

# 어업허가 우선순위 설정에 관한 입법평가

윤광진·이순태·조영기·차철표·이광남



입법평가 연구 11-17-⑧

# 어업허가 우선순위 설정에 관한 입법평가

윤광진 · 이순태 · 조영기 · 차철표 · 이광남

# 어업허가 우선순위 설정에 관한 입법평가

## Legislative Evaluation on the Order of Priority for Fisheries Licence

연구자 : 윤광진(한국법제연구원 부연구위원)

Yoon, Kwang-Jin

이순태(한국법제연구원 연구위원)

Yi, Sun-Tae

조영기(한국법제연구원 초빙연구원)

Cho, Young-Ki

차철표(부경대 수해양산업교육과 연구교수)

Cha, Cheol-Pyo

이광남(수산정책연구소장)

Lee, Kwang-Nam

2011. 9. 30.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- 우리나라에서 어업허가는 신청자가 수산업법에서 규정하고 있는 어업허가의 금지사유에 해당하지 않고 또한 적법한 절차에 따라서 허가를 신청하면 행정관청은 어업허가를 해야 하는 것이 원칙이다. 어업허가 우선순위는 허가신청이 허가정수(定數)를 초과하여 경합할 경우를 대비하여 허가 받을 자의 순서를 정한 것이 어업허가의 우선순위 규정이다. 어업허가는 단순한 금지의 해제이지만 그 해제의 효과가 크기 때문에 특정어업에 대한 허가신청의 경합은 언제든지 나타날 수 있다. 이러한 허가의 경합문제를 해소하기 위해서 법률과 부령에서 어업허가의 우선순위를 미리 규정 하였던 것이다. 이와 같이 어업허가 우선순위는 특정어업에 대하여 어업허가의 신청이 많은 경우 일정한 기준과 조건에 따라 허가대상자를 선정하기 위한 것이 본래의 목적이다. 어업현실을 보면 대부분 허가관청에서 우선순위에 관한 자치규범을 마련하지 않고 기존 어업허가자의 불법행위 여부에 관계없이 허가의 유효기간 5년이 만료되면 재허가를 주고 있어 수산관계법령을 준수하고 성실하게 어업활동을 하는 어업인에게 상대적 불이익이 없도록 우선순위의 합리성 확보가 필요하다. 또한 수산환경의 변화에 따른 일시적 다획성 어종의 출현이라든지 어선감척으로 인해 자원

이 회복되는 경우에 신규 인력의 진입 필요성이 커지고 있음에도 신규로 어업에 진입하고자 하는 자에게 현재 어업허가가 전면적으로 제한되고 있다.

- 이러한 문제점을 해결하기 위해서 본 연구는 첫째로 어업선진국의 어업허가제도와 우선순위 관련한 제도를 비교검토하고, 어업허가 우선순위에 관한 법적 성격을 고찰함으로써 어업허가 우선순위의 명문화 이유와 판단기준을 정립하며, 둘째로 전문가의견조사와 예비조사를 기초로 구성된 설문조사를 실시하여 어업인(어업경영자)의 어업허가 우선순위에 대한 중요도 및 순응도를 파악하고, 셋째로 AHP분석을 통해 집단별 및 요소별 어업허가의 우선순위를 측정함으로써 우리나라의 수산업에 적합한 어업허가 우선순위의 규정에 대한 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 본 연구는 첫째로 어업선진국의 어업허가와 우선순위 관련한 제도를 비교검토하고 어업허가에 관한 법적 성격을 고찰함으로써 어업허가 우선순위의 명문화 이유와 판단기준을 정립하며, 둘째로 전문가의견조사와 예비조사를 기초로 설정된 어업허가 우선순위의 요소에 대한 설문조사를 실시하여 어업인(어업경영자)의 인식, 순응도 및 중요도를 도출하고, 셋째로 AHP분석을 통해 집단별 및 요소별 우선순위를 측정함으로써 우리나라의 수산업에 적합한 어업허가 우선순위에 대한 법제도 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 주요 내용

### □ 어업허가 우선순위의 제도분석 및 법적 고찰 결과

- 우리나라의 어업허가 우선순위 규정을 정립하는 데 있어서 뉴질랜드와 미국은 수산자원을 공유수면 관리라는 인식에서 출발한다는 점에서 우리나라와는 큰 차이를 보이고 있다. 반면에 일본은 수산자원을 국가자원 관리라는 인식에서 우리나라와 유사한 측면도 있지만 일본에서 시행되고 있는 어업허가규정을 전면적으로 적용하는 데는 한계가 있음을 볼 수 있다. 따라서 일본, 뉴질랜드, 미국 등 주요국 어업제도의 비교를 통한 시사점 도출에는 한계가 있음을 알 수 있다. 우리나라는 일본의 어업법 전신인 어업법, 어업령, 조선어업령 하에서도 우선순위 규정은 없었으나 조선어업령에서 볼 수 없었던 우선순위에 관한 규정을 새로운 제도로 수산업법 제정 당시(1953년 9월 9일 법률 제295호) 부터 입법화되었다. 어업을 생업으로 하는 영세어민의 보호와 어업을 산업으로서 발전시킨다는 취지에서 우선순위 제도가 도입된 것이라는 점에서 우리나라만 가지고 있는 특별한 제도라 할 수 있다.

### □ 어업허가 우선순위의 설문분석 결과

- 어업허가 우선순위의 규정에 대해 대부분 인지하고 있으며, 우선순위 규정을 보다 객관적이고 다양한 기준을 적용하여 법률로 명문화하는 데 필요성을 크게 느끼고 있음을 볼 수 있다. 또한 기존의 우선순위 규정을 배제시키고 수산관계법령의 행정처분을 받지 않은 자에 대해 1순위를 주는 경우에 순응도가 높게 나타나 법규의 준수자에 대한 신뢰감이 높음을 알 수 있다. 신규로 어업허가

를 주는 경우 젊은 인재에게 기회를 주는 것에 대해 긍정적인 시각을 보이고 있다.

- 어업허가 우선순위의 중요도를 측정한 결과 1순위는 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자, 2순위는 어업허가상 행정구역에 거주하는 자, 3순위는 어선과 어구를 양수 받은 자, 4순위는 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지신고와 동시에 어업허가를 신청한 자, 5순위는 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자, 5순위를 제외한 6순위는 수산관계법령의 행정처분을 받지 않은 자 등의 순서로 나타났다.
- 기존 허가와 신규 허가의 경우 모두에서 1순위와 2순위가 동일하게 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자 그리고 어업허가상 행정구역에 거주하는 자를 어업허가 우선순위를 판단하는 중요한 기준으로 정하고 있음을 볼 수 있다. 반면에 5순위의 젊은 인재 진출과 6순위의 법규 준수자는 중요도가 낮게 나타났고 또한 신규 허가의 경우 3순위로 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자를 중요하게 보고 있으며 5순위로 젊은 인재의 진출은 중요도가 낮게 나타났다.
- 이상의 논의를 종합해보면 어업허가 우선순위의 다양하고 객관적인 기준의 명문화 필요성에 대해 매우 긍정적이고 또한 젊은 인재의 진출이나 수산관계 법규의 준수자에 대한 우선순위 부여에도 적극적인 인식을 갖고 있음에도 실제로는 어업허가 우선순위의 중요도를 판단할 때 이러한 새로운 요소들이 배제되고 기존의 우선순위 규정에 따르고 있음을 볼 수 있다.

## □ 어업허가 우선순위의 AHP분석 결과

- 어업허가 우선 1순위에는 동종어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자, 행정구역 거주자 등의 순서로 우선순위 중요도가 높은 것으로 나타났다. 어업허가 우선 2순위에는 어업인 후계자, 어선 양수자, 재정능력 보유자, 행정처분 없는자, 수산전문가 등의 순서로 우선순위 중요도가 보다 낮게 나타났다. 어업허가 우선 3순위에는 법질서 준수양호자, 젊은 귀어자 등의 순서로 우선순위 중요도가 가장 낮은 것으로 파악되었다. 향후에 현행 어업허가의 우선순위를 부여하기 위한 기준을 설정하고, 우선순위간 경합시 판단기준을 제시하는 데 있어서 본 분석의 결과는 의미있는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

## Ⅲ. 기대효과

- 현행 수산업법 제41조 제4항에서 어업허가의 우선순위 결정을 허가관청에 위임하고 있으나 위임을 받은 많은 허가관청이 위임받은 사항에 대해 세부적인 규범을 정립하지 않고 있다. 또한 허가관청이 우선순위를 정해야 할 경우 구체적인 기준이나 지침이 상위법에 마련되어 있어야 함에도 불구하고 그 기준이나 지침도 없이 포괄적으로 위임하고 있다. 따라서 허가관청이 우선순위를 정할 때에 기초자료로 활용할 수 있도록 대통령령이나 농림수산식품부령에 어업허가의 우선순위의 기준을 제시하여야 하며 허가관청은 그러한 기준과 지역적인 여건 등을 참작하여 세부적으로 우선순위를 결정하도록 하여야 할 것이다.



- 어업허가의 우선순위 규정을 설정하는 데 있어 신규 인력의 진입이나 수산환경의 변화에 따른 일시적 다핵성 어종의 출현 및 어선감척으로 인한 자원회복 등의 새로운 어업허가의 수요를 법제도적으로 반영해야 한다는 점이다. 본 연구를 통해 밝혀진 바와 같이 기존 허가자의 인식을 종합해보면 신규 허가의 수요에 대해 긍정적인 시각을 보이면서도 신규 인력에게 허가를 주는 것에는 부정적인 행태를 보이고 있으며 이러한 인식이 전문가집단에서도 유사하게 나타나고 있다.
  
- 어업허가의 우선순위 규정에 대한 개편방향을 제시하면 기존의 어업허가의 우선순위 기준을 다양화 내지 확대시키는 종합적인 접근이 필요하다. AHP분석 결과에서 보듯이 어업허가 우선 1순위에는 동종어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자, 행정구역 거주자 등이고, 어업허가 우선 2순위에는 어업인 후계자, 어선 양수자, 재정능력 보유자, 행정처분 없는자, 수산전문가 등의 순서로 나타났고 셋째, 어업허가 우선 3순위에는 법질서 준수양호자, 젊은 귀어자 등의 순서로 밝혀졌다. 이를 종합해보면 AHP분석과 같이 기존 어업허가 우선순위 규정과 유사한 우선 1순위에다 우선 2순위를 포괄하는 우선순위 기준이 바람직하다고 하겠다. 이를 통해서 기존의 수산관계법령을 성실하게 준수하는 어업인에 대한 상대적인 불이익을 줄이고, 새로운 인력을 진입시킬 수 있는 단서를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

□ 어업허가 우선순위의 배제조항을 강화하여 기존 어업인이 재허가를 받고자 할 경우 수산관계법령을 준수하고 성실하게 어업활동을 하는 어업인에게 상대적인 불이익이 없도록 그리고 신규 인력의 진입을 자유롭게 할 수 있도록 어업허가 우선순위의 합리성 확보가 중요하다. 이러한 시각에서 불법어업, 경영부실 및 무조업어선 등 수산관계법령의 상습적인 위반자 등에 대해서는 어업허가의 우선순위에서 배제시키는 방안이 필요하다.

▶ 주제어 : 입법평가, 어업허가, 우선순위, 설문조사, AHP분석

# Abstract

## I . Background and Purpose

- It has been pointed that there is some danger of the legal shortage and the abuse of discretion because the board of permission has not prepared the self-governing regulation for the order of priority for fishing license which is entrusted by the law of fisheries.
- Thus, to establish the order of priority of fishing which is appropriate to the real situation of fisheries, this study suggests a rational standard and a better plan which are linked with quantity analysis and validity analysis as well as survey analysis and AHP analysis.

## II . Main Contents

- First, when the board of permission decides the order of priority for fishing license, the outline of the priority should be made by the presidential decree or the national assembly of Agriculture-Fisheries Committee and the regional condition should also be considered to apply the standard data to deciding the specific priority through legal consideration.

- Second, it seems that though it is necessary to stipulate the regulation of the order of priority for fishing license and that the advance of the man of ability is preferred, when deciding the importance of the order of priority for fishing license, those elements have been excluded and the existing priorities have been reflected.
- Third, it is shown that through the AHP analysis, among the first rank are the persons who have the same type of business, the persons who have experienced fishing, the persons who are expired of the term of validity, and the residents who live the administrative district. And among the third rank are the persons who are good observers of the law, and the young persons who convert to fishery.
- Fourth, Many other important elements should be considered such as the technical experts in fishery, the managers in fishery, the fishermen, and the residents living in the administrative district. Also, disadvantages such as unlawful acts should be accompanied as the method of exclusion.

### **III. Expected Effects**

- Through this study, this rational standards for the order of priority for fishing license will play a role in securing the transparency of the permission of fishing by increasing the effi-

ciency of management of fishery resources as well as by recovering the fishery order.

► Key Words : Legislative Evaluation, Licence Fishery, Priority, Survey Research, AHP analysis

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	11
제 1 장 입법평가의 개요 .....	19
I. 입법평가의 필요성 .....	19
II. 입법평가의 범위 및 방법 .....	20
제 2 장 어업허가 우선순위의 법제도분석 .....	25
I. 어업제도와 우선순위 관계 .....	25
1. 일 본 .....	25
2. 뉴질랜드 .....	28
3. 미 국 .....	30
4. 소결론 .....	33
II. 어업허가 우선순위의 법적 고찰 .....	34
1. 어업허가의 일반논의 .....	34
2. 어업허가 우선순위의 개념정립 .....	43
3. 소결론 .....	53
제 3 장 어업허가 우선순위의 설문조사분석 .....	55
I. 설문조사의 개요 .....	55
1. 조사설계 .....	55
2. 응답자 특성 .....	60

II. 설문분석의 결과 .....	62
1. 어업허가 우선순위의 규정 인지도 .....	62
2. 어업허가 우선순위의 규정 명문화 필요성 .....	63
3. 어업허가 우선순위의 요소 중요도 .....	64
4. 수산관계법령 준수자의 1순위시 순응도 .....	71
5. 기존 허가자 제한하는 경우 걱정 대상자 .....	73
6. 신규 허가시 젊은 인재의 진출에 대한 인식 .....	74
7. 신규 허가시 우선순위의 요소 중요도 .....	75
III. 소결론 .....	81
제 4 장 어업허가 우선순위의 AHP분석 .....	83
I. AHP분석의 개요 .....	83
1. AHP분석의 이론적 접근 .....	83
2. AHP분석의 적용 .....	95
II. AHP분석의 결과 .....	101
1. 상위계층의 분석결과 .....	101
2. 하위계층의 분석결과(I) .....	103
3. 하위계층의 분석결과(II) .....	110
III. 소결론 .....	113
제 5 장 요약 및 결론 .....	115
1. 요약 .....	115
2. 개선방안 .....	119

참 고 문 헌 ..... 123

**【부 록】**

<부록 1> 본조사 설문지 ..... 129  
<부록 2> 예비조사 설문지 ..... 135  
<부록 3> AHP분석 설문지 ..... 137  
<부록 4> 허가제한법령 ..... 151



## 제 1 장 입법평가의 개요

### I. 입법평가의 필요성

우리나라에서 어업허가는 신청자가 수산업법에서 규정하고 있는 어업허가의 금지사유에 해당하지 않고 또한 적법한 절차에 따라서 허가를 신청하면 행정관청은 어업허가를 해야 하는 것이 원칙이다. 어업허가 우선순위는 허가신청이 허가정수(定數)를 초과하여 경합할 경우를 대비하여 허가받을 자의 순서를 정한 것이 어업허가의 우선순위 규정이다. 1999년 4월 15일에 단행된 수산업법 개정<sup>1)</sup>에 따라 어업허가의 우선순위는 어업여건 등을 감안하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다고 규정함으로써 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제10조가 1999년 10월 16일 삭제되었다.)<sup>1)</sup> 법개정 이전에 어업허가 우선순위 규정을 보면 첫째, 어업허가의 유효기간이 만료되어 어업종류가 같은 어업(동종어업)의 허가를 신청한 자 둘째, 어업허가를 받은 어선·어구 또는 시설을 대체하기 위하여 그 어선의 폐지신고와 동시에 동종어업의 허가를 신청하는 자 셋째, 어업허가를 받은 어선·어구 또는 시설의 소유권을 취득하거나 이를 임차하여 동종어업의 허가를 신청하는 자 넷째, 어업허가의 유예기간이 만료되거나 유예사유가 해소되어 동종어업의 허가를 신청하는 자 등이다.

어업허가는 단순한 금지의 해제이지만 그 해제의 효과가 크기 때문에 특정어업에 대한 허가신청의 경합은 언제든지 나타날 수 있다. 이러한 허가의 경합문제를 해소하기 위해서 법률과 부령에서 어업허가의 우선순위를 미리 규정하였던 것이다. 어업허가 우선순위는 특정어업에 대하여 어업허가의 신청이 많은 경우 일정한 기준과 조건에 따

1) 행정규제기본법 제20조(규제정비종합계획수립)에 근거하여 규제정비계획에 따라 삭제되었다.

라 허가대상자를 선정하기 위한 것이 본래의 목적이다. 어업현실을 보면 대부분 허가관청에서 우선순위에 관한 자치규범을 마련하지 않고 기존 어업허가자의 불법행위 여부에 관계없이 허가의 유효기간 5년이 만료되면 재허가를 주고 있어 수산관계법령을 준수하고 성실하게 어업활동을 하는 어업인에게 상대적 불이익이 없도록 우선순위의 합리성 확보가 필요하다. 또한 수산환경의 변화에 따른 일시적 다핵성 어종의 출현이라든지 어선감적으로 인해 자원이 회복되는 경우에 신규 인력의 진입 필요성이 커지고 있음에도 신규로 어업에 진입하고자 하는 자에게 현재 어업허가가 전면적으로 제한되고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서 본 연구는 첫째로 어업선진국의 어업허가와 우선순위 관련한 제도를 비교검토하고, 어업허가 우선순위에 관한 법적 성격을 고찰함으로써 어업허가 우선순위의 명문화 이유와 판단기준을 정립하며, 둘째로 전문가의견조사와 예비조사를 기초로 구성된 설문조사를 실시하여 어업인(어업경영자)의 어업허가 우선순위에 대한 중요도 및 순응도를 파악하고, 셋째로 AHP분석을 통해 집단별 및 요소별 어업허가의 우선순위를 측정함으로써 우리나라의 수산업에 적합한 어업허가 우선순위에 대한 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 입법평가의 범위 및 방법

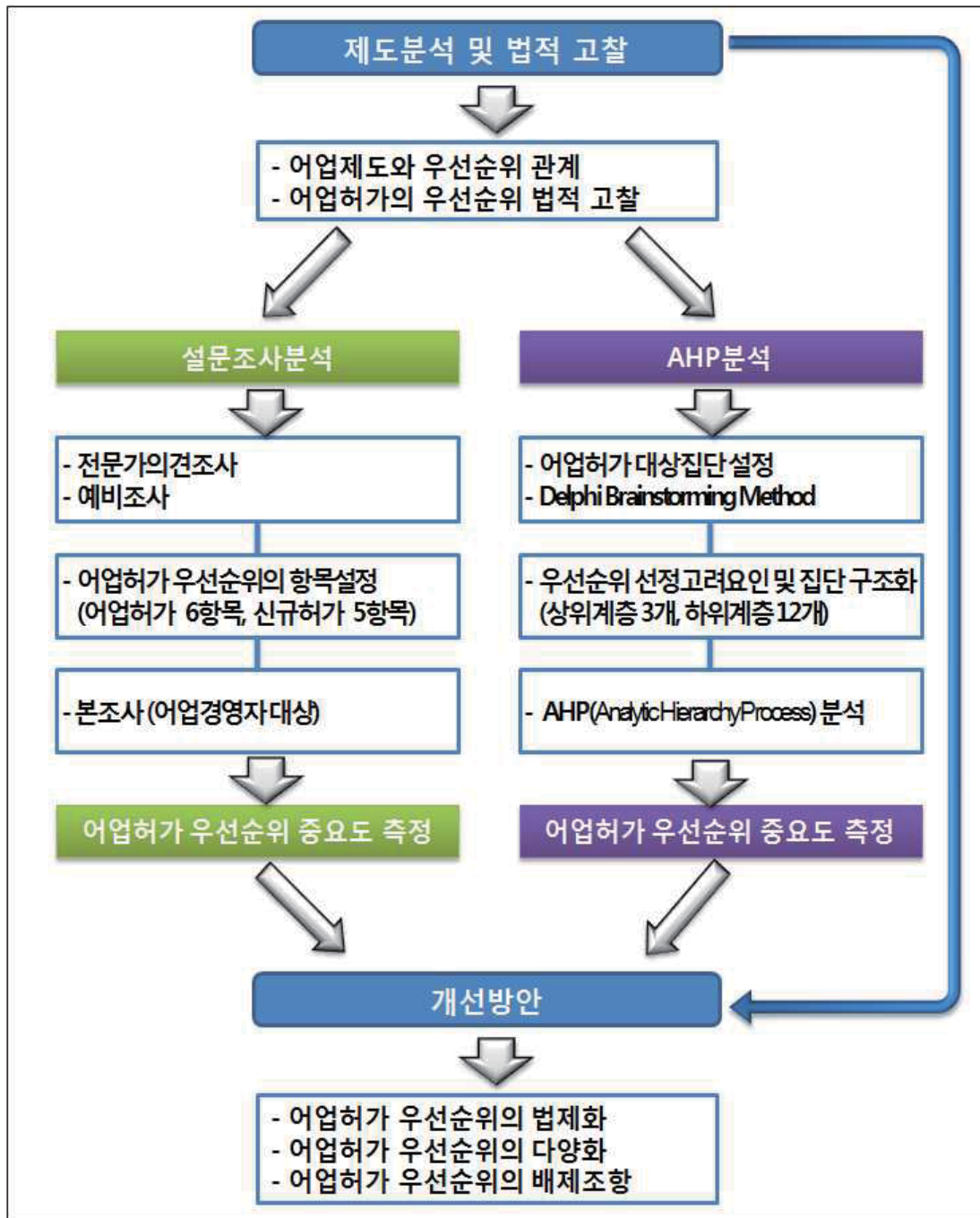
본 연구는 어업허가 우선순위의 설정과 관련하여 어업허가제도와 우선순위에 관련한 보고서 및 논문 등 문헌연구를 기초로 하여 설문조사분석 및 AHP분석 등의 실증분석을 병행하여 실시하였다. 먼저 외국의 어업제도와 우선순위를 검토하기 위해서 어업선진국이라고 할 수 있는 일본, 뉴질랜드, 미국을 대상으로 사례분석을 실시하였고, 우리나라의 어업허가 우선순위에 대한 법적 고찰을 검토하였다. 이러한 제도

분석과 법적 고찰에서 논의된 어업허가의 우선순위 요소를 체계화하기 위해서 제1차, 제2차 전문가의견조사 및 예비조사를 실시하였으며, 여기서 나타난 의견을 종합하여 설문지를 구성하였다. 설문조사는 어업허가증을 소지하고 있는 전국의 어업인(어업경영자)을 어업허가척수 비례할당 및 임의추출방식을 통해 총253명의 표본을 선정하였으며, 현지방문을 통한 1대1 면접조사로 진행되었다. 수집된 자료는 SPSS 통계프로그램을 사용하여 자료를 분석하였으며, 분석방법으로 개별 변수에 대해서는 빈도분석을 그리고 두 변수간 차이가 통계적으로 유의미한지를 파악하기 위해 카이스퀘어( $\chi^2$ ) 검정을 통한 교차분석을 실시하였다. 조사내용을 살펴보면 어업허가 우선순위의 규정 인지도, 어업허가 우선순위의 규정 명문화 필요성, 어업허가 우선순위의 요소 중요도, 수산관계법령 준수자를 1순위로 하는 경우 순응도, 기존 허가자 제한하는 경우 적정 대상자, 신규 허가시 젊은 인재의 진출에 대한 인식, 신규 허가시 우선순위의 요소 등의 중요도 및 순응도를 각각 측정하였다.

한편 어업허가의 우선순위에 대한 집단별 및 요소별 우선순위를 도출하기 위해 AHP분석(Analytic Hierarchy Process)을 실시하였다. 어업허가의 대상집단을 선정하기 위하여 전문가의견조사(Delphi Brainstorming Method)를 이용하였으며, 각 집단의 특성을 대변할 수 있는 상위계층으로 어업발전 및 지속가능성 측면, 신규어업인 유입가능성 측면, 부적격어업인 배제 가능성 측면의 3개로 분류하였다. 첫째, 어업발전 및 지속가능성 측면은 어업허가의 우선순위를 정하는데 있어서 대상집단이 현재의 어업현실에 있어서 어업발전을 도모할 수 있는지 또는 어업의 지속에 도움이 되는 집단인지 여부 둘째, 신규어업인 유입가능성 측면은 어업허가에 있어서 새로운 인력의 유입과 관련 셋째, 부적격어업인 배제 가능성 측면은 어업허가를 하는데 있어서 걱정하지 못한 어업인을 배제할 수 있도록 하는 측면이다. 이러한 상위계층에 따라 어업허가 우선순위의 대상집단을 12개의 하위계층으로 분류하여 최종적으로 어업

허가 우선순위를 도출하였다. 본 연구의 분석과정은 다음의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석과정



본 연구의 분석과정을 보면 첫째, 어업허가의 우선순위와 관련한 제도분석과 법적 고찰 둘째, 설문조사 및 통계분석 셋째, AHP분석 등을 실시하였고 마지막으로 이상의 연구결과를 종합하여 법제도적 개선방안을 도출하였다. 본 연구의 체계는 다음과 같다. 제2장은 어업선진국인 일본, 뉴질랜드, 미국의 어업제도와 우선순위를 비교검토하고, 어업허가 우선순위의 성격과 효과 및 법적 논의를 고찰함으로써 우리나라의 수산업 현실에 적합한 어업허가 우선순위의 명문화 이유와 추진방향을 제시하였다. 제3장은 제2장의 제도분석과 법적 고찰에서 논의된 어업허가의 우선순위 요소를 체계화하기 위해서 제1차, 제2차 전문가의견조사와 예비조사를 기초로 하여 본조사를 위한 어업허가 우선순위의 설문항목을 구성하고, 설문조사분석을 통해 어업허가 우선순위의 명문화 필요성 등 7개 문항에 대한 중요도 및 순응도를 각각 측정하였다. 제4장은 어업허가의 대상집단을 선정하기 위해 전문가의견조사를 실시하여 3개 대상집단을 분류하고, 12개 하위계층으로 설정하여 AHP분석을 적용함으로써 어업허가 우선순위의 집단별 및 요소별 순위를 도출하였다. 제5장은 지금까지 논의된 제도분석과 법적 고찰, 설문조사분석과 AHP분석 등의 주요내용 및 분석결과를 요약하고, 우리나라에서 어업허가 우선순위의 법제화 및 다양화 등 법제도적 개선방안을 제시하였다.

본 연구에 참여한 연구진 구성을 보면 연구책임자는 윤광진 부연구위원으로 제2장 제도분석, 제3장 설문조사분석, 제5장 결론에 연구참여 및 총괄하였고, 내부참여자로 이순태 연구위원은 제2장 법적 고찰에 공동참여 하였으며, 조영기 초청연구원은 제3장 설문조사분석에 공동참여 하였다. 외부참여자로 차철표 연구교수(부경대학교 수해양산업교육과)는 제2장 법적 고찰을 담당하였고, 이광남 소장(한국수산회 수산정책연구소)은 제4장 AHP분석을 담당하였다.

## 제 2 장 어업허가 우선순위의 법제도분석

### I. 어업제도와 우선순위 관계

#### 1. 일 본

일본에서는 1949년 근대적인 법체계가 갖추어진 어업법이 성립공포되었는데 현재 이에 근거하여 일본의 어업관리가 실시되고 있다. 이 중 어업권어업의 경우 관행으로 이루어져 왔던 연안어장의 이용관계를 전면적으로 정리하였으며 과거의 권리 및 이용관계를 국가보상으로 소멸시켜 새롭게 계획된 신어업권으로 대체되었다.<sup>2)</sup> 일본의 어업은 자유어업, 어업권어업, 허가어업으로 구분할 수 있는데 자유어업에는 소규모 낚시어업, 연승어업 등이 어업권어업으로는 정치어업, 양식어업, 공동어업, 허가어업에는 대신허가업(지정어업), 지사허가어업 등이 있다.

어업제도를 살펴보면 중층적 관리구조를 이루고 있다는 점을 들 수 있는데 이를 구체적으로 보면 ① 어업법 및 정령, 그리고 어업조정규칙에 의해 어업관리를 행하는 제도적 관리(정부가 관리주체, top down 방식)와 ② 어업권 행사규칙에 근거하여 어업협동조합 등이 관리주체로 되는 어협단위의 관리와 임의조직이 관리주체로 되는 자주적 관리(bottom up 방식)이다. 연안, 근해, 원양으로 구분되고 어업관리도 이에 준해 실시되고 있는데 총허용어획량제도(TAC)<sup>3)</sup>가 도입된 1997년 이

2) 한국해양수산개발원, 「연안어업관리제도 개선방안」, 2002, p. 111.

3) 총허용어획량을 어업자원관리의 수단으로 채택하는 일반적인 이유는 총허용어획량이 결정되어 어업이 개시된 후 어획량이 목표치에 도달하면 당해 어종에 대한 어업활동을 금지시킴으로써 어장의 자원관리가 용이하다는 점과 단순한 어업자원의 과도한 어획이나 고갈을 방지하는 것뿐만 아니라 어업의 지속적 발전을 위한 제도의 종합적인 자원관리체계를 유지함으로써 어업의 근본적인 문제를 해결할 수 있다는 점에서 1930년 미국-캐나다 국제어업위원회에서 처음 도입한 이래 많은 국가에서 적용하고 있다. 이상고, “OECD회원 어업국의 ITQ 어업관리체계에 관한 연구”, 「한국수산해양교육연구」, 제7권 1호, 1995, p. 18.

전 일본의 어업관리는 어선규모 및 척수에 대한 관리 그리고 어장, 어기, 어구에 대한 관리가 근간으로 하여 왔다.

연안어업에는 종래부터 자주적 관리를 중심으로 하는 자원관리형 어업이 추진되어 왔는데, 자원관리형 어업은 연안어선어업에 한정되어 있었지만, 양식업에 있어서도 1999년 5월 ‘지속적양식생산확보법’이 성립됨에 따라 양식관리에 새로운 국면이 전개되었다. 1997년부터 새로운 어획량관리방식인 총허용어획량제도가 실시되고 있는데 일본 EEZ내의 근해 및 연안어업에 적용되지만 그 중에서도 근해어업이 중심대상이다. 한편, 원양어업은 현재 다랑어어업과 오징어채낚기가 주요한 업종이며 이들은 국제적 어업관리기구에 의해 관리되고 있다.

허가어업과 일반지사허가어업을 살펴보면 다음과 같다.<sup>4)</sup> 허가어업은 제도적으로 지사허가어업과 대신허가어업으로 분류되며, 지사허가어업은 다시 법정지사어업과 일반지사어업으로 대신허가어업은 지정어업과 승인어업으로 나눌 수 있다. 법정지사허가어업은 수산자원 보호 및 배양 또는 이용어장이 2개의 도도부현에 걸쳐 있어 어업조정 측면에서 특정한 어업에 대해서 도도부현마다 허가척수의 최고한도, 허가할 수 있는 어선의 총톤수, 마력수 한도 등을 농림수산대신이 통일적으로 규제하여 도도부현지사가 이들 규제를 넘지 않는 범위내에서 허가하는 어업이다. 그 종류에는 중형선망(총톤수 5~40톤), 소형기선저인망(총톤수 15톤미만), 戸内海(세토나이카이)기선저인망을 조업구역으로 하는 총톤수 5톤미만), 소형 연어·송어 유자망(총톤수 30톤미만)이 있다.

일반지사허가어업은 어업법 제65조 제1항 및 수산자원보호법 제4조 제1항에 근거하여 어업규제 및 그 외의어업조정방안을 규정하고 있고, 수산자원 보호배양상의 필요에 의해 각 도도부현이 제정하는 어업조정 규칙, 내수면어업조정규칙에는 지역실정에 맞는 각종의 제한 조치가 규정되어 있다. 이 규칙에 의거하여 어업조정 및 수산자원의 보호 측

4) 한국해양수산개발원, 「연안어업관리제도 개선방안」, 2002, pp. 112-113.

면에서 지사가 지역실정에 비추어 어선척수 등을 규제의 필요성이 있는 어업에 대하여 허가어업으로 지정하여 관리하는데 대신허가어업, 법정지사허가어업, 정치어업권, 구획어업권, 일부 일본조어업, 연승어업 등을 제외한 대부분의 어업이 대상이다. 그 예로 소형선망, 선인망, 자망, 잠수기, 만새기어업, 지인망, 고정식자망, 지인망, 문어단지 등이 있으며, 공동어업권의 대상이 어업이라 하더라도 공동어업권에 근거하지 않고 영위되는 경우에는 허가가 필요하다.

한편 후쿠오카현 어업조정규칙을 살펴보면 제26조(허가 등의 기준) 제1항에 정수어업 관련 허가 또는 기업의 인가 신청이 정수를 초과하는 경우 지사는 다음 각호의 사항을 감안하여 어업별로 허가 또는 기업의 인가기준을 정하여 이에 따라 허가 또는 기업의 인가를 한다. 1. 수산자원의 보호배양 또는 어업조정을 위하여 또는 연안어업의 경영개선에 기여하기 위하여 당해 어업으로의 전환을 도모할 것 2. 당해어업 종사자가 당해어업의 어업인으로서 그 자립을 도모할 것을 규정하고 있고, 제2항에는 지사는 정수어업 관련 어업허가 또는 기업인가 신청을 모두 인정하면 어업의 정수를 넘는 경우 그 신청 중 현재 당해 어업허가 또는 기업인가를 받고 있는 자(당해 어업허가 유효기간이 만료하는 날이 제8조 제3항의 규정에 의하여 공시한 허가 또는 기업인가를 신청하여야 하는 기간의 말일 이전인 경우에 있어서는 당해 어업허가의 유효기간 만료일에 당해 어업허가 또는 기업인가를 받고 있는 자)가 당해 어업허가의 유효기간(기업의 인가를 받고 있는 자 또는 받고 있었던 자에 있어서도 당해 기업인가와 관련된 어업허가 유효기간)의 만료일이 도래하기 때문에 다시 한 신청(선박별로 허가를 요하는 어업에 있어서는 당해 허가 또는 기업인가 관련 동일한 선박 또는 그 대체선으로 총톤수 또는 마력수가 당해 허가 또는 기업인가 관련 선박의 총톤수 및 마력수를 넘지 아니하는 것에 대하여 한 신청에 한한다)이 있을 때에는 제1항의 규정에도 불구하고 그 신청에 대하여 다른 신청에 우



선하여 허가 또는 기업인가를 하는 것으로 한다.

제3항에는 제2항의 규정에 의하여 허가 또는 기업인가를 하면, 정수를 넘게 되는 경우에는 제2항의 규정에도 불구하고 적어도 다음 각호의 사항을 감안하여 허가 또는 기업인가 기준을 정하여 이에 따라 허가 또는 기업인가를 하는 것으로 한다. 1. 당해 어업의 조업상황 2. 각 신청자가 경제적으로 당해 어업에 의존하는 정도 3. 선박별로 허가를 요하는 어업에 있어서는 제2항의 규정에 의하여 허가 또는 기업인가를 하는 신청 관련 선박의 신청자별 척수 제4항에는 지사는 제1항, 제3항의 기준을 정하고자 할 때에는 미리 관계 해구어업조정위원회의 의견을 듣는 것으로 한다. 또한 제23조(허가 등을 하지 않는 경우)를 보면 제1항은 지사는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 어업허가 또는 기업허가를 하지 아니하는 것으로 한다. 1. 신청자가 제24조에서 정하는 적격성을 가지는 자가 아닌 경우 2. 그 신청 관련 어업과 동종의 어업허가가 부당하게 집중할 우려가 있는 경우 3. 어업조정 기타 수산자원의 보호배양상 필요가 있다고 인정하는 경우 제24조(허가 등에 대한 적격성) 어업허가 또는 기업인가에 대하여 적격성을 가지는 자는 다음 각호의 어느 1에도 해당하지 아니하는 자로 한다. 1. 어업에 관한 법령을 준수하는 정신이 현저히 결여된 자 2. 제1호 규정에 의하여 적격성을 갖지 아니하는 자가 어떤 명목으로 실질상 당해 어업경영을 지배할 우려가 있을 때라고 규정하고 있다.

## 2. 뉴질랜드

뉴질랜드는 처음으로 ITQ(Individual Transferable Quota System, 양도성 개인할당량)<sup>5)</sup> 제도를 도입하였으며 현재에도 그 제도를 보완하면서 가장 선진적인 어업관리를 실시하고 있는 국가로서, 1938년부터 허가제도

---

5) 어민들에게 연간 적정 어획량을 할당해 주는 방식

를 실시하였다. 1950년 및 1960년대 일본어선의 뉴질랜드 근해 조업으로 자원감소 및 어업분쟁이 발생하게 되고, 세계적으로 광활한 어업수역의 설정이 정착됨에 따라서 뉴질랜드 정부는 자국연안 수역의 수산업 진흥에 관심을 가지게 되었으며, 1963년 어업허가 제도를 폐지하여 자유입어제도를 도입(누구라도 어업허가를 받을 수 있음)하였다. 또한 정부는 어업에 대한 투자장려, 자본원조, 세금 일시면제 등으로 어업장려 정책을 시행하기에 이르렀다. 정부에 의한 어업장려 정책으로 인해 뉴질랜드의 어업은 급속한 발전을 이루었지만, 결과적으로는 극단적인 과잉투자에 의한 조업경쟁과 자원남획을 초래하게 되었다.<sup>6)</sup>

이로 인해 1982년 정부는 모든 어업허가의 신규 발급을 중지하였고, 1982년 근해에 서식하고 8어종에 대해서 13만톤의 총허용어획량을 설정하여 근해어업(9개 기업)에 할당하는 ITQ제도를 처음으로 실시하였다. 1986년에는 어업법을 수정하여 연안어업에서도 전면적 ITQ제도를 적용하였는데, 현재는 주요한 32어종을 ITQ로 관리하고 있다. 총허용어획량제도는 원주민들이나 영세어업인(전통적인 어업, 비상업적 어업)을 제외한 상업어업에 대해서만 실시되고 있다. 각각의 어업인 및 기업이 경제적 이익을 향유하는 한 경쟁적인 어획으로 인해 필연적으로 남획을 야기하며 이러한 경제적 이익이 소멸할 때까지 어획노력량이 증대하게 된다. 따라서 이를 회피하기 위한 하나의 방안으로서 ITQ제도가 도입되었다. 즉, 자원이용의 권리를 특정한 ITQ 보유자에게 한정하고, 그에 따라 발생하는 반사적 이익은 국민 전체에게 환원되어야 한다는 논리이며 ITQ에 의한 관리뿐만 아니고 어획물의 체장, 금어기, 금어구, 불법어구 금지 등의 어획노력량 규제도 병용하고 있다.<sup>7)</sup>

6) 한국수산회·한국해양수산개발원, 「효율적인 어업자원관리를 위한 감시·감독체계 구축 및 읍저버제도 운영방안에 관한 연구」, 2002, p. 122.

7) 한국수산회·한국해양수산개발원, 「효율적인 어업자원관리를 위한 감시·감독체계 구축 및 읍저버제도 운영방안에 관한 연구」, 2002, pp. 122-123.

뉴질랜드는 자원량에 대한 생물학적 자료를 바탕으로 어획량의 변동 사항을 참작하여 총허용어획량을 설정하는 대다수의 국가들과는 달리 단순히 과거의 어획실적을 기초로 하여 총허용어획량을 설정했다.<sup>8)</sup> 뉴질랜드는 1977년에 200해리 배타적 경제수역을 선언하고, 근해에 어업수역을 선포함과 동시에 최대지속적생산량(Maximum Sustainable Yield, MSY)이 평가될 수 있을 정도의 충분한 조사없이 총허용어획량을 발표하였다. 다시 말해 뉴질랜드 근해에는 한국, 일본, 러시아 어선이 조업하고 있었는데 뉴질랜드 정부는 외국 어선을 상대로 어업자원 조사를 하지 않았음에도 불구하고 뉴질랜드는 어업수역에 대한 총허용어획량을 결정했다.<sup>9)</sup> 뉴질랜드가 어업자원 관리수단으로 이용하고 있는 ITQ 방식에 의한 총허용어획량제도하에서는 정부도 일반 어업인과 마찬가지로 배분량을 취득·소유·양도·임대하는 것이 가능하며, 국가가 소유하는 ITQ방식은 대부분 외국인이나 외국 어선에게 임대해 주는데 사용된다. 그리고 외국의 개인 또는 기업에는 ITQ방식을 할당하지 않으므로 외국인이나 외국적어선은 ITQ방식을 소유할 수는 없고, 일반어업인이 외국인이나 외국어선에 대하여 ITQ방식을 임대할 수 없다(뉴질랜드 어업법 제28Z조). 외국인이나 외국어선은 국가로부터 ITQ방식의 일정량을 임차하는 것만이 가능하다.

### 3. 미 국

미국은 1976년에 수산자원보존관리법을 제정하여 전국을 8개의 해구로 나누고 각 해구마다 지역어업관리위원회(Regional Fishery Management Council)를 설치하며, 국내외 어업의 관리에 알맞은 어업관리계획을 작

8) 차철표, “총허용어획량에 의한 어업자원관리제도에 관한 연구”, 수산해양교육연구 제10권 2호, 1998, pp. 8-9.

9) 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, p. 21; 차철표, “총허용어획량에 의한 어업자원관리제도에 관한 연구”, p. 1.

성하여 어업 및 수산자원을 관리하고 있다.<sup>10)</sup> 미국의 전통적인 어업 관리제도는 ‘좁은 영해 넓은 공해’라는 공해자유주의에 기반을 두고 어종별 또는 어업별로 총허용어획량(TAC)에 대한 규제를 중심으로 어업을 관리하는 자유어업제도였다. 1990년대에 양도성개인할당량(ITQ) 제도가 이매패(二每貝, 조개류), 은대구, 넙치 등을 중심으로 실시되었는데, 미국의 TAC 산정에는 유어 및 다른 원인(혼획, 해상투기 등)에 의한 자원감소도 TAC에 포함되어 있다. 그리고 ITQ제도는 올림픽 방식으로 근간으로 하고 있다. 이러한 공해자유주의를 포기하고 배타적 경제수역 선포라는 영역확장주의로 해양관할정책을 변경하면서 어업에 대한 정책도 대폭적으로 수정되었다.<sup>11)</sup>

이러한 정책을 구체적으로 시행하기 위하여 제정된 것이 1976년의 수산자원보존관리법(이하 MFCMA라 칭함)인데, 이 법률이 현행 미국의 어업관리에 관한 기본법이다.<sup>12)</sup> 수산자원보존관리법의 주요내용을 보면 미국의 관할수역에 서식하는 수산자원, 고도 회유성 어종 및 소하성 어류 등은 식량공급, 국가 경제, 국민의 건강 및 여가활용 기회의 부여에 기여하고 있음에도 불구하고 수산자원이 어획압력의 증가, 수산자원의 관리와 보존 및 규제의 부적절, 그리고 직접 및 간접적인 서식지 손상 등으로 심각하게 고갈되었거나 고갈될 위험에 처하고 있다. 지난 10년간 급격하게 증가한 외국어선이 미국연안의 인접수역 수

10) 어업관리계획은 다음의 7항목의 국가기준에 합치하도록 되어 있다. ① 남획의 방지와 지속적 적정생산량을 달성할 것 ② 최상의 과학적 정보에 기초할 것 ③ 각 어종은 전 생태범위에 걸쳐 한 단위로서 관리하고, 종속어종은 한 단위 또는 긴밀한 조정을 통하여 관리할 것 ④ 다른 주의 주민에 대하여 차별을 두지 않을 것 ⑤ 수산자원의 이용 효율을 증가시킬 것 ⑥ 어업, 수산자원 또는 어획물간의 변동 및 돌발사태를 고려하여 대응할 것 ⑦ 관리 경비를 최소화할 것

11) 한국수산회·한국해양수산개발원, 「효율적인 어업자원관리를 위한 감시·감독체계 구축 및 읍저버제도 운영방안에 관한 연구」, 2002, p. 411.

12) Magnuson-Stevens Fishery conservation and Management Act of 1996(기존 Magnuson Fishery Conservation and Management Act of 1976); 한국수산회·한국해양수산개발원, 「효율적인 어업자원관리를 위한 감시·감독체계 구축 및 읍저버제도 운영방안에 관한 연구」, 2002, p. 412, p. 414.

산자원을 심각하게 고갈시켜서 국내 어민의 생존을 위협함은 물론 어구를 손상시키고 있다. 따라서 미국연안 인접수역에서 과도어획을 예방하여 수산자원을 회복하고 또한 서식지 보호를 위한 수산자원 보존 및 관리계획을 수립하여 미국 국민의 고용, 식량공급, 지속적 어업이 보장되도록 하여야 한다는 것이 MFCMA의 제정이유와 목적이다. 이 법에 따라 미국을 8개 지역으로 나누어 각각 지역에 지역어업관리위원회회를 두어 지역마다 어업관리를 실시하는 시스템을 채용하고 있다.

미국은 1930년 미국-캐나다 태평양어업위원회에서 처음으로 총허용어획량의 개념을 도입하여 어업자원 관리를 전개했다.<sup>13)</sup> 그리고 국내 어업에 대하여는 1971년에 양도성개인할당량에 의한 총허용어획량제도가 위스콘신주의 송어어업에 적용되면서 총허용어획량을 설정하였다. 이후 1982년에는 캘리포니아주의 샌프란시스코만의 청어알어업, 위스콘신주의 Yellow Perch 어업과 Chub 어업, 1989년에 Mominees 어업과 Whitefish 어업에 총허용어획량이 설정되고 1989년에는 오레곤주의 Yaquina만의 청어알 어업에 ITQ방식에 의한 총허용어획량제도가 적용·운용되고 있다. 그 후 1990년 10월에 해방조개와 대합조개에 대하여 ITQ방식에 의한 총허용어획량제도, 1992년 4월 wreckfish 어업, 1995년 3월 알래스카 근해의 넙치와 은대구에 대한 ITQ방식에 의한 총허용어획량제도를 도입하면서 총허용어획량을 설정하여 운용하고 있다.

이와 같은 ITQ방식에 의한 총허용어획량제도는 지역어업위원회가 맥너슨법의 국가기준에 따라 최초 할당기준과 참여자를 결정했다. 해방조개와 대합에 대한 ITQ방식 어업에서는 자국민이나 외국인을 불문하고 누구든지 ITQ방식을 소유할 수 있다. 해방조개에 관한 ITQ방식은 1986년부터 1989년까지 어업인들의 관행적 어획보고서에 기초하여 어선소유자에게 최초로 할당했다. 알래스카 넙치와 은대구 ITQ방식 어업에 있어서 어획 배분량은 일반적으로 미국시민, 또는 법인, 합명회사, 조합, 또

---

13) 차철표, “총허용어획량에 의한 어업자원관리제도에 관한 연구”, pp. 9-10.

는 미국에서 어선서류에 관한 연방기준을 충족하는 다른 실체 등 유사격 어선소유자에게만 최초로 할당되었다.

#### 4. 소결론

일본의 어업제도는 장관허가어업과 도도부현지사의 허가어업으로 원양어업과 근해어업 등 우리나라와 유사하지만 일본어업법상 우선순위에 관한 규정은 없었다. 다만, 도도부현 허가규칙에서 우선적으로 허가하는 조건을 정함으로써 우리나라와 같은 어업허가의 우선순위 내용을 포함하고 있을 뿐이다. 그렇다고 해서 일본이 어업허가를 할 때 다른 사람에 비해 우선적으로 한다는 것은 우선순위를 고려할 경우의 수만을 정한 것으로 우리나라의 어업허가 우선순위와는 다르다고 할 수 있다.<sup>14)</sup> 한편 뉴질랜드의 어업제도는 어선에 투자할 용의가 있는 뉴질랜드 국민이면 누구라도 어업허가를 받을 수 있도록 하였으며, 과잉투자에 의한 조업경쟁과 자원남획을 초래하여 1982년부터 모든 신규어업 허가에 대한 중지(Moratorium)를 발동하였고, 이후에는 총허용어획량(TAC)과 연계한 개별어획쿼터 즉, ITQ방식에 의한 총허용어획량제도로 도입하여 어업허가보다는 ITQ방식을 소지해야만 어업을 할 수 있는 것으로 하고 있다. 미국의 어업제도는 총허용어획량을 근간으로 어업관리를 하고 있으므로 어업허가 등에 관한 내용은 어획노력량 규제의 대표적 수단으로서 어업허가가 중심인 우리나라와 일본과 같이 어업허가가 상대적으로 엄격하지 않다. 이러한 이유로 뉴질랜드와 미국의 경우 어업허가의 우선순위 규정 자체가 필요하지 않으며, 현재 ITQ방식을 도입·운용하는 대부분의 서구 국가들이 어업허가와 관련한 경합은 없는 것으로 되어 있다.

우리나라의 어업허가 우선순위 규정을 정립하는 데 있어서 뉴질랜드와 미국은 수산자원을 공유수면 관리라는 인식에서 출발한다는 점에서

14) 후쿠오카현 어업조정규칙과 유사하다.

우리나라와는 큰 차이를 보이고 있다. 반면에 일본은 수산자원을 국가 자원 관리라는 인식에서 우리나라와 유사한 측면도 있지만 일본에서 시행되고 있는 어업허가규정을 전면적으로 적용하는 데는 한계가 있음을 볼 수 있다. 따라서 일본, 뉴질랜드, 미국 등 주요국 어업제도의 비교를 통한 시사점 도출에는 한계가 있음을 알 수 있다. 우리나라는 일본의 어업법 전신인 어업법, 어업령, 조선어업령 하에서도 우선순위 규정은 없었으나 조선어업령에서 볼 수 없었던 우선순위에 관한 규정을 새로운 제도로 수산업법 제정 당시(1953년 9월 9일 법률 제295호) 부터 입법화되었다. 어업을 생업으로 하는 영세어민의 보호와 어업을 산업으로서 발전시킨다는 취지에서 우선순위 제도가 도입된 것이라는 점에서 우리나라만 가지고 있는 특별한 제도라 할 수 있다. 이에 본 연구는 어업허가 우선순위에 대한 법적 고찰, 설문조사분석 및 AHP분석 등 정성적, 정량적 분석을 종합하여 우리나라 수산업의 현실에 적합한 어업허가 우선순위를 설정하고자 한다.

## II. 어업허가 우선순위의 법적 고찰

### 1. 어업허가의 일반논의

#### (1) 어업허가의 의의

허가는 법규에 의한 일반적·상대적 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 행위를 할 수 있도록 허용해 주는 행정행위를 말하며 이러한 명령적 행위로서의 허가는 학문상의 용어이고 사회가 다양화되어 각종 규제와 형태와 내용이 복잡해지면서 현실적으로 실정법에서는 특허·인가·승인·면허·지정·등록·신고 등의 여러 가지 표현으로 사용되고 있어 그 본래의 이론적인 의미와 성격과는 부합하지 않는 경

우가 많다.<sup>15)</sup> 따라서 허가는 공익목적 달성을 위한 행정행위의 금지와 그 해제과정이므로 명령적 행위이며, 본래 자유로이 할 수 있는 행위를 공공 복리상 필요한 경우 또는 법령에 의해 일반적으로 금지하는 것을 특별한 경우에 해제<sup>16)</sup>하는 것으로 허가에 의해 본래의 자유가 회복될 뿐 새로운 권리를 설정하는 형성적 행위가 아니다.<sup>17)</sup>

허가와 관련하여 면허어업과 신고어업을 살펴보면 면허어업은 어장을 특정하고 배타적·독점적 이용이 보장되어야만 성립될 수 있는 어업이기 때문에 어선을 이용하여 어군을 탐색하고 어업현장을 자유로이 이동하여 조업하는 허가어업과 구분된다. 이러한 어업에 관하여 특정인에게 면허하고, 그 어업에 방해가 되는 행위를 배제하여 피면허자로 하여금 그 수면을 배타적·독점적으로 이용할 수 있도록 한 것이 면허어업제도의 취지이다. 면허어업은 어구·어법의 성격상 일정한 해역을 배타적·독점적으로 이용할 필요가 있거나, 비교적 자본제화(資本制化)된 어업으로부터 영세어민의 생존권을 보장해 주기 위한 사회정책적인 필요에 의하여 도입된 제도이다. 면허어업은 일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 영위할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분의 바탕 위에서 행하는 어업이며, 어업의 면허에 의하여 부여되는 권리가 어업권이다.

한편 신고어업은 면허어업, 허가어업, 시험·교습어업 이외의 어업으로서 대통령령이 정하는 어업을 말한다. 신고어업은 어구·어법이 간

15) 국회사무처 법제실, 「법제이론과 실무」, 2005, p. 577.

16) 허가의 효과로서는 관계법상의 금지가 해제될 뿐이고, 타법상의 제한까지 해제되는 것은 아니다(도로교통법상의 허가와 건축법에서 규정하고 있는 건축허가는 그 허가권자의 허가를 받도록 한 목적, 허가의 기준, 허가 후의 감독에 있어서 같지 않으므로 도로법에 의한 허가가 있었다고 하더라도 건축법에 의한 허가를 다시 받아야 할 것이다(대판 1991.4.12. 91도218)). 그러므로 어업허가는 수산업법에 의한 일반적 금지의 단순한 해제이므로 타 법령에 의한 금지 또는 사법상의 불법행위 책임까지도 해제하는 것은 아니다(양세식, 「韓國水産法制」, 제일문화사, 1987, p. 46).

17) 金田植之, 「實用漁業法詳解」, 成山堂書店, 1994, p. 339. 김동희, 행정법 I, 박영사, 2008, p. 284. 우리나라 대법원 관례(4288행상 41), (1955. 8. 12대판) 및 63누97(1963. 8. 22 大判)도 같은 입장을 취하고 있다.



단하고 소규모로 행해지는 것이 특징이다. 어업면허제도나 허가제도와 같이 제한을 가할 필요가 없는 종류의 어업이라 할지라도 행정관청은 항상 어업의 상태를 파악하고 있음으로써 어구·어법의 변천, 어업인의 증감상황, 수산자원의 변동 등에 대응하여 필요한 경우에 적절한 조치를 취하기 위하여 신고어업제도를 마련한 것이다. 국가권력이 간섭하지 않더라도 어업질서 유지 측면에서 크게 문제되지 않는 소규모 영세어업이고 또한 어업인들이 자연적으로 향유할 수 있는 어업이기도 하다.

이에 비해서 어업허가는 수산자원의 보호, 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해진 상대적 금지를 특정한 경우에 특정한 자에게 그 금지를 해제하여 자연의 자유를 회복하게 하는 행정행위이다.<sup>18)</sup> 어업허가제도의 주된 목적은 연안어업 이익의 조정이라는 의미를 갖는 것으로 어업허가는 비교적 이동이 적은 어개류(魚介類)를 대상으로 하는 어업에 관해서는 자원보호상 선박의 척수, 어구·어법의 제한, 조업구역 및 조업기간 등을 제한해야만 하고, 자원에는 특별한 문제가 없지만, 업종간의 어업조정상 필요한 것으로, 주로 회유성 어개류를 대상으로 하는 어업에 대해서는 어업조정상 규제조치를 취해야 한다. 그리고 전술한 두 개의 항목에 대해 발생할 수 있는 문제를 미리 예측해서 규제 조치를 강구하는 소위 예방적 차원에서 이루어져야 한다.<sup>19)</sup> 예를 들면, 새로운 어법이 다른 지역에서 문제를 발생시키고, 자기가 속한 지역에서도 그 문제가 전파되고 있을 경우 현재 그 어업에 자원상황이나 어업조정상 특히 문제가 없어도 어업허가제를 시행한다고 하는 경우이다.<sup>20)</sup>

허가어업은 주로 원양어업과 근해어업에 관련된 것으로 연안어업과의 어획을 둘러싼 마찰을 발생시키는 경우가 많다. 어업간의 마찰을 해소하고 연안어업의 이익조정을 위하여 어업허가의 정수를 정하여 허

18) 양세식, “韓國水産業法研究(Ⅲ)”, 釜山水産大學論文集, 제24권, 1980, p. 2.

19) 佐藤隆夫, 「日本漁業の法律問題」, 勁草書房, 1978, p. 144.

20) 日本水産廳, 「漁業基本對策史料」 第2卷, pp. 83-84.

가할 뿐만 아니라, 허가 당시에 또는 허가 후에 어업허가의 제한과 조건(부관)을 규정하여 운영하고 있다. 그러나 허가어업에 관하여는 농림수산식품부장관의 권한을 시·도지사에게 대부분 위임하고 있어서(수산업법 제92조), 시·도지사가 대부분의 권한을 가지고 있지만 이 또한 시장·군수·구청장에게 대부분 위임하고 있다. 지방화 시대에 알맞은 특화 품종의 개발과 지방 어민의 적극적 참여 행정 및 지방간의 경쟁 체제를 유도할 수 있는 장점도 있으나, 지방자치단체가 허가한 어업의 체계적인 관리의 부재뿐만 아니라 관할수역에 서식하는 자원의 변동 상황을 파악할 수 있는 체제의 미구축 등 종합적이고 계획적인 관리가 힘들다. 이 때문에 중앙정부와 지방정부간의 근해어업 허가권한 환원 문제를 두고 대립하는 양상을 보이고 있다.<sup>21)</sup>

## (2) 어업허가의 성격

첫째, 어업허가는 명령적 행위이다. 특허(特許)가 특정인에게 권리 또는 포괄적 법률관계를 설정해 주는 형성적 행위임에 반하여, 허가는 국민에 대해 자연적으로 가지는 자유를 제한하거나 또는 금지된 자유를 해제하는 명령적 행위이다. 허가가 단순한 자연적 자유의 회복이 아니라, 헌법상의 자유권을 적법하게 행사할 수 있게 법적 지위를 창설하여 주는 행위이므로, 본질적으로는 형성적 행위로서의 성질을 가지며<sup>22)</sup>, 또한 허가로 인한 이익이 단순한 반사적 이익이 아니라, 금지를 해제함으로써 특정인에게 일정한 범위의 권리가 발생하는 것이므로 형성적 성격이 인정되어야 한다는 주장이 있다.<sup>23)</sup> 오늘날 허가를 형성적 행위

21) 지방자치법 제157조 제1항에서 단체장의 처분이 위법 부당한 것일 경우 주무장관은 시정명령권과 취소·정지권을 행사하게 할 수 있고, 제157조의 2에서 사무관리 및 집행을 해태하고 있을 때에는 직무이행명령과 행정대집행 및 행정·재정상의 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 있다.

22) 김동희, 前掲書, p. 288.

23) 박윤훈, 「최신행정법강의(上)」, 박영사, 1998, p. 345.

라고 보는 견해가 유력해지고 있다.<sup>24)</sup>

그러나 허가는 공익달성을 위하여 원래 인간으로서 누려야 하는 자유를 제한하는 것이므로 제한사유가 없는 경우에는 반드시 허가를 하여야 한다. 이 때문에 전통적 견해와 판례는 허가를 예방적 금지를 해제하여 자연적 자유를 회복시켜 줄 뿐, 특별한 법적 힘을 부여하는 것이 아니라는 점에서 명령적 행위로 보고 있다.<sup>25)</sup> 어업허가는 수산자원의 보호, 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해진 상대적 금지를 특정한 경우에 특정한 자에게 그 금지를 해제하여 줌으로써 자연의 자유를 회복하게 하는 행정행위이다. 그러므로 허가어업이란 본래의 자유를 회복하는 것이라는 의미를 가지며, 상대적 금지의 해제라는 명령적 행위라 할 수 있다.

둘째, 어업허가는 기속행위이다. 어업허가는 개인에게 수익적인 효과를 부여함으로써 허가 여부에 관한 결정은 행정청의 재량에 속하며, 어업허가로 인하여 개인이 누리는 이익은 단순한 반사적 이익으로 보고 있다. 그러나 허가의 대상이 되는 행위는 헌법에서 기본권으로 보장하고 있는 개인의 자연적 자유이다. 그러므로 공익달성에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 허가의 법정 요건이 충족되면 행정청은 필요한 처분을 하여야 하는 기속적 성격을 갖는다. 만약 행정청이 신청인의 신청에 따르는 처분을 거부하거나 부작위로 처분을 하지 않는 경우에는 위법의 문제가 발생한다.

이에 대해서 대법원은 허가신청이 법정요건에 합치하는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 이를 허가하여야 하며, 공익상 필요가 없음에도 불구하고 요건을 갖춘 자에 대한 허가를 관계 법규에서 정한 제한사유 이외의 사유를 들어 거부할 수는 없다고 판시하고 있다.<sup>26)</sup> 그러나 허가

24) 박균성, 「행정법 강의」, 박영사, 2009, p. 246.

25) 홍정선, 「행정법원론(上)」, 박영사, 2009, p. 323.

26) 대법원 판례 1992. 12. 11. 92누3038; 1993. 5. 27. 93누2216.

여부는 행정청의 재량에 속한다. 대법원에 의하면, 행정행위의 본질상 금지의 해제나 그 해제를 다시 철회하는 것은 공익성과 합목적성에 따른 당해 행정청의 재량행위라 판시하였다.<sup>27)</sup> 이와 같이 대법원의 판시 태도는 전적으로 허가의 기속행위적 성격을 정확하게 지적한 것이다.

셋째, 어업허가는 반사적 이익이다. 신청인에게 허가가 부여되는 것은 관련 법규가 일정한 요건의 충족시에 신청인의 이익을 보호하라는 법규의 기속성과 사익 보호성으로부터 성립하는 공권과 다르다. 허가의 부여 여부는 관련법규에 비추어 공익상 지장이 있는가 없는가 하는 것이 유일한 기준이며, 이러한 기준에 의거하여 그 허가여부를 결정하는 것은 행정청의 재량영역이다. 허가를 받으면 상대방은 일정한 행위를 할 수 있는 권리 내지 법률상 이익을 향유하게 된다. 이 때에 허가를 받은 자가 누리는 경제적 이익은 반사적 이익에 불과하다. 왜냐하면, 허가제도를 설정하는 법 규정은 공익의 달성을 목적으로 하고 있을 뿐, 허가를 받은 자의 경제적인 영업상의 이익을 보호하고 있다고 볼 수 없기 때문이다.<sup>28)</sup> 판례도 허가로 인하여 누리는 영업상의 이익은 원칙상 반사적 이익에 불과하다고 보고 있다.<sup>29)</sup> 어업허가는 허가를 받은 자가 사실상 독점적인 이익을 얻는 경우가 있어도 그것은 일반적 금지에 의한 반사적 이익<sup>30)</sup>에 불과하기 때문에 권리가 아니라는 것이 통설이다.<sup>31)</sup>

넷째, 어업허가는 대물적·혼합적 허가이다. 어업허가의 대상이 사람인지 물건인지에 따라 대인적 허가, 대물적 허가 그리고 이들 양자를

27) 대법원 판례 1985. 2. 8. 84누369.

28) 홍정선, 前掲書, p. 249.

29) 대법원 판례 1998. 3. 10. 97누4280.

30) 63누97(1963. 8. 22 大判)에서 공중 목욕장의 적정 분포를 규정한 公衆沐浴場業法 施行細則에 의하여 기존 목욕장업자가 받은 독점적인 경제적 이익을 반사적 이익으로 보고 있다. 또한 69누91(1971. 6. 29 大判)에서도 국내 산업의 보호 육성도 그 목적의 하나로 하고 있는 무역거래법상의 수입 제한이나 금지조치로 국내 생산업체가 받은 이익을 반사적 이익으로 보고 있다.

31) 양세식, “定置漁業權制度에 관한 研究”, 『釜山水産大學 論文集』, 제31권, 1983, p. 4.

포함하는 혼합적 허가로 나눌 수 있다. 대인적 허가는 운전면허, 의사면허와 같이 주로 사람의 능력, 지식 등 주관적 요소를 대상으로 하는 허가를 의미하고, 대물적 허가는 물건의 내용, 상태 등 객관적 요소를 대상으로 하는 허가를 의미한다. 또한 혼합적 허가는 인적 요소와 물적 요소가 결합된 상태를 대상으로 하는 허가를 말한다. 대인적 허가는 일신전속적이기 때문에 그 효과를 다른 사람에게 이전할 수 없는데 반하여, 대물적 허가는 물건 또는 사업의 양도, 상속 등에 수반하여 이전할 수 있다.

혼합적 허가의 경우에는 인적 요소의 변경에 관해서는 새로운 허가를 요하고, 물적 요소의 변경에 관해서는 신고를 요하는 등 제한이 따르는 것이 일반적이다. 어업허가는 어업허가를 신청할 때, 근해어업, 원양어업 및 연안어업은 어선에 대하여,<sup>32)</sup> 해상종묘생산어업은 시설에 대하여 정치성 구획어업은 어구에 대해 각각 신청하도록 하고 규정하고 있기 때문에 대물적 허가라 할 수 있다. 그리고 허가관청에서 정한 허가의 우선순위와 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제23조(타인지배의 한계)의 규정은 일정한 자격 또는 능력을 조건으로 하고 있기 때문에 혼합적 허가라 할 수 있다.<sup>33)</sup>

### (3) 어업허가의 대상과 효과

어업허가의 효과는 원칙적으로 허가를 받은 사람에 대한 관계에서만 발생하나 대물적 허가에 있어서는 허가의 대상인 어선이나 시설 등의 이전에 따라 그 어선이나 해상종묘생산시설을 이전받은 자에게도 허가의 효과도 이전되는 것이 보통이다. 또한 허가는 당해 허가관청의

---

32) 어선법 제8조(건조·개조의 허가 등) 제1항에서 어선을 건조·개조하고자 하는 자 또는 어선의 건조·개조를 발주하고자 하는 자는 농림수산식품부령이 정하는 바에 의하여 농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다.

33) 황갑수, 「수산업법해설」, 수협문화사, 1998, p. 183.

관할구역 내에서만 미치는 것이 원칙이나, 법령에 규정이 있거나 허가의 성질상 관할구역을 국한시키지 못하는 경우 관할구역 바깥까지 그 효과가 미친다. 또한 허가어업이란 허가를 받으면 사실상 독점적 상태가 되나, 이것은 경찰제한의 결과로서 반사적 이익에 지나지 않기 때문에 별단의 규정이 없는 한 양도의 목적이 될 수 없다. 허가어업은 본래의 자유를 회복하는 것이라는 의미를 갖기 때문에 그 의미로는 다른 어업을 배타해서 독점적으로 영위하는 면허어업과는 본질적으로 그 성격을 달리한다.<sup>34)</sup>

반면에 허가는 단순한 자연적 회복에 그치는 것이 아니라 제한을 해제하여 적법한 권리행사를 가능하게 하여 주는 행위이므로 설권적 성질도 가지며, 이러한 점에서 허가와 면허(특허)의 구분이 상대화되어 가고 있다고 하여 허가와 특허의 융화현상이라고도 한다.<sup>35)</sup> 또한 허가어업은 면허어업과 달리 어장이 특정되어 있지 않으므로 경제적으로 특권화되고 상당한 가치가 있어도 어장의 특성을 물권으로 하여 강하게 보호하고 있는 면허어업과 달리 법률상의 권리가 아니기 때문에 그 처리는 반드시 법률을 요하는 것은 아니다.<sup>36)</sup> 그러나 허가어업은 법률에서 인정하는 권리는 아니지만, 어업허가의 경제적 가치나 어업이익의 독점은 이권화 되고 있다.

한편 어업허가의 대상과 관련하여 수산업법 제41조의 규정에 의하여 어업허가를 받고자 하는 자는 근해어업·원양어업 및 연안어업은 어선에 대하여, 해양종묘생산어업은 시설에 대하여, 정치성 구획어업에 대하여는 어구에 대하여 이동성 구획어업은 어선에 대하여 각각 어업허가를 신청하여야 한다(어업허가규칙 제4조).<sup>37)</sup> 그리고 근해어업·원양

34) 佐藤隆夫, 「日本漁業の法律問題」, 勁草書房, 1978, p. 144; 金田楨之, 前掲書, p. 339.

35) 황갑수, 前掲書, p. 97.

36) 佐藤隆夫, 前掲書, p. 60.

37) 종전에는 근해어업·원양어업 및 연안어업은 어선 1척에 의해 조업하는 어업은 어선에 대하여, 어선 2척에 의하여 조업하는 어업은 어구에 대하여, 각각 어업의

어업·연안어업 또는 구획어업의 허가를 받고자 하는 자가 어선의 구조와 성능에 비추어 동일한 어선으로 2개 이상의 어업을 할 수 있는 경우에는 동일한 어선에 대하여 3개 이하의 어업을 신청할 수 있다. 연안어업과 근해어업 및 허가관청이 다른 연안어업과 원양어업의 경우에는 동일한 어선에 대하여 중복하여 그 허가의 신청을 할 수 없다(어업허가규칙 제4조 2항 단서). 허가금지에는 수산업법상 허가금지와 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙상의 허가금지 및 수산자원보호령상의 허가제한 등을 들 수 있다. 먼저 수산업법상 허가금지의 경우는 어업의 면허 또는 허가를 받은 자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령, 처분, 제한이나 조건에 위반한 경우이다.

어업인의 수산업법의 위반이 아니라 행정 관청의 필요에 의한 경우로서 수산자원의 번식 보호상 필요하거나 국방 기타 군사상 필요한 때 및 선박의 항행, 정박, 계류, 수저전선의 부설 기타 공익상 필요한 때이다. 어업허가 및 신고에 관한 규칙상의 허가금지는 범법 등에 의한 어선의 결격 사유가 있을 때 그 어선에 대한 허가 신청을 금지하는 데 주안점을 둔 것으로 어업허가 및 신고에 관한 규칙 제12조(어업허가의 제한), 제13조(구획 어업허가의 제한) 및 제14조 허가의 제한 및 조건)에 상세하게 규정하고 있다. 그러나 이 규정들은 허가의 부당한 집중 방지 또는 적정한 자원 유지 등을 위한 적극적인 경제법적 정서의 요건은 없다.<sup>38)</sup> 수산자원보호령에서는 외국과의 어업협정, 어업협력, 어업조정상 또는 어업경영의 안정을 위하여 필요하다고 인정될 때에는 어업의 허가를 제한할 수 있다고 하여 어업 경영의 안정이 어업허가 제한의 요건이 될 수 있다고 표명하고 있다. 이것은 다양하고 적극적인 경제법적 정서의 의욕의 표명이기보다는 어업허가의 보호를 통한 권리 촉진의 일환이라 할 수 있다.

---

허가를 신청했었다.

38) 양세식, “韓國水産法制研究(Ⅲ)”, 釜山水産大學論文集, 제24권, 1980, p. 15.

## 2. 어업허가 우선순위의 개념정립

### (1) 어업허가 우선순위의 연원

수산업법에서 규정하고 있는 어업허가의 금지사유에 해당하지 않고 또한 적법한 절차에 따라서 어업허가를 신청하면 행정관청이 어업허가를 해야 하는 것이 원칙이다. 그러나 어업허가는 허가의 신청이 경합할 경우에 누구에게 어떤 기준으로 허가할 것인가가 문제된다. 어업허가의 신청이 경합할 경우에 허가받을 자의 순서를 정한 것이 우선순위 규정이다. 일반적으로 허가는 먼저 신청한 것부터 심사하여 신청요건을 갖춘 때에는 허가하여야 하는 선원주의(先願主義)가 원칙이나,<sup>39)</sup> 어업허가는 조업구역이 공유수면일 뿐만 아니라 수면을 종합적 고도이용을 기하여야 할 공익적 필요 등에 의거 일정한 자격을 갖추거나 능력을 구비한 자에게 우선적으로 허가를 하도록 하고 있다. 따라서 어업조정 또는 자원보호상 어업허가 정수를 정하고 있거나 조업척수를 제한하고 있는 경우에 어업허가 신청이 그 제한하는 수를 초과하면 우선순위에 따라 선택적으로 허가할 수밖에 없다.

어업허가의 우선순위는 다른 사람보다 우선적으로 허가를 받을 수 있는 자의 순위를 규정한 것이고, 우선순위의 결정은 특별한 사유가 없는 한 다른 사람에 우선하여 허가처분 하겠다는 것을 약속하는 행위로서 강학상 확약에 불과하다.<sup>40)</sup> 1999년 10월 16일 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제10조가 폐지되기 전에는 어업허가의 정수가 있는 어

39) 신규의 발명을 하여 특허를 받고자 하는 자는 특허출원서를 특허청장에게 제출하여야 하는데 만일 동일한 발명에 대하여 둘 이상의 출원이 경합하였을 때는 최선출원자(最先出願者)만이 특허를 받을 수 있다(특허법 36조). 이와 같은 선원주의는 특허 이외에 의장(意匠)·실용신안(實用新案)·상표(商標)와 같은 공업소유권의 부여에서도 동일하게 적용되며(의장법 제16조 제1항, 실용신안법 제7조 제1항, 상표법 제8조 제1항), 광업권의 설정에 있어서도 적용된다(광업법 제21조 제1항).

40) 대법원 판례 1996. 6. 11. 95누10358.



업에 있어서 우선순위와 어업허가의 정수가 있는 어업에 대한 우선순위를 가진 자가 어업허가의 신청을 하지 않는 경우에 우선순위를 정하고 있었다. 그리고 해상종묘생산어업의 우선순위는 이와 별도로 정하고 있었다. 그러나 농림수산물부령으로 정하고 있던 어업허가의 우선순위를 어업허가 행정관청이 정하도록 수산업법을 개정함으로써 어업허가의 우선순위는 허가관청에 일임되어 있다.

수산업법상 어업허가 우선순위의 규정은 조선어업령(朝鮮漁業令)에서 볼 수 없었던 새로운 제도로써 제정 수산업법(1953년 9월 9일 법률 제295호)에서부터 입법화되었다. 이 당시의 어업허가 우선순위는 어업을 생업으로 하는 영세어민의 보호와 어업을 산업으로서 발전시킨다는 취지에서 면허어업에만 규정되었다. 어업면허의 우선순위를 정한 것은 어업을 생업으로 하는 영세어민을 보호하여 주는 것이 우리나라 수산제도의 민주화에 가장 알맞고 그 정신에 부합된다고 판단했기 때문이다. 어업허가의 우선순위는 1990년 8월 1일 수산업법 개정(법률 제4252호)에서 제41조 4항에 “제1항 내지 제3항의 규정에 의하여 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, 허가의 우선순위, 해상종묘생산어업의 시설기준 및 생산종묘의 종류 기타 허가에 관하여 필요한 사항은 농림수산물부령으로 정한다”고 규정함으로써 처음으로 나타났다.

그러나 수산업법의 하위법령인 어업허가에 관한 규칙(농림수산부령 제927호)이 1985년 3월 2일 제정되었는데, 동 규칙 제10조에 어업허가의 우선순위에 관하여 규정하고 있었다. 수산업법에 우선순위에 대한 법적 근거가 없을 뿐만 아니라, 법률에서 위임하지도 않은 사항을 부령에서 규정하고 있었던 것이다. 어업허가에 관한 규칙 제10조에서 정하는 우선순위를 살펴보면 제1항에서 허가의 정한수가 있는 어업은 어업허가 유효기간의 만료로 동종어업의 허가를 신청하는 자, 어업의 허

가를 받은 어선을 대체하기 위하여 그 어업의 폐지 신고와 동시에 동종어업의 허가를 신청하는 자, 어업의 허가를 받은 어선과 어구를 양수하여 동종어업의 허가를 신청하는 자. 다만, 어선과 어구를 양도한 자가 어업의 폐지신고를 하는 경우에 우선하여 허가하여야 한다. 다만, 제11조제4항의 규정에 의하여 어업허가를 받은 자 또는 그로부터 어선과 어구를 양수한 자에 대하여는 우선하여 허가하지 아니한다. 제2항에서는 허가의 정한수가 있는 어업에 대하여 제1항 각호의 1에 해당하는 자가 어업의 허가신청을 하지 아니하는 때에는 당해 어업을 5년 이상 경영하였거나 종사한 자, 당해 어업을 1년 이상 5년 미만 경영하였거나 종사한 자 및 당해 어업외의 어업을 5년 이상 경영하였거나 종사한 자, 제1호 및 제2호에 해당하지 아니하는 자의 순서에 따라 어업허가를 하여야 한다. 제3항에서는 제2항의 규정에 의한 동순위의 신청이 있는 때에는 당해 관할관청이 지역적인 여건 등을 참작하여 정하는 세부지침에 따라 순위를 결정한다.

또한 1991년 4월 24일 제정된 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙(농림수산부령 제1073호) 제10조에서 어업허가의 우선순위를 정하고 있는데 그 내용은 어업허가에 관한 규칙과 대동소이하다. 다만, 허가의 정수가 있는 어업에 있어서 어업의 허가를 받은 어선·어구 또는 시설의 소유권을 취득하거나 이를 임차하여 동종어업의 허가를 신청하는 자와 제11조의 규정에 의한 어업허가의 유예기간이 만료되거나 유예사유가 해소되어 동종어업의 허가를 신청하는 자 등을 어업허가의 우선순위에 포함하고 있다. 또한 해상종묘생산어업의 허가신청수면이 경합되는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 어업허가유효기간이 만료되어 그 수면에 동종어업의 허가를 신청하는 자, 양식어장이 있는 어민으로서 양식어장에 소요되는 종묘확보를 위하여 종묘생산어업허가를 신청하는 자의 순위에 따라 어업허가를 한다고 하였다.

그리고 1999년 4월 15일 수산업법 개정(법률 제5977호)에서는 허가의 우선순위에 관하여 어업여건 등을 감안하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다고 함으로써 1999년 10월 16일 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙(농림수산식품부령 제148호) 개정에서 동 규칙 제10조(어업허가의 우선순위)를 삭제하였다. 그러나 해당 어업을 허가하는 행정관청이 어업여건 등을 감안하여 허가의 우선순위를 정하도록 법률에서 정하고 있으나, 이를 이행하는 허가관청이 거의 없는 것으로 파악되고 있다.

## (2) 어업허가 우선순위의 효과

어업허가의 우선순위의 성격에 대한 판례나 학자의 견해를 밝히고 있는 경우는 거의 전무하다. 결국 어업면허의 우선순위의 성질에 관한 대법원의 판례를 기초로 하여 어업허가의 우선순위의 성질을 유추할 수밖에 없다. 1996년 6월 11일 대법원의 어업면허 거부처분 취소선고<sup>41)</sup>에서 수산업법 제13조는 도지사가 어장의 이용계획을 수립하여 수산청장의 승인을 얻은 다음 그 계획의 범위 안에서 법 제8조에 의한 어업의 면허를 하는 경우 다른 사람보다 우선적으로 면허를 받을 수 있는 자의 순위를 규정한 것이다. 다시 말해서 도지사가 어업의 면허를 할 때에는 제4조의 규정에 의한 어장이용개발계획의 범위 안에서 이를 하여야 하며(수산업법 제8조 제2항), 법 제34조 제1항 1호~5호에 해당할 때에는 어업의 면허를 하지 아니할 수 있도록 하는 법 제11조(면허의 금지) 제1항의 규정과 수산자원을 조성·보호하고 수면을 종합적으로 이용함으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하고자 하는 수산업법의 입법목적에 비추어 볼 때 법 제13조의 우선순위는 면허를 받을 수 있는 자의 순위를 정한 것에 불과하다. 수산업법 시행령(1994.12.24 개정 전의 시행령) 제6조 제1항 내지 제3항의 규정<sup>42)</sup>에 의

41) 대법원 판례 1996. 6. 11. 95누10358.

42) 제6조(면허신청 등) ① 법 제8조제1항의 규정에 의하여 어업의 면허를 받고자 하

한 우선순위 결정은 행정청이 우선권자로 결정된 자의 신청이 있으면, 그에게 면허를 하지 아니할 만한 다른 사유가 없을 경우, 다른 사람에게 우선하여 면허처분을 하겠다는 것을 약속하는 행위로서 강학상 확약에 불과한 것이며, 시행령 제6조 4항의 규정<sup>43)</sup>은 시행령 제6조 제1항 내지 제3항의 절차에 의하여 우선순위자로 결정된 자로부터 면허신청을 받은 행정청이 그에게 면허를 하지 아니할 만한 사유가 없을 때에는 지체없이 면허를 하여야 한다는 취지의 규정으로 해석하여야 한다.

또한 지구별 조합이 가지고 있는 어업권 행사에 관한 우선순위 규정의 성질에 대하여 대법원은 “지구별 조합이 가지고 있는 어업권에 대한 행사의 우선순위 규정은 어업권자가 어업권 행사계약을 체결함에 있어 어장관리규약에 정해 놓은 행사자 수의 범위를 넘어 어업권 행사계약 신청자들이 경합하는 경우에 규약이 정하는 수만큼의 행사자를 책정하는 준칙을 정한 것이다. 어업허가 우선순위의 규정이 최우선순위에 규정되어 있는 사람에게 곧바로 어업권을 행사할 수 있는 권리를 부여하려는 것이거나, 최우선순위에 있는 사람만이 우선적·독점적으로 어업권 행사계약을 체결할 권리가 있음을 규정한 것이 아니다. 그러므로 최우선순위자만이 독점적으로 어업권 행사계약을 체결할 권리

---

는 자는 개발계획이 공고된 날부터 60일 이내에 그 면허를 받고자 하는 수면에 대하여 농림수산부령이 정하는 우선순위결정신청서에 필요한 서류를 첨부하여 당해 수면을 관할하는 시·도지사에게 제출하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항의 규정에 의하여 우선순위결정신청서를 받은 경우에는 법 제89조의 규정에 의한 시·도 수산조정위원회(이하 “시·도위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 매년 12월31일까지 어업의 면허를 할 수면별로 그 신청인에 대한 면허의 우선순위를 결정한다.

③ 시·도지사는 제2항의 규정에 의하여 면허의 우선순위를 결정한 경우에는 지체없이 그 우선순위와 어업면허에 필요한 서류를 제출할 기간을 기재한 통지서를 그 신청인에게 송부하여야 한다.

43) 시·도지사는 신청인이 제3항의 기간 내에 제1종 양식어업·제2종 양식어업 및 공동어업에 있어서는 어장구역 1건 마다 정치망어업에 있어서는 어구1구에 대하여 그 어구를 부설하고자 하는 수면을 구획하여 농림수산부령이 정하는 어업면허신청서에 필요한 서류를 첨부하여 이를 제출한 경우에는 지체없이 그 신청인에 대하여 어업의 면허를 하여야 한다.

가 있다고 할 수 없다”고 판시하였다.<sup>44)</sup> 대법원은 수산업법 제8조에 의거한 어업면허에 선행하는 우선순위결정을 확약이라 보았다(대법원 판례 95.1.20, 94누6529). 그러나 학설은 이는 어업면허의 예비결정으로서의 성질을 가지는 다단계행정절차의 부분을 이루는 것으로 본다.

한편 1999년 10월 16일 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제10조를 삭제하기 전에 허가의 정수가 있는 어업허가의 우선순위는 유효기간의 만료로 인하여 허가를 신청하는 자(재허가 신청자)를 최우선으로 하면서, 최우선순위를 가진 자가 어업허가의 신청이 없는 경우 어업의 경영이나 또는 어업에 종사한 경험을 기준으로 우선순위를 규정하고 있었다. 현행 수산업법 제41조 제4항 단서에 “허가의 우선순위에 관하여 어업여건 등을 감안하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다”고 정하고 있으나 어업을 허가하는 대부분의 행정관청은 어업허가의 우선순위를 정하는 내규나 자치규범을 마련하지 않고 있다. 현행 어업제도상 우선순위는 어업허가의 유효기간 만료로 인하여 재허가할 경우에는 특별히 문제되지 않으나 신규로 어업허가를 할 경우에는 문제가 된다. 최근 우리나라의 자원상황, 어장축소 문제 등 어업여건이 악화되어 국가적 차원에서 새로운 어업의 허가가 발급되지 않기 때문에 특별히 문제되지 않는 것으로 볼 수 있다.

그러나 법률에서 허가의 우선순위에 관한 규정을 허가관청에 위임하였으나, 그 허가관청이 우선순위를 정하지 않고 있는 것은 법체계상의 문제가 발생한다. 또한 우선순위에 관한 규정이 필요할 경우에 그 때의 어업여건이나 지역경제 상황 등을 감안하여 정하는 것이 보다 현실성을 확보할 수 있다는 일면도 있지만, 우선순위에 관한 규정을 미리 정해 두지 않을 경우 행정작용의 남용과 독선의 여지가 남을 뿐만 아니라, 어업정책에 대한 어업인의 불신과 갈등을 유발시키는 결과를 초래할 수도 있다. 어업허가 우선순위는 어업의 허가를 하는 경우 다른

---

44) 대법원 판례 1997. 6. 13. 95다20058.

사람보다 우선적으로 허가를 받을 수 있는 자의 순위를 규정한 것이지만, 행정관청이 우선순위의 착오로 인하여 허가한 경우에 그 일방 당사자는 소원을 제기할 이익이 있고 또한 행정관청이 잘못 인정하여 어업의 허가를 한 경우에 당해관청은 어업허가를 취소할 수 있다.<sup>45)</sup>

### (3) 어업허가 우선순위의 법적 논의

첫째, 기속재량행위에 관한 논의이다. 행정행위는 법규 하에서 법의 구체화 또는 집행으로 행하여지는 행위이지만 근대행정의 광범성과 복잡다기성 때문에 엄격한 법의 기속이 요청되는 행정분야에 있어서나 구체적인 사정에 적극적으로 공익목적 달성을 위한 사명을 가진 행정분야에 있어서나 행정청의 재량을 어느 정도 인정함은 불가피하다. 행정행위에는 비교적 법의 기속을 받는 경우와 비교적 광범한 행정청의 재량이 인정되는 경우가 있다. 법의 구체화 또는 집행으로 행해지는 행위를 기속행위라 하고 어느 정도 행정청의 재량이 인정되고 이 재량에 의해 행하여지는 행위를 재량행위라 한다. 우선순위에 의한 어업허가가 기속행위인가 재량행위인가 이에 대하여 대법원은 “수산업법 제27조의 우선순위는 도지사가 어장의 이용계획을 수립하여 수산청장의 승인을 얻은 다음 그 어장이용개발계획의 범위 안에서 법 제8조에 의한 어업의 면허를 하는 경우에 다른 사람보다 우선적으로 면허를 받을 수 있는 자의 순위를 규정한 것에 지나지 않는 것이다.

따라서 도지사가 어장의 이용개발계획을 수립하여 수산청장의 승인을 얻기만 하면 의무적으로 그 어장이용계획의 범위 내에서 제27조 제1항, 제2항에 의한 최우선 순위자에게 어업의 면허를 하지 않으면 아니 된다고 해석할 수 없는 것이다”고 판시함으로써 기속재량행위임을 밝히고 있다.<sup>46)</sup> 기속재량은 엄격한 의미에서는 재량권의 행사가 아니

45) 대법원 판례 1974. 9. 24. 제2부, 74누180.

46) 대법원 판례 1989. 5. 23. 제3부, 88누4034.

라 법개념의 충족에 지나지 않으며, 따라서 기속재량은 기속행위적인 성질의 것이라고 할 수 있다. 기속재량이란 법문상으로는 행정청의 자유로운 재량을 허용하는 것 같으나 실제로는 처분의 요건과 여부에 대하여 법의 취지가 이미 일의적(一義的)으로 확정되어 있는 까닭에 행정청의 재량은 단지 구체적인 경우에 그 취지나 법칙이 무엇인가를 해석·판단하여 행위함을 내용으로 할 뿐인 재량을 뜻한다. 그러므로 기속재량을 위반하면 행정소송의 대상이 된다.

둘째, 포괄위임입법금지원칙에 관한 논의이다. 우리나라 헌법 제75조에는 포괄위임입법금지원칙을 규정하고 있는데 포괄위임입법금지원칙이란 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다.<sup>47)</sup> 위임입법의 구체성·명확성의 요구 정도는 그 규제대상의 정도와 성격에 따라 달라질 수 있으며 예측가능성의 유무를 판단함에 있어서는 당해 특정 조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니고, 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하여야 하며, 각 대상 법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토하여야 한다.<sup>48)</sup> 예를 들어 직업안정법 제33조에서 유료직업소개사업 허가의 종류, 요건, 대상 기타 허가에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있는데, 이것은 헌법상 포괄위임입법금지의 원칙에 위배된다고 보는 견해와 의료보험법 제33조 제1항의 법률규정이 입법위임을 하면서 “보건복지부장관이 정하는 바에 따라”라고 하는 형식을 사용함으로써 구체적인 내용의 예측이 곤란할 뿐만 아니라 포괄적으로 백지위임하고 있으므로 이는 헌법상 위임입법의 한계를 일탈한 것으로 포괄위임입법금지의 원칙을 위배한 것으로 판시하였다.<sup>49)</sup>

47) 헌판집 7-2, 598(607).

48) 대법원 관례 1998. 2. 27. 97헌마64.

49) 방승주, “직업선택의 자유”, 憲法論叢 제9집, 1998, p. 240.

어업허가의 우선순위에 대한 수산업법의 규정은 동법 제41조 제4항 후단에 “허가의 우선순위에 관하여 어업여건 등을 감안하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다”고 되어 있다. 이것은 법률로부터 하위 법령에 규정될 내용 즉 우선순위에 관한 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함에도 불구하고 그러하지 못하며, 또한 관련 법조항 전체를 보고 예측 가능성을 판단하여야 한다고 하지만, 허가의 우선순위는 제41조 제4항 이외의 다른 법조항이 없다. 더구나 부령에서 규정하고 있던 허가의 우선순위를 허가관청에 위임하였으나, 허가관청에는 우선순위에 관한 세부지침을 마련하지 않고 있다.

셋째, 직업선택의 자유제한에 관한 논의이다. 1997년 이후 귀어인구가 증가하면서 어업에의 진입을 희망하는 자의 수도 증가하였으나, 현행 어업허가 또는 면허의 우선순위 규정이 새로이 어업을 경영하고자 하는 자를 원천적으로 봉쇄함으로써 헌법이 보장하는 직업선택의 자유를 제한한다는 주장이다.<sup>50)</sup> 직업선택의 자유에는 직업선택, 직업종사, 직업결정, 직업변경 및 직장선택의 자유, 경쟁의 자유, 겸직의 자유, 경영의 자유를 말한다.<sup>51)</sup> 오늘날 우리나라는 수산자원의 감소와 어장 축소 등 수산업 여건이 극도로 악화되어 있으나 어업허가가 갖는 수익적 효과 때문에 어업을 경영하고자 하는 자들의 경합현상은 불가피하다. 어업허가의 우선순위는 단순히 어업허가를 받을 자의 순위를 정한 것에 불과하나 이것이 어업에의 진입을 희망하는 자의 신규 진입을 제한하기도 하고, 한편으로는 어업경영의 영속성을 보장한다는 측면에서의

50) 헌법 제15조에 따른 직업선택의 자유는 단순히 직업을 선택할 수 있는 자유뿐만 아니라, 직장선택의 자유, 직업수행(행사)의 자유와 전직의 자유 등 포괄적인 직업의 자유를 보장하는 것이다(방승주, 앞의 논문, p.214).

51) 헌법재판소의 변호사법 제10조 제2항에 대한 위헌심판(1989. 11. 20. 89헌가102, 판례집 1, 329), 체육시설의 설치이용에 관한 법률시행규칙 제5조에 대한 헌법소원(1993. 5. 13. 92헌마80, 판례집 5-1, 365), 주세법 제38조의7 등에 대한 결정(1996. 12. 26. 96헌가18, 판례집 8-2, 680), 행정사법 제35조 제1항 제1호 등에 대한 결정(1997. 4. 24. 95헌마90, 판례집 9-1, 474 (480)), 자동차운수사업법 제24조 등에 대한 결정(1998. 10. 29. 97헌마345)



우선순위는 재허가의 법적 근거가 됨으로써 특정 개인에게 어업허가를 영구적으로 귀속시키는 장치가 된다.

기존 허가자에 대한 재허가 개념의 우선순위는 처음으로 어업을 경영하고자 하는 사람의 진입을 차단하기 때문에 직업선택의 자유와 경쟁의 자유를 침해한다고 할 수 있다. 허가의 정수가 있는 어업은 어업허가 유효기간이 만료되어 어업의 명칭이 같은 어업, 어업의 허가를 받은 어선·어구 또는 시설을 대체하기 위하여 그 어업의 폐지신고와 동시에 동종어업의 허가를 신청하는 자, 어업의 허가를 받은 어선·어구 또는 시설의 소유권을 취득하거나 이를 임차하여 동종어업의 허가를 신청하는 자에게 우선하여 허가한다고 하는 우선순위 규정은 헌법이 규정하고 있는 평등의 원칙과 직업선택의 자유에 위배된다는 비판이 있을 수 있다는 점이다.

넷째, 신뢰보호의 원칙에 관한 논의이다. 신뢰보호의 원칙은 개인이 행정기관의 일정한 적극적, 소극적, 명시적, 묵시적 행위의 정당성 또는 존속성에 대하여 신뢰한 경우, 그 신뢰가 보호받을 가치가 있는 한, 그 신뢰를 보호해야 한다는 원칙이다. 신뢰보호의 원칙은 비례의 원칙, 평등의 원칙, 행정의 자기 구속의 원칙 및 부당결부금지의 원칙 등과 행정법의 일반원칙으로 인정되고 있다. 행정조직의 방대화, 행정작용영역의 다양화, 법령의 빈번한 개폐 특히 행정법규의 내용을 사인이 알기가 매우 어려워져 사인(私人)은 행정청이 제시하는 어떤 언동이나 결정 또는 법령의 해석 등을 신뢰하고 준수할 수밖에 없고, 복리행정 국가일수록 행정청의 언동 등에 의존하는 경향이 증가하는 추세에 있는데 이때 사인의 신뢰를 보호할 필요가 있다.

대부분의 어업인(어업경영자)들은 어업허가의 유효기간이 만료되고 특별한 사유가 없는 한, 어업의 재허가가 되어 왔던 것은 수산업법을 위시하여 하위 법령의 규정에도 불구하고 어업활동의 보장 측면에서 인정되는 것으로 믿고 있다. 특히 연안어업을 영위하는 어업인은 대부

분이 고령화되어 있을 뿐만 아니라, 소규모의 어업을 영위하는 관계로 수시로 변경되는 법령의 내용을 숙지하거나 또는 행정청의 수산관계 법령의 지도나 홍보 등에 관심을 기울이지 않는 경향이 있다.

어업허가의 우선순위에 관한 사항을 법제화에 있어 우선순위와 우선순위의 배제조항을 신설하여 적용할 경우 변경된 법령의 내용을 숙지하지 못한 어업인이 변경된 법령에 의해 우선순위에서 밀려 어업의 허가를 받지 못한다면 어업을 폐업해야 하는 손해를 보게 될 수 있다. 우선순위 규정을 법정하여 어업경영실적이 불량하거나 수산관계 법령을 상습적으로 위반한 자를 퇴출시키고 젊고 유능한 자를 새롭게 어업에 참여시켜 어업의 건전한 발전을 도모한다는 취지는 인정되지만 이로 인하여 법제도적 정착과정에서 혼란이 있을 수 있다는 점이다.

### 3. 소결론

어업허가는 수산자원의 보호, 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해진 상대적 금지를 특정한 경우에 특정한 자에게 그 금지를 해제하여 자연적 자유를 회복하게 하는 행정행위이지만, 허가를 받은 자가 독점적 이익(일반적 금지에 의한 반사적 이익)을 얻는 경우가 있기 때문에 특정어업에 대한 허가의 신청자가 허가건수를 초과하여 경합하는 경우가 종종 발생한다. 일반적으로 허가는 선원주의가 원칙이나, 어업허가는 조업구역이 공유수면일 뿐만 아니라, 수면을 종합적 고도이용을 기하여야 할 공익적 필요 등에 의거 일정한 자격을 갖추거나 능력을 구비한 자에게 허가를 하도록 하는 우선순위 규정을 두고 있다. 어업허가의 우선순위는 다른 사람보다 우선적으로 허가를 받을 수 있는 자의 순위를 규정한 것이고, 우선순위의 결정은 특별한 사유가 없는 한 다른 사람에 우선하여 허가처분 하겠다는 것을 약속하는 행위로서 강학상 확약에 불과하다. 그러나 행정관청이 우선순위의 착오로 인하여 허가한 경우에 그 일방 당사자는 소원(訴願)을 제기할 수 있으며,

또한 행정관청이 잘못 인정하여 어업의 허가를 한 경우에 당해 관청은 어업허가를 취소할 수 있다.

수산업법상 어업허가 우선순위는 “허가의 우선순위에 관하여 어업여건 등을 감안하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다”고 되어 있다. 이것은 법률로부터 하위 법령에 규정될 내용 즉 우선순위에 관한 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함에도 불구하고 그러하지 못하며, 또한 관련 법조항 전체를 보고 예측 가능성을 판단하여야 한다고 하지만, 허가의 우선순위는 수산업법 제41조 제4항 이외의 다른 법조항이 없기 때문에 포괄위임입법금지의 원칙에 위배된다고 할 수 있다. 어업허가의 우선순위는 단순히 어업허가를 받을 자의 순위를 정한 것에 불과하나 이것이 어업에의 진입을 희망하는 자의 신규 진입을 제한하기도 하고, 한편으로는 어업경영의 영속성을 보장한다는 측면에서의 우선순위는 재허가의 법적 근거가 됨으로써 특정 개인에게 어업허가를 영구적으로 귀속시키는 장치가 된다. 기존 허가자에 대한 재허가 개념의 우선순위는 처음으로 어업에 진입하는 사람을 차단하기 때문에 직업선택의 자유와 평등의 원칙을 침해한다고 볼 수 있다는 점이다.

따라서 수산업법이 어업허가의 우선순위 결정을 허가관청에 위임하고 있으나, 허가관청이 우선순위를 정해야 할 때 준수하여야 할 대략적인 준칙이 상위법에 마련되어 있어야 함에도 불구하고 그 내용이나 기준의 제시 없이 위임하고 있다. 허가관청이 우선순위를 정할 때에 기초 자료로 활용할 수 있도록 대통령령이나 농림수산식품부령에 어업허가의 우선순위의 대략적 기준을 제시하여야 하며, 허가관청은 그러한 기준과 지역적인 여건 등을 참작하여 세부적으로 우선순위를 결정하도록 하여야 할 것이다. 또한 법률이 특정사항을 하위법령에 위임할 경우 하위법령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항을 법률에 구체적으로 규정하여 누구라도 당해 법률로부터 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있도록 수산업법을 개정하여야 한다.

## 제 3 장 어업허가 우선순위의 설문조사분석

## I. 설문조사의 개요

## 1. 조사설계

## (1) 전문가의견조사 및 예비조사

제2장 제2절 어업허가 우선순위의 법적 고찰에서 도출된 어업허가 우선순위 내용을 제1차, 제2차에 걸친 수산전문가들의 의견조사를 통해 수정·보완하여 어업허가 우선순위 항목을 종합하였고, 논의된 결과를 예비조사의 설문지 작성에 반영하였다. 전문가의견조사의 개요를 살펴보면 다음의 <표 3-1>과 같다.

&lt;표 3-1&gt; 전문가의견조사의 개요

		조 사 개 요
1차	조사방식	e-mail 및 전화통화 병행
	조사기간	2011. 5. 27 - 2011. 6. 3.
	조사결과	제2장 제2절 법적 고찰에 따른 우선순위 내용검토
2차	조사방식	e-mail 및 전화통화, 전문가회의
	조사기간	2011. 8. 26 - 2011. 9. 2.
	조사결과	제2장 제2절 법적 고찰에 따른 우선순위 항목설정 (어업허가 중요도 9개 항목, 신규허가 중요도 6개 항목)

제1차 전문가의견조사는 2011년 5월 27일부터 6월 3일까지 약7일간 실시되었고, 수산전문가로 차철표 교수(부경대학교 수해양산업교육과), 이광남 소장(한국수산회 수산정책연구소), 김대영 박사(한국해양수산개발원)가 참여하여 e-mail 및 전화통화를 병행하는 방식으로 어업허가

우선순위 내용에 대해 검토하였다. 제2차 전문가의견조사는 2011년 8월 26일부터 9월 2일까지 약7일간 실시되었고 차철표 교수, 이광남 소장이 참여하여 e-mail, 전화통화 및 전문가회의를 통해 제1차 전문가의견조사의 결과를 재검토하고 보완하여 우선순위 항목을 종합하였다. 그 결과를 보면 먼저 어업허가의 중요도를 측정하기 위한 항목으로 ① 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 ② 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 어선소유자 ③ 어선과 어구를 양수받은 자 ④ 동종어업의 어업허가로 조업실적(수협위판, 면세유사용)이 있는 어선소유자 ⑤ 보유어선(선령, 시설, 표준어구, 선박구조)이 해당 어업허가에 적합한 자 ⑥ 어업경영에 경험이 있는 자 ⑦ 수산관련 기술자격증을 소지한 자 ⑧ 어업허가상 행정구역에 거주하는 자 ⑨ 수산관계법의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자 등 9개 항목을 구성하였으며, 한편 신규로 허가하는 경우 중요도를 측정하기 위한 항목으로 ① 어업경영에 경험이 있는 자 ② 어업종사에 경험이 있는 자 ③ 수산관련 기술자격증을 소지한 자 ④ 어업허가상 행정구역에 거주하는 자 ⑤ 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자 등 5개 항목으로 구성하였다.

전문가의견조사를 기초로 예비조사를 위한 설문지는 다음의 <표 3-2>와 같이 구성하였다. 예비조사는 2011년 8월 30일부터 9월 5일까지 약 7일간 e-mail을 통해 조사를 실시하였다. 어업제도개혁위원회 위원 5명, 각시도 어업허가 담당자 10명 등 총15명의 수산관계 전문가들을 대상으로 의견을 수집·분석하였다. 예비조사의 결과 기존의 우선순위 규정에 대한 중요도가 높게 나타났다. 이러한 예비조사의 결과를 반영하여 기존의 우선순위 요소에다 다양하고 객관적인 기준을 보완하여 본조사를 위한 우선순위 설문항목을 결정하기 위해서 제3차 전문가의견조사를 차철표 교수, 이광남 소장을 대상으로 2011년 9월 6일부터 9월 8일까지 약3일간에 걸쳐 e-mail 및 전화통화를 통해 의견을 종합하여 본조

사를 위한 설문지<sup>52)</sup>를 최종적으로 구성하였다. 추가된 설문항목을 보면 ① 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한자를 우선순위 요소로 추가하였고 ② 어업경영에 경험이 있는자를 어업경영에 경험이 있는자 또는 어업종사의 경험이 있는자로 적용범위를 확대하였으며 ③ 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한자를 하나로 묶어 설정하였다.

&lt;표 3-2&gt; 예비조사의 개요

조 사 개 요	
조사방식	e-mail
조사기간	2011. 8. 30 - 2011. 9. 5.
조사대상	어업제도개혁위원회 위원 5명, 각 시도 어업허가 담당자 10명
조사결과	어업허가 중요도 6개 항목, 신규허가 중요도 5개 항목 설정

## (2) 본조사

전문가의견조사 및 예비조사를 기초로 하여 본조사를 위한 설문지<sup>53)</sup>를 다음의 <표 3-3>와 같이 구성하였다. 본조사는 어업허가증을 소지하고 있는 어업인(어업경영자)을 조사대상으로 하여 전국을 동해안, 서해안, 남해안으로 구분하여 무작위추출방식을 통해 총253명의 표본집단을 선정하였다. 설문지의 배포 및 수거는 2011년 9월 1일부터 9월 25일까지 약25일간 현지방문을 통한 1대1 면접조사로 진행되었다. 수집된 자료는 SPSS 통계프로그램을 사용하여 자료를 분석하였으며, 분석방법으로 개별 변수에 대해서는 빈도분석을 그리고 두 변수간 차이가 통계적으로 유의미한지를 파악하기 위해 카이스케어( $\chi^2$ ) 검정을 통한 교차분석(crosstabulation analysis)을 실시하였다.

52) <부록 2> 예비조사 설문지

53) <부록 1> 본조사 설문지

<표 3-3> 본조사의 개요

조사대상	전국의 어업인(어업경영자) 253명				
조사방법	현지방문 면접조사				
조사기간	2011. 9. 1 - 2011. 9. 25.				
표본추출	어업허가적수 비례할당 및 임의추출방식 병행				
유효표본		동해안	서해안	남해안	소 계
	배포(부)	87	24	142	253
	회수(부)	87	24	142	253
	회수율(%)	100	100	100	100
자료분석	SPSS(Statistics Package for Social Science)				

조사내용을 살펴보면 어업허가 우선순위의 규정 인지도, 어업허가 우선순위의 규정 명문화 필요성, 어업허가 우선순위의 요소 중요도, 수산관계법령 준수자를 1순위로 하는 경우 순응도, 기존 허가자 제한하는 경우 적정 대상자, 신규 허가시 젊은 인재의 진출에 대한 인식, 신규 허가시 우선순위의 요소 중요도 등을 측정하기 위해서 다음의 <표 3-4>과 같이 설문항목을 구성하였다.

<표 3-4> 조사내용

조 사 내 용	설 문 번 호
어업허가 우선순위의 규정 인지도	문항 1
어업허가 우선순위의 규정 명문화 필요성	문항 2
어업허가 우선순위의 요소 중요도	문항 3
수산관계법령 준수자의 1순위시 순응도	문항 4
기존 허가자 제한하는 경우 적정 대상자	문항 5
신규 허가시 젊은 인재의 진출에 대한 인식	문항 6
신규 허가시 우선순위의 요소 중요도	문항 7

설문항목의 내용을 보면 <문항1>에서는 어업허가 우선순위의 규정에 대해 얼마나 잘 알고 있는지에 대한 인식을 긍정과 부정으로 측정하였다. <문항2>에서는 어업허가 우선순위의 규정을 보다 객관적이고 다양한 기준을 적용하여 법률로 명문화하는 것에 대한 생각을 필요와 불필요로 측정하였다. <문항3>에서는 어업허가 우선순위의 요소로서 적당하다고 생각되는 것에 대한 중요도를 측정하고자 6개 항목으로 ① 수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자 ② 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자 ③ 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자 ④ 어선과 어구를 양수 받은 자 ⑤ 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자 ⑥ 어업허가상 행정구역에 거주하는 자 등에 대한 생각을 중요한 순서대로 측정하였다. <문항4>에서는 기존의 우선순위 규정을 배제시키고, 수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자에 대해 1순위를 주는 경우에 순응도를 긍정과 부정의 4점 척도로 측정하였다. <문항5>에서는 젊은 인재에게 기회를 주기 위해서 기존 어업허가자를 제한하는 경우 적정한 제한에 대한 의견을 허가받은 횟수로 2회, 3회, 4회, 5회, 6회 이상으로 나누어 측정하였다. <문항6>에서는 신규로 어업을 허가해야 할 경우 수산업의 발전을 위해 젊은 인재에게 기회를 주는 것에 대한 생각을 긍정과 부정의 4점 척도로 측정하였다. <문항7>에서는 신규로 어업을 허가해야 할 경우 어업허가 우선순위 요소로서 적당하다고 생각되는 것에 대한 중요도를 측정하고자 5개 항목으로 ① 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자 ② 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자 ③ 현행 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자 ④ 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자 ⑤ 어업허가상 행정구역에 거주하는 자 등에 대한 생각을 중요한 순서대로 측정하였다.



## 2. 응답자 특성

응답자의 특성을 살펴보면 다음의 <표 3-5>과 같다. 성별을 보면 남자는 92%, 여자는 8%로 남성의 비중이 높게 나타났고, 연령을 보면 50대 52%, 60대 이상 27%로 나타나 50대 이상 노령층이 79%에 달하는 반면에 20대-30대 젊은층은 5%에 머물고 있어 어업의 노령화 양상이 심각함을 엿 볼 수 있다. 어업종사기간을 보면 10-20년 미만 46%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음으로 30-40년 미만 23%이고 10년 미만 17% 순서로 나타났다. 재허가를 받은 횟수를 보면 1-2회 40%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 그 다음으로 3-5회 34%, 가장 많이 받은 6회 이상이 19%로 나타났다. 연평균소득을 보면 3000만원-4000만원 미만 29%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고 4000만원-5000만원 미만 17%, 5000만원-6000만원 미만 12%, 6000만원 이상 10%, 2000만원 미만 9% 등의 순서로 소득간 격차가 크다는 것을 알 수 있다. 어선의 톤수를 보면 2-5톤 미만 49%로 대부분을 차지하고 있고 2톤 미만 30%로 나타났다. 어선의 구입경로를 보면 매매 70%, 신규허가 28%로 대부분 매매를 통해 어선을 구입하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-5> 응답자 특성

		사례수(명)	비율(%)
전 체		253	100
성 별	남 성	232	92
	여 성	21	8
연 령	20-30대	13	5
	40대	39	16
	50대	132	52
	60대 이상	69	27

I. 설문조사의 개요

		사례수(명)	비율(%)
종사기간	10년 미만	43	17
	10-20년 미만	117	46
	30-40년 미만	58	23
	40년 이상	35	14
채허가횟수	0회	14	6
	1-2회	101	40
	3-5회	86	34
	6회 이상	49	19
	무응답	3	1
연평균소득	2000만원 미만	23	9
	2000만원-3000만원 미만	49	20
	3000만원-4000만원 미만	73	29
	4000만원-5000만원 미만	43	17
	5000만원-6000만원 미만	31	12
	6000만원 이상	26	10
	무응답	8	3
어선톤수	2톤 미만	76	30
	2-5톤 미만	123	49
	5톤 이상	48	19
	무응답	6	2
주력업종	근해어업	32	13
	연안어업	219	87
	구획어업	2	-
어선구입	신규허가	72	28
	매 매	175	70
	무응답	6	2
지 역	서 해	24	10
	남 해	142	56
	동 해	87	34

## II. 설문분석의 결과

### 1. 어업허가 우선순위의 규정 인지도

어업허가 우선순위의 규정에 대해 얼마나 잘 알고 있는지에 대한 인식을 묻는 질문에 대해 다음의 <표 3-6>와 같이 알고 있다 63.6%로 나타나 어업허가 우선순위 규정에 대해 대체로 인지하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-6> 어업허가 우선순위의 규정 인지도

(단위 : %)

알고 있다	모르겠다
63.6	36.4

통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-7>과 같다. 어업허가 우선순위의 규정을 알고 있다는 응답자 중 성별을 보면 남성 65.5%, 여성 42.9%로 남성이 여성보다 규정 인지도가 조금 더 높은 것으로 나타났고, 어선의 톤수를 보면 2톤 미만 52.6%, 2-5톤 미만 66.7%, 5톤 이상 77.1%로 어선규모가 클수록 우선순위 규정을 잘 인지하고 있음을 볼 수 있다. 또한 지역을 보면 동해 82.8%, 남해 54.2%, 서해 50.0%로 동해가 규정 인지도가 가장 높은 지역으로 나타났다.

<표 3-7> 어업허가 우선순위의 규정 인지도와 관련 변수

(단위 : %)

		알고 있다	모르겠다	$\chi^2$ 검정
		63.6	36.4	
성 별	남 성	65.5	34.5	$\chi^2=4.273$ df=1 p=0.039*
	여 성	42.9	57.1	

		알고 있다	모르겠다	$\chi^2$ 검정
어 선 수	2톤 미만	52.6	47.4	$\chi^2=10.597$ df=3 p=0.014*
	2-5톤 미만	66.7	33.3	
	5톤 이상	77.1	22.9	
지 역	서 해	50.0	50.0	$\chi^2=21.111$ df=2 p=0.000**
	남 해	54.2	45.8	
	동 해	82.8	17.2	

## 2. 어업허가 우선순위의 규정 명문화 필요성

어업허가 우선순위의 규정을 보다 객관적이고 다양한 기준을 적용하여 법률로 명문화하는 것에 대한 생각을 묻는 질문에 대해 다음의 <표 3-8>와 같이 필요하다 78.7%로 나타나 어업허가 우선순위를 법률로 규정하는 데 대부분 동의하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-8> 어업허가 우선순위의 규정 명문화 필요성

(단위 : %)

필요하다	필요하지 않다	무응답
78.7	20.2	1.2

통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-9>과 같다. 어업허가 우선순위의 규정 명문화에 대해 필요하다는 응답자 중 재허가를 받은 횟수를 보면 1-2회 63.4%, 3-5회 87.2%, 6회 이상 93.9%로 나타나 재허가를 많이 받아본 사람일수록 우선순위의 명문화에 동의하고 있음을 볼 수 있다. 또한 지역을 보면 서해 91.7%, 동해 87.4%, 남해 71.1%로 나타나 동해와 서해가 남해보다 우선순위에 대한 명문화 인식이 조금 더 높은 것으로 나타났다.

<표 3-9> 어업허가 우선순위의 규정 명문화와 관련 변수

(단위 : %)

		필요하다	필요하지 않다	무응답	$\chi^2$ 검정
		78.7	20.2	1.2	
재허가 횟수	1-2회	63.4	35.6	1.0	$\chi^2=28.456$ df=8 p=0.000**
	3-5회	87.2	10.5	2.3	
	6회이상	93.9	6.1	0.0	
지 역	서 해	91.7	8.3	0.0	$\chi^2=11.895$ df=4 p=0.018*
	남 해	71.1	26.8	2.1	
	동 해	87.4	12.6	0.0	

### 3. 어업허가 우선순위의 요소 중요도

어업허가 우선순위의 요소로서 적당하다고 생각되는 것에 대한 중요도를 묻는 질문에 대해 다음의 <표 3-10>과 같이 1순위는 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자, 2순위는 어업허가상 행정구역에 거주하는 자, 3순위는 어선과 어구를 양수 받은 자, 4순위는 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지신고와 동시에 어업허가를 신청한 자, 5순위는 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자, 5순위를 제외한 6순위는 수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자 등의 순서로 나타나 어업경영자들은 어업경영이나 종사경험과 현지 거주자를 우선순위의 중요도가 가장 높은 것으로 인식한 반면에 젊은 인재나 법규 준수자는 중요도가 가장 낮은 것으로 나타났다.

<표 3-10> 어업허가 우선순위의 요소 중요도

(단위 : %)

	수산관계 법령의 행정처분 (경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자	수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술 자격증을 소지한 자	어업허가 유효기간이 만료된 어선 소유자 또는 어업의 폐지 신고와 동시에 어업 허가를 신청한 자	어선과 어구를 양수 받은 자	어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업 종사의 경험이 있는 자	어업허가상 행정구역에 거주하는 자
1순위	7.9	8.7	20.2	5.5	<b>41.5</b>	16.2
2순위	7.5	7.1	13.4	9.9	24.5	<b>37.5</b>
3순위	20.9	10.3	13.4	<b>35.2</b>	13.8	6.3
4순위	15.0	17.8	<b>25.7</b>	18.2	7.5	15.8
5순위	23.3	<b>30.0</b>	15.0	15.0	7.9	8.7
6순위	<b>25.7</b>	26.1	11.9	16.6	5.1	14.6

(1) 1순위와 관련된 변수특성

어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-11>과 같다. 어업종사기간을 보면 40년 이상 51.4%로 높은 비중을 보이고 있으며, 연평균소득은 6000만원 이상 65.4%로 가장 높은 비중을 보이고 있는 반면에 4000만원-5000만원 미만 23.3%로 가장 낮은 비중을 보이고 있다. 어선의 톤수를 보면 2톤 미만 31.6%, 2-5톤 미만 41.5%, 5톤 이상 58.3%로 어선의 톤수가 클수록 그리고 주력업종의 경우 근해어업 62.5%, 연안어업 38.8%로 근해어업이 연안어업보다 어업경영이나 종사경험을 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났고, 지역을 보면 동해 72.4%,

남해 26.1%, 서해 20.8%로 동해가 남해나 서해보다 어업현장의 경험을 가장 중요한 판단기준으로 하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-11> 1순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		6순위	5순위	4순위	3순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		7.9	8.7	20.2	5.5	<b>41.5</b>	16.2	
어업 종사 기간	10년 미만	7.0	16.3	9.3	11.6	<b>32.6</b>	23.3	χ <sup>2</sup> =34.058 df=15 p=0.003**
	10-20년 미만	5.1	11.1	25.6	3.4	<b>45.3</b>	9.4	
	30-40년 미만	10.3	1.7	25.9	6.9	<b>34.5</b>	20.7	
	40년 이상	14.3	2.9	5.7	2.9	<b>51.4</b>	22.9	
연평균 소득	2000만원 미만	4.3	8.7	4.3	4.3	<b>47.8</b>	30.4	χ <sup>2</sup> =56.106 df=30 p=0.003**
	2000만원- 3000만원 미만	12.2	6.1	12.2	6.1	<b>42.9</b>	20.4	
	3000만원- 4000만원 미만	5.5	11.0	19.2	4.1	<b>42.5</b>	17.8	
	4000만원- 5000만원 미만	18.6	9.3	27.9	2.3	<b>23.3</b>	18.6	
	5000만원- 6000만원 미만	3.2	9.7	29.0	6.5	<b>45.2</b>	6.5	
	6000만원 이상	0.0	3.8	23.1	3.8	<b>65.4</b>	3.8	
어선 톤수	2톤 미만	13.2	9.2	13.2	6.6	<b>31.6</b>	26.3	χ <sup>2</sup> =30.329 df=15 p=0.011*
	2-5톤 미만	7.3	9.8	24.4	5.7	<b>41.5</b>	11.4	
	5톤 이상	2.1	2.1	20.8	2.1	<b>58.3</b>	14.6	
주력 종업	근해어업	6.3	6.3	0.0	0.0	<b>62.5</b>	25.0	χ <sup>2</sup> =18.914 df=10 p=0.041*
	연안어업	8.2	9.1	22.8	6.4	<b>38.8</b>	14.6	
어선 구입	신규허가	5.6	0.0	34.7	2.8	<b>43.1</b>	13.9	χ <sup>2</sup> =27.856 df=10 p=0.002**
	매매	9.1	12.0	13.1	6.9	<b>41.7</b>	17.1	
지역	서해	0.0	41.7	29.2	0.0	<b>20.8</b>	8.3	χ <sup>2</sup> =100.414 df=10 p=0.000**
	남해	12.0	7.7	30.3	7.0	<b>26.1</b>	16.9	
	동해	3.4	1.1	1.1	4.6	<b>72.4</b>	17.2	

(2) 2순위와 관련된 변수특성

어업허가상 행정구역에 거주하는 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-12>과 같다.

<표 3-12> 2순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		6순위	5순위	4순위	3순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		7.5	7.1	13.4	9.9	24.5	<b>37.5</b>	
연 령	20-30대	0.0	0.0	53.8	7.7	23.1	<b>15.4</b>	χ <sup>2</sup> =32.969 df=15 p=0.005**
	40대	12.8	5.1	10.3	12.8	25.6	<b>33.3</b>	
	50대	8.3	9.1	12.9	12.1	18.9	<b>38.6</b>	
	60대 이상	4.3	5.8	8.7	4.3	34.8	<b>42.0</b>	
어업종사 기 간	10년 미만	9.3	7.0	27.9	9.3	27.9	<b>18.6</b>	χ <sup>2</sup> =28.246 df=15 p=0.02*
	10-20년 미만	6.8	2.6	11.1	11.1	22.2	<b>46.2</b>	
	30-40년 미만	10.3	13.8	12.1	10.3	24.1	<b>29.3</b>	
	40년 이상	2.9	11.4	5.7	5.7	28.6	<b>45.7</b>	
어선구입 경 로	신규허가	1.4	2.8	4.2	8.3	41.7	<b>41.7</b>	χ <sup>2</sup> =30.330 df=10 p=0.001**
	매 매	10.3	8.6	16.6	10.3	17.7	<b>36.6</b>	
지 역	서 해	8.3	8.3	37.5	16.7	16.7	<b>12.5</b>	χ <sup>2</sup> =61.588 df=10 p=0.000**
	남 해	10.6	4.9	14.8	12.0	32.4	<b>25.4</b>	
	동 해	2.3	10.3	4.6	4.6	13.8	<b>64.4</b>	

연령을 보면 20-30대 15.4%, 40대 33.3%, 50대 38.6%, 60대 이상 42.0%로 연령이 높아질수록 그리고 어업종사기간이 10년 미만 18.6%, 10-20년 미만 46.2%, 30-40년 미만 29.3%, 40년 이상 45.7%로 어업에 종사한 기간이 대체로 길수록 행정구역을 가장 중요한 기준으로 보고 있으며,



어선의 구입경로를 보면 신규허가 41.7%, 매매 36.6%로 신규허가가 매매보다 조금 더 행정구역을 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 또한 동해 64.4%, 남해 25.4%, 서해 12.5%로 동해가 남해나 서해보다 행정구역을 우선순위의 판단기준으로 보고 있음을 볼 수 있다.

### (3) 3순위와 관련된 변수특성

어선과 어구를 양수받은 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수는 살펴보면 다음의 <표 3-13>과 같다. 지역을 보면 동해 39.1%, 남해 35.2%, 서해 20.8%로 동해와 남해가 서해보다 어선과 어수를 양수 받은자를 중요한 요소로 생각하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-13> 3순위와 관련된 변수특성

		(단위 : %)						
		6순위	5순위	4순위	3순위	1순위	2순위	$\chi^2$ 검정
		20.9	10.3	13.4	35.2	13.8	6.3	
지 역	서 해	12.5	16.7	0.0	20.8	41.7	8.3	$\chi^2=36.038$ df=10 p=0.000**
	남 해	22.5	8.5	10.6	35.2	16.2	7.0	
	동 해	20.7	11.5	21.8	39.1	2.3	4.6	

### (4) 4순위와 관련된 변수특성

어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지신고와 동시에 어업허가를 신청한 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-14>과 같다. 어선의 구입경로를 보면 신규허가 34.7%, 매매 22.3%로 신규허가를 받은 사람이 그리고 동해 31.0%, 남해 23.2%, 서해 20.8%로 동해에 거주하는 사람들이 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지신고와 동시에 어업허가를 신청한 자를 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-14> 4순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		6순위	5순위	4순위	3순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		15.0	17.8	<b>25.7</b>	18.2	7.5	15.8	
주력업종	근해어업	28.1	12.5	<b>25.0</b>	28.1	3.1	3.1	χ <sup>2</sup> =18.908 df=10 p=0.041*
	연안어업	13.2	18.7	<b>26.0</b>	16.4	7.8	17.8	
어선구입 경로	신규허가	9.7	11.1	<b>34.7</b>	15.3	2.8	26.4	χ <sup>2</sup> =23.756 df=10 p=0.008**
	매매	17.1	21.1	<b>22.3</b>	18.3	9.7	11.4	
지역	서해	12.5	16.7	<b>20.8</b>	12.5	4.2	33.3	χ <sup>2</sup> =31.419 df=10 p=0.001**
	남해	10.6	19.0	<b>23.2</b>	15.5	10.6	21.1	
	동해	23.0	16.1	<b>31.0</b>	24.1	3.4	2.3	

(5) 5순위와 관련된 변수특성

수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자 격증을 소지한 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-15>와 같다. 재허가를 받은 횟수가 1-2회 25.7%, 3-5회 37.2%, 6회 이상 32.7%로 재허가를 받은 횟수가 많을수록 그리고 어선의 구입경로가 신규허가 47.2%, 매매 22.3%로 신규허가를 통해 어선을 소유한 사람들이 매매보다 젊고 능력있는 인재에 대해 더 적극적인 생각하고 있음을 볼 수 있다. 또한 지역적으로는 동해 33.3%, 남해 30.3%, 서해 16.7%로 동해와 남해가 서해보다 어업현장의 인적 변화에 대한 호응도가 높다는 것을 알 수 있다.

<표 3-15> 5순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		6순위	5순위	4순위	3순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		23.3	<b>30.0</b>	15.0	15.0	7.9	8.7	
재허가 횟 수	0회	7.1	<b>0.0</b>	42.9	28.6	21.4	0.0	χ <sup>2</sup> =36.781 df=20 p=0.012*
	1-2회	21.8	<b>25.7</b>	17.8	13.9	7.9	12.9	
	3-5회	24.4	<b>37.2</b>	10.5	15.1	8.1	4.7	
	6회 이상	30.6	<b>32.7</b>	10.2	14.3	2.0	10.2	
어선구입 경 로	신규허가	27.8	<b>47.2</b>	8.3	9.7	1.4	5.6	χ <sup>2</sup> =30.991 df=10 p=0.001**
	매 매	21.7	<b>22.3</b>	18.3	17.7	10.9	9.1	
지 역	서 해	8.3	<b>16.7</b>	4.2	45.8	8.3	16.7	χ <sup>2</sup> =29.155 df=10 p=0.001**
	남 해	24.6	<b>30.3</b>	13.4	13.4	9.2	9.2	
	동 해	25.3	<b>33.3</b>	20.7	9.2	5.7	5.7	

(6) 6순위와 관련된 변수특성

수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-16>과 같다. 어선의 톤수를 보면 2-5톤 미만 28.5%, 2톤 미만 26.3%, 5톤 이상 18.8%로 5톤 이상보다는 5톤 미만에서 그리고 어선의 구입경로는 신규허가 27.8%, 매매 24.6%로 신규허가를 통해 어선을 소유한 사람들이 매매자에 비해 조금 더 수산관계 법령의 준수를 중요시 하는 것으로 나타났고, 지역을 보면 서해 58.3%, 남해 19.7%, 동해 26.4%로 서해가 남해나 동해보다 법규준수에 대한 인식이 높음을 볼 수 있다.

<표 3-16> 6순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		6순위	5순위	4순위	3순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		25.7	26.1	11.9	16.6	5.1	14.6	
어 선 톤 수	2톤 미만	26.3	15.8	13.2	11.8	7.9	25.0	χ <sup>2</sup> =28.917 df=15 p=0.016*
	2-5톤미만	28.5	26.0	13.8	15.4	4.1	12.2	
	5톤 이상	18.8	41.7	6.3	25.0	2.1	6.3	
어선구입 경 로	신규허가	27.8	30.6	4.2	25.0	6.9	5.6	χ <sup>2</sup> =29.564 df=10 p=0.001**
	매 매	24.6	24.6	15.4	13.1	3.4	18.9	
지 역	서 해	58.3	0.0	8.3	4.2	12.5	16.7	χ <sup>2</sup> =43.462 df=10 p=0.000**
	남 해	19.7	29.6	7.0	17.6	5.6	20.4	
	동 해	26.4	27.6	20.7	18.4	2.3	4.6	

#### 4. 수산관계법령 준수자의 1순위시 순응도

기존의 우선순위 규정을 배제시키고 수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자에 대해 1순위를 주는 경우 순응도를 묻는 질문에 대해 다음의 <표 3-17>와 같이 찬성(매우 그렇다+그런 편이다) 81.0%, 반대(그렇지 않은 편이다+전혀 그렇지 않다) 18.5%로 나타나 수산관계 법규의 준수자에 대한 순응도가 높음을 볼 수 있다.

<표 3-17> 수산관계법령 준수자의 1순위시 순응도

(단위 : %)

매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	무응답
29.2	51.8	13.0	5.5	0.4

수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-18>과 같다. 찬성(매우 그렇다+그런 편이다)한다고 응답한 사람들을 보면 성별이 남성 81.5%, 여성 76.1%로 나타났고, 연령은 60대 이상 87.1%, 40대 82.4% 50대 78%, 20-30대 77.0%로 전 연령대에 걸쳐 높게 나타났지만 60대 이상에서 가장 중요하게 생각하고 있음을 볼 수 있다. 지역을 보면 남해 86.6%, 동해 74.5%, 서해 65.0%로 남해가 동해나 서해보다 법규 준수자에 대해 긍정적인 시각이 갖고 있음을 알 수 있다.

<표 3-18> 수산관계법령 준수자의 순응도와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		매우 그렇다	그런 편이다	그렇지 않은 편이다	전혀 그렇지 않다	무응답	χ <sup>2</sup> 검정
		29.2	51.8	13.0	5.5	0.4	
성 별	남 성	30.2	51.3	13.4	5.2	0.0	χ <sup>2</sup> =12.866 df=4 p=0.012*
	여 성	19.0	57.1	9.5	9.5	4.8	
연 령	20-30대	38.5	38.5	0.0	23.1	0.0	χ <sup>2</sup> =21.477 df=12 p=0.044*
	40대	25.6	53.8	15.4	2.6	2.6	
	50대	28.0	50.8	13.6	7.6	0.0	
	60대이상	31.9	55.1	13.0	0.0	0.0	
지 역	서 해	20.8	54.2	8.3	16.7	0.0	χ <sup>2</sup> =44.274 df=8 p=0.000**
	남 해	19.7	66.9	10.6	2.1	0.7	
	동 해	47.1	26.4	18.4	8.0	0.0	

### 5. 기존 허가자 제한하는 경우 걱정 대상자

젊은 인재에게 기회를 주기 위해서 기존 허가자를 제한하는 경우 걱정 대상자에 대한 생각을 묻는 질문에 대해 다음의 <표 3-19>와 같이 2회 28.8%로 가장 높게 나타났고 나머지는 비슷한 수준을 보이고 있다.

<표 3-19> 기존 허가자 제한하는 경우 걱정 대상자

(단위 : %)

2회	3회	4회	5회	6회 이상	무응답
28.9	20.2	18.2	13.4	19.0	0.4

능력있는 젊은 인재에게 기회를 주기 위해서 기존 허가자를 제한하는 경우와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-20>과 같다. 재허가의 제한 횟수를 2회라고 답변한 응답자들을 보면 어선의 톤수가 2톤 미만 36.8%, 2-5톤 미만 28.5%, 5톤 이상 16.7%로 어선규모가 작을수록 그리고 연평균소득이 2000만원 미만 43.5%, 2000만원-3000만원 미만 42.9%, 3000만원-4000만원 미만 34.2%, 4000만원-5000만원 미만 14.0%, 5000만원-6000만원 미만 16.1%, 6000만원 이상 15.4%로 2000만원 미만과 2000만원-3000만원 미만에 해당하는 저소득층에서 재허가를 제한한다면 가능하면 빨리 시행하는 것에 찬성하고 있음을 볼 수 있다. 어선의 구입경로를 보면 매매 35.4%, 신규허가 15.3%로 매매한 사람들이 그리고 재허가를 받은 횟수가 0회 42.9%, 1-2회 26.7%, 3-5회 24.4%, 6회 이상 36.7%로 재허가를 처음으로 받으려는 사람들과 재허가를 많이 받아본 사람일수록 재허가 제한조치에 대해 더 많이 동의하고 있음을 볼 수 있다. 또한 동해 48.3%, 남해 19.7%, 서해 12.5%로 동해가 남해나 서해보다 재허가 제한조치에 보다 더 적극적인 모습을 보이고 있다.

<표 3-20> 기존 허가자 제한하는 경우와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		2회	3회	4회	5회	6회 이상	무응답	χ <sup>2</sup> 검정
		28.9	20.2	18.2	13.4	19.0	0.4	
재허가 횟 수	0회	42.9	35.7	21.4	0.0	0.0	0.0	χ <sup>2</sup> =35.518 df=20 p=0.018*
	1-2회	26.7	21.8	9.9	22.8	18.8	0.0	
	3-5회	24.4	18.6	25.6	10.5	19.8	1.2	
	6회 이상	36.7	12.2	22.4	4.1	24.5	0.0	
연평균 소 득	2000만원미만	43.5	30.4	13.0	8.7	4.3	0.0	χ <sup>2</sup> =58.140 df=30 p=0.002**
	2000만원- 3000만원미만	42.9	30.6	8.2	8.2	10.2	0.0	
	3000만원- 4000만원미만	34.2	16.4	13.7	16.4	17.8	1.4	
	4000만원- 5000만원미만	14.0	18.6	16.3	23.3	27.9	0.0	
	5000만원- 6000만원미만	16.1	16.1	25.8	16.1	25.8	0.0	
	6000만원이상	15.4	7.7	50.0	3.8	23.1	0.0	
어 선 톤 수	2톤 미만	36.8	28.9	10.5	14.5	7.9	1.3	χ <sup>2</sup> =34.958 df=15 p=0.002**
	2-5톤 미만	28.5	16.3	17.1	15.4	22.8	0.0	
	5톤 이상	16.7	16.7	35.4	4.2	27.1	0.0	
어 선 구 입	신규허가	15.3	22.2	30.6	13.9	18.1	0.0	χ <sup>2</sup> =20.237 df=10
	매 매	35.4	19.4	12.6	13.1	18.9	0.6	
지 역	서 해	12.5	29.2	8.3	20.8	25.0	4.2	χ <sup>2</sup> =42.644 df=10 p=0.000**
	남 해	19.7	24.6	21.1	16.9	17.6	0.0	
	동 해	48.3	10.3	16.1	5.7	19.5	0.0	

## 6. 신규 허가자 젊은 인재의 진출에 대한 인식

신규로 어업을 허가해야 할 경우 수산업의 발전을 위해 젊은 인재에게 기회를 주는 것에 대한 생각을 묻는 질문에 대해 다음의 <표 3-21>

와 같이 찬성(매우 바람직 하다+바람직한 편이다) 85.0%, 반대(바람직 하지 않은 편이다+전혀 바람직하지 않음) 14.2%로 나타나 조업현장에 신규 인력의 진출에 대한 호응도가 높음을 볼 수 있다.

<표 3-21> 신규 허가시 젊은 인재의 진출에 대한 인식

(단위 : %)

매우 바람직하다	바람직한 편이다	바람직하지 않은 편이다	전혀 바람직하지 않음	무응답
43.5	41.5	9.9	4.3	0.8

신규 허가시 젊은 인재에게 기회를 제공하는 것과 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수를 살펴보면 다음의 <표 3-22>과 같다. 이 질문에 대해서 찬성(매우 바람직 하다+바람직한 편이다)한다고 답변한 사람들을 보면 지역의 경우 남해 90.1%, 동해 79.3%, 서해 76.0%로 남해가 동해나 서해보다 젊은 인재의 진출에 호의적인 것으로 나타났다.

<표 3-22> 신규 허가시 젊은 인재 진출과 관련된 변수특성

(단위 : %)

		매우 바람직하다	바람직한 편이다	바람직하지 않은 편이다	전혀바람직 하지 않음	무응답	χ <sup>2</sup> 검정
		43.5	41.5	9.9	4.3	0.8	
지역	서 해	41.7	33.3	12.5	8.3	4.2	χ <sup>2</sup> =51.369 df=8 p=0.000**
	남 해	32.4	57.7	9.2	0.0	0.7	
	동 해	62.1	17.2	10.3	10.3	0.0	

### 7. 신규 허가시 우선순위의 요소 중요도

신규로 어업을 허가해야 할 경우 어업허가 우선순위 요소로서 적당하다고 생각되는 것에 대한 중요도를 묻는 질문에 대해 다음의 <표



3-23>와 같이 1순위는 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자, 1순위를 제외한 2순위는 어업허가상 행정구역에 거주하는 자, 3순위는 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자, 3순위를 제외한 4순위는 현행 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자, 4순위를 제외한 5순위는 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자 등의 순서로 나타났다.

<표 3-23> 신규 허가시 우선순위의 요소 중요도

(단위 : %)

	수산계 학교 졸업자, 어업인후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술 자격증을 소지한 자	어업을 경영할 수 있는 일정한 재정 능력을 가진 자	현행어업의 폐지 신고와 동시에 어업 허가를 신청한 자	어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자	어업허가상 행정구역에 거주하는 자
1순위	16.2	11.9	12.3	<b>41.5</b>	18.2
2순위	9.9	15.4	13.4	32.8	<b>28.5</b>
3순위	19.8	<b>27.3</b>	23.7	13.8	15.4
4순위	22.5	27.3	<b>22.9</b>	9.9	17.4
5순위	<b>32.0</b>	18.2	27.3	2.4	20.2

(1) 1순위와 관련된 변수특성

어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-24>와 같다. 연령을 보면 20-30대 7.7%, 40대 38.5%, 50대 44.7%, 60대 이상 43.5%로 나타나 연령이 높을수록 그리고 재허가 횟수가 1-2회 34.7%, 3-5회 47.7%, 6회 이상 46.9%로 1-2회보다는 3회 이상에서 어업경영 및 어업종사 경험자를 가장 중요하게 생각하고 있으며, 어선톤수의 경

우 2톤 미만 43.4%, 2-5톤 미만 39.0%, 5톤 이상 50.0%로 5톤 이상에 높게 나타났다. 그리고 어선의 구입경로를 보면 신규허가 45.8%, 매매 40.0%로 신규허가가 조금 높게 나타났고 지역을 보면 서해 33.3%, 남해 30.3%, 동해 62.1%로 나타나 서해와 남해보다는 동해에서 조업현장의 경험을 중요하게 생각하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-24> 1순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		5위	3순위	4순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		16.2	11.9	12.3	41.5	18.2	
연 령	20-30대	30.8	0.0	23.1	7.7	38.5	χ <sup>2</sup> =21.473 df=12 p=0.044*
	40대	25.6	10.3	5.1	38.5	20.5	
	50대	15.9	12.9	9.8	44.7	16.7	
	60대 이상	8.7	13.0	18.8	43.5	15.9	
재허가 횟 수	0회	28.6	14.3	7.1	42.9	7.1	χ <sup>2</sup> =26.973 df=16 p=0.042*
	1-2회	16.8	16.8	11.9	34.7	19.8	
	3-5회	16.3	8.1	9.3	47.7	18.6	
	6회 이상	12.2	8.2	20.4	46.9	12.2	
어 선 톤 수	2톤 미만	15.8	9.2	7.9	43.4	23.7	χ <sup>2</sup> =35.546 df=12 p=0.000**
	2-5톤미만	17.9	16.3	13.0	39.0	13.8	
	5톤 이상	4.2	6.3	16.7	50.0	22.9	
어 선 구 입 경 로	신규허가	5.6	12.5	19.4	45.8	16.7	χ <sup>2</sup> =15.648 df=8 p=0.048*
	매 매	20.6	12.0	8.6	40.0	18.9	
지 역	서 해	37.5	4.2	12.5	33.3	12.5	χ <sup>2</sup> =39.672 df=8 p=0.000**
	남 해	17.6	15.5	18.3	30.3	18.3	
	동 해	8.0	8.0	2.3	62.1	19.5	

(2) 2순위와 관련된 변수특성

어업허가상 행정구역에 거주하는 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-25>와 같다. 연평균소득을 보

면 2000만원 미만 8.7%, 2000만원-3000만원 미만 28.6%, 3000만원-4000만원 미만 41.1%, 4000만원-5000만원 미만 25.6%, 5000만원-6000만원 미만 29.0%, 6000만원 이상 19.2%로 허가상 행정구역에 종사하는 자를 3000만원-4000만원 미만에서 가장 중요하게 생각하고 있으며, 2000만원 미만에서 가장 중요도가 낮게 나타났다. 지역을 보면 남해 16.2%, 서해 25.0%, 동해 49.4%로 동해에서 가장 중요하게 인식하고 있음을 볼 수 있다.

<표 3-25> 2순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		5위	3순위	4순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		9.9	15.4	13.4	32.8	<b>28.5</b>	
연평균 소득	2000만원 미만	4.3	26.1	13.0	47.8	<b>8.7</b>	χ <sup>2</sup> =51.399 df=24 p=0.001**
	2000만원- 3000만원 미만	14.3	10.2	2.0	44.9	<b>28.6</b>	
	3000만원- 4000만원 미만	9.6	13.7	15.1	20.5	<b>41.1</b>	
	4000만원- 5000만원 미만	9.3	14.0	20.9	30.2	<b>25.6</b>	
	5000만원- 6000만원 미만	6.5	22.6	9.7	32.3	<b>29.0</b>	
	6000만원 이상	7.7	19.2	7.7	46.2	<b>19.2</b>	
	지역	서 해	8.3	12.5	8.3	45.8	
	남 해	9.2	19.7	20.4	34.5	<b>16.2</b>	
	동 해	11.5	9.2	3.4	26.4	<b>49.4</b>	

(3) 3순위와 관련된 변수특성

어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-26>와 같다. 연평균소득을 보면 2000만원 미만 34.8%, 2000만원-3000만원 미만 30.6%,

3000만원-4000만원 미만 21.9%, 4000만원-5000만원 미만 23.3%, 5000만원-6000만원 미만 35.5%, 6000만원 이상 34.6%로 5000만원 이상 고소득자에서 어업경영에 재정능력을 가장 중요하게 생각하고 있으며, 2000만원 미만에서 가장 중요도가 낮게 나타났다. 어선의 톤수를 보면 2톤 미만 30.3%, 2-5톤 미만 18.7%, 5톤 이상 45.8%로 5톤 이상에서 가장 높게 나타났다.

<표 3-26> 3순위와 관련된 변수특성

		5위	3순위	4순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		19.8	27.3	23.7	13.8	15.4	
연평균 소득	2000만원 미만	13.0	34.8	0.0	13.0	39.1	χ <sup>2</sup> =42.997 df=24 p=0.010**
	2000만원- 3000만원 미만	14.3	30.6	28.6	8.2	18.4	
	3000만원- 4000만원 미만	28.8	21.9	24.7	17.8	6.8	
	4000만원- 5000만원 미만	14.0	23.3	25.6	20.9	16.3	
	5000만원- 6000만원 미만	16.1	35.5	29.0	9.7	9.7	
	6000만원 이상	15.4	34.6	30.8	3.8	15.4	
어선 톤수	2톤 미만	18.4	30.3	17.1	17.1	17.1	χ <sup>2</sup> =28.802 df=12 p=0.004**
	2-5톤 미만	25.2	18.7	27.6	13.8	14.6	
	5톤 이상	10.4	45.8	27.1	6.3	10.4	

(4) 4순위와 관련된 변수특성

현행 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-27>와 같다. 어선의 톤수를 보면 2톤 미만 34.2%, 2-5톤 미만 19.5%, 5톤 이상 16.7%로 2톤 미만에서 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한

자를 가장 중요하게 생각하고 있으며, 주력업종의 경우 근해어업 25.0%, 연안어업 22.8% 그리고 어선구입경로의 경우 신규허가 20.8%, 매매 24.0%로 각각 비슷하게 나타났다. 지역을 보면 남해 19.7%, 서해 25.0%, 동해 27.6%로 동해와 서해에 비해서 남해가 가장 중요도가 낮게 나타났다.

<표 3-27> 4순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		5위	3순위	4순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		22.5	27.3	<b>22.9</b>	9.9	17.4	
어 선 톤 수	2톤 미만	19.7	32.9	<b>34.2</b>	3.9	9.2	χ <sup>2</sup> =36.866 df=12 p=0.009**
	2-5톤미만	22.0	29.3	<b>19.5</b>	13.0	16.3	
	5톤 이상	29.2	14.6	<b>16.7</b>	6.3	33.3	
주 력 업 종	근해어업	25.0	43.8	<b>25.0</b>	0.0	6.3	χ <sup>2</sup> =17.065 df=8 p=0.029*
	연안어업	21.5	25.1	<b>22.8</b>	11.4	19.2	
	구획어업	100.0	0.0	<b>0.0</b>	0.0	0.0	
어 선 구 입 경 로	신규허가	22.2	20.8	<b>20.8</b>	5.6	30.6	χ <sup>2</sup> =16.052 df=8 p=0.042*
	매 매	22.9	30.3	<b>24.0</b>	11.4	11.4	
지 역	서 해	20.8	16.7	<b>25.0</b>	12.5	25.0	χ <sup>2</sup> =22.563 df=8 p=0.004**
	남 해	22.5	21.8	<b>19.7</b>	13.4	22.5	
	동 해	23.0	39.1	<b>27.6</b>	3.4	6.9	

(5) 5순위와 관련된 변수특성

수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자 격증을 소지한 자와 통계적으로 유의미한 관계로 밝혀진 변수들을 살펴보면 다음의 <표 3-28>와 같다. 어선의 구입경로를 보면 신규허가 44.4%, 매매 26.3%로 수산관련 인재에 대해 매매보다 신규허가에서 중

요하게 인식하고 있으며, 지역을 보면 서해 16.7%, 남해 33.8%, 동해 33.3%로 동해와 남해에 비해서 서해에서 중요도가 낮게 나타났다.

<표 3-28> 5순위와 관련된 변수특성

(단위 : %)

		5위	3순위	4순위	1순위	2순위	χ <sup>2</sup> 검정
		32.0	18.2	27.3	2.4	20.2	
어 선 구 입 경 로	신 규	44.4	11.1	25.0	1.4	18.1	χ <sup>2</sup> =16.450 df=8 p=0.036*
	매 매	26.3	21.1	29.1	2.3	21.1	
지 역	서 해	16.7	45.8	16.7	0.0	20.8	χ <sup>2</sup> =40.266 df=8 p=0.000**
	남 해	33.8	15.5	19.0	3.5	28.2	
	동 해	33.3	14.9	43.7	1.1	6.9	

### Ⅲ. 소결론

설문조사분석을 통해 밝혀진 주요 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 어업허가 우선순위의 규정에 대해 대부분 인지하고 있으며, 우선순위 규정을 보다 객관적이고 다양한 기준을 적용하여 법률로 명문화하는 데 필요성을 크게 느끼고 있음을 볼 수 있다. 또한 기존의 우선순위 규정을 배제시키고 수산관계법령의 행정처분을 받지 않은 자에 대해 1순위를 주는 경우에 순응도가 높게 나타나 법규의 준수자에 대한 신뢰감이 높음을 알 수 있다. 신규로 어업허가를 주는 경우 젊은 인재에게 기회를 주는 것에 대해 긍정적인 시각을 보이고 있다.

둘째, 어업허가 우선순위의 중요도로 1순위는 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자, 2순위는 어업허가상 행정구역에 거주하는 자, 3순위는 어선과 어구를 양수 받은 자, 4순위는 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지신고와 동시에

어업허가를 신청한 자, 5순위는 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자, 5순위를 제외한 6순위는 수산관계법령의 행정처분을 받지 않은 자 등의 순서로 나타났고, 신규로 어업을 허가해야 할 경우 1순위는 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자, 1순위를 제외한 2순위는 어업허가상 행정구역에 거주하는 자, 3순위는 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자, 3순위를 제외한 4순위는 현행 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자, 4순위를 제외한 5순위는 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자 등의 순서로 나타났다.

즉, 기존 허가과 신규 허가과 모두에서 1순위와 2순위가 동일하게 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자 그리고 어업허가상 행정구역에 거주하는 자를 어업허가 우선순위를 판단하는 중요한 기준으로 정하고 있음을 볼 수 있다. 반면에 5순위의 젊은 인재 진출과 6순위의 법규 준수자는 중요도가 낮게 나타났고 또한 신규 허가과 경우 3순위로 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자를 중요하게 보고 있으며 5순위로 젊은 인재의 진출은 중요도가 낮게 나타났다.

셋째, 이상의 논의를 종합해보면 어업허가 우선순위의 다양하고 객관적인 기준의 명문화 필요성에 대해 매우 긍정적이고 또한 젊은 인재의 진출이나 수산관계 법규의 준수자에 대한 우선순위 부여에도 적극적인 인식을 갖고 있음에도 실제로는 어업허가 우선순위의 중요도를 판단할 때 이러한 새로운 요소들이 배제되고 기존의 우선순위 규정에 따르고 있음을 볼 수 있다.

## 제 4 장 어업허가 우선순위의 AHP분석

### I. AHP분석의 개요

#### 1. AHP분석의 이론적 접근

##### (1) AHP의 정의

AHP(Analytic Hierarchy Process: AHP)는 계층분석적 의사결정방법으로 다수의 대안에 대하여 다면적인 평가기준과 다수주체에 의한 의사결정을 위하여 설계된 방법으로서 의사결정자의 직관적이고, 합리적인 또는 비합리적인 판단까지도 동시에 고려하여 정량적인 요인은 물론 정성적인 요인을 동시에 고려함으로써 의사결정문제의 해결을 위한 포괄적인 틀을 제공한다. AHP는 의사결정 대안의 수가 9개 이하인 경우의 상대측정방법과 10개 이상인 경우의 절대측정방법으로 구분할 수 있다.

##### (2) AHP의 기본개념

1970대 초반 T. Saaty에 의하여 개발된 AHP는 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소간의 쌍대비교(pairwise comparison)에 의한 판단을 통하여 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 하나의 새로운 의사결정방법론이다. AHP는 이론의 단순성 및 명확성, 적용의 간편성 및 범용성이라는 특징으로 말미암아 여러 의사결정분야에서 널리 응용되어 왔으며, 이론구조 자체에 관해서도 활발한 연구가 진행되고 있다. 일반적으로 의사결정문제는 서로 상반된 기준과 불완전한 정보 및 제한된 자원 하에서 최적의 대안을 선택해야 하는 문제를 내포하고 있다. AHP는 이러한 다수 기준하에서 평가되는 다수 대안들의 우선순위를 선정하는 문제를 다루며 기존의 의사결정이론 체계에서 보면 다속



성 의사결정분석(multiattribute decision making)의 선호보정이 있는 모형(compensatory preference model)으로서 그 속성을 위치시킬 수 있다.

AHP는 먼저 상위계층에 있는 요소<sup>54)</sup>를 기본으로 하위계층에 있는 각 요소의 가중치를 측정하는 방식을 통하여 상위계층의 요소 하에서 각 하위요소가 다른 하위요소에 비하여 우수한 정도를 나타내 주는 수치로 구성되는 쌍대비교행렬(pairwise comparison matrix)을 작성하고, 이 행렬로부터 고유값 방법(eigenvalue method)을 이용하여 계층의 각 레벨마다 정규화한 하나의 우선순위벡터를 산출한다. 마지막으로 계층의 최상위에 위치한 의사결정의 목적을 달성할 수 있도록 해주는 최하위 단계에 있는 대안들의 상대적인 우선순위를 나타내 주는 전체 계층에 대한 하나의 복합 우선순위벡터(priority vector)를 산출하게 된다. AHP는 다음에서 설명하는 4가지 공리(axioms)<sup>55)</sup>에 의하여 적용을 위한 이론적 배경을 마련하고 있다.

<공리 1>은 역수성(reciprocal, 逆數)으로 의사결정자는 동일한 계층 내에 있는 2개의 요인을 짝지어 비교할 수 있어야만 하고, 그 선호의 강도를 표현할 수 있어야 한다. 이러한 선호의 강도는 역수조건을 만족시켜야만 하는데, 예를 들어 A가 B보다  $x$  배 중요시된다고 하면 B는 A보다  $1/x$  배 중요하다는 의미가 된다.

<공리 2>는 동질성(homogeneity)으로 중요도는 제한된 범위 내에서 정해진 척도(bounded scale)에 의하여 표현한다.

<공리 3>은 종속성(dependency)으로 한 계층의 요소들은 인접한 상위계층의 요소에 대하여 종속적이어야 하나 상위계층의 모든 요소에 대하여 인접한 하위계층 내의 모든 요소들 간에 독립성이 확보되어야 하는 것은 아니다.

---

54) 요소(element)는 속성(attribute)이라고도 하며 계층에 따라서 전략이 될 수도 있고 평가항목 또는 기준이 될 수도 있다.

55) 이론체계 가운데에서 가장 기초적인 근거가 되는 명제(命題)이다. 어떤 다른 명제들을 증명하기 위한 전제로 이용되는 가장 기본적인 가정을 가리킨다.

<공리 4>는 기대성(expectations)으로 의사결정의 목적에 관한 사항을 계층이 완전하게 포함하고 있다고 가정한다.

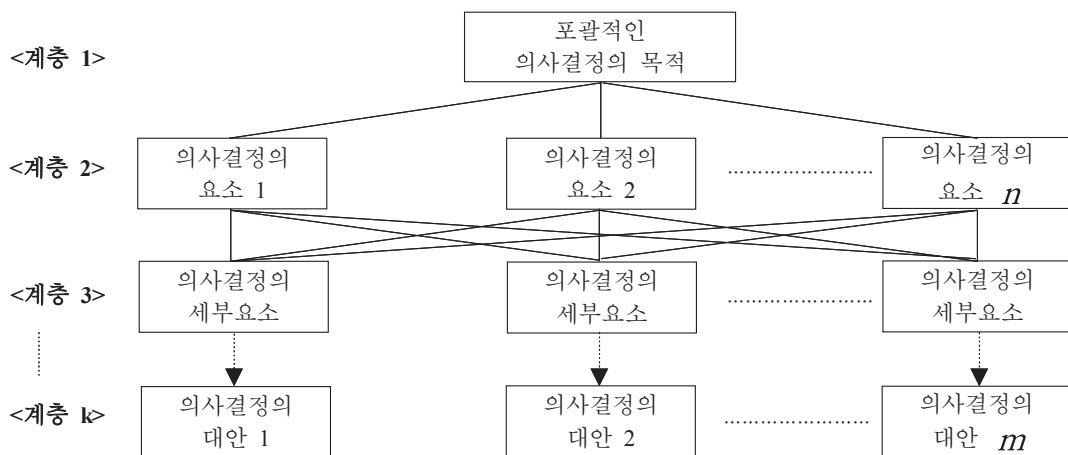
(3) AHP의 적용절차

실제로 의사결정과 관련된 문제를 해결하기 위하여 AHP를 사용하는 경우, 일반적으로 다음과 같은 네 단계의 작업이 수행된다.

(가) 단계 1 : 의사결정 문제를 상호 관련된 의사결정 사항들의 계층으로 분류하여 의사결정계층(decision hierarchy)을 설정한다.

AHP의 적용에서 가장 중요한 단계라 할 수 있는 첫 번째 단계에서 의사결정분석자는 상호 관련되어 있는 여러 의사결정 사항들을 계층화한다. 계층의 최상층에는 가장 포괄적인 의사결정의 목적이 놓이며, 그 다음의 계층들은 의사결정의 목적에 영향을 미치는 다양한 요소들로 구성된다. 이들 요소들은 낮은 계층에 있는 것일수록 구체적인 것이 되는데 여기서 한 계층 내의 각 요소들은 서로 비교 가능한 것이어야 한다. 계층의 최하층은 선택의 대상이 되는 여러 의사결정 대안들로 구성된다. 이와 같은 의사결정체계는 다음의 <그림 4-1>와 같은 표준적인 형태로 나타낼 수 있다.

<그림 4-1> AHP의 표준계층



계층설정 영역에서 중요한 세 가지 사항은 구성되는 계층의 완전성과 비완전성, 계층의 수와 비교항목의 수, 계층의 구성방법에 관한 것이다. 만약 모든 하위계층의 요소가 직계 상위계층의 모든 항목과 관련될 때, 이를 완전한 계층(complete hierarchy)이라 하고 그렇지 않을 때를 비완전한 계층(incomplete hierarchy)이라고 한다. 표준적인 계층의 형태는 완전계층을 의미하나, 모든 계층이 반드시 완전해야 하는 것은 아니다. 특히, 거대 시스템에 대한 계층을 설정할 경우에 각 하위시스템은 그 자체의 계층을 갖는 불완전한 계층으로 분할이 가능하며, 단지 공통의 목표를 공유하기만 하면 계층의 구성요건은 충족된다.<sup>56)</sup>

계층의 완전성, 비완전성의 여부와 상관없이 의사결정계층을 설정하는데 있어서 계층의 수는 문제의 복잡성, 문제를 해결하는데 요구되는 정밀성의 정도에 따라 달라진다. 동일 계층에 있는 구성요소들 간에 쌍대비교가 이루어져야 하기 때문에 각 계층에 포함되는 비교대상을 최대  $7 \pm 2$ 가지(5~9가지)로 제한할 필요가 있음을 제안하고 있으나 이러한 제안은 이 기법의 적용에 있어서 필요조건은 아니다.<sup>57)</sup> 계층을 구성하는 것은 AHP의 첫 단계이며 가장 중요한 단계임에도 불구하고, 의사결정 문제를 계층화하는 방법에 대한 이론적인 틀은 정형화되어 있지 않다. 따라서 타 연구분야에서 사용되는 계층설계기법을 적용하는 것도 가능하다.<sup>58)</sup>

계층구성을 위하여 일반적으로 사용되는 과정은 계층과 요소의 선정, 개념규정, 질문수립이라는 3단계를 상호 관련시켜 진행한다.<sup>59)</sup> 이 방법의 구체적인 진행순서는 첫째, 계층과 계층 내의 요소들을 규정한

---

56) Ramanujam and Saaty, "Research project prioritization through training in analytic hierarchy process: case study of a village in Semi-Arid region of Central India", 2004.

57) Saaty, Vargas and Wendel, "Modeling behavior in competition: The analytic hierarchy process", 1983.

58) Zahedi, "The Analytic Hierachy Process- A Survey of the Method and its Applications.", 1986.

59) Vargas, "An overview of the analytic hierarchy process and its applications", 1990.

다. 둘째, 요소들을 규정한 다음에 그것들에 대한 질문 작성하도록 한다. 셋째, 만약 의사결정자가 이러한 질문에 대한 응답 시 문제가 발생하면, 그 계층과 요소들은 수정되어야 한다. 넷째, 수정된 요소들에 의하여 질문을 만들고, 다시 의사결정자에게 질문하여 문제가 발생하지 않을 때까지 계속한다. 이처럼 계층설계는 반복적인 과정을 거쳐 진행되는데, 요소들과 질문, 그리고 질문에 관련된 응답이 계층의 수와 요소들을 결정하게 된다. 질문과정에서의 불명확성은 의사결정자가 잘못된 기준이나 대안을 이끌어낼 수 있기 때문에 의사결정자가 모든 질문들에 대하여 정확히 응답할 수 있어야만 하는 바, 이는 기존 정보와 일치성이 있어야 함을 의미한다.

(나) 단계 2 : 의사결정 요소들 간의 쌍대비교로 판단자료를 수집한다.

이 단계에서는 상위계층에 있는 요소들의 목표를 달성하는데 공헌하는 직계하위계층에 있는 요소들을 쌍대비교하여 행렬을 작성한다. 쌍대비교를 통하여 상위요소에 기여하는 정도를 다음의 <표 4-1>과 같이 9점 척도(60)로 중요도를 부여하는데, 직계 하위계층이  $n$ 개의 요소로 구성되어 있다면 모두  $n(n-1)/2$ 회의 비교를 필요로 한다.

<표 4-1> 쌍대비교의 척도

중요도	정 의	설 명
1	비슷함 (Equal importance)	어떤 기준에 대하여 두 활동이 비슷한 공헌도를 가진다고 판단됨
3	약간 중요함 (Moderate importance)	경험과 판단에 의하여 한 활동이 다른 활동보다 약간 선호됨
5	중요함 (Strong importance)	경험과 판단에 의하여 한 활동이 다른 활동보다 강하게 선호됨

60) 9점 척도는 보다 엄밀히 말하면 1/9~9로 17점 척도이다.

제 4 장 어업허가 우선순위의 AHP분석

중요도	정 의	설 명
7	매우 중요함 (Very strong importance)	경험과 판단에 의하여 한 활동이 다른 활동보다 매우 강하게 선호됨
9	극히 중요함 (Extreme importance)	경험과 판단에 의하여 한 활동이 다른 활동보다 극히 선호됨
2,4,6,8	위 값들의 중간값	경험과 판단에 의하여 비교값이 위 값들의 중간 값에 해당한다고 판단될 경우 사용함
역수값	활동 $i$ 가 활동 $j$ 에 대해 위의 특정값을 갖는다고 할 때, 활동 $j$ 는 활동 $i$ 에 대해 그 특정값의 역수값을 갖는다.	
1.1~1.9	동등한 활동 (for tied activities)	비교요소가 매우 비슷하여 거의 구분할 수 없을 때 사용하는 값으로서; 약간 동등은 1.3, 약간 차이가 나는 경우는 1.9를 사용함

작성된 쌍대비교행렬  $A$ 는 다음과 같이 행렬의 대각을 중심으로 역수의 형태를 취한다.

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & a_{13} & \cdots & a_{1n} \\ a_{21} & 1 & a_{23} & \cdots & a_{2n} \\ a_{31} & a_{32} & 1 & \cdots & a_{3n} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \cdots & \vdots \\ a_{n1} & a_{n2} & a_{n3} & \cdots & 1 \end{bmatrix}$$

(여기서,  $a_{ij} = 1/a_{ji}$ ,  $a_{ii} = 1$ ,  $\forall i$ )

AHP에서의 판단자료는 계층 내 요소간의 쌍대비교를 통하여 도출한 요소간의 상대적 중요도를 나타내는 점 추정치를 사용하는데, 쌍대비교를 통한 계량적인 판단을 수행하기 위해서는 신뢰할만하고 이용가능한 척도가 필요하며, 이를 위하여 통상 9점 척도가 많이 이용되고 있다. 특정 문제에 대하여 서로 다른 27개의 수치척도를 사용하여 실

제거리와 상대적 거리감 사이의 관계를 분석하는 실험을 행하였는데, 이 실험에서 1-9까지의 척도가 실제값에 가장 근접한 결과를 나타냈다.<sup>61)</sup> 그러나 이러한 평가는 경험적 배경과 실험에 의한 검증을 바탕으로 하고 있기 때문에 경우에 따라서 적합한 다른 비율척도를 이용할 수도 있다.

AHP에 관한 비판 중의 하나가 척도의 문제로서 여기에는 두 가지의 견해가 있을 수 있다. 첫째는 선호도가 척도의 선택에 의존한다는 점인데, 이는 효용이론의 경우도 마찬가지이고 어느 선호 표현방식도 척도의 선택에 완전히 독립적이라고 말할 수는 없다는 점과 맥락을 같이 하는 것이다. 둘째는 비율척도의 사용이 가장 적절한지에 관한 문제인데, 사회과학분야의 연구들에서 보면 자극에 대한 반응을 표현하는 적절한 수단으로 비율척도의 적절성이 설명되고 있으므로 AHP의 타당성을 유추할 수 있다고 본다.<sup>62)</sup>

(다) 단계 3 : 고유값방법을 사용하여 의사결정요소들의 상대적인 가중치<sup>63)</sup>를 추정한다.

한 계층 내에서 비교 대상이 되는  $n$  개 요소의 상대적인 중요도를  $w_i (i=1, \dots, n)$ 라 하면, 상기한 쌍대비교행렬에서의  $a_{ij}$ 는  $w_i/w_j (i, j=1, \dots, n)$ 로 추정할 수 있음. 즉,  $a_{ij}$ 와  $w_i$ 사이에는 다음 식이 성립한다.

$$a_{ij} = w_i/w_j \quad (i, j = 1, \dots, n)$$

여기서, 행렬의 모든 요소를 나타내면 다음 식과 같이 나타난다.

$$\sum_j^n a_{ij} \cdot w_j \cdot \frac{1}{w_i} = n \quad (i, j = 1, \dots, n)$$

61) Saaty, "Introduction to a modeling of social decision process", 1983.

62) Harker and Vargas, "Uncertainty and rank order in the analytic hierachy process", 1987.

63) 가중치(weight)는 우선순위벡터(priority vector)를 일컫는 말로 이는 요소들의 상대적 중요도 또는 선호도가 된다.

이는 곧 다음 식과 같이 나타낼 수 있다.

$$\sum_j^n a_{ij} \cdot w_j = n \cdot w_i \quad (i, j = 1, \dots, n)$$

위의 식은 선형대수론(linear algebra)에서의 고유값 문제와 같다. 즉, 요소  $a_{ij}$ 로 구성되는 행렬  $A$ 를 다음과 같이 나타낼 때,

$$A = \begin{bmatrix} w_1/w_1 & w_1/w_2 & w_1/w_3 & \dots & w_1/w_n \\ w_2/w_1 & w_2/w_2 & w_2/w_3 & \dots & w_2/w_n \\ \vdots & \vdots & \vdots & \dots & \vdots \\ w_n/w_1 & w_n/w_2 & w_n/w_3 & \dots & w_n/w_n \end{bmatrix}$$

고유값방법에 의하여,

$$A \cdot w = n \cdot w$$

(여기서,  $w = [w_1, w_2, w_3, \dots, w_n]$  : 행렬  $A$ 의 우측 고유벡터,  $n$  : 행렬  $A$ 의 고유값)에서의  $w$ 를 구할 수 있다.

그런데, AHP에서는 평가자가 정확한  $w$ 를 모르며, 쌍대비교에 의하여 정확한 평가를 할 수 없는 것으로 가정하기 때문에 실제적으로는 다음과 같은 식에서  $w$ 를 추정한다. 즉, 쌍대비교행렬  $A$ 의 각 요소에 대한 가중치  $w$ 를 모른다고 했을 때, 이 행렬을  $A'$ 라 하고 이 행렬의 가중치 추정치  $w'$ 는 다음 식을 이용하여 구한다.

$$A' \cdot w' = \lambda_{\max} \cdot w'$$

(여기서,  $\lambda_{\max}$  : 행렬  $A'$ 의 가장 큰 고유값)

그런데,  $n \times n$ 행렬의 고유값은 이와 같이 그 특성방정식을 풀어서 구할 수 있다. 그러나 일반적인 문제, 즉 특별히 큰 행렬( $n$ 이 3이상)을 포함하는 문제에서 고유값을 구하는 과정은 여러 가지 계산적인 어려움이 있으므로 고유값을 구하는 다른 방법이 요구된다. 여기서,  $\lambda_{\max}$ 는 항상  $n$ 보다 크거나 같기 때문에 계산된  $\lambda_{\max}$ 가  $n$ 에 근접하는 값일수록

쌍대비교행렬  $A$ 의 수치들이 일관성을 가진다고 할 수 있다. 이러한 일관성의 정도는 다음과 같이 일관성지수(Consistency Index : CI)와 일관성비율(Consistency Ratio : CR)을 통하여 구할 수 있다.

$$\text{일관성지수}(CI) = (\lambda_{\max} - n) / (n - 1)$$

$$\text{일관성비율}(CR) = (CI / RI) \times 100\%$$

일관성 비율의 수식에 있는 RI는 난수지수(Random Index, 무작위지수)를 의미하며, 이는 1에서 9까지의 수치를 임의로 설정하여 역수행렬을 작성하고, 이 행렬의 평균 일관성지수를 산출한 값으로 일관성의 허용한도를 나타낸다.  $n$ 이 1에서 10까지 변화할 때의 난수지수는 다음의 <표 4-2>와 같이 정리된다. 경험법칙에 의하여 위 식에서 구한 일관성비율이 10% 이내에 들 경우, 해당 쌍대비교행렬은 일관성이 있다고 교정한다.

<표 4-2> 난수지수

n	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
난수지수	0	0	0.58	0.90	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49

일반적으로 가중치 추정을 위한 방식으로 고유값방법이 널리 사용되고 있으나, 현재까지 제안된 방법으로는 이외에도 산술평균, 기하평균, 최소자승법, 조화평균, 평균치변환 등이 있으며 이에 관한 계속적인 연구가 진행되고 있다. 판단자료의 일관성이 완전하지 않을 때의 가중치 추정방식으로는 고유값 방법이 최적임을 지적하고 있고, 또한 실제 적용을 위하여 고유값 방법을 이용한 계산 소프트웨어도 많이 개발되어 있다.<sup>64)</sup>

의사결정자의 불확실한 판단문제를 점 추정이 아닌 구간 추정으로 다루려는 연구도 있는데, 이 경우의 문제는 각 평가자 판단치의 구간

64) Saaty, "Introduction to a modeling of social decision process", 1983.



결정방법과 특정 구간 내에서의 평가치 분포가 문제가 됨. 또한 평가치로부터 가중치를 추출하는데 이 분포도 문제가 된다.<sup>65)</sup> 이러한 문제에 관한 연구는 초기단계에 머물러 있으나, 문제 자체의 통계적 성질로 인한 측면 때문에 통계학 영역에서 연구가 진행되고 있다.

(라) 단계 4 : 평가대상이 되는 여러 대안들에 대한 종합순위를 얻기 위하여 의사결정 요소들의 상대적인 가중치를 종합화한다.

이 단계에서는 계층의 최상위에 있는 의사결정의 목적을 달성하기 위하여 최하위에 있는 대안들의 우선순위를 결정하는 종합중요도벡터를 산출하는데 이것은 앞의 <단계 3>에서 구한 각 계층에서의 가중치를 종합함으로써 가능하다. 구체적으로 최상위 계층에 대하여 k번째 하위계층에 있는 대안들의 종합중요도는 다음 식을 통하여 구할 수 있다.

$$C[1, k] = \prod_{i=2}^k B_i$$

여기서,  $C[1, k]$  : 첫 번째 계층에 대한 k번째 계층요소의 종합가중치

$B_i$  : 추정된  $w$  벡터를 구성하는 행을 포함하는  $n_{i-1} \cdot n_j$  행렬

$n_i$  : i번째 계층의 요소 수

만약, 전체 계층이 세 개의 계층 레벨로 구성되었다면, 최상위 계층에 대하여 최하위 계층에 있는 대안들의 종합중요도는  $C[1, 3]$ 으로 표시하고, 이는 두 번째 계층을 기준으로 한 세 번째 계층의 항목 간 가중치행렬  $B3$  와 첫 번째 계층을 기준으로한 두 번째 계층의 항목 간 가중치행렬  $B2$  를 곱하여 구한다. 이렇게 구한 종합중요도는 궁극적으로 평가대상이 되는 대안들의 점수를 나타내며, 이를 통하여 대안의 우선순위를 결정하게 된다.

65) Melachrinoudis and Rice, "The prioritization of technologies in a research laboratory", 1991.

전체 계층의 종합중요도를 최하위 계층에 대한 직계 상위계층의 가중치행렬에 그 상위계층에서 구한 가중치행렬을 곱하고 이 과정을 상위계층으로 반복하여 구하는 방법은 논란의 여지가 없이 인정되고 있지만, 단지 종합중요도추출 영역에서 문제가 되는 것은 다수 평가자의 평가치에 대한 통합문제이다.

의사결정 또는 평가문제의 시발점은 한 명의 의사결정자 또는 평가자가 쌍대비교에 의하여 평가요소에 대한 상대적인 중요도를 판단하는 일에서부터 출발하지만, 실제적으로 현실세계를 둘러싸고 있는 불확실성 때문에 복잡한 문제일수록 다수의 평가자를 필요로 한다. AHP도 마찬가지로 출발은 평가에 가장 적합한 한 명의 평가자를 가정하여 개발되었으나, 많은 현실문제로 인하여 다수의 평가자 참여가 필요하게 되었다.

이 때 AHP에서 가장 큰 문제가 되는 부분은 바로 AHP의 기본공리인 역수성을 만족시켜야 한다. 즉, 한 평가자는 대안 a와 b에 대하여 a가 b보다 절대적으로 중요하다고 평가하고 다른 평가자는 a와 b가 동등하다고 하였을 경우, 이들의 판단은 각각 9와 1이 되고, 이러한 판단의 역수조건은 각각 1/9과 1이 된다. 이 때, 이들의 판단치인 9와 1을 종합한 것과 역수치인 1/9과 1을 종합한 것이 역수조건을 유지해야 한다는 것이다. 이러한 기본적인 논리를 기반으로 하여 다수 평가자의 평가치를 통합하는 여러 방법이 개발되어 있다.

#### (4) AHP의 상대측정과 절대측정

일반적으로 사람들은 어떤 대상을 비교할 때, 절대비교 및 상대비교를 행한다. 절대비교는 경험을 통해 얻은 표준을 기억 속에 갖고서 대안들을 비교하는 경우이며 상대비교는 공통의 속성에 따라 대안을 쌍으로 비교하는 경우이다. AHP에서 계층을 구성하는 요소 간에 1대1로 쌍대비교를 행하는 상대측정과 달리, 절대비교를 통한 절대측정은

각 기준별로 등급화 되어있는 척도 또는 강도에 따라 독립적인 대안에 한 번에 하나씩 순위를 부여하기 위해 이용된다. 대안의 수가 너무 많으면 쌍대비교의 횟수가 기하급수적으로 증가하기 때문에 상대비교가 거의 불가능하여 실질적으로 AHP를 적용하기 어렵게 된다. 따라서 일반적으로 상대비교가 곤란하다고 알려져 있는 10개 이상의 대안의 수인 경우에는 평가기준에 따라 절대비교를 통한 절대측정방식을 취하는 것이 바람직하다.

이러한 접근방식은 기준의 강도에 대한 우선순위를 설정할 수만 있다면 언제든지 사용이 가능하다. 물론, 일부는 전문가의 규범적인 표준을 신뢰할 수 없어 대안에 대한 쌍대비교를 더 선호하지만, 수많은 대안에 등급을 부여할 때 표준에 대한 대체적인 합의가 이루어져 있을 경우에는 시간을 크게 절약시켜준다.

#### (5) AHP의 절대측정 절차

##### (가) 단계 1 : 의사결정계층을 구성하고 평가기준 각에 대해 등급척도 부여

상대측정을 위한 의사결정계층을 구성할 때와의 차이점은 바로 평가기준 또는 평가항목에 대해 등급척도(rating scale)를 구성하는 일이다. 등급척도는 평가기준 또는 평가항목이 갖는 강도인데, 강도는 각 기준에 대해 대안의 질을 구별할 수 있게 해주는 기준의 변동범위이다. 가령 과급효과라는 기준일 경우에 등급척도를 만들고자 할 때에는 ‘매우 크다’, ‘크다’, ‘보통이다’, ‘낮다’, ‘매우 낮다’와 같이 5단계로 등급화할 수 있다. 등급척도의 형태나 수는 문제의 속성에 따라 자유롭게 결정할 수 있다.

##### (나) 단계 2 : 평가기준에 대해 쌍대비교를 시행

상대측정에서처럼 평가기준에 대하여 1~9까지의 척도를 이용하여 평가한 후, 상대적 중요도를 계산한다.

(다) 단계 3 : 등급척도에 대해 쌍대비교를 시행

상대측정에서처럼 등급척도에 대해 1~9까지의 척도를 이용하여 평가한 후, 상대적 중요도를 계산한다.

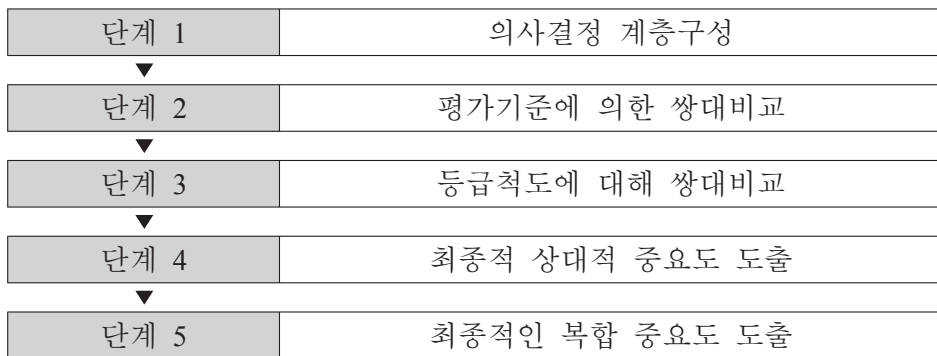
(라) 단계 4 : 등급 척도에 대한 최종적인 상대적 중요도 도출

평가기준의 상대적 중요도와 등급척도의 상대적 중요도를 곱하여 등급 척도에 대한 최종적인 상대적 중요도를 도출한다.

(마) 단계 5 : 최종 복합 중요도 도출

대안 각각에 대해 각 기준 별로 마련되어 있는 등급을 부여하여, 대안에 대한 최종적인 복합 중요도를 도출한다. 지금까지 살펴본 AHP의 절대측정 적용절차를 순서대로 정리하면 다음의 <그림 4-2>와 같다.

<그림 4-2> AHP의 절대측정 절차



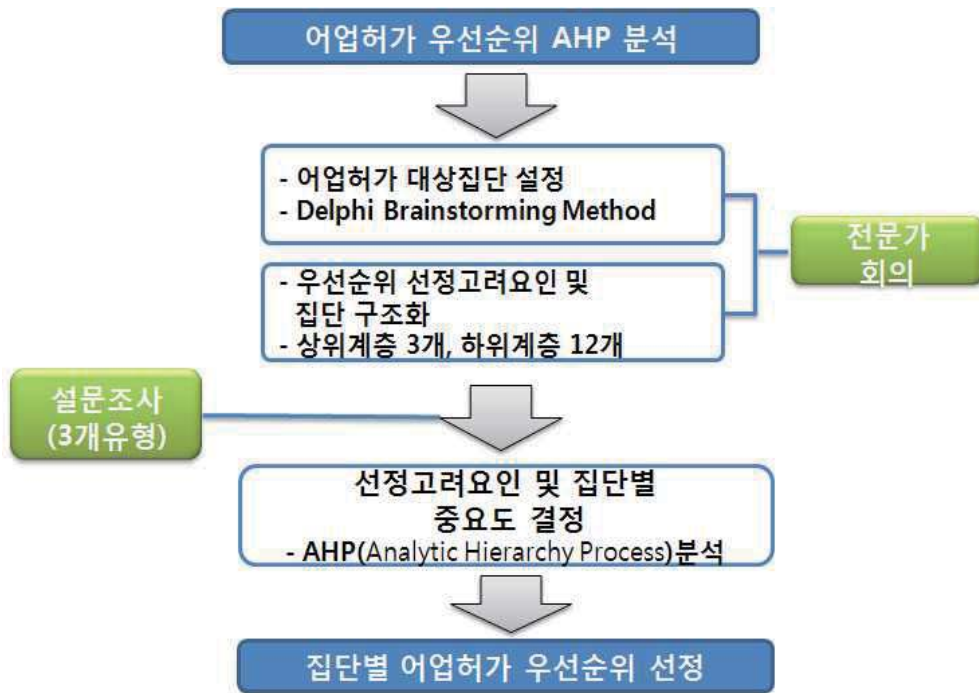
## 2. AHP분석의 적용

어업허가의 우선순위를 분석하기에 앞서 분석의 대상이 되는 집단에 대한 구분이 필요하다. 본 연구에서는 어업허가의 대상집단을 선정하기 위하여 전문가의견조사(Delphi Brainstorming Method)<sup>66)</sup>를 이용하

66) 사회과학의 조사방법 중 자료가 충분하지 않고 통계모형을 통한 분석을 하기 어려

였으며, AHP분석의 특성상 각 집단의 특성을 대변할 수 있는 상위계층에 대하여 3개의 성격적 분류를 실시하였다. 이 상위계층에 따라 어업허가 우선순위 대상집단을 12개의 하위계층으로 사용하였다. 즉, 상위계층은 어업허가 대상집단의 특성을 나타낼 수 있는 선정고려요인으로, 하위 집단은 선정요인에 대한 각 대상집단의 2단계 구조를 가지게 된다. AHP분석의 흐름도를 살펴보면 다음의 <그림 4-3>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 4-3> AHP분석의 흐름도



전문가 회의 및 Delphi Brainstorming Method를 이용하여 선정된 상위계층 및 하위계층의 총 12개 어업허가 우선순위 고려 대상집단을 세부적으로 살펴보면 다음의 <그림 4-4>와 같다.

첫째, 상위계층은 어업허가의 대상이 되는 집단의 특성이라 할 수 있으며, 어업발전 및 지속가능성 측면, 신규어업인 유입가능성 측면, 부적

을 때 관련 전문가들을 모아 의견을 구하고 종합적인 방향을 전망해 보는 기법이다.

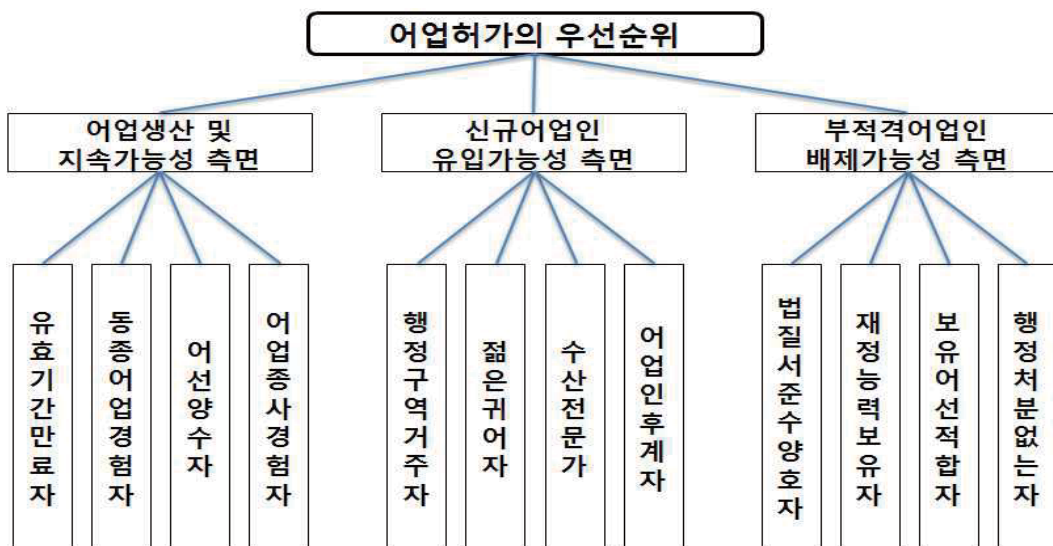
격어업인 배제 가능성 측면의 3개로 분류된다.

어업발전 및 지속가능성 측면은 어업허가의 우선순위를 정하는데 있어서 대상 집단이 현재의 어업현실에 있어서 어업발전을 도모할 수 있는지, 또는 어업의 지속에 도움이 되는 집단인지 여부이다. 이에는 현재 어업허가를 가지고 있는 어업인의 권리에 대한 보장적 측면도 포함된다. 결국 어업허가를 규정하는데 있어서 중요한 부분으로 현재의 어업허가를 보유하고 있는 어업인(어업경영자)에 대한 기득권의 보호가 수반이 되어야 어업인의 순응비용을 과다하게 발생시키지 않기 때문이다.

신규어업인 유입가능성 측면은 어업허가에 있어서 새로운 인력의 유입과 관련이 있다. 그러나 신규어업인의 유입에 있어서도 어업활동을 통하여 경영적 측면에서 지속적으로 어업유지 가능성이 있으며, 성공적으로 어업활동을 영위할 수 있는 인력이 필요하다.

부적격어업인 배제 가능성 측면은 어업허가를 하는데 있어서 적정하지 못한 어업인을 배제할 수 있도록 하는 측면이라 할 수 있다. 즉, 불법어업 및 유희어업 등에 대한 전례가 있는 어업인이나 보상이나 배상, 감척사업 등을 목적으로 하는 집단의 배제할 수 있어야 한다.

<그림 4-4> AHP분석을 위한 어업허가 대상집단 구분



각 상위계층에 따른 하위 대상집단을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 어업발전 및 지속가능성 측면의 하위 대상집단에는 다음의 <표 4-3>과 같이 유효기간 만료자, 동종어업 경험자, 어선 양수자, 어업종사 경험자 등이 포함된다.

<표 4-3> 어업발전 및 지속가능성 측면의 하위 대상 집단

구 분	내 용
유효기간 만료자	어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자로 어업의 지속성측면 및 어업인 권리 유지측면에서 적합
동종어업 경험자	어업허가를 하는데 있어서 동종어업에 종사한 경험이 있는 자로 과거의 경험을 통한 어업의 지속성 및 생산활동 가능함
어선 양수자	어선과 어구를 양수 받은자로 어업에 있어서 어업인 권리 유지 측면에서 허가 필요
어업종사 경험자	동일어업은 아니나 어업에 종사한 경험이 있는 자로 일정한 어업 능력을 보유하고 과거의 경험을 통한 어업활동 가능

둘째, 신규어업인 유입가능성 측면의 하위 대상집단에는 다음의 <표 4-4>과 같이 행정구역 거주자, 젊은 귀어자(歸漁者), 수산전문가, 어업인 후계자 등이 포함된다.

<표 4-4> 신규어업인 유입가능성 측면의 하위 대상 집단

구 분	내 용
행정구역 거주자	어업허가상 행정구역에 거주하는 자로 지역 어촌계의 계원이나 지구별수협 조합원 등을 포함
젊은 귀어자	젊은 귀어자는 어촌 노령화를 대비하기 위해서는 젊고, 교육수준이 높은 진취적 신규어업인
수산전문가	수산계 학교 졸업자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자
어업인 후계자	-

셋째, 부적격어업인 배제 가능성 측면의 하위 대상집단에는 다음의 <표 4-5>과 같이 법질서 준수양호자, 재정능력 보유자, 보유어선 적합자, 행정처분 없는자 등이 포함된다.

<표 4-5> 부적격어업인 배제 가능성 측면의 하위 대상 집단

구 분	내 용
법질서 준수양호자	국가에 성실의 의무를 이행하고(체납세금 등), 범법행위(교통법규위반, 불법어업경력 등)가 없는 법질서 준수를 잘하는 자
재정능력 보유자	어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 보유하고 있어 무조업 또는 유희어업 가능성이 낮은 자
보유어선 적합자	어선을 보유한 자로 보유한 어선의 선령, 시설, 표준어구, 선박구조 등이 해당 어업허가에 적합한 자
행정처분 없는자	수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자

분석대상으로는 일반적으로 전문가 집단에 설문을 실시하지만, 본 연구에서는 분석의 목적이 어업허가의 우선순위를 규명하는 데 있으므로 이와 관련된 어업인 및 수산관계 공무원, 연구자 등 3집단으로 구분하여 분석을 실시하였다. 조사된 설문은 총45부 중(어업인 20부, 수산관련 공무원 15부, 연구자 10부) 조사항목의 미가입 및 일관성이 없는 응답자를 제외한 34부가 최종 유효표본으로 선정되었으며 조사현황은 다음의 <표 4-6>와 같이 나타난다.

<표 4-6> AHP분석을 위한 설문조사 현황

집 단	설문지 수	비 율
어업인	14	41.2%
수산관련 공무원	11	32.4%
연구자(교수포함)	9	26.5%
합 계	34	100.0%



어업허가를 부여하는데 있어서 각 대상집단의 특성을 고려한 우선 순위 중요도의 도출은 향후 법개정 및 행정처리에 있어서 중요한 객관화 자료가 될 수 있다. 일반적으로 어떤 집단이 얼마나 중요한지에 대한 계량적 분석결과는 대외적 시각에서 보았을 때 사업의 추진에 객관성을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다. 어업허가의 우선순위 중요도는 AHP분석을 통하여 계량적인 가중치를 도출하였다. 분석은 ① 선행 연구 검토→ ② 전문가 자문 및 설문설계→ ③ Pretest→ ④ 설문지 재설계→ ⑤ 본조사→ ⑥ AHP분석→ ⑦ 결과도출 과정을 걸쳐 실시되었다.

설문의 구성은 T. Saaty의 17점 쌍대척도 사용 판단요인별 중요도 분석을 실시하였다.<sup>67)</sup> 설문의 Cording은 Excel을 이용하였으며, 분석에 이용된 프로그램은 Analytic Hierarchy Process와 Expert choice 11.5를 사용하였다. T. Saaty의 17점 쌍대척도를 사용한 AHP 설문의 예시를 보면 다음의 <그림 4-5>와 같다.

<그림 4-5> T. Saaty의 17점 쌍대척도를 사용한 AHP 설문 예시

예시)

(1) 허가어업의 우선순위를 정하기 위하여 1차적인 기준인 <부적격어업인 배제 가능성>과 <어업발전 및 지속가능성> 중 어느 측면이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <----- 비슷함 -----> 중요

①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	⑮	⑯	⑰
<부적격어업인 배제 가능성>									<어업발전 및 지속가능성>							

원하시는 항목에 V 해주세요.

67) <부록 3> AHP분석 설문지

## II. AHP분석의 결과

### 1. 상위계층의 분석결과

어업허가 우선순위 판단을 위한 중요도 분석의 결과를 살펴보면 다음의 <표 4-7>와 같이 상위계층 3개 요인에 대한 종합적 중요도 분석 결과 어업발전 및 지속가능성 측면의 중요도가 0.434점으로 가장 중요한 것으로 나타났으며 그 다음으로 신규어업인 유입가능성 측면 0.292점, 부적격어업인 배제 가능성 측면 0.274점 등의 순서로 나타났다.

일관성지수는 0.0035로 0.1보다 낮은 결과치가 도출되어 설문조사의 결과가 일관성이 있으며, 신뢰성을 가지는 결과로 판단할 수 있다. 일관성지수(Consistency Index : CI)는 AHP분석에서 응답자의 설문 일관성 및 신뢰성을 나타내며 일관성지수(CI) <0.1 일 경우 신뢰성을 가지는 것으로 판단한다.

<표 4-7> 어업허가 우선순위의 결정 상위계층 중요도(응답집단종합)

구 분		중요도 가중치
상위계층 판단기준	어업발전 및 지속가능성 측면	0.434
	신규어업인 유입가능성 측면	0.292
	부적격어업인 배제 가능성 측면	0.274
합 계		1.0000
일관성지수(CI)		0.0035

응답 집단별로 상위계층에 대한 중요도 분석결과를 살펴보면 다음의 <표 4-8>과 같이 우선 어업인의 경우에는 어업발전 및 지속가능성 측면이 0.488점으로 다른 두 항목에 비하여 매우 높게 나타났다. 이와

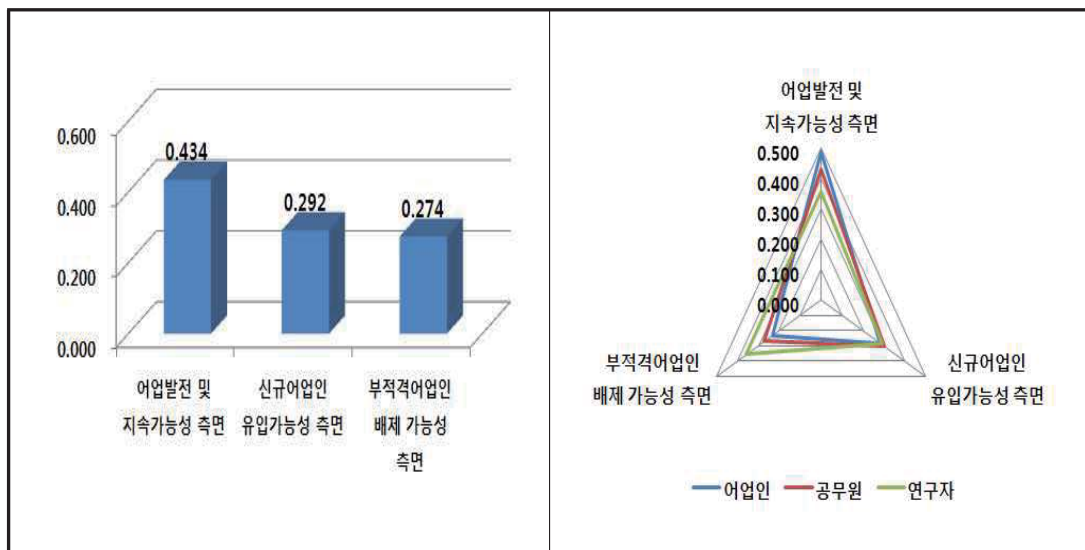
제 4 장 어업허가 우선순위의 AHP분석

같은 결과는 어업인은 현재 어업에 종사하고 있기 때문에 신규어업인 유입 및 부적격어업인 배제보다 자신의 어업허가에 대한 유지 및 지속을 중요하게 인식하고 있기 때문인 것으로 판단된다. 이에 반하여 연구자의 경우 어업발전 및 지속가능성도 중요하지만 어업허가의 우선순위를 결정하는 목적으로 부적격어업인의 배제 0.355점 역시 중요성이 높은 것으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-8> 어업허가 우선순위의 결정 상위계층 중요도(응답집단별)

	어업발전 및 지속가능성 측면	신규어업인 유입가능성 측면	부적격어업인 배제 가능성 측면	일관성지수 (CI)
어업인	0.488	0.281	0.231	0.0062
공무원	0.430	0.301	0.269	0.0031
연구자	0.356	0.289	0.355	0.0012
총 합	0.434	0.292	0.274	0.0036

<그림 4-6> 어업허가 우선순위의 결정 상위계층 중요도



## 2. 하위계층의 분석결과(I)

### (1) 어업발전 및 지속가능성 측면

어업발전 및 지속가능성 측면의 각 집단에 대한 어업허가 우선순위 중요도의 분석결과를 살펴보면 다음의 <표 4-9>와 같이 동종어업 경험자가 0.3243점으로 가장 중요도가 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 어업종사 경험자가 0.2692점, 유효기간 만료자가 0.2322점 순으로 나타났다. 이들 3집단은 대부분 0.25점 이상으로 높은 점수를 가지나 어선 양수자의 경우는 0.1744점으로 상대적으로 낮은 것으로 분석된다.

이와 같은 결과는 어업허가를 발급하는데 있어서 기존에 종사하던 어업인 및 동종어업, 이외 어업에 종사한 경험이 있는 집단은 어업지속성 및 어업인 권리유지에 있어서 중요한 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 일관성지수(CI)는 0.005684로 0.1보다 낮은 결과치가 도출되어 설문조사의 결과가 일관성이 있으며, 신뢰성을 가지는 결과로 판단할 수 있다.

<표 4-9> 어업발전 및 지속가능성 측면 집단별 중요도(응답집단종합)

구 분		중요도 점수
어업발전 및 지속가능성 측 면	유효기간 만료자	0.2322
	동종어업 경험자	0.3243
	어선 양수자	0.1744
	어업종사 경험자	0.2692
합 계		1.0000
일관성지수(CI)		0.005684

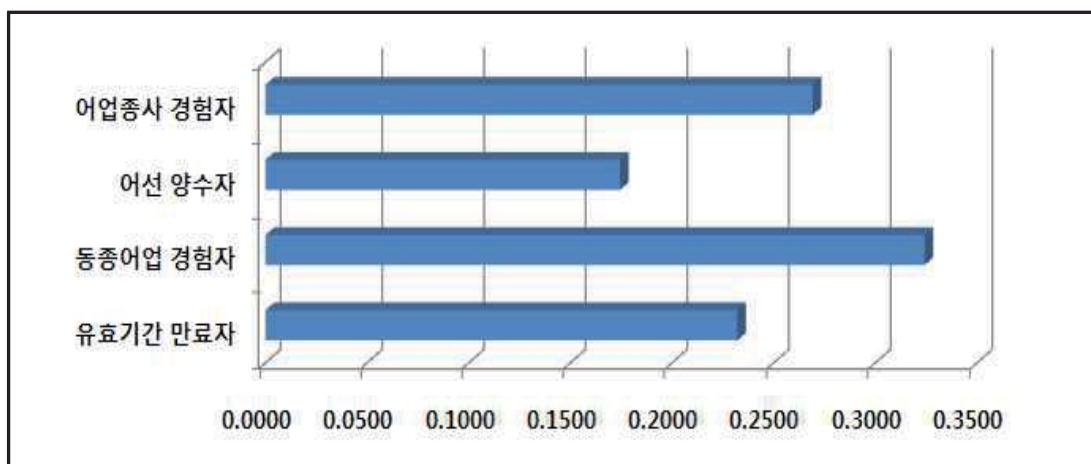
응답 집단별로 어업발전 및 지속가능성 측면의 중요도 분석결과를 살펴보면 다음의 <표 4-10>과 같이 우선 어업인의 경우에는 동종어업

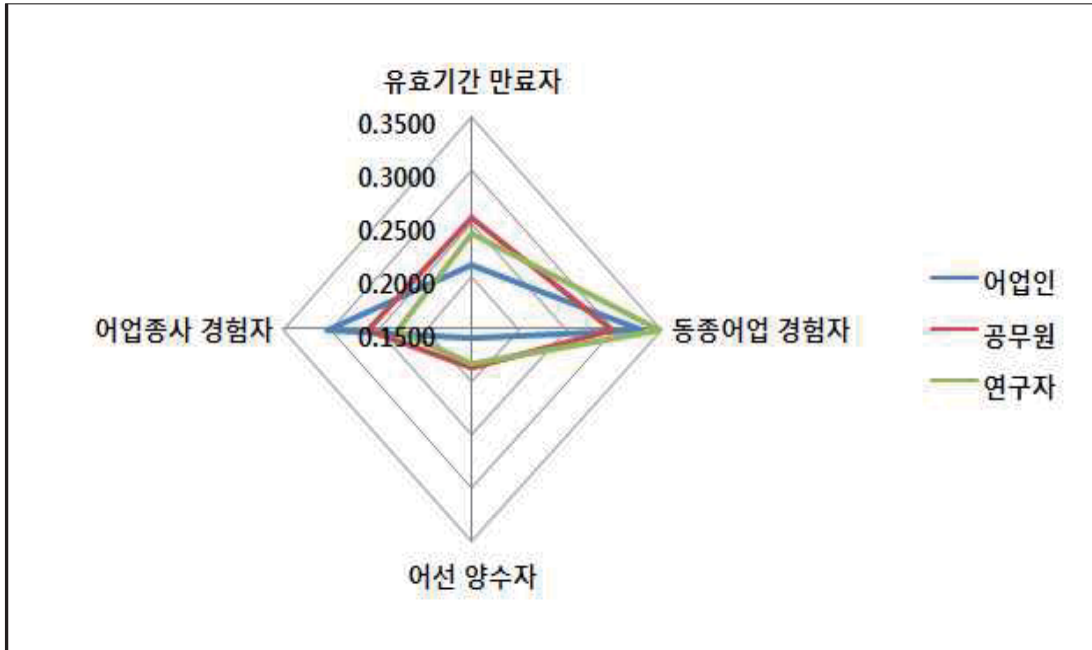
경험자 0.3286점, 어업종사 경험자 0.3023점이 어업허가의 우선순위에 있어서 중요한 대상집단으로 나타났다. 이에 반하여 어선 및 어구의 양수자는 중요도가 낮은 대상이라 인식하고 있다. 연구자들은 동종어업 경험자 0.3469점에 대하여 중요도를 매우 높게 인식하고 있으며, 공무원의 경우 어선 양수자를 제외하고는 유효기간 만료자, 동종어업 경험자, 어업종사 경험자의 3개 대상집단 모두 중요하다고 인식하는 것으로 분석되었다. 일관성지수는 3개의 응답집단 모두 0.003~0.023 사이로 나타나 0.1보다 낮은 결과치가 도출되어 설문조사의 결과가 일관성이 있으며, 신뢰성을 가지는 결과로 판단할 수 있다.

<표 4-10> 어업발전 및 지속가능성 측면 집단별 중요도(응답집단별)

	유효기간 만료자	동종어업 경험자	어선 양수자	어업종사 경험자	일관성지수(CI)
어업인	0.2101	0.3286	0.1591	0.3023	0.0030
공무원	0.2542	0.2980	0.1867	0.2611	0.0031
연구자	0.2407	0.3469	0.1828	0.2296	0.0203

<그림 4-7> 어업발전 및 지속가능성 측면 집단별 중요도





(2) 신규어업인 유입가능성 측면

신규어업인 유입가능성 측면의 각 어업허가 대상집단에 대한 우선 순위 중요도의 분석결과를 살펴보면 다음의 <표 4-11> 과 같이 행정 구역 거주자가 0.2973점으로 가장 중요도가 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 어업인 후계자가 0.2767점, 수산전문가가 0.2300점, 젊은 귀어자(歸漁者) 0.1960점 순으로 나타났다. 행정구역 거주자의 경우 어업허가상 행정구역에 거주하여야 어업허가의 대상으로 적합하며, 지역 어촌계의 계원이나 지구별수협 조합원에게 우선권을 부여하는 것이 타당하다고 인식하고 있다.

젊은 귀어자의 경우 어촌 노령화를 대비하기 위해서는 젊고, 교육수준이 상대적으로 높은 사람들의 유입이 필요하나 우선순위에 있어서 중요도는 낮은 것으로 파악된다.

일관성지수는 0.003936으로 0.1보다 낮은 결과치가 도출되어 설문조사의 결과가 일관성이 있으며, 신뢰성을 가지는 결과로 판단할 수 있다.

<표 4-11> 신규어업인 유입가능성 측면 집단별 중요도(응답집단종합)

구 분		중요도 점수
신규어업인 유입가능성 측면	행정구역 거주자	0.2973
	젊은 귀어자	0.1960
	수산전문가	0.2300
	어업인 후계자	0.2767
합 계		1.0000
일관성지수(CI)		0.003936

응답 집단별로 신규어업인 유입가능성 측면의 중요도 분석결과를 살펴보면 다음의 <표 4-12>와 같이 우선 어업인의 경우에는 어업인 후계자 0.3037점, 행정구역 거주자 0.2898점에 있어서 어업허가의 우선순위가 주어져야 한다고 인식하고 있으며, 이는 혈연 및 지연에 대한 중요성이 강한 우리나라의 정서를 반영하고 있는 것으로 판단된다.

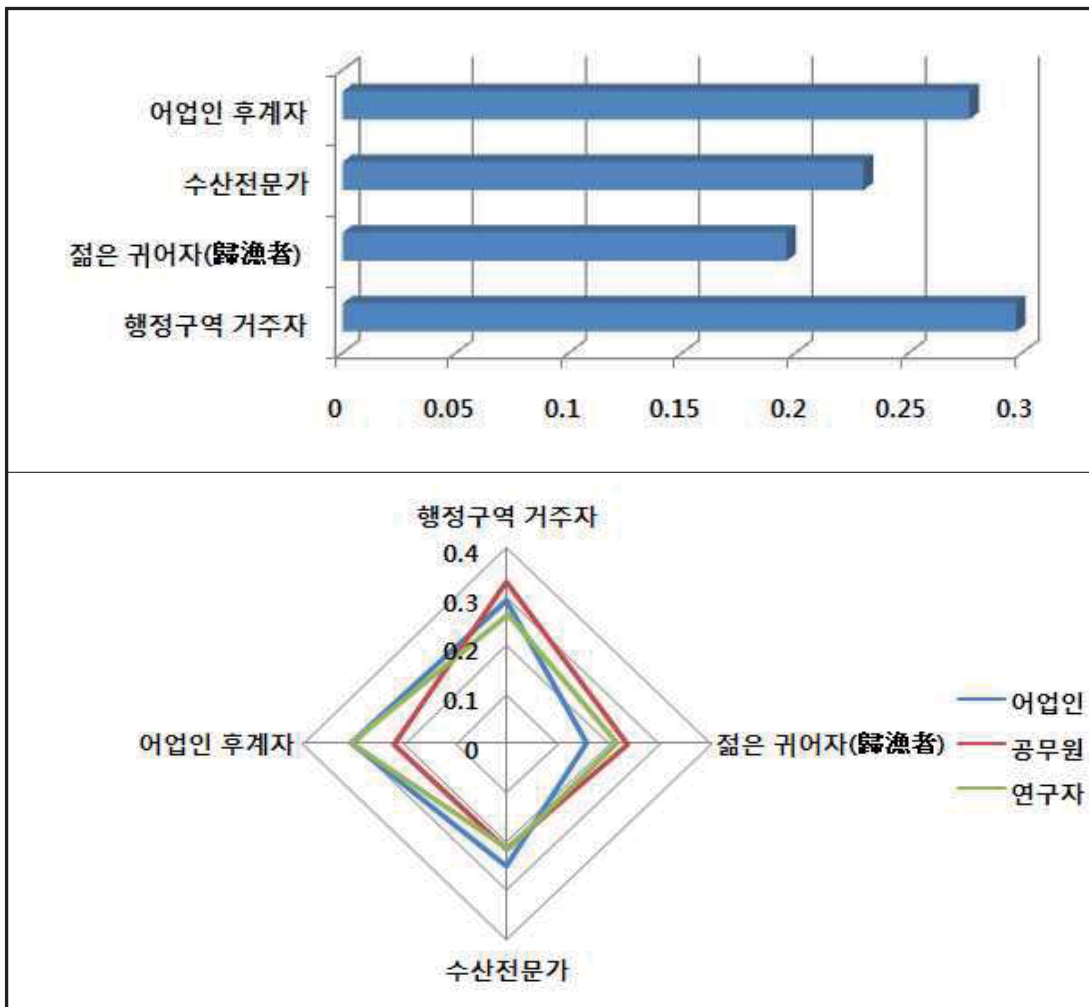
응답자 중 공무원들은 행정구역거주자 0.3294점가 가장 중요하다고 응답하고 있으며, 이는 지역내의 행정업무를 담당하고 있는 공무원 특성을 반영하는 것으로 판단된다. 그러나 연구자 및 어업인들에 비하여 고령화되고 있는 어업현실을 타파하기 위하여 젊은 귀어자에 대한 중요도를 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

연구자들은 어업인 후계자 0.3064점가 신규어업인 유입측면에서 보았을 때 그 우선순위가 높은 것으로 인식하고 있었다. 일관성지수는 응답집단 모두 0.002~0.015 사이로 나타나 0.1보다 낮게 분석되었다.

<표 4-12> 신규어업인 유입가능성 측면 집단별 중요도(응답집단별)

	행정구역 거주자	젊은 귀어자	수산전문가	어업인 후계자	일관성지수(CI)
어업인	0.2898	0.1572	0.2493	0.3037	0.0027
공무원	0.3294	0.2362	0.2136	0.2207	0.0143
연구자	0.2642	0.2134	0.2160	0.3064	0.0022

<그림 4-8> 신규어업인 유입가능성 측면 집단별 중요도





(3) 부적격어업인 배제 가능성 측면

어업허가 대상집단에 대한 우선순위를 부여하는데 있어서 부적격어업인 배제가능성 측면에서 대상집단의 중요도를 살펴보면 다음의 <표 4-13>과 같이 재정능력 보유자 0.2747점 및 행정처분 없는자 0.2741점이 가장 중요도가 높은 것으로 나타났으며, 그 다음으로 보유어선 적합자가 0.2361점, 범질서 준수양호자 0.2151점 순으로 분석되었다. 이와 같은 분석결과는 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가지지 못한 경우에는 어업허가에 있어서 부적격한 것으로 파악하며, 이 경우 유희어업 및 무조업 등을 야기하는 것으로 인식되어 배제 하여야 하는 것으로 인식하고 있었다. 또한 수산관계법의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받았던 자는 어업허가를 발급하는데 있어서 부적격한 사람이라 판단된다.

이에 반하여 범질서 준수양호자의 중요도 점수가 낮은 것은 교통법규위반, 세금체납 등 일반 범법행위는 어업의 허가와는 상관관계가 낮은 것으로 인식함을 보여준다. 일관성지수는 0.000681로 0.1보다 낮은 결과치가 도출되어 설문조사의 결과가 일관성이 있으며, 신뢰성을 가지는 결과로 판단할 수 있다.

<표 4-13> 부적격어업인 배제 가능성 측면 중요도(응답집단종합)

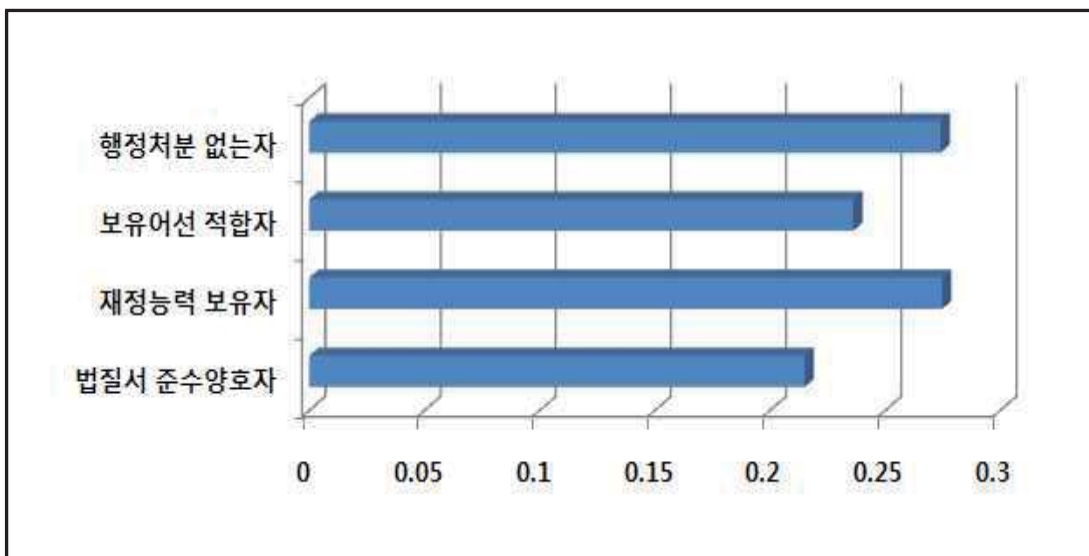
구 분		중요도 점수
부적격어업인 배제 가능성 측면	범질서 준수양호자	0.2151
	재정능력 보유자	0.2747
	보유어선 적합자	0.2361
	행정처분 없는자	0.2741
합 계		1.0000
일관성지수(CI)		0.000681

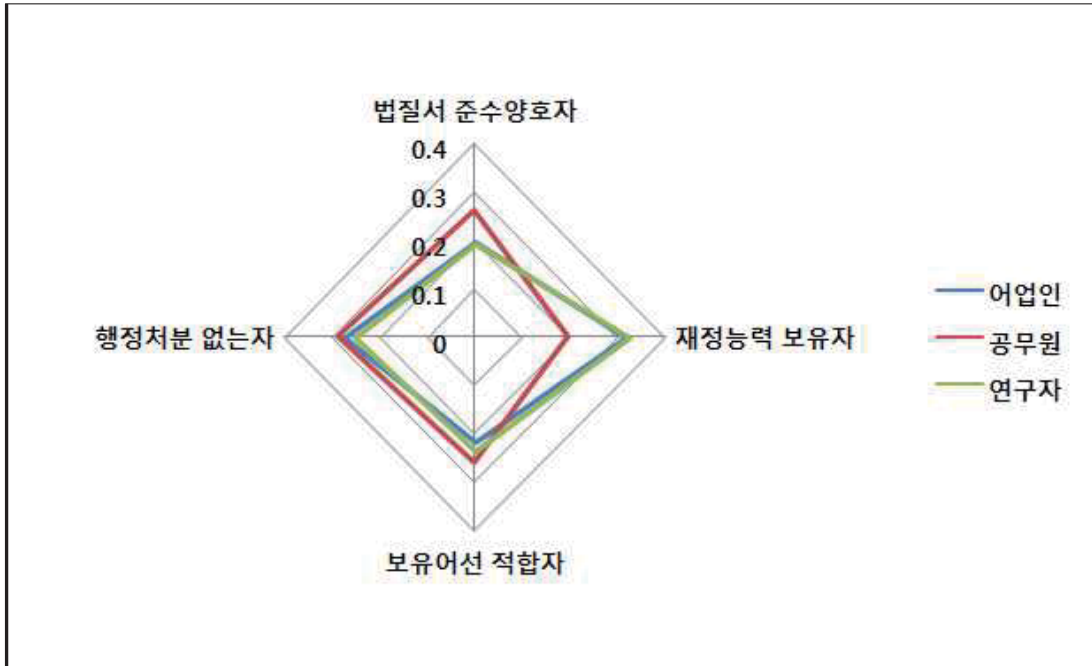
응답 집단별로 부적격어업인 배제 가능성 측면의 중요도 분석결과를 살펴보면 다음의 <표 4-14>와 같이 우선 어업인 및 연구자는 재정능력 보유자 0.3153점을 공무원들은 행정처분 없는자 0.2881점이 어업허가를 부여하는데 있어서 중요성이 높은 것으로 인식하고 있었다. 일관성지수는 3개의 응답집단 모두 0.003~0.020 사이로 나타나 0.1보다 낮은 결과치가 도출되어 설문조사의 결과가 일관성이 있으며, 신뢰성을 가지는 결과로 판단할 수 있다.

<표 4-14> 부적격어업인 배제 가능성 측면 중요도(응답집단별)

	법질서 준수양호자	재정능력 보유자	보유어선 적합자	행정처분 없는자	일관성지수(CI)
어업인	0.1950	0.3153	0.2165	0.2731	0.0030
공무원	0.2597	0.1962	0.2560	0.2881	0.0031
연구자	0.1914	0.3234	0.2350	0.2502	0.0203

<그림 4-9> 부적격어업인 배제 가능성 측면 중요도





### 3. 하위계층의 분석결과(II)

어업허가의 부여에 있어서 우선순위를 산정하기 위한 각 상위계층 고려요인 3개에 대한 중요도의 가중치와 상위계층에 대한 하위계층(대상집단)의 중요도 가중치결과를 이용하여 가중된 하위계층 대상집단에 대한 중요도를 도출할 수 있다. 각 집단별 어업허가의 중요도 가중치는 아래 식과 같이 나타낼 수 있다.

$$\text{각 어업허가 우선 순위 대상 집단별 중요도} = W_H \times W_L$$

$$W_H = \text{상위계층 판단요인 중요도 가중치}$$

$$W_L = \text{상위계층에 대한 하위계층 집단별 중요도 가중치}$$

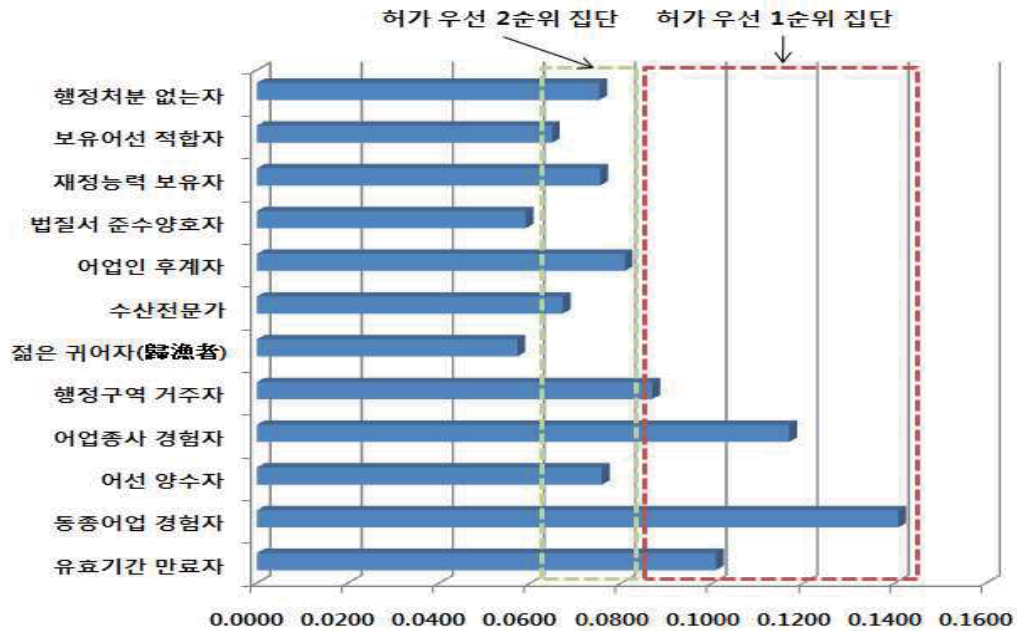
이와 같이 상위계층의 강도에 대한 가중된 상대적 중요도를 살펴보면 아래 표와 같이 나타낼 수 있다. 분석결과 어업허가를 부여하는데 있어서 우선순위가 높은 대상집단으로는 동종어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자, 행정구역 거주자 등이 포함되는 것으로 나타났다.

<표 4-15> 집단별 어업허가 우선순위 중요도

어업발전 및 지속가능성 측면(0.4340)에 의해 가중된 상대적중요도		신규어업인 유입가능성 측면(0.2918)에 의해 가중된 상대적중요도		부적격어업인 배제 가능성측면(0.2742)에 의해 가중된 상대적중요도	
유효기간 만료자	0.1008	행정구역 거주자	0.0868	법질서 준수양호자	0.0590
동종어업 경험자	0.1407	젊은 귀어자	0.0572	재정능력 보유자	0.0753
어선 양수자	0.0757	수산전문가	0.0671	보유어선 적합자	0.0648
어업종사 경험자	0.1168	어업인 후계자	0.0807	행정처분 없는자	0.0752
일관성지수(CI) 0.00568		일관성지수(CI) 0.00394		일관성지수(CI) 0.00068	

이와 같은 분석의 결과는 향후 어업허가를 부여하는데 있어서 평가 기준으로 중요한 의미를 가진다. 특히 우선순위가 높은 대상집단들을 위주로 어업허가가 부여되어야 하며, 중요도가 낮은 대상집단은 우선 순위에서 배제되어야 한다. 본 연구에서는 다음의 <그림 4-10>과 같이 어업허가의 부여에 있어서 AHP결과를 이용하여 중요도별로 1순위 집단 및 2순위 집단을 분류하였다. 어업허가 우선순위 1순위 집단에는 동종어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자, 행정구역 거주자가 포함되었으며, 중요도 2순위 집단에는 어업인 후계자, 재정능력 보유자, 행정처분 없는자, 어선 양수자, 수산전문가 등이 포함되었다.

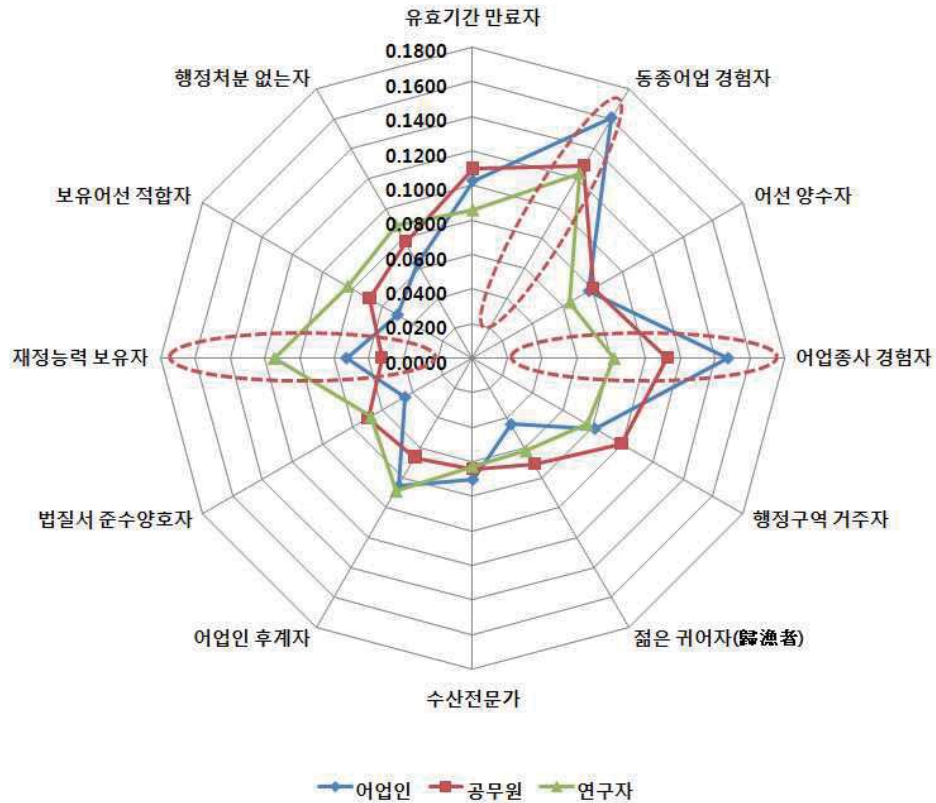
<그림 4-10> 대상집단별 어업허가 우선순위 중요도



응답집단별 어업허가 부여 우선순위 중요도가 높은 대상집단을 살펴보면 다음의 <그림 4-11>과 같이 어업인의 경우 어업종사 경험자, 동종어업 경험자, 유효기간 만료자, 어업인 후계자 등이 포함되었으며, 공무원의 경우 동종어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자가 포함되었다. 연구자의 경우는 동종어업 경험자 재정능력 보유자, 어업인 후계자, 행정처분이 없는자 등이 중요도가 높은 대상 집단으로 나타났다.

응답자별 차이가 높은 대상집단으로는 어업종사 경험자가 가장 크게 나타났으며, 어업인, 공무원, 연구자 순으로 중요도가 높게 나타났다. 어업인의 경우는 현재 어업을 영위하고 있으므로 향후 허가의 부여에 있어서 어업종사자로 포함되므로 중요도를 높게 인식하는 것으로 사료된다. 재정능력 보유자에 있어서 연구자가 중요도를 높게 인식하는 이유는 어업 역시 하나의 산업으로 충분한 투자가 선행되어야 어업의 발전이 가능함을 나타낸다고 할 수 있다.

<그림 4-11> 응답집단별 어업허가 우선순위 비교



### Ⅲ. 소결론

어업허가의 우선순위를 부여하는데 있어서 총 12개 대상집단을 대상으로 AHP분석을 통한 중요도 순위를 분석한 결과를 종합하면 다음의 <표 4-16>과 같다.

첫째, 어업허가 우선 1순위에는 동종어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자, 행정구역 거주자 등의 순서로 우선순위 중요도가 높은 것으로 나타났다.

둘째, 어업허가 우선 2순위에는 어업인 후계자, 어선 양수자, 재정능력 보유자, 행정처분 없는자, 수산전문가 등의 순서로 우선순위 중요도

가 보다 낮게 나타났다.

셋째, 어업허가 우선 3순위에는 법질서 준수양호자, 젊은 귀어자 등의 순서로 우선순위 중요도가 가장 낮은 것으로 파악되었다.

결론적으로 향후에 현행 어업허가의 우선순위를 부여하기 위한 기준을 설정하고, 우선순위간 경합시 판단기준을 제시하는 데 있어서 본 분석의 결과는 의미있는 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

<표 4-16> 어업허가 부여시 대상집단별 우선순위

구 분	중요도 점수	어업허가 우선순위	집 단
동종어업 경험자	0.1407	1	어업허가 우선 1순위 집단
어업종사 경험자	0.1168	2	
유효기간 만료자	0.1008	3	
행정구역 거주자	0.0868	4	
어업인 후계자	0.0807	5	어업허가 우선 2순위 집단
어선 양수자	0.0757	6	
재정능력 보유자	0.0753	7	
행정처분 없는자	0.0752	8	
수산전문가	0.0671	9	
보유어선 적합자	0.0648	10	어업허가 우선 3순위 집단
법질서 준수양호자	0.0590	11	
젊은 귀어자	0.0572	12	

## 제 5 장 요약 및 결론

### 1. 요약

#### (1) 제도분석 및 법적 고찰 결과

일본의 어업제도는 장관허가어업과 도도부현지사의 허가어업으로 원양어업과 근해어업 등 우리나라와 유사하지만 일본어업법상 우선순위에 관한 규정은 없었다. 다만, 도도부현 허가규칙에서 우선적으로 허가하는 조건을 정함으로써 우리나라와 같은 어업허가의 우선순위 내용을 포함하고 있을 뿐이다. 그렇다고 해서 일본이 어업허가를 할 때 다른 사람에 비해 우선적으로 한다는 것은 우선순위를 고려할 경우의 수단을 정한 것으로 우리나라의 어업허가 우선순위와는 다르다고 할 수 있다. 뉴질랜드의 어업제도는 어선에 투자할 용의가 있는 뉴질랜드 국민이면 누구라도 어업허가를 받을 수 있도록 하였으며, 과잉투자에 의한 조업경쟁과 자원남획을 초래하여 1982년부터 모든 신규어업 허가에 대한 중지(Moratorium)를 발동하였고, 이후에는 총허용어획량(TAC)과 연계한 개별어획쿼터 즉, ITQ방식에 의한 총허용어획량제도로 도입하여 어업허가보다는 ITQ방식을 소지해야만 어업을 할 수 있는 것으로 하고 있다. 미국의 어업제도는 총허용어획량을 근간으로 어업관리를 하고 있으므로 어업허가 등에 관한 내용은 어획노력량 규제에 대표적 수단으로서 어업허가가 중심인 우리나라와 일본과 같이 어업허가가 상대적으로 엄격하지 않다. 이러한 이유로 뉴질랜드와 미국의 경우 어업허가의 우선순위 규정 자체가 필요하지 않으며, 현재 ITQ방식을 도입·운용하는 대부분의 서구 국가들이 어업허가와 관련한 경합은 없는 것으로 되어 있다.

우리나라의 어업허가 우선순위 규정을 정립하는 데 있어서 뉴질랜드와 미국은 수산자원을 공유수면 관리라는 인식에서 출발한다는 점



에서 우리나라와는 큰 차이를 보이고 있다. 반면에 일본은 수산자원을 국가자원 관리라는 인식에서 우리나라와 유사한 측면도 있지만 일본에서 시행되고 있는 어업허가규정을 전면적으로 적용하는 데는 한계가 있음을 볼 수 있다. 따라서 일본, 뉴질랜드, 미국 등 주요국 어업제도의 비교를 통한 시사점 도출에는 한계가 있음을 알 수 있다. 우리나라는 일본의 어업법 전신인 어업법, 어업령, 조선어업령 하에서도 우선순위 규정은 없었으나 조선어업령에서 볼 수 없었던 우선순위에 관한 규정을 새로운 제도로 수산업법 제정 당시(1953년 9월 9일 법률 제295호) 부터 입법화되었다. 어업을 생업으로 하는 영세어민의 보호와 어업을 산업으로서 발전시킨다는 취지에서 우선순위 제도가 도입된 것이라는 점에서 우리나라만 가지고 있는 특별한 제도라 할 수 있다.

수산업법상 어업허가 우선순위는 허가의 우선순위에 대하여 어업여건 등을 감안하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다고 되어 있다. 이것은 법률로부터 하위 법령에 규정될 내용 즉, 우선순위에 관한 내용을 예측할 수 있어야 함에도 불구하고 그러하지 못하며 또한 관련 법조항 전체를 보고 예측 가능성을 판단하여야 한다고 하지만 허가의 우선순위는 수산업법 제41조 제4항 이외의 다른 법조항이 없기 때문에 포괄위임입법금지의 원칙에 위배된다고 할 수 있다. 또한 어업허가의 우선순위는 단순히 어업허가를 받을 자의 순위를 정한 것에 불과하지만 이것이 어업진입을 희망하는 사람의 신규 진입을 제한하기도 하고 다른 한편으로는 어업경영의 영속성을 보장한다는 측면에서의 우선순위는 재허가의 법적 근거가 됨으로써 특정 개인에게 어업허가를 영구적으로 귀속시키는 장치가 되고 있어 기존 허가자에 대한 재허가 개념의 우선순위는 신규 진입을 원천적으로 제한하기 때문에 헌법상 규정하고 있는 직업선택의 자유와 평등의 원칙에 위배될 수 있다는 점이다. 이상과 같이 제도분석과 법적 고찰을 통해 알 수

있듯이 어업허가의 우선순위 설정에 있어 포괄위임입법금지의 원칙이나 직업선택의 자유 및 평등의 원칙 등이 반영되는 것이 어업허가 우선순위의 본래 제정취지와도 부합됨을 알 수 있다.

## (2) 설문분석 결과

설문조사분석을 통해 밝혀진 주요 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 어업허가 우선순위의 규정에 대해 대부분 인지하고 있으며, 우선순위 규정을 보다 객관적이고 다양한 기준을 적용하여 법률로 명문화하는 데 필요성을 크게 느끼고 있음을 볼 수 있다. 또한 기존의 우선순위 규정을 배제시키고 수산관계법령의 행정처분을 받지 않은 자에 대해 1순위를 주는 경우에 순응도가 높게 나타나 법규의 준수자에 대한 신뢰감이 높음을 알 수 있다. 신규로 어업허가를 주는 경우 젊은 인재에게 기회를 주는 것에 대해 긍정적인 시각을 보이고 있다.

둘째, 어업허가 우선순위의 중요도로 1순위는 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자, 2순위는 어업허가상 행정구역에 거주하는 자, 3순위는 어선과 어구를 양수 받은 자, 4순위는 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지신고와 동시에 어업허가를 신청한 자, 5순위는 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자, 5순위를 제외한 6순위는 수산관계법령의 행정처분을 받지 않은 자 등의 순서로 나타났고, 신규로 어업을 허가해야 할 경우 1순위는 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자, 1순위를 제외한 2순위는 어업허가상 행정구역에 거주하는 자, 3순위는 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자, 3순위를 제외한 4순위는 현행 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자, 4순위를 제외한 5순위는 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자 등의 순서로 나타났다. 즉, 기존 허가와 신규 허가의 경우 모두에서

1순위와 2순위가 동일하게 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자 그리고 어업허가상 행정구역에 거주하는 자를 어업허가 우선순위를 판단하는 중요한 기준으로 정하고 있음을 볼 수 있다. 반면에 5순위의 젊은 인재 진출과 6순위의 법규 준수자는 중요도가 낮게 나타났고 또한 신규 허가의 경우 3순위로 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자를 중요하게 보고 있으며 5순위로 젊은 인재의 진출은 중요도가 낮게 나타났다.

셋째, 이상의 논의를 종합해보면 어업허가 우선순위의 다양하고 객관적인 기준의 명문화 필요성에 대해 매우 긍정적이고 또한 젊은 인재의 진출이나 수산관계 법규의 준수자에 대한 우선순위 부여에도 적극적인 인식을 갖고 있음에도 실제로는 어업허가 우선순위의 중요도를 판단할 때 이러한 새로운 요소들이 배제되고 기존의 우선순위 규정에 따르고 있음을 볼 수 있다.

### (3) AHP분석 결과

어업허가의 우선순위를 부여하는데 있어서 각 집단의 특성을 대변할 수 있는 상위계층에 대하여 어업허가 대상집단의 특성이라 할 수 있는 어업발전 및 지속가능성 측면, 신규어업인 유입가능성 측면, 부적격어업인 배제 가능성 측면의 3개로 분류하였고, 이러한 상위계층에 따라 총12개의 대상집단으로 구분하여 AHP분석을 통한 중요도 순위를 도출하였다. 이를 종합하면 다음의 <표 5>과 같다.

첫째, 어업허가 우선 1순위에는 동종어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자, 행정구역 거주자 등의 순서로 우선순위 중요도가 높은 것으로 나타났다.

둘째, 어업허가 우선 2순위에는 어업인 후계자, 어선 양수자, 재정능력 보유자, 행정처분 없는 자, 수산전문가 등의 순서로 우선순위 중요도가 보다 낮게 나타났다.

셋째, 어업허가 우선 3순위에는 법질서 준수양호자, 젊은 귀어자 등의 순서로 우선순위 중요도가 가장 낮은 것으로 파악되었다.

<표 5> AHP분석 결과

구 분	중요도 점수	어업허가 우선순위	집 단
동종어업 경험자	0.1407	1	1순위
어업종사 경험자	0.1168	2	
유효기간 만료자	0.1008	3	
행정구역 거주자	0.0868	4	
어업인 후계자	0.0807	5	2순위
어선 양수자	0.0757	6	
재정능력 보유자	0.0753	7	
행정처분 없는자	0.0752	8	
수산전문가	0.0671	9	
보유어선 적합자	0.0648	10	
법질서 준수양호자	0.0590	11	3순위
젊은 귀어자	0.0572	12	

## 2. 개선방안

앞에서 설문분석과 AHP분석의 결과를 통해 알 수 있듯이 기존 어업허가 우선순위의 내용에서 크게 벗어나지 못하는 연구한계를 극복하기 위해서는 전면적이고 종합적인 개선이 필요함을 알 수 있다. 어업허가의 우선순위 규정을 설정하는 데 있어 수산관계법령을 준수하

고 성실하게 어업활동을 하는 어업인에게 상대적 불이익이 없도록 하여야 하며 또한 신규로 어업에 진입하고자 하는 자에게 기회를 제공하도록 하여야 한다. 이를 위해서는 첫째, 어업허가 우선순위의 기준을 다양화하여 법규를 준수하는 성실한 어업인과 신규로 어업에 진출하고자 하는 자에게 기회를 확보하는 방향으로 어업허가 우선순위가 개선되어야 한다. 둘째, 그 전제조건으로 어업허가 우선순위의 배제조항을 강화하여 불법어업, 경영부실 및 무조업어선 등 수산관계법령의 상습적인 위반자 등에 대해서는 어업허가의 우선순위에서 배제시키고 또한 정부의 어선감척사업으로 보상을 받은 어업인에게도 어업허가의 우선순위를 제한하는 조치가 필요하다.

### (1) 어업허가 우선순위의 기준 다양화

어업허가의 우선순위 규정에 대한 개편방향을 제시하면 기존의 어업허가의 우선순위 기준을 다양화 내지 확대시키는 종합적인 접근이 필요하다. 기존 어업허가규칙에 따르면 어업허가의 우선순위는 첫째, 어업허가 유효기간이 만료된 어업의 신청자 둘째, 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자 셋째, 어선과 어구를 양수받은 자로 규정하고 있으나 그 이외에도 수산기술자, 어업경영자 또는 어업종사자, 어업경영 또는 어업종사 경험자, 행정구역상 거주자를 동순위 또는 후순위로 할 뿐만 아니라 선령, 시설, 선박의 구조, 어구(표준), 수산자원 관리 관련 실적자, 수산발전 기여자 등 다양한 요소를 고려할 수 있다.<sup>68)</sup> AHP분석 결과에서 보듯이 어업허가 우선 1순위에는 동종

---

68) 하천법 시행규칙 제18조는 점용허가 신청이 복수일 경우 우선순위는 동일구역에 대한 점용허가 신청이 여럿인 경우 1순위는 법 제30조에 따라 허가를 받고 하천공사 또는 하천의 유지, 보수를 행하는 자, 2순위는 하천 구역으로 편입된 토지의 종전 소유자로서 신청대상구역의 인근에 거주하는 자, 3순위는 홍수관리구역 안의 토지소유자로서 신청대상구역의 인근에 거주하는 자, 4순위는 신청대상구역의 인근에 거주하는 자로 하여 순위에 따라 허가하는 것으로 하고 있다.

어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자, 행정구역 거주자 등이고, 어업허가 우선 2순위에는 어업인 후계자, 어선 양수자, 재정능력 보유자, 행정처분 없는자, 수산전문가 등의 순서로 나타났고 셋째, 어업허가 우선 3순위에는 법질서 준수양호자, 젊은 귀어자 등의 순서로 밝혀졌다. 이를 종합해보면 AHP분석과 같이 기존 어업허가 우선 순위 규정과 유사한 우선 1순위에다 우선 2순위를 포괄하는 우선순위 기준이 바람직하다고 하겠다. 이를 통해서 기존의 수산관계법령을 성실하게 준수하는 어업인에 대한 상대적인 불이익을 줄이고, 새로운 인력을 진입시킬 수 있는 단서를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

(2) 어업허가 우선순위의 배제조항 강화

어업허가 우선순위의 배제조항을 강화하여 기존 어업인이 재허가를 받고자 할 경우 수산관계법령을 준수하고 성실하게 어업활동을 하는 어업인에게 상대적인 불이익이 없도록 그리고 신규 인력의 진입을 자유롭게 할 수 있도록 어업허가 우선순위의 합리성 확보가 중요하다. 이러한 시각에서 불법어업, 경영부실 및 무조업어선 등 수산관계법령의 상습적인 위반자 등에 대해서는 어업허가의 우선순위에서 배제시키는 방안이 필요하다.<sup>69)</sup> 기존 어업허가자의 불법행위 여부에 관계없이 허가유효기간 5년이 만료되면 재허가를 주는 현행 방식에서 불법행위 유무 및 횟수<sup>70)</sup> 등을 반영하는 것이 필요하다.

69)

위반내용	관련법령	조치사항
• 어선실체 없이 어업허가장만 보유하고 있는 자	수산업법 제47조	어업허가폐지(취소)
• 신고 없이 2년 이상 휴업하고 있는 자	수산업법 제32조	1차(경고), 2차(취소)
• 휴업신고 등 미 이행 자	수산업법 제32조	1차(경고), 2차(취소)
• 타인지배금지를 위반한 자	수산업법 제34조	1차(경고), 2차(취소)
• 입·출항신고 미이행	선박안전규칙 제13조	1차(경고), 2차(10일), 3차(15일)

70) 2010년 어업허가 현장점검(농림수산식품부 어업정책과)을 통하여 어업허가취소 202

일본의 후쿠오카현 어업조정규칙 제24조(허가 등에 대한 적격성)에서 살펴본 바와 같이 “어업에 관한 법령을 준수하는 정신이 현저히 결여된 자”는 부적격자로 제재하고 있음을 볼 수 있다. 현행 수산업법에도 어업면허를 함에 있어서 우선순위 배제규정을 두고 있는데 어업허가의 우선순위 규정에도 불법행위에 대한 불이익 조치가 수반되어야 한다. 면허어업의 우선순위 배제사유로는 수산업법 제13조 제7항에 따라 “당해 어업의 어장에서 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반하여 행정처분을 받은 자, 해당 어업의 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 매우 부실하다고 인정되는 자, 해당 어업권을 취득하였다가 정당한 사유 없이 양도한 자” 등은 우선순위에서 배제할 수 있도록 규정하고 있다.

---

건(어선실체 없이 허가증만 보유), 경고처분 1,033건(휴업 미신고, 입출항 미신고 등)이 조치되었다. 2011년도 제2차 어업제도개혁위원회, 회의자료, 2011년 10월 11일, p. 43.

## 참 고 문 헌

### <국내서적>

- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2008.
- 박균성, 행정법강의, 박영사, 2009.
- 박윤훈, 최신행정법강의(上), 박영사, 1998.
- 방승주, “직업선택의 자유”, 『憲法論叢』 제9집, 1998.
- 양세식, “定置漁業權制度에 관한 研究”, 『釜山水産大學 論文集』 제31권, 1983.
- \_\_\_\_\_, “韓國水産業法研究(Ⅲ)”, 『釜山水産大學論文集』 제24권, 1980.
- \_\_\_\_\_, 『韓國水産法制』, 제일문화사, 1987.
- 윤세창, 行政法(上), 박영사, 1985.
- 이상고, “OECD회원 어업국의 ITQ 어업관리체계에 관한 연구”, 『한국수산해양교육연구』 제7권 1호, 1995.
- 차철표, “총허용어획량에 의한 어업자원관리제도에 관한 연구”, 『수산해양교육연구』 제10권 2호, 1998.
- 표명환, “직업의 자유의 제한원리와 그 문제점 - 독일의 기본법을 중심으로 -”, 『공법학연구』 제3권 2호, 한국비교공법학회, 1996.
- 홍정선, 행정법원론(상, 하), 박영사, 2008
- 홍준형, “행정행위 무효이론의 재검토”, 『행정논총』 제36권 1호, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 1998.
- 황갑수, 『수산업법해설』, 수협문화사, 1998.



참 고 문 헌

국회사무처 법제실, 「법제이론과 실무」, 2005.

농림수산식품부, 2011년도 제2차 어업제도개혁위원회, 2011.

한국수산회 · 한국해양수산개발원, 「효율적인 어업자원관리를 위한 감  
시 · 감독체계 구축 및 읍저버 제도 운영방안에 관한 연구」, 2002.

한국해양수산개발원, 「연안어업관리제도 개선방안」, 2002.

<국외서적>

金田楨之, 「實用漁業法詳解」, 成山堂書店, 1994.

山本 忠 · 李承來譯, “最近 EC 共同漁業政策의 動向”, 漁政연구포럼  
제2회 發表論文, 1994.

日本水産廳, 「漁業基本對策史料」 第2卷

佐藤隆夫, 日本漁業の法律問題, 勁草書房, 1978.

Ramanujam and Saaty, “Research project prioritization through training  
in analytic hierarchy process: case study of a village in Semi-  
Arid region of Central India”, 2004.

Saaty, Vargas and Wendel, “Modeling behavior in competition: The ana-  
lytic hierarchy process”, 1983.

Zahedi, “The Analytic Hierachy Process- A Survey of the Method and  
its Applications”, 1986.

Vargas, “An overview of the analytic hierarchy process and its appli-  
cations”, 1990.

Saaty, “Introduction to a modeling of social decision process”, 1983.

Harker and Vargas, "Uncertainty and rank order in the analytic hierachy process", 1987.

Melachrinoudis and Rice, "The prioritization of technologies in a re-search laboratory", 1991.

부 록

## <부록 1> 본조사 설문지

ID			
----	--	--	--

### 어업허가의 우선순위에 관한 설문 조사

안녕하십니까?  
 한국리서치에 소속된 면접원 000입니다.  
 본 조사는 농림수산식품부의 제안과제로 한국법제연구원에서 채택하여 연구가 진행되고 있습니다. 평소 선생님의 의견을 솔직하게 답변해 주시면 고맙겠습니다.  
 선생님께서 응답하신 내용은 통계법 제33조에 의거하여 철저히 비밀로 보장되며, 통계분석을 위한 자료로만 활용될 것을 약속드립니다.  
 선생님의 소중한 의견은 우리나라의 수산업 발전과 어업정책의 수립을 위한 중요한 기초자료가 될 것입니다.  
 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 응답하여 주시면 감사하겠습니다.

▣ 문 의 처  
 연구주관기관 : 한국법제연구원 입법평가연구센터  
 윤광진 부연구위원 : 02-3498-8774  
 조사기관 : (주)한국리서치 이태훈 과장 : 02-3014-1074

### 본 조사

**※ 면접원 지시사항**

- 다음의 내용을 설문 실시전 응답자에게 꼭 읽어 주세요.

어업허가 우선순위의 현황과 개선방향

- 현행 어업허가 우선순위는 수산업법 제41조 제4항에 따라서 어업의 여건 등을 고려하여 해당어업 행정관청(시·도)에서 정하도록 하고 있으나 우선순위에 대한 세부지침이나 기준을 만들지 않고 행정관청이 임의로 허가받을 자를 선별하고 있어 이에 대한 법률정비가 필요한 상황입니다.
- 어업현실에 맞게 객관적이고 다양한 우선순위 요소를 법률에 반영하여 명문화하고자 합니다. 이를 통해서 허가신청이 경합하는 경우 법률상 판단 기준을 마련하고 또한 어업자의 순응도를 높이고자 합니다.

부 록

문1. 선생님께서는 지금 말씀드린 어업허가 우선순위 규정에 대해 알고 계십니까?

- ① 알고 있다                                  ② 모르겠다

문2. 선생님께서는 어업허가 우선순위 규정을 객관적이고 다양한 기준을 적용하여, 법률로 명문화하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 필요하다                                  ② 필요하지 않다

문3. (다음 항목을 들으시고) 어업허가 우선순위 요소로서 적당하다고 생각되는 것을 중요한 순서대로 응답해 주십시오.

1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위

- ① 수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자  
 ② 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자  
 ③ 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자  
 ④ 어선과 어구를 양수 받은 자  
 ⑤ 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자  
 ⑥ 어업허가상 행정구역에 거주하는 자

문4. 위의 문3에서 기존의 우선순위 ③, ④번을 배제시키고 수산관계 법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자를 1순위로 할 경우에 잘 따르시겠습니까?

- ① 매우 그렇다                                  ② 그런 편이다  
 ③ 그렇지 않은 편이다                          ④ 전혀 그렇지 않다

문5. 젊은 인재에게 기회를 주기 위해서 기존 허가자를 제한한다면 어업허가를 몇 번 받은 자부터 우선순위에서 배제시키는 것이 적당하다고 생각하십니까?

- ① 2회                      ② 3회                      ③ 4회
- ④ 5회                      ⑤ 6회 이상

문6. 신규로 어업을 허가해야 할 경우 수산업의 발전을 위해 젊은 인재에게 기회를 주는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 바람직하다                      ② 바람직한 편이다
- ③ 바람직하지 않은 편이다                      ④ 전혀 바람직하지 않음

문7. (다음 항목을 들으시고) 신규로 어업을 허가해야 할 경우 어업허가 우선순위 요소로서 적당하다고 생각되는 것을 중요한 순서대로 응답해 주십시오.

1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위

- ① 수산계 학교 졸업자, 어업인 후계자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자
- ② 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자
- ③ 현행 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자
- ④ 어업경영에 경험이 있는 자 또는 어업종사의 경험이 있는 자
- ⑤ 어업허가상 행정구역에 거주하는 자

DQ. 통계분류를 위한 질문

DQ1. 선생님의 성별은 무엇입니까?

- ① 남성                      ② 여성

DQ2. 선생님의 나이는 몇 세입니까? \_\_\_\_\_세

DQ3. 선생님께서는 어업자(선주)로 종사한 기간이 얼마나 되십니까?

약 \_\_\_\_\_년

DQ4. 선생님께서는 어업자(선주)가 되고나서부터 재허가를 받으신 횟수는 얼마나 되십니까?                      약 \_\_\_\_\_회

DQ5. 선생님의 연평균 소득은 얼마나 되십니까?

- ① 2,000만원 미만                      ② 2,000만원~3,000만원 미만  
③ 3,000만원~4,000만원 미만                      ④ 4,000만원~5,000만원 미만  
⑤ 5,000만원~6,000만원 미만                      ⑥ 6,000만원 이상

DQ6. 선생님께서 보유하신 어선의 톤 수는 얼마입니까? \_\_\_\_\_톤

DQ7. 선생님의 해당 업종은 무엇입니까? 두 가지 이상을 동시에 하실 경우 주력업종 한 가지를 선택해 주십시오.

- ① 근해어업                      ② 연안어업                      ③ 구획어업

DQ8. 선생님의 어선 구입경로는 어떻게 됩니까?

- ① 신규 허가                      ② 매매

● 조사에 협조하여 주셔서 감사합니다 ●

면접원 성명	면접원 ID			
지 역	① 서해 중부(경기, 충청)	② 서해남부(변산 이남)	③ 남해 전라	
	④ 남해 경상	⑤ 동해 강원	⑥ 동해 경상	
면접일시	월	일	시	분



## <부록 2> 예비조사 설문지

### 【어업허가 우선순위 예비조사】

어업허가 우선순위의 개선방안

- 현행 어업허가 우선순위는 수산업법 제41조 제4항에 따라서 어업의 여건 등을 고려하여 해당어업 행정관청에서 정하도록 하고 있으나 행정관청이 우선순위에 대한 세부지침이나 기준을 만들지 않고 행정관청이 임의로 허가받을 자를 선별하고 있는 실정입니다.
- 이에 대한 개선방안으로 허가의 우선순위 규정을 명문화하여 수산자원의 보호와 어업질서의 유지에 순응하지 않은 어업자는 퇴출을 유도하고 새로운 인력의 유입을 통해 노령화된 수산업을 젊고 역동적으로 발전시킴은 물론 “자유와 경쟁”이라는 헌법가치를 실현하고자 합니다.

다음은 허가의 우선순위 요소를 예상하여 제시한 내용이므로 실제는 다를 수 있습니다. 선생님께서 답변해주시는 내용을 기초로 하여 설문조사와 AHP분석을 실시하고자 합니다.

신규어업의 허가가 제한되는 상황에서 허가의 우선순위 요소로 적당하다고 생각되시는 것을 중요도 순서로 응답해 주십시오. (아래칸에 번호 기입)

- ① 어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자
- ② 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 어선소유자
- ③ 어선과 어구를 양수받은 자
- ④ 동종어업의 어업허가로 조업실적(수협위판, 면세유사용)이 있는 어선 소유자
- ⑤ 보유어선(선령, 시설, 표준어구, 선박구조)이 해당 어업허가에 적합한 자
- ⑥ 어업경영에 경험이 있는 자
- ⑦ 수산관련 기술자격증을 소지한 자

부 록

⑧ 어업허가상 행정구역에 거주하는 자

⑨ 수산관계법의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자

1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	7순위	8순위	9순위

▶ 추가되어야할 내용이 있으시면 답해주십시오.

---



---



---



---

신규어업의 허가를 허용하는 경우 허가 우선순위 요소로 적당하다고 생각되시는 것을 적어주십시오. (아래칸에 번호 기입)

① 어업경영에 경험이 있는 자

② 어업종사에 경험이 있는 자

③ 수산관련 기술자격증을 소지한 자

④ 어업허가상 행정구역에 거주하는 자

⑤ 어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 가진 자

1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	7순위	8순위	9순위

▶ 추가되어야할 내용이 있으시면 답해주십시오.

---



---



---



---

## <부록 3> AHP분석 설문지

### 연근해 어업허가의 우선순위 분석을 위한 전문가 설문

본 설문조사는 농림수산업부의 연구과제를 수행하기 위하여 연근해 어업허가의 부여에 있어서 우선순위 중요도를 판단하는 대상집단들의 상대적 가중치를 도출하고자 관계자 여러분들에게 드리는 설문조사입니다. 가중치의 도출을 위하여 계층분석적 의사결정기법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 적용하고자 합니다. 다수의 이 분야 전문가들과 사전면담을 통하여 작성한 의사결정기준들의 계층도를 다음 페이지에 서술하였습니다. 계층도를 잠시 숙지하여 주시고 설문에서 질문하는 어느 두 대상집단들과의 상대적 중요성의 가중치를 17점 척도 상에 느끼시는 대로 표시하여주십시오.

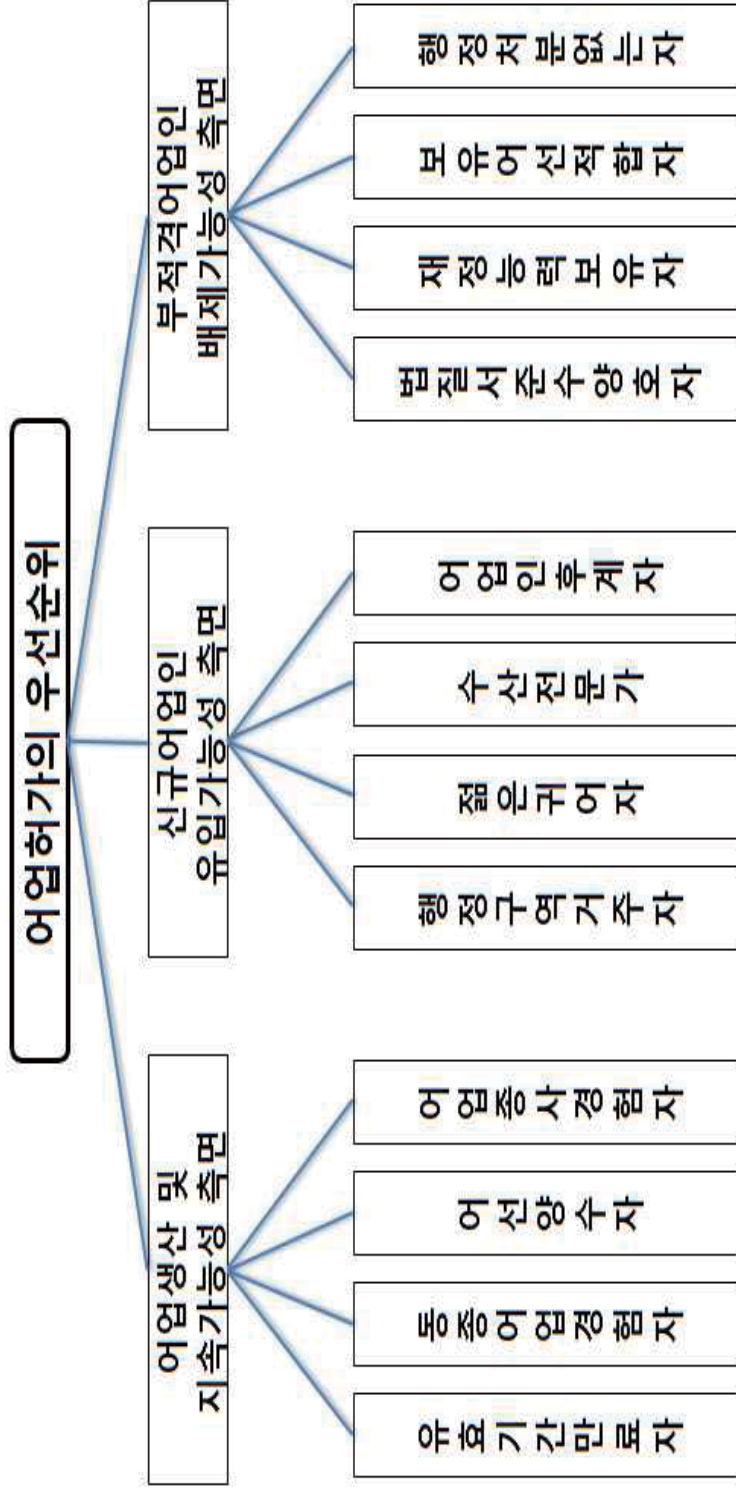
이러한 설문조사 분석을 통해 우리나라 연근해 어업허가제도의 발전 및 정책수행의 기초자료로 제공하기 위하여 실시 하오니 바쁘시더라도 면밀한 작성을 부탁드립니다.

감사합니다.

연 구 주 관 : 수산정책연구소

연 구 책 임 자 : 이 광 남 박사 (02-589-0627)

<실문 작성시 참고 자료> 연근해 어업허가 우선순위 대상집단 구조



1. 어업발전 및 지속가능성 측면 : 어업허가의 우선순위를 정하는데 있어서 대상 집단이 현재의 어업현실에 있어서 어업발전을 도모할 수 있는지, 또는 어업의 지속에 도움이 되는 집단인지 여부(어업인의 권리에 대한 보장적 측면도 포함)

구분	내용
유효기간 만료자	어업허가의 유효기간이 만료된 어선소유자 또는 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자로 어업의 지속성측면 및 어업인 권리 유지측면에서 적합
동종어업 경험자	어업허가를 하는데 있어서 동종어업에 종사한 경험이 있는 자로 과거의 경험을 통한 어업의 지속성 및 생산활동 가능성
어선 양수자	어선과 어구를 양수 받은자로 어업에 있어서 어업인 권리 유지측면에서 허가 필요
어업종사 경험자	동일어업은 아니나 어업에 종사한 경험이 있는 자로 일정한 어업 능력을 보유하고 과거의 경험을 통한 어업활동 가능

2. 신규어업인 유입가능성 측면 : 어업허가에 있어서 새로운 인력의 유입과 관련.나 신규어업인의 유입에 있어서도 어업활동을 통하여 경영적 측면에서 지속적으 어업유지 가능성이 있으며, 성공적으로 어업활동을 영위할 수 있는 인력이 필요

구분	내용
행정구역 거주자	어업허가상 행정구역에 거주하는 자로 지역 어촌계의 계원이나 지구별수협의 조합원 등을 포함
젊은귀어자(歸漁者)	젊은 귀어자는 어촌 노령화를 대비하기 위하여는 젊고, 교육수준이 높은 진취적 신규어업인
수산전문가	수산계 학교 졸업자, 신지식인 또는 수산관련 기술자격증을 소지한 자
어업인 후계자	-

부 록

3. 부직격어업인 배제 가능성 측면 : 어업허가권 못해서 적정하지 못한 어업인을 배제할 수 있도록 하는 측면. 불법어업 및 유희어업 등에 대한 전례가 있는 어업인이나 보상이나 배상, 감척사업 등을 목적으로 하는 집단의 배제 필요

구 분	내 용
법질서 준수양호자	국가에 성실의 의무를 이행하고(체납세금 등), 범법행위(교통법규위반, 불법어업경력 등)가 없는 법질서 준수를 잘하는 자
재정능력 보유자	어업을 경영할 수 있는 일정한 재정능력을 보유하고 있어 무조업 또는 유희어업 가능성이 낮은 자
보유어선 적합자	어선을 보유한 자로 보유한 어선의 선령, 시설, 표준어구, 선박구조 등이 해당 어업허가에 적합한 자
행정처분 없는자	수산관계법령의 행정처분(경고, 정지, 취소)을 받지 않은 자

**예시)**

(1) 허가어업의 우선순위를 정하기 위하여 **1**차적격인 기준인 <부직격어업인 배제 가능성>과 <어업발전 및 지속가능성> 중 어느 측면이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<부직격어업인 배제 가능성>

<어업발전 및 지속가능성>

원하시는 항목에 V 해주세요.

Part 1 : 1차적인 평가기준인 <어업발전 및 지속가능성 측면>과 <신규어업인 유입가능성 측면>, <부적격어업인 배제 가능성 측면>에 대한 질문

(1) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 1차적인 평가기준인 <어업발전 및 지속가능성 측면>과 <신규어업인 유입가능성 측면> 중 어느 측면이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<어업발전 및 지속가능성 측면>

<신규어업인 유입가능성 측면>

(2) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 1차적인 평가기준인 <어업발전 및 지속가능성 측면>과 <부적격어업인 배제 가능성 측면> 중 어느 측면이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<어업발전 및 지속가능성 측면>

<부적격어업인 배제 가능성 측면>

부 록

(3) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 1차적인 평가기준인 <신규어업인 유입가능성 측면>과 <부적격어업인 배제 가능성 측면> 중 어느 측면이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<신규어업인 유입가능성 측면>

<부적격어업인 배제 가능성 측면>

Part 2 : 어업발전 및 지속가능성 측면에 있어서 <유효기간 만료자>, <동종어업 경험자>, <어선 양수자>, <어업 종사 경험자>에 대한 질문

(1) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 어업발전 및 지속가능성 측면의 대상집단 가운데 <유효기간 만료자>와 <동종어업 경험자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<유효기간 만료자>

<동종어업 경험자>



(2) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 어업발전 및 지속가능성 측면의 대상집단 가운데 <유효기간 만료자>와 <어선 양수자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<유효기간 만료자>

<어선 양수자>

(3) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 어업발전 및 지속가능성 측면의 대상집단 가운데 <유효기간 만료자>와 <어업종사 경험자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<유효기간 만료자>

<어업종사 경험자>

(4) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 어업발전 및 지속가능성 측면의 대상집단 가운데 <동종어업 경험자>와 <어선 양수자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<동종어업 경험자>

<어선 양수자>

(5) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 어업발전 및 지속가능성 측면의 대상집단 가운데 <동종어업 경험자>와 <어업종사 경험자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----	비슷함----->	중요														
⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨

<동종어업 경험자>

<어업종사 경험자>

(6) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 어업발전 및 지속가능성 측면의 대상집단 가운데 <어선 양수자>와 <어업종사 경험자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----	비슷함----->	중요														
⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨

<어선 양수자>

<어업종사 경험자>

Part 3 : 신규어업인 유입가능성 측면에 있어서 <행정구역 거주자>, <젊은귀어자>, <수산전문가>, <어업인 후계자>에 대한 질문

(1) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 신규어업인 유입가능성 측면의 대상집단 가운데 <행정구역 거주자>와 <짧은귀어자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<행정구역 거주자>

<짧은귀어자>

(2) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 신규어업인 유입가능성 측면의 대상집단 가운데 <행정구역 거주자>와 <수산전문가> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<행정구역 거주자>

<수산전문가>

(3) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 신규어업인 유입가능성 측면의 대상집단 가운데 <행정구역 거주자>와 <어업인 후계자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<행정구역 거주자>

<어업인 후계자>

(4) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 신규어업인 유입가능성 측면의 대상집단 가운데 <젊은귀어자>와 <수산전문가> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<젊은 귀어자>

<수산전문가>

(5) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 신규어업인 유입가능성 측면의 대상집단 가운데 <젊은귀어자>와 <어업인 후계자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<젊은귀어자>

<어업인 후계자>

(6) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 신규어업인 유입가능성 측면의 대상집단 가운데 <수산전문가>와 <어업인 후계자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<수산전문가>

<어업인 후계자>

Part 4 : 부적격어업인 배제 가능성 측면에 있어서 <법질서 준수양호자>, <재정능력 보유자>, <보유어선 적합자>, <행정처분 없는 자>에 대한 질문

(1) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 부적격어업인 배제 가능성 측면의 대상집단 가운데 <법질서 준수양호자>와 <재정능력 보유자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<법질서 준수양호자>

<재정능력 보유자>

(2) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 부적격어업인 배제 가능성 측면의 대상집단 가운데 <법질서 준수양호자>와 <보유어선 적합자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<법질서 준수양호자>

<보유어선 적합자>

(3) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 부적격어업인 배제 가능성 측면의 대상집단 가운데 <법질서 준수양호자>와 <행정처분 없는 자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<법질서 준수양호자>

<행정처분 없는자>

(4) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 부적격어업인 배제 가능성 측면의 대상집단 가운데 <재정능력 보유자>와 <보유어선 적합자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<재정능력 보유자>

<보유어선 적합자>

(5) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 부적격어업인 배제 가능성 측면의 대상집단 가운데 <재정능력 보유자>와 <행정처분 없는 자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<재정능력 보유자>

<행정처분 없는자>

(6) 어업허가의 우선순위를 정하기 위한 부적격어업인 배제 가능성 측면의 대상집단 가운데 <보유어선 적합자>와 <행정처분 없는 자> 중 어느 집단이 얼마나 더 중요하다고 생각하십니까?

중요 <-----비슷함-----> 중요

⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

<보유어선 적합자>

<행정처분 없는자>

## <부록 4> 허가제한법령

수산업법상에 규정된 면허제한을 보면 제10조에는 면허의 결격사유로 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 어업면허를 하여서는 아니 된다. 어업을 목적으로 하지 아니하는 법인이나 단체, 취득한 어업권의 어장 면적과 신청한 어업권의 어장 면적을 합친 면적이 대통령령으로 정하는 면적 이상 이 되는 자, 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업과 그 계열기업(제조류양식어업과 바다을 이용하는 패류 양식어업 및 어류등양식어업에만 해당한다), 이 법, 「어장관리법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자, 이 법 「어장관리법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자, 이 법, 「어장관리법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자 등이다.

제11조에는 면허의 금지로 시장·군수·구청장은 어업면허를 받으려는 수면이 제34조제1항제1호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하면 어업면허를 하지 아니할 수 있고, 시장·군수·구청장은 제35조제1호 및 제3호부터 제6호까지(제34조제1항제1호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다) 중 어느 하나에 해당하 는 사유로 어업면허가 취소된 자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 면허를 취소한 날부터 2년 이 내에 어업면허를 하여서는 아니 된다.



제12조에는 면허의 제한 및 조건으로 시장·군수·구청장은 어업면허를 하는 경우로서 어업조정을 위하여 필요하거나 제34조제1항제1호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당되면 그 어업면허를 제한하거나 그 어업면허에 조건을 붙일 수 있다.

수산업법상에 규정된 허가제한을 보면 제43조에는 허가어업의 제한 및 조건으로 행정관청은 제41조 및 제42조에 따른 어업허가를 처분하는 경우 농림수산물부령으로 정한 연근해어업에 공통적으로 적용되는 사항과 어업의 종류 및 어선의 규모별로 조업구역, 어구·어법, 어구의 규모 및 표지부착 등 허가의 제한 또는 조건을 붙여 허가하여야 한다. 행정관청은 제1항에서 정한 제한 또는 조건 외에 제34조제1항제1호부터 제6호까지의 규정 에 따른 공익의 보호, 어업조정 또는 수산자원의 번식·보호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 허가의 제한 또는 조건을 붙일 수 있다. 제61조에는 어업조정 등에 관한 명령으로 행정관청은 어업단속, 위생관리, 유통질서의 유지나 어업조정을 위하여 필요하면 다음 각 호의 사항을 명할 수 있다. 양식한 어획물 및 그 제품의 처리에 관한 제한이나 금지, 근해어업에 대한 조업구역의 제한이나 금지, 근해어업의 허가정수(定數) 제한 등 근해어업 허가에 대한 제한이나 금지, 어업자·어업종사자의 수 또는 자격, 외국과의 어업에 관한 협정 또는 일 반적으로 승인된 국제법규와 외국의 수산에 관한 법령의 시행에 필요한 제한이나 금지, 수산물의 포장 및 용기 (容器)의 제한이나 금지, 포획·채취하거나 양식한 수산동식물과 그 제품의 양육장소 및 매매장소의 지정 또는 그 지정의 취소, 제1항 각 호에 따른 제한 또는 금지사항 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제64조에는 어선의 장비와 규모 등으로 어선은 농림수산물부령으로 정하는 장비를 설비하지 아니하면 어업에 사용될 수

없다. 어업의 종류별 어선의 규모·선령·기관, 부속선의 수·규모, 그 밖에 필요한 사항은 농림수산물부령으로 정한다. 제67조에는 외국의 배타적 경제수역에서의 어업으로 대한민국 정부와 어업협정을 체결한 외국의 배타적 경제수역에서 어업을 하려는 자는 그 외국의 해당 행정관청으로부터 어업허가를 받아야 한다. 대한민국 정부와 어업협정을 체결한 외국의 배타적 경제수역에서 어업을 하는 자는 그 외국의 권한 있는 행정관청이 불법어업방지를 위하여 어선의 정선명령 또는 회항명령을 하는 때에는 이에 따라야 한다.

수산업법 시행령을 살펴보면 제38조에는 위생관리기준의 설정으로 농림수산물부장관은 법 제61조제1항에 따른 위생관리를 위하여 필요하다고 인정되면 수산동식물의 포획·채취 및 양식을 제한하거나 금지할 수 있는 수질, 해저의 저질(底質) 등 어장환경과 수산동식물에 대한 관리기준을 정하여 고시할 수 있다.

제41조에는 어업협정 등의 시행을 위한 제한 또는 금지로 농림수산물부장은 법 제61조제1항제5호에 따라 외국(국제기구를 포함한다)과의 어업협정 및 국제법규 등을 시행하기 위하여 필요하다고 인정되면 다음 각 호의 제한이나 금지를 할 수 있다. 특정해역에서의 조업의 제한이나 금지, 양식어업의 제한이나 금지, 양식시설 및 부대시설의 설치와 그 시설에 대한 제한이나 금지, 양식시설 및 부대시설에서의 행위의 제한이나 금지, 어종별 총어획량과 어획시기의 제한이나 금지, 어획물과 그 제품을 운반, 양륙(揚陸)하거나 옮겨 실는 것에 관한 제한이나 금지, 외국의 관할 수역(국제기구에서 정하는 수역을 포함한다)에서의 조업에 대한 제한이나 금지, 외국(국제기구를 포함한다)과의 어업협정에 따른 조치를 이행하지 아니한 어업에 대한 제한이나 금지, 민간차원의 어업에 관한 협력에 대한 제한이나 금지이다. 부정유통자에 대한 제재강화(조세특례법 제106조의2) 어

업인 뿐만 아니라 그 어업인과 공동으로 생산활동을 하는 배우자 및 직계 존·비속으로서 생계를 같이 하는 자에 대해서도 2년간 면세유 공급 중단하고 감면세액과 감면세액의 40% 가산세 추징한다.

### <어업허가및신고등에 관한규칙>

- 제11조(어업허가의 제한)** ① 법 제41조제5항에 따른 새로운 어업허가의 제한기간은 별표 7과 같다.<개정 2010.4.28>
- ② 허가권자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 어업의 허가를 하여서는 아니 된다. 이 경우 직접 그 해당 여부를 확인·조사하거나 관계 행정기관에 확인하여야 한다.<개정 2010.4.28>
1. 「원양산업발전법」에 따른 원양어업허가를 받은 어선으로 근해어업 중 허가의 정수가 있는 어업 등의 허가를 신청한 경우. 다만, 제3조제1항 단서에 해당하는 경우와 제10조제5항에 따라 해당 어업의 허가가 유예된 경우에는 그러하지 아니하다.
  2. 법 제34조제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하는 사유로 어업허가가 취소되거나 폐지되어 손실보상을 받은 어선으로 새로운 어업허가를 신청한 경우. 다만, 손실보상을 받은 어선으로 어업허가를 받은 노후 어선을 대체하기 위하여 신청한 경우에는 그러하지 아니하다.
  3. 노후어선 대체조건으로 외국으로부터 어선을 도입하였거나 같은 조건으로 정부지원에 의하여 어선을 건조한 경우로서 기존의 노후어선으로 어업허가를 신청한 경우

4. 허가의 정수가 있는 어업 등의 허가를 받은 자가 해당 어업을 포기(제8조제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 어업허가 신청 시기에 신청하지 아니하는 경우를 포함한다) 또는 폐업하거나 법 제34조제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하는 사유로 허가의 정수가 있는 어업 등의 허가가 취소된 경우로서 해당 어업·어구 또는 시설에 대한 허가를 갱신하여 새로이 허가를 신청한 경우
  5. 삭제<2010.4.28>
  6. 어업의 제한·정지 또는 어선의 계류 등 행정처분기간 중에 있는 어선·어구·시설 또는 범척어선으로 조사 중인 어선으로 허가를 신청한 경우
  7. 세 종류의 어업허가(한시어업허가는 제외한다)를 받은 어선으로 허가를 신청한 경우
  8. 어선을 대체하여 어업허가를 신청한 경우로서 해당 어선·어구 또는 시설과 종전에 허가받은 어선·어구 또는 시설에 대하여 다른 사람에게 유효한 허가가 있는 경우
  9. 제4조제2항에 따라 같은 어선으로 받은 두 종류 이상의 어업허가를 분리하여 다른 어선으로 그 분리한 어업의 허가를 신청한 경우
- ③ 저장권의 실행으로 소유자가 변경되어 법 제49조제1항에서 준용하는 법 제35조제4호에 따라 허가가 취소된 어선·어구 또는 시설의 새로운 소유자에 대하여는 별표 7 제3호에 따른 허가제한기간을 적용하지 아니한다.<개정 2010.4.28>

- ④ 허가권자는 어업의 허가를 받은 자나 그 어선·어구 또는 시설이 수산관계법령을 위반하여 행정처분을 하려는 경우로서 해당 행정처분을 하기 전에 그 허가의 유효기간이 소멸된 경우에는 별표 7에 따른 허가제한기간 또는 「수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙」에 따른 어업정지처분의 종료일까지는 새로운 허가를 하여서는 아니 된다.
- ⑤ 허가권자는 제1항·제2항 및 제4항에 따라 어업의 허가를 할 수 없는 경우에는 별지 제6호서식의 어업불허가통지서를 신청인에게 송부하여야 한다.

**제12조(구획어업 허가의 제한)** ① 시장·군수·구청장은 법 제41조제4항 본문에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에만 구획어업을 허가하여야 한다.

1. 시·도별 허가의 정수가 있는 경우
2. 해당 어업허가의 유효기간이 만료된 경우
3. 시·도지사가 특별히 필요하다고 인정하여 다음 각 목의 서류를 제출하여 농림수산식품부장관의 승인을 받은 경우. 다만, 패류형망어업의 경우에는 울산광역시와 경상남도는 제외한다.
  - 가. 해당 어업을 허가하려는 사유
  - 나. 포획할 수 있는 수산동물의 종류 및 어획가능량
  - 다. 허가대상 해역의 위치와 구역도
  - 라. 조업기간

- 마. 「수산자원관리법」 제11조에 따른 수산자원의 정밀조사·평가의 결과
  - 바. 어업분쟁이 있거나 예상되는 경우 관련 어업자 사이의 어업분쟁을 조정할 내용  
사. 국립수산물과학원장의 의견서
  - 아. 해당 시·도수산조정위원회의 심의 결과
- ② 농림수산물식품부장관은 제1항제3호에 따른 승인을 하려면 중앙수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

**제22조(다른 사람에 의한 지배의 한계)** 어업의 허가를 받은 자는 법 제49조제1항에서 준용하는 법 제32조에 따라 다른 사람으로 하여금 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 사실상 그 어업의 경영을 지배하게 하여서는 아니 된다.<개정 2010.4.28>

1. 해당 어업의 경영에 있어서 순이익의 100분의 50 이상을 다른 사람이 차지하는 것
2. 어업허가를 받은 후에 그 어구·어선 또는 시설을 다른 사람이 소유하거나 점유하는 것

- 부 칙 - 어업별 제한 조건

어업허가의 제한 및 조건(제13조 본문 관련)

1. 근해어업
- 가. 대형트롤어업  
동경 128도 이동수역에서 조업하여서는 아니 된다.

나. 동해구중형트롤어업

동해구중형트롤어업의 허가를 받은 어선은 해당 어선을 대체하거나 건조 또는 개조를 하여 어선의 선미 측에 어획물을 끌어올리기 위한 경사로(slip way)를 설치하거나 이와 유사한 시설을 하여서는 아니된다. 다만, 2001년 7월 30일전에 어선의 선미 측에 경사로를 설치한 어선은 적용하지 아니한다.

다. 근해자망어업

1) 어구를 바다에 부설한 때에는 해당 어구마다 어구의 위치를 표시한 부표(부자) 또는 깃대를 설치하여야 하며, 그 부표(부자) 또는 깃대에는 각각 가로 30센티미터 이상, 세로 20센티미터 이상 크기의 표지에 허가어선의 명칭과 어선번호, 사용어구의 일련번호를 알아보기 쉽게 예시와 같이 표기하여 붙여야 한다.

(예시)  
허가어선의 명칭: 00호(어선번호)  
사용어구의 일련번호: 10-1[사용어구의 총통(통)수 다음에 해당 어구의 통(통)수를 순서대로 표기]

2) 근해채낚기어업을 허가받은 어선이 근해자망어업을 겸업으로 하여 허가를 받은 경우 근해자망어업은 북위 38도37분·동경 135도30분의 교점, 북위 39도51.75분·동경 134도11.5분의 교점, 북위 38도37분·동경 132도59.8분의 교점, 북위 38도37분·동경 132도37분의 교점, 북위 38도00분·동경 132도50분의 교점, 북위 38도00분·동경 135도30분의 교점을 순서대로 연결한 선 안의 해역에서 조업하여야

한다. 다만, 「한·일어업협정」에 따라 우리나라 어선의 조업경계선이 따로 설정되는 경우에는 그 선을 넘어서 조업하여서는 아니 된다.

라. 근해안강망어업

어구를 바다에 부설한 때에는 해당 어구마다 어구의 위치를 표시한 부표(부자) 또는 깃대를 설치하여야 하며, 그 부표(부자) 또는 깃대에는 각각 가로 30센티미터 이상, 세로 20센티미터 이상 크기의 표지에 허가어선의 명칭과 어선번호, 사용어구의 일련번호를 알아보기 쉽게 예시와 같이 표기하여 붙여야 한다.

(예시)

허가어선의 명칭: 00호(어선번호)

사용어구의 일련번호: 10-1[사용어구의 총통(통)수 다음에 해당 어구의 통(통)수를 순서대로 표기]

마. 근해통발어업

어구를 바다에 부설한 때에는 해당 어구마다 어구의 위치를 표시한 부표(부자) 또는 깃대를 설치하여야 하며, 그 부표(부자) 또는 깃대에는 각각 가로 30센티미터 이상, 세로 20센티미터 이상 크기의 표지에 허가어선의 명칭과 어선번호, 사용어구의 일련번호를 알아보기 쉽게 예시와 같이 표기하여 붙여야 한다.

(예시)

허가어선의 명칭: 00호(어선번호)

사용어구의 일련번호: 10-1[사용어구의 총통(통)수 다음에 해당 어구의 통(통)수를 순서대로 표기]



바. 근해형 망어업

- 1) 해가 진 뒤에는 조업하여서는 아니 된다.
- 2) 마을어업의 어업권자가 법 제27조제3항에 따라 시장·군수·자치구의 구청장의 승인을 받지 아니한 경우에는 해당 마을어업의 어장에서 조업하여서는 아니 된다.

사. 잠수기어업

- 1) 잠수기어선은 마을어업의 어업권자가 법 제27조제3항에 따라 시장·군수·자치구의 구청장의 승인을 받지 아니한 경우에는 해당 마을어업의 어장에서 조업하여서는 아니 된다.
- 2) 해가 진 뒤에는 조업하여서는 아니 된다.

2. 연안어업

가. 연안개량안강망어업

어구를 바다에 부설한 때에는 해당 어구마다 어구의 위치를 표시한 부표(부자) 또는 깃대에는 30센티미터 이상, 세로 20센티미터 이상 크기의 표지에 허가어선의 명칭과 어선번호, 사용어구의 일련번호를 알아보기 쉽게 예시와 같이 표기하여 붙여야 한다.

(예시)

허가어선의 명칭: 00호(어선번호)

사용어구의 일련번호: 10-1[사용어구의 총통(틀)수 다음에 해당 어구의 통(틀)수를 순서대로 표기]

나. 연안통발어업

어구를 바다에 부설한 때에는 해당 어구마다 어구의 위치를 표시한 부표(부자) 또는 깃대를 설치하여야 하며, 그 부표(부자) 또는 깃대에는 각각 가로 30센티미터 이상, 세로 20센티미터 이상 크기의 표지에 허가어선의 명칭과 어선번호, 사용어구의 일련번호를 알아보기 쉽게 예시와 같이 표기하여 붙여야 한다.

(예시)

허가어선의 명칭: 00호(어선번호)

사용어구의 일련번호: 10-1[사용어구의 총통(틀)수 다음에 해당 어구의 통(틀)수를 순서대로 표기]

다. 연안자망어업

어구를 바다에 부설한 때에는 해당 어구마다 어구의 위치를 표시한 부표(부자) 또는 깃대를 설치하여야 하며, 그 부표(부자) 또는 깃대에는 각각 가로 30 센티미터 이상, 세로 20센티미터 이상 크기의 표지에 허가어선의 명칭과 어선번호, 사용어구의 일련번호를 알아보기 쉽게 예시와 같이 표기하여 붙여야 한다.

(예시)

허가어선의 명칭: 00호(어선번호)  
사용어구의 일련번호: 10-1[사용어구의 총통(틀)수 다음에 해당 어구의 통(틀)수를 순서대로 표기]

### 3. 구획어업

#### 가. 실뱀장어안강망어업

- 1) 어망의 설치위치를 표시한 부표에 시설 어망의 설치표지를 별표 9 어업허가 등의 번호 부여 방법에 따라 가로 30센티미터 이상, 세로 20센티미터의 크기에 알아보기 쉽게 예시와 같이 표기하여야 한다. 다만, 어업의 명칭은 “실뱀장어”로 표기하여야 한다.

(예시) 목포 실뱀장어안강망 제2010- 호

- 2) 포획된 것 중 실뱀장어를 제외하고는 방류하여야 한다.

#### 나. 패류형망어업

해가 진 뒤에는 조업하여서는 아니 된다.