년 이내로 한다. ②행정관청은 어업의 면허 또는 허가를 받은 자의 신청에 의하여 그 존속기간의 만료한 날부터 전항에 규정한 기간한도에서 그 기간의 연장을 허가할 수 있다. 단 법제16조 각호의 규정에 해당하는 때 또는 어업의 면허 허가를 취소할 사유가 있을 때 이외에는 기간연장의 허가를 하여야 한다.] 고 규정하고 있다.

그 때의 구법 제16조의 내용은

- 1 법 제20조 제1호 내지 제4호에 해당하는 사유가 있을 때(공익적 사유 등)
- 2 동1인에게 동종의 어업면허 또는 허가가 부당히 집중 될 우려가 있을 때

법제 20조 1호 내지 4호는

- 1 수산자원의 증식보호상 필요할 때,
- 2 국방 기타 군사상 필요할 때
- 3 선박의 항행, 정박, 수저전선의 부설 기타 공익상 필요할 때.
- 4 어업의 면허 또는 허가를 받은 자가 본법, 본법에 의하여 발령하는 명령. 이에 의한 처분 또는 제한이나 조건에 위반할 때

즉 공익에 해가되거나 구법의 기본이념의 하나인 어업의 독점을 배척하는 이념을 위배한 자에게는 허가를 하지 않는다는 조항에 저촉될 때는 유효기간의 연장허가를 거절한다는 뜻이다.

깊이 생각할 때 가령 구법 제16조의 2호를 적용하려면 유효기간이 만료될 그 순간에 이미 동1인에 집중된 상황이 되어 있는 사람의 허가 2건 중 1건은 거절할 수 있다고 생각되지만 구법 제16조는 신규 허가 처분 시에 적용하는 것이 원칙이며 특히 처음으로 시행된 시점에서 정수어업의 경우 이미 허가처분 할 당시에 2척(2척을 집중이라 본다면)의 기선저인망어업을 허가해 놓고 2척 중 1척에 대하여는 유효기간 연장 허가를 하지 않으면 당해어민에 막대한 피해를 입히는 모양이 되는 것이다. 물론 「부당한 집중」의 기준도 없이는 더욱 무리하다. 특히 기선저인망의 경우는 그 당시로서는 자본제 어업에 속하는 어업임을 고려할 때 일제갱신 시에 이를 고려할만한 장래를 입법 시 또는 허가처분 시에 이러한 부작용을 예상 못하였음은 아쉬운 일로 생각된다. 일제갱신에 대한 일언반구의 구절도 갖추지 못한 법제 하에

서 과연 법제 16조의 제2호를 적용할 수 있을 것인가?

중요한 것은 당해정수 어업에서 5년 동안 법적 위배행위는 물론 평범하였지마는 이동안의 실적을 무시하고 2척 중 1척을 불허가 한다면 허가처분에 있어 실적주의를 가장 으뜸의 순위로 하고 있음을 고려할 때 무리한 결과를 초래하는 처분이 되어 분쟁을 자초하기 쉽게 될 것이다. 만약 그렇게 되면 이로써 정수의 공간을 기다려 진입을 계획하던 어떤 사람은 다시 피해를 인식하며 정부의 법 운영을 비난할 것이다.

물론 그 동안 허가의 일체갱신은 없었으나 정수어업에서는 이러한 경우처럼 진입에 실패한 일이 허다히 있어서리라 보고 있다.

이와 유사한 일이 빈번하여 허가의 매매현상이 야기되어 어업허가 제도의 문란을 초래한 하나의 이유이기도 하다. 적어도 90년경까지는 불법시(不法視) 되었으나 그 후는 묵시적으로 A의 어선을 매입하여 A의 폐업신고와 함께 B는 요건을 갖추어 허가를 신청하여 B로 허가가 옮겨지는 그 사실을 알면서도 묵인하여 허가한 것이 사실이었다.

이무렵만해도 어업허가의 매매는 불법으로 다스리고 있었다.

이러한 것이 어업허가에 대한 어민들의 불신을 갖게 된 동기이며 제도적 진입은 어려웠으나 돈만 있으면 진입의 길은 있었던 것이다.

이런 실정 등을 고려하여 어민의 어업경영이 그들의 생활권과 직접 관련되는 행위를 법정화하여 이번에 어업허가 지위승계의 제도를 도입한 것이다.

(3) 법조문의 연계성과 명확성

구법 제14조(어업의 면허 또는 허가의 존속기간)는 면허 또는 허가의 존속 기간을 같은 조문에서 다룸으로서 그 당시 실제 일체갱신을 시행하였다 해도 여러 난제가 발생할 우려를 예상할 수 있었겠다.

먼저 어업정책면에서 면허어업과 허가어업은 상당한 구별이 요구된다. 물론 구법 제14조에 면·허가의 일체갱신을 표현한 용어는 찾을

수 없으나 구법 제8조의 면허어업은 어업권을 부여하고 이의 존속기간을 10년 이내로 하였다.

물론 일본의 명치어업법에서도 어업권의 존속기간이란 용어를 사용하였으며 현행어업법도 어업권의 존속기간의 용어를 사용하고 있다. 그러나 허가어업에 있어서는 명치어업법에서는 “허가의 기간”으로, 현행법 제60조에는 “허가의 유효기간”의 용어를 사용하고 있다. 즉 어업권인 물권은 존속기간으로, 허가어업에는 “허가의 유효기간”의 용어를 사용하였다.

그러나 현행 우리수산업법은 그 제14조에서 면허어업에 있어서는 “어업권 면허의 유효기간”으로, 허가어업은 제46조에서 “어업허가 등의 유효기간”으로 표시하였다. 존속기간이든 유효기간이든 이들의 효과적 해석은 같을 것이나 존속은 권리나 물체의 계속 존재를 뜻하는 것이고 유효기간은 허가의 효력을 발휘하는 기간을 뜻하는 것으로 본다면 우리나라 구법 제14조(어업의 면허 또는 허가의 존속기간)는 존속기간을 면허와 허가에 일괄 사용한 것은 적당하지 못하다고 생각된다.

(4) 허가의 유효기간의 단축 특례

현행 법 제46조는 「제41조에 따른 어업허가의 유효기간은 5년으로 한다. 다만 어선을 임차하여 사용하는 등 농림수산부령으로 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다.」고 규정하고 있어 단축 그 자체가 옳지 않은 것은 아니나 장차 허가의 일체갱신을 전제할 때 동일업종의 허가만료일이 통일되어야 함은 필수요건이므로 법문에 그냥 단축할 수 있다고 한 것은 허가의 유효기간설정의 사유 중 일체갱신을 고려하지 않은 부분이 보인다.

가령 3년 임차계약서를 제출할 어선의 경우 5년 만기의 만료일이 맞지 않게 된다. 그렇다고 5년의 유효기간을 받을 수 있는 배들을 3년으로 단축하여 허가할 수도 없는 일이다. 그러나 기허가선들의 유효

기간이 2년 이상을 경과하였을 때 기간의 만료일을 동일로 할 수 있다면 허가처분이 가능할 것이다.

법에서는 부령이나 장관의 판단에서 유효기간 5년을 단축하여 허가할 수 있다고는 하나 이는 해당업종의 사정에 따라 전어선에 대한 신규 허가처분 시는 가능하나 정수어업인 경우 이미 전어선에 유효기간을 5년으로 허가처분이 완료하였거나 또는 정수에 1건의 공간이 발생하여 허가의 여지는 있으나 가령 임대계약이 3년인 경우 잔존유효기간이 타어선의 만료일과 맞지 않을 경우는 허가할 수 없을 것이다.

이를 볼 때 법 제46조 「다만 어선을 임차하여 사용하는 등 농림수산부령으로 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다.」고 규정한 것은 업종에 따라 전어선의 만료일을 통일된 허가유효기간의 만료일에 맞추지 않아도 된다는 뜻이 보여 허가의 일체갱신을 고려하지 않은 조치로 해석할 수 있게 하고 있다.

법 제41조의 규정을 꼼꼼이 생각할 때 이때의 단축은 일체갱신이란 허가행정의 일부를 이루고 있는 행정행위를 전연고려하지 않은 것으로 생각된다.

부령의 제15조는 유효기간의 단축할 수 있는 경우는 다음 각 호와 같다고 규정하였다.

- 1 어선·어구 또는 시설의 임차기간이 5년 미만인 경우(신규허가만 해당한다)
- 2 수산자원의 보호, 외국과의 어업협력 및 어업조정, 그 밖에 공익상 농림수산식품부장관이 인정하는 경우(3~4호는 생략)

이상의 공익의 경우를 제외한 1호는 “신규허가만 해당된다”는 것으로 본법에서 부령에 위임한 내용이다. 이는 상당한 혼란을 초래할 우려가 있는 표현이다. 즉 특정 근해업종의 신규허가를 할 때 3년의 임대차계약서를 첨부하여 허가신청을 할 때는 당해어선에만 허가의 유효기간을 3년으로 하여 허가한다는 뜻이 되기도 한다.

그러면 3년 임대차계약어선을 제외한 전어선의 유효기간을 5년으로 하는 안과 당해어선에만 3년의 유효기간의 허가를 고려할 수 있는 안이 구상된다. 이때는 3년 허가의 어선은 5년의 일제갱신의 대상은 되지 않고 그 이전에 허가는 효력을 상실한다.

이로써 허가의 유효기간 단축문제의 의문은 풀린 것 같다.

앞으로 논의할 “(6) 어선계층별 허가유효기간의 적용”을 참고 바람 동일인에게 허가의 집중을 억제하는 문제는 구법을 참고할 필요가 있을 것 같다

구법 제16조와 제20조 제1항내지 제4호에 해당되는 경우 신규허가는 물론 일제갱신에 있어서도 동종업종이 동일인에 집중 허가될 우려가 있는 자에게는 허가하지 않을 것이다.

그러나 현행수산업법에서는 구법 제16조 2호와 같은 구절은 없다.

(5) 만료일의 동일(同日)자 처분을 법적강제규정

일본의 관련 법조문을 보면 법 제60조 『지정어업의 허가의 유효기간은 5년으로 한다. 다만 법제59조(어선의 폐지 대체, 어선의 침몰, 멸실 등으로 대체하려면 6개월 이내에 허가신청 등 규정)의 규정에 의하여 허가를 한 경우에는 종전의 허가의 잔존기간으로 한다.

②전항의 유효기간은 동일의 지정어업에 대하여는 동일의 기일에 만료하도록 하지 않으면 안 된다(同日ノ 期日ニ 滿了スルコトニ シカレハナラヌ).

③주무대신은 수산동식물의 번식보호 또는 어업조정을 위하여 필요한 한도에서 중앙어업조정심의회회의 의견을 들어 제1항의 기한보다 짧게 할 수 있다.』

일본의 어업법 제65조는 도도부현어업조정규칙(都道府縣)의 제정을 할 수 있게 지사에게 권한을 주었다. 물론 규칙(안)은 정부가 일괄 정해 준 골격에 따라 지방의 특색을 반영하도록 하였다.

그 가운데 『제9조(허가의 유효기간)어업의 허가의 유효기간은 3년으로 한다. 다만 제27조(대선허가) 제28조(승계어업) 1항의 규정에 의하여 허가한 경우에는 종전의 허가의 잔존기간으로 한다.

② 전항의 유효기간은 동일한 정수어업에 대하여는 동일한 기일에 만료일이 되도록 정하는 것으로 한다.

③지사는 어업조정 또는 수산자원의 보호배양에 필요한 한도에 있어서 관계 해구어업조정위원회의 의견을 들어 제1항의 기간보다 짧은 기간을 정하는 경우가 있다.』

이상을 볼 때 어업법 제60조에서는 “②전항의 유효기간은 동일한 지정어업에 대하여는 동일한 기일에 만료 하도록 하지 않으면 안 된다.”고 강제 규정하고 있다. 그리고 지방규칙에도 동일한 정수어업에 대하여는 같은 취지의 용어를 써서 이를 강조하고 있다.

우리는 수산업법 제46조(어업허가 등의 유효기간)에서 “제41조에 따른 어업허가의 유효기간은 5년으로 한다. 다만 어선을 임차하여 사용하는 등 농림수산식품부령으로 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다”고 규정하고 있다. 앞에서 언급한 (4) 허가유효기간의 단축 특례, (5) 만료일의 동일자처분의 법적 강제규정 등을 참조바람.

(6) 어선계층별 허가유효기간의 적용

일본은 우리의 근해어업에 해당되는 지정어업은 5년, 5톤 이하어선 어업은 3년을 유효기간으로 하고 있음을 위에서 보아 알 수 있다

수산업법 제46조(어업허가 등의 유효기간)의 규정 또는 개정은 우리는 일본과 달리 광역지차체별 어업조정규칙을 갖지 않은 때문에 본란 §1의 (4)에서 “5톤 이하어선의 허가 유효기간의 단축”에서 거론한 것처럼 이들 계층의 허가의 유효기간을 3년으로 단축하여 5톤 이상은 5년, 5톤 미만은 3년의 두 종의 유효기간 제도를 개정할 것을 제안한 바 있다.

그리고 사용 중의 어선을 폐지하고 동일조건외 어선으로 바꾸거나 법 제44조의 “어업허가를 받은 자의 지위 승계를 받아” 허가할 때는 종전의 허가의 잔존기간으로 한다. 유효기간은 동일의 정수어업에 있어서 동일의 기일에 만료할 수 있게 허가하지 않으면 안 된다는 취지는 5톤 이하의 경우에도 적용되어야 할 것이다.

5톤 이하어선의 허가 유효기간의 단축으로 생기는 문제에 대한 이점 등에 상기 §1의 (4)에서 어민의 수속적 불편을 일부 언급하였으나 더 중용한 것은 5톤 이하와 이상의 조업구역을 분할하는 문제를 중시해야 할 것이다.

우리가 굳이 일본처럼 5톤 이하의 연안어업의 그 허가의 유효기간을 3년으로 각종어업에 적용하려는 것은 급변하는 특성을 가진 연안어장의 어업환경에 적응한 연안 각종어업의 실정에 적합한 어업허가의 방법(정수, 어구, 조업구역 등)과 어업간의 조정을 단기간의 허가의 유효기간을 일제갱신을 통해 연안어장의 질서와 자원보호를 유지하려는 데에 그 목적이 있다.

이렇게 되면 그 어업에 따라 조업구역과 조업시기를 정하고 그 조업 구역에 적응하는 정수를 두게 될 것이다. 이것은 모두가 부르짖는 연안어업의 보호육성과 같은 맥락에 일치하는 생각이라 할 수 있다.

우리는 연근해어업을 분류는 해놓고 몇 개 어업을 제외하고는 법적 자기 능력 이상의 조업을 허용한 것 같은 제도운명을 해온 것처럼 돼 있는 점이다. 물론 자원관리를 목적으로 한 TAC제도의 운영과는 달리 어업편제에 있어서는 그렇다는 것이다.

가령 자망의 경우 고정자망이건 유자망이건 연안, 근해의 구별 없이 삼치금지구역만 지키면 어디서든 조업이 가능하고 다만 연안어업은 행정당국의 관할권만 벗어나지 않으면 제약받을 조건이 없다.

물론 어망사용량에 제한이 있으나 이것 역시 방대한 수를 허용한 때문에 제한의 목적을 이탈한 것으로 생각된다. 따라서 근해어업은 조

업 구역이 전국해역이므로 연안자망과 어장의 겹침은 불가피하다. 이러한 현상은 한 두 가지가 아니다. 연안어업끼리와의 겹침, 연·근해어업과의 겹침으로 어장은 바둑판같으나 차라리 바둑판은 정연한 규칙에서 영역의 선점이지만 어장의 정연은 바라지 못할망정 강자의 선점 경쟁장이 되어 언제나 연안어업이 피해를 보고 있다.

건국 후 그때의 어업의 보륨의 크기에서 근해어업에 비교하여 연안어업에 배려하기 위한 gesture로서 이러한 것을 염두에 두고 연·근해어업으로 분류를 하였는지 아니면 그것이 연안어업의 보호를 의미한 것인지 알 수 없으나 지금으로서는 수궁하기 어렵다.

그래서 근해어업이 연안어업의 집중 조업어장에서는 그 등치에 알맞은 어장으로 나가서 조업하여 어업평화를 이루었으면 하는 것이다.

나. 법 개정안 제시

(1) 법 41조 부분개정

연안어업과 근해어업의 계층구분을 바꾼다.

따라서 현행 수산업법 제41조의 내용을 개정한다.

(가) 근해어업과 연안어업의 계층구분을 바꾼다. 연안어업은 5톤 미만, 근해어업은 5톤 이상으로 한다.

※또는 5~15톤을 연해어업으로 하는 방안도 검토할만하다.

(나) 근해어업의 허가는 장관, 연안어업의 허가는 도지사·시장이다.

(2) 법 제46조 개정

(가) 제41조에 따른 어업허가의 유효기간은 근해어업은 5년, 연안어업은 3년으로 한다. 다만 법제44조에 의한 어업허가를 받은 자의 지위

를 승계할 때는 종전 허가의 잔존기간을 허가의 유효기간으로 한다.

(나) 전항의 유효기간은 동종어업에 있어서는 동일한 기일에 만료하도록 허가처분하지 않으면 안 된다.

(다) 이 법 개정 후 시행하는 첫 번의 일제갱신은 업종별의 실정을 배려하면서 시행연도를 결정할 수 있다. 업종별 허가유효기간의 만료일을 동일일로 통일 하는 절차를 밟아야한다.

(ㄱ) 상기 (다)에 의하여 일제갱신이 결정된 어업에 대하여는 현재 유효 중인 어업허가를 폐지하고 이와 동일자로 동시에 폐지된 허가의 내용과 같은 90일간의 잠정허가를 발행한다.

(ㄴ) 이 90일 전에, 이전까지 수집된 당해어업의 조업상황, 어업생산 및 그 환경의 변화, 조업어선들의 시설, 장비 등의 적격성, 업자별주 생산물 종류와 부생산물의 종류 및 그 생산량과, 타 어업과의 관계 등 이상 각항의 DATA에 의하여 새로운 조업조건을 조사한다. 이러한 사항들의 결과와 한편 현재의 어획노력량의 적부를 심사하여 그에 대처하는 허가처분의 기준을 작성한다.

(ㄷ) 연안어업에 있어서도 상기 (다) 및 (ㄱ) (ㄴ)에 준하여 실시한다. 유효기간이 3년이란 점에 유의할 것이며 특히 업종별 연중 조업구역 및 채포대상물조사를 정확, 엄격히 하여 되도록 조업구역의 겹침의 완화, 어법은 다르나 포획대상물이 동일하여 어장에 일시적 위집으로 남획과 분규를 막을 수 있게 허가 내용의 엄격한 구별이 되도록 사전에 조치한다.

이러한 조사는 최초의 일제갱신에만 90일 동안 또는 평소에 조사한 자료를 사용하되 그 후부터 시행되는 일제갱신은 어업들의 유효기간이 5년 또는 3년으로 되는 때문에 이 기간 동안에 (ㄴ)(ㄷ)에 해당하는 사항들을 갖추도록 한다.

(라) 공 시

이상의 일체갱신을 실시하기 위하여 90일의 잠정허가를 발부할 30일 전에 (다)의 구채내용을 공시하며 5년(또는 3년)후 실시 때부터는 90일을 기준하지 말고 허가처분청의 종합적 판단 하에 일체갱신 허가의 신청일의 마감과 허가일자를 공시에 포함토록 한다.

(마) 농림수산식품부장관은 수산자원의 번식보호와 어업조정을 위하여 어느 정도의 범위에 있어 수산조정위원회의 의견을 들어 그 기간을 단축할 수 있다.

이 단축은 새로운 허가 시에만 한정되며 따라서 언제나 당해업종 전체의 허가의 유효기간의 만료일은 통일되어야 한다.

(바) 임대차 계약에 의한 어선, 시설·장비의 계약기간이 해당어업의 유효기간 보다 짧은 경우에는 그 사항의 특수성이 인정되면 유효기간을 단축할 수 있다. 그러나 이 경우는 일체갱신 등 신규허가처분이 있을 경우에 한한다.

(사) 법 제44조의 어업허가를 받은 자의 지위 승계의 경우는 그 허가의 잔존기간 동안만 허가한다. 즉 어업허가를 받은 자로부터 상속, 매입, 임차한 자는 그 어업허가를 받은 자의 지위를 승계한다.

(ㄱ) 상속의 경우

상속에 의한 승계의 경우는 허가를 받은 자가 사망했을 경우 민법 제997조(상속은 사망으로 인하여 개시된다)에 의하여 그 상속인이 그대로 승계한다. 상속인이 2인 이상일 경우 각기의 상속인에 허가를 승계 시킬 수 없기에 공동으로 경영을 하거나 또는 그 중 한사람을 정하여 그 사람이 경영할 수밖에 없다. 따라서 이 경우는 상속인끼리 협의하여 어업을 영위할 사람을 정하여 허가권자에 조속히 제출할 필요가 있다.

(ㄴ) 법인의 경우

법인의 합병 등에 있어서는 허가를 받은 법인이 합병한 경우에는 합병 후 존속하는 법인(흡수합병의 경우) 또는 합병에 의해 설립하는 법인(신설합병의 경우)이 종전의 허가를 그대로 승계한다.

흡수합병이란 일방의 법인이 존속하고 타방의 법인이 흡수되는 모양으로 합병하는 것을 말하며 흡수되는 쪽의 법인만을 해산하고 그 권리의무가 포괄적으로 합병 존속하는 쪽의 법인이 승계한다.

또한 신설합병이란 쌍방 모두 해산하여 새로운 별개의 법인을 설립하여 여기에 권리의무를 승계시키는 것을 말한다.

이상과 같은 지위를 승계 받은 자는 그 어업허가에 부과된 행정 처분 또는 부담이나 조건 등도 함께 승계 받은 것으로 본다,

(아) 일제갱신 실시에 관한 세부사항을 부령으로 제정한다. 이 부령에서는 실시요령과 함께 실시에 수반한 주요절차사항을 규정한다.

(ㄱ) 긴급한 때의 일제갱신

농림수산식품부장관은 연안어업의 경영개선에 이바지하기 위하여 허가유효기간 중에 있는 업종에 대하여 긴급히 어업자원의 보호와 어업허가의 방법을 개선, 정수의 증감이나 어업질서 등을 긴급히 쇄신할 필요가 있다고 판단되는 업종이 있어 이를 선정하여 시행 중인 허가의 효력을 중지하고 당해업종의 전어선에 90일의 잠정어업 허가를 부여, 이 기간 내에 일제갱신을 실시할 수 있다.

이 때 정수의 증감의 실수, 어선규모, 신청접수마감일, 조업구역의 변경여부 기타 등을 공시한다.

공시에는 신청자가 정수를 초과할 경우에 대비하여 어업허가 선발의 기준을 정하여 함께 공시 한다.

허가의 기준은 아래와 같다

■ 허가를 하는 우선순위(연·근해어업)

- * 1 당해어선에 종사하는 자가 자립을 하려는 자
- * 2 경영의 안정합리화를 위해 공동경영화를 도모한 경우
 - ※ 1 당해어선의 어업자와 종사자가 공동경영의 경우를 포함
 - ※ 2 공동경영화란 어업자와 어업종사자가 당해어업을 영위하는 경우

이때의 어업자와 종사자는 당해 어업이외의 어떤 어업을 경영하거나 종사한자라도 무방한 것으로 보아야 한다.

- * 3 당해 허가대상어업의 실적이 있는 자.
- * 4 수산업법상의 어업허가를 받은 자나 이에 종사하는 자 및 이들을 주된 구성원 또는 사원으로 하는 법인의 경우는 승계허가를 인정할 수 있다. 이는 부진한 연안어업의 경영에서의 전환을 도우려는 취지이다.

이때 승계하는 연·근해어업을 경영할 수 있는 자금이 있어야 한다.

■ 허가를 거절하는 경우

- * 1 하기의 “*6 어업허가 유효기간 중의 위법행위”를 범한 자
- * 2 수산업법이 정한 허가의 적격자가 아닐 때
- * 3 어업에 관한 법령을 준수할 정신을 현저히 결한 자
 - ※ 이 조항자체는 매우 막연하여 허가권자의 판단을 흐리게 할 수 있을 것이나 여기서 말하는 「어업에 관한 법령」이란 수산동식물의 채포 또는 양식하는 사업을 직접 규율하는 법령을 말한다. 수산업법, 자원보호법, 어장관리법 등의

법률과 함께 이들 법률에 따르는 대통령령, 규칙 등이 포함 된다고 본다.

수산동식물의 채포, 양식행위 자체를 직접 규제한 이외의 법령 예컨대 어선법 같은 것은 제외된다.

또한 「법령을 준수할 정신을 현저히 결한 자」란 가급 악질 적으로 법령을 위반을 하고 더욱이 개선(改悛)의 뜻이 없는 자를 말하는데 법령의 위반이 1~2회 있을 뿐 아니라 틈만 있으면 위반행위를 하려는 생각을 가져 법령위반의 경고를 받고 법령상의 의무의 이행을 요구하여도 이행을 잘 하지 않아 법령을 준수하려는 정신을 인정할 수 없는 경우를 말 하려는 것이다.

* 4 허가를 받으려는 선박의 조건이 이어업허가의 기준에 합 치하지 않을 때

* 5 전 *1과 *3의 조항의 규정에 의한 적격성이 없는 자가 어떤 명목의 이유에 의하여도 실질적 당해어업의 경영을 지 배할 우려가 있는 자.

* 6 어업허가 유효기간 중의 위법행위

유효기간 5년 또는 3년간 새로운 허가의 지위인수에 따른 잔여기간동안 수산관련 법·규칙을 위반하여 별도로 정하 는 기준에 해당할 경우는 당해 유효기간의 만료일 이후의 어업허가는 하지 않는다.

① 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분기준과 절차에 관한 규칙의 적용을 받아 “정지처분에 따른 계류처분을 2 회 이상 또는 허가의 취소처분을 받았을 때와 수산관련법 령 위반으로 징역형을 받은 자

② 수산자원보호법 제64조 각호를 위반하여 징역형을 받았 거나 두 번 이상의 벌금형을 받은 자

- ③ 수산자원보호법 제65조(채포금지 체장 및 체중, 조업금지구역 침범 등) 각호에 해당할 때
- ④ 수산업법 제97조의 각호를 위반하여 징역형이나 벌금형을 받은 전과가 있는 자
- ⑤ 수산업법 제98조 제1항 각호를 위반하여 징역형을 받은 자나 2번의 벌금형의 전과가 있는 자.
- ⑥ 수산관련 법령에 위반하여 「수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙」의 경고 1회 및 정지 1회 합계 2회를 받은 자와 「연근해 및 원양어업의 조업상황 등의 보고에 관한 규칙」에 따른 각급보고를 연간 3회 이상 하지 않은 자

(ㄴ) 농림수산식품부장관은 일제갱신 후 긴급히 자원의 보호, 어업조 정상의 필요가 있을 때 이에 필요한 제한과 조건 및 어업간의조업 제한을 과할 수 있다. 이때는 그 내용을 공시함과 동시에 어업허가장에 부관하여야 한다.

(ㄷ) 기존의 정수에 증감이 있을 경우 이의 선발처분의 방법, TAC 제도의 적용여부 등을 공시한다.

정수가 증가할 때는 위의 각항을 참고할 것

(ㄹ) 정수가 감소할 때

수산자원의 유지 또는 어업조정 이유에서 종래의 정수를 주려야 할 때는 그 척수를 공시하며 현재의 실적선에서 몇 척을 줄여야 할 어려운 일이 생기나 적어도 다음사항을 감안한 선정 기준을 마련할 필요가 있을 것이다.

- 1) 당해어업의 조업실적으로 과거 이 어업을 어느 정도 조업하였는가의 문제로서 구체적으로는 조업일수가 문제시 될 것이다. 가령 거의 휴업을 한 것 같은 상황이면 감선의 대

상이 될 것이다.

- 2) 신청자가 당해어업에 생활상의 의존도 정도가 고려될 것
이나 (특히 연안어업에서) 구체적으로 당해신청자의 소득의
몇 %가 이 어업에 의하여 생계에 이바지되고 있는지는 고
려되어야 할 것이다.

가령 당해어업 외에 타 어업을 경영하고 있거나 다른 직업
에도 종사하여 당해어업을 폐업하여도 생계를 유지할 수
있다고 판단되면 허가하지 않을 수도 있을 것이다.

- 3) 당해 허가신청에 있어 신청자별 척수에서 그 어업자가 당
해 허가신청에 있어 한 사람이 실적척수에 있어 합계 몇
척을 신청하였으며 이는 실적척수의 몇 %에 해당되는지를
고려하여 불허가의 척수도 고려될 것이다.

- 4) 정수 감소에 의한 해당 어선에 대한 보상에 관하여는 이
에 관한 법률이나 규칙이 제정될 것이다.