

2008. 12
정책연구 2008-21(기본)

양식산업 발전을 위한 어장 이용제도의 개선 방안

2008. 12

김정봉 · 홍현표 · 김봉태

◆ 보고서 집필 내역

● 연구책임자

- 김 정 봉 : 총괄, 제1장, 제2장 5절, 제3장, 제5장 3~4절

● 연구진

- 홍 현 표 : 제2장, 제6장, 제7장
- 김 봉 태 : 제4장 1절, 제5장 1~2절

● 연구진

- 최 정 윤(부경대학교 명예교수) : 제2장 4절
- 송 정 헌(부경대학교 교수) : 제4장 2절

◆ 산 · 학 · 연 · 정 연구자문위원

● 차 철 표(부경대학교 강사)

* 연구자문위원은 산 · 학 · 연 · 정 순임

머 리 말

우리나라 양식어업 분야는 90년대 이후 비약적으로 발전하고 있다. 세계 최고 수준의 양식기술 발전과 함께, 우리나라 양식어업인이 이 분야에 기울이고 있는 노력과 애정 또한 각별한 것이 사실이다. 그런데 양식어업 분야가 최근처럼 활력을 적극 신장해 가는 요즈음에야말로 다시 한 번 근본적 문제를 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 미래의 2보 전진을 위해서는 현재 각고의 고민과 희생도 불사할 필요가 있기 때문이다.

날로 양식어업의 중요성이 커지고 있는 가운데, 수산물시장의 전면 개방과 WTO/FTA 체계 확대에 따른 시장주의적 환경이 급속히 확산되고 있다. 다시 말해 그동안 우리나라 양식어업의 중점적 정책은 생산량의 증대와 양식어장의 환경보존에서 크게 벗어나지 못하였으나, 앞으로는 ‘시장’과 ‘경쟁력’이라는 화두를 전제로 ‘제한된 양식어장의 효율적 배분’의 문제가 양식어업의 핵심적 현안으로서 전면으로 본격적으로 드러날 것이기 때문이다. 바로 이와 같은 어장의 효율적 배분과 시장주의적 경쟁을 규율하는 가장 근본적인 제도가 ‘어업권’ 제도이며, 본 연구는 바로 이와 같은 문제를 분석대상으로 하고 있다.

사실 그동안 우리 양식어업에서는 많은 제도적 연구가 있었음에도 불구하고 이를 경제적 관점에서 문제점을 분석하고 그 개선방안을 과감히 제시한 연구는 흔치 않았다. 물론 이와 같은 시도 자체가 매우 급진적인 결과를 가져올 수도 있을 것이다. 그러나 분명한 것은 우리 경제 자체가 이미 글로벌 시장경제를 향해 달려가고 있으며, 양식어업 분야도 여기서 예외가 아니라는 사실이다. 이와 같은 문제인식에서 본 연구의 집필진들은 적어도 미래 지향적인 방향을 도출하고자 적잖은 현실적 고민과 이론적 갈등을 마다하지 않았다는 점에서 갈채를 보내고 싶다.

그러나 앞으로 이 연구는 다른 연구자들로부터 많은 비판을 감수해야 하는 수많은 논쟁의 시발될 것으로 예상된다. 다양한 관점의 이론과 현실적 필요성에 따라서 수많은 논란을 야기할 수 있다. 그러나 그때 가서도 본 연구의 집필진들은 초심을 잃지 않고 논쟁에 적극 참여해 주길 바란다. 바로 이와 같은 점이 본 연구의 집필진들이 ‘어업권’ 연구를 시작한 연유이고, 향후 본격적 연구의 시발점이 될 수 있기 때문이다.

아울러 본 연구의 풍부한 내용과 다양한 논점을 여과 없이 제시하고 토론에 참여해준 많은 학자분들과 현장에 계신 어업인들에게 심심한 감사의 말씀을 드리고 싶다. 특히 본 연구의 문제점 해결방안을 마련하는 데 매우 중요한 이정표가 되어준 최정윤 부경대 명예교수, 송정현, 이상고, 차철표 부경대 교수의 고견은 이 연구의 곳곳에 녹아들어 있다. 아무쪼록 본 연구를 계기로 우리나라 양식어업의 제도적 기반이 더욱 강화될 수 있기를 기대한다.

2008년 12월

한국해양수산개발원

원 장 강 종 희

차 례

Executive Summary	i
-------------------	---

제1장 서론	1
--------	---

1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	3
3. 연구의 범위와 방법	4
1) 연구의 내용 및 범위	4
2) 연구의 방법	5
3) 선행연구 검토	6

제2장 양식어장 이용제도에 관한 일반적 고찰	9
--------------------------	---

1. 어장 이용제도와 어업권의 개념	9
2. 어업권의 법률적 성격	10
1) 법적 개념	10
2) 어업권의 의의	11
3) 어업권의 효력	13
4) 어업권의 법적 성질	13
3. 어업권의 경제적 의의	16
4. 어업권의 사회적 의의	20
1) 사회복지적 기능	22
2) 산업적 기능	25
5. 현행 양식어장 이용제도의 구조	27
1) 수산업법	28
2) 기르는어업육성법	31

3) 어장관리법	32
4) 어업면허및어장관리에관한규칙	33

제3장 우리나라 양식어업권 제도의 연혁적 고찰 35

1. 수산업법 이전의 시기	35
1) 고려 및 조선조 시대	35
2) 개화기(대한제국 시대)	36
3) 일제강점기(「조선어업령」시대)	39
4) 광복직후 과도기	44
2. 수산업법의 시대	45
1) 수산업법의 제정	45
2) 수산업법의 개정	47
3. 제도변화의 특질	61
1) 종합	61
2) 시사점	64

제4장 선진국의 양식어장 이용제도 사례 71

1. 노르웨이	71
1) 노르웨이의 양식어업 현황	71
2) 노르웨이 양식어장 이용제도의 변화	72
2. 일본	77
1) 양식어장 이용제도의 역사적 전개과정	77
2) 현행 양식어장 관리제도	85
3) 진입자유화론의 등장	93
3. 종합 및 시사점	95
1) 종합	95
2) 시사점	96

제5장 양식어업 어업권 실태와 문제점 ————— 101

1. 양식면허 어업권 실태	101
1) 품종별 실태	101
2) 지역별 실태	107
3) 면허 소유자별 실태	108
2. 어장 이용제도에 대한 어업인 설문조사 결과 분석	109
1) 개요	110
2) 설문조사 결과	113
3. 현행 어장 이용제도의 문제점과 정책적 시사점	128
1) 현행 어장 이용제도의 문제점	128
2) 제도개선을 위한 정책적 시사점	130
4. 소결	140

제6장 양식어장 이용제도의 개선방안 ————— 142

1. 양식어장 이용제도의 개선 필요성	142
2. 제도 개선의 기본 방향	146
3. 「양식산업발전법」(가칭)의 제정	150
4. 어업권 관련 규정의 개정	152
5. 진입퇴출 지원 시스템의 구축	156
1) 「어업권거래소」 제도의 도입	156
2) 「양식어장구조조정조합」의 설립 및 운영	158

제7장 결론 및 정책 제언 ————— 160

1. 요약 및 결론	160
2. 정책 제언	165

참고문헌	168
------	-----

부록 1 : 어장 이용제도에 대한 어업인 의견 조사표	174
-------------------------------	-----

부록 2 : 어장 이용제도에 대한 어업인 설문조사 결과의 통계적 유의성 검정 결과	180
--	-----

표 차례

표 1-1. 선행연구의 사례	7
표 2-1. 양식어업의 종류 및 양식방법에 대한 규정(2004)	29
표 3-1. 해방 이후 과도기 수산물 관련 조치법령	44
표 3-2. 어업권의 법률적 권리 변화	66
표 3-3. 어업권 우선순위의 변화	67
표 3-4. 어업권의 존속기간 변화	69
표 4-1. 2005년도 노르웨이의 어업부문별 수산물 생산 현황	72
표 4-2. 노르웨이 양식 생산량 및 생산액 (1996~2005년)	72
표 4-3. 개혁전 어업권의 소유와 임대율	83
표 4-4. 구획어업의 분류	86
표 4-5. 어장계획에서 결정하는 사항	87
표 5-1. 해조류의 양식어업권 추이	104
표 5-2. 패류의 양식어업권 추이	105
표 5-3. 어류의 양식어업권 추이	106
표 5-4. 기타 수산물의 양식어업권 추이	106
표 5-5. 양식어업별 · 소유자별 양식어업권 현황(2007년)	109
표 5-6. 응답자 특성	110
표 5-7. 면허 명의자와 면허 종류	111
표 5-8. 면허 명의자와 면허 이용 방법	111
표 5-9. 면허 취득 유형과 면허 이용 방법	111
표 5-10. 면허 종류와 면허 이용 방법	112
표 5-11. 면허의 취득 · 연장 · 갱신에 대한 면허취득유형별 만족도	114

표 5-12. 어장의 적정이용유도에 대한 해조류 어장면적별 만족도	114
표 5-13. 어장 정화 · 정비사업의 패류 생산량별 만족도	114
표 5-14. 불법시설 단속의 면허 이용 방법별 만족도	114
표 5-15. 불법시설 단속의 면허종류×면허취득유형별 만족도	114
표 5-16. 면허종류별 배제성의 평가	116
표 5-17. 해조류 생산량별 배제성의 평가	116
표 5-18. 패류 어장면적 · 생산량별 배제성의 평가	117
표 5-19. 면허이용방법×소득수준별 배제성의 평가	117
표 5-20. 면허취득유형×소득수준별 배제성의 평가	117
표 5-21. 패류 생산량별 안전성의 평가	117
표 5-22. 면허이용방법×소득수준별 안전성의 평가	117
표 5-23. 소득수준별, 패류 생산량별 영구성의 평가	117
표 5-24. 면허 취득 유형별 이전가능성의 평가	118
표 5-25. 해조류 어장면적별 패류 · 어류 생산량별 배제성의 평가	118
표 5-26. 면허이용방법×면허종류별 이전가능성의 평가	118
표 5-27. 면허취득유형×소득수준별 이전가능성의 평가	118
표 5-28. 어업면허의 취득 · 연장 · 갱신 · 취소 등에 대한 문제점 인식	119
표 5-29. 어업면허의 유효기간 조정에 대한 의견	119
표 5-30. 어촌계 · 수협 어업권의 담보 설정에 대한 의견	120
표 5-31. 면허종류×면허이용방법별 어촌계 · 수협 어업권의 담보 설정에 대한 의견 ...	120
표 5-32. 면허종류×면허취득유형별 어촌계 · 수협 어업권의 담보 설정에 대한 의견 ...	120
표 5-33. 면허종류×면허취득유형별 어촌계 · 수협 어업권의 담보 설정에 대한 의견 ...	121
표 5-34. 어업권의 이전 · 분할 · 변경에 대한 의견	121
표 5-35. 어업권의 임대차에 대한 의견	122
표 5-36. 면허이용방법×소득수준별 어업권의 임대차에 대한 의견	122
표 5-37. 면허취득유형×소득수준별 어업권의 임대차에 대한 의견	123
표 5-38. 마을어업 · 협동양식 면허의 취득자격에 대한 의견	123
표 5-39. 면허취득유형×소득수준별 마을어업 · 협동양식 면허의 취득자격에 대한 의견 ...	123

표 5-40. 어장면적 보유 상한에 대한 의견	124
표 5-41. 면허취득유형×면허종류의 어장면적 보유 상한에 대한 의견	125
표 5-42. 대기업의 양식어업 진출 제한에 대한 의견	126
표 5-43. 면허종류×면허이용방법별 대기업의 양식어업 진출 제한에 대한 의견	126
표 5-44. 시장개방 확대 시 어장이용 방향에 대한 의견	127
표 5-45. 현재 어업권 거래 가격	128
표 6-1. 제도개선의 기본 방향	146
표 6-2. 「양식산업발전법」(가칭)의 제정 방향	150
표 6-3. 「수산업법」상 법률적 개선 방향	154

그림 차례

그림 1-1. 연구추진체계	6
그림 2-1. 어업권의 법적 성격의 제측면	16
그림 2-2. 소유권의 특성 지도 사례	17
그림 3-1. 시기별 어업권 특징의 변천	70
그림 4-1. 노르웨이 양식어업 면허 발급 절차	76
그림 4-2. 구 어업권과 신 어업권의 관계	84
그림 5-1. 양식어업별 면허건수 분포(2007년)	101
그림 5-2. 양식어업별 면허면적 분포(2007년)	102
그림 5-3. 전체 · 해조류 · 패류의 면허건수 · 면적 추이(1990~2007년)	103
그림 5-4. 어류 · 기타의 면허건수 · 면적 추이(1990~2007년)	103
그림 5-5. 지역별 면허건수 분포(2007년)	107
그림 5-6. 지역별 면허면적 분포(2007년)	108
그림 5-7. 현행 어장 이용제도에 대한 만족도	113
그림 5-8. 어장의 소유권적 특성	116
그림 5-9. 현행 어업권제도의 문제점 도출	129
그림 6-1. 양식어장의 효율적 이용을 위한 제도개선의 방향	149

Executive Summary

S

o

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

1990년대 이래 오늘에 이르기까지 우리나라 수산업의 여건은 국내외적으로 급격하게 변화하고 있다. 우선 1990년대에 들어와서 전통적인 공해상의 어업을 제약하는 「국제해양법」시대가 정착됨에 따라 국제어업질서에 부응할 수밖에 없는 원양어업의 조업구역인 해외수역보다 연근해 어장의 중요성이 더욱 중시되었다.

한편, 국내 연근해 수역에서도 그 동안 어획량의 감소로 인하여 지속 가능한 생산을 위한 수산자원의 관리와 회복이 중요한 정책의 대상이 됨과 동시에 양식어장의 효율적 이용과 관리를 위한 정책의 개발과 제도의 개선이 매우 중요한 문제로 대두되었다.

특히, 2001년 기르는어업육성법이 제정 공포되면서 동법에 의한 「기르는어업발전기본계획」이 수립된 이후 양식어장개발 사업에 정부의 역량이 집중되면서 천해양식어업의 생산량이 급격히 증대되었다. 그 결과 2006년에 이르러 양식어업 생산량이 일반해면어업 생산량을 넘어서게 되어 양식어업이 우리나라 수산업의 새로운 주축으로 자리 잡게 되었다.

그러나 양식수산물에 대한 수산식품 공급의존도가 높아가면서 양식어장의 이용과 관리에 대한 몇 가지 문제점들이 나타나기 시작하였다. 이들 문제를 살펴보면 첫째, 한정된 양식어장 이용을 둘러싸고 야기되는 어업권 제한, 면허 우선순위 등과 같은 면허 경쟁의 문제, 둘째, 양식어업 내부에서 일어나는 면허기간, 어업권의 이전이나 분할과 같은 상호이해의 문제, 셋째, 과잉 시설, 과밀 양식, 과다 투자 등에 의해 초래되는 양식어장 파괴

의 문제, 넷째, 양식어업권 취득의 결격사유나 신규진입과 관련된 양식어장 개발에 관한 문제 등이다.

이와 같은 문제점들은 궁극적으로 ‘양식어장의 효율적 이용’으로 귀결된다. 즉, 수산물 수급균형의 유지, 양식어장의 환경수용력 수준, 지속가능한 양식어업의 실현을 위한 어장환경상태 등을 종합적으로 고려한 가장 효율적인 양식어업의 구조를 만들어 가기위한 제도적인 갈등인 것이다.

이와 함께 최근 10여 년간 수산업도 급격히 시장주의로 변화해 왔다. 특히 최근에는 세계 각국이 다양한 수준과 단계에 처해있는 수산부문의 이해관계를 소위 ‘글로벌 스탠다드’에 맞추기 위해 WTO/DDA 및 FTA 협상 등을 통해 다자간 혹은 양자간 합의점 도출에 매진하면서 급격히 시장주의적 환경으로 변화하고 있다.

지금까지 양식어업의 중점적 정책이 생산량의 증대와 양식어장의 환경보존에서 크게 벗어나지 못하였으나, 이제는 이와 같은 논제를 포함하여 수산업의 성과를 총체적으로 시장주의적 성공 혹은 실패로 연결시키는 ‘경쟁력’ 개념이 더욱 중요하게 작용할 것이란 점이다.

이처럼 양식어업에 있어서 ‘어장의 효율적 이용’의 문제와 ‘시장주의적 규율(market discipline)’, 즉 경쟁력이 마주치는 상황에서는 그 논리적 고리로서 ‘어업권(fishery right, fisherierecht)’의 문제가 본격 제기될 수밖에 없다. 여기서 전자는 어장관리 정책의 목표이지만, 후자는 이와 같은 정책목표를 추진하는 현실적 상황과 패러다임의 특징을 의미하고 있다. 따라서 양자의 문제를 동시에 고려하여 ‘어업권’ 문제를 접근할 때 비로소 현실적이고 합리적인 대책이 마련될 수 있을 것이다.

우리나라의 ‘어업권’은 어장 이용제도의 변천과 더불어 그 기능과 운용에 있어서는 다소간의 변화를 겪어왔으나 구한말 어업권제도가 도입된 이래 100여 년이 지난 지금까지도 제도의 골격은 거의 바뀌지 않은 채 유지되어 오고 있다. 즉, 특정 어업주체에 대해 어장과 어종의 이용에 있어서

자유경쟁을 배제하고 어업의 특권, 즉 배타적 어장이용권을 부여하는 어업권의 설정에 있어서의 변화는 거의 없었다는 것이다.

이와 같은 배타독점적 어장이용권으로서의 어업권은 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 안이한 어업경영으로 전체 어업발전을 저해할 우려가 있다. 둘째, 어장이용의 고정화, 독점화로 인해 능력 있는 어업자들의 참여를 제한한다. 셋째, 어장이용과 어업의 고정화로 인해 어업의 기술혁신이 지연될 수 있다.

이러한 문제점을 내포하고 있는데도 불구하고, 어업권제도가 양식어업을 포함한 연안어업에 있어서 현재까지 큰 변화 없이 지속되어 왔던 배경에는 ① 유치한 어로수단으로 연안어장을 이용하고 있는 다수의 영세 수산업자를 보호하고 ② 그들의 생업과 생활근거지가 되고 있는 어촌을 유지하며 ③ 어촌의 경제적, 사회적 발전이라고 하는 목표를 동시에 달성시킬 수 있는 강력하고 유효한 장치가 될 수 있었기 때문이다.

따라서 앞에서 언급한 바 있는 경쟁력으로 대변되는 시장주의적 새로운 국제질서와 이에 따른 우리나라 양식어업의 환경변화 및 새로운 패러다임에 부응하는 어업권의 성립조건과 법적성격, 그리고 제도의 운용에 대한 재검토를 바탕으로 어장 이용제도를 개선해 나갈 필요가 있다.

왜냐하면 오늘날 우리나라 수산업의 구조와 특징이 구한말부터 해방직후와 같은 산업사회 이전과는 사뭇 달라지고 있는 것이 엄연한 오늘의 현실일 뿐 아니라, 최근과 같이 어려운 대내외적 여건 하에서 수산업의 미래 비전을 창출하기 위해서는 어업권과 같은 수산업의 본질적인 근간부터 재검토하여 더욱 견고한 형태로 발전시켜야 하기 때문이다.

2. 연구의 목적

본 연구는 어장의 효율적 이용이라는 제도적 관점에서 논의를 출발하

였으며, 그 논의의 핵심에 존재하는 ‘어업권’ 문제의 성격과 실태, 그리고 오늘과 같은 상황에서의 문제점 등을 도출함으로써 향후 제도적 개선 방향을 제시하는데 목적을 두었다.

따라서 본 연구에서는 어업권과 관련된 이론적 접근, 우리나라 어업권 제도의 변천과 현행 제도 및 선진국 사례 등을 살펴본 후, 양식어장 이용제도의 개선 방안을 제시하도록 한다.

3. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 내용 및 범위

본 연구는 본질적으로 어업권의 실태와 문제점 분석을 통한 제도적 개선방안의 마련에 초점을 두고 있으므로 어업권에 관한 이론적·실증적·역사적 분석을 주요 연구 범위로 설정하였다. 다만 어업권도 일종의 어장 이용제도의 하나일 뿐 아니라, 다른 어장 이용제도들과의 관련성 및 위상을 파악하기 위해 ‘양식어장 이용제도’의 범주를 연구 대상으로 하였다.

통상적으로 ‘어장 이용제도’라 함은 「어장관리법」 제3조 및 제4조에 따라 면허·허가 등에 관한 사항, 어장면적의 조정, 어장 휴식 및 정화·정비 등의 제도적 관리 수단들로 구성되어 있다. 그러나 이들 어장 관리수단들 중에서 면허·허가 등의 어업권 관련 사항은 장기적 및 구조적으로는 어장 이용제도에 거의 근접하는 개념이기 때문에 본 연구에서는 실질적으로 ‘어장 이용제도’를 ‘어업권 제도’와 거의 같은 의미로 사용하였다.

이와 같은 연구를 원활하게 추진하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 내용으로 연구 결과를 제시하였다. 즉 제1장의 서론에서는 본 연구의 목적 등을 수록하였으며, 제2장에서는 양식어장 이용제도에 관한 일반론적 접근을 시도하였다. 즉 어업권제도의 개념과 경제적 의의, 그리고 현행 양식관

련 제도 등을 고찰하였다.

제3장에서는 우리나라의 양식어장 이용제도와 어업권제도의 변천을 연혁적으로 고찰하고, 그 변화의 역사적 특징을 도출하였다. 그리고 제4장에서는 노르웨이와 일본 등의 수산선진국을 대상으로 어장 이용제도 사례를 살펴보았다.

제5장에서는 우리나라 양식어장의 업종별·지역별 어업권 실태와 특징을 분석하였으며, 어업인 설문조사를 통해 어장 이용제도에 대한 어업인의 의식과 어장 이용제도의 경험적 문제점을 도출하고자 하였다.

제6장에서는 앞서 제2장에서 제5장까지의 연구 분석 결과로부터 도출된 어장 이용제도의 문제점을 토대로 어업권 제도의 개선방안을 제시하였다. 끝으로 제7장은 본 연구의 결론 및 정책 제언을 수록하였다.

2) 연구의 방법

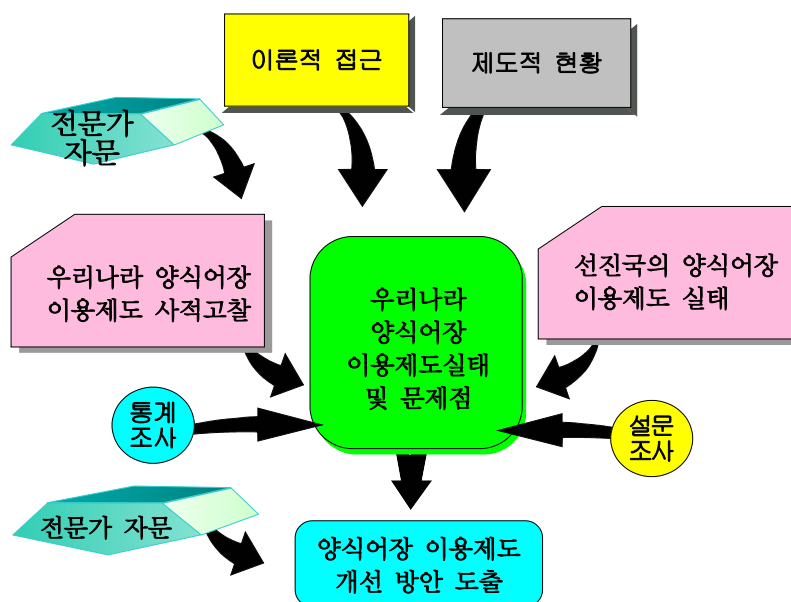
이와 같은 연구 범위를 대상으로 어업권 관련 법·제도적 특성을 분석하기 위해 외부 전문가와 협동으로 연구를 추진하였다. 또한 어업권 관련 선진국 사례를 살펴보기 위해 대표적으로 노르웨이와 일본의 사례를 분석하였다.

이와 함께, 어업권 취득 현황 자료는 접근 가능하지만, 본 연구의 특성상 주된 관심 대상으로 취급되는 어업권의 속성에 관한 자료는 공식적으로 전무한 실정이다. 따라서 이와 같은 어업권 성격과 관련되는 자료는 어업인을 대상으로 하는 설문조사를 실시하는 한편, 과거의 어업권 관련 제도와의 비교를 통해 현재의 성격을 재조명하는 방법을 활용하였다.

또한 연구 목적을 효율적으로 수행하기 위해 본 연구에서는 우리나라 양식어장 이용제도의 실태 및 문제점을 도출하기 위해 다각적인 방식으로 연구를 추진하였다.

즉 어업권과 관련된 이론적·제도적 측면의 검토를 기반으로 하여, 외부전문가와 함께 어장이용관리 제도의 역사적 고찰을 실시하는 한편, 최근 대외적 개방화 및 국제화 추이에 부응하는 사례 등을 살펴보기 위해 선진국의 어업권 관련 어장제도들을 살펴보았다.

이와 같은 분석에 기초하여 우리나라 기초통계 및 설문조사 결과 등을 활용하여 양식어장 이용제도, 특히 어업권 제도의 실태와 문제점을 도출하도록 하였다. 이와 같은 연구 결과를 활용하여 본연구의 결론에서는 어장 이용제도의 개선 방향과 이를 위한 몇 가지 방안을 제시하였다. 이와 같은 연구 추진체계를 도시화하면 다음의 <그림 1-1>과 같다.



| 그림 1-1 | 연구추진체계

3) 선행연구 검토

수산분야에서 면허제도 등 양식어장 이용제도에 관한 선행연구는 거의 없는 실정이다. 기존의 선행연구들도 어업권 등의 제도적 관점에서 다양한

문제들에 접근했다기보다는 법제도적 운영 현황을 제시하되, 관련 몇 가지 논점에 대한 분석에 초점을 두고 있다.

우선 수산업법을 중심으로 성립된 어장이용 및 어업권 제도에 관한 법·제도적 차원에서 수산업의 면허제도의 특성에 관한 연구¹⁾가 있으며, 외생적인 피해 발생시 이에 대한 어업권 보상 차원에서 회계적인 접근을 시도한 연구²⁾가 일부 연구된 바 있다. 그밖에도 연안어장의 이용관리 차원에서 어업권을 연구³⁾한 사례(김병호(1991), 박정기(1996), 최정윤(1998))도 일부 진행되었다.

| 표 1-1 | 선행연구의 사례

연구목적	연구방법	주요 연구내용
- 과제명: 어업권 자산의 회계학적 고찰 - 연구자(년도): 강길원(1964) - 연구목적: 어업권의 회계적 평가 문제를 경영학적으로 접근	- 경영학적인 회계 처리 기법에 따라 어업권의 평가 문제를 취급	- 어업권의 본질 - 어업권의 종류 - 어업권의 대차대조표 능력 - 어업권의 평가, 소각
- 과제명: 면허어업과 허가어업- 그 제도적 의의 - 연구자(년도): 양세식(1981) - 연구목적: 법제도적 관점에서 수산업법상의 면허어업등의 성격을 규명	- 법이론적 접근	- 어업권 취득주체 - 어업권별 제도적 문제점 - 허가어업의 반사적 이익 - 어업허가의 우선순위
- 과제명: 고도성장이후의 연안어장 이용체계의 변천(I, II) - 연구자(년도): 김병호(1991~92) - 연구목적 : 1970년대말 고도성장 이후 연안어장 이용관계의 변화 요구와 바람직한 제도적 기반 및 운용 방안 규명	- 문헌조사 - 이론적 접근	- 어장계획 - 어업권어업의 구분 - 어업권 부여의 적격성 및 우선순위 - 한국과 일본의 제도 비교

1) 이와 관련된 연구는 양세식(1981), 차철표(1994), 강봉모(2002) 등이 있다.

2) 이와 관련된 연구는 강길원(1964) 등의 연구가 있다.

3) 이와 관련된 연구는 김병호(1991), 박정기(1996), 최정윤(1998) 등이 있다.

| 표 1-1 | 선행연구의 사례(계속)

연구목적	연구방법	주요 연구내용
- 과제명: 우리나라 어업권제도에 관한 연구 - 연구자(년도): 차철표(1994) - 연구목적: 어업권을 둘러싼 분쟁을 예방하고 합리적 수산업 관리제도를 정립하기 위한 방안의 기초연구	- 문헌조사 - 법이론적 접근	- 어업권의 의의와 연혁적 고찰 - 어업권의 법적 성질 - 어업권의 효력 - 어업권의 변동
- 과제명: 공동어업권에 관한 연구 - 연구자(년도): 박정기(1996) - 연구목적: 공동어업권의 본질을 민법의 각도에서 규명	- 문헌조사 - 법이론적 접근	- 공동어업권의 개념 - 공동어업권제도의 생성·변천 과정 - 공동어업권의 법적 성질 - 공동어업권과 입어(入漁)관행과 관계
- 과제명: 수산업협동조합의 어업권 관리기능에 대한 비교 연구 - 연구자(년도): 최정윤(1998) - 연구목적: 연안어장의 관리 차원에서 어촌계가 관리하고 있는 어업권 제도의 실태와 개선점 연구	- 문헌연구, 사례 연구 - 이론적 접근	- 연안어장과 어업권 제도 - 어촌계어장관리 기능 - 어촌계어업권관리 자체 평가 - 일본의 어업권제도와 수협 관리 기능 - 어촌계 관리기능의 한계
- 과제명: 어업권에 관한 체계적 연구 - 연구자(년도): 강봉모(2002) - 연구목적: 어업권에 대한 전반적인 검토를 통해 「수산업법」 규정의 문제점과 해결방안을 제시	- 문헌조사 - 법이론적 접근	- 어업권의 의의와 연혁적 고찰 - 어업권의 법적 성질과 효력 - 어업권의 발생과 변동 - 어업권에 관한 한·일 수산법제비교 - 어업권의 관한 문제점과 개선방향

본 연구는 단순한 보상 및 법 논리적 접근에 주안점을 두고 있는 선행 연구들과 달리 최근의 대내외적 수산업 여건 변화를 적극 반영하기 위해 새로운 시대에 부응할 수 있는 면허제도의 개선 방향을 제시할 목적으로 다각적인 접근을 시도했다는 점에서 차별성을 가지고 있다. 즉 본 연구에서는 법제도적 접근 이외에도, 경제적 접근, 역사적 접근 등의 방법을 활용하고자 하였다.

제 2 장 양식어장 이용제도에 관한 일반적 고찰

1. 어장 이용제도와 어업권의 개념

어장 이용제도란 어업 성립의 대상이 되는 수면의 이용과 수산자원의 보호를 위하여 국가 또는 지방자치단체가 취해 나가는 규제 또는 조장하는 행위를 말한다(최정윤, 1998, p. 5). 따라서 어장 이용제도는 해당 어장이용권에 대한 권리부여 방식을 포함하여, 사회적 편익감소분을 최소화할 수 있는 효율적 이용관리를 위한 각종의 제도적 장치 등으로 구성되어 있다.

따라서 어장 이용제도의 주요 쟁점으로 ① 어장 이용주체의 결정, ② 어장 이용에 따른 이해의 조정, ③ 어장의 자원보호와 유지 및 이와 관련된 여러 가지 관련사항이 포함된다. 따라서 현행법에서는 어장이용관리제도를 다음과 같은 범주로 규정하여 그 효율적 관리를 도모하고자 하고 있다(『어장관리법』(2008.2.29)).

첫째, 면허·허가동시갱신에 관한 사항

둘째, 어장면적 조정 등 어장의 적정한 이용에 관한 사항

셋째, 어장휴식에 관한 사항

넷째, 어장정화·정비에 관한 사항

다섯째, 기타 효율적 어장관리에 필요하다고 지방자치단체가 인정하는 사항

그중에서도 특히 어장 이용주체의 결정과 배타적 이용에 따른 이해관계의 조정 등을 규정하는 면허 및 허가제도에 관한 사항은 어장 이용관리제도의 가장 핵심적인 근간을 이루고 있다.

따라서 이때의 ‘어업권’이란 통상적으로 “일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리”로서, 이와 관련되는 어업면허를 받은 자가 당해어업을 하는데 방해가 되는 타인의 행위를 배제하고 해당 수면에 대해 독점하여 어업활동을 할 수 있도록 법적으로 면허제도를 마련하여 권리를 보장하고 있다.

실질적으로 어업권은 지형·해황·어업·어구 등에 따라 특정 수면에 한하여 특정 어업을 영위하는 것이 유리하거나 적합한 경우, 자연히 어업자들이 이 수면에 모여 쟁탈이 일어나게 되므로 안정적인 어로작업이 어려워지는 경우에 설정할 필요가 있다. 따라서 이와 같은 경우 어업면허제도에 따라 배타적·독점적인 권리를 내용으로 하는 면허어업이 성립한다. 이처럼 부여되는 어업권에 따라서 어업권의 보유자는 통상적으로 일정 수면을 대상으로 어장을 이용할 수 있는 권리를 부여받는다.

따라서 이와 같은 면허어업권의 전제하에 어장 면적의 조정, 어장 휴식 및 정비 등의 이용제도 개선 사업이 추진되고 있다. 특히 면허어업인 양식어업의 경우 어장이용 개선 사업을 효율적으로 추진하기 위해 어업면허의 동시갱신을 적극 활용하고 있다.

그러나 현실적으로 어업권의 성격상 이와 같은 대책이 크게 실효를 거두지 못하고 있으며, 현행 제도상의 면허 동시갱신 등의 제도로는 어장 이용의 효율화를 도모하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

2. 어업권의 법률적 성격

1) 법적 개념

헌법 제120조에 따르면, “광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간,

그 채취·개발 도는 이용을 특허할 수 있다”고 명시하고 있다. 이와 같은 취지에 따라 ‘광업권’, ‘어업권’, ‘댐 사용권’ 등 자연이용과 관련되는 권리에 대해서는 현재 국가가 직접 그 권리 형성에 관여하고 있다. 이에 따라 「수산업법」 제18조에서는 동법 제8조에 따라 어업면허를 받은 자와 제21조에 따라 어업권의 이전·분할을 받은 자는 ‘어업권원부’에 등록함으로써 ‘어업권’을 취득한다고 규정하고 있다.

이처럼 우리나라의 법에 규정된 어업권의 개념에 따르면, 일정 수면에 대해 배타적인 권리로서 보장되어야 하기 때문에 통상적으로 법적 측면에서 ‘어업권’이란 「수산업법」 등의 법적 근거에 따라 행정관청의 행정처분에 따라 설정되는 권리라야 한다(박기정, 2000, pp. 166~167; 차철표, 1994, pp. 222~224; 강봉모, 2002, pp. 16~17). 따라서 법적으로 ‘어업권’이란 일정 수면에 대해 배타적으로 면허를 부여받은 권리로서, 국가의 행정처분에 의해 형성되는 ‘형성권(Gestaltungsrecht)’이자 이와 같은 권리에 기초하여 어업권의 객체를 배타적으로 영위할 수 있는 일종의 특허권(patent right)이다(강봉모, 2002, p. 16).

2) 어업권의 의의

어업권이란 행정청의 면허처분에 의해 설정되는 어업의 권리로서 일정 수면에서 배타적으로 일정한 어업을 영위할 수 있도록 하는 권리를 말하며, 이와 같은 어업권 설정에 따라 가질 수 있는 권리는 다음과 같다.

첫째, 어업권은 행정기관의 면허에 의하여 설정되는 권리이다. 어업권을 발생시키기 위해서는 반드시 설권행위의 성질을 가진 행정기관의 어업면허를 필요로 한다. 수산업법상에는 면허, 허가, 인가 등의 용어가 사용되고 있다. 면허란 행정행위 중에서 특허에 해당하는 것으로서, 사인의 권리를 창설하는 행정행위이다. 인가란 일반법규로 허용되어 있는 것에 대해

여 효력을 보완하는 행정행위이며, 허가란 일반적으로 금지되어 있는 것을 해제시키는 것을 말한다. 어업권은 면허에 의하여 설정되는 권리이기 때문에 시효 또는 선점 등에 의한 취득이 인정되지 않는다.

둘째, 어업권은 일정한 수면을 배타적으로 지배하여 어업을 영위할 수 있는 권리이다. 어업권은 공공수면에만 적용되는데, 공공수면이란 불특정 다수인이 사용할 수 있도록 개방되어 있는 수면을 말한다. 이러한 공공수면에 대하여 행정관청은 특정인에게 일정수면을 점유하여 어업이나 양식 어업을 배타독점적으로 행할 수 있는 권리를 부여할 수 있는데, 그러한 권리를 부여받은 어업을 어업권이라 한다. 면허어업의 어장구역은 어업의 종류에 따라 각각 다른데, 공동어업에 있어서는 공동으로 이용하는 일정한 수면, 구획어업에 있어서는 양식을 행하는 일정한 구역, 정치어업에 있어서는 어구를 정치하는 수면이 각각 그의 어장구역에 해당한다. 따라서 어업 권어업의 어장은 어업권을 설정하는 원인이 되는 어업의 면허에 의해 특정 된다.

셋째, 어업권은 배타적으로 일정의 어업을 영위하는 권리이다. 어업권은 일정한 수면(어장구역)에서 모든 종류의 어업을 영위할 수 있는 권리는 아니다. 어업의 목적물인 수산동식물의 범위, 채포 또는 양식의 수단, 방법 등에 따라 수면의 범위가 다르고, 어업의 제한이 따르며, 그 내용인 어업도 통상 어구, 어법, 어획물의 종류, 어업시기에 의해 일정범위에만 특정된다.

넷째, 어업권은 면허가 된 범위에서 독점적으로 그 어장에서 어업을 영위할 수 있는 절대적 권리이다. 어업권은 일정의 어업행위 즉, 권리자가 일정한 내용의 수산동식물을 채포 또는 양식하는 행위를 통해서 얻는 이익을 일반인으로부터 보호하는 법률상의 힘을 가지는 권리란 의미에서 절대 권이다. 따라서 어업권은 그 목적물을 이루는 일정범위의 수산동식물을 채 포 또는 양식하여 생기는 이익에 대해서는 일반인이 불가침의 의무를 부담 하고 동시에 동일한 내용의 타인의 권리가 존재하는 것을 허용하지 않는

배타성을 갖는 권리인 점에서 배타권이라고도 하는 것이다.

3) 어업권의 효력

이와 같은 어업권을 취득한 자는 다음과 같은 권리와 의무를 갖는다. 즉 어업권자는 면허된 어업을 위하여 공유수면 및 토지의 사용권을 갖으며, 이때 필요한 범위 내에서 「공유수면매립법」 및 「공유수면관리법」에 따른 행위가 허용된다(「수산업법」 제20조). 그러나 어업권자는 “필요할 때에 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 허가를 받아 타인의 토지 또는 공작물 기타 토지의 정착물을 사용하거나 죽목 또는 토석의 제거를 제한할 수 있다”는 토지와 토지정착물의 사용권리(1999.4.15 개정전 「수산업법」 제 64조~66조)는 이후 삭제되어 추가적인 면허 및 계획에 따라 공유수면관련법의 적용을 받아 운용되고 있다.

다른 한편, 어업권자는 해당 어업권을 취득한 날로부터 1년 이내에 어업을 개시해야 하며(「수산업법」 제33조 어업의 개시등), 또한 1년 이상 휴업하고자 할 때나 어업권을 포기하려는 경우(「수산업법」 제32조 휴업신고 및 어업권 포기의 신고)에도 관할관청에 신고하는 의무를 수행해야 한다.

이와 같이 취득되는 어업권은 ‘물권(real rights, Sachenrechte)’으로 하며, 동 수산업법에서 정한 것 외에는 「민법」중 토지에 관한 규정을 준용하되 질권(the right of pledge, mortgage)에 관한 규정을 적용하지 못하도록 되어 있다(「수산업법」 제18조 2항~3항).

4) 어업권의 법적 성질

어업권의 법적 성질에 대한 그 동안의 연구결과들을 보면,⁴⁾ 어업권의

4) 법학자들 중심으로 이와 관련하여 많은 논의가 있었다. 특히 우리나라에서도 이와 같은 논

법적성질을 ① 배타적 물권의 형성 시기, ② 사적 권리로서의 재산권적 특징, ③ 권리의 대상, 그리고 ④ 공권적 성격 등 4가지 논점에서 분석하고 있다.

첫 번째 논점에서는 배타적 물권(物權)의 형성 시기에 관련한 어업권의 성격 논쟁이 그것이다. 이에 관해서는 법적으로 어업권을 ‘물권’(「수산업법」 제18조 제2항)으로 보고 있으나, 실질적으로 직접 수산물을 지배하는 것은 아니므로 미래에 목적물을 채취·어획할 수 있는 ‘형성권’적 성격을 가질 뿐이라는 견해가 대다수이다. 다시 말해 ‘어업권’은 ‘물권’ 그 자체라기보다는 ‘물권취득권’에 해당한다는 것이다.

이에 대해서는 다소의 가정과 조건에 따라 ‘단순물권부정설’과 ‘형성권적 물권취득설’ 등으로 구분된다(차철표, 1994, pp. 228~229). 예컨대 광물이나 수산물을 직접 지배하지 않고 향후 권리자의 행위에 따라 물권이 취득될 수 있는 권리로서, 광업권, 어업권 등이 여기에 해당된다.

둘째 논점인 사적권리로서 재산권적 특성에 관해서는 당연히 어업권의 물권적 성질에서부터 출발하고 있다. ‘재산권’이라 하면 당연히 자유로이 처분할 수 있고 담보로 제공할 수 있는 것이 원칙이다. 그러나 어업권은 양도 및 담보제공에 제약을 가하고 있으며, 특히 임대차를 금지(「수산업법」 제35조 임대차의 금지 등)하고, 민법상의 질권 규정 적용을 배제하고 있다(「수산업법」 제18조 3항).

그럼에도 불구하고 「수산업법」 제18조 2항에서는 「민법」 중 토지에 관한 규정을 준용한다고 하여 ‘물권’적 성격을 강화시키고 있다. 이처럼 「수산업법」상 어업권의 물권적 성격을 강화시키고 있는 것은 어업권이 불법행위 등에 관한 손해배상청구 등의 물권적 청구권을 가지고 있으며, 당해 수면의 다른 권리 등에 대해 ‘우선권’이 부여되기 때문이다. 그러나 일부 제한

쟁에 대해서는 강봉모(2002), 차철표(1994), 박구병(1983) 등의 연구를 참조하라.

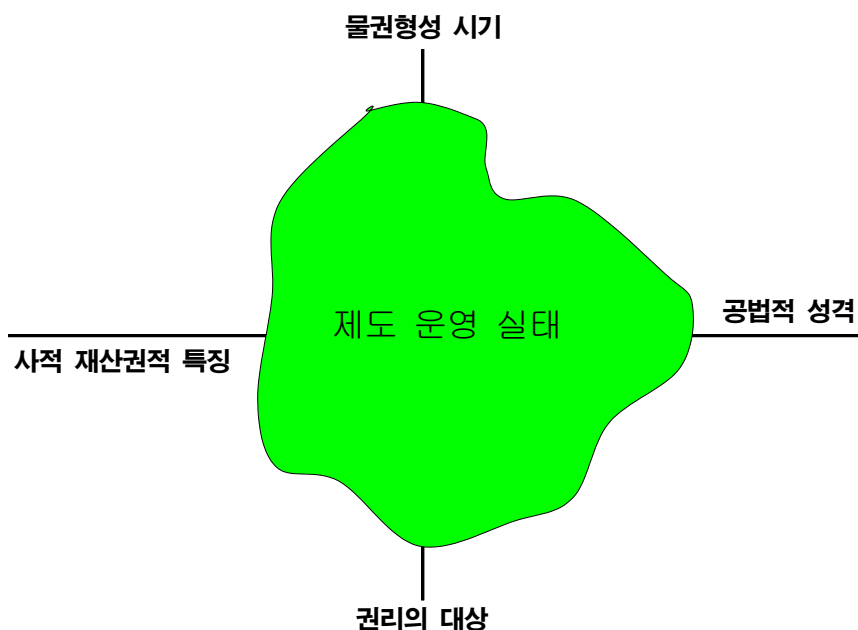
적인 부분이 여전히 상존하기 때문에 완전한 의미의 사적 재산권으로 분류할 수는 없다.

셋째로, 어업권의 권리의 대상을 주로 어디에 두느냐하는 논쟁이다. 이와 관련해서는 ‘어업권’의 대상이 ‘어장’이라는 관점과, ‘어업행위’ 자체라는 관점으로 구분되고 있다. 전자의 입장에서는 어업권을 ‘특정 어장(수면)’을 지배하는 권리로 해석한다. 그러나 후자의 경우에는 ‘어업권’을 포획·채취 등의 어업행위를 할 수 있는 권리라는 점을 강조하고 있다(강봉모, 2002, pp. 51~58).

넷째로는 어업권의 ‘공법적(public law)’ 성질에 관한 것이다. 즉 앞서 제시된 3가지 논점들이 모두 ‘사법적(private law)’ 성질에 관한 것이라면, 이것은 그 사법적 성격을 제한하는 요소 및 그 중요도에 관한 논쟁이라 할 수 있다. 예컨대 ‘어업권’은 ‘공익’의 필요시 제한을 할 수 있으며(「수산업법」 제36조 공익의 필요에 의한 면허어업의 제한등), 일반 상거래에서는 통상적인 임대차도 ‘어업권’에 대해서는 원칙적으로 적용을 금지하고 있다(「수산업법」 제35조 임대차의 금지 등).

그밖에도 공동어업권의 이전, 담보, 임차 등의 제한(「수산업법」 제23조), 공동소유 어업권 지분처분 또는 담보의 제한(「수산업법」 제25조 공동소유자의 동의), 어업권 권리자의 ‘동의’를 요건으로 하는 권리소멸 절차(「수산업법」 제26조 등록된 권리자의 동의)등의 규정은 사실상 ‘어업권’의 공익적 차원의 접근을 중시하고 있는 결과이다.

<그림 2-1>은 이와 같은 어업권의 법적 성질에 관한 제측면을 도식화한 것이다. 현실적으로 어업권과 관련된 법제도가 어떻게 운영되고 있는지에 따라 그림상의 지도가 달리 그려질 것이며, 향후 사회경제적 여건 변화 속에서 바람직한 방향으로의 제도 개선 방향이 도출될 수 있을 것이다.



| 그림 2-1 | 어업권의 법적 성격의 제측면

3. 어업권의 경제적 의의

어업권은 경제적 의미에서 일정한 수면에 대한 일종의 배타적 소유권으로서 표현된다. 다만, 그 소유권적 특성이 엄격한 의미의 사적 소유권(private property rights)과 다소 성격을 달리하고 있다. 이때 ‘소유권’(property rights)이란 어떤 실체(an entity)를 바라보는 사람들 간의 ‘관계’(relationship between people regarding an entity)로 정의되며, 하나의 사회적 제도를 말한다. 그러므로 그 ‘관계’란 종종 사용권(use rights)을 의미하는 권리의 형태를 띠며, 통상적으로 그 실체에 대한 ‘소유권’이라 부른다(Arnason, 2002. p. 8).

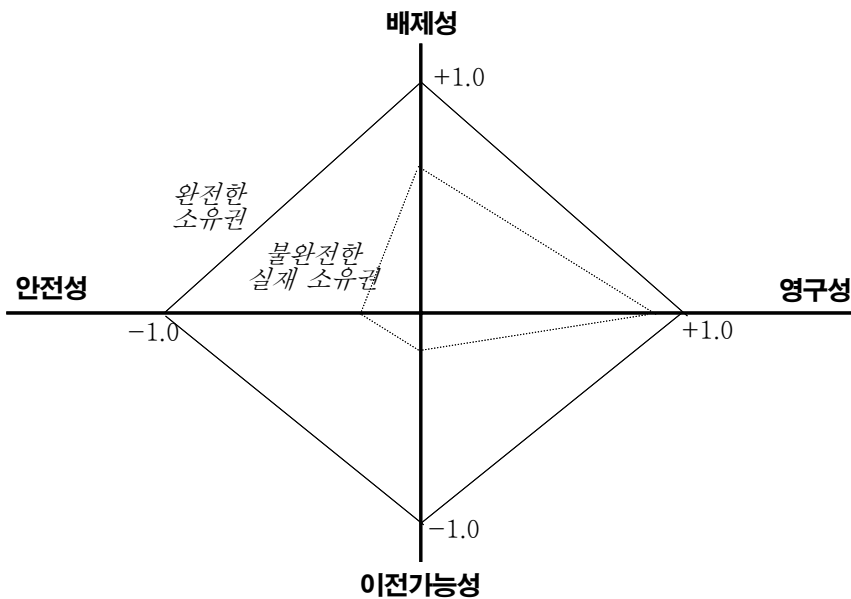
우선 이와 같은 개념의 ‘소유권’은 매우 다양한 권리의 집합으로 구성되어 있으며, 그중에서도 두드러진 권리의 특징으로는 안전성(security), 배

제성(exclusivity), 영구성(permanence), 이전가능성(transferability) 등이 있다 (Arnason, 2002. pp. 8~11).

안전성(security)이란 그 권리의 소유자가 소유권을 유지할 수 있는 확률을 의미한다. 즉 안전성이 1이란 소유권 유지 가능성이 확실(certain)하고, 0이란 소유권을 상실할 우려가 거의 현실화하는 경우를 말한다. 상황에 따라 소유권은 개인, 제도 혹은 정부 등에 의해 도전을 받을 수 있기 때문이다.

배제성(exclusivity)이란 소유권 보유자가 외부의 방해 없이 해당 자원을 사용하고 관리할 수 있는 능력을 말한다. 소위 ITQ권리는 이론적으로는 100%의 배제성을 행사하지만, 실제 어획단계에 이르면 다른 어업인의 행동, 정부의 규제 등에 의해 그보다 낮은 수준의 배제성을 행사한다. 즉 아무리 ‘배타적 권리’라도 그것을 강제로 시행할 수 있는 강제성(enforceability)이 더 중요하다.

영구성(permanence)이란 소유권의 시간적 차원을 말한다. 즉 소유권의



| 그림 2-2 | 소유권의 특성 지도 사례

시간 범위는 0과 무한대의 범위에 분포한다. 전통적으로 ‘소유’한다는 것은 영구적으로 혹은 소유자가 원하는 만큼의 기간을 의미한다. 소유 기간이 종료되었다는 것은 소유권을 상실했음을 의미한다. 시간과 안전성은 개념적으로 상이하다. 예컨대 어떤 실체를 ‘렌트한다’면 이는 ‘제한된 기간’ 동안 ‘안전한’ 소유권을 제공함을 의미하기 때문이다.

이전가능성(transferability)란 소유권을 다른 사람에게 이전할 수 있는 것을 말한다. 제한된 자원에 대해서는 이와 같은 소유권의 이전가능성은 자원 사용자 간에 자원의 최적 이용을 유도할 수 있다는 점에서 매우 중요한 특징이다. 이전가능성의 중요한 특징은 소유권을 더욱 작은 부분으로 나눌 수 있는 가분성(divisibility)에 있다.

따라서 어업권이란 이와 같은 소유권적 특성을 지니는 일종의 특허권으로서, 상기와 같은 소유권적 성격이 현실적으로 어느 정도 시현되느냐에 따라서 어업권의 성격이 결정될 것이다.

그런데 대부분의 자연자원들(natural resources)은 공동소유(common property) 형태를 띠고 있다. 특히 바다 속에 있는 수산자원들은 일반적으로 공동소유이므로 그 자원가치는 있더라도 어획권(fishing rights)을 사고 팔수 있는 시장이 존재하지 않는다. 이처럼 다수의 개인들이 공유하여 사용하는 공유재는 비배제성(non-excludability)과 편익 감소성(subtractability)을 지닌 자연적 자원 혹은 인위적 시설물을 말한다(Osrtrom, 1990, pp. 30~33).

여기서 비배제성은 잠재적인 사용자들을 배제하기 곤란한 것을 의미하며, 편익 감소성은 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 것을 의미한다. 따라서 공유재는 비배제성으로 인해 개인적 합리성을 추구하는 사용자들은 가능한 많은 양의 공유재를 사용함으로써 자신의 이익을 극대화하려 하는 반면, 이들 개인에 의한 경쟁적인 공유재 사용 증가는 결과적으로 사회적으로 편익 감소를 초래하는 ‘공유재의 비극(the tragedy of the commons)⁵⁾이 발생한다.

이와 같이 개인적 합리성에 기초한 개인의 행동이 사회적인 합리성을 달성하지 못하게 되는 경우를 ‘사회적 딜레마(social dilemmas)’라고 한다. 이와 같은 딜레마의 원천은 완벽한 소유권의 개념에 도달하지 못할 때 발생한다는 것이 일반적인 경제학적 입장이다. 즉 자원이 희소한 상황에서 어업권의 소유권적 특성이 완전하지 못하면 외부효과가 존재하여 시장실패가 발생하므로 비효율적 자원배분을 유발한다는 것이다. 즉, “소유권의 결함이 존재하면, 시장의 실패가 발생한다.”는 것으로 정리될 수 있다(Arnason, 2002, pp. 11~13).

그런데 ‘어업권’이란 수산자원에 대한 어획권(fishing rights)과는 다소 개념적 차이가 있다. 통상적으로 연안어장은 해안선에서 일정한 거리까지의 해역을 지칭하는데, 이중에서 공동어업을 영위하는 마을어장에 대한 보호가 제도적으로 우선시되고 있다. 따라서 이와 같은 공동어장의 어업권 행사에 지장이 없다고 인정되는 “일정한 수면”에 한하여 양식어업과 정치망어업에 대한 어업권 면허가 가능하도록 되어 있다. 따라서 본 연구에서 제시하는 ‘어업권’이란 “일정한 수면”을 대상으로 하는 권리로서, 앞서 공유자원인 수산자원을 대상으로 하는 고전적인 ‘어획권’과 구분할 필요가 있다.

이에 따라 이론적 측면에 ‘일정 수면에 대한 어업권’은 배제성(excludability)이 가능하되, 편익 감소성(subtractability)은 여전히 보유하고 있다는 점에서 부분적으로 ‘어획권’과 유사하지만, ‘어획권’보다 훨씬 ‘사적 소유’에 근접한 권리라 볼 수 있다. 실제로 양식어업을 위한 일정한 어장 사용권의 취득은 동일한 수면에 대한 다른 사람의 이용을 배제할 수 있지만, 일정 수면에 대한 어장 이용 증가가 동일 인근 수역의 다른 어업권 소유자 수면의

5) 여러 개인들이 희소한 자원을 공동으로 사용할 때마다 환경의 황폐가 예상되는 것을 상징화시키기 위해 이 같은 표현을 처음 사용하였다(Hardin, 1968, pp. 1243~1248).

자양분 등 어장 전체의 환경적 요소를 침해할 수 있기 때문에 사회적 편익을 감소시키는 특성(subtractability)도 동시에 지니고 있다.

이처럼 실재의 어업권 이용관리 제도의 특성을 살펴보면, 소유권적 측면에서 ‘완전한 사적소유권’과는 다소 상이한 형태로 운용되고 있거나 많은 제약 요소들을 가지고 있다. 이와 같은 관점에서 어업권은 그 소유권적 불완전성으로 인해 사회적 편익 감소(후생감소)를 초래할 수 있다는 경제적인 함의를 도출할 수 있다.

아울러 어업권을 포함하여 어장정비 및 정화사업 등으로 구성되는 어장이용관리 제도의 경제적 효과에 대해서도 크게 ① 사회적 관점, ② 환경적 관점, ③ 산업적 관점 등으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 다시 말해 이와 같은 정책기조나 가치판단의 기준은 결국 어장이용관리 제도의 정책적 목적에 해당하는 것으로서 나라별로 혹은 시대별로 크게 차이가 날 수 있다.

이때 사회적 관점이란 연안어장을 생계 수단으로 삼고 있는 인접 어업인들을 대상으로 우선적으로 면허 및 허가를 줌으로써 인근 어장을 이용할 수 있도록 하는 것이다. 이와 같은 관점에서 적용되는 기준으로는 해당 어장의 이용주체가 인접한 지선 등에서 생업을 하는 지리적 기준, 어업종사 기간, 어업을 목적으로 하는지 여부, 지역거주 어업인 공동의 이익과 생산성 향상에 기여하는지 여부 등을 기준으로 어장의 이용권을 부여하는 것이다. 이와 관련해서는 시기별로 우리나라 수산업법에서도 그 적용 기준이 조금씩 달라왔다.

4. 어업권의 사회적 의의

어업권은 특수한 권리가 부여된 권리임에도 불구하고, 우리나라에 있

어서는 물론, 어업권제도의 선발국이라 할 수 있는 일본에서조차도 어업권이 갖는 본질적 기능에 관하여는 지금까지 자세한 논급이 없으며, 여기에 대한 이론적 분석도 아직까지 미미한 실정이다.

이런 가운데서 1991년에 박구병 교수는 「어업권 제도와 연안어장 이용 형태」라는 일본 학술지에 보고된 논문에서 처음으로 어업권의 2대 측면을 강조하면서, 하나는 어촌, 어장의 질서유지측면에 목적을 둔 “사회복지적 기능”이라 하였고, 다른 하나는 어업생산력 발전에 기여하는 “산업적 기능”이라 하였다. 그리하여 그는 1970년대 중반이후 수산업법을 대폭 개정하여 정부가 어업권의 어촌계 집중정책을 취한 것은 어업권의 사회복지적 기능을 보다 확대하기위한 목적이었으며, 다시 1990년대 이후의 수산업개정에 서 공동어업권을 대폭 축소하고, 대신에 양식어업권의 범위와 종류를 확대한 조치는 어업생산력 증대라고 하는 어업권의 산업적 기능을 강조한데 그의 목적이 있었다고 지적하고 있다.

이어 1997년에 최정윤은 국립수산진흥원에 제출한 연구보고서(최정윤, 1997)에서 어업권의 사회적 기능에 대해 강조한 적이 있는데, 그 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 어업권은 비능률적 어업과 능률적 어업을 동시에 보호하기 위한 어장분할이용의 취지를 살릴 수 있다.

둘째, 연안어장에 있어서 유용자원의 보호를 위해 고강도의 어업성립을 배제하는 효과를 발휘할 수 있다.

셋째, 연안지역에 광범위하게 존재하는 사회집단, 즉 어촌의 유지와 발전에 주안을 두고 있는 것이 어업권 제도이다.

넷째, 수산업법 제1조가 규정하는 “어장이용의 민주화와 어장의 총합적 이용”이라고 하는 기본정신을 관철하는데 그 의의가 있다.

한편, 어업권의 기능을 특정어업의 발전과 개별경영의 안정성 확보차원에 있어서도 유용한 어장 이용제도의 하나로 지적하고 있는데, 이러한

것은 전술한 박구병 교수의 어업권의 산업적 기능에 동조하고 있다는 것이 된다.

이와 같은 논점을 감안하여 최정윤(1998, pp. 1~26)은 어업권의 사회적 의의를 사회복지적 기능과 산업적 기능의 관점에서 조명하고 있다.⁶⁾

1) 사회복지적 기능

(1) 소규모어업의 보호기능

연안어장은 주로 정착성 수산동식물의 채포나 비능률적 어업 및 양식 어업이 이루어지는 어장이므로 이러한 수면을 분할하여 합리적으로 관리 이용하지 않으면 소규모 어업 또는 비능률적 어업은 장기간의 유지와 존속이 불가능하다. 따라서 어업권 제도는 소규모 어업과 비능률적 어업의 보호를 위해 더욱 필요한 제도로 이해되는데, 이 제도를 통해서 연안어장에 대해 능률적 대규모 어업의 참여를 합법적으로 배제하면서, 동시에 소규모 어업이 자동적으로 보호될 수 있도록 하는데 어업권제도가 갖는 의의가 있는 것이다. 연안어장이용이 어업권어업에 의해서 대부분 지배되고 있고, 연안어장에서 그와 같은 어업권 제도가 성립될 수 있는 이유와 당위성은 바로 이러한 점에서 찾을 수 있다.

(2) 연안어장의 자원 번식과 보호기능

자유어업론자들은 수산자원을 공유재산적 자연자원(Common property as the natural resource)이라는 점을 이유로 들어 어느 누구도 타인의 이용을 배제할 수 없으며, 어느 개인이 독점해서 이것을 이용할 수도 없는 것임

6) 본고의 ‘어업권의 사회적 의의’ 부분은 본 연구보고서의 외부원고 집필자인 최정윤의 연구 최정윤(1998, pp. 1~26)을 참고로 재집필한 내용이다.

로 처음부터 어장은 모든 사람의 고유재산으로서 자유조업장소이어야 한다고 강조하였다(Christy et al., 1955, p. 5). 그러나 이와 같은 수산자원의 공개성(open-access)이 반대로 공유재산의 합리적 이용과 지속적 활용을 저해하는 사고의 근원이 된다면 이는 곧, everybody's property is nobody's property라는 말과 같이 무차별적으로 어업자원을 파괴시키는 위험성을 우려하지 않을 수 없는 양면성을 가진다는 것이다.

최근 FAO의 제28차 연차총회(1995)에서 채택된 「책임있는 수산업에 관한 규범」에서도 어업관리의 예방적 접근(precautionary approach)의 하나로 배타적인 어업권제도(exclusive access rights systems)를 권장한바 있다(FAO, 1955, p. 55). 이러한 어업권은 「개인, 수협, 어업회사, 영어집단, 선박 및 어촌지역 등 어장이용자 집단(user-groups)전원에 광범위하게 부여할 수 있다(may allocate)」고 기술하고 있는 것은 상기 스콧 등의 이론에 동조한 지적이라 할 수 있다.

연안어장은 많은 수산동식물의 서식수역일 뿐만 아니라 산란 및 성장지로 되어 있기 때문에 자유어업의 원칙에도 불구하고 이와 같은 연안어장에 대해서는 완전개방과 경쟁적 이용을 제한할 필요가 있다고 보는 것이며, 연안국의 이러한 조치 등을 책임있는 어업관리의 일환으로 규정한 것이 바로 FAO의 책임있는 수산업 규범인 것이다(FAO, 1955, p. 59). FAO는 수산자원의 무제한적 이용은 급기야는 수산자원의 자율갱신력 자체마저 파괴할 것이라는 “공동재의 비극(Tragedy of the Commons' problems of open access)”을 우려하여 적어도 연안어장만이라도 전통적인 자유어업제도를 제한할 필요가 있다고 보고 있는 것이다.

마찬가지로 우리의 수산어법 제34조①에서 행정관청은 「수산자원의 증식 보호상 필요한 때에 어업권을 취소할 수 있다」라고 까지 한 규정을 둔 것은 역시 공유재산의 무차별적 이용과 어업자원의 파괴위험성을 우려한 판단에서 설정한 법조문이라 보아야 한다.

(3) 연안사회집단의 유지와 발전기능

어업권제도는 연안지역에 광범위하게 존재하는 어촌의 유지와 그의 발전에 주안을 두고 있는 제도의 하나이다. 어촌존립의 유일한 물질 기반은 연안어장이므로 어업권 제도를 통해 이러한 연안지역의 영세 어업자들에게 어장이용을 우선시키며, 고용을 확대하고, 경영을 안정시키는 것은 연안 주민들에 대한 정주문제의 해결을 위해서도 마땅히 고려되어야 할 사항인 것이다.

1982년 12월 캐나다 해양어업정책위원장 Kirby는 ① 대서양 수산업의 지속적 유지문제, ② 어업관련 산업활동을 통한 대서양 연안의 고용확대 문제, ③ 캐나다 200마일 EEZ내의 지속적 자원확보 문제의 3가지 내용을 캐나다 정부의 3대 수산정책목표로 제시한 바가 있다(Kirby, 1983). 이 가운데서 목표 ②에 대해서는 정부지원 없이도 정책목표를 달성할 수 있는 유용한 방법의 하나로 배타적 어업권제도(exclusive rights regimes of access)를 강조하였다. 이것을 EA의 사전할당제 (Pre-assignment)와 같은 것으로 규정하여 캐나다 수산업법의 개정을 건의하여 추진토록 하였다. 결국 캐나다 연방정부는 이 보고서에 기초하여 연방어업법을 개정하고, 1985년부터 근해어업에 대해서는 EA제도⁷⁾로 뉴펀들랜드(Newfoundland) 서해 연안의 정착성어업에 대해서는 어업권제도를 각각 도입하기로 하였다.

어업권제도는 이와 같이 여러 가지 목표 가운데서도 유치한 어로수단으로 연안어장을 이용하고 있는 다수의 영세 수산업자를 보호하는 한편, 그들의 생업과 생활근거지가 되고 있는 어촌의 유지와 그의 경제적, 사회적 발전이라고 하는 목표를 동시에 달성시킬 수 있는 강력하고 유효한 장

7) EA 제도란 Enterprise Allocation(기업별 어획할당제)을 말하며, IQ(Individual Quota)제도의 일종이다. 일정한 어업지역을 기업이나 어업생산자조직(FPO)에 배분하여 어획하게 하고, 이것을 Canada에서는 IQ(개별적 권리)로 인정한다(Kirby, 1982. pp. 77~85).

치가 될 수 있는 것이다.

우리나라 수산업법 제13조가 어업권 취득자의 우선순위를 법정화함에 있어서 제1순위에서 제4순위까지의 적격자에도 불구하고 단서 조항을 통하여 어촌계에 대해 어업면허의 최우선권을 부여하고 있는 것은 바로 이상과 같은 취지에서 나온 규정이라 할 수 있을 것이다.

2) 산업적 기능

(1) 어업에 대한 투자촉진기능

어업권이 법률의 뒷받침위에서 재산적 가치를 지니게 되고, 또 이것을 저당권으로 인정하여 어업자들이 저리자금을 융통할 수 있도록 한 것은 어업자들의 어업에 대한 투자의욕을 증진시켜 어업생산력 발전요인으로 기능할 수 있다는 것이 박구병 교수의 지적이다.

이러한 어업권에 속하는 대표적 어업권이 정치어업권과 양식어업권이다. 수산업법은 이들 어업권에 대하여 제15조②항을 통해 물권으로 인정하고, 민법상 토지와 관한 규정을 적용하며, 제19조를 통해서는 개인어업권의 경우 담보권 제한규정을 완화하고 있는 것이다. 이러한 것은 어업권을 어업금융의 중요한 조달원천으로 활용할 수 있는 기회를 확대한 것이라 볼 수 있는 것이다.

(2) 어장의 총합적 이용기능

우리나라 어업권제도는 「어장이용의 민주화와 어장의 종합적 이용」이라고 하는 수산업법의 기본정신(수산업법 제1조)을 추구하고자 하는 것을 큰 의의로 삼고 있다.

어장이용의 민주화란 ① 특권적 어장이용의 배제, ② 어장지주화의 금

지, ③ 공동어업 범위의 확대라는 이 3가지 내용을 기본으로 하는 개념이다. 이 가운데서 특히 위의 ③에 대해서는 다수어민의 참여가 가능하고, 조직적으로 어장을 관리할 수 있는 수협에 대해 어장을 집중시켜 지배·관리하게 하는 것을 기본 요건으로 한다.

한편, 전체수면의 종합적 이용을 도모하기 위해서는 연안어장에 대해 어업권 어업의 다양한 면허와 어업권의 소유주체를 능력별로 인정하는 어장정책을 필요로 한다. 우리나라에 있어서 면허어업의 종류는 공동어장에 해당하는 ㉠ 마을어업권과 ㉡ 자영자 이용을 우선으로 하는 것으로는 양식어업권과 정치망어업권의 3종류로 대별되어 있다. 이 가운데서 다시 양식어업권에 대해서는 이것을 양식대상과 기술의 조건에 따라서 5종으로 세분하고 있는데, 이 중 하나인 「협동양식어업」은 다수어민의 참여를 위하여 어민공동조직에 면허우선권을 부여하고 있다. 어민공동조직이란 어촌계, 영어법인 및 지구별 수협의 3형태로 법정화 되어 있는 어촌공동조직을 말한다(수산업법 제19조).

(3) 특정한 어업의 육성과 개별경영의 안정성 도모

어장은 유동적인 수계를 그의 실체로 하며, 어업은 이러한 수계(水界)를 매개로 하여 이동성을 갖는 무주물적 자원을 포획하는 산업이므로 어장의 이용과 지배는 어느 특정인이나 특정주체가 배타독점적으로 이용하거나 지배해 나가서는 안 된다고 하는 것이 어장이용의 일반적 원칙이다.

그러나 개별경영의 입장에서는 일정한 어장에 대하여 타인의 어장 참여를 완전 배척하고 특정인이 독점적으로 어장을 이용, 지배해 나갈 수 있는 배타적 어장이용방식이 최대의 관심사가 된다. 이러한 어장이용방식을 필요로 하는 것은 경영에 있어서 뿐만 아니고, 새로운 양식기술을 생산현장에 적용시키는 양식어업부문과 기술적 이점을 수반하는 다른 연·근해

어업에 있어서도 마찬가지다.

어업권은 이와 같이 어장이용에 있어서 배타적 독점력을 행사할 수 있는 어업활동의 권리를 의미하므로 일정한 어장에 대하여 경쟁상대의 다른 개별경영을 배척해 나갈 수가 있는 것이다.

이를 통해서 양식경영과 특정어업은 ① 생산과 어장을 독점적으로 지배하여 가격과 시장까지 체계적으로 통제해 나갈 수가 있고, ② 경쟁으로 인해 야기되는 모든 노력과 비용을 절감할 수가 있으며, ③ 계획적 생산활동의 실현으로 경영의 안정성을 꾀해 나갈 수 있는 효과를 얻을 수 있으므로 어업권이 갖는 개별경영상의 매력은 대단히 큰 것이다.

따라서 정부가 수산제도를 통하여 자유어업원칙을 제한하고 특정어업, 특정개별경영을 대상으로 하여 어업권을 부여하면서 특정어장을 배타독점적으로 지배·이용해 나갈 수 있도록 하는 취지는 정책적으로 보호되어야 할 많은 개별적인 수산경영과 수산물의 계획적 생산에 대한 안정적인 공급체제를 확립함에 있어서 어업권제도를 통해 그와 같은 효과를 기대할 수 있다는 판단에 근거하는 것이다.

5. 현행 양식어장 이용제도의 구조

우리나라에 있어서 양식어업에 관련된 제도는 ① 수산업법 ② 어장관리법 ③ 기르는어업육성법 ④ 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙 등 크게 4종의 법률을 들 수 있다.

이 가운데서 가장 기본적인 제도는 「수산업법」으로써, 전통적으로 양식어업 성립에 있어서 기본적인 법률적 요건이 되는 면허와 이의 제한 및 촉진에 관한 사항을 규정하고 있는 법률이다.

다음은 「기르는어업육성법」과 「어장관리법」인데, 「기르는어업육성법」

은 2001년 1월 14일에 제정·공포되었으며, 양식어업을 중심으로 하는 ‘기르는어업 발전계획’의 수립과 ‘수산자원조성사업’의 실시라고 하는 크게 두 가지 내용이 중심을 이루고 있다. 거의 같은 시점에 입법화된 또 하나의 법령이 「어장관리법」이다. 이것은 2001년 1월 28일에 공포되었다. 두 법령은 양식어업발전과 밀접한 관련성을 갖는 법률로서 양식어업을 포함한 어장의 합리적 이용과 개발 및 그의 관리에 관한 사항이 규정되어 있다.

한편, 비록 부령(部令)이기는 하나 「어업면허및어장관리에관한규칙」이 있는데, 이것은 수산업법과 기르는어업육성법 및 어장관리법의 이 3대 법률을 운용해 나가는 과정에 있어서 발생하는 여러 가지 문제점 등을 최소화하고, 또 이상의 3개 법률이 지향하는 기본 목표를 원활히 추진하는데 있어서 필요한 정부의 양식어업 정책지침 역할을 하는 법규이다.

1) 수산업법

양식어업에 관한 가장 기본적인 사항을 규정하고 있는 것이 수산업법이다. 이 법 제8조를 통하여 양식어업을 면허어업으로 규정하고, 그의 종류를 ① 해조류양식어업, ② 패류양식어업, ③ 어류등 양식어업, ④ 복합양식어업, ⑤ 협동양식어업의 5종류로 법정화 해 놓고 있다. 그리고 정부는 「어업면허 및 어장관리에 관한 규칙」을 통하여 위의 5종류의 양식어업종류를 다시 양식방법 내지 양식기술에 기초하여 구체적으로 더 세분하고 있는데, 여기에 대한 내용을 보면, <표 2-11>과 같다.

수산업법은 이상의 양식어업 면허에 대하여 처음에는 도지사의 권한으로 하였으나 1995년에 법을 개정하여 시장, 군수 등 기초자치단체장에게 이를 위양함으로써(수산업법 제8조 ①), 양식어업자들의 양식사업 참여를 보다 용이하게 하였다.

그 대신에 양식어업 면허의 남발과 어장 황폐화 문제를 우려하지 않을

제52조(어장의 이용 및 개발계획)

- ① 도지사는 관할수면의 종합적 이용개발을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라서 어장의 이용개발계획을 수립하여 수산청장의 승인을 받아야 한다.
- ② 도지사는 제8조의 규정에 의해 어업의 면허를 할 때에는 제1항의 어장이용 개발계획의 범위 안에서 하여야 한다.

| 표 2-1 | 양식어업의 종류 및 양식방법에 대한 규정(2004)

양식어업 종류 ¹⁾	양식방법 (양식기술)	양식방법 (세분)
1. 해조류 양식	1) 수하식양식어업 ① 건홍식양식어업 ② 연승식양식어업 2) 바닥식양식어업 ① 투석식양식어업 ② 천해양식어업	a) 지주망홍식 b) 부류망홍식
2. 패류 양식	1) 수하식양식어업 ① 간이수하식양식어업 ② 연승식양식어업 ③ 땃목식양식어업 2) 바닥식양식어업 ① 살포식양식어업 ② 투석식양식어업 ③ 침하식양식어업 3) 가두리식양식어업	a) 간석지양식어업 b) 천해양식어업 a) 간석지양식어업 b) 천해양식어업 a) 간석지양식어업 b) 천해양식어업
3. 어류등 양식	1) 가두리양식어업 가두리식양식어업 2) 축제식양식어업 축제식양식어업 3) 수하식양식어업 연승수하식양식어업 4) 바닥식양식어업 살포식양식어업	a) 간석지양식어업 b) 천해양식어업
4. 복합식 양식	1) 수하식양식어업 ① 연승식양식어업 ② 건홍식양식어업 2) 바닥식양식어업 ① 살포식양식어업 ② 살포식과 투석식 3) 혼합양식어업 ³⁾ ① 건홍식과 살포식 ② 연승식과 천해투석식	

주 : 1) 양식어업의 종류에 대하여 수산업법 제8조에서는 5종류를 규정했지만, 여기서 4종류만 명시한 것은 수산업법 제8조의 협동양식어업에 관한 것이 여기에서 제외된 때문이다. 협동양식어업은 양식기술이나 양식대상어종이 아닌 양식면허주체에 의한 구분이기 때문에 양식기술과는 무관하다.

2) 복합양식어업이란 일정한 수면에 서로 다른 양식대상품종을 2종 이상 양식하는 것으로, 즉 하나의 양식어장에 “조류양식+패류양식, 패류양식+어류양식, 조류양식+패류양식+어류양식” 등으로 복합적인 양식을 하는 것을 말한다(수산업법 제8조 ①-5).

3) 혼합양식어업이란 하나의 양식장에 건홍식과 살포식 또는 연승식과 투석식 등으로 2종 이상의 양식방법 또는 양식기술을 결합하여 양식하는 것(어업면허및어장관리에관한규칙 제11조 별표3, 1999. 8. 26).

자료 : 해양수산부령 제277호, 어업면허의관리등에관한규칙, 제11조 별표3 (2004. 8. 7).

수 없으므로 행정기관이 양식어업을 포함한 어업면허를 할 때에 동법 제4조에 의해 시·도지사가 수립하는 어장이용개발계획의 범위 안에서 이를 면허하도록 하는 제한규정을 두었다.

어장이용개발계획에 대한 규정은 1975년 12월에 있었던 수산업법개정(법률 제2836호)시에 동법 제5조를 신설한 것에서 비롯되는데, 그 내용을 보면 다음과 같다.

이와 같이 어장이용개발계획제도가 1975년에 처음으로 수산업법에 도입되기는 하였으나, 그의 본래의 취지를 살리기에는 처음부터 불비점을 지니고 있었다. 그것은 어업면허 시에 어업조정위원회와 같은 공식적 조정기구의 의견을 듣는 과정을 법조문에 반영하지 않았다는 점과 어장이용개발계획제도의 적용을 신규 면허 시에만 적용하도록 한정하고 있기 때문이다. 이로 인해 이 제도를 통해서 기존 면허어장을 포함하여 전반적인 양식어업 구조조정을 꾀할 수 있는 어장계획을 수립하는 데는 한계가 있었다.

이를 보완하는 수산업법 개정이 1990년 8월 1일 제13차 수산업법 개정시에 이루어졌다. 그리고 이때에 여기에 관한 법조문을 제52조에서 제4조로 옮기는 조치도 같이 취해졌다. 그러나 이 개정에서도 어장이용개발계획을 심의하는 기구로 수산조정위원회(수산업법 제89조)를 명시하였으나, 이 기구는 원래 어업분쟁의 해결 목적으로 설치된 기구이기 때문에 새로운 어장이용질서의 개편을 위한 권위 있는 심의기구로서는 적합하다고 볼 수 없는 것이다.

이와 같이 행정관청이 어업면허를 할 때에 어장이용개발계획의 범위 안에서 하도록 하는 내용이 개정법에서는 불분명하게 규정되므로 인해 모처럼 등장된 어장이용개발계획제도는 본래의 취지를 충분히 살리지 못하고 있는 형편인 것이다.

1990년 8월 1일 제13차 수산업법 개정 시에 이루어진 수산업법 제4조의 「어장이용개발계획제도」 내용을 살펴보면 다음과 같다.

제4조(어장이용 개발계획 등)

- ① 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 관할수면의 종합적인 이용·개발을 위한 어장 이용개발계획(이하 “개발계획”이라 한다)을 수립하여 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 승인을 얻어야 한다.
- ② 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 개발계획을 수립하고자 할 때에는 개발하고자 하는 수면에 대한 기본조사를 실시하고 사회적·경제적 여건을 고려하여 이를 수립 하되, 해양수산부장관이 정하는 개발계획기본지침에 의하여 시·도지사가 지역여건 및 특성을 감안하여 정한 개발계획세부지침에 따라야 한다.
- ③ 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 개발계획을 수립하고자 하는 수역이 다른 법령에 의하여 어업행위가 제한 또는 금지되고 있는 수면인 경우에는 미리 관련행정기관의 장의 승인을 얻거나 협의를 하여야 한다.
- ④ 제1항의 규정에 의하여 개발계획을 수립하거나 승인하고자 하는 경우에는 제89조의 규정에 의한 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

2) 기르는어업육성법

이 법률은 UN해양법협약의 발효와 대외어업협정, 수산물시장개방 등 최근 들어 아주 불리해진 우리나라의 수산업 여건에 대응하기 위하여 양식 어업을 보다 활성화하고, 그리하여 수산물 생산기반을 확충함과 아울러 수 산생물질병에 관한 제도적 진료체제를 마련하는 것을 목적으로 설치한 법 률이다. 2001년 1월 14일 법률 제6611호로 제정되었으며, 2003년 7월 15일 에 동 시행령과 동 시행규칙이 공포되어 현재 시행되고 있다.

이 법률의 구성은 총 22개조, 부칙 3조로 이루어져 있는데, 주요 내용 은 ① 기르는어업 발전계획의 수립 실시, ② 수산자원 조성사업의 실시, ③ 수산생물 진료활동의 3대 분야로 되어 있다.

특히, 위의 ①에 대해서는 정부는 기르는어업을 육성·발전시키기 위 하여 5년마다 「기르는어업발전기본계획」을 수립하고, 시·도지사는 이 계 획에 의거하여 매년 지역실정에 맞는 「기르는어업발전시행계획」을 수립하 도록 함으로써(법 제4조 및 제5조) 양식어업 발전을 도모하게 하였다.

그리고 ②에 대해서는 해양수산부장관은 수산자원의 조성, 양식어장의

개발·확충 등 기르는어업의 육성에 필요한 자금이나 비용을 보조 또는 융자할 수 있을 뿐만 아니라, 필요한 경우에는 일정한 해역 또는 지역을 ‘기르는어업 개발지구’로 지정할 수 있도록 하고 있다(법 제6조 및 제7조).

한편, ③에 대해서는 전문가에 의한 수산생물의 질병치료를 제도화함으로써 수산의약품의 오·남용을 방지하고, 수산물위해요소를 사전에 제거할 수 있도록 하는 수산질병관리사제도를 설치·운영하게 하였다. 이러한 것은 양식어업의 안정과 양식생산물에 대한 국민의 신뢰를 높이도록 하는 조치인 것이다.

3) 어장관리법

이 법은 2001년 1월 28일 법률 제6257호로 제정되었으며, 본문 31개조 및 부칙으로 구성되어 있다. 종전까지는 주로 수산업법에서 규정하여 왔던 양식어장을 포함한 각종 어업관리에 관한 사항을 보다 효율적으로 실시하기 위하여 별도로 단행법을 제정한 것인데, 이 법률의 중요한 내용을 지적하면, 다음과 같다.

① 해양수산부장관은 어장을 종합적이고 체계적으로 관리하기 위하여 5년마다 어장관리기본계획을 수립하고, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 동 계획에 따라 지역 실정에 맞는 시행계획을 수립하도록 한다(제3조 및 제4조).

② 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어업면허 및 어업허가에 있어서 어장관리에 필요한 적정한 조치를 취할 수 있으며, 일정한 해역을 어장관리해역으로 지정하도록 하였다(제5조 및 제7조).

③ 시·도지사, 시장·군수·구청장은 관할 어장에 대하여 종전의 어업면허나 어업허가를 취소하고 새로운 어업면허나 어업허가를 하는 내용의 어업면허 및 허가갱신제도를 실시하여 해역별로 어업면허 등에 대해 유

효기간을 일치시키도록 하였다(제8조).

④ 시장·군수·구청장은 환경오염이 심화되고 생산성이 저하된 어장에 대하여는 어업인들과 협의하여 일정기간동안 어업을 정지하는 어장 휴식제도를 실시하고, 어장 휴식이 실시되지 아니한 어장의 경우에 대해서는 어업면허기간 종료 2년 이후부터 신규 어업면허가 가능하도록 하였다(제19조).

⑤ 시·도지사, 시장·군수·구청장은 환경오염으로 인한 어장의 피해를 방지하기 위하여 어장 정화·정비 계획에 따라 어장의 퇴적물을 수거하는 등 어장정화·정비사업을 실시하게 하였다(제14조 및 제15조).

위의 내용에서 양식어업과 관련하여 주목되는 것은 ③의 내용으로, 행정관청은 어장관리기본계획에 의거하여 어업면허나 허가를 조정할 수 있고, 해역에 따라서는 어업별 어업면허기간을 일치시켜 적극적인 어장관리와 함께 양식어업의 구조조정시책도 함께 펼 수 있게 한 것이다.

4) 어업면허및어장관리에관한규칙⁸⁾

이 규칙은 비록 수산업법과 동 시행령에서 규정하고 있는 어업면허와 어장관리에 관한 사항을 규율하는 부령(部令)이지만, 「어업면허및어장관리에관한규칙」은 수산업법과 기르는어업육성법 및 어장관리법의 양식어업 관련 3대 법률을 운용해 나가는 과정에 있어서 발생하는 여러 가지 문제점 등을 최소화하고, 또 이들 법률이 지향하는 기본 목표를 원활히 추진하는데 있어서 필요한 정부의 양식어업 정책지침 역할을 하는 법규이다. 그러므로 이 규칙은 특히, 양식어업과 관련하여서는 단순한 부령(部令)이상의 효력을 갖는 법령인 것이다.

8) 이 규칙의 최초 제정은 1985년 4월 11일 농수산부령 제928호이다. 1991년 5월 4일 농림수산부령 1075호로 전문개정(全文改正)이 있었으며, 최근 2004년 8월 7일 해양수산부령 제277호로 개정되기까지 수차례 개정이 있었다. 그리고 2004년 8월 7일 개정을 통해 규칙의 명칭을 「어업면허의관리등에관한규칙」으로 고쳤다.

이 규칙은 1985년 4월 11일 농수산부령 제928호에 의해 최초로 제정된 이후, 2004년 8월 7일 해양수산부령 제277호로 개정되기까지 그 안에 여러 차례의 개정이 있었다. 그 동안 가장 크게 개정된 것은 1991년 5월 4일 농수산부령 제1075호로, 이때에 전문개정이 있었으며, 수산업법에 규정된 자원조성사업 관련규정과 어장관리에 관한 규정 등이 독립하여 별도의 법률로 분리해 나감에 따라 이들 법률에서 규정하고 있는 면허어업관련사항과 어장관리활동 모두를 포괄하는 부령으로 그의 성격이 변모된 것이다.

현행, 「어업면허의관리등에관한규칙」은 본문 53조, 부칙 4조를 합친 총 58개 법조문과 총 59조의 법률로 구성되어 있는데, 여기에서 중요한 규정은 제 2조부터 제 25조까지가 양식어업을 비롯한 어업면허에 대한 것이다. 그 밖의 규정은 마을어업과 양식장 어장관리선 및 어업피해 보상업무에 관한 내용으로 되어 있다. 이 가운데서 양식어업발전과 깊은 관련을 갖는 제 2조 1항을 다시 살펴보면 다음과 같다.

제2조 (개발계획의 수립 등)

① 법 제4조 제2항 및 영 제2조 제1항의 규정에 의한 어장이용개발계획기본지침(이하 “개발계획기본지침”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다<개정 97. 3. 24>.

1. 어장이용개발계획(이하 “개발계획”이라 한다) 수립 기본방향
2. 지역별 어업의 특성에 따른 어장개발에 관한 사항
4. 어장이용개발의 제한·조건 또는 금지에 관한 사항

제 3 장 우리나라 양식어업권 제도의 연혁적 고찰

통상적으로 어장 이용제도는 어업 성립의 대상이 되는 수면의 이용과 수산자원의 보호를 위하여 국가 또는 지방자치단체가 취해 나가는 규제 또는 조장하는 행위를 말한다. 이에 따라 우리나라의 어장 이용제도 중에는 면허·허가의 동시갱신등에 관한 사항, 어장면적의 조정과 적정이용에 관한 사항, 어장 휴식, 어장정화 및 정비 등에 관한 사항을 포괄하여 규정하고 있다.

그러나 본 절에서 실질적으로 어장 이용제도의 형성시 가장 중요한 요인으로 작용하는 어업권에 관한 제도를 중심으로 연혁적 고찰을 시도하였다.⁹⁾

한국에 있어서 실질적인 어업권제도의 형성과 변천은 고려 및 조선조 시대(~조선말), 대한제국 시대(1894~1909년) 이후로부터 한일합방 시기의 조선어업령 시대(1910~1953), 그리고 현재의 수산업법 시대(1953~현재) 등으로 시기를 구분하여 살펴볼 수 있다. 여기서는 편의상 수산업법 제정 이전의 시기와 수산업법이 제정된 이후의 시기로 구분하여 고찰하고자 한다.

1. 수산업법 이전의 시기

1) 고려 및 조선조 시대

중세 및 근세 우리나라의 어장 이용제도는 원칙적으로 국가가 관리주체로서 그 관리권을 소유하였다. 그러나 고려 현종시대에 이르러 국가소유의 어장에 관한 경제적 권한이 궁가(宮家)나 사찰에 처음 하사되면서 이후

9) 본 장의 역사적 접근에 대해서는 강봉모(2004), 차철표(1994), 박구병(1983) 등의 연구 결과를 토대로 정리하였으며, 앞서 논의된 어업권의 법적 특성을 기준으로 시대 간에 비교분석하였다.

권문세가에 의한 어업권의 사유화, 독점화가 상당히 진전되었다. 따라서 이 시기 어장의 관리 주체는 형식적으로 국가였지만 실질적으로는 불법적인 사유와 점유에 의한 권문세가였기 때문에 어장의 관리가 무질서하고 소극적이었다.

실제로 『세종실록지리지』에는 홍합, 전복, 굴, 소라, 우무가사리, 곤포, 미역, 김 등의 패류, 해조류의 생산기록이 있으며, 정약용의 『경세유표』나 『목민심서』에 의하면 어장의 매매가 성행하였다는 기록이 있다.

이와 같은 역사적 사실로 볼 때, 고려 및 조선조 시대의 어업권의 특성은 형식적인 공권적 성격을 토대로 실질적으로는 사적 재산권적 성격이 다분히 내포되어 있음을 추정할 수 있다. 이와 함께 그때의 어업권에 대한 ‘물권’의 형성 시기나 권리 대상 등은 지금과 마찬가지로 ‘어장’에 대한 ‘형성권’적 권리라는 점에서 현행법과 크게 다르지 않은 것으로 보인다.

2) 개화기(대한제국 시대)

1894년 갑오경장 이후 새로운 서구제도의 도입에 따라 어업권제도 등의 어장 이용제도는 그 이전과 본질적인 변천을 초래하였다. 1908년 11월 공포되고 1909년 4월 1일 시행된 「한국어업법」¹⁰⁾에 의하면, 어업권은 국가 소유제도에서 자본주의적 사유제도로 극적인 전환이 이루어졌다.

「한국어업법」은 전문 14개조와 부칙 2개조로 된 매우 단순한 법률이지만 어업권을 국가소유에서 매우 제한적이기는 하나 개인의 사적소유를 인정하는 근대적인 어장 이용제도의 기반이 탄생되었다(강봉모, 2002, p. 34). 즉, 일본 개정 「어업법」(1910.5.20 제정)을 모범으로 제정된 「어업령」에 따

10) 이 법은 전문 14개조와 부칙 2개조로 구성되었다. 그 내용은 면허어업, 허가어업, 신고어업 등의 3개로 구성된 어업제도의 정비, 어업권에 대한 정의를 하고 그 존속기간을 부여하고 임의 처분을 금지하고 있다.

르면, 어업권을 ‘물권’으로 간주하여 토지에 관한 규정을 준용케 하였으며, 마을어업에 대한 전용어업권 제도를 창설하여 지역주민의 이익을 보호하고자 하였다. 또한 ‘물권’적 속성이 부여됨으로서, 어업권은 배타적 및 독점적 성격이 강화되었다. 그럼에도 불구하고 실질적으로 어업권은 상속 이외에는 행정관청의 승인 없이 자유처분을 하지 못하도록 그 재산권적 성격을 상당히 제한하고 있다.

이 법률 제2조에서는 총 5종의 면허어업을 규정하고 있는데, 여기에서 처음으로 양식어업에 관한 제도가 창설된 것이다. 당시 어업법 제2조를 통하여 규정한 면허어업의 종류와 내용을 보면, 다음과 같다.

제1종 면허어업 - 죽방렴, 어전 등 10종
제2종 면허어업 - 포패채제조어업, 양식어업
제3종 면허어업 - 휘리망 등 3종
제4종 면허어업 - 삼각망 등 5종
제5종 면허어업 - 축기등의 어업

어업법은 양식어업을 제2종 면허어업으로 규정하였으나 그의 종류와 내용에 관한 구체적인 사항에 관해서는 본 법에서는 물론, 어업법시행세칙(1908.12.21)에서조차 자세한 내용을 규정하지 않았다. 그러나 당시 농상공부 수산국은 어업법 시행일(1909년 4월 1일)에 즈음하여 「어업법규정의 어업분류에 관한 설명 및 예시」를 발표하였는데 여기에 의하면, 제2종 면허

제2종 면허어업

① 포패채조어업

한국명칭 - 모각전 등의 어업

일본명칭 - 화포(和布), 곤포(昆布), 해조(海藻), 석화채(石花菜), 해태(海苔)의 채취업

② 양식어업

한국명칭 - 농어, 도미, 장어, 잉어, 병어, 자라, 해삼, 백합, 굴, 전복, 죽합, 가리맛, 새조개, 가무락조개, 참조개, 김, 가사리 등 18종의 양식어업

일본명칭 - 노(鱸), 주(倮), 만(鰻), 리(鯉), 부(鮒), 해서(海鼠), 합(蛤), 모려(牡蠣), 포(鮑), 진주패(眞珠貝), 조패(鳥貝), 정(蛭), 죽정(竹蛭), 석취(汐吹), 현리(蜆), 해태(海苔), 해조(海藻) 등의 양식어업

어업의 구체적인 명칭과 내용을 다음과 같이 예시하였다(박구병외, 1977, p. 88). 그리고 어업의 명칭에 대하여는 일본명까지 병기하였다.

당시 한국의 양식어업은 김에 한정되고 있는 실정이었는데도 이상과 같이 양식대상품목을 상세히 제시한 것은 금후 각종 양식어업이 성행될 것을 예견하고, 위와 같은 대상어종을 사전에 정책적으로 밝혀 놓은 것이라 할 수 있다. 그리고 일본의 어업명칭을 병기한 것은 한국 내에서 일본인들의 양식어업 면허 출원을 용이하게 하는데 목적을 둔 것이었다.

1908년 11월에 한·일 양국정부 사이에는 「어업에 관한 협정」이 체결되어 일본인도 한국인과 동등한 자격으로 한국의 연해 강, 만, 하천 및 호지(湖池) 등 모든 수역에서 어업을 할 수 있도록 하였으며, 동 협정은 구한국어업법의 시행과 함께 실시하기로 하였던 것이다.

이 「한국어업법」에 따라 처음으로 어업권에 대한 개인소유가 공식적으로 인정되었으며, 자유조업을 원칙으로 하는 근대적 어장관리제도의 기반이 형성되었다. 이 법은 당시 일본의 「어업권법」을 근거로 제정되었으며, 이에 따라 세부적으로 몇 가지 상이점은 있으나 기본 구조가 대동소이하다(박구병, 1983, p. 1~6).

그러나 이법은 어장에서의 자유조업을 원칙으로 하면서도 수산동식물의 채취 및 포획 등에 관한 개인의 권리는 극도로 제한하여 공익을 상당히 중시하고 있다. 이처럼 동 법이 공익을 중시한 것은 개인의 포획 및 채취 제한이 행해지는 수면이 공유수면이므로 어업 상호간에 목적물이 소멸되지 않도록 보호하기 위해 공권의 간섭이 필요하기 때문이다. 이에 따라 개인에 대해 어업권의 배타적 소유를 일반적으로 인정하지 않았으며, 다만 특별히 필요한 경우 개인의 배타권을 인정했다(장지원외, 1981, p. 350).

그리고 당시 어업권의 종류로는 5종의 면허어업을 두되, 지금처럼 지선어민의 보호를 위한 공동어업 면허는 존재하지 않았다.

이와 같은 역사적 사실로 볼 때, 대한제국 시대의 어업권의 특성은 권

리 주체가 개인으로 보다 확산되었으나 여전히 공권적 성격이 강했다. 다만 이때도 어장의 공익적 가치는 인정하였으나 영세한 어업인들에 대한 보호 제도는 아직까지 별도로 마련되지 않았다. 마찬가지로 그때의 어업권에 대한 ‘물권’의 형성 시기나 권리 대상 등은 지금과 유사하였다.

3) 일제강점기(「조선어업령」시대)

1910년 한일합방으로 한국의 수산제도는 일본의 수산업법 질서에 편입되게 되었다. 일제는 합방 이듬해인 1911년에 어업법을 폐지하고, 대신에 일본의 구 명치어업법(明治漁業法, 1901)과 유사점을 지닌 어업령(漁業令)을 즉시 제정·공포하였으며, 1912년 4월 1일부터 이의 시행에 들어갔다.

(1) 양식어업제도의 변천

여기에서도 양식업에 대해서는 구 어업법에서와 마찬가지로 면허어업으로 규정하고, 제2종 면허어업에 그에 관한 내용을 명시하였다. 어업령 제2조에 규정한 양식어업을 포함한 면허어업의 종류를 보면, 다음과 같다.

면허어업 종류

- ① 제1종 면허어업 : 일정한 수면에 어구를 건설 또는 부설하고 일정한 어기간(漁期間)에 이를 정치하여 하는 어업
- ② 제2종 면허어업 : 일정한 수면을 구획하여 양식을 하는 어업
- ③ 제3종 면허어업 : 해변(海濱)의 일정한 장소에서 일정한 어기간에 반복하여 어망을 예양(曳揚) 또는 예기(曳寄)하여 하는 어업
- ④ 제4종 면허어업 : 일정한 수면에서 일정한 어기간에 반복하여 어망을 건설 또는 부설하여 하는 어업
- ⑤ 제5종 면허어업 : 일정한 수면에 어류를 집합시키는 설비를 하여 경영하는 어업
- ⑥ 제6종 면허어업 : 전 각호에 제제한 것을 제외한 이외의 수면을 전용하여 하는 어업

한편, 어업령시행규칙 제17조에서는 위의 6종류의 면허어업 중 양식어

업에 대하여 1911년 8월에 총독부고시 제245호를 통해 어류양식업, 개류양식업, 조류양식업 및 잡종양식업의 4종으로 다시 나누어 명시하였다. 잡종양식(雜種養殖)이란 해삼, 새우, 소라, 자라 등 오늘날의 기타수산동물의 양식어업과 같은 것을 지칭한다.

1912년 4월 1일부터 시행된 어업령은 1928년까지 20년 가까이 시행되는 과정에서 한국의 수산업 발달에 맞추어 그의 개정이 불가피해졌다. 1929년 1월 26일에 본문 78조, 부칙 6조의 새로운 어업제도로 「조선어업령」이 제정, 공포되었으며, 동시에 어업령은 폐지되고, 1930년 5월 1일부터 이의 시행에 들어갔다. 이로써 한국의 식민지시대 수산제도는 새로운 조선어업령시대를 맞이하게 된 것이다.

합방이후 어업의 급격한 발달과 사회경제적 변동 등으로 말미암아 간략한 내용의 어업령만으로는 현실의 수산업을 뒷받침하는데 한계가 있었던 것이다. 그리하여 법조문을 더 늘리고 대상을 확대한 새로운 어업제도를 창설한다는 것이 조선어업령 제정의 취지였던 것이다. 이를 신령(新令)이라 할 수 있고, 어업령은 구령(舊令)이라 규정할 때, 신령은 구령의 미비점을 보완하고, 조선의 특수사정을 고려하면서 당시 일본에서 제정 시행중에 있었던 명치어업법(1910년)과 보조를 같이 한다는 것이 신령 제정의 배경이 되고 있었다.

이상의 조선어업령은 양식어업에 관하여령 제6조에 총 6종으로 규정한 면허어업의 하나로 설치하고, 여기에 해당하는 어업을 하려고 하는 자는 조선총독의 면허를 받아야 한다고 하였다. 양식어업에 대해서는 이것을 독립된 면허어업으로 설치함으로써 이의 중요성을 강조한 것이다.

그리고 어업령에서는 면허어업의 종류와 명칭을 종전의 제1종 면허어업, 제2종 면허어업 등으로 번호에 의하여 부여했던 것을 조선어업령에서는 면허어업의 종류를 쉽게 연상할 수 있도록 어업의 명칭을 기준으로 하여 그 종류를 부여한 것이 특징이다.

1929년 조선총독부고시 제477호를 통해 고시한 양식어업의 종류에 대해서 보면, 어류양식업, 계류양식업, 조류양식업 및 잡종양식업으로, 4종류의 양식어업 명칭과 내용을 재확인시켜 주었다. 그리고 양식업의 설명에 있어서는 구령에서는 “일정의 수면을 구획하여 양식을 하는 어업”을 제2종 면허어업이라 규정한데 대해,¹¹⁾ 신령에서는 “일정의 수면에서 구획, 기타의 시설을 통해서 양식하는 어업”으로 시설성 양식업을 새롭게 추가함과 동시에 양식업의 범위를 넓힌 것이다. 즉, 구획양식어업 뿐만 아니고 시설형 양식어업까지 내다본 것이다.¹²⁾

한편, 양식어업의 면허에 대해서는 1929년 12월 10일의 조선어업령시행세칙 제2조를 통해서 다른 면허어업과 전용어업을 제외하고는 모두 도지사에게 면허처분권을 위임하였다. 그러나 양식어업 가운데서 「조류양식업」에 관해서는 여전히 조선총독의 직권으로 면허처분을 한다는 것을 남겨두었다.¹³⁾

따라서 이러한 전용어장과 조류양식어장은 되도록 어촌 전체에 이를 면허하고, 조합이 없는 곳에서는 어민들로 하여금 조합을 설립케 하여 이들 어민이 행사하도록 하였다.¹⁴⁾ 이렇게 전용어장과 조류양식어장은 그 면허를 조선총독이 직접 관장하겠다는 의지를 법령에 그대로 표현하였던 것이라 볼 수 있다.

11) 어업령시행규칙(조선총독부령 제67호, 1911. 6.3) 제17조.

12) 조선어업령(조선총독부령 제1호, 1929.1.26) 제6조, 제1호.

13) 이 점에 대해서 한규설은 한규설(2001)에서 다음과 같이 그 이유를 지적하고 있다. 첫째, 전용어업(專用漁業)은 처음부터 지선어민과 가장 관계가 깊은 연안 접지수면의 정착성 어패조류(魚貝藻類)의 채포에 대하여 당해 어민으로 하여금 그 지선수면을 전용시킬 목적으로 창설한 어업이기 때문에 “일정한 구역 내에 거주하는 어업자의 어업경영상 공동의 이익을 증진하기 위해서는 도지사의 면허처분권을 제한할 필요가 있었다.”고 본 것이 그 이유인 것이다. 둘째, 조류양식(藻類養殖)에 관해서도 역시 광대한 지선어장을 점용하여 양식하는 방법의 어업인데, 여기에서는 비록 그의 산출금액은 적을지라도 연안주민의 가정생활에 많은 도움을 주는 어장이므로 이를 개인에게 점용시킬 경우에는 어촌경제는 물론, 어촌의 질서까지 문란해질 우려가 있다고 본 것이다(한규설, 한국어업제도 변천의 100년, 선학사, 2001, p. 150.).

14) 여기에 관한 실례로 최정운(1995)이 있다.

(2) 어업권제도의 변화

조선어업령 제7조에 전용어업권은 일정한 지구 내에 거주하는 어업자의 어업경영상 공동의 이익을 증진하기 위하여 필요한 경우를 제외하고는 이를 면허하지 아니한다. 또, 동 제8조에서는 어업의 면허를 받은 자는 어업권을 취득하며 어업권의 존속기간은 20년으로 하고, 조선총독은 어업권자의 신청에 따라서 어업권의 존속기간을 다시 20년까지 연장 허가할 수 있다고 하였다. 그리고 동령 제15조에서 어업권은 물권으로 하고, 여기에 토지에 관한 규정을 준용한다고 하였다.

이는 이전의 어업령에서 정한 10년의 기간에서 2배로 어업권의 사용기간을 확대하여 양식어업의 경영안정과 재산적 가치를 강화한 조치였다. 면허어업의 하나인 양식업에 관해서 그의 어장을 사적, 독점적으로 이용할 수 있도록 이를 제도화한 것이다.

이를 위하여 양식어업을 조류, 패류, 어류 및 잡종으로 구분하고, 이 가운데서 조류양식어업에 관해서는 조선총독부가 면허하며, 나머지 3종의 양식어업에 관해서는 도지사가 면허처분을 함으로써 어민들의 양식어업 참여와 진출을 용이하게 하였다. 어업권의 면허방식은 선원주의(先願主義)를 채택함으로써 관행과 경험을 우선시하였다. 단, 전용어업면허는 자원보호상 지선부락민들의 공동관리가 필요하다는 관점에서 단체적 지배를 원칙으로 하고, 전용어업권의 근대적 소유주체를 어업조합으로 규정하였으며, 이의 설립을 위하여 어업조합에 관한 규정을 설정한 것이다.

이와 같이 일제시대의 양식 어업권제도는 어업권의 물권성과 재산권성을 보다 강화하여 어업권의 절대성을 확립한데서 그 특징을 찾을 수 있다. 이에 관한 설명을 더 보충해 보기로 한다.

첫째, 어업권을 물권(제15조)으로 하고, 등록제도(제30조)를 통해 이를 어업권등록부에 등록하도록 했다. 구령(舊令)에서는 어업권은 상속, 양도, 공유, 저당 또는 대부의 경우를 제외하고는 권리의 목적이 될 수 없는 제한

적 권리를 부여한데 대하여, 신령(新令)에서는 토지에 관한 규정을 준용하여 어업권을 물권으로 인정한 것이다.

어업의 발달과 사회의 진보에 따라 이를 물권으로 하여 완전한 재산권으로 인정치 않으면 권리로서의 어업권의 가치가 결여되어 장차 어업의 원만한 진전을 기대할 수 없으므로 이에 어업권을 물권으로 인정하여 여기에 질권에 관한 규정을 제외하고는 토지에 관한 규정을 준용하기에 이른 것이다(박구병외, 1977, p. 117).

어업권에 대한 물권성의 강화는 이와 같은 이념에 입각하여 이루어졌던 것이며, 일본에서는 이미 1910년 명치어업법에서부터 이러한 규정이 설정되어 있었던 것이다. 어업권 등록문제에 관해서는 토지처럼 부동산등기령을 준용하게 되면 불편한 점이 많으므로 토지 등기에 대신할 등록제도를 창설한 것이다.

둘째, 어업권 존속기간에 대해서는 구령에서는 어업권의 기간을 10년 이내로 하였으나 신령에서는 이것을 20년 이내로 하여, 그 기간을 2배로 연장하였으며, 또 기간만료 시에는 갱신제를 적용하여 어업권에 대한 재산권의 보호와 사업성의 보장을 강화시킨 것이다.

셋째, 어업권의 분할과 특수어업권의 처분제한제도의 창설이다. 어업의 실태에 비추어 어업권 분할을 인정함으로써 어장이용 상의 편리를 도모한다는 것이 어업권의 분할제도 창설의 배경이었다. 물론, 전용어업권과 같은 특수한 목적의 어업권은 조선총독부의 인가를 받지 않으면 이의 임의처분과 담보제공, 대부 등이 금지되고 있었지만, 일반 면허어업은 어업권의 담보제공과 분할을 인정함으로써 어업권에 대해 유동성을 높였던 것이다.

마지막으로, 어업권을 목적으로 하는 권리자와 어업권 공유자의 보호에 관한 규정의 신설이다. 특히, 어업권의 공유는 사실상 어업권이 일종의 사업권인 만큼 공유자 상호간에 어업권의 자금, 신용 또는 기능 등을 중시하여 공유하는 경우가 많으므로 이의 지분에 대한 자유처분을 금지하고,

타 용도로 사용할 경우 여기에 대해 공유자의 동의를 얻도록 한 것이다.

이상에서 본 바와 같이 신령의 어업면허에 관한 규정은 어업권의 재산권적 성격을 크게 강화시켰다고 하는 것이 두드러진 특징이라 할 수 있다. 이렇게 하여 조선어업령은 당시 이 법 제정의 기초가 되었다고 보는 일본의 명치어업법에 보다 근접하게 동화되고 있음을 알 수 있다. 이것은 한반도에 있어서 어업의 주도권이 일본인에게 완전히 넘어갔던 당시에 있어서 비록 법역(法域)은 달리한다고 할지라도 제도적 등질성은 동일하게 한다는 것이 일제의 방침이었다고 볼 수 있다.

4) 광복직후 과도기

광복 직후와 군정기 및 과도정부에 이르기까지 수산업에 관한 제 조치는 수산업에 관한 새로운 법률이 제정될 때까지 현상유지의 범위에서 수산제도를 운영하고자 한 것으로, 그 당시의 상황으로서는 불가피한 조치였다고 할 수 있다. 이 시기에 있어서 수산업에 관련된 각종 조치 가운데 중요한 사항을 들면, 다음과 같다.

| 표 3-1 | 해방 이후 과도기 수산관련 조치법령

법령	발표일시	주요내용
군정법령 제11호	1945.10. 9	조선어업령 및 부속법령이 유효함을 공포.
군정법령 제27호	1945.11. 9	한국수역내의 종전의 어업권을 무효로 하는 동시에 수면개방을 전면 선언
일반포고 제4호	1945.11.24	조선수산업회를 어업용 기자재의 확보 등을 위한 대행기관으로 지정
법령 제90호	1946. 5.28	일반포고 제4호를 폐지
대한민국헌법 제100조	1948. 7.12	「현행법령이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다」는 조항에 의하여 종전의 법령들이 계속 유효하게 됨.
법률 제24호	1949. 4.28	「어업에 관한 임시조치법」을 공포하고, 여기에 의해 어업에 관한 면허 또는 허가기간을 신법 시행시까지 연장하되, 새로운 어업처분은 금지시킴.

다만, 1945년 11월 9일 종전의 어업권을 무효로 하는 동시에, 수면개방을 전면 선언한 군정법령 제27호의 어업자유화 조치는 어업과 어촌공동체에 적지 않은 혼란을 안겨주었다.

이 같은 어업자유화의 선언으로 인해 모든 수산부문에 걸쳐 견잡을 수 없는 대혼란이 일어나자, 미군정청은 이를 수습할 제도적 조치를 시급히 강구하지 않을 수 없었다. 그것이 1946년 3월 1일에 공포된 어업취체 규칙과 동시행규칙이었던 것이다. 그러나 당시 이 규칙의 근거법령이었던 1945년 11월 24일자 일반포고 제4호가 1946년 5월 28일 군정법령 제90호에 의해 폐지됨으로써 전기 어업취체규칙은 그의 효력을 상실하고 말았다. 수산행정은 또다시 난맥상을 보이게 되었으므로 정부는 결국 1948년 7월 12일 조선어업령과 그 부속법령의 적용을 연장하는 불가피한 조치를 취하지 않을 수 없게 되었다. 수산업계는 또다시 일제시대로 회귀하는 듯하다, 그 동안 억제되었던 어업면허와 어업허가가 무원칙하게 남발되어 혼란이 가중되었다.

결과적으로, 1949년 4월 28일 법률 제24호에 의해 어업권에 관한 면허 또는 허가기간을 어업에 관한 새로운 법률이 제정될 때까지 어업에 관한 임시조치법을 연장시키고, 신규 어업처분을 금지해 나갔다. 이것은 비록 잠정조치법이기는 하였지만, 정부수립 후 수산업에 관한 최초의 법률이라는 점과 수산업법의 전신이라는 면에서 그 의의를 찾을 수 있다.

2. 수산업법의 시대

1) 수산업법의 제정

우리나라 최초의 수산업법¹⁵⁾은 1953년 3월 19일 제15회 국회 상공위원회에 상정되어 1953년 7월 24일 제16회 임시국회 제29차 본회의에서 수정·

의결됨으로써 제정이 완료되었다. 이로써 1953년 9월 9일 이의 공포와 함께 역사적인 수산업법의 창설을 보게 되었으며, 공포 후 90일로부터 시행한다고 하는 것을 부칙(제78조)에 명시했다.

이 법률은 총8개의 장과 77개의 법조문 및 부칙 5개조로 구성되어 있었는데, 이 가운데서 양식어업에 관련한 주요 법조항은 제8조(면허어업), 제14조(면허의 존속기간), 제24조(어업권의 취득과 성질), 제26조(어업권 취득제한), 제27조(면허우선순위), 제28조(어업권의 대부금지), 제29조(어업권의 이전), 제34조(어업권의 분할·변경), 제37조(어업권의 상속), 제64조(어업권의 보상), 제71조(불법양식어업자에 대한 벌칙) 등 총 11개 조항으로 분석된다.

이 가운데서 먼저 수산업법 제정 당시의 면허어업에 관한 규정을 보면, 양식어업권을 중심으로 한 어업권 운영원칙을 다음과 같이 세워 운용해나갔다.

(1) 어업권의 면허는 지방행정관청에서 행하도록 하였으며, 어업권은 물권으로 하여 토지에 관한 규정을 준용하도록 하였다(제8조 및 제24조).

(2) 어업권의 존속기간은 10년 이내로 하고, 연장제를 두어 어업권의 재산적 가치의 증대와 어업경영의 지속성을 도모하였다(제14조).

(3) 동일인에 대한 동종업종의 어업권 면허는 1건 이상 면허할 수 없도록 하였는데, 이것은 소수자에 의한 어업의 독점과 과점현상을 방지한다는 것으로, 어업권 취득 제한 규정에 관한 것이었다(제26조).

(4) 어업권면허 기준으로서는 우선순위를 두었으며, 경험자와 공동경영자에 우선하도록 하였다(제27조).

(5) 공동어업권은 담보의 목적으로 사용할 수 없도록 하였으나, 개인어

15) 1953년 법률 제295호로 공포 시행된 이법을 일본과 같이 「어업법」이라고 하지 않고 「수산업법」이라고 한 것은 동법 제45조·47조에서 수산제조업의 허가에 관한 규정을 포함하고 있었기 때문이다. 이후 1990년 수산업법 개정에서는 어획물운반업이 추가되었다.

업권에 대해서는 이러한 제한규정에서 제외시켰으므로 담보권을 인정하고 있었으며, 행정관청의 허가가 있을 때에는 어업권의 분할, 상속 및 양도도 가능하게 하였다(제30조, 제34조, 제37조).

위의 (1), (2)에 의해 양식어업권은 하나의 사업권으로 보장되는 이점이 있었으나 (3)의 원칙에도 불구하고, (4)의 원칙으로 인해 특정인들에 있어서 양식면허와 면허어장이 과도하게 집중되거나 또는 어장의 과밀, 과소 이용을 빈발시킬 수 있는 문제를 안고 있었다. 이것은 양식면허 행정과 어장의 이용질서가 문란하고, 불균형적으로 운영될 소지를 처음부터 안고 있었던 것과 같은 것이었다.

그러나 이미 1960년대를 접어들면서 굴양식업계에 있어서는 재래식인 송지식이나 투석식 양식방법으로부터 벗어나 펫목식과 연승수하식 양식기술의 등장으로 어민들의 관심이 고조되어 있었으며, 심지어 종전에 볼 수 없는 기업 어민의 양식어업참여가 활발하게 일어나고 있었다. 그런데도 불구하고, 수산업법 제26의 「동일인에 대한 동종어업의 면허는 1건 이상을 면허 할 수 없다」라는 조항으로 인해 당시에 있어서 어민들의 왕성한 양식어업의욕을 살려나가는 것에 문제가 되었다. 동조항의 규정을 원문 그대로 전제하면, 다음과 같다.

제26조(어업권취득의 제한)

동일인에 대하여서는 동일한 어기(漁期)의 동종어업을 1건 이상 면허할 수 없다. 단, 제27조 제4항에 규정한 법인은 예외로 한다.

2) 수산업법의 개정

수산업법은 시행 후 반세기가 경과된 현재에 이르기까지 무려 25차례나 개정되었다. 이 과정에서 양식어업관련제도에 대해서도 많은 변화가 있었는데, 그 가운데서 특히 주목할 만한 개정을 들면, 1971년 10월의 제 8차

개정, 1975년 12월의 제 9차 개정, 1990년 8월의 제 13차 개정, 1995년 12월의 제 15차 개정을 지적할 수 있다. 여기에서는 어업권의 취득, 어업권 존속기간, 우선순위, 어업권의 이전·담보 등에 대한 규정의 개정사항을 중심으로 고찰하고자 한다.

(1) 1963년의 수산업법 개정

수산업법과 그 부속법규는 시행 경과에 따라 여러 차례 개정되었다. 개정된 것 중에서 어업권제도와 관련성이 깊은 것을 보기로 한다. 1963년 4월 11일에 공포되어 동년 7월 1일부터 시행된 수산업법중 개정법률(법률 제1,321호)에서는 어업권 제도에도 상당한 변화가 있었다.

① 어업권 취득제한 규정 폐지

제26조가 개정되어 종전의 어업권취득의 제한(1인1건주의)에 관한 규정이 없어지고 면허받은 어업권에 대하여 공유수면매립법과 공유수면관리법의 적용을 받을 수 있게 하였다. 동일인에게 어업권의 부당한 집중을 방지하기 위하여 설정되었던 조항이 삭제된 것은 어장의 공평이용 측면에서 보면, 이것은 개악이었다고 해야 할 것이나 능력 있는 양식기업의 출현을 기대한 어업권 취득의 제한규정 철폐였다고 보면, 그것은 진취적 개정이었다고 할 수 있다.

1963년의 제4차 수산업법 개정 시에 있었던 동 제26조의 개정내용을 보면, 다음과 같다.

제26조(면허받은 어업권)

이 법에 의해 면허받은 어업권은 그 면허된 어업에 필요한 범위 안에서 공유수면매립법 및 공유수면정리법에 의한 행위가 허용된다<개정 1963.4.11 법률 제1321호>.

② 어업권의 물권성 강화

제29조가 개정되었는데, 제1항 중 “담보”와 제2항 중 “제26조”를 삭제하였다. 제1항의 개정을 통해서 어업권의 담보능력을 강화한 것으로, 행정관청의 인가를 받지 않고도 어업권의 이전 또는 담보제공이 가능할 수 있게 한 것이다. 이것은 어업권의 물권적 성격을 강화한 것이었다.

(2) 1971년의 수산업법 개정

① 어업의 면허 또는 허가의 유효기간

이 개정에서는 어업의 면허 및 허가의 존속기간을 일률적으로 10년으로 고정하였던 것을 면허어업에 대해서는 10년으로 고정하고, 허가어업에 대해서는 5년 이내로 하였으며, 어업권은 유효기간이 만료되면 소멸되게 하여 연장제를 폐지하였다. 그리고 어업권이 소멸된 어장에 새로운 면허를 할 때에는 원칙적으로 종전의 어업권자에게 우선적으로 면허하게 하였다. 그러나 종전의 제14조제2항의 단서 규정 즉, “제16조 각호의 규정에 해당하는 때 또는 어업의 면허 또는 허가를 취소할 사유가 있을 때 이외에는 기간연장을 하여야 한다.”는 의무규정은 삭제되었다.

제14조(어업의 면허 또는 허가의 유효기간)

- ① 어업의 면허 또는 허가의 유효기간은 제8조에 해당하는 어업은 10년, 제11조와 제12조에 해당하는 어업은 5년 이내로 한다.
- ② 어업권은 면허의 유효기간이 만료됨으로써 소멸된다.
- ③ 어업권이 소멸된 그 어장에 새로운 면허를 하는 경우에는 다음 사유가 없는 한 종전의 어업자에게 우선적으로 면허를 한다.
 1. 제20조 제1항 제4호에 해당하는 사유가 있을 때
 2. 어업권이 소멸된 어장의 일부 또는 전부가 소멸 전에 유향 또는 부실관리 되었거나 생산실적이 현저히 불량하였다고 인정될 때

위에서 말하는 제20조제1항 제4호는 “어업의 면허 또는 허가를 받은 자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령·처분·제한이나 조건에 위반한 때”를

의미하는 것이다.

② 어업권의 이전과 담보

제29조를 개정하여 제목을 “어업권의 이전 허가”를 “어업권의 이전·담보”로 하고, 다음과 같이 제1항을 개정하였으며, 한편 제3항을 신설하였다.

- 가. 어업권(공동어업권을 제외한다)은 이를 이전할 수 없다. 다만, 1년이 경과된 후 도지사의 인가를 받아 이전하는 경우와 상속에 의한 이전인 경우에는 그러하지 아니한다.
- 나. 어업권(공동어업권을 제외한다)은 1년 이내에는 담보의 목적으로 할 수 없다.

이와 같이 공동어업권과 개인어업권의 상속을 제외하고는 어업권의 이전과 담보는 원칙적으로 어업권 취득 후 1년이 경과하면 도지사의 허가를 받아 할 수 있게 하였다.

(3) 1972년의 수산업법 개정

① 어업협동조합과 어촌계에 대한 공동어업이외의 어업 면허

1972년 10월 7일에 법률 제2347호에 의하여 개정된 수산업법에서는 다음과 같이 제10조의 2를 신설하여 조합과 어촌계가 종전에는 공동어업만 면허받을 수 있는 조건에서 이로부터는 정치어업과 양식어업에 관해서도 조합과 어촌계가 면허를 받을 수 있게 하였다.

제10조의 2(어업협동조합에 대한 어업의 면허)

일정한 지역안의 어업개발과 그 주민의 이익을 도모하기 위하여 어업협동조합 또는 어촌계에 공동어업이외의 어업을 면허할 수 있으며, 이 경우에 소속어촌계원은 전조 제2항의 규정에 준하여 어업을 할 수 있다.

여기에서 말하는 전조 제2항이란 “어업협동조합의 조합원(어촌계원을 포함한다)은 당해 어업협동조합 또는 어촌계가 향유하는 어업권의 범위 안

에서 어업을 할 수 있다”라는 내용이다. 이는 어업자의 협동조직인 수협계통조직이 공동어업권 이외에도 정치어업과 양식어업의 면허주체가 되게 한 것으로, 이를 계기로 조합과 어촌계는 지선어업인을 위해 어장이용범위를 확대할 수 있는 주도적인 기관으로 역할 할 수 있는 기회가 최초로 부여된 조치였다.

② 어업권 연장제의 부활

수산업법 제14조 제2항과 제3항을 다음과 같이 개정하여 어업권의 연장을 통해 계속 경영할 수 있게 하였다.

가. 행정관청은 전항 단서 및 제4항 각호의 1에 해당하는 사유가 있을 때를 제외하고는 어업권자의 신청에 의하여 면허기간이 만료한 날로부터 전항의 기간 내에서 기간의 연장을 허가하여야 한다.
나. 어업권은 면허의 유효기간 또는 전항의 연장허가기간이 만료됨으로써 소멸된다.

위에서 제2항의 개정은 1971년 개정에서 폐지되었던 연장제를 부활시킨 것이다. 그리고 동년의 개정에서 종전에 삭제되었던 제14조제2항의 어업권 연장면허의 의무규정도 다시 부활시켰다.

③ 담보제의 완화

제29조 제3항 즉, “어업권은 1년 이내에는 담보의 목적으로 할 수 없다”는 규정이 삭제되었다. 이는 1971년의 개정에서 신설된 것인데, 시행 후 얼마 되지 않아 삭제된 것이다. 어업권 제도 개선에 대한 일관된 목적의식이 없이 우왕좌왕하면서 즉흥적으로 제도 개정을 하였다는 비난을 면할 수 없는 일이지는 하지만 제14조와 제29조의 개정은 어업권의 재산권적 성격을 강화한 것이었다.

이와 같이 70년대 초에는 폐지된 법조항이 얼마 되지 않아 다시 부활되는 등 무정견한 수산업법 개정이 되풀이되고 있었던 것이다.

(4) 1975년의 수산업법 개정

① 어업면허 유효기간의 변경

어업의 면허 또는 허가의 유효기간(제14조제1항)을 다음과 같이 개정하였다. 즉, “어업의 면허 또는 허가의 유효기간은 제8조에 해당하는 어업은 5년 이상 10년 이내로 하고, 제11 내지 제13조 및 제23조에 해당하는 어업은 5년 이내로 한다. 다만, 제26조제2항 및 제3항과, 해군기지 기타 다른 법령의 규정에 의한 관계기관과의 협의에 따라 제한 또는 조건을 붙여 면허를 할 때에는 그러하지 아니한다.”고 하였다.

여기에서 제8조에 해당하는 어업이라고 한 것은 면허어업을 지칭하는 것이며, 나머지는 허가어업이다. 면허어업의 유효기간은 종래 일률적으로 10년이었는데, 이를 5년 이상 10년 이내로 개정하였던 것이다. 어업별로 유효기간을 상기 범위 내에서 상이하게 정하였다.

그리고 동 법률의 개정에 따른 수산업법시행령(1976년 7월 9일 개정) 제14조의 10에는 이에 관한 내용을 다음과 같이 상세하게 규정하였다.

수산업법시행령 제14조의 10(어업·면허 등의 유효기간)

- ① 법 제14조제1항의 규정에 의한 어업의 면허 및 허가의 유효기간은 다음 각 호와 같다.
1. 법 제8조 제1항 제1호의 양식어업중 살포식, 투석식 및 축제식은 10년, 건홍식, 수하식, 가두리식 및 축양은 7년

어업권의 유효기간을 정함에 있어서 경영의 안정적 측면에서는 그것이 긴 것이 좋으나 어장의 고도이용이라는 관점에서 보면 그 기간이 너무 긴 것은 바람직하지 않다.

그러나 어업의 특성에 따라 면허기간을 달리하는 것도 어장의 고도이용의 관점에서는 바람직하다고 볼 수 있을 것이다. 일본에서는 1949년 어업권제도 개혁시에 이러한 차이를 두고 있었다. 일본에서는 정치어업은 5

년으로 정하였는데, 기간의 장단을 정함에 있어서는 각 어업의 특성에 관한 충분한 검토를 거쳐야만 합리적인 기간을 정할 수 있을 것이다.

② 어촌계에 대한 어업 면허제도의 신설

제24조에 제4항을 신설하였다. 그 내용은 “법인이 아닌 어촌계가 향유하는 어업권은 이를 어촌계의 총유로 한다.”는 것이었다.

법인격이 없는 어촌계가 총유형태로 어업권을 향유할 수 있게 한 것이다. 총유란 재산에 대한 공동적 소유관계 중에서 단체적 색채가 가장 강한 소유관계로서, 이러한 것은 쥔만 고대의 촌락 공동체에서 전형적으로 볼 수 있는 것으로, 이러한 근대적 소유법체계가 어촌계에 대해서 적용된 것이다. 종래 어촌계에 대해서는 어협이 취득한 어업권을 행사규정에 의하여 행사하는 데 그쳤으나 개정수산업법에서는 어촌계로 하여금 지선 어장을 협업어장으로 이용하게 함으로써 어촌계를 어촌 새마을운동의 주역으로 육성하여 지선어업인의 소득증대에 기여하게 하기 위한 조치가 필요하였던 것이다.

이에 따라 1976년 12월 31일의 수산업협동조합법 개정에서는 제16조의 2를 신설하고 제2항에 “어촌계는 대통령이 정하는 바에 의하여 수산청장의 인가를 받아 법인으로 할 수 있다”고 규정하여 어촌계에 법인격을 부여하는 길을 텃던 것이다.

③ 어촌계에 대한 최우선적 어업면허의 실시

제27조제4항 중 “어업인이 조직하는 법인이 좌의 각호의 전부에 해당할 때에는 전 각항의 규정에 불구하고 제1순위로 한다.”를 “어업인이 조직하는 어업협동조합 또는 어촌계가 다음 각 호의 전부에 해당할 때에는 제1항 내지 제3항의 규정에도 불구하고 어협 또는 어촌계를 제1순위로 한다. 다만, 어업협동조합과 어촌계가 경합된 때에는 어촌계를 그의 선순위로 한다.”로 개정했다.

이상과 같은 수산업법의 개정으로 어촌계가 소정의 요건을 충족하게 되면 다른 모든 면허주체에 비하여 최우선적으로 어업면허를 받을 수 있게 된 것이다. 이는 정부의 적극적인 어촌계의 육성정책을 반영한 법 개정이기도 하였지만, 지선 어장을 지선 어업인의 협업적 이용관리로 유도하려는 제도적 조치에 그 의의를 둔 것 이기도하였다.

④ 어장이용개발제도의 도입

1975년에는 수산업법 제52조를 다음과 같이 개정하여 처음으로 어업면허에 있어서 어장이용개발계획에 기초할 것을 제도화하였다.

제52조(어장의 이용 및 개발계획)

- ① 도지사는 관할수면의 종합적 이용개발을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라서 어장의 이용개발계획을 수립하여 수산청장의 승인을 받아야 한다.
- ② 도지사는 제8조의 규정에 의해 어업의 면허를 할 때에는 제1항의 어장이용 개발계획의 범위 안에서 하여야 한다.

이 규정이 의하여 일본의 어장계획과 유사한 어장이용개발계획제도가 도입되게 된 것이다. 종전에는 무계획적으로 면허를 남발하여 양식업의 경우에는 밀식에 의한 병해의 발생, 양식 미역의 과잉생산에 의한 가격의 폭락 등과 같은 사태가 빈발하는 사례가 많았다. 이러한 점에 비추어 어장이용개발계획에 의하여 계획적, 합리적인 면허제도를 도입함으로써 수면 전체의 종합적 이용에 의한 어업생산력의 지속적 발전을 기하는 동시에 지역간의 균형적 발전을 기할 수 있게 하는 제도적 장치가 마련된 것은 늦은 감은 있지만 당연한 법 개정이었다고 볼 수 있다.

그러나 이 제도는 불비점을 지니고 있었다. 어업면허 시에 일본의 해구어업조정위원회와 같은 민주적 조정 기구의 의견을 반영하는 과정이 결여되어 있었고, 또 그 제도의 적용도 신규면허에만 한정하고 있었기 때문에 기면허어장까지 포함한 포괄적 어장계획 수립을 하는 데는 한계점을 지

니고 있었다.

(5) 1981년의 수산업법 개정

1981년 2월 20일의 수산업법 개정에서는 어업연고권자에 대한 우선권 면허 규정인 제14조제4항을 삭제하였다. 그 대신에 제27조(우선순위)를 개정하여 제2항 제1호에 “그 신청 당시 당해 어업의 어장에 어업권의 유효기간이 만료되는 자”를 신설하고, 종전의 제1호와 제2호는 각각 제2호와 제3호로 하였다. 어촌계에 최우선순위가 주어지는 상황 하에서의 이와 같은 개정은 연고자의 우선권을 약화시키는 결과가 되었다.

(6) 1990년 8월의 수산업법 개정

1990년대에는 1990년, 1995년, 1996년, 1997년, 1999년의 개정 등 모두 6차례의 수산업법 개정이 있었다. 연도별 개정은 5회였으나 1977년에 2차례의 개정이 있었으므로 총 6차례의 개정이 된 것이다. 이 가운데서 면허어업과 어업권제도에 관련된 대폭적인 개정은 1990년과 1995년의 개정이 있다.

1990년 8월 1일에 법률 제4,252호로 개정된 수산업법은 그 개정의 범위가 넓고, 법조문도 종전의 99개조에서 115조로 확대하였다. 동 법 개정 중 어업권제도에 관한 주된 개정내용을 파악하고자 한다.

① 면허의 결격사유규정의 신설

제10조 면허의 결격사유에 관한 규정을 신설했다. 그 내용은 어업을 목적으로 설립되지 아니한 법인이나 단체 및 타도거주자에 대해서는 어업권 취득을 봉쇄하고, 일정 규모 이상의 어장소유자에 대한 추가적 면허를 막기 위한 개정이었다. 이렇게 함으로써 다수의 지선어업인들에게 어장이 용기회를 확대시킬 수 있으며, 제1종 양식어업에 대해서는 기업이나 그 계열기업과 같은 자본의 침투를 막을 수 있다고 본 것이다.

제10조(면허의 결격사유)

시·도지사는 다음 각호의 1에 해당하는 자에 대하여는 어업의 면허를 하여서는 아니 된다.

1. 어업을 목적으로 하지 아니하는 법인 또는 단체
2. 면허를 받고자 하는 수면이 위치하는 서울특별시·직할시 또는 도(이하 “시·도”라 한다)에 1년 전부터 계속하여 주소(법인 또는 단체의 경우에는 주된 사무소의 소재지를 말한다. 이하 같다)를 가지지 아니한 자, 다만, 연결된 서울특별시 및 도의 경우, 직할시 및 도의 경우와 도 및 도 사이에 연결한 시·군의 경우에는 동일한 시·도에 주소를 가진 것으로 본다.
3. 대통령령이 정하는 면적이상의 어장을 가지고 있는 자
4. 농림수산부령이 정하는 기준에 해당하는 기업 및 그 계열기업(제1종 양식어업에 한한다)

② 우선순위 규정의 개정

면허 우선순위 결정에 있어서는 수산기술자에 우선권을 주도록 하는 원칙을 강조하였다. 수산업법시행령 제14조제1항에 의하면 수산기술자라 함은 다음 각 호의 자를 말하는 것으로 되어있다.

1. 국가기술자격법에 의한 수산양식기능자 또는 어로기능사 이상의 자격 취득자
2. 수산계 고등학교이상의 학교를 졸업한 자
3. 농어촌개발특별조치법에 의한 어업인후계자로서 수산청장이 지정하는 교육기관에서 전문기술교육을 이수한 자

이는 양식어업이나 어업에 전문적인 지식을 가진 자에게 지선어장 이용의 우선권을 주어 어장의 고도 이용을 기하고자 한데 목적을 둔 것이다. 한편, 해조류양식어업인 제1종 양식어업의 면허에 있어서는 어촌계에 최우선권을 부여하였다.

③ 어업면허의 유효기간 연장 및 소명요건

어업면허의 유효기간을 일률적으로 10년으로 개정하였다. 제2종 및 제3종 공동어업제도가 폐지되므로 인해 이 개정은 양식어업에 적용되는 것으로, 건홍식, 수하식, 가두리식 및 축양의 유효기간만 7년에서 10년으로 연장하는 셈이 되었다.

제14조(어업면허의 유효기간)

- ① 제8조의 규정에 의한 어업면허의 유효기간은 10년으로 한다. 다만, 제4조제2항의 경우에는 그 유효기간을 10년 이내로 할 수 있다.
- ② 시·도지사는 제1항 단서 및 제34조제1항 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 경우를 제외하고는 어업권자의 신청에 의하여 면허기간이 만료한 날부터 10년의 범위 안에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다. 이 경우 수차에 걸쳐 연장허가를 한 때에는 그 총연장허가기간은 10년을 초과할 수 없다.
- ③ 시·도지사는 어업권자가 유효기간의 연장신청을 하지 아니할 때에는 그 어업권에 대하여 등록된 권리자의 신청에 의하여 그 유효기간의 연장을 허가할 수 있다.
- ④ 어업권은 면허의 유효기간 또는 제2항의 연장허가기간이 만료됨으로써 소멸된다.

④ 어업권의 이전·분할 또는 변경의 요건강화

지구별조합이나 어촌계가 보유하는 어업권을 제외한 경영자면허어업에 대해서는 어업권의 이전·분할 또는 변경에 대하여 종래 취득 후 1년이 경과한 후에 도지사의 허가를 받아 할 수 있었던 것을 3년이 경과한 후에 시장·도지사의 허가를 받아 할 수 있도록 요건을 강화한 것이다.

이것은 어업권의 비어업자에게로 이전·분할을 가급적으로 방지하려는 조치였다고 볼 수 있으나 제18조제2항에서 단체관리어업권은 상호간의 이전·분할이 허용되었다. 이것은 어촌계유나 수산업협동조합유 어업권이 개인에게 전매되는 것을 방지하기 위함이다.

제18조(어업권의 이전·분할 또는 변경)

- ① 어업권은 이를 이전·분할 또는 변경할 수 없다. 다만, 어촌계 및 지구별조합외의 자가 가지고 있는 어업권은 동록한 날부터 3년이 경과된 후, 시·도지사의 허가를 받아 이전·분할 또는 변경하는 경우와 법인의 합병 또는 상속에 의하여 이전 또는 분할하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 시·도지사는 제1항 단서전단의 경우에 어업권을 이전 또는 분할받고자하는 자가 제10조 각호의 1 또는 제11조제2항에 해당할 때에는 그 허가를 하여서는 아니 된다.
- ③ 어촌계 또는 지구별조합이 가지고 있는 어업권은 제1항 본문의 규정에 불구하고 어촌계 또는 지구별조합의 합병·분할 또는 업무구역의 변경으로 인하여 어촌계와 어촌계사이, 지구별조합과 지구별조합사이 또는 어촌계와 지구별조합사이에 서로 이전하거나 분할하는 경우에는 이전 또는 분할할 수 있다.

(7) 1995년 12월의 수산업법 개정

1995년 12월 30일에는 법률 제5,131호로 수산업법 중 개정법률을 공포하고, 이를 공포 후 1년이 경과한 날로부터 시행하도록 하였다. 이 개정은 특히, 양식어업의 면허종류를 패류, 조류, 어류, 및 협동양식과 복합양식으로 확대하여 양식기술발전에 충분히 대응한 개정이었다. 이 개정에서는 어업권제도에 관한 규정도 개정되었는데, 그 주요한 것을 보기로 한다.

① 어업권 주체의 새로운 등장

영어조합법인이 어업의 면허를 받을 수 있는 어업권 주체로 등장하였는데, 조합법인에 관한 규정은 제9조의2를 신설하여 처음으로 수산업법의 적용대상에 포함시켰다. 여기에 관한 규정을 보면, 다음과 같다.

제9조의 2(영어조합법인의 육성)

- ① 어업인은 협업적 어업경영으로 생산성을 높이고 수산물의 공동출하 및 가공·수출 등을 통하여 어가소득을 증대시키기 위하여 영어조합법인을 설립할 수 있다.
 - ② 영어조합법인은 법인으로 한다.
 - ③ 영어조합법인은 어업인중 정관이 정하는 자를 그 조합원으로 한다. 다만, 제9조제2항의 규정에 의하여 협동양식어업의 면허를 취득할 수 있는 영어조합법인의 조합원의 자격·수 기타 필요한 사항은 대통령령이 정한다.
- (이하 조항 생략)

어업인 5명이상이면 조직할 수 있는 상기의 영어조합법인은 지선어장에서의 양식어업을 협업적으로 경영하여 개별경영의 한계를 극복하고, 새로운 양식기술의 어촌확산을 촉진시킴으로써 연안주민들의 공동이익 증진과 함께, 지선어장을 효율적으로 이용하기 위하여 1995년 수산업법 개정을 통하여 정부가 도입한 새로운 어업법인 제도이다.

② 면허 우선순위제도의 개정

제13조 우선순위제도의 개정은 협동양식어업의 우선순위를 어촌계, 영어조합법인, 지구별조합의 순위로 하였다.

제13조 제1항

본문 중 “어업의 면허”를 “어업의 면허(제9조제1항 내지 제4항의 규정에 의한 어업의 면허를 제외한다)”로 하고, 동조 제3항 제1호중 “주소”를 “1년 전부터 계속하여 주소(법인 또는 단체의 경우에는 어업관계사무소의 소재지를 말한다. 이하 같다)”로 하며, 동항 제2호중 “주소”를 “1년 전부터 계속하여 주소”로 한다. 제13조제4항 내지 제6항을 각각 다음과 같이 하고 동조 제7항을 삭제한다.

④ 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 제9조제3항 및 제4항에 해당하는 수면에 어업권을 가지고 있는 자가 그 어업권의 유효기간이 만료되기 전에 당해 어업권의 포기를 조건으로 하여 어업권의 유효기간이 만료되는 자가 없는 다른 수면에 대하여 새로 동종어업의 면허를 받고자 할 때에는 제1항 내지 제3항의 규정된 순서에 의한 순위로 한다.

⑤ 제9조제1항 및 제3항의 규정에 의한 마을어업 및 해조류양식어업등의 면허의 우선 순위는 제9조제1항 및 제3항에 규정된 순서에 의한 순위로 한다.

⑥ 제9조제2항에 의한 협동양식어업의 면허의 우선순위는 제18조제1항의 규정에 의한 이전·분할 등 해양수산부령이 정하는 경우를 제외하고는 제9조제2항에 규정된 순서에 의한 순위로 한다.

(8) 2000년대의 수산업법 개정

2000년대에 들어와서 수산업법은 5차례의 개정이 이루어졌다. 그것은 2000년 1월28일 법률 제6257호, 2001년 1월 29일 법률 제6398호, 동일날짜의 법률 제6399호, 2002년 1월 14일 법률 제6611호, 및 동년 2월 4일 법률 제6656호의 개정이다.

이 가운데서 2001년 1월 28일 법률 제6257호 개정은 어장관리법의 새로운 제정에 따른 관련 조항의 개정이며, 동년 1월 29일 법률 제6398호 개정은 영어법인 육성에 주안을 둔 개정으로, 면허주체에 관련된 사항이 포함되어있다. 동일 날짜의 법률 제6399호 개정은 수산물품질관리법 제정에 따른 개정으로 어업권제도와는 무관하다. 2002년 1월 14일 법률 제6611호의 개정은 기르는어업육성법(2001. 1. 14)의 시행에 따른 개정으로, 특히 면허어업의 어업권자들의 자원조성사업 참여와 관련된 사항을 주요개정내용으로 지적할 수 있다.

이와 같이 2000년대의 수산업법 개정내용은 어업권제도의 근원적 변화를 가져오는 개정사항은 없었다.

다만, 2000년 1월 28일의 수산업법 개정에서는 주로 면허어업과 어업권제도의 운용에 있어서 새로이 제정된 어장관리법의 적용을 받아야 할 5건의 개정이 있었다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 제10조6호와 7호를 종전에는 어선법을 위반한자에 한해서만 어업의 면허를 금지하도록 한 것을 “어장관리법의 위반”을 추가하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업의 면허를 금지한다고 개정하였다. 어업면허의 결격사유를 보다 강화한 조치였다.

둘째, 1999년에 신설된 제13조⑦ 1호의 내용을 어장관리법의 제정으로 「당해 어업의 어장에서 이 법 또는 어장관리법이나 이 법 또는 어장관리법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반하여 행정처분을 받은 자로」 면허우선순위 배제원칙을 명확히 하였다.

셋째, 제30조③항 어업권의 휴업기간 산정에 있어서 “제1항의 기간에는 제34조, 제52조, 또는 제79조의 규정에 의한 명령에 의하여 어업을 정지한 기간과 어장관리법에 의한 어장휴식기간은 이를 어업권 휴업기간에 산입하지 아니한다.”로 개정하였다. 종전의 제72조 어장관리에 관한 명령조항은 어장관리법의 시행으로 삭제한 것이다.

넷째, 제34조 공익상의 요청에 의한 면허어업의 제한 규정에서는 종전에는 어선계류만을 제한대상에 포함한 것을 “어선 출입항”까지도 포함시켜 면허어업에 대한 제한을 보다 엄격히 하였다.

다섯째, 제38조②의 어장관리규약의 보완사항으로 “어장관리법이나 이 법 또는 어장관리법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반되는 때에는”의 내용을 추가하여 어장관리규약을 보다 충실히 운영하도록 하였다.

3. 제도변화의 특질

1) 종합

본 절에서는 지금까지 시대별로 우리나라 어업권 제도의 세부적 특성의 변천에 대해 살펴보았다.

고대의 어장관리제도는 원칙적으로 국가가 관리주체로서 그 관리권을 소유하였으나, 고려 현종시대에 이르러 국가 소유의 어장 수조권이 국가로부터 궁가나 사찰에 하사된 것을 계기로 하여, 그 이후 권문세가에 의한 어업권의 사유화, 독점화의 현상이 두드러지게 되었다. 따라서 어장관리의 주체가 형식적으로는 국가였지만, 실질적으로는 불법적인 사유와 점유에 의한 권문세가였기 때문에 어장관리는 대체로 독점적이고 배타적이었으나, 본질적으로는 무질서하고 소극적이었다.

이와 같이 황폐했던 어장의 국가관리제도는 1894년 갑오경장 이후 새로운 서구제도의 도입으로 본질적인 변천을 초래했다. 1908년(융희 2년) 11월에 공포되고 1909년 4월 1일 시행된(법률 제29호) 우리나라 최초의 서구식 어업 관계 성문법인 어업법에 의하여 어업권을 국가소유제도에서 자본주의식 사유제도로 전환하게 되었다. 곧 어업법에 의하여 처음으로 어업권의 개인 소유가 인정됨으로써 비로소 자본주의적 사유재산제도와 기타 어장에 있어서의 자유 조업을 원칙으로 하는 근대적인 어장관리제도의 기반이 탄생되었다.

그러나 어장에 있어서의 어로 조업을 임의로 할 수 있는 자유 조업 원칙도 공익을 위해서는 수산동식물의 포획·채취에 관한 개인적인 권리는 극도로 제한되었다. 이러한 제한은 어업이 행하여지는 수면이 주로 공유수면이므로 어업 상호간과 다른 산업 및 교통 상에 있어서의 교섭과 그 감독·보호 등에는 공권의 간섭이 필요하고 목적물이 소멸되어서는 어업 자체

의 성립이 곤란했기 때문이었다. 이와 같이 어장의 공공성과 경제성 때문에 개인에 대하여 배타적인 관리 주체를 일반적으로는 인정하지 않았으나, 특별히 그 존재를 필요로 하는 경우에 한하여 개인의 배타권을 인정하였다.¹⁶⁾

1911년 전문 28개조로 된 어업령을 제정 공포하였는데, 한국어업법과 다른 점은 첫째, 전용어업제도의 창설, 둘째, 전용어장의 이용을 둘러싸고 야기될 수 있는 분쟁을 방지하기 위하여 입어의 관행을 인정, 셋째, 어업권 어업어장의 배타적이고 독점적 이용권을 강화하기 위하여 보호구역을 설정한 것을 들 수 있다. 또한 이때부터 어업권을 물권으로 하고 토지에 관한 규정을 준용하게 하였으며, 입어권을 창설하였다.¹⁷⁾

1929년 1월에 공포되고 1930년 5월부터 이를 시행한 조선어업령¹⁸⁾에서는 어업권을 물권으로 하여 등록제도를 도입하였다. 어업령에서는 어업권은 상속, 양도, 공유, 저당 또는 대부의 경우를 제외하고는 권리의 목적이 될 수 없는 것으로 하였고, 그것도 상속의 경우 외에는 면허 관청의 허가 없이 자유 처분을 금지하여 어업권의 재산권성에 제한을 가하고 있었으나, 조선어업령에서는 어업 기술의 발달과 함께 어업권의 경제적 가치를 높일 필요가 있다고 보아 질권에 관한 규정을 제외하고는 어업권을 물권으로 하여 토지에 관한 규정을 준용하도록 하였다. 그리고 존속기간도 종전에 10년이던 것을 20년으로 연장하였다.

1950년대에 이르러 비로소 한국정부는 어업에 관하여 자체적으로 일련의 국가 기본정책의 방향 설정을 도모하였는데, 그 하나는 평화선의 선포였고, 다른 하나는 수산업법의 제정이었다. 정부는 1953년에 제정된 수산업

16) 장지원의 7명, 전게서, 1981, P. 350.

17) 박구병, 전게서, 1983, p. 26.

18) 조선어업령은 총 84개의 조문(부칙 6개조 포함)으로 구성되어 있었으며, 해방 후 미군정 하에서도 계속 유효하였고, 1948년 7월 12일에 제정된 대한민국헌법 제100조의 현행법령은 이 헌법에 저촉되지 아니하는 한 효력을 가진다는 규정에 의하여 대한민국 수립 후에도 수산업의 기본법으로서 계속 효력을 가지게 되었다.

법은 조선어업령상의 어업권제도를 많이 원용하였는데, 1963년의 개정에서는 어업권의 이전 및 담보를 행정관청의 허가에 의하여서만 할 수 있게 하였던 것을 담보만은 자유롭게 할 수 있도록 개정하였다는 점과 동일인의 어업권 집중금지조항¹⁹⁾을 폐지한 점이다. 따라서 1963년 개정의 특징은 어업권의 물권적 성격을 강화시킴과 동시에 도시자본이 연안어장을 지배할 수 있는 가능성을 부여하였다고 할 수 있다.

1971년 개정에서는 어업권의 물권성이 제약을 받는 현상이 나타났다. 즉, 어업권의 무제한연장(기간 만료마다)이 가능하였던 것을 갱신제로 하였고(제14조), 어업권은 행정관청의 인가만 있으면 이전이 가능했고, 담보는 1963년 개정에 의해 아무런 제약이 없이 가능했던 것을 이전, 담보 모두 취득 후 1년이 경과하지 않으면 할 수 없게 한 것 등이다.

1972년 개정에서는 1971년 개정에서 신설된 제29조 3항 「어업권은 1년 이내에는 담보의 목적으로 할 수 없다」의 조항을 삭제하였고, 어업권 갱신제도도 연장·갱신제(10년 연장 후 갱신)로 일부 복고하였다. 수산업협동조합 소유의 공동어업권은 각자 어업을 할 수 있는 권리에서 공동어업권자가 정하고 도지사가 인가한 규정에 의하여 어업을 할 수 있는 권리로 전환하였다. 또한 공동어업권 이외에는 어업권을 취득할 수 없었던 수산업협동조합에 대하여 공동어업권 이외의 어업도 면허받을 수 있도록 하였다.

1995년 12월 개정에서는 양식어업을 제1종 양식어업, 제2종 양식어업으로 구분하던 것을 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업, 마을어업, 협동양식어업으로 구분하였다. 어촌계 등이 어장관리 등에 필요한 규약을 정하는 경우 종전에는 시장·군수·구청장의 승인을 받도록 하던 것을 신고하도록 하였으며, 어업면허의 권한이 시·도지사에게 시장·군수·구청장에게 이관되었다.

19) 1953년 수산업법 제26조(어업권 취득의 제한) 동일인에 대하여서는 동일한 어기의 동종 어업을 1건 이상 면허할 수 없다.

1999년 4월 15일 개정에서는 어업경영상태가 극히 부실하거나 법령을 위반하여 행정처분을 받은 자를 면허어업의 우선순위에서 배제할 수 있도록 하였으며, 법인의 합병이나 상속으로 기준 면적 이상의 어장을 가지게 된 경우, 2년 이내에 이를 처분하도록 한 규정을 폐지하여 어업인의 재산권을 보장하였다.

2000년 1월 개정에서는 어촌계나 지구별 수산업협동조합이 면허 또는 허가받은 어장의 일부를 유어장으로 활용할 수 있도록 하였고, 공익사업의 수행 등으로 인하여 어업권 취소에 따른 어업손실보상을 받은 자에 대하여는 어업면허의 우선순위에서 제외할 수 있도록 하였으며, 어업권을 등록한 날부터 3년이 경과된 후에 이를 이전·분할 또는 변경할 수 있도록 하던 것을 어업을 개시한 후 1년으로 그 제한기간을 단축하였다.

2) 시사점

앞에서 살펴본 바와 같이 어업권제도의 연혁적 고찰을 통하여 특히 다음의 3가지 관점에서 그 특질을 찾고자 하였다. 이를 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 재산권적 특질

어업권이 물권인지 아닌지에 대하여는 종래 많은 논의가 있었고, 또 물권의 정의에 있어서 물건을 지배하는 권리라고 보고, 나아가서 민법에서는 물건이란 유체물로서 이를 동산과 부동산으로 구분하는 것이 일수인데, 그렇다면 어업권에 있어서 수면은 동산도 부동산도 아니므로 참다운 뜻에서 어업권이 물권이 아니라는 학설도 있다.²⁰⁾ 그러나 수면은 일반적인 관

20) 어업권의 객체를 일정수면으로 보는 설과 어업행위로 보는 설이 있는데, 진정한 물권설은 수면설에 의한 것이고, 의제설은 어업행위로 보는 설이다. 전자는 일정한 수역에 대한 배

념에 비추어 보아 유체물임이 우리의 감각에서 보나, 또 적은 분자로써 이루어진 점에서 보면 토지와는 아무런 차이가 없다. 물권의 본질을 검토해 보면 물권이란 사람이 지배할 수 있고, 또 관리할 수 있는 상태에 있는 물건을 생활의 수요에 충족시킬 수 있는 권리라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 성질을 가지고 있는 권리는 성문법상 이를 물권으로 보고 그 효과를 부여하고 보호하는 것이 당연하다(제길우외, 1973, p. 103).

어업권은 특정한 수면에서 어업 즉, 수산동식물을 채취·포획 또는 양식하는 경제활동을 그 권리의 내용으로 하므로 어업권의 목적인 이익은 경제적 이익이고, 따라서 어업권은 하나의 재산권이다. 재산권은 자유로이 양도하거나 담보에 제공할 수 있는 것이 원칙이나, 재산권인 어업권은 공권적 성격이 강한 사권이기 때문에 이러한 양도나 담보에 제공하는 것에 대하여 강력한 제한이 가하여져 있고 타인에 대부하는 것도 원칙적으로 금지되어 있다.

물권은 물건을 직접 지배하는 권리(지배권)로서 배타적 권리이며, 일종의 절대권이다 이러한 점에서 어업권은 일정수면에서 특정어업을 독점적·배타적으로 영위하여 이익을 향수하는 것이며, 그 이익의 향수를 일반인에 대하여 보호하는 법률상의 힘을 가진 절대권이라는 점에서 물권과 그 성질을 같이하는 것이다. 그리고 어업권은 일정한 수면에 고착된 것이기 때문에 진정한 뜻에서 물권의 성질을 가지고 있다. 그렇다고 해서 본질적으로 물권이 아닌 것을 필요에 의하여 물권적 효과를 부여하기 위하여 법의 의제로써 물권으로 간주한 것은 아니다(제길우외, 1973, p. 102). 수산업법 제24조 2항에서 어업권을 물권으로 하고 토지에 관한 규정을 준용한다고 표현하고 있는 것은 민법 제185조와의 관계상 이를 명정한 것이다.

타적 권리이므로 이것을 진정한 물권으로 보는 데 반하여, 후자는 어업권의 내용은 수면이 아니고 어업행위이며, 직접 수산물을 지배하는 것을 내용으로 하는 것이 아니라 채취·포획하여 소유권을 취득할 수 있는 것을 내용으로 하는 것이므로 일종의 물권적 기대권이라고 한다(양세식, 1983, p. 25).

| 표 3-2 | 어업권의 법률적 권리 변화

개정 시기	구분	변경내용	제정 및 개정의 의미
법률제정 (1953년 3월 19일)		• 어업권 취득제한(1인 1건주의) • 담보권의 인정 • 분할·상속·양도 가능	어업권의 재산권적 성격 강화
1963년 법률개정		• 어업권 취득제한(1인 1건주의) 폐지 • 어업권의 담보능력 강화	양식기업의 출현을 촉진
1971년 법률개정		• 어업권의 유효기간 만료시 자동 소멸 • 이전·담보권의 제한(1년 경과후 도지사 인가시 가능)	물권적 효과 감소
1972년 법률개정		• 어업권의 담보제 완화	재산권적 성격의 강화
1975년 법률개정		어촌계에 대한 어업권 부여	총유형태의 소유권 부여
1990년 법률개정		• 면허결격사유 규정 신설 • 이전·분할·변경 요건 강화 (3년 경과후 도지사 인가시 가능)	어업권의 사회적 기능 강화
1995년 법률개정		• 영어조합법인이 어업권 주체로 등장	연안주민의 공동이익 증진 강화 및 어업의 개별경영 한 계 극복

어업권은 물권이므로 객체에 대한 직접적인 배타적 지배권임을 본질로 하며, 타물권과 같이 우선적 효력과 물권적 청구권(물상청구권)이라는 권능을 가진다. 우선적 효력으로서의 내용이 충돌하는 어업권 상호간에 그 효력은 어업권 구성의 시기에 따라 어업권이 이미 성립한 동일 어장에서 동일 내용의 어업권은 양립할 수 없으며, 저당권은 성립 시기에 따라서 순위가 있고 먼저 성립한 것이 우선한다.

(2) 면허의 우선순위

우선순위제도는 선원주의가 아닌 신청자가 경합되더라도 소정의 법정 요건(법 제13조)을 구비한 자를 우선순위로 하고 있다.²¹⁾ 따라서 우선순위에 관한 규정과 면허의 금지에 관한 규정은 재량행위가 아닌 기속행위이

다. 또한 기속행위에는 부관(附款)을 붙일 수 없는 것이 원칙이기도 하다.

우선순위는 크게 일반 우선순위와 특별 우선순위로 대별하고 있다. 먼저 일반 우선순위는 어업자 개인의 경험, 근로조건, 경영 정도, 지역 어민의 참여 정도 등을 기초로 정해지는 경우이다. 반면에 특별 우선순위는 당 해어장에 소재하는 그 지역 어민의 공동 이익을 위하여 공동 경영의 필요가 있다고 인정할 때에는 그 구역 내에 주소를 가진 어민이 조직화하는 법인이 일반 우선순위자에 우선하는 특별 규정을 두고 있다.

어업면허의 신청건수가 면허가능한 수를 초과하게 되면 일정한 기준에 따라 면허 대상자를 선별할 수밖에 없다. 따라서 1953년 수산업법의 제정 시에 우선순위를 기존 어업자를 우대하는 방향으로 정하였다. 그리고 공동으로 어업경영이 필요한 경우의 어업권 면허 우선순위는 그 지역 내에 주

| 표 3-3 | 어업권 우선순위의 변화

개정 시기 \ 구분	변경내용	제정 및 개정의 의미
법률제정 (1953년 3월 19일)	경험자 및 공동경영자 우선	양식면허 행정 및 어장질서 문란의 소지 문제 내재
1971년 법률개정	- 어업권 연장제의 폐지 - 소멸어장에의 새로운 면허시에 종전의 어업권자 우선면허 원칙	어장관리의 강화 및 어장이용 효율화 추진
1975년 법률개정	어촌계 최우선 면허 실시	어업권의 사회적 기능 강화
1990년 법률개정	양식어업의 전문적 지식 소유자(수산기술자 등)에게 우선권 부여	어장의 고도이용 및 어업인의 기술수용력 강화
1995년 법률개정	협동양식어업의 우선순위 변경(어촌계→영어조합법인→지구별조합 순)	양식방법 및 품종의 다양화에 효율적으로 대응

- 21) 허가는 기속 재량행위이므로 출원이 경합되는 경우에는 먼저 출원한 것부터 심사하여 법정요건을 갖춘 때에는 허가하여야 하는 선원주의에 의거한다. 이에 대하여 면허는 공익상 행정청에 대하여 신청자 중에서 보다 확실하게 당해 사업을 수행할 능력자를 선택할 재량이 인정되었다고 할 것이므로 선원주의에 의할 수 없는 것이다.

소를 가진 어업인들이 조직한 법인에게 최우선 순위를 주었다. 이는 당해 어장이 소재하는 그 지역 어업인의 소득 증대를 위한 조치이다.

이와 같은 우선순위 규정은 조선어업령에서 볼 수 없었던 새로운 제도로 수산업법 제정 당시부터 제도화되었다. 에 가장 알맞고 그 정신에 부합된다고 판단했기 때문이다.

수산업법 제정 이후의 어업권 면허 우선순위의 변화를 종합하면 아래의 <표 3-17>과 같다.

(3) 어업권의 존속기간

어업권의 존속기간은 어업의 경영과 어업권의 재산적 가치와 밀접한 관계가 있다. 어업의 경영을 안정되게 하고 어업권의 재산적 가치를 증대시키기 위하여서는 가능한 한 이를 장기로 정하는 것이 좋을 것이다. 그러나 한편으로는 어항의 변동에 따라 어장의 가치도 변화되기 때문에 영구히 방치해 두면 오히려 무가치한 것으로 되기 쉬우므로 적당한 기간을 한정하여 이를 조정하는 것이 공공수면의 합리적 이용이라는 관점에서 보아 당연히 필요한 사항이 될 것이다.

어업권의 존속기간은 면허를 받은 날로부터 10년이며,²²⁾ 시·도지사가 수산업법 제4조 1항의 규정에 의한 어장이용개발계획을 수립하고자 하는 수면이 다른 법령의 규정에 의하여 어업 행위가 제한 또는 금지되고 있는 수면일 경우에는 그 유효기간을 10년 이내로 하고 있다. 그리고 어업권의 존속기간이 만료된 경우에는 어업권의 내용을 변경할 수 없도록 하고 있다. 경신면허를 인정한다는 것은 새로운 면허를 인정하는 것이 되어 신규 어업권 사이에 법적 연속성이 없어지게 되므로 어업권에 설정된 저당권 등

22) 내수면어업으로서의 양식어업은 10년, 정치어업(수산업법에서는 정치망어업에 해당)과 조류채취어업은 5년, 허가어업과 신고어업은 3년으로 규정하고 있다.

의 순위에 변동이 생겨 수산정책상 부적당할 뿐만 아니라, 나아가서는 어업권의 재산적 가치에도 영향을 미치게 된다. 그러므로 수산업법에 있어서는 어업권자의 신청에 의하여 면허기간이 만료된 날로부터 10년의 범위 안에서 유효기간의 연장을 허가하도록 규정하고 있다. 이 경우 수차에 걸쳐 연장허가를 신청한 경우 그 총연장 허가기간은 10년을 초과할 수 없다.²³⁾ 그리고 어업권의 존속기간이 연장되면 그 기간 내의 어업권은 원래의 어업권과 동일하다.

| 표 3-4 | 어업권의 존속기간 변화

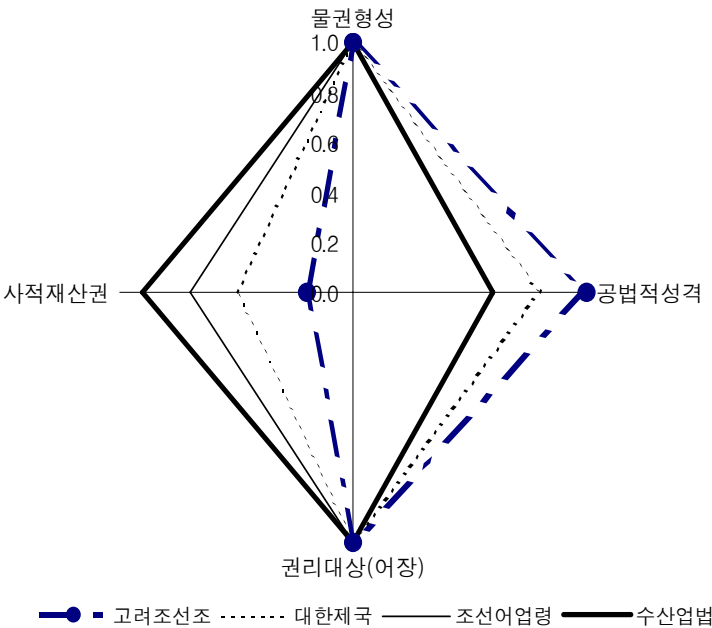
개정시기	구분	변경내용	제정 및 개정의 의미
법률제정 (1953년 3월 19일)		10년 이내, 연장제 실시	어업권의 재산적 가치 증대 및 어업경영의 지속성 강화
1971년 법률개정		면허기간을 10년으로 고정, 연장제 폐지	신규진입의 촉진
1972년 법률개정		어업권 연장제 부활	양식어업 경영의 안정성 제고
1975년 법률개정		면허의 유효기간을 5년 이상 10년 이내로 개정	어장의 효율적 이용 강화
1990년 법률개정		면허기간을 10년으로 환원, 총연장기간 10년 이내	어장의 효율적 이용과 경영의 안정성의 절충

어업권이 어장에 대한 형성권적 속성은 양식어업을 대상으로 할 때 예나 지금이나 동일하므로 거의 차이가 없다. 그러나 어업권의 공익적 개념과 사적 재산권적 성격은 시대별로 매우 크게 차이를 보였다.

고려조선조 등의 과거에는 당연히 개인적 어업권 소유가 매우 희박하고 제한되어 있어 공법적 성격이 매우 강하였으나, 대한제국 이후 개인면허가 확산되면서 사적 재산권적 성격이 부가되기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

23) 수산업법 제14조 2항.

이와 같은 현상에 주목하면, 향후 우리나라의 양식어업 여건 변화에 즈음하여 어업권 관련 제도가 어느 방향으로 개선되어야 하는지 많은 시사점을 제공하고 있다.



| 그림 3-1 | 시기별 어업권 특징의 변천

제 4 장 선진국의 양식어장 이용제도 사례

1. 노르웨이

1) 노르웨이의 양식어업 현황

최근 노르웨이 정부의 수산정책은 ① 살아있는 해양자원에 대한 지속적인 이용 및 관리를 우선과제로 삼고, 이러한 정책으로부터 ② 개별어종의 가치 증대와 ③ 연안어업공동체의 삶의 터전의 유지 및 확대, 그리고 ④ 수산업으로부터의 고용 창출에 중점을 두고 있다.

2005년 말 현재, 노르웨이의 수산물 총 생산량은 3백20만 톤으로 세계 12위에 위치해 있다. 이중 어로어업에 의한 생산량이 전체의 약 80%를 차지하고 있으며, 양식어업은 세계 9위에 해당하는 65만 7천 톤으로 약 20%를 차지하고 있다. 그러나 생산금액에 있어서는 양식어업 생산액이 어선어업 생산액을 능가하고 있으며, 수산물 수출에 있어서도 양식생산물이 전체 수출의 약 절반을 차지하고 있다.

이와 같이 노르웨이 양식어업이 지난 25년 동안 꾸준히 발전해 올 수 있었던 주요 이유는 대서양 연어 때문이었다. 1976년 까지만 하여도 대서양 연어의 생산량은 무지개 송어의 생산량 보다 훨씬 적었다. 그러나 그 이후 대서양 연어에 대한 유전육종기술과 양성기술의 확립과 국내외 시장의 확대 등으로 대서양연어가 노르웨이 양식어업의 대표어종으로 자리매김하였다. 2005년 말 현재, 노르웨이 양식생산량 중 연어양식 생산량은 582천 톤으로 전체양식 생산량의 약 89%를 차지하기에 이르렀다. 그 결과 노르웨이 양식산업은 고도기술의 생산관리와 효율적 경영을 통해 서 세계 최고의 경쟁력을 지닌 국제 식품산업으로 성장하였다.

| 표 4-1 | 2005년도 노르웨이의 어업부문별 수산물 생산 현황

단위: 천 톤

	어업	양식업	총계
세계	94,572	62,959	157,531
노르웨이	2,547	657	3,203
비율 (%)	2.6	1.0	2.0

자료 : FAO, the Norwegian Seafood Export Council, 2007.

| 표 4-2 | 노르웨이 양식 생산량 및 생산액 (1996~2005년)

단위: 톤, 1000USD

연도	생산량	생산액
1996	321,516	997,221
1997	367,617	1,053,882
1998	410,757	1,144,396
1999	475,932	1,339,477
2000	491,329	1,384,659
2001	510,748	1,019,885
2002	551,297	1,164,774
2003	584,423	1,352,165
2004	636,802	1,681,283
2005	656,636	2,072,562

자료 : FAO

2) 노르웨이 양식어장 이용제도의 변화

(1) 2005년 이전

노르웨이 양식산업은 1990년대 초반까지만 하여도 연안지역 경제에 큰 영향을 주지 못하였던 전통적 산업에 불과하였다. 그 당시 양식어업자들은 단지 하나의 면허 밖에 가질 수 없었으며, 양식장의 위치도 면허권자의 소재지로 한정하는 장소적 제한이 있었다. 따라서 개별어업자의 수는 곧 양식어업권의 수와 동일하였다.

이후, 1991년도에 양어법(Fish Farming Act)이 개정되고 양식어업자를 위한 규제가 완화되면서, 노르웨이 양식산업은 소규모 영세양식경영형태에서 대규모 기업양식형태로 구조적인 변화가 일어났다. 기존 양어법의 개정 중에서 가장 큰 영향을 미친 내용은 어업권의 양도를 자유롭게 한 것이다. 개별 양식어업자들은 다른 양식어업자들의 면허어업권을 거래를 통해 자유롭게 매매할 수 있게 되었다. 그 결과 경영 재산성이 높은 양식어업자들은 경영 재산성이 낮은 다른 양식어업자들의 면허어업권을 흡수하는 합병 형식의 소유권 이전을 통해 양식어업 규모를 확장시켜 나갔다.

노르웨이 양식어업이 이와 같은 혁신적인 경영구조를 이룩할 수 있었던 배경에는 사회복지주의에 근간을 둔 건강한 사회보장제도가 있었기 때문이다. 정부에서는 합병한 기업에서 퇴출된 어업인을 적극적으로 고용하도록 유도함과 동시에 이들이 새로운 직장을 찾기까지 사회보장제도에 근거한 생활보장과 철저한 사회 재교육 프로그램을 통해 새로운 업종으로의 전환을 지원하였다.

(2) 2006년 이후

2006년에는 노르웨이 양식어업에 있어서 커다란 제도상의 변화가 있었다. 즉, 기존의 양식어업의 제반 행위를 규율하던 2대 법률규정인 양어법과 바다목장법(Sea-Ranching Act)을 대체하는 수산양식법(Aquaculture Act)이 발효된 것이다. 수산양식법의 제정 목적은 지속가능한 양식산업의 발전과 해양 부가가치 창출이라는 틀 내에서 수산양식업의 수익성 제고와 경쟁력을 향상시키고자 하는 것이다.

이를 위해 수산양식법에서는 입법의 취지를 다음과 같은 세 가지에 두고 있다. 첫째, ‘어업권의 이전’, ‘어업권의 저당’ 등 어업권의 법적권리를 보다 명확히 규정하였고, 기존 법보다 소유권의 규제를 더욱 완화하였다. 둘째, 수산양식업 면허절차의 단순화를 통해 효율성 제고하고자 하였다. 셋

째, 환경규제의 유지 및 연안역의 다른 토지 사용과의 이해 조정 등을 주요 내용으로 다루고 있다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

① 면허의 할당 · 이전 · 저당

노르웨이에서 수산양식면허는 ‘일반적인 금지 행위에 대한 예외적인 허용’의 의미를 담고 있다. 즉, 법률에는 양식어업의 행위를 위한 어업권을 취득하고자 하는 경우에 있어서 어업권자가 준수해야 할 권리와 의무를 명시되어 있다. 이때 권리는 특정 종을, 특정 양만큼, 특정한 장소에서 생산할 수 있는 배타독점적인 권리를 부여한 것이며, 의무는 면허를 발급하고자 할 경우 고려되어야 하는 해양환경의 보전과 지역의 여건 등의 요건에 대한 규율이다.

노르웨이에서 양식면허를 받으려면 어업당국 즉, 어업지방청 이사회에 지원서를 보내기만 하면 된다. 어업당국은 식품안전국, 국립연안행정부, 지방정부 등에 지원 내용에 대한 부문별 평가를 요구하고, 이를 정해진 시간 내에 받아서 면허 발급여부에 대한 최종적인 결론을 내린다. 이러한 절차상의 간소화로 인하여 종래 1년 이상이 걸리던 면허발급 기간이 최근 6개월 이내로 대폭 단축되었다.

노르웨이에 있어서 양식면허의 대상자를 선정하고, 면허의 범위에 대한 결정은 행정부의 재량으로 이루어진다. 그리고 노르웨이의 양식 면허 할당은 어종에 따라 제한할당면허와 연속할당면허의 두 가지로 대별된다. 제한할당면허는 할당량에 비해 지원자가 많아 경쟁이 치열한 연어·송어 양식에 적용되고 있다. 그리고 연속할당면허는 연어·송어 이외의 양식에 적용되고 있다.

제한할당면허에 있어서 면허의 할당과정은 두 단계에 걸쳐서 두 가지 방식으로 진행된다. 먼저 1단계에서는 지원서의 양식경영에 대한 구상이 면허할당에 명문화된 기준을 실현하는 데 적절한지 여부로 평가한다. 지원

서를 구성하고 있는 중요한 평가의 요소에는 재정적인 요건, 실행 계획, 경쟁력 등이 포함된다.

지원서가 요건에 적절하다고 평가되면 다음 단계에 참여할 수 있는 자격이 주어진다. 다음 단계에서는 두 가지 방식이 적용될 수 있는데, 하나는 요금ی 없거나 고정되어 있는 경우에는 1차 평가에서 검증된 지원자를 대상으로 추첨으로 순위를 결정한다. 또 하나는 시장에서 요금이 정해지는 경우로써 공개 혹은 비공개 입찰 라운드를 통해 가장 큰 금액을 제시하는 자가 면허를 할당받게 하는 것이다.

2005년 이전에는 양식어업 면허를 이전하려면 양어법의 적용 대상은 신규 면허의 모양새를 갖춰 관행적인 이전을 허용하였고, 바다목장법의 적용 대상은 이전 자체가 불가능하였다. 2006년부터는 어떠한 공공 승인이나 허가 없이도 양식경영체간에 모든 양식어업 면허의 이전이 가능해졌다. 또한 2006년부터 양식어업 면허에 저당권 설정이 가능하도록 하여 채권자의 선취특권을 위한 담보로 면허가 제공될 수 있게 되었다.

이처럼 이전과 저당의 권리를 강화하는 것은 양식업계에서 제기되는 상업적 필요를 충족시키면서 산업 활동의 예측가능성을 크게 높이고 산업 자본에 대한 접근성을 개선시키는 데 기여할 수 있게 되었다. 특히 저당권의 허용은 수산업회사의 재정신용도를 높이고, 대출 자본에 대한 접근성과 조건을 용이하게 하며, 대출계약을 위한 평가에 있어서도 단기채무에서 장기채무로 전환될 수 있는 효과를 기대할 수 있다.

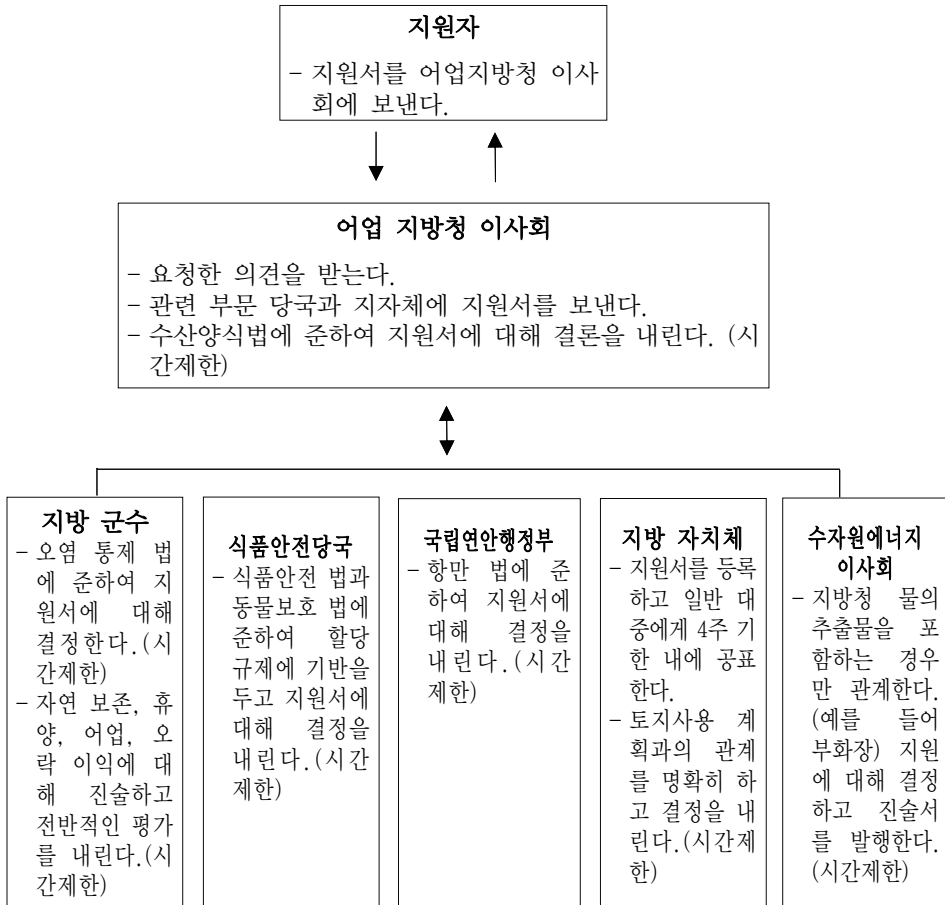
② 환경적 고려

수산양식법에 따르면, 양식경영체가 양식관련 시설을 설치하고, 가동하며, 폐기(abandonment)하는 모든 과정에 있어서 환경과 관련된 사항은 전적으로 책임을 지도록 규율하고 있다.

노르웨이 수산해양부의 법규나 결의에 의하면, 수산양식 어업권을 소지

하고 있는 어업자가 어장환경조사를 필수적으로 수행하여야 하며, 수산양식 시설을 설치·가동·폐기할 장소의 환경상태를 기록하도록 요구하고 있다.

또한 수산양식 어업자는 예외 없이 유기체, 시설, 장비 등의 제거를 포함한, 생산의 전체 또는 일부분이 중단될 경우 해당 장소와 인접 지역을 복구해야 하는 의무가 부여되어 있다. 그리고 수산해양부가 해양 유기체에 특별한 가치가 있는 지역을 보호하기 위해 필요하다면 금지령, 이주 명령, 다른 수산양식 활동 조건 등을 제시할 수 있도록 되어 있다.



| 그림 4-1 | 노르웨이 양식어업 면허 발급 절차

③ 연안역의 다른 이용과의 조화

수산양식법은 노르웨이 수산해양부가 양식어장 이용계획을 결정할 때 토지 사용에 대한 계획도 평가하도록 하고 있다. 특히, 계획된 양식대상수역에 대한 면허신청자의 토지사용 요건, 타 수산양식수역의 대체 이용, 해당 지역의 다른 용도의 토지 사용 등에 대해 평가해야 한다. 이는 연안역의 토지이용에 대해서 양식어장 개발과 다른 용도 사이에 경합성이 커지고 있기 때문이다.

2. 일본

본 절에서는 일본 양식어장 이용제도의 역사적인 전개과정을 고찰하고, 최근에 논의되고 있는 어업분야의 진입자유화론의 배경을 살펴봄으로써 우리나라 양식어장 이용제도의 개선방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1) 양식어장 이용제도의 역사적 전개과정

(1) 메이지(明治)어업법의 제정

메이지시대 이전의 어장 지배 관계를 살펴보면, 일반적으로 어업권 소유의 최우선 순위가 지선어장에 인접한 어촌이었다. 그리고 일부 정치망어업에 있어서는 개인에게 전용시키는 형태도 존재했다(山口和雄編, 1965).

이후 메이지시대에 진입한 메이지 8년(1875년)에는 종래의 어업에 대한 지선어민의 권리 및 관행을 부정하는 해면관유제(海面官有制 : 해면을 정부의 소유로 하는 제도)와 해면차유제(海面借區制 : 정부에게 임차료를 지

불하고 어장을 차용하는 제도)를 강제로 도입하였다. 그러나 종래의 관행에 따라 어업권을 소유하고자 하는 기존 어업인과 새로운 권리를 획득하고자 하는 신규진입자 간의 분쟁이 격화하는 등의 이유로 1년을 넘지 못하고 철폐되었다.

어업관리제도의 확립을 위한 논의는 메이지 30년대에 들어서서 본격적으로 이루어졌다. 그 결과 메이지 34년(1901년)에 「어업법」이 제정되고 이듬해 시행되었다. 그러나 이 법은 현실을 감안하지 못한 점이 많아 9년 뒤인 메이지 43년(1910년)에 「메이지어업법」의 제정으로 이어졌다.

메이지어업법에 의한 어업권의 종류는 전용어업권(현재의 공동어업권), 정치어업권, 구획어업권, 특별어업권의 4종으로 구분하여 과거의 관행을 승계하는 형태로 출발하였다. 한편 신규면허에 대해서는 먼저 신청한 자에게 면허하는 소위 선원주의가 도입되었고, 면허의 존속기간이 20년으로 장기기간이었으며, 존속기간이 만료되면 기존에 면허를 취득한 자에게 우선권이 부여됨으로써 반영구적인 성격을 가지기 시작했다.

이와 같이 어업권의 재산권적 성격이 강화됨에 따라 어업권을 소유한 자가 어장을 행사하지 않고 타인에게 임대하는 비중이 늘어나게 되었다. 이와 같은 이유로 어장의 민주화와 생산력 발전을 도모하기 위해서 어장의 계획적 이용에 대한 요구가 증대되었으나 메이지어업법 체제 하에서는 개선이 힘든 상황이었다(近藤康男, 1975).

(2) 제2차 세계대전 후 어업제도 개혁

제2차 세계대전 이후 일본경제는 붕괴되고 수산업도 전쟁을 통해 엄청난 타격을 받았다. 포츠담(Potsdam)선언의 타결 이후, 어업제도는 농지제도와 마찬가지로 미국 점령군 하에서 봉건적 체제를 반봉건적 체제로 전환하기 위한 시도가 있었다.

① 신어업법의 성립

어업제도의 개혁은 일본 민주화를 위한 중요한 수단으로서 중시되었기 때문에 미 군정 하의 대일이사회에서 논의가 거듭되었다. 한편, 민간부분에서도 어업제도에 대한 각종 개혁안이 발표되었다. 그러나 제도개혁의 주도권은 점령군의 지시에 따르는 일본정부에 의해 이루어졌고, 민간의 대응은 이것에 대한 비판자로서의 역할을 하는 것에 불과했다.

점령군은 1946년 1월 18일, 일본 어업에 대하여 다음과 같이 발표하였다. i) 각 어촌에서 공동조직 하에 어획·가공·운송을 할 것, ii) 어업자의 협동체 또는 어촌·어민조합 등에 어업권을 무상으로 할당할 것, iii) 각 어민 개인의 권리와 인권을 존중하고 최대한의 어획을 추구하도록 할 것 등이다.

1947년 2월의 제25회 대일이사회에서는 일본의 민주화를 위해 어업의 민주화를 촉진하는 방안이 논의되었다. 이 내용은 일본의 민주화를 향한 초기의 점령군의 의향을 나타내고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

이 이사회에서는 앞서 제시한 3 가지 항목을 달성하기 위해 아래와 같은 수단을 강구해야 한다고 발표하였다. i) 어업권은 절대적으로 어업자조합과 어민조합에 부여할 것, ii) 고액 자본을 필요로 하는 사업을 위해 어업자연합체 및 어민연합체 등을 조직할 것, iii) 하천·호수 등에 있어서의 어업권은 실제 업무에 관여(종사)하는 개개인에 부여할 것, iv) 어업권은 특별 사항이 없는 한 저당하거나 판매하면 안 될 것, v) 어업권을 부여하는 조건으로는 적당한 임대료와 세금을 포함시킬 것, vi) 어업권은 모든 사람에 의해 자유롭게 이용되어야 하지만 어류의 보호 규칙에 따를 것, vii) 어업권·어업구역 등에 관한 분쟁을 해결하기 위해 어업관계조정기관을 각 지역에 설치할 것 등이다.

이러한 기준에 준하여 수산국기획실을 중심으로 거듭 검토하여 1947년

1월 7일 1차 개혁안을 발표하였다. 그 중심 내용은 다음과 같다. ① 어업권은 전부 조합 소유로 한다. 이를 위해 개인 소유 어업권은 2년 내에 어업협동조합에 강제적으로 양도한다. 그리고 2년 후에는 전면적으로 정리한다. ② 어업권은 사적재산으로서의 성격을 인정하지 않고 공적 관리권으로 한다. ③ 민주적 조정기구로서 어업조정위원회제도를 만든다.

이와 같은 1차 안은 대일이사회의 지시 및 기본방침과 완전히 일치하였다. 그러나 제2차 세계대전 후 미국을 중심으로 한 서방진영과 구소련을 중심으로 한 동방진영과의 대립이 격렬해짐에 따라 미국의 대일 점령정책이 변경되고, 그 일환으로 이 방안은 점령군에 의해 거부되었다. 한편, 이러한 점령정책의 전환에 따르지 않은 국내의 보수세력도 세력을 얻고 반대론을 제기하였다. 따라서 재검토를 거듭하여 2차 개혁안이 「현행어업제도의 개혁 구상」으로서 1947년 6월 17일에 작성되었다. 2차 개혁안에서 주목해야 할 점은 전용어업권(현재의 공동어업권)외에는 개인에 의한 어장의 점유가 승인되는 등 자본가적 색채가 나타났다.

그러나 2차 개혁안도 점령군이 인정하지 않음으로써 일본 정부는 제3차 개혁안의 검토에 들어갔다. 그 결과가 1947년 12월 7일 「현행어업제도개혁의 구상」으로서 발표되었다. 제3차 개혁안에서는 제2차 개혁안까지 존재하던 어업권 면허에 대한 협동조합 우선성이 없어지고 어업권은 직접 경영하는 자에게 면허한다는 측면이 강화되었다. 그러나 제3차 개혁안은 너무 강한 자본가적 색채를 띠고 있어 반대론자들의 강력한 비판에 직면하게 됨으로써 경제관계관료간담회에서 부결되었다.

개혁안의 제도화를 위한 검토는 이후 계속되어, 제4차 개혁안이 1949년 4월에 발표되고 그 해 5월의 제5회 국회에 제출되었다. 이 개혁안에서는 어업권 면허를 협동조합 우선주의로 하고 있었다. 제3차 개혁안과 제4차 개혁안의 차이점을 열거하면 다음과 같다.

i) 제3차 개혁안에서는 어업권을 정치·구획·공동(根付)어업권의 3가

지로 나누고 이전의 특별어업권·소형정치어업권 등은 허가어업으로 하였다. 그러나 제4차 개혁안에서는 공동어업권을 제1종~제5종의 공동어업권으로 세분화 하고, 그 이전의 특별어업권·소형정치어업권 등을 흡수하여 협동조합 소유의 범위를 넓혔다.

ii) 제3차 개혁안에서는 정치어업권에 대한 협동조합 자영이 제1 우선 순위로 인정되지 않았지만 제4차 개혁안에서는 이를 인정하였다.

제4차 개혁안을 둘러싸고 국회 내에서의 격렬한 논의가 벌어졌다. 그러나 최종적으로는 제4차 안이 참의원 수산위원회 수정안으로 전환되어 1949년 11월 29일 제6회 국회에서 어업법 및 어업법시행법으로 성립되었다.

② 어업권제도 개혁의 실시

신 어업법의 성립에 의해 어업권제도의 개혁이 실시되었다. 당시 일본 정부가 의도한 어업권제도의 주안점은 어업법에 명시된 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 3가지 원칙 하에서 어장이용질서를 개혁하였다.

첫째, 어장이용 관계의 민주화에 의하여 특권적·신분적·관료적 이용을 배제하고, 둘째, 어장의 지주적 소유제를 지양하여 농업의 경자유전원칙과 같은 자영자 우선면허 원칙을 수립하고, 셋째, 영세어업자의 입회어장인 공동어업권 어장을 모두 어업협동조합이 소유·관리하게 하였다.

물론, 이와 같은 정책의도가 법률의 시행 과정에서 충분히 실현되지는 못하였다. 예컨대 자영자 우선면허의 어업 가운데서 다액의 자금이 소요되는 면허어업은 영세 어업인의 협동조직에 의해서는 효율적 경영이 어려우므로 우선순위의 최하위에 위치하는 자본가 개별경영체에 면허된 사례가 많았던 것이다. 그러나 그렇다 하더라도 패전국 일본이 전후 3~4년간의 신중한 연구 검토 끝에 내놓은 새로운 어업제도였으므로 여기에 의해 어장이용질서를 확립하였던 것은 높이 평가하여야 할 것이다.

또한 일본의 어업 면허 할당은 i) 계획적 면허, ii) 일제 신청, iii) 일

제 면허, iv) 최적자 면허의 4원칙에 의거하였다. 이를 실현하기 위하여 어업권의 면허시에는 어장계획수립, 적격성심사, 우선순위결정의 과정을 거치도록 하였다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 어업의 면허에 있어서 계획적 면허가 실현되도록 사전에 어장계획을 수립하게 하였다. 여기서의 어장계획은 ‘수면전체의 종합적 이용의 견지에서 어업 생산력을 발전시키기 위한’ 어업법의 기본 목적에 부합하도록 어장을 어떻게 이용하게 하는가 하는 계획을 말한다. 따라서 어업을 면허하는 도도부현의 지사는 그가 관할하는 공공수면에 대하여 어업을 면허할 경우에는 사전에 어장계획을 수립하여야 하며, 어업의 면허는 이 계획에 의거하여 행하도록 한 것이다.

이에 따라 개별면허 또는 수시로 신청하는 수시면허는 허용될 수 없게 되었다. 이들 면허는 일부 어업권자에 의한 어장의 독점이나 어장이용의 고정화를 초래하게 되어 어장이용의 비민주화와 생산력의 발전 및 어장의 종합적 이용을 저해하는 것이었으므로 그러한 방식을 지양하였던 것이다.

둘째, 어업면허 신청시에는 사전적으로 어장에 대한 충분한 조사 연구와 기술적 검토를 거치고, 어업인의 요구를 기초로 하여 어장의 이용계획을 수립한 이후 신청자의 적격성을 심사하게 하였다. 여기에서 적격성이란 면허를 받을 수 있는 최소한의 자격요건을 말한다.

셋째, 적격성 심사를 통과한 신청자를 대상으로 우선순위에 따라 면허를 하도록 하였다. 따라서 우선순위는 적격성을 지닌 신청자 중에서 면허를 받을 수 있는 서열에 불과한 것이다.

한편, 어업권의 존속기간에 있어서는 종래의 선원주의를 지양하였을 뿐만 아니라 연장제를 폐지하였다. 즉, 어업권 존속기간 만료 후에 어업권을 일제히 무효화하는 방식의 일제갱신에 의하여 일정 기간마다 어업권의 내용과 그 주체를 재검토함으로써 합리적인 면허를 할 수 있게 하였다.

이와 같은 원칙과 기준 하에서 일본의 신어업법에 의한 어업제도개혁

이 실시되었다. 제도개혁의 핵심은 연안어장의 전면적 정리를 목표로 구어업권을 신법 시행 후 2년 내에 소멸시켜 신어업권을 면허하는 것이었다. 일본의 구어업권에 대한 보상은 총액이 181억 엔에 달하였으며, 이 보상금액은 30년 이내에 상환하는 어업권증권으로 교부되었다. 다만 어민단체에 대해서는 이것을 담보로 하여 용자가 이루어졌다.

어업권증권은 어업협동조합의 재건 정비에 보탬이 되었다. 즉, 어업협동조합은 구어업회로부터 물려받은 불량자산과 판매사업의 미수금, 구매사업의 미지급금 등에 의해 경영이 극히 악화된 상태였다. 이에 따라 정부는 1951년에 「농어업협동조합재건정비법」을 제정하고 어업협동조합의 재무건전화를 도모하게 되었다.

장려금도 교부하였지만 어업권증권의 교부와 그 자금화가 어업협동조합의 강화에 기여하였다. 어업권증권 발행 금액의 80% 이상을 차지하는 147억 엔이 어업자단체에 교부되었기 때문이다. 이러한 자금은 생산의 협동화, 어업신용기금협회에 대한 출자, 공동시설·어련·신용어업협동조합연합회(신어련)등에 대한 증자로 전환하여 이후의 어업협동조합운동 전개에 기초를 구축하였다.

| 표 4-3 | 개혁전 어업권의 소유와 임대율

단위: 건

어업권		40,269 건	
	소유자	소유건수	임대율(%)
정치· 기획· 특별	어업회	23,545	92
	개인	10,838	16
	회사	976	44
	시·읍·마을	142	82
	기타	172	39
전용	어업회	4,328	
	개인	210	
	기타	58	

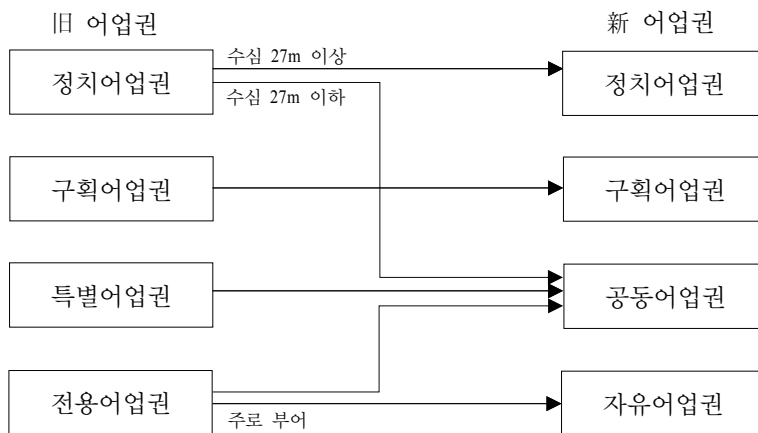
출처: 近藤康男, 「일본어업경제개론」, 농산어촌문화협회, 1975, pp. 376~377

여기서, 구어업권과 신어업권의 관계를 간단하게 표시하면 <그림 4-2>와 같다. 또한 특별어업권과 전용어업권의 일부는 허가어업 및 자유어업으로 되었다.

<표 4-3>은 어업제도개혁 이전의 어장의 소유와 임대 관계를 나타낸 것이다. 표에서 알 수 있는 바와 같이 개혁 이전의 어업권 소유자는 어업회 소유가 많았지만 전용어업권을 제외하고 대부분이 임대된 상태였다. 이러한 어업권 소유형태에서 비롯된 어업협동조합 자영의 어업권에 대한 우선 순위 부여 문제가 신어업법의 성립을 둘러싼 문제로 제기되었다.

③ 1962년의 제2차 어업법 개정

미군 점령 하에서 만들어진 어업제도가 1962년에 개정되었다. 어업권 제도의 주된 개정내용은 다음과 같다. 첫째는 어협관리어업권(공동어업권, 특정구획어업권)에 있어서 조합원 행사권에 관한 개정이다. 종래의 어업법에서는 조합원 행사권의 성격이 명확하지 않아 조합원이면 누구나 양식업을 영위할 권리를 가질 수 있게 되어있다.



| 그림 4-2 | 구 어업권과 신 어업권의 관계

그러나 개정법에서는 특정의 어업에 있어서 특정한 자격이 있는 자에게 어장을 이용할 수 있게 하였다. 이것은 특권적인 어장사용을 인정하는 취지가 아니라 행사자를 특정 시켜 다수 영세어업자의 과도 진입을 제한하여 생산성이 높은 어가경영체를 육성하기 위해서였다.

둘째는 구획어업권 중 기존의 건홍식 양식업, 굴 양식업, 패류 양식업 이외에 새로이 해조류 양식업, 진주모패 양식업, 가두리 양식업을 특정구획어업권에 포함시켜 종래와 같이 지선어민의 대부분이 조합원으로 되어있는 어협을 면허 제1순위로 하였다.

2) 현행 양식어장 관리제도

일본의 어업권에는 정치어업권, 구획어업권 및 공동어업권 3종이 있다. 어업권은 행정관청의 면허에 의하여 설정된 일정 수면을 배타적으로 일정 어업을 영위할 수 있는 권리를 말한다. 어업권은 영리를 목적으로 하기 때문에 시험, 연구, 조사, 교육 등을 위한 목적의 행위는 어업권의 대상이 아니다.

이하로는 어업권 중에서 양식업과 관련이 깊은 구획어업권에 한정하여 설명하기로 한다.

(1) 구획어업의 분류

① 양식방법에 의한 분류

메이지어업법 이래 양식어업을 구획어업이라고 표현하고 있다. 구획어업의 어업분류는 여러 가지가 있으나 어업법 제6조 제4항에서는 양식방법에 따라 다음 3종류로 분류하고 있다.

| 표 4-4 | 구획어업의 분류

분류기준	종류	세부내용
양식 방법	제1종 구획어업	건홍식양식업(김, 굴, 진주모패) 수하식양식업(굴, 진주, 진주모패) 부류·연승식양식업(김, 미역, 다시마) 가두리식양식업(어류)
	제2종 구획어업	축제식양식업 망구획식양식업 연못식양식업
	제3종 구획어업	살포식양식업
면허 방법	경영자면허어업권	진주양식업, 축제식양식업, 망구획식양식업, 연못식양식업
	조합관리어업권 (=특정구획어업권)	건홍식양식업, 해조류양식업, 진주모패양식업, 가두리식양식업, 굴양식업, 살포식양식업

- ㉠ 제1종 구획어업 : 일정 구역 내에서 돌, 기와, 대나무, 나무 등을 부설하여 양식하는 어업
- ㉡ 제2종 구획어업 : 흙, 돌, 대나무, 나무 등으로 둘러싸인 일정 구역 내에서 양식하는 어업
- ㉢ 제3종 구획어업 : 일정 구역 내에서 상기 ①, ② 외의 방법으로 양식하는 어업

② 면허방법에 의한 분류

면허의 방법에는 우리나라의 개인면허에 해당하는 경영자면허어업권과 어촌계면허에 해당하는 조합관리어업권 2종이 있으며, 구획어업권에는 이러한 두 가지 방법에 의해 면허가 주어진다.

㉠ 경영자면허어업권 : 어업을 직접 경영하고 있는 자에게 면허되는 어업권을 말한다. 이러한 어업은 상당한 자본이 소요되어 누구나 쉽게 양식할 수 있는 성질이 아니어서 사전에 경영자를 특정하는 것이 필요한 어업이기 때문에 조합관리가 인정되지 않는다. 예를 들면 진주양식업, 축제식

양식업, 망구획식양식업, 연못식양식업이 포함된다.

㉠ **조합관리어업권**(=특정구획어업권) : 어협(또는 연합회)이 면허를 받아 조합의 법률에 해당하는 어업권행사규칙을 만들어 이 규칙에 의거하여 어업권을 관리하고 조합원에게 어업권을 행사시키는 것을 말한다. 이것은 다수의 연안어업자가 경영할 수 있는 비교적 소규모 양식업종이 대상이다. 예를 들면 건홍식양식업, 해조류양식업, 진주모패양식업, 가두리식양식업, 굴양식업, 살포식양식업이 포함된다.

(2) 어장계획 수립

어업권은 개별 신청, 개별면허가 아닌 사전에 책정된 어장계획에 의해 면허한다. 어장계획은 어업 생산력을 유지 발전시키기 위하여 어장을 어떻게 이용할 것인가를 계획하는 것이다. 어장계획은 넓은 의미에서 공익에 지장을 주어서는 안 되며 어장계획 수립 시에 타 산업 및 유어와의 조정도 필요하다.

어장계획에서 결정하는 사항은 어업법 제11조 1항에서 어업종류, 어장의 위치 및 구역, 어업의 시기, 면허예정일, 신청기간, 지선(관계)지구 등을 들 수 있는데, 주요 내용은 다음 <표 4-5>와 같다.

| 표 4-5 | 어장계획에서 결정하는 사항

결정사항	주요 내용
어업종류	구체적인 어업종류의 명칭을 설정 예) 방어 가두리양식
어장의 위치	어장도를 보지 않아도 추측가능하게 설정 예) 〇〇縣 〇〇市 〇〇町 지선
어장의 구역	기점을 정하여 기점에서 방위 및 거리로 나머지 3점을 설정하고 4점을 연결하여 전체 어장 구역을 표시함.
어업시기	구획어업과 같이 어장을 독점하는 어업의 경우 엄밀히 영업기간만을 한정 할 필요가 있음. 예) 10월에서 이듬해 4월

| 표 4-5 | 어장계획에서 결정하는 사항(계속)

결정사항	주요 내용
면허예정일	어업권을 면허해야하는 예정일을 말하는 것으로 어업권이 설정된 수면의 어업권 존속기간이 만료되는 경우는 만료일 다음으로 함.
신청기간	특별한 규정이 없음.
지선지구	자연적 ²⁴⁾ ·사회적 ²⁵⁾ 조건에 의해 당해 어업이 속해있다고 인정되는 지구 ²⁶⁾ 를 말함.

(3) 어업권의 면허원칙

어업권을 획득하고자 할 경우에는 어업법 제10조에 의거하여 지사에게 신청하도록 되어있다. 어업의 면허신청이 지사에게 제출되면 해구어업조정위원회²⁷⁾의 의견을 들어 신청자에 대한 면허의 적격성이 검토되고, 적격성이 있는 자가 복수일 경우에는 우선순위가 감안되어 최고 우선순위에 해당하는 자에게 어업권이 면허된다.

① 적격성

적격성이란 면허를 받을 수 있는 최소한도의 자격요건이며 신청자가 적격성을 가지지 못하는 경우에는 지사가 어업을 면허해서는 안 되도록 되어있다. 적격성의 기준은 경영자어업면허와 조합관리어업권에서 차이를 보인다.

㉠ 경영자면허어업권

경영자면허어업권의 경우 어업법 제14조 제1항에 따라 다음 4항목의

24) 자연적 조건이란 지리적 조건이라고도 하며 지선지구를 정할 때는 우선 당해 어장에서의 지리적 관점의 판단이 필요하다.

25) 사회적 조건이란 해당 어업에 대한 생활 의존도를 말한다.

26) 속해있다고 인정되는 지구란 이러한 자연적 사회적 조건을 판단하여 해당지역의 어민에게 그 지역의 어장관리를 위임하여 해당 어업을 담당하게 해야 하는 지구를 말한다.

27) 해구어업조정위원회는 어업자 및 어업종사자를 주체로 하는 어업조정기구이며 그 역할은 수면을 종합적으로 이용하고 어업생산력을 발전시켜 어민의 민주화를 도모하는데 있다. 주요 활동내용은 어업계획의 작성, 어업권의 면허, 어업권에 대한 처분 등에 대한 지사에게 답변, 건의사항, 입어권의 설정 등에 관한 재정, 어장이용에 관한 지시 및 어업권의 적격성에 관한 사항의 인정 등이 있다.

하나라도 해당하는 자는 부적격으로 한다.

- i) 어업에 관한 법령을 준수하는 정신이 현저하게 결여된 자
- ii) 노동에 관한 법령을 준수하는 정신이 현저하게 결여된 자
- iii) 어촌의 민주화를 저해한다고 인정되는 자
- iv) 표면상 면허신청한 자가 적격성이 있어도 부적격자가 실제 경영활동을 수행하는 경우

㉠ 조합관리어업권

어업협동조합(또는 연합회)이 구획어업을 자영하는 경우는 상기의 경영자면허어업권의 적격성이 적용되나 자영하지 않고 조합원에게 행사시키는 경우는 별도의 적격성이 요구된다. 즉 이 경우의 적격성의 요건은 어업권이 있는 기존어장의 경우와 신규어장의 경우로 나눌 수 있는데, 먼저 기존어장의 경우에는 어업협동조합에 대하여 다음과 같은 적격성이 요구된다.

- i) 지선지구의 전부 또는 일부를 그 지구 내에 포함 할 것.
- ii) 업종별어업협동조합(또는 연합회)이 아닐 것.
- iii) 지선지구 내에 주소를 가지고 당해 어업을 영위하는 자의 3분의 2 이상(세대단위)을 조합원으로 할 것.

그리고 당해 고시일 이전 1년간 당해 구획어업을 내용으로 하는 특정구획어업권이 설정되지 않은 신규어장의 경우에는 어업협동조합에 대하여 다음과 같은 적격성이 요구된다.

- i) 지선지구의 전부 또는 일부를 그 지구 내에 포함 할 것.
- ii) 업종별어업협동조합(또는 연합회)이 아닐 것.
- iii) 지선지구 내에 주소를 가지고 1년에 90일 이상 연안어업에 종사하는 자의 3분의 2이상(세대단위)을 조합원으로 할 것.

이상을 요약하면, 기존어장의 적합성은 종래부터 당해 어장을 의존해 온 당해 어업(양식업)의 어민(양식업자)에게 어업권 관리를 위임한다는 취지이다. 그러나 신규어장의 적합성은 당해 양식업자가 아니라 종래부터 당

해 어장을 이용해 온 연안 어업자에게 어업권 관리를 위임한다는 점에서 차이가 있다.

② 우선순위

우선순위는 전술한 적격성을 가진 자 중에 면허를 받을 수 있는 순번으로 구획어업권(경영자면허어업권)과 특정구획어업권(조합관리어업권)의 우선순위가 다르다.

㉠ 특정구획어업권을 제외한 구획어업권

㉠ 「진주양식업」

진주양식업의 경우 기존어장에 있어서 우선순위에는 어민 단체가 아니라 특수한 상품생산을 담당하며 특수한 경험을 중시하는 측면이 반영되어 있다.

제1순위 : 진주양식업 경험자(주소가 어디에 있는지는 상관하지 않는다.)

제2순위 : 무경험자(무경험자 중에서 지역 내 주소를 가지지 않은 자보다 가진 자가 선순위로 되어있다.)

㉠ 「진주양식업 이외」

특정구획어업권을 제외한 구획어업권 중에서도 진주양식업을 제외한 축제식양식업, 망구획식양식업, 연못식양식업과 같은 대규모 양식업의 경우에도 어민 단체에 우선순위가 있는 것이 아니라 경험이 중시되어 있으나 진주양식업과는 우선순위 면에서 약간 차이가 있다.

제1순위 : 동종 어업의 경험자, 개인, 지선지구 내에 주소가 있는 자

제2순위 : 다른 연안어업 경험자, 법인, 지선지구 내에 주소가 없는 자

㉠ 특정구획어업권

특정구획어업권어업 면허의 우선순위는 관리어업권으로서의 적격성을 가지는 어업협동조합(또는 연합회)이 신청하는 경우가 최우선이지만 조합의 신청이 없는 경우에는 당해 어업을 영위하고자 하는 경영자에게 직접 면허가 주어진다. 이경우의 우선순위는 다음과 같다.

제1순위 : 어업협동조합 자영

제2순위 : 생산조합

제3순위 : 전술한 진주양식업의 우선순위에 따른다.

(3) 어업권의 존속기간

메이지어업법 하의 어업권은 존속기간을 20년으로 설정하였으며, 어업권의 갱신도 자유롭게 인정되었기 때문에 반영구적 권리로써 어장에 대한 독점적 권리가 부여되었다.

어업권은 재산권의 일종이지만 일단 면허를 받으면 그것이 영원히 특정 어업권자의 배타독점적 권리로 인정 된다면 수면의 고도이용은 도모할 수 없다. 왜냐하면 수면의 생산력은 영구불변하지 않으며 시간이 경과함에 따라 변화하기 때문에 일단 면허한 어업권에 대해서도 일정기간 후에 재검토하여 수면의 생산력과 기술진보등의 변화에 따라 어업권의 내용을 조정해 나가야 한다. 그리고 어업권의 주체를 특정인에게 고정시키지 않고 고도로 어장을 이용하는 자에게 면허하기 위해서 전술한 바와 같이 현행법에 있어서는 어장계획제도를 도입하여 비교적 짧은 어업권의 존속기간을 정하고 있다.

현행법에서 정해진 구획어업권의 존속기간을 보면, 진주양식업과 대규모 해면어류 등의 양식업의 경우는 10년, 특정구획어업권의 경우는 5년으로 되어 있다. 진주양식업의 존속기간이 10년으로 된 이유는 진주생산에

보통 3~4년의 생산기간이 소요되며 생산에 필요한 자본과 설비도 많이 소요되기 때문에 5년간으로서는 경영적인 측면에서 무리가 있기 때문에 10년으로 정하고 있다. 대규모 어류 등의 양식업도 진주양식업과 같이 설비 투자에 많은 자본이 필요하기 때문에 10년으로 되어있다. 특정구획어업권의 경우는 생산기간이 비교적 짧고 5년의 면허기간 중에 수차례의 생산이 보장되기 때문에 5년으로 설정하고 있다.

(5) 어업권의 성질

① 어업을 영위할 권리

어업권은 물권으로서 인정되고 있지만 토지의 경우와는 달리 특정어업을 영위할 권리로서, 환언하면 수산동식물을 채포 또는 양식하는 사업을 행할 권리이기 때문에 수면을 지배 또는 점유하는 권리로 인정된다.

② 어업권의 물권성

어업법 제 23조에서 “어업권은 물권으로 인정하며 토지에 관한 규정을 준용한다.”라고 규정하고 있다. 여기서 어업권의 내용은 어장이라고 하는 특정 수면에 있어서 일정 내용의 어업을 영위하는 권리로서 일반 유체물에 대해 직접 지배하는 것을 본체로 하는 물권과는 은밀한 의미에 있어서 구별되어야 하기 때문에 ‘인증한다’²⁸⁾라고 규정하고 있다.

물권으로 인증되는 결과 발생하는 어업권의 효력으로서의 어업권을 취득하여 경영활동을 통해 발생하는 이익을 방해하는 행위에 대해서 물권적 청구권이 있다. 물권적 청구권에는 반환청구권, 방해배제청구권, 방해예방청구권 3가지가 있다. 이 중 반환청구권은 소유권이 있는 물건을 빼앗겼을

28) 우리나라의 경우 수산업법 제 15조 2항에서 “어업권은 물권으로 하고 이 법에서 정한 것 외는 민법중 토지에 관한 규정을 준용한다.”라고 하여 물권과 어업권을 동일시하고 있다.

경우 반환을 청구하여 돌려받을 권리이나, 어업권의 경우는 물건이 아니기 때문에 여기에는 해당되지 않는다. 방해배제청구권은 어업권을 침해한 경우에 침해를 못하도록 청구하는 권리, 방해예방청구권은 앞으로 방해하지 않도록 조치를 강구하는 권리이다. 이와 같이 물권적 청구권을 가지고 있는 것이 어업권 어업이 다른 허가 어업 및 자유어업과 다른 점이다.

③ 어업권의 담보성

어업권은 신청자 중 적격성 있는 자 가운데 우선순위에 따라 심사하여 면허를 주고 있기 때문에 통상 사유재산과 같이 자유롭게 처분할 수 있는 것은 부적당하다. 따라서 원칙으로 담보는 어업법 제23조의 규정에 의거하여 특별한 경우를 제외하고 제한되어 있다.

④ 어업권의 양도성

어업권의 경우는 일반사유재산과 같이 자유롭게 처분할 수 없으며, 어업법 제23조 1항의 규정에 따라 특별한 예외를 제외하고 원칙으로 이전할 수 없다.

⑤ 어업권의 임대

메이지어업법에 있어서는 어업권의 임대가 인정되었지만, 현행법에 있어서는 어업권은 수면의 종합이용이라는 관점에서 어업조정의 수단으로 인정되고 있는 공적 성격을 가진 권리이기 때문에 어업권의 임대는 어업법 제30조에 따라 일절 금지하고 있다.

3) 진입자유화론의 등장

최근 일본 내각에서는 각 분야의 규제개혁위원회를 통하여 분야별 구조개혁을 위한 전략으로 규제완화를 채용해 오고 있다. 이는 일본의 우체국 민영화 사업에서 전형적으로 나타난 바와 같이 정부의 사업을 가능한

민간으로 이양하고 행정의 정한 여러 규제를 철폐하여 기업이 자유롭게 경쟁하도록 하면 가장 효율적인 경영체가 승리하여 효율이 나쁜 기업은 퇴출되고 국민경제 전체의 효율화가 진전되어 경제는 발전 할 것이라는 진입자유화론이 핵심이다.

수산분야의 진입자유론을 주장하는 수산규제개혁위원회는 일본 어업은 쇠퇴하고 있으며 어업재생은 현재의 어업자에 의해 실현되기 어렵다. 따라서 어업 외부로부터 의욕과 능력이 있는 경영체가 자유로이 진입할 수 있는 구조로 만들 필요가 있다. 특히 양식업과 정치망 어장이 기존 어업자와 어협 위주의 제도로 되어 있는 점을 개정하는 것이 중요하다는 배경 하에서 다음과 같은 개혁의 방향을 제시하고 있다.

첫째, 해양환경의 보존과 수산자원의 유효 이용을 위해 수산자원을 무주물로 취급하지 않고 일본 국민의 공유재산이라는 자리매김을 명확히 한다. 둘째, 수산업의 근본적인 구조개혁은 수산업에의 진입을 완화하는 것이다. 셋째, 수산업의 근본적인 개혁을 위해서는 수산 예산의 탄력적인 개편을 단행해야 한다.

즉, 수산자원을 국민의 공유재산으로 하여 기존어업자가 우선적으로 이용할 수 있는 권리를 부정하고, 기존 어업자와 외부진입희망자간의 자원과 어장에 대한 권리를 동등하게 취급한다는 것을 전제로 외부기업의 신규진입을 촉진하고, 수산 예산을 기존 어업자의 경영유지를 위해서가 아니라 신규진입자의 경영 발전을 위해 이용해야 한다는 것이다.

그러나 진입자유화론에 대하여 “수산규제개혁위원회는 연안어업의 조밀성, 어업의 오랜 역사성, 어업자 집단에 의한 어장 이용의 자치적 결정 전통 등 일본의 어업조건에 적합한 일본적 어업관리와 자원관리의 유효성을 부정하고 어업의 규모가 작은 외국의 실험적인 제도를 도입해야 한다고 제언하고 있는데, 그 근거로써 외국의 어업은 의식적으로 설계된 새로운 자원관리 방식에 의해 성립되었다라고 하는 사실과 다른 외국 숭배적 평가

가 수산규제개혁 위원회에 내포되어 있다”라고 평가하여 검토되지 않은 외국의 어업정책 도입에 신중해야 한다고 주장하고 있다(加瀬和俊, 2008).

3. 종합 및 시사점

1) 종합

노르웨이 양식산업의 대규모 기업화의 주요 원동력은 사회복지주의를 근간으로 한 건강한 사회보장제도와 양식산업의 규모화를 위한 과감한 규제완화를 들 수 있다. 노르웨이 양식산업은 철저히 시장경제를 중심으로 개별어업자들이 움직여지고 있음을 간과하지 말아야 한다. 즉, 시장에 의해 개별어업자들의 진입과 퇴출이 자유로우며, 퇴출된 기업에 대한 정부의 지원은 아주 낮은 수준이었다.

2006년 이후 노르웨이는 기존의 양어법과 바다목장법을 대체한 수산양식법을 발효하였다. 새로운 법의 목표는 지속가능한 발전과 해양 부가가치 창출의 공헌이라는 틀 내에서 수산양식업의 수익성과 경쟁력을 촉진하는 것이다. 이를 위해 정부는 면허의 이전권·저당권과 더불어 소유권 충족사항의 규제완화를 단행하여 타 산업과 연관되는 산업의 표준화에 도움을 주고 미래의 도전에 대한 산업의 적응성을 제고하고자 하였다.

연안역에서 다른 용도의 토지 사용 및 사용자의 이해관계를 고려하는 부분도 수산양식법의 핵심내용을 이룬다. 이전의 환경 조치들이 수산양식법에서도 유지되고, 환경보전 조항은 환경을 보호하기 위한 새로운 요건과 조치로 이어지고 있다. 또한 다양한 형태의 수산양식, 토지 사용, 사용자 이해를 위해 해양 지역이 가장 잘 이용되는지 평가하도록 하여 수산업과 기타 사회적 이해관계가 공존하는 데 기여하고 있다.

한편 일본의 양식어장 이용제도는 어장의 이용 및 관리의 주체가 어촌

계인 우리나라의 면허어업권 제도와 유사한 어업협동조합(이하 ‘어협’)으로 되어 있다. 반면에 일부 대규모 양식어업²⁹⁾을 제외한 나머지 구획어업권은 조합으로 하여금 어업권을 공적으로 관리해 나가도록 하는 것이 우리나라와 크게 다른 점이다.

일본이 어업권의 공적관리를 강화하고 있는 이유는 첫째, 어촌지역의 민주적 경제발전을 위해서나 연안어장의 환경관리라고 하는 공익적 목적을 달성하기 위해서는 개인의 어업행위를 제한하고 규제해 갈 필요가 있다는 것이며, 둘째, 양식어업의 건전한 발전을 위해서는 상업자본의 과도한 침투를 막고 양식어장 환경을 광역 관리할 필요가 있다는 것이다.

그런데 최근 구획어업권에 대하여 어업외자본의 진입을 제도적으로 제한하는 현행 조합관리방식에 개혁이 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 소위 진입자유론이 여기에 해당되는데, 그 주된 내용은 양식업분야의 진입자유화와 자유조업, 그리고 어획할당량제로 요약할 수 있다.

2) 시사점

최근 노르웨이를 비롯하여 어업외 자본을 인정하고 있는 양식선진국에서는 어류 양식기술이 일반제조업과 유사한 단계에 돌입해 있으며, 시장경제를 전제로 기술개발 및 판매력 강화로 국제경쟁력을 가진 대규모 양식기업들이 성장하고 있다. 또한 우리나라와 유사한 어업제도 하에 있는 일본에서도 첨단적 대규모 경영이 출현하고 있으며 가족경영의 규모화도 진전되고 있다.

이러한 현실을 감안할 때, 우리나라와 같이 종래의 소규모 가족 중심적 양식구조 하에서는 생산비 절감효과를 기대하기 힘들고, WTO/ DDA, FTA 협상진전이 가속화됨에 따라 수입양식수산물의 공격에 경쟁력을 상실

29) 진주양식업, 축제식양식업, 망구획식양식업, 연못식양식업 등

할 수밖에 없는 실정이다. 따라서 우리나라 양식경영체에 있어서 자립경영의 필수조건인 규모화가 정책적으로 고려되어야 하는 단계에 들어섰다고 볼 수 있다

그런데 규모화를 실현하기 위해 서구와 같이 규제완화를 통해 어업의 자본의 양식업으로의 진입을 촉진시켜 경쟁을 통해 대규모 양식기업을 육성하는 방안은 현실성이 떨어지는 것으로 판단된다. 사회 문화적 여건을 무시하더라도 무엇보다 서구의 자연환경 조건과 우리나라의 자연환경은 현저한 차이가 있기 때문이다. 서구와 달리 우리나라의 양식자연 환경은 수온의 월별 변화가 심하고, 태풍, 적조 등의 자연재해에 노출되어 있다. 이러한 자연환경 변화에 따른 경영위험이 상대적으로 크기 때문에 대기업은 지속적 양식생산을 담당하는 주체로 적합하지 않다.

그리고 어류와 전복을 제외한 굴, 미역, 김 등의 양식업은 수온변화로 인하여 양식어기가 존재하여 연중 지속적인 생산이 어렵기 때문에 고정비용 부담이 큰 대규모 기업에게 적합하지 않다.

우리나라와 상황이 다른 서구의 사례는 제외하고서라도 우리나라와 어업환경이 유사한 일본의 특정구획어업권에 있어서는 가족경영체의 규모화가 진전되고 있다. 최근 일본 정부는 양식수산물의 과잉생산 등으로 인한 양식수산물의 가격 하락을 방지하기 위하여 신규 양식어업 면허를 불허하고 있는데, 양식어장의 외연적·양적 확대가 제한됨에 따라 개별 양식어가는 가격하락으로 감소된 소득을 보전하기 위하여 생산량을 증가시키고 있다.

양식어가가 한정된 어장 내에서 생산량을 증가시킬 수 있는 방법은 밀식 및 불법 초과시설 그리고 개별 경영체의 규모 확대를 들 수 있는데, 개별 양식어가의 규모 확대는 양식경영 악화로 폐업한 양식 경영체의 어장을 경영능력이 뛰어난 잔존 경영체가 나누는 방식으로 이루어진다. 일본의 양식어장은 전술한 바와 같이 조합원 즉 양식어가의 개인소유가 아니라 대부분 어협의 소유로 되어있기 때문에 우리나라와 같이 신규어장을 확보하기

위하여 막대한 어장구입 자금이 소요되지 않는다.

어업권은 재산권의 일종이지만 일단 면허를 받으면 그것이 영원히 특정 어업권자의 것이 된다면 수면의 고도이용은 도모할 수 없다. 왜냐하면 수면의 생산력은 영구불변하지 않으며 시간이 경과함에 따라 변화하기 때문에 일단 면허한 어업권에 대해서도 일정기간 후에 재검토하여 수면의 생산력과 기술진보등의 변화에 따라 어업권의 내용을 조정해 나가야 한다.

그러나 우리나라의 양식어장은 반영구적 권리로써 어장이 개인에게 독점되어 농지와 같은 개인 재산권적 성격이 강하여 일본과 같이 규모화를 위해 제한적이거나 양식어장 소유의 유동성을 확보하기가 곤란한 실정이다.

이상과 같은 분석과 고찰의 결과를 토대로 우리나라 양식어가의 경영 규모 확대 방안을 마련하기 위한 시사점을 고찰하면 다음과 같다.

첫째, 일본 사례에서 살펴보았듯이, 양식어장을 정부의 예산으로 매입하여 새로운 양식어장 이용관리 체계를 구축하는 방안을 생각할 수 있다. 이와 같은 예산 투입 방식은 새로이 설정되는 이용관리 체계의 유형에 따라 다소 차이는 있다. 이와 같은 유형으로는 우선 일본처럼 생산자 조합이 구어업권을 매입토록 하고 그 자금 조달을 위한 채권을 정부가 단계적으로 매입해 주는 방안과, 혹은 정부 예산을 직접 어업권 매입에 투입하여 규모화를 지원하는 방안 등이 그것이다.

어떤 방식이든 이와 같은 접근 방법은 정부 예산을 근거로 추진하는 사업이므로, 1) 막대한 예산이 소요되어 기회비용 측면에서 현실적으로 감당할 수 없을 뿐 아니라, 2) 실질적으로 민간소유 어업권을 정부가 직접 개입하는 방식으로 해결함으로써 또다시 유사한 상황이 발생시 어업권 매입을 통한 문제해결의 기대감 때문에 어업경영상의 도덕적 해이(moral hazard)가 가장 심각해질 것으로 예상된다.

무엇보다도 일본의 양식어업권 관리 체제는 이미 50여 년전에 마련된 것으로서, 양식어장 이용관리 방식을 지역사회와 생산자 조합을 중심에 두

고 이를 정부가 지지하는 정책으로 추진된 것이다. 그러나 시대적으로 급속히 개방화가 진행되고 있는 최근 우리나라의 양식어업의 여건변화는 시장지향적인 양식어장 이용관리 방식의 도입이 불가피한 상황으로 평가되고 있다.

둘째, 어업권의 이전을 동반하지 않는 부분적인 어업제도 개선을 통해 어장의 유동화를 촉진시켜 임차형 대규모 경영체를 육성시키는 방안을 고려할 수 있다. 소위 어장 장기임대차 사업으로 명명할 수 있다. 이와 같은 방식은 기존의 어업권 제도를 거의 그대로 두고 실효성 있는 어장의 이용체계를 도입하는 것이 목적이다. 그러나 이 방안도 수산업법 제32조 “어업권자는 타인으로 하여금 사실상 당해 어업의 경영을 지배하게 하여서는 아니 된다.”라는 조항과 제33조 “어업권은 이를 임대차의 목적으로 할 수 없다”라는 조항 등의 개정이 요구된다.

어촌의 민주화를 도모하기 위하여 현행의 어업제도가 유지되고 있다. 그러나 현실적으로 양식어가는 경영 채산성 개선을 위해 불법으로 신규어장을 확보하고 있는 실정이기 때문에 이를 제도적으로 보완하여 어장의 유동성을 확보하는 방안이 시급하기 때문이다. 다만, 이와 같은 상황에서 양식어장의 임대인에 대한 법적인 지위에 대해서는 도덕적 해이가 발생하지 않도록 적절한 수준으로 재검토되어야 할 것이다. 이와 같은 어업권 유동화 방안에 대해서는 면밀한 검토가 필요할 것이다.

셋째, 어업권의 이전·분할 등에 관한 전면적인 어업권 제도 개선을 통해 어장의 거래를 활성화함으로써 새로운 진입자의 참여를 보장하고 대규모 경영체가 탄생할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 이를 위해서는 우리나라의 현행 어업권 제도의 실태 파악과 제도 개선 방안 등이 먼저 제시되어야 하고, 어업권 거래 제도를 활성화할 수 있도록 이를 현실적으로 뒷받침할 수 있는 다양한 제도적 장치가 강구되어야 할 것이다. 일본에서는 과거 정부의 직접 지원을 통한 어업권 매입이 가능했으므로 어업인과 정부간

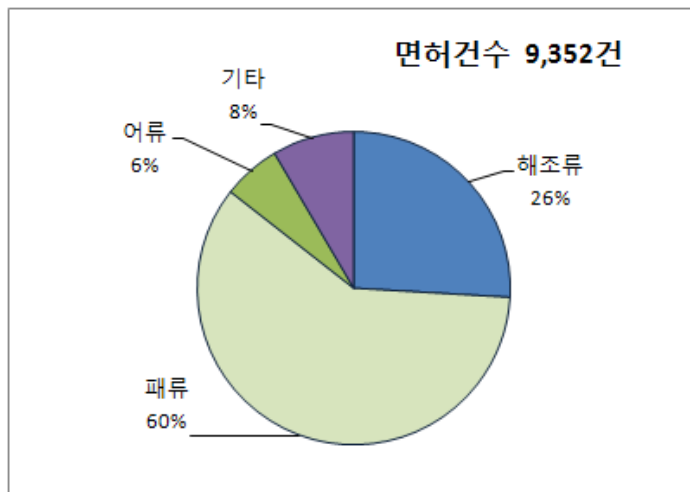
의 상충관계가 거의 없었다. 그러나 여기서 제시된 바처럼 시장지향적 어업권 거래제도 도입 방안은 기존의 어업권 보유자들로부터 다소간의 기득권의 보호를 위한 민원제기 등의 정책적 비용이 발생할 것으로 예상되지만, 앞서 정부의 직접적 예산 투입시의 기회비용 보다는 훨씬 낮을 것으로 평가된다.

제 5 장 양식어업 어업권 실태와 문제점

1. 양식면허 어업권 실태

1) 품종별 실태

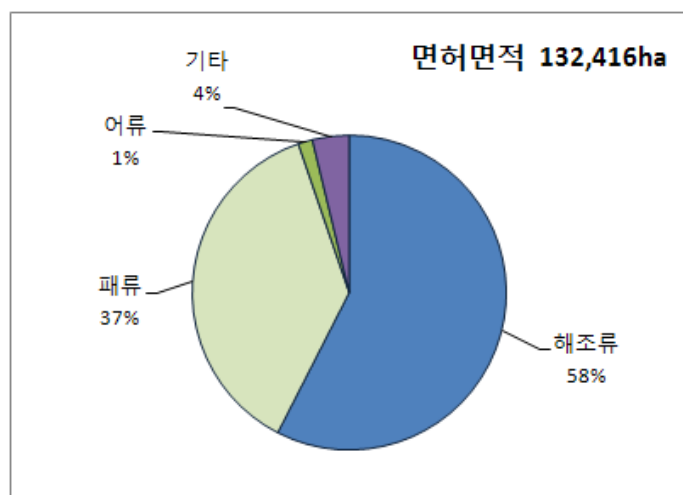
2007년 말 기준으로 우리나라의 양식어업 면허건수는 9,352건에 면허면적은 132,416ha에 달한다. 면허건수로 보면 패류가 5,577건(60%)으로 가장 많고 해조류 2,425(26%), 어류 560건(6%) 등의 순이다. 면허면적으로 보면 해조류가 76,183ha(58%)로 가장 많고 패류 49,261ha(37%), 어류 1,963ha(1%) 등의 순이다. 이에 따라 해조류가 건당 면허면적이 가장 크고, 패류, 어류가 그 다음 순이다.



주 : 마을어업 제외

자료 : 농림수산식품부, 내부자료

| 그림 5-1 | 양식어업별 면허건수 분포(2007년)



주 : 마을어업 제외

자료 : 농림수산식품부, 내부자료

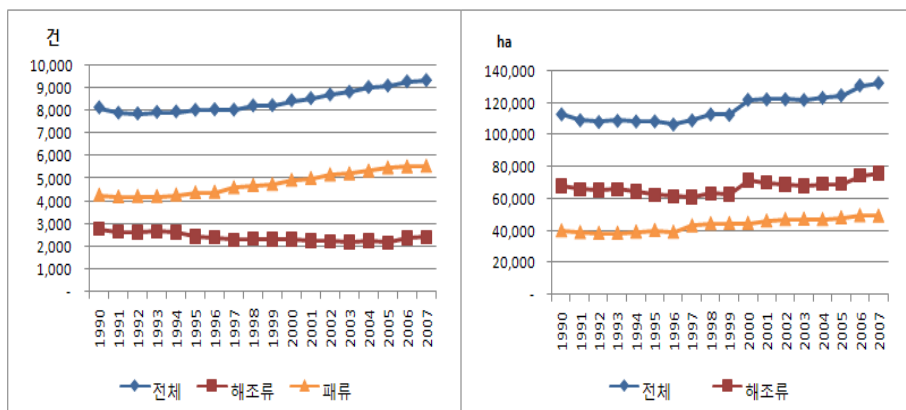
| 그림 5-2 | 양식어업별 면허면적 분포(2007년)

1990년부터 2007년까지 연도별로 양식어업권의 추이를 살펴보면 면허건수, 면허면적 모두 꾸준히 늘어나고 있음을 알 수 있다. 이 기간 동안 연평균 증가율은 각각 0.8%, 0.9%이다.

양식어업별로는 해조류가 면허건수는 계속 감소하고 있지만 면허면적은 2000년 이후 늘어나고 있는 추세를 보인다. 이와 달리 패류는 면허건수·면허면적 모두 꾸준히 증가하고 있다. 특히 면허건수의 증가세가 두드러지고 있는데, 이는 전복 가두리와 같이 면허면적은 크지 않지만 건수가 많은 품종의 양식이 늘었기 때문으로 풀이된다.

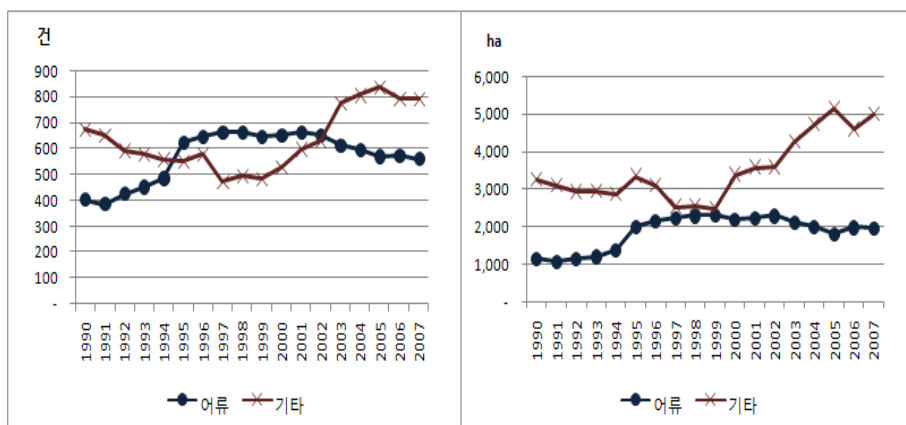
어류는 면허건수·면허면적 모두 1990년대 중반 들어 급격하게 늘어난 후 그 상태가 지속되다가 2003년 이후 감소하고 있다. 이와는 대조적으로 명게, 새우 등 기타 수산물은 1990년대말까지 면허건수·면허면적 모두 2000년대 들어서면서 크게 늘어나는 추세를 보인다.

이를 양식어업별 내에서 품종별로 자세히 살펴보면 다음과 같다.



자료 : 농림수산식품부, 내부자료

| 그림 5-3 | 전체 · 해조류 · 패류의 면허건수 · 면적 추이(1990~2007년)



자료 : 농림수산식품부, 내부자료

| 그림 5-4 | 어류 · 기타의 면허건수 · 면적 추이(1990~2007년)

(1) 해조류

해조류 내에서는 가장 비중이 큰 김의 경우 면허건수는 1990년 이후 절반 이상 줄었으나 면허면적은 크게 차이가 없는 것으로 나타났다.

미역은 2000년까지는 면허건수 · 면허면적이 늘었으나 그 이후 급격한 감소세를 보이고 있다. 이는 미역에서 다시마로 품종 전환이 일어났기 때

문이다. 2000년 이전 양식어업권이 거의 없었던 다시마는 2000년 이후 급격히 늘어나 2007년 현재 미역보다 면허건수·면적을 넘어서고 있다. 이밖에 파래, 톳도 2000년 이후 양식어업권이 크게 증가하고 있다.

| 표 5-1 | 해조류의 양식어업권 주이

단위 : 건, ha, %

구분	1990년		2000년		2005년		2007년		연평균 증가율	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
계	2,779	68,428	2,331	71,543	2,194	69,503	2,425	76,183	-0.8	0.6
김	2,159	56,536	1,289	55,510	944	51,894	948	55,672	-4.7	-0.1
미역	573	11,577	730	12,317	499	5,873	455	5,308	-1.3	-4.5
다시마	6	30	113	1,376	390	5,283	514	6,816	29.9	37.6
파래	8	61	16	401	36	2,130	69	2,604	13.5	24.7
우무가사리	2	12	-	-	-	-	-	-		
톳	29	197	167	1,836	291	4,001	356	4,852	15.9	20.7
갈래공보	1	10	-	-	-	-	-	-		
참모자반	1	5	16	103	27	228	37	347	23.7	28.3
기타	-	-	-	-	7	94	46	584		

자료 : 농림수산식품부, 내부자료

(2) 패류

1990년 이후 주요 패류 양식 품종은 전반적으로 면허면적이 축소되고 있는 양상을 보이고 있다. 굴은 완만한 감소세에 있고, 바지락·고막·백합·홍합은 최근 완만한 증가세 또는 정체 상태를 보이고 있으나 1990년에 비하면 축소되었다. 가리비는 1990년대 후반에 면허건수·면허면적이 크게 늘었으나 생산성이 떨어지면서 멍게 등 다른 품종으로 전환함에 따라 계속 축소되고 있다. 이와 달리 전복·소라는 전복 가두리 양식의 도입으로 면허건수·면허면적이 급격히 확대되었다가 최근에는 감소하고 있다.

| 표 5-2 | 패류의 양식어업권 주어

단위 : 건, ha, %

구분	1990년		2000년		2005년		2007년		연평균 증가율	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
계	4,292	40,071	4,952	44,819	5,510	48,193	5,577	49,261	1.6	1.2
굴	1,036	8,466	1,172	8,129	1,215	8,043	1,182	7,641	0.8	-0.6
피조개	838	7,946	895	8,322	862	7,974	857	8,053	0.1	0.1
바지락	706	7,494	580	5,433	631	6,025	633	6,353	-0.6	-1.0
고막	304	4,505	213	2,882	213	3,058	217	3,110	-2.0	-2.2
가무락	119	1,137	104	1,066	111	1,013	112	1,038	-0.4	-0.5
새꼬막	665	7,114	912	10,628	876	10,053	850	9,771	1.5	1.9
백합	19	576	13	170	22	375	24	375	1.4	-2.5
홍합	129	827	138	781	154	715	171	785	1.7	-0.3
가리비	10	100	197	1,638	139	1,401	126	1,280	16.1	16.2
전복, 소라	398	1,304	661	5,114	1,189	8,631	1,174	7,822	6.6	11.1
진주조개	32	95	35	100	39	114	34	107	0.4	0.7
전복진주	3	2	5	8	-	-	-	-	-	-
개량조개	-	-	5	274	8	261	9	279	-	-
동죽	25	317	15	214	9	104	1	12	- 17.2	- 17.5
개조개	4	138	2	24	-	-	-	-	-	-
기타(맛등)	5	50	5	36	42	426	187	2,635	23.7	26.3

자료 : 농림수산식품부, 내부자료

(3) 어류

어류는 다른 부류와 달리 품종이 아닌 양식방법으로 면허가 부여된다. 육상수조식이 신고어업으로 전환되면서 가두리식과 축제식 두 가지가 있다. 1990년에는 축제식이 가두리식보다 어업권이 많았으나 2000년을 전후로 가두리식이 급격히 증가하면서 어류 양식을 주도하고 있다. 그러나 2000년 면허건수·면허면적은 줄어들고 있는 양상이다. 축제식은 어업권 규모의 증감이 반복되고 있는데 최근의 증가세는 전어 양식에 기인하고 있다.

| 표 5-3 | 어류의 양식어업권 추이

단위 : 건, ha, %

구분	1990년		2000년		2005년		2007년		연평균 증가율	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
계	404	1,158	653	2,216	570	1,822	560	1,963	1.9	3.2
가두리식	278	370	506	1,342	468	1,211	438	1,174	2.7	7.0
축제식	126	788	147	874	102	611	122	789	-0.2	0.0

자료 : 농림수산식품부, 내부자료

(4) 기타 수산물

기타 수산물의 대표적인 품종인 새우와 멍게는 1990년에 비해 면허면적이 축소되었다. 그러나 새우가 2000년 이후 지속적인 감소세에 있다면 멍게는 2000년까지 크게 줄었다가 그 이후 계속 늘어나고 있는 추세라는 점에서 대조적이다. 신규 양식 품종이라 할 수 있는 미더덕도 2000년 이후 제도적으로 면허어업에 편입되었으며 해삼도 면허건수·면허면적이 계속 확대되고 있다.

| 표 5-4 | 기타 수산물의 양식어업권 추이

단위 : 건, ha, %

구분	1990년		2000년		2005년		2007년		연평균 증가율	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
계	672	3,267	525	3,395	836	5,150	790	5,009	1.0	2.5
새우	29	1,020	89	1,168	106	949	64	688	4.8	-2.3
멍게	617	2,145	411	1,384	473	1,598	494	1,731	-1.3	-1.3
미더덕	-	-	-	-	171	669	159	619		
해삼	1	1	4	13	21	150	42	365	24.6	41.5
기타	25	101	21	830	65	1,784	31	1,606	1.3	17.7

주 : 새우는 축제식 양식에 국한함

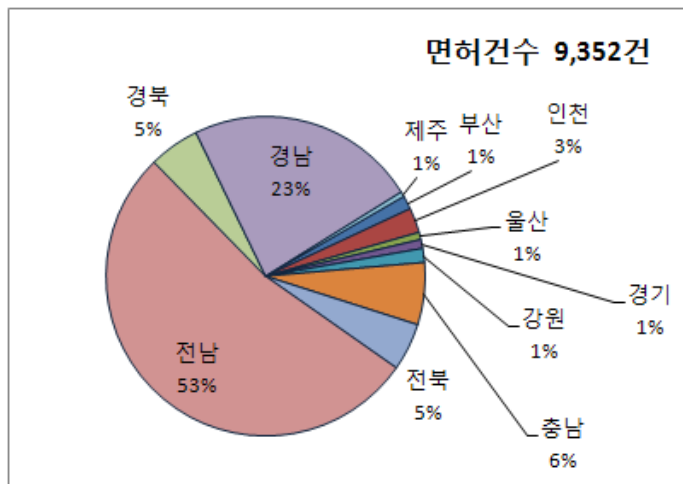
자료 : 농림수산식품부, 내부자료

2) 지역별 실태

양식어업은 자연 조건에 기초한 산업이어서 환경의 영향을 크게 받는다. 따라서 지역적으로 편중되는 특징을 보이고 있다.

2007년 현재 면허건수로는 전남이 4,951건(53%)로 절반을 넘고 경남이 2,185건(23%)으로 전남을 제외한 나머지 어업권의 절반을 차지하고 있다. 그 뒤를 충남 589건(6%), 경북 480건(5%), 전북 450건(5%) 등이 잇고 있다.

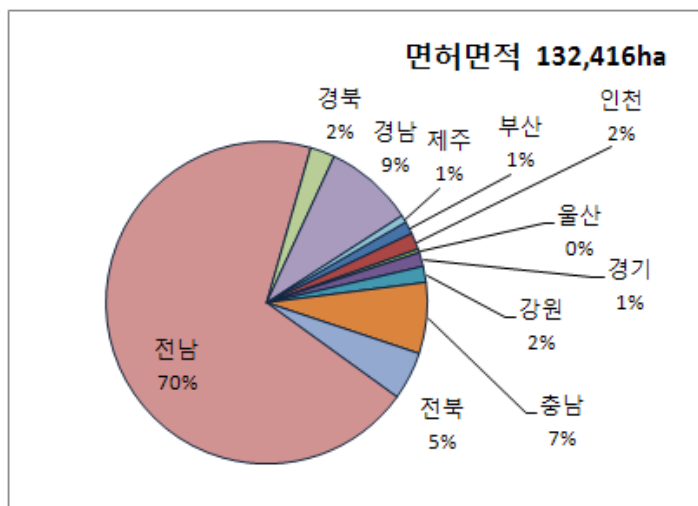
면허면적에서는 지역 편중이 더욱 뚜렷한데, 전남이 92,013ha로 전체 면적의 70%를 차지하고 있고, 경남 11,933ha(9%), 충남 9,434ha(7%), 전북 6,400ha(5%), 경북 3,276ha(2%) 등의 순이다. 전남의 면적 비중이 큰 것은 면허면적이 큰 해조류 양식, 바닥식 패류양식의 상당 부분이 전남 지역에 있기 때문이다. 이와 달리 경남과 경북은 해조류가 거의 없는 대신에 면적 비중이 낮은 어류 등이 많이 분포하여 면적 비중은 낮다.



주 : 마을어업 제외

자료 : 농림수산식품부, 내부자료

| 그림 5-5 | 지역별 면허건수 분포(2007년)



주 : 마을어업 제외

자료 : 농림수산식품부, 내부자료

| 그림 5-6 | 지역별 면허면적 분포(2007년)

3) 면허 소유자별 실태

2007년 현재 면허 소유자별 양식어업권 현황을 보면 어촌계 소유가 건수 면에서 58%, 면적 면에서 68%로 가장 많고, 그 다음이 개인·협업으로 각각 36%, 18%, 수협이 5%, 14%로 나타났다. 영어조합법인은 가장 비중이 낮았다.

양식어업별로는 다른 특징을 보이는데, 해조류는 어촌계가 80% 가까이 차지하는 가운데 나머지의 대부분을 수협이 소유하고 있는 구조이다. 패류는 어촌계와 개인·협업이 6:4의 비율로, 어류는 이와 반대로 4:6의 비율로 어촌계와 개인·협업이 양분하고 있는 구조를 보인다. 기타 수산물도 면허 면적을 기준으로 할 때 어촌계와 개인·협업의 절반씩 차지하고 있다.

| 표 5-5 | 양식어업별 · 소유자별 양식어업권 현황(2007년)

단위 : 건, ha, %

구분	합계		어촌계		수협		개인 · 협업		영어조합	
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적
총계	9,352 (100)	132,416 (100)	5,383 (58)	89,389 (68)	452 (5)	18,853 (14)	3,399 (36)	23,197 (18)	118 (1)	974 (1)
해조류	2,425 (100)	76,182 (100)	1,884 (78)	56,840 (75)	316 (13)	17,363 (23)	200 (8)	1,616 (2)	25 (1)	364 (0)
패류	5,577 (100)	49,261 (100)	3,086 (55)	29,292 (59)	112 (2)	1,380 (3)	2,260 (41)	17,473 (35)	77 (1)	543 (1)
어류	560 (100)	1,962 (100)	203 (36)	621 (32)	15 (3)	55 (3)	336 (60)	1,272 (65)	6 (1)	13 (1)
기타	790 (100)	5,010 (100)	199 (25)	2,411 (48)	9 (1)	55 (1)	572 (72)	2,490 (50)	10 (1)	54 (1)

자료 : 농림수산식품부, 내부자료

2. 어장 이용제도에 대한 어업인 설문조사 결과 분석

본 설문조사는 2008년 9월 22일~10월 10일 동안 전국의 양식어업인 352명을 대상으로 실시하였다. 조사표본이 많지 않아 지역별 · 면허종류별 층화추출을 하지 않고 면허종류별로 유의미한 분석이 가능한 표본수를 충족하는 것에 표본 선정의 기준을 두었다. 따라서 ‘전체’로 합산한 결과를 일반 어업인을 대표하는 평균적인 의견으로 해석하는 데는 주의가 필요하다.

본 연구에서 어업인 설문조사 결과의 의미는 어업인 자신이 현재 보유하고 있는 ‘어업권’에 대한 제도적 문제를 대상으로 한 것이기 때문에 객관적인 결과를 얻는 데는 한계가 있다. 오히려 이와 같은 설문 결과로부터 어업인들의 희망사항과 현실적 문제점을 유추하는 것이 적합하다.

1) 개요

(1) 응답자 특성

응답자는 지역별로 양식어업이 활발한 경남·부산, 전남·제주에 주로 분포하고 있다. 품종별로는 패류가 가장 많고 해조류, 어류가 비슷한 수준이다. 복합양식어업, 마을어업도 유의미한 분석이 가능한 표본수를 어느 정도 확보했으나 협동양식어업의 경우 표본 확보의 어려움 때문에 유의미한 표본수를 충족하지 못하였다. 이에 따라 협동양식어업은 복합양식어업과 합쳐서 분석한다. 어업경력으로 보면 20년 이상의 응답자가 압도적으로 많았다.

면허 명의자와 면허 종류를 보면 본인과 어촌계가 대부분을 차지하는데, 본인은 패류·어류에, 어촌계는 해조류에 많이 분포하는 특징을 보인다. 그리고 본인의 경우 개인면허행사, 어촌계의 경우 지분행사로 면허를 이용하고 있다.

| 표 5-6 | 응답자 특성

구 분		빈도수
전 체		352
지역	강원·경북·울산	17
	경남·부산	123
	전남·제주	177
	경기·인천·충남·전북	35
면허종류	해조류	78
	패류	118
	어류	77
	복합	30
	협동	3
	마을	46
어업경력	10년 미만	17
	10~20년 미만	71
	20년 이상	264

| 표 5-7 | 면허 명의자와 면허 종류

면허종류 면허명의자	해조류	패류	어류	복합·협동	마을	계
본인	4.0	21.6	16.2	1.7	0.0	43.5
어촌계	24.4	8.5	4.0	5.4	6.5	48.9
수협	3.4	0.0	0.0	0.3	0.6	4.3
영어조합법인	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.9
기타	0.0	0.3	2.3	0.0	0.0	2.6
계	32.1	30.7	22.7	7.4	7.1	100.0

| 표 5-8 | 면허 명의자와 면허 이용 방법

면허이용방법 면허명의자	개인면허	지분행사	기타	계
본인	43.5	0.0	0.0	43.5
어촌계	0.6	44.3	4.0	48.9
수협	0.3	4.0	0.0	4.3
영어조합법인	0.0	0.9	0.0	0.9
기타	0.3	0.0	2.3	2.6
계	44.6	49.2	6.3	100.0

| 표 5-9 | 면허 취득 유형과 면허 이용 방법

면허이용방법 면허취득유형	개인면허	지분행사	기타	계
신규	8.8	0.9	1.1	10.8
재개발	20.2	0.3	0.6	21.0
이전·분할	9.4	0.3	0.3	9.9
어촌계	5.1	46.9	3.7	55.7
기타	1.1	0.9	0.6	2.6
계	44.6	49.2	6.3	100.0

|표 5-10| 면허 종류와 면허 이용 방법

면허이용방법 면허종류	개인면허	지분행사	기타	계
해조류	4.8	26.1	1.1	32.1
패류	21.6	8.5	0.6	30.7
어류등	16.5	4.0	2.3	22.7
복합·협동	1.7	5.1	0.6	7.4
마을	0.0	5.4	1.7	7.1
계	44.6	49.2	6.3	100.0

면허의 취득유형과 면허 이용 방법을 보면 개인면허행사에는 재개발 면허가 많았고 이전·분할, 신규가 그 다음이었다.³⁰⁾ 지분행사 면허는 대부분 어촌계 면허였다.³¹⁾

(2) 응답자 유형별 통계적 유의성 검정

본 설문조사 결과는 전체적인 결과를 평균치로 집계하고, 분산분석을 통해 응답자의 유형별로 차이가 나는 설문조사 결과를 통계적으로 검정한 뒤 의미 있는 내용을 추가로 제시하였다.

응답자 유형은 면허 행사 방법, 면허 취득 유형, 면허 종류, 소득 수준, 어업권 가치, 면허 면적, 생산량으로 선정하였고, 어떤 경우에는 이들을 2~3개 묶어 동시에 검정하였다. 또한 의미 있는 통계 검정이 되도록 유형별 집단을 구분할 때 표본의 크기를 고려하였다. 그리고 유형별로 통계적으로 의미 있는 분석 결과의 일람표를 부록에서 제시하였다.

30) ‘재개발’은 면허연장 기간까지 만료된 상태에서 기존 어장에 대해 다시 면허를 받는 경우를 뜻한다.

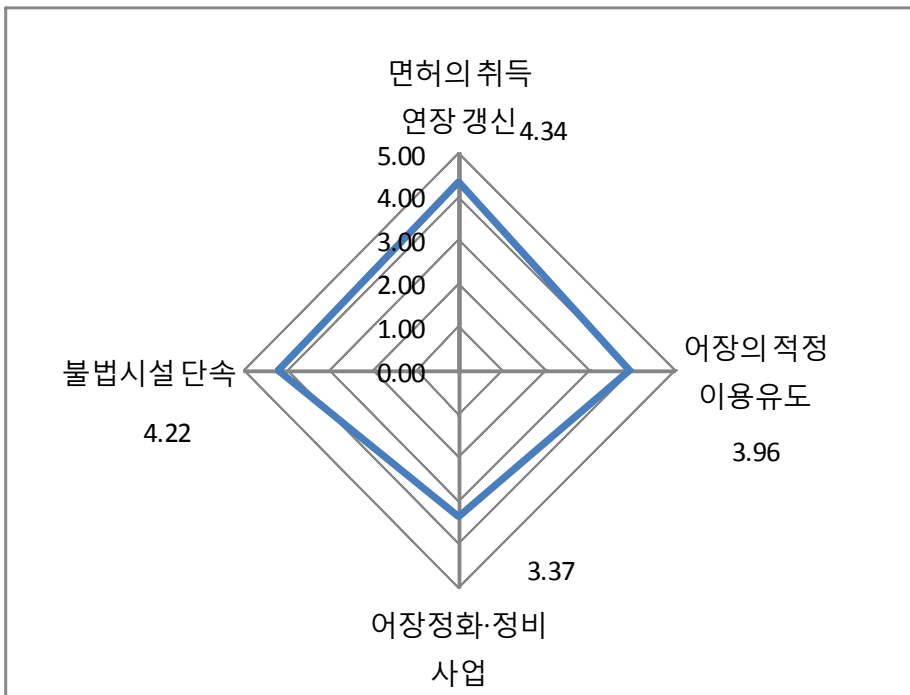
31) 어촌계 면허임에도 불구하고 ‘개인면허행사’라고 응답한 어업인은 ‘지분행사’와 착각한 것으로 보인다.

2) 설문조사 결과

(1) 어장 이용제도에 대한 만족도

어장 이용제도를 면허의 취득·갱신, 어장의 적정이용 유도, 어장정화·정비사업, 불법시설 단속으로 구분하여 어업인이 체감하는 만족도를 조사하였다. 1~7점을 척도로 할 때 각각의 만족도는 4.34, 3.96, 3.37, 4.22로 나타나 전체적으로 보통이거나 불만족으로 평가되고, 어장정화·정비사업의 만족도가 다른 부문에 비해 크게 떨어짐을 알 수 있다.

면허의 취득·연장·갱신의 경우 면허취득유형별로 보면 가장 만족도가 높은 것은 어촌계 면허였고, 개인면허에서는 신규보다 재개발이 만족도가 높았다.



| 그림 5-7 | 현행 어장 이용제도에 대한 만족도

어장의 적정 이용 유도에 대해서는 해조류 면허의 어장면적별로 만족도 차이가 나타났는데 어장면적이 커질수록 만족도가 높았다.

어장정화·정비사업에 대해서는 패류 면허의 생산량에 따라 만족도가 달랐는데 생산량이 많을수록 만족도가 떨어졌다.

【표 5-11】 면허의 취득·연장·갱신에 대한 면허취득유형별 만족도

전체	신규	재개발	이전·분할	어촌계	기타
4.34	4.03	4.42	4.37	4.44	2.67

주 : 기타는 한정면허 등임

【표 5-12】 어장의 적정이용유도에 대한 해조류 어장면적별 만족도

전체	소	중	대
3.96	3.21	3.74	4.64

【표 5-13】 어장 정화·정비사업의 패류 생산량별 만족도

전체	소	대
3.37	3.75	2.57

【표 5-14】 불법시설 단속의 면허 이용 방법별 만족도

전체	소	중	대
4.22	4.54	4.00	3.68

【표 5-15】 불법시설 단속의 면허종류×면허취득유형별 만족도

면허취득유형 면허종류	신규	재개발	이전·분할	어촌계	기타
해조류	5.67	4.00	4.00	3.76	3.20
패류	4.90	4.68	4.53	4.03	2.00
어류등	3.92	5.00	5.19	4.16	5.50
복합·협동	4.00	2.50	-	3.65	-
마을	2.00	-	-	4.33	-

불법시설 단속에 대해서는 면허이용 방법 면에서 개인면허행사가 지분행사보다 만족도가 높았다. 또한 면허종류와 면허취득유형을 함께 보았을 때 해조류·패류는 신규 면허가, 어류는 이전·분할 면허가 만족도가 높았다.

(2) 어장의 소유권적 특성에 대한 의견

어업권의 소유권적 특성을 배제성(exclusivity), 영구성(permanence), 이전가능성(transferability), 안전성(security)으로 구분하여 어업인이 체감하는 정도를 조사하였다. 전체적으로 이들 각각의 수준은 1~7점 척도에서 4.57, 5.82, 3.85, 5.62로 나타나, 배제성·이전가능성이 상대적으로 낮고 영구성·안전성이 상대적으로 높은 것으로 평가되었다. 각각의 특성은 다음과 같다.

배제성 면에서는 면허종류에 따라 의미 있는 격차가 나타났는데, 패류·어류가 높았고 해조류, 복합·협동이 낮았다. 또한 해조류·패류 면허의 경우 생산량이 많을수록 배제성이 높다고 인식하였다. 패류 어장면적별로는 소규모 어장이 배제성이 낮다고 인식하였다. 면허이용방법과 소득수준을 함께 고려하면, 개인면허행사는 소득수준이 높을수록 지분행사는 소득수준이 낮을수록 배제성을 크게 인식하였다. 면허취득유형과 소득수준에서는 신규는 중간소득층, 재개발은 고소득층, 어촌계는 저소득층이 배제성을 높이 평가하였다.

안전성 면에서는 패류 면허의 생산량이 많을수록 높다고 의식이 강했다. 면허이용방법과 소득수준별 보면 개인면허행사는 고소득층이, 지분행사는 중간소득층이 안전성이 높다고 인식하였다.

영구성 면에서는 소득수준별로는 중간소득층이 낮다고 인식하였고, 패류 면허의 경우 생산량이 많을수록 높다고 인식하였다.

이전가능성 면에서는 면허취득유형에 따라 재개발, 이전·분할, 신규의 순으로 이전가능성이 높다고 평가하였다. 어촌계 면허는 이전가능성이 가장

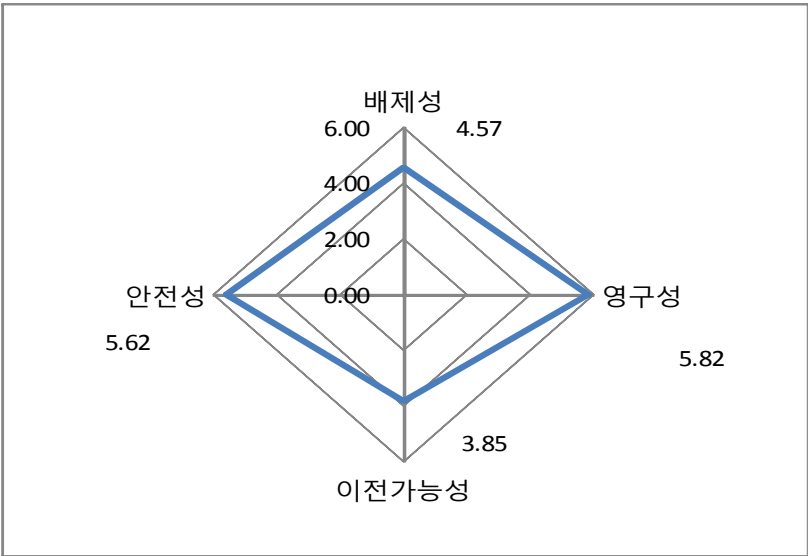
낮은 것으로 나타났다. 해조류 면허는 어장 면적이 작을수록, 패류 면허는 생산량이 많을수록, 어류 면허는 생산량이 작을수록 이전가능성이 높다고 인식하는 특징을 보였다. 면허이용방법과 면허종류를 동시에 고려하면, 패류의 개인면허행사가 가장 이전가능성을 높다고 보았고 해조류의 지분행사가 가장 낮다고 평가했다. 면허취득유형과 소득수준 면에서는 신규 면허는 중간소득층이, 재개발 면허는 고소득층이 이전가능성이 높다고 보았다.

【표 5-16】 면허종류별 배제성의 평가

전체	해조류	패류	어류등	복합·협동	마을
4.57	3.77	5.31	4.93	3.96	4.56

【표 5-17】 해조류 생산량별 배제성의 평가

전체	소	중	대
4.57	2.88	4.03	4.10



【그림 5-8】 어장의 소유권적 특성

| 표 5-18 | 패류 어장면적 · 생산량별 배제성의 평가

전체	패류 어장면적			패류 생산량	
	소	중	대	소	대
4.57	4.63	5.64	5.47	4.78	5.81

| 표 5-19 | 면허이용방법×소득수준별 배제성의 평가

면허이용방법 소득수준	개인면허	지분행사	기타
하	5.05	5.87	4.00
중	5.33	4.43	6.00
상	5.87	4.00	4.83

| 표 5-20 | 면허취득유형×소득수준별 배제성의 평가

면허취득유형 소득수준	신규	재개발	이전 · 분할	어촌계	기타
하	3.67	5.24	5.09	5.19	-
중	6.36	5.36	5.69	3.38	2.67
상	4.00	6.12	5.57	4.78	5.00

| 표 5-21 | 패류 생산량별 안전성의 평가

전체	소	대
5.62	4.60	6.19

| 표 5-22 | 면허이용방법×소득수준별 안전성의 평가

면허이용방법 소득수준	개인면허	지분행사	기타
하	5.44	5.63	4.86
중	5.09	5.86	6.00
상	5.74	4.85	5.33

| 표 5-23 | 소득수준별, 패류 생산량별 영구성의 평가

전체	소득수준			패류 생산량	
	하	중	상	소	대
5.82	6.03	5.51	5.92	5.55	6.31

|표 5-24| 면허 취득 유형별 이전가능성의 평가

전체	신규	재개발	이전·분할	어촌계	기타
3.85	4.97	6.11	5.97	2.44	2.78

|표 5-25| 해조류 어장면적별 패류·어류 생산량별 배제성의 평가

전체	패류 어장면적			패류 생산량		패류 생산량	
	소	중	대	소	대	소	대
3.85	2.94	2.14	1.88	4.38	5.90	6.12	4.67

|표 5-26| 면허이용방법×면허종류별 이전가능성의 평가

면허종류 \ 면허이용방법	개인면허	지분행사	기타
해조류	3.12	2.07	3.50
패류	6.29	2.70	3.50
어류등	5.50	3.21	5.75
복합·협동	3.50	2.17	2.00
마을		2.42	1.83

|표 5-27| 면허취득유형×소득수준별 이전가능성의 평가

면허취득유형 \ 소득수준	신규	재개발	이전·분할	어촌계	기타
하	5.22	5.81	6.00	4.14	-
중	6.36	6.14	5.94	2.13	3.00
상	3.83	6.53	6.00	2.56	5.50

(3) 어업면허 제도에 대한 의견

① 어업면허의 취득·연장·갱신·취소 등

세부적으로 현행 어업면허 관련 제도 중 가장 문제가 많은 것으로는 면허의 취득, 어업권 행사의 제한이 지적되었고, 이밖에 면허의 갱신, 면허의 연장, 어업권의 매매 등에도 불만이 제기되었다. 면허취득유형별로 보면

신규 면허는 취득과 갱신에, 재개발 면허는 행사제한에, 어촌계는 취득과 행사제한에 제도상 문제점이 있다고 인식하였다.

【표 5-28】 어업면허의 취득·연장·갱신·취소 등에 대한 문제점 인식

구분		취득	연장	갱신	유효 기간	금지 사항	취소	행사 제한	매매	기타
전체		22.2	8.0	9.9	4.3	2.3	6.3	18.5	7.4	21.3
면허 취득 유형	신규	29.0	10.5	18.4	0.0	0.0	0.0	5.3	5.3	31.6
	재개발	9.5	8.1	13.5	6.8	1.4	13.5	18.9	8.1	20.3
	이전· 분할	2.9	8.6	28.6	8.6	2.9	5.7	31.4	5.7	5.7
	어촌계	29.1	6.6	4.1	2.6	2.6	5.1	18.4	8.2	23.5
	기타	22.2	22.2	0.0	22.2	11.1	0.0	22.2	0.0	0.0

② 어업면허의 유효기간

현행 10년(연장포함 20년)인 어업면허 유효기간에 대해서는 연장을 바라는 비율이 무기연장 40%를 포함하여 60%를 넘었다. 어업인 유형별로는 의미 있는 차이가 없었다.

【표 5-29】 어업면허의 유효기간 조정에 대한 의견

무기 연장	약간 연장	현행 유지	약간 단축	기타
40.3	20.2	37.2	1.4	0.9

③ 어촌계·수협 어업권의 담보 설정

현행 제도는 어촌계와 수협이 보유하고 있는 어업권은 담보로 제공될 수 없도록 하고 있다. 이에 대해 응답자의 과반수가 현행유지를 희망했고, 모두 담보 설정을 허용해야 한다는 의견이 그 다음으로 많았다. 수협 어업권 보다는 어촌계 어업권이 상대적으로 담보 설정에 긍정적인 의견이 많았다.

면허종류와 면허이용방법별로 볼 때 해조류의 지분행사 어업인이 현행 유지를 많이 피력한 점이 눈에 띈다. 이는 면허종류와 면허취득유형별에서

해조류의 어촌계 면허 어업인이 현행유지를 많이 희망하고 있다는 점에서 다시 확인된다. 담보 설정의 필요성이 절실하지 않음을 짐작할 수 있다.

표 5-30 어촌계·수협 어업권의 담보 설정에 대한 의견

현행유지	어촌계 어업권 담보 허용	수협 어업권 담보 허용	모두 담보 허용	기타
55.7	15.3	6.5	22.2	0.3

표 5-31 면허종류×면허이용방법별 어촌계·수협 어업권의 담보 설정에 대한 의견

의견	현행 유지			어촌계 어업권 담보 허용			수협 어업권 담보 허용			모두 담보 허용			기타		
	개인 면허	지분 행사	기타	개인 면허	지분 행사	기타	개인 면허	지분 행사	기타	개인 면허	지분 행사	기타	개인 면허	지분 행사	기타
해조류	3.4	13.9	0.6	0.3	5.1	0.0	0.0	0.0	0.3	1.1	7.1	0.3	0.0	0.0	0.0
패류	12.2	5.1	0.6	2.8	2.3	0.0	2.0	0.0	0.0	4.5	1.1	0.0	0.0	0.0	0.0
어류	9.1	2.3	0.3	0.9	1.7	0.0	3.4	0.0	0.6	2.8	0.0	1.4	0.3	0.0	0.0
복합· 협동	1.4	2.8	0.3	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	1.7	0.3	0.0	0.0	0.0
마을	0.0	2.3	1.4	0.0	1.7	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	1.1	0.3	0.0	0.0	0.0

표 5-32 면허종류×면허취득유형별 어촌계·수협 어업권의 담보 설정에 대한 의견

의견	현행유지				어촌계 어업권 담보 허용				수협 어업권 담보 허용				모두 담보 허용			
	신규	재 개발	이전· 분할	어촌 계	신규	재 개발	이전· 분할	어촌 계	신규	재 개발	이전· 분할	어촌 계	신규	재 개발	이전· 분할	어촌 계
해조 류	0.9	0.6	0.6	15.9	0.0	0.0	0.0	5.4	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	7.1
패류	2.8	6.3	3.4	5.1	0.9	1.7	0.3	2.3	0.3	1.1	0.6	0.0	1.7	2.3	0.6	0.9
어류	2.6	4.5	2.0	2.6	0.0	0.9	0.3	1.4	0.6	1.7	1.7	0.0	0.6	1.4	0.6	1.4
복합 협동	0.3	0.3	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	2.0
마을	0.3	0.0	0.0	3.4	0.0	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	1.4

주 : 지면 관계상 ‘기타’ 항목 생략

| 표 5-33 | 면허종류×면허취득유형별 어촌계·수협 어업권의 담보 설정에 대한 의견

의견	현행유지				어촌계 어업권 담보 허용				수협 어업권 담보 허용				모두 담보 허용			
	신규	재개발	이전·분할	어촌계	신규	재개발	이전·분할	어촌계	신규	재개발	이전·분할	어촌계	신규	재개발	이전·분할	어촌계
해조류	0.9	0.6	0.6	15.9	0.0	0.0	0.0	5.4	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	7.1
패류	2.8	6.3	3.4	5.1	0.9	1.7	0.3	2.3	0.3	1.1	0.6	0.0	1.7	2.3	0.6	0.9
어류	2.6	4.5	2.0	2.6	0.0	0.9	0.3	1.4	0.6	1.7	1.7	0.0	0.6	1.4	0.6	1.4
복합협동	0.3	0.3	0.0	4.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	2.0
마을	0.3	0.0	0.0	3.4	0.0	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0	1.4

주 : 지면 관계상 ‘기타’ 항목 생략

④ 어업권의 이전·분할·변경

현행 제도에서 어장을 정화·정비하거나 시·군·구 단체장이 인가하는 경우를 제외하고는 어업권의 이전·분할·변경이 금지되어 있다. 이에 대해 전체적으로 46%가 자유화를, 응답자의 45%가 현행유지를 희망하여 비슷한 분포를 보였다.

| 표 5-34 | 어업권의 이전·분할·변경에 대한 의견

구분		전면금지	현행유지	부분 자유화	완전 자유화
전체		9.1	44.9	27.3	18.8
면허이용 방법	개인면허행사	9.6	43.3	20.4	26.8
	지분행사	8.1	48.6	30.6	12.7
	기타	13.6	27.3	50.0	9.1
어업권 가치	하	4.8	40.3	24.2	30.7
	중	9.1	42.4	24.2	24.2
	상	12.0	38.0	36.0	14.0
해조류 면적	소	14.7	64.7	17.7	2.9
	중	5.7	42.9	34.3	17.1
	대	15.2	54.6	24.2	6.1

면허이용방법별로는 개인면허행사가 지분행사보다 자유화를 원하는 비율이 높았다. 어업권가치별로는 저가치, 고가치, 중간가치의 순으로, 해조류 면허의 면적별로는 중규모, 대규모, 소규모의 순으로 자유화를 바라는 의견이 많았다.

⑤ 어업권의 임대차

현행 제도에서 어업권은 임대차의 목적으로 할 수 없는데, 이에 대해 전체 응답자의 67%가 자유화를 원하는 것으로 나타났다. 면허이용방법별로는 지분행사가 개인면허행사보다 자유화를 원하는 정도가 약간 더 높았고, 소득수준별로는 소득이 적을수록 자유화를 바라는 경향이 커졌다.

면허이용방법과 소득수준, 면허취득유형과 소득수준을 동시에 볼 때에도 소득수준이 높으면서 지분행사 또는 소득수준이 높으면서 어촌계 면허

【표 5-35】 어업권의 임대차에 대한 의견

구분		전면금지	부분 자유화	완전 자유화
전체		32.7	43.8	23.6
면허이용방법	개인면허행사	34.4	40.8	24.8
	지분행사	33.0	44.5	22.5
	기타	18.2	59.1	22.7
소득수준	하	28.0	52.7	19.4
	중	30.4	39.2	30.4
	상	40.4	40.4	19.3

【표 5-36】 면허이용방법×소득수준별 어업권의 임대차에 대한 의견

의견 면허이용방법 \ 소득수준	전면금지			부분 자유화			완전 자유화		
	하	중	상	하	중	상	하	중	상
개인면허행사	5.8	5.2	5.2	8.4	5.2	5.5	1.9	6.1	2.9
지분행사	2.3	4.5	9.1	6.5	6.5	7.4	3.9	3.6	3.2
기타	0.3	0.3	0.6	1.0	1.3	1.9	0.0	0.3	1.0

|표 5-37| 면허취득유형×소득수준별 어업권의 임대차에 대한 의견

면허취득유형 \ 소득수준	전면금지			부분 자유화			완전 자유화		
	하	중	상	하	중	상	하	중	상
신규	1.6	1.3	1.3	2.6	1.3	1.3	1.0	0.3	0.6
재개발	2.9	2.6	2.3	2.9	3.6	1.9	0.6	3.9	1.3
이전·분할	0.6	0.3	1.3	2.3	0.6	2.3	1.0	1.3	0.6
어촌계	3.2	5.2	9.4	7.8	7.4	9.4	3.2	4.2	3.6
기타	0.0	0.6	0.6	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3	1.0

인 경우 임대차 허용에 대해 부정적인 경향이 뚜렷하게 나타났다.

⑥ 마을어업·협동양식 면허의 취득자격

현행 제도에서 마을어업·협동양식 면허는 어촌계·영어조합법인·수협에게만 발급하고 있다. 이에 대해 전체 응답자 45%가 자격 완화를 요구한 반면, 현행유지 41%, 더욱 강화해야 한다는 의견도 14%가 나와 의견이 양분되고 있다.

|표 5-38| 마을어업·협동양식 면허의 취득자격에 대한 의견

더욱 강화	현행 유지	부분 완화	완전 자유화	기타
13.9	40.9	26.4	18.5	0.3

|표 5-39| 면허취득유형×소득수준별 마을어업·협동양식 면허의 취득자격에 대한 의견

면허취득유형 \ 소득수준	더욱 강화			현행 유지			부분 완화			완전 자유화			기타		
	하	중	상	하	중	상	하	중	상	하	중	상	하	중	상
신규	1.7	0.6	2.2	0.6	3.4	1.1	1.1	1.7	0.0	1.7	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0
재개발	2.2	3.9	1.7	5.1	6.2	3.9	0.6	2.2	2.2	3.9	2.8	1.7	0.0	0.6	0.0
이전·분할	1.7	1.7	0.6	2.2	5.1	1.1	1.7	1.7	0.6	0.6	0.6	1.7	0.0	0.0	0.0
어촌계	2.2	0.0	2.8	6.2	1.1	5.1	1.7	3.4	2.2	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
기타	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1	0.6	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0

면허취득유형과 소득수준을 함께 고려하면 어촌계 면허는 고·저소득층이 현행유지 이상을 바라는 의견이 많았고, 신규·재개발 면허의 경우 저소득층에서 상대적으로 자유화를 더 많이 원하는 것으로 나타났다.

⑦ 어장면적 보유 상한에 대한 의견

현행 제도에서 동일인 보유의 어장면적 상한은 60ha이다. 이에 대해 전체 어업인의 61%가 현행 유지를 하거나 상한을 낮춰야한다고 생각하는 것으로 조사되었다.

면허취득유형별로는 신규·재개발 면허가 면적 보유 제한을 더욱 강화해야한다고 생각한 반면 어촌계 면허는 상한 제한을 완화하자는 의견이 상대적으로 많았다. 해조류 면허의 면적별로는 대규모가 면적 보유 제한 강화, 중규모가 완화 의견이 많은 반면, 패류 면허의 면적별로는 중규모가 면적 보유 제한 강화, 대규모가 완화 의견이 많아 정반대의 결과가 나왔다. 면허취득유형과 면허종류를 동시에 고려할 때에도, 어촌계의 해조류 면허를 중심으로 상한 제한을 완화하자는 의견이 많았다.

[표 5-40] 어장면적 보유 상한에 대한 의견

		상한 낮춤	현행 유지	상한 높임	상한 철폐
전체		17.1	54.0	22.4	6.5
면허취득유형	신규	21.1	57.9	15.8	5.3
	재개발	27.0	55.4	9.5	8.1
	이전·분할	37.1	40.0	11.4	11.4
	어촌계	9.2	57.1	29.1	4.6
	기타	11.1	11.1	55.6	22.2
해조류 면적	소	17.7	41.2	38.2	2.9
	중	5.7	40.0	40.0	14.3
	대	3.0	60.6	36.4	0.0
패류 면적	소	23.3	53.3	20.0	3.3
	중	26.2	64.3	7.1	2.4
	대	8.8	61.8	20.6	8.8

| 표 5-41 | 면허취득유형×면허종류의 어장면적 보유 상한에 대한 의견

면허종류 면허취득유형	상한 낮춤					현행 유지				
	해조류	패류	어류	복합· 협동	마을	해조류	패류	어류	복합· 협동	마을
신규	0.9	0.6	0.9	0.0	0.0	0.0	3.4	2.6	0.3	0.0
재개발	0.3	2.3	3.1	0.0	0.0	0.0	7.4	3.7	0.6	0.0
이전·분할	0.0	1.4	2.3	0.0	0.0	0.3	2.6	1.1	0.0	0.0
어촌계	1.1	1.7	0.6	0.9	0.9	15.1	4.8	3.7	4.0	4.3
기타	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0

면허종류 면허취득유형	상한 높임					상한 철폐				
	해조류	패류	어류	복합· 협동	마을	해조류	패류	어류	복합· 협동	마을
신규	0.0	1.1	0.3	0.0	0.3	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0
재개발	0.3	1.1	0.6	0.0	0.0	0.0	0.6	1.1	0.0	0.0
이전·분할	0.3	0.6	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3	0.9	0.0	0.0
어촌계	10.2	1.7	1.1	1.4	1.7	2.3	0.0	0.0	0.3	0.0
기타	1.1	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0

⑧ 어장면적 보유 상한에 대한 의견

현행 제도는 자산총액 5조원 이상인 기업은 해조류양식, 바닥식 패류양식, 어류양식을 할 수 없도록 하고 있다. 어업인들은 이와 같은 대기기업의 양식어업 진출 제한에 대해 더욱 강화해야 한다는 의견이 59%, 현행유지 20%로 압도적인 견해를 드러냈다.

패류 면허의 면적별로는 규모가 작을수록, 패류 생산량별로는 생산량이 적을수록 대기기업 진출을 꺼리는 것으로 나타났다. 어류 면허의 면적별로는 규모가 클수록 이런 경향이 강하였다. 한편 면허종류와 면허이용방법을 동시에 고려하면, 어류의 개인면허행사가 상대적으로 대기기업 진출 제한 완화에 긍정적인 것으로 나타났다.

|표 5-42| 대기업의 양식어업 진출 제한에 대한 의견

구분		더욱 강화	현행 유지	부분 완화	완전 자유화
전체		58.8	20.2	11.7	9.4
패류 면적	소	70.0	16.7	3.3	10.0
	중	52.4	16.7	7.1	23.8
	대	61.8	23.5	8.8	5.9
패류 생산량	소	65.0	20.0	5.0	10.0
	대	47.6	23.8	9.5	19.1
어류 면적	소	41.0	23.1	23.1	12.8
	대	61.0	19.5	9.8	9.8

|표 5-43| 면허종류×면허이용방법별 대기업의 양식어업 진출 제한에 대한 의견

면허이용방법 면허종류	더욱 강화			현행 유지			부분 완화			완전 자유화		
	개인 면허	지분 행사	기타	개인 면허	지분 행사	기타	개인 면허	지분 행사	기타	개인 면허	지분 행사	기타
해조류	3.1	16.2	0.0	1.4	4.8	0.0	0.3	4.0	0.6	0.0	1.1	0.6
패류	12.5	5.7	0.0	4.5	1.1	0.3	1.1	1.1	0.0	3.4	0.6	0.3
어류	8.2	2.3	1.1	3.7	0.6	0.6	2.6	0.6	0.6	2.0	0.6	0.0
복합·협동	1.4	2.8	0.6	0.3	0.9	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.9	0.0
마을	0.0	3.4	1.4	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.0

(4) 기타 의견

① 시장개방 확대 시 어장이용 방향

자유무역협정(FTA) 체결 등으로 시장개방이 확대될 때 어장이용 방향에 대해서는 어장 축소 또는 처분이 34%, 현행유지 28%, 어장 정화·청소(생산성 개선)가 22%로 나타났고 어장확대 의견도 16%가 제시되었다.

면허이용방법별로는 개인면허행사가 어장 축소·처분 의견이 많고, 지분행사가 어장 정화·청소 의견이 많은 특징을 보인다. 이와 비슷하게 면허유형별로는 해조류가 어장 정화·청소 의견이, 패류·어류가 어장 축소 또는 처분 의견이 많았다. 패류 면허의 면적은 대규모보다 중규모·소규모

가 어장을 축소 또는 처분하겠다는 의견이 많았다. 특히 중규모의 경우 어장 처분 의향이 29%에 달했다.

【표 5-44】 시장개방 확대 시 어장이용 방향에 대한 의견

구분		어장 처분	어장 축소	현행 유지	어장 확대	어장 정화·청소
전체		9.4	24.4	28.1	15.9	22.2
면허이용 방법	개인면허	16.6	31.9	26.1	14.0	11.5
	지분행사	2.9	19.1	30.1	16.2	31.8
	기타	9.1	13.6	27.3	27.3	22.7
면허유형	해조류	2.7	13.3	30.1	15.0	38.9
	패류	16.7	31.5	27.8	16.7	7.4
	어류	13.8	36.3	31.3	11.3	7.5
	복합·협동	0.0	26.9	15.4	30.8	26.9
	마을	4.0	4.0	24.0	16.0	52.0
패류 면적	소	6.7	46.7	20.0	13.3	13.3
	중	28.6	31.0	28.6	4.8	7.1
	대	11.8	20.6	35.3	29.4	2.9

② 현재의 어업권 거래가격

현재 응답자의 어장을 기준으로 할 때의 어업권 거래가격에 대해 58%가 거래가 없다고 한 가운데, 나머지 응답자들의 거래 가격은 시설투입비를 제한 적정마진의 40~100%에서 다양하게 분포하고 있는 것으로 나타났다. 패류 면허는 생산량이 클수록 거래가 많았고 거래가격도 높았다. 어류 면허의 경우는 면적과 생산량이 상반된 결과가 나오는데, 면적이 클수록 생산량이 적을수록 거래가 많았고 거래가 높다. 이는 면적과 생산량을 답한 응답자의 표본 차이에서 비롯된 것으로 보인다.

[표 5-45] 현재 어업권 거래 가격

구분		A*100%	A*80%	A*60%	A*40%	거래 없음	기타
전체		11.4	9.7	10.2	8.8	58.0	2.0
패류 생산량	소	15.0	10.0	10.0	10.0	55.0	0.0
	대	28.6	11.9	26.2	11.9	21.4	0.0
어류 면적	소	7.7	10.3	10.3	15.4	56.4	0.0
	대	14.6	22.0	7.3	9.8	43.9	2.4
어류 생산량	소	27.3	24.2	6.1	6.1	36.4	0.0
	대	0.0	15.2	15.2	12.1	57.6	0.0

주 : A=시설투입비를 제외한 적정 마진

3. 현행 어장 이용제도의 문제점과 정책적 시사점

여기서는 앞에서 분석한 어장 이용제도에 대한 어업인 의식조사 결과와 함께, 양식어업의 대내외적인 여건 변화를 고려하여 현행 어장 이용제도의 문제점과 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

1) 현행 어장 이용제도의 문제점

우리나라의 현행 어업권 제도는 지역어업인의 경제활동과 소득증대 목적으로 양식어장을 우선적으로 허용하는 형태로 운용되었다. 따라서 어업권과 관련된 각 제도는 당연히 이와 같은 취지를 달성할 수 있도록 마련되었으며, 시기별로도 지금까지 이와 같은 형태에서 크게 벗어나지 않았다.

이와 같은 어업권 제도의 근간이 되는 양식어장의 이용실태를 보면, 면허건수 기준으로 어촌계 면허가 58%(면적기준으로는 68%)를 차지하여 대부분의 어업권이 어촌계 주도로 이용되고 있다. 그 다음으로 개인 및 협업에 의한 어업권면허가 36%(면적기준 18%), 수협면허 5%(면적기준 14%), 영어조합 1%(면적기준 1%) 등을 각각 차지하고 있는 실정이다. 그러나 어

촌계 및 수협면허는 건별로 소속 어촌계원 및 조합원 등이 지분행사 방식으로 다수가 이용하고 있기 때문에 실질적인 호당 어장규모는 매우 영세한 실정이다.

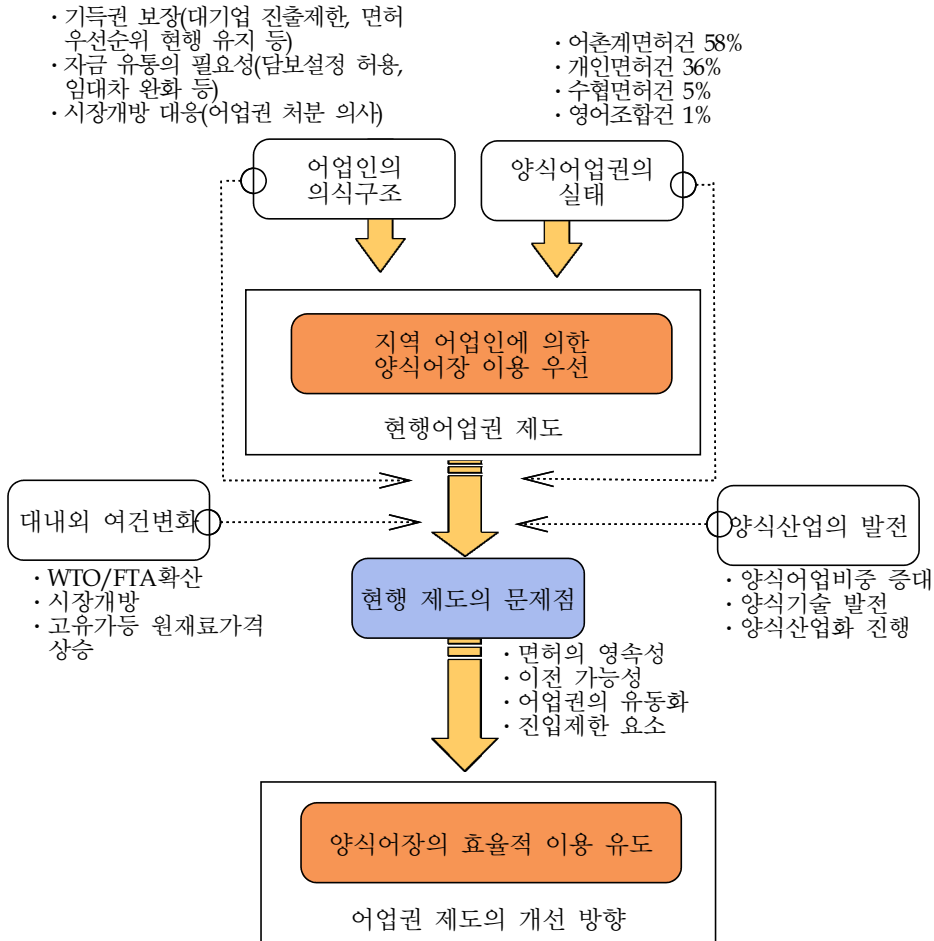


그림 5-9 | 현행 어업권제도의 문제점 도출

이와 같은 상황에서 우리나라 양식어업인들은 면허 우선순위는 현행으로 유지하고 대기업의 진출 제한을 희망하여 어업권에 대한 기득권의 유지

를 바라고 있다. 그러나 최근 시장개방의 확대에 따라 채산성 악화가 심각한 업종을 중심으로 어업권 처분 의사가 팽배해 있으며, 자금 융통의 목적으로 담보권 설정 및 임대차 완화 등의 제도 개선을 희망하는 인식구조를 가지고 있다.

그러나 대내외적으로는 WTO/FTA 확산 등에 따른 시장 개방과, 고유가 및 원재료 비용 상승에 따른 경쟁력 강화 방안 마련이 시급한 상황을 맞이하고 있다. 다른 한편, 양식어업 자체도 그동안 기술발전 등에 힘입어 일반 해면어업보다 규모가 커져 우리나라 수산업을 리드해 나갈 주력 업종으로 자리 잡고 있으며, 시장 개방 등 경쟁 체제에 대응할 수 있는 산업으로 평가되고 있다. 따라서 이와 같은 여건 하에서는 양식어장의 효율적 이용을 통해서 양식산업의 생산기반을 구축하는 것이 경쟁력 확보를 위해 가장 중요한 어장이용 전략이 될 것이다.

그러나 최근과 같은 대내외적 여건 변화를 맞이하고 있는 상황에서 현재와 같은 양식어장 이용제도로는 양식어장의 효율성을 저하시켜, 궁극적으로 양식산업 발전과 시장 개방에 대응할 수 없는 취약 부문으로 전락될 우려가 있다. 왜냐하면 기존 어업권 소유자 중심으로 양식어장이 적체됨으로써, 유희 어장의 확대 혹은 고령화에 따른 생산성 저하 등 사회적 손실(social losses)이 불가피해질 것이기 때문이다. 따라서 현행 어업권 관련 제도중에서도 이처럼 어장 이용의 비효율을 야기할 수 있는 제도로는 ① 면허의 영속성, ② 어업권의 이전가능성, ③ 어업권 유동화 문제, ④ 진입제한의 문제, 그리고 ⑤ 사회정책적 대상의 범위 등이 대표적이다.

2) 제도개선을 위한 정책적 시사점

따라서 이번에는 기존 어업권 관련 제도 하에서 어장 이용의 비효율을 야기할 수 있는 제도를 중심으로 문제점을 분석³²⁾하고 정책적 시사점을 도

출하도록 한다.

(1) 어업권의 영속성

어업권의 영속성 문제는 크게 ① 특정인에 대한 영속성(특혜 문제), ② 어장 자체의 영속성 문제 등으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

우선 특정인에 대한 어업권의 특혜 문제는 현행 「수산업법」상 면허어업 규정은 어업자 스스로가 포기하지 않거나 어업과 관련된 법령을 위반하지 않으면 어장이용을 반영구적으로 보장하는 데서 법적 근거를 제공하고 있다. 이는 제16조 어업면허의 유효기간 규정과 제15조 우선순위 규정에서 확인된다. 이에 반해 어업권을 회수할 수 있는 규정이 미약하다. 법 제36조 제36조 제1항 1호~6호 이외의 경우는 사실상 어업의 제한이 어렵다.³²⁾ 그리고 법 제37조에 의해 어업권이 취소되어도 어장이용개발계획에 의해 다시 면허하는 구조로 제도가 운용되어왔다.³⁴⁾

어업면허를 받은 자와 어업권을 이전하거나 분할 받은 자가 어업면허를 어업권원부에 등록을 함으로써 어업면허는 물권이 되어 법률의 강력한 보호를 받을 뿐만 아니라 재산권으로서의 가치를 가진다. 이 때문에 수산

32) 이에 관해서는 차철표, “어업권 제도의 문제점”, *working paper*, 2008. 11의 논점과 본 연구진의 분석 결과를 바탕으로 집필하였다.

33) 제36조 (공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등) ①시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류(계류) 또는 출항·입항을 제한할 수 있다. <개정 2007.7.27, 2008.2.29>

1. 수산자원의 증식·보호를 위하여 필요한 경우
2. 군사훈련 또는 주요 군사기지의 보위(보위)를 위하여 필요한 경우
3. 국방을 위하여 필요하다고 인정되어 국방부장관이 요청한 경우
4. 선박의 항행·정박·계류 또는 수저전선(수저전선)의 부설을 위하여 필요한 경우
 - 4의2. 「해양오염방지법」 제16조제4항에 따른 폐기물 해양배출로 인하여 배출해역 바닥에서 서식하는 수산동물의 위생관리가 필요한 경우
5. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조의 공익사업을 위하여 필요한 경우(하략)

34) 어장이용개발계획에 대해서는 뒤에서 다룬다.

업법의 위반에 의한 재산권의 소멸은 복잡한 절차적 문제를 가지고 있으며, 이에 따라 강력한 행정집행에 소극적일 수밖에 없다.

또한 앞서 언급했듯이 어업면허의 취소와 어업면허의 제한 규정이 있음에도 불구하고 행정감독이 미약하여 적발되는 경우가 적고, 관련 법령의 위반으로 적발되더라도 강력하게 법률의 집행이 되지 않기 때문에 각 조문의 본래 목적을 달성하는 것은 사실상 곤란하다.

이와 같은 제도적 문제로 인하여 어업권이 고액에 의해 매매되는 경우가 있는가 하면, 향후 매립이나 환경오염에 의한 어업권보상을 노리고 어업생산성이 없거나 경제적 가치가 없는 어업권을 포기하지 않고 계속 소유함으로써 합리적인 어장이용을 방해하고 있는 경우도 있다.

따라서 특정인에게 어장이용의 영속성이 산업적으로 반드시 필요한지를 면밀히 검토해야 함은 물론, 영속성을 보장하는 경우와 보장하지 않을 경우를 비교·검토하여 어느 쪽이 가장 효과적인지를 판단하여 관련제도를 변경할 필요가 있다.

그리고 특정인에게 어장이용의 영속성이 면허어업제도의 합리적인 발전을 저해한다고 판단된다면 앞에서 말한 각 사안별로 법률 개정 등을 통해 문제해결 방안을 마련하는 것이 타당하다.

이 문제는 앞의 어업인 설문조사 결과 중에서 어업권의 영구성에 대한 평가와 관련이 깊다. 어업인들은 어업권의 영구성에 대해 1~7점 척도에서 5.82점을 부여하여 배제성, 안전성, 이전가능성과 같은 어업권의 다른 특성에 비해 두드러진다고 평가했다. 한번 면허를 취득하면 유효기간 이후 연장하고 연장 이후 재개발을 통해 사실상 영속적으로 보유할 수 있는 성격을 드러내고 있는 것이다.

둘째, 어장의 영속성과 관련해서는 면허 자체의 유효기간 및 연장제도에 의해 결정된다. 현재 어업면허의 유효기간을 10년으로 하되 유효기간이 끝난 경우 10년의 범위 내에서 연장이 가능하도록 하고 있다³⁵⁾. 따라서 양

식어장 자체는 일단 면허가 발급되면 연장 및 재연장 등이 가능하기 때문에 거의 영구적으로 존속할 수 있다. 이와 같은 어장의 영구성이 ‘어업권의 재산적 가치’를 형성하는 중요한 요인으로 자리 잡고 있다.

그런데 총량적으로 제한된 양식어장의 효율적 이용이라는 관점에서 중요한 것은 특정인에 의한 영구적 어업권 소유가 아니라 일단 발급된 어업권 자체의 재산권적 가치가 중요하다. 해당 어업권의 소유자 여부와는 상관없이 어업권의 재산권적 가치를 극대화하기 위해서는 해당 양식어장의 효율적 이용을 적극 도모해야 하기 때문이다. 따라서 어장 자체의 영속성은 이와 같은 재산권적 가치 형성에 중요한 요소이다.

그런데 문제는 “어업권자의 신청에 따라 면허기간이 끝난 날부터 10년의 범위에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다.”고 법률에서 유효기간의 연장을 강제하고 있다는 점이다. 이 때문에 「어장관리법」에 의한 면허의 동시갱신제나 어장휴식제와 같은 어장환경관리에 관한 권한을 지방자치단체장에게 부여하고 있으면서도 동시에 유효기간 연장허가를 강제하고 있기 때문에 자치단체장의 어장환경 관리의 권한행사가 어려워질 수밖에 없다. 농림수산식품부장관이 어장을 종합적이고 체계적으로 관리하기 위하여 5년마다 어장관리기본계획을 수립하고, 시장·군수·구청장은 기본계획과 그 세부 시행지침에 따라 5년마다 그 관할 어장에 대하여 어장관리 시행계획을 수립하도록 하고 있으나, 수산업법상의 연장허가에 관한 강제 규정 때문에 합리적인 시행계획의 수립이 곤란하며, 수면이용 계획의 선택권이 침해되는 독소조항이라는 비판이 제기되고 있는 것이다.

또한 「어장관리법」에서 규정한 어장휴식의 경우 먼저 어장휴식계획을

35) 제16조 (어업면허의 유효기간) ① (생략)

② 시장·군수·구청장은 제1항 단서, 제15조제7항 및 제36조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우 외에는 어업권자의 신청에 따라 면허기간이 끝난 날부터 10년의 범위에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다. 이 경우 여러 차례에 걸쳐 연장허가를 한 경우에는 그 총 연장허가기간은 10년을 초과할 수 없다.(하략)

수립하여야 하는데, 어장휴식계획을 수립하려면 그 해역 안에서 어업면허를 받은 자와 미리 그 시기·기간·방법 등에 관하여 협의하게 하고 있다. 그러나 「수산업법」상의 유효기간 연장제는 협의 자체를 곤란하게 할 수 있다.

따라서 유효기간 연장허가의 강제를 임의규정으로 변경하여 자치단체장이 지역 실정이나 어장관리의 특수성에 따라 어장이용개발계획을 수립하도록 하는 한편, 어장이용개발계획에 의거하여 면허의 부여나 연장허가의 여부를 판단하게 하는 것이 바람직하다.

면허의 유효기간에 대해 어업인 설문조사에서는 10년 이상의 연장을 바라는 의견이 60%를 넘어 연장과 재개발을 통해 사실상 영속성이 보장됨에도 불구하고 제도적으로 더 확실하게 어업권의 소유를 원하는 태도를 보였다. 이는 제도적인 변화에 대해 어업면허를 안전하게 이용할 수 있는 안전성과도 관련이 되는데, 안전성은 영구성보다 낮은 5.62점을 받은 데서 어업인들의 이러한 불안 심리를 읽을 수 있다. 그러나 어업면허의 취득·연장·갱신·취소 등에 대한 문제점 가운데 유효기간을 지적한 의견은 4.3%에 불과해 다른 문제에 비해서는 그리 비중을 두지 않다는 점도 염두에 둘 필요가 있다.

(2) 진입 제한의 문제

우리나라 양식어업에 진입하려면 어업면허 우선순위 규정에 따라 일정한 자격요건을 갖춘 자만이 양식어업을 영위할 수 있도록 엄격히 진입을 제한하고 있다. 이처럼 현행법상 양식어업으로의 진입을 원천적으로 제한하고 있는 조항으로는 면허우선순위에 관한 조항(제15조)과 면허의 결격사유(제12조)에 관한 조항 등이 있다.

먼저 현행 어업면허의 우선순위³⁶⁾는 수산기술자로서 경영 실적자, 중

36) 제15조 (우선순위) ①어업면허의 우선순위는 다음 순서에 따른다.

사자 등을 최우선으로 하고 있고, 신청일 기준 최근 5년이라는 조건을 달고 있기 때문에, 특별한 위법사실이 없을 경우에는 면허어업이 특정 개인에게만 부여되도록 되어 있다. 그리고 「수산업법」시행령 제21조에서 수산기술자를 「국가기술자격법」에 따른 수산양식기능사, 어로기능사 또는 수산제조기능사 이상의 자격을 취득한 자, 국가 또는 지방자치단체에서 수산직 공무원이나 수산 분야 연구·지도직 공무원으로 5년 이상 근무한 자, 수산계 고등학교 이상의 학교를 졸업한 자, 「농어촌발전특별조치법」에 따른 어업인후계자로서 농림수산식품부장관이 지정하는 전문기술교육을 마친 자로 한정하고 있다.

수산기술자의 범주를 어떠한 목적으로 정했는지 확실하지 않지만, 수산직 공무원, 전공을 불문한 연구직 공무원이나 수산계 고등학교 졸업자를 포함하는 것은 새로운 자본의 유입을 제한하는 문제를 가진 불합리한 규정이라 할 수 있다. 앞서 제시된 어업인 설문조사에서도 어업면허의 취득·연장·갱신·취소 등에 대한 문제점 가운데 면허의 취득을 가장 큰 문제로 지적한 점에서도 이를 확인할 수 있다.

둘째, 「수산업법」상 제12조 면허의 결격사유에 따르면, 어업을 목적으로 하지 아니하는 법인이나 단체에 대해 어업면허를 금지하고 있으며, 또한 일정 면적 이상의 어장 보유를 금지하고 있다. 이와 함께, 대규모기업집단에 해당하는 계열기업의 양식어장 보유도 원천적으로 금지하는 등 어장 인권

-
1. 수산기술자로서 그 신청한 어업과 같은 종류의 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외한다) 그 신청한 어업과 같은 종류의 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자(중략)
 - ②제1항의 같은 순위자 사이의 우선순위는 다음 순서에 따른다.
 1. 그 신청 당시 또는 「어장관리법」 제9조제5항에 따른 어장휴식 실시 당시 그 어업의 어장에서 그 어업권의 유효기간이 끝난 자
 2. 수산기술자로서 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외한다) 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자
 3. 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자(하략)

의 지역주민 혹은 어업경험자 등이 아니면 진입할 수 없도록 하고 있다.

그러나 이와 같은 현행 규정에 따르면, 규모화와 기업화 등의 추진을 통한 양식어장의 효율적 이용이 원천적으로 봉쇄되고 있으며, 새로운 진입자의 경영 노하우나 거대 자본 등의 참여가 불가능하도록 되어 있다. 따라서 제한된 양식어장에서 제한된 자격의 어업인등만이 양식어장을 이용할 수 있기 때문에, 일부 생산성 높은 양식어장도 존재하나 다른 한편에서는 필연적으로 유향 양식어장 혹은 비효율적으로 운영되는 양식어장 등이 발생할 수밖에 없다.

이처럼 「수산업법」은 면허를 받을 수 있는 조건을 경영 경력자이거나 관련 종사자로 한정함으로써 새로운 인력의 유입을 원천적으로 차단하고 있으며, 새로운 자본이나 인력의 진입을 보장하는 어떠한 규정도 마련되어 있지 않다. 또한 현실적으로 수산업법상의 우선순위 규정에 의한 조건(즉 수산기술자)을 갖추지 않고서도 오랜 기간 동안 어업권을 보유하고 있는 어업자도 많다는 것은 법률의 규정과 현실이 서로 조화되지 못하고 있다는 방증이다.

이와 같은 면허권 우선순위 선정의 경직성은 이미 언급한대로 특정인에게는 면허어장 이용의 영속성을 보장하고 있으나, 역으로 신규참여자에게는 단단한 진입장벽이 되고 있다. 이에 따라 어업권 면허 대상자에 대한 우선순위는 사회정책적 고려가 필요한 마을어업등에 대한 규정을 제외하고는 어떠한 순위도 두지 않음으로써, 자본 혹은 기술 등을 가진 참신한 새로운 경영자에게도 전면적인 진입을 허용하는 것이 바람직한 것으로 사료된다.

(3) 어업권의 이전 가능성

현행 「수산업법」에서 어업권의 이전 가능성에 대해서는 제21조 어업권

의 이전·분할 또는 변경 등에 관한 조항에 수록되어 있으며, 원칙적으로 이전·분할 또는 변경을 금지하고 있다. 다만, 「어장관리법」에 따른 어장정화·정비에 의해 변경하는 경우, 어업권(마을어업 제외)을 등록한 후 어업을 시작한 날부터 1년이 지난 후 농림수산식품부령이 정하는 바에 따라 시군구청장의 인가를 받은 경우, 그리고 법인의 합병 또는 상속으로 이전하거나 분할하는 경우에는 각각 어업권을 이전·분할 또는 변경할 수 있도록 하고 있다 .

다시 말해 어장정비를 위한 용도의 경우, 그리고 법인의 상속 또는 합병 등의 일정 요건을 갖춘 경우 등에 허용함으로써 마을어업을 제외하고는 실질적으로 어업권 거래가 가능하도록 하고 있다. 이처럼 어업권 거래가 이루어지면 현재 경쟁력이 없거나 채산성이 낮은 어장부터 순차적으로 매각되어 새로운 사업자가 인수하여 경영효율성을 제고시킬 수 있는 기회를 마련할 수 있다. 다만 어촌계 또는 지구별조합이 보유하고 있는 어업권에 대해서는 이전의 상대방이 서로 어촌계 혹은 지구별조합일 경우에 한하여 어업권의 이전 및 분할을 허용하고 있어서, 기존의 총유에 의한 집단소유를 유지하도록 하고 거래상대방을 한정하지 않는 자유스러운 시장거래는 불가능하도록 하고 있다.

따라서 현행제도상 우리나라 어업권의 이전 거래는 실질적으로 일정 요건을 갖춘 개인 및 법인·영어조합 등이 소유하고 있는 어업권에 국한하여 이루어지고 있다. 실재 이들 소유의 어업권은 건수 기준으로 37%, 면적 기준으로 19%에 불과하기 때문에 양식어업 전체에 미치는 효과는 극히 제한적일 수밖에 없다.

그러므로 현행 어업권 이전제도는 실효성 있는 어업권 거래가 가능하도록 마을어업등을 제외하여 전면 개방하던지 혹은 그 거래 가능 자격요건이 더욱 완화될 필요가 있다.

(4) 어업권의 유동화 가능성

원천적으로 어촌계 및 지구별수협 등이 소유하고 있는 어업권에 대해서는 거래 가능한 상대방이 극히 제한되어 있다. 즉 우리나라 양식어업권의 절반 이상을 차지하고 있는 집단적 총유의 어업권들은 실효성 있는 이전거래가 어렵도록 되어있다. 예를 들어 먼허어업을 시작할 때에 막대한 투자를 하게 되는데, 어업을 행하던 중 질병이나 노령화 등의 이유로 어업권 행사가 곤란하게 될 경우가 있다. 이러한 경우 타인으로 하여금 어업을 경영하게 하거나 어업권을 임대하여야 하나, 「수산업법」은 어업권의 임대차를 금지하고 있을 뿐만 아니라, 타인지배의 금지 및 2년 이상 휴업의 금지 규정 등에 의해 어업권을 포기해야 하는 경우가 발생할 수도 있다. 따라서 소유권의 이전거래가 불가능하더라도 실효성 있는 어장 이용제도의 도입을 통해 실질적으로 새로운 진입자에 의해 효율적 어장 이용이 가능하도록 제도를 개선할 필요가 있다.

이와 관련해서는 현행 「수산업법」상 어업권의 담보 금지 규정(제23조), 임대차 금지 규정(제35조), 타인에 의한 지배 금지 규정(제34조), 휴업신고 및 어업권 포기 신고 규정(제32조) 등으로 명시되어 있다.

먼저 현행 「수산업법」상 어업권의 임대차를 원천적으로 금지하고 있으나, 어촌계 혹은 지구별조합이 어장관리 규약에 따라 어업권 행사시 발생하는 실질적인 임대차 관계에 대해서는 이를 규제하지 아니하고 있다. 따라서 실질적으로 허용되고 있는 임대차 관계를 수산업법상 반영하여 어업권의 유동성을 높이는 것이 바람직하다. 그러나 이 같은 임대차 허용 규정은 휴업이 가능한 최대 연한(2년) 규정과 연계하여 이를 적용하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 실제 양식어업을 하지 않으면서 영구적으로 임대차 관계를 통해 지대를 창출하는 경우는 공유자원 이용 시의 공공성 원칙에서 벗어나는 것이기 때문이다.

둘째, 어촌계와 지구별조합에 대해서는 어업권 담보가 금지되어 있으나, 마을어업 등의 어장이 아닌 경우에는 이를 허용할 필요가 있다. 예컨대 어촌계원 등의 지분행사자가 개인적 사정으로 퇴출을 원할 경우 해당 지분만큼의 담보를 설정하여 그중 일정 몫을 배분함으로써 원활한 퇴출을 지원할 수 있는 제도적 장치를 마련할 수 있기 때문이다.

셋째, 타인에 의한 어업권의 지배 금지 조항(제34조)은 사실상 새로운 경영 방식의 탄생을 저해할 수 있다. 예컨대 다수의 어업권자들이 양식어업권을 합쳐서 새로운 형태의 경영조직을 만들어 규모화·기업화를 도모할 수 있다. 이때 실질적인 규모화 효과를 확보하기 위해서는 어업권에 대한 타인의 지배를 허용하는 것이 불가피하기 때문이다.

(5) 사회정책적 대상의 범위

현행 「수산업법」에서는 ‘마을어업’과 ‘협동양식어업’에 대해서는 예외적인 조항들을 두어서 사회정책적으로 이를 보호하고자 규정하고 있다. 즉 마을어업등의 면허자격(제9조), 면허 우선순위시의 특례(제15조), 어업권의 이전·분할 또는 변경시의 예외조항(제21조), 입어 등의 제한(제42조) 등의 조항에 따라서 이들 양식어업은 특수한 지위를 부여받고 있다.

이와 함께, 어촌계와 지구별조합도 개인과 법인 등과 달리 법적으로 다른 지위를 확보하고 있다. 어업권 담보금지(23조), 마을어업등의 면허자격(9조), 임대차금지의 예외 조항(35조) 등이 여기에 해당된다.

그러나 이들 어업형태 혹은 어업경영 주체들의 경제활동에 대해서는 엄격한 기준을 적용하되, 사회정책적 보호 대상의 범위를 최소화하여 어장이용 관리의 효율성을 극대화시키도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 우선 협동양식어업 형태에 대해서는 앞서 예외적인 조항에서 삭제함으로써, 어업권 관련 제도에서 마을어업에만 국한하여 특수

한 지위를 부여하는 것이 바람직하다. 실질적으로 협동양식어업은 마을어업보다 규모가 클 뿐 아니라, 영세어업인들의 어장이용 해역과 실질적으로 겹치는 부분이 많아서 마을어업을 영위하는 어업인들의 소득안정을 저해할 수 있기 때문이다.

그리고 어업경영 주체 차원에서는 지구별조합 및 어촌계에 대해서도 마을어업이 아닌 경우에는 어업권의 재산권적 특징을 도입하여 원활한 구조조정이 가능하도록 하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

4. 소결

현행 어장 이용제도는 좁게는 면허의 취득·연장·갱신 등의 사항이 핵심을 이루지만 넓게는 어장면적 조정 등의 적정 이용 유도, 어장 정화·정비사업, 불법시설 단속 등까지 포괄한다. 제도의 수요자인 어업인의 만족도는 이 가운데 면허의 취득·연장·갱신에 대해 가장 높은 것으로 나타났다.

이는 이미 면허를 취득한 어업인들에게는 사실상의 영속적인 재산권 행사가 보장되는 형태로 제도가 운용되어 왔기 때문이다. 어업인이 체감하는 어업권의 성격 중 영구성이 가장 특징적이라는 점에서 이런 점을 충분히 확인할 수 있다. 그럼에도 어업인들은 면허의 유효기간을 연장하여 제도적으로 안전성을 더 보장받고 싶어 한다. 이에 반해 어업면허의 이전·분할·변경과 임대차와 같이 어업권의 이전가능한 특성은 부족하여 자유롭게 처분·이용할 수 있는 자유가 제약되어 있다. 특히 임대차의 경우가 그러하다.

향후 양식산업 발전을 위해서는 신규 참여자가 쉽게 진입할 수 있도록 제도적인 장벽을 낮출 필요가 있다는 점에서 영구성의 성격은 어느 정도 제약이 필요하다. 이것은 면허의 연장과 유효기간, 우선순위 등의 합리적인

조정을 통해 성취될 수 있다. 그러나 한편으로는 면허의 이전·분할·변경과 임대차 허용에 따른 실질적인 이전가능성을 확대하여 시장기능을 통한 진입과 퇴출을 허용하여 어장의 효율적인 이용을 추구할 필요가 있다. 이는 시장개방이 확대되는 추세에 우리나라 양식어업인들은 향후 어장을 축소하거나 처분하겠다는 의향이 많은 것으로 나타났다는 점에서도 더욱 시급한 조치이다.

한편 양식어업인들은 설문조사를 통해서, 어장의 규모화나 신규 진입과 관련하여 어장 보유면적 상한, 대기업의 진입 제한, 마을어업·협동양식어업의 자격 완화 등에 대해 부정적인 견해를 많이 피력하는 등 현재 보유하고 있는 어업권의 유지 및 가치증대를 위한 편향적인 의견을 제시하고 있다. 그러나 장기적으로 우리 양식산업이 수산분야의 미래 성장동력으로서 거듭나기 위해서는 어업권 제도 자체에 대해서도 여건 변화에 알맞은 방향으로 신중하게 재검토할 필요가 있다.

제 6 장 양식어장 이용제도의 개선방안

1. 양식어장 이용제도의 개선 필요성

양식어업과 같이 기술수준과 내용이 빠르게 변화하는 산업분야에 대하여 제도를 통해 모든 문제를 해결한다고 하는 것은 지나친 기대이다. 그러나 제도가 현실을 뒷받침하지 못하면, 그와 같은 제도는 오히려 산업발전의 걸림돌이 되고 만다. 1960년대에 양식어업이 우리나라 수산업 부문에 있어서 새로운 프론티어(new frontier)로 등장하자 제도와 현실과의 모순을 최초로 드러낸 것이 수산업법 제26조의 어업권 취득제한 규정이었다.

즉, 「동일인에 대한 동종어업의 면허는 1건 이상을 면허할 수 없다」라는 이 조항은 당시에 있어서 증대되는 어민들의 양식어업 의욕을 살리는데 있어서 결정적인 제약이 되고 있었다. 이에 따라 1963년 4월 11일 제4차 수산업법 개정에서 상기 제26조의 어업권 취득제한 규정은 그 자체가 전면 폐지되고, 그 대신에 어업권의 효율적 경영을 도모하기 위하여 필요한 경우에는 일정 범위의 공유수면(公有水面)까지 이용할 수 있게 하는 방향으로 이 조항이 개정되었다.

한편, 굴양식업의 기업화와 함께 전반적으로 양식어업이 급속히 발달하기 시작하자 1966년 10월 18일 수산청은 처음으로 양식어업의 명칭을 고시한 적이 있었다. 그러나 당시 수산청고시 제7호(1966. 10. 18)는 근거법도 모호하였을 뿐만 아니라 그 후 이것은 정책으로 구체화되지도 못하였다. 이 과정에서 1971년 1월 2일 제8차 수산업법의 개정이 있었는데, 이 때 최초로 수산업법 제8조 제4항에 근거하여 1971년 8월 9일 수산청고시 제28호로 양식어업의 종류가 고시되었다. 그러나 이것은 부령(部令)에 의한 조치일 뿐, 제도적으로 양식어업의 종류를 규정한 것은 아니었다.

양식어업에 대하여 처음으로 수산업법에 그의 종류를 명시하여 그간의 제도적 공백을 메우게 된 것은 1990년 8월 제13차 수산업법 개정이었다. 이때 동법 제8조에 처음으로 양식어업의 종류를 제1종, 제2종 및 제3종 양식어업으로 처음 구분한 것이다. 그러나 이러한 나열식 구분은 이미 일제시대의 어업령과 조선어업령의 양식어업종류 구분과 크게 다르지 않고, 일본의 구 명치어업법(1901)에서 나눈 제1종, 제2종 내지 제3종 양식어업이라고 하는 구분방식을 그대로 채용했다는 점에서 문제가 있었다.

다시, 1995년 12월 제15차 수산업법 개정에 의해 종전의 나열식 구분에서 양식어업의 대상을 기준으로 하는 5종류의 양식어업을 규정하게 되었는데, 이로써 수산업법 제정 이후 43년 만에 비로소 양식어업에 대한 명확한 제도수립을 보게 되었으며, 이것은 현재도 그대로 시행되고 있다.

그러나 양식기술의 발달과 함께 다양한 양식어업이 성행함에 따라 양식어업에 있어서 보다 중요한 문제는 환경수용력을 무시한 과다밀식양식으로 인한 폐해를 여하히 최소화할 것인가 하는 점과, 그리고 WTO/FTA 확대 등의 개방화 진전에 따른 생산환경 변화에 대응하여 어업인들과 정책당국은 여하히 대처할 것인가 하는 점 등이다. 따라서 양식어장의 효율적 이용 문제에 대해서 근본적인 대책이 있어야 한다는 요청은 당연한 귀결이었다.

이와 같은 수산업법을 비롯한 관련 법률의 제정 혹은 개정의 배경과 어장 이용제도에 대한 기존의 연구³⁷⁾ 및 국내외 양식어업 환경과 선진국의 사례를 통해서 제기된 양식어장 이용제도의 문제점을 바탕으로 도출된 어업권 관련 제도 개선의 필요성은 다음과 같이 크게 4가지 내용으로 집약된다.

첫째는 양식어업 관련 제도와 현실에 대한 관점으로서, 양식어업을 수산업의 가장 중요한 대안 산업으로 발전시키고자 할 때, 과연 현재의 법률체계가 환경문제, 위생문제, 공익적 기능 문제 등을 종합적으로 해결해 나

37) 2003년 5월 30일 한국수산경영학회 춘계학술심포지엄과 해양수산부(2003, 2008) 등이다.

가는데 적합한가에 대한 평가로부터 제기되고 있다. 최근의 상황은 양식어업 자체가 우리나라 수산업의 성장 동인으로 자리잡아가고 있다³⁸⁾. 이와 같은 상황이라면 지역사회의 소규모어업인이 중시되던 사회정책적 관점에서 벗어나서 양식산업으로 자리 잡기 위한 전면적인 통합법이 마련되어야 한다는 것이다.

즉, 일본의 「지속적양식생산촉진법」이나 노르웨이의 「양식법」과 같은 「(가칭)양식산업발전법」의 제정 혹은 4대 관련법을 총괄하는 「기르는어업 육성법」의 전면적인 개정이 필요한 실정이다. 요컨대 양식어장에 대한 물권적 지배권을 의미하는 면허어업권의 설정은 전면적으로 소규모어업인등 연안 어업인의 생계수단 제공을 위한 사회정책적 관점에서 탈피하여, 앞으로는 양식산업 발전의 토대가 되는 경제적 기반으로서 해당 양식어장의 효율적 이용을 조장하는 어업권이라야 할 것이다. 다만, 마을어업과 협동양식어업 등과 같이 전통적으로 연안의 일정 구역을 중심으로 공동체적 생계수단이 되고 있는 경우에는 예외적으로 사회정책적 관점을 그대로 유지해야 할 것이다.

둘째는 양식어업권의 법률적 특성에 대한 관점으로, 전통적인 양식어장의 이용 방식과 경쟁력 개념이 더욱 중요시되는 시장주의적 규율 사이에서 양식어업권의 법적 성질을 어떻게 규정해 나갈 것인가에 대한 제도개선의 필요성이 제기되고 있다. 즉, 물권적 성격 상 권리의 이전과 분할 등의 양도 가능성의 문제, 담보권 제한의 문제, 임대차의 가능성 등에 대한 제도적 해결 방안이 모색되어야 한다.

셋째는 앞의 어업권에 대한 법적 성격을 근거로 효율적으로 어장을 이용할 수 있도록 하려면, 진입퇴출의 조건과 유효성 등에 관한 일반적인 사항들이 어느 수준까지 개방해야 하는가 하는 문제이다. 소위 양식어장의

38) 양식어업은 1970년에 전체 어업생산량의 12.7%에 불과하였으나, 이후 지속적으로 발전하여 2006년에 41.5%로 연근해어업 생산량을 처음으로 넘어서고 있다.

적정한 이용에 대한 관점으로, 노르웨이의 기술집약적 수산업 구조로의 전환과 일본의 수산업 쇠퇴를 진입자유화론에서 찾듯이 국내 수산업의 위기의 극복을 위한 진입과 퇴출의 유연성 확보에 대한 제도개선의 필요성이 제기되고 있기 때문이다. 즉, 어장면적의 조정 문제(어업권 이전, 감축 등 처분 문제), 면허처분의 우선순위 문제, 어업면허의 유효기간 등의 어업권의 경제적 성격에 대한 검토가 필요하다.

넷째, 보다 적극적인 어장 이용의 측면에서 대기업, 그리고 어업을 목적으로 하지 아니하는 법인이나 단체 등에 대해 현행법에서 어업권을 면허하지 못하도록(수산업법 제12조 면허의 결격사유) 한 것은, 지역어업인 중심으로 생활수단을 우선적으로 제공하려는 사회정책적 목적이었다. 그러나 이와 같은 정책 취지가 제대로 나타나지 못하고, 오히려 대기업 등의 진입을 통해 지역경제가 활성화되고 면허어업이 활성화될 수 있다면 재검토할 필요가 있다. 요컨대 이것은 어업권의 경제적 측면을 한 걸음 더 나아가 적극적으로 해석하여, 우리나라 양식어업 면허권 제도의 개선을 통해 양식산업의 부가가치 창출에 여하히 기여할 수 있는가하는 관점에서 대책 마련이 필요하다는 것이다.

다섯째, 마을어업과 협동양식어업에 대해서는 어촌계나 지구별수협, 혹은 일정지역에 거주하는 어촌계 혹은 영어조합법인 등에 국한하여 면허를 발급하고 있다. 이와 같은 어업면허는 어촌 인근 해역에서 일정 수심 이내의 수면을 구획하여 지방자치단체가 어업면허를 발급하도록 되어있으며, 원천적으로 「수산업법」에서 면허 자체가 제한되어 타지인의 경우 진입이 불가능하다. 다시 말해 이처럼 지역 연안의 어촌사회 생활과 직결되어 있는 양식어장 들에 대해 어떤 양식어업 형태(마을어업, 혹은 협동양식어업)까지 진입을 제한하는 것이 바람직한지 어업권의 사회적 보호 범위에 대해 재검토가 필요하다. 이에 대해서는 이미 앞 장에서 검토하였다.

2. 제도 개선의 기본 방향

이제 상기와 같은 문제점과 현실적 요건 등을 바탕으로 우리나라 면허 어업권의 제도개선 필요성이 제기되었으며, 앞서 분석된 결과를 바탕으로 양식어업권과 관련된 제도개선의 방향을 도출하였다.

우선 우리나라 양식어업의 현실적 발전 단계와 필요성 등을 근거로 모든 양식관련 법규 등을 아우르는「양식산업발전법」(가칭)을 제정할 필요가 있다. 여타 ① 양식관련 각종 법규들을 통합할 뿐 아니라, ② 기존의 1차 산업에 국한되어 있던 양식어업에 관한 규정에서 탈피하여 양식산업으로 확장된 체계를 도입해야하며, 아울러 ③ 본 연구 결과 어업권과 관련된 제도적 개선 사항 들을 심분 반영하여 미래 상황에 적극 대비할 수 있는 제도적 틀을 마련해 놓을 필요가 있다. 양식산업의 발전단계와 향후 수산업에서의 역할을 고려할 때, 이와 같은 제도화는 현실적으로 불가피하기 때문이다.

표 6-1 | 제도개선의 기본 방향

구 분	제도개선의 기본 방향	근거
관련법의 통합 제정	• 「양식산업발전법」(가칭)의 제정	양식산업의 발전에 따른 현실적 필요성
어업권의 법적 특성 개선	• 특정인에 영구 귀속되는 제도의 개선 • 면허 우선순위의 개선(마을어업등제외) • 어업면허 금지대상의 축소 • 임대차 허용	현재 어업권 보유자와 실수요자간 불일치 해소를 통해 양식어장의 효율적 이용을 위한 어업권 개념 도입
	• 유효기간 연장강제 제도 철폐	어장환경관리 효율화 등 사회정책적 취지의 강화
어업권의 경제적 기능 확대	• 어업권 거래소 설립 방안 검토 • “양식어장구조조정조합”제도 도입	어업권 거래의 효율적 지원 필요성

둘째로는 어업권의 이전, 분할 및 임대차 등에 대한 제한을 완화하여

어업권의 거래적 유연성을 제도적으로 수용할 수 있도록 이를 제고시키는 제도 개선이 필요하다. 이와 같은 재산권적 특성의 강화는 본래 어업권의 사회적·공법적 취지를 저해하는 것이 아니다. 기본적으로 마을어업과 협동양식어업등에 대해서는 양식어장 인근의 어촌사회와의 연계를 우선적으로 배려하되, 그 이외의 양식어업 형태에 대해서는 철저히 재산권적 속성을 강화시키는 방향으로 제도 개선이 필요하다는 것이다. 특히 실제로 사용되지 않는 어업권에 대해서는 임대차를 적극 허용할 수 있도록 관련조항을 개정하여 실수요자가 우선적으로 어장을 이용하도록 할 필요가 있다. 현실적으로 어업권의 보유자와 실수요자가 불일치함으로써, 해당 어업권을 근거로 하는 양식어장에서의 생산활동에 도덕적 해이와 합리적 경영의 부재 등의 부작용이 속출하기 때문이다.³⁹⁾

셋째, 법률적 제도 이외에도 현실적으로 양식어장의 효율적 이용을 촉진하기 위해서는 어업권 거래를 효율화시킬 수 있는 시스템을 통해 적극적인 거래 형성을 조장하는 것이 바람직하다. 최근까지 채산성 악화 등으로 퇴출을 희망하는 어업인의 경우에도 이에 대한 적절한 매수자가 없어 거래가 형성되지 않고 있다. 그렇다고 이를 전면적으로 정책자금으로 매수하는 데는 한계가 있을뿐더러, 그와 같은 방법상 정책적 실효성도 의문이 크기 때문이다.

따라서 현실적으로 어업권 거래의 효율화를 도모하기 위한 장치로서 ‘어업권 거래소’의 설립 및 ‘양식어장구조조정조합’ 제도의 도입 등을 적극 검토할 필요가 있다.

넷째, 어업권의 사회정책적 취지를 제도적으로 확보하되, 최근 갈수록

39) 이와 같은 결론의 근거는 앞서 제시된 설문조사 결과에서도 명확하다. 당초 양식어장의 실수요자가 아닌 어업권 소유자의 경우, 현재 그 보유의 근거가 양식어장의 효율적 활용 보다는 어업권에 대한 기득권을 미래의 보상 혹은 어업권가치 형성시의 프리미엄으로 연결시키려는 도덕적 해이가 더 크게 발생하기 때문이다.

증가하는 경제적 필요성을 적정 수준에서 제도적으로 수용하기 위해서는 어업권의 진입 제한 범위를 적정 수준에서 최소화 할 필요가 있다. 우선 사회정책적 보호 대상 양식어업 형태로는 기존의 협동양식어업을 제외하여 마을어업에 국한하여 적용토록 하는 것이 바람직하다. 다만 마을어업의 면허대상은 기존의 어촌계 및 지구별조합 등으로 그대로 유지하되, 마을어업이 아닌 양식어업 형태에 참여하고 있는 어촌계 및 지구별조합, 그리고 개인과 법인 등의 양식어업면허 취득자 등에 대해서는 어업권의 진입 제한을 전면적으로 철폐하는 것이 바람직하다.

이처럼 양식어장의 효율적 이용을 위한 제도적 개선 방향의 전체적 구조를 제시한 것이 다음의 <그림 6-1>이다. 따라서 다음에는 우선적으로 「양식산업발전법」의 제정 필요성 및 세부적 내역에 대해 살펴본 다음, 어업권 관련 규정의 개정 사항에 대한 구체적으로 제안 내역을 제시하도록 한다. 그리고 이와 같은 어업권관련 규정의 적용을 받는 어업인 및 잠재적 어업인 등의 진입·퇴출이 활발하게 일어날 수 있도록 지원하는 진입퇴출지원 시스템 구축 방안을 살펴보도록 한다. 이에 따라 우선 거래가 효율적으로 집중될 수 있도록 「어업권 거래소」설립 방안을 살펴보았으며, 이 거래소의 실효성 있는 운영을 제도적으로 지원하기 위해 「양식어장구조조정조합」(일종의 펀드)의 설립 및 운영 방안을 살펴보도록 한다.

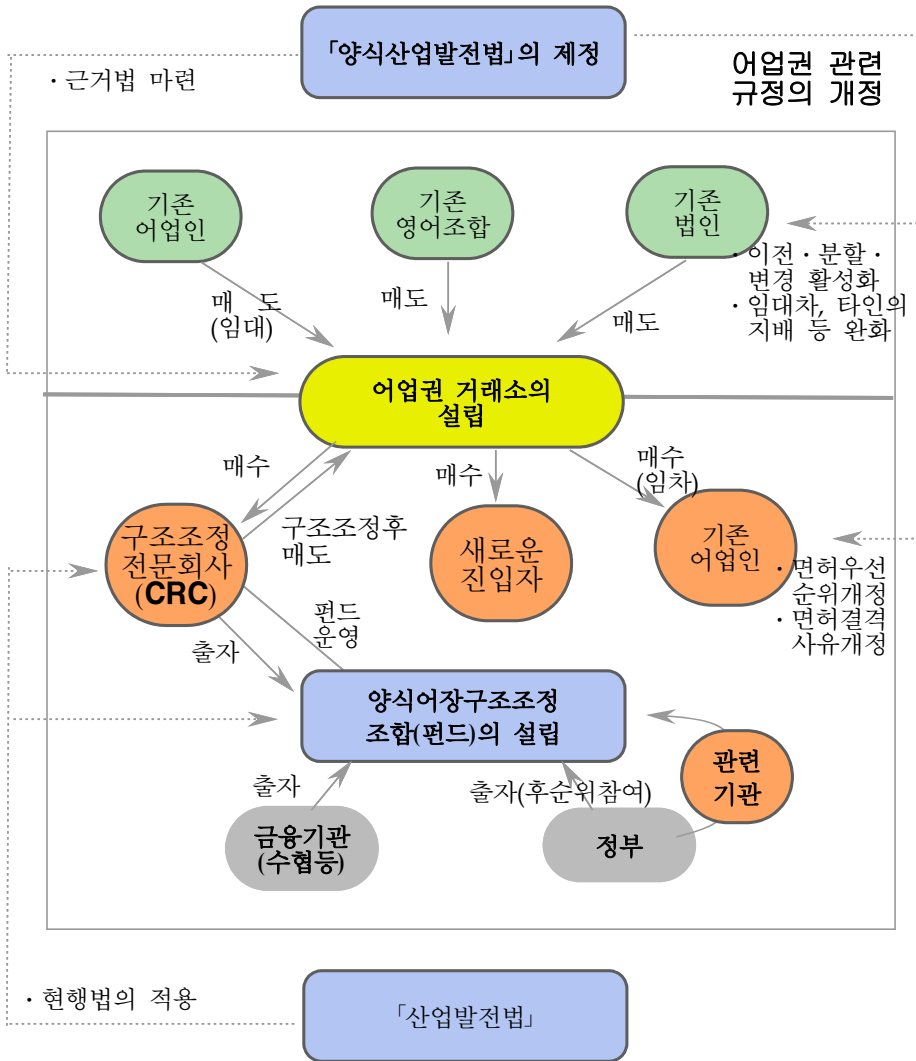


그림 6-1 양식어장의 효율적 이용을 위한 제도개선 방향

3. 「양식산업발전법」(가칭)의 제정

따라서 본 장에서는 양식산업의 지속적 발전을 위한 양식어장의 효율적 이용의 관점에서 어업권의 경제적 의의를 증진시키는 방향으로의 제도 개선 방안을 세부적으로 고찰하였다. 이미 앞서 각 기본 방향별로 제시된 세부적 제도개선 방안을 중심으로 살펴보았다.

현재 양식어업에 대한 수산업법상의 기본제도는 제4조, 제8조, 제13조, 제14조 및 제15조를 통하여 규정하고 있는 면허어업관련 5개의 법조항이 전부이다. 그 밖에는 양식어업의 지속적 발전을 위해서 양식물의 위생대책 및 질병예방활동에 대한 「어장관리법」과 「기르는어업육성법」에 필요한 일부 사항이 규정되어 있다.

표 6-2 | 「양식산업발전법」(가칭)의 제정 방향

기본 방향	제도개선 방안	비고
기존 법의 통합	- 「수산업법」중 면허어업권 관련 조항 - 「기르는어업육성법」 - 「어장관리법」 - 기타	통합법의 마련
어업권 관련 제도적 개선 방안 도입	- 마을어업을 제외한 양식어업에 대해 재산권적 특성의 강화	사회정책적 취지보다 경제(산업)적 취지 강화
양식산업으로의 전환	- 외해양식산업, 양식유통 및 가공산업, 3차산업 등 관련 산업의 포괄 등	적용대상 범위의 확대

양식어업에 대한 종합적인 제도 마련, 다시 말해 양식어업독립법 제정의 필요성은 수산업법과 기타 관련 법률에서 규정하고 있는 양식어업관련 조항들을 전체로 묶어 하나의 독립된 법률로 정비 통합하여 체계적이고, 일관성 있는 양식어업정책을 뒷받침해 줄 수 있어야 한다는 것이며, 이것이 현실적인 요청이라 할 것이다. 만일 그렇지 못할 경우에는 「기르는어업

육성법」을 대폭적으로 개정, 정비하여 양식어업의 지속적 유지와 생산 촉진에 대응할 수 있는 조치가 이루어져야 할 것이다.

J. M. Meade(1989)에 따르면, 어느 국가에 있어서나 양식업이 하나의 새로운 산업으로 발전하고, 양식업과 관련된 환경문제와 공익문제를 책임 있게 해결해 나가는 데 있어서는 양식업에 대하여 자유로운 사업권을 보장하는 한편, 수질보호, 환경악화, 양식물의 식품위생문제 등을 종합적으로 다루어 나갈 수 있는 포괄적인 양식특별법이 필요하다고 강조하고 있다(Pillay, 1994).

이러한 점에서 보면, 우리나라에 있어서 양식어업관련제도는 최근에 있어서 보다 강화되는 추세에 있는 것은 부인할 수 없으나 여러 법률에 의해 산발적으로 규정되어 있는 것이 하나의 문제점으로 지적된다. 그것은 여러 가지 내용의 관련 법률에 의해 양식어업에 관한 사항을 분산, 규정됨으로 인해 법령집행조직 간에 있어서 이해관계의 대립과 이로 인한 의사결정의 지연 등으로 인해 정부의 필요한 양식어업시책이 지체될 수 있다는 것이 문제인 것이다.

양식어업에 있어서 종합적인 제도 마련, 또는 독립법 제정의 사례는 1999년 일본의 「지속적양식생산촉진법」과 노르웨이의 1985년 「양식법 ; the Fish farming act」을 대표적으로 들 수 있다.

일본에서는 그들의 수산기본법인 어업법과 연안어업등진흥법(1963), 연안어장정비개발법(1974), 해양수산자원개발촉진법(1971) 등이 있음에도 불구하고, 최근에 약20개 조항으로 편성된 전기 독립 법률을 1999년 5월 21일 법률 제51호로 제정하고, 2000년 4월 1일부터 이의 시행에 들어가고 있는 것이다.

“과밀양식과 어병의 급증으로 인해 빈발하는 양식어업의 피해를 최소화하고 지속적인 양식생산조건을 확보함으로써 양식산업의 발전과 국민을 위한 안정적인 양식수산물의 공급에 기여하는 것을 목적으로 하는 것이 일

본의 「지속적양식생산촉진법」의 제정목적이다.

마찬가지로 노르웨이에 있어서도 수산기본법인 해면어업관련법(1983), 어류 및 기타양식동물어병대책법(1996), 바다목장관련법(Relating act to sea-ranching, 2000), 연어 및 기타 담수어 수조(水槽) 허가·시설운영 및 어병예방조치법(200) 등이 있는데도 불구하고, 1985년부터 양식법을 따로 제정, 운영하고 있다. 특히, 노르웨이의 양식법에서는 바다목장관련법에 의해 면허를 받은 사업이나 활동에 대해서는 적용하지 않는다는 단서조항까지 규정하고 있다.

4. 어업권 관련 규정의 개정

어업권 관련 조항들은 대부분 「수산업법」에 수록되어 있는 바, 앞의 분석으로부터 도출된 어업권의 법적 성격과 경제적 지위 강화 등을 위한 개정안을 세부적으로 제시하고자 한다. 여기서 제시되는 개정안은 기존의 「수산업법」에 포함되어 개정되던지, 혹은 앞서 제시된 「양식산업발전법」(가칭)에 수록되는 것이 바람직할 것이다.

우선 현행 「수산업법」(이하 별도 언급이 없을 경우 ‘법’으로 지칭)에서 일반적으로 면허 취득을 금지하고 있는 면허의 결격사유(법12조)에 따르면, 현재 ‘어업인’이 아니면 앞으로도 어업인이 될 수 없도록 금지하고 있다. 원천적인 진입장벽을 이루고 있는 동 조항에 대해서는 형법상의 결격사유자를 제외하고는 허용하도록 하는 것이 바람직하다.

그리고 동종어업 종사자(특히 수산기술자) 및 이종어업 종사자 등의 순서로 규정되어 있는 어업면허의 우선순위 조항(법 15조 1~3항)에 따르면, 양식어장을 이용하여 사업화할 수 있는 사람은 수산기술자 혹은 어업종사자 등에 국한하고 있어, 시대적 필요성을 등한시 하고 있다. 앞으로의 시대는

기술과 경험, 그리고 사회적 관계 이외에도, 자본과 경영능력, 비전과 기업가 정신 등이 더욱 중요해지고 있기 때문이다. 따라서 이와 같은 우선순위 규정을 철폐하되, 다만 마을어업과 협동양식어업 등에 대한 우선순위 규정을 현행대로 유지하도록 하여 기존의 사회정책적 취지를 살리도록 한다.

한편, 면허어업권을 단순한 어장이용권으로 전환하거나, 법률적으로 용인되고 있는 개인면허어업권의 담보권 실행을 굳이 제한 또는 배제해야 할 충분한 이유가 없다고 본다. 어업권을 물건(物權)으로 규정하고, 그 물건은 토지에 관한 규정을 준용한다(수산업법 제18조 ②)고 한 것 자체가 수면에서 특정어업을 영위할 수 있는 절대적 권리를 부여한다는 의미이며, 어업권을 영업권과 같은 차원에서 보호한다는 취지이다. 그러므로 어업권은 부동산물권과 동등하게 재산권(財産權)으로 인정되어 개인어업권의 경우 담보권과 저당권 설정의 가능성이 제한되지 않도록 하는 것이 타당할 것이다.

따라서 수산업법 제23에서 “어촌계나 지구별조합이 가지고 있는 어업권은 담보(擔保)로 제공할 수 없다”고 하는 규정은 이들을 제외한 영어조합법인 및 일반 개인 경영자 등에 대해서는 담보제공이 가능하다는 것으로 해석하는 것이 타당하다. 양식어업의 규모화와 전문화를 위해서는 자본조달 수단으로 어업권을 활용할 수 있는 길을 열어주는 것이 타당하다고 볼 수 있으므로 이상의 수산업법 제23조(어촌계 등의 어업권 담보 금지)의 적용범위를 개별어업권에까지 확대 적용해야 할 이유가 없는 것이다.

이와 함께, 어업권의 이전·분할·변경 등을 규정하고 있는 현행 법(법 21조 1항)에서는 원칙적으로 이전·분할 등을 금지하고 있다. 다만 단서조항으로서「어장관리법」에 따라 어장정화 및 정비에 의해 변경하는 경우, 어업권(마을어업 제외) 등록 후 어업개시날부터 1년이 지난 후 농림수산물부령으로 정하는 바에 따라 지자체의 인가를 받은 경우, 그리고 법인의 합병·상속 등의 경우 이를 인정하고 있다. 이에 앞서 검토된 바에 따라, 이에 관해서는 마을어업과 협동양식어업을 제외하여 그밖의 모든 어업권에

대해서는 본 조항에서 분명하게 이전·분할·변경 등을 허용하는 방안이 바람직할 것으로 사료된다.

또한 질병 및 노령화 등으로 인해 어업권 행사가 곤란한 경우 등에 대비하여, 실효성 있는 어업권 이용을 가능토록 하기 위해서는 어업권 임대차 및 타인의 지배에 관한 현행 규정을 완화할 필요가 있다. 현재 어업권은 임대차 목적으로 할 수 없도록 되어 있으나(법35조), 향후에는 마을어업등을 제외하고는 전면 허용하는 것이 바람직하다. 다만 현행법상 휴업이 허용되는 2년의 연한 이내에만 이를 적용하는 방안이 바람직하다. 또한 어업

【 표 6-3 】 「수산업법」상 법률적 개선 방안

구분	현행법(「수산업법」)	개정	비고
면허의 결격사유	- 어업인 이외의 법인등, 일정면적 이상의 어업권 보유자, 대기업집단 등은 어업면허의 결격자(법12조)	- 형법상의 결격사유자 이외에는 허용	능력 있는 개인 및 법인(어업인 포함)의 진입 허용
어업면허의 우선순위	- 동종어업의 수산기술자 및 5년간 종사자, 어선어업종사자등(법15조1~3항)	- 마을어업, 협동양식어관련 조항(법15조 4~6항)을 제외하고는 우선순위 배제	
이전·분할 ·변경	- 법인의 합병 또는 (개인의) 상속으로 이전·분할시 허용(법21조1항 단서조항)	- 마을어업을 제외한 법인, 혹은 개인 어업권의 합병, 이전, 또는 상속시 허용	어업권 이전거래 활성화 근거
담보권	- 어촌계나 지구별조합 어업권의 담보제공 금지(법 23조)	(현행 조항의 해석)	어업권의 유동화 촉진
타인의 지배	- 타인에 의한 어업권의 지배 금지(법 34조)	- 마을어업을 제외하여 임대차 허용(휴업 가능기간 2년 이내)	
임대차의 금지	- 어업권은 임대차의 목적으로 할 수 없다(법 35조)		
유효기간 연장강제	- 어업면허기간 만료시, 지자체장은 10년범위내에서 유효기간의 연장을 허가해야 한다(법16조1항)	- 강제조항을 임의조항(혹은 지자체와 협의를 우선 하도록) 개정	어장관리 효율화

주 : 상기 표에서 ‘법’은 「수산업법」을 지칭

권에 대한 타인의 지배를 금지하는 현행법(법 34조)을 원천적으로 철폐하여, 경제적으로 실효성 있는 어장 이용이 가능하도록 법체계를 갖추어야 할 것이다.

앞서 제시한 바처럼, 우리나라 어업권은 10년의 유효기간이 지나더라도 연장을 강제(법16조1항)하고 있기 때문에 실질적으로 거의 영구적으로 세습되고 있는 실정이다. 그렇다고 어업권 자체의 영속성을 제한할 필요는 없으며, 다만 특정인에 대해 영구적 소유로 전락하도록 되어있는 제도적 장치가 문제인 것이다. 따라서 이와 같은 강제 조항을 두고 있는 현행법을 개정하여, 어업권 만료시 지방자치단체에서 추진하는 어장관리계획을 효율적으로 시행할 수 있도록 관·민 협력이 우선되도록 임의조항으로 개정하거나, 지자체와 협의를 먼저 득하도록 개정하는 것이 타당하다.

5. 진입퇴출 지원 시스템의 구축

양식어업이 최근 들어 급격히 성장하면서, 전체 수산업에서 차지하는 비중도 이미 연근해어업을 넘어서고 있다. 그러나 시장개방 등의 여파로 수급불안정이 심화되어 자율적 경영과 경쟁력 있는 생산체제의 구축이 가장 우선시되는 경영환경으로 자리잡아가고 있다.

이와 함께, 현실적인 양식어업의 생산 여건은 갈수록 어업인력이 노령화하고, 시장개방 등에 따른 경쟁력 격차가 품종별·지역별로 확대되면서 채산성이 떨어지는 어업경영인들을 중심으로 퇴출을 희망하는 경우가 증가하고 있다. 다른 한편, 경쟁력 있는 일부 품종이나 지역, 그리고 새로이 도입되고 있는 외해양식산업 등의 출현으로 사업기회와 성공가능성도 함께 나타나고 있다.

그러므로 향후 경쟁력 있는 양식산업으로의 발전을 위해서는 이들 어

업인을 중심으로 원활하고 역동적인 퇴출제도가 마련되는 한편, 새로운 사업기회를 겨냥하는 신규 전문경영인의 유입을 촉진할 수 있도록 진입·퇴출 지원 시스템을 구축하는 것이 시급하다.

특히 어업권 제도와 관련해서는 다음과 같은 어업권 거래 활성화 장치를 도입함으로써, 양식산업의 진입·퇴출을 활성화하여 역동적인 산업으로 도약할 수 있는 발판을 마련할 필요가 있다.

1) 「어업권거래소」 제도의 도입

(1) 도입 배경

한·미 FTA체결 등으로 인한 시장개방 확대와 최근의 금융위기 등으로 인해 양식어업의 경영 여건이 악화되고 있다. 특히 '09년 들어서는 고유가·고환율·고금리 등의 위기요인이 가중되어 경영채산성이 급속히 악화되거나 경쟁력을 상실하는 경영체가 나타날 것으로 예상된다. 이러한 양식 경영체에 대해서는 FTA 피해 대책의 관점에서 구제·지원이 필요하다. 그런데 이때 경쟁력 상실 기업 등의 선별을 통해 대상별로 다른 대책을 추진해야 한다.

특히 경쟁력을 상실하는 양식경영체에 대한 임시방편적인 지원 대책은 구조조정을 지연시켜 산업경쟁력의 약화를 초래할 수 있기 때문에 원활한 퇴출을 도와주는 것이 궁극적으로 양식산업의 경쟁력을 높이고 대상 어업인의 활로를 열어주는 것이 될 것이다.

원활한 퇴출 지원정책으로서는 기존의 '감척사업'과 같은 정부보조 사업이 양식어업 분야에도 논의되고 있다. 연근해 수산자원의 관리와 연계되어 추진되고 있는 연근해어업 '감척사업'은 100% 정부보조 사업으로서, 대상 어업인들의 주요 퇴출 수단이 되고 있다. 그러나 수산부문중 비교적 '산

업적' 특성을 지닌 양식분야에 대해서는 시장친화적인 제도적 장치를 통해 퇴출을 유도하는 것이 산업경쟁력 강화에 주효할 것이다. 다시 말해 '보조금(subsidy)' 보다는 '퇴출 시장(exit market)'의 형성을 통해 새로운 투자자의 진입과 규모화를 촉진할 필요가 있다.

현재 면허어업권에 대해서는 일부 개인소유어업권 등을 중심으로 매매가 이루어지고 있으나, 원활한 구조조정을 유도하기에는 역부족이다. 이에 대해 자주 거론되고 있는 퇴출희망 양식어업권에 대한 전량 정부매입 방안은 소요예산의 대규모성, 도덕적 해이 및 합리적 경영 지연 등의 문제점이 있다. 그러므로 양식면허어업권의 거래를 장소 및 시간적으로 집중할 수 있는 '어업권 거래소'제도의 도입이 필요하다.

(2) 도입 방안

'어업권 거래소'제도를 통해 퇴출을 희망하는 어업인과 진입을 희망하는 어업인이 신속하고 적절한 가격에서 의사결정을 할 수 있도록 소프트웨어 및 하드웨어에 시스템을 제공한다. 이와 함께, 임대차 거래도 활발하게 이루어질 수 있도록 임대·임차자 간의 거래도 동 어업권거래소에서 수용하는 것이 바람직하다.

구체적으로는 전국 양식어업의 주요 산지 중심으로 1~2곳 선정하여 거래소를 개설한다. 이때 관련 시설 및 소프트웨어 등은 정부가 지원하고, '어업권 거래소'가 거래 어업권 정보의 기록 및 보관한다. 어업권의 원활한 중개 및 거래를 촉진하기 위해 '중개인'(잠정) 제도를 도입하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다. 이 때 중개인은 어업권 보유자 및 진입 희망자 등을 발굴하고 가격 등의 매매 조건에 대한 협상을 지원하는 역할을 한다. '중개인'은 10~20명 범위 내에서 법인 혹은 개인 등이 신청하여 자격을 취득할 수 있도록 한다.

필요시 정부 관련부처는 어업권 매수 촉진 정책 혹은 어업권 매도 촉진 정책 등의 정책 수단을 개발하여 시장거래에 개입할 수 있다. 예를 들어 어업권 매수 촉진 정책은 수협 등을 통해 어업권 매수 희망 대상자에게 정책자금을 저리 지원하는 방안이, 어업권 매도 촉진 정책은 퇴출의 원활한 유도를 위해 어업권 매각 희망자를 대상으로 어업권 중개수수료 등의 비용 일부를 지원하거나 다른 정책과 연계하여 지원하는 방안이 될 수 있다. 이와 함께, 후술하는 「양식어장구조조정조합」을 설립하여 이를 통해 적극적인 양식어장 매수 세력을 형성할 수 있도록 시스템화 하는 방안도 생각할 수 있다.

또한 사거래가 가능한 양식어업권 유형을 확대하는 등 어업권 거래 활성화를 위해 어업권 제도의 실태와 유형 등을 재검토하고, 법적 뒷받침을 위해 『수산업법』관련 조항의 개정, 혹은 장기적으로는 새로이 제정되는 『양식산업발전법』(가칭)에 포함시키는 것이 바람직할 것이다.

2) 「양식어장구조조정조합」의 설립 및 운영

(1) 추진 배경

현행 양식어장의 효율적 이용과 규모화 등의 원활한 구조조정을 도모하기 위해서는 양식어장의 이용관리 차원에서 기존 사업자의 퇴출과 새로운 사업자의 진입을 촉진할 수 있도록 「양식어업구조조정조합」을 설립할 필요가 있다.

농업분야에서는 「농지은행」제도가 도입되어 있어서, 농지의 임대수탁 사업, 매도수탁사업, 경영회생 지원사업, 농지매입 비촉사업, 농지매매 등의 영농규모화 사업 등을 통해 원활한 구조조정을 지원하고 있다.

(2) 근거법

수산분야에서는 『산업발전법』상의 「기업구조조정조합」(산업발전법 15조) 관련 조항에 근거하는 「양식어업구조조정조합」을 설립하도록 한다. 이는 『산업발전법』상의 기업구조조정전문회사(CRC : Corporate Restructuring Company)와 기타 일반 금융기관 등이 출자하는 자금으로 설립되는 일종의 SPC(Special Purpose Company) 혹은 ‘펀드’로서, 기업구조조정전문회사(CRC)가 주간사를 맡아 양식어업구조조정조합 기금을 운영하도록 하는 방안이다. 현재 ‘기업구조조정전문회사’ 업종에는 50여개의 기존 전문업체들이 있으며, 지난 IMF 시기에 기업구조조정을 위한 첨병의 역할을 수행한 바 있다.

(3) 「양식어업구조조정조합」의 설립 방안

이를 위해서는 전문적인 구조조정회사(CRC)를 통해 「조합」(펀드)을 조성하되, 정부는 민간자본의 유입을 촉진하기 위해 후순위채 방식 등으로 상기 「조합」에 출자하도록 한다. 실재 출자하는 방안은 직접 출자 혹은 수산관기관 등을 경유하는 간접 출자 방식 등을 고려할 수 있다.

「양식어업구조조정조합」의 조성 규모는 양식어장의 현실적 가격을 반영하되, 1~3년 정도의 시간을 가지고 구조조정 작업을 추진한 후 Buyback을 통해 투자자금을 회수하는 방식으로 운영하는 것이 바람직할 것이다. 이때 소요되는 펀드 조성의 규모 및 효율적 운영 방안 등에 대해서는 전문적인 연구용역 등을 통해 세부적인 방안을 마련해야 할 것이다.

제 7 장 결론 및 정책 제언

1. 요약 및 결론

우리나라 천체 수산물 중에서 양식수산물의 지위가 갈수록 높아가고 있다. 이에 따라 1990년대 이래 양식어업의 어장면적 및 어업권 등은 꾸준히 증가하여 왔다. 이와 달리 연근해어종은 그동안 자원 남획에 따라 어획량이 정체상태에 있고, 또한 국제해양법 시대가 정착되면서 원양어업 생산량도 눈에 띄게 감소하고 있다. 그러나 이처럼 양식어업의 중요도가 높아지는 상황에서 양식어장으로 개발할 수 있는 잠재 해역은 제한되어 있으므로, 이에 따른 효율적 어장이용의 문제가 새로운 문제로 제기되고 있다.

더구나 수산물 시장 개방 및 WTO/FTA 확산 등으로 인해 어장 이용제도 자체도 앞으로는 시장친화적 방식으로 개선될 필요성이 높아지고 있다. 이에 본 연구는 어장의 효율적 이용이라는 제도적 관점에서 논의를 출발하였으며, 그중에서도 특히 ‘어업권’ 문제의 성격과 실태, 그리고 최근과 같은 상황에서의 문제점 등을 분석함으로써 향후 어업권 제도의 개선 방향을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

본 연구에서 ‘어장 이용제도’는 어장면적의 조정, 어장 휴식 및 정화·정비 등의 제도적 관리수단과 함께, 면허·허가 등의 어업권 관련사항 등으로 구성되지만, 장기적으로는 면허·허가 등의 ‘어업권 관련사항’과 거의 같은 의미로 사용된다. 이와 같은 어업권과 관련된 선행연구들은 크게 법이론적 접근, 경영 및 회계학적 접근, 사례연구 등으로 구분할 수 있다. 그러나 이들 연구는 주로 고도성장기 이후의 어업권 제도 변천 혹은 어업권 평가 등의 문제에 초점을 두고 있다. 본 연구는 이와 달리 최근의 개방화 시대를 맞이하여 기존 어업권 제도의 문제점과 제도적 개선 방안을 제시하

는데 초점을 두었다.

통상적으로 ‘어업권’이라 함으로 “일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리”를 말한다. 이와 같은 개념의 어업권은 법적·경제적 및 사회적 관점에서 그 의의를 찾아 볼 수 있다. 우선 첫째로, 법적 관점에서 ‘어업권’은 물권형성의 시기, 사적재산권적 특징, 공법적 성격, 그리고 권리의 대상에 관한 논쟁 등을 중심으로 쟁점 형성되어 왔다. 그리고 이와 같은 어업권의 법적 특성 요인들은 역사적으로도 시대적 변천에 따라 공법적 성격이 약화되고 사적 재산권적 특성이 강화되는 방향으로 이동하여 왔다.

둘째, 어업권은 경제적 관점에서 일정 수면에 대한 일종의 배타적 소유권으로서 표현될 수 있다. 그러나 이때의 ‘소유권’은 일반적으로 엄격한 의미의 ‘사적 소유권’과 다소 성격을 달리하고 있다. 즉 해당 소유권의 배제성, 영구성, 안전성, 및 이전 가능성의 측면에서 시대적으로 각기 다른 특성을 보이고 있다.

셋째, 어업권에 대한 사회적 관점에서는 연안 어업인의 생활 터전의 제공을 중시하는 사회복지적 기능과, 경제적 역할을 중시하는 산업적 기능으로 구분하여 접근할 것을 제시하고 있다. 최근과 같은 시장개방화 글로벌 시대에는 갈수록 어업권의 사회복지적 기능보다는 산업적 기능이 중시되고 있기 때문에 이에 대한 면밀한 검토를 바탕으로 제도변화의 방향 제시가 필요하다.

실제로 이와 같은 현행 어업권 제도를 중심으로 하는 양식어장 이용제도를 규율하는 관련 법규로는 「수산업법」, 「어장관리법」, 「기르는어업육성법」, 「어업면허및어장관리에관한규칙」 등에 규정되어 있다. 그리고 이와 같은 현행 제도는 과거 고려 및 조선조부터 관습적으로 도입된 이래, 1909년의 「한국어업법」에서 최초로 성문화된 이래, 일제 하의 「조선어업령」에서부터 본격적으로 다양한 특성들이 제도화되기 시작하여 오늘에 이르고 있다.

이에 따라 본 연구에서는 양식어장에 대한 현실적 실효 지배의 근거가 되는 어업권 제도를 중심으로 그 현황과 운용실태 및 문제점과 제도적 개선 방안 등을 살펴보았다. 역사적으로는 고려시대부터 어업권에 대한 문헌 기록에 나타나듯이, 이를 둘러싸고 당해 시대의 사회적 관계에 따라 지역 어업인의 어업권에 대한 제도적 보호 및 권리 등이 다소 상이하게 규정되어 왔음은 주지의 사실이다.

실질적으로 일제하의 조선어업령에서 어업권의 물권적 속성을 차용하기 시작한 우리나라 어업권 제도는 1950년대에 이르러 어업에 관한 기본정책적 취지를 바탕으로 「수산업법」에 어업권의 법적 성격이 규정되었다.

‘어업권’이란 통상적으로 일정한 수면에서 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리로서, 행정청의 면허처분에 의해 설정되는 권리이다. 이와 같은 어업권의 성격에 관해 물권형성의 시기(형성권적 특성), 공법적 성격, 사적 재산권적 특성과 권리의 대상에 관한 논쟁 등의 주제를 중심으로 활발한 논의가 있었다.

어업권의 사적 재산권적 특성 중은 다시 세분하여 배제성(exclusivity), 안전성(security), 영구성(permanence), 및 이전가능성(transferability) 등의 성격이 여하한 상태인지에 따라 시대적으로 다른 모습의 제도를 형성하였다.

이와 관련된 역사적 고찰, 및 일본 등의 사례 분석을 통해 보면, 이와 같은 어업권의 법적·경제적·사회적 성격은 시대마다, 나라마다 달랐으며, 재산권적 특성도 똑같은 경우가 없었다.

노르웨이와 일본 등의 수산선진국의 어업권 제도 사례에서는 매우 특징적인 사항들이 도출되었다. 우선 노르웨이는 1991년 양어법 개정시부터 양식산업의 대규모 기업화를 본격 추진하기 위한 규제완화가 어업권 제도 차원에서 도입되기 시작하였다. 즉 경영 채산성이 높은 양식어업자들이 경쟁력이 낮은 양식어업자 면허어업권을 매입·흡수하는 합병 방식으로 소유권 이전이 광범위하게 일어났다. 이에 따라 노르웨이 양식어업은 규모화

를 통해 세계적 공급업체를 양산할 수 있었다.

다른 한편, 일본의 경우는 기본적으로 어업협동조합의 관리 하에 두는 양식어장 이용제도가 정착하였다. 이에 따라 일본은 규모화보다는 기존 어업인들 간의 형평성 있는 이용관리를 중시하고, 일부 대규모 양식어업을 제외하고는 나머지 구획어업권은 조합이 공적으로 관리하도록 하고 있다. 그러나 최근 우리나라는 이미 일본처럼 대대적인 정부예산을 동원하여 어업권을 전면 매입하는 방식으로 갈수 없으므로, 효율적 어장 이용을 위한 새로운 모델의 도입이 필요하다.

한편, 본 연구에서는 우리나라 현행 어업권 제도에 관한 어업인들의 인식도를 살펴보기 위해, 현장 어업인을 대상으로 하는 어업권 관련 쟁점 사항들에 대해 국내 최초로 설문조사를 실시하였다. 그 조사결과에 따르면, 어업인들은 통상적으로 어업권에 대한 소유권적 특징을 강화하기 바라되, 어업인 이외의 진입자에 대해서는 매우 완고하게 기득권을 수호하려는 의식구조를 나타내고 있었다. 이와 함께, 최근 들어 갈수록 시장경쟁이 치열하여 수급 불안이 심화될수록 악화되는 재산성을 견디지 못하는 어업인들을 중심으로 양식어업권의 매각을 희망하는 사례가 늘어나고 있다.

즉 전업 등을 통해 퇴출하고 싶어도 어업권의 매각이 곤란하여 원활하게 진입·퇴출이 이루어지지 않고 있는 것이다. 이와 같은 실태를 요약하면, 어업권의 거래가 활성화되어 원활하게 신규 진입과 퇴출이 이루어질 필요가 있는 것으로 판단된다. 그리고 이를 원활하게 수행하기 위해서는 우선적으로 현재 어업인의 어업권에 대한 인식을 개선하도록 홍보와 교육 등이 시급한 것으로 평가된다.

이와 같은 조사 결과와 함께 우리나라 양식어업의 발전 과정과 현재 수산업에서 차지하는 비중과 역할을 고려하면, 향후 양식어업의 역할과 가치는 단순한 사회정책적 가치만을 중시하는 제도와 법규로는 미흡하다는 사실을 확인하였다. 더구나 최근과 같이 WTO/FTA 체결 확대 등으로 인해

시장주의적 규율이 수산부문에 전면적으로 확산되고 있는 현실을 감안하면, 양식어업의 역할과 가치는 사회정책적 기능을 넘어서서, 산업적·경제적 가치를 중시하는 형태로 발전될 필요가 있다. 따라서 양식어업의 산업화를 촉진하고 이를 지원하는 생산기반으로서의 ‘어업권’은 경제적 역할과 합리적 어장이용을 조장하는 방향으로 제도 개선이 불가피한 시점이다.

이에 본 연구에서는 지금까지 연구 결과를 바탕으로 현행 어업권제도의 개선 필요성 및 개선방안 등을 다음과 같이 제시하였다. 우선 현행 어업권제도는 다음과 같은 논거로 인해 제도 개선이 시급한 실정이다. 즉 양식어업은 최근 갈수록 수산업 내에서 차지하는 비중이 중요해지고 있으므로 이를 규정하는 가장 근본적인 어업권 제도에 대한 재검토가 불가피하다. 그만큼 어업인의 생활에 직접적인 영향이 매우 크기 때문이다. 그리고 현행 어업권의 법률적 특성 중 물권적 성격, 권리의 이전과 분할 등의 양도가능성, 담보권의 제한, 임대차 가능성 등의 사적 재산권적 성격에 대한 개선이 시급하다. 이와 함께 무엇보다도 양식어장의 효율적 이용을 보장하기 위해서는 원활한 진입퇴출을 지원하는 유연한 어업권 제도가 구비되어야 할 것이다. 또한 기존 어업권의 존속을 기반으로 어장 활용성을 저해하고 있는 현행 연안 어업인 및 단체 중심의 어장 이용방식에서 탈피할 필요가 있다. 즉 대기업 혹은 비어업인 등의 원활한 진입 등을 통해 실수요자 중심으로 어업권 제도가 마련되어야 할 것이다.

이제 이와 같은 방향으로 어업권 제도의 개선 필요성을 충족시키기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 제도 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 첫째, 양식어업의 ‘산업화’를 촉진하기 위한 제도적 기초로서 양식산업 관련 법규를 통합하는 「양식산업발전법」(가칭)의 제정을 추진할 필요가 있다. 이때 새로 제정되는 「양식산업발전법」(가칭)의 내용 중에는 사회정책적 취지보다 경제적 취지를 강화하는 방향으로 제도 개선 사항을 포함하되, 외해양식, 양식유통 및 가공산업, 기타 3차산업 등을 포괄하는 ‘양식산업’으로의

전환을 위한 관련 조항들이 수록되어야 할 것이다.

둘째, 어장 이용제도의 문제점을 개선하고 최근의 시대적 여건변화에 대응하기 위해서는 현행 어업권 제도의 재산권적 및 거래적 특성을 강화하는 방향으로 개정하는 것이 바람직하다. 즉 면허의 결격사유를 완화하여 대기업은 비어업인의 진입을 허용하고, 특정인에 제한하고 있는 현행 어업 면허 우선순위를 개정하도록 한다. 그리고 이전·분할·상속 등의 허용과 담보권 조항의 적극적 해석, 타인의 지배 허용 및 임대차 금지 완화 등을 통해 어업권의 유동화를 촉진하도록 해야 할 것이다. 그리고 유효기간 연장 강제 제도를 완화하여 지자체 등과 협의를 우선하도록 함으로써 어장관리의 효율화를 도모하는 것도 적극 검토해야 할 것이다.

셋째, 양식어업인의 원활한 진입과 퇴출을 활성화함으로써 역동적인 산업으로 거듭날 수 있도록 「진입퇴출지원시스템」구축 방안을 마련하도록 한다. 이를 위해서는 어업권을 보유하고 있는 매도자와 향후에 어장을 효율적으로 이용하려는 잠재적 진입자 등의 매수자 등에게 거래를 집중시킬 수 있는 「어업권거래소」설립이 필요할 것으로 사료된다. 이와 함께, 활발한 어업권 거래를 통해 역동적인 산업구조로 재편되기 위해서는 어업권 매수 및 잠재적 진입자의 역할을 수행하는 「양식어장구조조정조합」의 설립 방안도 제시하였다.

2. 정책 제언

본 연구는 당초 우리나라 양식어업권을 중심으로 그 법적 특성과 제도적 개선 방향을 도출하고자 하였다. 따라서 이와 같은 연구 결과에 따라 앞서 제시된 제도개선 방안들은 향후 수산정책 체계에 단계적으로 도입해 나가야 할 것이다. 이를 위해 본연구진을 다음과 같은 몇 가지 정책 제언을 하

고자 한다.

첫째, 양식어업과 관련된 정책 담당자는 현재의 「기르는어업육성법」 체계에서 양식관련법을 하나로 통합하는 통합법 체계를 도입할 수 있도록 단계적으로 준비해 나가야 할 것이다. 만일 현재의 법체계마저 해체되어 「수산업법」 등의 여타 법으로 나뉘진다면, 향후 수산부문에서 절대적 비중을 가지게 될 양식산업은 통합적 양식법 체계의 부재로 인해 여러 부문에서 혼선과 비효율을 가져올 것이 자명하기 때문이다.

둘째, 향후의 양식정책은 산업적 차원에서 역동적인 진입·퇴출 시스템을 구축하는 것이 관건이다. 따라서 시장제도를 적극 활용할 수 있는 제도적 장치를 도입하여 취약한 양식어업 분야의 구조조정을 적극 추진할 필요가 있다. 경쟁력이 약하고 고령화된 기존의 생산자로부터 전문적 경험과 자본을 가지고 있는 새로운 진입자로 적극 대체된다면, 양식산업의 미래의 위상과 역할은 더욱 강해질 것이기 때문이다. 이와 같은 구조조정사업이 원활하게 이루어지려면, 무엇보다도 예산상의 효율성을 담보할 수 있는 구조조정 방안이 가장 현실성이 높아질 것이다. 앞서 본 연구에서 제시한 바처럼, 양식어장의 구조조정조합과 같은 재무적 기법을 활용하여 레버리지 효과를 극대화한다면 구조조정을 위해 투입되는 예산을 최소화할 수 있을 것이다.

셋째, 현재 양식어업인의 어업권에 대한 의식구조와 현행 제도로 보아, 진입퇴출 시스템을 구축하기 위해서는 적잖은 예산이 소요될 뿐만 아니라, 일정 기간이 소요되는 제도적인 개정 절차 등이 먼저 추진되어야 할 것이다. 어업권 관련 법규의 개정 등은 단계적으로 추진하되, 법 개정 없이도 추진할 수 있는 양식어장구조조정조합 설립 등은 사전 검토를 실시한 후 조기에 착수할 수 있을 것이다. 또한 현실적으로 어업인들이 어업권에 대한 기득권을 통해 경제적 가치를 극대화하는 퇴출 방식을 희망하고 있기 때문에 통상적으로 구조조정 예산 소요액이 과대 산출될 수 있다. 그러나

어업권 거래소 등의 제3의 거래수단을 활용하면 실수요자와 공급자간의 자율적 거래를 매개로 정부 예산소요를 극소화할 수 있을 것이다. 그러므로 이와 같은 상황에서 정부는 어업권 거래시 인센티브 혹은 페널티 부여 등을 통해 어업권의 시장거래량을 통제함으로써, 구조조정 사업의 완급을 조절할 수 있을 것이다.

넷째, 본 연구에서 제시된 몇 가지 시스템들에 대해서는 향후 추가적인 연구가 시급하다. 어업권 거래소 및 양식어장 구조조정조합 등에 대해서는 세부적인 연구와 함께, 시범적 사업을 추진하는 절차 등이 필요할 것이다.

참 고 문 헌

〈국내 문헌〉

강길원, “어업권 자산의 회계학적 고찰”, 「경영론총」, 고려대 경영대학원, 1964, pp. 253~276.

강봉모, “어업권에 대한 구체적 연구”, 「동의대학교 박사학위 논문」, pp. 45~79, 2002.

국립수산진흥원, 「'83수산시험연구 및 어초지도종합 평가회의자료」, 1983.

_____, 「60년사」, 1981.

_____, 「80년사」, 2001.

_____, 사업보고서, 제79호, 1989.

_____, 연구보고, 1964.

굴양식수협, 「굴양식수협20년사」, 1985.

김병호, “고도성장 이후의 연안어장 이용관계의 변모(1)”, 「수산경영론집」, Vol.22 No.2, 한국수산경영학회, 1991.

農商工部 水産局, 韓國水産誌, 第1輯, 1908.

_____, 韓國水産誌, 第3輯, 1910.

農業問題論集, 漁業經濟論, 農山漁村文化協會, 1984.

민병서, 「넙치의 종묘생산에 관한 연구」, 부산수산대학, 대학원 박사학위논문, 1987.

박구병, “어업권 제도와 연안어장 소유·이용형태의 변천에 관한 연구”, 「부산수대논문집」, Vol.30, 부산수산대학, 1983, pp. 1~6

_____, 「어업권제도와 연안어장의 소유 이용형태」, 행로사(일본), 1991.

_____, 「한국의 연안어장 이용제도와 변천」, 해양수산부, 1997.

박구병·양세식·김인태·최정윤, 「연안어장이용실태조사연구」, 수협중앙

- 회, 1977. p. 88.
- 박정기, “공동어업권에 관한 연구”, 「해사법 연구」, Vol.12 No.1, 한국해사법학회, 1996.
- 박종철, 「넙치양식경영의 수익성 분석」, 부산수산대학교, 산업대학원 석사학위논문, 1992.
- 변충규, 「수산양식개발사」, 신흥출판사, 1989.
- 부산공동어시장, 「30년사」, 태화출판사, 1994.
- 송정현, “해상 어류양식업에 있어서 기업적 경영의 전개과정에 관한 연구”, 「수산경영론집」, 67, 1998, pp. 139~154.
- 「수산업법」, 법률 제6656호, 2002. 2. 4.
- 수산청, 「수산업규집」, 1974.
- 수우회, 「현대한국수산사」, 1987.
- 수협중앙회, 「업무통계」, 2005.
- 양세식, “한국 수산업 연구”, 「부산수산대학 논문집」, 제15집, 인문사회학편, 부산수산대학, 1981, pp. 42~46.
- 장지원외, 「수산학개론」, 새로출판사, 1981,
- 정문기, 「朝鮮海苔」, 조선총독부 수산과, 1937.
- 제길우 · 김용욱, 「한국수산업요론」, 법문사, 1973, p. 103.
- 朝鮮水産業會, 「朝鮮之水産」, 第116號, 1927.
- _____, 「朝鮮之水産」, 第144號, 1937.
- 朝鮮水産業會, 「朝鮮水産大要」, 1926.
- 조선총독부, 「통계연보」, 1918, 1932, 1942.
- 조선총독부령 제1호, 조선어업령, 1929. 1. 26.
- 조선총독부령 제67호, 어업령시행규칙, 1911. 6. 3.
- 차철표, “우리나라 어업권제도에 관한 연구”, 「해사법 연구」, Vol.6, 한국해양대학교, 1994.

- 최정윤, “중항리포팩에 관한 고찰”, 「수산업사 연구」, 제2권, 1995.
- _____, “수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구”, 「수산경영론집」, Vol.29, 한국수산경영학회, 1998.
- _____, 「부산의 수산학」, BDI, 2005.
- _____, 「양식산업과 시장개방」, 부산수산대학 부설 해양과학공동연구소, 1993.
- _____, “양식업단체의 조합전환문제”, 「수산양식」, 한국수산신보사, 1989. 10.
- _____, “어장관리이용과 어촌지도 방향”, 「어촌지도연구보고」, 제4호, 국립수산진흥원, 1991.
- _____, “육상수조식 넙치사육관리”, 「최정윤연구논집」, VIII, 2004.
- _____, “일본에 있어서 금망(金網)의 보급과 방어양식 생산량과의 관계”, 「양식산업」, 1994. 4.
- _____, “일본에 있어서 어류양식업의 경영과 어협의 역할”, 「수산경영론집」, Vol.XXV, No.2, 1994.
- _____, 「자율적 어업관리를 위한 어업생산자조직의 어업관리에 관한 연구」, 국립수산진흥원, 1997.
- _____, “전환기 한국수산정책의 평가와 과제”, 「수산경제연구」, 제3권 제1호, 1996.
- _____, “천해양식어업의 발달과정에 관한 연구”, 「수산경영론집」, Vol. XIV No.2, 1985.
- 최정윤, 「市川英雄, 魴魚양식업과 어협의 역할」(日文), 가고시마대학 수산학기요, Vol.45, 1996.
- 최정윤, 八木庸夫, 「日韓 넙치양식경영의 비교연구」(日文), 나가사키대학 수산학부연구보고, 제73호, 나가사키대학, 1993.
- 한국수산회, 「수산연감」, 2007.

- 한규설, 「한국어업제도 변천의 100년」, 선학사, 2001.
- 해양수산부, 「기르는어업의 잠재력조사 및 발전방향에 관한 연구」, 2003.
- _____, 「수산업동향에 관한 보고서」, 1973~2002.
- _____, 「양식어업의 경쟁력 강화를 위한 합리적 구조재편 방안 연구」, 2008.
- 해양수산부령 제134호, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙, 1998. 8. 26.
- 해양수산부령 제277호, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙, 2004. 8. 7.

〈외국 문헌〉

- 加瀬和俊, 「水産振興-沿岸漁業への参入自由化論を駁す」, 東京水産振興会, 2008.
- 近藤康男, 「日本漁業經濟論」, 近藤康男著作集, 農山漁村文化協會, 1975.
- 吉田敬市, 「朝鮮水産開發史」, 朝水會, 1954.
- 金田禎之, 「漁業法のここが知りたい」, 成山堂書店, 1997.
- 浜本幸生, 「漁業権って何だろう?」, 水産社, 1989.
- 山口和雄編, 「現代日本産業発達史 -水産」, 1965.
- 小沼勇著, 「漁業政策百年」, 農山漁村文化協會, 1988.
- 漁民研究会, 「漁業法・漁業権の解説」, ト-コ-印刷, 1973.
- 日本 農林水産統計協會, 「漁業の基本問題と基本對策」, 1961.
- 日本 水産廳, 「漁業制度の改革」, 水産廳 經濟課, 1950.
- 清光照夫・岩崎寿男, 「水産政策論」, 恒星社厚生閣, 1986.
- 平田紀男, 「適正養殖と組合管理漁業権」, 鹿児島大学水産学部紀要, 第29巻, 1985.

Arnason, R., *Natural Resource Economics*, REN 534, 2002.

Brown, E. Evan, *World Fish Farming : Cultivation and Economics*, Avi. Inc., 1983.

Christy, F. T. and J. A. Scott, *The Commons Wealth in Ocean Fishery*, Baltimor:

- The Johns Hopkins Press, 1955.
- Directorate of Fisheries, *Environmental Challenges: Plants, Tools, and Regulations in Norwegian Aquaculture*, 2007.
- FAO, “State of World Aquaculture 2006”, *FAO Fisheries Technical Paper*, 500, 2007.
- _____, *Technical Guide Lines for Responsible Fisheries; Fischeies Management*, Rome, 1995.
- Hardin, G., “The Tragedy of Coomons”, *Science*. 162:1243-1248, 1968.
- Kirby Report, *A New Policy for the Atlantic Fisheries; Task Force on Atlantic Fischeies*, Ottawa, December 1982(Commission Chairman, Michael J. L. Kirby), 1982.
- LEROY Seafood Group ASA, *Annual Report 2007*: LERO, 2008.
- Meade, J. W., *Aquaculture Management*, New York : Anavi Book, 1989.
- Myrseth, B., *What We Have Learned From Fish Farming And How Can We Apply This For Future Developments?*, Marine Farms ASA, 2007.
- National Veterinary Institute, *The Health Situation in Farmed Fish in Norway 2006*, 2006.
- Norwegian Ministry Of Fisheries And Coastal Affairs, *Facts about Fisheries and Aquaculture*, 2007.
- Norwegian Seafood Export Council, *Tall of fakta 06: Statistical overview of Norwegian seafood around the world*, 2007.
- Norwegian Seafood Federation, *Aquaculture in Norway*, 2005.
- Osrtrom, E., R. Gardner and J. Walker, *Rules, Games, and Coomon-Pool Resources*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.
- Osrtrom, E., *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge : Cambridge University Press, 1990.

- Pillay, T. V. R., *Aquaculture Development: Progress and prospects*, Fishing News Books, 1994.
- Rothschild, B. J., *World Fisheries Policy*, University of Washington Press, 1973.
- Scott A. D., “The ITQ as a Property Right : Where it came from, How it Works and Wherer it is Going”, In B. L. Crowley(ed.) *Taking Ownership : Property Rights and Fisheries Managment on the Atlantic Coast*, Atlantic Institute for Market Studies, Halifax, 1996.
- _____, Paper I, In R. Shotton(ed.), *Use of Property Rights in Fisheries Managementm* *FAO Fisheries Technical Paper 401/1*, Rome : Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2000.
- Statistics Norway, *Fish Farming 2005*, 2007.
- _____, *Salmon and Sea Trout Fisheries 2006*, 2007.
- Yung. C. Shang, *Aquaculture Economics; Basic Concepts and Methods of Analysis*, Boulder, Colorado : Westview Press, 1981.

부록 1 : 어장 이용제도에 대한 어업인 의견 조사표

안녕하십니까. 저희 **한국해양수산개발원(KMI)**은 해양수산정책의 수립과 국민경제의 발전에 이바지할 목적으로 설립된 국무총리실 산하 **정부출연 연구기관**입니다. 이번에 저희 연구원은 **양식산업 발전을 위한 어장 이용제도의 개선 방안 연구**를 수행하고 있습니다. 이 연구 수행에 어장을 이용하여 경제활동을 하시는 어업인 여러분들의 의견이 무엇보다 중요하기 때문에 본 설문조사를 실시하게 되었습니다.

여러 가지 업무로 바쁘시겠으나 귀하의 의견이 정부의 어장관리 정책 수립에 크게 기여할 것이므로 **적극적인 협조**를 부탁드립니다. 조사표에 기입하시는 사항은 연구 이외의 다른 용도로는 사용되지 않을 것이며, 개인에 관한 사항은 일체 공개되지 않습니다. 감사합니다.

2008년 7월

 **한국해양수산개발원**
KOREA MARITIME INSTITUTE

수산·어촌연구본부

연구책임자 김정봉 ☎ 02) 2105-2921

담당자 김봉태 ☎ 02) 2105-2751

응답자 기본 사항

이 름		어장 위치	군(시)	만(해역)	지선
어업 경력	년	전화번호			

문1. 귀하가 이용하고 있는 어장의 면허종류, 명의자, 행사방법은 무엇입니까?

면허종류	① 해조류양식어업 ② 패류양식어업 ③ 어류등양식어업 ④ 복합양식어업 ⑤ 협동양식어업 ⑥ 마을어업
명의자	① 본인 ② 타인 ③ 어촌계 ④ 수협 ⑤ 영어조합법인 ⑥ 기타 ()
행사 방법	① 자가소유 ② 임차 ③ 지분행사 ④ 노동력 제공 ⑤ 기타 ()

문2. 귀하가 이용하는 어장의 면허 취득유형, 취득일자, 유효기간을 기입해주시시오.

취득 유형	① 신규 면허 ② 재개발 면허 ③ 이전·분할 ④ 한정 면허 ⑤ 어촌계 면허 등의 지분 행사 ⑥ 경매 ⑦ 기타()
취득 일자	_____년 _____월
연장 일자	_____년 _____월
종료 일자	_____년 _____월

문8. 현행 제도에서 어장정화·정비 시 또는 시·군·구의 인가 시를 제외하고는 어업권의 이전·분할·변경이 금지되어 있습니다. 귀하는 이에 대해 다음의 무엇이 바람직하다고 생각하십니까?

- | | |
|----------|-------------------|
| ① 전면 금지 | ② 현행 유지(예외적으로 허용) |
| ③ 부분 자유화 | ④ 완전 자유화 |

문9. 현행 제도에서 어업권은 임대차의 목적으로 할 수 없습니다. 귀하는 이에 대해 다음의 무엇이 바람직하다고 생각하십니까?

- | | | |
|---------|----------|----------|
| ① 전면 금지 | ② 부분 자유화 | ③ 완전 자유화 |
|---------|----------|----------|

문10. 현행 제도에서 마을어업·협동양식어업 면허를 어촌계·영어조합법인·수협에게만 발급하고 있습니다. 귀하는 이에 대해 다음의 무엇이 바람직하다고 생각하십니까?

- | | |
|-------------------|----------|
| ① 취득 자격을 더욱 강화 | ② 현행 유지 |
| ③ 취득 자격을 부분적으로 완화 | ④ 완전 자유화 |

문11. 현행 제도에서 동일인 보유의 어장면적 상한은 60헥타르입니다. 귀하는 이 같은 어장면적 제한에 대해 다음의 무엇이 바람직하다고 생각하십니까?

- | | |
|---------|---------|
| ① 상한 낮춤 | ② 현행 유지 |
| ③ 상한 높임 | ④ 상한 철폐 |

문12. 현행 제도에서 자산총액 5조원 이상인 기업은 해조류양식, 바닥식 패류양식, 어류양식을 할 수 없습니다. 귀하는 양식어업의 대기업 진출 제한에 대해 다음의 무엇이 바람직하다고 생각하십니까?

- | | |
|---------|----------|
| ① 더욱 강화 | ② 현행 유지 |
| ③ 부분 완화 | ④ 완전 자유화 |

부록 2 : 어장 이용제도에 대한 어업인 설문조사 결과의 통계적 유의성 검정 결과

| 응답자 유형 분류와 본산분석의 결과 |

응답자 유형 조사 내용		면허 행사 방법 (A)	면허 취득 유형 (B)	A*B	면허 종류 (C)	A*C	B*C	소득 (D)	어업 권 가치 (E)	A*D	A*E	B*D	B*E	해조류		패류		어류	
														면적	생산량	면적	생산량	면적	생산량
만족도	면허의 취득 연장 갱신		**											***					
	적정 이용유도																**		
	어장정화·정비사업			**															
어업권 특성	불법시설 단속	***		**	**		*						***						
	배제성		**	**	**		*				***		***	*		*	***		
	안전성		**								**						***		
	영구성		*					*									*		
	이전가능성		***	***	***	*							***	*			***		***
어업면허 관련 제도 문제점		**																	
면허 유효기간																			
이촌계·수협의 어업권 담보 설정						**	**												
어업권 이전·분할·변경		*							**					**					
어업권 임대차		*						*		**		*							
마을어업·협동양식 어업의 면허													**						
어장 면적 상한 설정			**				*							*		**			
대기업 진출 제한						**										*	*	*	
시장개방 하 어장이용 계획		*			***											***	***		
어업권 거래가격																***	***	*	***

주 : *** p<0.01, ** P<0.05, * P<0.1 수준에서 유의함

양식산업 발전을 위한 어장 이용제도의 개선 방안

2008年 12月 29日 印刷

2008年 12月 31日 發行

編輯兼 發行人	姜 淙 熙
發行處	韓國海洋水產開發院 서울특별시 마포구 상암동 1652
전 화	2105-2700 FAX : 2105-2800
등 록	1984년 8월 6일 제16-80호

組版・印刷 / 서울기획문화사 2272-1533 정가 15,000원

판매 및 보급 : 정부간행물판매센터 Tel : 394 - 0337