



## 미국 수산업육성발전에 관한 법정정책적 현황

정보신청기관 : 한국법제연구원 행정법제연구부

### I. 서언

미국은 세계 여러나라와 마찬가지로 어획고의 감소와 해산물의 지나친 해외의존도에 몸살을 앓고 있다. 본고는 미국의 수산업육성발전 노력에 대해서 행정제도적 차원과 법제도적 차원으로 나누어 법정정책적 현황을 살펴보고자 한다.

사실 미국 수산업은 10여개 이상의 미연방행정기관이 관련되어있고, 관련법률 또한 수십여개에 이르는 방대한 영역이다. 게다가 연방정부와 별도로 각 지구, 각 주별로 독립적으로 발전된 수산업육성관련 법률 및 제도도 상당히 축적되어 있다. Maine 주가 그 대표적인 예가 될 수 있겠다.

본고에서는 수자원과 물고기 종류에 관한 환경법적 고려, 미 국토안전에 관한 고려, 국제법 및 각 주법에 관한 고려는 다음으로 미루고, 오직 미국내 어장(Fishery) 자체의 보존 정책 및 법률과 활발하게 전개 중인 배타적 경제수역상의 해양양식 지원 정책법률을 중심으로 연구를 진행할 것이다.

### 1. 행정현황

미 수산업육성발전에 관한 사항은 미 상무부(department of Commerce)산하의 10개의 사무국(Bureaus)중의 하나인 ‘국가해양대기부(National Oceanic & Atmospheric Administration (NOAA))’에서 주관하고 있다. 구체적으로는 NOAA 하에 다시 7개의 계열사무소의 하나인 ‘국가 해양 어장 서비스(National Marine Fisheries Service)(NMFS)’에 의해 미수산업에 대한 주요 사항들이 세부적으로 추진되고 있다고 볼 수 있다. 그 밖에 환경과 물과 생물과 관련된 각종 연방법률 및 주법하에서 관련행정기관들이 미 수산업관리를 지원 및 통제하고 있다.

### 2. 수산업 실태현황

#### (1) 종합적인 법규제 시스템의 부재

어획고 감소에 대하여 미 정부는 어업종사자들에게 여러가지 선제적 조치를 단행해 왔다. 예를 들어 고기잡이장치의 종류제한, 고기잡이행위의 일별 시간 제한 또는 월별 낚수 제한, 매일 또

는 매년 고기잡이 수량제한, 더 나아가 어업행위를 전면 금지시키는 등의 조치가 그것이다.

그러나 해양 양식업의 발달을 막는 요소는 미국에서 종합적인 규제프로그램이 부재하다는데 있다. 해양 양식업에 대한 수요압박과 현재의 수산업구조를 고려할 때, 조만간 해양 양식업이 규제를 안으로 포섭될 것이다.<sup>1)</sup>

## (2) 물고기 어획고의 고갈

지난 반세기 동안 전세계 물고기 소비량은 거의 두 배로 뛰어올랐다. ‘국가해양대기부(National Oceanic & Atmospheric Administration(NOAA))’은 고갈된 미국의 어장을 재건하는데 약간의 성과를 거두었지만 아직 만연되어 있는 과잉어업행위와 서식지 상실, 어획고에 악영향을 끼치는 오염문제를 막지는 못하고 있다. 2003년 NOAA의 어장위원회보고에 따르면 86개의 어획고가 과잉어업행위 피해를 보았고, 66개의 물고기 종류가 현재 과잉어업행위 대상이 되고 있으며, 다만 25퍼센트의 주 어획고 또는 어류그룹이 이러한 상태에서 그나마 벗어나 있을뿐, 나머지 75퍼센트는 과도한 이용상태에 빠져 있다.<sup>2)</sup>

## (3) 과잉 고기잡이 경쟁적 이해관계

과잉자본투자는 지속가능 수준의 어장관리에 걸림돌이 되기도 한다. 고기잡이 시설과 어선들의 가격이 수확한 고기값을 초과하고 있다는 것이 그것이다. 그러나 누구에게나 개방되어 있는 공동 자원의 접근이 허락되는 현실에서, 종사자들은 자신의 자본능력을 넘어서 더 많은 수확을 거두려고 하고 있는 것이 현실이다. 이러한 어업 종사자들간의 경쟁은 과잉자본유입을 더욱 악화시키고 있고, 어업산업의 거품을 형성시키고 있는 것이다. 문제는 거품이 무너졌을 때, 정부 지원금이 어쩔 수 없이 사용되어야 한다는 것이다. 1993년 전 세계적 어업산업은 124조원을 지출하여 70조원의 수확을 거두었다. 정부보조금은 무려 54조원의 적자를 충당하여야 했다. 오늘날 세계의 어선 수는 지속가능한 수확수준을 250%나 초과한 상태이다.<sup>3)</sup> 정부의 어장 관리는 건강한 어획고를 유지하기 위하여 어업행위를 제한하고자 하나, 종사자간의 경쟁적 이해관계는 정부의 규제를 힘겹게 하고 있는 것이다. 더 나아가 산업, 과학, 정부의 이해관계까지도 모두 충돌하고 있다. 가장 심각한 수준의 충돌은 사실상 어부들과 정부의 규제이다.



1) Hope M. Babcock, Grotius, *Ocean Fish ranching, nad the Public Trust doctrine: Ride' Em Charlie Tuna*, 26 Stan. Envtl. L.J. 3, Jan. 2007, p. 4.

2) *Id.*, p. 4.

3) Nicola Kieves, *Crisis at sea: strengthening government regulation to save marine fisheries*, 89 Minn. L. Rev. 1876, Jun. 2005. p.1879-80.



#### (4) 양식업에 대한 기대

자연산어획고가 감소하지만 반대로 미국내 양식업은 증가하고 있다. 물고기에 대한 수요와 공급의 간격을 메꾸기 위하여 양식업 의존도가 증가하고 있는 것이다.

세계 어류 70퍼센트가 심각한 감소상태에 있고 어떤 종류는 거의 멸종위기이다. 각 국의 노력에도 불구하고 이를 능가하는 엄청난 양의 세계적 어류소비 및 수요로 인하여 보존노력은 큰 효과를 거두지 못하고 있다. 따라서 미국은 자연산어류의 보존과 어류 소비를 충족하려는 목적으로 하는 양식업으로 방향을 선회하고 있다. 최근 해양 양식업의 장소를 연안지역에서 해양으로 옮기는 나라도 생기고 있다. 비록 해양 양식업은 아직 실험단계에 있지만 미국의 배타적 경제수역에서 머지않아 상업적으로 수익성있는 결과가 나올 것이 기대된다.

미국은 야생 어획고에 대한 스트레스를 덜고, 거의 매년 7조원에 달하는 어류무역적자를 해소하기 위한 대책으로서 이 영역이 떠오르고 있다. 또한 침체상태에 빠져있는 미국내의 수산업계에 매력적인 수익 및 상당한 고용창출 효과를 가져올 수 있는 영역으로 기대되고 있다. 미국에서 수산 양식업의 생산량은 비록 전미 물고기 공급량의 10퍼센트에 못미치지만, 거의 1조원의 가치

를 가지고 있고, 북미에서 규모로 볼 때 평균 매년 3.6퍼센트로 1984년부터 2001년까지 성장해 오고 있다. 1997년 당시에는 대략 5,000여개의 양식장이 존재했었다.<sup>4)</sup>

2007년 NOAA의 보고자료<sup>5)</sup>에 따르면 미국내 소비되는 해산물의 81퍼센트가 수입되고 있으며 이러한 수입물의 40%가 양식된 것이다. 전세계적 자연산물고기 수확은 9천 5백만톤이고 이러한 어획량은 지속되지 못할 것이다. 해산물소비의 증가에 대처하기 위하여 전세계는 2030년까지 4천만톤의 양식업 생산이 필요하다. 현재 세계 양식업 생산량은 거의 6천만톤이고 그 가치는 70조원에 달한다. 미국은 야생 물고기와 동시에 양식된 해산물이 필요한데 지난 7년동안 국내 양식물 매매는 11.7% 성장하여 거의 1.1조원에 달한다. 현재 미국 해양양식 해산물의 대다수는 조개류인데 굴, 대합조개, 홍합이다. 미국의 해양 양식은 1조원에 달하는 전미양식업산업 중 20%를 차지하고 있다. 수요와 인구증가 예측을 기초로 해 볼 때 미국내 해산물부족량은 2025년에는 2~4백만톤이 될 것이다.

미 연방정부의 상무부(Department of Commerce)는 2025년까지 미 양식생산을 5배로 증가시키는 것으로 추진하고 있다. 지난 세기말까지 '국가 해양 어장 서비스(National Marine Fi-



4) Hope M. Babcock, *supra* note 1 at 4.  
5) NOAA Aquaculture program, *Quick Stats on Aquaculture*, Mar. 12, 2007.  
[http://aquaculture.noaa.gov/pdf/15\\_aq\\_statistics.pdf](http://aquaculture.noaa.gov/pdf/15_aq_statistics.pdf).

sheries Service)(NMFS)'는 매년 거의 100억원을 25개의 대규모 연어 부화장을 콜럼비아 강 유역에 운영하는데 지출하였고, 거의 200억원은 알라스카에서 연어 증가 프로젝트에 사용하였다.<sup>6)</sup>

## II. 행정제도적 노력: 국가 해양대기부 (NOAA: 이하 NOAA로 총칭함)

미 상무부(department of commerce)소속 연방 행정기관으로서 NOAA는 미국이 해산물(seafood) 생산에 있어서 좀더 자급자족 국가가 되도록 노력하는 최전방 기관이다. NOAA의 전반적 해양 양식업 지원노력은 증가하는 국내수요를 충족할 수 있는 해산물의 국내공급을 창출해 내는 것이 초점이다. 더 나아가 수산 양식업을 정착시키고, 이용가능한 기술로써 중요 상업적, 관광용 해양 어장을 공급하며, 과학기술의 상호교환으로 미국이 세계의 해양 양식업사회에 참가할 수 있는 기회를 만들어내는 것 등에 역점을 두고 있다.<sup>7)</sup>

### (1) NOAA policy

NOAA 프로그램은 (1) 수산양식업의 발달과

동시에 (2) 환경보호에 초점을 두고 있다.

다음은 NOAA 양식업 관련 정책수행 우선사항이다.

- 첫째, 해양 양식업을 위한 법제도적 틀 마련
- 둘째, 연구와 기술발달
- 셋째, 활동확장 및 교육수행
- 넷째, 기타 프로젝트 및 활동수행
- 다섯째, 국제활동수행

따라서 NOAA의 수산업프로그램의 최고 우선순위는 위에서 본바와 같이 합리적이고 효과적인 바다 수산업의 법제도를 마련하는 것이다. 그리하여 연안해역과 대양해역의 이용조절과 바다환경의 보호를 피하고자 하는 것이다.

### (2) NOAA의 전략계획안(Strategic Plan)

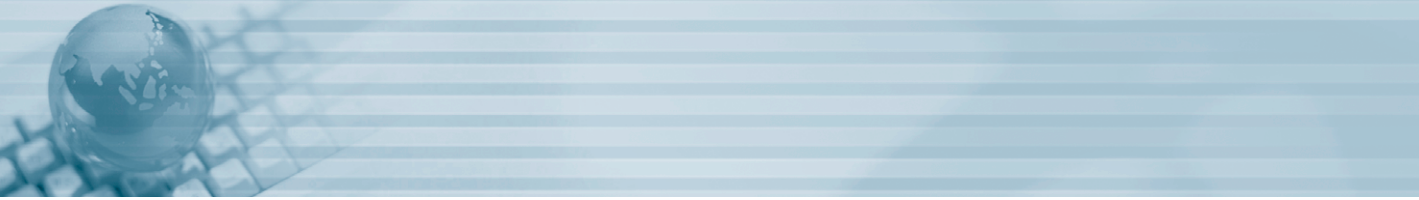
연방정부기관으로서 NOAA는 전략계획안을 작성하여 전체적인 수산업관련 업무를 체계적으로 수행하고 있다. 대표적으로 최근의 '2006~2011년 21세기 NOAA 전략계획안 - 새로운 21세기 우선과제<sup>8)</sup>'가 현재 이용되고 있는데, 이 전략계획안은 NOAA의 목표를 확립하고, 행정기관 내 경영결정을 가이드함으로서 계열 사무소 및



6) Hope M. Babcock, supra note 1 at 4.

7) www.aquaculture.noaa.gov/

8) United States Department of Commerce National Oceanic and Atmospheric Administration, *New Priorities for the 21st Century - NOAA's Strategic Plan Updated for FY 2006-FY2011*, Apr. 2005. NOAA는 새롭게 제기되는 이슈들을 처리하기 위하여 매년 필요에 따라 NOAA 전략계획안을 수정해 나간다.



스텝 사무소<sup>9)</sup>에게 일관성있는 수행구조를 제공함과 동시에 조직 상호간의 교차적 계획, 주도적 발의, 수행조치 등을 제시하고 있다.

본 계획안은 다음과 같은 핵심적인 수행기준을 확립하여 국가해양어장을 위한 노력을 기하고 있다.

### 1) 비전

최상의 사회적 경제적 결정을 위하여 전세계적 생태계상의 해양, 해안, 대기의 역할에 대한 종합적인 이해를 이용하는 정보화 사회를 구축함

### 2) 미션

지구환경변화를 이해하고 예측하여 해안 및 해양자원을 보존하고 관리함으로써 우리의 국가 경제, 사회, 그리고 환경적 필요에 대처함

### 3) NOAA의 4 목표 및 지원목표

이해관계자들의 참여와 NOAA의 내부적 평가에 기초하여 NOAA는 미션 목표와 미션 지원 목표를 채택하여 이들을 중심으로 NOAA의 모든 일이 계획되고 조직화된다. 각 목표는 연방정부의 비즈니스 구조의 핵심 구성요소으로써 국민의 이익과 보호를 도모한다. NOAA의 계열 및 스텝 사무소들은 NOAA의 프로그램을 통하여 이러한 목표들을 성취하기 위해 필요한 활동을 수행한다.

첫째, 관리행위에 대한 생태계적 접근법을 통해 해안 및 해양 자원의 사용을 보호, 복구 및 관리할 것(생태계)

둘째, 사회의 계획 및 반응 역량을 향상시키기 위하여 기후변동성과 변화를 이해함(기후)

셋째, 사회의 기상 및 바다에 관한 정보수요를 지원함(기상 및 바다)

넷째, 안전하고 효율적이며 환경적 친화적인 운송수단에 관한 정보로서 미국내 상행위를 지원함(상행위와 운송)

다섯째, NOAA의 미션을 위한 핵심적인 지원을 제공함(미션 지원)

### (3) 국가해양어장서비스(National Marine Fisheries Service)(NMFS)

NOAA는 그 산하에 '국가해양어장서비스(National Marine Fisheries Service : NMFS)를 통하여 구체적으로 수산업 관련사업을 수행하고 있다. NMFS는 125년전 미 어류 및 어장위원회의 발족 이후 수산업프로그램을 수행해왔다. 과학적 연구와 기술발전, 재정지원, 법제 프로그램을 통하여 환경적으로 건강한 양식업증진에 중요한 기능을 하고 있다.

NMFS는 미국의 해양어장 과학, 보존 및 관리에 대한 행정권한을 갖고 있는 기관이다. NMFS 미션의 핵심요소는 어장데이터와 정보를 해산물



9) NOAA는 그 산하에 현재 7개의 line office와 15개의 staff office를 두고 있다.

소비자를 포함한 모든 사람들에게 공개하는 것이다. 예를 들어, NMFS의 어류감시 프로그램은 지속가능한 어장이 관리 및 형성과 관련된 어장 경영 및 과학적 요구사항들을 이해시키고, 어획고 상태를 확인하는 역할을 수행하고 있다. 어류감시 프로그램은 소비자에게 관련 사실적 데이터를 제공함으로써 지속가능한 해산물에 관한 결정을 지원하는 것이다. 이러한 데이터는 다양한 NOAA의 기관출처로부터 수집된 것으로서 어획고 평가, 어장 조사, 어장 관리계획 그리고 수정안, 환경 평가, 협력 리서치 등을 기초로 한 것이다. 이러한 정보 공급은 어류감시센터에 있는 정보가 가장 시의적절하고 정확한 정보가 될 수 있도록 선별된다.

NOAA 어장서비스 관련 법률

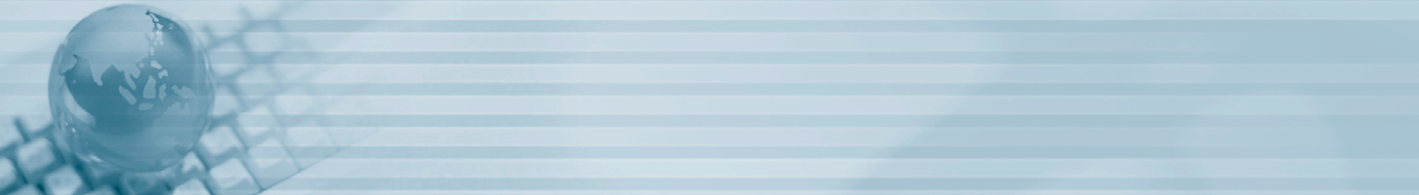
- 매그너슨-스티븐스 어장보존관리법(the Magnuson Stevens Fishery Conservation and Management Act)
- 멸종위기 종 법(the Endangered Species Act)
- 해양포유류 보호법(the Marine Mammal Protection Act)
- the Lacey Act(주법, 연방법, 미원주민 부족 등의 법에 저촉되는 물고기와 자연산동물 거래행위를 금지하는 법)
- 물고기 및 자연산동물 협력법(the Fish and Wildlife Coordination Act)(NOAA 어장서비스가 해양생물자원에 영향을 끼치는 환경적 결정에 관한 어장데이터 수집을 가능하게 함)

■ 연방과위법(the Federal Powers Act) (NOAA 어장서비스가 알을 낳으려 강으로 회귀하는 물고기에 대한 댐운영의 영향을 최소화할 수 있도록 함. 예를 들어 물고기가 댐을 돌아갈 수 있는 통과로를 규정하는 등.)

(4) 2008년 국가 해양 양식 선언 프로그램 (National Marine Aquaculture Initiative: NMAI)

미국에서의 굳건한 수산양식업은 미국내 시장의 해산물 수요를 충족시키는 것을 돕고, 해산물 수입량을 감소시키며, 새로운 직장 창출 및 식품의 안전성을 향상시키게 될 것이다. 더 나아가 야생 어획고를 향상시키고, 해양 서식지를 복구하게 될 것이다. 해양 양식업은 미국에서 여러가지 이유로 더디게 발달해 왔다. 예를 들어 연안 구역에서의 다중으로 겹친 이용이해관계의 충돌, 따기 어렵고 비싼 허가 및 면허절차, 그리고 필요기술의 결여 등이 그 이유이다.

NOAA는 ‘국가 해양양식 선언(National Marine Aquaculture Initiative: NMAI)’ 프로그램을 1998년에 출범시키면서 해양 양식산업을 방해하는 문제들을 해결하고자 하였다. 그 이후 국가해양 양식선언 프로그램은 넓은 범위의 항목들을 다루기 위한 재정지원을 공급하였다. 예를 들어, 해양양식업 정책과 법규, 해양 양식업, 해양 재순환 시스템, 조개류 어류 농장, 새로운 어류 조사 등이 항목들이 그것이다. 2006년도에는 NOAA는 본 프로그램하에서 40억의 지원금을 제공하였다. 2008년에는<sup>10)</sup> 80억의 지원금이 제공될 예



정이다.

NOAA는 국가해양양식 선언 프로그램으로 통하여 역동적인 파트너십을 격려하여 친환경적으로 지속가능한 해양 양식업 기술개발을 위한 자원을 공급하고 있다. 프로젝트는 종종 상업적 기업체, 연구 단체들, 대학, 주 정부 그리고 해안 주민공동체간의 파트너십과 관련된다.

### (5) NOAA 국제적 활동

NOAA 양식 프로그램은 국제적으로 쌍방국가간의 연구 교환관련 정책을 추진하고 있다. 예를 들어 중국과는 ‘살아있는 해양 자원 교환(a Living Marine Resources Exchange with China)’, 한국과는 ‘지속적인 과학적 교환 프로그램(an ongoing scientific exchange program with Korea)’, 일본과는 ‘미일 자연자원 상호협력프로그램(the U.S.-Japanese Cooperative Program in Natural Resources)’(UJNR)등을 추진하고 있다.

## III. 법제도적 노력

미수산업육성발전에 관한 미정부의 법제도적 노력은 크게 첫째, 미국내 구역별 어장의 보존관리 지원과 둘째, 배타적 경제수역까지의 해양양식업 지원으로 나눌 수 있다. 분명히 양자는 서로 많은 부분을 공유한다. 어장자체의 보호는 주로 ‘매그너슨-스티븐스 어장보존관리법(the

Magnuson Stevens Fishery Conservation and Management Act’)에 의해 규율되고 있다. 해양양식업 부분에 관한 부분은 지금까지 수많은 개별법들이 중복되어 왔으나, 최근 2007년도에 미 배타적 경제수역상 해양양식활동을 종합적이고 통일적으로 규제할 목적으로 ‘국가해양양식법(National Offshore Aquaculture Act of 2007)’이 의회에 제안되어 현재까지 계류중이다. 그 밖에 환경적 고려에 기초한 수많은 바닷물보호, 물고기종류보호 등과 관련한 연방법률이 미수산업육성을 지원하고 있다. 본고는 위 두가지 항목에 대한 설명을 중심으로 미국의 수산업발전육성에 관한 법제도를 소개하고자 한다.

## AA. 매그너슨-스티븐스 어장 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, 16 U.S.C.A. §1801-1883)(FCMA)

### 1. 본 법 소개

본 법은 미국 법률 타이틀 16은 ‘보존(conservation)’이라는 제목하에 제38장(chapter 38)에서 ‘어장 관리 프로그램(national fishery management program)’의 항목에서 구체적으로 연방정부에게 권한을 부여하고 있다. 따라서 연방 정부는 ‘필수적 어류 서식지(essential fish



10) Federal Register / Vol. 72, No. 166 / Tuesday, August 28, 2007 / Notices.

habitat)를 확정하고, “최대지속가능한 기본 어장산출량(basis of maximum sustainable yield from the fishery)에 기초하여 관련 사회적 경제적 생태적 요소에 따라 감소된 ‘적정산출량(optimum yield)’을 결정하도록 하는 내용을 담고 있다. 더 나아가 특별한 사정이 있는 경우에는 각 주로 하여금 주의 경계수역 밖에서 활동하는 어선들을 규제할 수 있도록 하고 있다.<sup>11)</sup>”

또한 어장에 관한 가장 중요한 미국법인 본 매그너슨 어장보존법은 8개의 지역어장관리위원회(Regional Fishery Management Councils)를 만들어 해양 어획고를 관리하기 위하여 NOAA ‘어장서비스(Fisheries Service)’와 파트너쉽으로 함께 일하도록 하였다. 위원회 구성은 상업적 관광용 어업자, 해양 과학자, 주 및 연방 어장 관리인 등으로 균형적으로 구성되어 그들의 지식을 모아 각자 해당영역의 어획고를 위한 어장관리계획을 작성하고 있다. 이 계획안은 어류행위, 계절, 고기잡이 설비, 특정 어류에 대한 고기잡이가 허락된 어업자 수, 총 고기잡이 수량 등을 제한할 수 있다.

## 2. 제정배경 및 개정전개

전 세계적으로 해양 어장의 상태는 계속하여 악화되고 있다. 미국해역도 과도한 고기잡이행위가 절반이상의 어장에서 발생하고 있으며, 이

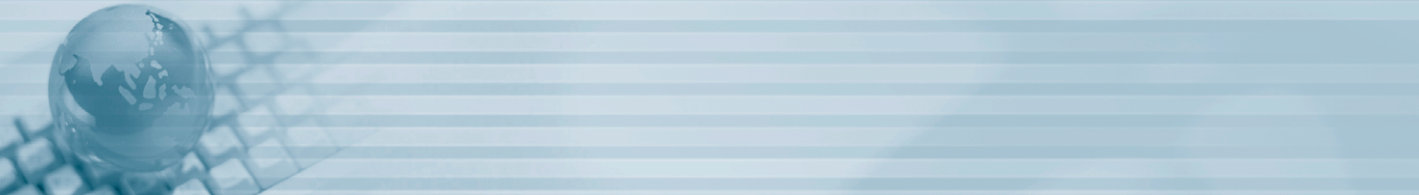
는 미국 사회의 안녕과 경제적 복지까지 위협하고 있다. 과도한 고기잡이는 사회적으로는 관련업자들의 근로시간 연장, 저임금, 실업률 상승 등의 문제들을 초래하고 있다. 한편 미국 수산업은 매년 25조를 생산하는 규모이다. 그러나 어장의 손실은 심각한 생물학적 생태계적 우려를 낳고 있으며 대규모의 장기간 어업행위는 생태계상 어류의 종류구성을 균형상태에서 생산성이 약한 구성상태로 이동시키고 있다.

어장의 안전과 해양 생태계의 관련성은 분명한 반면, 해양자원을 어떻게 관리할 지에 대해서는 분명하지 않았다. 미국에서 해양어장관리는 1976년 연방의회에 의해 제정된 Fishery Conservation and Management Act에 의해 이루어져왔다. 본 법은 이후 1996년 ‘지속가능한 어장 법(Sustainable Fisheries Act)’ 등에 의해 개정을 거쳐 오늘날 ‘매그너슨 스티븐스 어장 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act, 16 U.S.C.A. §1801-1883)(FCMA)’으로 존재하고 있다. 본 법은 어류보존 영역을 미국연안으로부터 200마일까지 확대를 선언을 그 시작으로 하여, 미 해양어장 자원에 대한 종합적인 관리를 확립했다는 점에서 대단히 의미있는 법안이다. 내용면에서 본 법은 고기와 어장에 대한 ‘확립된 사적 물권’을 개인에게 부여하지 않는 대신에, ‘공동 재산자원



11) Hope M. Babcock, *supra* note 1 at 7의 Footnote 12 참조.





에 대한 접근권'을 부여하는 것으로 내용으로 하고 있다.<sup>12)</sup> 미 정부는 본 법 제정으로 해양 어장에 관한 공동자원을 관리해 오고 있다.

그러나 본 법의 의도에도 불구하고 매그너슨 법은 전체적으로 건강하고 지속가능한 해양 어장을 만들지는 못하고 있다. 수조원을 어장의 과학화와 법령개선에 쏟아붓지만 문제는 지속되고 있다. 따라서 지속가능한 어장의 발달과 매그너슨 법의 단점을 보완하기 위하여 본 법을 개정할 목적으로 '어장 과학 및 경영 개선법(Fisheries Science and Management Enhancement Act) (enhancement Act)'이 2005년 109회 연방의회에 입법제시안으로 제출되었지만 결국 부결되고 말았다.<sup>13)</sup> 2005년 개정안은 본 법안의 주요내용은 그동안 비효율성의 이유로 지적되어 왔던 지역어장관리위원회의 구성멤버의 임명과 교육에 관한 조건사항을 변경하는 것을 주 내용으로 하고 있었다.

### 3. 구역별 어장관리계획 확정절차

미 연방정부는 매그너슨 법에 따라 해안에서 3마일부터 200마일까지 영역내의 모든 어업행위에 대한 책임을 지고 있다. 매그너슨 법은 어장 보존을 위한 규제차원에서, 미 해역의 어장을 통제하기 위하여 여덟개의 '지역별 어장 관리 위원

회(Regional Fishery Management Councils)'를 확립하였고, 각 위원회는 자신의 영역에 해당하는 '어장관리계획(fishery management plans)'을 구성 및 발전시켜 나갈 의무가 있다. 각 위원회는 어장관리계획을 작성하기 위하여 여러 자문 그룹으로부터 자문 및 정보지원을 받게 된다.

지역별 어장관리 위원회가 '어장관리계획'을 만들면 미 상공부 산하의 '국가 해양 어장 서비스'와 '국가대양대기관리국'은 상무부 장관을 대신하여 그 계획을 평가하고 그 계획이 매그너슨 법 및 기타 법령에 저촉되는지의 여부를 결정한다. 매그너슨 법은 '국가 해양 어장서비스(NMFS)'가 고갈된 어장을 재건하고 향후의 과도한 고기잡이를 예방하기 위한 조치를 실시하도록 규정하고 있다.

상무부 장관은 그 후 그 계획을 승인, 불승인, 부분 승인 판정을 내리거나, 위 위원회가 매그너슨 법에 합치하지 못하는 경우 새로운 계획안을 건의할 수 있다. 상무부 장관은 본법 제1855조에 따라 승인된 계획에 대한 적합한 시행령을 제정함으로써 그 승인계획을 실시하게 된다. 시행령이 제정된 후에는 모든 어선들은 (연방정부의 법에 따라 등록되거나 각 주법에 따라 등록된 모든 어선을 포함하여) 해당 규정과 제한을 따를 의무가 발생하게 된다.<sup>14)</sup>



12) Nicola Kieves, *supra* note 3 at 1878.

13) Fisheries Science and Management Enhancement Act of 2005, H.R. 1431, 109<sup>th</sup> Cong. (2005). 그러나 본 법안은 미연방 하원의 관련위원회와 소속위원회를 거치고 2006년 5월 3일에 겨우 위원회 공청회(Hearing)를 여는데 그침. 법으로 통과되지 못함.

위의 사항을 요약하면 다음과 같다.

어장관련 시행령(시행규칙) 제정절차

- 구역별 어장관리위원회는 문제를 발견하고 대체안을 제시한다. 위원회는 또한 공중 청문회를 열고 의견을 수집 및 검토한 후, 어장관리계획안 또는 그 수정안을 미 상무부에 제출하게 된다.
- 미 상무부는 계획안 또는 수정안에서 건의된 규칙을 공개하고 공중일반으로부터 의견을 모은다.
- 추가적인 검토후, 미 상무부 장관은 지역 계획안 또는 수정안에 대한 최종적인 결정을 내리고, NOAA 어장서비스는 규칙을 집행하게 된다.

본 법은 미 상무부 장관하 각종 의원회 및 소속행정기관이 만든 ‘어장관리계획(fishery management plans)’에 기초하여 포괄적인 통제 시스템을 규정하고 있다. 본 Magnuson Act는 미 상무부에서 집행하고, 상무부 장관이 최종적으로 본 법의 집행에 대한 책임을 진다.

하지만, 본 법에 규정된 고기잡이 규칙들에 대해 이의를 제기하는 것은 종종 시간이 걸리고, 그 중간에 규칙이 정부기관에 의해 바뀔 수도 있다는 것을 유의할 필요가 있다. 본 법은 분명히 고기잡이에 관한 제한의 유효성을 결정하는 일

에 관련한 유일한 연방법률은 아니다. 따라서 고기잡이 경영계획 또는 수정안을 작성하는데에는 행정기관은 본 매그너슨 법과의 합치성을 사법적 검토와 더불어 각종 환경적 멸종위기 생물 보호 법률 등과의 저촉여부도 판단하게 된다.

4. 2006년 매그너슨-스티븐스 어장 보존 및 관리 재승인 법률

2007년 1월 12일 부시 대통령은 ‘2006년 매그너슨-스티븐스 어장 보존 및 관리 재승인법’에 서명하였는데 이 새 법은 몇가지 면에서 획기적인 것이었다.<sup>15)</sup>

1. 구체적으로, 본 법은 ‘연별 고기잡이 제한 제도’와 ‘과잉어업행위를 종식시키기 위한 책임제’를 강제화하였고, ‘어장에 대한 제한적 접근’ 프로그램을 통하여 시장에 기초한 어장 관리제도에 대해 규제하였으며, 더 나아가 국제적 협력관계를 증대할 것을 요구하였다. 본 법안에 서명함으로써 부시 대통령은 미 어장을 보호하고 상업적 관광용 고기잡이 커뮤니티를 강화하고자 하는 미 행정부의 의지를 더 확고히 하였다. 미국내 과잉어류행위를 근절하고 국가의 어획고를 복구하며 국제적 협력관계와 해양 관리책임을 향상시키게 될 것이다.



14) Jay M. Zitter, *Construction and application of Magnuson fishery Conservation and Management Act Provision Mandating Contents of Fishery Management Plans* (16 U.S.C.A. §1853), 14 A.L.R. Fed. 2d 547, 2006, p12 (West).

15) <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070112-1.html>.



2. 본 법안의 서명은 행정부의 2004년도 ‘해양조치계획(2004 Ocean Action Plan)’의 목표를 달성하고 2년간의 해양보존에 대한 성과를 마무리하는 의미를 가진다. 2004년도에 미국 행정부는 해양 및 연안 자원의 책임있는 사용 및 관리 정신을 증진시키기 위하여 ‘해양조치계획(Ocean Action Plan)’을 발족시켰다. 그 후, 이 계획은 좋은 결과를 내었다:

3. 매그너슨-스티븐스 법은 행정부의 해양조치계획 수행성과를 증대시키고 있다.

본 법은 2011년까지 과잉어업행위를 근절시키는 마감시한을 설정해 놓고 있다. 본 법은 지역어장 관리 위원회(Regional Fishery Management Councils)로 하여금 매년 쿼터를 정하게 하여 연방정부에 의해 관리되는 어장에서 현재 과잉어업행위 진행되는 어획고에 대해 2010년까지 과잉어업행위가 종식되도록 하였고, 기타의 연방정부에 의해 관리되는 어획고에 대해서는 2011년까지 그러한 행위가 사라지도록 하였다.

4. 본 법은 시장에 기초한 인센티브를 사용하여 미국의 어획고를 증가시키려 하고 있다. 본 법은 제한적 접근권 프로그램의 수를 2010년까지 두배로 늘리고자 하고 있다. 제한된 접근권 프로그램은 특별수량의 매년 수확 쿼터를 어업행위자, 어업 커뮤니티, 지역별 어장연합회에 할당하고 있다. 증가하는 이러한 프로그

램의 수는 고기잡이 경쟁을 끝내고, 어획량을 향상시키며 고기잡이를 통하여 생계를 유지하는 자들을 보호하고 있다.

5. 본 법은 미국어업법의 실효성을 강화시킨다. 본 법하에서 본법을 위반한 자들은 개인적인 어업쿼터를 상실할 수 있다. 본 법은 또한 주와 연방관리간의 협력관계를 확대함으로써 어업관련 법의 실효성을 강화시키고, 어선 모니터링에 관한 최신의 기술사용을 권장함으로써 실시간 어선추적을 보완한다.

6. 본 법은 또한 해양 생태계의 상태에 관한 정보와 결정을 발달시킨다. 본 법은 여러가지 프로그램을 만들어 어장관리자에 의해 사용되는 정보량을 늘리고 관광 어업자에 대한 지역별 기록실을 세우고 있다. 또한 정책결정자들에게 유용하고 효과적으로 대중참여를 가능케 하는 적절하고, 분명하고 정확한 분석을 통하여, 제안된 어장관리조치가 효과적인지 판단하는 평가제도를 향상시킴을 규정하고 있다.

7. 본 법은 행정부의 협력적 보전노력을 향상시키는 새로운 도구를 제공하고 있다.

대통령은 21세기 환경적 도전에 맞서기 위하여 협력정신으로 환경보전가들, 어업종사자들, 스포츠맨, 비즈니스 리더들을 함께 계속해서 각 주와 사회공동체, 그리고 지역 시민의 필요에 계속해서 귀를 기울여야 한다고 믿고 있다.

본 법은 연방행정기관이 각 주와 지역조직 사이의 파트너십을 갖도록 도움으로써 커뮤니티에 기반한 노력을 증대시켜 지역 어류 서식지를 복구할 수 있도록 하고 있다.

### 5. 매그너슨 법상의 강제조항과 임의조항

미 전역의 어장관리계획에 통일된 기준을 부여하고 본 법의 목적을 달성하기 위하여, 본 법률1853조(16 U.S.C.A. §1853)는 강제조항과 임의조항 항목들을 규정함으로써 이들이 관리계획에 포함되도록 했다. 제1853조 (a)는 어장관리계획에 반드시 포함되어야 할 강제적 항목들을 규정하고 있고, (b)는 어장관리계획을 작성하는 위원회의 재량에 따라 임의적으로 포함시킬 수 있는 항목들을 규정하고 있다.

관례법 발달을 동반한 주요 매그너슨 법 강제조항 및 임의조항

#### 1853(a) 강제조항

강제조항인 제1853(a)는 본 법의 여러 취지들을 반영하고 있는데, 특히 본 조 (a)(1)(A)에서 다음과 같이 규정하고 있다.

‘모든 각 위원회 등에 의해 제시된 어장관리계획은 어장의 보존 및 관리를 위한 조치를 포함시켜야 하며, 그러한 조치방안은 과도한 고기잡이 행위를 방지하고 고갈어류자원을 회복시키며, 장기적인 어장의 번영과 안정성을 보호, 복구 및 증진시키기 위하여 “필요하고 적합한” 것이어야

한다.’

과연 현실적으로 문제시된 어장관리계획과 그에 따른 시행령이 위 법률 제1853(a)(1)(A)의 “필요하고 적합한” 조치에 들어맞는가에 대한 관례법이 발달되어 있다.

그 이외에도 제1853(a)(1)(C) 어장관리계획이 국가적 기준 뿐 아니라 ‘다른 관련법률(other applicable law)’ 에도 위반되지 않아야 함.

(a)(2) 어장관리계획이 다음과 같은 어장에 대한 기술을 포함하여야 한다 : 어장안에서 활동하는 어선의 수, 어류행위에 적용되는 기계장비의 종류 및 량, 어류의 종류 및 각 서식장소, 어장관리에 발생할 수 있는 비용, 어장으로부터의 실제이익 및 잠재적 이익, 어장에 대한 관광이익 등.

(a)(3) 어장의 현재 상태 및 장래 예상 상태, ‘최대 지속가능 생산량(Maximum sustainable yield)’ 과 ‘적정 지속가능 생산량(Optimum)’ 를 산출하여 기재하고 이러한 수치 산출에 사용된 요약된 관련정보를 기재할 것.

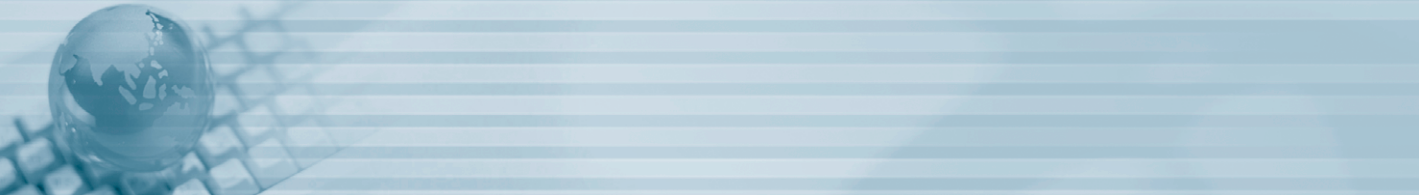
(a)(4) 이하의 사항을 기재할 것.

(A) 위 (3)항에 기재된 적정산출량을 어획하기 위해 필요한 미국 어선들의 역량 평가

(B) 매년 미국의 어선이 아닌 외국어선에 의해 어획될 수 있는 적정산출량의 부분

(C) 어선이 어획할 적정산출량을 가공하게 된 미 수산물 가공업자의 역량 평가

(a)(7) 어장관리계획은 서식지에 대한 악영향



을 최소화할 것<sup>16)</sup>

(a)(10) 어장관리계획은 객관적이고 측정가능한 기준을 확립함으로써 그에 의해 특정 어장에 대한 ‘과도한 고기잡이’ 여부를 판단하여야 하고, 만약 의원회나 상무부 장관에 의해 특정 어장이 ‘과잉고기잡이’ 상태에 근접했거나 도달했다고 결정된 경우 어장관리계획은 과잉고기잡이를 예방, 종료 및 재건할 보존관리대책을 포함하여야 한다.

(a)(11) 어장관리계획은 표준화된 보고 방법을 확립하여 해당 어장에서 ‘비의도적 포획에 의해 잡힌 보호어류’의 수량과 종류를 측정하여야 한다.

(a)(11)(A)(B) 어장관리계획은 실제적인 정도로 보존 및 관리대책을 세워 비의도적 보호어류의 포획을 최소화하고 그러한 어류의 필연적인 죽음을 최소화하여야 한다.

(a)(12) 어장관리계획은 ‘어장 관리 프로그램’ 하에서 관광낚시 중 잡았다가 다시 산채로 풀어주는 고기의 수량과 종류, 그러한 어류의 사망률을 측정하여야 하고, 실제로 폐사율을 최소화하고 생존률을 증가시킬 수 있는 보존관리

대책을 수립하여야 한다.

(a)(14) 어장관리계획은 대체적으로 어장어획을 감소시키게 되는 재건계획 또는 다른 보존관리조치가 필요한 한도내에서, 어장내 상업용, 관광용 그리고 용선 고기잡이(charter fishing) 구간사이에 어획제한조치나 복구 혜택을 공정하게 배분 또는 할당하여야 한다.

### 1853(b) 임의조항

임의적 사항으로, 1853(b)는 어장관리계획안에 포함시키는 것은 작성자의 재량에 달린 항목들을 열거하고 있다.

(b)(4) 어장관리계획은 특정 종류와 수량의 어구 어선 또는 어선에 사용되는 시설, 그리고 본 법률의 규정을 강제하기 위하여 필요한 기계 등의 사용을 금지, 제한, 조건화를 요구할 수 있다.

(b)(6) 어장관리계획은 ‘적정생산량(optimum yield)’을 보장하기 위하여 어장에 대한 ‘제한적 접근 시스템’을 확립할 수 있다. 단, 이러한 제한적 접근 시스템을 만들 때, 정부위원회와 장관은 이하의 사항들을 고려하여야 한다: (A)



16) Conservation Law Foundation v. Evans, 360 F.3d 21(1st Cir. 2004)

예를들어, 많은 어류관련 보존 단체들이 대서양 연안해역에서의 조개잡이에 대한 특정 제한을 적용시키는 기존 규정에 대해 이의를 제기한 경우, 제1 연방항소법원(1st Circuit)은 2004년도에 미 상공부산하 ‘국가 해양 어장 서비스(National Marine Fisheries Service)’가 필수 어류 서식지에 대한 역효과를 최소화시킬 의무를 규정한 매그너슨 법 1853(a)(7)조 하에서 실질적 관리의무를 위반하지 않았다고 판시하였다. 한편, 기타 다른 법원은 제1853조의 해석, 적용에 대해서 다양한 해석에 도달하고 있다.

현재 어장이용현황, (B)과거부터의 어장 내 고기잡이실태, (C)어장의 경제성, (D)어장내 활동어선들의 다른 어장참가 가능성여부, (E)어장 및 어장관련 어민사회에 관하여 형성된 문화적 사회적 구도(F) 기타 관련요소 등.

(b)(12) 어장관리계획은 어장의 보존관리에 필요하고 적합하다고 판단되는 기타 다른 조치, 요건 혹은 조건들을 포함할 수 있다.

## 6. 매그너슨 법에 대한 평가

매그너슨 법의 문제는 결국 각 지구별 위원회의 문제로 요약될 수 있다.

매그너슨 법의 제정으로 미국 해역내 과도한 고기잡이행위는 26번에 걸쳐 정정되었다는 점에서 어느 정도 성공적이었다고 볼 수 있다. 그러나 과도한 고기잡이행위는 여전히 지속되고 있고, 결국 매그너슨 법의 규제구도는 미 전역의 해역에 걸쳐 지속가능한 해양어장의 유치에는 실패했다고 평가되고 있다. 따라서 지속적인 개정작업이 요청되고 있다.

## BB. 해양양식관련 법제

### 1. 서언 - 연안해역에서 배타적경제수역으로의 개발확장

미 정부는 엄청난 양의 해산물 수입 의존도 및 연안 어장의 어획고 감소현상을 타개하기 위하여, 기존의 해안에서 3마일까지의 연안수역

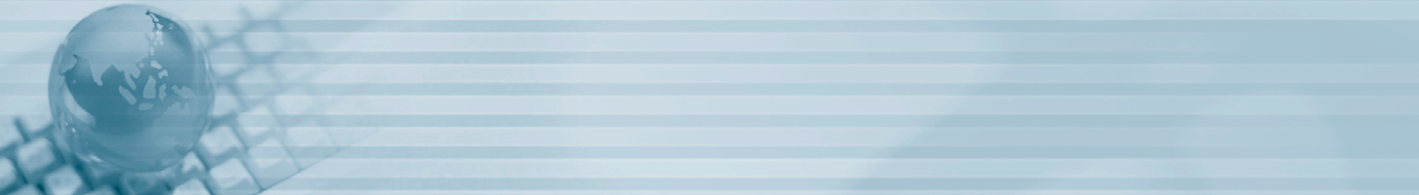
(Nearshore water)에 대한 어장보존 및 양식업 개발로부터, 배타적 경제수역(EEZ)인 3마일에서 200마일까지의 해양수역(Offshore water)에서의 해양 양식업 개발로 이동하고자 하고자 하고 있다. 미 정부는 이를 어떻게 법제도 및 정책 차원에서 지원할 것인가에 대해 고민하고 있다.

전통적으로 연안해역에 대해서는 각 주법이 통제하고 있었으나, 배타적 경제수역인 해양해역에 대해서는 주의 주권이 아닌 연방정부가 이에 대해 주권을 갖고 있다. 그러나 미국 배타적 경제수역상의 해양수역에 대해서는 현재 종합적인 통일규범이 부재한 상태이기 때문에 법제적 노력이 진행중이다. 해양수역의 수산업 개발에 대해서는 현재로서는 많은 개별 연방법률들이 복잡하게 산재해 있을 뿐, 해양양식 등의 개발을 효과적으로 규제할 수 있는 포괄적 통일 연방법률은 공백상태에 있다고 볼 수 있다.

법리적인 측면에서는 친환경적이고 지속가능한 해양어장의 개발을 규범화시키는 문제와, 배타적 경제수역내 어장에 대한 매그너슨 법률하에서의 LAPPs(제한적 접근권 프로그램)과 public trust doctrine(공공신탁이론)의 충돌문제가 제기되고 있다.

본고는 미수산업육성법정책 중 최근현황으로서 해양어장(Offshore)개발에 대한 미연방정부와 미 의회의 법제도화 노력을 살펴보기로 한다.

용어의 혼돈을 피하기 위하여 다음과 같이 핵심용어에 대한 정의를 먼저 소개한다.



- 연안해역(Nearshore water) : 바닷가로부터 3마일까지의 구역
- 해양해역(Offshore water) : 3마일부터 200마일까지의 배타적 경제수역
- 바다양식(Marine aquaculture): 연안과 해양을 모두 포함
- 해양양식(Offshore Aquaculture): 해양만 포함
- 국가해양어장서비스(NMFS)
- 멸종위기종 법(endangered Species Act)

## 2. 복잡한 규제현황

1980년대초 미연방정부는 미국양식산업을 증대하고자 법률과 정책을 세웠지만 국가적 차원의 해양양식(offshore)에 대한 장애는 여전히 존재하고 있다. 예를 들어 현재의 해양 및 연안에 관한 의회법률, 중복되는 연방행정기관의 권한 등이 그것이다. 문제는 이러한 수많은 법규들이 일관성이 결여되어 있다는 점이다. 일관된 종합적인 규제제도의 부재는 아주 심각한 수산업 발달의 장애 뿐아니라 잠재적 환경적 경제적 피해 예방의 장애요소로 인정되고 있다.<sup>17)</sup>

각 주들도 역시 배타적 경제수역의 일정부분에 대해서는 사법권을 갖고 중요한 주 자원을 보호하기 위한 규제를 실행하고 있다. ‘1953년 해저대지법(the Submerged Lands Act of 1953)’

하에서 연안 주들은 연안해역 내 바다속의 대지에 대한 소유권과 최소한 3마일까지의 연안해역에 대한 통제권을 갖고 있다. 물론 이 부분에서도 연방정부의 우월한 상업, 항해, 국가방어, 국제적 사건 등에 관한 특정법률은 주법보다 우선한다. 본 법은 각 주에 각자의 주권범위하의 영해에 존재하는 자원에 대한 관리, 경영, 임대, 개발, 사용권을 부여하고 있다.

반면에 연방정부는 각 주의 수역밖에 있는 배타적 경제수역(EEZ)에 대해서는 이러한 활동을 규제할 권한을 보유하고 있다.

문제는 적용할 수 있는 법이 없다는 것이 아니다. 왜냐하면 많은 연방 및 주법이 바다양식을 규제할 수 있기 때문이다.

### (1) 해양양식관련 연방법률

#### 1) 최신 현황

현재 NOAA의 법제도 정착의 단계에서 중요한 사건은 첫째, 미 배타적 경제수역상 해양양식 활동을 종합적이고 통일적으로 규제할 수 있는 규제틀인 ‘국가해양양식법 (National Offshore Aquaculture Act of 2007)’ 이 제기된 점, 둘째, ‘제한적 접근권 프로그램(LAPPs)’ 을 본격적으로 실시한 ‘2006년 매그너슨-스티븐슨 어장보존 관리 재승인법(the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthoriza-



17) Hope M. Babcock, *Supra note 1* at 25-6.

tion Act of 2006)가 통과된 사실이다.

2) 각 개별 연방법률의 미수산업 규율내용

The NOAA 수산업 프로그램은 '1980년 국가 해양양식법(the National Aquaculture Act of 1980), '미 상무부 해양양식정책(the U.S. Department of Commerce Aquaculture Policy), 그리고 'NOAA 해양양식정책(the NOAA Aquaculture Policy)'에 의해 가이드 되고 있다. 본 프로그램은 또한 국가 어장 및 해양 관련 입법들에 의해서 가이드되고 있는데 구체적으로 '매그너슨-스티븐슨 어장보존관리법(the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act), '연안구역관리법(the Coastal Zone Management Act), '멸종위기생물법(the Endangered Species Act), 그리고 '바다포유류보호법(the Marine Mammal Protection Act)' 등이 그것이다.

미 환경보호국(Environmental Protection Agency) (이하 EPA로 약칭함)는 '청수법(Clean Water Act)' (이하에서 CWA로 약칭함) 제402조에서 외부 대륙붕상의 바닷물에 오염물질을 방출하는 것을 규제하고 있으며 '집중적인 바다동물생산시설'을 주의대상으로 지목하였으며 2004년에는 10만 파운드이상의 물고기를 생산하는 상업적 그물우리(net pens) 또는 수중 우리형 구조물(submerged cage systems)에 대해 폐수

방출 가이드라인을 발표하였다.

또한 EPA는 CWA법 제403조에서 접속수역(contiguous zone), 대양, 타국 수역으로의 방출을 마찬가지로 규제하고 있다. 또한 EPA는 수산양식업에 쓰이는 살충제 등의 약제사용을 '연방 해충제, 살균제, 쥐약법(Federal insecticide, Fungicide, Rodenticide Act)'에서 규제하고 있다.

한편, 미 육군 기술자부대(US Army Corps of Engineers)는 '강 및 항만법(Rivers & Harbors Act)' 제10조에서 해양 물고기농장으로 하여금 흐르는 바닷물에 시설물을 두기 위해서는 허가를 받도록 규제하고 있다.

'외부 대륙붕 토지법(Outer Continental Shelf Lands Act)'는 군부대의 허가권을 확대하여 배타적 경제수역에서의 에너지추출과 관련된 해양 시설물에까지 적용범위를 넓혔다.

미 해양대기부는 해양양식시설물은 당사자들이 어떤 어획 또는 어획지원 어선을 사용하는 경우에는 '매그너슨-스티븐슨 어장보존 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)<sup>18)</sup>'의 적용을 받아야 한다고 주장하고 있다.

연방정부의 '미국 물고기 야생생물 서비스(US Fish & Wildlife Service)'와 NOAA하의 '국가 해양어장서비스(NMFS)'는 '멸종위기종 법(the Endangered Species Act)', '해양포유류 보호



18) 16 U.S.C. §§ 1801-1883. 본 법은 종합적인 관리 구조를 확립하여 지구별 위원회를 통하여 상업적 고기잡이를 규제하고 있다.





법(the Marine Mammal Protection Act), ‘해양 보호, 연구, 보호구역법(the Marine Protection Research, and Sanctuaries Act)(“Ocean Dumping Act”)’ 하에서 보호받는 물고기나 영역과 관련되는 해양(offshore) 농장활동을 규제하는 권한을 공유하고 있다.

미 해안경비대(US Coast Guard)는 이동성 전동과 신호를 해양농장시설에 부착할 것을 요구할 수 있고, 그 영역에 있는 선박과 시설물을 보호하기 위한 구역을 설정할 수 있다.

미 식약청(Food and Drug Administration)은 ‘식품, 약품, 화장품(Food, Drug and Cosmetic Act)’ 하에서 염료나 향생물과 같은 첨가물을 물고기 밥에 첨가하는 것을 규제한다.

연방정부의 허가(permit)가 바다물고기 어장에 적용되는 한, ‘국가환경정책법(National Environmental Policy Act)’ 하에서의 행정허가 기관의 의무규정이 당 사안에 적용되게 된다.

### (2) 연방정부에 의해 허가받은 해양양식행위에 대한 주법 적용성

각 주들도 또한 다양한 방법으로 자신들의 수역안에서의 바다물고기 농장활동을 규제할 수 있다. 예를 들어 ‘청수법(Clean Water Act)’ 제 401조는 연방정부에 의해 허가받은 활동이라도 각 주의 수질기준에 따르도록 강제하는 권한을 각 주에 부여하고 있다. 이는 해양어장양식활동이 각 주의 관할수역 밖에서 이루어진다고 하더라도 만약 인접연안 주의 바다가 악영향을 받는다면 본법의 제401조가 발동될 수 있다는 것을

의미한다.

‘해안구역관리법(Coastal Zone Management Act)’ 제307조는 연방허가 신청자들에게 그들이 허가받은 활동이 각 주의 해안구역관리계획에 위반되지 않음을 입증할 것을 요구하고 있다.

비록 해안관리구역법이 명시적으로 해양양식이나 바다양식을 언급하지 않는다 할지라도, 일정 주들은 본 법이 이러한 활동을 통제하는 규범적 프로젝트를 주도한다는 점에서 본법의 일반 정책에 의존하고 있다.

미시시피주는 해양양식 그물우리 가이드라인을 개발했고, 로드 아일랜드(Rhode Island)는 해양 양식 관리계획과 지리적 정보시스템을 개발했고, 버지니아 주는 해양양식 규칙 및 임대 프로그램을 개발했다. 알래스카는 대서양 연어 양식을 자신의 수역안에서는 금지시켰고, 워싱턴 주는 특정 향생제의 양식장 사용을 금지시켰다.

### (3) 법규사이의 간극 및 포괄적 규제시스템의 공백상태

배타적 경제수역안에서의 해양양식에 적용될 수 있는 법이 많지만, 문제는 적용가능한 종합적인 규제 프로그램이 없다는 점이다. 또한 연방법 규망사이에는 공백이 많다는 점이다. 예를 들어, 농장에서 기른 물고기가 빠져나가지 못하게 하거나 바다 포유류가 걸리지 않도록 하는 ‘그물우리’ 설계에 대한 규제에 대해서 분명한 규제적 유권기관이 없다는 점, 양식 물고기가 영역밖으로의 유출을 금지시키거나, 해양양식어장이 피해를 본 경우 이에 대해 원상회복의무를 부과

하는 유권기관도 불명확하다는 점이 그것이다.

국가해양어장서비스(NMFS)가 이러한 법규사이의 공백을 인정하고, 해양양식의 해양환경에 대한 영향을 관찰할 자신의 책임을 또한 시인하지만, 해당기관의 이를 해결하고자 하는 아직까지의 성과가 너무나 미흡했다. 이에 반하여 주법은 법규간의 간극 메꾸기에는 유동성 어류에 대해서는 사법적 권한이 약하다는 점, 연방정부의 통제하에 있는 배타적 경제수역으로까지 주법을 적용하는 것은 연방법에 의해 그 시도가 무효화될 수 있는 가능성이 높다는 점, 각 주는 더 많은 새로운 양식농장을 이끌어오기 위해 규범적 통제를 수준이하로 약화시킬 가능성이 많다는 점이 문제로 제기된다.

연안양식산업의 급격한 성장은 배타적 경제수역으로까지 양식업을 확대시키고자 하는 시도를 더욱 분발시키지만, 해양양식을 관리하기 위한 종합적이고 효과적인 연방법규범이 없다는 점이 문제이다.

효과적인 규범의 부재를 대신하여, 통일법안이 마련될 때까지 양식업을 발전시키기 위해서 배타적 경제수역안에 시장원리의 도입이 그 대안으로 제기된다.<sup>19)</sup>

### 3. 매그너슨-스티븐스 해양보존관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management)하에서의 해양수역에 대한 '제한적 접근권 프로그램(Limited Access Privilege Programs) (LAPPs)' 인정

#### (1) '제한적 접근권 프로그램(Limited Access Privilege Programs)(LAPPs)'

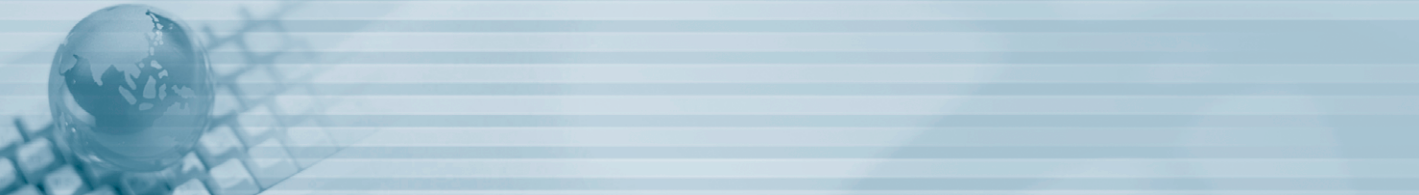
'2006년 매그너슨-스티븐스 해양보존관리 재승인법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006)' 이 통과되면서 미의회는 어장 관리자들이 어장접근권을 행사할 수 있도록 해주었다. 대표적인 어장관리 수단으로서 "제한적 접근권 프로그램(Limited Access Privilege Programs) (LAPPs)" 이 인정되었다.<sup>20)</sup> 미 상무부는 '지역별 어장관리위원회(Regional Fishery Management Councils)' 과 협력하여 2010년까지 제한적 접근권 프로그램의 사용을 두배로 늘리겠다고 약속했다.

바다는 근본적으로 모든 자들에게 열려진 접근이 허락되고 공유되는 곳이다. 왜냐하면 바다는 그 어떤 누구의 소유물도 될 수 없고 모든 자들의 사용에 적합하게 열려져 있기 때문이다. 사실 이는 전세계적 거대한 공유물이다. 따라서 이



19) Hope M. Babcock, *Supra note 1* at 33.

20) Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Reauthorization Act of 2006, Pub. L. No.109-479, 106(a), 303A, 120 Stat. 3575, 3586-94(2007)(이는 16 U.S.C. 1853a로 법전화되었다)



러한 공동의 이용권이나 공동의 자원은 결코 사적 소유권으로 귀결될 수 없다.

하지만 이러한 공동의 영역, 이용개념은 어획고의 고갈을 초래했다. 이러한 현실에 대한 대안으로서 LAPPs가 인정되었고 이의 대표적인 형태가 매그너슨 법에서 인정된 ‘개인별 물고기 쿼터(Individual fish quotas)(IFQ)’이다. 사적 물권과 유사한 이러한 시장적 권리개념은 바다의 ‘열려진 접근’으로 인한 문제를 해결할 수 있는 수단으로 제기되고 있다. 이는 ‘자원관리를 위한 재산권에 기반한 접근’으로 이해된다. 이는 배타적이고, 지속적이며, 양도가능한 개인별 할당제라고 볼 수 있다.

매그너슨 법상 승인된 개인별물고기쿼터제(IFQ)는 다음과 같다. 본 법 제1853(b)<sup>21)</sup>는 지역별 위원회가 만드는 어장관리계획이 특정 장소와 기간동안 고기잡이 허가되거나 제한될 수 있음을 규정하고 있다. 1853(d)(2)(A)는 IFQs가 취소되거나 보상없이 제한될 수 있다는 것을 규정하고 있다. 제1853(d)(3)는 IFQs는 취소되거나 제한될 수 있는 보상권없는 허가권임을 선언하고 있다. 연방항소심 판례인 *Conti v. United States*, 291 F.3d 1334, 1341-42 (Fed. Cir. 2002) 사건도 정부가 언제나 허가에 대한 취소, 정지, 변경할 수 있는 권한을 보유하고 있기 때문에 개인이 받은 허가는 재산권이 아님을 판시하였다.

## (2) ‘제한적 접근권 프로그램(LAPPs)’ 과 ‘공공신탁이론(public trust doctrine)’ 의 조화

한편, 환경론자나 과학자나 특정 어업종사자들은 정부가 공중에 의해 소유된 자원을 개인에게 사적 소유권으로 양도함으로써 공공의 관리의무를 저버리고 있다고 주장한다. 무엇보다 본 프로그램이 공공자원을 사유화하는 것에 대해 우려는 나타내고 있다. 또한 LAPPs의 반대론자들은 본 프로그램이 배타적인 어획권을 사적 개인에게 증여하는 것과 다름이 없고, 대부분의 일반인을 배제하는 대신에 어획권을 통제하는 선택받은 소수만에게 혜택이 돌아갈 뿐이라고 비판하고 있다. 이는 지구별 어장관리 위원회가 주로 고기잡이 이익을 가진 자들로 구성되어 있고 보존단체나 소비자의 이해를 충분히 대변하는 구성원은 빠져있다는 구성적 한계 때문에 초래되는 현상이다.

또한 LAPPs가 전통적인 ‘공공신탁이론(public trust doctrine)’ 과 배치된다는 비판이 있다. 공공신탁이론은 전통적으로 해안선을 낀 바닷물에 종종 적용되었지만, 이를 배타적 경제수역으로까지 확대시키는 데에는 이하의 새로운 법적 기초가 필요하다. 첫째, 배타적 경제수역의 공공영역으로서의 성질을 감안할 때 공공 부동산에 적용되는 공공신탁이론이 연방법상의 커먼로(Commonlaw)으로 배타적 경제수역에도 적용



21) 16 U.S.C. §1853(b).

될 수 있다고 보는 것이 가능하다. 둘째, 주법상의 커먼로가 주 경제수역 밖, 배타적 경제수역으로까지 확대적용되는 것도 가능하다. 왜냐하면 배타적 경제수역을 관할하는 연방법은 주 커먼로의 규범적 기능 및 적용성을 포함하기 때문이다.

공공신탁이론은 특정 자원, 특히 유동성 조수, 그리고 그 조수밑의 대지 등은 공공을 위해 신탁적으로 정부에게 맡겨져 있다고 보는 이론이다. 본 이론은 정부가 이러한 공공의 신탁자원을 양도하는 것을 제한하고 동시에 정부는 공공이 자원을 사용할 수 있도록 보호 및 보존할 적극적 의무를 지게 된다. 본 이론은 전통적으로 각 주의 관리하에 있는 바닷가에 위치한 어장에 적용되어 왔으나, 3마일 밖에 있는 연방정부 권한 하의 배타적 경제수역에까지 적용되는가에 대해서는 아직 판례가 없다. 그러나 LAPPs와 공공신탁이론의 조화가능성에 대해서는 긍정론이 유력하고<sup>22)</sup> 전반적인 대세가 LAPPs를 인정하는 방향으로 가고 있다.

공공신탁이론은 통일된 법안이 통과될 때까지 현존하는 법규간의 틈을 메꾸는데 사용될 수 있다는 평가를 받는다.<sup>23)</sup> 해양 양식업을 커먼로의 물권법적 시각에서 검토할 때, 정부가 적합한 법규를 발전시킬 때까지는 커먼로의 공공신탁이론(public trust doctrine)이 유용하게 적용될 수

있다. 예를 들어, 배타적 경제수역안에서 전통적인 고기잡이방식으로 그물우리를 설치하는 것을 방지하고 양식물고기의 도망을 막도록 그물우리를 만들것을 요구하는 것이 모두 현재 법적 공백상태에 있지만 공공신탁이론에 의해서는 가능하다.

또한 각종의 충돌하는 연방법 또는 주법으로부터 자유롭게 타법률에 의해 무효화되지 않으면서 공공신탁자원에 대한 보호를 지원할 수 있다. 더 나아가 종합적인 통일법률이 나타나기까지 정부에게 관리의무를 지울 수 있는 것도 본 공공신탁이론에 의해 가능하다. 따라서, 해양양식을 적합하게 감찰하고 공공의 이익을 고려하는 커먼로으로서, 미 배타적 경제수역에 대한 사회적 이익의 분배 및 충돌회피의 수단으로 공공신탁이론은 활용될 수 있는 것이다.

### (3) 배타적 경제수역의 사유화 제안과 그 한계

정부의 법제가 어장관리실패를 초래하고 있다는 사실들에 직면하면서 어떤 이는 어장 자원의 사유화가 어획고를 증강시킬 수 있을 것이라는 제안을 하기도 한다. 시장의 힘이 산업 종사자들을 그들이 의존하고 있는 자원에 대한 보호를 하도록 할 것이라는 것이 그들의 논리이다. 그러나 이 제안은 근본적으로 비효율적이고, 막대한 비



22) Kevin J. Lynch, *Application of the public trust doctrine to modern fishery management regimes*, 15 N.Y.U. Envtl. L.J. 285, 2007, p.313.

23) Hope M. Babcock, *Supra note 1* at 76.



용이 들며 국가적 규모의 건강한 어장을 관리하기에는 사인으로서 역부족이라는 결론에 도달하였다. 결국 국가적 법제가 가장 실현가능한 어장 관리 시스템이라는 판단하에, 새로운 연방 연구의 규제가 지속가능한 해양 자원의 보호를 위하여 필요하다.

#### 4. 2007년 국가 해양 양식법안(National Offshore Aquaculture Act of 2007)

현재 미국법은 미연방 해역안(3마일에서 200마일내의 구역)에서의 상업적 해양 양식업을 가능케 하는 명확한 법제도적 매커니즘을 제공하지 못하고 있다. 그러한 많은 연방법 주법의 교차로 인한 법제적 불명확성은 일반적으로 연방 해역안에서의 해양양식업발전에 가장 큰 장애물로서 인정되고 있다. 이러한 바다의 영역은 또한 미국배타적 경제수역 또는 해양해역(offshore water)으로도 알려져 있다.

이러한 불명확성 및 법제간의 충돌, 공백의 문제를 해결하기 위하여 1980년 국가 해양양식법(National Aquaculture Act of 1980)<sup>24)</sup>은 다만 해양양식업의 개발을 격려하고, 국가적 양식개발계획을 준비시키는 것이 국가적 이익에 맞는다는 기술할 뿐<sup>25)</sup>, 통일화된 규제적 틀을 마련하

지 못하고, 해양양식업이 초래할 수 있는 잠재적 환경적 경제적 피해를 해결하는데도 실패하였다.

따라서 2005년 본법개정안이 제109회 미의회에 제출되었다가 결국 부결되고 다시 현재 2007년 새개정안이 의회에 제출되었다. 현재 NOAA는 최근 수산 양식업 노력의 일환으로서 ‘국가 해양양식법안(National Offshore Aquaculture Act of 2007)’을 다시 의회에 제출한 것이다. ‘2007년 국가해양양식법안(National Offshore Aquaculture Act of 2007)<sup>26)</sup>은 연방의회에 2007년 3월 12일 제출되었다. 이 법안은 현재 미 하원과 상원에 제출되었고, 가장 최근의 법안동향은 하원 자연자원 위원회산하의 ‘어장, 야생물, 해양관련 소속위원회’에서 2007년 7월 12일 심사를 받은 상태에 있다.<sup>27)</sup>

##### (1) 본 2007년 법안의 목적

본 2007년 법안의 목적은 미 연방해역(배타적 경제수역; 해양해역(Offshore water))내 안전하고 지속가능한 해양 양식업의 운용을 가능케 하는 법제도적 틀을 마련하고자 하는데 있다.

##### (2) 제정 배경<sup>28)</sup>

미국내 연안 양식업(coastal water)의 운영은



24) 16 U.S.C. §§2801-2810.

25) 16 U.S.C. §§2801.

26) 법안번호는 하원과 상원 각각 H. R. 2010 (IH), S. 1609 (IS).

27) <http://thomas.loc.gov/beta/>.

28) [http://aquaculture.noaa.gov/pdf/05\\_overview\\_env.pdf](http://aquaculture.noaa.gov/pdf/05_overview_env.pdf).

주법 및 연방법상의 환경법규에 따라야 한다. 따라서, 본 법안은 이러한 사항을 고려하여 해양양식업(offshore aquaculture)발전이 환경법상 환경적으로 책임있는 방식으로 진행될 수 있도록 하는 '요구사항'을 설정하여 야생어획고와 해양 생태계를 보호하고자 하였다.

해역은 크게 연안해역(coastal water)과 해양해역(offshore water)으로 나뉜다. 본고에서 해양해역(offshore water)이란 배타적 경제수역(EEZ)을 가리킨다. 지금까지 미 환경법은 연안해역에만 적용되어 왔는데 본 2007년 해양양식업법안의 제출로 환경법규제를 배타적 경제수역에까지 확대적용하면서 경제적 필요를 조화시키고자 시도하고 있는 것이다.

더 나아가 현존하는 주와 연방 환경법규하의 요구조건들을 통합하고 규범적 사각지대를 보충하는 법제도를 확립하여 기관간 협력적인 해양양식업허가절차를 설립하고자 하였다.

지난 수십년간 해양 양식업은 기술발달로 설비와 환경보호장치에 상당한 진전을 이루었다. 본 법안은 이에 대처하여 엄격한 환경기준의 채택을 요구하는 반면, 기업체들이 기술적 진보의 혜택을 이용하는 것을 허락하고, 적합하게 위치가 선정되고, 지속가능하게 관리된 해양양식업 시설물의 좋은 샘플을 만드는데 견인력을 발휘하고자 한다.

본 법안에 열거된 환경요구기준은 다양한 미국어장협회, 플로리다 주, 서부 태평양 지구 어장 관리위원회 같은 단체들의 권고를 반영하여 만들어졌다.

### (3) 법안 내용

#### 1) 법안요약

본 법안에 의하여 상무부 장관은 해양 양식업 허가를 발급할 권한을 부여받고, 상무부 장관은 환경요구조건을 확립하여야 하고, 다른 연방행정기관과 협력하여 해양 양식업의 허가절차를 상호협력적으로 수행 및 발전시켜야 한다. 또한

본 법에 의해 허가받은 해양 양식업은 규모, 계절, 어획방법을 제한하는 어업행위법규의 적용로부터 면제받게 된다. 더 나아가 모든 종류의 해양 양식업에 대한 연구 및 발전 프로그램을 허락하고, 본 법안을 수행하고 발전시키기 위하여 필요한 재정지원을 허락한다는 것을 내용으로 하고 있다.

#### 2) 양식업 및 해양 환경의 보호

2007년 법안은 유사한 2005년 제안에 기초하고, 산업체, 보존단체, 각 주, 연구 기관 등과의 컨설팅을 받아서 고안되었다. 환경요구기준은 사실상 미해안을 낀 주들, 캐나다, EU, 호주 등이 취한 것과 유사하다. 전체적으로 볼 때, 본 법안의 규정들은 해양 양식업의 미 연방해역으로까지 확대에 조심스러운 접근을 보여주고 있다.

환경적 요구조건에 더하여 본 법안은 양식장 운영에 대한 모니터링을 요구하고, 상무부 장관이 양식업허가를 변경, 정지, 또는 취소할 수 있도록 하며, 예측하지 못한 영향이 발생한 경우에는 긴급조치를 취할 수 있는 권한을 주고 있다. 본 법안은 투명한 공적 절차를 통하여 수행될 것



이며, 핵심적인 이해관계인은 환경평가와 법제도의 마련에 자신의 정보를 제시할 기회를 갖게 된다.

#### IV. 결어

미국 수산업육성발전은 환경보호적 노력이외에 주로 첫째, 지구별 어장의 자발적 효율적 관리시스템 구축, 둘째, 배타적 경제수역에의 양식 지원에 초점을 맞추고 있다. 미 국가해양대기부(NOAA)는 이러한 수산업육성정책을 타 부서와 협력하여 주도적으로 추진하고 있는 연방행정기관이다.

미연방정부는 매그너슨 법을 통해서는 각 지구별 이해관계인으로 구성된 위원회를 통해서 각각의 어장에 맞는 어장관리계획을 ‘아래로부터 만들어서 위로 올라오는’ 법제화 방식으로 미국내 어장을 보존하고자 하고 있다. 더 나아가 특히 ‘제한된 접근권 프로그램(LAPPs)’을 통하여 일반 개인에게 이용허가 또는 면허를 허용하고 배타적으로 일정기간 사용수익처분이 가능한 권리를 부여하되 정부가 언제든지 그 허가를 취

소, 정지할 수 있는 시장원리를 도입하였다. 이는 배타적 경제수역안에서의 양식활동과 직접적으로 관련된 제도로서 공공영역에 사적권리와 유사한 허가권을 유통시킴으로서 해양자원의 보존보호정책에 시장성을 활용하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

또한, 배타적 경제수역의 법규사이의 공백을 해결하고 통일된 종합적인 해양양식을 규율하기 위하여 2007년 국가해양양식법이 미의회에 계류 중이다. 만약 본 법안이 통과되면 3마일에서 200마일까지의 미연방해역내 안전하고 지속가능한 수산 양식업 활동을 규제하는 법제도가 생기게 되고 더 나아가 그 영역밖의 모든 해양 양식업에 대한 연구 프로그램을 확대할 수 있게 된다.

한편, 본 법이 통과되기까지는 공공신탁이론(public trust doctrine)이 현 법제의 간극을 보충하고 문제를 해결할 수 있는 법규범으로 역할을 수행하게 된다.

**유진호**

(미국 주재 외국법제조사위원)