

연안어업의 관리제도 개선방향*

- 어선어업을 중심으로 -

신 영 태** · 김 승***

Directions for the Improvement of Coastal Fisheries Management

Shin, Young-Tae · Kim, Seung

< 목 차 >

I. 서 론	IV. 결론
II. 연안어업의 실태	참고문헌
III. 연안어업 관리의 문제점	Abstract
IV. 효율적 어업관리를 위한 정책방향	

1. 서 론

우리 나라에서도 오랫동안 많은 사람들이 육지에 가까운 어장에서 패류와 해조류를 채취하거나 연안 가까이 회유하는 어류 및 정착성 어종을 어획해 왔으나 어업기술의 발달과 자본의 축적으로 연안어업은 근해어업, 원양어업으로 발전해 나갔다. 그러나 이러한 구조변화에도 불구하고 여전히 절대 다수의 어업자는 연안어업에 종사하고 있는데 지금까지 연안어업을 근해어업과 동일한 기준으로 관리해 왔을 뿐 아니라 최근 국내외 여건이 급변하고 있는 상황에서 이에 탄력적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다.

즉 그 동안 매립·간척과 해양오염 및 과잉 어획노력 투하로 어업자원이 크게 감소하였고, 수산물수입이 완전히 개방되었을 뿐 아니라 WTO 등 국제기구에서 수산보조금 철폐 문제가 활발하게 논의 중에 있어 연안어업 부문에 대해서도 경제논리에 기초를 둔 자구책을 마련하지 않을 수 없게 되었다. 뿐만 아니라 최근에는 한·중·일 3국간 어업협정 체결로 조업어장이 축소되는 결과를 가져 오며 따라 우리의 주권을 주도적으로 행사할 수 있는 연안어업의 중요성이 더욱 커지게 되었다.

그런데 이렇게 우리 어업의 근간이며 앞으로 중요성이 더욱 증대될 것으로 전망되고 있는 연안어업의 관리실태를 보면, 여러 가지 심각한 문제점을 내포하고 있어 현재와 같

접수 : 2002년 2월 25일, 게재확정 : 2002년 6월 20일

* 본 논문은 2001년 12월 12일 일본 후쿠오카에서 개최된 제2회 한일공동심포지움('21세기의 수산업 : 한일의 현상과 장래의 선택')에서 발표된 것임.

** 한국해양수산개발원 연구위원

*** 한국해양수산개발원 초청연구원

은 방식의 관리가 계속될 경우 우리 나라 연안어업의 미래는 더 이상 기대하기 힘들 것이다. 다행히 최근 정부에서도 연안어업에 대해서 자율관리방식을 도입할 계획으로 있어 그 귀추가 주목되고 있다.

본 고에서는 이상과 같은 점들을 고려하여 우선 연안어선어업의 실태를 간략히 살펴보고 나서 현행 어업관리의 문제점을 검토하고자 한다. 그리고 나서 이를 기초로 하여 앞으로 우리 나라 연안어업의 효율적 관리를 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

II. 연안어업의 실태

1. 어 장

어장은 어업에 있어 가장 중요한 생산요소로서 그 풍도에 따라 경영성과가 결정적인 영향을 받는다. 현행 제도에서는 어장의 횡단적 경계와 외연적 경계를 구분하고 있는데 전자 경우 근해어업은 전국 또는 몇 개 시도에 걸쳐 있고, 연안어업은 시도 또는 시군으로 한정되어 있다¹⁾. 그러나 후자, 즉 외연적 경계 경우 근해어업은 법적으로 제한을 받고 있으나²⁾ 연안어업에 있어서는 제한이 없어 이론적으로는 연안어업이 근해어업보다 더 넓은 형태를 보이고 있다. 물론 연안어업은 사용어선 톤수가 최고 10톤으로 제한되어 있어 실제 출어할 수 있는 수역 범위가 한정되나 최근 어선의 성능개선으로 출어어장이 점차 원격화 되고 있다.

2. 어업허가

우리 나라 어업허가제도의 구체적인 내용은 다시 허가정수와 허가건수로 구분되는데 허가건수는 글자 그대로 어업허가의 수를 말하는데 반해 허가정수는 일종의 바람직한 어업허가건수(목표건수)를 말한다. 따라서 현재 허가건수가 이를 초과하고 있다면 신규 허가의 금지는 물론 기존 허가의 자연감소나 구조조정(어선감척) 등의 조치를 통하여 장기적으로 허가정수와 허가건수를 일치시키는 방향으로 정책을 추진하고 있다.

허가정수 경우 근해어업은 대부분 업종에서 설정되어 있으나 연안어업에 있어서도 어획강도가 높은 일부 업종에 있어서 설정되어 있는데 업종별로는 연안안강망어업이 563건, 연안선망어업이 470건, 연안통발어업이 11,920건, 연안선인망어업이 20건이다.

그리고 허가건수든 허가정수든 어업을 대상으로 하고 있는데 현행법상 어업은 다시 어

-
- 1) 광의의 연안어업, 즉 연안을 조업구역으로 하는 어업은 다시 시도지사 허가어업인 협의의(법적 용어로서의) 연안어업과 시장·군수 또는 구청장 허가어업인 구획어업으로 나눌 수 있는데 전자는 시도, 후자는 시군 관할수역 이내로 되어있다.
 - 2) 수산자원보호령 제17조 제1항의 별표에서 대형기선저인망, 중형기선저인망, 근해트롤, 기선권현망, 잠수기, 근해안강망, 근해자망, 근해형망, 대형선망, 근해통발어업의 조업구역을 정하고 있고, 동령 제4조에서는 특정어업의 금지구역을 정하고 있다.

업종류와 어업명칭으로 구분하고 있다. 그 동안 연안어업 종류는 10개였으나 규제완화 차원에서 8개로 조정하였고, 연안어업의 명칭도 16개에서 8개로 축소하였다(<표 1> 참조).

한편 현행 제도에서는 법적 어업으로서 연안어업과는 별도로 구획어업을 두고 있는데 이것은 다시 정치성 구획어업과 이동성 구획어업으로 구분된다. 전자는 13종, 후자는 5종의 어업으로 이루어져 있고 이동성 구획어업 중 새우조망어업에서 유일하게 허가정수를 설정하고 있다.

<표 1> 연안어업의 종류와 명칭 및 허가의 정수

어업의 종류	어업의 명칭	허가의 정수
연안자망어업	연안자망어업	-
연안안강망어업	연안개량안강망어업	563건
연안선망어업	양조망어업	470건
연안통발어업	연안통발어업	11,920건
연안들망어업	연안들망어업	-
연안조망어업	새우방어업	-
연안선인망어업	연안쌍끌이선인망어업	20건
연안복합어업	연안복합어업	-

<표 2> 구획어업의 종류와 명칭

어업의 종류	어업의 명칭
정치성 구획어업	지인망어업, 선인망어업, 호망어업, 건망어업, 건간망어업, 주목망어업, 승망어업, 각망어업, 부망어업, 장망어업, 낭장망어업, 해선망어업, 안강망어업
이동성 구획어업	수조망어업, 문어단지어업, 형망어업, 새우조망어업, 실뱀장어안강망어업

연안어업과 구획어업의 연도별 허가건수를 보면 우선 연안어업 경우 1997년까지 65,000건 전후를 보였으나 무등록어선의 양성화 과정에서 폭발적으로 증가, 1997~1998년의 한 해만도 51,133건이 증가했는데 1999년부터는 85,000건 전후의 수준을 보이고 있다. 다음 구획어업의 허가건수도 계속 증가추세에 있는데 이것은 이동성 구획어업이나 정치성 구획어업 모두 마찬가지이다.

<표 3> 연안어업과 구획어업의 연도별 허가건수

(단위 : 건)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000
연안어업	62,072	60,682	65,925	117,058	83,580	86,731
구획어업	1,941	5,217	6,843	7,485	7,587	8,406
정치성	1,167	3,402	3,897	4,421	4,538	4,976
이동성	774	1,815	2,946	3,064	3,049	3,430

자료 : 해양수산부

연안어업의 관리제도 개선방향

2000년말 현재 연안어업 종류 및 시도별 어업허가건수 현황을 보면, 어업별로는 1998년부터 6개 어업³⁾을 통합한 복합어업이 41,779건(47.5%)으로 가장 많고, 그 다음 연안자망어업 25,831건(29.8%), 연안통발어업 11,536건(13.3%) 등의 순서를 보이고 있다. 다음 시도별로는 경남이 24,066건(27.7%)으로서 가장 많고, 그 다음 전남 22,050건(25.4%), 충남 10,304건(11.9%) 등의 순서를 보이고 있다.

<표 4> 연안어업의 어업별, 시도별 허가건수 현황(2000말 현재)

(단위 : 건)

구분	전국	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주
합 계	86,731	3,264	1,850	1,668	1,899	5,711	10,304	3,714	22,050	6,823	24,066	5,382
연안자망	25,831	829	573	553	934	2,370	3,875	1,372	4,806	3,184	6,543	792
연안안강망	850	-	133	-	79	-	343	210	78	-	7	-
연안선망	426	8	-	-	-	40	46	20	111	38	135	28
연안통발	11,536	838	117	467	73	277	462	85	1,876	1,584	4,864	893
연안들망	148	56	-	-	-	4	-	-	42	-	46	-
연안복합	41,199	1,038	532	585	729	1,277	4,315	1,619	15,137	1,054	12,462	2,451
기타어업 ¹⁾	6,741	495	495	63	84	1,743	1,267	408	-	963	9	1,218

1) 연안조망 및 연안선인망어업의 합계임.

자료 : 해양수산부.

3. 어선세력

어선은 어업에 있어 가장 중요한 생산수단으로서 어선세력은 척수, 톤수 및 마력수를 통해 파악할 수 있다. 우선 어선척수를 보면 2000년 말 현재 구획어업을 포함한 연안어업 총 어선척수는 62,749척으로서 이중 연안복합어업이 23,646척(37.7%)으로서 가장 많고, 그 다음 연안자망어업 20,411척(32.5%), 연안채낚기어업 6,638척(10.6%) 등의 순서를 보이고 있다.

다음 구획어업을 포함한 연안어업 총 어선톤수는 147,149톤으로서 업종별로는 연안복합어업이 52,498톤(35.7%)으로서 가장 많고, 그 다음이 연안자망어업 48,996톤(33.3%), 연안통발어업 21,294톤(14.5%) 등의 순서를 보이고 있다.

반면 연안어업(구획어업 포함)의 총 마력수는 7,735,174마력으로서 업종별로는 연안복합어업이 2,865,986마력(37.1%)으로서 가장 많고, 그 다음이 연안자망어업 2,575,372마력(33.3%), 연안통발어업 1,233,214마력(15.9%) 등의 순서를 보이고 있다.

3) 연승, 채낚기, 외줄낚시, 문어단지, 패류껍질 및 손꽂치어업의 6개 어업을 말한다.

<표 5> 연안어업 어선세력(1999)

(단위 : 톤)

구 분	척 수	톤 수	마 력 수
합 계	62,749	147,149	7,735,174
연 안 조 망	556	2323	98,409
연 안 선 망	519	2815	115,475
연 안 채 낚 기	6,638	13,006	566,865
연 안 자 망	20,411	48,996	2,575,372
연 안 안 강 망	444	2,249	83,614
연 안 들 망	237	675	24,509
연 안 통 발	8,274	21,294	1,233,214
연 안 연 승	582	921	59,637
연 안 복 합	23,646	52,498	2,865,986
기 타 어 업 ¹⁾	1,442	2,371	112,093

1) 해조채취업 및 구획어업 포함.

자료 : 해양수산부, 해양수산통계연보, 2001.

4. 어업생산

그 동안 연안어업의 생산량은 큰 변동이 없이 1980~1990년간 다소 증가했다가 1990년도 이후는 감소하는 경향을 보이고 있다. 업종별 변동추세를 보면, 연안조망, 연안통발어업 등은 1980년에 비해 크게 감소했으며, 연안선망, 연안안강망어업 등은 다소 감소하였다. 그러나 연안채낚기, 연안자망, 연안통발, 연안연승어업 등은 1980년에 비해 증가추세에 있다. 다음 2000년 업종별 어업생산량을 보면, 기타어업(연안형망, 해조채취업 및 구획어업 포함)이 129,314톤으로 37.3%를 차지하고 있고 그 다음 연안자망 90,556톤(26.1%), 연안안강망 36,816톤(10.6%), 연안채낚기 33,817톤(9.8%) 등의 순서를 보이고 있다.

한편 연안어장의 생산성을 나타내는 연안어선 톤당 생산량⁴⁾을 보면, 그 동안 연안어선 세력은 크게 증가한 반면 생산량은 계속 감소함으로써 연안어선의 톤당 생산량은 감소추세를 보이고 있다. 2000년 현재 업종별 어선 톤당 생산량은 연안연승이 27.6톤으로 가장 많으며, 다음으로 연안안강망 16.4톤, 연안들망 9.3톤 등의 순서를 보이고 있다.

4) 일반적으로 어업자원의 풍도를 나타내기 위해서는 단위 어획노력당 생산량(Catches Per Unit Effort : CPUE)을 사용하는데 어선톤당 생산량도 CPUE의 하나이다.

연안어업의 관리제도 개선방향

<표 6> 연도별 연안어업 생산량

(단위 : 톤)

구 분	1980	1990	2000
합 계	300,270	366,233	415,796
연안조망	5,107	7,384	254
연안선망	2,143	138	1,767
연안채낚기	6,191	20,081	33,817
연안자망	52,845	62,105	90,556
연안안강망	20,454	60,814	36,816
연안들망	14,166	6,961	6,287
연안통발	5,971	15,315	22,751
연안연승	14,697	22,292	25,374
기타어업'	176,696	171,143	129,314

1) 연안형망, 구획어업, 해조채취업 포함.

자료 : 해양수산부, 해양수산물통계연보, 2000.

<표 7> 연안어선 톤당 생산량(CPUE)

(단위 : 톤)

구 분	1980	1990	2000
합 계	3.46	3.07	2.76
연안조망	3.00	7.49	0.11
연안선망	18.88	3.65	0.63
연안채낚기	0.67	2.15	2.60
연안자망	2.07	1.56	1.85
연안안강망	2.10	7.49	16.37
연안들망	13.20	11.91	9.31
연안통발	1.30	1.00	1.07
연안연승	0.74	0.83	27.55
기타어업	13.95	11.03	2.36

1) 복합어업, 구획어업, 해조채취업 포함.

자료 : 해양수산부, 해양수산물통계연보, 2000을 이용하여 작성.

5. 경영실태

연안어업의 경영실태에 대해서는 1994~1996년간 자료를 가지고 국립수산물과학원에서

조사·분석한 바 있으나 최근에는 조사된 바가 없다. 따라서 여기서는 시·도를 통해 수집한 자료 및 어업손실액 용역보고서를 이용하여 경영분석을 시도했는데 수익성 지표로서 매출액어업이익률과 수지비율을 산정했고, 생산성지표로서 어선 톤당 매출액과 어선 톤당 이익을 산정하였다. 이때 매출액어업이익률은 어업이익과 매출액과의 관계를 측정하는 비율로서 이것이 높을수록 경영활동이 합리적으로 운영되고 있음을 나타내고, 수지비율은 총비용과 매출액의 관계를 나타내는 비율로서 낮을수록 건전한 경영상태를 나타낸다.

이상을 기초로 하여 연안어업의 경영실태를 분석해 보면 다음 <표 8>에서 보는 바와 같다. 즉 매출액어업이익률과 수지비율로 나타나는 수익성 지표 분석결과를 보면 남해의 연안통발과 유자망어업이 수익성이 높은 반면에 서해의 연안통발, 연안복합 그리고 남해안의 연안선망어업이 수익성이 낮은 것으로 나타났다.

이러한 결과는 동일한 업종일지라도 지역에 따라 수익성이 상이함을 보여주고 있다. 다음 생산성분석은 경영활동의 능률 내지 업적을 측정, 평가하여 그 발생원인과 성과 배분의 합리성을 고찰하는 것으로 생산성 지표는 경영 합리화의 척도가 된다. 생산성 지표를 이용한 분석결과를 보면 어선 톤당 매출액이 많은 어업은 동해의 연안복합어업과 남해의 연안선망어업이나 어선 톤당 어업이익이 많은 어업은 동해의 연안복합어업과 서해의 연안개량안강망어업으로 나타났다. 그런데 대부분의 연안어업이 복수허가를 가지고 조업을 하고 있을 뿐 아니라 실제 허가사항과 다른 어법으로 조업에 임하고 있기 때문에 이러한 경영분석 결과가 지역간, 업종간 실태를 정확하게 반영하고 있다고 볼 수는 없다.

한편 이상과 같은 연안어업의 경영분석 결과를 근해어업의 그것과 비교해 보면 다음 <표 9>와 같다. 우선 수익성지표를 비교해 보면, 매출액어업이익률은 연안어업의 근해어업의 3배 정도에 이르고 있고 수지비율은 연안어업이 근해어업의 약 1/3 수준에 불과하다. 다음 생산성지표로서 어선 톤당 매출액은 연안어업이 근해어업의 2배를 넘고 있고, 어선 톤당 어업이익은 연안어업이 근해어업의 7.8배에 이르고 있다. 이렇게 볼 때 연안어업의 경영실태는 일단 근해어업에 비해 월등히 양호하다고 할 수 있다.

그러나 이러한 경영실적 역시 앞에서 제시한 연안어업 경영분석의 문제점 외에 다음과 같은 몇 가지 이유로 인해 근해어업의 그것과 직접 비교하는 데는 한계가 있다. 첫째, 연안어업은 근해어업에 비해 훨씬 노동집약적인데 반해 어업경비의 큰 부분을 차지하는 자가노력비가 포함되지 않았다. 둘째, 연안어업 경우 보상관련 규정⁵⁾에 의거하여 어업이익을 계산하나 근해어업은 통상적인 기업회계규칙에 준하여 어업이익을 계산함으로써 계산 방식 자체에 다소 차이가 있다. 그런데 중요한 사실은 현 상황에서 연안어업의 경영수지가 양호하다고 하여 경영규모를 늘리는 것 자체가 별로 바람직하지 않은데 어선규모가 커질수록 인건비와 어선운영비는 증가하나 어업자원 감소로 생산은 그 만큼 증가하지 않기 때문이다.

5) 구체적으로 수산업법 제81조에서 88조에 이르는 규정과 공공용지의취득및손실보상에 관한특별법을 말한다.

연안어업의 관리제도 개선방향

<표 8> 사례 연안어업의 경영분석

(단위 : 천원, %)

구분	사 례	허가업종	수익성 지표		생산성 지표	
			어업수익율	수지비율	톤당 생산금액	톤당 어업수익
			어업수익/ 생산금액	어업비용/ 생산금액	생산금액/ 어선톤수	어업수익/ 어선톤수
서 해	사례 1	남 장 망 연 안 통 발	33	66.6	16831	5620
	사례 2	남 장 망 연 안 유 자 망	34	66.0	11817	3957
	사례 3	남 장 망 연 안 자 망	33	66.7	14551	4849
	사례 4	해 선 망	45	54.8	11299	5116
	사례 5	남 장 망	32	67.7	13795	4449
	사례 6	남 장 망	32	68.5	11738	3693
	사례 7	남 장 망	32	67.9	12757	4115
	사례 8	남 장 망	32	67.6	16028	5198
	사례 9	남 장 망 연 안 자 망	33	66.9	17678	5848
	사례 10	남 장 망 연 안 연 승	33	66.5	14000	4682
	사례 11	남 장 망	39	60.6	18072	7114
	사례 12	연 안 통 발	29	71.4	14141	4040
	사례 13	연 안 복 합	29	70.6	14706	4319
	사례 14	연 안 개 량 안 강 망	45	54.6	18916	8593
동 해	사례 15	연 안 자 망	38	62.4	13933	5240
	사례 16	연 안 자 망	39	60.7	17870	7030
	사례 17	연 안 자 망	40	60.5	16450	6501
	사례 18	연 안 복 합	37	62.9	25033	9284
남 해	사례 19	연 안 선 망	29	71.0	21765	6304
	사례 20	연 안 통 발	55	45.0	14384	7911
	사례 21	유 자 망	55	45.1	10848	5957
	사례 22	연 안 연 승	47	53.2	4137	1937
	사례 23	채 낚 기	46	53.7	4773	2207

<표 9> 연안어업과 근해어업의 경영성과 비교

(단위 : 천원, %)

구 분	수익성지표		생산성지표	
	매출액어업이익률	수지비율	어선톤당매출액	어선톤당어업이익
연 안 어 업 ¹⁾	37.8	62.2	14,587.9	5,389.7
근 해 어 업 ²⁾	10.4	92.3	6,571.1	684.1

- 1) 직접 수집한 자료 및 손실액평가 용역보고서 자료를 단순평균한 것임.
- 2) 수협중앙회, 어업경영조사보고, 2000을 이용하여 재작성한 것임.

Ⅲ. 연안어업 관리의 문제점

1. 어업자원의 감소와 어선세력의 과다

앞에서 본 바와 같이 어업자원의 감소는 연안어업에 있어서도 심각한 상태에 있다. 이러한 결과를 가져 온 것은 매립·간척·오염 등으로 인한 어업자원의 서식·산란장 상실과 소형기선저인망어업 등에 의한 불법어업에도 그 원인이 있으나 연안어업 전체적으로 어획강도가 너무 높다는데도 그 원인이 있다.

연안어업에 있어서의 어선세력은 지방자체제의 실시로 일선 시·군에서 어업허가를 계속해 왔을 뿐 아니라 설상가상으로 1997~1998년에 걸쳐 단행된 무등록어선의 양성화 조치로 인해 27,000척의 어선이 양성화됨으로써 더욱 증가하였고, 그 결과 문제해결을 더욱 어렵게 하고 있다. 예를 들어 제주도 경우 연안봉수망(분기초망)어업의 허가건수가 1996년 말 715건이던 것이 2000년 말 현재 1,180건으로 증가함으로써 과거 그런 대로 채산성 있던 어업이 현재는 현상유지 자체가 어려운 상황에 처하게 되었다.

2. 제도와의 현실의 괴리현상 심화

최근 들어 연안 어업자원의 조성에 큰 변화가 발생하였고, 이로 인해 포획대상 어종이 자취를 감추에 따라 현실어업에 질적인 변화가 발생하면서 허가내용과 실제조업간 불일치가 심화되고 있다. 다시 말해 어업허가 내용과 다른 어구어법으로 전환하여 조업을 하거나 지역 어업인이 자체적으로 개발한 어구어법에 의한 조업이 성행하고 있다.

우선 전국적으로 조기, 삼치, 준치, 병어, 민어, 고등어, 전갱이 등 회유성 어종이 70년대 말부터 급격히 감소함으로써 연안유자망, 연안연승, 연안안강망 어업 등에 있어 채산성이 떨어져 허가내용대로 조업할 수 없게 되었다. 또한 서해안의 주 포획어종이 꽃게, 까나리, 멸치, 밴댕이, 베도라치(실치), 꽃새우, 중·대하, 젓새우, 우럭 등으로 바뀌면서 물때를 이용하여 조업이 이루어지는 닻배어업(닷자망, 꽃게 삼중 주머니 얽애그물, 젓새

우 주머니 얽애그물 등), 낭장망, 주목망과 새우조망, 삼중자망(삼마이), 소형기선 저인망 어업으로 전환하여 조업하고 있다는 것이다. 그런데 문제는 현재 어업인들이 사용하고 있는 많은 어구어업이 법적으로 뒷받침을 받지 못하고 있거나 허가정수에 묶여 신규허가가 나오지 않음으로써 대부분 불법으로 어업을 하고 있다는 사실이다.

3. 복수어업허가제도의 문제

연안어업의 경우 1어선 1허가만으로는 경영이 성립되지 않아 민원해결 차원에서 도입된 복수허가제도가 3중 허가로까지 확대되어 조업활동과는 관계없는 소유(재산권)개념의 명목상 취득현상이 만연하고 있다. 따라서 이러한 상황이 계속될 경우 어업관리의 효율성 저하와 함께 결국 자유조업 체제로 전락할 수도 있다.

설상가상으로 최근 규제개혁 차원에서 수산업법 제41조 제4항 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제4조 제2항에서 「동일어선에 연안어업과 근해어업 허가관청이 다른 연안어업, 근해어업과 원양어업을 중복하여 허가할 수 없음」을 폐지, 동일 어선에 대한 연안, 근해, 원양어업의 중복허가제도를 도입함으로써 허가제도를 통한 어업관리에 실효성 저하가 문제가 되고 있다.

4. 업종간, 지역간 조업어장 경계의 미설정으로 인한 문제

현행 제도상 연안 및 근해수역에 대한 뚜렷한 구분이 없이 근해어업 위주로 어업관리를 해 오고 있다. 즉 수산자원보호령에서는 연·근해 구분 없이 어업별(어구어법 포함)로 금어구, 금어기, 금지채장, 망목제한 등 관리수단을 통하여 어업관리를 하고 있다. 그러나 최근 연안에 있어 어선어업과 천해양식어업, 그리고 환경보전까지 통합하여 관리해야 한다는 연안역 통합관리가 새로운 관리제도로 등장하고 있어 연안어장에 대한 구역설정의 필요성이 증대되고 있다⁶⁾.

뿐만 아니라 한·중·일 어업협정의 체결로 근해어업 어장이 줄어들어 반면 연안어업은 허가가 증가하여 연안어업 간 과도하게 경쟁적으로 조업을 할 뿐 아니라 어선 등 장비의 개선으로 과거에 조업을 하지 않던 원거리어장에서 조업을 함으로써 근해어업과도 경쟁적으로 조업을 하게 되었다. 예를 들어 제주 남부 한·일 중간수역의 경우 연·근해어선이 뒤엉켜 조업을 함으로써 어업자원의 고갈을 촉진시킬 뿐 아니라 사고의 위험이 상존하고 있다.

한편 현재 연안어업의 조업구역이 법적으로는 시·도 관할수역으로 되어있으나 실제로 시·도 해상관할수역 경계선이 명확히 확정되어 있지 않아 많은 분쟁이 빈발하고 있다.

6) 국내적으로는 1999년 2월 8일 법률 제5013호로 '연안정비법'을 제정하였는데 동 법에서는 환경보전, 관광산업 및 수산업을 계획적으로 개발하도록 규정하고 있다. 반면 국제적으로는 1995년에 FAO에서 '책임있는 수산업 규범'을 채택하였는데 동 규범 제10조에서는 수산업을 연안역 관리에 통합하여 관리하도록 하고 있다.

충남과 전북간 꽃게잡이어업을 둘러싼 분쟁과 강원도 대게 자망어선의 경북도 침범과 경북도 통발어선의 강원도 침범이 그 예이다. 또한 연안을 조업구역으로 하는 어업이 법적으로 연안어업과 구획어업으로 구분되어 있고 구획어업 경우 시·군 관할수역을 조업구역으로 하고 있는데 시·도 간 관할수역 경계선도 획정되어 있지 않은 상황에서 시·군 관할수역 경계를 어떻게 획정할 것인가도 중요한 과제가 되고 있다.

5. 기타 문제점

1) 구획어업과 연안어업 관리의 혼선

구획어업의 조업구역을 시·군 관할수역으로 제한하고는 있으나 어선톤수의 규제가 연안어업과 구획어업간에 구분되어 있지 않아 어업관리에 혼선을 초래하고 있다. 즉 현행 법상 10톤(또는 8톤) 미만은 연안어업이며 5톤 미만은 구획어업으로서 연안어업은 시·도지사, 구획어업은 시장·군수 허가어업인데, 5톤 미만인 어선의 경우 양쪽에 모두 포함이 가능하다는 것이다.

2) 동일한 어업의 지역별 차등화

동일한 규모와 어구구조를 가지고 있는 새우조망어업을 경기·충남의 경우 연안어업으로, 전남·경남의 경우는 이동성 구획어업으로 구분하고 있고, 새우 삼중자망, 연안새우조망어업 역시 같은 규모와 같은 성질의 어업임에도 불구하고 어떤 지역에선 합법어업이고 다른 지역에선 불법어업으로 취급하고 있는데 실제 이렇게 별도 어업으로 분류, 관리할 이유가 없다.

3) 어업관리 대상에서 제외된 어선에 의한 조업 문제

전남 목포, 신안, 무안 지역의 경우 실뱃장어잡이 어업이 추진력이 없는 무동력 바지선을 이용하여 조업이 이루어지고 있으나 현재 이러한 어선들에 대해서 전혀 관리가 이루어지고 있지 않다. 그러나 서해안 물때를 이용한 어구어법에서 금후 증가할 가능성이 커 현재와 같이 계속 방치해 둘 수는 없을 것이다.

Ⅳ. 어업관리제도 개선을 위한 정책방향

1. 연안어업에 대한 신규허가 억제와 어선감척 확대

어업자원 감소와 과잉 어획노력을 감안할 때 앞으로 연안어업에 있어서도 산규허가를 억제하고 어선감척을 확대해 나가야 할 것이다. 현재 연안어업 4개 업종, 구획어업 1개 업종에 허가정수가 설정되어 있으나 현재 정수가 설정되어 있지 않은 업종에 대해서는 어업허가를 계속 내주고 있고, 정수가 설정되어 있는 업종에 대해서도 정수를 확대하려

는 움직임이 있다. 따라서 앞으로 연안어업에 대해서는 신규허가를 금지할 뿐 아니라 정수설정 어업을 대폭 확대해 나가야 할 것이다. 현 상황에서 연안어업의 허가가 증가한다면 우리 나라 연안어업의 장래는 더 이상 기대하기 힘들 것이기 때문이다.

아울러 실제로 조업을 하지 않는 유희허가에 대해서는 행정처분을 통해 허가를 감축하고 어업허가 취득 후 어선 건조가 가능토록 제도를 개선해 나가야 할 것이다. 1998년 연안어선수가 대폭 증가한 것은 현행 제도상 2톤 미만 어선의 경우 어업허가가 없이, 그것도 자가건조가 가능하도록 되어 있기 때문이다.

다행히 최근 우리 정부에서는 연안어업 8개 업종, 이동성 구획어업 5개 업종에 대해 현재 허가건수에서 25% 정도 감소한 건수를 정수로 설정하는 계획을 발표한 바 있다. 따라서 앞으로 필요한 법령을 개정하고 신규허가 금지와 함께 허가정비 등을 통해 어선 세력 감소가 가시화 될 경우 우리 나라 연안어업도 새롭게 발전해 나갈 수 있는 계기가 될 것이다.

한편 중장기적으로는 연안어선의 감척을 대폭 확대해 나가야 할 것이다. 현재 정부에서는 근해어업의 감척에만 주력하고 있는데 최근 발표한 정부의 어선감척 계획을 보면, 2000~2004년간 감척할 1,616척 중 연안어선은 전체의 13.5%인 315척만 감척하는 것으로 나타나 있어 크게 부족한 실정이다.

2. 연안어업 자율관리 실시

전국적으로 만연하고 있는 제도와 현실의 괴리를 축소하고 지역별 특성을 고려한 효율적인 어업관리를 하기 위해서는 연안어업에 있어 자율관리방안을 도입하는 수밖에 없다. 이것은 글자 그대로 어업인 스스로 언제, 어떻게, 어떤 어종을 얼마나 잡을 것인가 하는 것을 결정하고 시행하며 관리하는 것이다.

이러한 형태의 관리방식이 나타나게 된 것은 다음과 같은 몇 가지 이유 때문이다. 첫째, 일본에서 오래 전부터 연안어업을 자원관리형 어업이라는 명칭으로 자율적으로 관리하고 있는데 그 동안 상당한 성과를 거두었고 둘째, 정부 주도의 전통적 어업관리방식으로는 다양한 지역적, 어업적 특성을 반영하는데 한계가 있어, 이로 인한 갈등관계를 해소하고 정부와 어업인간의 관계를 상호보완적으로 발전시키며 셋째, 어장 및 자원의 이용주체인 어업인이 주인의식을 갖고 지속가능한 어업생산기반을 조성할 수 있도록 적극적 참여 유도하기 위함이다. 이러한 목적 하에서 현재 정부에서는 다음과 같은 3가지의 기본방향을 설정하고 있다.

첫째, 어장관리·자원관리·생산관리에 있어 어업인의 책임과 권한을 확대한다. 이를 위하여 어업인공동체의 기능을 활성화하고 공동체내 어업인간 합의에 따라 자율관리를 실시한다.

둘째, 정부는 자율관리 기반조성을 위한 행정적·재정적·기술적 지원을 강화한다. 즉 잘하는 곳은 더욱 잘하게 지원하고 못하는 곳은 잘할 수 있도록 동기를 부여하며 불법어업 등 정부시책에 역행하는 곳은 일체의 지원을 배제한다.

셋째, 우선 시범사업 실시를 통해 문제점을 보완하고 이후 제도적 근거를 마련하여 전국적으로 본격 확산·추진하되 시범사업은 기술지도 위주로 지방해양수산청을 중심으로 실시하고 제도개선 후 본 사업은 지방자치단체(어업허가처분권자)를 중심으로 추진한다.

이러한 자율관리어업은 현재 여러 가지 심각한 문제에 직면하고 있는 우리 나라 연안 어업을 진흥시킬 수 있는 유일한 대안이다. 즉 필요에 따라 선택하는 것이 아니라 이러한 방향으로 나가지 않으면 안 되는 필수적인 선택으로서 그 만큼 많은 시간을 두고 신중하게 추진해 나가야 할 것이다. 그런데 이러한 자율관리어업을 시행함에 있어 다음과 같은 몇 가지 사항은 사업의 성패를 가름할 중요한 사항으로서 사전에 충분한 검토가 있어야 할 것이다.

첫째, 시행주체로서 수협, 어촌계 등 어업공동체가 주체가 되어 어업관리위원회를 구성하도록 하고 있는데 지역적·어업적 특성에 바탕을 두고 추진되어야 함을 감안한다면 임의단체로서 지역별 협회 등의 참여를 적극 유도할 필요가 있다.

둘째, 행정기관에서는 어업인 스스로 자율적으로 결정한 기본사항을 다시 검토할 것인가, 아닌 가를 분명히 해야 한다. 물론 어업인들이 결정한 사항이 현행 규정의 범위 내에 있는 것이라면 아무 문제가 없으나 그렇지 않은 것이 많을 수가 있다. 시범실시기간 중에는 전자에 한정하고 있으나 본격적으로 이를 추진할 경우에도 이를 고수한다면 자율관리어업의 효과가 상쇄될 것이다. 따라서 수산조정위원회에서 어업인들의 결정사항을 심의(시·군 및 시·도)하여 심의결과를 시·군을 통해 시·도에 통보하면 시·도에서는 조정위원회 심의결과를 기초로 최종 방침을 결정하고 결정된 사항은 조례 또는 규칙으로 정하여 지도·단속을 위한 근거로 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다⁷⁾. 그리고 이때 수산조정위원회의 전문성 강화를 위해 전문가를 보강하고 어업인 대표를 포함할 필요가 있다.

셋째, 자율관리어업이 본격적으로 시행될 시기에서는 현재의 어업관리를 위한 제 규정, 예를 들어 수산업법, 수산자원보호령, 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 등을 대폭 개선하여 가장 기본적인 사항만 여기서 규정을 하고 구체적인 사항에 대해서는 어업인 스스로 결정하도록 해야 할 것이다. 현재와 같은 제도하에서는 자율관리어업 자체가 큰 의미가 없기 때문이다. 현재 일본에서는 도도부현별로 어업조정규칙을 자율적으로 정하고 이에 따라 어업을 관리하고 있다.

넷째, 어업인들이 자율적으로 정한 사항을 지키지 않을 때 어업인 스스로 단속하는 데만 일임할 것인가, 아니면 정부에서 어느 정도 간여할 것인가 하는 문제도 분명히 해야 할 것이다. 앞에서 제안한 바와 같이 어업인들이 정한 사항을 시·도 조례 또는 규칙화한다면 당연히 정부에서도 간여해야 할 것인데 그 정도는 자율관리가 되지 않을 때로 한

7) 이 경우 우리 나라의 자율관리어업은 일본의 자원관리형 어업보다는 구미의 공동관리(co-management)방식을 취하는 결과가 된다. 즉 전자는 현행 제도의 범위 내에서 완전히 어업인 스스로 모든 사항을 다 결정하는데 반해 후자는 관과 민이 공동으로 관리방안을 정하고 어업인단체가 정부의 위임을 받아 관리감독을 한다.

정해야 할 것이다. 그러나 벌칙의 강도에 대해서는 더욱 강화할 필요가 있는데 어업인들에 대한 권한과 의무는 균형을 이루어야 하기 때문이다.

이상과 같은 자율관리어업은 현실과 제도를 일치시키고, 어업인 자신들이 자율적으로 규제를 함으로써 실효성 있는 어업관리가 가능하며 불법어업 문제에 대해서도 스스로 해결할 수 있도록 한다. 아울러 이것이 정착될 경우 어업허가의 남발이 불가능해 질 뿐 아니라 지역간, 업종간 분쟁도 자체해결이 가능할 것이다. 다만 이러한 자율관리가 정착되기까지는 다소 시간이 필요할 것이므로 지금부터 가능한 부분부터 실천해 나가야 할 것이다.

3. 연안어업허가의 단일화

어업허가제도에 의한 연안어업 관리는 어업허가수가 많고 하나의 어선에도 보통 3건씩 부여되어 있을 뿐 아니라 많은 어선들이 허가와는 다른 어업에 실제로 종사하고 있어 이미 그 실효성을 상실하였다. 따라서 1998년에 연안연승, 채낚기, 외줄낚시, 문어단지, 패류껍질 및 손꽂치어업을 연안복합어업으로 허가를 단일화하였으나 이로써는 부족하므로 장기적으로는 연안어업의 허가를 단일화 해나가야 할 것이다. 그리고 이렇게 연안어업 허가를 단일화하는 것은 복수허가 등으로 어업허가를 통한 어업관리에 한계가 있기 때문이나 이 밖에 어업관리가 용이하고, 어업분쟁의 예방이 가능하다.

허가단일화 추진 방안으로서 현재 자율관리어업의 구축 등 단일화를 위한 기반이 구축되어 있지 않으므로 단기적으로는 현재 8개에 이르는 어업종류를 축소한 후, 장기적으로 단일화를 추진할 필요가 있다. 아울러 연안어업과 이동성 구획어업은 크게 다를 것이 없으므로 양자 역시 통합하는 것이 바람직하다.

4. 연안어업과 근해어업의 조업구역 조정

연안어업의 대상구역과 관리방식은 굳이 연안관리법과 FAO의 책임 있는 수산업 규범을 들지 않더라도 앞으로 연안 통합관리가 중심이 되어야 할 것이다. 다만 조업구역에 있어서는 횡단적 및 외연적 경계를 다음과 같이 설정, 운영하는 것이 바람직할 것이다.

우선 연안어업의 횡단적(수평적)한계로는 현재와 같이 시·도로 하되 필요에 따라 경계선 인근에 시·도간 공동조업수역을 설정할 필요가 있는데 시·도간 공동조업수역에 대해서는 현행 수산업법 제53조 제1항에서 지정이 가능하도록 규정하고 있다. 아울러 입어료 등 지불조건으로 타 시·도 어장에서의 조업도 할 수 있도록 하는데 이 경우 한 어선이 3개 시·도로의 출어가 가능할 것이다.

다음 외연적(종적)한계로서 현재와 같이 무제한으로 허용하는 것은 근해어업과의 균형 발전이나 분쟁 및 사고예방을 위해서도 바람직하지 않으므로 근해어업 조업금지구역 외측의 일정 수면에 한해 연안어업의 조업을 허용하되 이를 위한 조사에 착수하고 그 결과에 따라 해양수산부, 시·도 및 연구기관, 업계가 공동으로 참여하여 확정할 필요가 있

다. 해역의 구분이 기술적으로 쉽지 않고 많은 반발을 야기시킬 수 있다 하더라도 현재와 같이 시·도간 경계가 없는 상황에서는 업종간 분쟁만 증가할 뿐 아니라 실효성 있는 어업관리를 기대하기 힘들 것이기 때문이다. 한편 근해어업에 있어서는 현재 조업구역을 기준으로 하되 어업협정으로 인한 어장축소 및 자원강도 등으로 조업여건이 크게 변화하였고, 대상 어업자원 역시 크게 변화하였으므로 조업금지구역 일부를 조정할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 박성쾌·신영태 등, 연근해어업 구조조정을 위한 조사연구, 한국농촌경제연구원, 1992.
- 박성쾌·육영수·이희찬, 연안어장의 이용·관리에 관한 기초연구, 한국농촌경제연구원 연구보고 177, 1988.
- 신영태, 마임영 외, 근해어업의 종합적 구조개선에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2001.2.
- 高橋富士夫, “漁業制度による 漁場利用形態の變化”, 漁業經濟研究, 第8卷 第1號, 1959.
- 鈴木旭, “漁業權制度と 漁場利用”, 漁業經濟研究, 第26卷 第1·2卷 合併號, 1981.
- 長谷川彰 監修, 漁業管理研究-限られたを生かす道一, 成山堂書店, 1991.
- 平山信大, 資源管理型漁業 - その手法と考そ方一, 成山堂書店, 1991.
- 平澤豊, 資源管理型漁業への移行, 北斗書房, 1986.
- David J. Doulman, Community-based fishery management, *Marine Policy*, Vol. 17, No. 1, March, 1993.
- K. Kuperan and Nik Mustapha Raja Abdullah, Small-scale costal fisheries policy, *Marine Policy*, Vol. 18, No. 4, 1994.
- Ralph E. Townsend, Fisheries self-governance: Corporate or Cooperative Structure?, *Marine Policy*, Vol. 19, No. 1, 1995.
- Svein Jentoft, Fisheries Co-management, *Marine Policy*, Vol 13. No. 1.

Directions for the Improvement of Coastal Fisheries Management

Shin, Young-Tae · Kim, Seung

Abstract

Reduction of fishing grounds, which was caused by the recent fisheries agreements between Korea, Japan, and China, is increasing the importance of coastal fisheries. Korea's coastal fisheries, however, need special management measures owing to the following problems.

First, there are too many fishing fleets even though fisheries resources are continuously decreasing. Despite the fact that some of the fishing vessels have been scrapped, there still remain too many vessels and especially approximately 27,000 vessels increased during 1997-1998.

Second, as the condition of fisheries resources changed radically, many fishermen are fishing by methods which they were not permitted to. These fishing methods cannot be legally supported and so there is a huge gap between the system and the reality.

Third, two or three licenses are given to each coastal fishing vessel because a single license cannot give sufficient income, but some of these are formally acquired. So under such circumstances, efficient management of fisheries is impossible.

Fourth, absence of demarcation among regions and industries is causing frequent conflicts and there are concerns about the decreasing fisheries resources due to competitive fishing practices.

Therefore, considering the above mentioned problems Korea's coastal fisheries management should be developed as the following:

First, new licenses should be limited while expanding the buy-back program. The government is currently planning to limit new licenses by introducing the fixed license number system in coastal fisheries but is somewhat passive about the buy-back program.

Second, fisheries management which is based on self-regulation should be established. In order to increase the effect of fisheries management, the fishermen should decide by themselves the fish and fishing methods they would be exploiting and directly regulate them.

Third, it is necessary to integrate the licenses of coastal fisheries. Since coastal

Shin, Young-Tae · Kim, Seung

fisheries management through the license system has distinct limitations, it is preferable to unify fishing licenses and let the fishermen decide specific matters on their own.

Finally, it is necessary to establish boundaries among the regions and industries. Joint fishing areas among regions(cities and provinces) should be established and fishing in other areas should be permitted on condition of paying the required fees. On the other hand, it is also necessary to permit coastal fishing only within certain distances.

Key words : Buy-back Program, Fixed License Number, Self-regulation, License System.