

연구보고 2002

수산자원관리 법제연구

2002 · 11 · 30

연구위원 전 재 경

한국법제연구원

목 차

제 1 장 주요입법과제	9
제 1 절 문제제기	9
1. 실정법과 법의식의 유리	9
2. 통합적 관리의 필요성	10
제 2 절 관련법제의 구조	11
1. 해양수산부 출범전의 수산관련법제	11
2. 해양수산부 출범후의 수산관련법제	14
제 3 절 어장 및 수산자원의 관리	16
1. 어장의 분류	16
2. 어장의 법적성격	17
3. 어장의 관리실태	18
4. 자원관리 시스템의 한계	21
제 4 절 어업권의 해석	23
1. 실정법상의 어업권	23
2. 어업자원의 법적성질	24
3. 법사회학적·법사학적 접근	30
제 5 절 행정규제의 개혁	34
1. 담보제한의 완화	34
2. 규제와 유인의 조화	35
제 6 절 생태학적 배려 : 어도	36
1. 환경법상의 개념 및 관리구조	36
2. 수산 관련법상의 규율	37
3. 법적과제	39

제 2 장 외국법제동향	41
제 1 절 영국법제	41
1. 어업자원의 이용과 전통적 권리	41
2. 어업공무원의 권한	41
3. 해양어업구역과 지방어업조례	42
4. 수산자원보호법과 어패류법	42
5. 어로한계법 및 처벌방식의 변경	43
6. 수산청설치·어업진흥·수산물운송	44
7. 연어 및 양식어류 질병대책	44
8. 수산자원보호	45
9. 내수면 어장관리	46
10. 연어조업과 활어의 규제	46
제 2 절 일본법제와 정책동향	47
1. 수산자원보호법제	47
2. 해양수산자원개발촉진법제	48
3. 어업정책의 변화	49
4. 어장환경의 보전	49
5. 수산기본법의 등장	51
제 3 장 관련법제의 체계정비	55
제 1 절 규제법에서 진흥법으로	55
1. 관련법제의 구조조정	55
2. (가칭)수산기본법의 제정방향	56
3. (가칭)수산자원관리법의 제정방향	61
제 2 절 공간관리의 합리화	62
1. 어업구역의 효율적 관리	62
2. 수산자원보전지구의 관리	63

제 3 절 법적안정성의 확보	63
1. 법개념의 명료화	63
2. 불법어업의 예방	64
3. 명목적 법률의 정비	65
4. 수산자원보호령의 법제화	66
5. 하위법령들의 통합	66
제 4 장 현안쟁점들의 개선	69
제 1 절 자원관리의 합리화	69
1. 수산정책간의 중복예방	69
2. 총허용 어획량 제도의 정비	69
3. 양도성 개인배분량제	70
4. 이행과 감시체계의 확립	71
5. 어장이용개발계획과 어업인참가	72
제 2 절 어도 관련법제의 정비	73
1. 기술적 한계의 극복	73
2. 관련제도의 정비	76
제 5 장 결 론	81
참고문헌	85
참고자료 1	
現行 水産業法 概要	87
제 1 절 총 설	87
1. 의의 및 적용범위	87
2. 어업·어장·어업권의 개념	87
3. 입어자·어업인	88
4. 어업공동체의 육성	88

제 2 절 공간관리	90
1. 어장의 이용과 관리	90
2. 어업수면의 보호 및 육성	91
제 3 절 어업권	93
1. 어업권의 취득과 성질	93
2. 어업의 개시와 휴업	94
3. 어업권의 이전·분할 또는 변경	95
4. 어업권의 담보 및 다른 권리자와 관계	95
5. 어업권의 경매	96
6. 관리선의 사용과 그 제한·금지	96
7. 타인지배와 임대차의 금지	97
8. 권리행사의 제한	98
제 4 절 어업의 종류와 관리	98
1. 면허어업	98
2. 허가어업	106
3. 신고어업	110
4. 어획물운반업	112
제 5 절 어업조정	113
1. 어업조정명령	113
2. 조업수역등의 조정	114
3. 허가정수등의 결정	114
4. 총허용어획량의 설정	114
5. 유어장의 지정 등	115
제 6 절 수산자원의 보호	115
1. 자원의 조사·보고	115
2. 자원보호에 관한 명령	116
3. 소하성어류등의 보호와 인공부화·방류	116

4. 수질오염에 의한 손해배상	117
제 7 절 수산조정위원회	117
1. 수산조정위원회의 설치	117
2. 수산조정위원회의 기능	117
제 8 절 행정절차	118
1. 신청 · 송달 · 공시	118
2. 행정처분에 대한 보상	119
3. 어업보상금의 공탁	120
4. 재결 : 입어 · 어장구역등	120
5. 과징금처분	121
6. 권한의 위임 · 위탁	121
7. 수수료	122
8. 청 문	122
제 9 절 사법 · 경찰	122
1. 면허 · 허가 또는 신고어업외의 어업의 금지와 예외	122
2. 시설물의 철거등	123
3. 감 독	124
4. 어업감독공무원	124
5. 사법경찰권	124
6. 공사와 어로의 제한 또는 금지	125
7. 유해어법의 금지	125
8. 범칙어획물의 판매금지 · 방류명령	125
9. 양벌규정	126
 참고자료 2	
日本 水産基本法 概要	127
제 1 절 총 설	127
1, 입법목적	127

2. 주체들의 책무	128
3. 부수적 조치	129
4. 행정의 합리화	129
제 2 절 수산기본계획	129
1. 기본계획의 내용	129
2. 계획의 수립 및 변경절차	130
3. 수산자금을	130
4. 국토계획과의 조화	130
제 3 절 수산물의 안정공급	130
1. 배타적 경제수역이외의 수역에서 수산자원의 보존 및 관리 ..	131
2. 수산자원 조사 및 연구	131
3. 종묘생산·방류 및 양식어장개선	131
4. 수질보전·변식지보호·산림보전	132
5. 조업협의·수산자원탐사	132
6. 수산물의 수출입에 관한 조치	132
7. 국제협력	132
제 4 절 수산업의 건전한 발전	133
1. 산업육성 및 경영합리화	133
2. 어업인력의 양성 및 관리	134
3. 공간관리의 효율화	135
제 5 절 수산정책심의회	135
1. 권 한	135
2. 조 직	136
3. 자료제출요구	136
 참고자료 3	
韓·日 수산업법 대조표	137

제 1 장 주요입법과제

제 1 절 문제제기

1. 실정법과 법의식의 유리

제헌헌법 이래 수산자원은 특허의 대상이었다. 즉 “수산자원은…법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”(1987년의 헌법 제120조제1항). 지하자원과 함께 수산자원이 특허의 대상으로 규정되었음은 이들 자원이 사적소유권의 대상이 될 수 없음을 의미한다. 이러한 태도는 법률에 승계되었다. 공유수면관리법(제2조)은 바다와 바닷가를 “공유수면”의 범주에 포함시켰다. 공유수면은 사적소유권이 배제되기 때문에 매립면허(공유수면매립법 제9조)를 취득하지 아니하고는 그 소유권을 취득할 수 없다. 수산업법이 어업활동에 대하여 면허주의(제8조) 내지 허가주의(제41조)를 취함도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 어장관리법이 적용되는 어장[면허어장 및 허가어장]도 공유수면의 범주에 포함되기 때문에 사적소유권이 배제된다.

공유수면 그리고 어장이라는 공간과 어업권등이 모두 실정법상 특허(면허)의 대상이라면, 어장관리와 어업권등을 둘러싸고 정부와 민간 그리고 민간 상호간에 갈등이 빚어질 소지가 희박하다. 그럼에도 어장 및 어업권을 둘러싼 갈등은 현존한다. 이는 공유수면으로서의 “어장”에 대한 법률관계와 공유수면 안에서 어업활동을 수행할 수 있는 법률관계의 실질이 다르기 때문이다. 종래 수산업법(제15조제2항)은 면허어업권을 물권으로 보고 민법중 토지에 관한 규정을 준용한다고 천명하였지만, 어업권은 공유수면 자체에 대한 권리와 관계 없이 어장등의 공유수면에서 어업활동에 종사할 수 있는 이용권에 가깝다. 그러나 실제 많은 어민들의 법의식은 어업권을 마치 사적소유의 대상으로 여긴다.

2. 통합적 관리의 필요성

실정법의 태도를 용인하지 아니하는 법의식의 이면에는 공유수면 자체도 매립으로 소유권이 이전될 수 있으며 개발행위에 의하여 어업권이 피해를 볼 경우에 보상을 받는다는 경험이 깔려 있다. 또한 1953년의 수산업법 이전부터 존재하였던 “관습상업어권”(제40조)도 어업권에 대한 법의식을 강화하는 데 기여하였다. 이러한 현상은 중세 시대 “공공용물” 등을 둘러싼 상급소유권과 하급소유권의 공존과 같은 양상을 보인다. 그렇기 때문에 실정법은 어장과 어업권등에 대한 전면 국가관리를 원칙으로 삼으면서도 면허 또는 허가의 시행에 있어서 사적소유권 의식에 의한 저항에 직면한다.

실정법 규정과 달리 움직이는 이러한 실체관계는 법적안정성을 해치고 수산자원의 합리적 관리를 저해한다. 입법과 해석에 있어서 규범과 사실의 간격을 축소시킬 수 있는 노력이 경주되어야 할 것이다. 특히, 현행 수산업법이 어업권을 물권으로 보고 어업권에 대하여 민법상 토지 관련 규정을 준용함은 특히 주의를 요한다. 어민이 주인공인 수산업법에서 토지 중심의 법적 사고를 유추하고 있음은 중대관건이다. 어업권을 물권으로 봄으로써 발생하는 법률효과와 부작용에 대한 검토가 필요하다.

아울러 공유수면인 해수면과 내수면에 대한 공간의 관리와 그 안에서 행해지는 어업활동에 대한 관할 행정청이 서로 다르기 때문에 수산자원 서식처가 파괴되는 현상이 빚어진다. 바꾸어 말해 수자원[물]의 관리를 위하여 수산자원의 관리가 방해를 받는 모순이 발생한다. 댐이나 보의 건설에서 문제가 되는 “어도”는 실제 해수면과 내수면을 이어주는 순환통로이다. 해양수산부의 소관이 아닌 자연환경보전법 또는 하천법 등은 생태통로로서의 어도를 방치함으로써 수산자원의 서식처를 파괴한다. 수산자원 관리 차원에서 물길[어도]에 대한 통합적 대책이 요구된다.

제 2 절 관련법제의 구조

1. 해양수산부 출범전의 수산관련법제

종래의 수산자원 관련법제는 내수면어업법, 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률, 수산물품질관리법, 수산업법, 수산업협동조합법, 어업자원보호법, 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법, 어항법 및 낚시어선업법 등을 망라한다.

1) 수산업법

1953년 9월에 제정된 수산업법(법률 제295호 상공부 소관)은 수산업에 관한 기본제도를 정하고 수면의 통합적 이용으로 어민의 권익과 수산자원을 보호함을 목적으로 하였다. 공공수면이 아닌 수면에는 다른 규정이 없는 한 이 법이 적용되지 아니하였다. 양식어업·정치어업·정소인망어업·정소부예망어업·정소집어어업·공동어업은 지방장관의 면허사항으로 하고, 포경어업·트롤어업·공선어업·기선저인망어업·기선견착장어·잠수기어업은 주무부장관의 허가사항으로 정하였다. 어업의 면허기간은 5년 내지 10년 이내로 하였고 어업권은 물권으로 하여 토지에 대한 규정을 준용하되 질권의 목적은 될 수 없도록 하였다. 1953년의 법은 조선어업령(다만, 제6장은 수산업협동조합법의 시행시까지 존속) 및 어업에관한임시조치법을 폐지하였다.

1971년의 수산업법개정법(법률 제2300호 : 소관 농림부)은 새로운 어구·어업방법 또는 어장의 개발, 원양어업세력의 신장과 해외진출, 수족자원보호등을 위한 내수면어업의 중요성 등으로 인한 허가어업과 원양어업 및 내수면어업에 관한 장을 신설하였다. 이어 1995년의 개정법은 양식어업을 종전에는 제1종양식어업, 제2종양식어업으로 구분하던 것을 앞으로는 양식대상품종별로 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업 및 복합양식어업으로 구분하고, 공동어장의 효율적인 관리를 위하여

제 1 장 주요입법과제

공동어업을 자연산 패류등의 채취를 목적으로 하는 을어업과 양식을 목적으로 하는 협동양식업으로 변경하였다. 어촌계등이 어장관리등에 필요한 규약을 정하는 경우 종전에는 시장·군수·자치구의 구청장의 승인을 얻도록 하던 것을 시장·군수·자치구의 구청장에게 신고하도록 하였다. 수산조정위원회의 기능에 어업분쟁의 조정등을 추가하고, 어업면허권한 등이 시·도지사에서 시장·군수·구청장으로 이관됨에 따라 시·군·자치구에도 수산조정위원회를 설치할 수 있도록 하였다.

2) 어업자원보호법 및 수산업협동조합법

이른바 “이승만라인”을 법제화한 1953년의 어업자원보호법(법률 제 298호 : 소관 상공부)는 해양주권선의 법적 규정을 보완하여 관할수역 내의 어업자원을 보호육성함을 목적으로 한반도와 그 부속도서의 해안은 물론 그밖의 일정 수역을 어업자원을 보호하기 위한 관할수역으로 정하였다. 1962년의 수산업협동조합법은 어업인과 수산물가공업자의 협동조직을 촉진하여 그 경제적, 사회적지위의 향상과 수산업의 생산력의 증강을 도모함으로써 국민경제의 균형있는 발전을 기함을 목적으로 한다(제1조).

3) 어항법

1969년의 어항법(법률 제2106호 : 소관 농림부)은 어항의 시설·수축 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 어항업무의 적정을 기하고, 어로작업의 안전과 어민의 소득증대에 기여함을 목적으로 제정되었으며 제 1·3종어항은 수산청장이 그리고 제2종어항은 관할도지사가 각각 관리하도록 관할권을 정하였다. 해양수산부로 이관후 1997년의 개정법은 많은 변화를 보였다. 1997년의 법은 어항을 어촌지역사회 발전의 중심핵이 될 수 있도록 어항의 기능을 관광·교통·유통등으로 다양화하여 어업인의 소득증대와 어촌의 생활환경을 개선하고, 종전에는 해양수산부장관 또는 시·도지사의 자(비관리청)가 어항시설사업을 시행하여 조성된 토지중 비관리청의 소유권 취득이 가능한 토지의 범위가 극히 제한되어 있어서 어항시설사업의 민자유치를 크게 제약하고 있던점을 개선하여

방파제·물양장등의 기본시설을 제외한 일부 기능시설, 문화·복지시설, 관광·휴게시설용 부지에 대하여도 소유권의 취득이 가능하도록 함으로써 어항시설사업에 대한 민자유치를 촉진하고 어항의 활성화를 도모하였다.

4) 내수면어업법

1975년의 내수면어업개발촉진법(법률 제2835호 : 소관 농수산부)은 유희상태로 방치되어 있는 내수면의 적극적인 개발을 목적으로 여러 가지 관련법규가 규제하고 있는 현재의 다원적인 수면관리체제를 정비하고 획기적인 개발촉진에 상응하는 어업제도와 개발정책수행에 따른 지원체제를 확립함으로써 내수면을 광의의 식량공급권으로 개발한다는 정책의지를 담고 있었다. 이 법은 해양수산부로 이관되면서 2000년 1월에 내수면어업법으로 전문개정되었다. 2000년의 개정법은 규제정비계획에 따라 내수면개발지역 지정 및 내수면개발 의무 등 각종 규제를 폐지 또는 완화하고, 어업의 면허·허가 등의 권한을 시·도지사로부터 시장·군수·구청장에게 이양하여 지역특성에 맞는 어업관리가 이루어지도록 도모하였다.

5) 낚시어선업법

1995년의 낚시어선업법(법률 제5078호: 소관 농림수산부)은 낚시어선업이라는 새로운 업종을 창설하였다. 이 법에 따라 낚시객을 어선에 승선시켜 하천·호소 또는 바다의 낚시장소에 안내하는 등의 낚시어선업을 수행하고자 하는 자는 당해 어선의 선적항을 관할하는 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 신고하여야 한다. 낚시어선업자는 낚시어선의 안전한 운항을 위하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 인명의 안전에 관한 설비를 비치하여야 하며, 어선법에 의한 어선검사를 면제받는 낚시어선을 이용하여 영업을 하는 경우에는 어선법에 의한 정기검사에 준하는 검사를 받아야 한다. 아울러 낚시어선의 사고시 승객 및 선원의 피해보전을 원활히 하도록 하기 위하여 낚시어선업자에 대하여 보험 또는 공제가입을 의무화시켰다.

2. 해양수산부 출범후의 수산관련법제

1) 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의 행사에관한법률

1996년에 제정된 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의 행사에관한법률(법률 제5152호: 소관 해양수산부)은 해양법에 관한 국제연합협약의 발효(1994.11.16)에 따른 국제해양질서와 우리 주변수역의 어업환경변화에 효율적으로 대응하고, 대한민국의 배타적경제수역에서의 어업자원을 능동적으로 보존·관리하기 위하여 외국인에 대한 어업활동을 규제한다.

2) 기르는어업육성법

2002년 1월의 기르는어업육성법(법률 제6611호:시행일 2003·7·15)은 “잡는 어업”을 넘어 수산자원조성 개념을 담고 있다. “바다목장”(제2조제3호)등의 새로운 개념을 도입한 기르는어업육성법은 수산생물의 양식을 활성화하고 수산물의 생산기반을 확충하며 수산생물에 대한 질병의 진료체계를 마련함으로써 어업인의 소득증대를 도모하고 다양하고 안전한 수산물의 안정적인 생산공급에 이바지함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 일본의 지속적양식생산확보법(1999년법)등의 영향을 받았다.

3) 어장관리법

2000년 1월의 어장관리법(법률 제6257호 해양수산부)은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어업면허 및 어업허가의 동시갱신 등 어장관리를 위한 적절한 조치가 필요한 해역을 어장관리해역으로 지정하고, 해양수산부장관은 어장관리해역중 특히 환경오염이 심화되어 어장휴식의 실시나 신규 어업면허의 금지 등의 조치가 필요한 곳에 대하여는 어장관리특별해역으로 지정한다(법 제5조 및 제7조).

수산자원관계 법령일람표

법 른	대통령령	부 령
○ 내수면어업개발촉진법	○ 내수면어업개발촉진법시행령	○ 내수면어업개발촉진법시행규칙
○ 수산물검사법 ○ 수산업법 ○ 어장관리법 ○ 어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법 ○ 수산물품질관리법	○ 수산물검사법시행령 ○ 수산업법시행령 ○ 어업등록령 ○ 수산자원보호령 ○ 어업단속공무원의직무에관한규정	○ 수산물검사법시행규칙 ○ 보호수면의지정및관리에관한규칙 ○ 선박안전조업규칙 ○ 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙 ○ 수산동식물이식승인에관한규칙 ○ 수산물의포장및용기에관한규칙 ○ 수산업에관한수수료규칙 ○ 연근해및원양어업의조업상황등의보고에관한규칙 ○ 어업면허및어장관리에관한규칙 ○ 어업허가및신고등에관한규칙 ○ 어획물운반허가에관한규칙 ○ 유료낚시터및체험어장의지정·관리에관한규칙 ○ 육성수면의지정및관리에관한규칙
○ 수산업협동조합법	○ 수산업협동조합법시행령	○ 수산업협동조합법시행규칙
○ 어업자원보호법	○ 어업자원보호법시행령	
○ 어항법	○ 어항법시행령	○ 어항법시행규칙
○ 낚시어선업법	○ 낚시어선업법시행령	○ 낚시어선업법시행규칙
(농어업재해대책법) (농어촌발전특별조치법) (농어촌정비법) (농수산물유통및가격안정에관한법률)	○ 농어업재해대책법시행령 (농어촌발전특별조치법시행령) (농어촌정비법시행령) (농수산물유통및가격안정에관한법률시행령)	○ 농어업재해대책법시행규칙 ○ 농수산물유통및가격안정에관한법률시행규칙

* 자 료: 해양수산백서(2002),재구성

제 3 절 어장 및 수산자원의 관리

1. 어장의 분류

“어장”이라 함은 수산업법 제8조의 규정에 의하여 면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면[免許漁場]을 말한다(제2조제4호). 이에 비하여 어장관리법은 면허허장과 허가어장을 어장으로 규정한다. 어업의 기본적 생산 기반인 어장은 현행 제도 하에서는 사적 소유의 대상이 아니기 때문에 자본주의적 거래 관계에 의해 지배되지 않는다. 일부 어업을 제외하고는 대부분 자유로운 어장 이용을 제도적으로 제한하고 있기에 어장 이용이 가능한 경우에는 사실상 어업권의 면허를 받은 경우와 허가 또는 승인을 받은 경우로 한정된다고 할 수 있다¹⁾. 이러한 어장은 연안어장, 근해어장, 원양어장으로 분류되나 통상적으로 연안어장과 근해어장은 이를 구분하지 않고 연근해어장으로 지칭한다.²⁾

1995년에 폐지된 수산진흥법시행령(제2조)에서는 연안어업을 국내의 어로 근거지로부터 출항하여 당일 귀항할 수 있는 범위 안의 해안에서 행하는 어업이라고 정의하였다. 한편, 원양 어업이란 해외 수역을 조업 구역으로 하는 어업(수산업법 제41조1항2호)으로 해외 수역이란 수산업법 제2조에서 동해, 황해 및 동중국해와 북위 25도선 이북, 동경 140도선 이서의 태평양 해역을 제외한 해역을 말한다고 함으로써 근해 어업은 동해, 황해 및 북위 25도선 이북과 동경 140도선 이서 중 국내의 어로 근거지로부터 출항하여 당일 귀항할 수 있는 범위 안에서의 해안에서 행하는 어업을 제외한 어업을 말한다고 할 수 있다. 이와 같은 규정 때문에 어선의 항행 능력 또는 어로 근거지를 어디에 두느냐에 따라 당일 귀항여부가 결정되었기 때문에 연안어업과 근해어업의 구분이 모호하였다.

1) 官澤 晴彦, “漁業管理와 漁場管理”, 『日本漁業の經濟分析』(東京: 農林總計協會, 1992), 353頁

2) 차철표, “수산업법상 어업자원관리제도의 개선에 관한 입법론적 연구”, 법학박사학위 논문(한국해양대학교 대학원 : 1998), 85쪽

현행 수산업법이 조업 구역과 병행하여 어선이나 어로 설비 등을 기준으로 어업을 허가하기 때문에 연안어업과 근해어업을 명백히 구분할 실익은 없다. 그러나 동법 제41조가 근해 구역을 주조업 구역으로 하는 어업에 대해서는 해양수산부 장관의 허가를 받아야 하고, 연안 어업을 주조업 구역으로 하는 어업의 경우에는 시·도지사의 허가를 받아야 한다고 규정함으로써 여전히 연안어업 구역과 근해어업 구역을 구분한다. 뿐만 아니라, 동법 제72조의2제1항에서 연안 수역의 환경 개선을 위하여 연안 수역 정화 사업 계획과 지침에 따라 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 연안수역 정화사업 실시계획을 수립·추진하여야 한다고 규정한다. 그러나 연안수역의 한계가 명확하지 아니하다. 이는 결국 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 어장 관리 책임 범위가 명확하지 않기 때문에 어장 관리에 관한 책임을 소극적으로 해석하고자 하는 경우에는 상대적으로 어장 범위를 축소하고자 할 것이고 어장 관리에 관한 권리 행사에 대해서는 그 범위를 확대하고자 하는 경향이 나타날 수 있다. 따라서 어장관리의 책임한계를 명확히 정하고 효율적인 어장관리를 도모하기 위하여 연안어업과 근해어업 즉 어장의 범위를 수산업법에서 정립하여야 할 것으로 본다.³⁾

2. 어장의 법적성격

어업 자원은 자율 갱신적 성격을 기본적 특성으로 하며, 어업 자원이 서식 또는 군집하는 어장은 유동성, 상호 관련성의 제특성을 가진다. 현행 공유수면관리법과 수산업법 그리고 어장관리법 등에 의하면 어장은 공유수면으로서 사적소유권의 대상이 될 수 없다. 어장은 그 제한성에도 불구하고 농업에 있어서의 토지와는 달리 해양 자원의 이동성과 경계 불확정성 때문에 사적 독점이 크게 제약을 받게 되고, 본질적으로 공공적 성격을 갖는다.⁴⁾ 어장의 특성에 기인한 공공성은 사적 어업 생산의 일정

3) 같은 논문, 86쪽

4) 金仁台, “漁業再編成의 기본 問題에 관한 研究”, 『釜山水産大學論文集』第32集, 1984, 37~38쪽.

한 발전 단계에서 어장의 사회적 성격으로 나타나게 되므로 경영의 사회적 성격과의 사이에 모순을 나타내게 된다. 특히 자본주의 경제 체제에서 경제 활동은 자유 경쟁의 원칙을 바탕으로 한다. 그러므로 각 경제 주체는 창의를 발휘하여 기술의 끊임없는 향상과 생산 수단의 고도화에 의해서 생산비를 저하시키고 최대 생산과 극대 이윤을 추구하고자 한다. 어업 경영도 사회적 경영에 의해서 영위되는 한 예외는 아니다. 어획 노력을 강화하여 어장을 외연적으로 확대하고 어업 기술의 개발과 자본장비율을 높이기 위해 경쟁을 하게 된다.⁵⁾

수산업법(제1조)은 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모함을 목적으로 한다. 그리고 수산업협동조합법(제1조)은 어민과 수산 제조업자의 협동조직을 촉진하여 그 경제적·사회적 지위의 향상과 수산업의 생산력의 증강을 도모함으로써 국민 경제의 균형있는 발전을 기함을 목적으로 한다. 현행 헌법은 경제상의 자유 및 창의성(제119조)을 기초로 “일정한 기간 수산자원의 채취·개발 또는 이용을 특허하여 어업의 민주화와 어업 생산력의 발전을 도모한다”(제120조). 학설에 따라서는 이러한 자본주의적 접근이 어장의 공권적·집단적 관리와 충분한 조화를 이루지 못하기 때문에 어업 자원의 적정 이용과 어업 생산의 발전이 늦어진다고 본다.⁶⁾ 그러나 이 견해에 찬성하기 어렵다. 우리 법제는 아직도 계획경제의 전통이 시장경제적 접근을 능가한다. 공유수면으로서 어장의 사점화를 막고 시장경제원리를 활성화시키기 위하여 소유권과 다른 이용권의 법리개발이 시급하다.

3. 어장의 관리실태

1) 연안어장

우리 나라의 연안 어장은 해안선의 굴곡이 심하고 대륙붕과 도서지역이 발달하여 육지의 토지 경작 면적의 2.4배에 해당한다. 우리 나라 연

5) 차철표, 위의 논문, 86-87

6) 같은 논문, 37~38쪽.

안은 한류와 난류가 뒤섞여서 엇갈리고, 이곳에 서식하는 수산 생물들은 계절적으로 산란 및 색이 회유하는 것도 많고, 또 정착성 어패류도 많아 서 어업 경영에 가장 알맞은 호적한 천혜의 환경을 갖추고 있다. 특히 해양 중에는 크고 작은 섬들이 산재해 있어 이들이 유용 수산 생물들의 위집루식을 조성하게 되고, 어업을 더욱 유리하게 하는 좋은 어장을 형성하고 있었다.

일본이 우리 나라를 강점한 후 어업 자원을 비롯한 자연 자원 침탈을 위한 법적 기초 작업⁷⁾을 우선적으로 진행시켜 왔고, 일본인이 작성한 법률 초안을 구한국 정부로 하여금 어업법⁸⁾으로 확정·공포케함으로써 자원 침탈 작업을 시작하였다.⁹⁾ 일본 어선들에 의한 자원 남획은 2차 세계대전까지 계속되었으나 2차 세계 대전의 종식과 더불어 일본 어선의 어로활동 전면금지조치¹⁰⁾, 1952년 『대한민국린접해양의 주권에 대한 대통령선언』, 1953년 『어업자원보호법』에 의해 우리 나라 연안에서의 일본 어업은 완전하게 물러나게 되었다.

한국 경제 부흥기를 거치면서 어업 질서의 문란과 범칙 어업에 의한 무분별한 어로 활동과 과도 어획, 임해 공업 단지 조성과 생활 오수나 공업 폐수로 인한 해양 오염, 간석과 매립 등으로 무진장한 자원의 보고인 연안 어장은 점차 그 생산성이 저하되었다. 그리하여 1977년에는 연근해 어업 진흥 계획을 수립하여 증식 및 자원 조성에 막대한 비용을 투

7) 鑛業法은 1906년 9월에, 國有未墾利用法은 1907년 7월에, 森林法은 1908년 1월에 공포하였다.

8) 漁業法은 1908년 8월에 법안이 완성되었으나 일본인에 대한 漁業法 적용 문제의 미해결로 그 공포가 지연되었다. 일본인은 1883년에 체결된 在朝鮮國日本人民通商章程 제41관의 규정에 의하여 한국영해에서 어업을 할 수 있는 권리를 획득하였다. 그러나 동규정에는 일본인의 通漁에 따르는 제반 규정이 마련되어 있지 않았기에 1889년에 朝鮮日本兩國通商章程을 체결하여 通漁手續, 漁稅, 罰則, 裁判官轄權 등을 정하였으나 漁業法 적용상의 문제가 여전히 남아 『어업에 관한 협정』(1908년 10월 31일에 성립, 동년 11월 13일 內閣告示 제23호로 공포)을 체결하여 일본인이 한국인과 동등한 자격으로 어업할 수 있도록 되면서 1908년 11월 11일에 공포되었다.

9) 朴九秉, “漁業權制度和 沿岸漁場所有·利用形態의 變遷에 관한 研究”, 釜山水大論文集, 제30권, 1983, 2쪽.

10) 1945년 8월 20일 맥아더 라인(MacArthur Line) 설정으로 일본 어선의 어로 활동을 전면 금지하는 조치를 말한다.

자하고 있으나, 이 계획 자체가 연안 어업에 국한된 것이 아니었기에 연안 어업의 자원 조성에는 크게 그 효과를 나타나지 않고 있다. 그 뿐만 아니라, 오늘날 연안 어장 관리는 법적·제도적 뒷받침 없이 수산 자원의 조성이나 어장의 환경 보존보다는 어민의 복지와 연계한 어업권의 면허, 어민 위주의 수산 정책, 지역 이기주의와 소지역적 어장 관리 등으로 효율적인 어장 관리가 되지 못하고 있다고 할 수 있다.¹¹⁾

2) 근해어장

근해 어업은 수산업법 제2조에서 동해, 황해 및 동중국해와 북위 25도선 이북, 동경 140도선 이서의 태평양 해역을 제외한 해역과 국내의 어로 근거리로부터 출항하여 당일 귀항할 수 있는 범위 안에서의 해안에서 행하는 어업을 제외한 어업을 말한다고 규정하고 있어 근해 어장은 동해, 황해 및 동중국해와 북위 25도선 이남, 동경 140도선 이동 해역이다. 근해 어장인 동해는 대략 100만km², 황해 약 49만km² 및 동중국해는 약 76만km²로 회유·서식하는 어종이 다양하고 자원량이 풍부하며, 양호한 어장 환경 조건을 갖추고 있어¹²⁾ 제2차 세계대전 종식전까지는 이들 어장은 일본의 독무대였고, 우리 나라는 1960년대부터 제주도 근해 어장에서 스코트라 어장으로, 1970년대부터 황해, 동중국해, 동해의 대하퇴 어장으로 조업 어장을 확대하여 왔다. 이들 어장에서의 잠재 자원량은 약 1천4백만~1천7백만톤으로 추정되며, 적정 어획량은 4백50만톤~500만톤 수준으로 평가되고 있으나, 우리 나라, 일본, 중국, 대만, 북한 등이 공동으로 이용하는 어장으로 이들 국가에 의해 어획되는 어획량이 7백~8백만톤을 상회함으로써 2백50만톤~300만톤이 과다 어획되고 있다고 할 수 있다.¹³⁾

11) 차철표, 위의 논문, 89쪽

12) 崔宗和, “동북아 각국의 水産·海洋管轄政策現況과 發展方向”, 水産科學 심포지움 發表論文, 釜山水産大學校, 1994, 107쪽.

13) 어선이 대형화되고, 어획 성능이 강화됨에 따라 이용 어장 및 생산성이 향상되었으나 어선 세력 및 어획 성능을 강화하여도 생산성의 저하 현상을 보이고 있는 것이 그 단적인 예이다.

동중국해와 황해 및 동해는 각각의 단일의 해양 생태계를 형성하고 있으므로 어업 자원의 보존을 위하여는 국제 협력이 필수적이지만, 주변 연안국들의 상반된 정책 목표와 복잡한 국내 사정, 남북한 대치 상태의 지속 등으로 인하여 문제 해결의 어려움이 상존하고 있다. 이 지역에서의 어업 자원 관리는 냉전체제하에서 국제적인 이해 관계가 민감하게 작용했던 동북아의 지리적 중심에 위치한 한반도가 남북으로 분단되어 대치 상태에 있고, 또한 중국과는 이념과 체제를 달리함으로써 1992년 국교가 정상화되기까지 황해 및 동중국해 어장에 대한 적법한 국제 어업 질서의 구축이 불가능하여 어장이나 어업 자원의 국제 관리 문제는 사실상 방치되어 왔다. 그 뿐만 아니라, 한국과 일본, 일본과 중국간에 체결된 기존의 어업 협정들은 그 목적이 추상적이고, 자원 보호나 관리 기준이 명확하지 않았다. 다시 말해 어업 자원의 생태적 특성을 고려하기보다는 한국과 중국 연안에 대한 일본 어선의 진출을 규제하기 위한 목적으로 체결되고 운영되었기 때문에 상대적으로 협정 수역 바깥은 규제 대상에서 제외됨으로써 각국의 경쟁적 조업 활동을 방임하는 결과를 초래하였다.¹⁴⁾

4. 자원관리 시스템의 한계

우리 나라 배타적 경제수역 등에서의 어업 자원의 보존 및 관리를 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에 대상 어종 및 해역을 정하여 총허용 어획량을 정할 수 있다고 하여 총허용 어획량 제도의 법적 근거를 마련하였다. 또 수산자원보호령을 개정하여 총허용 어획량의 적용 대상 어업의 종류 및 어선의 규모 등 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있고, 1998년 4월 25일에는 총허용 어획량의 관리에 관한 규칙을 공포함으로써 총허용 어획량 제도의 법적·제도적 준비는 완료되었다.¹⁵⁾

14) 崔宗和, 위의 논문 : 107쪽.

15) 차철표, 위의 논문, 135쪽

그러나 수산업법 제54조의2의 제2항에서 총허용 어획량을 정함에 있어 대상 어종의 자원 상황을 우선적으로 고려하여야 하고, 총허용 어획량을 정할 당시의 대상 어종을 어획하는 어선 세력 기타 자연적·사회적 여건 등을 참작하여야 한다고 규정하고 있으나, 총허용 어획량을 결정함에 있어 고려하거나 참작해야하는 여건 등이 시행령이나 시행규칙에 명시되어 있지 않다. 또 동법에는 총허용 어획량의 적용 대상 어업의 종류 및 어선의 규모 등 그 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 그러나 수산자원보호령에는 법 제54조의2의 제3항의 규정에 의한 총허용 어획량의 적용 대상 어업의 종류와 어선의 규모 등은 관리 대상 어업 자원을 주로 어획하는 어업의 범위 안에서 어업 여건·어업 종사자의 수, 어업 자원의 상태와 어업의 종류별 적정 어선 규모 등을 종합적으로 고려하여 해양수산부 장관이 이를 정하여 고시한다고 규정(보호령 제27조의2제4항)하고 있어 이 또한 추상적이다.

나아가, 수산자원보호령제27조의 2의 규정에 의한 기본 계획 또는 세부 시행 계획에 따라 어업자별로 배분량을 제한하여 할당할 수 있다고 규정함으로써 총허용 어획량의 일정량을 어업자에게 배분하는 어업 자원 관리 제도의 시행 발판을 마련하였다. 어획 허용량의 할당은 어업자별·업종별 또는 어법간의 이해 관계상 상당히 어려운 문제인데도 수산업법과 수산자원보호령 및 총허용 어획량에 관한 규칙에 할당 절차와 기준이 규정되어 있지 않다.¹⁶⁾ 또 그 할당과 관련된 분쟁이 발생했을 경우 분쟁 조정 절차¹⁷⁾나 방법에 대한 규정이 없다. 그리고 총허용 어획량을 초과하는 경우의 처리 절차나 방법 및 총허용 어획량 제도를 위반한 경우에 그 처리 절차나 방법이 없어 임의 규범인지 강제 규범인지가 분명하지 않다. 새로운 제도의 시행상의 혼란과 갈등을 최소화하는 관점에서 엄격

16) 허용 어획량의 할당 방법과 관리 계획, 어업의 종류 및 어업자, 어획 수준의 평가에 대한 사항 등은 시·도지사가 수립하는 수산 자원 관리 계획에 일임되어 있다.

17) 뉴질랜드의 경우에는 배분량 조정 위원회(Quota Appeal Authority)을 설립하여 양도성 개인 배분량의 할당에 대하여 이의가 있는 경우 어업자는 배분량에 대한 이의를 신청하면 배분량 조정 위원회의 위원들이 그 제소에 대한 의견을 청취하고 각종 증거를 수집하여 할당과 관련된 문제를 해결하고 있다.

한 법적용이 요구되므로 새로운 제도 운용에 필요한 사항들의 구체화가 아쉽다.¹⁸⁾

제 4 절 어업권의 해석

1. 실정법상의 어업권

수산자원 내지 어업자원에 대한 “권리성”에 관하여 법리와 실무 사이에 적지 아니한 격차가 존재한다. 권리란 법률상 보호받는 이익이기 때문에 수산자원을 포함하여 자연자원 일반을 개발하고 이용함으로써 얻는 이익 [法益]은 법률로 보호받을 경우에 “권리”로 전환된다. 특정한 법익이 법률상의 보호를 받는 방식은 특허에만 의존하지 아니한다. 특례법제 내지 규제개혁법제 등에서 원용되는 각종 인가 및 허가의 “의제”에서 볼 수 있는 바와 같이, 인가와 허가에 의하여서도 권리가 창설될 수 있다. 현행 수산관계법은 “특허”라는 법률용어 대신에 “면허”라는 용어를 구사하며 실무에서는 “면허”에 기하여 어업을 영위할 수 있는 권리[免許漁業權]만을 “어업권”으로 인식한다. 이러한 관점에서는 허가나 신고에 기초하여 어업 [許可漁業·申告漁業]을 영위할 수 있는 권리를 “어업권”으로 보지 아니한다. 그러나 면허어업과 허가어업 그리고 신고어업에서 구사하는 ‘면허’와 ‘허가’ 그리고 ‘신고’라는 개념들은 업종을 중심으로 한 관행상의 용례일 뿐이며 해당 “어업”들에 대한 행정규제의 본질 또는 한계와 직접적인 연관이 없다. 예컨대, 법리상의 ‘특허’는 자연적으로 존재하지 아니하는 개념을 인위적으로 창설하여 권리를 부여하는 개념이며 실정법상의 “면허”(licence)는 이러한 특허에 해당한다. 실정법상 마을어업 면허는 그 대상을 인위적으로 설정하여 어민들에게 부여된 물권으로 해석할 수도 있으나 실상은 관습상의 권리를 국가가 접수하고 이를 다시 어민들에게 분배하는 형식을 취하였기 때문에 새로운 권리의 인위적 창설에 해당한다고 보기 어렵다.

18) 차철표 : 1998 : 135-136

2. 어업자원의 법적성질

수산업법은 사회통념과 달리 어업권을 협의로 정의한다. 즉 “어업권”이라 함은 이 법 제8조의 규정에 의하여 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리를 말한다(동조제6호). 어업권은 물권으로 하고 이 법에서 정한 것 외는 민법중 토지에 관한 규정을 준용한다(수산업법 제15조제2항). 민법중 질권에 관한 규정은 어업권과 이를 목적으로 하는 권리에 적용하지 아니한다(수산업법 제15조제3항). 어업권의 대상인 어업자원의 법적성질에 관하여서는 학설상의 다툼이 있다.

1) 무주물설

어업 자원은 자연적 재생산성과 산란이나 먹이 섭취를 위한 회유성이라는 생태적 특성, 통제 불능성, 서식 환경적 특성을 가진 천연 자원이라는 관점에서 무주물(res nullis)이라고 할 수 있다¹⁹⁾. 무주물인 어업 자원은 그 어느 누구의 소유도 아니고, 누구의 권한에 속하지 않으므로 어업 자원을 이용하고자 하는 자는 어떠한 제한 조건이 없이 이용할 수 있고, 어업 자원을 누구보다 먼저 채취하면 그 소유권을 향유할 수 있다. 우리 나라의 민법도 무주의 부동산은 국유로 하나(동법 제252조제2항), 야생하는 동물은 무주물로 하고 사양하는 야생 동물도 다시 야생 상태로 돌아가면 무주물로 한다고 규정하고 있다(동법 제252조제3항). 무주물이란 그 어느 누구의 소유도 아니고, 누구의 권한에 속하지 않으며, 누구나 소유의 의사로 취득한 자는 그 소유권을 취득할 수 있고(동법 제252조제1항), 포획이나 어획이 금지되어 있거나 또는 제한되어 있는 경우에도 이를 포획·채취하면 일단 무주물 선점은 성립한다²⁰⁾. 이러한 선점은 금지 위반에 대한 제재와는 별개로 사법상의 효과에는 영향을 받지 않는

19) 崔宗和, “經濟水域時代의 漁業管理制度 改革方向”, 『國際法學會論叢』, 제42권제1호, 1997, 263쪽.

20) 鑛業法에서는 일반인의 선점으로 인한 소유권의 취득을 금지하고 광업권자에게 독점적 선점권을 인정하고 있다(鑛業法 제2조, 제7조).

다. 예를 들면 어업자원보호법 제3조의 징역, 금고 또는 50만원 이하의 벌금에 처하고 그 소유 또는 소지하고 있는 어선, 어구, 채포물 또는 양식물 및 그 제품은 이를 몰수한다고 하는 규정과 수산업법 제57조의 면허 어업·허가 어업·신고 어업 이외의 어업의 금지 규정에 위반하여 포획·채취한 수산 동식물은 소유 또는 판매할 수 없다는 규정들은 어업 자원의 어획을 제한 또는 금지하기는 하지만, 선점한 어획물에 대해서는 소유권 취득을 인정한다. 그리고 어업자가 얼마를 잡더라도 어업 자원을 훔쳤다고 생각하지 않는 것은 어업 자원을 무주물로 생각하기 때문이다.²¹⁾

이와 같이 무주물은 법률상 선점의 대상으로 인정되기 때문에 구속받지 않은 어로 활동이 보장되어야 하지만, 어업 기술이 고도로 발달된 현재와 같은 상황에서는 경제적 가치가 높은 어종을 중심으로 어획 노력이 과잉 투입되면 궁극적으로는 자원의 고갈 문제를 유발시킨다. 따라서 법률이 정하는 바에 의하여 일정 기간 어업 자원의 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다는 헌법의 규정에 따라 자유로운 어로 활동을 제한하는 것으로 해석할 수 있다. 어업자의 자유 조업을 제한하기 위한 우리나라 어업 허가 제도는 자원을 이용하고자 하는 자를 제한할 뿐 어업 허가를 취득 한 자의 어획량을 제한하는 것이 아니므로 자원 이용의 범위를 규제하는 것이 아니라 단순히 어업 자원의 번식 보호와 어업 질서 유지에 국한된다고 할 수 있다.²²⁾

2) 공유물설

유엔 해양법협약을 제정하는 과정에서 유엔 총회 의장이었던 파르도(Pardo) 박사가 『해양은 인류 공동의 유산』(common heritage of human)이라고 선언한 이후에 해양과 해양 자원이 인류의 공동 재산으로 인식하게 되었다. 이러한 사상에 영향을 받은 공유물설에 의하면 해양의 어업 자원은 누구나 이용권을 갖는 인류 공동의 소유 자원(public

21) 山本 忠·李承來譯, “最近 EC 共同漁業政策의 動向”, 漁政研究포럼 제2회 發表論文, 1994, 40面.

22) 차철표, 1998 : 61-62

property)으로 어업인이든 아니든 간에 어느 누구도 누구의 허가를 받지 않고 어업 활동을 할 수 있다는 견해다. 이러한 구미의 사고 방식에 비하여, 최근 일본에서는 어업 단체를 중심으로 한 자원 관리형 어업을 추진함에 있어 어업 자원이 어업인 전체의 소유라고 주장하는 사고 방식도 등장하였다.²³⁾

민법상 공유란 물건이 지분에 의하여 다수인의 소유로 귀속되고 있는 공동 소유의 형태를 말하고(민법 제262조), 공유물이란 다수인이 공동으로 소유하는 물건을 의미하는 것으로, 이러한 공유가 성립하기 위해서는 법률 행위, 즉 당사자의 의사에 의거하여 성립하는 경우와 법률의 규정에 의하여 성립하는 경우²⁴⁾가 있다. 이 입장에서는 어업 자원이 하나의 인류의 공동 상속 재산이므로 공유가 성립한다고 본다. 공유물이란 공공단체가 소유하는 물건²⁵⁾이기 때문에 그 이용권은 구성원에게 귀속되고, 단체가 그 이용 방법에 대하여 강력한 통제를 가하면서 이용 자체는 단체의 일원으로서 구성원이 행한다.

이 견해에 따르면, 지구상에서 본래부터 누구에게도 속하지 않은 바다의 생물 자원이 자원 이용 기술의 발달이나 또는 사용자의 증가 및 자원량의 한계로 상호간에 경쟁을 유발하여 급기야 자원 이용의 감소 또는 고갈에 직면하게 됨으로써 공유 자원 이용에 대한 제한 조치가 강구되었다. 그 제한 조치의 하나는 자원을 분배하여 사용자에게 관할권을 부여함으로써 소위 공유 자원을 점유(enclosing the commons)하는 방식이다. 또 다른 하나는 관심있는 사용자들이 서로 적절한 기구를 설치하

23) 山本 忠, “20海里時代以降の世界の漁業管理の流れ”, 『世界の漁業管理(上)』(東京: 國際漁業研究會, 1994), 48面.

24) 民法의 규정에 의거하여 공유가 성립되는 경우는 1) 타인의 물건 속에서 발견된 매장물(동법 제254조), 2) 주종을 구별할 수 없이 附屬 또는 혼합된 동산(동법 제257조, 258조), 3) 건물의 구분 소유에 있어서의 공용 부분(동법 제215조), 공동 상속 재산(동법 제1006조)과 공동 包括受遺財産(동법 제1078조) 등이 있다.

25) 公有物이란 행정법상 “국가 또는 공공단체가 소유하는 물건”을 말하나, 이 보고서에서는 공유수면관리법등에서 의미하는 “공유” 즉 “공공의 소유 또는 점유에 속하는 물건”의 뜻으로 사용한다. 이때의 “공공”(公共)은 보는 관점에 따라 民(people)→野生(wild life)→自然(nature)으로 확장될 수도 있다. 여기에서는 국가 이전부터 존재하는 民을 공공의 실체로 설정한다.

여 자원을 공동으로 관리하게 하는 방식이다.²⁶⁾ 어떤 어업 자원이 공해에 서식하고 있으면 그것은 국제 공동 자원으로서 국제 사회 전체의 공동 관리대상이 되고, 어느 연안국내에 분포하고 있으면 연안국이 관리 주체가 되기 때문에 연안국은 자국의 어업자들에게 허가 또는 자원의 분배를 통하여 어업자들로 하여금 개발·이용할 수 있는 권리를 부여할 수 있다고 본다.²⁷⁾

어업 자원에 대한 법적 성질을 공동 자원(common resources) 내지는 공동 재산(common property)으로 보는 경향도 있다. 여기서 공동이란 공유·합유·총유와 같은 공동 소유의 개념도 아니고, 햇빛이나 공기와 같은 공유의 개념도 아니며, 아무에게나 이용이 개방되는 공공의 개념도 아닌 그야말로 취득과 처분의 자유가 보장되는 일반적인 소유의 개념을 배제한 자원 이용상의 권리와 보존에 관한 책임의 공동성을 의미하는 것으로 보는 견해²⁸⁾도 있다. 이 학설에 의한 어업 자원 관리 방식은 자원을 이용하고자 하는 자를 제한하여 자원을 관리하는 것이 아니라, 자원의 이용 한도를 제한할 수 밖에 없다. 그리하여 그 구체적인 어업 자원 관리 방식은 어기 규제, 어장 규제, 어구 규제와 같은 간접적 규제 방법과 자원의 과도 어획을 방지하기 위한 총어획량을 규제하는 방법이 있다.²⁹⁾

3) 국가소유설

국가 소유설은 어업 자원을 국가가 관할·소유하는 것이기 때문에, 국가는 어업인에게 어업 자원을 이용할 수 있도록 어업의 허가나 면허를 하는 것이라는 이론으로 동남 아시아 제국에서 주류를 이루는 사상이다.³⁰⁾ 어업 자원을 국가 소유로 하는 근거는 첫째, 광물 기타 중요한 지

26) Per M. Wijkman, "Managing the Global Commons", *International Organization*, No. 36.3, summer, 1982, p. 512.

27) 차철표, 1998 : 63-64

28) Luc Cuyvers, *Ocean Use and Their Regulation*, New York: John Wiley & Sons, 1984, pp. 40~46.

29) 山本 忠, 前掲論文, 48面.

30) 上掲論文, 48面.

하 자원·수산 자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다는 헌법 제121조1항의 규정, 둘째, 어족 자원과 같은 감소될 우려가 있는 자원 및 재부가 한국 주민에게 손해가 되도록 개발되거나 또는 국가의 손상이 되도록 감소 혹은 고갈되지 않게 하기 위하여 수산업과 어획업은 정부의 감독하에 둔다는 『대한민국 인접해양의 주권에 대한 대통령의 선언』 제2조의 규정, 셋째 연안국으로 하여금 그 수역내에서 생물 자원의 보존과 이용에 관한 주권적 권리 행사에 관한 유엔 해양법협약 제61조 등이다. 물론 수중에 서식하는 생물 자원을 인위적인 통제의 대상으로 삼을 수 없는 것이지만, 유엔 해양법협약상 국가의 관할권이란 경제수역 내의 모든 범위까지 미치는 것을 인정하고 일부 어종을 제외한 어업 자원에 대하여 연안국에게 관리권을 부여하고 있다.³¹⁾

이 설에 의하면 헌법이 직업의 자유를 보장하고 있어 누구든지 어업에 참여할 수 있으나 어업을 자유로이 방임하면 궁극적으로 자원 고갈을 발생시키기 때문에 어업 허가 제도로서 그 이용을 제한한다. 그리고 수산업법에 의한 어업 허가는 그 사업 경영의 권리를 설정하는 형성적 행위가 아니고, 경찰 금지의 해제에 불과하며, 그 허가의 효과는 어업 자유를 회복하는 것이다³²⁾. 그러나 어업의 행위는 수면의 이용 행위이면서도 한편으로는 천연 자원을 이용 개발해서 인류 생활상 수요되는 재화를 생산함을 그 내용으로 하는 것이므로 국가는 이에 관해서 산업 정책상, 공익상 또는 자원의 번식 보호상 필요한 간섭을 한다는 것이다. 이 학설에 의한 어업 자원 관리 방식은 자원이 과도 어획되지 않도록 조업선의 수를 규제하는 방식과, 어업할 권리를 어업인 단체 또는 어촌에 부여하여 특정 어업인만이 자원을 이용하도록 허가하는 방식 등이 있다.³³⁾

31) 차철표, 1998 : 64

32) 大法院判例 1963. 8.22. 63누97.

33) 山本 忠, 前掲論文, 48面.

4) 소 결

무주물설에 의하면 어업 자원은 그 어느 누구의 소유도 아니고, 누구의 권한에 속하지 않으므로 어업 자원을 이용하고자 하는 자는 어떠한 제한 조건이 없이 이용할 수 있다고 하지만 한정된 자연 자원을 아무나 개발토록 허용하는 것은 자원이 국민 전체의 공공 복리를 위하여 개발 이용되어야 한다는 원칙에 문제를 발생하기 때문에 설득력이 없다.³⁴⁾

모든 재산 특히 토지 기타 천연 자원, 공장 등의 생산 시설을 개인의 소유로 하고, 국법으로써 이것을 보호하며, 소유자의 자유로운 관리 처분을 인정하는 사유 재산 제도를 우리 나라 헌법이 인정하고 있다(헌법 제 33조). 그렇지만 천연자원이나 독점적인 기업 시설에 대한 사유재산권을 적당하게 제한하는 경향이 현저하여 특수한 것에 관하여 국유 내지는 국가 관리로 하거나 또는 적당한 제한을 가한다. 이와 같은 관점에서 어업 자원을 국가 관리 자원으로 하며, 국가는 어업 자원이 위태롭지 않게 보존 관리할 책무를 가지고 어업 허가라는 절차를 통해 그 이용자를 규제한다고 할 수 있다. 그리고 국가가 어업 자원 관리를 행함에 있어 어떠한 방식을 취할 것인가는 그 국가의 사회·경제적 여건을 감안하여 결정할 사항이기 때문에 조업선 수 규제 방식과 특정 어업인만이 자원을 이용하도록 허가하는 방식뿐만 아니라 어획량 규제 방식도 가능하다고 볼 수 있다.³⁵⁾

공유설은 여러 가지 면에서 제한을 받고 있다. 즉 공유설에 의하면, 국가가 어업 자원의 관할권을 주장할 수 없고, 취득과 처분의 자유가 보장되는 일반적인 소유의 개념을 배제한 자원 이용상의 권리와 보존에 관한 책임의 공동성은 모든 사람을 대상으로 하는 것이기에 국가가 권력으로 자원 이용상의 권리를 제한할 수 없다고 본다. 뿐만 아니라, 오늘날 국제법에 근거한 해양에 대한 소유권 제도가 확립되어 해양 이용으로부터의 편익이 연안 국가에게 귀속하고 있는데도 그 해역에 서식하는 생물 자원

34) 차철표, 1998 : 65

35) 차철표, 1998 : 66

의 소유권을 배제한다는 것은 유엔 해양법협약의 규정과 배치된다고 할 수 있다. 또 엄격한 의미의 공유물은 각 공유자들이 고유한 물적 지배권 즉 지분을 자유로 처분할 수 있고(지분 처분의 자유), 또 언제라도 목적물의 분할을 청구하여 공동 소유 관계를 폐지할 수 있다(분할 청구의 자유).³⁶⁾ 이 경우에 지금의 허가제를 시행할 명분이 약하다. 그러나 이러한 비판은 후술하는 바와 같이 공유에 대한 개념의 혼란에서 비롯한다.

3. 법사회학적·법사학적 접근

1) 사회통념상의 어업권

허가의 대상이 되는 어로활동이라고 하여 권리성이 부정될 수 없다. 면허어업과 허가어업의 주된 차이는 어로방법·어종 및 장소성(placity)이다. 어로방법의 차이는 허가의 권리성을 부인하는 기준으로 작용하기 어렵다. 환경규제의 목적이 아니라면 어종이 다르다고 하여 권리의 존부에 차등을 두기는 어렵다. 장소성에 따라 법률상 보호범익이 있다 없다고 보는 것도 무리가 있다. 허가어업의 경우에는 장소성이 약화되기 때문에 면허어업에서 인정되는 배타적 지배권이 인정되기 어렵지만 그렇다고 하여 보호받을 범익이 사라지는 것은 아니다. 요컨대, 면허와 허가를 구분짓는 결정적 기준은 존재하지 아니하며 허가의 대상이라고 하여 권리성이 부정될 수도 없다. 또한 실정법은 면허·인가·허가·신고 등의 법률용어를 그 본질개념에 따라 정치하게 구분하여 쓰지 아니한다. 어업권의 범주에 어업면허만 포함시키고 어업허가 내지 어업신고에 대하여서는 권리성을 명확하게 규정하지 아니함은 실제 어민들이 허가어업이나 신고어업에 대하여 가지고 있는 기대이익을 충분히 설명하지 못하고 있다. 생각컨대, “면허어업권”과 “허가어업권”은 물권성의 여부 즉 권리의 강약·광협에서 차이가 난다. 또한 특정 어업권에 대한 물권성의 존부 및 민법상 토지 관련 규정들의 준용은 입법정책적인 선택일 뿐 해당 권리의 연혁이나 본질과 직접적인 관련이 없다. 변화된 실체[사회경제관

36) 金容漢, 『物權法論』(서울: 博英社, 1990), 316쪽.

계]를 반영하기 위하여 어업에 관한 자유와 권리의 근본적 재조명이 필요하다.

2) 법사학적 고찰

전근대사회에서는, 토지·산림·원야·하천 등에 대한 각각의 『물(物)』의 성질·효용에 따라, 또 각각의 주체에 따라, 한정된 다른 내용의 권리가 성립되었으며(예컨대, 경지에 대해서는, 甲은 경작할 권리와 그에 따르는 지대 지급의무를 지니며, 乙은 경작자로부터 지대를 받을 권리를 지닌다는), 그리고 이들의 권리는 말하자면 병렬적으로, 넓은 의미에서의 『소유』로 불리고 있다(예컨대, 지대징수권자는 상급소유권 ‘Obereigentum’ 혹은 직접소유권 ‘dominium directum’을 지니고, 지대를 지불하는 경작권자는 하급소유권 ‘Untereigentum’ 혹은 이용적 소유권 ‘dominium utile’을 가진다는 등).³⁷⁾ 따라서, 하나의 물(物) 위에 중첩하여 몇 개의 『소유권』이 성립할 수 있고, 이것은 현대의 『사적 소유권』제도 하에 있어서는 하나의 물건상에서는 전포괄적인 지배를 내용으로 하는 단 하나의 『소유권』밖에 성립할 수 없는 것과 비교할 때, 매우 특색적이다.

근대법에 있어서 소유권의 특질은 그 존재나 내용이 관념적·이론적으로 결정된다. 그러나 전통사회의 관습에 기초한 바닷가나 갯바위 또는 갯벌을 둘러싼 권리의무 관계에 대하여서는 근대법적 관념이 그대로 통용되기 어려우며 실정법상의 추상적 선언과 관계 없이 실제 어민들이 어떻게 생각하고 행동하는가의 여부가 중요하다.³⁸⁾ 소유권의 본질을 이해하기 위하여서는 전래적인 의식의 사회적 배경 내지 지반을 이해하여야 한다. 특히 전근대사회에 있어서는 소유권의 관념성이 두드러지지 아니하였다. 중세에서는, 물건에 대한 소유권이 있는가 없는가, 또는 소유권

37) 川島武宜, 日本人の法意識(岩波新書 A43 : 1967·1990), 64頁

38) 韓國의 社會構成體 論爭에 관하여서는 재론의 여지가 많다. 한국사회는 근대 시민사회를 충분히 체험하지 못한 상태에서 현대 산업사회로 넘어 왔기 때문에 여전히 중세 封建性과 現代性이 공존한다. 採取經濟로 표상되는 어촌사회는 이러한 양면성이 특히 현저한 곳이다. 이 글에서는, 어패류와 해초류의 生産·利用·勞動 關係에 관한 한, 한국의 어촌사회가 前近代社會에 머물러 있다고 본다.

의 내용이 무엇인가는 권리자가 물건에 대해 현실에 어떠한 지배행위를 하고 있는가(혹은, 하고 있었는가?)와 관련지어 결정하였다. 이러한 현상은 가축이라든가 곡물 등 주변의 동산에 있어서 분명하게 나타났다. 즉, 동산에 대한 소유는 소유자가 동산을 현실에서 지배하고 있는 한(즉, 실제로 점유하고 있다), 권리로서 보호받을 수 있고, 소유자가 현실지배를 잃은 경우에는 한정된 조건하에서 특정인에 대해서 밖에 소유를 주장할 수 없었다.³⁹⁾

근대법에 있어서는 소유권의 존재는 소유권의 내용인 물의 지배행위라는 사실의 유무에 관계없이 승인된다. 그래서 적어도 소유권의 존재가 승인되는 경우에는, 그 내용은 항상 일체의 지배행위를 포함하는 전포괄적·절대적인 것이다. 따라서 근대법에 있어서는 소유권이라는 법률상의 「존재할 만한 상황」과 「존재하는 상황」(사실상의 지배행위)은 완전하게 분리되고 과거에 있어서 사실상의 지배행위가 있느냐 없느냐에 관계없이, 권리자는 관념적·논리적으로 판단되는 「소유권」을 근거로 하여 사실상의 지배행위를 보호하는 — 예컨대, 제3자에 대하여 물건의 인도를 청구하거나, 물건의 사용수익에 대한 방해행위의 정지를 청구하거나 한다 — 것이 가능(그것이 법률상의 보호를 받는다)하며, 여기에서는 「당위」와 「존재」의 분리[이율배반]라는 원리가 고도로 관철되고 있다.⁴⁰⁾ 즉 근대법의 소유권은 중세법적 관념과 다르다. 그러나 한국 어촌사회의 소유권은 중세법적 관념에 더 가깝다.⁴¹⁾

3) 자연상태의 수산자원의 법적성질 : 공공용물

자연자원에 대한 경제적 개념과 법적 개념이 때로 일치하지 아니하고 소유의 법적 형식이 다의적이기 때문에 자연자원의 소유와 이용을 명료하게 개념짓기가 어렵다. 자연자원을 국가소유라고 규정한다면, 국가는 국가 성립과 동시에 그 이전부터 존재하던 다른 주체들의 수산자원에 대

39) 川島武宜 : 67

40) 川島武宜 : 69-70

41) 전재경, 어촌사회의 법의식(한국법제연구원:1998), 33~34쪽

한 권리를 양수한다는 법적 선언이 필요한데 실제 이러한 선언은 그 실례를 찾기가 어렵다. 수산자원의 국가소유설은 1987년의 헌법규정과 일치하지 아니한다. 자연자원의 개발과 이용에 관한 일반원칙을 규정한 1987년의 헌법(제120조제1항)은 수산자원에 대하여 국가가 특허할 수 있다고 규정하고 있으나 “국가가 특허할 수 있다”는 수권조항이 바로 국가소유의 법적 근거가 될 수는 없다.

천이성이 있어 특정이 어려운 자연자원 내지 수산자원은 이를 소유권의 대상으로 설정하기가 어렵다. 자연자원은 소유의 대상이 아니라 이용의 대상에 해당한다. 물론 채집·채취된 자연자원은 물론 정의의 일반원칙에 따라 소유권의 대상이 될 수 있다. 따라서 채집·채취 이전의 자연자원을 민법적 개념에 입각하여 좁은 의미의 공유물로 파악하거나 이를 비판함은 부적절한다. 자연자원을 소유의 관념으로 접근함은 근대 민법의 사고에는 어울리나 자연자원은 민법의 범주를 넘는다. 자연자원에 대한 국가의 특허는 국가소유권의 표현이 아니라 국가관리권의 표현이다. 국가는 자연자원의 소유자가 아니더라도 “공공”의 이익을 대변하는 관리자로서 자연자원을 관리할 수 있다(1987년의 헌법 제120조제2항, 참조).

헌법에서 규정하는 “공공복리”(헌법 제23조제2항·제37조제2항) 또는 “공공필요”(헌법 제23조제3항)의 개념 속에 내포되어 있는 “공공”(公共)이라 함은 집합명사로서의 “국민”일반을 지향한다고 보아야 할 것이다. 수산자원은 배타적 지배의 객체가 되기 어렵기 때문에 소유권의 대상으로 규정할 수 없으며 따라서 이를 국유로 파악하거나 민법 또는 행정법상의 공유의 대상으로 파악할 수 없다. 수산자원은 경제학적으로는 공유재(common goods)에 해당하지만 경제학에서 의미하는 공유와 민법·행정법에서 의미하는 공유는 다른 개념이다. 채집·채취 이전의 수산자원은 -“공유물”과의 혼선을 피하기 위하여 그리고 소유의 객체가 아님을 명확하게 하기 위하여- “공공용물”로 표현하여야 할 것이다.

제 5 절 행정규제의 개혁

1. 담보제한의 완화

현행 수산업법은 어업권의 행사에 제한을 가함으로써 오히려 경제적으로 약자인 어업인들이 보호받지 못하는 경우가 발생하기도 한다. 예를 들어 어업의 면허를 받아 어업을 시작할 때에 막대한 자금을 투자를 하게 되는데, 어업권의 양도와 담보의 제공을 제한함으로써 어업을 영위하다가 어업경영자금의 문제 또는 기타 이유로 어업권을 포기해야 하는 경우가 발생할 수도 있다. 어업권의 재산적 가치를 증대시키는 것은 물론 어업을 경영함에 있어서 불요불급한 경우 공익적 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 담보에 제공하게 하거나 또는 양도할 수 있도록 방안을 모색할 필요가 있다.

물론 현행 수산업법 제19조에서는 어촌계 또는 지구별 조합이 가지고 있는 어업권 이외 개인·공유·영어조합법인이 가지고 있는 어업권에 대해서는 담보권을 설정할 수 있도록 하고 있고, 동법 제18조에서는 마을 어업권을 제외하고는 어업권의 양도가 가능(어업권 등록후 어업을 개시한 날부터 1년이 경과된 후)하도록 규정하는 등 어업권의 양도 및 담보를 제한적으로 허용하고 있다. 어촌계 또는 조합이 가지는 어업권에 담보설정을 금지함은 행사계약을 통하여 어업을 영위하는 조합원과 어촌계원들의 공동이익 증진과 생존권을 배려하려는 취지 아래 담보제공 등으로 입게 될 불안요소[변제기에 변제하지 못할 경우 경매처분]를 배제하여 어업인들을 보호하려는 목적을 내포하고 있다.

이러한 법의 취지에 비추어 본다면, 어업권의 담보나 양도등의 문제는 어업인의 공동이익 등과 관련하여 제한적으로 허용되어야 할 것이다. 그러나 현행 제도의 엄격성을 그대로 유지할 것인가에 관하여서는 논의의 소지가 있다. 어촌계 또는 지구별 조합이 보유하는 어업권에 대하여 공익보호를 이유로 담보제공을 제한하는 이면에는 이들 조직의 독자성·단

체성이 아직 충분하지 성숙되지 아니하였다거나 이들 조직의 행위능력을 충분히 신뢰하기가 어렵다는 점 등이 중요한 요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 그러나 어촌계는 어촌 사회의 근간이며 관습법에 연원하는 전통적 조직이기 때문에 장기적으로는 어촌계가 독자적인 공동체성[權利能力]과 거래적격[行爲能力]을 갖추 수 있도록 정책적으로 배려하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 모든 어촌계나 지구별 조합들에 대하여 담보제한을 일률적으로 시행하기보다는 점진적으로 각 어촌계의 능력에 따라 단계적으로 제한을 완화시키고 위험에 대한 안전장치를 갖추게 할 수 있는 제도적 장치가 보완되어야 할 것이다.

2. 규제와 유인의 조화

어업허가및신고등에관한규칙 제3조 관련 별표1 및 별표3은 근해·연안 어업의 명칭과 어선의 규모등의 기준을 규정한다. 연안어업과 근해어업의 허가기준 톤수를 하향조정하고 업종의 특성에 따라 재편성하되 어느 수준에서 이러한 구조조정을 이행할 것인가에 관한 심층적 연구가 필요하다. 또 현행 수산업법 제41조제4항 또는 제52조제1항제5호는 어업허가의 정수 등을 결정할 때에는 동법 제54조의 규정에 의하여 수산자원의 상태 등을 고려하여 허가정수를 결정할 수 있도록 규정한다. 이 허가정수를 감척사업과 연동시키는 방안이 검토되어야 할 것이다. 감척은 자원에 대한 영향이 큰 업종부터 이행되어야 할 것이다. 또한 어업허가의 유효기간이 만료되어 재허가할 경우, 허가요건으로서 어업활동실적(출어실적, 어획실적 등)이 고려되어야 할 것이다. 그리고 허가요건을 충족시키지 못하는 어업자는 도태시키는 방법으로 실질적인 업종별 허가정수를 관리하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 나아가 수산업법의 위반이 만연하고 불법어업이 성행하는 현실을 감안할 때 보완책이 필요하다. 현행 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙 제3조관련 별표(어업등행정처분의 기준과 해기사행정처분의 요구기준)는 누범자에 대한 가중처분을 할 수 있도록 규정하고 있다. 장차 수산관계 법규의 위반

에 대하여 어업허가 퇴출제를 도입하여 법규의 위반회수에 따라 어업의 제한기간을 늘리는 방안이 강구되어야 할 것이다. 또한 위반의 정도가 극히 심한 자는 어업허가를 갱신하지 아니하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 물론 이 때에는 연안 어업인들의 생계유지 문제를 어떻게 할 것인가에 대한 대안도 함께 검토되어야 할 것이다.

제 6 절 생태학적 배려 : 어도

1. 환경법상의 개념 및 관리구조

‘어도’는 보다 상위 개념인 생태이동통로에 속한다. 자연환경보전법은 생태이동통로를 ‘생태통로’로 규정한다. 즉 “생태통로”라 함은 도로·댐·수중보·하구연 등으로 인하여 야생동·식물의 서식지가 단절되거나 훼손 또는 파괴되는 것을 방지하고 야생동·식물의 이동을 돕기 위하여 설치하는 인공구조물·식생 등의 생태적 공간을 말한다(자연환경보전법 제 2조제9호). 자연환경보전기본방침(자연환경보전법 제6조)은 자연환경보전기본원칙(자연환경보전법 제3조)을 실현하기 위하여 “산·하천·습지·농지·도서·해양 등에 있어 생태적 건전성의 향상 및 생태통로·소생태계·대체자연의 조성등을 통한 생물다양성의 보전”방안을 포함하여야 한다(자연환경보전법 제6조제2항제4호). 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 자연환경보전 및 자연의 건전한 이용을 위하여 자연자산을 보호하기 위한 시설을 설치할 수 있다(자연환경보전법 제42조제1항제5호).

이러한 법의 목적을 달성하기 위하여 환경부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령이 정하는 사항에 대하여 관계중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 필요한 시책을 마련하거나 조치를 취할 것을 요청할 수 있다(자연환경보전법 제48조제1항본문). 이에 따라 자연환경보전법시행령은 “중요 생물서식지의 보전과 서식지의 단편화를 방지하기 위한 조치 또는 이미 단절되거나 단절될 우려가 있는 생태계의 복원

을 위한 생태통로 및 소생태계의 조성”을 관계기관의 협조사항으로 규정하였다(동법시행령 제45조제1호). 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(자연환경보전법 제48조제1항단서). ‘생태통로 조성사업’은 생태보전협력금(자연환경보전법 제49조)을 반환받을 수 있는 사업이다(자연환경보전법시행령 제52조의2제1항제1호). 즉 환경부장관은 생태계보전협력금을 납부한 자가 환경부장관의 승인을 얻어 대체자연의 조성, 생태계의 복원등 대통령이 정하는 자연환경보전사업을 시행한 경우에는 생태계보전협력금의 일부를 돌려 줄 수 있다(자연환경보전법 제49조제7호).

2. 수산 관련법상의 규율

수산업법은 자원보호에 관한 명령의 일환으로 어도에 관하여 별도의 보호장치를 갖추고 있다. 즉 수산동식물의 번식·보호를 위하여 “어도 차단·제한 또는 금지”에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(수산업법 제79조제1항제4호). 관할 행정관청은 이 제한 또는 금지를 위반하는 경우 500만원 이하의 벌금·구류 또는 과료에 해당하는 벌칙을 규정할 수 있고(수산업법 제79조제2항), 위반자에 대하여 원상회복을 - 어렵다고 판단되는 경우를 제외하고는 - 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다(동조제3항). 수산자원보호령(1999년의 개정령)은 “어도차단의 제한 또는 금지 위반자에 대하여 300만원 이하의 벌금에 처한다”고 규정한다(제31조).

수산자원보호령(제12조)은 어도 차단·제한의 금지를 구체적으로 규율한다. 하천의 전유 폭을 차단하는 공작물을 설치하고자 하는 자는 해양수산부장관과 협의하여 하천의 일부를 개방하거나 어도를 설치하여 소하어류의 통로를 확보하여야 한다. 다만, 하천법 제22조(댐높이가 15m 이상이거나 저수량이 2000만^m 이상인 경우)의 규정에 해당하는 댐으로서 댐의 특성이나 주변의 지형 및 여건이 어도설치에 부적합한 경우 또는 수산에 관한 국·공립 시험·연구기관으로 하여금 하천에 대한 어류의 서식상태

의 조사를 의뢰하여 조사한 결과 소하어류의 서식이 현저히 적은 경우의 댐을 설치하고자 하는 자가 어류산란장·번식시설의 설치 또는 치어방류 등 어족자원의 번식 및 보호조치에 관하여 해양수산부장관과 협의한 때에는 그러하지 아니하다(제12조제2항). 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 소하어류의 통로를 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 수역과 기간을 정하여 어업을 제한할 수 있다(제3항).

건설교통부가 공표한 댐설계기준(2001)에 의하면, 어도는 “유용한 수산자원의 보호와 자연생태계의 보전을 위하여 회유성 어류들의 이동이 가능하도록 하여 물고기가 살기 좋은 하천의 상태를 유지할” 목적으로 설치한다. 어도의 폭은 댐에서 방류할 수 있는 유량과 어도를 이용해서 소상하는 어류의 종류 및 크기를 고려하여 결정한다. 최소한 평수기의 유량을 모두 어도로 유하시킬 수 있는 정도를 추천하고 일반적으로 전체 댐 길이의 1~15%의 범위에 들도록 계획한다. 어도의 구배는 일반적으로 10%이하로 시공되고 있으나, 이용 어종의 다양성을 고려하여 1/20 이하의 경사까지도 검토해야 한다.⁴²⁾

어도확보의 예외가 인정된다. 하천법의 규정(제22조:재해방지시설의 설치를 요하는 대형댐·하구둑·운하)에 해당하는 댐으로서 (1) 댐의 특성이나 주변의 지형 및 여건이 어도설치에 부적합한 경우나 (2) 수산에 관한 국·공립 시험·연구기관으로 하여금 하천에 대한 어류의 서식상태의 조사를 의뢰하여 조사한 결과 소하성 어류의 서식이 현저히 적은 경우에는 댐을 설치하고자 하는 자가 어류산란장·번식시설의 설치 또는 치어방류 등 어족자원의 번식 및 보호조치에 관하여 해양수산부장관과 협의한 때에는 어도의 설치의무가 면제된다(동항단서). 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 소하어류의 통로를 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 수역과 기간을 정하여 어업을 제한할 수 있다(동조제3항).

42) 황종서 저문자료(1), 2002·10·9

3. 법적과제

에코브리지(eco-bridge)로 친숙해진 생태이동통로는 공간적으로는 백두대간과 같은 생태축을 의미하지만 기능적으로는 야생동물들의 이동을 위한 녹지축(산길·들길)이나 수로(물길)를 뜻한다. 에코브리지나 어도는 녹지축이나 수로와 같은 자연적 통로가 차단되었을 경우 이를 보완·대체하기 위한 인공적 구조물을 지칭한다. 환경부가 의욕적으로 추진하고 있는 ‘백두대간관리방안’은 한반도 생태축의 근간을 확인하고 생태네트워크를 보존한다는 원대한 프로젝트이지만 기능적 측면에서 이는 생태통로의 확보를 지향한다. 육상 생태통로 프로젝트에 비하여 수중 생태통로 프로젝트는 미진하다. 어도는 수산자원의 보전이라는 측면에서 일찍이 제도화되었지만 그간 생태통로측면보다 어족자원의 보호에 초점이 맞추어져 있었다.

법제 측면에서 어도는 몇가지 이념적·구조적 문제를 안고 있다. 자연환경보전법은 생태통로의 개념과 보호장치를 갖추고 있지만 이것이 수산업법등의 어도규정과 구체적으로 연계되지 아니한다. 수산업법과 수산자원보호령이 규정하고 있는 어도는 생태통로 차원에서가 아니라 하천관리내지 댐건설의 편의를 위하여 제정·운용되었다. 아울러 현행법제상의 어도는 그 설치와 관리를 중심으로 구성되어 있을 뿐 “생태통로를 복원한다”는 차원에서 어도의 복원을 다루고 있지 아니하다. 실정법상의 제한고금지에 대한 위반을 다스리는 방법도 단조롭다. 범위반자에 대한 제재(벌금)의 실효성이 미약하다. 변화된 법이념을 반영하고 법제 상호간의 연계 및 특화를 위하여 입법적 정비가 필요하다.

제 1 장 주요입법과제

제 2 장 외국법제동향

제 1 절 영국법제

1. 어업자원의 이용과 전통적 권리

1983년의 영국어선법(the British Fishing Boats Act 1983)은 영국어선들이 이용할 수 있는 어업자원의 이용이 어선원들의 국적(nationality)에 관한 요건들을 충족시키는 어선들에 한정됨을 확정하는 규정을 두었다.⁴³⁾ 1771년의 청어업법(the White Herring Fisheries Act 1771)은 1868년의 해양어업법(the Sea Fisheries Act 1868 제71조 부칙 제2조)에 의하여 대부분 폐지되었지만 청어업에 종사하는 사람들이 항구나 부두의 회비(dues)이외의 비용을 지급하거나 다른 방해를 받지 아니하고 항구나 부두 또는 바닷가(foreshores)에서 그들의 어로를 행할 수 있는 시설들을 보유할 수 있는 자격을 인정하는 규정들이 여전히 발효하고 있다.⁴⁴⁾

2. 어업공무원의 권한

잉글랜드와 웨일즈의 해양어업에 관한 규정들은 1883년의 해양어업법 및 1891년의 어업법[the Fisheries Act 1891, Pt I(ss 1-4,6)]에 담겨 있다. 1883년법(제2조, 부칙 제1조)은 영해(territorial waters) 바깥의 북해(North Sea)에서의 어업에 대한 규율에 관한 국제협약에 대하여 제정법적 효력을 확인하고 부여하였다. 같은 법은 또한 해양어로를 규율하는 협약 규정들에 대한 위반을 범죄로 처벌하고(제4조 및 제5조), 영국 어선들이 어디에 있든지 선량한 질서(good order)를 유지하도록 규칙을 만들 수 있는 권한을 부여하고(제3조), 영국 및 외국 해양

43) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.48

44) Ibid., p.46

어업 공무원들의 요건과 영국 해양어업 공무원들의 권한을 열거하였다(제11조 및 제12조). 1883년법의 규정들은 1968년의 해양어업법(제22조제6항)에 의하여 대부분 대체되었다.⁴⁵⁾

3. 해양어업구역과 지방어업조례

해양어업과 관련하여 가장 중요한 제정법들중의 하나는 1966년의 해양어업규제제법(the Fisheries Regulation Act 1966)이다. 이 법은 1888년에서 1930년 사이의 해양어업규제법들과 해양어업에 관한 다른 제정법들을 통합시켰다. 이 법에 기하여 발효된 명령들에 기하여 잉글랜드와 웨일즈 연안 또는 근해의 해양어업구역(sea fishery districts)들이 창설되었고 이 구역들 안에서 수행되는 해양어업들을 규율하기 위하여 지방어업위원회(local fishery committee)들이 설치되었다. 지방어업위원회들은 1966년법(제5조)에 기술된 여러 가지 목적들을 위하여 관할 구역들 안에서 준수되어야 할 조례(byelaw)들을 만들 수 있었다. 지방어업위원회는 조례를 집행할 목적에 적합하다고 보는 어업공무원들을 임용할 권한을 가진다. 그러나 이러한 임용권한이 영국 어업공무원들로 하여금 해양어업에 종사하는 선박들에게 영향을 미치는 법령들을 집행할 제정법상의 의무를 면제받도록 하는 것은 아니다(제10조제1항).⁴⁶⁾

4. 수산자원보호법과 어패류법

1967년에는 해양어업에 관한 제정법들이 두 차례에 걸쳐 통합되었다. 1967년의 해양어업(패류)법[the Sea Fisheries(Shellfish) Act 1967]은 1868년까지 소급하여 패류어업 및 패류(shellfish)에 관한 제정법들을

45) 英國의 해양어업 公務員들과 그들의 권한에 관하여서는 특히 1951년의 해양수산업법(the Sea Fish Industry Act 1951) 제25조, 1962년의 해양수산업법(the Sea Fish Industry Act 1962) 제18조 및 1967년의 해양어류보존법(the Sea Fish(Conservation)Act 1967) 제15조, 참조.

46) Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary Note, p.47

통합하였다. 1967년의 해양어류(보전)법[the Sea Fish (Conservation) Act 1967]은 1933년까지 소급하여 해양어류의 상업적 이용과 조업 및 운반을 규율하고 해양자원(marine resources)의 증대 또는 개선을 위한 조치들을 승인하는 제정법들을 통합시켰다. 특히 해양어류(보전)법은 어류의 채장, 그물 및 기타 어구의 규제, 어선의 면허, 국제협약에 영향을 미치는 어업의 제한 및 어류의 운반에 관한 규제 등에 관한 규정들을 담고 있다. 특히 1968년의 해양어업법(the Sea Fisheries Act 1968)은 해양어로의 규율에 관한 중요한 규정(제5조 및 제7조 내지 제14조)들을 담고 있다.⁴⁷⁾

5. 어로한계법 및 처벌방식의 변경

1976년의 어로한계법(the Fishery Limits Act 1976)은 영국의 새로운 어로한계를 규정한다. 새로운 어로한계는 영국본토(British), 샤넬 아일랜드(Channel Islands) 및 아일오브맨(Isle of Man)의 영해기선(territorial sea baseline)들로부터 200해리까지 또는 각령(Order in Council)에 의하여 특정될 수 있는 다른 선까지 나아간다. 어로한계법은 또 외국어선들이 특정한 어류를 잡기 위하여 조업할 수 있는 영국(British) 어로한계 내에 속하는 구역들을 명령으로 지정함으로써 자국 내조업(British fisheries)에 대한 접근을 통제할 수 있는 권한을 규정한다. 외국 어선은 이러한 명령에 의하여 승인을 받지 않는 한 당해 구역들에서 조업이 허용되지 않는다. 어로한계법은 또한 1966년의 해양어업규제법(the Fisheries Regulation Act 1966), 1967년의 해양어류(보전)법[the Sea Fish(Conservation) Act 1967] 및 1968년의 해양어업법(the Sea Fisheries Act 1968)에 기한 몇몇 범죄들에 대한 벌칙을 수정하였다. 새로운 벌금들의 상한은 약식 유죄결정(summary conviction)에 기하여 결정되며 일부 범죄들은 정식기소 재판(trial on indictment)에 붙여져 상한이 없는 벌금(unlimited fine)에 처하여

47) Ibid., p.47

질 수도 있다. 어로한계법은 북아일랜드 인근의 본토(British)어로한계와 아일랜드공화국의 어로한계 사이의 현재의 경계에 영향을 미치지 아니한다. 그러나 이 법에 의하여 설정된 어로한계와 관련하여 아일오브맨(Isle of Man) 및 샤넬아일랜드(Channel Islands)에 대하여 각령으로 다른 규정을 정할 수 있다.⁴⁸⁾

6. 수산청설치 · 어업진흥 · 수산물운송

1981년의 어업법(the Fisheries Act 1981)은 송어청(the White Fish Authority) 및 청어산업위원회(the Herring Industry Board)를 폐지하고 이를 수산청(the Sea Fish Industry Authority)으로 알려진 새로운 기구로 대체하였다. 1981년법은 또 수산청의 조직과 권한 및 의무를 규정한다. 또 1981년법은 교부금(grants)이나 대부금(loans)의 방식에 의하여 수산업을 재정적으로 지원하기 위하여 현재의 권한들을 통합 · 확장하는 한편 영국 해양어업공무원들이 어류의 운송출하(transportation)의 금지 또는 허가에 관한 명령을 집행할 수 있는 권한을 규정한다. 또 같은 법은 해양어업에 관하여 적용되는 유럽공동체 규약을 위반하여 영국 어로한계 내에서 조업하는 어선을 처벌한다. 나아가 이 법은 각료들이 어민들에게 도움이 되는 재정적 기타의 지원을 행하고 어민들에 대한 특정한 조업규제를 면제시킬 수 있는 권한을 부여하며, 패류의 증식 또는 양식을 위한 구조물들에 대하여 조개층(shellfish beds)의 보호에 관한 규정들을 적용한다.⁴⁹⁾

7. 연어 및 양식어류 질병대책

1891년의 어업법(the Fisheries Act 1891)의 규정(제1조 내지 제4조 및 제6조)의 주된 목적은 북해의 어업에 관한 영국과 벨기에 사이의

48) Ibid., p.47

49) Ibid., p.48

선언을 확인하고 발효시키는 것이다. 1891년법의 제2장 및 제3장은 이미 폐지되었으며 제4장의 실제적 규정은 제13조인데, 이 조는 연어와 담수(freshwater)어업을 규율하는 법률들을 집행할 수 있는 권한을 설명한다. 1937년의 어병법(the Diseases of Fish Act 1937)은 연어 및 담수어류들에 질병이 퍼지는 것을 막기 위하여 고안되었다. 이 법은 연어류의 활어의 수입을 금지하고 살아 있는 담수어의 수입과 담수어류의 살아 있는 알 및 연어류 물고기의 알에 대하여 제약을 가한다. 1983년의 어병법에 의하여 1937년의 어병법은 바다양식어류와 장어(eel)에 대하여 적용되었다. 1937년법에 의하여 (잉글랜드에 관하여) 농어업식량부장관, (웨일즈에 관하여) 국무부장관 그리고 전국하천청에게는 질병에 감염되었거나 감염된 것으로 의심되는 구역에 관하여 일정한 권한이 부여되고 의무를 지니며 이러한 구역내의 수면의 점유자들에게 일정한 의무들이 부과된다.⁵⁰⁾

8. 수산자원보호

1975년의 연어및담수어업법(the Salmon and Freshwater Fisheries Act 1975)은 1923년, 1929년, 1935년, 1965년 및 1972년의 연어및담수어업법들을 통합하였다. 1975년법은 6개의 장으로 구성되어 있다. 제 I 장(제1조 내지 제5조)은 어류채포와 파괴의 금지를 규율한다. 제 II 장(제6조 내지 제18조)은 어류의 통행에 대한 방해를 규율한다. 제 III 장(제19조 내지 제24조)은 조업에 대하여서 뿐만 아니라 어류의 매매와 수출에 대하여서도 적용되는 금어기(close season)를 규율한다. 제 IV 장(제25조 내지 제27조, 부칙 제2조)는 어로면허에 관한 규정들이다. 제 V 장(제28조 내지 제37조, 부칙 제3조 및 제4조)은 명령과 조례 그리고 물관리인들의 권한에 의하여 어업을 규율하고 범죄의 소추와 처벌 및 법적 절차를 규율한다. 제 VI 장(제38조 내지 제43조)은 Rivers Tweed, Esk and Severn 그리고 Solway Firth에 관한 지

50) Ibid., p.48

방규정(local provision)들과 몇 개의 보칙들을 담고 있다.⁵¹⁾

9. 내수면 어장관리

1983년의 어병법(the Diseases of Fish Act)은 (잉글랜드와 그에 인접한 해수면에 관하여) 농어업식량부장관에게 그리고 (웨일즈와 그에 인접한 해수면에 관하여) 웨일즈 국무부장관에게 내수면어장(inland fish farm)을 등록하고 어장과 어류와 알 그리고 물고기 먹이에 관하여 기록을 관리하고 정보를 제공할 것을 요구하는 명령을 발할 수 있는 새로운 권한을 부여한다. 또한 1983년법은 상기 장관들에 의하여 수권을 받은 사람에게 구내에 들어가고 기록의 사본을 수집하며 당해 규정들을 이행하지 아니하는 행위를 처벌할 수 있는 권한을 부여한다. 나아가 같은 법은 정보의 비밀유지에 관한 규정을 두는 한편 비밀을 안 지키고 정보를 공개하는 행위를 처벌한다.⁵²⁾

10. 연어조업과 활어의 규제

1986년의 연어법(대부분 스코트랜드에 적용)은 (잉글랜드와 웨일즈에 관하여) 농업어업식량부장관에게 그리고 (스코트랜드에 관하여) 국무부장관에게 면허에 기하지 아니하고 연어를 취급하지 못하도록 금지하는 권한을 부여하고 의심스러운 상황에서 연어를 다루는 사람을 처벌한다. 1986년법은 지방어업위원회에 1966년의 해양어업규제법에 기하여 조례를 제정할 권한을 부여하고 일정한 연어망 조업의 특성과 범위를 심사한다.⁵³⁾ 한편, 1980년의 (잉글랜드와 웨일즈) 활어수입법 [the Import of Live Fish(England and Wales) Act 1980]은 (잉글랜드에 관하여) 농어업식량부 장관에게 그리고 (웨일즈에 관하여) 웨일즈 국무부장관에게 잉글랜드와 웨일즈의 어느 곳에서 외래 어류나 패류 또는 그 알의

51) Ibid., p.48

52) Ibid., p.48

53) Ibid., p.49

수입, 보관 또는 방류를 금지하거나 통제할 수 있는 권한을 부여한다.⁵⁴⁾

제 2 절 일본법제와 정책동향

1. 수산자원보호법제

일본에서는 일찍부터 수산동식물의 보호를 목적으로 ①‘수산자원보호법’(1951년 법률 제313호)에 기초하여, 수산동식물의 번식·육성에 적합한 수면 및 자원상황이 현저하게 악화하고 있는 수산동식물이 서식·생육하고 있는 수면을 보호수면으로 지정함과 함께 도현이 행하는 보호수면의 관리를 지원조성하고 ②소형고래류(돌고래)의 보호에 관하여 국제적인 관심이 고조되는 가운데, 혼획되거나 또는 좌초한 돌고래 등에 대하여 구출 등의 적절한 대응을 행하기 위한 계발, 보급 등을 실시함과 동시에 ‘일본의 희소한 야생수생생물에 관한 자료집’에 게재되어 있는 종에 대하여 보호수법의 검토를 추진하기 위하여 종래의 문헌조사와 함께, 현지조사, 증식보존시험 등을 실시하고 ③해양환경을 배려한 어업의 확립을 꾀하기 위하여 혼획방지기술의 개발 등을 행하고 ④상어류의 자원관리와 연승(延繩)어업에 있어서의 해조의 혼획삭감에 관하여 국제연합식량농업기관(FAO)에서 채택된 국제적인 행동계획에 의하여 요구되고 있는 일본의 국별행동계획의 책정에 필요한 조사를 실시하고, 계획내용의 검토를 행하고 ⑤주로 청소년에 대하여 수산자원의 보호배양과 지속적인 이용의 중요성에 관한 의식의 양성·정착을 꾀하기 위하여, 수산낚시학교 등에 의한 보급·계발활동을 지원·조성하고 ⑥해변생물의 서식환경에 관하여 자원봉사자 등을 이용한 정점(定點)조사 등을 실시하여 해변환경 및 생태계의 보전에 관한 계발·보급을 도모하며 ⑦야생 수생생물인 바다사자 등에 의한 피해방지대책을 실시한다.⁵⁵⁾

54) Ibid., p.48

55) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 11~12

2. 해양수산자원개발촉진법제

일본에서는 종래 자원관리형 어업을 추진한다는 방침 아래 ①해양수산 자원개발촉진법(1971년 법률 제60호)에 기초하여 어업자단체 등에 의한 수산자원의 자주적인 관리를 촉진하고 ②자원관리형어업의 실천성과를 보다 어업경영에 반영시키기 위하여 어업종류 또는 복수의 어종을 대상으로 한 대책, 나아가서는 그들 대책을 측면지원하기 위한 어업지출의 삭감, 어업수입의 증대 등의 대책을 지역주민의 이해와 협력을 얻으면서 지역의 어업실태에 따라 계획적이고 효과적으로 전개하는 자원관리체제 강화 실시추진사업을 실시하고 ③도도부현이 관할 수산자원을 적절하게 보존·관리하기 위하여 필요한 고도의 자원평가체제를 확립하기 위한 연수회 등을 실시함과 함께, 난바다 수산자원의 관리에 관하여 어업자의 합의형성에 필요한 정보를 제공하기 위한 종합적인 조사를 실시하고 ④ 자원관리형어업의 정착을 꾀하기 위하여 일정한 採捕제한 등을 행하면서 수산자원의 증식을 도모하는 어장시설의 정비를 행하는 자원보호초(礁)의 정비 등의 수산기반정비사업과, 둔치건설, 어장관리강화시설 등의 정비를 행하는 연안어업어촌진흥구조개선사업을 실시하고 ⑤자원의 감소가 현저하고, 어획능력이 자원수준에 대하여 명확히 과잉이며, 긴급하게 자원의 회복을 꾀할 필요가 있는 업종에 대하여, 관계어업자가 일체가 되어 감선 등을 행하고 경영의 안정에도 배려하면서, 자원의 회복을 긴급히 도모하는 기간어업긴급재편추진사업을 실시하고 ⑥유어분야에서의 자원관리의 도입을 위하여, 유어선업단체가 행하는 자원관리대책을 조성·지원하며 ⑦자원관리형어업의 실시에 있어서 필요하게 되는 경영자금 및 그 대책에 의하여 수입이 감소한 경우에 필요한 운전자금(어업경영고도화촉진지원자금, 용자액 500억엔)의 융통을 조치한다.⁵⁶⁾

56) 같은 보고서 : 8

3. 어업정책의 변화

어업협정 등 여러 측면에서 우리 나라와 밀접한 관계를 맺고 있는 일본의 경우, 연안어업등진흥법 제정 40년을 맞이하면서 수산업정책에 대한 일대 변화를 도모하고 있다. 종래 연안어업등의 발전과 어업종사자의 소득향상이라고 하는 정책목적을 추구한 연안어업등진흥법은 제정후 오랜 세월이 경과하는 동안 제정세 변화 등에 의하여 법률상의 정책방향과 현실과의 사이에 적지 아니한 괴리를 빚었다. 이에 일본은 장래에 걸쳐 국민의 기대에 부응할 수 있는 수산업과 어촌으로 나아가기 위하여 지금까지의 수산정책을 근본적으로 재평가하고, 새로운 정책의 틀을 구상하기에 이르렀다. 일본은 이러한 흐름을 반영하여 종래의 연안어업등진흥법을 폐지하고 새로운 정책법으로서 수산기본법을 제정하여 ①200해리 체제하에서 일본의 어업생산의 증대를 꾀하여 국민에 대하여 수산물을 안정적으로 공급하고 ②적절한 관리가 없으면 고갈하는 수산자원의 지속적인 이용을 도모하고 ③어업 뿐만 아니라 수산가공업·수산유통업을 포함한 수산업 전체를 식료공급산업으로 발전시키고 소비자의 수요에 정확하게 대응하는 한편 ④어촌을 수산업발전의 기반으로 이해하여 그 진흥을 꾀한다는 시책을 추진하기에 이르렀다.⁵⁷⁾ 우리 나라의 수산업법에 해당하는 어업법을 유지하면서 다시 수산기본법을 제정한 일본의 정책 변화는 경쟁국가인 우리 나라의 수산정책에 여러 가지 시사점을 제시한다.

4. 어장환경의 보전

일본의 경우에는 어장환경보전대책의 일환으로서 ①어장환경보전방침의 책정, 지역레벨에서의 개별·구체적인 방침화에 관한 검토 등에 착수한다. 또한 어장으로서는 중요한 조장(藻場)·갯벌에 대하여, 실태조사, 세력이 성쇠원인구명을 위한 조사, 숲·하천으로부터의 유입수 등이 미치는 영향조사를 실시하는 외에, 일반시민 등에 대하여 어장환경보전을 위

57) 日本農林統計協會, 2000 : 127

한 계발보급활동을 행한다. ②양호한 어장환경의 유지·보전을 피하기 위하여 어업자의 참가에 의한 어장환경감시체제의 강화, 폐기물제거 등에 의한 어장환경의 유지·보전, 해변미화활동의 추진, 해안환경 등의 유지·수복 등을 종합적으로 실시하는 어장환경보전추진사업을 지원조성하는 외에, 해변환경 및 생태계의 보전을 피하기 위하여 해변미화지도원의 양성, 자원봉사자 등을 이용한 해변생물의 서식환경조사 등을 실시하는 사업을 지원조성한다. 나아가 하천 상류에서 하류에 이르기까지 일관된 환경보전을 추진하고, 어장의 보전을 피하기 위하여, 지역적이고 전국적인 어민의 산림만들기 활동을 추진하는 사업을 지원조성한다. ③생물의 환경정화작용에 의한 환경개선방책을 검토함과 동시에 저질환경악화 등에 의하여 효용이 저하되고 있는 어장을 복구하기 위하여, 어장환경보전 창조사업을 지원조성한다. 특히 산업·생활배수에 의하여 오염된 연안수역에서 폐수등에 얽힌 진흙의 준설 등과 함께 조장·갯벌의 조성을 적극적으로 추진한다. ④발전소의 취수방수에 의한 내항어업에의 영향에 관한 조사·검토를 행함과 동시에 해역환경대책에 관련된 지역마다의 종합적인 계획에 입각한 연안환경긴급회복사업을 실시한다. ⑤해역 및 내수면에서의 어장, 해안 등의 환경의 유지, 수복 및 창조를 구체적으로 추진하기 위하여 『Marine Ecotopia 21』사상에 입각한 지역을 지정하고, 각종의 관련사업을 종합적·계획적으로 실시하기 위한 지역마다의 전체 계획(master plan)을 책정한다. ⑥원인자불명의 기름오염사고에 의한 피해어업자에 대한 구제사업 등을 행하는 (재단법인)어장기름피해구제기금에 대하여 지원조성함과 동시에, 기름오염사고에 의한 어업피해를 최소화하기 위하여 일본 주변수역의 어업관련정보를 조사·정비하고, 어업영향정보지도 등을 작성한다. 또한 관계도도부현 등에 대하여 기름피해방지기재의 정비를 지원촉진함과 동시에 수산청어업단속선에 대하여 기름회수기자재를 정비하고, 방제지도자의 육성을 위한 강습회, 실지훈련 등을 지원조성한다. ⑦최근 분포를 확대해 가고 있는 헤트로캅사 등의 유해 플랑크톤에 의하여 야기되는 적조에 의한 피해의 방지를 위한 기술개발을 행함과 동시에, 광역적이고 종합적인 적조 등의 감시를 추진하기

위한 적조·패독(貝毒)네트워크 시스템의 개발을 행한다. 또한 쌍각류조개 등의 독성화 현상에 대처하기 위하여 독성화 및 해독기구의 해명, 스크리닝 수법을 도입한 모니터링 수법의 연구·기술개발을 행하는 외에, 패독 표준품의 제조·배포, 도도부현의 기술자를 대상으로 한 플랑크톤의 동정(同定)기술에 관한 연수회의 개최, 어업자를 대상으로 한 감시기술향상을 위한 교재작성 등을 행한다. ⑧수은 등에 의한 어패류오염수역 감시·지도조사, 다이옥신류 등의 어패류내부예의 축적상황의 전국적인 실태파악, 어패류내부예의 다이옥신류 삭감방책의 검토 등을 행한다. 이외에 내분비각란물질의 어패류예의 영향실태조사 등을 행함과 동시에, 내분비각란물질에 의한 해산생물예의 영향평가수법의 개발을 행한다. ⑨해양상의 폐기물 등에 의한 해양생물예의 악영향이 염려되고 있는 데에서 적절히 대응하기 위한 조사를 실시한다.⁵⁸⁾

5. 수산기본법의 등장

2001년에 제정·공포된 일본 수산기본법과 그 입법배경은 수산진흥 부문이 약한 우리 나라 법제에 시사하는 바가 크다. 종래 일본의 수산업은 중요한 단백질 식료인 수산물을 국민에게 제공하고, 자체의 공급력으로 식료자급에도 기여해 왔다. 그러나 일본의 수산업을 둘러싸고는 국제연합해양법조약의 체결과 한일·중일의 어업협정의 발효에 의한 본격적인 200해리 체제에로의 이행, 수산자원의 악화 등에 의한 어획량의 감소, 조업자의 감소·고령화의 진전 등 내외의 제 정세가 크게 변화하고 있다. 금후, 세계적으로 수산물 수급이 팽박할 것도 예상되고 있는 가운데 일본의 수산업이 이후에도 국민예의 수산식료의 공급산업으로서 건전하게 발전해 갈 것을 담보하기 위해서는 종래의 정책을 근본적으로 재고하고 새로운 정책체제로 재구축할 것이 급선무로 여겨졌다. 이를 위하여 1999년 12월에 금후의 수산정책의 지침으로서 책정된 ‘수산기본정책대강·프로그램’을 감안하여 각 부분에 있어서의 시책의 구체화를 추진해갈

58) 2001年 日本沿岸漁業等施策(第151會 國會 提出報告書) : 12~13

필요가 있었다.⁵⁹⁾ 이에 일본은 수산업을 둘러싼 제정세의 변화에 대응하여 1963년에 제정된 연안어업등진흥법에 대체하여 금후의 새로운 수산정책의 이념과 시책의 기본방향을 정한 수산기본법(안)을 제151회 국회에 제출하였고, 2001년도에는 다음과 같은 사항에 중점을 두고 시책의 효율적인 전개를 도모하였다:⁶⁰⁾

① 수산자원의 적정한 관리와 지속적인 이용 : 수산업의 지속적인 발전과 수산물의 안정공급의 기반이 되는 수산자원을 적정하게 관리하고, 지속적인 이용을 행하기 위하여 새로운 자원관리 시스템의 확립 등을 도모한다. 또한 ‘만들어 키우는 어업’[つくり育てる漁業]과 양식업의 추진에 의한 자원의 적극적인 배양을 꾀함과 동시에 양호한 어장환경 및 생태계의 보전을 도모하기 위하여 어장에 관한 환경보전방침을 책정한다.

② 어업자의 확보·육성 : 어업취업자의 감소·고령화가 진행되는 가운데, 수산물의 안정공급을 담당할 희망찬 의욕과 능력이 있는 조업자를 명확히 하고, 그의 중점적인 육성을 꾀함과 동시에, 신규취업자의 확보와 노동조건 개선 등을 도모한다. 또한, 어업의 담당자로서 중요한 역할을 수행하고 있는 여성과 고령자에 대한 지원 등을 행한다.

③ 어업경영의 안정과 지속적인 발전 : 경영구조의 개선에 의하여 경영기반을 강화하기 위한 전향적인 지원 등을 행한다. 나아가 자원관리 등 수산업의 새로운 과제를 수행함에 충분한 기반을 갖춘 어업협동조합의 명확화와 그러한 방침에 부합하는 합병지원을 행함과 동시에 신용사업실시기반의 정비를 꾀한다.

④ 소비자의 시점을 중시한 수산식료의 안정공급체제의 확립 : 국민에 대한 수산물의 안정적이고도 효율적인 공급을 확보하기 위하여, 산지시장의 통합·기능강화를 통하여 수산물 유통비용의 삭감을 꾀함과 함께, 수산가공업의 경영체질의 강화를 도모한다. 또한 소비자의 음식에 대한 안전과 안심을 확보하기 위하여 수산물의 안전성·품질확보대책을 추진한다.

59) 같은 보고서 : 1

60) 같은 보고서 : 2

⑤ 어업지역의 활성화 : 어업자를 포함한 지역주민의 생활의 장이며, 수산업의 지속적인 발전의 기반이 되는 역할을 수행하고 있는 어업지역에 대하여, 생활기반시설의 정비를 추진함과 동시에, 지역의 다양한 자원을 살려 활성화를 꾀한다.

⑥ 수산기반의 정비 : 금후의 수산정책의 과제에 적확하게 대응한 보다 효율적·효과적인 수산기반의 정비를 행하기 위하여 사업의 중점화 등에 의한 신세기의 어항·어장·어촌만들기를 추진한다.

⑦ 기술의 개발·보급 : ‘수산연구·기술개발전략’에 기초하여, 자원회복, 경영비용의 삭감, 환경보전, 수산물의 부가가치향상 등의 기술개발시책을 중점적이고 효율적으로 추진한다. 기타, 수산분야에서의 정보화대책 및 재해대책을 강구한다.

제 3 장 관련법제의 체계정비

제 1 절 규제법에서 진흥법으로

현행 수산업법은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모함을 목적으로 한다(제1조). 이 법은 바다·바닷가와 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면과 내수면(제7장의 경우에 한한다)에 대하여 이를 적용한다(제3조). 그러나 현행 수산업법은 변모된 여건으로 인하여 법 본연의 목적을 완수하기 어렵다. 배타적 경제수역 체제의 정착과 신한·일어업협정의 체결, 한·중어업협정의 체결 및 WTO 뉴라운드 출범에 따른 보조금 삭감 논의 시작 등 우리나라 수산업은 전례 없는 격동기를 맞고 있다. 최근 이러한 격변하는 세계 정세에 능동적으로 대처하기 위하여 수산관계법의 대대적인 재정비가 요청된다.

1. 관련법제의 구조조정

이미 수산업법에서 규정하고 있었던 사항을 분리하여 어장관리법, 기르느어업육성법 및 수산물품질관리법 등이 제정되었고, (가칭)수산자원관리법등의 제정이 모색되고 있다. 이로 인하여 이러한 내용이 분리된 기존의 수산업법도 재정비하지 않을 수 없게 되었다. 수산관계법에 대한 전반적인 체계 정비를 합리적으로 추진하기 위하여서는 이러한 관계법을 총괄하는 기본법의 제정이 필요하다고 본다. 새로 제정된 2002년의 해양수산발전기본법은 수산에 대하여 너무 간략하게 규정하고 있기 때문에 수산업에 대한 기본법으로서 기능하기에는 너무 미흡하다.⁶¹⁾ 따라서 장기적으로는 (가칭)수산기본법을 제정하여 수산자원의 보전·이용 및 관리에 관한 기본방침을 정하고 수산업의 발전을 위한 추진체계를 재편하

61) 부경대학교, 2002 : 166

여야 할 것이다. 아울러 현행 수산업법은 그 명칭과 적용범위를 축소시키고 “산업”관계법 내지 “사업자의 법”으로 특화시키는 한편 기술적·세부적 규정들은 다른 관련법령들로 이관시켜야 할 것이다.

2. (가칭)수산기본법의 제정방향

(가칭)수산기본법의 제정은 수산업에 대한 새로운 시대적 요구에 대응하여 우리나라 수산업의 경쟁력을 높임과 동시에, 수산업을 수산물의 안정적 공급과 해양환경 보전 등에 이바지하는 국가 기간산업으로 발전시키며, 어업인이 다른 산업 종사자와 균형된 소득을 보장받도록 하는 한편, 어촌을 고유한 전통과 문화를 보존하는 풍요롭고 쾌적한 산업·생활 공간으로 발전시켜 나가기 위하여 필요한 어업·어촌정책의 기본적인 방향을 설정함으로써 모든 수산관계법의 기본이 되게 함과 아울러, 이 법과 상충되거나 실효성이 없는 수산관계법을 정비하기 위하여도 필요하다고 생각된다. 농업분야에는 우리 나라는 최근에 농업기본법을 확대개편하여 1999년 2월 농업·농촌기본법을 새로 제정하였고, 일본은 2001년 6월에 수산기본법을 제정하였다. (가칭)수산기본법이 제정될 경우에는 수산업 및 어업활동등에 관한 원칙과 대강이 망라되어야 할 것이다.

1) 수산자원의 법적성격 규명

어업권은 물권의 일종으로서 법의 강력한 보호를 받는다. 그 보호가 강한 나머지 어업권은 일반 사유재산과 마찬가지로의 법관념에 의하여 지배되는 경향을 보인다. 그러나 어업권의 객체인 어업자원 내지 수산자원은 완전한 사적 소유권의 대상이 되기 어려운 특질을 지니고 있다. 이에 따라 헌법과 관련 실정법을 토대로 수산자원의 법적 성격을 규명하려는 노력들이 행해지고 있다.⁶²⁾ “수산자원”이란 수중에 서식하는 동식물로서 인류사회에 유익한 것을 말한다(수산자원보호령 제2조제1호). 우리 나라

62) 정도훈, 2002 : 8

민법 제252조는 무주물의 귀속에 관하여 “무주의 동산을 소유의 의사로 점유한 자는 그 소유권을 취득한다(제1항)”고 하고, “야생동물은 무주물로 하고 …(제3항)”라고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 치패·치어·포자의 입식등 인위적 노력이 가공되지 아니한 수산자원은 야생동물로서 무주물이기 때문에 선점의 대상이 된다는 삼단논법의 성립이 일견 가능한 것으로 보인다. 또한, 수산자원은 그 생태 및 서식 환경의 통제 불가능이라는 특성을 지닌 자연자원이라는 관점에서는 무주물이라고 볼 수 있다. 그런데 법상 무주물은 선점의 대상이 되므로 구속받지 않는 어업활동이 보장되어야 할 것이지만 실제로는 그러하지 못하다. 그 이유는 수산자원이 국유의 천연자원일 뿐만 아니라, 아무나 경쟁적으로 개발하더라도 고갈의 문제가 발생하지 않을 만큼 무진장한 것이 아니기 때문이다. 국가로부터 어업허가를 취득한 어업자는 아무런 간섭없이 어업활동을 해도 된다는 논리는 더 이상 설득력을 지니기 어렵다. 학설에 따라서는, 헌법 제120조(자연 자원의 특허)에 기초하여 수산자원은 지하자원과 더불어 국유자원이기 때문에 국가가 관리권을 행사하는 것으로 보고 공유수면은 공유의 수체(水體)이므로 그 공간에 자연상태로 서식하는 생물자원 또한 국유자원에 속한다고 해석한다.⁶³⁾ 그러나 공유재로서의 자연자원은 국가가 관리하지만 국유 그 자체는 아니다. 수산자원은 “공공용물”로 규정되어야 할 것이다. 국가는 국유물이 아닌 공공용물로서 자연자원에 대하여 특허권[면허권]을 부여할 뿐이다.

2) 어업권의 개념분화

어업권이란 “행정청의 면허처분에 의해 설정되는 일정 수면에 대하여 배타적으로 일정한 어업을 영위할 수 있는 권리”로 정의되기도 한다⁶⁴⁾. 일반적으로, 면허란 행정행위 중에서 특허에 해당하는 것으로서 사인의 권리를 창설하는 행정행위이고, 인가란 일반법규로 허용되어 있는 것에

63) 최종화·차철표, “우리나라 어업허가제도의 개선에 관한 연구”, 『해사법연구』 제13권1호, 한국해사법학회, 2001, p. 11.

64) 수산경제연구원, 1997:301.

대하여 효력을 보완하는 행정행위이며, 허가란 일반적으로 금지되어 있는 것을 해제시키는 행정행위이다. 어업권은 면허에 의하여 설정되는 권리이기 때문에 시효 또는 선점등에 의한 취득이 인정되지 않는다. 비공공수면이라고 하더라도 공공수면과 연결한 수면은 어업조정이나 수산자원 보호의 필요성 때문에 규제가 필요하므로 어업권 설정의 대상이 된다. 어업권은 許與된 어법·어획물 등의 범위에서는 타인을 배척하여 독점적으로 그 어장에서 어업을 영위할 수 있는 절대적 권리를 가진다. 한편 실정법상 어업권은 물권(수산업법 제15조제2항)이지만, 토지상의 물권과 다른 특별한 법적 성질을 지닌다. 어업권은 사권에 속하지만 수면이용의 특질 때문에 공적 제약을 받는다. 어업권은 물권화되지 아니한 광의의 어업권을 포함하여 재산권으로 간주된다. 실정법상 협의의 어업권은 그 공권적 성격 때문에 어업권 양도나 담보가 경우에 따라 제한된다. 한편 협의의 어업권은 물권이기 때문에 반환청구권을 제외한 방해배제청구권 및 방해예방청구권과 같은 물권적 청구권이 인정된다. 또한 어업권은 토지에 관한 사항이 준용되므로 어업권에 관한 권리의 창설·변경·소멸은 어업권원부에 등록함으로써 제3자에 대한 대항력을 가진다.

일본의 어업권제도는 제도개혁 이전에는 선원주의(先願主義)와 갱신제도(一齊更新)를 특징으로 한다⁶⁵⁾. 즉, 어업권을 취득하고자 하는 사람은 적합한 위치를 선택하여 적절한 어업에 대한 어업권의 면허를 신청하면 면허관청은 이에 대해 이미 면허를 부여한 어업권과 서로 어우러지지 않는 한 면허를 부여하는 것이 원칙이었다. 그 결과 한 번 면허를 받은 어업권은 존속기간의 갱신제도에 의해 어장조건의 변화에 관계없이 영구히 계속하여 이용할 수 있는 권리로 인식되었다. 이에 따라 어업권의 설정은 완전히 개인 각자의 의사에 의하여 좌우되고 공권[空權:권리는 있으나 실제 이용되지 않는 어업권]이 발생할 뿐만 아니라 해황이나 어황 등의 어장조건이 변하고 어구나 어법 등의 기술이 발달하더라도 어장이용이 고정화되어 어장의 종합적이고 합리적인 이용이 곤란하였다. 이에 개혁법제는 종래의 선원주의와 갱신제도를 폐지하고 어장계획제도를 채용

65) 수산경제연구원, 1997:303.

하였다⁶⁶⁾. 즉, 어업권을 설정함에 있어서 종전처럼 개별적인 신청을 인정하지 않고 어장을 이용하는 방식을 충분히 조사·연구하고 기술적인 검토가 이루어진 후에, 어업인의 요구를 기초로 하여 미리 어장이용계획을 정하고 그에 따라 어업권의 면허를 신청받아 신청자의 적격성을 심사하여 우선순위에 따라 면허함으로써 어장계획과 다른 개별적인 신청을 인정하지 아니하게 되었다. 이는 우리 나라 수산업법(제4조)상의 어장이용개발계획과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

실정법상 어업권의 개념과 면허어업·허가어업에 대한 사회통념이 서로 달라 때로 혼란을 빚고 있다. 학설에 의하면, “면허어업은 일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분의 바탕 위에서 행하는 어업이며, 어업의 면허에 의해 부여된 권리가 어업권이고, 면허어업이 권리에 기초하여 영위된다는 점에서 허가어업이나 신고어업과 구별된다. 어업권은 단순히 수면을 배타적으로 점유하는 것뿐만 아니라 그 특정수면, 수중, 수저에 있는 어업권의 객체를 포획 또는 채취하여 이익을 추구하는 권리인 것이 원칙이나, 어업권은 공권적 성격이 강한 사권이기 때문에 이러한 양도나 담보에 제공하는 것에 대하여 강력한 제한이 가하여져 있고 타인에게 대부하는 것도 원칙적으로 금지되어 있다”⁶⁷⁾ 그러나 이러한 해석은 실정법적 표현에 너무 얽매어 있는 결과이다. 새로운 기본법안은 어업권을 광의로 해석하고 그 범주를 명료하게 유형화시켜야 할 것이다. 이러한 조치들이 가능하기 위하여서는 (가칭)수산업기본법에 수산자원 내지 어업자원의 본질 그리고 어업면허의 법적 성질과 효과를 분명하게 상징함으로써 재산권으로서의 (광의의) 어업권의 범위와 한계를 제시하여야 할 것이다.

3) 수산업과 어업활동의 관계정립

연안어업 내지 근해어업의 위반사항 중에는 어업행위에 대한 법리 해석과 적용에 관한 법제도의 흠결로 인하여 사건조사·처리과정에서 법 적용

66) 수산경제연구원, 1997:304.

67) 부경대학교, 2002 : 198

의 모호성이 발견되는 경우가 있다. 수산업법에서 어업이란 “수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업”이라고 규정하고 있다. 학술상으로는 “수산동식물을 포획·채취하는 일의 협의의 어로(漁撈, fish catching)라 하고, 광의의 어로는 어획물을 포획하기전의 행위 즉, 탐어·집어·어획하는 과정까지의 행위”를 포함한다. 그리고 “어로를 사업으로서 하는 것”을 어업(漁業, commercial fishing 또는 fishery)이라 한다.⁶⁸⁾ 한편, 1996년의 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에 관한법률은 “어업활동”을 “어업이나 어업에 관련된 탐색·집어, 어획물의 보관·저장·가공, 어획물 또는 그 제품의 운반, 선박에 필요한 물건의 보급 기타 해양수산부령이 정하는 어업에 관련된 행위를 말한다”고 정의한다(제2조제4호). 이는 수산업법(제2조제1항)상의 “수산업”(어업·어획물운반업 및 수산물가공업)보다 넓지만 상당 부분 중복된다. 어업이 수산업에 포함됨에도 “어업활동”이 수산업보다 넓게 정의되는 현상은 “업종” 분류상의 한계를 감안하더라도 법적 안정성의 관점에서 상호관계가 재정립되어야 할 것이다.

4) 업종의 단순화

우리 나라는 허가어업의 종류를 세분화함으로써 허가받은 어선이 사용하는 어구의 차이에 따라 업종이 구분되는데, 어업자들은 생산성이 높은 어구·어법을 이용하여 조업행위를 자행하고 있다. 허가받은 어구·어법을 약간만 변형해도 불법어업이 되나, 수산자원의 보존관리에 반드시 악영향을 미친다고 볼 수 없는 경우도 있다. 결국 허가어업 종류의 세분화는 불법어업자를 법이 양성하는 결과를 초래하는 것으로서, 업종을 단순화시켜 불법어업의 범주를 축소시켜야 한다.⁶⁹⁾ 불법어업의 유형을 보면, 하나의 위반사항에 대해서 무허가어업인지 또는 업종위반인지 또는 어구제한 위반인지 명확한 법적 정의가 불분명하다. 또한, 어업행위에 대한 법의 해석과 적용이 달라질 수 있다. 예컨대, 무허가 소형기선저인망어선

68) 정도훈, 2002 : 64

69) 정도훈, 2002 : 74

이 어구를 소지, 적재하거나 또는 그 어구를 이용하여 조업을 한 경우에는 수산업법 제57조를 적용할 수도 있고, 수산자원보호령 제6조의3 또는 제23조를 적용할 수도 있다. 이것은 법의 형평성의 문제도 있지만, 어업자의 또 다른 불법행위를 조장한다. 따라서 위반사항에 대하여 일관성 있는 벌칙이 적용되도록 관련규정을 정비하여야 한다. 그리고 현행 어업단속절차는 위반의 경중을 불문하고 검찰에 사건 이첩하는 것으로 되어 있다. 이 때문에 경미한 위반을 하여도 많은 시간이 소요됨으로써 어업활동에 지장을 받는다. 현행 수산업법시행령에서 규정하고 있는 업종들을 단순화시키고 경미한 위반에 대하여는 감독공무원이 현장에서 과태료를 부과할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다. 업종 단순화는 개념 및 범주의 문제이므로 (가칭)수산기본법에서 그 방침을 규정하고 수산업법시행령의 관계규정들을 모법[수산업법]으로 이관시켜 구체화시키는 방안이 바람직스럽다.

3. (가칭)수산자원관리법의 제정방향

수산자원을 효과적으로 관리하여 영속적으로 어업을 영위하기 위하여서는 이에 관련되는 규정을 통합하여 단행법을 제정하고, 추가로 자원의 관리에 필요한 규정을 신설하는 등 수산자원 관리제도를 재정비하지 않을 수 없게 되었다. 사계에서는 (가칭)수산자원관리법이라는 명칭을 선호한다. “수산자원”이라는 용어보다 “어업자원”이라는 용어가 더 구체적이지만 (가칭)수산자원관리법이라는 명칭이 타당하다. (가칭)수산자원관리법은 수산업법 및 시행령에서 규정하고 있는 수산자원 관리에 관한 사항, 수산자원보호령, 연근해및원양어업의조업상황등의보고에관한규칙, 총허용어획량의 관리에관한규칙, 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙 중에서 수산자원 관리에 관한 규정 등을 통합한다. 법령을 쉽게 이해할 수 있도록 간단명료하게 하는 방안으로서 동일한 조항에서 규정하는 것이 합리적이라고 생각되는 사안은 되도록 단일 조항에 통합하여 규정하는 방법을 채택한다.

총허용어획량의 관리에 관한 사항을 전통적인 어업관리제도와 함께 규정하는 것과 독립법으로 제정하는 것 중 어느 방법이 어업관리에 더 효율적인가에 대하여 아직 심도있게 연구된 바는 없다. 미국, 캐나다 및 EU 등에서는 총허용어획량제도가 내부적 원리로 운용되고 있다. 일본에서는 총허용어획량을 별도의 독립법으로 제정하고 있다. 우리 나라의 전통적인 어업관리제도와 총허용어획량제도는 관리 방법이 다른 점이 많기 때문에 전면적으로 총허용어획량제도를 실시하기 위하여서는 별도의 독립법으로 제정하자는 입법의견이 있다.⁷⁰⁾ 물론 총허용어획량관리는 명백한 규제법이며 감시자의 법이기 때문에 법의 기능만을 강조하자면 독자적인 입법이 필요하다. 그러나 우리 나라의 경우, 아직 총허용어획량 제도를 실시하기 위한 과학적 조사 등의 기초작업이 부족하며 전통적인 어업관리제도를 고려하면서 총허용어획량 제도를 실시하여야 하기 때문에 기존의 법률을 보강하거나 (가칭)수산자원관리법과 같은 법률에 포함시켜 규율하는 방안이 바람직스럽다.

제 2 절 공간관리의 합리화

1. 어업구역의 효율적 관리

어장은 근거법에 따라 조금씩 달리 규정된다. 1953년의 수산업법은 ‘어장’을 “면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면”이라고 정의하였다. 그러나 어장에 대한 사회통념과 실정법상의 이해가 서로 달라 혼선을 빚고 있다. 아울러 연안의 범주가 모호하고 따라서 “연안수역”의 개념정의가 실질적으로 규정되지 못하고 있어 혼란이 가중된다. 당국은 면허어업에 기초한 ‘어장’ 개념을 고집하면서 어장관리에 문제가 없다는 태도를 취하기보다는 어장을 넘어 연안수역 내지 해면 전체의 공간관리로 나아감이 바람직스럽다.

70) 부경대학교, 2002 : 185

2. 수산자원보전지구의 관리

종래의 국토이용관리법(제7조제2호)에 의한 수산자원보전지구 및 기르는어업육성법(제10조)의 수산자원관리수면은 구체적인 내용에서는 약간씩 다르지만, 일정한 해면을 특별히 관리하여 어업자원의 번식을 촉진시킨다는 점에서 유사하다. 국토이용관리법상의 수산자원보전지구는 “자연환경보전지역 중 수산자원의 보호 육성을 위하여 필요하다고 인정하여 지정하는 공유수면이나 그 인접된 토지”(국토이용관리법시행령 제7조제2호)를 말한다. 수산자원보전지구는 국토이용관리법상 수산자원의 보호·육성을 위하여 자연환경보전지역내에 지정된 용도지정으로써 공유수면 뿐만아니라, 인근 토지의 1용을 규제하여 각종 오염원을 차단하는데 필요한 구역이며, 수산자원관리수면은 기르는어업육성법상 인공어초시설수면 및 바다목장 수면 등을 지정하여 관리하는 수면으로써 그 지정목적이 서로 다르다. 물론 양자의 기능이 다르며 그 필요성을 인정하지만 “바다”라는 공간을 건설교통부가 ‘국토’라는 차원에서 용도지역의 일환으로 규율함은 “해양”이라는 공간관리의 자율성을 제약한다. 새로운 국토계획및이용에관한법률 체제에서는 수산자원보전지구의 지정 및 운영을 해양수산부장관에게 맡기고 국토계획에서 이를 포괄적으로 수용하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

제 3 절 법적안정성의 확보

1. 법개념의 명료화

법령문언상 수사적 규정들이 지양되어야 할 것이다. 해양수산부내 단위 부서들의 명칭과 수산업법상의 개념정의들이 상충하지 아니하는 경우도 있다. 이는 수산업 내지 어업에 관한 실정법상 개념이 정치하게 규정되어 있지 아니하기 때문이다. 예컨대, 수산업법에 따르면 “수산업”은 어업과 어획물운반업 및 수산물가공업 등을 포함한다(법 제2조제1호). 여기에

서 “어업”이라 함은 “수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업”을 말한다(법 제2조제2호). 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률(제2조제3호)도 수산업법과 같이 “어업”을 정의한다. 한편 “양식”이라 함은 “수산동식물을 인공적인 방법으로 길러서 거두어들이는 행위”를 말한다(법 제2조제3호). 현행법체계상 “어업”은 수산업의 핵심이며 양식은 어업에 속한다[水産業 > 漁業 > 養殖]. 이러한 관계는 수산정책과 어업정책이 서로 다를 수 없음을 의미한다. 그럼에도 해양수산부의 직제는 수산정책과 어업자원정책을 별도의 부서[수산정책국·어업자원국]에서 관장하고 있다. 물론 내부직제상 어업자원국은 어로·양식 등 주로 1차산업과 관련한 분야를 담당하고 수산정책국은 유통·가공, 어항·어촌 등의 기능인 2~3차 산업과 관련한 업무와 어업기반시설 및 어업기술지도 등의 업무를 담당하고 있으나, 여전히 어업자원국 및 수산정책국의 직제와 기능 및 소관법령들은 사회통념상 그리고 개념정의상 “어업” 및 “수산”과 부합하지 아니하는 한계를 안고 있다.

2. 불법어업의 예방

불법어업의 문제는 단순히 준법정신의 문제 또는 도덕적 문제로서만 다루어질 수 없는 사회·경제적 문제를 내포하고 있기 때문에 해상 또는 육상에서 어업단속공무원의 단속만으로는 해결될 수 없다.⁷¹⁾ 불법어업이 발생하는 것은 대다수 영세한 어업인들이 생계유지 수단으로 어업에 종사함으로써 그 규모가 영세하고, 어업에 대한 준법정신이 결여되어 있을 뿐만 아니라, 어업자와 어업종사자간의 도급 계약적 고용계약 등 많은 복합적 이유로 근절되지 않고 있다. 또한, 1953년에 제정된 수산업법에서부터 어업허가제도와 더불어 자원관리에 관한 규정을 두고 지속적으로 수산자원을 관리하여 왔음에도 불구하고 허가제도의 내재적 문제 즉 어획량의 상한을 규제하지 않고, 대상어종을 한정하지 않음으로써 어업자의 경쟁적 조업과 무차별적 자원이용을 제도적으로 규제하지 못하였다.

71) 정도훈, 2002 : 73

그 결과 연근해 수산자원은 과도하게 개발되어 고갈의 위기에 직면하면서 자원감소로 인한 허가어업만으로는 어업경영이나 생계유지가 곤란하기 때문에 불법 또는 탈법어업을 자행한다.

1960년대부터 시작된 경제개발 5개년 계획과 더불어 수산물의 증산정책이 1980년대까지 지속되면서 자원관리에 충실하지 못하고 어업자의 입장에서 실행됨으로써 법규위반에 대한 단속체제를 완전하게 구축하지 못했을뿐 아니라, 엄격한 법 적용이 이루어지지 않은 것도 불법어업이 성행하게 한 요인이라 할 수 있다. 그러나 불법어업은 산란장과 치어의 성육장을 파괴하기도 하고, 치·자어를 무차별적으로 어획하기 때문에 수산자원 전체의 번식에 커다란 지장을 초래한다. 또한, 불법어업은 어장과 자원이용을 둘러싸고 허가받은 어업자와 조업분쟁을 야기하며, 주변국 EEZ를 침범하여 국위를 실추시키기도 한다. 그 뿐만 아니라, 새로이 도입·시행하고자 하는 TAC관리제도는 어업자의 자발적 참여와 이행이 어업자간의 신뢰를 바탕으로 이루어질 수 밖에 없음에도 불구하고 불법어업은 어업자간의 신뢰를 바탕으로 이루어지는 자발적 참여와 이행을 저해하는 가장 큰 요인이 되고 있다.

3. 명목적 법률의 정비

어업자원보호법은 우리 연안에서 일본 어선들의 조업을 금지하기 위하여 1953년에 선포한 이승만라인[평화선]을 법제화한 것이다. 이 법에는 평화선 내측수역[관할수역]에서 어업을 하고자 하는 경우 해양수산부장관의 허가를 받도록 규정한다. 실무에서는 현행 수산업법상 어업의 면허증, 허가증, 신고필증에 어업자원보호법에 의한 허가를 받은 것으로 병기하는 형식을 취한다.

우리 나라는 UN해양법의 발효에 따라 1996년에 배타적경제수역을 선포하고 『배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률』을 제정하여 운영중에 있으며 한·중·일 3국간에 상호 어업협정도 체결되었다. 그러나 한·중·일 3국간에는 배타적 경제수역이 확정되

지 아니한 상태이며 현재 한·중·일 3국간에 체결된 어업협정은 배타적 경제수역 획정에 앞서 주변국간 어업에 관한 문제를 해결하기 위하여 성안된 것이다.

존폐 여부가 문제되는 어업자원보호법은 『배타적경제수역에서의외국인 어업등에대한주권적권리의행사에관한법률』의 제정에 따라 현재에는 그 실효성이 없는 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 어업자원보호법은 향후 배타적 경제수역 획정시 해역관리의 근거로 활용될 수 있다. 즉 국가간 협상 결과에 따라 법의 취급효가 살아 날 수 있다. 그러나 주변국과의 배타적 경제수역이 획정될 경우에는 어업자원보호법의 정비가 필요하다.

4. 수산자원보호령의 법제화

어업자원보호법과 수산자원보호령은 법령 성격등이 상이하지만 어업자원과 수산자원의 개념이 서로 다를 수 없기 때문에 체계조정이 필요하다. 즉, 현행 수산자원보호령은 수산업법 제52조(어업조정에 관한 명령) 및 제79조(자원보호에 관한 명령)의 규정에 근거하여 수산자원보호 및 어업조정상 필요한 사항 등을 정하여 어업인 등을 규제하고 있다. 최근 이 영과 관련하여 위임범위 등에 관한 위헌시비가 일고 있다. 위헌론에 대하여 헌법재판소는 일단 합헌으로 판단하였으나 포괄적 위임에 따른 위헌논쟁을 근원적으로 해소하고 어업자원보호법과의 역할분담을 피하기 위하여 이 영을 법률로 상향조정하고 어업자원보호법등 다른 법률과의 관계를 재정립시킬 필요성이 검토되어야 한다. 이 경우에는 차제에 ‘수산자원’과 ‘어업자원’의 개념정의 및 양자의 관계를 명확하게 설정하여야 할 것이다.

5. 하위법령들의 통합

행정규칙과 법규명령 사이의 긴장관계는 행정법의 오래된 과제이다. 해양수산부 소관 행정규칙들 중에는 법규명령성이 문제되는 것들이 일부 존재한다. 고시·예규 등 행정규칙의 법규성을 검토하기 위하여서는 해

양수산부 및 지방해양수산청의 고시와 예규 또는 지침등의 행정규칙들을 모두 검토하여야 할 것이나 이는 당장의 과제로 추진하기 어렵고 관계부서들이 자율적으로 검토하여 정비하는 방안이 효율적일 것이다. 한편, 행정규칙이 아니라 법규명령에 속하지만 ‘규칙’이라는 명칭을 사용하는 법규들이 상당수 있다. 어업단속공무원의직무에관한규정, 어업허가및신고등에관한규칙, 어업면허의관리등에관한규칙, 영어조합법인에관한규칙, 유어장의지정및관리에관한규칙, 수산업에관한수수료규칙, 수산업의장려및진흥을위한자금의용자에관한규칙 그리고 수산관계법령위반행위에대한행정처분기준과절차에관한규칙등이 같은 예에 속한다.⁷²⁾ 이 규칙들은 대체적으로 어업면허, 어업허가 내지 어업신고등에 관한 내용들을 규율한다. 법규명령들을 행정조직 단위로 분산시키면 책임의 소재가 명확하고 행정상 편리한 점도 있다. 그러나 분산된 규범은 일반 수범자들의 접근 가능성은 떨어뜨린다. 이론상으로는 법적 안정성의 확보라는 관점에서는 법규명령들을 여러 개의 규칙으로 위임·재위임을 거듭하기보다는 수산업법시행령 또는 수산업시행규칙 등에 통일적으로 편제함이 바람직스럽다. 해양수산법제의 체계적인 정비를 위하여 점진적으로 통합규칙을 정립하여야 할 것이다.

72) 부경대학교, 2002 : 134

제 4 장 현안쟁점들의 개선

제 1 절 자원관리의 합리화

1. 수산정책간의 중복예방

어업협정체결에따른어업인등의지원및수산업발전특별법 제18조에서 규정하고 있는 수산진흥 종합대책 및 제21조의 기르는 어업의 육성과도 중복되기 때문에 합리적인 조정이 필요하다. 또한 기르는어업육성법상의 수산자원조성사업은 종래의 수산업법 제79조의2의 규정을 이관한 것이다. 수산자원 조성에 관한 사항을 기르는어업육성법에서 규정하는 것이 입법 목적과 부합되는가에 대하여 재검토할 필요가 있다.

2. 총허용 어획량 제도의 정비

우리 나라는 수산업법 제54조의2에 총허용 어획량 제도 시행을 위한 법적 근거를 마련하고 있으나, 법적 보장이 가능한 내용 즉 시행 요건과 방법 등이 포함되어 있지 않고, 그 시행을 위하여 필요한 사항은 동법 제79조에 근거한 수산자원보호령과 총허용 어획량 관리에 관한 규칙에 위임하고 있다. 총허용 어획량 제도의 시행이 단순히 법률 조문 1개에 의해 운용되면 총허용 어획량에 의한 어업 관리 제도가 어업 관리자의 판단에 따라 좌우될 수 있다. 그 뿐만 아니라, 양도성 개인 배분량 제도는 총허용 어획량 제도를 바탕으로 발전되어야 하기에 먼저 총허용 어획량 제도가 법적 제도적 기반 위에서 정착되어야 한다. 그러므로 어업법과 별개의 해양 생물 자원의 보존 관리에 관한 법률을 제정한 일본과 같이 우리 나라도 어업 환경과 조화를 이루는 총허용 어획량 제도의 법률이 보다 구체적으로 입법화되어야 할 것이다.⁷³⁾ (가칭)총허용어획량관리법을 독자적으로 제정하여 총허용어획량을 규율하기보다는 포괄적인 (가

73) 차철표 : 1998 : 152

칭)수산자원관리법에서 이를 규율함이 바람직스럽다.

3. 양도성 개인배분량제

양도성 개인 배분량 제도(individual transferable quota system)란 총허용 어획량의 일정량 또는 일정 비율을 어획할 수 있는 권리를 어업 허가를 가진 개인 또는 어선 및 기업에게 부여하는 제도이다. 어업자간의 경쟁적 조업을 통한 과도 어획이나 과잉 어업 노력의 투입을 제도적으로 제한하고, 어업자에 의한 어업 자원의 보존 동기를 부여하여 어업 자원을 효율적 이용할 목적으로 개발된 것이 양도성 개인 배분량 제도이다. 이 제도는 어업을 하고자 하는 개인 또는 기업에게 일정 기간 동안 어획할 수 있는 양을 한정함으로써 어업자간의 어획 경쟁을 막을 수 있다. 또한 과도 어획 능력을 배제하여 어업의 경제 합리성을 추구할 수 있는 어업 자원 관리 수법이다.⁷⁴⁾ 이 제도는 전반적인 어업 자원 관리가 행정적 규제에 의하기보다 어업자의 자율적 규제를 통하여 어획 노력량을 조절함으로써 어획 노력량에 상관없이 어업자들의 어획 총량을 제한하고자 한다.⁷⁵⁾

무한경쟁 방식에 의한 어업 자원 관리의 큰 골격은 국가가 어종별로 어획할 수 있는 총량을 미리 결정하여 개별 어업자가 어획한 총량이 총허용 어획량에 도달하면 더 이상 어획을 하지 못하게 하는 제도이다. 이러한 어업 자원 관리 제도는 총허용 어획량에 도달하기까지 가능한 한 많이 어획하기 위해 어업자간의 경쟁이 치열하게 되고, 그로 인해 어업에 대한 과잉 투자나 자원의 과도 어획 등의 많은 문제를 수반하게 된다.

양도성 개인 배분량 제도의 주요 특징은 어업 자원을 어획할 수 있는 독점 재산권을 부여하는 것이다.⁷⁶⁾ 이 점에 있어서 어획의 권리가 재산

74) 草川恒紀, “New Zealand의 漁業管理”, 世界の漁業管理(國際漁業硏究會 : 1994), 484頁

75) Moloney, D.G., and P.H. Pearse, “Quantitative rights as an instrument for regulation of commercial fisheries”, *Journal of the Fisheries Research Board of Canada*, Vol. 36, 1979, p. 859.

76) Christopher M. Dewees, “Assessment of the Implementation of

권화되고 독점재산권으로서 양도 가능하기 때문에 양도와 임대 허용되지 않는 개인 배분량 제도와 구별된다.⁷⁷⁾ 이처럼 양도성 개인 배분량 제도는 어업자가 정부로부터 할당된 개인의 배분량이 하나의 재산권으로서 양도와 임대를 인정하고 있어 어업 규모의 반경이 자유롭고 어업의 이탈에 대한 보상이 보장된다.

양도성 개인 배분량 제도의 목적은 무한경쟁 방식에 의한 조업과 과잉 어업 노력 투입에 따른 자원의 과도 어획과 자원 고갈에 대응하여 어업 자원의 합리적 이용을 통한 어업의 지속적 발전과 어업자의 소득 증대에 그 초점을 맞추고 있다. 그 뿐 아니라 제도적으로 어업자에게 어획, 양륙, 판매에 이르기까지 재산권적 권리를 부여함으로써 어업 자원의 효율적 이용을 도모한다.⁷⁸⁾

4. 이행과 감시체계의 확립

어획량 규제 제도 하에서 가장 어려운 문제이면서 극복해야 할 문제는 개인별 어획 배분량을 준수하도록 어떻게 감시하고 시행할 것인가이다. 그리고 어업 관리자는 어종 잠재력(stock strengths)과 최상의 개발 속도의 평가를 위한 기초로서 선박 운항자로부터 어획과 노력에 대한 합리적으로 정확한 보고서를 요구한다. 그러나 양도성 개인 배분량을 할당 받은 어업자들이 그들의 어획량을 초과한 경우 또는 어업과 관련된 법령을 위반한 경우 그들은 단속을 피하기 위하여 실제로 어획된 양을 적게 신고할 것이다. 그 뿐만 아니라 그들은 부정확한 허위 보고서의 모순을 감추기 위하여 어획 노력에 대한 그들 보고서를 위조할 수도 있다. 그리고 그러한 위반이 발각되지 않도록 하기 위하여 경비와 수익 자료에 대해서도 왜곡 보고를 하게 된다.⁷⁹⁾

Individual Transferable Quotas in New Zealand's Inshore Fishery", *North American Journal of Fisheries Management*, Vol. 9, 1989, p. 131.

77) 草川恒紀, 前掲論文, 485面.

78) 차철표 : 1998 : 115

79) *Ibid.*

어업자의 범칙 행위를 막기 위하여는 어획 실적의 보고 체계, 어획량 통계 처리 체계 및 어업자들에게의 통고 체계를 우선적으로 확보하여야 한다. 그 뿐 아니라, 어획 실적 감시, 선별 양륙, 투기, 부정 양륙 등을 단속하는 감시체계(observer system)가 필요하다. 우리 나라 수산업법 제54조의2에서 총허용 어획량 제도의 도입에 관한 규정을 두고 있고, 수산자원보호령에는 총허용 어획량 설정에 관한 규정과 그 관리에 관한 규정을 신설하여 총허용 어획량 제도로의 전환의 발판을 마련하였다. 그러나 우리 나라 행정 조직에 의한 어업 감시 기능은 총허용 어획량 제도 운용에 적절하지 못한 상황이고, 총허용 어획량 제도나 양도성 개인 배분량 제도를 시행하기 위해서는 새로운 감시 체계와 어획 실적 보고 체계 및 어획량 통계 처리 체계를 도입하여야 한다. 이와 같은 어업 자원 관리 체계는 많은 인원과 시간 및 경비를 요하기 때문에 양도성 개인 배분량 제도를 도입하기 전에 철저한 준비가 필요하다.⁸⁰⁾

5. 어장이용개발계획과 어업인참가

행정의 개방과 책임의 일환으로 원칙적으로 수산행정에 대한 주민참가가 요청된다. 일본에서는 전후 어업법(1949년법)에서 어장계획에 따라 어장을 종합적으로 이용하는 체제를 구비하였다⁸¹⁾. 일본의 어업법은 면허의 일제갱신을 통해 실적자 중심으로 어장을 이용하게 하고 실적이 없는 어업자를 면허에서 배제시키는 근거로 삼는다. 공동어장을 지선의 어협이 소유하도록 하고 어업자들은 어협이 소유하고 있는 어장을 행사규칙에 의해 이용한다. 우리 나라의 양식업에 해당하는 구획어업에 대해서도 어협을 면허권의 소유자로 하여 어협을 어장소유와 관리를 하는 주체적인 단체로 인식하고 있고 어업자들은 소속된 어협의 어업권에서 어장 행사규칙에 의해 분할하여 행사한다. 일본에서는 일찍이 1962년에 공동어장에서의 공동조업에 따른 생산성의 저하를 막고자 과거 공동입회의

80) 차철표 : 1998 : 145-146

81) 수산경제연구원, 1997:10.

형태를 벗어나 집단조업으로 이해관계가 있는 조합원만이 공동어장을 이용할 수 있도록 하는 제도를 도입하였다. 그러므로 자본제적 경영자 중심의 어업생산을 통한 경제효율의 달성과 어협의 공동조업을 통한 사회형평의 달성을 조정하는 방법으로써 어장은 어협이 소유하되 어장의 실제적인 이용은 조합원 개인이 행하는 방향으로 절충을 보게 되었다. 그리하여 어장을 종합적으로 이용하여 어업의 생산력을 극대화하는 전략으로 어장의 소유자는 어협, 어장의 이용자는 개인 조합원이라고 하는 독특한 방법의 연안어장이용제도를 만들어 내었다. 또한 어장과 관련된 이해관계자들의 분쟁을 어업조정위원회를 통해 민주적 합의를 이끌어 내도록 한다. 우리 나라의 경우에도 수산업법상 어장이용개발계획의 수립 및 승인(제4조)에 있어 어업인들이 주체적·능동적으로 참여할 수 있는 제도정비가 필요하다는 의견이 대두되고 있다. 그러나 제도개선 이전에 어장이용개발계획에 대한 실태분석이 필요하다.

제 2 절 어도 관련법제의 정비

1. 기술적 한계의 극복

1) 물리적 구조

수산자원보호령(제12조제2항)은 높이 15m 이상이거나 저수량 2000만^m³ 이상이어서 “댐의 특성이...어도 설치에 부적합한 경우”에는 댐을 설치하지 않을 수 있다고 규정하지만 댐의 특성이 어도를 설치할 수 없는 경우란 있을 수 없다. 하천법(제22조)의 규정에 의한 댐은 높이 15m 이상이거나 저수량 2000만 ^m³ 이상인 댐을 말하는데 댐 높이 때문에 어도를 설치하지 않을 수는 없다. 댐이 높아서 어도를 설치하지 못한다는 주장은 어도는 수로식이나 풀(Pool)타입 어도만을 생각하기 때문에 그렇다. 계단식 외에 블랜드식이나 엘리베이터식 어도와 같은 오퍼레이션 타입으로 하면 댐 높이는 아무리 높아도 어도를 설치할 수 있다.⁸²⁾

82) 황종서 자문자료(2), 2002·10·21

어도를 풀(Pool)타입으로만 계획하기 때문에 댐의 수위차가 30m만 되어도 한 계단의 낙차를 15cm로 보면 200계단이 필요하고 풀의 길이를 3m로 보면 길이는 600m가 된다. 어류가 200계단으로 된 600m의 수로를 쉬지 않고 올라가는 것은 연어, 송어 등 체장 1m내외의 유영력이 좋은 어류 외에는 불가능하다. 그러나 댐 높이가 아무리 높아도 Borland식, Elevator식, Lift식 등은 어류의 유영력에 관계없이 올라갈 수 있기 때문에 댐 높이에 관계없이 어도를 설치할 수 있다. 실제로 높이가 61m인 Orrin 댐에는 볼랜드식 어도를 설치하였으며, 높이 63m인 일본 고마끼 댐에는 엘리베이터식 어도를 설치하여 효과를 보았다.

우리 나라 댐은 사력댐, 콘크리트중력식 또는 표면차수벽형석괴댐이 대부분인데 이런 댐의 형식 때문에 어도를 설치하지 못하지는 않는다. 댐 형식이 우리 나라에서 가장 흔한 사력댐의 경우 계단식이나 자주식을 설치하고 이들 형식이 모두 어려울 때에는 댐 하류에서 회유성 어류를 집어하여 트럭에 실어 상류로 운반하여 방류하는 트럭식도 검토할 수 있다. 트럭을 이용한 어도는 높이 46m인 일본의 하루야마댐, 미국의 Merrimack 강의 Lawrence-Essex(높이 12.6m) 댐이나 Lowell-Pawtucket(높이 11.3m) 댐에 설치한 예가 있다. 콘크리트댐의 경우 볼랜드식이나 엘리베이터식을 설치할 수 있으며 표면차수벽형석괴댐의 경우는 리프트식 혹은 케이블크레인식 등의 엘리베이터식 어도를 설치하기가 용이하다.

“주변여건이 어도설치에 부적합한 경우”라는 규정도 수궁하기 어렵다. 이러한 표현은 한탄강처럼 댐 주변이 협곡으로 되어 있어 어도를 설치할 장소를 찾기 어려운 경우 등을 말하는 것인데 이것도 어도의 형식을 풀 타입으로 한정하여 고려하기 때문에 그렇다. 댐 주변에 어도를 설치할 장소가 없어도 볼랜드식 엘리베이터식 등 댐체에 설치할 수 있는 형식이 여러 가지 있다.⁸³⁾

83) 이에 관한 상세는, 황중서, “우리나라 어도의 현황 및 개선방안”, 『연안한국 2000운동 리포트』(연안보전 네트워크: 2001), 406~408쪽 참조.

2) 서식상태

수산에 관한 국·공립 시험·연구기관으로 하여금 하천에 대한 어류의 서식상태의 조사를 의뢰하여 조사한 결과 소하어류의 서식이 현저히 적은 경우에는 법령규정에 의하여 어도를 설치하지 않을 수 있는데, 시공되는 댐의 하류에 있는 보나 댐에 어도가 없어 바다로부터 회유하는 소하성어류가 없다고 어도를 설치하지 않으면 앞으로 하류에 설치된 보나 댐에 어도가 설치되어 소하성어류가 신설하는 댐 아래까지 올라오면 신설댐에 막혀 더 이상 올라가지 못하는 결과가 생긴다. 또 어도는 소하성 어류만을 위하여 설치하는 것이 아니고 그 지역에 국지회유하는 피라미, 산천어, 열목어 같은 어종을 위해서도 어도가 필요하므로 소하성 어류를 조사하여 소하성어류가 적으면 어도를 설치하지 않아도 된다는 것은 잘못된 것이다. 또 2001년에 개정된 댐 설계기준의 어도관련 부분에도 소하성어류는 물론 국지회유하는 어종들을 위해서도 어도 설치를 의무화한 것과도 상반되는 것이다.⁸⁴⁾

3) 대체시설 또는 치어방류

법령의 규정에 의하면, 어류산란장이나 번식시설 혹은 치어를 방류하는 계획을 해양수산부 장관과 협의한 경우에는 어도를 설치하지 않아도 된다. 그러나 어류 산란장이나 번식시설을 하고 어도를 설치하지 않아도 된다는 규정은 문제가 있다. 어류 댐을 축조하고 댐호에 산란장이나 번식시설을 설치하면 산란장이나 번식장에는 소하성어류는 전혀 이용을 하지 못하게 되며, 호소성이 아닌 국지회유성 어류도 조성되는 산란장이나 번식시설을 활용할 가능성은 매우 적다. 따라서 이런 시설은 댐을 막으며 가장 큰 피해를 본 소하성어류나 국지회유성 어류를 위한 것이 아니므로 좋은 방법이 아니다.⁸⁵⁾

84) 황종서 자문자료(2), 2002·10·21

85) 황종서 자문자료(1), 2002·10·9

치어를 방류할 때는 경제성 있는 붕어, 쏘가리, 빙어, 은어 뱀장어 등을 방류하는데 그 지역에 없던 종을 방류하는 것은 그 지역의 생태계를 교란하고 그 지역에 서식하던 종과의 경쟁이 필연적이므로 가능하면 하지 않는 것이 좋으며, 그 지역에 서식하던 종을 방류할 때도 그 수계 이외의 곳에서 갖다가 방류하면 운반할 때 다른 종의 혼입을 주의해야 한다. 일반적으로 작은 수계의 어류는 큰수계의 것이 들어오면 큰수계의 종에게 밀려나는 경향이 있어 그 지역 생태계를 교란할 수 있다. 따라서 방류는 가급적 하지 않는 것이 좋은데 이를 장려하는 것 같은 인상을 주므로 이런 조항은 삭제되는 것이 바람직하다.⁸⁶⁾

2. 관련제도의 정비

외관상 불변처럼 보이는 자연·생태계는 실제 평형을 향하여 무단하게 변화한다. 이에 따라 자연환경보전법은 환경의 보전·이용·개발에 있어 자연계의 순환질서(동적평형)를 최대한 존중하고자 한다. 자연환경보전법 체계에서 자연은 이용가능한 대상이나 자원에 머무르지 않고 그 자체 독자적인 존재가치를 지니는 주체로 등장한다. 종래의 자원법은 어족 내지 수산자원이 확보되는 선에서 어도를 관리하였지만 변화된 법이념은 어도를 “생태계의 질서를 존중한다”는 차원에서 접근할 것을 요구한다.

1) 자원법에서 환경법으로

하천법의 편의를 우선적으로 배려하는 수산자원보호령의 규정(제12조 제2항단서)은 바뀌어야 한다. 하천법(제22조)에서 재해발생의 방지와 경감에 필요한 시설을 설치하도록 규정한 댐은 “하천의 유수를 저류하거나 취수하기 위하여 설치한 댐으로서 기초지반으로부터 댐마루까지의 높이가 15미터 이상이거나 총저수용량이 2천만 입방미터 이상인 댐”을 말하기 때문에 대형댐을 의미한다. 어도를 생태통로 내지 물길로 이해하는 한 어도설치에 부적합한 대형댐은 더 이상 설치되지 말아야 한다. 이러

86) 황종서 자문자료(2), 2002·10·21

한 취지는 하천법보다 하위 법령인 수산자원보호령에서 규정될 수 없다. 수산자원보호령의 규정(제12조제2항단서)을 삭제하여야 한다. 다음에 자연환경보전법상 자연환경보전기본방침(제6조제2항)에 “생태통로·소생태계의 조성” 외에 “과피를 금지한다”는 취지를 추가하여야 한다. 아울러 자연환경보전법(제42조제1항:자연환경보전·이용시설의 설치)에 ‘어도’를 열거하여야 한다.

2) 어도의 복원

자연환경보전법은 우선보호대상 생태계의 복원등(제31조)을 규정하고 있다. 그러나 이 규정은 복원대상을 멸종위기야생동식물의 주된 서식지 또는 도래지(제1호), 자연성이 특히 높거나 취약한 생태계(제2호) 또는 생물다양성이 특히 높거나 특이한 자연(제3호)에 국한하고 있고 또 해석의 여지가 있다. 생물다양성의 보전(제4장) 영역과 자연자산의 관리(제5장) 영역에서도 생태통로의 복원에 관하여 구체적인 규정이 없다. 이러한 입법구조에서는 생태계가 뛰어 나지 아니한 지역 또는 유역이 복원 대상에서 제외된다. 반드시 어도를 설치하여야 할 곳 또는 어도가 설치될 수 없다면 댐등을 설치하지 말아야 할 곳 등이 생태적으로 우수하다는 확실성이 없다. 생태이동 통로는 엄밀하게 말하자면 생태적으로 우수하지 않은 지역 또는 유역일 수도 있다. 이러한 곳을 보전하고 복원하기 위하여서는 자연환경보전법의 적용이 확대되어야 한다. 자연환경보전법상의 우선보호대상(제31조)에 “어도”(제4호)를 추가하여야 할 것이다.⁸⁷⁾

3) 제재의 실효성

우리 나라 행정형법의 문제점 중 하나가 과잉범죄화의 문제이다. 법의 침해가 중하지 않은 행정법상의 의무불이행에 대해 형벌을 광범위하게 부과함으로써 과잉범죄화를 야기한 것이다. 행정상의 의무위반행위에 대

87) 전재경, “생태이동통로 복원을 위한 법적 과제”, 『연안한국 2000운동 리포트』(연안보전 네트워크: 2001), 431쪽.

하여 의무이행을 확보하는 수단은 행정법규의 실효성을 담보하면서도 국민의 인권침해를 최소화하는 범위 내에서 체계적으로 정립할 필요가 있으며, 이 경우에 다른 의무이행확보수단과의 관련성, 벌칙의 경중 등을 고려한 체계적·종합적인 고찰이 필요하다는 점을 간과하여서는 아니될 것이다. 1960년대에 들어와 환경규제법을 비롯하여 많은 규제적 법률에서는 의무이행확보수단으로 민사금전벌이 오로지 위반자에게만 영향을 미치고 신축성이 있으며 또한 법규의 목적을 달성하기 위한 행정의 능력을 배양시키는 동시에 그 강도에 있어서 인허가의 철회 등과 같은 다른 행정제재보다 경미하다는 이유로 형사벌이나 인·허가의 철회 등에 대신하여 민사금전벌(과태료)을 제재수단으로 사용하여 왔다. 수산자원보호령에 규정된 300만원 이하의 벌금(제31조)을 과태료로 전환하여 비범죄화시키되 벌칙금액을 대폭 인상하여야 할 것이다.

4) 환경영향평가

어도의 설치 또는 복원이 문제될 수 있는 수자원의 개발 또는 하천의 이용 및 기발은 영향평가대상사업에 포함된다(환경·교통·재해등에관한영향평가법 제4조제1항제6호·제9호). 이 경우 대상사업의 범위가 문제된다. 평가분야별 대상사업의 범위는 대통령령에 위임되었다(동법 제4조제3항). 수자원의 개발 분야에서는 대상사업의 범위가 좁다. 동법시행령은 댐건설및주변지역지원등에관한법률(제2조제1호)의 규정에 의한 댐 또는 하천법(제2조제1항제3호)의 규정에 의한 하천부속물중 하구언의 설치공사로서 만수면적이 200만^m²이상이거나 총저수용량이 2천만^m³이상인 것과 농어촌정비법(제2조제4호)의 규정에 의한 농업생산기반시설중 만수면적이 200만^m²이상이거나 총저수용량이 2천만^m³이상인 저수지·보 또는 유지의 조성을 평가대상사업의 범위로 설정하였다(별표1). 대상사업의 범위에 들지 아니하는 댐등의 공사에서 생태통로가 보호받기 어렵다. 시·도단위 영향평가조례(영향평가법 제4조제4항)로 대상사업 범위 이하의 사업들을 규율하여야 할 것이다. 아울러 영향평가항목(환경영향조사등에관한규칙 제5조 및 별표2)의 정비도 필요하다. 자연환경분야의 평가

항목으로 수리·수문을 규정하는 것으로 부족하다. 생태통로 내지 어도가 평가항목에 예시되어야 할 것이다.⁸⁸⁾

5) 기술적 법규의 보완

높이가 낮은 보에는 해양수산부장관과 협의하여 의무적으로 어도를 설치하도록 하였으나 지금까지 어도 협의를 한 실적은 거의 없으므로 현재 전국에 18,000개소의 보가 있고 1년에 수백개소씩 신설 혹은 개보수하는 것을 감안하면 수백 곳의 국가기관이 현행법을 위반하고 있는 셈이다. 또 회유성 어류의 이동을 차단하는 것도 댐보다는 이들 소형 보의 역할이 더 크다. 어도를 설치하지 않는 이유는 어도 설치가 의무화된 사실이 홍보되지 않았기 때문이며 더구나 해양수산부 장관과 협의해서 설치해야 하는 것은 더욱 모르고 있다. 따라서 법령사항을 홍보하여야 하고, 시·군에서 참고할 수 있는 어도설계 기준과 지침을 만들어 보급하여야 된다. 또 우리 나라에 현재 18,000개소나 있고 공사비도 1개소당 수천만원 정도인 보를 설치하는데 해양수산부장관까지 협의를 하고 어도를 설치하라고 함은 무리가 있으므로 이런 소규모 보에 대하여는 협의를 면제하거나 시·도지사에게 협의를 위임할 필요가 있다. 사전준비를 이렇게 실시하고도 어도를 설치하지 아니하면 법대로 처벌함이 바람직스럽다.⁸⁹⁾

댐을 막을 때에는 수산자원보호령(제12조제2항)은 어도를 설치하지 않으려면 단순히 수산관련 국공립 연구기관이 조사하여 소하성어류가 적으면 어도를 설치하지 않을 수 있다고 규정하였는데, 어도의 설치 여부와 관계없이 댐을 막을 때는 환경영향평가서처럼 “어도협의를”와 같은 것을 작성하여 해양수산부 장관과 협의하여 설치할 수도 있고 설치하지 않을 수도 있도록 하는 것이 바람직하다. 어도의 설치에 수산자원보호령에 있는 바와 같은 댐의 특성이나 주변의 지형 및 여건이 어도설치에 부적합하거나 소하성 어류가 없어서 어도를 설치하지 않는 것은 바람직하지 않다. 어도가 필요한 물고기는 주로 유수성인 하천어이므로 댐호가 조성된

88) 전재경, 같은 글, 432쪽.

89) 황종서 자문자료(2), 2002·10·21

후에 댐호 상류에 유입하천이 없거나 갈수량이 전혀 없어 물고기의 산란철에 올라갈 하천이 없으면 어도를 설치함이 무의미하다.

이런 유입하천의 유량 하나만을 기준으로 어도 협의서를 작성하여 협의하더라도 1년에 30개 내외씩 축조하는 농업용 저수지는 어도를 설치하지 않을 수도 있을 것이다. 실제로 농업용 소류지들은 어도를 설치하지 않고 있어 국가기관이 법을 위반하고 있는 상태다. 농업용 소류지들은 유입하천에 홍수기 외에는 물이 흐르지 않는 산간 계곡에 설치하고 있어 댐 높이는 대부분 15m를 넘고 있으나 저수량은 50만^{m³} 내외이므로 어도 설치를 고려할 수 없다. 어도를 설치할 수 없는 이유로 첫째 홍수기 외에는 하천에 물이 없어 호소성 어류만 서식하고, 만약 이런 소규모 저수지에 어도를 설치하면 어도를 이용하기 위하여 최소한 0.1^{m³/s} 정도의 유량은 필요한데 이 정도의 유량을 어류 소상기인 4~6월 3개월간 보낸다고 생각하면 약 80만^{m³}의 물이 필요하여 저수지의 물을 모두 어도 용수로 활용해도 모자랄 지경이므로 어도를 설치할 수 없다. 따라서 이런 소규모의 댐들은 어도를 설치하라고 하기보다는 댐을 꼭 막아야 되는지를 검토하는 것이 타당할 것이다.

어도 협의서에는 협의서를 제출하는 시기, 협의서를 제출해야 되는 댐의 규모를 법으로 규정하고, 협의서에 포함될 사항으로 ①서식어종과 회유하는 어종의 조사 ②유입하천의 규모와 계절별 유황 ③댐 설치로 인한 어류의 영향 ④어도 설치 가능성 검토 ⑤어도설치 여부의 결정한 후 ⑥설치하기로 결정하였으면, 형식, 위치, 설계도, 운영계획 및 효과를 기술하고 ⑦어도를 설치하지 못할 경우는 다른 보전대책 등을 수록하여 해양수산부에 제출하여 협의를 마치도록 규정을 정비하여야 하여야 할 것이다.⁹⁰⁾

90) 황종서 자문자료(2), 2002·10·21

제5장 결론

현행 해양수산발전기본법은 해양수산 전체에 대한 체계를 고려하여 입안되었기 때문에 특정 부문에 대한 여건의 변화와 구체적인 시책을 담기 어렵다. 그러나 해양수산 행정조직의 안정화와 새로운 입법수요에 비추어 해양수산발전기본법을 주기본법으로 삼고 (가칭)수산기본법을 주기본법에서 분화발전시켜야 할 것이다. 새로운 기본법(가칭 수산기본법)의 분화안은 현행 해양수산발전기본법을 단순히 ‘해양’ 부문과 ‘수산’ 부문으로 분할하자는 방안이 아니다. 현행 해양수산발전기본법에서 (가칭)수산기본법을 분화시켜 수산 부문을 관할하게 할 경우에는 현행 해양수산발전기본법중 제25조(수산업의 육성)과 제26조(수산기술개발촉진)는 이를 (가칭)수산기본법으로 이관하여야 한다. 해양수산은 “해양”이라는 공간영역과 “수산”이라는 산업영역이 하나로 어우러진 복합체이다. 그럼에도 해양수산업무는 대단히 광범위하여 하나의 기본법으로 망라되기 어렵다. (가칭)수산기본법이 분화될 경우에도 해양수산발전기본법은 향후 환경안전·항만운송등 또 다른 부문에서의 기본법의 분화가능성 및 OK21등의 안정적 이행을 고려하여 주기본법으로서의 지위를 부여받아야 할 것이다. 기본법들이 분화발전될 경우 적절한 시기에 해양수산발전기본법은 주기본법의 지위를 유지하면서 (가칭)해양기본법으로 명칭을 변경할 수도 있을 것이다.

여건 변화에 따른 입법구조의 조정이라는 측면에서는 (가칭)수산자원관리법의 제정에 맞추어 수산업 관련법제의 부분적 정비가 필요하다. (가칭)수산자원관리법은 헌법상 “수산자원”의 개념을 구체화시키고 수산자원보호령 및 관련 규정·규칙들의 전부·일부를 이관받아야 한다. 환경경제확장 공유재(common goods)에 해당하는 자연자원 내지 수산자원은 국가소유물이 될 수 없다. 수산자원은 공유물이다. 그러나 이 공유물은 경제확장 공유재에 해당한다. 공유재에서 “공유”라는 개념은 민법, 행정법에서 말하는 “공유”와 일치하지 않는다. 공유란 공공의 소유와 이

용을 말하고 “공공”이란 추상화된 국민일반을 지칭한다. 또한 채집, 채취 이전의 수산자원은 소유의 대상이 아니다. 따라서 자연상대의 수산자원은 공유물과의 혼란을 피하기 위하여 “공공용물”이라고 규정되어야 할 것이다.

농수산물유통및가격안정에관한법률은 농산물과 수산물의 시장을 차별화하는 방향으로 분법화되어야 한다. (가칭)수산물유통및가격안정에관한법률이 분화되면 현행 농수산물유통및가격안정에관한법률로부터 관련 조항들을 이관받고 농산물관계 규정들과의 정합성을 검토하여야 한다. 특히 수산업법상 어장이용개발계획에 대한 어업인참가가 확대되고 업종단순화 및 비범죄화가 추진되어야 한다. 즉 면허어업권의 물권성에 기초하여 어업면허가 적용되는 어장의 개발 및 이용에 관한 계획의 수립과 이행에 있어 “행정의 개방 및 주민참가”의 일환으로서 이해당사자인 어업인들의 참여 폭을 확대시켜야 할 것이다. 또 어업인들에 대한 규제완화를 확대하고 불법어로를 줄이기 위하여서는 지키기 어려울 만큼 세분화된 수산업종들을 가능한 범위내에서 통합하는 한편 법령위반 행위들에 대한 형사벌을 점차 과태료등 질서벌로 전환시켜 비범죄화를 확대시켜야 할 것이다.

어장관리법은 어장에 대한 실정법상의 법리와 사회통념상의 간격을 축소하고 사점화를 경계하면서 경제적 유인을 확대하여야 할 것이다. 즉 수산관련법에서 규율하는 면허·허가·신고 어업을 일관성 있게 규율하기 위하여 수산업법이 정하는 어업권[면허어업권]과 어장관리법이 정하는 어장[면허어장 및 허가어장] 그리고 사회통념상의 어업권 및 어장을 서로 일치시켜야 할 것이다. 또한 어장관리에 시장질서를 부분적으로 도입한다는 관점에서 관리해역의 지정·어장휴식·어장면적의 조정·어장정화 등에 있어서 일선 행정청 즉 시장·군수·구청장의 관여를 줄이고 자발적 협약 등을 확대하고 인근 지자체간의 협력을 강화하여야 할 것이다.

나아가 어업권을 “물권”으로 규정하면서도 이를 행정청이 직접적으로 관리하는 이중적 접근방식으로 인하여 빚어지는 제도적 과밀화와 실질적

사점화를 방지하기 위하여 어장에 시장원리를 확대시킬 수 있는 가능성을 열어야 할 것이다. 수산업법상 어업권의 물권성에 관하여서는 법률관의 변천이라는 관점에서 근본적인 재검토가 필요하다. 시민이 주인공인 민법과 상인이 주인공인 상법의 원리가 같을 수 없듯이, 어민이 주인공인 수산업법의 원리를 농민이 주인공인 토지 관련 법들의 원리와 혼동할 필요가 없다. 농업과 농토 그리고 어업과 해양의 차이를 감안하고, 토지 소유권 법리에 기초한 물권적 보호가 어업권에 미치는 긍정적 기능과 부정적 기능을 다 같이 검토하여 어업권의 본질을 재조명하고 이를 수산자원의 관리에 활용하여야 할 것이다.

한편 종래의 자원법은 어족 내지 수산자원이 확보되는 선에서 어도를 관리하였지만 변화된 법이념은 어도를 “생태계의 질서를 존중한다”는 차원에서 기술적 한계를 극복할 수 있는 방향으로 접근할 것을 요구한다. 자원법에서 환경법으로 전환한다는 차원에서 하천법의 편의를 우선적으로 배려하는 수산자원보호령의 규정(제12조제2항단서)은 바뀌어야 한다. 하천법(제22조)에서 재해발생의 방지와 경감에 필요한 시설을 설치하도록 규정한 댐은 “하천의 유수를 저류하거나 취수하기 위하여 설치한 댐으로서 기초지반으로부터 댐마루까지의 높이가 15미터 이상이거나 총저수용량이 2천만 입방미터 이상인 댐”을 말하기 때문에 대형댐을 의미한다. 어도를 생태통로 내지 물길로 이해하는 한 어도설치에 부적합한 대형댐은 더 이상 설치되지 말아야 한다. 이러한 취지는 하천법보다 하위 법령인 수산자원보호령에서 규정될 수 없다. 수산자원보호령의 규정(제12조제2항단서)을 삭제하여야 한다. 다음에 자연환경보전법상 자연환경보전기본방침(제6조제2항)에 “생태통로·소생태계의 조성”외에 “파괴를 금지한다”는 취지를 추가하여야 할 것이다. 아울러 자연환경보전법(제42조제1항:자연환경보전·이용시설의 설치)에 ‘어도’를 열거하여야 할 것이다.

참고문헌

- 해양수산부, 해양수산백서 2002 (2002.9 : 해양수산부)
- 정도훈, 우리 나라 연근해 불법어업 방지시스템에 관한 연구(2002.8 : 부경대학교 대학원)
- 부경대학교, 수산관계법령의 체계적 정비 및 개선에 관한 연구 (2002.2:해양수산부)
- 한국법제연구원, 해양수산법제 연혁분석표 I [개발·보전편](2002.7)
- 홍성걸 외, 수산정책 집행의 실효성에 관한 연구(2002: 한국해양수산개발원)
- 여수대학교, 어업보상 및 배상관련 분쟁조정제도 수립방안연구(2001.10:해양수산부)
- 송낙헌, 동해안지역해수욕장운영의 합리화방안(2001.11: 강원발전연구원)
- 최종화·차철표, “우리나라 어업허가제도의 개선에 관한 연구”, 『해사법연구』 제13권1호, 한국해사법학회, 2001
- 차철표, “수산업법상 어업자원관리제도의 개선에 관한 입법론적 연구”, 법학박사학위논문(한국해양대학교 대학원 : 1998)
- 전재경, 어촌사회의 법의식(1998 : 한국법제연구원)
- 전재경·이종길, 어촌사회의 법률관계(1997 : 한국법제연구원)
- 수협중앙회 수산경제연구원, 어장정화 및 정비법제정을 위한 조사연구(1997 : 해양수산부)
- 해운산업연구원, 21세기 해양수산업의 진로(1996: 해운산업연구원)

참 고 문 헌

- R.Gordon Pirie, Oceanography: Contemporary Readings in Ocean Sciences (3rd.edn)(1996: Oxford University Press)
- Jan G. Laitos & Joseph P. Tomain, Energy and Natural Resources Law(1992: West)
- Halsbury's Statutes England and Wales(4th edn: London) vol.18 : Fisheries, Preliminary
- 財團法人 農林統計協會, 圖說 漁業白書 平成12年度(2001: 日本 農林統計協會)

참고자료 1

現行 水産業法 概要

제 1 절 총 설

1. 의의 및 적용범위

2002년의 수산업법은 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하며 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모함을 목적으로 한다(제1조). 해양수산부장관은 매년 수산업의 동향과 수산에 관한 시책을 명시한 문서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다(제93조의2). 행정관청은 수산업의 장려와 진흥을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 교부하거나 자금을 융자할 수 있다(제87조제1항). 자금의 융자에 관한 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제2항). 수산업법에서 규정하는 "수산업"이라 함은 어업·어획물운반업 및 수산물가공업(제2조제1호). 수산물가공업의 등록·신고 등에 관하여는 따로 법률로 정한다(제49조). 이 법은 바다·바닷가와 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면과 내수면(제7장의 경우에 한한다)에 대하여 이를 적용한다(제3조). "바닷가"라 함은 만조수위선과 지적공부에 등록된 토지의 바다 쪽 경계선 사이를 말한다(제2조제9호).

2. 어업·어장·어업권의 개념

"어업"이라 함은 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 사업을, "어획물운반업"이라 함은 어업장으로부터 양륙지까지 어획물 또는 그 제품을 운반하는 사업을, "수산물가공업"이라 함은 수산동식물을 직접 원료 또는 재료로 하여 식료·사료·비료·호료·유지 또는 가죽을 제조 또는 가공하는 사업을 말한다(동조제2호). "양식"이라 함은 수산동식물을 인

공적인 방법으로 길러서 거두어 들이는 행위와 이를 목적으로 어선·어구를 사용하거나 시설물을 설치하는 행위를 말한다(동조제3호). "어장"이라 함은 제8조의 규정에 의하여 면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면을 말한다(동조제4호). "해외수역"이라 함은 동해·황해 및 동중국해와 북위 25도선이북, 동경 140도선이서의 태평양해역을 제외한 해역을 말한다(동조제5호). 수산업법은 사회통념과 달리 어업권을 협의로 정의한다. 즉 "어업권"이라 함은 이 법 제8조의 규정에 의하여 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리를 말한다(동조제6호). "입어"라 함은 입어자가 마을어업의 어장에서 수산동식물을 포획·채취하는 것을 말한다.

3. 입어자·어업인

"입어자"라 함은 제44조의 규정에 의하여 어업의 신고를 한 자로서 마을어업권이 설정되기 전부터 당해 수면에서 계속적으로 수산동식물을 포획·채취하여 온 사실이 대다수 사람들에게 인정되는 자중 대통령령이 정하는 바에 의하여 어업권원부에 등록된 자를 말한다(동조제7호). "어업인"이라 함은 어업자와 어업종사자를, "어업자"라 함은 어업을 경영하는 자를, "어업종사자"라 함은 어업자를 위하여 수산동식물을 포획·채취 또는 양식에 종사하는 자를, "어획물운반업자"라 함은 어획물운반업을 경영하는 자를, "어획물운반업종사자"라 함은 어획물운반업자를 위하여 어업장으로부터 양륙지까지 어획물 또는 그 제품의 운반에 종사하는 자를, "수산물가공업자"라 함은 수산물가공업을 경영하는 자를 말한다(동조제8호).

4. 어업공동체의 육성

1) 어촌계등의 어장관리

어촌계가 가지고 있는 어업권은 제38조의 어장관리규약이 정하는 바에 따라 당해 어촌계의 계원이 이를 행사한다. 다만, 마을어업권의 경우에는 계원이 아닌 자도 ①당해 어촌계의 관할구역에 주소가 있고 ②마을어업

권의 행사에 대한 어촌계총회의 의결이 있으며 ③법 제44조의 규정에 의한 어업의 신고를 마쳤을 때에는 마을어업권을 행사할 수 있다(제37조제1항). 지구별조합이 가지고 있는 어업권은 대통령령이 정하는 경우를 제외하고는 제38조의 어장관리규약이 정하는 바에 따라 그 어장에 인접한 지역을 업무구역으로 하는 어촌계의 업무구역안에 주소를 가진 당해 지구별조합의 조합원이 이를 행사한다(제2항). 어업권의 행사방법·행사의 우선순위, 어촌계별·어촌계원별·조합원별 시설량, 구역의 조정 기타 어장관리에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제4항).

2) 영어조합법인의 육성

어업인은 협업적 어업경영으로 생산성을 높이고 수산물의 공동출하 및 가공·수출등을 통하여 어가소득을 증대시키기 위하여 영어조합법인을 설립할 수 있다(제9조제2제1항). 영어조합법인은 법인으로 한다(제2항). 영어조합법인은 어업인중 정관이 정하는 자를 그 조합원으로 한다. 다만, 제9조제2항의 규정에 의하여 협동양식어업의 면허를 취득할 수 있는 영어조합법인의 조합원의 자격 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제3항). 어업인이 아닌 자로서 대통령령이 정하는 자는 정관이 정하는 바에 의하여 영어조합법인에 출자하고 준조합원으로 가입할 수 있다. 이 경우 의결권은 행사하지 못한다(제4항). 영어조합법인은 그 명칭중에 영어조합법인이라는 명칭을 사용하여야 하며, 이 법에 의한 영어조합법인이 아닌 자는 영어조합법인이라는 명칭을 사용하지 못한다(제5항). 영어조합법인을 설립하고자 할 때에는 5인이상의 어업인이 공동으로 정관을 작성하고, 기타 설립에 필요한 행위를 하여야 한다(제6항). 영어조합법인은 창립총회의 의결을 거친 후 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로서 성립한다(제7항). 영어조합법인의 설립·출자·사업·정관기재사항·해산등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제8항).⁹¹⁾ 영어

91) 조합법인의 정관기재사항(수산업법시행령 제11조의 8)

1. 명칭
2. 목적

조합법인에 관하여 이 법에서 규정하는 사항을 제외하고는 민법중 조합에 관한 규정을 준용한다(제9조의3제1항). 상법 제176조의 규정은 영어조합법인에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 해양수산부장관은 법원에 영어조합법인의 해산을 청구할 수 있다(제2항). 영어조합법인의 등기에 관하여 이 법에서 규정하는 사항을 제외하고는 비송사건절차법 제192조·제193조 및 제197조 내지 제202조를 각각 준용한다(제3항).

제 2 절 공간관리

1. 어장의 이용과 관리

1) 어장이용개발계획

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 관할수면의 종합적인 이용·개발을 위한 어장이용개발계획(이하 "개발계획"이라 한다)을 수립하여 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 승인을 얻어야 한다(제4조제1항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 개발계획을 수립하고자 할 때에는 개발하고자 하는 수면에 대한 기본조사를 실시하고 사회적·경제적 여건을 고려하여 이를 수립하되, 해양수산부장관이 정하는 개발계획기본지침에 의하여 시·도지사가 지역여건 및 특성을 감안하여 정한 개발계획세부지침에 따라야 한다(제2항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 개발계획을 수립하고자 하는 수면이 다른 법령에 의하여 어업행위가 제한 또는 금지되고 있는 수면인 경우에는 미리 관계행정기관

-
3. 사업
 4. 사무소의 소재지
 5. 조합원의 자격
 6. 조합원의 가입·탈퇴 및 제명
 7. 조합원의 탈퇴 및 제명의 경우 지분의 계산
 8. 출자액의 납입방법·산정방법과 조합원 1인이 출자할 수 있는 출자액의 최고한도
 9. 이익금 및 손실금의 처리
 10. 적립금의 비율과 그 적립방법
 11. 회계연도와 회계
 12. 총회 기타 의결기관과 임원의 정수·선출 및 해임
 13. 해산사유를 정한 때에는 그 사유

의 장의 승인을 얻거나 협의를 하여야 한다(제3항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 개발계획을 수립하고자 하는 경우에는 제89조의 규정에 의한 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다(제4항). 제1항 내지 제4항의 규정에 의하여 승인된 개발계획은 대통령령이 정하는 경우에 한하여 이를 변경할 수 있으며, 변경되는 개발계획의 수립, 승인, 관계행정기관의 장의 승인 또는 협의와 수산조정위원회의 심의에 관하여는 제1항 내지 제4항의 규정을 준용한다. 다만, 관계행정기관의 장의 승인 또는 협의는 새로운 수면의 추가 기타 이에 준하는 사유로 인하여 다시 승인을 얻거나 협의를 하여야 할 경우에 한한다(제5항). 제1항 및 제2항의 규정에 의한 개발계획기본지침 및 개발계획세부지침의 작성과 개발계획의 수립·절차등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제6항).

2) 어장관리규약

법 제9조의 규정에 의하여 어업권을 취득한 어촌계 및 지구별조합은 해양수산부령이 정하는 바에 의하여 그 어장에 입어하거나 어업권을 행사할 수 있는 자의 자격, 입어방법과 어업권의 행사방법, 어업의 시기, 어업의 방법, 입어료 및 행사료 기타 어장의 관리에 관하여 필요한 어장관리규약을 정하여야 한다(제38조제1항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제1항의 규정에 의한 어장관리규약이 이 법 또는 어장관리법이나 이 법 또는 어장관리법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반되는 때에는 어장관리규약의 변경등 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다(제2항).

2. 어업수면의 보호 및 육성

1) 보호수면의 지정

해양수산부장관은 수산자원의 증식·보호상 특히 필요하다고 인정할 때에는 직권으로 대통령령이 정하는 바에 의하여 보호수면을 지정할 수 있다(제67조제1항). 시·도지사는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의

참고자료 1

신청이나 직권에 의하여 수산동물의 산란·수산동식물의 종묘발생이나 치어의 성장을 위하여 적합하다고 인정하는 수면에 대하여 보호수면으로 지정할 수 있다(제2항). 해양수산부장관 또는 시·도지사는 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 보호수면을 지정할 때에는 미리 당해 수면을 관리하는 공유수면관리법 제4조의 규정에 의한 공유수면관리청과 협의하여야 한다(제3항). 해양수산부장관 또는 시·도지사는 당해 수면을 보호수면으로 존속시킬 필요가 없다고 인정할 때에는 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장의 신청 또는 직권에 의하여 보호수면의 지정을 해제할 수 있다(제4항). 해양수산부장관 또는 시·도지사는 제1항·제2항 및 제4항의 규정에 의하여 보호수면을 지정하거나 그 지정을 해제한 때에는 지체없이 이를 공고하여야 한다(제5항).

2) 보호수면의 관리

시·도지사는 관할구역안에 있는 보호수면을 그 지정목적의 범위안에서 관리한다. 다만, 보호수면이 2이상의 시·도지사의 관할에 속하는 경우에는 해양수산부장관은 당해 보호수면을 관리할 시·도지사를 지정하거나 직접 관리할 수 있다(제68조제1항). 보호수면의 관리에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제2항).

3) 보호구역

수산업법은 특정한 어업에 대하여 보호구역제도를 실시한다. 즉 정치망어업의 어업권을 보호하기 위하여 보호구역을 둔다(제29조제1항). 이 보호구역안에서 어업권의 행사에 방해가 되는 행위의 제한 또는 금지에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하며, 제1항의 보호구역의 범위에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제2항).

4) 월동장 또는 월하장의 지정등

해양수산부장관 또는 시·도지사는 수산동식물의 월동 또는 월하를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 일정한 수면에 대하여 월동구역 또는 월

하구역으로 지정할 수 있다(제28조제1항). 법 제8조제1항제2호 내지 제6호의 규정에 의한 양식어업의 어업권자는 제1항의 규정에 의한 구역안에서 양식하는 수산동식물을 월동 또는 월하시키고자 할 때에는 일정한 수면을 월동장 또는 월하장으로 구획하여 이를 사용할 수 있다(제2항). 월동장 또는 월하장의 효율적인 이용·관리를 위하여 부득이한 때에는 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 수면의 조정등 필요한 조치를 하거나 해양수산부장관 또는 시·도지사가 해당 시장·군수 또는 자치구의 구청장으로 하여금 필요한 조치를 하게 할 수 있다(제3항). 월동구역 또는 월하구역의 지정, 월동장 또는 월하장의 시설 및 그 관리방법등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제4항).

5) 육성수면의 지정 및 관리

시·도지사는 수산자원의 효율적인 이용·관리를 위하여 정착성수산동식물이 대량 서식하는 수면 또는 수산자원의 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치한 수면에 대하여 해양수산부장관의 승인을 얻어 육성수면으로 지정할 수 있다(제70조제1항). 이 승인을 신청할 경우에 시·도지사는 육성수면의 관리규정을 정하여 그 신청서에 이를 첨부하여야 한다(제2항). 육성수면의 지정·관리규정 기타 육성수면에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제3항). 시·도지사는 시장·군수 또는 자치구의 구청장으로 하여금 육성수면을 그 지정목적의 범위안에서 관리하게 할 수 있다(제71조제1항). 관리에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제3항).

제 3 절 어업권

1. 어업권의 취득과 성질

법 제8조의 규정에 의하여 어업의 면허를 받은 자와 제18조의 규정에 의하여 어업권을 이전 또는 분할받은 자는 제16조의 어업권원부에 등록

함으로써 어업권을 취득한다(제15조제1항). 어업권과 이를 목적으로 하는 권리의 설정·보존·이전·변경·소멸·처분의 제한·지분 또는 입어에 관한 사항은 어업권원부에 등록한다(제16조제4항). 이 등록은 등기에 갈음한다(제16조제2항). 등록에 관한 사항은 대통령령으로 정한다(제16조제3항). 어업권은 물권으로 하고 이 법에서 정한 것 외는 민법중 토지에 관한 규정을 준용한다(제15조제2항). 민법중 질권에 관한 규정은 어업권과 이를 목적으로 하는 권리에 적용하지 아니한다(제15조제3항). 법인이 아닌 어촌계가 취득한 어업권은 이를 그 어촌계의 총유로 한다(제15조제4항). 한편, 어업권에 대하여서는 다른 법률과의 관계에서 특례가 인정된다. 즉 어업권자에 대하여는 그 면허된 어업에 필요한 범위안에서 공유수면매립법 및 공유수면관리법에 의한 행위가 허용된다(제17조제1항). 이 경우에 공유수면매립법 제26조의 규정은 이를 적용하지 아니한다(제2항).

2. 어업의 개시와 휴업

어업권을 취득한 자는 그 취득일부터 1년이내에 어업을 개시하여야 한다(제31조제1항본문). 다만, 대통령령이 정하는 경우에는 시장·군수 또는 자치구의 구청장이 2년의 범위내에서 그 기간을 조정할 수 있다(동항단서). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업권을 취득한 자가 그 어업을 개시한 후 1년이 경과하였으나 계속하여 당해 어장을 유희상태로 두어 어장의 종합적인 이용이 조성되지 아니하였다고 인정될 때에는 그 어업권을 변경하거나 취소할 수 있다(제2항). 이 기간에는 법 제34조·제52조 또는 제79조의 규정에 의한 명령에 의하여 어업을 정지한 기간 및 어장관리법에 의한 어장휴식기간은 이를 산입하지 아니한다(제3항).

어업권을 취득하여 어업을 하는 자가 계속하여 1년이상 휴업하고자 할 때에는 휴업기간을 정하여 미리 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하여야 한다. 다만, 제31조제1항의 규정에 의하여 어업을 개시하기 전에는 휴업을 할 수 없으며, 계속하여 2년이상 휴업을 할 수 없다(제30

조제1항). 신고자가 그 신고한 휴업기간이 만료하기 전에 어업을 계속하고자 할 때에는 미리 이를 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하여야 한다(제2항). 휴업기간에는 제34조·제52조 또는 제79조의 규정에 의한 명령에 의하여 어업을 정지한 기간 및 어장관리법에 의한 어장휴식기간은 이를 산입하지 아니한다(제3항).

3. 어업권의 이전·분할 또는 변경

어업권은 이를 이전·분할 또는 변경할 수 없다. 다만, 어장관리법에 의한 어장정화·정비에 의하여 변경하는 경우, 어업권(마을어업권을 제외한다)을 등록후 어업을 개시한 날 즉 ①시설물의 설치 및 종묘의 살포가 필요한 경우에는 시설물의 설치 및 종묘살포를 완료한 날 ②시설물의 설치는 필요하고 종묘의 살포는 필요없는 경우에는 시설물의 설치를 완료한 날 또는 ③시설물의 설치는 필요없고 종묘의 살포는 필요한 경우에는 종묘살포를 완료한 날부터 1년이 경과된 후 해양수산부령이 정하는 바에 따라 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 인가를 받아 이전·분할 또는 변경하는 경우 또는 법인의 합병이나 상속에 의하여 이전이나 분할하는 경우에는 그러하지 아니하다(제18조제1항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제1항 단서의 규정에 의하여 어업권을 이전 또는 분할하고자 하는 자가 제10조 각호의 1 또는 제11조제2항에 해당할 때에는 그 인가를 하여서는 아니된다(제2항). 어촌계 또는 지구별조합이 가지고 있는 어업권은 제1항 본문의 규정에 불구하고 어촌계 또는 지구별조합의 합병·분할·업무구역의 변경 또는 상호합의에 의하여 어촌계와 어촌계사이, 지구별조합과 지구별조합사이 또는 어촌계와 지구별조합사이에 서로 이전하거나 분할하는 경우에는 이전 또는 분할할 수 있다(제3항).

4. 어업권의 담보 및 다른 권리자와 관계

어업권의 담보는 자유이나 일정한 경우에 제한을 받는다. 즉 어촌계 또는 지구별조합이 가지고 있는 어업권은 이를 담보에 제공할 수 없다

(제19조). 어업권을 담보에 제공할 때에 그 어장에 정착한 공작물은 어업권에 부가하여 이와 일체가 된 것으로 본다(제20조). 어업권의 공유자는 다른 공유자의 동의없이 그 지분을 처분하거나 담보에 제공할 수 없다(제21조제1항). 공유자의 주소 또는 거소가 분명하지 아니하거나 기타 사유로 인하여 동의를 받을 수 없을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 공고하여야 한다(제2항). 공고한 날의 다음 날부터 기산하여 30일 이내에 이의신청이 없으면 그 말일에 동의한 것으로 본다(제3항). 어업권은 등록된 권리자의 동의없이 분할·변경 또는 포기할 수 없다(제22조). 이 법, 이 법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 의하여 어업권자에게 생긴 권리의무는 어업권과 같이 이전한다(제23조).

5. 어업권의 경매

법 제31조제2항, 제35조제2호 내지 제7호 또는 제35조제8호(제34조제1항제6호 또는 제7호에 해당하게 된 경우에 한한다)의 규정에 의하여 어업의 면허를 취소한 경우에 당해 어업권에 관하여 저당권자로 등록된 자는 제36조의 통지를 받은 다음날부터 기산하여 30일 이내에 어업권의 경매를 신청할 수 있다(제25조제1항). 경매를 신청한 경우에는 당해 어업권은 면허를 취소한 날부터 경매절차의 종결일까지 경매의 목적의 범위 안에서 존속하는 것으로 본다(제2항). 경매에 의한 경매대금은 경매비용과 제1항의 저당권자에 대한 채무의 변제에 충당하고 잔액은 국고에 귀속한다(제3항). 경락인이 경매대금을 완납한 때에는 어업면허의 취소는 그 효력을 발생하지 아니한 것으로 본다(제4항).

6. 관리선의 사용과 그 제한·금지

어업권자는 그 어업의 어장관리에 필요한 어선(이하 "관리선"이라 한다)을 사용하고자 할 때에는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 지정을 받아야 한다. 이 경우 관리선은 어업권자(제37조의 규정에 의한 어업권의 행사자를 포함한다)의 소유 또는 임차어선에 한한다(제27조제1항).

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 수산자원의 증식·보호와 어업조정상 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 어업의 종류와 어장의 면적 또는 수산동식물의 종류에 따라 관리선으로 사용할 수 있는 어선·어구에 대하여 제한 또는 금지할 수 있다(제2항). 면허받은 어업의 어장에 관리선을 갖추지 못한 어업권자는 제1항의 지정을 받은 어선이나 법 제41조제1항제1호·제2항제1호·제3항 또는 제44조제1항의 규정에 의하여 허가를 받았거나 신고한 어업의 어선에 대하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 승인을 얻어 이를 사용할 수 있다(제3항). 관리선의 사용을 지정받은 어업권자는 그 지정받은 어장구역 또는 제3항의 규정에 의하여 승인을 얻은 구역외의 수면에서 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하기 위하여 당해 관리선을 사용하여서는 아니된다(제4항본문). 다만, 관리선에 대하여 제41조 또는 제44조의 규정에 의한 어업의 허가를 받았거나 신고를 한 경우에는 그러하지 아니하다(제4항단서). 관리선의 규모·척수·기관의 마력과 그 사용의 지정 또는 승인 기타 관리선의 사용에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제5항).

7. 타인지배와 임대차의 금지

면허어업권에 대하여서는 타인지배와 임대차가 금지되는 외에 공익상의 제한이 가해질 수 있다. 어업권자는 타인으로 하여금 사실상 당해 어업의 경영을 지배하게 하여서는 아니된다(제32조제1항). “사실상 당해 어업의 경영을 지배”하는 범위는 해양수산부령으로 정한다(제2항). 또 어업권은 이를 임대차의 목적으로 할 수 없다(제33조본문). 이 경우 어촌계의 계원, 지구별조합의 조합원 또는 어촌계의 계원이나 지구별조합의 조합원으로 구성된 영어조합법인이 제38조의 어장관리규약이 정하는 바에 의하여 당해 어촌계 또는 지구별조합이 가지는 어업권을 행사하는 것은 이를 임대차로 보지 아니한다(제33조단서).

8. 권리행사의 제한

어촌계 또는 지구별조합의 어장에 대하여는 계원 또는 조합원의 균등한 소득증대를 위하여 제37조제1항 또는 제2항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자의 경우에는 그 어업권의 행사를 제한하거나 금지할 수 있다(제39조). 마을어업의 어업권자는 제2조제7호의 입어자에 대하여는 제38조의 어장관리규약이 정하는 바에 의하여 당해 어장에 입어하는 것을 허용하여야 한다(제40조제1항). 어업권자와 입어자는 협의에 의하여 수산동식물의 번식·보호와 어업의 질서유지를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 어업에 관한 제한을 할 수 있다(제2항). 법 제12조 또는 제34조제1항제1호 내지 제5호 및 제5호의2의 규정에 의하여 마을어업의 면허에 붙인 제한·조건 또는 정지는 입어자의 입어에 붙인 제한·조건 또는 정지로 본다(제3항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업권자 또는 입어자가 제2항의 협의 또는 제85조제2항의 규정에 의한 재결에 위반하거나 입어자가 제3항의 규정에 의한 제한·조건 또는 정지에 위반할 때에는 그 면허한 어업을 제한·정지하거나 면허를 취소하거나 입어를 제한·정지 또는 금지할 수 있다(제4항).

제 4 절 어업의 종류와 관리

1. 면허어업

1) 개념 및 구분

수산업법은 면허어업에 관하여 적극적으로 개념을 정의하지 않는다. 용례상 면허어업은 어촌 가까이에서 채취·양식 등 정적인 방법에 의하여 수행되는 어업을 말한다. 면허어업에 종사하고자 하는 사람은 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 한다. 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업의 면허를 하는 경우에 어업조정, 수산자원의 번식·보호 기타

공익상 필요하다고 인정할 때에는 그 어업의 면허에 제한 또는 조건을 붙일 수 있다(제12조). 수산업법은 면허어업의 종류를 7가지로 구분한다(제8조제1항).

- 정치망어업 : 일정한 수면을 구획하여 대통령령이 정하는 어구를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업⁹²⁾
- 해조류양식어업 : 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 하여 해조류를 양식하는 어업⁹³⁾
- 패류양식어업 : 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 하여 패류를 양식하는 어업⁹⁴⁾
- 어류등양식어업 : 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용 또는 수중에 필요한 시설을 하거나 기타의 방법으로 패류외의 수산

92) ○ 정치망어업의 종류(영 제8조제1항)

- 대형정치망어업 : 10헥타아르 이상의 구획된 수면에 정치성 어구(영 제8조제2항)를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업
- 중형정치망어업 : 5헥타아르 이상 10헥타아르 미만의 구획된 수면에 정치성 어구(영 제8조제2항)를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업
- 소형정치망어업 : 5헥타아르 미만의 구획된 수면에 정치성 어구(영 제8조제2항)를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업

○ 정치망어업에 사용할 수 있는 어구(영 제8조제2항)

- 대부망 · 대모망 · 개량식대모망
- 낙망 · 각망 · 팔각망
- 소대망 · 죽방렴
- 기타 해양수산부장관이 정하여 고시하는 정치성 어구

93) 해조류양식어업(영 제9조제1항)

- 수하식양식어업 : 수중에 대 · 지주 · 뜬 · 밧줄등을 이용한 시설물을 설치하여 해조류를 양식하는 어업
- 바닥식양식어업 : 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설등을 하여 해조류를 양식하는 어업

94) 패류양식어업(영 제9조제2항)

- 가두리양식어업 : 수중에 뜬 · 그물 등을 이용한 가두리시설을 하여 패류를 양식하는 어업
- 수하식양식어업 : 수중에 뜬 · 밧줄 · 채룡등을 이용한 시설물을 설치하여 패류를 양식하는 어업
- 바닥식양식어업 : 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설등을 하여 패류를 양식하는 어업

참고자료 1

동물을 양식하는 어업⁹⁵⁾

- 복합양식어업 : 제2호 내지 제4호 및 제6호의 양식어업을 제외한 어업으로서 양식어장의 특성등을 고려하여 제2호 내지 제4호의 서로 다른 양식어업 대상품종을 2종이상 복합적으로 양식하는 어업⁹⁶⁾
- 협동양식어업 : 일정한 수심범위안의 수면을 구획하여 제2호 내지 제5호의 방법으로 양식하는 어업
- 마을어업 : 일정한 수심이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업

시장·군수·구청장은 어업의 면허를 할 때에는 제4조의 규정에 의한 개발계획의 범위안에서 이를 하여야 한다(제2항). 제1항 각호의 규정에 의한 어업의 종류와 마을어업 및 협동양식어업의 어장수심의 한계는 대통령령으로⁹⁷⁾ 정하며, 어장의 수심(마을어업 및 협동양식어업의 경우를

95) 어류등양식어업(영 제9조제3항)

- 가두리양식어업 : 수중에 뜬·그물 등을 이용한 가두리시설을 하여 어류등을 양식하는 어업
- 축제식양식어업 : 수면에 제방을 쌓아서 어류등을 양식하는 어업
- 수하식양식어업 : 수중에 뜬·밭줄·채룽등을 이용한 시설물을 설치하여 어류등을 양식하는 어업
- 바닥식양식어업 : 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설등을 하여 어류등을 양식하는 어업

96) 복합양식어업(영 제9조제4항)

- 수하식양식어업 : 수중에 대·지주·뜸·밭줄등을 이용하여 종류가 다른 해조류나 패류등 수산동식물을 2종이상 복합적으로 양식하는 어업
- 바닥식양식어업 : 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설등을 하여 종류가 다른 해조류나 패류등 수산동식물을 2종이상 복합적으로 양식하는 어업
- 혼합양식어업 : 수하식양식어업 및 바닥식양식어업의 양식방법을 혼합하여 2종이상 품종을 복합적으로 양식하는 어업

97) 마을어업 및 협동양식어업의 어장수심의 한계등

법 제8조제3항의 규정에 의한 마을어업 및 협동양식어업의 어장수심의 한계는 다음 각호와 같다(영 제10조제1항) : ①마을어업의 경우 - 최간조시의 평균수심 5미터이내(강원도·경상북도 및 제주도의 경우에는 7미터이내) ②협동양식어업의 경우 - 최간조시의 평균수심 5미터초과 10미터이내(강원도·경상북도 및 제주도의 경우에는 7미터초과 15미터이내). 시장·군수·구청장은 마을어업 및 협동양식어업을 면허하는 경우에는 어업조정 및 지역적 여건을 참작하여 제1항의 규정에 의한 어장수심한계의 범위안에서 수면을 실측·구획하여야 한다(영 제10조제2항). 시장·군수·구청장은 어장수심한계안의 수면이라 하더라도 원거리에 위치한 낙도 또는 무인도와 연결된 수

제외한다), 어장구역의 한계 및 어장사이의 거리, 어장의 시설방법, 양식 방법 또는 포획·채취방법, 양식물 또는 어획물에 관한 사항, 어선·어구 또는 그 사용에 관한 사항, 기타 어업의 면허에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제3항).

2) 마을어업 등의 면허

마을어업은 일정한 지역안에 거주하는 어업인의 공동이익을 증진하기 위하여 어촌계 또는 지구별수산업협동조합(이하 "지구별조합"이라 한다)에 한하여 면허한다(제9조제1항). 협동양식어업은 일정한 지역안에 거주하는 어업인의 공동이익과 어업의 생산성향상을 위하여 어촌계, 제9조의 2의 규정에 의한 영어조합법인 또는 지구별조합에 한하여 면허한다(제2항). 면허를 받고자 하는 수면이 마을어업의 어장안에 있는 경우 또는 만조시 해안선으로부터 500미터(서해안의 경우에는 1천미터)안의 수면으로서 제89조의 규정에 의한 해당 시·군·구수산조정위원회가 어업조정상 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 수면에 대하여 행하는 해조류 양식어업과 바닥을 이용하는 패류 및 어류등양식어업은 당해 수면에 인접한 어촌계·영어조합법인 또는 지구별조합에 한하여 면허한다(제3항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 만 또는 지역단위의 대단위개발수면(이하 "대단위개발수면"이라 한다)을 이용한 양식어업은 제2항 및 제3항 제2호의 규정에 불구하고 지구별조합에 한하여 면허할 수 있다. 이 경우 대단위개발수면의 규모 및 운영 기타 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제4항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업인의 공동이익과 일정한 지역안의 어업개발을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 어촌계·영어조합법인 또는 지구별조합에 마을어업 및 협동양식어업외의 어업을 면허할 수 있다(제5항).

면에 대하여는 해양수산부령이 정한 경우를 제외하고는 마을어업의 면허를 하여서는 아니된다(영 제10조제3항).

3) 면허의 결격사유

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 ①어업을 목적으로 하지 아니하는 법인 또는 단체 ②대통령령이 정하는 면적이상의 어장을 가지고 있는 자 ③대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업 및 그 계열기업(해조류양식 어업과 바닥을 이용하는 패류 및 어류등양식어업에 한한다) ④이 법, 어장관리법 또는 어선법에 위반하여 금고이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자 ⑤이 법, 어장관리법 또는 어선법에 위반하여 금고이상의 형의 집행유예의 선고를 받고 그 집행유예기간중에 있는 자 ⑥이 법, 어장관리법 또는 어선법에 위반하여 100만원이상의 벌금형의 선고를 받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자에 대하여는 어업의 면허를 하여서는 아니된다(제10조). 한편 행정관청은 어업종사자 또는 어획물운반업종사자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반한 때에는 관계행정기관의 장에 대하여 해기사면허의 정지 또는 취소를 요구할 수 있다(제61조제1항). 이 요구가 있을 때에는 관계행정기관의 장은 이에 응하여야 한다(제2항).

4) 면허의 금지

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업의 면허를 받고자 하는 수면이 제34조제1항제1호 내지 제5호 및 제5호의2에 해당할 때에는 어업의 면허를 하지 아니할 수 있다(제11조제1항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제35조제1호와 제5호·제5호의2 내지 제8호(제34조제1항제1호 내지 제5호 및 제5호의2의 1에 해당하는 경우를 제외한다)의 1에 해당하는 사유로 어업의 면허가 취소된 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 면허를 취소한 날부터 2년의 범위안에서 어업의 면허를 하여서는 아니된다(제2항).

5) 우선순위

면허어업권에 대하여서는 우선순위제도를 실시한다. 어업의 면허(제9조제1항 내지 제4항의 규정에 의한 어업의 면허를 제외한다)의 우선순위는 ①수산기술자로서 그 신청한 어업과 동종어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년간(어장관리법에 의한 어장휴식기간을 제외한다) 그 신청한 어업과 동종어업을 경영하였거나 이에 종사한 자를 제1순위로 하고 ②수산기술자로서 제41조제2항 또는 제3항에 해당하는 어업(이 항 제1호의 경우를 제외한다)을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년간(어장관리법에 의한 어장휴식기간을 제외한다) 제41조제2항 또는 제3항에 해당하는 어업(이 항 제1호의 경우를 제외한다)을 경영하였거나 이에 종사한 자를 제2순위로 하며 ③제1호 및 제2호 이외의 자를 제3순위로 한다(제13조제1항).

법 제13조제1항의 동순위자 상호간의 우선순위는 다음과 같다(제2항) : ①신청당시 또는 어장관리법 제9조제5항의 규정에 의한 어장휴식의 실시당시 당해 어업의 어장에서 그 어업권의 유효기간이 만료되는 자 ②수산기술자로서 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년간(어장관리법에 의한 어장휴식기간을 제외한다) 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 ③제1호 및 제2호외의 자. 또한 법 제13조제2항의 규정에 의한 동순위자 상호간의 우선순위는 다음과 같다(제3항) : ①면허를 받고자 하는 수면이 위치하는 시·군 또는 자치구에 1년전부터 계속하여 주소(법인 또는 단체의 경우에는 어업관계사무소의 소재지를 말한다. 이하 같다)를 가진 자 ②면허를 받고자 하는 수면이 위치하는 시·군 또는 자치구와 연결하는 시·군 또는 자치구에 1년전부터 계속하여 주소를 가진 자 ③제1호 및 제2호외의 자. 한편, 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제9조제3항 및 제4항에 해당하는 수면에 어업권을 가지고 있는 자가 그 어업권의 유효기간이 만료되기 전에 당해 어업권의 포기를 조건으로 하여 어업권의 유효기간이 만료되는 자가 없는 다른 수면에 대하여 새로 동종어업의 면허를 받고자 할 때에는 제1항 내지 제3

항의 규정에 불구하고 이를 제1순위로 한다(제4항).

법 제9조제1항 및 제3항의 규정에 의한 마을어업 및 해조류양식어업등의 면허의 우선순위는 제9조제1항 및 제3항에 규정된 순서에 의한 순위로 한다(제5항). 법 제9조제2항의 규정에 의한 협동양식어업의 면허의 우선순위는 제18조제1항의 규정에 의한 이전·분할등 해양수산부령이 정하는 경우를 제외하고는 제9조제2항에 규정된 순서에 의한 순위로 한다(제6항). 법 제13조제1항 내지 제6항의 규정에 의하여 우선순위를 정하는 경우 ①당해 어업의 어장에서 이 법 또는 어장관리법이나 이 법 또는 어장관리법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반하여 행정처분을 받은 자 ②당해어업의 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 극히 부실하다고 인정되는 자 ③당해어업권을 취득하였다가 정당한 사유없이 양도한 자 ④제81조제1항제1호의 규정에 해당되는 사유로 어업권이 취소되어 손실보상을 받은 자(다만, 보상 당시 다른 어업권을 이미 취득하였거나 보상후 제18조제1항 단서의 규정에 의하여 어업권을 이전·분할받은 경우 각 어업권의 유효기간이 만료되어 새로이 어업면허를 신청하는 때에는 그러하지 아니하다)에 대하여는 우선순위에서 배제할 수 있다. 이 경우 제89조의 규정에 의한 해당 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다(제7항).

6) 어업면허의 유효기간

법 제8조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간은 10년으로 한다. 다만, 제4조제3항 및 어장관리법 제8조제5항의 경우와 수산자원보호 및 어업조정상 필요하여 대통령령이 정하는 경우에는 그 유효기간을 10년이내로 할 수 있다(제14조제1항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제1항 단서, 제13조제7항 및 제34조제1항 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 경우를 제외하고는 어업권자의 신청에 의하여 면허기간이 만료한 날부터 10년의 범위안에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다. 이 경우 수차에 걸쳐 연장허가를 한 때에는 그 총연장허가기간은 10년을 초과할 수 없다(제2항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업권자가 유효기간의 연

장신청을 하지 아니할 때에는 그 어업권에 대하여 등록된 권리자의 신청에 의하여 그 유효기간의 연장을 허가할 수 있다(제3항). 어업권은 면허의 유효기간 또는 제2항의 연장허가기간이 만료됨으로써 소멸된다(제4항).

7) 면허제한구역등에 대한 한정어업면허

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제34조제1항제1호 내지 제5호 또는 제35조제8호(제34조제1호 내지 제5호에 해당하는 경우에 한한다)에 해당되어 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에서 어업을 하고자 하는 자에 대하여는 관계행정기관의 장과 협의하거나 승인을 얻어 따로 면허기간등을 정하여 제8조의 규정에 의한 어업의 면허(이하 "한정어업면허"라 한다)를 할 수 있다(제14조의2제1항). 한정어업면허에 대하여는 제15조제2항, 제18조제1항 단서 및 제81조제1항의 규정은 이를 적용하지 아니한다(제2항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 한정어업면허를 함에 있어서 관계행정기관이 다른 법령에 의한 보상을 배제하는 조건으로 협의 또는 승인을 할 때에는 그 조건을 붙여 면허하여야 한다(제3항).

8) 공익상 필요에 의한 면허어업의 제한

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 ①수산자원의 증식·보호상 필요한 때 ②군사훈련 또는 주요군기지의 보위상 필요한 때 ③국방상 필요하다고 인정하여 국방부장관으로부터 요청이 있을 때 ④선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선의 부설상 필요한 때 ⑤공익사업을위한토지등의 취득및보상에관한법률 제4조의 공익사업상 필요한 때 ⑥어업활동상 안전사고 예방 등을 위하여 필요한 때 ⑦어업권자가 이 법 또는 어장관리법이나 이 법 또는 어장관리법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반한 때 ⑧어업권자가 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령에 위반한 때에는 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류 또는 출항·입항의 제한을 할 수 있다(제34조제1항). 어업의 제한등의 절차에 관한 사항은 대통령령으

로 정한다(제2항). 안전사고예방을 위한 어업의 제한 등에 관한 사항은 국방부·행정자치부 및 해양수산부의 공동부령으로 정한다(제3항). 시·도지사가 어업의 제한등의 처분을 하는 경우 그 기준 및 절차에 관한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제4항). 계류처분을 받은 어선의 관리는 법 제27조제1항 및 제3항의 규정에 의한 지정 또는 승인을 받은 자가 하여야 한다(제5항).

9) 면허어업의 취소

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 ① 어업권자가 허위 기타 부정한 방법으로 어업의 면허를 받은 때 ②법 제10조제1호에 해당하게 된 때 ③어업권자가 법 제30조제1항 또는 제31조제1항의 규정에 위반한 때 ④ 어업권자가 법 제32조의 규정에 위반하여 타인으로 하여금 사실상 당해 어업의 경영을 지배하게 한 때 ⑤어업권자가 법 제33조의 규정에 위반하여 어업권을 임대한 때 ⑥그외에 법 제34조제1항 각호의 1에 해당하게 된 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 어업의 면허를 취소할 수 있다(제35조본문). 허위 기타 부정한 방법으로 면허를 받은 때에는 반드시 면허를 취소하여야 한다(제35조단서). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업의 면허를 취소한 때에는 지체없이 당해 어업권에 관하여 등록된 권리자에게 이를 통지하여야 한다(제36조).

2. 허가어업

1) 개념·구분

수산업법은 허가어업에 관하여 적극적으로 개념을 정의하지 않는다. 용례상 허가어업은 종묘생산업 또는 어선을 이용하여 동적인 방법에 의하여 수행되는 어업을 말한다. 허가어업에 종사하고자 하는 사람은 조업 규모에 따라 어선·어구 또는 시설 단위로 해양수산부장관이나 시·도지사 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다(제41조제1항). 어업 허가의 유효기간은 5연으로 한다(제43조본문). 어선을 임차하여 사용하

는 등 해양수산부령이 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다 (제43조단서).

① 해양수산부장관 허가어업

- 총톤수 8톤이상의 동력어선 또는 수산자원의 보호와 어업조정을 위하여 특히 필요하여 대통령령이 정하는 총톤수 8톤미만의 동력어선을 사용하는 어업(이하 "근해어업"이라 한다)⁹⁸⁾

- 해외수역을 조업구역으로 하는 어업(이하 "원양어업"이라 한다)⁹⁹⁾

98) 근해어업의 종류(영 제25조)

①대형기선저인망어업(총톤수 60톤이상의 동력어선에 의하여 저인망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ②중형기선저인망어업(총톤수 20톤이상의 동력어선에 의하여 저인망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ③근해트롤어업(동력어선에 의하여 망구전개판을 장치한 인망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ④근해선망어업(총톤수 8톤이상의 동력어선에 의하여 선망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑤근해채낚기어업(총톤수 8톤이상의 동력어선에 의하여 외줄낚시 또는 채낚기로 수산동물을 포획하는 어업) ⑥기선선인망어업(동력어선에 의하여 인망(저인망을 제외한다)을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑦근해자망어업(총톤수 8톤이상의 동력어선에 의하여 유자망 또는 고정자망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑧근해안강망어업(총톤수 8톤이상의 동력어선에 의하여 안강망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑨근해붕수망어업(총톤수 8톤이상의 동력어선에 의하여 붕수망·초망 또는 들망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑩잠수기어업(동력어선에 잠수기를 설치하여 패류 등의 정착성수산동식물을 포획·채취하는 어업) ⑪근해통발어업(총톤수 8톤이상의 동력어선에 의하여 통발 또는 문어단지를 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑫근해형망어업(동력어선에 의하여 형망을 사용하여 패류를 포획하는 어업) ⑬근해연승어업(총톤수 8톤이상의 동력어선에 의하여 주낙을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업)

99) 원양어업의 종류(영 제26조)

①원양연승어업(동력어선에 의하여 주낙을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ②원양기선저인망어업(동력어선에 의하여 저인망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ③원양트롤어업(동력어선에 의하여 망구전개판을 장치한 인망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ④원양선망어업(동력어선에 의하여 선망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑤원양자망어업(동력어선에 의하여 유자망 또는 고정자망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑥원양붕수망어업(동력어선에 의하여 붕수망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑦원양채낚기어업(동력어선에 의하여 외줄낚시 또는 채낚기를 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑧원양통발어업(동력어선에 의하여 통발을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑨원양모선식어업(냉장·가공설비 기타 처리설비를 갖춘 모선과 이에 부속되는 어로선에 의하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑩원양안강망어업(동력어선에 의하여 안강망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업)

② 시·도지사 허가어업

· 무동력어선 또는 총톤수 8톤미만의 동력어선이나 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령령이 정하는 총톤수 8톤이상 10톤미만의 동력어선을 사용하는 어업으로서 근해어업 및 제3항외의 어업(이하 "연안어업"이라 한다)100)

· 일정하게 구획된 수면에 시설물을 설치하여 수산종묘를 생산하는 어업(생산된 종묘를 일정 기간 동안 중간육성하는 경우를 포함한다. 이하 "해상종묘생산어업"이라 한다). 해상종묘생산어업은 수중 또는 바닥에 대·지주·뗏목·뜸·밭줄·채롱·그물등을 이용한 시설물을 설치하여 수산종묘를 생산(육상 또는 해상종묘를 일정 기간 동안 중간 육성하는 경우를 포함한다)하는 어업으로 한다(영 제28조).

③ 시장·군수·구청장 허가어업 : 구획어업

· 일정한 수역을 정하여 무동력어선 또는 총톤수 5톤미만의 동력어선에 의하여 대통령령이 정하는 어업(이하 "구획어업"이라 한다). 구획어업은 ㉔정치성구획어업(일정한 수역에서 어구를 설치하여 수산동물을 포획

100) 연안어업의 종류(영 제27조)

①연안자망어업(무동력어선이나 총톤수 10톤미만의 동력어선에 의하여 유자망 또는 고정자망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ②연안안강망어업(총톤수 8톤미만의 동력어선에 의하여 안강망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ③연안선망어업(무동력어선이나 총톤수 8톤미만의 동력어선에 의하여 선망 또는 양조망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ④연안통발어업(무동력어선이나 총톤수 8톤미만의 동력어선에 의하여 통발을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑤연안들망어업(무동력어선이나 총톤수 10톤미만의 동력어선에 의하여 초망 또는 들망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ⑥연안조망어업(총톤수 8톤미만의 동력어선에 의하여 망구에 막대를 설치한 조망을 사용하여 새우를 포획하는 어업) ⑦연안선인망어업(총톤수 8톤미만의 동력어선에 의하여 인망(저인망을 제외한다)을 사용하여 멸치를 포획하는 어업)(강원도에 한한다) ⑧연안복합어업(무동력어선이나 총톤수 10톤 미만의 동력어선에 의하여 다음 각목의 어업을 행하는 어업) : ㉕낚시어업(주낙·외줄낚시 또는 채낙기를 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ㉖문어단지어업(문어단지를 사용하여 수산동물을 포획하는 어업)(강원도의 경우를 제외한다) ㉗패류껍질어업(소라·피뿔고둥 등 패류껍질을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업) ㉘패류미끼망어업(그물로 만든 주머니안에 미끼를 넣어 패류를 포획하는 어업)(서해안에 한한다) ㉙손꽂치어업(손으로 꽂치를 포획하는 어업)

하는 어업)과 ㉔이동성구획어업(일정한 수역의 범위를 정하여 그 수역범위 안에서 수산동물을 포획하는 어업)으로 구분한다(영 제29조).

2) 허가요건

허가를 받아야 할 어업의 종류는 대통령령으로 정하며, 그 어업별 어업의 명칭, 어선의 톤수, 기관의 마력, 연안어업 및 구획어업에 대한 허가의 정수, 부속선, 사용하는 어구의 종류와 규모, 해상종묘생산어업의 생산종묘의 종류 기타 허가에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제4항본문). 허가의 우선순위는 어업여건 등을 감안하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다(제4항단서). 행정관청은 법 제35조제1호·제5호·제6호 또는 제8호(제34조제1항제1호 내지 제5호 및 제5호의2에 해당하는 경우를 제외한다)에 해당하는 사유로 어업의 허가가 취소된 자와 당해 어선 또는 어구에 대하여는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 그 허가를 취소한 날부터 1년의 범위안에서 어업의 허가를 하여서는 아니된다(제5항). 어업허가를 받은 자가 그 허가받은 사항을 변경하고자 할 때에는 허가관청의 변경허가를 받거나 허가관청에 변경신고를 하여야 한다(제44조의2제1항). 어업의 허가를 받은 자가 그 어업을 폐지하거나 할 수 없게 된 때에는 해당 행정관청에 신고하여야 한다(제44조의2제3항). 면허어업에 관한 규정중 법 제11조제1항, 제12조, 제14조의2·제17조·제30조, 제31조제1항 및 제3항, 제32조·제34조와 제35조제1호·제5호·제6호·제8호 및 제47조제1항제2호의 규정은 제41조의 규정에 의한 허가어업에 관하여 이를 준용한다(제45조제1항).

3) 외국인에 대한 면허·허가

시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 외국인 또는 외국법인에 대하여 대통령령이 정하는 어업의 면허 또는 허가를 하고자 할 때에는 미리 해양수산부장관과 협의하여야 한다(제5조제1항). 대한민국의 법률에 의하여 설립된 법인(설립중인 법인을 포함한다. 이하 이 조에서

같다) 또는 대한민국의 국민에 대하여 외국인 또는 외국법인이 제1항의 규정에 의한 어업을 영위할 목적으로 투자하는 경우 당해 법인 또는 국민에 대한 투자비율이 과반수이상이거나 의결권이 과반수이상일 때에도 제1항의 규정을 적용한다(제2항). 대한민국국민 또는 대한민국의 법률에 의하여 설립된 법인이나 단체에 대하여 자국내의 수산업에 관한 권리의 취득을 금지하거나 제한하는 국가의 개인 또는 법인이나 단체에 대하여는 대한민국안의 수산업에 관한 권리의 취득에 관하여 동일하거나 유사한 내용의 금지 또는 제한을 할 수 있다(제3항).

3. 신고어업

1) 개념 및 종류

수산업법은 어민들의 전통적 이용권에 근거하여 면허 또는 허가 없이 신고만으로 조업이 가능한 어업과 육상종묘생산업 또는 육상양식업을 신고어업으로 상정한다. 법 제8조·제41조 또는 제42조의 규정에 의한 어업외의 어업으로서 대통령령이 정하는 어업을 하고자 하는 자는 어선·어구 또는 시설마다 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하여야 한다(제44조제1항본문). 이 경우 신고어업의 양식물의 종류 기타 신고에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제1항단서). 신고의 유효기간은 신고를 수리한 날부터 5년으로 한다(제2항본문). 공익사업의 시행을 위하여 필요한 경우 기타 대통령령이 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있다(제2항단서). 신고어업의 종류는 다음과 같다(수산업법시행령 제33조) :

- 맨손어업(손으로 낚·호미·해조틀이 및 갈고리류등을 사용하여 수산동식물을 포획·채취하는 어업)
- 나잡어업(산소공급장치 없이 잠수한 후 낚·호미·칼등을 사용하여 패류·해조류 기타 정착성 수산동식물을 포획·채취하는 어업)
- 투망어업(투망을 사용하여 수산동물을 포획하는 어업)
- 육상양식어업(육상에서 인공적으로 해수면을 조성하여 수산동식물을

양식하는 어업)

- 육상종묘생산어업(육상에서 일정한 시설을 하여 수산종묘를 생산(육상 또는 해상종묘를 일정 기간 동안 중간 육성하는 경우를 포함한다)하는 어업)

2) 요 건

시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제1항의 규정에 의하여 어업의 신고를 수리한 때에는 그 신고인에게 어업신고필증을 교부하여야 한다(제3항). 어업의 신고를 한 자는 신고어업자의 주소지 및 조업장소를 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 관할수역안에서 연간 60일이상 조업에 종사하여야 하고 다른 법령에 의하여 어업행위가 제한 또는 금지되고 있는 수면에서 그 제한 또는 금지에 위반하여 조업하지 아니하여야 하며 어업분쟁 또는 어업조정등을 위하여 대통령령이 정하는 사항을 지켜야 한다(제4항). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제1항의 규정에 의하여 어업의 신고를 한 자가 제4항의 규정에 의한 준수사항을 위반한 때에는 신고어업을 제한 또는 정지하거나 어선을 계류할 수 있다(제5항). 어업의 신고를 한 자가 신고사항을 변경하고자 할 때에는 신고관청에 변경신고를 하여야 한다(제44조의2제2항). 어업의 신고를 한 자가 그 어업을 폐지하거나 할 수 없게 된 때에는 해당 행정관청에 신고하여야 한다(제44조의2제3항). 법 제34조(공익상 필요한 면허어업의 제한)의 규정은 신고어업에 관하여 이를 준용한다.

3) 신고효력의 상실

어업의 신고는 신고자가 ①준수사항(제4항)을 3회이상 위반한 때 ②신고어업의 제한·정지 또는 어선계류처분(제5항)에 2회이상 위반한 때 ③신고어업의 폐지신고(제44조의2제3항)를 하여야 할 사유가 생긴 때에는 그 효력을 잃는다(제6항제1문). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업신고의 효력이 상실된 때에는 지체없이 신고어업에 관한 공부에서 이

를 말소하여야 하며, 그 내용을 신고인에게 통지하여야 한다(제7항). 준수사항 또는 어업제한등 처분의 위반으로 신고의 효력이 상실된 때에는 해당 신고자는 해당 공부에서 말소된 날부터 1년의 범위 내에서 신고어업의 종류 및 효력상실 사유등을 감안하여 해양수산부령이 정하는 기간 동안은 어업의 신고를 할 수 없다(제6항제2문).

4. 어획물운반업

1) 등록

어획물운반업을 경영하고자 하는 자는 그 어획물운반업에 사용하고자 하는 어선마다 시·도지사에게 등록하여야 한다(제46조제1항본문). 다만, 어업의 면허를 받은 자가 포획·채취하거나 양식한 수산동식물을 운반하는 경우, 지정받은 어선(제27조)이나어업허가를 받은 어선(제41조)으로 어업의 신고를 한 자가 포획·채취하거나 양식한 수산동식물을 운반하는 경우 및 원양어업 허가를 받은 자가 포획·채취한 어획물과 그 제품을 운반하는 경우에는 그러하지 아니하다(제46조제1항본문단서). 어획물운반업의 등록기준 및 어획물운반업자의 자격기준은 대통령령으로 정하며, 어선의 톤수, 기관의 마력, 시설기준, 운반할 수 있는 어획물, 그 제품의 종류 기타 등록에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제2항). 행정관청은 제47조제1항의 규정에 의하여 어획물운반업의 등록이 취소된 자와 당해 어선에 대하여는 해양수산부령이 정하는 바에 의하여 그 등록을 취소한 날부터 1년의 범위내에서 어획물운반업의 등록을 하여서는 아니된다(제3항).

2) 영업의 제한·정지 또는 취소

해양수산부장관은 어획물운반업의 등록을 한 자가 외국의 어업에 관한 법령·외국과의 어업에 관한 협정 또는 이 법, 이 법에 의한 명령에 위반하여 포획한 어획물 또는 그 제품을 운반한 때, 관세법에 위반하여 금고이상의 형의 선고를 받고 그 형이 확정된 자에 대하여 관세청장으로부터

터 어업정지 또는 등록취소의 요청이 있을 때 또는 이 법, 이 법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반한 때에는 그 등록된 어획물운반업을 제한하거나 6월이내의 기간을 정하여 영업의 정지를 명하거나 그 등록을 취소할 수 있다(제47조제1항). 해당 처분의 기준과 절차 기타 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제2항). 법 제11조, 제12조, 제30조, 제31조제1항·제3항, 제32조, 제34조제1항제2호·제3호·제5호의2, 제35조제1호·제5호·제6호, 제41조제6항, 제44조제3항 및 제44조의2제1항의 규정은 어획물운반업에 관하여 이를 준용한다(제51조제1항). 법 제12조, 제35조제1호, 제44조제3항 및 제44조의2제1항의 규정은 수산물가공업에 관하여 이를 준용한다(제2항).

제 5 절 어업조정

1. 어업조정명령

어업단속·위생관리·유통질서 기타 어업조정을 위하여 수산동식물의 포획·채취·양식·어획물 및 그 제품의 처리에 관한 제한 또는 금지, 어선의 척수·규모·설비와 어법에 관한 제한 또는 금지, 조업구역, 어업의 시기와 포획·채취할 수 있는 수산동식물의 종류에 관한 제한 또는 금지, 어구의 제작·판매·소지·선적 또는 그 사용에 관한 제한 또는 금지, 근해어업에 대한 허가의 정수, 선복량의 제한과 어업허가의 제한 또는 금지, 어업자·어업종사자의 수 또는 자격, 어업자가 아닌 자의 포획·채취에 대한 제한 또는 금지, 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령의 시행을 위한 제한 또는 금지 그리고 수산물의 포장 및 용기의 제한 또는 금지에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있다(제52조제1항).¹⁰¹⁾ 이 규정에 의한 대통령령에는 필요한 벌칙을 둘 수 있다(제2항). 이 벌칙에는 500

101) 법 제52條第1項第1號·第3號 및 第79條第1項第1號의 規定에 의하여 漁業의 禁止區域·禁止期間 및 금지대상을 定할 때에는 그 漁業의 操業狀況과 對象資源의 動態등을 參照하여야 한다(제78조).

만원 이하의 벌금·구류 또는 과료의 규정을 둘 수 있다(제3항). 위반자가 소유 또는 소지하는 어획물·제품·어선·어구·수산동식물의 전부 또는 일부를 몰수할 수 있다(제3항 본문). 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징할 수 있다(제3항 단서).

2. 조업수역등의 조정

해양수산부장관은 시·도사이의 어업조정을 위하여 필요할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공동조업수역의 지정등의 방법으로 조업수역을 조정할 수 있다(제53조제1항). 시·도지사는 시·군 또는 자치구사이의 어업조정을 위하여 필요할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공동조업수역의 지정등의 방법으로 조업수역을 조정할 수 있다(제2항). 해양수산부장관 또는 시·도지사는 지구별·업종별수산업협동조합, 어촌계, 어업자등 상호간에 공동조업수역의 설정 또는 상호 조업허용 및 조업제한사항등 조업수역의 조정에 관한 합의가 있고 어업조정을 위하여 특히 필요하다고 인정할 경우에는 이 법에 의한 조업수역의 제한이나 조건에 불구하고 조업수역·조업기간·조업척수·조건등을 정하여 그 조업을 허용하거나 제한할 수 있다.(제3항)

3. 허가정수등의 결정

법 제41조제4항 또는 제52조제1항제5호의 규정에 의한 어업허가의 정수·선복량을 정할 때에는 수산자원의 상태, 현재 당해 어업을 경영하는 자의 수 기타 자연적·사회적 조건등을 참작하여야 한다(제54조제1항). 정수·선복량을 정할 때에는 제89조의 규정에 의한 당해 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다(제2항).

4. 총허용어획량의 설정

해양수산부장관 또는 시·도지사는 수산자원의 보존 및 관리를 위하여 특히 필요하다고 인정할 때에는 대상어종 및 해역을 정하여 총허용어획

량을 정할 수 있다(제54조의2제1항). 총허용어획량을 정함에 있어서는 대상어종의 자원상태를 우선적으로 고려하여야 하며, 총허용어획량을 정할 당시의 대상어종을 어획하는 어선세력 기타 자연적·사회적 여건등을 참작하여야 한다(제2항). 총허용어획량의 적용대상어업의 종류 및 어선의 규모등 그 시행을 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제3항).

5. 유어장의 지정 등

어촌계 또는 지구별조합은 어업인의 공동이익 증진을 위하여 당해 어촌계 또는 지구별조합이 면허받은 어업과 허가받은 어업중 대통령령이 정하는 어업에 지장이 없는 범위안에서 그 구역의 일정구역에 대하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장으로부터 유어장(유어장)(체험학습 또는 낚시 등 관광용 어장을 말한다. 이하 같다)을 지정받아 운영할 수 있다(제55조제1항). 어촌계 또는 지구별조합이 유어장의 지정을 신청하는 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 유어의 방법, 이용료, 이용자 준수사항 기타 유어장의 관리 및 운영에 관한 사항을 정하여 그 신청서에 첨부하여야 한다(제2항). 유어장의 지정, 유어장에서의 수산자원의 조성, 포획·채취 대상 수산동식물의 종류 및 포획·채취방법 기타 관리·운영에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제3항제1문). 이 경우 유어장에서의 수산동식물의 포획·채취는 제8조·제41조 및 제44조의 규정에서 정한 어업외의 방법으로 정할 수 있다(제3항제2문). 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 유어장이 규정(제3항)에 따라 관리·운영되지 아니하는 때에는 그 지정을 취소할 수 있다(제4항).

제 6 절 수산자원의 보호

1. 자원의 조사·보고

어업권자, 어업의 허가를 받은 자 또는 신고를 한 자는 해당 어업의 조업상황·어획실적·양육량 또는 판매실적을 해당 면허·허가 또는 신

고한 관청에 보고하여야 한다(제77조제1항). 보고하여야 할 대상어업 기타 보고에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제2항).

2. 자원보호에 관한 명령

수산동식물의 번식·보호를 위하여 ①수산동식물의 포획·채취의 제한 또는 금지 ②어구·어법 또는 어선의 제한 또는 금지 ③수산동식물의 번식·보호에 필요한 물체의 채취 또는 제거에 관한 제한 또는 금지 ④어도차단의 제한 또는 금지 ⑤외국으로부터 수산동식물의 반입·이식 또는 외국으로의 반출에 관한 제한·금지·승인 ⑥수산동식물에 유해한 물체나 물질을 버리거나 흘리는 행위, 수질오탁 및 오염의 제한 또는 금지 ⑦수산동식물의 병해방지에 관한 사항과 양식 및 병해방지를 목적으로 하는 약품 또는 물질의 사용에 관한 제한 또는 금지 ⑧수산동식물의 치어 및 치패의 수출의 제한 또는 금지 및 ⑨멸종위기에 처한 수산동식물의 번식·보호를 위한 제한 또는 금지에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제79조제1항). 전항의 규정에 위반한 경우에는 법 제52조제2항 내지 제4항의 규정을 준용한다(제2항). 행정관청은 이 규정사항을 위반한 자에 대하여 원상회복을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다(제3항본문). 원상회복이 어렵다고 판단되는 경우를 제외한다(제3항단서).

3. 소하성어류등의 보호와 인공부화·방류

행정관청은 소하성어류의 통로에 방해가 될 우려가 있다고 인정될 때에는 수면의 일정한 구역안에 있는 공작물의 설비를 제한 또는 금지할 수 있다(제74조제1항). 행정관청은 제1항의 공작물로서 소하성어류의 통로에 방해가 된다고 인정할 때에는 그 공작물의 소유자·점유자 또는 시설자에 대하여 방해를 제거하기 위하여 필요한 공사를 명할 수 있다(제2항). 행정관청이 정하는 소하성어류 기타 수산동식물을 인공부화하여 방류하고자 하는 자는 방류를 실시할 수면과 기간·장소 및 마리수를 시장·군수 또는 자치구의 구청장에 신고하여야 한다(제3항본문). 행정

관청, 시험연구기관·수산기술지도보급기관·훈련기관 또는 교육기관(제42조제3항)에서 방류하는 경우에는 그러하지 아니하다(제3항단서).

4. 수질오염에 의한 손해배상

산업시설 기타 사업장의 건설 또는 조업이나 선박, 해양오염방지법(제2조제10호)의 해양시설과 해저광구의 개발등에 의한 수질오염으로 인하여 면허받은 어업에 피해가 발생한 때에는 그 오염발생시설의 경영자는 관계법령이 정하는 바에 따라 피해자에게 정당한 배상을 하여야 한다(제82조제1항). 오염발생시설의 경영자가 피해발생후 그 사업을 양도한 때에는 피해발생 당시의 시설의 경영자와 시설을 양수한 경영자가 연대하여 그 배상을 하여야 한다(제2항).

제 7 절 수산조정위원회

1. 수산조정위원회의 설치

어업에 관한 조정·보상 또는 재결등에 관한 사항을 심의하기 위하여 해양수산부에 중앙수산조정위원회를, 시·도에 시·도수산조정위원회를 그리고 시·군·자치구에 시·군·구수산조정위원회를 둔다(제89조). 수산조정위원회는 어민의 대표와 수산에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 이를 구성한다(제91조제1항). 수산조정위원회의 구성과 그 운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제2항).

2. 수산조정위원회의 기능

중앙수산조정위원회는 ①해양수산부장관이 부의하는 사항에 관한 자문 ②수산업의 발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의 ③어업별 분쟁의 조정 ④시·도간의 어업에 관한 분쟁의 조정 ⑤기타 이 법 또는 어장관리법에서 정하는 사항의 심의 등의 기능을 수행한다(제90조제1항). 시·도수산조정위원회는 ①시·도지사가 부의하는 사항에 관한 자

문 ②수산업의 발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의 ③어업에 관한 손실보상이나 어업에 관한 분쟁의 심의·조정 ④시·군·자치구간의 어업에 관한 분쟁의 조정 ⑤법 제41조제4항 단서의 규정에 의한 허가어업의 우선순위에 관한 사항의 심의 ⑥기타 이 법 또는 어장관리법에서 정하는 사항의 심의 등의 기능을 수행한다(제2항).

시·군·구수산조정위원회는 ①법 제8조의 규정에 의한 면허어업의 적격성 및 우선순위에 관한 사항의 심의 ②개발계획의 심의 ③마을어업의 어장관리규약등 어장관리에 관한 사항의 심의 ④대단위개발수면의 어장관리에 관한 사항의 심의 ⑤법 제41조제4항 단서의 규정에 의한 허가어업의 우선순위에 관한 사항의 심의 ⑥수산업발전과 어업의 질서유지에 필요한 사항에 관한 건의 ⑦어업에 관한 손실보상이나 어업에 관한 분쟁의 조정 ⑧자원보호관리를 위한 각종 어업규제에 관한 건의 ⑨시장·군수 또는 자치구의 구청장이 부의하는 사항의 자문 ⑩기타 이 법 또는 어장관리법에서 정하는 사항의 심의 등의 기능을 수행한다(제3항).

해양수산부장관 또는 시·도지사는 어업조정을 위하여 필요한 때에는 합동수산조정위원회를 개최할 수 있고 이 경우 합동수산조정위원회의 구성·운영등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제90조제4항). 수산조정위원회(제89조)는 당해 위원회의 활동에 있어서 필요할 때에는 관계인에 대하여 위원회에의 출석 또는 자료의 제출을 요구하거나 행정관청에 관계공무원으로 하여금 질문이나 조사를 하도록 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청을 받은 행정관청은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제90조제5항).

제 8 절 행정절차

1. 신청·송달·공시

수산업법은 공동신청주의를 취한다. 2인 이상이 공동으로 이 법에 의한 면허 또는 허가를 받고자 하거나 신고어업의 신고를 하는 때에는 그 중 1인을 대표자로 정하여 신청서 또는 신고서에 부기하여야 한다(제7조

제1항). 제1항의 경우에 대표자를 정하지 아니한 때에는 그중 1인을 대표자로 정하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 행정관청에 신고하여야 한다. 대표자를 변경한 때에도 또한 같다(제2항). 제2항의 신고가 없는 때에는 행정관청은 대표자를 지정한다(제3항).

수산업법은 행정행위등을 이행함에 있어 서류송달 또는 공고의 방법을 이용한다. 즉 해양수산부장관, 시·도지사, 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 주소 또는 거소가 분명하지 아니하거나 기타의 사유로 인하여 이 법 또는 이 법에 의한 명령·처분 및 기타의 통지를 위한 서류의 송달을 할 수 없을 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 공고하여야 한다(제6조제1항). 행정관청이 전항의 규정에 의하여 공고한 때에는 공고일의 다음 날부터 기산하여 30일을 경과한 그 말일에 그 서류가 도달된 것으로 본다(제2항).

수산업법은 조업과 관련하여 공시주의를 취한다. 행정관청은 어업자에 대하여 어장·어선 및 어구의 표식설치를 명할 수 있다(제59조제1항). 누구든지 설치된 표식을 이전·손괴·변조 또는 은폐하여서는 아니된다(제2항).

2. 행정처분에 대한 보상

법 제34조제1항제1호 내지 제5호와 제35조제8호(제34조제1항제1호 내지 제5호에 해당하는 경우에 한한다)의 규정에 해당되는 사유로 인하여 면허·허가 또는 신고한 어업에 대한 처분을 받았거나 당해 사유로 인하여 제14조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간의 연장이 허가되지 아니한 때[다만, 법 제34조제1항제1호 내지 제3호(제45조제1항 및 제2항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 말한다)의 규정에 해당하는 사유로 인하여 허가 또는 신고한 어업이 제한되는 경우를 제외한다], 측량·검사(제62조제2항)에 장애가 되는 물건에 대한 이전 또는 제거명령을 받은 때 또는 소하성어류의 통로(제74조제2항)에 방해가 되는 물건에 대한 제거명령을 받은 때에는 당해 처분에 의하여 손실을 입은 자는 그 처

분을 행한 행정관청에 대하여 보상을 청구할 수 있다(제81조제1항). 이러한 보상의 원인이 된 처분으로 인하여 이익을 받은 자(이하 "수익자"라 한다)가 있을 때에는 당해 처분을 한 행정관청은 그 수익자로 하여금 그 받은 이익의 범위안에서 보상액의 전부 또는 일부를 부담하게 할 수 있다(제2항제1문). 이 경우 수익자가 부담하도록 결정된 금액을 납부하지 아니한 때에는 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징수한다(동항제2문). 이 항의 수익자는 제1항의 규정에 의하여 보상을 청구할 수 있는 자에게 사전에 보상을 하지 아니하면 손실을 미치는 행위 또는 공사에 착수할 수 없다. 다만, 보상을 청구할 수 있는 자의 동의를 얻은 때에는 그러하지 아니하다(제3항). 보상의 기준·지급방법 기타 보상에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제4항).

3. 어업보상금의 공탁

어업과 관련하여 보상을 받을 자가 보상금의 영수를 거절 또는 기피할 때, 보상을 받을 자의 주소 또는 거소가 분명하지 아니할 때 또는 보상의 목적인 어업권·토지 또는 물건에 관하여 등록 또는 등기한 권리자가 있을 때(다만, 권리자의 동의를 받은 때에는 그러하지 아니하다)에는 보상금(제81조)은 이를 공탁하여야 한다(제84조제1항). 보상금을 공탁한 경우에 등록 또는 등기한 권리자나 소송당사자는 공탁한 금액에 대하여 그 권리를 행사할 수 있다(제2항).

4. 재결 : 입어·어장구역등

입어(제40조제1항)에 관하여 분쟁이 있거나 협의(제40조제2항)가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때에는 어업권자 또는 입어자는 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 재결을 신청할 수 있다(제85조제1항). 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 전항에 의한 재결의 신청이 있을 때에는 당해 시·도 또는 시·군·구수 산조정위원회(제89조)의 심의를 거쳐 이를 재결하여야 한다(제2항).

어장의 구역, 어업권의 범위, 보호구역 또는 어업의 방법에 관하여 분쟁이 있을 때에는 그 관계인은 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 재결을 신청할 수 있다(제86조제1항). 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제1항의 규정에 의한 재결을 할 때에는 당해 시·도 또는 시·군·구수산조정위원회(제89조)의 심의를 거쳐야 한다(제2항).

5. 과징금처분

행정관청은 법 제34조제1항제6호·제7호(제45조에서 준용하는 경우를 포함한다), 제47조제1항제3호의 규정에 해당되는 사유로 면허를 받은 어업 등에 대한 제한 또는 정지처분을 하고자 하는 경우 그 제한 또는 정지처분에 갈음하여 1천만원이하의 과징금을 부과할 수 있다(제91조의 2제1항). 과징금을 부과하는 위반행위의 종류별·정도등에 따른 과징금의 금액 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제2항). 행정관청은 제1항의 규정에 의한 과징금을 기한내에 납부하지 아니하는 때에는 국세 또는 지방세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다(제3항). 과징금으로 징수한 금액은 징수주체가 사용(보조 또는 용자를 포함한다)하되, 어업 지도사업외의 용도로는 이를 사용할 수 없다(제4항). 징수한 과징금의 사용의 절차·대상 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제5항). 행정관청은 과징금으로 징수한 금액의 운용계획을 수립·시행하여야 한다(제6항).

6. 권한의 위임·위탁

수산업법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 해양수산부장관은 소속기관의 장 또는 시·도지사에게, 시·도지사는 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 각각 위임할 수 있다(제92조제1항). 해양수산부장관은 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령령이 정하는 바에 따라 수산업협동조합법에 의한 수산업협동조합중앙회장에게 위탁할 수 있다

(제2항).

7. 수수료

수산업법에 의한 면허·허가·승인·등록의 신청 또는 그 변경신청이나 신고를 하는 자는 해양수산부령(해양수산부장관에게 신청하는 경우에 한한다)이나 시·도 또는 시·군·자치구의 조례(시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장에게 신청하는 경우에 한한다)가 정하는 바에 따라 수수료를 납입하여야 한다(제92조의2).

8. 청 문

행정관청은 ①제31조제2항의 규정에 의한 어업권의 취소 ②제35조(제51조제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 준용되는 경우를 포함한다)의 규정에 의한 면허어업의 취소 ③제40조제4항의 규정에 의한 면허의 취소 또는 입어의 금지 ④제47조의 규정에 의한 등록의 취소 ⑤제55조제3항의 규정에 의한 지정의 취소 등의 처분을 하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다(제93조).

제 9 절 사법·경찰

1. 면허·허가 또는 신고어업외의 어업의 금지와 예외

누구든지 이 법에 의한 어업외의 어업의 방법으로 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하여서는 아니된다. 다만, 제70조제1항의 규정에 의하여 육성수면으로 지정된 수면에서는 당해 수면의 관리규정에 따른 어업의 방법으로 수산동식물을 포획·채취할 수 있다(제57조). 한편 수산업법은 본래 의미의 어업은 아니지만 시험 또는 연구·교습어업을 어업에 준하여 규정함으로써 이러한 일반적 금지에 대한 예외를 인정한다. 즉 면허어업(제8조)·허가어업(제41조) 또는 신고어업(제44조)의 규정

에 의한 어업외의 새로운 어구·어법 또는 어장을 개발하기 위하여 시험 어업을 하고자 하는 자는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 시험어업을 신청하여야 한다(제42조제1항). 해양수산부장관 또는 시·도지사는 수산 자원의 상태와 어업여건등을 감안하여 제8조, 제41조 또는 제44조의 규정에 의한 어업외의 새로운 어구·어법 또는 어장을 개발하기 위하여 필요한 때 또는 제1항의 규정에 의한 신청이 타당하다고 인정될 때에는 어업자·제1항의 신청자 및 시험연구기관등과 공동으로 시험어업을 할 수 있다(제2항제1문). 이 경우 시·도지사는 시험어업계획을 수립하여 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다(제2항제2문). 해양수산부장관이 지정한 시험연구기관·수산기술지도보급기관·훈련기관 또는 교육기관에서 연구·교습어업을 하고자 하는 경우에는 법 제8조·제41조 및 제44조의 규정에 불구하고 연구·교습어업을 할 수 있다(제3항). 시험어업 또는 연구·교습어업에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다(제4항).

2. 시설물의 철거등

어업권자 또는 어업의 허가를 받은 자는 그 어업권 또는 허가의 효력이 소멸되거나 어업시기가 종료된 때에는 해양수산부령이 정하는 기간내에 그 어장 또는 수면에 설치한 시설물 또는 양식물을 철거하여야 한다(제58조1항본문). 다만, 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장은 그 시설물 또는 양식물을 철거할 수 없거나 철거할 필요가 없다고 인정할 때에는 철거의무자의 신청에 의하여 그 의무를 면제할 수 있다(동항단서). 의무를 면제받은 때에는 그 시설물과 양식물에 대하여 소유권을 포기한 것으로 본다(제2항). 철거의무자가 그 철거의무기간이 경과하여도 그 시설물 또는 양식물을 철거하지 아니한 때에는 행정관청은 행정대집행법이 정하는 바에 따라 그 시설물 또는 양식물을 철거할 수 있다(제3항). 위의 규정(제1항 및 제2항)은 어업의 면허 또는 허가를 받지 아니한 자가 설치한 시설물과 양식물에 이를 준용한다(제4항).

3. 감 독

해양수산부장관은 시·도지사나 시장·군수 또는 자치구의 구청장의, 시·도지사는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 명령·처분이 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반된다고 인정될 때에는 기간을 정하여 그 시정을 명하거나 그 전부 또는 일부에 대하여 정지 또는 취소등 필요한 조치를 할 수 있다(제60조제1항). 행정관청은 수산시책상 특히 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 어업인·어획물운반업자·어획물운반업종사자 또는 수산물가공업자에 대하여 필요한 조치를 할 수 있다(제2항).

4. 어업감독공무원

어업감독공무원은 어업조정·안전조업·불법어업방지 및 수산물의 유통질서확립을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 어장·어선·사업장·사무소·창고 기타 장소에 출입하여 장부·서류 기타 물건을 검사하거나 관계인에 대하여 질문하거나 어선의 정선 또는 회항을 명할 수 있다(제62조제1항). 행정관청은 어업조정등을 위하여 필요한 때에는 어업감독공무원으로 하여금 타인의 토지에 출입하여 측량·검사하게 할 수 있으며 부득이한 경우에는 측량·검사에 장애가 되는 물건을 이전 또는 제거하게 할 수 있다(제2항). 어업감독공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다(제3항). 어업감독공무원의 자격 및 증표에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(제4항).

5. 사법경찰관

어업감독공무원은 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하는 행위에 관하여 사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률이 정하는 바에 의하여 사법경찰관리의 직무를 행한다(제63조). 한편, 사법경찰업무

를 지원하기 위하여 포상제도가 실시된다. 즉 해양수산부장관은 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하는 행위를 한 자를 그 관계기관에 통보 하거나 체포에 공로가 있는 자 기타 수산자원의 보호와 어업질서의 확립에 특별히 기여한 자에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 포상할 수 있다(제80조).

6. 공사와 어로의 제한 또는 금지

보호수면(항만구역을 제외한다)안에서 매립·준설하거나 유량 또는 수위의 변경을 가져올 우려가 있는 공사를 하고자 하는 자는 해양수산부장관 또는 관할 시·도지사의 승인을 얻어야 한다(제69조제1항). 누구든지 보호수면안에서는 어로행위를 하여서는 아니된다(제2항).

7. 유해어법의 금지

누구든지 폭발물·유독물 또는 전류를 사용하여 수산동식물을 포획·채취하거나 무기산등의 유해약품 기타 유독물을 수산동식물의 양식목적 또는 어구·어망에 부착된 이물질의 제거목적으로 보관 또는 사용하여서는 아니된다. 다만, 행정관청 또는 주무관청의 사용허가를 받은 때에는 그러하지 아니하다(제73조).

8. 범칙어획물의 판매금지·방류명령

누구든지 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하여 포획·채취 또는 양식한 수산동식물과 그 제품은 이를 소지·운반, 처리·가공 또는 판매하여서는 아니된다(제75조). 어업감독공무원은 이 법 또는 이 법에 의한 명령에 위반하여 포획·채취한 수산동식물을 방류함으로써 포획·채취전의 상태로 회복이 가능하고 수산자원의 번식·보호에 필요하다고 인정할 때에는 그 포획·채취한 수산동식물의 방류를 명할 수 있다(제76조제1항). 방류명령을 받은 자는 지체없이 이를 방류하여야 한다(제2항).

9. 양벌규정

법인의 대표자·법인 또는 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 벌칙규정(제94조 내지 제96조)에 위반하는 행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인의 대표자·법인 또는 개인에 대하여도 각 해당 조의 벌금형을 과한다(제100조).

참고자료 2

日本 水産基本法 概要

제정 2001. 6. 29. 법률 제89호 / 최종개정 : 2002. 6. 19. 법률 제73호

제 1 절 총 설

1. 입법목적

일본 수산기본법은 수산에 관한 시책에 관하여 기본이념 및 그의 실현을 꾀함에 있어 기본이 되는 사항을 정하고, 아울러 국가 및 지방공공단체의 책무등을 명확히 함으로써 수산에 관한 시책을 종합적이고도 계획적으로 추진하여 이로써 국민생활의 안정향상 및 국민경제의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 한다(제1조). 이러한 입법목적은 수산물의 안정공급(제2조)과 수산업의 건전한 발전(제3조)이라는 목표를 통하여 보다 구체화된다.

수산물의 안정공급이라는 측면에서, 수산물은 건전한 식생활 기타 건강하고 충실한 생활의 기초로써 중요한 것임에 비추어, 장래에 걸쳐 양질의 수산물이 합리적인 가격에 안정적으로 공급이 되어야 한다(제2조제1항). 수산물의 공급에 있어서는, 수산자원이 생태계 구성요소에 한정된 것임에 비추어 그 지속적인 이용을 확보하기 위하여, 해양법에 관한 국제연합조약의 정확한 실시를 최우선으로 하여 수산자원의 적절한 보존 및 관리가 행해짐과 동시에 환경과의 조화를 배려하면서 수산동식물의 증식 및 양식이 추진되어야 한다(제2항). 국민에 대한 수산물의 안정적인 공급에 있어서는 세계 수산물의 수급 및 무역이 불안정한 요소를 가지고 있는 점에 비추어 수산자원의 지속적인 이용을 확보하면서, 일본의 어업생산 증대를 도모함을 기본으로 하고, 이것과 수입을 적절히 조합하여 행하여야 한다(제3항).

수산업의 건전한 발전에 관하여, 국가는 국민에게 수산물을 공급하는 사명을 짐에 비추어, 수산자원을 지속적으로 이용하고, 고도화·다양화한 국민의 수요에 입각한 어업생산 및 수산물의 가공 및 유통이 행하여 지도록 효율적이고 안정적인 어업경영이 육성되어, 어업, 수산가공업 및 수산유통업의 연계 확보 및 어항, 어장 기타 기반이 정비됨에 따라서 그 건전한 발전이 도모되어야 한다(제3조제1항). 수산업의 발전에 있어서는 어촌이 어업자를 포함한 지역주민의 생활의 장으로서 수산업의 건전한 발전기반이 되는 역할을 부과하고 있음에 비추어 생활환경의 정비 기타 복지향상에 의하여, 그 진흥이 도모되어야 한다(제2항).

2. 주체들의 책무

국가는 법 제2조에 정한 수산에 관한 시책에 관한 기본이념(이하 「기본이념」이라고 함)에 입각하여, 수산에 관한 시책을 종합적으로 책정하고 실시할 책무를 가진다(제4조제1항). 국가는 수산에 관한 정보의 제공 등을 통하여, 기본이념에 관한 국민의 이해를 심화시키도록 노력하여야 한다(제2항). 지방공공단체는 기본이념에 입각하여 수산에 관한 국가와의 적절한 역할분담을 고려하여 그 지방자체단체 구역의 자연적, 경제적, 사회적 제조건에 응한 시책을 책정 및 실시하는 책무를 가진다(제5조). 한편, 수산업자 및 수산업에 관한 단체는 수산업 및 그에 관한 활동을 행함에 있어서는 기본이념의 실현에 주체적으로 임하도록 노력하여야 한다(제6조제1항). 어업자이외의 자로서, 수산동식물의 採捕 및 그에 관한 활동을 행하는 자는 국가 및 지방자치단체가 행하는 수산에 관한 시책의 실시에 협력하도록 하여야 한다(제2항). 국가 및 지방자치단체는 수산에 관한 시책을 강구함에 있어서 수산업자 및 수산업에 관한 단체가 하는 자주적인 노력을 지원하는 것을 최우선으로 한다(제7조). 아울러 소비자는 수산에 관한 이해를 심화하고 수산물에 관한 소비생활의 향상에 적극적인 역할을 수행한다(제8조).

3. 부수적 조치

법상의 기본시책을 완수하기 위하여 정부는 법제상의 조치(제9조)를 취하고 연차보고 등을 이행하여야 한다. 즉 정부는 수산에 관한 시책을 실시하기 위하여 필요한 연차보고등(제10조)의 조치를 강구하여야 한다. 정부는 매년, 국회에 수산동향 및 정부가 수산에 관하여 강구한 시책에 관한 보고를 제출하여야 한다(제10조제1항). 정부는 매년 전항의 보고에 관련된 수산동향을 고려하여 강구한 시책을 명확히 한 문서를 작성하여, 그것을 국회에 제출하여야 한다(제2항). 정부는 전항의 강구한 시책을 명확히 하는 문서를 작성함에 있어서 수산정책심의회 의 의견을 청취하여야 한다(제3항).

4. 행정의 합리화

국가 및 지방자치단체는 수산에 관한 시책을 강구함에 있어서 상호협력함과 함께 행정조직의 정비, 행정운영의 효율화 및 투명성의 향상에 노력한다(제33조). 국가는 기본이념의 실현에 이바지할 수 있도록 수산에 관한 단체의 효율적인 재편정비에 관하여 필요한 시책을 강구한다(제34조).

제 2 절 수산기본계획

수산기본법은 ‘기본법’ 일반의 경향에 따라 기본계획에 의한 수산업의 육성을 도모한다. 정부는 수산에 관한 시책의 종합적이고도 계획적인 추진을 도모하기 위하여 수산기본계획(이하 『기본계획』이라고 함)을 정하여야 한다(제11조제1항).

1. 기본계획의 내용

기본계획은 수산에 관한 시책에 관한 기본적인 방침, 수산물의 자급을 목표, 수산에 관하여 정부가 종합적이고 계획적으로 강구해야 할 시책,

앞에 열거하는 것 외에 수산에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 필요한 사항을 담아야 한다(제2항).

2. 계획의 수립 및 변경절차

정부는 기본계획을 정하려고 할 때에는 수산정책심의회의 의견을 청취하여야 한다(제6항). 정부는 기본계획을 정한 때에는 지체없이 그것을 국회에 보고함과 동시에 공표하여야 한다(제7항). 정부는 수산을 둘러싼 정세의 변화를 감안함과 아울러 수산에 관한 시책의 효과에 관한 평가를 고려하여 대략 5년마다 기본계획을 변경한다(제8항). 기본계획의 변경에 대하여서는 의견청취(제6항)와 공표절차(제7항)를 준용한다(제9항).

3. 수산자급율

수산물의 자급율 목표는 그 향상을 최우선으로 하고, 일본의 어업생산 및 수산물의 소비에 관한 지침에 따라서 어업자외의 관계자가 취하여야 할 과제를 명확히 정한다(제3항). 수산물의 자급율 목표에 관하여는 식료·농업·농촌기본법(1999년 법률 제106호) 제15조제2항제2호에 열거한 식료자급율의 목표와의 조화가 유지되는 것이어야 한다(제4항).

4. 국토계획과의 조화

법은 수산업과 관련된 계획과 다른 계획과의 상관관계를 고려한다. 즉 국토계획과 이 법에 의한 기본계획 가운데 어촌에 관한 시책에 관련된 부분에 있어서는 국토의 종합적인 이용, 개발 및 보전에 관한 국가계획과의 조화가 유지되어야 한다(제5항).

제 3 절 수산물의 안정공급

식료인 수산물의 안정적인 공급확보에 관한 시책에 있어서는 식료·농업·농촌기본법 및 이 법에서 정하는 바에 의한다(제12조). 국가는 배타

적경제수역등(우리나라의 배타적 경제수역, 영해와 내수 및 대륙붕(배타적경제수역및대륙붕에관한법률(1996년 법률 제74호) 제2조에 규정한 대륙붕을 말함)을 말한다)에서의 수산자원의 적절한 보존 및 관리를 꾀하기 위하여 최대지속생산량을 실현할 수 있는 수준으로 수산자원을 유지하거나 또는 회복하게 함을 최우선으로 하여 어획량 및 어획노력량의 관리 기타 필요한 시책을 강구한다(제13조제1항). 국가는 전항에 규정한 시책이 어업경영에 현저한 영향을 미칠 경우에 있어서 필요하다고 인정하는 때에는 이를 완화하기 위하여 필요한 시책을 강구한다(제2항).

1. 배타적 경제수역이외의 수역에서 수산자원의 보존 및 관리

국가는 일본이 세계의 어업생산 및 수산물의 소비에 있어서 중요한 지위를 점하고 있는 점에 비추어, 배타적경제수역이외의 수역에 있어서 수산자원의 적절한 보존 및 관리가 도모될 수 있도록 수산자원의 지속적인 이용에 관한 국제기관 기타 국제적인 틀에의 협력, 일본 어업의 지도 및 감독 기타 필요한 시책을 강구한다(제14조).

2. 수산자원 조사 및 연구

국가는 수산자원의 적절한 보존 및 관리에 기여하기 위하여 수산자원에 관한 조사 및 연구 기타 필요한 시책을 강구한다(제15조).

3. 종묘생산·방류 및 양식어장개선

국가는 환경과의 조화를 배려한 수산동식물의 증식 및 양식의 추진을 꾀하기 위하여 수산동물의 종묘생산 및 방류의 추진, 양식어장의 개선촉진 기타 필요한 시책을 강구한다(제16조).

4. 수질보전 · 번식지보호 · 산림보전

국가는 수산동식물의 생육환경 보전 및 개선을 꾀하기 위하여 수질보전, 수산 동식물의 번식지 보호 및 정비, 산림의 보전 및 정비 기타 필요한 시책을 강구한다(제17조).

5. 조업협약 · 수산자원탐사

국가는 배타적 경제수역등이외의 수역에 있어서의 일본의 어업에 관련된 어장의 유지 및 개발을 꾀하기 위하여 조업에 관한 외국과의 협약, 수산자원의 탐사 기타 필요한 시책을 강구한다(제18조).

6. 수산물의 수출입에 관한 조치

국가는 수산물에 관하여 우리나라의 수산업에 의한 생산으로는 수요를 충족시킬 수 없지만 수입을 확보하기 위하여 필요한 시책을 강구함과 함께 수산물의 수입에 의하여 수산자원의 적절한 보존 및 관리 또는 당해 수산물과 경쟁관계에 있는 수산물의 생산에 중대한 지장을 주거나 또는 줄 우려가 있는 경우에 있어서, 특히 필요가 있는 때에는, 수입제한, 관세를 조정 기타 필요한 시책을 강구한다(제18조제1항). 국가는 수산물의 수출을 촉진하기 위하여 수산물의 경쟁력을 강화함과 함께 시장조사의 충실, 정보의 제공, 보급선전의 강화 기타 필요한 시책을 강구한다(제2항).

7. 국제협력

국가는 세계의 수산물 수급의 향후안정에 기여하기 위하여 개발도상지역에 있는 수산업의 진흥에 관한 기술협력 및 자금협력 기타 국제협력의 추진에 있어서 노력한다(제19조).

제 4 절 수산업의 건전한 발전

국가는 수산업 및 어촌이 국민생활 및 국민경제의 안정을 위하여 행하는 역할에 관한 국민의 이해와 관심을 깊게 함과 동시에 수산업 및 어촌이 가지는 수산물 공급의 기능이외의 다방면에 걸친 기능이 장래에 걸쳐 적절하고도 충분히 발휘되도록 하기 위하여 필요한 시책을 강구한다(제32조).

1. 산업육성 및 경영합리화

- 어장이용의 합리화의 촉진 : 국가는 효율적이고 안정적인 어업경영의 육성에 이바지하기 위하여 어장이용의 합리화 촉진 기타 시책을 강구한다(제22조).

- 수산업기반의 정비 : 국가는 수산업생산성의 향상을 촉진함과 함께, 수산동식물의 증식 및 양식의 추진에 이바지하기 위하여 지역특성에 따른 환경과의 조화를 배려하면서 사업의 효율적인 실시를 최우선으로 하여 어항정비, 어장의 정비 및 개발 기타 수산업기반정비에 필요한 시책을 강구한다(제26조).

- 기술개발 및 보급 : 국가는 수산에 관한 기술연구개발 및 보급의 효과적인 추진을 꾀하기 위하여 기술연구개발목표의 연구개발목표의 명확화, 국가, 독립행정법인 및 도도부현의 시험연구기관, 대학, 민간등의 연계강화, 지역특성에 응한 수산에 관한 기술의 보급사업 추진 기타 필요한 시책을 강화한다(제27조).

- 효율적이고 안정적인 어업경영의 육성 : 국가는 효율적이고 안정적인 어업경영을 육성하기 위하여 경영의욕이 있는 자가 창의와 지혜를 살린 어업경영을 전개할 수 있도록 함이 중요하다는 것에 비추어 어업의 종류 및 지역의 특성에 응한 경영관리의 합리화에 기여하는 조건의 정비, 어선 기타 시설정비의 촉진, 사업공동화의 추진 기타 어업경영기반강

화의 촉진에 필요한 조치를 강구한다(제21조).

· 어업재해에 의한 손실보전등 : 국가는 재해에 의하여 어업의 재생산이 저해되는 것을 방지함과 함께 어업경영의 안정을 꾀하기 위하여 재해에 의한 손실의 합리적인 보전 기타 필요한 시책을 강구한다(제24조제1항). 국가는 어업경영의 안정에 기여하기 위하여 수산물 가격의 현저한 변동을 완화하기 위하여 필요한 시책을 강구한다(제2항).

· 수산가공업 및 수산유통업의 건전한 발전 : 국가는 수산가공업 및 수산유통업의 건전한 발전을 꾀하기 위하여 사업활동에 수반한 환경에의 부하의 감소 및 자원의 유효한 확보를 배려하면서 사업기반의 강화, 어업과의 연계추진, 수산물유통의 합리화 기타 필요한 시책을 강구한다(제25조).

2. 어업인력의 양성 및 관리

· 인재의 육성 및 확보 : 국가는 효율적이고 안정적인 어업경영을 담당할 인재의 육성 및 확보를 꾀하기 위하여 어업자의 어업기술 및 경제관리능력의 향상, 새로이 어업에 취업하려고 하는 자에 대한 어업기술 및 경영방법의 습득촉진 기타 필요한 시책을 강구한다(제23조제1항). 국가는 어로의 안전확보, 노동조건 개선 기타 어업종사자의 노동환경정비에 필요한 시책을 강구한다(제2항). 국가는 국민이 어업에 대한 이해와 관심을 심화할 수 있도록 어업에 관한 교육진흥 기타 필요한 시책을 강구한다(제3항).

· 여성참여의 촉진 : 국가는 남녀가 사회의 대등한 구성원으로서의 모든 활동에 참여할 기회를 확보하는 것이 중요한 점에 비추어 여성의 수산업에 있어서의 역할을 적정하게 평가함과 함께 여성이 스스로의 의사에 의하여 수산업 및 그에 관한 활동에 참가할 기회를 확보하기 위한 환경정비를 추진한다(제28조).

· 고령자의 활동촉진 : 국가는 수산업에 있어서 고령자의 역할분담 및

그가 가지는 기술 및 능력에 따라 보람을 가지고 수산업에 관한 활동을 행할 수 있는 환경정비를 추진하고, 수산업에 종사하는 고령자의 복지향상을 꾀한다(제29조).

3. 공간관리의 효율화

- 어촌의 종합적인 진흥 : 국가는 수산업의 진흥 기타 어촌의 종합적인 진흥에 관한 시책을 계획적으로 추진한다(제30조제1항). 국가는 지역 수산업의 건전한 발전을 꾀함과 함께 경관이 빼어나고 풍요롭고 살기좋은 어촌으로 만들기 위하여 지역의 특성에 따른 수산업기반의 정비와 방재, 교통, 정보통신, 위생, 교육, 문화등의 생활환경 정비 기타 복지의 향상을 종합적으로 추진하도록 필요한 시책을 강구한다(제2항).

- 도시와 어촌의 교류등 : 국가는 국민의 수산업 및 어촌에 대한 이해와 관심을 심화시킴과 함께 건강하고 풍요로운 생활에 이바지하기 위하여 도시와 어촌 사이의 교류촉진, 유선어업의 적정화, 기타 필요한 시책을 강구한다(제31조).

제 5 절 수산정책심의회

기본시책을 비롯하여 수산정책을 수립하고 이행을 독려하기 위하여 농림수산성에 수산정책심의회(이하 『심의회』라고 함)를 설치한다(제35조). 이 법률에서 정하는 것외에 심의회의 조직, 소관사무 및 운영에 관하여 필요한 사항은 정령으로 정한다(제39조).

1. 권 한

심의회는 그 법률의 규정에 의하여 그의 권한에 속하게 된 사항을 처리하는 외에 농림수산대신 또는 관계각대신의 자문에 응하고 법률의 시행에 관한 중요사항을 조사심의한다(제36조제1항). 심의회는 전항에 규정된 사항에 관하여 농림수산대신 또는 관계각대신에게 의견을 진술할

수 있다(제2항). 심의회는 전 2개항에 규정하는 것 이외에 어업법(1949년 법률제267호), 어항어장정비법(1950년 법률제137호), 어선법(1950년 법률제178호), 수산자원보호법(1951년 법률제313호), 해양수산자원개발촉진법(1971년 법률제60호), 연안어장정비개발법(1984년 법률제49호), 어업경영의개선및재건정비에관한특별조치법(1986년 법률제43호), 해양생물자원의보존및관리에관한법률(1996년 법률제77호) 및 지속적양식생산확보법에관한법률(1999년 법률제51호)의 규정에 의하여 그의 권한에 속하게 된 사항을 처리한다(제3항).

2. 조 직

심의회는 위원 30인 이내로 조직한다(제37조제1항). 위원은 전조제1항에 규정한 사항에 관하여 학식, 경험이 있는 자 중에서 농림수산대신이 임명한다(제2항). 위원은 비상근으로 한다(제3항). 제2항에서 정하는 것외에 심의회의 직원으로 정령에서 정하는 것은 농림수산대신이 임명한다(제4항).

3. 자료제출요구

심의회는 그 소관사무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계행정기관의 장에 대하여 자료의 제출, 의견표명, 설명 기타의 필요한 협력을 구할 수 있다.

참고자료 3

韓 · 日 수산업법 대조표

한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률 제6399호)	제1장 총칙	일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)	제1장 총칙	
§4(어장이용개발계획등) §5(외국인에 대한 어업의 면허등) §6(서류송달의 공시)	§1(목적) §2(정의) §3(이 법을 적용하는 수면)	§1(목적) §2(정의) §3(적용범위)	§4 삭제	
	§7(공동신청)		§5(공동신청)	
	제2장 면허어업		제2장 어업권 및 입어권	
	§8(면허어업)		§6(어업권의 정의) §9(어업권에 의하지 않는 정치어업등의 금지) §10(어업면허)	
	§9(마을어업등의 면허)		§7(입어권의 정의)	
	§9의2(營繕組合法의 육성) §9의3(다른 법률의 준용)			§43(입어권의 성질) §44(입어권내용의 서면화) §45(재정에 따른 입어권의 설정변경 및 소멸) §46(입어권의 존속기간) §47(입어권의 공유) §48(입어료의 부지불등) §49 삭제 §51(재판소관할)
	§10(면허의 결격사유) §11(면허의 금지) §12(어업의 제한 및 조건) §13(우선순위)		§14(면허의 적격성) §13(면허를 하지 않는 경우) §34(어업권의 제한 또는 조건) §15(우선순위)/§16(정치어업면허의 우선순위)/§17(구획어업면허의 우선순위)	
	§14의2(면허제한구역등에 대한 한정어업면허)		§21(어업권의 존속기간)	§18~§19 삭제 §20 삭제
	§15(어업권의 취득과 성질) §16(어업권의 등록)		§23(어업권의 성질) §50(등록)	

한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률 제6399호)	일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)		
<p>§23(처분시의 권리의무의 승계) §24 삭제 §25(어업권의 경매) §26 삭제 §27(관리선의 사용과 그 제한·금지) §28(월동장 또는 월하장의 지정등) §29(보호구역) §31(어업의 개시등) §32(타인지배의 금지) §39(어업권행사등의 제한)</p>	<p>§17(어업권과 다른 법률과의 관계) §18(어업권의 이전·분할 또는 변경) §19(어촌계등의 어업권의 담보금지) §20(담보시의 공작물 부가) §21(공유자의 동의) §22(등록한 권리자의 동의) §30(휴업의 신고) §33(임대차의 금지등) §34(공익상 필요에 의한 면허어업의 제한등) §35(면허어업의 취소) §36(어업권의 취소의 통지) §37(어촌계등의 어장관리) §38(어장관리규약) §40(입어등의 제한)</p>	<p>§28(수면사용의 권리의무) §22(어업권의 분할 또는 변경)/§26(어업권 이전의 제한) §24(저당권의 설정) §42(어장정착공작물의 매취) §32(어업권의 공유) §30(등록권리자의 동의) §35(휴업의 신고) §29(대부의 금지) §39(공익상필요에 따른 어업권의 변경, 취소 또는 행사의 정지) §38(적격성상실등에 따른 어업권의 취소) §41(저당권자의 보호) §8(조합원의 어업경영권) §11(면허내용의 사전결정) §42의2(입어권취득의 적격성)</p>	<p>§25(특정구획어업권의 양도에 있어 선취특권 또는 저당권이 소멸하는 경우) §27(상속 또는 법인의 합병 혹은 분할에 있어 취득한 정치어업권 또는 구획어업권) §31(조합원의 동의) §33 삭제 §36(휴업중의 어업허가) §37(휴업에 따른 어업권의 취소) §40(착오로 인한 면허의 취소) §11의2 삭제 §12(해구어업조정위원회 의 자문)</p>

한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률 제6399호)		일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)	
	제3장 허가 및 신고어업	제3장 지정어업	
§42(시험 또는 연구 · 교습어업)	§41(허가어업)	§52(지정어업의 허가)	§53 삭제 §55 삭제 §56(허가 또는 기업의 인가를 하지 않는 경우) §58(공시) §58의2(공시에 따른 허가등) §59(허가등의 특례)
§44(신고어업)	§43(어업허가등의 유효기간) §44조의2(허가어업 및 신고어업의 변경 · 폐지등) §45(준용규정)	§60(허가의 유효기간) §61(변경의 허가) §63(준용규정)	§62의2(허가등의 실효) §62의3(허가증 교부등) §62(상속 또는 법인의 합병 혹은 분할) §64(수산정책심의회에 대한 보고)
§48 삭제 §49(수산물가공업의 등록) §50 삭제 §51(준용규정)	제4장 어획물운반업 §46(어획물운반업의 등록) §47(어획물운반업의 제한 · 정지 또는 취소)	§54(기업의 인가) §57(허가 또는 기업의 인가에 있어서의 자격성)	
§53(조업수역의 조정) §54(허가정수등의 결정) §54의2(총허용어획량의 설정) §55(유어장의 지정등) §56 삭제	제5장 어업조정 §52(어업조정에 관한 명령)	제4장 어업조정 §65(어업조정에 관한 명령)	

참고자료 3

한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률 제6399호)		일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)	
\$58(시설물의 철거등)	\$57(면허·허가 또는 신고어업외의 어업의 금지)	\$66(허가받지 않은 중형선망어업등의 금지)	\$67(해구어업조정위원회 또는 연합해구어업조정위원회의 지시) \$68(광역어업조정위원회의 지시) \$69~\$71 삭제
\$60(감독) \$61(해기사면허의 정지 또는 취소)	\$59(표식의 설치·보호)	\$72(어장 또는 어구의 표식)	\$73(공공의 사용에 공여하지 않는 수면)
\$63(사법경찰권)	\$62(어업감독공무원)	\$74(어업감독공무원)	\$74의2(도도부현이 처리하는 사무)
제7장 자원의 보호·관리	제6장(\$64~\$66) 삭제	제5장(\$75~\$81) 삭제	
\$67(보호수면의 지정) \$68(보호수면의 관리) \$69(공사의 어로의 제한 또는 금지) \$70(육성수면의 지정) \$71(육성수면의 관리) \$72·\$72의2 삭제 \$73(유해어법의 금지) \$74(소하성어류 등의 보호와 인공부화·방류) \$75(범칙어획물의 판매등의 금지) \$76(범칙어획물의 방류명령) \$77(자원의 조사·보고) \$78(어업의 금지구역·기간 및 대상) \$79(자원보호에 관한 명령) \$79의2~\$79의4 삭제(2002. 1. 14.) \$80(포상)			

한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률 제6399호)	일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)	
<p>제8장 보상·보조 및 재결</p> <p>§81(보상) §82(수질오염에 의한 손해배상) §83 삭제 §84(보상금의 공탁) §85(입어에 관한 재결) §86(어장구역등에 관한 재결) §87(보조등) §88(보상·보조 및 재결에 관한 세칙)</p>	<p>제9장 수산조정위원회</p> <p>§89(수산조정위원회의 설치) §90(수산조정위원회의 기능) §91(수산조정위원회의 구성 및 운영)</p>	<p>제6장 어업조정위원회등 제1절 총칙</p> <p>§82(어업조정위원회) §83(소관사항)</p> <p>제2절 해구어업조정위원회 §84(설치) §85(구성) §86(선거권 또는 피선거권) §87(결격자) §88(선거사무관리자) §89(선거인명부) §90(투표) §91(투표의무효) §92(당선인부족이 생긴 경우) §93(위원결원이 생긴 경우) §94(공직선거법의 준용) §95(검칙의 금지) §96(위원사직의 제한) §97(피선거권의 상실에 따른 위원의 실직) §97의2(취직제한에 따른 위원의 실직) §98(위원의 임기)</p>

한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률 제6399호)	일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)
	<p>§99(위원해직의 청구) §100(위원의 해임) §101(위원회의 회의) §102~§104 삭제</p> <p>제3절 연합해구어업조정위원회</p> <p>§105(설치) §106(구성) §107(위원의 임기 또는 해임) §108(위원의 실직) §109(준용규정)</p> <p>제4절 광역어업조사위원회 §110(설치) §111(구성) §112(의결의 재의) §113(해산명령) §114(준용규정)</p> <p>제5절 잡칙 §115 삭제 §116(보고정수등) §117(광역어업조정위원회등에 대한 농림수산대신의 감독) §118(어업조정위원회의 비용) §119(위임규정)</p> <p>제7장 토지 또는 토지정착물의 사용</p> <p>§120(토지사용 또는 출입) §121 삭제 §122 삭제 §123 삭제 §124(토지 또는 토지정착물의 사용) §125(사용권설정의 제정) §126(토지 또는 토지정착물의 대부계약에 관한 제정)</p>

한국 수산업법(2001. 1. 29. 법률 제6399호)		일본 어업법(2002. 6. 19. 법률제75호)	
			제8장 내수면어업
			§127(내수면에 있어서 제5종공동어업의 면허)
			§128 삭제
			§129(유어규칙)
			§130(내수면어장관리 위원회)
			§131(구성)
			§132(준용규정)
§91의2(과징금처분) §92(권한의 위임·위탁)	제10장 보칙	제9장 잡칙	
§93(청문)	§92의2(수수료)	§133(어업수수료)	
	§93의2(수산시책에 관한 연차보고)	§134(보고정수등)	
	제11장 벌칙	제10장 벌칙	
§97 삭제 §98(과태료) §99(몰수) §100(양벌규정)	§94~§96(벌칙)	§138~§146	§134의2(행정절차법의 적용제외) §135(불복신청의 제한) §135의2(불복신청과 소송과의 관계) §136(관할의 특례) §137 삭제 §137의2(제출서류의 경유기관) §137의3(사무구분)
	부칙	부칙	