

일본의 新해양질서와 어업관리*

- 日·中·韓의 트라이앵글 속에서 -

片岡 千賀之**

Japan's New Ocean Regime and It's Fisheries Management

-A Triangle of Interests among Japan, China, and Korea-

Chikashi Kataoka

< 목 차 >

I. 서언	IV. 자원·어업관리의 진전
II. 패러다임의 전환	V. 과제
III. 新해양질서하의 일본어업	참고문헌

I. 서 언

1990년대 후반부터 오늘날에 이르기까지 수년 동안 일본의 어업질서와 자원관리제도가 크게 바뀌어 왔다. 이 동안 유엔해양법을 비준함과 동시에 200해리 경제수역(EEZ)을 설정하였고, 중국 및 한국과는 新어업협정을 체결하였으며, 또한 TAC(어획가능량)제도에 의한 자원관리를 실시하였다. 또한 수산정책의 기본방향을 규정한 수산기본법도 제정하였다. 공해자유의 원칙에 입각한 어업질서가 자국수역에서 자원의 지속적 이용체제로 전환되었던 것이다.

이러한 상황변화는 일본에서만 나타난 것이 아니고 인접국인 한국과 중국에서도 200해리체제와 이에 근거한 자원관리가 추진되었으며, 200해리체제에 있어서 유일한 예외지역이었던 동북아시아에서도 드디어 200해리 체제가 성립하였던 것이다. 그러나 한·중·일 3국의 200해리체제는 영토, 정치, 역사문제가 복잡하게 뒤얽혀 있으며, 또한 일본의 新 200해리체제도 인접국과의 관계에 의해 규정되는 측면이 강하기 때문에 변칙적인 성격을 가지고 있다.

본론에서는 어업생산에 있어서 일본의 이러한 패러다임 전환의 의미와 과제를 대외관계 속에서 고찰하는 것을 목적으로 한다.

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

** 長崎大學 水産學部 教授

II. 패러다임의 전환

1. 200해리체제로의 이행

우선, 일본에 있어서 어업체제의 전환과정을 간단하게 언급해 둔다. 과거 일·중, 일·한, 일·소의 어업협정에서는 공해의 자유, 기국주의를 기초로 한 국제질서가 확립되어 있었다. 1977년에 일본이 200해리 어업수역을 설정한 것은 소련이 북방 4섬을 포함해서 200해리 어업수역을 설정한 것에 대항하기 위한 것이었다(현재 북방 4섬은 소련이 실효 지배하고 있음). 그 결과, 소련과의 어업협정을 개정해서 어획할당을 등량주의로 하는 질서를 확립하여 현재까지 유지하고 있다.

한편, 한국 및 중국과는 영토문제가 존재하였기 때문에 동경 135도 이서의 일본해(동해) 서부와 동중국해에는 200해리 어업수역을 적용하지 않고, 한국 및 중국 어선에 대해서 200해리 어업규제의 대상에서 제외함으로써 기존의 어업협정으로 대응하고자 하였다. 즉, 양면적인 정책을 구사함으로써 양국에 비해 우세하였던 일본어업의 이익을 지키려고 했던 것이다. 이미 소련과의 관계는 200해리 체제로 이행하였기 때문에 그 다음의 초점은 한국, 중국과의 관계로 옮겨졌다.

일·중·한 3국간에는 일본의 어업세력이 압도적으로 우위에 있었지만, 1980년대 이후, 중국어업이 눈부시게 약진하였고, 한국은 증가 추세로부터 정체로, 일본은 고비용 체질과 자원의 감소로 인해 지속적인 쇠퇴의 길을 걷게 되어, 3국간의 어업세력은 크게 바뀌었다.

3국이 상호입어하고 있는 동중국해·황해의 어업상황을 보면, 底魚의 어획량은 중국어업이 비약적으로 증가하여 압도적인 우위를 차지하고 있으며, 그 결과 한국어업의 발전은 한계에 이르렀고, 일본은 쇠퇴의 길을 걷고 있다. 浮魚에서는 중국어업의 약진은 현저하지만, 한국이나 일본의 어획량이 줄어들고 있는 것은 아니다. 저어어업은 일정한 자원을 둘러싸고 조업경쟁이 초래되어 자원의 고갈이 발생하는 데 비해, 부어어업은 자원의 변동이 크며 각국의 어업동향은 비슷하다¹⁾.

더군다나 외국어선의 조업이 일본 근해로 확대됨에 따라 일본의 연안·근해어업과의 마찰이 일어났고 자원의 감소를 야기하였다. 200해리체제와 그다지 관계가 없고, 그 때문에 관심의 낮았던 연안·근해어업에서도 외국어선의 규제와 자원관리를 위해서 200해리체제를 적극적으로 추진하려는 움직임이 대두되었다.

이처럼, 3국간 어업세력이 크게 바뀔에 따라 일본에게 유리하게 작용하였던 공해의 자유, 기국주의는 불리하게 되었으며, 어업자들은 200해리의 전면적용을 주장하였다. 그 이후, 1994년에 유엔해양법이 발효됨에 따라 200해리 경제수역의 설정과 어업협정의 재검토가 긴급한 과제로 부상하였다(<표 1> 연표 참조).

1) 자세한 내용에 대해서는 片岡千賀之, “東シナ海・黄海における漁業の國際的再編と200カイリ規制”, 漁業經濟研究 第42卷 第2號(1997년)를 참고하길 바람.

<표 1> 200해리 관련 연표

년 월	주요 사항
1994~	한국, 감척계획 실시
1994. 11	유엔해양법 발효
1995~	중국, 금어기 설정(2개월, 98년부터 3개월)
1996.	일·중·한, 유엔해양법 비준, 200해리 경제수역 설정
1996. 6	일본, 자원관리법 성립(TAC제도 도입)
1997. 1	일본, TAC제도 실시(6어종, 98년부터 7어종)
1997. 11	일·중 신어업협정 체결(96. 4~ 개정교섭)
1998. 11	일·한 신어업협정 서명(96. 5~ 개정교섭)
"	한·중 어업협정 서명(93. 12~ 협의)
1999~	중국 해면어업의 「제로성장계획」
1999. 1	한국, TAC제도 시험실시(5어종, 중지)
1999. 2	일·한 신어업협정 발효
2000. 6	일·중 신어업협정 발효
2000. 10	중국 어업법 개정(TAC제도 도입과 어업허가제의 강화)
2001. 1	한국 TAC제도 실시(7어종)
2001. 6	일본 수산기본법 성립, TAC법 개정(TAE제도 창설)
"	한·중 어업협정 발효

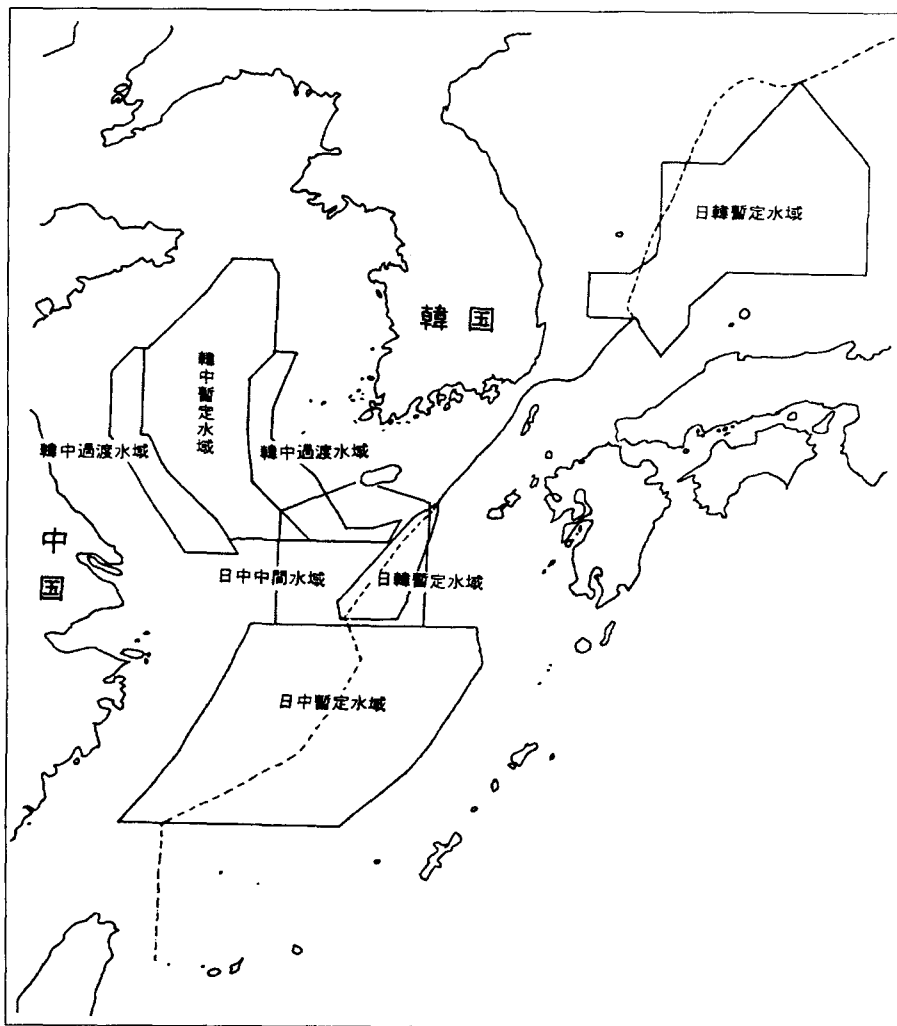
유엔해양법은 200해리를 설정하여 해양·자원을 분할하고, 관할권은 연안국주의에 의해 행사되며, 또한 연안국은 자원관리에 대한 의무를 가진다고 하는, 해양이용에 대해서 글로벌 스탠다드를 규정한 것이다. 이러한 국제적인 조류에 편승하여 1996년에 일본, 한국, 중국은 유엔해양법을 비준하여 200해리 경제수역을 설정하기에 이르렀다. 각국은 글로벌 스탠다드를 받아들였지만, 각국이 설정한 200해리 수역은 영토문제 등으로 인해 서로 중복되어 있으며(각국은 EEZ의 범위를 나타낸 지도를 공표하지 않음), 200해리체제에 따른 어업질서의 구축을 위해서 기존의 어업협정을 개정하려고 했지만, 실제 협의에서는 각국의 이해관계가 대립하였다.

최근에 어업세력이 월등히 우세해진 중국은 외국으로부터의 규제가 최소화되도록 그리고 실적확보를 주장하였다. 어업이 열세해진 일본은 외국어선을 규제하려는 입장에서 한시라도 빨리 新협정의 체결 및 발효를 갈망하였다. 한국은 일본으로부터는 규제받고 싶지 않지만 중국어선을 규제하려고 하는 양면성을 가졌기 때문에, 그 주장은 일관성이 결여되어 있었다. 일본이 1977년에 200해리 어업수역을 설정하였을 때에도 양면적 대응을 하였지만, 당시 상황과는 달리, 유엔해양법 조약이 발효하였고 그것을 비준한 다음에 취해진 양면성이다.

2. 新어업체제 파장

일·중·한 3국은 양자간에 어업협정을 개정하였지만(한·중은 체결), 그 내용은 '三方

一兩損(3국 각각 손해를 보면서 원만하게 마무리 함)'이었다. 일본에 있어서 新어업협정은 대폭 양보되어진 글로벌 스탠다드에서 후퇴한 것이었다. 新협정의 발효, 체결 및 발효까지는 오랜 시간이 필요하였을 뿐 아니라, <그림 1>에서도 알 수 있듯이, 일·한 간에는 일본해(동해)와 동중국해에 각각 잠정수역이 설정되었으며, 일·중 간에는 동중국해에 잠정수역(중앙부), 중간수역(북부)이 설정되었고 종래의 어업활동이 그대로 유지되는 수역(남부)도 남아 있다. 순수한 200해리 어장은 그 만큼 좁아지게 되었던 것이다. 특히, 동중국해의 EEZ는 협소해 졌다. 잠정수역 등에서는 일본의 규제가 외국어선에는 미치지 않아 자원관리가 불가능하게 되었던 것이다.



주 : 점선 및 직선은 일본의 배타적 경제수역 경계선임.

<그림 1> 일·중·한의 어업협정 개념도

일본에서는 200해리 수역에 대하여, 영토문제가 있는 독도, 조어도 주변은 12해리 영해로 하고, 그 이외 수역은 중간선으로 경계를 획정하는 경우, 각국 어업이 어떠한 영향을 받는지를 검토하였던 적이 있다. 그러나 이 예측에서는 그 전제가 크게 빗나갔다. 대륙붕 문제는 있다고 예상하였지만, 잠정수역 등의 편법이 사용되리라고는 꿈에도 생각하지 않았다.

실제로 교섭과정에서는 영토 문제, 대륙붕 문제, 역사 문제가 서로 뒤엉켜 수역의 경계 획정이 불가능하였기 때문에 어업잠정라인이 획정되었지만, 어업잠정라인에 대해서도 이미 일본이 과거에 어업잠정라인을 설정하였다고 하는 경과가 있었으며, 한국과 중국으로부터는 실적확보에 대한 강한 요구가 있었기 때문에 위와 같은 정치적 타협이 이루어졌던 것이다. 일본의 국내 어업계에서도 연안과 근해, 부어어업과 저어어업, 지역에 따라 대응정도가 달랐으며, 외무성과 농림수산성의 입장에도 차이가 있었다.

3국이 글로벌 스탠다드를 확립하였다고는 하지만, 대외교섭, 실제 적용을 둘러싸고 심각한 이해관계의 대립이 존재하고 있었다. 그것은 舊어업협정체결 당시 어업협정이 국교 정상화의 일환이었던 것과 마찬가지로였다. 변칙적인 200해리 체제는, 후술하는 TAC 관리 제도에도 나쁜 여파를 미쳤다. '국가간에 사이가 원만한' EU에서 실시되고 있는 자원의 공동관리, TAC와는 이질적인 배경을 가진다고 할 수 있다.

잠정수역에 대해서 말하자면, 그 관할은 기국주의이며, 공동관리를 하게끔 되어 있지만 공동관리는 실시되지 않고 있으며, 제3국에 대한 관할권이 불명확하다. 예를 들면, 일·중의 잠정수역에서 한국어선이나 대만어선의 허가와 단속을 어느 쪽이 어떻게 하는지에 대해서는 불분명하다.

잠정수역에서의 공동관리는, 일본해(동해)의 일·한 잠정수역에서는 대계의 체장제한, 어기제한이 실시되고 있으나, 어획량 제한은 아니며, 또 다른 주력어종인 오징어에 대한 규제는 없다. 동중국해의 일·중 잠정수역에서의 공동관리는 2002년부터 비로소 실시되고 있다. 그 내용은 200해리체제로 돌입하기 전인 1996년의 수준을 상한으로 하여 어선 척수, 어획량을 규제하는 것이다. 어획량의 규제는 노력 목표치로서 어종별이 아닌 총어획량이지만, 자원관리를 향해일보 전진한 것으로 평가할 수 있다. 덧붙여서 1996년의 조업실적은 일본이 약 1,000척, 10만톤인 것에 비해, 중국은 약 2만척, 210만톤이었다. 그 이후 중국 어업은 한층 발전하였고 일본은 축소하였기 때문에 실제로 잠정수역의 공동관리는 중국의 어획을 삭감하는 것이 된다.

더군다나 일·중 간에는 중간수역이라고 하는 수역이 설정되었다. 중간수역의 대부분은 한국의 근해(한국 200해리 경제수역)이며, 일본이나 중국의 어선이 동 수역에서 조업할 경우, 한국과의 입어약정에 따르게 되는 것이지만, 한국을 배제하여 일·중 간에 설정했던 것이다²⁾.

2) 일·중의 중간수역에는 한국의 200해리수역뿐 아니고, 일·중의 200해리수역, 일·한의 잠정수역, 한·중의 과도수역과 잠정수역이 포함되기 때문에 유효성이 있다고 생각되어진다.

<표 2> 일·중·한 입어할당

	일본수역	한국수역	중국수역
일본어선		1999년 1,601척 93,773톤 2000년 1,601척 93,773톤 2001년 1,459척 93,773톤 2002년 1,395척 89,773톤	2000.6~12월 710척 70,800톤 2001년 575척 70,300톤 2002년 575척 62,546톤
한국어선	1999년 1,724척 148,218톤 2000년 1,664척 125,197톤 2001년 1,464척 99,773톤 2002년 1,395척 89,773톤		2001.6~2002.12 1,402척, 90,000톤
중국어선	2000.6~12월 1,122척 70,000톤 2001년 1,222척 73,000톤 2002년 982척 62,546톤	2001.6~2002.12 2,796척 164,400톤	

주 : 일·중 중간수역에서의 조업조건을 포함하지 않음.
자료 : 각국의 입어협정에 의해 작성.

200해리 이내의 입어는 상호입어이지만, 어획할당은 실적주의에서 등량주의로 바뀌고 있다. 구체적인 수치는 <표 2>를 보는 바와 같다. 등량주의는 어획량이 적은 일본의 수준에 맞추는 것으로서 일본은 외국어선에 대한 어획할당을 삭감하는 것을 의미한다. 그러한 것이 현저하게 나타난 것이 일·한 간이며, 한국어선의 입어는 당초 3년 동안 148,000톤에서 99,800톤으로 대폭 삭감되어져 일본어선의 할당량에 근접해 있다. 그리고 4년째에 해당하는 2002년에는 척수, 할당량 모두 같아졌다. 일·중 간에는 처음부터 거의 등량이었지만, 3년째인 2002년에는 양국의 어획할당량이 감소되어 62,500톤씩 등량으로 하였다.

단, 등량주의라고 해도 잠정수역 등에서의 어획은 제외되기 때문에 대등하다고는 볼 수 없다. 중국과의 어획할당량이 의외로 적은 것은 동중국해에 광역적인 잠정수역 등이 설정되었기 때문이다. 그렇다 하더라도 한국과 중국에 있어서는 종래의 어획실적보다도 훨씬 많이 삭감되어지기 때문에 어업의 구조재편이 긴급한 과제이다.

III. 新해양질서하의 일본어업

일·중, 일·한 新어업협정이 일본 어업에 미친 영향이나 그 의미에 대해서 저어어업과 부어어업을 구별해서 정리해 둔다. 전자는 이서저인망, 옥돔연승, 후자는 대중형선망, 오징어채낚기를 사례로 한다.

1. 저어어업

동중국해·황해의 이서저인망은 200해리 규제가 미치지 않는 수역이 넓기 때문에 외국어선과의 어획경쟁이 계속되고 있고, 또한 중국으로부터의 동중국해산선어 수입도 많기 때문에 감척이 계속 이루어지고 있다. 이서저인망의 세력은 1990년대 10년 사이에 어로체수는 133통에서 30통으로, 어획량은 79,000톤에서 19,000톤으로 격감하였다. 조업해역은 동중국해 중에서도 일본 근해측으로 밀려져 왔고, 어종은 전통적인 민어·조기·매통이의 비율이 낮아진 반면 회유성 어종인 오징어류의 비중이 높아지고 있다. 외국어선과 일정한 자원량을 놓고 경쟁하고 있기 때문에 일본 어선이 감소되었다고 해서 잔존한 일본 어선의 생산성이 높아지는 것은 아니다.

자원의 악화는 압도적인 우세에 있는 중국에서도 심각한 문제이다. 어획량은 계속 급증하고 있지만, 어체의 소형화, 경제적 가치가 낮은 어종의 비율이 증가하고 있다. 그래서 하계휴어, 어획량의 제로(0)성장, 감척정책이 채택되어졌다.

저인망 이외에 옥돔연승은 중국 유자망의 급성장으로 인해 괴멸상태에 있다. 중국은 옥돔을 일본으로 수출하고 있지만, 어체의 소형화가 현저하며 수출력도 낮아지고 있다³⁾.

新어업협정에서 일본의 200해리 경제수역은 좁아졌고, 또 그 곳에는 海溝가 있기 때문에 저인망에 적합한 어장은 더욱 협소해졌고, 외국어선의 입어도 이루어지므로, 재생 시나리오는 잠정수역의 축소(200해리 경제수역의 확대), 잠정수역에서의 자원관리, 혹은 200해리내의 입어규제 밖에 없다. 저어어업에서는 상호입어의 여지는 거의 없다고 말할 수 있다.

그 예로서 동중국해는 아니지만, 新어업협정 발효 후에 일본은 200해리 수역에서 한국 어선을 배척하고 있다. 명태를 어획하는 북해도 트롤과 일본해(동해)의 대게어업이 그에 해당하며, 이들 어종은 TAC 대상어종이다.

2. 부어어업

동중국해·황해에서의 대중형선망의 어획량은 안정되어 있었지만, 최근 어획이 감소하고 있으며 또한 魚價의 하락으로 인해 감척이 계속되고 있다. 이 점은 한국 대형선망의 어획동향과도 매우 유사하다. 일본의 대중형선망(원양선망어협의 조합원)은 1990년대에

3) 金大永·片岡千賀之, “東シナ海におけるアマダイ漁業の國際再編とアマダイの流通・貿易”, 地域漁業研究 第38卷 第3號, 1998.6.

어로체수 56통에서 45통으로, 어획량 33만톤에서 23만톤이 되었다. 어획량은 연차 변동이 있기 때문에 반드시 감소경향에 있는 것은 아니다. 한국의 대형선망은 47통에서 33통으로, 36만톤에서 23만톤으로 축소되었다. 한편, 중국은 선망이 미발달하였기 때문에 부어를 저인망에서 많이 어획하고 있는데, 일본 및 한국과 같은 대상어종인 고등어를 예를 들면, 그 어획량은 10년 동안 20만톤에서 40만톤으로 약 2배 증가하였다.

부어는 자원변동이 크고 회유하기 때문에 외국어선과 공존의 가능성이 있으며, 어장규제가 없는 편이 낫다고 하는 점에서 고유의 200해리 어장을 확보하기를 원하는 이서저인망과는 200해리체제에 대한 입장이 다르다. 新어업협정에 의해 상호입어를 할 수 있는 잠정수역이 설정되었고, 200해리내의 입어도 대부분 과거 실적이 인정되고 있기 때문에 종래의 조업체제에 큰 지장을 미치지 않는다고 본다.

한국, 중국은 어업발전에 따라 일본 주변에 오징어채낚기어업을 확대하여 왔다. 1980년대에 한국이 일본해(동해)의 오징어, 1990년대에 중국이 태평양의 빨강오징어를 어획하기 위해 진출하였다. 오징어 자원은 1990년대로 들어서 비교적 고수준을 유지하고 있고 어획경쟁이 격화되고 있는 것은 아니지만, 일본에서는 魚價의 침체로 감척이 진행되고 있다.

일본 주변에서의 오징어채낚기는 1990년대에 연안오징어채낚기가 27,000척에서 20,000척, 어획량은 15만톤에서 12만톤이 되었고, 근해오징어채낚기는 510척에서 269척, 어획량은 85,000톤에서 47,000톤이 되었다. 하지만 어획량 감소가 경향적인 추이를 나타내고 있지는 않다. 어획의 대부분이 살오징어로서 TAC 대상어종이다. 한국의 오징어채낚기는 1990년대에 어선세력은 계속 증강되었지만 어획량은 정체하고 있으며 일본의 동향과 유사하다. 즉, 동일 어장에서 조업하고 있다는 것을 의미한다⁴⁾.

3. 입어 실적과 보상

新어업협정의 발효 이후, 외국 수역에 대한 입어는 일본이 줄어들고 있고, 한국 및 중국어업도 감소하여 어획할당량을 큰 폭으로 밀돌고 있다. 입어실적은 일·한, 일·중 모두 매우 낮은 편인데, 특히 일본 어선의 입어실적이 가장 낮다. 어획할당량에 대한 입어실적의 비율(2000년과 2001년)을 보면, 일본 어선은 한국, 중국 수역에서 10% 미만이다. 일본 수역에서의 한국, 중국 어선의 경우는 25% 이하이다. 양국 모두 동중국해에서 입어실적이 특히 낮다. 잠정수역 등이 넓고, 일본의 경제수역은 그다지 매력적인 것이 아니라는 것을 나타내는 증거이다. 따라서 어획할당량이 축소균형이 되어도 실질적인 영향은 없다고 볼 수 있다(물론 어업종류에 따라서 다르지만).

입어실적이 낮은 것은 입어수속의 번거로움으로 인해 입어를 기피하였거나 입어를 하더라도 어획이 부진하기 때문이다. 일·중·한의 경우, 상호입어는 입어로 징수, 감시원

4) 자세한 내용은 片岡千賀之·金大永·松永俊郎, “日本海における日韓のスルメイカ資源の利用と漁業再編”, 地域漁業研究 第41卷 第2號(2001. 2)를 참고하길 바람.

승선 등이 없지만(러시아 수역의 입어는 감시원 승선이 있고, 등량분에 대해서도 '협력금'이 필요하며, 등량을 초과하는 어획량은 유상입어가 된다), 입어수속, 어획보고 등의 의무가 있어서 번거롭다. 그렇기 때문에 외국어선은 규제가 없는 잠정수역이나 중간수역에서 조업을 강화하고 있으며, 그 곳에서 일본어선을 압박하거나 자원문제를 야기하고 있다.

일본에서는 新어업협정에 따른 어업손실을 보상하기 위해서 정부특별기금이 조성되었다. 일·한, 일·중 新협정대책 어업진흥재단이라고 하는 것이 新협정의 발효와 때를 같이하여 일·한은 1998년에 250억엔, 일·중의 경우는 2001년에 60억엔을 조성하였다. 이들은 新협정에 의해 어획할당이 삭감되는 것은 아니지만, 잠정수역 등이 설정되었고 외국어선의 입어도 있으므로 어업경쟁은 계속되기 때문에 어업피해의 보상, 어장회복 비용, 어업경영의 재건비용, 감척비용, 신용보증, 공제부금의 보조 등에 사용된다.

Ⅳ. 자원·어업관리의 진전

1. TAC 제도의 도입

200해리 경제수역을 설정한 이듬해인 1997년부터 TAC 제도가 시작되어 현재, 저어는 명태와 대게 2종, 부어는 정어리, 전갱이, 고등어류, 꽂치, 살오징어 5종, 합계 7어종에 적용되고 있다. 1998년에 오징어가 추가된 이후, 어종의 변화는 없다.

1998년의 시점에서 7어종이 해면어업의 어획량에서 차지하는 비율은 31%나 되었지만, 근해어업에서 차지하는 비율(TAC어종은 주로 근해어업에서 어획된다)은 56%로서 과반수를 차지한다. 그렇지만 7어종은 서구의 경우와 비교하면 너무 적다.

TAC 어종의 선정은 ①경제적으로 중요하고, ②자원이 악화되고 있으며, ③외국어선이 어획하고 있는 어종이라는 3가지 요건중에 어느 하나라도 해당되어야 하며, 또한 자원의 평가가 가능한 어종 중에서 선정한다. 이 중에서 7어종은 모두 외국어선(러시아, 한국, 중국)이 어획하고 있다. 살오징어가 추가되었을 때에도 일·한, 일·중 어업협정의 개정이 협의중이었는데, 상대국이 살오징어에 깊은 관심을 가지고 있었기 때문에 TAC 어종에 포함되었던 경위가 있으며, 외국어선의 어획이 가장 큰 요인이 되었음은 분명하다.

유엔해양법에서는 외국어선을 입어시키는 것은 우선 자원량을 파악하여 TAC를 설정한 다음 자국의 어획분을 제외하여 잉여분이 있는 경우라고 규정하고 있다. 일본의 경우는 잉여분이 없어도 지금까지 입어를 인정했지만, 상기의 규정을 근거로 하여 TAC 어종을 선정하였다고 보여진다.

일본 TAC제도의 특징으로는 다음 2가지를 들 수 있다. 첫째, TAC는 大臣관리분과 知事관리분으로 나누어 종래의 어획실적에 따라 배분하고 있는데, 大臣관리분은 업계에게 할당하며, 업계는 자주관리협정(TAC 협정)을 맺고 있다. 업계내에서 어획은 올림픽 방식으로 이루어진다. 공적규제와 자주관리가 결합되어 있는 점에서 '일본형 TAC'라고

부르기로 한다.

자주관리와 결합되어 있는 것은 관련어업자가 많고, 복수의 어업종류에서 어획되기 때문에 공적규제 만으로는 관리비용이 막대하게 소요되며 또한 철저한 관리를 기하기 어렵기 때문이다. 각 업계는 어업허가 등에 의해 어획노력량 규제나 조업조건을 준수하거나, 또는 자주규제를 실시해 왔기 때문에 그 조직과 경험을 활용하는 것이 합리적이라고 생각된다.

둘째, 대상수역은 일본의 200해리내이기 때문에 실제로 관리가 이루어지지 않는 잠정수역, 중간수역, 동중국해 남부의 일부수역도 포함된다. 그 때문에 조업중지 등의 강제규정이 일부 어종에 한정되어 적용되고 있다.(新어업협정이 발효된 이후 잠정수역 등과 직접적 관련이 없는 콩치와 명태에 대해서는 적용되었다). 말하자면, TAC 관리에 있어서 엄격한 한계를 드러내고 있는 것이다.

구체적으로는 일본해(동해)의 일·한 잠정수역에서는 살오징어와 대게, 동중국해에서는 전갱이와 고등어류에 대해서 문제가 발생하고 있다. 또한 북방 4섬 주변에서는 콩치와 명태에 있어서 대상수역과 실제관리수역에 차이가 난다(러시아와는 어업협정에 의해 할당제도가 실시되고 있다). 200해리 경제수역을 설정하여 TAC 제도를 도입한 이후 新어업협정이 체결되었는 바, TAC제도 도입 당시로서는 생각지도 않았던 잠정수역 등이 생겨난 결과이다.

TAC 제도는 5년째로 접어들고 있지만, 지금까지 정책평가는 이루어지지 않고 있다⁵⁾. TAC에 의한 자원관리는 효과가 있는지, 무엇이 문제인지, 어업경영에 미치는 영향은 어떠한지 등을 검토할 필요가 있다. 자원관리정책의 기본문제라고 할 수 있다. TAC 제도와 어업경영은 직접 관련이 없다고 볼 수도 있지만, TAC 제도를 규정한 해양생물자원의 보존 및 관리에 관한 법률(이하, 자원관리법이라고 함)에서는 자원관리를 통해 '어업의 발전과 수산물의 안정 공급에 이바지하는 것을 목적'으로 하고 있다.

자원평가의 면에서 저어의 명태와 대게는 위에서 설명한 바와 같이 외국어선(한국)을 배제한 적도 있기 때문에 자원의 회복, 어획량의 증가가 보여진다. 그러나 부어는 후술하는 바와 같이 TAC의 소화율이 낮기 때문에 자원 회복이 진행되고 있다고 할 수 없다. 자원의 변동도 있고, 외국어선에 대한 어획할당도 부어에 한정되었다. 즉 TAC 제도가 '어업의 발전과 수산물의 안정 공급'에는 크게 기여하지는 못한다고 할 수 있다.

예를 들면, 살오징어를 어획하는 어업자는 TAC 제도에 근거한 자원관리에 대해서 매우 낮게 평가하고 있으며, 魚價·경영의 안정에 직결되도록 운용하기를 기대하고 있다.

2. TAC 제도의 과제

TAC 제도는 몇가지 문제점을 가지고 있는데, 특히 대외관계와 관련되는 4가지에 대해서 언급해 둔다.

5) 小野征一郎(近畿대학 교수)을 대표자로 하여 "TAC(漁獲可能量)制度下の漁業管理に関する研究"(科學研究費、平成11~13年度)가 진행 중에 있다.

첫째, TAC의 소화율이 낮은 점이다. TAC와 그 소화율을 <표 3>에 정리하였는데, 이를 보면 저어는 부어보다는 소화율이 높지만 여전히 매우 낮은 수준이다. TAC의 소화율은 2종의 저어에 있어서는 80~90%로서 고수준인데 비해, 부어는 100%를 넘었던 것이 갑자기 30%대로 낮아지는 등 변동이 매우 크고 소화율도 대체로 낮다.

<표 3> 일본의 TAC와 소화율

	1997		1998		1999		2000		2001년	
	TAC	소화율	TAC	소화율	TAC	소화율	TAC	소화율	TAC	소화율
정 어 리	720	37	520	30	400	84	380	36	380	41
전 갱 이	370	80	430	65	450	40	400	53	370	46
고등어류	700	104	700	67	780	44	780	43	770	41
뽕 치	300	95	300	47	330	42	310	66	300	85
명 태	267	93	311	83	374	92	374	66	363	23
대 계	4,815	89	4,945	87	5,469	81	5,469	90	5,469	17
살오징어	-	-	450	34	500	41	500	60	530	46

자료 : 각 년도 「漁業白書」.

주 : 1) 대계의 TAC는 톤, 그 이외는 천톤, 소화율은 %.

2) 2001년의 명태와 대계는 대상기간이 변경되었다(4~3월, 7~6월).

소화율은 2002년 1월 11일까지의 수치임.

이러한 점은 저어와 부어의 자원특성에 기인하는 것이라고 결론지을 수 없는 것이며, 또한 소화율이 100%에 가깝거나 100%(조업정지)가 아니면 TAC제도가 자원관리에 대해 실효성을 가지지 못하는 것이고, 어업경영에 대해서도 효과를 미치지 못하는 것이 된다. 그리고 어업경영에 영향을 미치지 않으면, 어업자로서도 TAC에 대한 인센티브를 가지지 못하게 되는 것이다. 소화율이 낮은 것은 어획능력이 낮거나 과소보고된 것에 기인한다고 하기보다는 TAC가 너무 높게 책정되었기 때문이며, 따라서 이를 줄이지 않으면 안된다.

TAC는 어업경영을 배려하여 ABC(생물학적 어획가능량, Allowable Biological Catch)보다 높게 설정되어 있지만, 그렇게 하는 것이 과연 어업경영을 위한 것인지, TAC를 축소하여 생산조정이나 투자를 억제하는 것이 어업경영을 위한 것은 아닌지를 생각할 필요가 있다.

TAC를 낮추는 경우, 업종에 따라 이해가 다르기 때문에 일률적으로 낮출 것인지, 업종에 따라 차이를 둘 것인지 하는 의견조정이 필요하다. 종래, TAC는 大區관리분의 경우, 업종별 어획실적에 따라 배분하여 왔다. 그것은 기존의 어업질서를 전제로 하고 있으며 기득권화되어 있기 때문에 배분비율을 변경하는 것은 어려운데, 배분비율의 변경은 어업구조의 재편을 촉진하게 된다. 당해어종에 대한 의존도, 어업자수, 어업경영 상황, 국제경쟁력을 갖추고 있는 경영 등을 구조재편에 포함시켜 논의되어야 할 것이다.

다른 하나는, TAC는 자원의 과학적 평가(ABC)를 기초로 하고 있기 때문에 비전문가는 참견하기 어렵지만, ABC는 환경조건이 순조롭게 추이하는 것을 전제로 계산되기 때문에 매년 상향되어 버린다. 환경조건을 '평년 수준', '전년수준'으로 산정하는 것, 구체적으로는 어획동향을 더욱 반영시키도록 해야 할 것이다.

어중에 따라 자원량의 추정방법은 다른데, 다년생 어종은 대부분이 Cohort 분석에 의한 재생산 관계, 단년생 어종(살오징어, 쾡치)은 경험적 관리기준(어획량과 자원량이 일정한 비례관계에 있음), 대게는 피드백 관리를 주로 하고 있다. 재생산 관계이든, 경험적 관리기준이든 일정한 계수를 곱하지만, 계수 그 자체가 어획수준이 높았던 시기의 것(환경조건이 좋아 생존률이나 성장률이 높은 때의 것)을 나타내고 있으며, 현실의 자원변동에 반드시 대응하고 있다고는 할 수 없다.

ABC와 TAC를 낮추면 환경조건이 좋은 경우에는 자원의 미이용 상태가 발생할 가능성도 있지만, TAC의 소화율을 보면 그 빈도는 작고, 있다고 해도 안정공급, 풍어=魚價 하락을 방지하는 점에서 인정될 수 있다.

둘째, 新어업협정에 의해 잠정수역 등이 설치된 것에 따른 영향이다. 국내 어업자에 대해서는 강제규정이 적용되지 않아 TAC의 엄격한 운용에 지장을 초래하고 있다. 더군다나 잠정수역에 있어서 외국어선의 어획실적이 불분명하다는 점도 있다. 잠정수역은 공동관리가 이루어지지 않고 있으며, 어획실적을 통보할 의무도 없다.

EEZ에서의 외국어선의 어획실적은 통보되지만, TAC의 계산에 그것이 더해지는지 어떤지 불분명하며, 적어도 TAC의 배분은 외국어선에는 없고 소화율에 있어서 외국어선의 어획량은 포함되지 않는다. 잠정수역 뿐 만이 아니라, EEZ에서도 외국어선의 어획은 TAC와 분리되어 있다.

셋째, 과잉어획이 되면 감척이나 휴어 등이 필요하지만, 그 보상제도가 결여되어 있다. 일본은 각 업계의 자주감척에 대해서 정부나 지자체가 보조를 하는 경우가 있고, 新어업협정의 발효에 따라 新협정대책 어업진흥재단의 설립 목적에도 감척 보조가 있다. 자주감척은 과잉어획능력의 삭감, 경영의 개선, 적자경영체의 정리 등을 목적으로 하지만, 그것은 업계의 내부적인 것이며, 어업전체에 대해서 계획적이고 체계적인 감척계획이라는 것은 없다.

그것은 행정측면에서 보면, 허가제도 등으로 어획노력량 규제(入口규제)를 실시해 왔지만, 허가제도가 기득권리화가 되었고, 또한 어업생산력이 월등히 높아져서 入口규제로써, 충분한 효과가 발휘되지 않았다는 것을 의미하며, 입구규제와 출구규제가 밀접하게 결합되어 있지 않다. 보상제도의 확립은 TAC를 낮추고 강제규정을 적용하는 것과 관련이 있다.

넷째, 중국은 TAC 제도를 검토 중이며, 한국은 실시 단계이다. 중국에 있어서 TAC 제도의 실시는 통계의 미정비, 실효적인 EEZ 범위의 불분명, 업계조직의 미정비 등의 이유 때문에 용이하지 않고, 만일 실시된다면 한정된 해역과 어종이 대상으로 될 것이라 예상된다. 한국의 경우 정어리, 전갱이, 고등어류는 일본과 마찬가지로이며, 회유어종이기

때문에 자원의 평가, 관리 등의 면에서는 서로 연대가 가능하다. 한국은 대계를 대상어종에 추가했기 때문에 TAC 공통어종은 증가하였다. 단, 지금까지 TAC 자원관리에 대한 연대는 이루어지지 않고 있다.

일본의 TAC의 문제점과 과제를 간단히 정리하면 첫째, 정책으로서의 TAC와 어업 현실간에는 거리가 있으며, 국제적인 연대가 요구되고 있는 점, 둘째, TAC의 성공 여부는 업계의 조직력 강화에 달려 있다.

업계의 조직력과 관련하여 TAC에 있어서 어획 중지가 이루어진 사례가 없는 것은 아니다. 市廳관리분에 대해서는 여기 중에 재검토를 하며, 知事관리분에는 유보분이 있기 때문에, 사례는 적지만, 풍치의 경우, 휴어를 하거나 조업을 중지하였다. 다만, 풍치어업은 어법 및 어업지역이 한정되어 있고 대체할 수 있는 어종도 없다. 또한 예전에 생산조정조항이 있어서 생산조정을 한 경험이 있기 때문에 비교적 원만하게 이루어졌다. 조직력을 거론하는 것은 바로 이를 지칭한다.

3. TAE 제도의 도입과 수산 기본법

2001년에 자원관리법이 개정되어, 어획노력 가능량(TAE, Total Allowable Effort)제도가 창설되었다. TAE 제도는 자원감소에 대해 감척이나 휴어 등을 실시하는 것이다. TAC는 출구규제인데 비해 TAE는 입구규제로서 관리수단은 다르지만, 지속적 생산이라고 하는 목적은 동일하며, 감척보상제도의 확립이나 TAC제도와 정합성을 가지는 것이 과제이다.

자원관리법에 있어서 TAE와 TAC는 2개의 기둥이며, 양자의 대상어종은 중복하여 지정되지는 않는다. 자원상황이 악화되고 있는 어종에 대해서 계획적인 자원회복을 도모하기 위해서 어획노력량을 관리하는 임시조치이며, 그 방법은 TAC 제도에 준해서 농림수산부대신이 대상어종에 대해서 어업 종류별, 기간, 해역별로 TAE를 규정한 기본계획을 책정한다. 지사관리어업에 대해서 지사가 어업 종류별로 계획을 책정한다. 강제규정의 적용, 보고의 의무, 채포정지 명령 등이 따른다. 어업자의 자주적인 대응으로서 협정제도가 있는 점도 같다.

실시에 있어서 경영안정을 위한 지원이 필요하지만, 기존의 제도로 대응할 것인지 기금제도로 운용할 것인지가 2001년도에 검토되고 있다⁶⁾. 잔존자 부담의 경우는 그 대상을 확대한다.

마찬가지로 2001년에 수산기본법이 제정되었다. 新해양질서의 정책체계이다. 2가지만 언급한다면, 자원이용에 대해서는 지속적 생산이 기본이며, 200해리체제, TAC나 TAE 제도를 통하여 어업관리의 방향을 모색해 나간다. 다른 하나는 수산물의 자급을 향상이

6) 기존의 제도라고 것은 어업재건특별조치법에 따른 감척사업에 대한 公庫자금 대출상환의 증액, 취직 앞선 등, 조세특별조치법에 의한 전폐업조성금의 과세특례, 잔존자부담금의 손급산입을 지칭한다. 그 외에, 예산조치로서 감척, 어선의 소형화, 불필요 어구처리의 조성, 휴어 등에 대한 용자가 검토되어지고 있다.

며, 이는 WTO 체제에서 수입을 어떻게 규제하고, 국내 어업생산력을 어떻게 높이는지가 문제이다. 안정적 수입이 목표라면 수출국에서 자원관리를 하고 있는 어종에 대해 무역을 한정시키는 것이 고려된다.

V. 과 제

(1) EEZ의 경계확정은 영토나 대륙붕 문제가 얽혀 있기 때문에 시간이 걸리지만, 우선은 잠정수역이나 중간수역의 축소, 잠정수역에서의 공동관리실시, 다시 말해 변칙적인 200해리체제를 수정하는 것이 과제이다. 200해리 체제와 자원관리는 세계의 대세로서 해양·자원의 분할, 연안국주의를 배제한 자원관리는 비현실적이며 선택할 여지가 없다. 인접국과 격렬한 어획경쟁을 전개해 왔으며 ‘국가간 사이가 원만한’ EU의 경우와 비교하더라도 의미는 없다.

입어에 대해서는 등량주의에 입각하여 불일치가 생겼을 경우는 조정조치가 필요하다. 상호입어는 러시아와의 사례, 혹은 자원의 잉여분이 없다면 축소균형은 피하기 어렵다. 어종별로는 저어는 상호입어의 여지가 없는 반면, 부어는 가능성이 크고 합리적이므로 쌍방에게 이익이 된다.

등량주의는 일·러 간에는 어획할당량이 많은 일본이 그 불일치를 ‘협력금’이나 유상입어로 보완하고 있지만, 중국, 한국 간에는 입장이 정반대이며, 축소균형이 이루지지 않는 경우, 어떻게 보완할 것인가가 문제로 될 것이다.

(2) TAC제도에 대해서는 TAC를 낮추어 자원관리와 어업경영의 개선에 실효성을 갖게 하고, 그것과 병행하여 강제규정의 적용, TAE 제도와의 제휴, 업계의 조직력 강화, 감척보상 제도의 확립 및 정책평가가 중요한 과제이다.

어업경영의 개선과 결부하기 위해서는 개별할당방식이 유효하지만, 어업종류가 다양하며 어업자도 많고 이해관계가 서로 얽혀 있는 일본에서는 그 적용은 한정될 것이다.

(3) 新해양질서로의 이행은 격한 대립을 통해 이루어졌지만, 앞으로는 상호협력의 기회가 늘어날 것이다. 즉 해양·자원의 분할이라고 하는 내셔널리즘과 자원관리에서의 지역국제기관과 양립하는 것이 과제이다. 그 경우의 관점은 해역전체의 생산력을 높여서 관계국 어업의 공존을 도모하는 것이다. 2국간 협의 만이 아니고, 3국이 협력하여 동북아시아 어업관리기구를 구축하는 것이 바람직하다. 동북아시아 어업관리기구에 대해서는 지난 제1회 일·한 공동 심포지움(1999년 6월, 부산시)에서 오노교수가 발표한 논문인 “일본의 어업관리”에서도 다루어졌다. 그 이후 일·중·한 新어업협정이 발효하였고 新체제의 경험도 축적됨에 따라 과제가 보다 선명해졌고 구체화되었다.

어업종류로 말하자면, 저어어업보다 부어어업에서 그 필요성이 크다. 자원관리는 TAC 제도 뿐 아니라, 어획노력량 규제, 어기·어구제한이라는 방법도 있다. 여기에서 주목되

는 것은 한국의 감척계획, 중국의 금어기의 설정과 감척계획(2002~2004년)이다. 각국이 실시할 수 있는 방법은 다르지만, 그것을 조정하고 관리효과를 높이기 위해서는 해역전체를 커버할 수 있는 관리기구가 필요하다.

참 고 문 헌

農林統計協會, 漁業白書, 各年度.

各國の新漁業協定の入漁協定.

片岡千賀之, “東シナ海・黃海における漁業の國際的再編と200カイリ規制”, 漁業經濟研究 第42卷 第2號, 1997.

金大永・片岡千賀之, “東シナ海におけるアマダイ漁業の國際再編とアマダイの流通・貿易”, 地域漁業研究 第38卷 第3號, 1998.6.

片岡千賀之・金大永・松永俊郎, “日本海における日韓のスルメイカ資源の利用と漁業再編”, 地域漁業研究 第41卷 第2號, 2001. 2.