

최	종
보	고
서	

어업의 기본제도에 관한 연구 (1차년도)

2012. 1

농림수산식품부

제 출 문

농림수산식품부장관 귀하

본 보고서를 「어업의 기본제도에 관한 연구」 용역의 보고서로 제출합니다.

2012년 1월

연구진

연구 책임자

한국수산회 수산정책연구소 이광남

참여 연구진

한규설 김병호 차철표 김수관 차영기

박광호 정진호 김민주 김태국 최진영

[요약]

제1장 서론

- 21세기 신해양질서 정착, FTA 확산 등에 따른 수산물 수입 급증 등 국내외 어업여건이 급변하고 있고, 해양환경변화에 따른 자원서식환경의 변화, 어업자 고령화에 의한 수산업·어촌 활력저하 등에 대응 어업기본제도의 근원적 검토가 요구됨
- 본 연구의 목적은 첫째, 우리나라 면허어업, 허가어업, 신고어업 등 어업 기본제도의 현황 및 문제점을 면밀히 검토하여 현실성 및 효율성이 높은 제도의 개선방안을 제시함
- 둘째, 우리나라 어업의 체질을 근원적으로 개선할 수 있도록 중·장기적인 실현가능한 대안을 마련하고, 면허어업, 허가어업, 신고어업 등 어업의 기본제도 개혁을 위한 추진계획을 수립하고자 함

<연구의 목적 및 필요성>

구분	내용
목적	<ul style="list-style-type: none"> ● 어업 기본제도의 현황 및 문제점을 면밀히 검토하여 현실성 및 효율성이 높은 제도의 개선방안을 제시 ● 우리나라 어업의 체질을 근원적으로 개선할 수 있도록 중·장기적인 실현가능한 대안을 마련 ● 어업의 기본제도 개혁을 위한 추진계획을 수립
필요성	<ul style="list-style-type: none"> ● 면허·허가·신고어업제도는 근대적 어업제도가 마련된(어업법제정:1908년)이후, 현재까지 지속 ● 대내외 수산환경변화(시장개방, 수산자원변화, 기술개발, 고령화 등)에 따른 어업기본제도의 근원적 검토가 요구됨 ● 전문가 그룹의 구성 및 운영을 통해 제도개선에 따른 어업인들의 저항을 감소시킬 수 있는 명확한 논리를 개발 필요 ● 장래 어업지도의 바람직한 모습을 정립할 수 있는 연구보고서 작성이 필요함

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용의 배경

- 어업제도개혁과 관련하여 그간 추진경과를 살펴보면, 어업제도개혁위원회 구성(2010.8.18) 및 제1회 개혁위원회를 개최(2010.8.26)하였으며, 위원회의 구성은 농림수산식품부, 대학, 연구기관 및 민간전문가를 중심으로 12명으로 이루어짐. 어업제도 개혁방향 및 향후 어업별 세부개혁과제 논의일정 협의함
- 제2차, 제3차 어업제도개혁위원회는 2010.10.5, 2010.11.3에 개최되었으며, 허가어업(4개 과제) 및 신고어업(2개 과제) 핵심토론과제를 선정하였음. 제4차 어업제도개혁위원회(2010.12.8)에서는 면허어업제도 개혁과제(5개)를 도출함
- 동 안건과 관련한 추진계획은 어업의 기본제도에 관한 연구용역 추진임

<세부과제별 추진계획(안)>

구분	세부 과제명	1안	2안
면허어업	1. 면허어업 권리개념을 이용개념으로 전환	장기(2개년)	'12년도
	2. 면허어업의 우선순위 강화	단기(1개년)	
	3. 면허어업 종류 통폐합	"	
	4. 어업권관리 강화방안 강구	"	
	5. 어업면허 유효기관 재검토	장기(2개년)	
	6. 양식어업에 있어서의 금융부담 개선방안	단기(1개년)	
허가어업	1. 연근어업의 재분류	장기(2단계)	'11년도
	2. 선복량제도의 보완	단기(1단계)	
	3. 어업허가 일제정비(허가)제도 도입	"	
	4. 어획노력가능량 제도 도입 검토	"	
신고어업	1. 신고어업종류 재검토	단기(1단계)	
	2. 낚시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소방안 검토	"	

자료 : 농림수산식품부, 어업정책과 내부자료

2. 연구의 주요내용

가. 면허어업제도 개선

- 면허어업제도 개선의 연구제안 단계의 내용을 살펴보면 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환, 면허어업의 우선순위 강화, 면허어업 종류 통폐합, 어업권관리 강화 방안, 면허 유효기간 재검토, 양식어업에 있어서의 금융부담 개선 등 6가지의 주요내용임

<면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 우선 어촌계, 조합 등의 해조류, 패류양식 면허 등에 대하여 추진하고, 이후 개인 면허로 확대하는 단계적 추진 방안 ○ 시설경비, 운영비용 등을 검토하여 허가어업과 유사한 면허어업을 허가어업으로 전환하는 방안 ○ 면허어업별 생산성 표준(기준) 개발 및 어장이 용료 제도 도입 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면허어업 현황, 취득과 성질, 일본의 면허어업과 비교, 제도 및 운영상 문제점과 개선방안 제시 [개선방안] - 면허어업제도의 점진적 허가제도로 전환 - 면허어업 평가제도 도입 - 어업권에 대한 면허기간 일제정비 ※ 제도개선 장·단점 및 단계별 추진방안, 기대효과 등 제시

<면허어업의 우선순위 강화 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 어업권을 부실하게 경영한 자, 수산관계법령의 상습위반자 등에 대한 퇴출요건 강화로 신규 인력 유입방안 강구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면허어업 우선순위 제도현황, 연혁, 제도운용상 문제점 및 개선방안 제시 [개선방안] - 면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 기능강화 - 퇴출로 인한 신규어장 우선순위 결정 - 평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 사전 배제규정 - 배제조항 구체화를 통한 우선순위 ※ 제도개선 장·단점, 단계별 추진방안, 기대효과 등 제시

<면허어업 종류 통폐합 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을어장 포획·채취수단 개선 및 생산성 향상 방안 ○ 품종별 양식어업제도를 어업여건에 따라 여러 품종을 양식할 수 있는 방안 등 면허어업의 종류를 통·폐합하는 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양식품종 시설기준 제도현황과 문제점, 단기 및 중장기 개선방안, 장·단점 분석 및 기대효과 [개선방안] - 단기 양식품종 시설기준 개선방안 : 어업면허의 관리 등에 관한 규칙을 개정방안 - 중장기 양식품종 시설기준 개선방안 : 어업면허의 관리 등에 관한 규칙, 수산업법, 수산업법 시행령 개정방안

주) 연구추진과정 중 면허어업 종류 통폐합은 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화로 방향 수정.

<어업권관리 강화 방안 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 어업권의 이전·분할·변경 요건 등을 강화하는 방안 ○ 어업권자에게 어업권 관리 및 경영기록 유지 의무 부여, 정기적 평가제도 도입, 평가결과에 따른 유효기간 연장여부 검토 ○ 면허어업별 생산성 표준(기준)제 도입을 통한 입어로 부과방안 등 양식어장 관리방안 ○ 어업면허기간 연장 시 그간의 어업권 경영 평가결과에 따라 허가여부를 결정 등 어업권의 관리 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면허어업자에 대한 어장이용의 평가제도 도입과 평가결과에 따른 기간연장 여부 검토 ○ 평가항목 및 평가체계 등을 제시하였고 중앙부처 및 지자체 차원의 평가 주관 관련 여부 검토 ○ 면허어업자 중에서 기존 어업권자와 신규 어업권자를 구분하여 평가항목 및 평가체계 구분 제시 ○ 기존 면허어업권과 관련된 제도와 연계하여 평가체계를 구축하는 방안 제시

<면허 유효기간 재검토 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 면허어업의 종류별 유효기간 제도 및 일제 갱신제도 도입 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어업면허의 유효기간·연장면허 현황 및 운영상 문제점, 제도연혁 및 개선방안 제시 [개선방안] - 유효기간 10년(유효기간 연장항목 삭제) - 면허어업 유효기간 단축방안(유효기간·연장기간 5년) - 유효기간 연장항목 삭제(10년 단기 유효기간만 허용) - 유효기간 연장허가 처분권자 권한강화 ※ 제도개선 추진방안 및 기대효과 등 제시

<양식어업에 있어서의 금융부담 개선 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
○ 면허어업에서 허가어업으로 전환될 경우 담보 설정이 곤란하여 영어자금(용자) 지원 문제점 등 금융부분 해결방안	[어촌계 및 수협어업권과 개인어업권을 구분하여 담보권 문제 해결방안 제시] ○ 어촌계 및 수협어업권의 경우 현행법상 어업권을 담보로 제공할 수 없고 개인어업권만 담보제공이 가능함을 고려하여 해결방안 제시 ○ 어업제도 개편과 담보 문제는 별도로 해결방안을 제시함. 수산정책자금의 담보가능 문제 법제도 정비 검토 제시

나. 허가 및 신고어업제도 개선

- 허가 및 신고어업제도 개선은 연구제안단계에서 크게 연근해어업의 재분류, 선복량제도의 보완, 어업허가 일제정비(허가)제도 도입, 어획노력가능량 제도 도입, 신고어업의 종류 재검토, 낚시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소 방안이 내용에 포함되었음

<연근해어업의 재분류 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
○ 업종별 통폐합, 어업허가정수 재조정 및 연근해어업의 개념을 새롭게 정리하는 방안 ○ 어업의 종류를 어선규모 또는 조업구역에 따라 구분하거나, 전국 통일적 규범이 필요한 어업 또는 지역여건을 고려해야 하는 어업 등으로 분류하는 방안	○ 연근해 허가어업의 제도현황, 문제점 및 개선방안 제시 [개선방안] - 권역별·어업별 조업 완충수역(안) 설정을 통한 연근해어업 운영 - 업종별 조업구역별 기준으로 연근해어업 재분류 방안 ※ 일본의 제도현황, 제도개선 장·단점 및 추진방안 제시

<선복량제도의 보완 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 선복량제도를 유지하면서 연안어업의 상한톤수 및 근해어업의 업종별 상한톤수 개선 방안 다만, TAC 등 자원관리방안과 기관마력 등을 제한하는 방안 ○ 경영규모 및 선원복지 등을 고려한 어선선진화 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선복량 제도현황, 연혁, 대내외 여건을 고려한 문제점 및 개선방안 - 총선복량 유지를 전제로 한 어업별 상한톤수 폐지·완화 등 단계별 제도개선 추진방안 및 기대효과 제시

<어업허가 일제정비(허가)제도 도입 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 허가기간 만료시 조업실적, 경영불량자, 관계 법령 상습 위반자 등에 대한 허가여부 사전심사, 일정교육 수료 등 우선순위 검토 ○ 어선·어구 시설물 임차자에 대한 어업허가 배제 방안 ○ 일제갱신제도는 행정조직 등 시행상의 문제 등을 감안 업종별로 일정기간을 정하여 시행하는 방안 ○ 근해어업부터 단계적 실시 및 대다수 성실한 어업인 보호방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어업허가 유효기간, 휴업 등 제도현황, 문제점 및 개선방안 제시 - 어업허가 일제갱신 제도도입 장·단점, 제도개선 추진방안 및 기대효과 ○ 허가어업 우선순위 제도개선 - 외국의 사례, 현행 제도의 문제점 및 개선방안(법제화·다양화, 운영방안)

<어획노력가능량 제도 도입 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 업종별 어구·어법의 세부기준 검토 ○ 업종별 어구사용량, 망목, 조업기간(특정시기), 조업구역 등 어업현실과 자원관리측면 등을 고려한 어획노력량 제한 방안 ○ 어획 대상어종이 정해진 업종의 어린고기 보호, 혼획율제도 도입 및 혼획 어종에 대한 위판 등 관리 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업종별 어획가능노력량 도입 검토, 지역별(해역별) 양도가능한 개별 어획노력량(TAE) 도입 검토, 연안조망, 형망어업 등의 혼획율 제도 도입 검토 - 논의는 되었으나, 구체적인 결과가 미진하여 계속 과제 추진으로 방향 제시

<신고어업의 종류 재검토 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 맨손, 투망 등을 국민들이 자유롭게 이용토록 하는 방안 ○ 수산자원관리에 미치는 영향이 적은 소형 외줄낙시어업을 신고어업으로 전환하는 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신고어업의 현황, 일본의 유어관리정책 및 신고어업의 제도개선방안 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 신고어업 수산동식물 채취량 제한방안, 외줄낙시어업 신고전환 및 일본의 유어관리 정책 및 제도 현황 분석

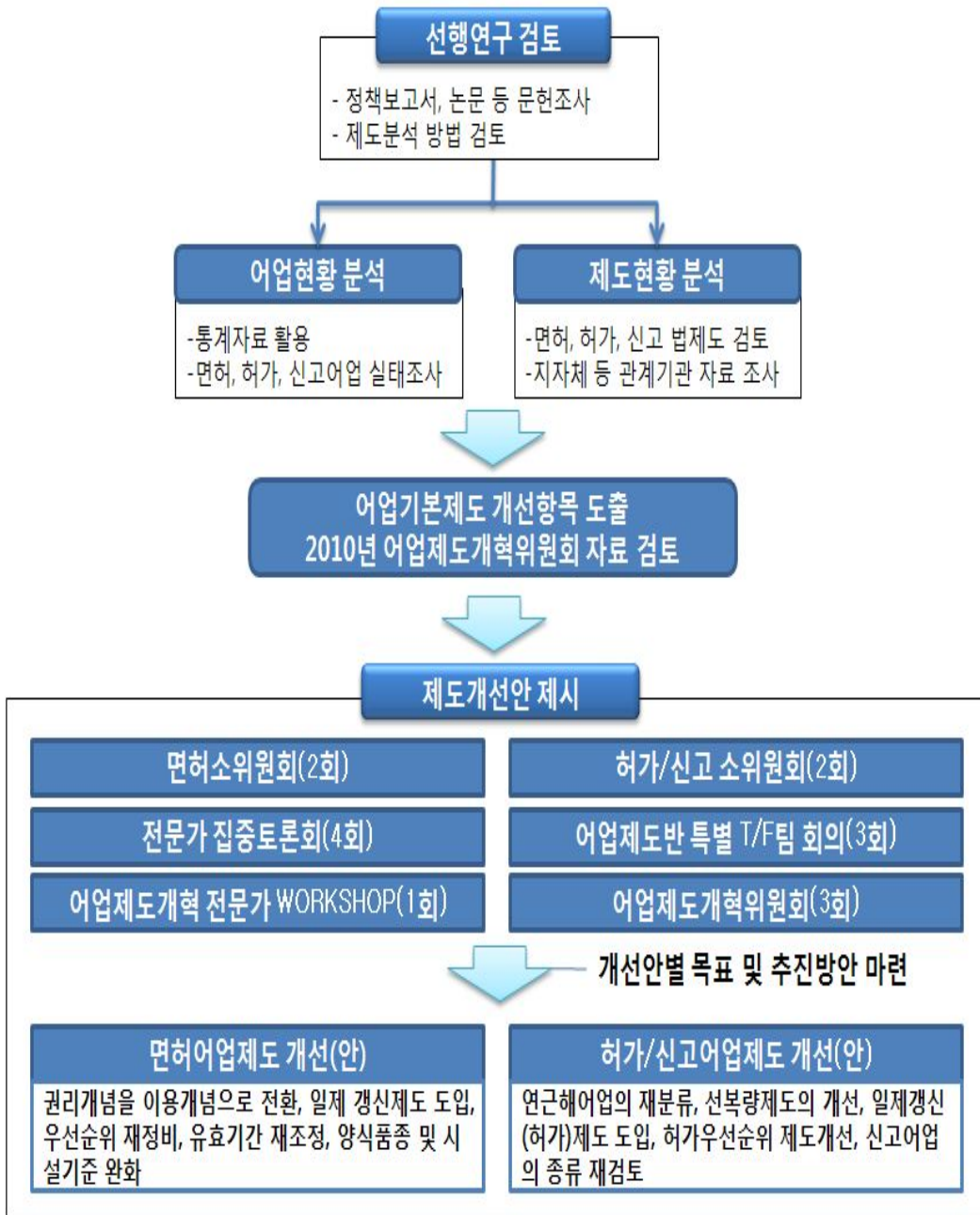
<낙시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소 방안 주요 연구내용>

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 어장경합 및 어장오염 등 다툼시 이해관계 단체간 협의체를 구성하여 해결을 위한 제도화 방안 ○ 수산관계법령에 어업자를 우선하는 규정의 신설 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일본의 낙시공원 현황을 통한 분쟁해소 방안 검토 ○ 수산관계법령상 우선순위 규정신설은 지속적인 검토 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 논의는 되었으나, 구체적인 결과가 미진하여 계속 과제 추진으로 방향 제시

2. 연구방법

- 본 연구는 추진함에 있어 사용된 연구의 방법을 살펴보면 첫째, 객관적 근거자료에 기초한 어업제도의 현황 및 문제점에 대한 분석을 실시하였음. 둘째, 어업제도개선이라는 수산분야의 특수성을 감안하여 분야별 전문분야 연구진 구성을 통한 유기적 연구체제로 연구의 품질을 높였음
- 셋째, 어업제도개선안에 대한 세부적 목표 및 추진절차, 개선방향을 도출하기 위하여 어업제도개혁위원회, 면허소위원회, 허가/신고 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀 회의, 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP 등 위원회운영과 더불어 다수의 전문가 및 관계자의 자문을 통한 상호의견 수렴체제 확립하였음

- 넷째, 연구품질 및 연구결과의 신뢰성 제고를 위한 담당 분야별 연구 추진 현황에 대해 연구진 회의를 정기적으로 개최하여 참여 연구진이 내용을 공유함으로써 연구결과의 품질을 향상시킴

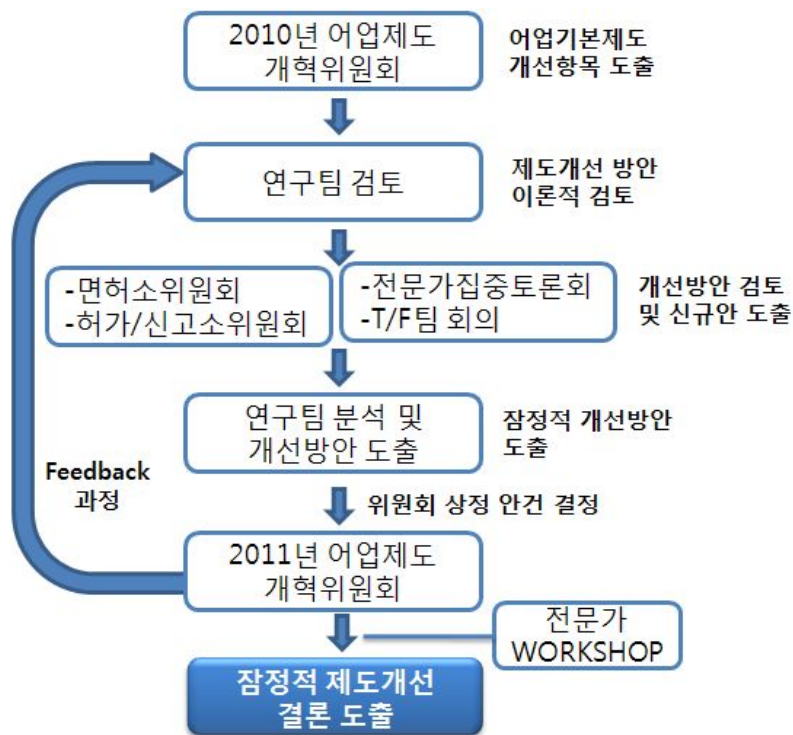


<연구 추진 흐름도>

제2장 개선방안 도출과정

제1절 의견수렴 과정

- 어업기본제도 개선방안에 대한 의견수렴은 본 연구의 특수성을 감안할 때 매우 중요한 단계임. 본 연구는 개선방안의 도출에 있어서 어업제도개혁위원회, 면허소위원회, 허가/신고 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀 회의, 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP의 논의를 통해서 이루어졌음



<위원회 및 관련활동 체계>

<어업제도 개혁방안 도출을 위한 위원회 및 관련활동 요약>

구분	개최 횟수	참여인원수 (평균)	주요 논의내용
어업제도개혁위원회	3회	20명	<ul style="list-style-type: none"> - 어업제도개혁위원회 구성 및 운영방안 논의 - 어업허가제도 일체정비에 관한 입법 평가 - 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환에 관한 논의 - 면허어업 일체 정비제도 도입에 관한 논의 - 면허어업 우선순위 재정비에 관한 논의 - 어업면허 유효기간 재조정에 관한 논의 - 선복량제도의 개선에 관한 논의 - 어업허가 일체정비(허가)제도 도입에 관한 연구 - 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화에 관한 논의 - 연근해어업의 재분류에 관한 논의 - 허가어업의 허가우선순위 제도개선에 관한 논의
면허 소위원회	2회	8명	<ul style="list-style-type: none"> - 발제자 안검 및 발제내용 - 소위원회 운영방안 - 어업의 기본제도개선 연구방향 논의 - 마을어장의 이요권과 갯벌어업에 관한 논의 - 어업권어업과 허가어업의 성격에 대한 논의
허가 소위원회	2회	8명	<ul style="list-style-type: none"> - 발제자 안검 및 발제내용 - 소위원회 운영방안 - 연근해어장의 구분 및 연근해어선 조업구역제 도입에 관한 논의 - 근해어선 복지공간 확보 및 선복량 제한 완화에 관한 논의 - 어업허가의 우선순위를 Negative Approach 및 Postive Approach 접근방법 - 어업허가 일체갱신 및 정비제도 도입에 관한 연구
전문가 집중토론회	4회	9명	<ul style="list-style-type: none"> - 각 위원회에서 발제된 면허어업, 허가어업, 신고어업의 전반적 내용 검토
어업제도반 특별 T/F팀	3회	5명	<ul style="list-style-type: none"> - 어업제도개혁위원회 회의 안전에 대한 논의 및 토의
어업제도개혁 전문가 WORKSHOP	1회	18	<ul style="list-style-type: none"> - 면허어업(권리개념을 이용개념으로 전환, 우선순위 재정비, 유효기간 재조정, 생산성 표준화 기준 마련, 양식품종 및 시설기준 - 허가어업(연근해어업의 재분류, 선복량제도의 개선, 어업허가 일체갱신(허가)제도, 허가우선순위 제도개선)

제2절 도출과정상 한계

- 어업기본제도 개선방안 도출에 있어서 본 연구의 한계점으로는 첫째, 모든 관련집단 의견 포함 미흡으로 주요 연구방법에서 위원회 및 전문가 토론회 등을 통하여 개선방안을 도출하는데 있어서 다수의 전문가가 수용가능한 개선안을 채택하였으며, 소수의 의견에 대한 포함이 미흡한 실정임
- 둘째, 제도개선 추진체계의 명확화 미흡은 본 연구는 연속과제로 주요 개선안의 목적, 개선방향, 기대효과 등에 중심이 맞추어져 세부적인 추진체계 및 이에 대한 분석적 부분이 미흡한 실정임. 이는 향후 2차년도 연구 등에서 보완될 예정임
- 셋째, 관련인 제도순응에 대한 사회적 비용 발생에 대한 조사가 부족함. 본 연구에서 제안된 제도개선방안별 실제 정책의 관련인인 어업인에 대한 인식, 순응비용 등을 파악해야 하나, 개선안이 모두 정책에 반영되지 못하는 점과 본 개선안이 매우 민감한 점을 고려하여 직접적 어업인에 대한 조사는 배제되었음
- 넷째, 제도개선 기대효과의 계량적 추정 미흡은 향후 개선안의 확정 및 추진 절차 등이 명확화 된 이후에 실시되는 것이 타당할 것으로 판단됨



<어업제도 개혁 도출과정의 한계점>

제3장 우리나라 어업제도 현황 분석

제1절 면허어업

1. 면허어업 제도

- 면허어업은 일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분의 바탕 위에서 행하는 어업이며, 어업의 면허에 의해 부여된 권리가 어업권으로 면허어업이 권리에 기초하여 영위된다는 점에서 여타 어업과 다른 점임

2. 면허어업 문제점

- 면허어업의 발전과 면허어업권자가 누리는 특권 때문에 면허대상자를 선별하기 위한 면허권자의 적격성에 관한 규정, 우선순위의 규정 및 면허의 연장제도에 관한 논란이 계속되고 있을 뿐만 아니라, 어업권을 둘러싼 분쟁, 수질오염, 통항권 침해 등 많은 문제점을 내포하고 있음

<현행 어업권제도의 문제점>

구 분	세 부 내 용
어업적 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산조정 및 어장구역 조정 등의 정책 수행 곤란 ○ 어장의 유희화 및 불법 임대차 증대 <ul style="list-style-type: none"> - 어업권자의 고령화 등에 따른 경영능력 저하 ○ 젊은 어업자의 신규 진입 곤란 <ul style="list-style-type: none"> - 어장 확보 곤란, 어장 임차에 따른 비용 증대 및 경영 불안정
어업 외적 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익사업 수행의 어려움 <ul style="list-style-type: none"> - 공사 지연과 과도한 보상액 ○ 사회적 갈등 조장 <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회와 어업인간, 어업인 내부의 갈등 ○ 어업인들의 도덕적 해이 <ul style="list-style-type: none"> - 건전한 경영의욕 저하

제2절 허가어업

1. 허가어업 제도

- 어업의 허가는 수산자원의 보호, 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해진 상대적 금지를 특정한 경우에 특정한 자에게 그 금지를 해제하여 자연의 모습을 회복하게 하는 행정행위임. 어업의 허가는 일반적 금지의 해제이므로 허가를 받은 자가 사실상 독점적인 이익을 얻는 경우가 있어도 이것은 반사적 이익에 불과하고 권리의 설정은 아님
- 허가는 단순한 자연적 회복에 그치는 것이 아니라 제한을 해제하여 적법한 권리행사를 가능하게 하여 주는 행위이므로 설권적 성질도 가지며, 이러한 점에서 허가(특허)와 면허(특허)의 구분이 상대화되어 가고 있다고 할 수 있음(허가와 특허의 융화현상이라고도 함)
- 연안어업 이익의 조정이라는 의미를 갖는 것으로 이동이 적은 어개류(魚介類)를 대상으로 하는 어업에 관해서는 자원보호상 선박의 척수, 어구·어법의 제한, 조업구역 및 조업기간 등을 제한한다는 것
- 자원에는 특별한 문제가 없지만, 주로 회유성 어개류를 대상으로 하는 어업의 업종간 어업조정을 위하여 필요한 제한을 가한다는 것
- 위 두 개의 항목에 대해 미리 예측해서 규제 조치를 강구하는 소위 예방적 차원에서 어업의 제한한다는 것. 예를 들어, 새로운 어법이 다른 지역에서 문제를 발생하고, 자기가 속한 지역에서도 그 문제가 전파되고 있을 경우, 현재 그 어업에 자원 상황·어업 조정상 특히 문제가 없어도 어업허가제를 시행

2. 허가어업 문제점

가. 어선 규모에 따른 계층적 구분

- 단순한 어선 규모의 차이에 따라 관리자 및 관리방식을 차별화할 당위성을 가지고 있는지, 또한 5톤이나 8톤이라는 기준이 관리자 및 관리방식을 차별화하는 임계치로서 어떠한 의미를 가지는 것인지, 대형저인망과 중형저인망, 대형선망과 중형선망과 같은 경우에 구분의 목적이나 기준이 자의적임

나. 조업구역에 의한 구분

- 대형트롤과 동해구중형트롤어업간에 대상어종이나 어구어법, 경제적 성격 성격이 유사함에도 불구하고 어장적 차이가 나타남. 또한 동경 128° 이동에서 동해구와 서남해구의 경계에 이르기까지의 해역은 트롤어업의 공백으로 남게 됨
- 서남구중형기저와 동해구중형기저어업간에는 단순히 조업해역의 차이라고 하기 보다는 대상어종이나 어구어법, 어업의 발전 과정 등에서 본질적으로 이질적인 어업이라고 하는 편이 옳음

다. 어업계층간 조업구역의 중복

- 근해어업 가운데 포괄적으로 연안측 조업금지구역이 설정되어 있는 것은 대형트롤, 동해구트롤, 대형기저, 동해구기저, 서남해구기저 등 소위 저인망류어업과 기선권현망어업(전남 해역의 것), 근해형망어업에 불과함
- 또한 시·도 및 시·군·구간에 횡단적 경계가 명확하지 않음은 물론, 이들이 관할하는 해역의 외연적 경계가 설정되어 있지 않음

제3절 신고어업 제도

1. 신고어업 제도

- 신고어업이란 면허, 허가, 시험·교습어업 이외의 어업으로서 농림수산식품부장관이 정하는 어업을 말함. 신고어업을 하고자 하는 자는 어선·어구 또는 시설마다 시장·군수·구청장에게 신고하여야 함
- 어업면허제도와 허가제도와 같이 제한을 가할 필요가 없는 종류의 어업이라 할지라도 행정관청은 항상 어업의 상태를 파악하고 있음으로써 어구·어법의 변천, 어업자의 증감상황, 수산자원의 변동 등에 대응하여 필요한 경우에는 적절한 조치를 취하기 위하여 신고어업제도를 마련한 것임
- 신고의 법률적 성질은 신고어업을 하고자 하는 자가 행정관청에 대하여 행하는 의사표시임. 어업의 신고는 허가의 신청과 같이 행정상의 수속에 지나지 않으므로 그 자체로서는 아무런 효과도 발생하지 않으나, 신고가 수리되면, 즉 신고필증이 교부되면 그 효과가 발생함
- 어업의 면허나 허가와 달리 어업의 신고가 있는 경우, 행정관청은 반드시 이를 수리해야 하므로 재량의 여지가 없음

2. 신고어업 문제점

- 맨손, 투망 등 경제적 생산주체가 될 수 없는 수단을 신고어업에 포함시켜 국민의 수산자원 이용권을 과도하게 제한
- 소형어선을 이용한 외출낚시어업 등이 허가어업으로 분류되어 있어 어업인 불편, 불법어업 양산

제4장 면허어업제도 개선

제1절 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환

1. 목적 및 목표

- 우리나라의 면허어업은 정체 및 침체되고 있으며, 현재의 면허어업제도의 체계 및 구조로는 수산업의 지속적 발전을 도모할 수 없음. 따라서, 어업 외부로부터 의욕과 능력이 있는 경영체가 자유로이 진입할 수 있는 제도적 체계로 개편 필요
- 마을, 정치망, 양식(6가지) 중에서 우선적으로 적용할 수 있는 것부터 단계적인 접근과 더불어 면허어장이용 종합평가를 통하여 이용개념으로 전환

2. 개선방안

가. 면허어업제도를 점진적 허가제도로 전환

- 면허어업제도를 폐지, 권리개념을 이용개념(허가제)으로 변경 추진
- 어촌계와 수협어업권 중에서 해조류, 패류 등을 먼저 허가어업으로 추진하고 나머지는 점차적으로 전환

나. 면허어업 평가제도 도입

- 어업권자에 대한 의무를 강화하고 지키지 아니한 자, 수산관계법령 상습 위반자 및 경영이 부실한 자 등은 과감하게 퇴출

- 면허어업 실태조사 제도화는 부실어업권 정비 및 정리, 불법양식시설 철거 등을 위해 어장위치, 시설 또는 입식수량 등의 실태조사를 추진
- 어업종류별, 지역별, 해역별 등으로 구분하여 5년단위로 면허어업권 평가 제도를 도입하고 이에 근거하여 면허연장여부를 판단하도록 제도화 하는 방안 추진필요

다. 어장공영제 도입을 통한 어장이용 제도 개선

- 어장을 부실하게 운영하거나 어촌계 및 개인어장의 여건에 따라 양식장의 운영자체가 불가능할 경우에 한정하여 지방자치단체 주관으로 양식어장 공영제 도입. 이를 통해 유희어장 개발 가능 및 양식어업 경쟁력강화 가능
- 양식어장 공영제 도입에 대한 검토 및 시행을 통해 양식어장의 활용도를 극대화하고 어촌경제 활성화 도모

제2절 면허어업 일제 갱신제도 도입

1. 목적 및 목표

- 어업허가 처분권자인 시·도지사(시장·군수)로 하여금 면허처분 권한과 관리를 강화하고 부실어장을 시정 및 정리하는 계기 마련
- 양식어업의 일제 갱신을 통하여 행정적 처리의 효율을 증대시키고, 수산정책의 추진에 있어서 편의성을 도모하는 목적
- 권역별 해역별 면허어업 일제갱신 추진을 통하여 지자체의 수산정책사업의 효율성을 극대화

2. 개선방안

가. 면허어업권에 대한 면허기간 일제갱신

- 어장관리법 제8조에 근거하여 전국 면허어장에 대하여 지자체의 시장·군수·구청장이 관리해역에 대한 면허를 동시에 갱신을 실시
- 일정시점에서 관리해역의 면허 유효기간의 통일화와 더불어 면허의 제도 및 체계를 정리를 통한 일제갱신을 추구

나. 전국단위 일제갱신제도 도입

- 면허어업의 유효기간을 특정 기간을 정하여 전국의 모든 면허어업의 면허일자를 일률적으로 통일함, 이 경우 유효기간이 많이 남아있는 어업과 유효기간 만료일이 얼마 남지 않은 어업과의 형평성의 문제가 발생할 수 있으나, 이는 일제히 갱신할 때에 우선권을 부여하여 잔존기간에 대한 혜택을 부여하는 방안

다. 지자체별 일제갱신제 도입

- 면허어업의 부여일자를 지방자치단체가 정하고 관내 모든 면허어업의 면허일자를 지자체별로 일률적으로 통일하며, 면허어업부여일자를 전국적으로 통일하는 일제갱신제와 마찬가지로 유효기간이 많이 남아있는 어업과 유효기간 만료일이 얼마 남지 않은 어업과의 형평성의 문제가 발생할 수 있으나, 이는 일제히 갱신할 때에 우선권을 부여하여 잔존기간에 대한 혜택을 부여함

제3절 면허어업 우선순위 재정비

1. 목적 및 목표

- 해양환경의 보존과 수산자원의 효율적 이용을 위해 어장을 개인소유로 정착 및 고착화 시키지 말고 국민의 공유재산이라는 자리매김을 명확히 함. 어업 외부로부터 의욕과 능력이 있는 경영체가 자유로이 진입할 수 있는 제도적 체계로 개편
- 면허어업 우선순위를 평가절차 및 방법에 따라 지역별 평가위원회에서 결정하도록 하고, 평가에 따른 법제도 정비 후 추진

2. 개선방안

가. 면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 심의 및 의결

- 어업권자에 대한 의무를 강화하고 지키지 아니한 자, 수산관계법령 상습 위반자 및 경영이 부실한 자 등은 과감하게 퇴출
- 어업종류별, 지역별, 해역별 등으로 구분하여 일정기간을 정하여서 면허어업 권 평가 제도를 도입하고 이에 근거하여 면허연장여부를 판단하도록 제도화 하는 방안 추진필요
- 기존의 면허 우선순위를 평가하는데 있어서 수산관련 법·제도의 위반 여부, 어장의 관리 및 경영상태, 어업자 개인의 경험 등을 평가할 수 있는 ‘면허어업평가위원회’를 구성

나. 퇴출로 인한 신규어장 우선순위 결정

- 과거 대자본의 어업참여를 배제함과 더불어 영세어업인의 보호차원에서 면허어업자를 선별하고, 면허어업의 영속성을 보장하기 위해 유효기간과 연장제를 인정함으로써 어업이 발전하지 못하고 정체상태를 유지하고 있음
- 이에 면허탈락지나 신규어장에 대해서는 현행 면허어업의 우선순위 규정을 적용하기보다는 새로운 자본과 기술의 유입을 위한 특별규정이 요구된다고 할 수 있음

다. 평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 산전 배제규정

- 기존의 면허 우선순위를 평가하는데 있어서 수산관련 법·제도의 위반 여부, 어장의 관리 및 경영상태, 어업자 개인의 경험 등을 평가할 수 있는 '지역 선정위원회'를 구성
- 면허 우선순위의 평가를 위한 매뉴얼의 작성 및 평가 시스템을 구축하여 객관성이고 강력한 우선순위 평가체계 도모

라. 배제조항의 구체화를 통한 우선순위

- 현재 면허처분시 면허우선순위 배제 사유에 해당하는 경우 시장·군수가 수산조정위원회의 심의를 거쳐 우선순위를 배제할 수 있도록 규정하고 있으나, 배제 사유에 대한 객관성 부족 및 평가지표의 부족으로 일선 시·군에서는 이를 강력히 이행 하지 아니하고 있음
- 우선순위의 배제항목을 객관화하고 세부적으로 평가지표를 명시함으로써 법적 실효성의 확보를 도모하고, 어장관리 및 어업경영상태의 부실은 인근지역의 ha 당 평균 생산실적을 고려하여 최소 생산치를 3년간의 기준으로 평가

제4절 어업면허 유효기간 재조정

1. 목적 및 목표

- 어업면허 유효기간 재조정의 주요 목적은 우리나라의 면허어업은 정체 및 침체되고 있으며, 현재의 면허어업제도의 체계 및 구조로는 수산업의 지속적 발전을 도모할 수 없음. 따라서, 어업 외부로부터 의욕과 능력이 있는 경영체가 자유로이 진입할 수 있는 제도적 체계로 개편 필요
- 목표로는 면허어업 유효기간을 10년에서 단축하거나 연장시 구체적인 기준 하에 연장하는 방안 제도화 추진

2. 개선방안

가. 면허어업의 유효기간 10년 (어업권 유효기간 연장항목의 삭제)

- 연장제도 폐지는 면허의 유효기간 10년 이후 연장에 대한 규정을 삭제함으로써 신규어업에 대한 진입장벽을 완화
- 면허 유효기간 설정에 있어서 5년 및 10년중 어느 것이 합리적인가에 대한 논의에 있어서 여러 가지 이견이 있을 수 있으나 기본적으로 양식순기, 운영형태 등을 고려할 때 10년으로 하는 것이 바람직 할 것으로 판단됨

나. 면허어업 유효기간의 단축 방안 (5년+연장 5년)

- 한정된 어장의 효율적인 이용을 위해 성실하게 어업을 경영하고 있는 어업자에게는 계속하여 어업을 영위할 수 있도록 연장을 허가하고, 불성실한 어업자에 대하여는 연장허가를 배제하는 것이 바람직
- 면허유효기간을 10년에서 5년으로 단축하고 연장제도는 유지하는 형태로 추진

다. 어업면허 유효기간 연장허가 처분권자 실질적 권한 부여

- 현재 처분청의 연장허가 의무는 “허가하여야 한다.”로 규정되어 불허가 처분할 수 없음
 - 신청이 있을 경우 부실 어업권도 연장허가 하여야 함
 - 다른 어업권의 개발을 저해하고 수면의 종합적 개발이 불가함
- 불허가 처분과 어업보상
 - 연장허가 되지 아니한 때 어업보상 청구 대상이 됨
 - 어업행위 제한·금지 수면에 대하여도 연장허가를 하여야 함
 - 관계행정기관은 어업보상 책임 부담으로 조건부 승인·협의 불가결
- 따라서, 어업면허 처분권자인 시장·군수·구청장에게 어업면허 유효기간 연장허가에 대한 실질적 권한 부여 방안

제5절 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화

1. 목적 및 목표

- 양식어장의 경쟁력을 확보하기 위해 단기적으로 양식품종 및 시설대한 규제 완화하고 중장기적으로는 면허어업의 종류를 통폐합 제도 정비 추진
- 양식어장의 효율적 이용과 관리를 위한 제도의 개선을 통하여 양식 생산성 증대, 어촌 정주성 인식개선, 행정노력량 감소, 불필요한 어업인 기회비용 절감 등 사회·경제적 효과 확대
- 양식품종 및 시설기준 완화의 목표를 살펴보면 첫째, 양식어업인의 자율성을 높여 대내외 환경변화에 대한 경쟁력을 제고. 둘째, 양식물 및 시설기준, 시설비율, 어장의 수심 등을 현실상황에 부합할 수 있도록 규제를 완화. 셋

제, 현행 규정상 불필요하거나 복잡한 규정에 대한 정리. 넷째, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙에서 중복된 내용이 포함 항목의 통합화 등이 포함됨

2. 개선방안

가. 양식품종 및 시설 단기 개선안

- 단기 개선안은 수산업법 및 수산업법 시행령의 개정 없이 어업면허의 관리 등에 관한 규칙만 변경하는 방안으로 양식물 규정, 수심, 시설비율, 어장구역 한계, 시설규모 기준 등을 개정하여 양식어업인의 자율성을 제고
- 개선안의 큰 방향은 현행 양식어업 제도의 규제완화를 통한 어업인의 자율성을 확보하는 것이라 할 수 있음
- 현행 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [별표 2] 및 [별표 5]에서 양식어업의 종류, 양식방법, 양식물 등 중복항목에 대하여 범상 간편화를 위해 통합하는 방안과 유지하는 방안의 2가지 개선안으로 구분

나. 양식품종 및 시설 중장기 개선안

- 중장기 개선안은 어업현실에 있어서 어업경영을 악화시키는 중요한 규제로 작용하고 있는 수산업법 제8조의 양식어업 구분에 있어서 해조류, 패류, 어류, 복합으로 분류하고 있는 양식어업의 구분을 통합화 하여 양식품종을 자유롭게 어업인이 선택할 수 있도록 제도 개선
- 수산업법 시행령 9조의 양식어업의 종류를 기준으로 수산업법의 양식어업 구분 및 어업면허의 관리 등에 관한 규칙의 양식품종에 대한 규제를 완화함. 신규 양식방법이 개발될 경우 농림수산식품부에서 유연하게 규정

제6절 소결

○ 이상의 본 보고서에서 제안한 면허어업제도 개선방안을 종합하면 아래와 같음

<면허어업 제도 개선 방안>

분류	개선방안	내용
면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환	면허어업제도를 점진적 허가제도로 전환	면허어업제도를 폐지, 권리개념을 이용개념(허가제)으로 변경
	면허어업 평가제도 도입	어업종류별, 지역별, 해역별 등 구분하여 5년 단위로 면허어업권 평가 제도 도입
	어장공영제 도입을 통한 어장이용 제도 개선	지방자치단체 주관으로 양식어장 공영제 도입
면허어업 일제 갱신제도 도입	면허어업권에 대한 면허기간 일제갱신	지자체의 시장·군수·구청장이 관리해역에 대한 면허를 동시에 갱신을 실시
	전국단위 일제갱신제도 도입	전국의 모든 면허어업의 면허일자를 일률적으로 통일
	지자체별 일제갱신제 도입	관내 모든 면허어업의 면허일자를 지자체별로 일률적으로 통일
면허어업 우선순위 재정비	면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 심의 및 의결	면허어업 우선순위를 평가할 수 있는 '면허어업평가위원회'를 구성
	퇴출로 인한 신규어장 우선순위 결정	새로운 자본과 기술의 유입을 위한 특별규정이 요구
	평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 산전 배제규정	'지역 선정위원회'를 구성
	배제조항의 구체화를 통한 우선순위	우선순위의 배제항목을 객관화하고 세부적으로 평가지표를 명시
어업면허 유효기간 재조정	면허어업의 유효기간 10년 (어업권 유효기간 연장항목의 삭제)	면허의 유효기간 10년 이후 연장에 대한 규정을 삭제, 신규어업 진입장벽 완화
	면허어업 유효기간의 단축 방안 (5년+연장 5년)	면허유효기간을 10년에서 5년으로 단축하고 연장제도는 유지
	어업면허 유효기간 연장허가 처분권자 실질적 권한 부여	시장·군수·구청장에게 어업면허 유효기간 연장허가에 대한 실질적 권한 부여
양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화	양식품종 및 시설 단기 개선안	어업면허의 관리 등에 관한 규칙만 변경
	양식품종 및 시설 중장기 개선안	양식어업의 구분을 통합화하여 양식품종을 자유롭게 선택할 수 있도록 제도 개선

제5장 허가어업제도 개선

제1절 연근해어업의 재분류

1. 목적 및 목표

- 연근해어업의 재분류의 목적은 현재 연안 및 근해어업의 구분이 불명확하여 수산정책 수립 및 연근해어업의 분쟁이 야기되고 있으므로 이를 해결하기 위한 법제도적 기반을 확립하는 것임
- 현행의 연근해어업에 대한 분류를 명확하게 하여 연안어업과 근해어업에 있어 수산정책사업 및 수산시책의 추진 시 차별화를 통한 현실성과 효율성이 높은 수산정책의 실현에 이바지함
- 연근해어업 재분류에 대한 기준안을 마련하고 법제도를 정비하여 연근해어업의 조업구역 분쟁 및 제도상 발생하는 문제점을 방지할 수 있는 법·제도적 기반을 구축
- 단기적으로 연안어업간 조업구역 분쟁 및 연안·근해어업간 조업구역 분쟁을 감소하여 안정적 어업환경의 확보와 더불어 중·장기적으로 어업 분류를 체계화하여 연근해어업 정책수립 및 연근해어업 경쟁력강화

2. 개선방안

가. 조업완충수역(안) 설정을 통한 운영

- 근해어업의 경우 농림수산식품부 장관의 허가를 시도지사로 위임하였으므로 이를 장관허가어업으로 하고 연안어업의 경우 시도지사가 시·군·구청장에게

행정처분을 위임하였으므로 이를 시·도지사 허가어업으로 재분류하는 방안

- 장관허가어업과 시·도지사 허가어업에 있어 행정관할구역과 차별화하여 신규로 '조업관할구역(가칭)'을 수산업법에서 지정하고 어업간 '조업완충수역(가칭)'의 설정하는 방안

나. 업종별 조업구역별 기준으로 재분류 방안

- 톤수의 하한과 상한만을 구분함으로써 발생하는 조업구역의 문제를 어구·어법에 의해 연근해어업을 분류함으로써 자원관리 및 어업관리의 실효성 제고
- 홍게통발, 자망, 통발등의 경우는 회유 및 정착성 어종을 어획하는 어구어법으로 수십년동안 해당지역의 어업인들이 어장을 선점하고 있는 실정이므로 어정의 풍토(단위 면적당 생산량 균등문제)등을 고려한 시범사업을 추진할 필요가 있음
- 분류방법은 근해어업과 그 외어선으로 분류를 실시함. 첫째 근해어업의 분류는 다음과 같음
 - 근해어업은 외끝이대형저인망어업, 쌍끝이대형저인망어업, 동해구외끝이중형저인망어업, 서남해구외끝이중형저인망어업, 서남해구쌍끝이중형저인망어업, 대형트롤어업, 동해구중형트롤어업 및 대형선망어업, 소형선망어업 등 구분
 - 근해채낚기어업, 근해자망어업, 근해안강망어업, 근해봉수망어업, 근해자리돔들망어업, 근해장어통발어업, 근해문어단지어업, 근해통발어업, 근해연승어업, 근해형망어업, 잠수기어업

제2절 선복량제도의 개선

1. 목적 및 목표

- 선복량제도의 개선목적은 수산자원에 영향을 미치는 것은 어선보다는 어선의 마력수, 어구의 규모·사용량에 비례하므로 현행 연근해 어업별 상한톤수 제한이 어선원 수급, 안전성 미확보 등 어업발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있어 기후변화, 어업여건 등을 고려, 시대에 맞게 조정하는 것임
- 이와 더불어 적정 선복량 기준에 따른 어선원 복지향상(ILO/IMO 협약 시행에 대비)으로 연근해어업의 어업인구 이탈을 방지하고 지속가능한 어업활동을 위한 기반을 구축하는데 목적을 가짐
- 어업별 또는 전체어선에 대한 총 선복량을 정하고, 어업별로 총 선복량을 초과하지 않는 범위내에서 증톤 허용하는 기준을 마련하여 어업인간 형평성 마련 및 경쟁력있는 연근해어업 실현
- 수산자원 및 어업의 특성을 고려한 선복량제도의 도입을 통하여 해양환경 변화 및 대외적 환경변화에 대응

2. 개선방안

가. 총 선복량 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화

- 현재 선복량 제한은 수산자원의 보호 및 어획노력량의 증대를 억제하기 위한 수단으로 이용 ⇒ 어획노력량 규제를 통하여 선복량 제한 규정을 완화하는 방안이므로 제도의 폐지는 어려우므로 '어업별 총 선복량 제도'를 도입
- 현재 일반적으로 톤수를 기준으로 사용하고 어선에 대한 선복량에 대한 명

확한 법적개념을 '어선법'에서 설정 추진. 수산관계 법령에서는 이를 준용하거나, 이를 기준으로 새로운 선복량 기준을 마련

- 업종별로 총선복량(적정선복량)을 설정하고 개별 선복량의 규제를 완화

나. 업종별로 선복량을 제한하는 방안

- 선복량 제한은 수산자원의 보호 및 어획노력량의 증대를 억제하기 위한 수단으로 이용 ⇒ 어획노력량 규제를 통하여 선복량 제한 규정을 완화하는 방안
- 어선별로 허가정수가 설정되어 있고, 이들 어선마다 톤수와 어구의 규모가 정형화되어 있어서 어업별 총 어획노력량의 추정이 가능
- 선복량의 제한은 추정된 총어획노력량의 범위 내에서 업종별로 상한선을 정하고, 감척이나 폐선으로 인한 잉여 선복량의 범위 내에서 어업자들이 증톤에 관한 기준에 따라 증톤

다. 선복량 제도를 폐지하는 방안

- 선복량의 제한은 '어선의 톤수'를 기준으로 제한되고 있음. 최근 어업에 있어서 어획노력량의 증대는 어선의 규모보다 마력 및 장비의 기계화 등이 더욱 영향을 미침
- 신규어업 참여자는 선복량제도 적용에 대상이 되지 않음, 어업경영하는 자는 대체하는 경우 기존 허가받은 어선의 톤수를 초과가 불가능
- 어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조(허가어선의 대체 등)의 내용을 삭제

제3절 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입

1. 목적 및 목표

- 어업허가 처분권자인 시·도지사(시장·군수)로 하여금 허가처분 권한과 관리를 강화하고 부실을 시정하는 계기 마련. 연근해어선구조 조정사업의 실효성 확보 및 어업경쟁력 제고를 위해 “어업허가 일제 갱신의 법제화” 추진
- 지자체 주관으로 어업허가 일제갱신 추진하여 신규어업 진입해소, 유희어업 예방, 어업질서 유지 등 도모

2. 개선방안

가. 일제갱신 제도 도입

- 일제갱신제도의 도입을 통하여 유희어선(어업허가장만 보유, 타인 어업지배 포함)의 정비 필요
 - 유희어업 방지 및 어업질서 유지, 허가제도 효율화 등 사회적 편익 발생
- 단순 어업허가의 유효기간 통일화 차원의 일제갱신이 아닌 일제갱신형태의 사업이 추진이 효율적으로 판단
- 연근해어업 허가의 유효기간의 통일화를 기하기 위해 일정시기에 일괄적 재발급하는 일제 갱신제도 법제화 필요
 - 무조업선 및 불법어업 정리, 허가기간 만료 시기 인지 못하여 생기는 어업인 불편 해소 등
- 어업허가 일제갱신의 경우는 장관이 필요시 할 수 있도록 함

제4절 허가어업의 허가우선순위 제도개선

1. 목적 및 목표

- 어업허가 허가우선순위의 법제화를 통해 정상적인 어업활동을 하는 어업인들을 보호하고 신규인력진입 여지 확보와 더불어 어업경쟁력 강화
- 어업허가 우선순위의 법제화를 통해 어업인들이 불이익을 사전에 예고함으로써 신뢰보호 원칙 확립과 우선순위에 대한 분쟁예방 가능

2. 개선방안

가. 어업허가 우선순위의 법제화

- 허가관청이 우선순위를 정할 때에 기초 자료로 활용할 수 있도록 대통령령이나 농림수산식품부령에 어업허가의 우선순위의 대략적인 기준이나 지침을 제시하여야 하며, 허가관청은 그러한 기준과 지역적인 여건 등을 참작하여 지역실정에 맞도록 세부적으로 우선순위를 결정하여야 할 것임
- 우선순위에 관한 규정이 필요할 경우에 그 때의 어업여건이나 지역경제 상황 등을 감안하여 정하는 것이 보다 현실성을 확보할 수 있다는 일면도 있지만, 우선순위에 관한 규정을 미리 정해 두지 않을 경우 행정작용의 남용과 독선의 여지가 남을 뿐만 아니라 어업정책에 대한 어업자의 불신과 갈등을 유발시키는 결과를 초래할 수도 있다는 점에서 법제화는 필요성이 있음

나. 어업허가 우선순위의 다양화

- 어업허가의 우선순위 규정에 의해 어업활동이 원천적으로 제한될 경우 막대한 자본을 투입하여 어선의 건조나 기타 어업에 필요한 어구, 시설 등을 요하는 어업을 경영하고자 하는 자가 나타나지 않을 수도 있음
- 이러한 점에서 어업허가 우선순위의 규정은 어업인의 어업경영 유무를 판단하는 중요한 요소로서 작용하는 것이므로 우선순위의 판단기준을 다양화시키고 객관화할 필요가 있는 것임

다. 어업허가 우선순위의 탄력적 운영

- 과거 허가규칙에서 규정하던 우선순위를 그대로 하되, 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙에서 정하는 위반행위별 행정처분의 기준을 준용하여 2회 이상 행정처분을 받은 자를 우선순위에서 배제하는 방안을 검토할 수 있음
- 위반행위별 행정처분의 기준은 대부분 3회 위반시 허가 취소로 되어 있지만, 허가 취소 전에 경고의 의미로서 우선순위를 배제하는 방법도 어업질서를 확립하는 방법일 수도 있고 우선순위에서 제외되더라도 이에 순응하도록 하기 위한 방법일 수도 있음

제5절 소결

- 이상의 본 보고서에서 제안한 허가어업제도 개선방안을 종합하면 아래와 같음

<허가어업 제도 개선 방안>

분류	개선방안	내용
연근해어업의 재분류	조업완충수역(안) 설정을 통한 운영	신규 '조업관할구역(가칭)'을 수산업법에서 지정하고 어업간 '조업완충수역(가칭)' 설정
	업종별 조업구역별 기준으로 재분류 방안	어구·어법에 의해 연근해어업을 분류
선복량제도의 개선	총 선복량 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화	제도의 폐지는 어려우므로 '어업별 총 선복량 제도'를 도입
	업종별로 선복량을 제한하는 방안	추정된 총어획노력량의 범위 내에서 업종별로 상한선을 정함
	선복량 제도를 폐지하는 방안	어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조(허가어선의 대체 등)의 내용을 삭제
어업허가 일제갱신(허가)제도 도입	일제갱신 제도 도입	일제갱신제도의 도입을 통하여 유희어선의 정비
허가어업의 허가우선순위 제도개선	어업허가 우선순위의 법제화	대통령령이나 농림수산식품부령에 어업허가의 우선순위의 대략적인 기준이나 지침을 제시
	어업허가 우선순위의 다양화	우선순위의 판단기준을 다양화시키고 객관화
	어업허가 우선순위의 탄력적 운영	수산관계법령 위반행위로 2회 이상 행정처분을 받은 자를 우선순위에서 배제

제6장 신고어업제도 개선

제1절 신고어업의 종류 재검토

가. 신고어업을 폐지하는 방안

- 신고어업 중 나잠어업은 허가어업제도로 전환하고 그 외의 신고어업은 폐지하여 어업권이 설정되지 않은 공유수면에서 소규모로 수산동식물의 채취를 허용함
- 특히 신고어업자를 레저인구와 동일한 법적 지위를 부여함으로써 이 어업보상과 관련한 민원발생을 차단함

나. 맨손, 투망 등을 신고어업에서 배제하는 방안

- 신고어업 중 나잠어업은 허가어업제도로 전환하고 그 외의 신고어업인 맨손어업과 투망어업은 폐지함
- 대신에 맨손어업과 투망어업은 어촌계가 자율적으로 관리토록 함

다. 현행 신고어업의 종류를 그대로 두고 신고어업을 엄격하게 관리하는 방안

- 신고어업자도 어업을 영위하기 위해 바다로 나아갈 때에는 출입항 신고소나 출입항 신고 대행을 하는 어촌계장에게 보고하도록 하나, 이는 허위신고의 경우가 많으므로 어업활동의 결과를 수협위판장에 위판하도록 하고, 그 결과를 보고하도록 함
- 만약 위판장과 거리가 먼 곳에 있는 신고어업자에 대해서는 시장·군수·구청장이 인정하는 범위 내에서 수협 위판실적 보고를 생략하되, 어촌계장이 관내 신고어업자의 조업실적을 1개월 단위로 시·군·구에 보고하도록 함

제2절 유어와의 분쟁해소방안

가. 이해관계 단체간 분쟁조정 협의체 구성 및 운영의 제도화

- 어업자나 낚시어선업자를 대표하는 단체가 조업구역 조정이나 분쟁조정에 관한 협의체를 구성하게 유도하고 이들 협의체에서 어업자와 낚시어선업자의 합의를 도출시킴
- 또한 필요하다고 인정될 경우, 그 합의를 근거로 하여 수산조정위원회의 심의와 농림수산식품부장관 또는 시·도지사가 필요한 제한 및 조치를 취하도록 하거나 또는 수산자원관리법상의 어업자협정을 체결·운영하도록 행정지원을 함

나. 분쟁지역에 대해 면세유와 영어자금의 축소를 통한 분쟁 해소방안

- 어업자 단체의 중재에 의해 해당 분쟁이 해소되지 않을 때에는 수산조정위원회 산하 어업분쟁조정위원회의 중재를 부탁함
- 분쟁조정위원회에서도 합리적인 합의 도출되지 않을 때에는 영어자금 운용요령 제13조 제2항에 따라 농림수산식품부장관이 어업질서를 문란하게 한 당사자를 대상으로 용자와 면세유 공급에 대해 불이익을 주는 방법을 강구하는 것으로 함
- 그리고 이러한 합의 도출에 대해 많은 시간을 할애할 것이 아니라, 당사자 간에는 1월, 단체와의 협상에는 3월, 분쟁조정위원회에는 6월의 기간을 부여하여 신속하게 마무리할 수 있도록 분쟁해결 절차를 마련하고 이에 따라 분쟁조정을 진행함

제3절 소결

- 이상의 본 보고서에서 제안한 신고어업제도 개선방안을 종합하면 아래와 같음

<허가어업 제도 개선 방안>

분류	개선방안	내용
신고어업의 종류 재검토	신고어업을 폐지하는 방안	신고어업자는 어촌계로 하여금 어업현황을 파악 및 신고
	맨손, 투망 등을 신고어업에서 배제하는 방안	신고어업 중 나잠어업은 허가어업제도로 전환하고 그 외의 신고어업인 맨손어업과 투망어업은 폐지
	현행 신고어업의 종류를 그대로 두고 신고어업을 엄격하게 관리하는 방안	어업활동의 결과를 수협위원장에 위관하도록 하고, 그 결과를 보고
유어와의 분쟁해소방안	이해관계 단체간 분쟁조정 협의체 구성 및 운영의 제도화	어업자나 낚시어선업자를 대표하는 단체가 협의체를 구성하게 유도하고 합의를 도출
	분쟁지역에 대해 면세유와 영어자금의 축소를 통한 분쟁 해소방안	농림수산식품부장관이 어업질서를 문란하게 한 당사자를 대상으로 용자와 면세유 공급에 대해 불이익을 주는 방법을 강구

제7장 결론

- 본 연구는 우리나라 어업의 기본제도 개편을 위한 1차년도 연구로써 2010년 제4차에 걸친 어업제도개혁위원회에서 논의되고 도출된 주요 제도개선 항목에 대한 개선방안을 제시하기 위하여 어업제도개혁위원회, 면허 소위원회, 허가 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀, 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP 등 15회에 걸친 위원회 운영 및 전문가 토론회 개최를 통해 연구품질 및 연구결과의 신뢰성 제고를 하였음
- 면허어업의 개선안은 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환, 면허어업 일제 갱신제도 도입, 면허어업 우선순위 재정비, 어업면허 유효기간 재조정, 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화임
- 허가 및 신고어업의 제도개선 주요항목은 연근해어업의 재분류, 선복량제도의 개선, 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입, 허가어업의 허가우선순위 제도 개선, 신고어업의 종류 재검토, 유어와의 분쟁해소방안이 포함되었음
- 본 연구에서 논의 및 개선안에서 도출된 내용을 현실과의 부합성 및 갈등, 분쟁의 발생 등에 비추어 그 우선순위를 정리해보면 다음과 같음

<주요 논의 내용 및 개선안의 우선순위>

구분	그간 추진 내용	우선순위	
면허어업	면허어업의 권리개념을 이용개념으로 점차적 전환	구체적인 결론 도출 미비	1
	면허어업 일제 갱신제도 도입	구체적인 개선안 제시	3
	면허어업 우선순위 재정비	평가제도를 통한 우선순위 제시	2
	어업면허 유효기간 재조정	구체적인 기간 제시	4
	양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화	별도의 연구과제 수행을 통한 결론도출 완료	완료 (양식산업과 추진 중)
허가어업	연근해어업 재분류	여러 가지 개선안을 제시하였으나 결과 도출 미비	4
	선복량제도 개선	구체적인 개선안을 제시	3
	어업허가 일제갱신 도입	구체적인 개선안을 제시	1
	허가어업의 허가우선순위 제도개선	구체적인 개선안을 제시	2

- 본 연구의 추진에 있어서 위원회 및 전문가토론회 등이 산·학·연·관 컨소시움으로 이루어져 모든 관련 집단의 의견을 수용하는데 어려움이 있어 다수의 전문가가 수용 가능한 개선안을 채택하였으며, 소수의 의견에 대한 포함이 미흡한 실정임. 이와 더불어 본 연구는 연속과제로 주요 개선안의 목적, 개선방향, 기대효과 등에 중심이 맞추어져 있는 한계점을 가지고 있음. 또한, 관련인 제도순응에 대한 사회적 비용 발생에 대한 조사가 부족함. 본 연구에서 제안된 제도개선방안별 실제 정책의 관련인인 어업인에 대한 인식, 순응비용 등을 파악해야 하나, 개선안이 모두 정책에 반영되지 못하는 점과 본 개선안이 매우 민감한 점을 고려하여 직접적 어업인에 대한 조사는 배제되었음
- 이와 같은 연구의 한계점이 있음에도 불구하고 1차년도 연구임을 고려할 때 산·학·연·관을 아우르는 의견의 수렴을 통하여 우리나라 수산업의 면허어업, 허가어업, 신고어업의 기본제도의 큰 틀을 개편할 수 있는 제도개선 방향을 설정하고 이에 대한 개선안을 제시하였다는 점에서 그 중요도가 높은 것으로 판단됨
- 세부적인 추진체계 및 이에 대한 분석적 부분이 미흡한부분 및 제도개선 기대효과, 효율성 등에 대한 계량적 추정 미흡은 향후 개선안의 확정 및 추진 절차 등이 명확화 된 2차년도 연구에서 실시가 되어야 할 것임
- 2차년도 연구에서 중심으로 접근해야할 방향으로는 1차년도 연구결과를 바탕으로 각 제도개선 항목별 추진시 문제점과 해결방안 도출, 경제성 효과 분석 및 세부 추진방안 제시가 필요하며, 법령개선(안)과 더불어 선진국 면허어업 제도관련 사례의 국내도입과 제도개선을 위한 추가 개혁과제 발굴이 필요할 것으로 사료됨

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구 목적 및 필요성	1
제2절 연구 내용 및 방법	3
제2장 개선방안 도출과정	19
제1절 의견수렴 과정	19
제2절 도출과정상 한계	55
제3장 우리나라 어업제도 현황 분석	55
제1절 면허어업제도	55
제2절 허가어업제도	79
제3절 신고어업제도	100
제4장 면허어업제도 개선	105
제1절 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환	105
제2절 면허어업 일제 갱신제도 도입	128
제3절 면허어업 우선순위 재정비	144
제4절 어업면허 유효기간 재조정	175
제5절 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화	194
제6절 소결	226
제5장 허가어업제도 개선	227
제1절 연근해어업의 재분류	227
제2절 선복량제도의 개선	258
제3절 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입	273

제4절 허가어업의 허가우선순위 제도개선	281
제5절 소결	308
제6장 신고어업제도 개선	309
제1절 신고어업의 종류 재검토	309
제2절 유어와의 분쟁해소방안	316
제3절 소결	327
제7장 결론	329
< 참고 문 헌 >	335
[부 록]	337
1. 주요 위원회 위원 구성 현황	338
2. 마을어장의 이용권과 갯벌어업	340
3. 어업권어업과 허가어업의 성격	348
4. 어업권의 허와 실	355
5. 어업권의 성질 등 한·일 비교	371
6. 연근해어장의 구분	387
7. 연근해어선 조업구역제 도입	420

표 목 차

<표 1-1> 연구의 목적 및 필요성	2
<표 1-1> 연구의 목적 및 필요성	2
<표 1-2> 세부과제별 추진계획(안)	4
<표 1-3> 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환 주요 연구내용	6
<표 1-4> 면허어업의 우선순위 강화 주요 연구내용	7
<표 1-5> 면허어업 종류 통폐합 주요 연구내용	8
<표 1-6> 어업권관리 강화 방안 주요 연구내용	9
<표 1-7> 면허 유효기간 재검토 주요 연구내용	9
<표 1-8> 양식어업에 있어서의 금융부담 개선 주요 연구내용	10
<표 1-9> 연근해어업의 재분류 주요 연구내용	11
<표 1-10> 선복량제도의 보완 주요 연구내용	12
<표 1-11> 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입 주요 연구내용	12
<표 1-12> 어획노력가능량 제도 도입 주요 연구내용	13
<표 1-13> 신고어업의 종류 재검토 주요 연구내용	13
<표 1-14> 낚시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소 방안 주요 연구내용	14
<표 2-1> 월별 위원회 및 관련활동 추진내역(2011년)	20
<표 2-2> 어업제도 개혁방안 도출을 위한 위원회 및 관련활동 요약	21
<표 2-3> 어업제도개혁위원회 회의결과	28
<표 2-4> 면허어업 소위원회 회의 현황	30
<표 2-5> 허가/신고 소위원회 운영 현황	32
<표 2-6> 전문가 집중토론회 운영 현황	34
<표 2-7> 어업제도반 특별T/F팀 운영 현황	34
<표 2-8> 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP	38
<표 3-1> 현행 어업권제도의 문제점	75
<표 3-2> 근해어업의 종류와 어선의 규모	82
<표 3-3> 연안어업의 종류와 어선의 규모	83
<표 3-4> 구획어업의 명칭, 어선의 규모	83
<표 4-1> 면허어업의 현황(2010)	106
<표 4-2> 품종별 소유자별 어업권 현황 ('10.12.31 현재)	109
<표 4-3> 면허어업이 허가어업으로 전환할 경우 담보권 제도개선 방안	119

<표 4-4> 면허어업을 허가어업으로 전환시 추진 일정	120
<표 4-5> 어업권의 우선순위 변화 추이	146
<표 4-6> 수산조정위원회 구성 (시행령 제73조)	148
<표 4-7> 어장평가를 통해 탈락되는 면허어업권에 대한 지원방안	153
<표 4-8> 면허어업 평가위원회 운영 세부내용(안)	154
<표 4-9> 기존 어촌계 및 수협 면허어업권 평가 (안)	155
<표 4-10> 기존 개인면허어업권 평가 (안)	155
<표 4-11> 신규 면허어업 평가항목 예시(안)	156
<표 4-12> 신규어장 면허처분 우선순위표(안)	161
<표 4-13> 수산업법상의 면허기간 변경 현황	177
<표 4-14> 현행 수산업법상의 어업면허 유효기간	178
<표 4-15> 양식 종류별 양식순기 및 운영현황	180
<표 4-16> 품종별 양식어업권 현황 (2010. 12월 현재)	181
<표 4-17> 양식장 면적별 어업가구 현황(2010. 12)	182
<표 4-18> 면허어업권 중 마을어업의 경영분석	183
<표 4-19> 마을어업의 포획생물종별 순수익 추정(태안지역 사례)	183
<표 4-20> 조피볼락 해상가두리 양식업의 양식이익률 추정	184
<표 4-21> 조피볼락 해상가두리 양식기간을 고려한 수익성 추정	185
<표 4-22> 어류등양식어업의 어업종류별 양식생물별 순수익 추정 (태안지역 사례) ..	185
<표 4-23> 패류양식어업의 순수익 추정 (태안지역 사례)	186
<표 4-24> 해조류양식어업의 순수익 추정 (태안지역 사례)	186
<표 4-25> 복합양식어업의 양식생물종별 순수익 추정 (태안지역 사례)	186
<표 4-26> 면허어업권 중 정치망어업의 경영분석	187
<표 4-27> 양식어업의 법·제도상 주요 규제항목	195
<표 4-28> 양식어업 규제항목의 완화 중요도 분석결과	201
<표 4-29> 양식어업 규제 개선방안(안)	204
<표 4-30> 양식품종 및 시설 단기 개선안 1(별표 2, 별표 5 독립적 유지)	207
<표 4-31> 양식품종 및 시설 단기 개선안 2(별표 2, 별표 통합안)	211
<표 4-32> 양식품종 및 시설 단기 규칙 조항 개정안 1 (별표 2, 별표 5 독립적 유지) ..	213
<표 4-33> 양식품종 및 시설 단기 규칙 조항 개정안 2 (별표 2, 별표 통합안)	214
<표 4-34> 양식품종 및 시설 단기 개선안 장단점	216
<표 4-35> 양식품종 및 시설 중장기 개선안 규제항목별 변경내용	218
<표 4-36> 양식품종 및 시설 중장기 개선안	219

<표 4-37> 수산업법 개정 내용(양식품종 및 시설 중장기 개선안)	220
<표 4-38> 수산업법 시행령 개정 내용(양식품종 및 시설 중장기 개선안)	221
<표 4-39> 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 개정 내용	222
<표 4-40> 양식품종 및 시설 중장기 개선안 장단점	223
<표 4-41> 면허어업 제도 개선 방안	226
<표 5-1> 연근해어선의 허가어업현황 (‘10)	228
<표 5-2> ‘조업완충수역(가칭)’ 설정 방법의 특징	235
<표 5-3> 연근해어업의 거리기준 조업완충 수역 설정 예시	240
<표 5-4> 연근해어업의 업종별 조업 해역 및 어종	242
<표 5-5> 근해어업 업종별 및 어선규모에 따른 분류방법(안) (1)	246
<표 5-6> 근해어업 업종별 및 어선규모에 따른 분류방법(안) (2)	246
<표 5-7> 근해어업 업종별 및 어선규모에 따른 분류방법(안) (3)	246
<표 5-8> 업종별 조업구역별 기준으로 재분류 장단점	247
<표 5-9> 연근해어업을 톤수 기준으로 재분류 방안	250
<표 5-10> 연근해어업을 조업방법에 따른 재분류(안)	251
<표 5-11> 어업허가 시스템 변경에 의한 연근해어업의 장단점	252
<표 5-12> 현행 금지구역에 따른 근해어업 분류(안)	253
<표 5-13> 어업자의 희망에 따라 분류 가능 업종(안)	253
<표 5-14> 근해어업 중 연안어업으로 변경(안)	253
<표 5-15> 연근해어선 선복량 설정 근거법 현황	260
<표 5-16> 선복량 제한 예외 규정(어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조)	261
<표 5-17> 연근해어선의 어선총톤수 변화 추이	262
<표 5-18> 연근해어선 감척 실적(1994~2010)	263
<표 5-19> 연근해어선의 연도별 어선세력현황	264
<표 5-20> 총 선복량 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화 장단점	268
<표 5-21> 연근해어선의 유희어선 비율	274
<표 5-22> 어업허가제도 문제점	274
<표 5-23> 일제갱신과 일제정비의 차이	277
<표 5-24> 면허어업의 일제갱신 제도도입 시기에 따른 비교	278
<표 5-25> 연근해어업의 허가정수 및 처분건수 현황(‘10)	281
<표 5-26> 연근해 어업에서 허가의 법적 성격	284
<표 5-27> 허가어업 제도 개선 방안	308
<표 6-1> 신고어업의 종류 및 현황	309

<표 6-2> 낚시 인구 현황	317
<표 6-3> 낚시인 안전사고 현황	317
<표 6-4> 낚시어선 신고척수	318
<표 6-5> 낚시어선 이용객 수 및 수입 현황	318
<표 6-6> 낚시 어획량	318
<표 6-7> 유어자와 어업자간의 분쟁 사례	319
<표 6-8> 허가어업 제도 개선 방안	327
<표 7-1> 주요 논의 내용 및 개선안의 우선순위	332

그림 목 차

<그림 1-2> 연구 추진 흐름도	17
<그림 2-1> 위원회 및 관련활동 체계	19
<그림 2-2> 어업제도 개혁 도출과정의 한계점	53
<그림 4-1> 양식어업 법제도상 규제포괄	199
<그림 4-2> 양식품종 및 시설 개선 단계적 추진안	205
<그림 5-1> 동해안 연안어업 조업해구	236
<그림 5-2> 동해안 근해어업 조업해구	237
<그림 5-3> 동해안 연근해어업 조업해구	238
<그림 5-4> 동해안 조업해구 구분	239

제1장 서론

제1절 연구 목적 및 필요성

1. 연구의 필요성

- 우리나라의 어업제도는 1908년 「어업법」 제정 이후 1953년 「수산업법」으로 계승된 면허·허가·신고어업을 기본제도로 하여 수산자원의 보전·관리, 수산물생산 및 어업인의 생활수준 향상 등의 성과를 거두어 왔음
- 면허·허가·신고어업제도는 1908년 어업법제정으로 근대적 어업제도가 마련된 이후, 현재까지 지속되어 왔으며, 어업면허에 물권 등 재산권 부여 제도 또한 1929년 조선어업령 제정시 포함되어 현재에 이룸
- 21세기 신해양질서 정착, FTA 확산 등에 따른 수산물 수입 급증 등 국내외 어업여건이 급변하고 있고, 해양환경변화에 따른 자원서식환경의 변화, 어업자 고령화에 의한 수산업·어촌 활력저하 등에 대응하기위하여 어업기본제도의 근원적 검토가 요구됨
- 정부 및 전문가, 어업인 등이 어업제도 개혁 관련 회의에서 현행 면허·허가·신고제를 연안과 근해의 구역개념으로 전환해 보자는 많은 토론이 있었으나, 전체 틀을 바꿀 경우 현실적 적용에 큰 어려움 예상되어 토론에 그침
- 따라서 전문가 그룹의 구성 및 운영을 통해 어업인들의 저항을 감소시킬 수 있는 명확한 논리를 개발하고, 장래 어업지도의 바람직한 모습을 정립할 수 있는 연구가 필요한 실정임

2. 연구의 목적

- 본 연구의 목적은 첫째, 우리나라 면허어업, 허가어업, 신고어업 등 어업 기본제도의 현황 및 문제점을 면밀히 검토하여 현실성 및 효율성이 높은 제도의 개선방안을 제시함
- 둘째, 우리나라 어업의 체질을 근원적으로 개선할 수 있도록 중·장기적인 실현가능한 대안을 마련하고, 면허어업, 허가어업, 신고어업 등 어업의 기본제도 개혁을 위한 추진계획을 수립하고자 함
- 어업기본제도 개편의 필요성과 목적을 간략하게 요약하면 다음과 같이 나타낼 수 있음

<표 1-1> 연구의 목적 및 필요성

구분	내용
목 적	<ul style="list-style-type: none"> ● 어업 기본제도의 현황 및 문제점을 면밀히 검토하여 현실성 및 효율성이 높은 제도의 개선방안을 제시 ● 우리나라 어업의 체질을 근원적으로 개선할 수 있도록 중·장기적인 실현가능한 대안을 마련 ● 어업의 기본제도 개혁을 위한 추진계획을 수립
필요성	<ul style="list-style-type: none"> ● 면허·허가·신고어업제도는 근대적 어업제도가 마련된(어업법제정:1908년)이후, 현재까지 지속 ● 대내외 수산환경변화(시장개방, 수산자원변화, 기술개발, 고령화 등)에 따른 어업기본제도의 근원적 검토가 요구됨 ● 전문가 그룹의 구성 및 운영을 통해 제도개선에 따른 어업인들의 저항을 감소시킬 수 있는 명확한 논리를 개발 필요 ● 장래 어업지도의 바람직한 모습을 정립할 수 있는 연구보고서 작성이 필요함

제2절 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용의 배경

- 어업제도개혁과 관련하여 그간 추진경과를 살펴보면, 2010년 8월 18일에 어업제도개혁위원회가 농림수산식품부, 대학, 연구기관 및 민간전문가 12명을 중심으로 구성되어졌으며, 제1회 개혁위원회 개최(2010.8.26)되어 어업제도 개혁방향 및 향후 어업별 세부개혁과제 논의일정 협의함
- 제2차(2010.10.5), 제3차(2010.11.3) 어업제도개혁위원회에서는 허가어업(4개 과제) 및 신고어업(2개 과제) 핵심토론과제를 선정하였음
 - 허가어업 4개 과제 : ① 연근해어업의 재분류, ② 선복량제도의 보완, ③ 어업허가 일제허가(갱신)제도 도입, ④ 어획노력가능량 제도 도입 검토 등
 - 신고어업 2개 과제 : ① 신고어업의 종류에 대한 검토, ② 낚시어선법 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소방안 검토 등
- 제4차(2010.12.8) 어업제도개혁위원회에서는 면허어업제도 개혁과제(5개)를 도출함
 - ① 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환, ② 면허어업의 우선순위 강화, ③ 면허어업 종류 통폐합 등, ④ 어업권관리 강화 방안 강구, ⑤ 면허 유효기간 재검토 등
- 동 안건과 관련한 추진계획은 어업의 기본제도에 관한 연구용역 추진
 - (1안) 2010년도 어업제도개혁위원회에서 도출된 세부 개선과제를 중심으로 단기('11년)와 장기과제('12년)로 구분하여 동시 추진
 - (2안) 단연도 계약방식의 회계특성을 감안, '11년도에는 허가어업(신고어업 포함)을 우선 추진하고, '12년 면허어업을 추진하는 방안
 - (공통) 개혁위원회 참여기관을 중심으로 공동수급 방식으로 추진

○ 세부과제별 추진계획(안)은 다음과 같음

<표 1-2> 세부과제별 추진계획(안)

구분	세부 과제명	1안	2안
면허어업	1. 면허어업 권리개념을 이용개념으로 전환	장기(2개년)	'12년도
	2. 면허어업의 우선순위 강화	단기(1개년)	
	3. 면허어업 종류 통폐합	"	
	4. 어업권관리 강화방안 강구	"	
	5. 어업면허 유효기간 재검토	장기(2개년)	
	6. 양식어업에 있어서의 금융부담 개선방안	단기(1개년)	
허가어업	1. 연근어업의 재분류	장기(2단계)	'11년도
	2. 선복량제도의 보완	단기(1단계)	
	3. 어업허가 일제정비(허가)제도 도입	"	
	4. 어획노력가능량 제도 도입 검토	"	
신고어업	1. 신고어업종류 재검토	단기(1단계)	
	2. 낚시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소방안 검토	"	

자료 : 농림수산식품부, 어업정책과 내부자료

- 이와 같이, 동 연구과제는 2차년도 계획으로 추진되었으며, 제1차년도는 2011년도에 추진하고, 당해연도의 가시적인 연구성과가 어려울 경우에는 제2차년도(2012년)에 계속해서 연구하는 것으로 검토됨
- 따라서 동 연구는 제1차년도(2011년도)의 가시적인 성과를 도출하려고 많은 노력을 하였으며, 이를 크게 구분하면 첫째, 가시적인 성과를 도출한 과제, 둘째, 지속적인 검토가 필요한 과제, 셋째, 제1차년도에는 깊이 있게 검토하지 못하였으나 제2차년도(2012년도)에는 본격적으로 검토해야 될 과제 등으로 구분하여 접근하였음

2. 연구의 주요내용

- 본 연구의 주요내용은 2010년 어업제도개혁위원회에서 도출된 면허어업, 허가어업, 신고어업에서 주요 제도에 대한 개선안의 제시라 할 수 있음
- 연구제안 단계에서 포함되었던 주요 제도개선 항목에 대하여 연구단계에서 내용과 본 연구에서 어업제도개혁위원회, 면허소위원회, 허가/신고 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀 회의, 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP 등 위원회운영과 더불어 다수의 전문가 및 관계자의 자문을 통하여 도출된 어업제도 개선결과를 요약하면 다음과 같음

가. 면허어업제도 개선

- 면허어업제도 개선의 연구제안 단계의 내용을 살펴보면, 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환, 면허어업의 우선순위 강화, 면허어업 종류 통폐합, 어업권관리 강화 방안, 면허 유효기간 재검토, 양식어업에 있어서의 금융부담 개선 등 6가지의 주요내용임
- 먼저, 면허의 권리개념을 이용개념으로 전환과 관련하여서는 전면실시는 어업인 반발 등 현실적 어려움이 예상되므로 우선 어촌계, 수협 등이 소유하고 있는 어업권 중에서 해조류와 패류양식어업의 면허에 대해서는 1단계로 먼저 추진하고, 이와 더불어 면허어업권 전반에 대해 평가제도를 도입하여 면허어장의 계속 운영 및 퇴출에 대해 세부적으로 검토하였음. 또한 허가어업과 유사한 면허어업을 허가어업으로 전환하는데 따른 문제점과 개선방안, 면허어업별 생산성 표준(기준) 개발 및 어장이용료 제도 도입 방안 등이 제시되었음
- 본 연구에서는 면허어업 현황, 취득과 성질, 일본의 면허어업과 비교, 제도 및 운영상 문제점과 개선방안 제시하였으며, 세부 개선방안으로 면허어업제도의 점진적 허가제도로 전환 방안, 면허어업 평가제도 도입, 어업권에 대한

- 면허기간 일제정비 방안을 검토하였음
- 각 개선안에 대하여 제도개선 장·단점 및 단계별 추진방안, 기대효과 등 제시

<표 1-3> 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 우선 어촌계, 조합 등의 해조류, 패류양식 면허 등에 대하여 추진하고, 이후 개인 면허로 확대하는 단계적 추진 방안 ○ 시설경비, 운영비용 등을 검토하여 허가어업과 유사한 면허어업을 허가어업으로 전환하는 방안 ○ 면허어업별 생산성 표준(기준) 개발 및 어장이 용료 제도 도입 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면허어업 현황, 취득과 성질, 일본의 면허어업과 비교, 제도 및 운영상 문제점과 개선방안 제시 [개선방안] - 면허어업제도의 점진적 허가제도로 전환 - 면허어업 평가제도 도입 - 어업권에 대한 면허기간 일제정비 ※ 제도개선 장·단점 및 단계별 추진방안, 기대효과 등 제시

- 둘째, 면허어업의 우선순위 강화에서는 연구제안 단계에서 어업권을 부실하게 경영한 자, 수산관계법령의 상습위반자 등에 대한 퇴출요건 강화로 신규인력 유입방안 강구가 연구내용에 포함되었음
- 본 연구에서는 면허어업 우선순위 제도현황, 연혁, 제도운용상 문제점을 검토하여 개선안을 도출하였음
- 면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 기능강화, 퇴출로 인한 신규어장 우선순위 결정, 평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 사전 배제규정, 배제조항 구체화를 통한 우선순위의 개선방안을 제시하였음
- 제도개선 장·단점, 단계별 추진방안, 기대효과 등 제시

<표 1-4> 면허어업의 우선순위 강화 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
○ 어업권을 부실하게 경영한 자, 수산관계법령의 상습위반자 등에 대한 퇴출요건 강화로 신규 인력 유입방안 강구	○ 면허어업 우선순위 제도현황, 연혁, 제도운용상 문제점 및 개선방안 제시 [개선방안] - 면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 기능강화 - 퇴출로 인한 신규어장 우선순위 결정 - 평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 사전 배제규정 - 배제조항 구체화를 통한 우선순위 ※ 제도개선 장·단점, 단계별 추진방안, 기대 효과 등 제시

- 셋째, 면허어업 종류 통폐합과 관련한 연구제안단계의 연구의 주요내용은 마을어장 포획·채취수단 개선 및 생산성 향상 방안, 품종별 양식어업제도를 어업여건에 따라 여러 품종을 양식할 수 있는 방안 등 면허어업의 종류를 통·폐합하는 방안의 도출이 포함됨
- 본 연구에서는 면허어업중에서 양식어업(6가지)에 대해 규제완화 측면에서 양식품종 및 시설기준에 대한 개선방안에 대해 검토하였음. 즉, 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화로 연구 및 논의 방향을 재설정하였으며, 양식품종 시설기준 제도현황과 문제점, 단기 및 중장기 개선방안, 장·단점 분석 및 기대효과를 제시하였음
- 개선방안으로 단기적으로는 어업면허의 관리 등에 관한 규칙을 통한 방안과 중·장기적으로 수산업법, 수산업법시행령, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙을 개정하는 방안을 제시
 - 단기개선안 2개, 중·장기개선안 1개를 도출. 법조문의 개정조문 제시

<표 1-5> 면허어업 종류 통폐합 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 마을어장 포획·채취수단 개선 및 생산성 향상 방안 ○ 품종별 양식어업제도를 어업여건에 따라 여러 품종을 양식할 수 있는 방안 등 면허어업의 종류를 통·폐합하는 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 양식품종 시설기준 제도현황과 문제점, 단기 및 중장기 개선방안, 장·단점 분석 및 기대효과(마을어장에 대해서는 다른 중요한 사안들이 많아 검토를 충분히 하지 못함) [개선방안] - 단기 양식품종 시설기준 개선방안 : 어업면허의 관리 등에 관한 규칙을 개정방안 - 중장기 양식품종 시설기준 개선방안 : 어업면허의 관리 등에 관한 규칙, 수산업법, 수산업법 시행령 개정방안

주) 연구추진과정 중 면허어업 종류 통폐합은 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화로 방향 수정

- 넷째, 어업권관리 강화 방안은 어업권의 이전·분할·변경 요건 등을 강화하는 방안, 어업권자에게 어업권 관리 및 경영기록 유지 의무 부여, 정기적 평가제도 도입, 평가결과에 따른 유효기간 연장여부 검토, 면허어업별 생산성 표준(기준)제 도입을 통한 입어로 부과방안 등 양식어장 관리방안, 어업면허기간 연장 시 그간의 어업권 경영 평가결과에 따라 면허여부를 결정 등 어업권의 관리 방안이 주요 연구내용에 포함되었음
- 연구의 추진단계에서 면허어업자에 대한 어장이용의 평가제도 도입과 평가결과에 따른 기간연장 여부 검토가 실시되었음
 - 평가항목 및 평가체계 등을 제시하였고 중앙부처 및 지자체 차원의 평가 주관 관련 여부 검토
- 면허어업자 중에서 기존 어업권자와 신규 어업권자를 구분하여 평가항목 및 평가체계 구분 제시
 - 이와 더불어 기존 면허어업과 관련된 제도와 연계하여 평가체계를 구축하는 방안 제시하였음

<표 1-6> 어업권관리 강화 방안 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
○ 어업권의 이전·분할·변경 요건 등을 강화하는 방안	○ 면허어업자에 대한 어장이용의 평가제도 도입과 평가결과에 따른 기간연장 여부 검토
○ 어업권자에게 어업권 관리 및 경영기록 유지 의무 부여, 정기적 평가제도 도입, 평가결과에 따른 유효기간 연장여부 검토	○ 평가항목 및 평가체계 등을 제시하였고 중앙부처 및 지자체 차원의 평가 주관 관련 여부 검토
○ 면허어업별 생산성 표준(기준)제 도입을 통한 입어료 부과방안 등 양식어장 관리방안	○ 면허어업자 중에서 기존 어업권자와 신규 어업권자를 구분하여 평가항목 및 평가체계 구분 제시
○ 어업면허기간 연장 시 그간의 어업권 경영 평가결과에 따라 허가여부 결정 등 어업권의 관리 방안	○ 기존 면허어업권과 관련된 제도와 연계하여 평가체계를 구축하는 방안 제시

- 다섯째, 면허 유효기간 재검토는 면허어업의 종류별 유효기간 제도 및 일제 갱신제도 도입 방안에 대하여 연구제안 단계에서 포함되었으며, 이에 대하여 어업면허의 유효기간·연장면허 현황 및 운영상 문제점, 제도연혁 및 개선 방안 제시하였음

<표 1-7> 면허 유효기간 재검토 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
○ 면허어업의 종류별 유효기간 제도 및 일제 갱신제도 도입 방안	○ 어업면허의 유효기간·연장면허 현황 및 운영상 문제점, 제도연혁 및 개선방안 제시 [개선방안] - 유효기간 10년(유효기간 연장항목 삭제) - 면허어업 유효기간 단축방안(유효기간·연장기간 5년) - 유효기간 연장항목 삭제(10년 단기 유효기간만 허용) - 유효기간 연장허가 처분권자 권한강화 ※ 제도개선 추진방안 및 기대효과 등 제시

- 여섯째, 수산관계법령상 어촌계 및 수협 면허어업권의 경우 담보자체가 불가하여 개인면허어업권에 대해서만 금융부담개선방안에 대하여 검토하였음.

양식어업에 있어서의 금융부담 개선은 면허어업에서 허가어업으로 전환될 경우 담보설정이 곤란하여 영어자금(용자) 지원 문제점 등 금융부분 해결을 위하여 제시되었으며, 본 연구에서는 어촌계 및 수협어업권과 개인어업권을 구분하여 담보권 문제 해결방안을 제시하였음

- 어촌계 및 수협어업권의 경우 현행법상 어업권을 담보로 제공할 수 없고 개인어업권만 담보제공이 가능함을 고려하여 해결방안 제시
- 어업제도 개편과 담보 문제는 별도로 해결방안을 제시함
- 수산정책자금의 담보가능 문제 법제도 정비 방안 제시

<표 1-8> 양식어업에 있어서의 금융부담 개선 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
○ 면허어업에서 허가어업으로 전환될 경우 담보설정이 곤란하여 영어자금(용자) 지원 문제점 등 금융부분 해결 방안	[어촌계 및 수협어업권과 개인어업권을 구분하여 담보권 문제 해결방안 제시] ○ 어촌계 및 수협어업권의 경우 현행법상 어업권을 담보로 제공할 수 없고 개인어업권만 담보제공이 가능함을 고려하여 해결방안 제시 ○ 어업제도 개편과 담보 문제는 별도로 해결방안을 제시함. 수산정책자금의 담보가능 문제 법제도 정비 검토 제시

나. 허가 및 신고어업제도 개선

- 허가 및 신고어업제도 개선은 연구제안단계에서 크게 연근해어업의 재분류, 선복량제도의 보완, 어업허가 일제정비(허가)제도 도입, 어획노력가능량 제도 도입, 신고어업의 종류 재검토, 낚시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소 방안이 내용에 포함되었음
- 첫째, 연근해어업의 재분류에서는 업종별 통폐합, 어업허가정수 재조정 및 연근해어업의 개념을 새롭게 정리하는 방안과 어업의 종류를 어선규모 또는 조업구역에 따라 구분하거나, 전국 통일적 규범이 필요한 어업 또는 지역여건을 고려해야 하는 어업 등으로 분류하는 방안 등에 대한 검토가 연구제안

단계에서 제시되었음

- 본 연구에서는 연근해어업 재분류를 위하여 제도현황, 문제점을 검토하였으며, 재분류 방안으로 권역별·어업별 조업 완충수역(안) 설정을 통한 연근해어업 운영방안과 업종별 조업구역별 기준으로 연근해어업 재분류 방안을 주요 개선안으로 제시하였음. 또한 일정한 해역을 구분(거안 3해리, 6해리, 12해리)하여 접근하는 방법에 대한 논의와 의견을 수렴하여 검토함
- 이와 더불어 연구추진단계에서 논의 및 검토되었던 기타개선안을 포함하였으며, 일본의 제도현황, 제도개선 장·단점 및 추진방안 제시

<표 1-9> 연근해어업의 재분류 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 업종별 통폐합, 어업허가정수 재조정 및 연근해어업의 개념을 새롭게 정리하는 방안 ○ 어업의 종류를 어선규모 또는 조업구역에 따라 구분하거나, 전국 통일적 규범이 필요한 어업 또는 지역여건을 고려해야 하는 어업 등으로 분류하는 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연근해 허가어업의 제도현황, 문제점 및 개선방안 제시 [개선방안] - 권역별·어업별 조업 완충수역(안) 설정을 통한 연근해어업 운영 - 업종별 조업구역별 기준으로 연근해어업 재분류 방안 ※ 일본의 제도현황, 제도개선 장·단점 및 추진방안 제시

- 둘째, 선복량제도의 보완은 현행 선복량제도를 유지하면서 연안어업의 상한톤수 및 근해어업의 업종별 상한톤수 개선 방안 및 합리적 경영규모 및 선원복지 등을 고려한 어선선진화 방안에 대한 검토가 제안단계에서 요청되었음
- TAC 등 자원관리방안과 기관마력 등을 제한하는 방안
- 연구에 포함된 내용으로는 선복량 제도현황, 연혁, 대내외 여건을 고려한 문제점검토를 통하여 총선복량 유지를 전제로 한 어업별 상한톤수 폐지·완화 등 단계별 제도개선 추진방안 및 기대효과 제시하였음

<표 1-10> 선복량제도의 보완 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 선복량제도를 유지하면서 연안어업의 상한톤수 및 근해어업의 업종별 상한톤수 개선 방안 다만, TAC 등 자원관리방안과 기관마력 등을 제한하는 방안 ○ 경영규모 및 선원복지 등을 고려한 어선선진화 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선복량 제도현황, 연혁, 대내외 여건을 고려한 문제점 및 개선방안 - 총선복량 유지를 전제로 한 어업별 상한톤수 폐지·완화 등 단계별 제도개선 추진방안 및 기대효과 제시

- 셋째, 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입에 대한 내용으로는 허가기간 만료시 조업실적, 경영불량자, 관계법령상습 위반자 등에 대한 허가여부 사전심사, 일정교육 수수료 등 우선순위 검토와 어선·어구 시설물 임차자에 대한 어업허가 배제 방안 도출
- 일제갱신제도는 행정조직 등 시행상의 문제 등을 감안 업종별로 일정기간을 정하여 시행하는 방안 및 근해어업부터 단계적 실시 및 대다수 성실한 어업인 보호방안의 제시가 연구제안에서 내용으로 포함되었음
- 이와 관련하여 어업허가 유효기간, 휴업 등 제도현황, 문제점 및 개선방안 제시
 - 어업허가 일제갱신 제도도입 장·단점, 제도개선 추진방안 및 기대효과 도출

<표 1-11> 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 허가기간 만료시 조업실적, 경영불량자, 관계법령 상습 위반자 등에 대한 허가여부 사전심사, 일정교육 수수료 등 우선순위 검토 ○ 어선·어구 시설물 임차자에 대한 어업허가 배제 방안 ○ 일제갱신제도는 행정조직 등 시행상의 문제 등을 감안 업종별로 일정기간을 정하여 시행하는 방안 ○ 근해어업부터 단계적 실시 및 대다수 성실한 어업인 보호방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어업허가 유효기간, 휴업 등 제도현황, 문제점 및 개선방안 제시 - 어업허가 일제갱신 제도도입 장·단점, 제도개선 추진방안 및 기대효과 ○ 허가어업 일제갱신 제도개선 - 외국의 사례, 현행 제도의 문제점 및 개선방안(법제화·다양화, 운영방안)

- 넷째, 어획노력가능량 제도 도입에 대한 검토는 세부기준과 관리방안에 대한 내용이 연구제안단계에서 제시되었으며, 본 연구에서는 업종별 어획가능 노력량 도입, 지역별(해역별) 양도가능한 개별 어획노력량(TAE) 도입, 연안 조망, 형망어업 등의 혼획을 제도 도입을 검토하였음
 - 논의는 되었으나, 구체적인 결과가 미진하여 계속 과제 추진으로 방향 제시

<표 1-12> 어획노력가능량 제도 도입 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 업종별 어구·어법의 세부기준 검토 ○ 업종별 어구사용량, 망목, 조업기간(특정시기), 조업구역 등 어업현실과 자원관리측면 등을 고려한 어획노력량 제한 방안 ○ 어획 대상어종이 정해진 업종의 어린고기 보호, 혼획을제도 도입 및 혼획 어종에 대한 위 판 등 관리 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 업종별 어획가능노력량 도입 검토, 지역별(해역별) 양도가능한 개별 어획노력량(TAE) 도입 검토, 연안조망, 형망어업 등의 혼획을 제도 도입 검토 - 논의는 되었으나, 구체적인 결과가 미진하여 계속 과제 추진으로 방향 제시

- 다섯째, 신고어업의 종류 재검토는 수산자원관리에 미치는 영향이 적은 소형 외줄낙시어업을 신고어업으로 전환하는 방안 등의 검토가 제시되었으며, 이에 대하여 신고어업 수산동식물 채취량 제한방안, 외줄낙시어업 신고전환 및 일본의 유어관리 정책 및 제도 현황 분석을 실시하였음
 - 주요 개선안에 대한 체계적 결과가 미진하여 심도있는 검토가 필요함

<표 1-13> 신고어업의 종류 재검토 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 맨손, 투망 등을 국민들이 자유롭게 이용토록 하는 방안 ○ 수산자원관리에 미치는 영향이 적은 소형 외 줄낙시어업을 신고어업으로 전환하는 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 신고어업의 현황, 일본의 유어관리정책 및 신고어업의 제도개선방안 검토 - 신고어업 수산동식물 채취량 제한방안, 외줄 낙시어업 신고전환 및 일본의 유어관리 정책 및 제도 현황 분석

- 여섯째, 낚시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소 방안의 제시는 어장경합 및 어장오염 등 다툼시 이해관계 단체간 협의체를 구성하여 해결을 위한 제도화 방안과 수산관계법령에 어업자를 우선하는 규정의 신설 방안에 대한 검토가 제안되었으며, 본 연구에서는 일본의 낚시공원 현황을 통한 분쟁해소 방안 검토하였음

<표 1-14> 낚시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소 방안 주요 연구내용

연구제안 내용	본 연구 내용
<ul style="list-style-type: none"> ○ 어장경합 및 어장오염 등 다툼시 이해관계 단체간 협의체를 구성하여 해결을 위한 제도화 방안 ○ 수산관계법령에 어업자를 우선하는 규정의 신설 방안 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일본의 낚시공원 현황을 통한 분쟁해소 방안 검토 ○ 수산관계법령상 우선순위 규정신설은 지속적인 검토 필요 <ul style="list-style-type: none"> - 논의는 되었으나, 구체적인 결과가 미진하여 계속 과제 추진으로 방향 제시

다. 보고서의 구성

- 본 연구는 우리나라 어업에 있어서 기본제도의 개편이 연구의 주요 대상이며 2010년 제4차에 걸친 어업제도개혁위원회(1차 8월 26일, 2차 10월 5일, 제3차 11월 3일, 4차 12월 8일)에서 논의되고 도출된 주요 제도개선 항목에 대하여 개선방안을 제시하는 것에 중심이 맞추어져 있음
 - 일반적인 연구에서 이루어지는 개선항목의 결정이 사전에 결정이 되어있는 특수성이 있으며, 이 개선항목에 대하여 전문가 위원회 활용 등을 통하여 도출된 주요 개선안을 세부적으로 제시함
- 연구의 주요내용을 살펴보면 다음과 같음. 제1장 서론에서는 어업의 기본제도의 개선에 있어 연구의 배경 및 목적, 연구의 방법 등을 검토하였음
- 제2장의 개선방안 도출과정에서는 어업 기본제도 개선안의 도출을 위하여 시행되었던 위원회 및 관련활동의 주요논의 내용과 추진과정에 대하여 정리

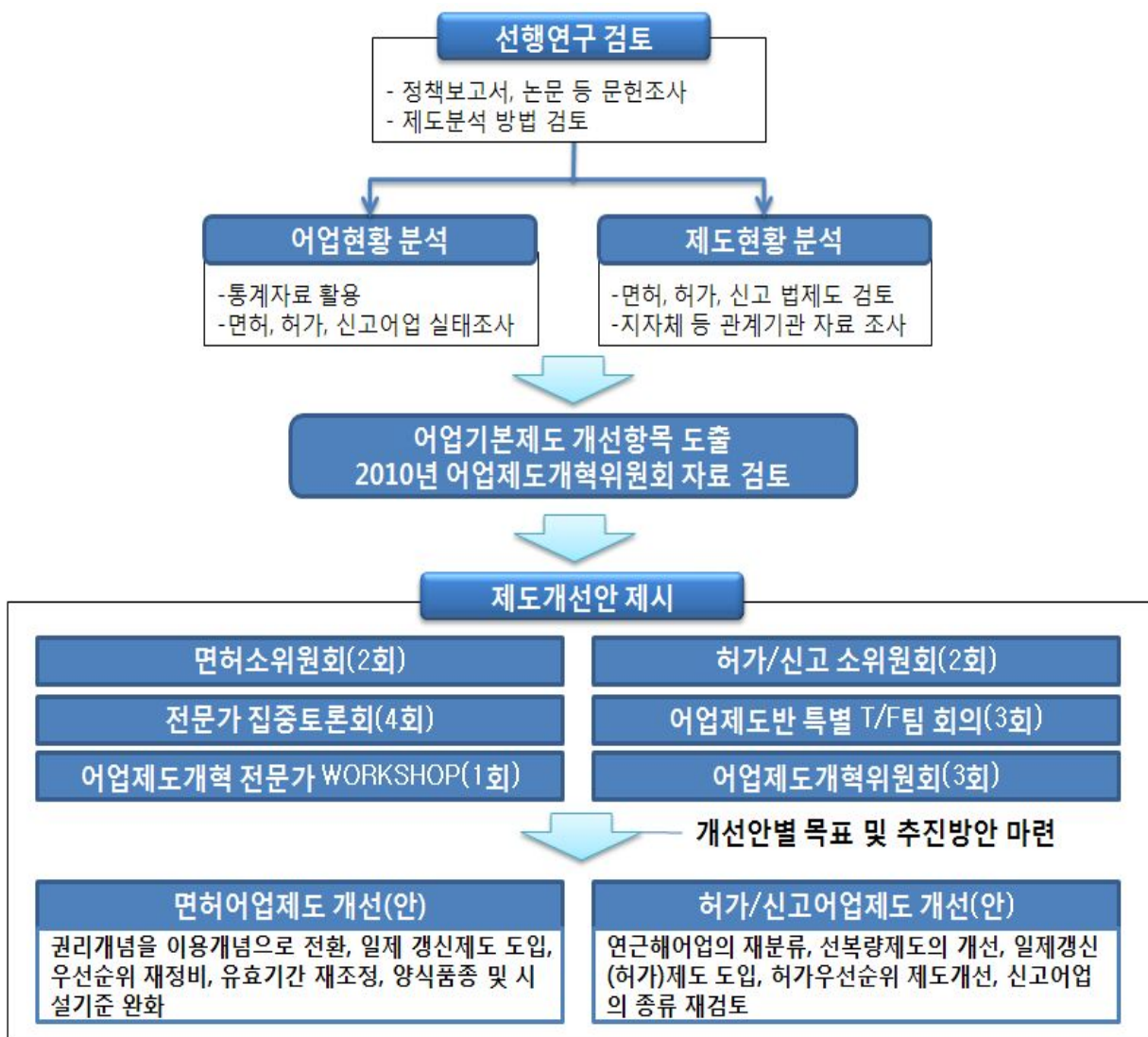
를 하였음

- 어업제도 개혁방안 도출을 위한 위원회 및 관련활동으로는 어업제도개혁위원회, 면허 소위원회, 허가 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀, 어업제도 개혁 전문가 WORKSHOP 등이 15회에 걸쳐 실시
- 제3장의 우리나라 어업의 현황분석에서는 면허 및 허가어업의 현황에 대하여 분석하였으며, 현행 제도의 문제점을 검토하였음
- 면허어업의 현황으로는 생산성, 양식어장 관리, 업종별 조업구역별 허가정수 등 분석과 더불어 현행 어업권 제도의 문제점을 검토
 - 허가어업의 현황으로는 허가어업의 구분, 조업구역에 의한 구분, 어구 사용량이 어획강도를 좌우하는 어업에 대한 관리 등을 분석하였으며, 업계층간 조업구역의 중복 등의 문제점을 검토하였음
- 제4장의 면허어업제도 개선에서는 2010년 4회에 걸쳐 실시되었던 어업제도 개혁위원회에서 도출된 주요 면허어업의 개선 항목인 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환, 면허어업 일제 갱신제도 도입, 면허어업 우선순위 재정비, 어업면허 유효기간 재조정, 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화 등에 대하여 현황 및 문제점을 분석하고 개선방안을 세부적으로 제시하였음
- 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환에는 면허어업제도를 점진적 허가제도로 배타적권리를 이용권으로 전환하는 방안, 면허어업 평가제도 도입 방안, 면허어업권에 대한 면허기간 일제정비 제시
 - 면허어업 일제 갱신제도 도입에는 면허어업권에 대한 면허기간 일제갱신, 전국단위 일제갱신제도 도입, 지자체별 일제갱신제 도입 등을 제시
- 제5장 허가어업제도 개선에서는 연근해어업의 재분류, 선복량제도의 개선, 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입, 허가어업의 허가우선순위 제도개선 등에 대하여 현황 및 문제점을 분석하고 개선방안을 세부적으로 제시하였음
- 제6장 신고어업제도 개선은 신고어업의 종류 재검토 및 낚시어선업 등 유어자와 어업자간 분쟁의 근본적 해소 방안에 대하여 검토하였음

3. 연구방법

- 본 연구는 추진함에 있어 사용된 연구의 방법을 살펴보면 첫째, 객관적 근거자료에 기초한 어업제도의 현황 및 문제점에 대한 분석을 실시하였음
 - 연구 수행에 필요한 자료는 기존의 선행연구 및 보고서, 관련기관 및 세미나자료, 외국 전문기관 또는 인터넷 등을 통하여 최신의 자료를 수집·활용하였음
 - 2010년 어업제도개혁위원회에서 논의되었던 자료를 바탕으로 어업기본제도 개선 항목을 결정
- 둘째, 어업제도개선이라는 수산분야의 특수성을 감안하여 분야별 전문분야 연구진 구성을 통한 유기적 연구체제로 연구의 품질을 높였음
 - 본 연구를 수행하기 위해서는 우리나라 어업 및 법·제도에 관한 전문적인 지식이 필요하여, 이러한 전문분야를 전공으로 하는 연구자들을 연구진으로 참여시킴으로써 실질적인 연구결과를 도출하였음.
- 셋째, 어업제도개선안에 대한 세부적 목표 및 추진절차, 개선방향을 도출하기 위하여 어업제도개혁위원회, 면허소위원회, 허가/신고 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀 회의, 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP 등 위원회운영과 더불어 다수의 전문가 및 관계자의 자문을 통한 상호의견 수렴체제 확립하였음
 - 어업제도개혁위원회는 '10년도 개혁위원회를 확대 개편(12→15명)하여 민간전문가 및 어업인 대표 4인, 대학교수 2인, 연구기관(법제연구원 포함) 5인, 정부·지자체 4인 등 총 15명으로 구성하였음
 - 민간 전문가 중심으로 개혁방향, 개혁과제 발굴 등 전문성 제고하고, 어업제도에 대한 운영 경험이 있는 자, 대학 또는 연구기관 등에서 어업제도, 어업관리 등의 연구 분야에 종사하거나 연구 실적이 있는 자 등으로 구성함
 - 면허 소위원회(8명), 허가 소위원회(8명), 전문가 집중토론회(9명), 어업제도반 특별 T/F팀(5명), 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP(18명) 등도 이와 비슷한 구성으로 전문가들로 구성하여 운영하였음

- 넷째, 연구품질 및 연구결과의 신뢰성 제고를 위한 담당 분야별 연구 추진 현황에 대해 연구진 회의를 정기적으로 개최하여 참여 연구진이 내용을 공유함으로써 연구결과의 품질을 향상시킴
- 이러한 연구방법을 포함하여 연구의 추진 흐름도를 그림으로 표현하면 아래와 같음



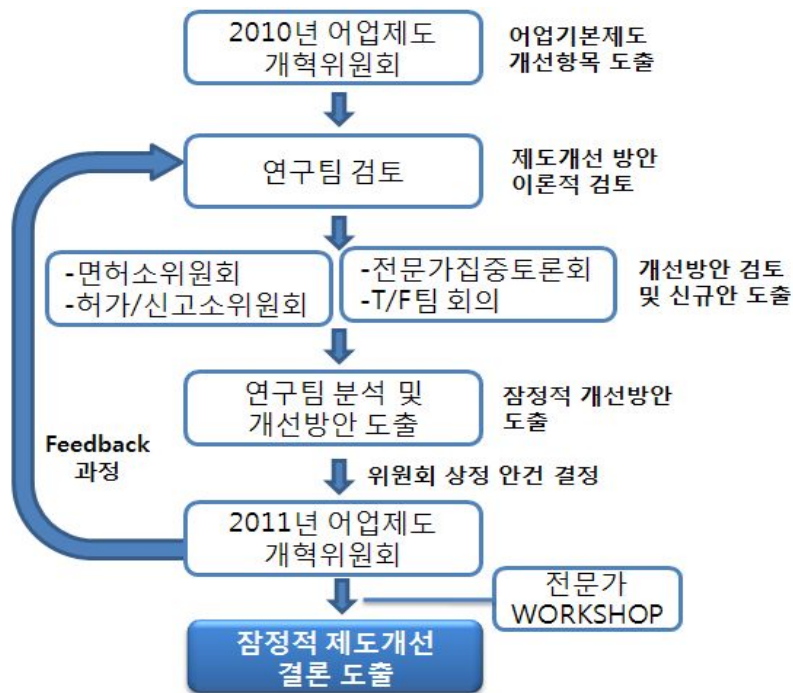
<그림 1-2> 연구 추진 흐름도

제2장 개선방안 도출과정

제1절 의견수렴 과정

1. 위원회 논의 절차 및 과정

- 어업기본제도 개선방안에 대한 의견수렴은 본 연구의 특수성을 감안할 때 매우 중요한 단계임. 본 연구는 개선방안의 도출에 있어서 어업제도개혁위원회, 면허소위원회, 허가/신고 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀 회의, 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP의 논의를 통해서 이루어졌음
- 각 위원회 및 관련활동을 통한 어업기본제도 개선안의 도출과정은 아래그림과 같은 체계로 실시되었음



<그림 2-1> 위원회 및 관련활동 체계

- 월별 위원회 및 관련활동을 살펴보면 3월에 제1차 어업제도개혁위원회에서 본 연구의 착수보고를 포함하여 실시되어 12월 제3차 어업제도개혁위원회까지 총 15회에 걸쳐서 실시되었음

<표 2-1> 월별 위원회 및 관련활동 추진내역(2011년)

월별	주요 회의명	일시(요일)
3월	제1차 어업제도개혁위원회	2011년 03월 25일(금)
4월	제1차 면허소위원회	2011년 4월 11일(월)
	제1차 허가/신고 소위원회	2011년 4월 27일(수)
5월	제2차 면허소위원회	2011년 5월 20일(금)
6월	제2차 허가/신고 소위원회	2011년 6월 14일(화)
	제1차 전문가 집중토론회	2011년 6월 16일 (수)
7월	제2차 전문가 집중토론회	2011년 7월 8일(목)
8월	제3차 전문가 집중토론회	2011년 8월 10일(수)
	제4차 전문가 집중토론회	2011년 8월 22일(월)
10월	제1차 어업제도반 특별 T/F팀 회의	2011년 10월 6일(목)
	제2차 어업제도개혁위원회	2011년 10월 11일(화)
11월	제2차 어업제도반 특별 T/F팀 회의	2011년 11월 16일(수)
	어업제도개혁 전문가 WORKSHOP	2011년 11월 24(목)
12월	제3차 어업제도반 특별 T/F팀 회의	2011년 12월 14일(수)
	제3차 어업제도개혁위원회	2011년 12월 21일(수)

- 각 어업제도개혁위원회, 면허소위원회, 허가/신고 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀 회의, 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP 별 주요 논의내용을 정리하면 다음과 같이 요약할 수 있음

<표 2-2> 어업제도 개혁방안 도출을 위한 위원회 및 관련활동 요약

구분	개최 횟수	참여인원수 (평균)	주요 논의내용
어업제도개혁위원회	3회	20명	<ul style="list-style-type: none"> - 어업제도개혁위원회 구성 및 운영방안 논의 - 어업허가제도 일제정비에 관한 입법 평가 - 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환에 관한 논의 - 면허어업 일제 정비제도 도입에 관한 논의 - 면허어업 우선순위 재정비에 관한 논의 - 어업면허 유효기간 재조정에 관한 논의 - 선복량제도의 개선에 관한 논의 - 어업허가 일제정비(허가)제도 도입에 관한 연구 - 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화에 관한 논의 - 연근해어업의 재분류에 관한 논의 - 허가어업의 허가우선순위 제도개선에 관한 논의
면허 소위원회	2회	8명	<ul style="list-style-type: none"> - 발제자 안검 및 발제내용 - 소위원회 운영방안 - 어업의 기본제도개선 연구방향 논의 - 마을어장의 이용권과 갯벌어업에 관한 논의 - 어업권어업과 허가어업의 성격에 대한 논의
허가 소위원회	2회	8명	<ul style="list-style-type: none"> - 발제자 안검 및 발제내용 - 소위원회 운영방안 - 연근해어장의 구분 및 연근해어선 조업구역제 도입에 관한 논의 - 근해어선 복지공간 확보 및 선복량 제한 완화에 관한 논의 - 어업허가의 우선순위를 Negative Approach 및 Positive Approach 접근방법 - 어업허가 일제갱신 및 정비제도 도입에 관한 연구
전문가 집중토론회	4회	9명	<ul style="list-style-type: none"> - 각 위원회에서 발제된 면허어업, 허가어업, 신고어업의 전반적 내용 검토
어업제도반 특별 T/F팀	3회	5명	<ul style="list-style-type: none"> - 어업제도개혁위원회 회의 안건에 대한 논의 및 토의
어업제도개혁 전문가 WORKSHOP	1회	18	<ul style="list-style-type: none"> - 면허어업(권리개념을 이용개념으로 전환, 우선순위 재정비, 유효기간 재조정, 생산성 표준화 기준 마련, 양식품종 및 시설기준 - 허가어업(연근해어업의 재분류, 선복량제도의 개선, 어업허가 일제갱신(허가)제도, 허가우선순위 제도개선)

2. 의견수렴 세부내용

가. 어업제도개혁위원회

1) 제1차 어업제도개혁위원회 회의

- 본 연구의 중심은 어업제도개혁위원회에 안건을 상정하여 각계 전문가들을 중심으로 논의를 통해 폭넓은 관점에서 문제점을 파악하고 검토방향을 논의
- 어업제도개혁위원회의 운영은 민간전문가 4인, 학계 2명, 연구기간 4인, 정부 및 지자체의 7명을 포함하여 총 17명의 구성된 각계 전문가들을 위원으로 선정하여 운영하였음
- 제1차 어업제도개혁위원회에서 논의된 사항은 면허/허가/신고어업제도의 전반적인 연구 추진 사항에 대한 논의가 있었음
 - 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환하는 방안은 이용권 개념으로 전면적으로 전환시에는 어업인들의 반발이 클 것으로 예상되므로 먼저 어촌계 및 조합 등의 해조류, 패류양식 면허를 먼저 추진하고 이후 개인면허로 확대하는 방안을 논의
 - 시설경비, 운영비용에 따른 비용적측면을 검토하여 허가어업과 유사한 면허어업에 대해서 허가어업으로 전환하는 방안을 논의하였음
 - 면허어업에 대한 생산성 표준(기준)개발 및 어장이용료 제도를 도입하는 방안에 대한 논의를 하였으며, 면허어업별 생산성 조사 및 유형별 생산등급을 계층화하여 자원이용 수준 및 생산성 기초 수준을 분석
- 면허어업의 우선순위 강화를 관한 연구추진 방법 및 추진방안
 - 어업권을 부실하게 경영한 자 및 수산관계법령에 의해 상습적으로 위반자 등에 대해서 퇴출요건 강화로 인해 신규 인력을 유입하는 방안을 강구하는 방안 논의
 - 신규인력 유입방안에 관한 추진 방향은 어업권에 대한 우선순위를 선정하여 면허어업의 지속에 있어서 주요 판단요인을 선정하여 연구를 추진하는 방법 논의

- 면허어업의 종류를 통폐합 하는 방안
 - 마을어장에서의 포획 및 채취수단 개선 및 생산성 향상에 관한 방안 논의를 하였으며, 전문가 및 어업인의 의견을 청취하여 세부 방안을 도출하는 것으로 결론
 - 또한, 품종별 양식어업제도를 어업여건에 따라서 여러 품종을 양식할 수 있는 방안 마련을 위해 면허어업의 종류를 통·폐합하는 방안 논의
- 어업권관리 강화 방안에 관한 논의
 - 어업권의 이전·분할·변경 등을 강화하는 방안과 어업권자에게 어업권 관리 및 경영 기록유지 의무를 부여하여 정기적 평가제도를 도입하고, 평가결과에 따른 유효기간의 연장을 검토하는 방안을 논의
 - 면허어업별 생산성 표준(기준)제 도입을 통하여 입어료를 부과하는 방안과 어업허가 기간 연장 시 그동안의 어업권 경영 평가결과를 통하여 허가여부를 결정하는 어업권 관리방안의 기준을 마련 방향으로 논의되었음
- 연근해어업의 재분류에 방안에 관한 논의
 - 업종별 통폐합을 통하여 어업허가 정수를 재조정 및 연근해어업의 개념을 새롭게 정리하는 방안에 대한 논의를 통하여 어업허가 정수 및 업종별 특성에 대한 분석으로 추진
 - 어업의 종류를 어선규모 및 조업구역에 따라 구분하거나, 전국적으로 통일적 규범이 필요한 어업 또는 지역여건을 고려해야 하는 어업 등으로 분류를 하여 연근해어업에 대한 재분류 방안을 도출하는 방안으로 논의
- 선복량제도의 보완에 관한 논의
 - 현행 선복량제도를 유지하면서 연안어업의 상한톤수 및 근해어업의 업종별 상한톤수 개선방안 및 TAC등 자원관리방안과 기관마력 등을 제한하는 방안으로 논의결과 도출
- 어업허가 일제정비(허가)제도 도입에 관한 논의
 - 허가기간 만료시 조업실적 및 경영불량자, 관계법령에 대한 상습적 위반자들에 대하여 허가여부를 사전에 심사하여 일정교육을 수료하여서 우선순위에 대한 검토를 거치는

- 방안과 어선·어구 시설물에 대한 임차자에게는 어업허가를 배제하는 방안을 논의
 - 또한, 일제갱신제도는 행정조직에 대한 시행상의 문제가 있으므로 업종별로 일정기간을 설정하여 시행하는 방안을 강구
 - 어업허가 일제정비는 근해어업부터 단계적으로 실시하도록 하며, 대다수의 성실한 어업인의 보호방안을 마련하는 것으로 의견 일치
- 어획노력가능량 제도 도입에 관한 논의
- 업종별 어구 및 어법의 세부기준을 검토하며, 업종별 어구사용량·망목·조업기간·조업구역 등에 대한 어업현실과 자원관리 등 여러 가지를 검토하여 어획노력량을 제한하는 방향으로 설정하는 다수의 의견으로 논의 됨

2) 제2차 어업제도개혁위원회 회의

- 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환하는 방안에 관한 논의
- 면허어업제도를 허가어업제도로 전환에 대해서는 개인 면허(정치망, 양식)에 대하여는 재산권임을 감안하여 국가에서 연차적으로 보상하는 방안을 검토하는 것으로 논의가 되었으며, 현행 수산관련법규에 대하여 어업인들의 준수여부에 따라서 종합평가를 실시한 후 허가제도로 전환하는 방안으로 의견 제시
 - 면허어업 평가제도를 도입하여 어업권자에 대한 의무를 강화하고 수산관련법규를 준수하지 않는 자 및 경영을 부실하게 운영한 어업인에 대해서는 과감하게 퇴출시키는 방안을 제시하였으나 위와 같은 평가로 탈락되는 어업들의 반발 및 민원제기가 우려되는 것으로 회의결과 도출되었음
- 면허어업 일제 정비제도 도입에 관한 방안 논의
- 어장관리법 제8조에 근거 전국의 면허어장에 대한 지자체의 시장·군수·구청장이 관리해역에 대한 면허를 동시 갱신을 실시하며, 일정시점에서 관리해역의 면허 유효기간의 통일화와 더불어서 면허의 제도 및 체계를 정리를 통한 일제정비로 추진하는 방식이 필요
 - 또한, 일제정비 도입에 대한 타당성 및 어업인 순응정도 등을 파악하기 위해서 시범해역을 선정하여 장·단점을 분석한 후 전 해역으로 적용이 필요함

- 면허어업의 우선순위에 재정비 방안에 관한 논의
 - 평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 선정에 대한 배제규정에 관한 논의에서는 기존의 면허 우선순위를 평가하는데 있어서 수산관련 법·제도의 위반 여부, 어장의 관리 및 경영상태, 어업자 개인의 경험 등을 평가할 수 있는 “지역 선정위원회”를 구성하여 실시하는 방안으로 논의되었음
 - 또한, 배제조항의 구체화를 통한 우선순위에 관한 논의에서는 현재 면허를 처분할 경우에는 면허우선순위 배제 사유에 해당하는 경우는 시장·군수가 수산조정위원회의 심의를 거쳐서 우선순위를 배정하는 구조이나, 위와 같은 경우에는 배제 사유에 대한 객관성이 부족하므로 어장관리 및 어업경영상태의 부실 부분에 있어서는 ha당 생산실적을 고려하여 최소 생산치를 3년간의 기준으로 평가하는 방법이 필요하다고 사료됨

- 어업면허 유효기간 재조정 방안에 관한 논의
 - 면허어업권 유효기간의 단축 방안에 관한 논의(5년+연장5년)에서는 한정된 어장의 효율적인 이용을 위해 성실하게 어업을 경영하고 있는 어업자에게는 계속하여 어업을 영위할 수 있도록 연장을 허가하고, 반면에 불성실한 어업자에게는 연장허가를 배제하는 방향으로 논의가 되었음

- 선복량제도의 개선에 관한 논의
 - 총 선복량을 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화에 관한 논의에서는 선복량 제한은 수산자원의 보호 및 어획노력량의 증대 억제하기 위한 수단으로 이용하고 있으므로 어획노력량 규제를 통하여 선복량 제한 규정을 완화하는 방안으로 위원회에서 논의가 되었음
 - 또한, 선복량의 제한부분에 대해서는 추정된 총어획노력량의 범위 내에서 어선 전체의 선복량은 유지하면서 어업별 상한톤수는 폐지 및 완화하는 방안을 검토하였음

- 어업허가 일제정비(허가)제도 도입 방안에 관한 논의
 - 일제정비제도의 도입을 통해 유희어선(어업허가장만 보유, 타인 어업지배 포함)의 정비가 필요한 것으로 논의가 되었으며, 연근해어업 허가의 유효기간의 통일화를 기하기 위해 일정시기에 일괄적 재발급하는 일제 갱신제도의 법제화가 필요한 것으로 논의되었음

3) 제3차 어업제도개혁위원회 회의

- 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환하는 방안에 관한 논의
 - 면허어장의 배타적권리를 이용권으로 전환하는 법률적 검토방안에 관한 논의에서는 배타적 이용이라는 관점에서 면허와 허가는 동일하기 때문에, 문제의 쟁점은 면허에 부여되어 있는 물권성을 해제하는 것이 바람직한 것으로 논의가 이루어 짐
 - 면허어업제도를 점진적 허가제도로 전환하는 방안에는 면허어업제도를 폐지하고 권리개념을 이용개념으로 변경하는 추진하되, 8개의 면허(양식어업 6개)어업 중에서 우선적으로 실시할 수 있는 방안을 검토하여 점진적으로 권리개념을 이용개념으로 전환하는 방안에 관하여 논의가 됨

- 면허어업 일제 갱신제도 도입에 관한 논의
 - 전국단위 일제갱신제도 도입은 면허어업의 유효기간을 특정 기간을 정하여 전국의 모든 면허어업의 면허일자를 일률적으로 통일하고, 동 어업에 대하여 일제히 갱신하는 것은 부실관리 어업을 정리하고 어장의 생산성을 높이기 위한 목적이므로 가칭 면허어업평가위원회를 현재 시·군·구 어업조정위원회와 수산자원관리위원회가 설치되어 있는 경우에는 이들 조직 중 하나가 대체하여 실시하는 방안에 관하여 논의

- 면허어업 우선순위 재정비에 관한 논의
 - 퇴출로 인한 신규어장 우선순위에 관한 방안은 과거 대자본의 어업참여를 배제함과 더불어 영세어업인의 보호차원에서 면허어업자를 선별하고 어업을 둘러싼 환경변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 새로운 자본과 신기술의 유입을 통한 수산업의 건전한 발전과 경쟁력 확보차원에서 논의가 이루어져야 하는 것으로 논의됨

- 면허어업 유효기간 재조정 방안에 관한 논의
 - 면허어업의 유효기간 10년(어업권 유효기간 연장항목의 삭제)에 관한 논의에 대해서는 연장제도 폐지는 면허의 유효기간 10년 이후 연장에 대한 규정을 삭제함으로써 신규어업에 대한 진입장벽을 완화하는 차원에서 논의가 이루어졌으며, 면허유효기간은 양식순기 및 운영형태를 고려하여 10년으로 하는 것이 바람직한 것으로 논의가 되었음

- 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화방안에 관한 논의
 - 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화에 있어서는 면허어업의 유효기간 단축에 따른 법률적 검토를 통하여 면허어업의 유효기간에 따른 법률적 문제와 법률 개정시에 대한 고려사항이 중점적으로 다루어 졌으며, 구체적인 방안에 대한 논의는 위원회의 의견 이견으로 인하여 보다 세부적인 내용을 검토하여 결론을 도출하기로 함

- 연근해어업의 재분류 방안에 관한 논의
 - 조업완충수역(안) 설정을 통한 운영에 있어서는 근해어업의 경우 농림수산식품부 장관의 허가를 시·도지사로 위임하였으므로 이를 장관허가어업으로 하고 연안어업의 경우 시·도지사가 시·군·구청장에게 행정처분을 위임하였으므로 이를 시·도지사 허가어업으로 분류하는 방안에 관한 논의가 이루어 졌음
 - 또한 장관허가어업과 시·도지사 허가어업에 있어서 행정관할구역과 차별화하여 신규로 “조업관할구역(가칭)”을 수산업법에서 지정하고 어업간 “조업완충수역(가칭)”을 설정하는 방안에 대한 논의가 이루어 짐

<표 2-3> 어업제도개혁위원회 회의결과

제1차 어업제도개혁위원회	일 시	2011년 3월 25일
	장 소	농림수산식품부 4층 대회의실
	주요 논의내용	<ul style="list-style-type: none"> - 2011년 어업제도개혁위원회 구성 및 운영방안 논의 - 어업의 기본제도에 관한 연구 착수보고 - 어업허가제도 일제정비제도에 관한 입법 평가 - 연근해어업의 재분류
	참석자 수	19명
제2차 어업제도개혁위원회	일 시	2011년 10월 11일
	장 소	농림수산식품부 4층 대회의실
	주요 논의내용	<ul style="list-style-type: none"> - 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환에 관한 논의 - 면허어업 일제 정비제도 도입에 관한 논의 - 면허어업의 우선순위 재정비에 관한 논의 - 어업면허 유효기간 재조정에 관한 논의 - 선복량제도의 개선에 관한 논의 - 어업허가 일제정비(허가)제도 도입에 관한 논의
	참석자 수	24명
제3차 어업제도개혁위원회	일 시	2011년 12월 21일
	장 소	농림수산식품부 4층 대회의실
	주요 논의내용	<ul style="list-style-type: none"> - 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환에 관한 논의 - 면허어업 일제 갱신제도 도입에 관한 논의 - 면허어업 우선순위 재정비에 관한 논의 - 면허어업 유효기간 재조정에 관한 논의 - 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화에 관한 논의 - 연근해어업의 재분류에 관한 논의 - 선복량제도의 개선에 관한 논의 - 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입에 관한 논의 - 허가어업의 허가우선순위 제도개선에 관한 논의
	참석자 수	17명

나. 면허어업제도 소위원회

1) 제1차 면허제도 소위원회

- 월별 세부추진 일정에 대하여 안건별 발제내용 및 발제자를 선정
 - 면허제도의 주요내용별 발제자를 선정하여 발제안건을 토론하는 형태로 진행
- 보고서 집필에 관한 세부사항 및 방법에 대한 논의를 통해 관련자료 및 참고자료의 Database 구축방안에 관한 논의

2) 제2차 면허제도 소위원회

- 마을어장의 이용권과 갯벌어업에 대한 논의
 - 마을어업의 현황 및 이용실태에 방안에 대한 논의는 면허에 대한 마을어업의 정의를 규정하고 이용실태에 대한 전반적인 내용을 통해 마을어업의 현황을 통해 현행 마을어업의 일반적 문제점과 제도적 문제점에 대해서 논의
 - 현행 마을어업과 갯벌어업에 대한 법률 정비 및 개선방안에 대한 논의를 통해 기존 어업의 포획·채취 및 양식을 수산업법 개정을 통하여 면허권이용개념인 어촌계 계원 및 지구별 수협을 통해 영어조합법인 및 어업회사법인으로 전환하는 방안에 대한 검토가 이루어 짐
- 어업권어업과 허가어업의 성격에 대한 논의를 통하여 2가지 어업의 제도적 변천과정을 통해 나타난 성격과 일본과 한국의 어업의 차이에 관한 부분에 대해서 심도 있는 논의가 있었음

<표 2-4> 면허어업 소위원회 회의 현황

구분	일 시	2011년 4월 11일(월) 14:00
제1차	장 소	한국수산회 수산정책연구소 회의실
	주요 논의내용	- 발제자 안건 및 발제내용 - 면허어업 소위원회 운영방안 - 어업의 기본제도개선 연구방향 논의 등
	참석자 수	8명
제2차	일 시	2011년 5월 20일(금) 14:00
	장 소	한국원양산업협회 대회의실
	주요 논의내용	- 마을어장의 이용권과 갯벌어업 - 어업권어업과 허가어업의 성격에 대한 논의
	참석자 수	8명

다. 허가/신고어업제도 소위원회

1) 제1차 허가/신고제도 소위원회

- 제1차 허가/신고 소위원회 회의에서는 연근해어장의 구분과 연근해어선 조업구역제에 대한 논의를 중심의 소위원회 회의가 이루어 짐
- 연근해어장의 구분과 관련한 문제에 대해서는 육지에 연접한 해역으로 “연안”과 “근해”라는 용어를 사용하고 있으나, 현재는 구체적인 구분이 이루어 지고 있지 않음
 - 허가어업을 연안-근해-원양으로 구분하면서, 조업구역에 대한 한계는 현재 설정되어 있지 않고 있음
 - 현재의 연안어업과 근해어업의 구분 기준이 어선톤수로 되어있기 때문에, 수산자원 관리나 이용적 측면에서 부정적인 요인들을 많이 내재하고 있는 실정임
- 연근해어장의 구분에 대한 필요성 문제
 - 총허용어획량관리제도(TAC 관리제도)의 시행 기반을 조기에 구축함으로써 EEZ연안국으로서의 책임어업에 대한 시행이 필요함

- 자원상황에 맞는 새로운 어업질서 확립과 현행 수산업법의 미비점을 보완하여 선진적인 어업제도 확립이 필요한 시기임
- 연근해어장 구분에 관한 요인 분석
 - 연근해어업의 총 생산량이 1986년 173만톤을 사상 최고치를 기록한 이후 최근으로 생산량이 현저하게 감소하는 추세를 보이고 있으므로 배타적 경제수역의 설정에 의한 조업구역을 축소하여 복수어업허가제도의 도입과 시행으로 인한 연중조업·무등록어선의 합법화 등으로 어획노력량이 급증하고 있어 이를 조절할 필요성이 있음
- 연근해어장 구분에 관한 법규의 검토
 - 현행 수산관례법령에는 연안과 근해를 구분하는 명문규정이 결여되어 있으므로 해외사례를 분석하여 연근해어장의 구분에 관한 법률적 검토를 통해 어장구분의 필요성 제기
- 연근해 어선 조업구역제 필요성
 - 현행 연근해어업의 근본적 문제점은 수산자원의 특성으로 인해 자원의 경쟁적 이용(남획), 어업인간 분쟁 발생은 현행 제도하에서는 근본적으로 해결하기가 어려우므로 연안어업과 근해어업을 구분하여 업종별, 어선규모별, 조업형태별, 허가권자별로 구분하여 중장기적으로 연근해 어선 조업구역제를 신중하게 도입할 접근할 필요가 있음
- 개별어선 조업구역제 (ISF : Individual Section for Fishery) 도입
 - 연근해어업의 기본 4가지 요소 중에서 “어장”에 대한 조업권리를 부여함으로써 경쟁적 조업 및 분쟁을 방지하여 효율적 수산자원의 이용을 도모할 필요성이 있음
 - 또한, 연안어업과 근해어업의 분리를 통한 형평성 및 생계유지형 어업인에 대한 보호가 가능할 것으로 사료됨

2) 제2차 허가/신고제도 소위원회

- 어선선복량 제한 제도의 보완에 대한 검토
 - 근해어선 복지공간 확보에 따른 선복량 제한 완화에 대한 부분은 근해어선은 대부

- 분의 어선들이 선원 거주공간으로 인해 승선을 기피하는 등의 문제점이 대두되고 있는 관계로 인하여 거주환경의 개선이 필요한 실정임
- 또한, 연안어선은 그동안 선복량의 증가로 인하여 어획의 강도가 증대되어 있는 실정을 감안하여 감척사업이 완료되는 시점까지 선복량에 대한 제한이 필요한 상황임
- 허가어업의 허가우선순위 제도개선에 대한 검토
- 기간만료로 인한 새로운 허가시에는 허가기간 동안 어업경영실적이 불량한 자 및 관계법령 상습위반자에 대한 제한을 검토할 필요성이 있음
 - 어업허가의 우선순위를 Negative approach로 할 것인지 아니면 Positive approach로 할 것지에 대한 접근방법에 대한 논의가 필요한 시점임
- 어업허가 일제정비제도 도입에 대한 검토
- 어업허가 일제정비제도의 도입을 통하여 유희어선(어업허가장만 보유하고 있거나, 타인 어업지배를 포함하여)의 정비가 시급하게 필요한 것으로 사료됨
 - 또한, 유희어업 방지 및 어업질서 유지, 허가제도 효율화 등으로 인하여 사회적 편익이 발생할 것으로 판단됨

<표 2-5> 허가/신고 소위원회 운영 현황

1차 허가/신고 소위원회	일시	2011년 4월 27일(수) 14:00
	장소	한국원양산업협회 대회의실
	주요 논의내용	- 발제자 안건 및 발제내용 - 면허어업 소위원회 운영방안 - 연근해어장의 구분 및 연근해어선 조업구역제 도입에 대한 논의
	참석자 수	8명
2차 허가/신고 소위원회	일시	2011년 6월 14일(화) 14:00
	장소	한국수산회 회의실
	주요 논의내용	- 근해어선 복지공간 확보 선복량 제한 완화 - 어업허가의 우선순위의 Negative approach 및 Positive approach 접근방법 - 어업허가 일제갱신 및 정비제도 도입에 관한 논의
	참석자 수	7명

라. 전문가 집중토론회

1) 제1차 전문가 집중토론회

- 제1차 전문가 집중토론회에서는 제1차, 제2차 면허소위원회, 허가/신고소위원회에서 논의되었던 내용 중 면허어업 일제정비 도입, 선복량제도 도입에 대하여 집중 토론을 실시하였음.
 - 면허어업 일제정비와 관련하여서는 일제정비에 따른 사회적 비용 및 경제성을 고려하여 현실적으로 적합한지에 대한 논의가 실시
 - 선복량제도와 관련하여서는 현재 선복량제도에 대한 문제점을 토대로 선복량의 법적 개념 및 선복량제도의 주요 개선방안에 대한 검토가 실시

2) 제2차 전문가 집중토론회

- 제2차 전문가 집중토론회에서는 면허어업의 우선순위 문제, 면허어업 유효기간 재검토가 주요 이슈로 진행되었음. 면허어업의 우선순위에 있어서 평가절차 및 방법에 따라 지역별 평가위원회에서 결정에 대한 논의가 실시

3) 제3차 전문가 집중토론회

- 제3차 전문가 집중토론회에서는 면허/허가어업의 전반적인 내용, 신고어업의 전반적인 내용에 대하여 주요 개선방안에 대한 적정성을 검토하였음

4) 제4차 전문가 집중토론회

- 제4차 전문가 집중토론회에서는 제2차 어업제도개혁위원회 안전 상정(안)에 대한 내용에 대해 논의하였으며, 상정된 주요논의로는 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환, 면허어업 일제 정비제도 도입, 면허어업의 우선순위 재정비, 어업면허 유효기간 재조정, 선복량제도의 개선, 어업허가 일제정비(허가)제도 도입 등이 포함됨

<표 2-6> 전문가 집중토론회 운영 현황

구 분		내 용
1차 전문가 집중토론회	일시	2011년 6월 16일 (수) 14:00
	장소	한국수산물회 회의실
	주요 논의내용	- 면허어업 일제정비 도입 - 선복량제도 도입 보안
	참석자 수	9명
2차 전문가 집중토론회	일시	2011년 7월 8일(목) 14:00
	장소	한국수산물회 회의실
	주요 논의내용	- 면허어업의 우선순위 문제 - 면허어업 유효기간 재검토
	참석자 수	9명
3차 전문가 집중토론회	일시	2011년 8월 10일(수) 14:00
	장소	한국수산물회 회의실
	주요 논의내용	- 면허/허가어업의 전반적인 내용 - 신고어업의 전반적인 내용
	참석자 수	9명
4차 전문가 집중토론회	일시	2011년 8월 22일(월) 14:00
	장소	한국수산물회 회의실
	주요 논의내용	- 제2차 어업제도개혁위원회 안건 상정 논의
	참석자 수	9명

마. 어업제도반 특별 T/F팀 회의

- 어업제도반 특별 T/F팀 회의는 소위원회 논의내용 및 연구결과를 토대로 2011년 어업제도개혁위원회 회의 안건 초안에 대한 논의 및 토의가 이루어 졌음. 각 회차별 회의 추진내용을 살펴보면 다음과 같음

<표 2-7> 어업제도반 특별T/F팀 운영 현황

제1차 어업제도반 특별 T/F팀 회의	일 시	2011년 10월 6일(목) 10:00
	장 소	농림수산물식품부 회의실
	주요 논의내용	- 제2차 어업제도개혁위원회 회의 안건 초안에 대한 논의 및 토의
	참석자 수	9명
제2차 어업제도반 특별 T/F팀 회의	일 시	2011년 11월 16일(수) 14:00
	장 소	농림수산물식품부 소회의실
	주요 논의내용	- 제3차 어업제도개혁위원회 회의 안건에 대한 논의 및 토의
	참석자 수	7명
제3차 어업제도반 특별 T/F팀 회의	일 시	2011년 12월 14일(수) 14:00
	장 소	농림수산물식품부 회의실
	주요 논의내용	- 어업제도개혁위원회에서 도출된 내용에 대한 재검토 및 향후 방향 논의
	참석자 수	4명

바. 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP

- 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전화하는 방안 검토
 - 면허어업제도를 허가제도로 전환하는 방안이 있어서 면허어업제도를 폐지하고 권리개념을 이용개념으로 전환(허가제로 변경)하여 추진하는 방안을 논의하였으며, 개인 면허(정치망, 양식)에 대해서는 재산권임을 감안하여 국가(지자체 포함)가 연차적으로 권리개념을 이용개념으로 전환하는 방안의 추진을 토의
 - 또한, 현행 수산관련 법규 준수여부를 종합적으로 평가한 후 허가제도로 전환하는 것과 현행 법규 준수여부를 면허 어업권자별로 평가를 통해 일정한 기준을 정하여 이를 위반시 이용권으로 전환하는 방안을 마련하고 성실한 법규 준수자는 그대로 존치하는 방안 논의
 - 면허어업 평가제도를 통하여 어업권자에 대한 의무를 강화하고 이를 지키지 아니한 자에 대해서는 수산관계법령 상습적인 위반자 및 경영이 부실한 자 등에 대한 과감한 퇴출이 필요하다는 다수의 의견 제시가 있었음
 - 어업인에 의한 자율적인 평가를 통한 이용개념으로 전화하는 방안이 있어서는 면허어장에 대한 어업자들의 자율적인 평가를 통하여 허가제 또는 등록제의 기초자료로 활용하는 방안 추진 필요성 제기
 - 어업인에 의한 자율적인 평가를 통한 이용개념으로의 전환은 면허어장을 부실하게 운영하고 있는 것의 정리와 면허어장에 대한 신규인력 진입이 가능하여 어촌사회에 새로운 변화를 가져올 긍정적 효과가 있을 것으로 기대된다고 일부 위원 의견 개진
- 면허어업 일제 갱신제도 도입에 따른 방안 검토
 - 면허어업권에 대한 면허기간 일제갱신은 면허어업의 위치와 면적·어업자 등의 자료를 입력하여 첨단 GIS DB구축이 가능할 것으로 보여지며, 면허어장에 대한 실효성 확보와 어업경쟁력 제고를 위해 “어업면허 일제 정비 법제화”를 추진할 필요성이 있는 것으로 논의됨
 - 따라서, 이와 같은 제도로 인하여 우리나라 면허어장의 일제적 검토를 통하여 무조업 어장 및 불법어장, 부실어장 퇴출이 가능하며, 면허어장의 정리로 인한 신규 어업인 진입이 가능하고 면허어장의 처분이 포화상태임을 감안하면, 어장의 신규진입

이 가능해지는 긍정적 요인이 발생할 것으로 주장 제기됨

○ 면허어업 우선순위 재정비에 관한 방안 검토

- 배제조항의 구체화를 통한 우선순위는 우선순의 배제조항을 객관화하고 세부적으로 평가지표를 명시함으로써 법적 실효성을 확보할 필요성이 있는 것으로 회의결과 도출됨

○ 어업면허 유효기간 재조정에 관한 방안 검토

- 어업권 유효기간 연장항목의 삭제(10년의 단기 유효만 유지)하는 방안에 대해서는 어업면허의 유효기간 10년 이후 연장에 대한 규정을 삭제함으로써 신규어업에 대한 진입장벽을 완화하고 불성실한 어업인에 대한 배제조항을 강화하여 어업질서 확립과 더불어 신규 진입이 가능한 어장확보 방안이 논의 됨
- 또한, 어업면허 유효기간 연장허가 처분권자의 실질적 권한 부여를 통한 제도 개혁 방안은 수산 관련 제도 및 환경이 급변하는 시대적 요구에 능동적으로 대응하고 연안의 공유수면의 복합 다기능화(경제적, 효율적)이용이 가능할 것으로 주장이 제기되어 논의 됨
- 이에 대해 다수 위원들은 어업면허 처분권자에게 권한을 주면, 선출직 지방자치단체장들이 선거를 의식한 민원 해결성 권한 남용이 우려될 가능성이 큼으로 반대

○ 면허어장 생산성 표준화 기준 마련에 따른 방안 검토

- 양식어장에 대한 전면적인 생산성 표준화를 실시하여 어업권 손실이나 피해보상의 기준을 제시하여 어업제도 개혁 추진 필요 주장
- 이에 대해 다수 위원들은 어업제도 개혁의 세부내용이 보상을 수반하는 내용으로 논의되는 것은 바람직하지 않으며, 가장 합리적이고 어업인들이 납득할 수 있는 어업제도 개혁 방안 모색이 중요하다고 주장
- 따라서, 향후 논의에서는 보상을 수반하는 어업제도 개혁방안에 대한 논의는 중지하고 보다 합리적인 개선안 제시에 중지를 모아야 한다고 언급

○ 어장공영제 도입을 통한 어장이용 제도 개선에 따른 방안 검토

- 양식어장 공영제를 통한 운영방안을 개선은 국내 공영버스 운영사례를 검토하여 어장을 부실하게 운영하거나 어촌계 및 개인의 여건에 따라 운영자체가 불가능한 여러 가지 문제점을 해결하고, 새로운 제도 도입을 통한 면허어업제도 개혁방안의 일

환으로 좋은 사례가 될 것으로 논의가 되어짐

- 그러나 동 대안은 추진에 있어서 현실적으로 여러 가지 문제점이 많아 실현가능성이 희박하고, 실효성이 거의 없다는 다수의 위원들이 지적함에 따라 더 이상의 논의는 하지 않기로 함

○ 연근해어업의 재분류에 따른 방안에 관한 검토

- 연근해어업에 대해 장관허가어업과 시·도지사 허가어업으로 분류하는 방법은 행정처분에 대한 기준으로 분류함으로 행정적 혼선을 방지할 수 있고, 톤수를 기준으로 분류되고 있는 근해어업과 연안어업의 구분이 명확하게 구분됨으로 인해 관련 공무원 및 어업인, 기타 유관기관들에게 명확한 기준제시가 될 수 있을 것이라는 내용으로 논의가 제기되어 토의함
- 또한, 조업구역을 기준으로 재분류 하는 방안은 현행 수산자원관리법 제7조에는 선박의 대·중·소 및 어업방법에 따라 12해리 이원에 금지구역이 설정되어 있으므로 연안어업 및 자원관리 정책의 합리화를 도모하기 위하여 조업구역을 기준으로 재분류하여 연근해 어선의 경쟁력을 강화하고 근해어업과 연안어업의 구분을 명확히 정리함으로 관련 지자체 및 어업인과 유관기관에게 명확한 정보를 제공해 주자는 주장이 제기되어 논의가 이루어짐
- 그러나 다수의 위원들이 현실적으로 해상에서의 구분이 가능하고 어업인들이 이를 준수할 수 있는 지에 대해 회의적이라는 지적이 많았음

○ 선복량제도의 개선에 대한 검토

- 어업별 선복량 범위내에서 증톤을 허용하는 방안에 관해서 논의가 이루어 졌으며, 연근해어선의 총 선복량을 설정하고 이를 기초로 어업별로 세분화하여 선복량의 범위내에서 증톤을 허용하는 방안이 논의되어짐
- 총 선복량 범위내에서 지자체 단체장이 허용하는 방안은 연안과 구획어업은 총 선복량만을 법령으로 규정하고 그 범위내에서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 허용하는 방안을 토의

○ 허가어업의 허가우선순위 제도개선 방안에 관한 검토

- 어업허가 우선순위 법제화에 관한 논의가 이루어졌으며, 현행 수산업법 제41조 제4항에서는 어업허가의 우선순위에 대한 결정은 허가관청에 위임하고 있는 실정이고,

- 위임을 받은 대부분의 지방자치단체가 위임받은 사항에 대해 세부적인 규정을 마련하고 있지 못하고 있다는 문제점 제기
- 이에 따라, 허가의 우선순위에 관한 규정을 지침의 형태로 규정을 만들어 놓지 못하면 허가어업의 행정처분의 남용과 혼선의 여지가 있을 수 있으므로 제도화에 대한 공감대가 형성되어짐

<표 2-8> 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP

어업제도개혁 전문가 WORKSHOP	일시	2011년 11월 24(목)~25일(금)
	장소	서울교육문화회관 금강홀 C
	주요 논의내용	<ul style="list-style-type: none"> - 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환 - 면허어업 우선순위 재정비 - 어업면허 유효기간 재조정 - 면허어장 생산성 표준화 기준 마련 - 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화 - 어장공영제 도입을 통한 어장이용 제도 개선 - 연근해어업의 재분류 - 선복량제도의 개선 - 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입 - 허가어업의 허가우선순위 제도개선
	참석자 수	18명

3. 위원회 논의 세부안건 및 결과

가. 면허어업 소위원회

1) 1차회의

가) 회의 개요

- 일시/장소 : 2011. 4. 11(월), 14:00 한국수산회 수산정책연구소 14층
- 참석(8명) : 이광남(한국수산회 수산정책연구소장), 한규설(중앙수산조정위원회), 임정수(한국수산업경영인중앙연합회), 송효진, 유승완(수협중앙회), 강성중(부산광역시 수산정책과), 정진호, 최진영(한국수산회 수산정책연구소)

나) 회의 안건

- 발제자 안건 및 발제내용
- 회의참석자 변동 및 대리참석 관련
- 면허신고어업 소위원회 운영방안
- 2011년 어업의 기본제도개선 연구방향 논의 등

다) 회의 결과

- 발제안건 관련 위원회 위원님들의 의견 수렴
 - 각 소속되어 있는 업무로 인하여 위원님들의 모두 발제가 어려울 것으로 판단되므로 발제 가능한 위원들이 발제를 준비하고 차후 의논하기로 함
 - 다음 소위원회 회의 시 양식어업에 있어서의 금융부담 개선 발제 안건에 대한 논의가 있었고, 이에 대해 수협의 신용부문의 협조가 필요하다는 다수 의견

- 회의 참석자 변동 및 대리참석 관련
 - 본 소위원회 참석 시 위원님들의 참석이 어려운 상황이 발생할 수 있으므로 회의개최 일주일전 통보 요망
 - 소위원회 참석통보를 받고도 발제 및 안건들을 준비가 되어져 있지 않거나 해당 위원의 개인적인 사정으로 불참할 경우 회의 진행이 어려울 수 있으므로 불가피하게 일주일전으로 확인을 하여 다음 발제 위원님의 조속한 정보 전달필요
- 소위원회 참석 불가시 대리참석 가능(단, 해당 관련 부서로 한정)
 - 기존 위원님의 참석이 어려우면 대리참석이 가능하나 본 위원회에서 다루는 안건과 관련되어 있는 분으로 한정 함
- 소위원회 회의 진행시 위원님들의 일정한 참석요청
 - 회의를 진행함에 있어 위원님들의 불참석이 늘어날 경우 회의진행에 지장을 초래할 수 있으며, 또한 회의안건에 대한 의견수렴이 어려울 수 있으므로 일정한 참석을 전제로 함

라) 향후 계획

- '11년도 어업기본제도 면허소위원회 회의개최 일정의 확정
- 소위원회 발제자 선정 및 발제안건 관련하여 심도있는 논의를 통해 발제자 선정과 발제안건 선정에 있어서 기존 연구를 바탕으로 현실성 있는 결과를 도출

2) 제2차 회의

가) 회의 개요

- 일시/장소 : 2011. 5. 20(금), 14:00 한국원양산업협회 대회의실

- 참석(8명) : 이광남(한국수산회 수산정책연구소장), 한규설(중앙수산조정위원회), 정명생(KMI), 김병호(부경대학교), 송효진(수협중앙회), 강성종(부산광역시), 류민석(농림수산식품부), 임광희(농림수산식품부), 이영직(수산물품질검사원) 최진영(한국수산회 수산정책연구소)

나) 회의 안건

- 마을어장의 이용권과 갯벌어업
- 어업권어업과 허가어업의 성격

다) 회의 내용

- 소위원회 회의일정에 관한 논의
- “마을어장의 이용권과 갯벌어업”에 대한 논의
- “어업권어업과 허가어업의 성격”에 대한 논의

라) 회의 결과

- 면허어업 이용권으로 전환 시 단계별 접근 필요
 - 면허어업은 마을어업, 양식어업(6개종류), 정치망어업 등 8개임. 이중에서 어촌계, 개인, 수협어업권으로 구분하여 단계별 접근 필요
- 1단계 : 어촌계 어업권중에서 마을어업은 평가를 통해서 이용권(허가개념)으로 하고, 양식어업중에서 해조류, 패류, 정치망어업 등은 먼저 이용권 개념으로 도입하는 것이 필요
 - ※ 어촌계 어업권
 - 마을어업 : 평가를 통해서 이용권문제 전환 검토(매매 불가능)
 - 양식어업(해조류, 패류), 정치망어업
- 2단계 : 개인어업권과 수협어업권중에서 해조류와 패류 이용권 개념으로 전환하는 방안

- 3단계 : 그이외의 어업권을 이용권 개념으로 전환
- 어촌계 어업권 유형별 평가 후, 유형별 이용권 전환 검토 필요
 - 제1유형 : 순수어촌계
 - 제2유형 : 혼합어촌계(도시 인접형)
 - 제3유형 : 연락촌락형 어촌계
 - 제4유형 : 낙도 어촌계(일부 어장이용 관리 불가능)
- 현행 관련법규 준수여부 평가 후 이용권 개념으로 전환
 - 현행 법규 준수여부를 면허 어업권자별로 평가를 한 이후, 일정한 기준을 정하여(평가 및 관리 기준 설정) 이를 위반했을 경우, 이용권으로 전환하는 방안
 - 법규 준수하는 경우 그대로 존치

나. 허가/신고어업 소위원회

1) 제1차 회의

가) 회의 개요

- 일시/장소 : 2011. 4. 27(수), 14:00 한국원양산업협회 대회의실
- 참석(8명) : 이광남(한국수산회 수산정책연구소장), 한규설(중앙수산조정위원회), 정순범(전남대학교), 차철표(부경대학교), 김현용(수협경제연구원), 김광섭(강원도환동해출장소), 이순태(한국법제연구원), 최진영(한국수산회 수산정책연구소)

나) 회의 안건

- 위원장 선출에 대한 논의

- “연근해어장의 구분”에 대한 안건
- “연근해어선 조업구역제 도입”에 대한 안건

다) 회의 내용

- 새로운 소위원회 위원장 선출
- 연근해어장의 구분에 대한 논의
- 연근해어선 조업구역제 도입에 대한 논의

라) 회의 결과

- 연근해 어장을 별도로 구분하는 것은 문제가 있음
 - 현행 관련법규상 8톤 또는 10톤미만을 연안어업이라고 하며, 그 이상을 근해어업으로 구분하여 수산정책의 기초자료로 활용하고 있는 실정임
 - 어로기술의 발달과 더불어 어선의 성능향상으로 인하여 7~8톤의 연안어선들이 일본의 근해 및 외해쪽으로 조업을 하고 있는 실정이므로 현행의 연안 및 근해를 구분하여 어선어업의 정책을 추진하는 것은 문제가 있는 것으로 지적됨.
- 연근해 어선어업을 대(大), 소(小)로 구분필요
 - 동일한 해역에서 동일한 어구어업으로 조업하는 연근해 어선에 대하여 현행의 연안 및 근해어선으로 구분하는 것보다도 일정한 규모(예, 15~20톤 기준)이상과 이하로 구분하여 정책을 추진하는 것이 바람직함.
 - 예를 들면, 선망의 경우 대형선망/소형선망, 대형통발/소형통발, 대형자망/소형자망, 대형선망/소형선망, 대형 오징어채낚기/소형 오징어채낚기 등으로 구분하는 것이 현실에 맞는 것으로 판단됨
- 연근해 어선의 허가권의 개념정리 필요
 - 현행 연근해어선의 5년간에 대한 허가는 사용권 개념인지 또는 이용권개념 및 소유권인지 대한 개념정리 필요
 - 엄격한 의미에서 현행의 연근해어선 허가제도는 배타적 이용권을 가지고 있는 성격

이 매우 높음

- 연근해어선의 조업구역제 도입방안은 중장기적으로 검토필요
 - 기본적으로 연근해어선의 공유의 비극을 해결하기 위해서는 바람직한 제도로 보이거나 현재시점에서는 여러 가지 문제가 있으므로 인하여 중장기적으로 검토 필요.
 - 홍게통발, 자망, 통발등의 경우는 회유 및 정착성 어종을 어획하는 어구어법으로 수십년동안 해당지역의 어업인들이 어장을 선점하고 있는 실정이므로 어장의 풍토(단위 면적당 생산량 균등문제)등을 고려한 시범사업을 추진할 필요가 있음
- 연근해어선의 구분을 대소로 하되, 동 내용을 중심으로 향후 회의에서 집중토의 하기로 함
 - 어장(위치), 어선규모(톤수), 어종, 어구어법등의 변수를 고려하여 조업구역 재편에 대한 심도 있는 논의를 하기로 함
 - 연근해어선의 편제를 유형으로 구분하여 대안을 제시하기로 함

마) 향후 계획

- 5월 소위원회 개최시 정순범교수등 발제계획
- 향후 허가/신고 소위원회 회의시 “연근해 어업의 재분류”에 대한 안건을 상정하여 논의할 계획임

2) 제2차 회의

가) 회의 개요

- 일시/장소 : 2011. 6. 14(화), 14:00 한국수산회 회의실
- 참석(7명) : 박재영(한국수산회 회장), 이광남(한국수산회 수산정책연구소장), 강동양(농림수산식품부 어업정책과), 류정곤(KMI), 정용균(농림

수산식품부 허베이스피리트), 김현용(수협경제연구원), 최진영(한국수산물 수산정책연구소)

나) 회의 안건

- 어선 선복량 제한 제도의 보완 검토
- 허가어업의 허가우선순위의 제도 개선
- 어업허가 일제정비제도 도입

다) 회의 내용

- 근해어선 복지공간 확보 선복량 제한 완화에 대한 논의
- 어업허가의 우선순위의 Negative approach 및 Positive approach 접근방법에 대한 논의
- 어업허가 일제갱신 및 정비제도 도입에 관한 논의

라) 회의 결과

- 연근해어선의 선복량 제한 완화 및 폐지 필요
 - 1986년도 근해어업 및 2005년 연안어업 선복량제도 도입은 2011년 현재 기준으로 보면 실효성에 문제가 있으며, 선원복지문제 및 정한수나 톤수제한 등으로도 해결이 가능함으로 현행 제도를 대폭 완화 및 폐지 필요
 - 연근해 어선감척으로 어선의 척수가 많이 줄어들음
 - ※ 제1안 : 어선감척사업이 마무리 될 때 까지 선복량제도 점차적으로 완화 필요
 - 제2안 : 2012년부터 선복량제도 폐지
- 기관 및 마력 제한 및 무동력선 폐지 필요
 - 기관 및 마력의 제한 필요하며 유예기간을 두어, 어업종류별 제한을 두는 것을 검토할 필요가 있음
 - 2011년 현재, 무동력선이 존재하는 것은 문제가 있으므로 이를 폐지하는 것이 필요

- 연안통발, 연안자망, 연안들망, 연안복합, 새우조망, 실뱀장어안강망, 패류형망 등(어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 별표 2)
- 연근해어선 허가 여유가 없는 상황에서 우선순위 불필요 및 허가정수 재조정
 - 현재 상황에서는 신규어선 허가가 어려운 실정임으로(정한수 및 어선감척 지속) 허가가 우선순위의 검토가 불필요하나, 향후 허가의 여력이 있을 경우를 고려하여 우선순위 제시
 - 수산계고등학교 졸업, 수산관련 기술자격증 소지자 등
- 신규 허가의 여유가 있을 경우, 허가정수 이외의 신규허가 별도로 관리 필요
 - 현행 제도하에서는 신규 진입 불가
 - 국가에서 철저한 관리를 전제로 신규허가 별도 관리 필요
- 허가정수 재조정 및 불법어선 연속허가 제한
 - 어선감척이 많이 진행된 상황에서 연근해 허가정수 빠른 시간내 재조정 필요
 - 수산업법 위반횟수가 많은 어선의 허가제한 제도 도입 필요
 - 교육의무화, 3진아웃제 등과 병행
- 어업허가의 일제 갱신제도 법제화 필요
 - 연근해어업 허가의 유효기간의 통일화를 기하기 위해 일정시기에 일괄적 재발급하는 일제 갱신제도 법제화 필요
 - 무조업선 및 불법어선 정리, 허가기간 만료 시기 인지 못하여 생기는 어업인 불편 해소 등
- 어업허가 일제정비의 경우는 장관이 필요시 할 수 있도록 함
 - 5년 단위 실시 필요(2015년, 2020년, 2025년 등)

마) 향후 계획

- 관련 자료 어업정책과로부터 협조 받아 보완하고 추후 다시회의 하기로 함
- 지금부터는 연구팀에서 발제를 하고 전문가 집중토론 중심으로 회의를 진행하여 가시적인 성과를 도출하기로 함

다. 전문가 집중토론회

1) 제 1차 회의

가) 회의 개요

- 일시/장소 : 2011. 6. 16(수), 14:00 한국수산회 회의실
- 참석(4명) : 박재영(한국수산회 회장), 이광남(한국수산회 수산정책연구소장), 차철표(부경대학교), 최진영(한국수산회 수산정책연구소)

나) 회의 안건 및 내용

- 면허어업 일제정비 도입
- 선복량제도 도입 보완

다) 회의 결과

- 면허어업일제제도 정비 도입 현황 및 문제점 검토
 - 현행법 상 면허어업제도의 문제점 및 어장관리법상의 운영상의 문제등에 대한 집중 검토. 면허어업의 경우 여러 가지 제도적 장치와 더불어 평가를 통한 개선방안 논의
- 선복량제도의 설정경과 및 현행 제도상의 비교
 - 1986년 및 2005년도의 각각 근해 및 연안어업의 선복량제도가 도입되었으나, 현재는 여러 가지 문제가 있으므로 개선하는 것이 필요함

2) 제 2차 회의

가) 회의 개요

- 일시/장소 : 2011. 7. 8(목), 14:00 한국수산회 회의실
- 참석(5명) : 박재영(한국수산회 회장), 이광남(한국수산회 수산정책연구소장), 정진호(한국수산회 수산정책연구소), 차철표(부경대학교), 최진영(한국수산회 수산정책연구소)

나) 회의 안건 및 내용

- 면허어업의 우선순위 문제
- 면허어업 유효기간 재검토

다) 회의 결과

- 면허어업 우선순위 검토
 - 한·일간의 면허어업 우선에 대한 비교 검토와 더불어 시나리오별 개선방안에 대한 논의 등
 - 어업제도 개편방안이 서로 연계가 되어 있으므로 이를 고려한 집중토론이 필요하다는 문제 제기
- 면허어업 유효기간 재검토
 - 현행 면허어업제도의 역사적고찰 및 개선방안에 대한 다양한 의견 개진
 - 개선방안 시나리오별 장단점 및 기대효과에 대한 논의

3) 제 3차 회의

가) 회의 개요

- 일시/장소 : 2011. 8. 10(수), 14:00 한국수산회 회의실
- 참석(9명) : 박재영(한국수산회 회장), 이광남(한국수산회 수산정책연구소장), 라인철(농림수산식품부 어업정책과장), 강동양(농림수산식품부 어업정책과), 김병호(부경대학교), 차철표(부경대학교), 이영직(수산물품질검사원), 정도훈(한국수산회), 최진영(한국수산회 수산정책연구소)

나) 회의 안건

- 어업의 기본제도에 관한 연구 전반적인 내용

다) 회의 내용

- 면허/허가어업의 전반적인 내용
- 신고어업의 전반적인 내용

라) 회의 결과

- 면허어업제도의 존속이 불가피한 경우.
 - 어업경영이 부실한 생산성표준기준제를 통해 목표 미달자에 대한 퇴출방안 강구
 - 면허권 관리강화로 인해서 면허취소를 통해 신규어업권의 진입을 활성화할 필요성이 있음
- 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환
 - 구체적인 행정처분에 대한 명확한 규정을 정립하여, 현행 평가제도 후 권리개념을 이용개념으로 특별조문을 마련하여 기재하고 배제대상에 대한 조항을 신설하는 방

안을 마련할 필요성이 있음

○ 연근해어업의 재분류에 관한 방안

- 연안어업 및 근해어업의 재분류에 관한 명확한 기준의 근거를 마련할 필요성이 있으며, 시도별 경계구역을 규정할 필요성이 있음

○ 선복량제도의 보완

- 어선별 규모에 따라서 선복량을 제한할 필요성을 검토하여 자원관리측면을 강조하며, 어업기술 발전을 저해요소를 최소화 시키는 방안을 검토
- 어선에 승선하는 선원들의 복지문제에 관한 문제로 접근할 필요성이 있음
- 업종별 선복량 제도에 대한 마력수 제한을 통해 규제하는 방안 검토

○ 허가어업의 허가우선순위 제도개선

- 5년마다 허가 일제정비를 통하여 허가 정수를 조정하는 방안 검토할 필요성이 있음
- 귀속적 재량행위로 인해서 허가여유에 대한 우선순위를 검토하는 방안을 마련할 필요성이 있음
- 허가정수 재조정 및 불법어선 연속허가 제한에 대해서 허가 정수 재조정을 통하여 유희어선 및 조업현황을 판별하여 허가정수 재조정을 마련할 필요성이 있음

○ 어획노력가능량 제도 도입

- 업종별 어구·어법 기준의 어종별 어획량을 파악하여 TAE(Total Allowable Effort)를 설정하여, 어획노력량의 증가 및 수산자원의 남획을 방지할 필요성이 있음

4) 제 4차 회의

가) 회의 개요

○ 일시/장소 : 2011. 8. 22(월), 14:00 한국수산회 회의실

○ 참석(3명) : 박재영(한국수산회 회장), 이광남(한국수산회 수산정책연구소장),

최진영(한국수산회 수산정책연구소)

나) 회의 안건 및 내용

- 어업제도개혁위원회 안건 상정

다) 회의 결과

- 면허어업의 경우 일제정비 및 우선순위 유효기간 등에 대한 검토
 - 회의안건 상정에 대한 면허어업의 안건내용 및 이에 따른 현황 및 문제점과 개선방안에 대한 협의
- 허가어업의 회의안건 상정과 세부내용 검토
 - 선복량제도에 대한 현황과 문제점을 검토하고 개선방안에 대한 세부내용 협의

라. 어업제도반 특별 T/F팀 회의

1) 회의 개요

- 일시/장소 : 2011. 10. 6 (목) 10:00~12:00
- 참석(12명) : 이영직(농림수산식품부 허베이스피리트), 이광남(한국수산회 수산정책연구소), 이세오, 김옥식, 오성현, 유민석, 강동양(농림수산식품부 어업정책과), 송효진, 조용준(수협중앙회), 최진영(한국수산회 수산정책연구소), 최덕부, 정길수(양식산업과)

2) 회의 안건 및 내용

- 어업제도개혁위원회 회의 안건에 대한 논의 및 토의

3) 회의 결과

- 각각의 개선방안별 구체적인 목적과 목표제시 필요
 - 개선방안별로 제도개혁에 대한 구체적인 목적과 언제까지 무엇을 어떻게 할 것인지에 대한 목표제시 보완 및 논의
- 개선방안에 대한 구체적인 접근방법 보완 필요
 - 개선방안별로 구체적인 세부 로드맵과 더불어 기관별 역할과 기대효과 등에 대한 세부적인 보완 필요

제2절 도출과정상 한계

- 어업기본제도 개선방안 도출에 있어서 본 연구의 한계점으로는 첫째, 모든 관련 집단 의견 포함 미흡으로 주요 연구방법에서 위원회 및 전문가 토론회 등을 통하여 개선방안을 도출하는데 있어서 다수의 전문가가 수용 가능한 개선안을 채택하였으며, 소수의 의견에 대한 포함이 미흡한 실정임
- 둘째, 제도개선 추진체계의 명확화에 대한 미흡은 본 연구는 연속과제로 주요 개선안의 목적, 개선방향, 기대효과 등에 중심이 맞추어져 세부적인 추진체계 및 이에 대한 분석적 부분이 미흡한 실정임. 이는 향후 2차년도 연구 등에서 보완될 예정임
- 셋째, 관련인 제도순응에 대한 사회적 비용 발생에 대한 조사가 부족함. 본 연구에서 제안된 제도개선방안별 실제 정책의 관련인인 어업인에 대한 인식, 순응비용 등을 파악해야 하나, 개선안이 모두 정책에 반영되지 못하는 점과 본 개선안이 매우 민감한 점을 고려하여 직접적 어업인에 대한 조사는 배제되었음
- 넷째, 제도개선 기대효과의 계량적 추정 미흡은 향후 개선안의 확정 및 추진 절차 등이 명확화 된 이후에 실시되는 것이 타당할 것으로 판단됨



<그림 2-2> 어업제도 개혁 도출과정의 한계점

제3장 우리나라 어업제도 현황 분석

- 본장에서는 우리나라 어업제도 중 면허, 허가, 신고어업 등에 대해 전반적이고 일반적인 현황에 대해 분석하였음. 본장에서는 구체적인 개선방안을 도출하기 위한 전단계로 법제도적인 측면을 중심으로 기술하였음

제1절 면허어업제도

1. 면허어업제도

가. 어업면허제도의 취지

- 면허어업의 대상이 되는 어업은 어장을 배타적이고 독점적으로 이용을 보장하지 않으면 이루어질 수 없는 어업임
- 이러한 어업에 대해서 행정청이 특정인에게 면허를 주고 피면허자로 하여금 그 어업에 방해가 되는 행위를 배제하여 그 수면을 독점할 수 있도록 한 것이 면허제도의 취지임
- 면허어업은 고래부터 관습적으로 이용해 오던 연안어장의 이용 관계를 그대로 인정한 법적 추인과 동시에 근대법체계에 있어서 권리개념의 한 범주에 포함시킨 것임
- 다시 말해서, 면허어업은 어구·어법의 성격상 일정한 해역을 배타 독점적으로 이용할 필요가 있거나 영세한 어업인의 생존을 보장하기 위한 사회 정책적인 필요에 의하여 도입된 제도임

나. 어업권의 의의

- 면허어업은 일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분의 바탕 위에서 행하는 어업이며, 어업의 면허에 의해 부여된 권리가 어업권으로 면허어업이 권리에 기초하여 영위된다는 점에서 여타 어업과 다른 점임
- 어업권이라 함은 수산업법 제8조의 규정에 의하여 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리임. 어업권은 단순히 수면을 배타적으로 점유하는 것뿐만 아니라, 그 특정수면, 수중, 수저에 있는 어업권의 객체를 포획 또는 채취하여 이익을 추구하는 권리인 것이 특질이며, 어업권자는 일정한 어장에서 특정어업의 독점관리권과 정해진 수면의 배타적 이용권을 가짐

다. 면허어업의 종류

1) 정치망어업

- 정치망어업(定置網漁業)이라 함은 일정한 수면을 구획하여 대통령령이 정하는 어구를 정치하여 수산동물을 포획하는 어업을 말함. 정치망은 일반적으로 원망부(垣網部)와 신망부(身網部)로 구성되기 때문에 어구를 설치할 수 있는 어장구역을 정하여 면허됨
- 대형 정치망어업 : 10헥타아르 이상의 구획된 수면에 대부망·대모망·개량식 대모망·낙망·각망·팔각망·소대망·죽방렴 기타 농림수산식품부장관이 정하여 고시하는 정치성 어구를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업
- 중형 정치망어업 : 5ha 이상 10ha 미만의 구획된 수면에 대부망·대모망·개량식 대모망·낙망·각망·팔각망·소대망·죽방렴 기타 농림수산식품부장관이 정하여 고시하는 정치성 어구를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업
- 소형 정치망어업 : 5헥타아르 미만의 구획된 수면에 대부망·대모망·개량식 대모망·낙망·각망·팔각망·소대망·죽방렴 기타 농림수산식품부장관이 정하여 고시하는 정치

성 어구를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업

- 정치망어업은 그 어업권을 보호하기 위하여 어장구역 외부의 일정수역에 대해 보호구역을 두고 있으며, 보호구역 안에서는 당해 시설물을 훼손하거나 어업권 행사에 방해가 되는 행위를 금지하고 있음
- 그 구체적인 내용은 ① 어망을 사용하여 행하는 어업 ② 불빛 또는 음향 등을 이용하여 수산동식물을 유인하거나 몰아서 행하는 어업 ③ 통발·연승 등의 어구를 설치하거나 끌어구류 또는 잠수기를 사용하여 행하는 어업 등임

2) 해조류양식어업

- 해조류양식어업이란 일정한 수면을 구획(區劃)하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 하여 해조류를 양식하는 어업
 - 수하식 양식어업 : 수하식 양식어업이란 수중에 대·지주·뜸·밧줄 등을 이용한 시설물을 설치하여 해조류를 양식하는 어업
 - 바닥식 양식어업 : 바닥식 양식어업이란 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식 시설 등을 하여 해조류를 양식하는 어업

3) 패류양식어업

- 패류양식어업이라 함은 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 하여 패류를 양식하는 어업
 - 가두리양식어업 : 수중에 뜬그물 등을 이용한 가두리시설을 하여 패류를 양식하는 어업
 - 수하식양식어업 : 수중에 뜬·밧줄·채롱 등을 이용한 시설물을 설치하여 패류를 양식하는 어업
 - 바닥식양식어업 : 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 하여 패류를 양식하는 어업

4) 어류 등 양식어업

- 어류 등 양식어업은 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용 또는 수중에 필요한 시설을 하거나 기타의 방법으로 패류외의 수산동물을 양식하는 어업
 - 가두리양식어업 : 수중에 뜬·그물 등을 이용한 가두리시설을 하여 어류 등을 양식하는 어업
 - 축제식 양식어업 : 수면에 제방을 쌓아서 어류 등을 양식하는 어업
 - 수하식 양식어업 : 수중에 뜬·밭줄·채롱 등을 이용한 시설물을 설치하여 어류 등을 양식하는 어업
 - 바닥식 양식어업 : 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식 시설 등을 하여 어류 등을 양식하는 어업

5) 복합양식어업

- 복합양식어업은 해조류양식어업 내지 어류 등 양식어업 및 협동양식어업을 제외한 어업으로서 양식어장의 특성 등을 고려하여 해조류양식어업 내지 어류 등 양식어업의 서로 다른 양식어업 대상품종을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업
 - 수하식양식어업 : 수중에 대·지주·뜸·밭줄 등을 이용하여 종류가 다른 해조류나 패류 등 수산동식물을 2종이상 복합적으로 양식하는 어업
 - 바닥식양식어업 : 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설등을 하여 종류가 다른 해조류나 패류등 수산동식물을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업
 - 혼합양식어업 : 가두리양식어업, 수하식양식어업 및 바닥식양식어업의 양식방법을 혼합하여 2종 이상 품종을 복합적으로 양식하는 어업
 - 축제식양식어업 : 수면에 제방을 쌓아서 어류나 갑각류 등 수산동식물을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업

6) 협동양식어업

- 협동양식어업은 일정한 수심 내의 수면을 구획하여 해조류양식어업 내지 복

합양식어업(해조류양식어업, 패류양식어업, 어류 등 양식어업, 복합양식어업)의 방법으로 양식하는 어업

- 협동양식어업은 어촌계, 지구별 수협, 영어조합법인만이 면허를 취득할 수 있으며, 영어조합법인의 조합원이 협동양식어업권을 취득하려면 협동양식어업의 면허를 받고자 하는 수면을 구역으로 하는 어촌계의 계원이거나 또는 어촌계 구역 안에 주소를 가진 지구별 수산업협동조합의 조합원인 경우에 해당되어야 함
- 협동양식어업을 면허할 수 있는 어장수심의 한계는 최간조시의 평균수심 5미터 이상 10미터 미만(강원도, 제주도 및 경상북도의 경우에는 7미터 이상 15미터 미만)임

7) 마을어업

- 마을어업이란 일정한 수심이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업을 말함. 마을어업은 일정한 지역 안에 거주하는 어업인의 공동이익을 증진하기 위하여 어촌계 또는 지구별 조합에 한하여 면허한다고 규정함으로써 마을어업의 법률적 지위와 마을어업의 성격을 밝히고 있음
- 마을어업의 어장수심의 한계는 최간조시의 평균수심 5미터 이내(강원도·경상북도 및 제주도의 경우에는 7미터이내)임. 그리고 어장수심 한계 안의 수면이라 하더라도 원거리에 위치한 낙도 또는 무인도와 연결된 수면에 대하여는 농림수산식품부령이 정한 경우를 제외하고는 마을어업이 면허되지 않음

8) 외해양식어업

- 외해의 일정한 수면을 구획하여 수중 또는 표층에 필요한 시설을 설치하거나 그 밖의 방법으로 수산동식물을 양식하는 어업

라. 면허의 우선순위

1) 의의

- 어업의 면허는 어장을 기본적 요소로 하고 있기 때문에 면허 대상자를 선별 하여야 하고 그 면허의 대상자를 선별하기 위해 정해진 일정한 기준과 조건 이 면허의 우선순위임
- 우선순위 규정은 어업을 생업으로 하는 영세어업인의 보호와 유효기간 만료 로 인하여 어업권이 소멸되는 어업권자를 보호하는 것뿐만 아니라, 어업을 산업으로서 발전시킨다는 취지에서 도입되었음
- 수산업법상 우선순위제도는 선원주의가 아니라 소정의 법정요건을 구비한 자를 선순위로 하고 있으며, 우선순위에 관한 규정과 면허의 금지에 관한 규정은 재량행위가 아닌 기속행위임

2) 우선순위의 형태

- 우선순위는 어업자 개인의 경험, 근로조건, 경영 정도, 지역 어업인의 참여 정도 등을 기초로 정해지는 일반 우선순위와 당해 어장에 소재하는 그 지역 어업인의 공동이익을 위하여 공동경영의 필요가 있다고 인정할 때에는 그 구역 내에 주소를 가진 어업인이 조직화하는 법인이 일반 우선순위에 우선 하는 특별 우선순위가 있음
- 일반적 우선순위는 수산업법 제13조에서 규정하고 있고, 특별우선순위는 수 산업법 제9조에서 규정함

3) 수산업법상 우선순위

- ① 수산기술자로서 그 신청한 어업과 같은 종류의 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안 그 신청한 어업과 같은 종류의 어 업을 경영하였거나 이에 종사한 자

② 수산기술자로서 연안어업 또는 구획어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외) 연안어업 또는 구획어업을 경영하였거나 이에 종사한 자

③ 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자

4) 동순위자간의 우선순위

① 그 신청 당시 또는 「어장관리법」에 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 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자

③ 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자

5) 동순위자간의 우선순위자 사이의 우선순위

① 면허를 받으려는 수면이 있는 시·군 또는 자치구에 1년 전부터 계속하여 주소리를 두고 있던 자

② 면허를 받으려는 수면이 있는 시·군 또는 자치구와 연결하는 시·군 또는 자치구에 1년 전부터 계속하여 주소리를 두고 있던 자

③ 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자

6) 특별우선순위

○ 마을어업의 어장 안에 있는 경우, 만조 때 해안선에서 500미터(서해안은 1천미터) 안의 수면으로서 해당 시·군·구수산조정위원회가 어업조정을 위하여

필요하다고 인정하는 경우 및 대단위개발수면에 해당하는 수면에 어업권을 가지고 있는 자가 그 어업권의 유효기간이 끝나기 전에 그 어업권을 포기하는 것을 조건으로 하여 어업권의 유효기간이 끝난 자가 없는 다른 수면에 대하여 새로 같은 종류의 어업면허를 받으려는 때에는 우선순위 규정에도 불구하고 이를 제1순위로 함

- 마을어업의 우선순위는 어촌계, 지구별수협, 해조류양식어업 등의 면허의 우선순위는 그 수면에서 가까운 어촌계, 영어조합법인 또는 지구별수협의 순위로 함
- 협동양식어업면허의 우선순위는 이전·분할 등 농림수산식품부령으로 정하는 경우 외에는 어촌계, 영어조합법인 또는 지구별수협의 순위로 함
- 우선순위를 정하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 우선순위에서 배제할 수 있음(이 경우 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 함)
 - ① 해당 어업의 어장에서 이 법 또는 「어장관리법」을 위반하거나 이 법 또는 「어장관리법」에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자
 - ② 해당 어업의 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 매우 부실하다고 인정되는 자
 - ③ 해당 어업권을 취득하였다가 정당한 사유 없이 양도한 자
 - ④ 제79조제1항제1호에 해당하는 사유로 어업권이 취소되어 손실보상을 받은 자. 다만, 손실보상 당시 다른 어업권을 이미 취득하였거나 보상받은 뒤 제21조제1항 단서에 따라 어업권을 이전·분할받은 경우 각 어업권의 유효기간이 끝나 새로 어업면허를 신청하는 때에는 우선순위에서 제외할 수 없음

7) 외해양식어업면허의 우선순위

- ① 농림수산식품부장관이 승인한 외해양식 시험어업을 경영하였거나 경영하고 있는 자
- ② 내만(외해양식어장을 시설할 수 있는 수면기준에 미치지 못한 해역을 말한

다)에서 양식어업을 경영하고 있다가 외해로 이설하고자 하는 자

- ③ 내만의 어류등양식어업권(가두리어류양식어업에 한한다)을 매입하여 외해로 이설하고자 하는 자
- ④ 제2호 및 제3호 외의 자 중에서 어업인, 어업법인, 지구별·업종별 수산업협동조합, 어촌계 또는 외해양식어업을 경영하고자 하는 자로서 중앙수산조정위원회가 농림수산식품부령으로 정하는 기준에 따라 심의·선정한 자
 - 제1항 각 호의 같은 순위자 사이의 우선순위에 관하여는 어업의 여건 등을 고려하여 농림수산식품부령으로 정함
 - 우선순위 배제에 관하여는 제13조제7항을 적용함

마. 면허제한구역 등에 대한 한정어업면허

- 어업이 제한된 구역이나 어업면허가 취소된 수면에 관계 행정기관의 장과 협의하거나 승인을 받아 따로 면허기간 등을 정하여 어업면허(이하 "한정어업면허"라 한다)를 할 수 있음
- 시장·군수·구청장은 한정어업면허를 할 때 관계 행정기관이 다른 법령에 따른 보상을 배제하는 조건으로 협의하거나 승인할 때에는 그 조건을 붙여 면허하여야 함

바. 어업면허의 유효기간

- 어업면허의 유효기간은 원칙적으로 10년이며, 단, 다른 법령의 규정에 의하여 어업행위가 제한 또는 금지되는 수면의 경우와 수산자원보호 및 어업조정상 필요하여 대통령령이 정하는 경우에는 10년 이내로 할 수 있음
- 시장·군수·구청장은 위의 단서의 경우, 공익상 필요한 경우 및 법령을 위반

한 경우를 제외하고는 어업권자의 신청에 의하여 면허기간이 만료된 날로부터 10년의 범위 안에서 유효기간의 연장을 허가하여야 함(기속행위). 이 경우 10년의 범위 내에서 수차에 걸쳐 연장허가를 할 수 있음

사. 어업권의 취득과 성질

1) 어업권의 취득과 성질

- 어업면허를 받은 자와 어업권을 이전 또는 분할 받은 자는 어업권원부에 등록을 함으로써 어업권 취득
- 어업권은 물권으로 하며, 이 법에서 정한 것 외는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용
- 민법 중 질권에 관한 규정은 어업권과 이를 목적으로 하는 권리에 적용하지 아니 함
- 비법인어촌계가 취득한 어업권은 이를 어촌계의 총유(總有)로 함

2) 어업권의 이전·분할 또는 변경

- 어업권은 이전·분할 또는 변경할 수 없음. 다만, 「어장관리법」에 따른 어장정화·정비에 따라 변경하는 경우, 어업권(마을어업권은 제외한다)을 등록한 후 어업을 시작한 날부터 1년이 지난 후 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 인가를 받은 경우, 법인의 합병 또는 상속으로 이전하거나 분할하는 경우에는 각각 어업권을 이전·분할하거나 변경할 수 있음
- 어촌계나 지구별수협이 가지고 있는 어업권은 어촌계 또는 지구별수협의 합병, 분할, 업무구역의 변경 또는 상호 합의에 따라 어촌계와 어촌계 사이,

지구별수협과 지구별수협 사이 또는 어촌계와 지구별수협 사이에 서로 이전하거나 분할하는 경우에는 그 어업권을 이전하거나 분할할 수 있음

3) 어업권의 재산권적 특질

- 어업권은 물권이므로 객체에 대한 직접적인 배타적 지배권임을 본질로 하며, 타물권과 같이 우선적 효력과 물권적 청구권이라는 권능을 가짐
- 내용이 충돌하는 어업권 상호간에 효력은 어업권 구성의 시기에 따라 결정됨. 어업권이 이미 성립한 동일 어장에서 동일 내용의 어업권은 양립할 수 없음
- 물권적 청구권은 반환청구권, 방해제거 청구권, 방해예방 청구권을 그 내용으로 하며, 어업권이 물권적 청구권을 가지고 있는 점이 허가어업이나 신고어업과 다른 점임

아. 어업권자의 권리와 의무

1) 어업권자의 권리

- ① 어업권자는 면허된 어업에 필요한 범위 내에서 공유수면관리 및 매립에 관한 법률에 의한 행위가 허용(법 제18조)
- ② 어업권자는 타인의 토지 또는 공작물 기타 토지의 정착물을 사용하거나 죽목 또는 토석(土石)의 제거를 제한할 수 있음
- ③ 어업권자는 타인의 토지에 출입하거나 지장이 되는 죽목을 벌채할 수 있으며, 기타 장애물을 제거할 수 있음(공용부담권)
- ④ 어업권자는 수산업협동조합에 가입하고 있지 않은 경우 수산업협동조합 조합원이나 준조합원으로 가입할 수 있으며, 또 특정어업을 경영하는 어업권

자는 또는 전국을 업무구역으로 하는 업종별 수산업협동조합을 설립하거나 가입할 수 있음

2) 어업권자의 의무

- ① 어업경영의무: 어업권자는 그 어업권을 취득한 날로부터 1년 이내에 어업을 개시하여야 함
- ② 휴업신고의무: 1년 이상 휴업하고자 할 때에는 미리 관계관청에 신고하여야 하며, 그 기간은 2년을 초과하지 못함
- ③ 피감독의무: 관계행정청의 감독을 받을 의무부담(공동어업에 관한 규정의 인가, 어업조정에 관한 명령, 어업에 관한 감시 등)
- ④ 자원의 보호의무: 마을어업권자는 수산동식물의 번식 보호를 위하여 매년 1회 이상 수산종묘를 살포하여야 함
- ⑤ 어장청소의무: 양식어업권자는 어업권을 취득한 날로부터 3년마다 1회 이상 어장청소
- ⑥ 시설물 철거의무: 어업권이 소멸된 때에는 일정기간 안에 그 어장 또는 수면에 설치한 시설물 또는 양식물을 철거
- ⑦ 자원의 조사 및 보고의무: 어업권자는 조업상황, 어획실적, 판매실적을 면허관청에 보고해야 함

자. 어업권의 제한

1) 질권설정의 금지

- 어업권은 권리자 자신이 용익하도록 하려는 취지에서 질권설정을 금지하고

있음. 만약 어업권에 질권을 설정하게 되면 질권자에게 그 어업권의 점유를 옮기지 않으면 안 되며, 권리의 점유를 옮기게 되면 어업권자가 어업권을 행사할 수 없게 됨

- 이와 같이 어업권을 불완전한 상태로 둔다는 것은 면허의 취지에 반할 뿐만 아니라, 오래 동안 휴업하는 경우와 같이 폐해가 발생하기 때문에 이를 금지하고 있음

2) 어업권의 포기에 의한 제한

- 어업권이 다른 권리의 목적으로 되어 있을 경우에 그 권리가 등록되어 있으면 그 등록한 권리자의 동의를 받지 않고서는 이를 포기할 수 없으며, 어업권은 포기함으로써 완전히 소멸됨
- 그러나 어업권을 목적으로 하는 저당권자들이 따로 있을 경우에는 권리의 포기로 말미암아 그 저당권은 상실됨. 그렇기 때문에 재산권으로서의 어업권의 가치를 확보하기 위하여 어업권은 등록한 권리자의 동의 없이 포기할 수 없도록 규정하고 있음

3) 어업권의 지분처분 또는 담보에 대한 제한

- 어업권을 공유할 경우에는 토지소유권을 공유하는 것과는 달리 어업을 영위하기 위해서는 특히 상대방의 자산·신용·기술까지도 공유관계의 요건으로 할 만큼 중요시하는 경우가 많음
- 이런 실정을 고려하여 공유자 일방이 임의로 그 지분을 처분하여 탈퇴하거나 또는 담보하여 후일에 그 지분이 경매되거나 타인에게 옮겨지게 되면 어업경영에 지장을 가져오는 일이 있기 때문에 공유자의 지분의 처분과 담보에 있어서는 다른 공유자의 동의를 얻도록 하여 공유자에게 어업권의 지분의 처분을 제한하고 있음

4) 마을어업권의 이전·담보·임차에 대한 제한

- 어촌계나 지구별수협이 가지고 있는 어업권은 담보로 제공할 수 없음. 이 어업권은 원래 일정한 지역 내에 거주하는 어업자의 공동이익을 도모할 목적으로 지선어업자에게 지선에 있는 정착성 수산동식물을 안전하게 채취·포획할 수 있도록 하기 위하여 지선수면을 점유하도록 하는 데 그 목적이 있는 어업이므로, 이를 임의로 처분함은 물론 이전·담보·임차를 한다는 것은 마을어업을 제정한 근본 취지와 면허를 인정한 입법 정신에도 위배되는 것이므로 수산업법에서 금지하고 있음

5) 타인 지배의 금지

- 수산업법은 어업권을 권리자 자신이 용익하도록 함과 동시에 어업권의 단순한 이권화를 막고 실제 어업자에게 어업권을 고착시키기 위하여 타인지배의 금지 규정을 두고 있음
- 그리고 어업면허의 관리 등에 관한 규칙에서 타인 지배의 한계를 당해 어업의 경영에 있어서 순이익의 100분의 50이상을 타인이 차지하는 경우와 어업의 면허를 받은 후에 그 어구·어선 또는 시설이 타인의 소유 또는 점유에 속하게 되는 경우라고 규정하고 있음

6) 어업권의 임대차 제한

- 어업권을 임대차의 목적으로도 할 수 없음. 종전에는 어업권을 임대차할 수 있었으나, 1990년 8월 개정 수산업법에서는 임대차를 금지하였는데, 이것은 어업권의 단순한 이권화를 막고 실제 어업자에게 어업권을 고착시키기 위함임

7) 입어의 제한

- 마을어업의 어업권자는 입어자에게 어장관리규약으로 정하는 바에 따라 해당 어장에 입어하는 것을 허용하여야 함. 이 경우 어업권자와 입어자는 협

의에 따라 수산동식물의 번식·보호 및 어업의 질서유지를 위하여 필요하다고 인정되면 어업에 대하여 제한을 할 수 있음

- 어업권자나 입어자가 협의 또는 재결을 위반하거나 입어자가 제한·조건 또는 정지를 위반하면 그 면허한 어업을 제한·정지하거나 면허를 취소하거나 입어를 제한·정지 또는 금지할 수 있음

8) 어업권 행사의 제한

- 어촌계 등의 어장관리 규정에도 불구하고 계원이나 조합원의 소득이 균등하게 증대될 수 있도록 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자에 대하여는 어촌계 또는 지구별수협의 어장에 대한 어업권의 행사를 제한하거나 금지할 수 있음

차. 어업권의 취득 및 결격사유

1) 어업권의 신청(출원)

- 어업권의 설정을 받고자 하는 자는 시장·군수·구청장에게 출원(신청)하여 면허를 받아야 함. 다만, 외해양식어업을 하려는 자는 농림수산식품부 장관의 면허를 받아야 함. 어업권의 설정 출원을 할 수 있는 자는 어업권의 향유능력을 가진 자이어야 함¹⁾
- 어업면허는 새로운 권리의 설정임에 따라 반드시 상대방의 신청에 의거 행하여지는데 이점에서 상대방의 신청없이도 행하여지는 허가와 구별됨. 위와 같은 신청에 대하여 행정청에서는 어업면허 혹은 거부의 형태로 처분을 행하는 것임

1) 어업면허의 출원과 관련하여 수산업법에서는 신청이라는 용어를 쓰고 있으나 학문상(강학상)의 출원에 해당하는 것이다.

2) 면허의 결격사유

- 어업권을 취득하고자 하는 자는 소극적으로 결격사유에 해당되지 않아야 하고, 적극적으로 일정한 자격을 갖추어야 함. 수산업법에서는 소극적인 결격사유만을 규정하고 있으나, 결격사유가 있는 자에 대한 면허처분은 당연히 무효가 됨
 - ① 어업을 목적으로 하지 아니하는 법인이나 단체
 - ② 취득한 어업권의 어장 면적과 신청한 어업권의 어장 면적을 합친 면적이 대통령령으로 정하는 면적(대한민국국민인 자, 법인 또는 단체의 경우 60헥타르) 이상이 되는 자
 - ③ 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업과 그 계열기업(해조류양식어업과 바다를 이용하는 패류양식어업 및 어류등양식어업에 한정)
 - ④ 이 법, 어장관리법 또는 어선법을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자
 - ⑤ 이 법, 어장관리법 또는 어선법을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자
 - ⑥ 이 법, 어장관리법 또는 어선법을 위반하여 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자

3) 신청에 대한 면허의 금지

- 신청에 대한 면허의 금지란 어업면허 출원에 대한 심사의 결과 어업권의 설정을 할 수 없다고 인정하여 그 신청을 거부(기각)하는 행정처분임
- 면허의 금지(不免許)사유는 상세히 명시되어 있는데, 면허의 금지사유에의 해당여부는 관계규정을 엄격히 해석하고 판단하여야 함. 왜냐하면 면허의 거부(금지)는 상대방의 권리 또는 이익을 기각·침해하는 등 불이익한 효과를 발생시키는 부담적 행정행위(금지, 취소, 철회 망라)이기 때문임
- 어업면허를 하지 아니할 수 있는 경우

- 수산자원의 증식·보호를 위하여 필요한 경우
- 군사훈련 또는 주요 군사기지의 보위를 위하여 필요한 경우
- 국방을 위하여 필요하다고 인정되어 국방부장관이 요청한 경우
- 선박항행·정박·계류 또는 수저전선의 부설을 위하여 필요한 경우
- 「해양환경관리법」에 따른 폐기물 해양배출로 인하여 배출해역 바닥에서 서식하는 수산동물의 위생관리가 필요한 경우
- 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 공익사업을 위하여 필요한 경우
- 어업활동과 관련한 안전사고의 예방 등 농림수산식품부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우

○ 2년 이내에 어업면허의 금지

- 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 어업면허를 받은 경우
- 어업권자가 휴업 신고 및 어업권 포기의 신고 또는 어업의 개시의 규정을 위반한 경우
- 어업권자가 타인지배의 금지규정을 위반하여 다른 사람에게 그 어업의 경영을 사실상 지배하게 한 경우
- 어업권자가 임대차의 금지규정을 위반하여 어업권을 임대한 경우
- 그 외에 제34조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우

카. 어업권의 변동

1) 어업권의 발생

- 어업권은 행정관청의 면허에 의해서만 발생하는 권리이므로 면허 이외의 원인으로 발생될 수 없음. 어업의 면허를 받은 자와 어업권을 이전 또는 분할 받은 자는 어업권원부에 등록함으로써 어업권을 취득함

2) 어업권의 변경

- 어업권의 변경이란 권리의 계속을 방해하지 않고서 어업권의 실질 즉, 내용을 변경한다는 뜻이기는 하나, 어업권의 실체에 아무런 변경을 가하지 않고 그 기능이 일시적으로 제한 또는 정지되는 것은 어업권의 변경에 해당되지 않음
- 어업권의 내용 중 어업의 종류, 어장의 위치와 구역을 아주 다른 것으로 변경하면 본래의 어업권과 아무런 계속 관계가 없어지므로 어업권의 변경으로 볼 수 없음. 이런 경우에는 새로이 면허를 받아야 함
- 어업권의 분할은 실제로 보아 분할할 수 있는 사항에 대해서만 분할할 수 있는 바, 실제적인 분할이 허용되지 않는 사항은 물론 분할될 수 없음. 예컨대, 양식어업 또는 공동어업은 반드시 경영상으로 보아 최소 단위로 면허한 것이 아니므로 성질상 그 어장은 분할할 수 있고, 정치망어업은 하나의 어업으로서 경영할 수 있는 최소 한도로 면허한 것이기에 그 어장은 성질상 분할할 수 없다고 봄

3) 어업권의 소멸

- 권리의 소멸에는 권리 자체가 종국적으로 소멸하는 절대적 소멸(상실)과 권리의 이전, 즉 권리주체가 변경되는 경우의 상대적 소멸이 있음

(1) 어업면허의 취소

- 면허의 취소는 면허의 효과를 취소한 후 장래에 있어 소멸시키는 처분이며, 어업면허를 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 어업면허를 취소할 수 있음. 다만, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 어업면허를 받은 경우에는 그 면허를 취소하여야 함
 - 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 어업면허를 받은 경우
 - 어업을 목적으로 하지 아니하는 법인이나 단체로 된 경우
 - 어업권자가 사전 신고 없이 1년 이상 휴업하거나 어업권을 취득한 자가 그 어업권

- 을 취득한 날부터 1년 이내에 어업을 개시하지 아니 한 경우
- 어업권자가 타인지배의 금지 규정을 위반하여 다른 사람에게 그 어업의 경영을 사실상 지배하게 한 경우
 - 어업권자가 임대차금지 규정을 위반하여 어업권을 임대한 경우
 - 위의 경우 외에 제34조제1항 각 호에 해당하게 된 경우

(2) 어업권의 포기

- 원칙적으로 권리의 포기는 자유이나 어촌계 또는 지구별 조합이 가지고 있는 어업권에 관하여는 어촌질서의 유지와 그 경영을 위하여 특별히 면허되는 것이기 때문에 다른 어업권과는 현격하게 달리 취급하고 있음. 즉 마을 어업권 자체가 이전·담보의 목적이 될 수 없는 것으로 되었음
- 마을어업권을 제외한 여타 어업권의 포기에 있어서도 등록된 권리자의 동의가 있어야만 됨. 어업권의 포기에 대하여 등록된 권리자의 동의가 없으면 포기의 의사표시를 하더라도 그 효과가 발생하지 않음. 마을어업권을 제외한 어업권은 명시적·묵시적인 포기의 의사표시, 또는 포기할 수 있는 사항이 있을 때 소멸함

(3) 존속기간의 만료

- 어장관리 차원과 공공수면의 종합적인 이용·개발을 위하여 어업권에 존속기간을 정해 두고 있는데, 그 기간은 10년 이내로 하고 있음. 이러한 존속기간이 만료됨으로써 어업권은 소멸함. 이 때 존속기간은 면허된 때 뿐만 아니라, 그 후의 연장 기간까지도 포함됨

(4) 어장의 멸실

- 어업권은 특정 수면에 한정되어 면허된 권리이기 때문에 어장은 어업권과 불가분의 관계에 있음. 이러한 어장이 토지의 융기(隆起), 토사(土砂)의 붕괴(崩壞), 유역(流域)의 변화 등의 천재지변 기타 원인으로 멸실된 경우에는 어업권은 그 목적물이 없어진 것이므로 당연히 소멸하게 됨

2. 면허어업 문제점

가. 일반적인 문제점

- 면허어업은 일정한 수면에서 특정한 어업을 배타적으로 할 수 있는 권리를 부여하는 행정처분의 바탕 위에서 행하는 어업이며, 어업의 면허에 의해 부여된 권리가 어업권이고, 면허어업이 권리에 기초하여 영위된다는 점에서 허가어업이나 신고어업과 구별됨
- 어업권은 단순히 수면을 배타적으로 점유하는 것 뿐만 아니라, 그 특정수면, 수중, 수저에 있는 어업권의 객체를 포획 또는 채취하여 이익을 추구하는 권리인 것이 특질임
- 원래 재산권은 자유로이 양도하거나 담보에 제공할 수 있는 것이 원칙이나, 어업권은 공권적 성격이 강한 사권이기 때문에 이러한 양도나 담보에 제공하는 것에 대하여 강력한 제한이 가하여져 있고 타인에게 대부하는 것도 원칙적으로 금지되어 있음
- 이와 같은 규정에도 불구하고 면허어업의 발전과 면허어업권자가 누리는 특권 때문에 면허대상자를 선별하기 위한 면허권자의 적격성에 관한 규정, 우선순위의 규정 및 면허의 연장제도에 관한 논란이 계속되고 있을 뿐만 아니라, 어업권을 둘러싼 분쟁, 수질오염, 통항권 침해 등 많은 문제점을 내포하고 있음
- 그리고 연근해 수산자원의 감소, 간척·매립으로 인한 어장상실 등 여러 가지 이유로 인하여 어업권 자체의 생산성이나 재산적 가치를 상실하였음에도 불구하고, 장차 발생될지도 모를 해양오염이나 수질오염에 따른 보상 기대 때문에 어업권을 쉽사리 포기하지 않고 그대로 방치함으로써 애초의 입법취지와는 달리 효율적인 어장관리에 장애요인으로 작용하기도 함. 따라서 이에 대한 전반적인 검토와 더불어 어업권을 둘러싼 분쟁의 예방과 그 해결방

안을 모색할 필요가 있음

- 그리고 현행 수산업법은 어업권의 행사에 제한을 가함으로써 오히려 경제적으로 약자인 어업인들이 보호받지 못하는 경우가 발생하기도 함. 예를 들어 어업의 면허를 받아 어업을 시작할 때에 막대한 자금을 투자를 하게 되는데, 어업권의 양도와 담보의 제공을 제한함으로써 어업을 영위하다가 어업경영자금의 문제 또는 기타 이유로 어업권을 포기해야 하는 경우가 발생할 수도 있음
- 따라서 어업권의 재산적 가치를 증대시키는 것은 물론 어업을 경영함에 있어서 불요불급한 경우 공익적 목적을 훼손하지 않는 범위 내에서 담보에 제공하게 하거나 또는 양도할 수 있도록 방안을 모색할 필요가 있음. 동사안에 대해서는 제4장에서 구체적인 논의 및 개선방안에 대한 검토를 하였음

<표 3-1> 현행 어업권제도의 문제점

구 분	세 부 내 용
어업적 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 생산조정 및 어장구역 조정 등의 정책 수행 곤란 ○ 어장의 유희화 및 불법 임대차 증대 <ul style="list-style-type: none"> - 어업권자의 고령화 등에 따른 경영능력 저하 ○ 젊은 어업자의 신규 진입 곤란 <ul style="list-style-type: none"> - 어장 확보 곤란, 어장 임차에 따른 비용 증대 및 경영 불안정
어업 외적 문제점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익사업 수행의 어려움 <ul style="list-style-type: none"> - 공사 지연과 과도한 보상액 ○ 사회적 갈등 조장 <ul style="list-style-type: none"> - 지역사회와 어업인간, 어업인 내부의 갈등 ○ 어업인들의 도덕적 해이 <ul style="list-style-type: none"> - 건전한 경영의욕 저하

나. 어업자의 권리·의무에 관한 문제

- 수산업법상 어업의 면허를 받은 어업권자에게는 당해 공유수면 및 토지의 사용권, 면허된 어업에 필요한 범위 내에서 공유수면매립 및 관리에 관한

법률에 의한 행위가 허용되고, 어장표지의 설치, 어구·어업에 관한 신고를 하거나 이에 필요한 시설물의 설치, 어업에 필요한 표목의 보존 및 설치 등의 목적을 위하여 타인의 토지 또는 공작물 기타 토지의 정착물을 사용권과 죽목 또는 토석의 제거 제한권 및 기타 장애물을 제거할 수 있는 등의 공용 부담권이 인정됨

- 그리고 어업이 공유수면을 이용하기 때문에 어업권자에게 여러 가지 의무가 주어지고 있는데, 그 중에서 가장 중요한 것은 어업경영의무, 휴업신고의무 및 피감독의무 등을 들 수 있음
- 그리고 양식어업의 어업권자는 어장의 적정한 관리 또는 병해의 방지를 위하여 어장에 수산양식기술자를 두어야 하며, 어장의 오염 및 병해방지를 위하여 어업권자는 ① 어장의 시설물, 또는 양식물의 이전·철거·철거·폐기·수거와 시설물의 개수, ② 어장의 경운(耕耘)·폐기물의 수거 또는 어장 환경의 개선, ③ 휴업 등 어장이용의 제한 또는 금지, ④ 기타 어장관리에 필요한 사항 등의 조치를 취하여야 함. 또한 어업권자는 그 어업권이 소멸된 때에는 일정기간 안에 그 어장 또는 수면에 설치한 시설물 또는 양식물을 철거하여야 함
- 이와 같이 어업권자에게 부여된 권리·의무에 관한 규정에도 불구하고 어업인들은 어업권의 재산권을 강조하고, 권리만을 행사하고 어업자의 의무가 충실히 이행되지 않음으로써 어장의 오염이 심화되어 생산성이 떨어지는 등 어장이 전반적으로 황폐해지고 있다고 볼 수 있음
- 수산업법에서는 연안어장의 정화를 농림수산식품부장관의 연안정화사업계획과 지침에 따라 지방자치단체(시·도지사)가 매년 연안어장의 정화사업 실시계획을 수립하고 추진하여야 한다고 규정함으로써 이용과 관리주체를 이원화하고 있음

※ 수산업법 제72조의 2(어업감독 공무원)

- ② 행정관청은 어업조정 등을 위하여 필요하면 어업감독 공무원에게 다른 사람의 토지에 들어가서 측량·검사하게 할 수 있으며, 부득이한 경우에는 측량·검사에 장애가 되는 물건을 옮기게 하거나 제거하게 할 수 있다.

- 어장 이용자의 적극적인 관리행위 없이는 그 실효성 확보가 곤란하기 때문에 어장관리의 주체를 어떻게 설정할 것인가 면밀히 검토할 필요가 있으며, 또한 어장관리가 우수한 지방자치단체에 대하여 각종 혜택이 부여되는 포상을 하는 등 어장관리의 인센티브 제도를 확립해 둘 필요가 있음
- 그리고 어장환경의 개선방안과 정부에서 추구하고자 하는 어장의 휴식년제 도입에 관해 검토할 필요가 있음. 또한 어업권이 형성된 어장이 공유수면이기 때문에 지속적으로 생산성이 유지되어 다른 사람 또는 다음 세대에게도 물려줄 수 있도록 어장을 보존해야 한다는 측면에서 과연 현재와 같이 어업권에 기한 특권을 그대로 둘 것인가 하는 점을 신중히 검토할 필요가 있음

3. 면허어업제도의 개선방향

- 중장기적으로 어업인들과 공생할 수 있는 방향으로 면허어업제도를 개선할 필요가 있으며 특히, 레저 산업의 발달, 자원증식을 위한 바다 목장화 사업 등 연안어장 이용에 대한 욕구가 다양해지고 있기 때문에 현행의 어업권 어업제도를 어장 임대제도 또는 어장 이용권제도로 전환하는 방안을 점차적으로 신중하게 동 문제에 대해 접근하여야 함
- 제한적 국가보상규정을 신설함과 동시에, 수산업법에서 특히 금지하는 경우에 해당하거나 또는 면허의 부적격자인 경우를 제외하고는 일정한 자격을 갖춘 사람이면 누구나 어업면허를 받을 수 있도록 우선순위 규정을 개선하여 의욕 있는 어업자의 신규참여를 유도하고 새로운 자본과 기술이 수산업에 유입되도록 하는 방안을 도입 필요

- 어업면허 기간의 연장을 허가할 때에는 어업활동의 실적, 어장관리 및 어장정화의 실적 등을 고려하여 연장허가 여부를 행정관청이 결정할 수 있도록 관련 규정을 보완해야 함

- 어촌계의 업무구역을 부락단위로부터 광역화하여 어장관리의 합리성을 도모해야 하며, 어장이용의 우선권을 부여하는 만큼 어촌계가 어장청소, 종묘살포 등 어장환경 개선을 적극 도모하고, 책임어업과 환경친화적 어업의 기초를 확립해야 함

제2절 허가어업제도

1. 허가어업제도

가. 어업허가의 의의

- 어업의 허가는 수산자원의 보호, 어업조정 기타 공익상 필요에 의하여 과해진 상대적 금지를 특정한 경우에 특정한 자에게 그 금지를 해제하여 자연의 자유를 회복하게 하는 행정행위임. 어업의 허가는 일반적 금지의 해제이므로 허가를 받은 자가 사실상 독점적인 이익을 얻는 경우가 있어도 이것은 반사적 이익에 불과하고 권리의 설정은 아님
- 허가는 단순한 자연적 회복에 그치는 것이 아니라 제한을 해제하여 적법한 권리행사를 가능하게 하여 주는 행위이므로 설권적 성질도 가지며, 이러한 점에서 허가(특허)와 면허(특허)의 구분이 상대화되어 가고 있다고 할 수 있음(허가와 특허의 융화현상이라고도 함)

나. 허가어업제도의 취지

- 연안어업 이익의 조정이라는 의미를 갖는 것으로 이동이 적은 어개류(魚介類)를 대상으로 하는 어업에 관해서는 자원보호상 선박의 척수, 어구·어법의 제한, 조업구역 및 조업기간 등을 제한한다는 것
- 자원에는 특별한 문제가 없지만, 주로 회유성 어개류를 대상으로 하는 어업의 업종간 어업조정을 위하여 필요한 제한을 가한다는 것
- 위 두 개의 항목에 대해 미리 예측해서 규제 조치를 강구하는 소위 예방적 차원에서 어업의 제한한다는 것. 예를 들어, 새로운 어법이 다른 지역에서 문

제를 발생하고, 자기가 속한 지역에서도 그 문제가 전파되고 있을 경우, 현재 그 어업에 자원 상황·어업 조정상 특히 문제가 없어도 어업허가제를 시행

다. 어업허가의 성질

- 어업허가는 명령적 행위임. 허가는 공익달성을 위하여 원래 인간으로서 누려야 하는 자유를 제한하는 것이므로 제한사유가 없는 경우에는 반드시 허가를 하여야 함. 이 때문에 허가는 새로운 권리의 형성이라기보다는 오히려 허가라는 행정행위를 통하여 원래 누리던 자연적 자유의 확인에 불과하다고 할 수 있음
- 어업허가는 귀속행위임. 어업허가는 공익달성에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 허가의 법정 요건이 충족되면 행정청은 필요한 처분을 하여야 하는 기속적 성격을 가짐. 대법원의 판시도 허가의 기속행위적 성격을 정하고 있음
- 어업허가는 반사적 이익임. 허가의 부여는 관련법규에 비추어 공익상 지장의 여부가 유일한 기준이며, 허가여부를 결정하는 것은 행정청의 재량영역임. 허가가 부여되더라도 다시 공익상 지장이 초래된다고 판단되면 행정청은 언제든지 자유롭게 허가를 철회 또는 변경할 수 있음. 이 경우에 단순한 반사적 이익의 침해로서 행정소송의 대상이 되지 않음
- 어업허가는 대물적·혼합적 허가임. 어업허가는 어업허가를 신청할 때, 어선이나 시설 및 어구에 대해 각각 신청하도록 하고 규정하고 있기 때문에, 대물적 허가라 할 수 있으며, 어업허가시 일정한 자격 또는 능력을 조건으로 하고 있기 때문에 대인적 허가이므로 어업허가는 혼합적 허가라 할 수 있음

라. 어업허가의 효과

- 허가는 당해 허가관청의 관할구역 내에서만 미치는 것이 원칙이나, 법령에

규정이 있거나 허가의 성질상 관할구역을 국한시키지 못하는 경우 관할구역 바깥까지 그 효과가 미침

- 또한 허가어업란 허가를 받으면 사실상 독점적 상태가 되나, 이것은 경찰제한의 결과로서 반사적 이익에 지나지 않기 때문에 별단의 규정이 없는 한 양도의 목적이 될 수 없음
- 허가어업은 본래의 자유를 회복하는 것이라는 의미를 갖기 때문에 그 의미로는 다른 어업을 배타해서 독점적으로 영위하는 어업권 어업과는 본질적으로 그 성격을 달리함
- 반면에, 허가는 단순한 자연적 회복에 그치는 것이 아니라 제한을 해제하여 적법한 권리행사를 가능하게 하여 주는 행위이므로 설권적 성질도 가지며, 이러한 점에서 허가와 면허(특허)의 구분이 상대화되어 가고 있다고 하여 허가와 특허의 융화현상이라고도 함
- 또한 허가어업은 면허어업과 달리 어장이 특정되어 있지 않으므로 경제적으로 특권화 되고, 상당한 가치가 있어도 어장의 특성을 물권으로 하여 강하게 보호하고 있는 어업권 어업과 달리 법률상의 권리가 아니기 때문에 그 처리는 반드시 법률을 요하는 것은 아님

마. 허가어업의 종류

1) 농림수산식품부장관 허가어업

- 농림수산식품부장관 허가어업은 총톤수 8톤 이상의 동력어선 또는 수산자원의 보호와 어업조정을 위하여 특히 필요하여 대통령령이 정하는 총톤수 8톤 미만의 동력어선을 사용하는 어업(근해어업)임
- 근해어업은 어업의 비중이 크고, 이익도 막대하여 이에 대한 처분의 신중성

이 요청될 뿐 아니라, 이들 어업의 조업구역이 여러 도에 걸쳐 있는 것이 보통이므로 장관이 직접 처분하게 하고 있으나, 실제에 있어서는 각 시·도지사에게 그 허가에 관한 권한을 위임하고 있음

<표 3-2> 근해어업의 종류와 어선의 규모

구분	어업의 종류	어선의 규모
근해 어업	대형 기선 저인망 어업	60 톤 이상 140 톤 미만, 동력 어선
	중형 기선 저인망 어업	20 톤 이상 60 톤 미만, 동력 어선
	근해 트롤 어업(대형)	70 톤 이상 140 톤 미만, 동력 어선
	동해구 트롤 어업	20 톤 이상 60 톤 미만, 동력 어선
	근해 선망 어업(대형)	50 톤 이상 130 톤 미만, 동력 어선
	기선 선인망 어업	40 톤 미만, 가공선 50 톤 미만
	근해 채낚기 어업	8 톤 이상 90 톤 미만, 동력 어선
	근해 자망 어업	8 톤 이상 70 톤 미만, 동력 어선
	근해 안강망 어업	8 톤 이상 90 톤 미만, 동력 어선
	근해 봉수망 어업	8 톤 이상 70 톤 미만, 동력 어선
	근해 통발 어업	8 톤 이상 70 톤 미만, 동력 어선
	근해 연승 어업	8 톤 이상 70 톤 미만, 동력 어선
	잠수기 어업	8 톤 미만, 동력 어선
	근해 형망 어업	20 톤 미만, 동력 어선

2) 시·도지사 허가어업

- 시·도지사 허가어업제도의 취지는 어업경영 규모 등이 통상 지역사정에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 그 지역사회에 정통한 시·도지사에게 허가의 판단을 결정하게 하는 것이 적절하고, 사실 문제로서 허가척수가 너무 많아 국가가 일률적으로 관리하는 것이 부적절하기 때문임
- 시·도지사 허가어업은 연안어업, 육상해수양식어업 및 종묘생산어업으로서 어선·어구 또는 시설마다 허가를 받아야 하는 어업임. 이는 연안수역에서 이루어지는 어업으로서 지방의 특수사정을 고려하여야 하는 소규모 어업이기 때문에 시·도지사 허가어업으로 하고 있음

<표 3-3> 연안어업의 종류와 어선의 규모

구분	어업의 종류	어선의 규모
연안 어업	연안 자망 어업	무동력선, 10 톤 미만, 동력 어선
	연안 안강망 어업	무동력선, 8 톤 미만, 동력 어선
	연안 들망 어업	무동력선, 10 톤 미만, 동력 어선
	연안 선망 어업	무동력선, 8 톤 미만, 동력 어선
	연안 통발 어업	무동력선, 8 톤 미만, 동력 어선
	연안 조망 어업	8 톤 미만, 동력 어선
	연안 선인망 어업(강원도)	8 톤 미만, 동력 어선
	연안 복합 어업	무동력선, 10 톤 미만, 동력 어선

3) 시장·군수·구청장 허가어업

- 시장·군수·구청장 허가어업은 일정한 수역을 정하여 무동력어선 또는 총톤수 5 톤 미만의 동력어선에 의하여 행하는 어업(구획어업)을 말함
- 구획어업이란 일정한 수면을 구획하여 영위하는 어업으로 구획어업을 영위할 수면은 상당히 독점·배타적이기 때문에 그 수면의 종합이용이라는 관점에서 타어업 특히 마을어업과의 관계를 신중히 고려하여 어장의 위치, 구역을 정하지 않으면 안 됨

<표 3-4> 구획어업의 명칭, 어선의 규모

어업의 종류	어업의 명칭	어선의 규모
정치성 구획어업	지인망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	선인망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	호망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	건망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	건간망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	주목망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	승망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	각망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	부망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	장망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	낭장망어업	무동력선
	해선망어업	무동력선
	안강망어업	무동력선
이동성 구획어업	문어단지어업	무동력선
	형망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	새우조망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	실뱀장어안강망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선

4) 한시어업허가

- 한시어업허가는 그동안 출현하지 아니하였거나 현저히 적게 출현하였던 수산동물이 다량 출현하고 이를 이용할 어업이 허가되지 아니한 경우에 해당 수산동물의 적절한 이용·관리를 위하여 한시적으로 어업을 하도록 하는 제도임
- 한시어업은 기존에 허가된 어선에 겸업(兼業)으로 허가하며, 어업분쟁이 있거나 어업질서의 유지가 필요한 경우, 한시적으로 포획하려는 수산동물과 동일한 품종을 주로 포획대상으로 하는 어업의 어로활동에 지장이 있는 경우, 대통령령으로 정하는 연구기관의 장이 수산자원의 번식·보호에 지장이 있거나 해양생태계에 미치는 영향이 있다고 인정하는 경우에는 한시어업을 허가하지 않는 것으로 되어 있음
- 한시어업을 허가할 때에는 「수산자원관리법」에 따라 수산자원의 정밀조사·평가를 실시하고 그 결과에 따라 농림수산식품부장관의 승인을 받아 다음 사항을 정하여 한시적으로 어업을 허가할 수 있음
 - ① 어업의 종류(이 법에서 규정한 어업의 종류에 한한다)
 - ② 포획할 수 있는 수산동물의 종류 및 어획가능총량
 - ③ 해역의 범위
 - ④ 조업의 기간(연간 3개월 이내. 다만, 2개월의 범위에서 연장할 수 있다) 및 시기, 척수
 - ⑤ 「수산자원관리법」의 규정에 따른 척당어획량 할당 및 관리

바. 어업허가의 신청

1) 어업허가의 신청대상

- 어업허가를 받고자 하는 자는 근해어업 및 연안어업은 어선에 대하여, 해양

종묘생산어업은 시설에 대하여, 정치성 구획어업에 대하여는 어구에 대하여 이동성 구획어업은 어선에 대하여 각각 어업허가를 신청하여야 함

- 어업의 허가를 받고자 하는 자가 어선의 구조와 성능에 비추어 동일한 어선으로 2 이상의 어업을 할 수 있는 경우에는 동일한 어선에 대하여 3개 이하의 어업을 신청할 수 있음. 연안어업과 근해어업 및 허가관청이 다른 연안어업의 경우에는 동일한 어선에 대하여 중복하여 그 허가의 신청을 할 수 없음

2) 신청기관

- 어업허가를 신청함에 있어서 연근해어업의 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 신청서와 기타 첨부 서류를 신청인의 주소지 또는 조업 근거지항을 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 함
- 연안어업과 구획어업의 허가를 받고자 하는 경우 행정구역의 개편으로 인하여 주소지 또는 선적항이 허가를 받고자 하는 수면을 관할하는 시·도의 관할 구역에 위치하지 아니하게 된 때에는 종전의 허가권자에게 제출하도록 규정되어 있음
- 동일한 어선에 2 이상의 어업허가를 받고자 하는 자는 하나의 신청기관에 당해 허가신청서를 제출하여야 함. 다만 시·도별로 어업허가정수가 있는 어업으로서 허가 기간의 만료 등으로 새로운 허가를 받고자 하는 자는 종전에 그 어업을 허가한 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 함. 해양종묘생산어업의 허가를 받고자 하는 자는 수면이 위치한 수역을 관할하는 시장·군수·구청장에게 제출하여야 함

3) 신청시기

- 어업허가의 유효기간 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 유효기간 만료일 60일 전부터 신청할 수 있음

- 허가가 제한되는 어업 및 시·도별 어업허가정수가 있는 어업의 허가를 받은 자가 어업허가 유효기간의 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 경우에는 어업허가 유효기간 만료일 5일전까지 그 허가를 신청해야 함
- 어업의 허가가 유예되거나 허가받은 어선·어구 또는 시설의 소유권을 취득 또는 임차한 자가 새로운 허가를 받고자 하는 경우에는 그 어업허가의 유예기간 만료일, 소유권 취득일 또는 임차 계약일로부터 30일 이내에 그 허가를 신청하여야 함
- 천재·지변 기타 부득이한 사유가 있다고 인정되는 경우에는 그 사유가 종료되는 날부터 30일 이내에 그 허가를 신청하여야 함

사. 어업허가의 금지와 허가의 유예

1) 어업허가의 금지

- 어업의 면허 또는 허가를 받은 자가 이 법 또는 이 법에 의한 명령, 처분, 제한이나 조건에 위반한 경우
- 또 어업자의 수산업법의 위반이 아니라 행정관청의 필요에 의한 경우로서 수산자원의 번식 보호상 필요하거나 국방 기타 군사상 필요한 때 및 선박의 항행, 정박, 계류, 수저전선의 부설 기타 공익상 필요한 경우

2) 어업허가규칙상의 허가금지

- 범법 등에 의한 어선의 결격사유가 있을 때 그 어선에 대한 허가신청을 금지하는 데 주안점을 둔 것으로 어업허가 및 신고에 관한 규칙 제12조(어업허가의 제한), 제13조(구획 어업허가의 제한) 및 제14조 허가 제한 및 조건)에 상세하게 규정하고 있음

3) 어업허가의 유예

- 허가의 정수가 있는 어업 등의 허가를 받은 자가 당해 어선·어구 또는 시설이 어선이 침몰되거나 어선을 사용할 수 없게 된 경우, 어선의 행방이 6월 이상 분명하지 아니하여 조업을 할 수 없는 경우, 허가를 받았거나 신고한 어구 또는 시설이 멸실된 경우 어업허가의 유예신청서에 당해 사실을 증명하는 서류와 어업폐지신고서를 첨부하여 제출한 때에는 그 어선·어구 또는 시설이 멸실 또는 행방불명되거나 사용할 수 없게 된 날부터 1년의 범위 내에서 기간을 정하여 그 어선·어구 또는 시설에 대한 허가에 갈음하는 새로운 허가를 유예하여야 함
- 허가의 정수가 있는 어업 등의 허가를 받은 자가 수산에 관한 법령에 위반하여 어업허가가 취소된 경우에는 일정기간의 범위 내에서 그 어선·어구 또는 시설에 대한 허가에 갈음하는 새로운 허가를 유예하여야 함
- 저당권자가 어선·어구 또는 시설에 대한 저당권을 실행하기 위하여 그 사실을 통보한 경우에는 당해 어선·어구 또는 시설의 경락대금 완납일부터 3월이 되는 날까지 그 어선·어구 또는 시설에 대한 허가에 갈음하는 새로운 허가를 유예하여야 함
- 근해어업 또는 연안어업의 허가를 받은 자가 어업폐지신고서에 해외자원개발사업법의 규정에 의하여 신고하였음을 증명하는 자료를 첨부하여 당해 어선에 대하여 당해 어업의 폐지신고를 한 경우에는 3년의 범위 내에서 기간을 정하여 당해 근해어업 또는 연안어업의 허가에 갈음하는 새로운 허가를 유예하여야 함

아. 어업허가를 받은 자의 지위 승계

- 어업허가를 받은 어선·어구 또는 시설물을 그 어업허가를 받은 자로부터

상속받거나 매입 또는 임차한 자(어업허가를 받은 자가 법인인 경우에는 합병·분할 후 존속하는 법인을 포함)는 그 어업허가를 받은 자의 지위를 승계함 이 경우 종전에 어업허가를 받은 자의 지위는 그 효력을 잃음

- 이에 따라 어업허가를 받은 자의 지위를 승계한 자는 승계 받은 날부터 30일 이내에 해당 허가를 처분한 행정관청에 승계 사실을 농림수산식품부령으로 정하는 절차에 따라 신고하여야 하며, 농림수산식품부령으로 정하는 어업허가를 받은 어선 등의 기준 및 어업허가 신청자의 자격을 갖추지 아니한 자는 승계 받은 날부터 90일 이내에 그 기준과 자격을 갖추어야 함
- 그리고 어업허가를 받은 자의 지위를 승계 받은 자는 그 어업허가에 부과된 행정처분 또는 부담이나 조건 등도 함께 승계 받은 것으로 봄. 다만, 어업허가의 지위를 승계 받은 자가 그 처분이나 위반사실을 알지 못하였음을 증명하는 때에는 그러하지 아니함

2. 허가어업 문제점

가. 어선 규모에 따른 계층적 구분

- 어선 규모에 따른 구분에서는 장관허가어업(근해어업)은 8톤 이상 (잠수기어업에 한해 8톤 미만), 시·도지사허가어업 5톤-8톤 미만, 시장·군수허가어업은 5톤 미만이 포함됨
- 단순한 어선 규모의 차이에 따라 관리자 및 관리방식을 차별화할 당위성을 가지고 있는지에 대한 검토가 필요함
 - 또한 5톤이나 8톤이라는 기준이 관리자 및 관리방식을 차별화하는 임계치로서 어떠한 의미를 가지는 것인지 모호함

- 대형저인망과 중형저인망, 대형선망과 중형선망과 같은 경우에 구분의 목적이 나 기준이 자의적임
 - 대형기저외끌이와 중형기저외끌이간에 어구어법이나 경제적 성격이 유사함에도 불구하고 어장적 차이가 나타남
- 근해채낚기, 근해자망, 근해안강망, 근해붕수망, 근해자리돔들망, 근해장어통발, 근해연승어업의 경우에는 어선 규모가 8톤 이상 90톤 미만이라 정해져 있는데, 동일한 종류의 어업이라 하더라도 그 범위가 지나치게 커서 관리대상으로서의 동질성을 상실하고 있다고 할 것임

나. 조업구역에 의한 구분

- 조업구역 구분을 살펴보면 대형트롤과 동해구중형트롤, 서남구중형기저와 동해구중형기저, 근해형망의 경우, 전북과 인천·경기·충남이 주 조업구역이며, 기선권현망의 경우, 경남 해역과 전남 해역이 포함됨. 잠수기어업의 경우, 시·도 해역별 구분
- 대형트롤과 동해구중형트롤어업간에 대상어종이나 어구어법, 경제적 성격 성격이 유사함에도 불구하고 어장적 차이가 나타남. 또한 동경 128° 이동에서 동해구와 서남해구의 경계에 이르기까지의 해역은 트롤어업의 공백으로 남게 됨
- 서남구중형기저와 동해구중형기저어업간에는 단순히 조업해역의 차이라고 하기 보다는 대상어종이나 어구어법, 어업의 발전 과정 등에서 본질적으로 이질적인 어업이라고 하는 편이 옳음
- 근해형망이나 잠수기, 기선권현망어업에 있어서 조업해역별 구분은 해역에 시·도간 경계가 불명확한 현재로서는 제도의 적합성에 근본적인 문제를 가지고 있음

- 그럼에도 불구하고 허가정수제도를 운용함으로써 동일한 어업이면서도 조업해역별로 수익성에 격차가 초래되는 문제점을 노출하고 있음
- 따라서 이들 어업은 시도지사 허가어업으로 하는 것이 타당할 것임
- 기선권현망어업의 경우, 전남 해역의 것은 연안측 조업금지구역이 전면적으로 설정되어 있는데 반해, 경남 해역의 것은 그렇지 않아서 해역 간에 어장 이용방법상 이질성이 존재함
- 근해자리돔들망어업의 경우에는 시행령에 의해 규정된 어업임에도 불구하고 조업구역이 제주도 연해로 되어 있어서 근해어업으로서의 적합성에 문제를 가지게 됨

다. 어업계층간 조업구역의 중복

- 동일한 어구어법에 속하면서도 어업의 종류를 달리하고 있는 어업들이 현재 다수 존재함
 - 안강망 : 근해안강망, 연안개량안강망, 정치성구획어업의 안강망
 - 선망 : 대형선망 및 소형선망, 연안선망
 - 자망 : 근해자망, 연안자망
 - 통발 : 근해통발, 연안통발
 - 문어단지 : 근해문어단지와 연안복합어업 가운데 문어단지
 - 들망 : 근해자리돔들망, 연안들망, 정치성구획어업의 들망
 - 형망 : 근해형망, 이동성구획어업의 패류형망
 - 조망 : 연안조망, 이동성구획어업 가운데 새우조망
 - 선인망 : 기선권현망, 연안선인망, 정치성구획어업 가운데 선인망
- 근해어업 가운데 포괄적으로 연안측 조업금지구역이 설정되어 있는 것은 대형트롤, 동해구트롤, 대형기저, 동해구기저, 서남해구기저 등 소위 저인망류 어업과 기선권현망어업(전남 해역의 것), 근해형망어업에 불과함

- 또한 시·도 및 시·군·구간에 횡단적 경계가 명확하지 않음은 물론, 이들이 관할하는 해역의 외연적 경계가 설정되어 있지 않음
 - 그 결과, 전술한 어업 이외에는 근해어업과 연안어업, 구획어업이 동일한 어장에 입회하여 경쟁적으로 조업하게 됨으로써 소규모 어업은 경영기반의 위축과 함께 자구책으로 불법어업을 감행하게 되는 등, 어업질서의 유지나 자원관리에 부정적 영향을 미치게 됨
- 근해어업과 연안어업, 구획어업의 제도적 구분은 어선 규모에 따른 어획강도의 차이나 경제적 성격의 차이를 인식하고 그 각각에 관리의 차별화를 기하겠다는 데에 근본적인 목적이 있다고 할 것임
 - 이들 어업간에 이용하는 어장을 거의 구분하지 않는다는 것은 제도적인 어업 구분의 취지를 스스로 무색하게 만드는 것 외에 아무것도 아님

라. 어업관리제도 책임에 대한 한계성의 문제

- 우리나라의 어업은 허가권자에 따라 농림수산물부 장관 허가어업, 시·도지사 허가어업 및 시장·군수·구청장 허가어업으로 구분하고 있음. 이를 다시 어장별로 구분하면 원양어업, 근해어업, 연안어업으로 나뉨
- 원양어업의 경우에는 해외수역에서 조업하기 위한 선박의 크기나 업종을 중심으로 허가어업의 기준을 정하고 있는 반면, 연근해어업의 허가는 업종별·톤수별·마력제한이 있는 경우 마력별로 구분하고 있음
- 근해어업은 어업경영 규모 등이 통상 지역사정에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 그 지역사회에 정통한 시·도지사에게 어업허가의 판단을 결정하게 하는 것이 적절하고, 또한 연근해어업의 경우 그 허가척수가 너무 많아 농림수산물부 장관이 일률적으로 관리하는 것이 부적절하기 때문에 시·도지사 허가어업으로 한 것임

- 그런데 현행 수산업법상 허가에 관하여 어업허가의 제한규정과 구획어업 허가의 제한규정 및 조업구역과 어업허가정수의 최고 한도에 관한 규정 외에 자원의 상황을 고려할 수 있는 적절한 기준이 없음
- 그리고 지방자치단체가 주변수역의 자원상황을 판단할 수 있을 만큼 전문연구기관이 없기 때문에 각 지역별 어업허가의 정수를 결정하고자 할 때에 자원의 동태, 다른 어업과의 관계를 파악할 수 없음
- 그 뿐만 아니라, 선거를 통하여 지방자치단체장을 선출하기 때문에 선거선심용 어업허가가 남발될 개연성도 배제할 수 없는 상황임. 더욱이, 시·도지사가 허가한 어선에 대하여 사후관리체계를 갖추고 있지 못하다는 것이 문제임
- 이 때문에 어업의 허가권은 시·도지사가 행사하고, 해상에서의 감시·감독은 대부분 농림수산식품부장관이 담당하는 체계를 유지하고 있음. 이 때문에 시·도지사는 사후관리의 책무를 전적으로 부담하지 않음으로써 허가정수와 관계없이 어업의 허가를 한다고도 볼 수 있음
- 또 우리나라에 새로이 도입하고자 하는 총허용어획량 관리제도는 전국에 산재되어 있는 모든 어선(초기단계에서는 선망 등의 일부 업종만 해당)을 대상으로 실시할 수밖에 없기에 그 관리주체는 농림수산식품부장관이 됨
- 이 경우 자원관리는 농림수산식품부장관이 담당하고 어선은 시·도지사가 관리하게 되는 2원적 체제를 유지하여야 하기 때문에 어업관리가 복잡해질 수밖에 없음
- 이와 같이 어업허가에 관한 권한의 위임은 지방화 시대에 알맞는 특화 품종의 개발과 지방 어업인의 적극적 참여 행정 및 지방간의 경쟁 체제를 유도할 수 있는 장점도 있으나, 지방자치단체가 주변수역의 자원변동 상황을 파악하기 곤란하기 때문에 종합적이고 계획적인 관리가 힘듦

- 우리나라와 비슷한 수산자원관리 체제를 유지하고 있는 일본에서도 원래 허가어업에 대해서는 도도부현 지사가 권한을 가지고 있으면서 현의 어업단속 규칙으로 규율하였음. 이와 같이 어업허가가 지방청의 자유 재량에 일임되어 있어 지방 허가관청과 지방 유지와의 결탁이 뿌리깊고 어업인을 무시한 어업 정책이 이루어지는 경우가 종종 발생하고, 어업허가정수를 넘는 허가가 이루어질 수 있어 법률에 의해 강력한 조치를 취하고 있음
- 따라서 어업허가의 권한을 현행과 같이 유지하는 것이 바람직한 것인지 아니면 자원관리와 어선관리를 농림수산식품부장관이 행사하게 할 것인지를 면밀히 검토할 필요가 있음

마. 어업허가 정수제도에 관한 문제

- 일본 어업법은 허가어업을 어업 종류별로 정리하고 번식 보호상 필요한 것, 어업에 관한 규정상의 감독 때문에 필요한 어업에 한정하고, 또 공동어업권의 내용이 되지 않는 부유성 어종에 대하여 특히 입법적으로 고려하는 차원에서 허가어업의 정수를 정하고 있음
- 시·도지사에게 의한 어업허가제도의 취지는 어업경영 규모 등이 통상적으로 지역사정에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 그 지역사회에 정통한 시·도지사에게 허가의 여부를 결정하게 하는 것이 적절하고, 사실 문제로서 허가척수가 너무 많아 국가가 일률적으로 관리하는 것이 부적절하기 때문임
- 그러나 이러한 허가어업에 대해서는 수산자원의 상황, 또는 어업 조정을 고려할 때 그 어업의 조정상 허가척수의 한도 등에 대해서 시·도지사의 판단만으로 위임시키는 것은 명백하게 문제가 있음
- 이 때문에 일본 어업법은 도도부현의 허가 척수의 최고 한도, 허가할 수 있는 어선의 선형, 마력수의 제한 등에 대해서는 주무대신이 통일적으로 규제

할 수 있는 것으로 하고 있음(어업법 제66조 3항)

- 그러나 우리나라는 수산업법 제41조 4항에서 어업별 어업의 명칭, 어선의 톤수와 기관의 마력, 사용하는 어구의 종류와 규모 등 허가에 관한 사항을 농림수산식품부령으로 정한다고 규정하고 있음
- 또 이와 관련하여 수산자원보호령 제23조 4항에서는 어선의 규모·선령·기관과 어구의 규모·사용 톤수 기타 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다고 규정하고 있음. 그런데 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙의 별표에서는 어선의 규모나 기관 마력에 대한 규정은 있으나, 사용하는 어구의 종류와 규모, 선박의 선령 등에 관한 규정은 없음
- 그리고 이와는 별도로 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제12조(어업허가의 제한)와 제13조(구획어업 허가의 제한) 및 수산자원보호령 제17조(조업 구역과 허가정수)의 규정 외에는 자원 상황을 고려할 수 있는 특별한 허가 기준이 없음
- 그리고 수산업법 제41조 4항 또는 동법 제52조 1항 5호의 규정에 의한 어업허가의 정수·선복량을 정할 때에는 수산자원의 상황, 현재 당해 어업에 종사하고 있는 어업자 수, 기타 자연적·사회적 조건 등을 참작하여야 하고, 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있으나(동법 제54조), 사실상 어업허가정수는 대통령령이나 농림수산식품부령에 의하여 고정되어 있어서 어업허가의 정수·선복량을 결정함에 있어 행정청의 자유재량을 인정하지 않고 있음. 이 때문에, 수산자원의 상황에 따라 어업허가정수·선복량이 유동적이지 못하고 고정되어 있음
- 그러나 일본 어업법은 공시에 기초한 허가 방식과 병행하여 자원사정의 변화나 어업조정상의 조건 변화 등에 따라 허가범위를 재검토하는 것이 가능하도록 일제갱신제를 채택하였음
- 일제갱신제는 각 허가마다 다양하게 되어 있는 유효기간을 지정 어업 종류별로 통일하고, 허가의 존속 기간 제도를 폐지함으로써 지정 어업과 관련한

허가는 일제히 만료됨(동법 제60조 2항). 그리하여 어업을 영위하고자 하는 자는 새로이 허가를 받아야 하고, 허가권자는 허가 당시의 자원상태나 어업 조정상 일정한 조건을 정할 수 있도록 되어 있음(동법 제58조)

- 우리나라도 어업허가정수와 관련된 자원의 동태, 다른 어업과의 관계, 당해 어업의 경영 실태를 파악하여 특정 어업에 대한 어업허가정수를 조절할 수 있도록 그 근거를 마련하고 어업허가정수를 정할 때에 참조할 수 있는 각종 자료 수집 체계를 구축하여야 할 것임

바. 어업허가의 일제갱신제 도입에 관한 문제

- 수산업법 제41조의 규정에 의하여 어업허가를 받고자 하는 자는 근해어업·원양어업 및 연안어업은 어선에 대하여, 해양 종묘 생산 어업은 시설에 대하여, 정치성 구획어업에 대하여는 어구에 대하여 이동성 구획어업은 어선에 대하여 각각 어업허가를 신청하여야 함
- 그리고 어업허가의 신청은 어업허가의 유효기간 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 유효기간 만료일 60일 전부터 신청할 수 있음(허가규칙 제7조 1항)
- 또 수산업법 제34조와 수산자원보호령 제17조의 규정에 의하여 허가가 제한되는 어업 및 시·도별 어업허가정수가 있는 어업의 허가를 받은 자가 동법 제43조의 규정에 의한 어업허가 유효기간의 만료로 새로운 허가를 받고자 하는 경우에는 어업허가 유효기간 만료일 5일 전까지 그 허가를 신청해야 함(허가규칙 제7조 2항)
- 어업허가를 신청함에 있어서 연근해어업의 허가를 받고자 하는 자는 어업허가 신청서와 기타 첨부서류를 신청인의 주소지 또는 조업 근거지항을 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장에게 제출하여야 함

- 어업허가 신청서를 받은 행정관청은 허가조건인 허가의 우선순위, 허가금지, 허가정수의 규정이 법정되어 있으므로, 그 허가조건에 해당하는가의 여부를 결정하여 이에 해당하는 경우에는 허가하여야 함
- 만일 허가를 거부할 정당한 사유가 없음에도 불구하고 허가를 거부하면 부당한 금지유지로서 개인의 자유에 대한 침해이며, 위법행위로 소원(訴願) 또는 행정소송의 대상이 될 수 있음
- 이러한 어업허가의 신청과 허가절차 때문에 어업허가권자가 어업허가수를 조절한다는 것은 사실상 곤란할 뿐만 아니라, 원활한 어업정책의 수행을 저해하는 요인으로 작용하고 있음
- 따라서 현행 어업허가의 신청과 허가방식에서 탈피하여 일제히 어업허가가 만료하고 또 새로운 허가를 부여하는 일제갱신제의 도입을 면밀히 검토할 필요가 있음

사. 기타 문제점

- 어업허가는 권리가 아님에도 경제적으로 특권화, 이권화되어 있어 어업경영 개선을 위한 투자를 어렵게 하고, TAC 등 어업관리제도의 시행을 저해
 - '94년 이후 어선감척사업으로 어업허가는 더욱 이권화 됨
 - 어업허가 이권화는 허가받은 어선의 대체나 소유자 변경시 허가받은 자와 어선이 분리 운영되는 등으로 어업질서 저해 등 허가관리에 다양하고 복잡한 문제 유발
- 어선대체 또는 건조시 선복량이 제한된 상황에서 업종별 상한톤수를 규정하는 것은 어업경쟁력 강화를 위한 어선의 적정규모 유지 등에 과도한 제한
- 허가정수는 자원의 상태, 당해어업 경영자 수 등을 감안하여 결정하도록 규정하고 있으나, 현행 허가정수는 조업구역별 자원상태 보다는 연근해 전체 자원을 대상으로 정하고 있어 조업구역별 어업경영 불균형으로 인한 어업인

불만 가중

- 「수산업법」 제정이후 자원상태 등을 고려하여 어업별 조업구역을 정하여 시행되어 오고 있으나, 최근 해양환경변화 등으로 자원상태가 변동됨에도 조업구역이 현실에 맞게 조정되지 못하여 어업분쟁 등 어업발전 저해
 - 대형트롤, 대형기선저인망어업의 조업 금지 등
- 허가 유효기간은 5년이고 만료 시 자원상황 등을 고려하여 신규허가를 할 수 있으나, 개별허가 마다 유효기간 만료시점이 달라 어업별 자원상태에 맞는 어선세력 및 자원관리가 사실상 곤란
- 근해·연안·구획어업의 구분을 선박의 규모를 기준으로 하고 있으나 일부 근해어업과 연안어업은 연근해 조업구역 구분 없이 조업하고 있어 자원남획 및 조업구역분쟁 등 어업분쟁의 원인으로 작용
- 허가를 받은 어업자는 불법여부에 관계없이 유효기간만료(5년)시 재허가 됨으로써 어업구조 개편 장애, 신규인력 진입곤란 및 고령화 등 문제 대두
- 어업경영이 악화될 경우에도 향후 어선감척 보상 등을 염두에 두고 폐업하지 않음으로써 방치폐선, 해양오염 등 어업발전 저해문제도 발생
- '94년 이후 현재까지 어선감척사업 시행으로 총 15,000여척이 감척되었으나 잔존어업자의 제한 없는 어획으로 수산자원의 보호 및 어업경쟁력 제고효과 의문
- 어업인들은 어구·어법을 임의 개량하여 어획강도를 높여 조업함에 따라 동일 및 인근 수역, 동일한 자원을 대상으로 조업하는 어업자간 분쟁 및 갈등 계속

3. 허가어업 개선방향

- 연안어장과 근해어장의 구분은 자원의 분포특성, 주변해역의 해양법적 요인, 어장의 전통적 이용관계 등을 고려하여 연안어장의 범위를 연안으로부터 일정한 지리적 거리를 기준으로 정하여 해양법체계와 일치시키는 방안을 검토해야 함
- 연안어업과 근해어업의 허가기준 톤수를 하향조정하고 업종의 특성에 따라 재편성하는 방안을 검토해야 함
- 경직되어 있는 허가정수 규정을 자원상황의 변동에 따라 조정할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 함. 특히 감척사업과 허가정수를 연동시키되, 자원에 대한 영향이 큰 업종은 우선 감척해야 함
- 또한 어업허가의 유효기간이 만료되어 재허가할 때 허가요건으로서 어업활동실적(출어실적, 어획실적 등)을 고려함 그리고 허가요건을 충족시키지 못하는 어업자는 도태시키는 방법으로 실질적인 업종별 허가정수를 관리하는 방안을 검토해야 함
- 수산업법의 위반이 만연하고 불법어업이 성행하는 현실을 감안할 때, 수산관계 법규의 위반에 대한 벌칙을 보다 강화할 필요성에 입각하여 어업허가제도에도 허가의 퇴출제를 도입하여 법규의 위반회수에 따라 어업의 제한기간을 늘리고, 위반의 정도가 극히 심한 자는 어업의 재허가를 하지 않는 방안을 검토해야 함
- 관할수역에 대한 관리체제가 변경되었기 때문에 체계적이고 과학적인 어업관리가 절실히 요구되고 있을 뿐만 아니라, 전국을 하나의 권역으로 하여 총허용어획량 관리제도를 시행하기 때문에 통일적 관리의 필요성이 증대되었음. 따라서 위임사무로 되어 있는 근해어업 허가업무를 농림수산식품부로 환원하여 국가사무로 하는 방안을 검토해야 함

- 한편, 지방행정조직의 책임행정의 구현이라는 본래의 취지에 따라 지방자치단체가 근해어업의 허가권을 현재대로 행사하게 하는 경우에는 지방자치단체장으로 하여금 위임받은 근해어업 허가권 행사에 부합되는 관리책임(어선구조조정의 비용부담, 실질적인 지도단속체계 구축, 어획량 보고체계 정비 등)도 동시에 이행하도록 하는 방안을 검토해야 함

- 어구 사용량이 어획강도를 좌우하는 어업에 대한 관리 강화 필요
 - 어구 사용량이 어획강도를 좌우하는 어업
 - 자망어업, 안강망어업, 통발어업, 문어단지어업, 연승어업,
 - 정치성구획어업 가운데 건간망, 건망, 승망류, 안강망, 장망류

제3절 신고어업제도

1. 신고어업제도

가. 신고어업의 의의 및 성질

- 신고어업이란 면허, 허가, 시험·교습어업 이외의 어업으로서 농림수산식품부장관이 정하는 어업을 말함. 신고어업을 하고자 하는 자는 어선·어구 또는 시설마다 시장·군수·구청장에게 신고하여야 함
- 어업면허제도와 허가제도와 같이 제한을 가할 필요가 없는 종류의 어업이라 할지라도 행정관청은 항상 어업의 상태를 파악하고 있음으로써 어구·어법의 변천, 어업자의 증감상황, 수산자원의 변동 등에 대응하여 필요한 경우에는 적절한 조치를 취하기 위하여 신고어업제도를 마련한 것임
- 신고의 법률적 성질은 신고어업을 하고자 하는 자가 행정관청에 대하여 행하는 의사표시임. 어업의 신고는 허가의 신청과 같이 행정상의 수속에 지나지 않으므로 그 자체로서는 아무런 효과도 발생하지 않으나, 신고가 수리되면, 즉 신고필증이 교부되면 그 효과가 발생함
- 어업의 면허나 허가와 달리 어업의 신고가 있는 경우, 행정관청은 반드시 이를 수리해야 하므로 재량의 여지가 없음

나. 신고어업의 유효기간 및 종류

- 신고어업의 유효기간은 신고를 수리한 날로부터 5년이며, 다만, 공익사업의 시행을 위하여 필요한 경우 기타 대통령령이 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있음

- “대통령령으로 정하는 경우”란 신고한 조업수역이 어업면허의 금지가 공고된 수역에 해당하는 경우를 말함
- 신고어업의 종류는 맨손어업과 나잠어업, 투망어업 등이 포함됨. 맨손어업은 손으로 낚·호미·해조틀이 및 갈고리류 등을 사용하여 수산동식물을 포획·채취하는 어업
- 나잠어업은 산소공급장치 없이 잠수한 후 낚·호미·칼 등을 사용하여 패류, 해조류, 그 밖의 정착성 수산동식물을 포획·채취하는 어업이며, 투망어업은 : 투망을 사용하여 수산동물물을 포획하는 어업

다. 신고어업의 신고

- 맨손·나잠·투망어업의 신고를 하고자 하는 자는 신고서를 신고인의 주소지 및 조업장소를 관할하는 시장·군수·자치구의 구청장에게 제출하여야 함
- 다만, 시·도지사가 지역실정 및 어업조정상 필요하다고 인정하여 어업의 종류, 조업시기 및 조업구역 등을 정하여 고시하는 어업의 경우에는 연접하는 시·군·자치구에 주소를 둔 경우에도 조업장소를 관할하는 시장·군수·자치구의 구청장에게 신고서를 제출할 수 있음
- 시장·군수·자치구의 구청장은 어업의 신고를 받은 때에는 어업신고필증을 신고인에게 교부하여야 함

라. 어업신고증명서의 회수와 어업신고사항의 변경신고 및 재교부

- 시장·군수·구청장은 어업의 신고를 한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 어업신고증명서를 회수하여야 함

- 어업신고가 효력을 잃은 경우
- 신고어업의 제한조치를 위반한 경우

- 신고사항의 변경신고를 하고자 하는 자는 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 신고서에 어업신고필증과 그 변경사실을 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 시장·군수·자치구의 구청장에게 제출하여야 함

- 어업신고필증의 재교부어업신고필증을 재교부받고자 하는 자는 재교부신청서를 시장·군수·자치구의 구청장에게 제출하여야 함

마. 신고어업자 준수사항과 위반에 대한 제재

- 신고어업자는 신고어업을 영위함에 있어서 다음 사항을 준수해야 함. 어업의 신고를 한 자가 준수사항을 위반한 때에는 신고어업을 제한 또는 정지하거나 어선을 계류할 수 있음
- 신고어업자의 주소지 및 조업장소를 관할하는 시장·군수 또는 자치구의 구청장의 관할수역 안에서 연간 60일 이상 조업을 할 것
- 다른 법령의 규정에 따라 어업행위를 제한하거나 금지하고 있는 수면에서 그 제한이나 금지를 위반하여 조업하지 아니할 것
- 어업분쟁 또는 어업조정 등을 위하여 대통령령이 정하는 사항을 지킬 것

바. 신고의 효력 상실

- 신고를 한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 어업의 신고는 그 효력을 잃음. 이 경우 준수사항의 위반 또는 제한·정지 또는 어선 계류처분 위반에 해당되어 신고의 효력을 잃은 때에는 그 신고를 한 자는 해당 공적장부에서 말소된 날부터 1년의 범위에서 신고어업의 종류 및 효력상실 사유 등을 고려하여 농림수산식품부령으로 정하는 기간 동안은 어업의 신고를 할 수 없음
- 준수사항을 3회 이상 위반한 때

- 신고어업의 제한·정지 또는 어선 계류처분을 2회 이상 위반한 때
 - 신고어업의 폐지신고를 하여야 할 사유가 생긴 때
- 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업신고의 효력이 상실된 때에는 지체 없이 신고어업에 관한 공부에서 이를 말소하여야 하며, 그 내용을 신고인에게 통지하여야 함

사. 어업폐지의 신고수리

- 어업의 신고를 한 자가 어업을 폐지하거나 할 수 없게 된 때에는 그 사유가 발생한 날부터 60일 이내에 신고서에 어업허가증 또는 어업신고필증을 첨부하여 행정관청에 제출하여야 함. 다만, 어업허가증 또는 어업신고필증을 반납할 수 없는 때에는 그 사유서를 제출하여야 함
- 행정관청은 어업폐지의 신고를 받은 경우에는 이를 수리하고, 그 사실을 어업폐지의 신고를 한 자, 그의 주소지 및 당해 어선의 선적항을 관할하는 시·도지사 및 어선법에 의한 어선등록관청, 해당 업종별 및 지구별 수산업협동조합장에게 통지하여야 함
- 저당권의 실행으로 신고를 한 어선·어구 또는 시설을 경락받은 자 등이 당해 어선·어구 또는 시설에 대하여 신고를 한 때에는 그 어선·어구 또는 시설에 대하여 종전의 어업에 대한 폐지신고서가 제출된 것으로 봄
- 신고를 한 자가 사망하여 어업의 폐지신고를 할 수 없게 된 때에는 그 상속인이 폐지신고를 하여야 함

2. 신고어업 문제점 및 개선방향

- 맨손, 투망 등 경제적 생산주체가 될 수 없는 수단을 신고어업에 포함시켜 국민의 수산자원 이용권을 과도하게 제한
- 소형어선을 이용한 외줄낚시어업 등이 허가어업으로 분류되어 있어 어업인 불편, 불법어업 양산
- 따라서, 맨손, 투망 등 경제적 생산주체가 될 수 없는 수단은 신고어업의 대상에서 제외하여 국민들이 수산자원을 자유롭게 이용할 수 있도록 하되, 1인당/1일 채취할 수 있는량은 지자체장이 조례로 제한하는 방안 검토

제4장 면허어업제도 개선

제1절 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환

1. 목적 및 목표

가. 목적

- 우리나라의 면허어업은 정채 및 침체되고 있으며, 현재의 면허어업제도의 체계 및 구조로는 수산업의 지속적 발전을 도모할 수 없음. 따라서 어업 외부로부터 의욕과 능력이 있는 경영체가 자유로이 진입할 수 있는 제도적 체계로 개편 필요
- 수산자원의 효율적 이용과 해양환경의 보존을 위해 면허어장을 개인소유로 정착 및 고착화시키지 말고 국민의 공유재산이라는 자리매김을 명확히 함

나. 목표

- 마을, 정치망, 양식(6가지) 중에서 우선적으로 적용할 수 있는 것부터 단계적인 접근과 더불어 면허어장이용 종합평가를 통하여 이용개념으로 전환

2. 현황

- '10년말 현재 면허어업 건수는 13,409건, 면적은 266,717ha(정치망어업, 마을어업, 양식어업 6가지 등 8가지 어업)

<표 4-1> 면허어업의 현황(2010)

구 분	계		정치망어업		양식어업		마을어업	
	건수	면적 (ha)	건수	면적 (ha)	건수	면적 (ha)	건수	면적 (ha)
총계	13,409 (100%)	266,667 (100)	536 (4.0)	7,448 (2.8)	9,815 (73.2)	141,015 (52.9)	3,058 (22.8)	118,214 (44.3)

- 처분권자 : 시장·군수·자치구청장, 외해양식어업은 장관
- 유효기간 : 10년, 이후 10년의 범위 안에서 연장허가 가능
- 정치망, 마을, 양식(해조류, 패류, 어류)어업 등은 공유수면에서 배타적 권리를 가지고 반영구적 어업 영위
 - 어업권이란 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리로서 어업권은 물권으로 하며, 「수산업법」에서 정한 것 외는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용
 - 우선순위는 신청일 이전 5년간 그 신청어업을 경영하였거나, 종사한 자로서 해당 어장에서 어업권의 유효기간이 만료된 자 1순위
- 어업권의 취득과 성질
 - 어업권이란 면허를 받아 어업을 경영할 수 있는 권리로서 어업권은 물권으로 하며, 「수산업법」에서 정한 것 외는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용
- 어업권의 발생은 행정관청의 면허라는 행정행위에 의하여 발생하는 권리로서 어업권의 설정은 해당행정관청의 면허에 의한 것 이외는 되지 않음
- 마을어장의 이용권문제는 법의 제도적인 문제보다는 현행 법제도를 유지하면서 기존 법적제도의 세분화를 통하여 마을어장의 권리개념을 이용개념으로 전환하는 방안 검토 필요
- 한·일간의 면허어업권에 대한 비교를 하면 다음과 같음
 - 한국의 경우는, 수산업법 제8조에 규정한 어업은 신청을 전제 조건으로 시장·군수·구청장의 면허를 받는(단, 외해양식어업은 장관의 면허). 면허어업은 수산업법 제10조에 따른 결격사유가 없는 자 중에서 법제13조의 우선순위가 감안되어 그 결

과 최우선순위에 해당하는 자에 어장개발계획의 범위 내에서 시장·군수·구청장이 어업권을 면허하도록 되어있음

※ 면허종류는 (1)정치망어업, (2)해조류양식어업, (3)패류양식어업, (4)어류등양식어업, (5)복합양식어업, (6)마을어업, (7)협동양식어업, 8.외해양식어업.

- 일본의 경우는 어업법 제10조는 “어업권의 설정을 받으려는 자는 도도부지사에 신청하여 그 면허를 받지 않으면 안 된다”고 규정하고 법제12조에서 지사는 해구어업조정위원회의 의견을 듣지 않으면 안 된다고 규정함. 지사는 신청자의 면허에 관한 적격성을 검토하며 적격성이 있는 자가 복수인 경우에는 우선순위가 감안되어 그 결과 최우선순위에 해당하는 자에 어업권이 면허된다. 면허는 일제갱신에 의하여 처분됨

※ 면허종류의 종류는 (1)정치어업, (2)구획어업(제1종~제3종) (3)공동어업(제1종~제5종) 임

○ 어업권의 취득과 성질의 경우를 비교하면,

- 한국은 수산업법 제8조에 따라 면허어업을 받은 자와 제19조에 따라 어업권을 이전·분할 받은 자는 제17조의 어업권 원부에 등록을 함으로서 어업권을 취득함(면허 처분만 받고 어업권원부에 등록하지 않으면 어업권의 행사는 할 수 없다). 또한, 어업권은 물권으로 하며 이 법에서 정한것 외에는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용함

- 일본 어업법 제23조는 “어업권은 물권으로 간주하며 토지에 관한 규정을 준용한다.”고 규정함. 어업권의 내용은 어장이란 특정의 수면에 있어서 일정의 어업을 영위하는 권리로서 일반적으로 유체물에 대한 직접 지배하는 것을 본체로 하는 물권과는 엄밀한 의미에서는 구별되어야 함으로 일본은 간주함

※ 물권의 간주에서 토지에 관한 규정의 준용

- 대항요건으로 등기

- 선취권 및 저당권 준용

- 토지수용법이 적용

- 민사소송법 등의 법률상에 있어서 부동산 물권과 같이 취급을 받음을 원칙으로 함

3. 문제점

- 비효율적 어장이용의 관행화
 - 양식어업의 종류도 품종위주로 세분화되어 있어 어업여건 변화에 부응한 탄력적 어업경영 및 발전저해
 - 어촌계 어업권(마을어장, 패류양식어장)의 경우 포획·채취수단이 없고, 고령화 등으로 관리능력이 없어 채취수단(해녀, 잠수기)을 임대 사용하거나 관리능력이 있는 특정인에게 어장을 임대하는 등으로 수익성 저하 등 어장의 효율적 이용에 심각한 지장초래
- 면허어장의 소유개념에 따른 신규진입의 곤란성
 - 특정어장의 배타적·영구적 이용에 따라 현행 면허어업제도는 어장이용의 폐쇄성을 초래함으로써 어장의 효율적 이용을 저해하고 의욕과 능력 있는 젊은 인력의 진입이 곤란
 - 면허제도가 어촌계와 지구별수협을 중심으로 운영되어 어장 이용의 효율성이 떨어지고 어업주체 세력의 보수화 초래 및 일부 조직 관료적 병폐 초래
- 어업권은 현행법상 물권으로 이전·분할·변경이 가능하나, 공유수면에 특정인의 권리를 설정하여 이를 재산권의 하나로 인정하는 것은 문제가 있음
 - 면허는 총 20년간 유지할 수 있고, 만료시에도 그 특정인이 우선하여 면허받아 경영할 수 있도록 함은 비례의 원칙이나 형평의 원칙에도 배치됨
 - 어업권은 취득하기만 하면 언젠가는 이득(보상 등)을 보게 되므로 어장청소 등 효율적 어장이용 보다 현상 유지에 관심, 자연스러운 퇴출과 진입을 저해
- 면허제도가 어촌계와 지구별수협을 중심으로 운영되어 어장 이용의 폐쇄성으로 어업주체세력의 보수화 및 일부 조직 관료적 병폐 초래
 - 양식어업권 중 48.0%는 어촌계, 15.1%는 지구별수협, 개인 35.2%를 차지하고 있으나 면적은 각각 55.2%, 27.1%, 16.5%를 점유
 - 어촌계 어업권의 경우도 사실상 외부 인력은 진입불가

<표 4-2> 품종별 소유자별 어업권 현황 ('10.12.31 현재)

(단위 : 건, ha)

품종별	합 계		어촌계		수 협		개인·협업		영어조합		
	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	건수	면적	
어업권 총계	13,409	266,717	8,043	191,984	1,354	43,206	3,388	27,096	624	4,431	
합 계	9,815	141,015	5,156	87,867	1,090	28,683	2,946	20,051	623	4,413	
해조류	2,719	82,186	1,853	54,775	636	24,969	183	1,527	48	920	
김	942	57,082	673	39,176	160	16,217	79	939	30	751	
미역	433	5,193	278	3,596	71	1,157	83	439	1	2	
다시마	683	8,970	507	6,216	148	2,532	13	69	16	158	
파래	100	3,715	68	2,076	29	1,617	3	23	0	0	
툫	423	5,668	251	2,971	170	2,677	2	20	0	0	
참모자반	31	290	18	150	13	140	0	0	0	0	
기타	107	1,269	58	590	45	631	3	38	1	10	
패 류	5,641	49,536	2,911	29,192	392	3,466	1,971	14,977	416	2,980	
굴	소계	1,259	8,078	374	3,072	37	273	640	3,697	208	1,036
	수하식	995	5,609	176	1,095	19	188	597	3,324	203	1,002
	바닥식	264	2,469	198	1,977	18	85	43	373	5	34
피조개	803	7,640	172	1,894	9	78	489	4,198	128	1,414	
바지락	617	6,439	436	5,005	48	349	124	990	9	86	
고막	217	3,139	160	2,482	27	197	29	458	1	2	
가무락	125	1,161	92	908	1	10	30	235	2	8	
새고막	915	10,349	496	5,824	12	306	393	4,049	14	170	
백합	25	400	7	155	1	20	17	225	0	0	
홍합	177	765	82	439	0	0	89	324	6	11	
가리비	93	896	48	414	18	249	24	188	3	45	
전복	소계	1,128	6,485	762	4,066	237	1,970	106	388	23	61
	수하식	42	177	34	149	5	21	2	3	1	4
	바닥식	355	1,262	267	937	24	65	61	247	3	14
	가두리	462	2,402	325	1,742	109	557	26	95	2	9
	침하식	26	50	1	3	0	0	9	16	16	31
	복합	243	2,594	135	1,236	99	1,328	8	27	1	3
진주조개	28	91	4	7	0	0	11	33	13	51	
개량조개	5	65	2	24	0	0	0	0	3	41	
동죽	2	22	2	22	0	0	0	0	0	0	
기타	247	4,007	274	4,880	2	17	19	191	6	55	
어류 등	1,455	9,293	392	3,901	62	248	792	3,547	159	513	
어류	가두리	426	1,156	142	411	47	174	176	388	62	175
	축제식	106	629	7	37	0	0	98	584	1	9
새우	69	684	2	21	0	0	63	633	4	29	
우렁챙이	464	1,477	73	252	1	5	348	1,369	86	268	
해삼	66	509	42	414	14	70	5	33	6	33	
미더덕	149	578	59	224	0	0	90	354	0	0	
기타	175	4,259	67	2,542	0	0	12	187	0	0	
마을어업	3,058	118,214	2,790	103,593	260	14,493	8	128	0	0	
정치망어업	536	7,488	97	524	4	30	434	6,916	1	18	

4. 개선방안

- 동 안건에 대해서는 제1차 어업제도개혁위원회 회의(2011. 3. 25)에서 검토를 시작하였으며, 제1차 면허어업 소위원회(2011.4.11), 제2차 면허어업 소위원회(2011. 5. 20)에서는 마을어장의 이용권과 갯벌어업에 대한 발제와 더불어 어업권어업과 허가어업의 성격에 대해 논의를 하였음²⁾

- 마을어업 현황 및 이용실태에 관한 논의 내용
 - 마을어업에 대한 정의는 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성 수산동물을 관리·조성하여 포획하는 어업으로 정의 됨
 - 면허에 대한 정의는 일정한 지역 안에 거주하는 어업인의 공동이기를 증진하기 위하여 어촌계 또는 지구별 수협에 한하여 허가를 주는 의미 임
 - 국내 마을어업의 현황은 2010년 기준으로 면허건수는 2,639건이며, 면허에 대한 면적은 108,629ha로 나타나고 있음
 - 마을어업의 생산현황은 1990년 이후 연평균 5.4%씩 감소하고 있는 추세를 보이고 있으며, 1990년 10만톤에서 2010년 3만톤으로 꾸준히 감소하는 경향을 보이고 있음

- 현행 마을어업의 문제점에 대한 논의
 - 일반적인 문제점으로는 마을어업의 생산성이 악화되는 현상을 보이는 것이 있음
 - 어촌 노동력의 고령화로 인한 약화 및 이어 현상이 가속되어지고 있음
 - 맨손어업(도수어업) 위주의 일률적 단순한 노동 이용 방식으로 인한 생산성 약화
 - 소극적 자원 조성 및 고령화된 어촌계원의 참여가 미흡한 문제가 나타나고 있음
 - 제도적인 문제점으로는 마을어업의 이용권에 대한 불법거래가 나타나고 있음. 예를 들면 어촌계원과 제3자간의 마을어업 이용권 불법거래가 발생되고 있으며, 이로 인한 제3자의 무분별한 어장 이용으로 인해 어장의 황폐화가 나타남
 - 어촌계 중심의 폐쇄적 어장이용에 다른 규모화에 대한 한계점이 발생되어지고 있음. 신규인력 및 자본 유입에 대한 제한으로 기업화가 어려워지고, 채취 및 포획만 가능하

2) 정맹생박사 (KMI), 김병호교수(부경대학교)의 발표자료는 부록에 있음

여 대량 생산이 가능한 양식업의 진입이 불가능 함

○ 마을어업과 갯벌어업의 관계에 관한 논의

- 현행 우리나라의 갯벌어업 중 모래갯벌(외해에 노출된 지역이 많고, 계류, 조개류가 많이 서식하는 곳)의 분포형태는 충남에서 가장 많이 나타나고 있음
- 펄갯벌은 강의 하구지역에 많이 발달하는 갯벌로서 연체동물, 계류, 일부 어류가 서식하고 있으며 우리나라에서는 전남지역에 보편적으로 많이 나타나고 있음
- 혼성갯벌은 우리나라의 대표적인 갯벌형태로서 연체동물의 비중이 높고 서해안 및 남해안지역에 걸쳐서 고르게 분포하고 있는 것으로 나타남

○ 갯벌어업의 범위에 대한 논의

- 갯벌어업에 대한 범위는 조하대에서 조상대 지역에서 이루어지는 수산 동식물의 포획·채취 또는 양식을 통해 이루어지는 어업으로 정의
- 따라서 마을어업과 갯벌어업을 비교하여 보면 마을어업과 갯벌어업은 공간적 범위 측면에서 비슷한 성격을 가지지만 갯벌어업이 마을어업을 포함하고 있음

○ 마을어업에 대한 개선방안은 다음과 같음

- 현행 면허권은 어촌계원이 제3자에게 양도하는 것이 불가능하여 마을어업의 생산성이 악화되고 비어촌계원에게 불법임대를 통하여 자원남획으로 어장이 황폐화 되는 결과를 초래하고 있으나, 제3자와의 면허권 거래에 대한 합법적 양성화를 통하여 외부자본을 유치하고 체계적 어장관리는 통하여 마을어업 종사자의 권리를 보장하고 지속적 인공을 위한 제도 마련을 확립. 또한 자본 투자를 위한 제도를 마련하는 것이 바람직함
- 마을어장의 이용권문제는 법의 제도적인 문제보다는 현행 법제도를 유지하면서 기존 법적제도의 세분화를 통하여 마을어장의 권리개념을 이용개념으로 전환이 대안으로 도출됨
- 갯벌어업과 관련된 수요적인 측면을 제도권의 틀 안에서 다양한 활용방안을 모색할 필요성이 제기됨

○ 또한, 어업권어업과 허가어업의 성격에 대한 발표내용에 대한 의견은 다음과 아래와 같음

- 어업권어업과 허가어업의 제도적 변천과정에 나타난 성격을 살펴보면 다음과 같음
 - 일본의 사례를 살펴보면 명치어업법(1901년 제정)은 정치어업, 구획어업, 특별어업, 관행전용어업, 기선전용어업이 있으며, 명치어업법은(1910년 제정) 어업권어업, 허가어업이 있으며, 현행어업법으로는 어업권어업, 허가어업으로 구성되어 있음
 - 한국의 사례는 (구)한국어업법(1908년 제정)은 어업권어업과 허가어업이 있으며, 어업령(1911년 제정)에서는 어업권어업, 허가어업으로 구성됨. 조선어업령(1929년 제정)은 어업권어업과 허가어업(총독허가어업 5종, 도지사허가어업 9종)으로 되어있으며, 수산업법(1953년 제정)은 어업권어업, 허가어업(장관허가어업 6종), 도지사허가어업(7종)으로 구성됨, 현행 수산업법에서는 어업권어업, 허가어업, 연안어업, 구획어업으로 구성되어지고 있음

- 제3차 전문가집중 토론회(2011. 8. 10)에서 면허어업제도의 존속이 불가피한 경우(현행유지 전제)에 대해서 논의가 계속되었으며, 제2차 어업제도개혁위원회(2011. 10. 11)에서의 면허어업제도를 폐지, 권리개념을 이용개념으로 전환하여 허가제로 변경하여 추진하는 방안 토의
 - 면허어업 평가제도 도입을 통한 어업권자에 대한 의무를 강화하고 수산관계법령의 상습 위반자를 퇴출하는 방안에 관한 논의가 이루어짐

- 또한, 동 안건에 대해서는 어업제도 전문가 WORKSHOP(2011. 11. 24)에서도 지속적으로 논의가 되었으며 어업인에 의한 자율적인 평가를 통한 이용개념 전환에 관한 내용도 추가되어 검토됨
 - 기존의 독점적 어업권에 대한 문제를 외국의 사례를 비춰 강력한 독점적 이용권보다는 도로법과 유사한 이용권으로 전환할 수 있는 방안
 - 기존 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환할 경우 급격한 전환보다는 어업인들의 충격을 최소화시킬 수 있는 방안을 마련하는 방안

- 특히, 면허어업의 허가어업 전환의 경우는 많은 문제점과 어촌사회의 혼란 및 어업인인들의 반발이 예상됨으로 수협중앙회와 일부 위원들은 부정적인 견해와 더불어 2012년 논의시(제2차 연구과제 추진시) 반영되어야 내용들을

제시하였고, 이를 정리하면 다음과 같음

- 어업권 개념전환시 어업인의 심각한 권익상실이 우려되며, 법제화 추진시에는 사전 공청회 등 어업인 의견수렴절차가 필요함
- 마을어장의 폐쇄성, 비효율성으로 인하여 면허어업을 권리개념으로 전환한다는 논의가 있으나, 어촌계 가입은 정관상 개방되어 있어 신규인력 진입이 허용되며, 어장의 빈대, 방치 등 비효율적 어장이용은 어촌계 지도감독으로 해결 가능한 문제임
- 어촌계 면허어장은 지선어업인의 생계 보장적 성격으로 수익성(효율성)만을 강조할 성질이 아님
- 면허어업의 물권성이 삭제된다 하더라도 신규어장이 제한되어 있어 실제로는 여전히 재산권적 성질을 보유할 것이므로 개념전환의 실익이 없음
- 2012년도 어업제도개혁위원회에서는 개혁방안 논의에 있어 어업현실을 고려할 필요가 있으므로 어업인 대표자 참여가 필요함
- 어업제도개혁을 단순히 경제적 논리로만 접근할 것이 아니라 어업 및 어촌의 사회적 기능(국토보전, 환경감시기능 등) 등 다양한 측면에서 접근할 필요가 있음
- 불법어업자 퇴출은 이미 수산업법 및 하위법령에서 위반시의 제재(경고 또는 취소)를 정하고 있어 새로운 논의가 필요 없음
- 어업권 평가제도와 관련하여 어업의 생산성은 생산기술도 중요하지만 자연적 조건에 대한 의존도가 높은 산업이므로 어업자의 능력을 객관적으로 평가할 수 있는 기준을 설정하기 어려움
- 마을어장은 어촌공동체 존립의 기본으로써 예로부터 지선어업인(부락민)이 독점적·배타적으로 이용하던 관행을 성문화하여 재산권을 인정함으로써 이용권으로의 전환에 반대함
- 현행법의 테두리 내에서 마을어업권 행사대상을 확대하여 영어조합법인, 어업회사법인 등이 이용을 인정하자는 검토안은 지선어업인의 직접생산 이용관행을 인정하여 독점적 권리를 인정할 현행법의 정신과 배치됨
- 일부 어촌계의 비효율성은 경영컨설팅 및 적극적인 지도감독으로 개선할 수 있는 것이므로 비효율성 제거를 위하여 굳이 마을어업권의 이용권화를 추진할 필요성이 없음
- 면허가 재산권성을 가져 공유수면을 사유재산화함으로써 어장방치, 불법임대 등의 폐단이 있어 제도개혁을 추진한다 하지만, 신규면허지가 사실상 제한된 현실에서 제

- 도개혁을 하더라도 여전히 재산권성을 가지게 될 것이어서 제도개혁의 실익이 없음
 - 일부 어촌계의 어장방치, 빈매를 이유로 어업권의 권리성을 박탈할 것이 아니라 여러 순기능을 감안하여 제도개선 수준으로 보완 가능함
- 마지막으로 제3차 어업제도개혁위원회(2011. 12. 21)에서 논의된 내용을 종합하면 다음과 같음
- 면허어업제도를 점진적 허가제도로 추진하되, 8개 면허(양식어업 6개)어업 중에서 우선적으로 추진할 수 있는 것을 검토하여 단계별로 권리개념을 이용개념으로 전환하여 추진하는 방안에 대해 위원들의 다수가 긍정적인 의견을 개진함
- 본 보고서에서는 동 안건에 대한 많은 논의를 하였으며, 이중에서 면허어업제도를 점진적 허가제도로 전환(안)에 대해 주요내용, 장단점 분석, 문제점 해결방안, 제도개선 추진방법, 기대효과 등의 순으로 개선(안)을 제시하였으며, 이중에 주요 내용을 살펴보면 다음과 같음
- 면허어장의 배타적권리를 이용권으로 전환하는 법률적 검토
 - “면허”와 “허가”의 용어는 실정법상 혼용되어 사용되고 있는 사례
 - 면허어업이 허가어업으로 전환할 경우 담보권 제도개선 방안
- 다음으로 면허어업 평가제도 도입(안)에서는 어업권자에 대한 의무를 강화하고 지키지 아니한 자, 수산관계법령 상습 위반자 및 경영이 부실한 자 등은 과감하게 퇴출을 위해 면허어업 실태조사 제도화, 5년 단위 평가제도 도입을 제안하였음
- 또한, 다수의 위원들이 부정적 견해를 제시한 어장공영제 도입을 통한 어장이용제도 개선은 새로운 시각에서 접근하였다는 점에서 시사점이 있다고 판단되어 참고자료 제시함
- 논의 과정에서 다수의 전문가들이 부정적인 입장을 제시하여 의견 접근을 이루지 못하였다는 점을 밝힘

가. 면허어업제도를 점진적 허가제도로 전환

1) 주요내용

- 면허어업제도를 폐지, 권리개념을 이용개념(허가제)으로 변경 추진
 - 8개 면허(양식어업 6개)어업 중에서 우선적으로 할 수 있는 것을 검토하여 단계별로 권리개념을 이용개념으로 전환 추진
- 어촌계와 수협어업권 중에서 해조류, 패류 등을 먼저 허가어업으로 추진하고 나머지는 점차적으로 전환
 - 1단계로 어촌계와 수협어업권 중에서 해조류와 패류어업을, 2단계에서는 그 이외, 3단계에서는 개인어업권을 이용권개념으로 전환 추진

2) 문제점 및 해결방안

- 100여년동안 계속된 수산업의 기본제도에 대한 개선방안 제시는 동 제도에 익숙해져 있는 어업인들의 반발이 우려됨. 특히, 어촌계의 근간이 되는 어업권의 권리개념인 현행 면허제도를 허가제도(이용개념)로 전환하는데는 상당한 어려움이 예상됨
- 단기 및 중장기적으로 추진하는 것으로 구분하여 지속적 추진. 정부, 단체, 업계 등의 지속적인 의견수렴을 통하여 추진
- 면허에서 허가로 변경될 경우 수협 등으로부터 담보 문제가 발생될 우려가 있으므로 허가일 경우에도 담보가 가능하도록 법률적 검토 및 관련제도 정비 필요

< 면허어장의 배타적권리를 이용권으로 전환하는 법률적 검토 >

○ 현재의 면허어업

- 일정한 수면을 구획하여 그 공간의 입체적 이용을 통해 수산동식물을 포획/채취/양식하도록 하는 것. 이를 가능하도록 하기 위해 배타적 이용을 확보해야 함

○ 허가의 배타적 권리

- 허가는 강학상 금지의 해제를 의미하는 것으로 특정한 권리를 부여한 것으로 인정되지 않음. 따라서, 행정청의 처분으로 자신의 허가에 대한 방해가 있다는 것을 이유로 행정소송을 제기할 경우에, 전통적으로는 자신의 권리에 대한 다툼이 아니라는 이유로 원고적격이 부정됨. 다만, 현행 법상 “허가”라고 하는 용어가 사용되고 있지만, 성질상 특정한 권리를 부여하는 것으로서 이해 되는 것이 있음
- 예를 들어, 하천점용허가, 도로점용허가, 공유수면점용허가 등

○ 특허와 면허어업의 유사성

- 위 특허로서의 성질을 가지는 하천점용허가 등은 일정한 공간을 일정 시간 동안 배타적으로 이용할 수 있는 권리를 설정한다는 점에서 면허어업과 유사성을 가지고 있음. 다만, 하천점용허가 등에 대해서는 물권이 설정되어 있지 않다는 점에서 차이가 있음

○ 강학상 특허의 성질을 가지고 있는 하천점용허가 등의 배타성

- 점용허가 등에 대해서는 민법상 물권으로서의 성질이 부여되어 있지 않기 때문에, 민사적으로는 방해배제 등을 청구하거나, 허가를 양도하거나 저당을 설정할 수는 없지만, 하천법 등 관련 법률에서 행정벌을 규정하여 배타성을 확보. 또한, 점용허가를 한 행정청의 공권력 행사(처분)가 자신의 권리에 침해를 가한다고 하는 소의 제기에 대해서는 원고적격을 인정하여 다툴 수 있도록 함

○ 보충설명

- 배타적 이용이라는 점에서 면허와 허가는 동일하기 때문에, 문제의 쟁점은 면허에 부여되어 있는 물권성을 해제하는 것이 바람직한 것인가라고 하는 점이 될 것임
- 이는 이미 전에 설명한 바와 같이 설정된 면허의 유효기간이 지나면 권리가 소멸하기 때문에 법률에서 경과조치를 두어 이를 해결할 수 있음
- 면허어업에 물권을 인정할 것인지, 그러하지 아니할 것인지는 입법정책의 문제가 됨. 참고로, 아래에서 보는 바와 같이 현행 법률상 물권을 인정하고 있는 권리는 대부분이 공익시설 내지 사회 기반시설의 관리운영권임
- 일정한 구획에 대한 배타적 이용에 대해 물권을 인정하고 있는 것은 오히려 예외적임. 또한, 면허어업에 물권을 인정하는 것이 헌법 제120조에서 인정하고 있는 수산자원에 대한 국가의 자원 관리권을 제약하는 것이 될 수 있다면 물권을 인정하지 않는 것이 바람직할 것임

< 면허"와 "허가"의 용어는 실정법상 혼용되어 사용되고 있는 사례 >

1. "허가"에 대해서 "면허"를 사용하는 경우와 "특허"에 대해 "허가"를 사용하는 경우

가. 허가에 대해 "면허"를 사용하는 경우

1) 자격

- 도로교통법 제80조 운전면허
- 건설기계관리법 제26조 건설기계조종사면허
- 공중위생관리법 제6조 미용사 및 미용사의 면허
- 국민영양관리법 제15조 영양사면허
- 기상산업진흥법 제18조 기상예보사 면허
- 도선법 제4조 도선사면허
- 선박직원법 제4조 해기사면허
- 수상레저안전법 제4조 조종면허
- 수의사법 제4조 수의사면허
- 식품위생법 제53조 조리사면허
- 야생동식물보호법 제44조 수렵면허
- 약사법 제3조 및 제4조 약사면허/한약사면서
- 원자력안전법 제84조 원자로의 운전 등에 관한 면허
- 위생사에 관한 법률 제3조 위생사면허
- 응급의료에 관한 법률 제55조 응급의료종사자의 면허
- 의료기사 등에 관한 법률 제4조 의료기사 면허
- 의료법 제5조 의사/치과의사 및 한의사 면허 등
- 전통 소싸움경기에 관한 법률 제10조 조교사/심판 면허
- 총포/도검/화약류 등 단속법 제28조 화약류제도보안책임자 등 면허
- 축산법 제12조 수정사면허
- 한국마사회법 제14조 조교사/기수 면허

2) 사업면허

- 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률 제28조 공유수면매립면허
- 도시철도법 제4조 사업면허
- 여객자동차운수사업법 제4조 여객자동차운송사업면허
- 유선 및 도선사업법 제3조 유선사업 및 도선사업 면허
- 전통주 등의 산업진흥에 관한 법률 제8조 주류제도면허
- 주세법 제6조 주류제조면허

- 철도사업법 제5조 철도사업면허
- 항공법 제112조 국내항공운송사업 및 국제항공운송사업 면허
- 해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률 제10조 해양심층수개발업 면허
- 해운법 제4조 해상여객운송사업 면허

나. 특허에 대해 “허가”를 사용하는 사례의 경우

- 하천법 : 하천점용허가
- 공유수면관리법 : 공유수면점용허가
- 도로법 : 도로점용허가

2. 법률상 물권의 성질을 가진 권리

- 광업법 제10조 광업권의 성질
- 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제29조 댐사용권의 성질
- 마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률 제21조 시설관리권의 설정 및 성질 등
- 사회기반시설에 대한 민간투자법 제27조 관리운영권의 성질 등
- 수산업법 제16조 어업권의 취득과 성질
- 어촌어항법 제30조 어항시설관리운영권의 성질
- 유료도로법 제11조 유료도로관리권의 성질
- 철도산업발전기본법 제27조 철도시설관리권의 성질
- 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제46조 농업기반시설관리권의 성질
- 한국수자원공사법 제20조 시설관리권의 성질 등
- 항공법 제105조의3 공항시설관리권의 성질
- 항만법 제17조 항만시설관리권의 성질

- 면허어업권이 이용권개념인 허가어업으로 점진적 허가제도로 전환할 경우 문제가 될 수 있는 담보권에 대해 제도개선 필요
- 담보권 제도개선은 어촌계 어업권 및 수협어업권에 대해서는 제도개선이 되더라도 담보문제는 현행법상으로 되지 않으므로 문제가 없는 것으로 파악되며, 개인어업권은 현재 어업권을 담보로 대출받는 것은 정책자금(영어자금)이므로 정책자금 지원시 담보가 가능할 수 있도록 법제도 정비 필요

<표 4-3> 면허어업이 허가어업으로 전환할 경우 담보권 제도개선 방안

구분	검토내용	지원방안
어촌계 어업권 및 수협어업권	- 수산업법 제21조(어촌계 등의 어업권 담보 금지) 어촌계나 지구별 수협이 가지고 있는 어업권은 담보로 제공할 수 없음	- 제도개선이 되더라도 담보문제는 현행법상으로 되지 않으므로 문제가 없음
개인어업권	담보제공 가능	- 어업제도 개편과 담보문제는 별도로 해결방안을 모색하여야 함 - 현재 어업권을 담보로 대출받는 것은 정책자금(영어자금)이므로 정책자금 지원시 담보가 가능할 수 있도록 법제도 정비 필요

3) 제도개선 추진방식

- 면허어업 이용권으로 전환시 단계별 접근 필요. 즉, 면허어업은 마을어업, 정치망어업, 양식어업(6개 종류) 등 8개이므로 이 중에서 어촌계, 개인, 수협 어업권으로 구분하여 단계별 접근 필요
 - 1단계 : 어촌계/수협어업권 중에서 마을어업, 양식어업(해조류, 패류 등)은 먼저 허가제도로 도입
 - 2단계 : 어촌계/수협어업권 중에서 1단계에서 제외된 그 이외의 어업권(가두리, 복합어업, 정치망어업 등)에 대하여 허가제도로 전환
 - 3단계 : 개인어업권을 이용권 개념으로 전환
- 특히, 제1단계에서는 어촌계 어업권을 유형별 특성을 고려하여 허가제도로 전환 검토 필요
 - 제1유형 : 순수어촌계
 - 제2유형 : 혼합어촌계(도시인접형)
 - 제3유형 : 연락촌락형 어촌계
 - 제4유형 : 낙도 어촌계(일부 어장이용 관리 불가능)

<표 4-4> 면허어업을 허가어업으로 전환시 추진 일정

연도	세부추진내용
2013년	- 공청회, 관계기관 의견 수렴
2014년	- 관련법제도 정비 및 예산확보
2015년	- 관련법규 입법화 완료
2016년	- 면허어업 허가제도로 정착

4) 기대효과

- 연안어장의 이용효율을 증대시켜 어촌에 새로운 활력을 부여할 수 있으며, 유능한 젊은 어업인 또는 경영인이 어업에 참여할 수 있도록 어업의 진입장벽을 낮출 수 있음
- 연안어장의 생산성을 증대시켜 연근해어업 생산 중심기지로 육성
 - 연안어장의 생산성이 높은 품종을 선택하여 효율적으로 생산 활동을 할 수 있도록 제도적 지원
- 어촌계 및 수협어업권의 경우는 수산업법상 담보권을 제공할 수 없기 때문에 별 문제가 없으나 개인 어업권의 경우 수산정책자금의 운영요령을 통하여 문제가 해결 가능한 것으로 판단되어 어업인 불만 최소화 가능

나. 면허어업 평가제도 도입

1) 추진내용

- 어업권자에 대한 의무를 강화하고 지키지 아니한 자, 수산관계법령 상습 위반자 및 경영이 부실한 자 등은 과감하게 퇴출
 - 수산자원조성부담금 면제범위 축소 및 현실화, 어장청소 등 어장보호·관리의무 강화 및 불법어업 관리 강화 등
- 면허어업 실태조사 제도화는 부실어업권 정비 및 정리, 불법양식시설 철거

등을 위해 어장위치, 시설 또는 입식수량 등의 실태조사를 추진

- 어업종류별, 지역별, 해역별 등으로 구분하여 5년 단위로 면허어업권 평가 제도를 도입하고 이에 근거하여 면허연장여부를 판단하도록 제도화 하는 방안 추진필요

2) 장단점 분석

- 면허어업 평가제도 도입에 따른 장점은 어촌사회의 활력과 어업 경쟁력 강화가 가능하며, 면허어업권을 부실하게 운영하거나 보상을 목적으로 어업권을 소유하고 있는 경우 문제 해결 가능
- 그러나 평가로 탈락되는 어업인들 반발 및 민원 제기가 우려됨. 이는 실제 어업권이 물권적 성격으로 인식되고 있는 상황에서 어업인 수용비용이 매우 높게 추정될 것으로 판단됨

3) 문제점 해결방안

- 평가를 통한 어업권이 탈락될 경우, 관계법령에 따른 보상 및 사회보장적 측면에서 지원하는 방안 강구
- 어업제도개혁위원회에서 기본적인 추진방안이 확정되면 전문연구기관을 통하여 연구토록하고 이에 근거하여 실태조사 및 평가체계 구축 및 추진토록 함

4) 제도개선 추진방식

- 면허어업 평가항목을 작성하여 어업종류별, 지역별, 해역별 등으로 구분하여 실태조사를 추진함
- 이와 연계하여 면허어업 평가제도를 구축하고 평가결과에 따라 어업권 연장 여부를 판단하도록 함

○ 어장관리법상의 명시되어 있는 제도와 연계하여 추진 할 필요가 있음

○ 어장관리법 제2조 및 제8조(면허·허가 갱신), 동법 시행령 제7조

※ 어장관리법 제8조 (면허·허가 동시갱신)

- ① 시장·군수·구청장은 어장을 효율적으로 관리하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 관할 어장관리해역별로 면허·허가동시갱신을 실시할 수 있다. 다만, 시장·군수·구청장은 그 어장관리해역 중 「수산업법」 제13조제7항에 따라 어업면허의 우선 순위에서 제외되는 자가 어업을 경영하는 어장은 시·군·구 수산조정위원회의 심의를 거쳐 면허·허가동시갱신을 실시하지 아니할 수 있다. <개정 2009.4.22>
- ② 시장·군수·구청장은 면허·허가동시갱신을 실시하려면 미리 그 시기 등에 관하여 해당 어장관리해역 안에서 어업면허 또는 어업허가를 받은 자의 의견을 듣고, 시·군·구 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.
- ③ 시장·군수·구청장은 면허·허가동시갱신을 실시한 어장이 「수산업법」 제35조(같은 법 제49조에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 어업면허 또는 어업허가가 취소된 경우 그 어장이 어장관리특별해역 안의 어장인 때에는 그 해역 안의 다른 인근 어장의 어업면허 유효기간(유효기간의 연장허가기간을 포함한다. 이하 같다) 또는 어업허가 유효기간이 지날 때까지 그 수면에 대하여 새로운 어업면허 또는 어업허가를 하여서는 아니 된다. <개정 2009.4.22>
- ④ 시장·군수·구청장은 제1항 단서에 따라 면허·허가동시갱신을 실시하지 아니한 어장이 「수산업법」 제35조에 따라 어업면허가 취소되거나 어업면허 유효기간이 지난 경우에 그 어장이 어장관리특별해역 안의 어장인 때에는 그 해역 안의 인근 어장의 어업면허 유효기간이 지날 때까지 그 수면에 대하여 새로운 어업면허를 하여서는 아니 된다. <개정 2009.4.22>
- ⑤ 시장·군수·구청장은 면허·허가동시갱신을 실시한 어장관리해역 안에 새로운 어업면허 또는 어업허가를 하거나 어업면허 유효기간을 연장하여 허가할 때에는 그 해역 안의 인근 어장의 어업면허 또는 어업허가의 유효기간과 일치하도록 어업면허·어업허가 또는 어업면허 유효기간의 연장허가를 하여야 한다.
- ⑥ 제1항에 따른 면허·허가동시갱신의 절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 어장관리법 시행령 제7조 (면허·허가 동시갱신의 절차 등)

- ① 시장·군수·구청장은 법 제8조제1항에 따라 면허·허가동시갱신을 하려는 경우에는 어업면허 또는 어업허가의 잔여기간, 양식기간, 양식물의 상태 및 포획·채취시기 등을 고려하여 그 시기를 결정하여야 한다.
- ② 면허·허가동시갱신에 따라 새로운 어업면허 또는 어업허가를 하는 경우에는 그 어업면허기간이나 어업허가기간의 종료시점이 일치되게 하여야 한다.
- ③ 시장·군수·구청장은 면허·허가동시갱신을 하는 해역 및 어장이 확정되면 그 내용을 고시하고 해당 해역 및 어장에서 어업면허나 어업허가를 받은 자 등 이해관계인에게 그 사실을 통지하여야 한다.
- ④ 제3항에 따른 고시와 통지에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 면허·허가동시갱신의 사유
 2. 면허·허가동시갱신을 한 어장관리해역의 범위 및 면적
 3. 면허·허가동시갱신의 대상이 되는 어업면허·어업허가의 내용
 4. 면허·허가동시갱신의 개시시기
 5. 면허·허가동시갱신을 한 해역의 어장에서 처리하여야 할 사항

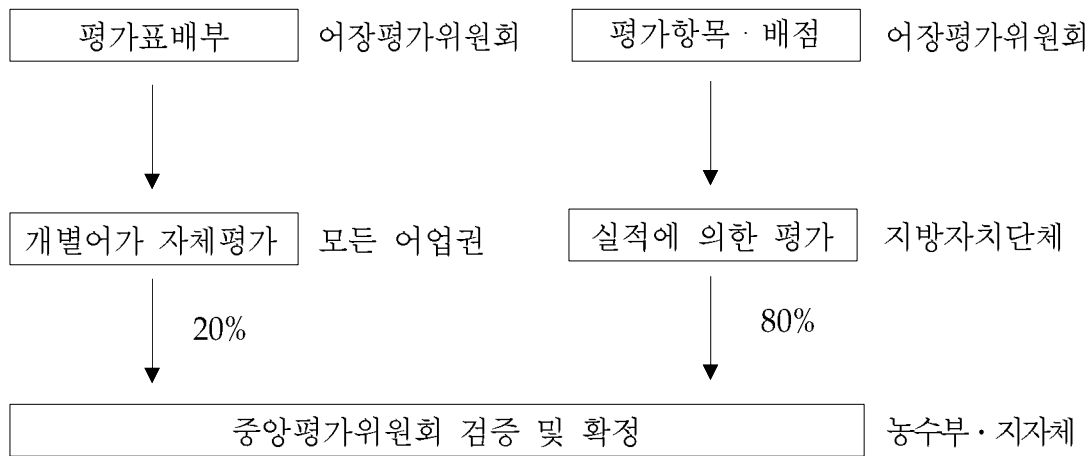
- 이를 위해 먼저 관련법제도를 구축하고 예산 및 인력을 확보하는 방안을 추진할 필요가 있음
 - 관련기관 및 단체에 실태조사 및 평가를 위임하는 방안 강구

< 평가방법 제안 >

□ **평가항목**

- 불법어업 : 수산관계 법령 위반 건수
- 어장관리 : 주요 사업은 어장청소와 해적생물구제사업 등
- 자원관리 : 양식장 휴식년제, 자체 치어(패)생산을 통한 양식 등
- 생산관리 : 적정 생산량 유지, 공동출하로 가격조절
- 질서 유지 : 밀식 금지, 불법시설물 철거
 - ※ (해조) 순번제 생산, 어장간 거리조정
 - (어류) 치어관리, 사육밀도 조정, 통발·자망어업 제한

□ **평가체계**



□ **면허어업 평가체계 추진 일정**

연도	세부추진내용
2013년	- 공청회, 관계기관 의견 수렴 - 자율관리 공동체 평가와 연계하는 방안 검토
2014년	- 관련법제도 정비 및 예산확보 - 평가체계 및 방법 구축 - 시범사업 실시 및 문제점 보완
2015년	- 평가체계 정착 및 사후 관리

5) 기대효과

- 부실어업권에 대하여 정리가 가능하고, 정리된 어업권에 대하여 신규인력 진입 가능하므로 젊은 신규 어업인의 진입이 활성화 가능
 - 이는 수산업의 지속적 유지 및 발전의 토양을 다질 수 있음
- 면허어업권의 생산성 및 경쟁력 제고를 통한 어업인 소득 증대 도모

다. 어장공영제 도입을 통한 어장이용 제도 개선

1) 주요내용

- 어장을 부실하게 운영하거나 어촌계 및 개인어장의 여건에 따라 양식장의 운영자체가 불가능할 경우에 한정하여 지방자치단체 주관으로 양식어장 공영제 도입. 이를 통해 유희어장 개발 가능 및 양식어업 경쟁력강화 가능
- 양식어장 공영제 도입에 대한 검토 및 시행을 통해 양식어장의 활용도를 극대화하고 어촌경제 활성화 도모

2) 양식어장 공영제 개념 정리

- 공영제는 완전공영제와 민영+공영이 혼합된 부분공영제로 구분될 수 있음
- 완전공영제는 정부, 지방자치단체 등의 관할관청이 양식어업권을 인수 또는 설립하여 직접 양식어장을 운영하는 방식임
 - 완전공영제 하에서는 관할관청이 양식어장이용국(가칭) 또는 공사를 설립한 후 양식어장의 인허가, 이용요금 수준 결정, 양식어장 운영 등에 직접적으로 관여하는 것임

- 양식어장의 부분공영제는 양식의 운영에 따른 손실로 인해 운영을 기피하는 비수익 어장의 운영손실을 보전해 주거나 양식 운영비용과 양식어장 수입간 차액에 대하여 입찰에 부쳐 보조금을 지원하는 양식입찰제 등이 있을 수 있음
 - 부분공영제는 민영의 효율적인 운영체제와 관할관청이 직·간접적으로 양식장 운영에 참여하는 공영제를 혼합한 운영방식이라 할 수 있음
- 양식어장 공영제라 함은 공공기관이 세수입으로 확보된 재원으로 양식어장 사업체에 직·간접적으로 지원해주거나 운영하는 형태를 포괄적인 의미에서 공영제 범주에 포함시킬 수 있음
- 양식어장에 대해 재원을 지원하는 방식 또는 운영형태에 따라 양식어장 공영화 유형은 다양하게 나타날 수 있음

3) 버스 공영제 도입사례

- 국내 공영버스 운영사례로 지방자치단체가 직접 운영하는 시영버스와 운행결손 부분을 보전해주는 벽지노선 및 공영버스 운영사례가 있음
- 벽지노선은 “여객자동차운수사업법”에 의해 버스운송사업체가 운행을 기피하는 낙후지역 노선에 대하여 시·도지사가 운행손실을 보전해주면서 버스노선 개설 명령을 한 노선임
- 2003년도 경기도내에는 이천, 김포, 광주, 파주시 등 4개 도시지역과 여주, 양평, 포천, 가평, 연천군 등 5개 군 지역에서 59개의 벽지노선이 운행되고 있음
- 주민의 이동권 확보를 위해 공공서비스 교통편 제공차원에서 운행되는 벽지노선은 경기도와 시·군이 운행손실 부분에 대해 7 : 3의 비율로 분담하여 금전적으로 손실을 보전해 주고 있음
- 공영버스 노선은 오지·도서교통지원사업법에 의해 낙후된 오지지역에 운행결손 부분을 보전 받으면서 운행되고 있는 버스 노선임

- 주민들의 경제활동 및 통학을 위한 대체 교통수단이 없는 노선, 관할기관이 대중교통수단의 운영을 유지할 필요가 있다고 인정하는 노선에 공영버스를 운행시키고 있음
- 공영버스 노선은 차량구입비의 50%를 국비로 지원하고 금전적인 손실에 대해서는 경기도와 해당자치단체가 7:3의 배분비율로 지원하는 노선으로 부분공영제 방식으로 볼 수 있음

4) 양식어장 공영제 도입 주요내용

- 완전공영제 도입을 통한 운영 필요
 - 양식어장의 경우는, 부분공영제 보다는 완전공영제를 통하여 운영하는 것이 바람직 함
 - 그 이유는, 어장 이용의 특성을 감안할 때 민간이 참여하여 운영에 관여하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문임
- 지방자치단체 주관으로 완전공영제 운영
 - 지방자치단체 여건 고려 및 신청을 통해 중앙정부가 인허가를 하고 지자체 단위로 완전공영제 운영하는 것이 바람직 함
- 이용요금 수준 결정 문제
 - 어장이용의 이용요금은 지방자치단체에서 결정하여 추진
 - 양식어장의 규모나 품종 등을 고려하여 결정 필요
- 양식어장 완전공영제를 위한 어장수용 문제
 - 어장생산성 표준을 통한 어업권 수용
 - 어업권 수용 시 중앙정부와 지방자치단체가 50 : 50으로 비용 부담
 - 어업인의 민원이 발생될 수 있지 않도록 공청회 및 충분한 의견수렴을 통해 추진

5) 양식어장 공영제 도입 방안

□ 단계별 추진 방법

1단계	양식어장 공영제 도입에 대한 검토 - 전문연구기관을 통한 양식어장 공영제 도입 검토 - 공영제 제도에 대한 국내외 사례 검토 - 공청회 및 의견수렴을 통한 도입 타당성 검토
↓	
2단계	양식어장 공영제 시범사업 실시 - 지자체 및 어업인들로 부터 양식어장 공영제 시범사업 신청 - 시범사업 실시를 통한 장단점 분석 - 사업추진 매뉴얼 작성 및 수정
↓	
3단계	양식어장 공영제 법제도화 검토 - 양식어장 공영제 실시 법제도 정비 - 관련 예산 확보 등

6) 어장공영제 도입 기대효과

- 어장을 부실하게 운영하거나 어촌계 및 개인의 여건에 따라 운영자체가 불가능한 여러 가지 문제점을 해결할 수 있음
- 새로운 제도 도입을 통한 면허어업제도 개혁방안의 일환으로 좋은 사례가 될 수 있을 것으로 사료됨

제2절 면허어업 일제 갱신제도 도입

1. 목적 및 목표

가. 목적

- 어업허가 처분권자인 시·도지사(시장·군수)로 하여금 면허처분 권한과 관리를 강화하고 부실어장을 시정 및 정리하는 계기 마련
 - 면허어업구조조정사업과 연계 및 어업경쟁력 제고를 위해 “면허어업 일제 갱신의 법제화” 추진
- 양식어업의 일제 갱신을 통하여 행정적 처리의 효율을 증대시키고, 수산정책의 추진에 있어서 편의성을 도모하는 목적

나. 목표

- 권역별 해역별 면허어업 일제갱신 추진을 통하여 지자체의 수산정책사업의 효율성을 극대화
 - 면허어업권에 대한 면허기간 일제갱신을 통한 양식수산물의 생산량을 증대시키고, 부실 양식어업권의 정리를 통해 신규 어업인 유입 확대

2. 현황 및 문제점

- 면허어업은 수산업법 제8조에 의하여 규정하고 있으며, 정치망어업, 해조류·패류·어류 등 양식어업, 마을어업 등이 포함됨

- 면허를 받은 자는 1년 이내에 어업을 시작하여야 하며, 2년 이상 휴업을 금지하고 있음. 1년 이상 휴업할 경우에는 어업허가 처분권자에게 신고하도록 규정하고 있음
 - 그러나, 어업보상 및 투자목적을 위하여 조업을 하지 않으면서 어업권만 보유하거나, 신고없이 1년 이상 휴업 하는 등 문제점이 발생하고 있음
- 또한, 면허어업에 진입하려면 면허어업 우선순위 규정에 따라 일정한 자격요건을 갖춘 자만이 양식어업을 영위할 수 있도록 엄격히 진입을 제한하고 있음에도 불구하고 우선순위 배제규정 등의 안일한 운영으로 인하여 무어업어장 등이 발생하고 있음. 이에 따라 면허어장의 효율적 이용 문제에 대해서 근본적인 대책이 필요
- 양식어업권은 시장·군수가 면허처분하고 있으나 사후관리 미비로 부실·불법어업권 상존
 - 지방자치단체 단속의지 미흡 및 단속시 집단행동 등으로 관리 곤란
 - 특히 다수 어업인이 참여하고 있는 김, 미역 등의 양식어장은 단속 한계
 - ※ 시·도공무원과 어업인들에 따르면 면허어장의 대부분이 면허면적을 위반하거나 무면허 어장
- 일부 어업인들의 어장부실관리와 불법어업 등으로 병해빈발 및 계획생산 곤란. 어업보상 등을 목적으로 면허어업을 받아 어업질서를 문란현상이 발생하고 있으며, 어장의 효율적 이용 저해
- 수산업 발전을 위해서는 무엇보다 면허어업질서 확립이 시급, 따라서 지도·단속과 병행하여 제도를 개선하고 과학적인 어장관리체계를 구축하기 위하여 면허어업 일제갱신 필요
- 어장관리법 제8조에 따르면 시장·군수·구청장은 어장을 효율적으로 관리하기 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 관할 어장관리해역별로 면허·허가동시갱신을 실시할 수 있음
 - 수산업법 제13조제7항에 따라 면허어업의 우선순위에서 제외되는 자가 어업을 경영

하는 어장은 시·군·구 수산조정위원회의 심의를 거쳐 면허·허가동시갱신을 실시하지 않을 수 있음

※ 수산업법 제13조(우선순위) 제7항

- ⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따라 우선순위를 정하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 우선순위에서 배제할 수 있다. 이 경우 제88조에 따른 해당 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.
1. 해당 어업의 어장에서 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자
 2. 해당 어업의 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 매우 부실하다고 인정되는 자
 3. 해당 어업권을 취득하였다가 정당한 사유 없이 양도한 자
 4. 제81조제1항제1호에 해당하는 사유로 어업권이 취소되어 손실보상을 받은 자. 다만, 손실보상 당시 다른 어업권을 이미 취득하였거나 보상받은 뒤 제19조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 어업권을 이전·분할 받은 경우 각 어업권의 유효기간이 끝나 새로 어업면허를 신청하는 때에는 우선순위에서 제외할 수 없다.

3. 개선방안

- 동 안건에 관하여 서는 제1차 어업제도개혁위원회 회의(2011. 3. 25)에서 검토를 시작하였으며, 제1차 면허어업 소위원회(2011.4.11)에서 주제발표자 선정 및 발제시 중요한 내용에 대한 논의와 더불어 회의방법 등에 대한 토의가 있었음
- 특히, 제3차 전문가집중 토론회(2011. 8. 10)에서 논의되었던 내용을 살펴보면 다음과 같음
 - 현행 양식어업권에 대한 시장·군수가 면허권을 있으나 사후관리 미비로 부실·불법어업권이 상존하고 있으므로 이를 보완하기 위한 논의가 이루어짐
 - 또한, 어업보상과 같은 목적으로 어업면허·허가를 받아 어업질서를 문란케 하고 어장의 효율적 이용을 저해하고 있는 부분에 대한 보완책 마련 차원에서 토의
 - 일제정비 및 일제갱신 대상은 면허를 받은 수면이외의 수역에서 시설물을 설치하거

- 나 다른 어업행위를 하고 있는 불법 시설물에 대해서 적용하는 방법을 논의하였음
- 또한 개선방안의 안건으로는 “어업인에 의한 자율적인 어장관리 체제 전환”에 대해서 논의가 이루어 졌으며, 주요내용으로는 면허어장 등의 관리를 관계기간의 주도로 지도·단속체제에서 어업자의 자율적인 어장관리 체제로의 전환에 대해 토의가 이루어짐
 - 자율적인 어장관리체제를 수립하여 세부적인 계획 실행 및 면허어업 및 정치성구획 어업등의 어장관리를 어업자의 자율적인 어장관리 체제로 전환하여 자율관리어장으로 유도를 주요 목적임
 - 또 다른 안건으로는 “과학적인 어장관리시스템(GIS)을 통한 체계적인 어장관리 체제를 구축”하는 방안에 관해서 논의가 이루어 졌으며, 어장의 위치를 신속하게 파악하여 불법어업 근절에 이용하고 어업자의 어장 내에 대해서 시설물과 설치방법 및 관리 등이 용이하게 될 것으로 다수의 위원들의 의견이 있었음
 - 동 안건에 대해서는 어업인의 PC보급의 저변이 취약한 문제점이 있으므로 다양한 검토를 통하여 적용하는 것이 바람직하다는 의견도 다수 있었음
- 제2차 어업제도개혁위원회(2011. 10. 11)에서의 논의는 개선방안의 안건을 살펴보면 다음과 같음
- “면허어업권에 대한 면허기간 일제정비제도”에 대한 안건으로 논의가 이루어 졌으며 주요내용은 어장관리법 제8조에 근거하여 전국 면허어장에 대해서 지자체의 시장·군수·구청장이 관리해역에 대한 면허를 동시에 갱신하는 방안에 대해 논의 됨
 - 일정시점에서 관리해역의 면허 유효기간의 통일화와 더불어서 면허의 제도 및 체계 정리를 통하여서 일제정비를 추구하고 어업실적 및 불법어업 유무에 따른 선별적 면허갱신을 추구하는 방안으로 토의가 이루어졌음
 - 위 안건의 장점으로는 면허 유효기간의 통일화로 실질적인 행정비용이 감소하는 경향이 있을 것으로 예상되어지며, 우선순위에 대한 배제강화 및 유효기간 재설정과의 시너지효과 창출이 가능함. 또한, 무어업 어장 및 불법어업에 대한 일제정비가 가능하다는 것이 다수의 의견이었음
- 어업제도 전문가 WORKSHOP(2011. 11. 24)에서의 논의 내용
- 자율적인 어장관리 체제로 전환에 대해서 단계적으로 추진하는 방안이 논의되었으며, 1단계로는 지자체로 하여금 면허어업 및 정치성구획어업의 어장 중 1개 지역을

자율적인 어장관리 어장으로 시범선정하여 추진하는 방안과 2단계로 지자체별로 자율적인 어장관리의 대상을 점진적으로 확대하고 일반 어선어업의 경우 조업어장을 구획하여 어업별 민간단체(협회)로 하여금 관리토록 추진하는 방안에 대해서 논의가 이루어 짐

- 제3차 어업제도개혁위원회(2011. 12. 21)에서 논의는 다음과 같음
 - 면허어업의 유효기간을 특정 기간을 정하여 전국의 모든 면허어업의 면허일자를 일률적으로 통일하고 유효기간이 많이 남아있는 어업과 유효기간 만료일이 얼마 남지 않은 어업과의 형평성의 문제가 발생할 수 있으므로 이에 대한 문제 해결방안 검토. 일제 갱신할 때에 우선권을 부여하여 잔존기간에 대한 혜택을 부여하는 방안에 대해서 논의가 이루어 짐
 - 면허어업의 부여일자를 지방자치단체가 정하고 관내 모든 면허어업의 면허일자를 자체별로 일률적으로 통일하여, 면허어업 부여일자를 전국적으로 통일하는 일제갱신 제로 추진하는 방안에 대해서 검토하였음
- 다음으로 면허어업의 일제갱신 제도도입의 목적은 불법 시설물 및 무어업 어장, 부실어장 등 어장의 비효율적 관리가 행하여지고 있는 어업권에 대한 일제 갱신을 통하여 신규 면허어업 진입해소, 유희어업 예방, 어업질서유지(불법어업 방지 등) 도모 및 면허어업의 효율적 관리에 있음을 강조함
- 일제갱신을 통해 정비되는 어장은 대상이 되는 어장은 첫째, 면허받은 수면 이외의 수역에 시설물을 설치하거나 다른 어업행위를 하고 있는 불법 시설물 등 설치어장. 둘째, 어업을 영위하지 않으면서 어업권만 보유하고 있는 무어업 어장. 셋째, 신고 없이 휴업 및 임대 등이 이루어지는 어장일 가능성이 큼
- 면허·허가어업에 대한 유관기관 합동 실태조사를 통해 일제 갱신을 실시하며, 지역별·해역별 면허기간의 통일화를 통한 행정비용의 감소를 도모할 수 있다는 다수의 주장이 제기됨
 - 지역별·해역별 면허기간의 일제 통일 검토
 - 현실에 맞지 않는 어장 중 이설이 가능한 어업권은 재면허 처분

- 어장과점, 불법시설, 방치어선 등은 면허·허가취소 및 시설물 철거 등 강력한 행정·사법적 조치 실시
- 특히, 면허어업 일제 갱신제도의 도입에 대해 수협중앙회와 일부 위원들은 향후 지속적인 논의 시, 추가적으로 보완 되어야 할 내용들을 제시하였고 이를 정리하면 다음과 같음
 - 기존 어업권자는 시설비 투자 등의 문제가 있으므로 유효기간 보장 필요
 - 동 제도 도입시 기존 어업권자에게 신규면허 부여방안 검토 필요
 - 기존 법령하에서 잔존 유효기간이 남아있는 어업권이 일제갱신을 통하여 탈락되더라도 기존법령에 따른 유효기간을 보장하여 어업의 불이익 방지가 필요함
- 동 안건에 대해 많은 논의를 하였으며, 이중에서 면허어업권에 대한 면허기간 일제갱신, 전국단위 일제갱신제, 지자체별 일제갱신제 등에 대해 주요내용, 장단점 분석, 문제점 해결방안, 제도개선 추진방법, 기대효과 등의 순으로 개선(안)을 제시하였음

가. 면허어업권에 대한 면허기간 일제갱신

1) 주요내용

- 어장관리법 제8조에 근거하여 전국 면허어장에 대하여 지자체의 시장·군수·구청장이 관리해역에 대한 면허를 동시에 갱신을 실시
- 일정시점에서 관리해역의 면허 유효기간의 통일화와 더불어 면허의 제도 및 체계를 정리를 통한 일제갱신을 추구
 - 단순한 면허 유효기간의 통일화는 법률관계의 존속 기간이 끝났을 때 그 기간을 단순히 연장하는 일에 그치며 부가적인 기대효과를 얻기에는 어려움이 있음
 - 어업실적 및 불법어업 유무에 따른 선별적 면허갱신을 추구

- 일제갱신 도입에 대한 타당성 및 어업인 순응정도 등을 파악하기 위하여 시범해역을 선정하여 실시이후 전 해역으로 확대 필요. 일제갱신 이후 어업별 민간단체(협회)로 하여금 모니터링을 하도록 지자체별로 자율적인 어장관리를 도모

2) 장단점 분석

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 면허 유효기간의 통일화로 실질적 행정비용 감소 - 우선순위 배제강화 및 유효기간 재설정과의 시너지효과 창출 가능 - 무어업 어장 및 불법어업 일제 갱신 가능 - 사전예고제를 통한 어업인들 참여 유도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 유효기간의 단축으로 인한 어업인 제도 순응비용 발생 - 불법·부실어장 정비시 강력한 반발 예상 - 어업의 증빙 및 경영상태 파악을 위한 비용 발생

3) 문제점 해결방안

- 현재 취득한 면허의 만료기간이 남아있는 상황에서 잔존유효기간의 단축을 하여 실시할 경우 유효기간이 남아있는 어업인의 경우 자신의 권리를 침해로 인식할 우려가 높음.
 - 정책에 대한 어업인 반발, 정책에 순응비용 과다 발생
- 그러나 현재 어업인 보유한 면허 유효기간을 보장하며 실시할 경우 제도도입 시기가 지연되므로 불확실성 증가하게 됨
- 어업의 증빙 및 경영상태 파악을 위한 비용문제의 해결을 위하여 각 지역별 수협, 수산사무소, 어업인단체(자율관리공동체) 등과 연계하여 사업을 실시

4) 제도개선 추진방식

- 면허어업의 일제갱신에 대해 지자체 및 어업인들에게 사전 예고제를 통하여 충분히 인식토록 한 이후 일제갱신 추진 필요
- 면허어업의 위치·면적·어업자 등의 자료를 입력 첨단 지리정보시스템 구축
 - 지자체 등에서 어장위치를 신속히 파악, 불법어업 근절에 이용
 - 지자체의 어장이용·개발계획수립이 용이하고 신속·정확한 면허 처분
 - 어업자의 어장내 시설물 설치방법, 관리 등이 용이
 - ※ 현재 면허어장의 위치·면적, 어업자 등의 내용 수록을 완료하고 시·군 어장도 원본과 대조 작업중
- 어업별·어장생산성 자료 (어종별 어획량 등)입력 추진 및 일선 행정기관, 어업자가 용이하게 이용할 수 있도록 교육·홍보 등 계획수립·시행
- 과학적인 어장관리시스템(GIS : Geographic Information System)구축으로 체계적인 어장관리체계 구축
 - 전국 면허어장의 위치·면적·어업자명 등 자료를 입력, 인터넷을 이용하여 어장관리의 효율성 증진
 - 어장관리시스템 구축시 GPS(위성항법장치)을 이용한 불법 시설물 관리용이
 - 어장이용개발계획 수립이 용이하고 불요불급한 행정수요 감소
- 면허어장 실효성 확보 및 어업경쟁력 제고를 위해 “면허어업 일제 갱신의 법제화” 추진
 - 수산업법 또는 어장관리법 제도 정비를 통해 추진

□ 단계별 추진 방법

1단계	시범 해역을 선정하여 면허어업 일제갱신 실시 - 사업을 통한 효과 및 발생 문제점 파악 - 사업추진 매뉴얼 작성 및 수정
2단계	면허어업 일제갱신제도 수산업법 반영 - 실태조사방법, 일제갱신의 진행 절차 등 - 과학적인 어장관리시스템(GIS) 등 기반 구축 - 일제갱신에 대한 사전예고제 방안 마련
3단계	전국 해역에 대한 일제갱신 추진 - 전국 어업권 실태조사 실시(불법어업유무, 조업유무, 어업경영상태 등) - 면허어업 정리 및 신규어업인 진입

5) 기대 효과

- 우리나라 면허 어장의 일제적 검토를 통하여 무조업 어장 및 불법어장, 부실어장의 퇴출 가능 ⇒ 향후 면허제도 개선을 위한 기반구축
- 면허 정리로 인한 신규 어업인 진입 가능성 확대, 포화상태로 인한 진입장벽이 완화
- 우선순위 배제강화 및 유효기간 재설정과의 시너지효과 창출 가능

나. 전국단위 일제갱신제도 도입

1) 주요 내용

- 면허어업의 유효기간을 특정 기간을 정하여 전국의 모든 면허어업의 면허일자를 일률적으로 통일함. 이 경우 유효기간이 많이 남아있는 어업과 유효기간 만료일이 얼마 남지 않은 어업과의 형평성의 문제가 발생할 수 있으나, 이는 일제히 갱신할 때에 우선권을 부여하여 잔존기간에 대한 혜택을 부여하는 방안

- 면허어업에 대하여 일제히 갱신하는 것은 부실관리 어업을 정리하고 어장의 생산성을 높이기 위한 목적이 있으므로 일제 갱신제를 도입하기 전에 부실어업을 퇴출할 수 있는 기준을 정하고, 새로운 제도의 도입을 3년간 유예하는 것으로 함. 또한, 어업자가 신뢰할 수 있는 조직(가칭 면허어업평가위원회)이 3년간의 어업권의 경영실적 등을 기초로 하여 면허할 대상자를 선별함
- 면허할 대상자의 선별은 수산업법상 적격자와 우선순위 규정 및 배제규정 등을 준용하여 정하도록 하며, 면허를 할 것인지에 대한 결정권은 시장·군수·구청장의 고유권한이지만, 이들은 선출직 공무원으로써 이에 대한 책임을 회피하는 경우가 많기 때문에 가칭 면허어업평가위원회를 설치하여 운영하는 방안 마련
- 가칭 면허어업평가위원회는 현재 시·군·구 어업조정위원회와 수산자원관리위원회가 설치되어 있는 경우에는 이들 조직 중 하나가 대체할 수 있도록 하며, 일제갱신제 도입 초기에는 일제갱신제로 면허어업을 더 이상 받지 못하게 된 어업자들에 대해서는 그 구제방안의 하나로서 청문제도의 활용 및 대체방안으로 어업허가를 부여할 수 있음
- 일제갱신제는 새로운 면허의 부여로 그 법률적 효과는 기존 면허어업과 차이가 없기 때문에, 별도의 법률적 정비가 필요한 것은 아니고, 시행령 등에서 허가일자를 명시하면 됨

2) 장단점 분석

- 장점으로는 전국적으로 면허기간의 통일과 더불어 일제히 면허함으로써 어장이용 계획 수립의 유연성 확보는 물론, 어장이용의 효율화를 도모할 수 있으며, 부실어업 경영자의 퇴출이 가능함
- 주요 단점으로는 지역적 차이에 의한 어업자와 행정관청간에 갈등이 발생할 수 있음

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 전국적으로 면허기간의 통일과 더불어 일제히 면허함으로써 어장이용계획 수립의 유연성 확보는 물론, 어장이용의 효율화를 도모할 수 있음 - 면허어업의 일제 갱신과 더불어 면허어업의 종류와 생산 수산물 선택의 유연성을 확보함으로써 지역 특산품화사업이 용이하고 계획생산이 용이할 수 있음 - 동시갱신제와 더불어 부실어업 경영자의 퇴출을 유도함으로써 어업의 건전한 발전과 경쟁력을 확보할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방의 어업환경이나 여건이 상이함에도 불구하고 획일적으로 일제갱신제를 운용할 경우 지역적 차이에 의한 어업자와 행정관청간에 갈등이 발생할 수 있음 - 부실어업 경영자의 퇴출기준을 국가적 차원에서 설정하였다하더라도 지방자치단체가 지역실정 등을 이유로 퇴출기준을 적용하지 않을 경우 이에 대한 강제방안이 사실상 없음

3) 문제점 해결방안

- 면허어업 건수가 적은 지방자치단체의 경우는 큰 문제가 없으나 수산세력이 매우 큰 일부지자체의 경우 업무폭주로 인한 문제가 우려되므로 중앙부처 차원의 인력 및 장비를 한시적으로 지원하여 문제해결
- 또한, 필요한 전산장비 및 시간을 충분히 배려하여 문제가 없도록 추진하면 될 것으로 판단됨

4) 제도개선 추진방식

- 일제갱신제의 도입에 따른 법률의 정비는 불필요하며, 수산업법 제8조의 규정에 따라 시행령에서 면허일자를 지정해도 법적인 하자는 없다고 판단됨

수산업법 법령 제8조의 (면허신청 등)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업을 하려는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 한다. 다만, 외 해양식어업을 하려는 자는 농림수산물부장관의 면허를 받아야 한다. <개정 2010.1.25>

1. 정치망어업(定置網漁業): 일정한 수면을 구획하여 대통령령으로 정하는 어구(漁具)를 일정한 장소에 설치하여 수산동물을 포획하는 어업
2. 해조류양식어업(海藻類養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하여 해조류를 양식하는 어업
3. 패류양식어업(貝類養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하여 패류를 양식하는 어업
4. 어류등양식어업(魚類等養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설

- 을 설치하거나 그 밖의 방법으로 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업
5. 복합양식어업(複合養殖漁業): 제2호부터 제4호까지 및 제6호에 따른 양식어업 외의 어업으로서 양식어장의 특성 등을 고려하여 제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 서로 다른 양식어업 대상품종을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업
6. 마을어업: 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심(水深) 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(定着性) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업
7. 협동양식어업(協同養殖漁業): 마을어업의 어장 수심의 한계를 초과한 일정한 수심 범위의 수면을 구획하여 제2호부터 제5호까지의 규정에 따른 방법으로 일정한 지역에 거주하는 어업인이 협동하여 양식하는 어업
8. 외해양식어업: 외해의 일정한 수면을 구획하여 수중 또는 표층에 필요한 시설을 설치하거나 그 밖의 방법으로 수산동식물을 양식하는 어업
- ② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 어업면허를 할 때에는 개발계획의 범위에서 하여야 한다.
- ③ 제1항 각 호에 따른 어업의 종류와 마을어업 및 협동양식어업 어장의 수심 한계는 대통령령으로 정한다.
- ④ 다음 각 호에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다. 다만, 제1호 중 어장의 수심은 농림수산식품부령으로 정하는 범위에서 해당 시·군·구의 조례로 정할 수 있다. <개정 2010.1.25>
1. 어장의 수심(마을어업과 협동양식어업은 제외한다), 어장구역의 한계 및 어장 사이의 거리
 2. 어장의 시설방법, 양식방법 또는 포획·채취방법
 3. 양식물 또는 어획물에 관한 사항
 4. 어선·어구(漁具) 또는 그 사용에 관한 사항
 5. 수산물 안전성 강화를 위한 양식어장에서의 화장실 등 부대시설 설치 및 행위제한에 관한 사항
 6. 그 밖에 어업면허에 필요한 사항

수산업법 시행령 제6조의 2(면허신청 등)

- ① 법제8조1항에 따라 어업의 면허는 면허어업을 하여야 하는 당해연도 7월 1일을 기준으로 한다.
- ② 제1항의 면허어업을 하여야 하는 당해연도의 기산은 면허어업 일제갱신제에 의해 면허어업이 최초로 발급된 날을 기준으로 하여 유효기간 만료일이 속한 년도로 한다.
- ③ 면허어업의 유효기간 규정에도 불구하고 신규의 면허어업은 제 1항에서 정하는 일자에 유효기간이 만료되는 것으로 한다.

5) 기대 효과

- 무조업 어장 및 불법어장, 부실어장의 퇴출 가능하며, 향후 면허제도 개선을 위한 기반구축
- 면허 정리로 인한 신규 어업인 진입 가능성 확대, 포화상태로 인한 진입장벽이 완화
 - 우선순위 배제강화 및 유효기간 재설정과의 시너지효과 창출 가능

다. 지자체별 일제갱신제 도입

1) 주요 내용

- 면허어업의 부여일자를 지방자치단체가 정하고 관내 모든 면허어업의 면허일자를 지자체별로 일률적으로 통일하며, 면허어업부여일자를 전국적으로 통일하는 일제갱신제와 마찬가지로 유효기간이 많이 남아있는 어업과 유효기간 만료일이 얼마 남지 않은 어업과의 형평성의 문제가 발생할 수 있으나, 이는 일제히 갱신할 때에 우선권을 부여하여 잔존기간에 대한 혜택을 부여함
- 면허어업을 부실관리하는 어업자의 퇴출기준을 지자체 실정에 맞도록 정하고, 이 또한 3년간 예고하며, 어업자가 신뢰할 수 있는 조직(가칭 면허어업평가위원회)이 3년간의 어업권의 경영실적 등을 기초로 하여 면허할 대상자를 선별함. 또한, 면허할 대상자의 선별은 수산업법상 적격자와 우선순위 규정 및 배제규정 등을 준용하여 정하도록 함
- 면허를 할 것인지에 대한 결정권은 시장·군수·구청장의 고유권한이지만, 이들은 선출직 공무원으로써 이에 대한 책임을 회피하는 경우가 많기 때문에 가칭 면허어업평가위원회를 설치하여 운영하는 것으로 함
- 가칭 면허어업평가위원회는 현재 시·군·구 어업조정위원회와 수산자원관리위원회가 설치되어 있는 경우에는 이들 조직 중 하나가 대체할 수 있도록 하며, 일제갱신제 도입 초기에는 일제갱신제로 면허어업을 더 이상 받지 못하게 된 어업자들에 대해서는 그 구제방안의 하나로써 청문제도의 활용 및 대체방안으로 어업허가를 부여할 수 있음

2) 장단점 분석

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 지자체별로 일제히 면허함으로써 지역 특성에 맞는 어장이용계획 수립의 유연성 확보는 물론, 어장이용의 효율화를 도모할 수 있으며 면허어업의 일제 갱신과 더불어 면허어업의 종류와 생산 수산물 선택의 유연성을 확보함으로써 지역 특산품화사업이 용이하고 계획생산이 용이할 수 있음 - 지자체 특성에 맞는 부실어업 경영자의 퇴출 제도를 마련함으로써 지역경제의 충격을 최소화함은 물론, 퇴출 어업자의 보호방안 등이 지역실정에 따라 다양해질 수 있으며, 지방자치단체가 어업자의 수 등 지역실정에 따라 제도 운영의 유연성을 확보할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 부실어업 경영자의 퇴출기준을 국가적 차원에서 설정하였다하더라도 지방자치단체가 지역실정 등을 이유로 퇴출기준을 적용하지 않을 경우 이에 대한 강제방안이 사실상 없으며, 대상 자원, 어업여건, 어업자수, 지역 경제 등 지방자치단체별로 어업환경에 맞게 부실어업 경영자의 퇴출기준을 적용함으로써 지방화시대에 맞는 수산행정을 보장할 수 있음 - 정부의 통일된 기준에 따라 지방정부가 퇴출기준의 적용을 자의적으로 해석할 수 있으며, 지방정부가 지역실정을 이유로 일제갱신제를 운용하지 않을 수 있음

3) 문제점 해결방안

- 면허어업 건수가 적은 지방자치단체의 경우는 큰 문제가 없으나 수산세력이 매우 큰 일부지자체의 경우 업무폭주로 인한 문제가 우려되므로 중앙부처 차원의 인력 및 장비를 한시적으로 지원하여 문제해결
- 또한, 필요한 전산장비 및 시간을 충분히 배려하여 문제가 없도록 추진하면 될 것으로 판단됨

4) 제도개선 추진방식

- 전국적인 일제갱신제와 동일
- 다만, 시행령 제6조의 2 제4항을 추가하여 지방자치단체가 지역실정에 따라 일제갱신제를 운용할 수 있도록 함

수산업법 시행령 제6조의 2(면허의 발급)

- ① 법제8조1항에 따라 어업의 면허는 면허어업을 하여야 하는 당해연도 7월 1일을 기준으로 한다.
- ② 제1항의 면허어업을 하여야 하는 당해연도의 기산은 면허어업 일제갱신제에 의해 면허어업이 최초로 발급된 날을 기준으로 하여 유효기간 만료일이 속한 년도로 한다.
- ③ 면허어업의 유효기간 규정에도 불구하고 신규의 면허어업은 제 1항에서 정하는 일자에 유효기간이 만료되는 것으로 한다.
- ④ 지방자치단체의 장은 필요하다고 인정되는 경우 제 1항의 규정에도 불구하고 별도의 면허기준일을 정할 수 있다.

5) 기대 효과

- 무조업 어장 및 불법어장, 부실어장의 퇴출 가능하며, 향후 면허제도 개선을 위한 기반구축
- 면허 정리로 인한 신규 어업인 진입 가능성 확대, 포화상태로 인한 진입장벽이 완화
- 우선순위 배제강화 및 유효기간 재설정과의 시너지효과 창출 가능

라. 기타 의견

1) 어업인에 의한 자율적인 어장관리 체제 전환

- 면허어장 등의 관리를 관 주도 지도·단속체제에서 어업자의 자율적인 어장관리 체제로 전환
 - 1단계 : 지자체로 하여금 면허어업 및 정치성구획어업의 어장중 1개 지역을 자율적인 어장관리 어장으로 시범선정, 추진
 - 2단계 : 지자체별로 자율적인 어장관리 어장을 점진적으로 확대하고 일반 어선어업의 경우 조업어장을 구획하여 어업별 민간단체(협회)로 하여금 관리토록 추진
- 자율적인 어장관리체제 세부추진 계획수립·시행
 - 시범지역에 대한 인센티브 부여 (어장정화사업·자원조성사업 등 예산을 우선배정)
 - 행정관청은 어업의 종류별 적정시설 규모, 자원관리방법, 자율적인 지도·단속 방안

및 어업자원의 포획·채취방법과 어장정화 방법등 지침 제시

- 면허어업 및 정치성구획어업등의 어장관리를 어업자의 자율적인 어장관리 체제로 전환
 - 지자체별로 수협, 어촌계 등의 어장중 시범지역을 선정, 인센티브를 부여하여 자율 관리어장 유도

2) 과학적인 어장관리시스템(GIS)를 통한 체계적인 어장관리체계 구축

- 면허어업의 위치·면적·어업자 등의 자료를 입력 첨단 지리정보시스템 구축
 - 지자체 등에서 어장위치를 신속히 파악, 불법어업 근절에 이용
 - 지자체의 어장이용·개발계획수립이 용이하고 신속·정확한 면허 처분
 - 어업자의 어장내 시설물 설치방법, 관리 등이 용이
 - ※ 현재 면허어장의 위치·면적, 어업자 등의 내용 수록을 완료하고 시·군 어장도 원본과 대조 작업중
- 어업별·어장생산성 자료 (어종별 어획량 등)입력 추진 및 일선 행정기관, 어업자가 용이하게 이용할 수 있도록 교육·홍보 등 계획수립·시행
- 과학적인 어장관리시스템(GIS : Geographic Information System)구축으로 체계적인 어장관리체계 구축
 - 전국 면허어장의 위치·면적·어업자명 등 자료를 입력, 인터넷을 이용하여 어장관리의 효율성 증진
 - 어장관리시스템 구축시 G.P.S(위성항법장치)을 이용한 불법 시설물 관리용이
 - 어장이용개발계획 수립이 용이하고 불요불급한 행정수요 감소
- 일제정비를 필요시에 할 수 있도록 관계 법령 보완, 명문화
- 이러한 방안에 대한 문제점으로는 현실적으로 불법·부실어장 정비시 강력한 반발 예상, 어업인의 준법정신 및 공동체 의식 미흡으로 자율적인 어장관리체계 구축 여건 미성숙, 어업인의 PC 보급 저변이 취약하여 사용여건이 불충분 등이 문제점으로 지적됨

제3절 면허어업 우선순위 재정비

1. 목적 및 목표

가. 목적

- 해양환경의 보존과 수산자원의 효율적 이용을 위해 어장을 개인소유로 정착 및 고착화 시키지 말고 국민의 공유재산이라는 자리매김을 명확히 함. 어업 외부로부터 의욕과 능력이 있는 경영체가 자유로이 진입할 수 있는 제도적 체계로 개편

나. 목표

- 면허어업 우선순위를 평가절차 및 방법에 따라 지역별 평가위원회에서 결정 하도록 하고, 평가에 따른 법제도 정비 후 추진

2. 현황

- 어업의 면허는 어장을 기본적 요소로 하고 있기 때문에 면허 대상자를 선별 하여야 하고 그 면허의 대상자를 선별하기 위해 정해진 일정한 기준과 조건 이 면허의 우선순위임
- 우선순위 규정은 어업을 생업으로 하는 영세어업인의 보호와 유효기간 만료 로 인하여 어업권이 소멸되는 어업권자를 보호하는 것 뿐만 아니라, 어업을 산업으로서 발전시킨다는 취지에서 도입되었음
- 수산업법상 우선순위제도는 선원주의가 아니라 소정의 법정요건을 구비한

자를 선순위로 하고 있으며, 우선순위에 관한 규정과 면허의 금지에 관한 규정은 재량행위가 아닌 기속행위임

- 우선순위는 어업자 개인의 경험, 근로조건, 경영 정도, 지역 어업인의 참여 정도 등을 기초로 정해지는 일반 우선순위와 당해 어장에 소재하는 그 지역 어업인의 공동이익을 위하여 공동경영의 필요가 있다고 인정할 때에는 그 구역 내에 주소를 가진 어업인이 조직화하는 법인이 일반 우선순위에 우선하는 특별 우선순위임
- 일반적 우선순위는 수산업법 제13조에서 규정하고 있고, 특별우선순위는 수산업법 제9조에서 규정하고 있음
- 수산업법상 우선순위
 - 수산기술자로서 그 신청한 어업과 같은 종류의 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안 그 신청한 어업과 같은 종류의 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자
 - 수산기술자로서 연안어업 또는 구획어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외) 연안어업 또는 구획어업을 경영하였거나 이에 종사한 자
 - 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자
- 동순위자간의 우선순위
 - 그 신청 당시 또는 「어장관리법」에 따른 어장휴식 실시 당시 그 어업의 어장에서 그 어업권의 유효기간이 끝난 자
 - 수산기술자로서 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안 그 신청한 어업의 어장에서 그 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한 자
 - 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자
- 동순위자간의 우선순위자 사이의 우선순위
 - 면허를 받으려는 수면이 있는 시·군 또는 자치구에 1년 전부터 계속하여 주소를 두

- 고 있던 자
- 면허를 받으려는 수면이 있는 시·군 또는 자치구와 연결하는 시·군 또는 자치구에 1년 전부터 계속하여 주소를 두고 있던 자
- 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자

<표 4-5> 어업권의 우선순위 변화 추이

구분 제정시기	변경내용	제정 및 개정의 의미
법률제정 (1953년 3월 19일)	경험자 및 공동경영자 우선	양식면허 행정 및 어장질서 문란의 소지 문제 내재
1971년 법률개정	<ul style="list-style-type: none"> • 어업권 연장제 폐지 • 소멸어장에의 새로운 면허시에 종전의 어업권자 우선면허 원칙 	어장관리의 강화 및 어장이용 효율화 추진
1975년 법률개정	<ul style="list-style-type: none"> • 어촌계 최우선 면허 실시 	어업권 사회적 기능 강화
1990년 법률개정	<ul style="list-style-type: none"> • 양식어업의 전문적 지식 소유자(수산기술자 등)에게 우선권 부여 	어장의 고도이용 및 어업인의 기술수용력 강화
1995년 법률개정	<ul style="list-style-type: none"> • 협동양식어업의 우선순위 변경(어촌계→영어조합법인→ 지구별조합 순) 	양식방법 및 품종의 다양화에 효율적으로 대응

3. 문제점

- 면허는 총 20년간 유지할 수 있고, 만료시에도 그 특정인이 우선하여 면허 받아 경영할 수 있도록 함은 비례의 원칙이나 형평의 원칙에도 배치됨
 - 수산업법 제14조에 따라 유효기간은 10년이며, 면허기간이 끝난 날부터 10년의 범위에서 유효기간의 연장을 허가하고 있음.
- 어업권의 재산권 문제, 장기간 소유, 우선순위 규정 등으로 면허어업은 어장이용의 폐쇄성을 가져와 보수화, 관료화되어 있고, 어장의 효율적 이용을 저해하며, 의욕과 능력 있는 젊은 인력의 진입불가 등 총체적 문제를 노정
 - 어업권은 현행법상 물권으로 이전·분할·변경이 가능하나, 공유수면에 특정인의 권리를 설정하여 이를 재산권의 하나로 인정하는 것은 문제가 있음
 - 면허는 총 20년간 유지할 수 있고, 만료시에도 그 특정인이 우선하여 면허받아 경영

- 할 수 있도록 함은 비례의 원칙이나 형평의 원칙에도 배치됨
- 어업권은 취득하기만 하면 언젠가는 이득(보상 등)을 보게 되므로 어장청소 등 효율적 어장이용 보다 현상 유지에 관심, 자연스러운 퇴출과 진입을 저해
 - ※ 일본의 경우 우선순위 제도는 있으나 대부분의 어업권이 어협·어련 등 어업인 단체에게 면허, 우리나라의 경우 양식어업권의 약 40% 정도가 개인면허
 - ※ 여객자동차운수사업(면허)은 우선순위가 없고, 광업권의 경우는 출원 순서에 의하며 동순위인 경우는 추첨에 의해 결정
- 한정된 어장을 기존 어업권자가 장기간 독점적(세습적)으로 보유함으로써 의욕 있는 외부인력 및 신규자본의 진입 제한
- 외지인이 어장을 선점한 경우, 지선어업인은 어장 이용기회가 없어 불만 초래
 - 사실상 신규어장 개발이 어려워짐에 따라 과도한 프리미엄 발생 등 투기대상이 되고 있음
 - 어업여건이나 어장환경변화로 대단위 어장정화·정비 및 품종 변경 등이 필요한 경우에도 기존 어업권자의 반발 및 기피 등으로 사업 추진에 애로 및 생산성 저하
 - 면허어업 우선순위를 법령에서 확일적으로 규정하고 있어 면허처분권자가 지역여건을 살린 특성 있는 어장개발 곤란
- 면허처분시 면허우선순위 배제 사유에 해당하는 경우 시장·군수가 수산조정위원회의 심의를 거쳐 우선순위를 배제할 수 있도록 규정하고 있으나, 일선 시·군에서는 이를 강력히 이행하지 아니하고 있음
- 수산업법 제13조 1항과 동법 89조 2항 및 3항에서는 면허의 우선순위 배제는 수산조정위원회의 심의를 거치도록 되어있으며, 특히 허가의 우선순위 및 면허어업의 적격성과 우선순위에 관항 사항을 심의·의결 할 수 있음
- 그러나, 수산조정위원회에서 면허어업 우선순위에 대한 문제를 다루고 있음에도 불구하고 전혀 기능을 하지 못하고 있는 문제점이 있음

수산업법 제13조 1

- ⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따라 우선순위를 정하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 우선순위에서 배제할 수 있다. 이 경우 제88조에 따른 해당 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.
1. 해당 어업의 어장에서 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자
 2. 해당 어업의 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 매우 부실하다고 인정되는 자
 3. 해당 어업권을 취득하였다가 정당한 사유 없이 양도한 자
 4. 제81조제1항제1호에 해당하는 사유로 어업권이 취소되어 손실보상을 받은 자. 다만, 손실보상 당시 다른 어업권을 이미 취득하였거나 보상받은 뒤 제19조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 어업권을 이전·분할 받은 경우 각 어업권의 유효기간이 끝나 새로 면허어업을 신청하는 때에는 우선순위에서 제외할 수 없다.

제89조(수산조정위원회의 기능) ① 중앙수산조정위원회의 기능은 다음 각 호와 같다.

<개정 2010.1.25>

- ② 시·도수산조정위원회의 기능은 다음 각 호와 같다. 다만, 특별자치도의 경우 시·도수산조정위원회에서 시·군·구수산조정위원회의 기능도 수행한다.
3. 제41조제4항 각 호 외의 부분 단서에 따른 허가어업의 우선순위에 관한 사항의 심의
- ③ 시·군·구수산조정위원회의 기능은 다음 각 호와 같다.
3. 제8조에 따른 면허어업의 적격성과 우선순위에 관한 사항의 심의
5. 제41조제4항 각 호 외의 부분 단서에 따른 허가어업의 우선순위에 관한 사항의 심의

<표 4-6> 수산조정위원회 구성 (시행령 제73조)

구분	시·도 위원회	시·군·구 위원회
위원 수	17명 이내	15명 이내
위원 임기	3년	3년
위원구성	해당 시·도를 관할 구역으로 하는 국립수산물과학원 소속 수산연구소장 1명, 어업인 후계자 2명, 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 2명, 수산업계 대표 6명, 지구별수협 조합장 2명	관할 지구별수협의 조합장 및 업종별수협의 조합장 각 1명, 국립수산물과학원 1명, 어업인후계자 2명, 어촌계장 2명, 어업을 경영하는 사람 3명, 수산업에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 3명

4. 개선방안

- 동 안건에 관하여 서는 제1차 어업제도개혁위원회 회의(2011. 3. 25)에서 검토를 시작하였으며, 제1차 면허어업 소위원회(2011.4.11)에서 주제발표자 선정 및 발제시 중요한 내용에 대한 논의와 더불어 회의방법 등에 대한 토의가 있었음
- 제3차 전문가집중 토론회(2011. 8. 10)에서 논의되었던 내용을 살펴보면 아래와 같음
 - “기존의 면허 우선순위를 면허처분권자가 어업여건을 감안하여 조례로 정하여 처분하도록 변경”에 대한 안건으로 논의가 이루어 짐
 - 단계적인 추진방식으로 첫째, 기존의 우선순위 배제규정을 강력히 시행하고, 시·도지사(시장·군수)에게 기존의 우선순위 배제규정을 강력히 시행하도록 조치하는 방안에 대한 논의
 - 둘째, 기존 법령으로 정해져 있는 우선순위를 면허처분권자가 어업여건을 감안하여 조례로 정하도록 변경하고 단, 성실한 어업권자에 대해서는 계속하여 면허를 처분토록하여 어업경영의 안정성 확보, 기존의 법령상에 규정된 면허우선순위를 시장·군수가 조례 등으로 정할 수 있도록 규정하는 방안에 대해서 논의가 이루어 졌음
 - 또한, 다른 안건으로는 “실태조사 후 우선순위를 결정”하는 안건에 대해서 논의가 이루어 졌으며, 논의의 주요내용은 어장실태조사 등을 통하여 면허여부 및 우선순위를 결정하는 방안과 일제갱신제 도입시 해안의 만별로 실태조사를 추진하여 어장재배치를 이루는 방법으로 논의가 됨
- 제2차 어업제도개혁위원회(2011. 10. 11)에서의 논의는 개선방안의 안건을 살펴보면 다음과 같음
 - “평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 선정 배제규정”에 대한 안건으로 위원회 논의가 이루어 졌으며, 주요내용으로는 기존의 면허 우선순위를 평가하는데 있어서 수산관련 법·제도의 위반 여부와 어장의 관리 및 경영상태, 어업자 개인의 경험 등을 평가할 수 있는 “지역 선정위원회(가칭)”를 구성하여 제도를 추진하는 방안이 논의되었음

- 또한, 면허 우선순위의 평가를 위한 세부적 매뉴얼의 작성 및 평가 시스템을 구축하여 객관적이고 강력한 우선순위 평가체계를 도모하는 방안에 관해서 연구진의 의견으로 논의하였음
- 두 번째 안건으로는 “배제조항의 구체화를 통한 우선순위”안건에 대한 논의가 이루어졌으며, 현행 면허권을 처분할 경우 면허우선순위 배제 사유에 해당하는 경우 시장·군수가 수산조정위원회의 심의를 거쳐 우선순위를 배제할 수 있도록 규정하고 있으나, 배제 사유에 대한 객관성 부족 및 평가지표의 부족으로 일선 시·군에서는 이를 강력히 이행 하지 않고 있는 것으로 인해 우선순위의 배제항목을 객관화하고 세부적으로 평가지표를 제시하여 법적 실효성에 대한 확보 방안에서 논의가 이루어졌음
- 어업제도 전문가 WORKSHOP(2011. 11. 24)에서의 논의 내용은 2차 어업제도개혁위원회에서 안건으로 논의되었던 내용을 보완하여 보다 구체적인 방안에 대해서 논의가 이루어졌음
- 제3차 어업제도개혁위원회(2011. 12. 21)에서 논의되었던 안건은 다음과 같음
 - 첫째, “면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 심의 및 의견”에 대한 안건에 대한 논의는 어업권자에 대한 의무를 강화하고 이를 지키지 않는 자와 수산관계법령을 상습적으로 위반한 자에 대해서는 과감하게 퇴출하는 방안을 논의하였음
- 개선방안의 주요 방안은 면허의 우선순위를 선정함에 있어서 현재 관리가 미흡하여 어업권을 부실하게 경영한자 및 투자의 개념으로 운영되고 있는 어장, 수산관계법령의 상습위반자에 대한 면허의 배제를 원칙으로 함
 - 결국 면허의 우선순위에 있어서 모니터링과 추가적 형태의 관리를 포함시킴
- 특히, 동 안건에 대해 수협중앙회에서는 지구별 수협에 면허하는 방안의 내용들을 제시하였고, 이를 정리하면 다음과 같음
 - 어촌계 소유 면허어장의 경우 밀식, 빈매 등 어업질서 위반 사례가 많아 허가로 전환하는 것이 필요하다는 의견이 있으나, 지자체의 행정력(관리감독)이 어촌계까지 미치지 않아 부실경영이나 유희어장이 발생한다면 이를 지구별수협에 면허하고 지자체는 지구별수협을 감독하는 형태도 검토할 필요가 있음

가. 면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 심의 및 의결

1) 주요 내용

- 어업권자에 대한 의무를 강화하고 지키지 아니한 자, 수산관계법령 상습 위반자 및 경영이 부실한 자 등은 과감하게 퇴출
 - 수산자원조성부담금 면제범위 축소 및 현실화, 어장청소 등 어장보호·관리의무 강화 및 불법어업 관리 강화 등
- 면허어업 실태조사 제도화
 - 부실어업권 정비 및 정리, 불법양식시설 철거 등을 위해 어장위치, 시설 또는 입식 수량 등의 실태조사
- 어업종류별, 지역별, 해역별 등으로 구분하여 일정기간을 정하여서 면허어업권 평가 제도를 도입하고 이에 근거하여 면허연장여부를 판단하도록 제도화 하는 방안 추진필요
- 기존의 면허 우선순위를 평가하는데 있어서 수산관련 법·제도의 위반 여부, 어장의 관리 및 경영상태, 어업자 개인의 경험 등을 평가할 수 있는 ‘면허어업평가위원회’를 구성
- 면허 우선순위의 평가를 위한 매뉴얼의 작성 및 평가 시스템을 구축하여 객관성이고 강력한 우선순위 평가체계 도모
 - 서류 평가 : 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반 실적, 손실보상 실적, 어업경영 실적 등
 - 현장 실태 평가 : 어장관리
- 배제규정 강력 시행, 시·도지사(시장·군수)에게 기존의 우선순위 배제규정을 강력히 시행토록 조치
 - 어장이용개발계획기본지침에 반영하는 방안 등

2) 장단점 분석

- 장점으로는 어촌사회의 활력과 어업 경쟁력 강화가 가능하며, 면허어업권을 부실하게 운영하거나 보상을 목적으로 어업권을 소유하고 있는 경우 문제 해결 가능함. 또한, 평가로 탈락되는 어업인들 반발 및 민원 제기 우려
- 우선순위 제도 변경시 기존 어업권의 가치 및 담보권 하락과 법령 위반자에 대한 면허우선순위 배제규정의 강력시행에 따른 기존 어업권자의 반발 초래 예상
- 우선순위 배제로 발생된 어장에 대하여는 기존 어업자와 신규어업희망자가 대등한 입장에서 경합을 통해 공정하게 선정되도록 제도를 보완
- 법령의 면허우선순위 규정을 면허처분권자인 시장·군수·구청장이 자체적으로 조례 등으로 결정할 수 있도록 수산관계법령을 개정함이 바람직
- 기존 법령에 규정된 면허어업 우선순위를 면허처분권자가 조례 등으로 정할 수 있도록 수산관계법령개정시 반영

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 면허의 우선순위 선정에 있어서 객관적인 배제 기준을 마련가능 - 어장 관리에 대한 규제를 통하여 수산관계법령 위반 절감 및 수산물 생산량 증가 기대 - 신규어업인의 진입이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 평가매뉴얼 및 평가시스템 구축을 위한 체계구축 기간 필요 - 평가 시스템 적용을 위한 행정 비용의 발생 - 법령의 개정 필요

3) 문제점 해결방안

- 수산관계법령을 준수하고 성실하게 어업을 경영하고 있는 어업권자에게는 현행과 같이 계속하여 면허하도록 함으로써 기존 성실한 어업자의 불이익이 없도록 보완책이 필요함

<표 4-7> 어장평가를 통해 탈락되는 면허어업권에 대한 지원방안

구분	검토내용	지원방안
평가를 통해 탈락되는 어업권	수산관련 법령 미준수와 정산적인 어장을 이용하지 못한 경우	어장이용의 연장불허에 해당되므로 지원하는 것을 적절하지 못함
연안개발과 관련되어 어업권 보상과 연계된 어업권이 평가를 통하여 탈락한 경우	어업권 보상이 진행되거나 예정되어 있는 경우 해당되는 어업인들의 불만 야기 ※ 수산업법 제81조(보상) 면허어업의 유효기간 연장이 허가되지 아니한 경우	수산업법 제34조 및 제81조를 수정 및 보완. 해당 어업인들이 불이익을 받지 않도록 유예기간을 설정하여 문제 해결 추진

4) 제도개선 추진방식

- 면허어업 평가항목을 작성하여 어업종류별, 지역별, 해역별 등으로 실태조사를 추진하며, 이와 연계하여 면허어업 평가제도를 구축하고 평가결과에 따라 어업권 연장여부를 판단하도록 함
- 또한, 면허어업의 신청시 평가를 위한 '면허어업평가위원회' 규정 신설 필요
 - 수산업법상 제13조에 7항에 신설

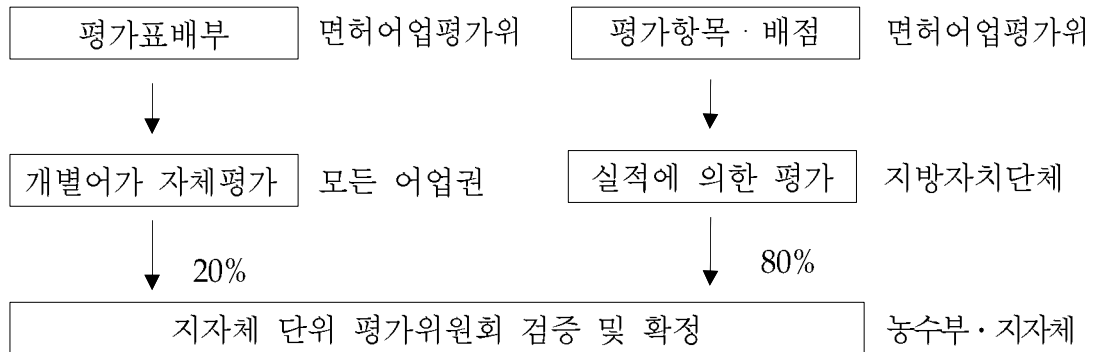
< 평가방법 >

□ 평가항목

- 불법어업 : 수산관계 법령 위반 건수
- 어장관리 : 주요 사업은 어장청소와 해적생물구제사업 등

- 자원관리 : 양식장 휴식년제, 자체 치어(패)생산을 통한 양식 등
 - 생산관리 : 적정 생산량 유지, 공동출하로 가격조절
 - 질서 유지 : 밀식 금지, 불법시설물 철거
- ※ (해조) 순번제 생산, 어장간 거리조정, (어류) 치어관리, 사육밀도 조정, 통발·자망어업 제한

□ 평가체계



○ 평가 매뉴얼 및 평가 지표 구축

- 평가 항목 등의 선정은 구체적인 연구를 통하여 도출하고, 어업인 공청회를 통하여 검증 필요

<표 4-8> 면허어업 평가위원회 운영 세부내용(안)

구 분	주 요 내 용	비 고
위원회 구성	11명(위원장) 위원장 : 수산조정위원회 위원장 위 원 : 국립수산물과학원, 수산관련대학, 지 여수협, 수산관련전문가	- 법정기구화 필요 → 수산업법 제 88조~90조
평가항목	- 면허의 결격사유 - 면허의 우선순위 - 어장관리 규약 - 우선순위 배제	- 면허어장의 생산성을 등급화하여 평가 에 반영 필요
평가방법	- 서류평가 → 문제되는 어장 현장조사 → 해당어업인 소명 청취 → 수산조정 위원회 회부 및 확정	- 점수계량화
평가기간	3년	
평가확정	- 시·군·구 수산조정위원회 (3단계 확 정 내용)	- 계속 운영 - 경고(유예기간 1년) - 퇴출(확정)
사무국(간사)	- 수산업법 시행령 제73조 5항에서 수산 조정위원회 간사와 서기 몇명	- 시·군·구 위원회 사무처리

<표 4-9> 기존 어촌계 및 수협 면허어업권 평가 (안)

구분		주요내용	
평가대상 및 목적		기존 면허어업 어장을 대상으로 3년(평가기준 과거 3년치)간의 평가를 통하여 어업면허 우선순위 부여 기초 자료 활용	
평가구분		평가항목	배점
평가 주요항목	기초조사	- 면허권자(면허번호), 면허어장 종사년수	
		- 어장위치, 주요생산 품목	
	어장관리 규약	- 그 어장에 입어하거나 어업권을 행사할 수 있는 자의 자격	
		- 입어방법	
		- 어업권의 행사방법	
	수산관계 법령위반	- 입어료(入漁料)와 행사료(行使料)	
		- 빈매(임대여부)	
		- 밀식여부	
		- 불법시설물 설치 및 운영여부	
		- 1년이상 휴유어업 여부(1년이상 휴업할 경우 신고)	
어업경영	- 어업권 양도여부(정당한 사유확인)		
	- 어업손실 보상여부(어업권 취소 연계)		
	- 계통 및 비계통 출하실적		
어업경영	- 어장 생산성 표준화 기초 배점		
	- 자율관리어업 참여 여부		
	- 자율관리어업 참여 여부		

<표 4-10> 기존 개인면허어업권 평가 (안)

구분		주요내용	
평가대상 및 목적		기존 면허어업 어장을 대상으로 3년(평가기준 과거 3년치)간의 평가를 통하여 어업면허 우선순위 부여 기초 자료 활용	
평가구분		평가항목	배 점
평가 주요 항목	기초조사	- 면허권자(면허번호), 면허어장 종사년수	
		- 어장위치, 주요생산 품목	
	수산관계 법령위반	- 빈매(임대여부)	
		- 밀식여부	
		- 불법시설물 설치 및 운영여부	
		- 1년이상 휴유어업 여부(1년이상 휴업할 경우 신고)	
		- 어업권 양도여부(정당한 사유확인)	
	어업경영	- 어업손실 보상여부(어업권 취소 연계)	
		- 계통 및 비계통 출하실적	
		- 어장 생산성 표준화 기초 배점	
어업경영	- 자율관리어업 참여 여부		
	- 자율관리어업 참여 여부		

<표 4-11> 신규 면허어업 평가항목 예시(안)

구분	평가항목	배 점
면허의 결격사유 (법 제10조)평가	1. 어업을 목적으로 하지 아니하는 법인이나 단체	
	2. 취득한 어업권의 어장 면적과 신청한 어업권의 어장 면적을 합친 면적이 대통령령으로 정하는 면적 이상이 되는 자	
	3. 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기업과 그 계열기업(해조류양식어업과 바닥을 이용하는 패류양식어업 및 어류등양식어업에만 해당한다)	
	4. 수산업법, 「어장관리법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자	
	5. 수산업법, 「어장관리법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간 중에 있는 자	
	6. 수산업법, 「어장관리법」, 「어선법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하여 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자	
면허의 우선순위 (법 제13조) 평가	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	
	2. 수산기술자로서 제41조제2항 또는 제3항에 해당하는 어업(제1호의 경우는 제외한다)을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외한다) 제41조제2항 또는 제3항에 해당하는 어업(제1호의 경우는 제외한다)을 경영하였거나 이에 종사한 자	
	3. 제1과 제2에 속하지 아니하는 자	
우선순위 배제 (법 제13조 7항) 평가	1. 해당 어업의 어장에서 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자	
	2. 해당 어업의 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 매우 부실하다고 인정되는 자	
	3. 해당 어업권을 취득하였다가 정당한 사유 없이 양도한 자	
	4. 제81조제1항제1호에 해당하는 사유로 어업권이 취소되어 손실보상을 받은 자	

□ 단계별 추진 방법

1단계	면허어업 평가를 통한 우선순위 결정을 위한 면허어업평가 매뉴얼 작성 - 평가 매뉴얼 및 평가 지표 구축 - 평가를 통한 효과 및 문제점 파악 및 해결 - 사업추진 매뉴얼 작성 및 수정
↓	
2단계	면허어업 평가를 통한 법제도 정비 - 면허어업의 평가를 위한 '평가위원회' 규정 신설 필요 - 수산업법상 제13조에 7항에 신설(실태조사방법, 일제정비의 진행 절차 등) - 어업인, 지자체, 수협 등과의 공청 및 의견 수렴
↓	
3단계	전국 해역에 대한 일제개신과 연계하여 우선순위 정착 - 전국 어업권 기존 및 신규 우선순위 평가 실시 - 면허어업 정리 및 신규어업인 진입

5) 기대 효과

- 부실어업권에 대하여 정리가 가능하고, 정리된 어업권에 대하여 신규인력 진입가능
 - 면허어업권의 생산성 및 경쟁력 제고를 통한 어업인 소득 증대 도모
- 어장 관리에 대한 규제를 통하여 수산관계법령 위반 감소할 것으로 예상되며, 부실어장 및 무어업 어장의 면허 배제로 양식어업 질서 유지

나. 퇴출로 인한 신규어장 우선순위 결정

1) 주요 내용

- 과거 대자본의 어업참여를 배제함과 더불어 영세어업인의 보호차원에서 면허어업자를 선별하고, 면허어업의 영속성을 보장하기 위해 유효기간과 연장제를 인정함으로써 어업이 발전하지 못하고 정체상태를 유지하고 있음

- WTO/FTA 등에 의한 수산물시장의 개방으로 인한 수산물 가격조정 기능이 국내문제에서 국제문제로 전환되는 등 어업환경이 급변하였음에도 불구하고 우리나라 면허어업은 원시적이고 영세성을 벗어나지 못하고 있는 실정임
- 어업을 둘러싼 환경변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 새로운 자본과 신기술의 유입을 통한 수산업의 건전한 발전과 경쟁력을 확보하는 것이 수산정책의 급선무로 되었으며, 수산업법의 우선순위 규정으로 인하여 기존 어업경영자 또는 실적자가 계속적으로 면허어업의 우선순위에 의해 면허를 받고 있으나, 신규 투자나 새로운 기술의 유입에 효과적이지 못하고 있음
- 이에 면허탈락지나 신규어장에 대해서는 현행 면허어업의 우선순위 규정을 적용하기보다는 새로운 자본과 기술의 유입을 위한 특별규정이 요구된다고 할 수 있음

2) 장단점 분석

- 장점으로는 우선 탈락한 면허지를 활용하여 국가 정책 목표에 따라 신기술과 새로운 자본의 유입을 장려함으로써 어업의 규모화 및 경영의 합리화를 도모할 수 있음
- 또한, 경영의 규모화로 경쟁력을 확보할 수 있으며, 새로운 기술과 자본의 유입에 의한 새로운 어업의 영위가 기존 어업자를 자극함으로써 건전한 경쟁을 유발하게 되고 이는 어업의 발전을 촉진시킬 수 있을 것으로 사료됨
- 주요 단점은 정책적인 목적에도 불구하고 면허를 하고자 하는 해당어업과 신기술 및 새로운 자본의 투입 당위성이 확보되지 않은 상황에서 무조건적으로 면허대상자를 제한함으로써 위헌의 소지가 있음
- 규모화 된 어업에 의해 영세한 소규모어업의 존립을 위협할 수 있고, 수산물 가격경쟁 등으로 인하여 영세업자가 어려워질수 있음

3) 문제점 해결방안

- 신규 면허어업에 대해 신기술 및 새로운 자본투입 등에게 우선순위를 부여하는 것에 대한 법제도를 포함한 면밀한 검토를 통해 문제를 해결할 필요가 있으며, 탈락되는 영세어업자들의 경우는 사회보장적 측면에서 지원방안을 강구하여 민원 해소 추진

4) 제도개선 추진방식

- 우선순위의 결정요인에서 검토되어야 할 항목으로는 아래 11개 정도가 주요 항목이라 할 수 있음
 1. 어업허가의 유효기간이 만료된 자
 2. 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한자.
 3. 어선과 어구를 양수받은 자
 4. 동종어업의 어업허가로 조업실적이 있는 자
 5. 보유어선이 해당 어업허가에 적합한 자(선령, 시설, 표준어구, 선박구조 등)
 6. 어업경영 또는 어업종사에 경험이 있는 자
 7. 수산관련 기술자격증 소지한 자
 8. 수산자원 관리 실적자 및 수산발전 기여자
 9. 행정구역에 거주하는 자
 10. 면허해야 하는 업종과 관련한 신기술 보유자
 11. 일정규모이상의 자본금을 가진 기업, 단체 또는 개인
- 위의 요소 중 어업허가의 유효기간이 만료된 자, 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한자, 동종어업의 어업허가로 조업실적이 있는 자, 보유어선이 해당 어업허가에 적합한 자(선령, 시설, 표준어구, 선박구조 등), 어업경영 또는 어업종사에 경험이 있는 자 등을 우선순위로 할 경우에는 현행 우선순위와 같이 현존 어업자가 계속적으로 면허를 받을 수 밖에 없음
- 수산관련 기술자격증 소지한 자, 어선과 어구를 양수받은 자, 수산자원 관리 실적자

및 수산발전 기여자 등을 우선순위로 할 경우에는 본래 추구하고자 했던 어업의 자본화와 신기술의 유입을 보장할 수 없을 뿐만 아니라, 이러한 자의 선별 기준이 너무 다양하다는 문제가 있으며, 또한 행정구역에 거주하는 자를 우선순위로 할 경우에는 어업의 자본화와 신기술의 유입에 한계를 나타낼 수 밖에 없을 것임

- 면허해야 하는 업종과 관련한 신기술 보유자, 일정규모이상의 자본금을 가진 기업, 단체 또는 개인을 우선순위로 할 경우 어업의 자본화와 신기술의 유입을 보장할 수 있으나, 그 기준의 설정이 용이하지 않다는 문제가 있음
- 면허탈락지와 신규어장에의 우선순위를 살펴보면 어업의 체질개선을 통한 어업의 건전한 발전과 경쟁력 확보를 위해서는 어업의 자본화와 신기술의 유입이 우선되어야 하는 점을 감안하여 면허탈락지와 신규어장에의 우선순위는 면허해야 하는 업종과 관련한 신기술 보유자, 일정규모이상의 자본금을 가진 기업, 단체 또는 개인을 최우선순위로 함
- 신기술 보유자의 구체적인 기준과 자본금의 기준은 신규어장에의 면허가 본격화되기 전에 미리 정하는 것으로 하며, 젊은 인력의 어업 유입을 장려하기 위해서 수산관련 기술자격증 소지한 자와 수산자원 관리 실적자 및 수산발전 기여자를 후순위로 함
- 제3순위는 어업허가의 유효기간이 만료된 자, 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한자, 동종어업의 어업허가로 조업실적이 있는 자, 보유어선이 해당 어업허가에 적합한 자(선령, 시설, 표준어구, 선박구조 등), 어업경영 또는 어업종사에 경험이 있는 자 등으로 함

<표 4-12> 신규어장 면허처분 우선순위표(안)

순위	대상자	기대효과
1순위	○ 신기술 보유자 ○ 일정규모이상의 자본금을 가진 기업,단체 또는 개인	신기술 및 자본의 유입
2순위	○ 수산관련 기술자격증 소지한 자 ○ 수산자원 관리 실적자 ○ 수산발전 기여자	젊은 인력의 유입
3순위	○ 어업허가의 유효기간이 만료된 자 ○ 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자 ○ 동종어업의 어업허가로 조업실적이 있는 자 ○ 보유어선이 해당 어업허가에 적합한 자 (선령, 시설, 표준어구, 선박구조 등) ○ 어업경영 또는 어업종사에 경험이 있는 자	어업의 유지

5) 기대 효과

- 어장 관리에 대한 규제를 통하여 수산관계법령 위반이 감소할 것으로 사료되며, 부실어장 및 무어업 어장의 면허 배제로 양식어업 질서 유지 및 수산물 생산량 증가 기대 및 신규어업인 진입 가능함

다. 평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 산전 배제규정

1) 주요 내용

- 기존의 면허 우선순위를 평가하는데 있어서 수산관련 법·제도의 위반 여부, 어장의 관리 및 경영상태, 어업자 개인의 경험 등을 평가할 수 있는 '지역 선정위원회'를 구성
- 면허 우선순위의 평가를 위한 매뉴얼의 작성 및 평가 시스템을 구축하여 객관성이고 강력한 우선순위 평가체계 도모
 - 서류 평가: 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반 실적, 손실보상 실적, 어업경영 실적 등

- 현장 실태 평가 : 어장관리,
- 배제규정 강력 시행, 시·도지사(시장·군수)에게 기존의 우선순위 배제규정을 강력히 시행토록 조치
- 어장이용개발계획기본지침에 반영하는 방안 등

2) 장단점 분석

- 우선순위 제도 변경시 기존 어업권의 가치 및 담보권 하락과 법령 위반자에 대한 면허우선순위 배제규정의 강력시행에 따른 기존 어업권자의 반발 초래예상
- 우선순위 배제로 발생된 어장에 대하여는 기존 어업자와 신규어업희망자가 대등한 입장에서 경합을 통해 공정하게 선정되도록 제도를 보완
- 법령의 면허우선순위 규정을 면허처분권자인 시장·군수·구청장이 자체적으로 조례 등으로 결정할 수 있도록 수산관계법령을 개정함이 바람직
- 기존 법령에 규정된 면허어업 우선순위를 면허처분권자가 조례 등으로 정할 수 있도록 수산관계법령개정시 반영

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 면허의 우선순위 선정에 있어서 객관적인 배제 기준을 마련가능 - 어장 관리에 대한 규제를 통하여 수산관계법령 위반 절감 및 수산물 생산량 증가 기대 - 신규어업인의 진입이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 평가매뉴얼 및 평가시스템 구축을 위한 체계구축 기간 필요 - 평가 시스템 적용을 위한 행정 비용의 발생 - 법령의 개정 필요

3) 문제점 해결방안

- 수산관계법령을 준수하고 성실하게 어업을 경영하고 있는 어업권자에게는 현행과 같이 계속하여 면허하도록 함으로써 기존 성실한 어업자의 불이익이 없도록 보완책이 필요함

4) 제도개선 추진방식

- 첫째, 어업면허의 신청시 평가를 위한 ‘지역 선정위원회’ 규정 신설 필요
- 수산업법상 제13조에 7항에 신설

※ 수산업법 13조 (우선순위)

① 어업면허(제8조제1항제8호 및 제9조제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 어업면허는 제외한다)의 우선순위는 다음 순서에 따른다. <개정 2010.1.25>

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
2. 수산기술자로서 제41조제2항 또는 제3항에 해당하는 어업(제1호의 경우는 제외한다)을 경영하였거나 이에 종사한 자 또는 그 신청일 이전 5년 동안(「어장관리법」에 따른 어장휴식기간은 제외한다) 제41조제2항 또는 제3항에 해당하는 어업(제1호의 경우는 제외한다)을 경영하였거나 이에 종사한 자

3. 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자

② 제1항의 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

③ 제2항에 따른 같은 순위자 사이의 우선순위는 다음 순서에 따른다.

1. 면허를 받으려는 수면이 있는 특별자치도 또는 시·군·자치구에 1년 전부터 계속하여 주소(법인이나 단체의 경우에는 어업 관계 사무소의 소재지를 말한다. 이하 같다)를 두고 있던 자
2. 면허를 받으려는 수면이 있는 시·군·자치구와 연결(連繫)하는 시·군·자치구에 1년 전부터 계속하여 주소를 두고 있던 자
3. 제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자

④ 시장·군수·구청장은 제9조제3항에 해당하는 수면에 어업권을 가지고 있는 자가 그 어업권의 유효기간이 끝나기 전에 그 어업권을 포기하는 것을 조건으로 하여 어업권의 유효기간이 끝난 자가 없는 다른 수면에 대하여 새로 같은 종류의 어업면허를 받으려는 때에는 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 이를 제1순위로 한다.

⑤ 제9조제1항과 제3항에 따른 마을어업과 해조류양식어업 등의 면허의 우선순위는 제9조제1항과 제3항에서 규정하고 있는 순서에 따른 순위로 한다.

⑥ 제9조제2항에 따른 협동양식어업면허의 우선순위는 제19조제1항에 따른 이전 분할 등 농림수산식품부령으로 정하는 경우 외에는 제9조제2항에서 규정하고 있는 순서에 따른 순위로 한다.

⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따라 우선순위를 정하는 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 우선순위에서 배제할 수 있다. 이 경우 제88조에 따른 해당 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다.

1. 해당 어업의 어장에서 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자
2. 해당 어업의 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 매우 부실하다고 인정되는 자
3. 해당 어업권을 취득하였다가 정당한 사유 없이 양도한 자
4. 제81조제1항제1호에 해당하는 사유로 어업권이 취소되어 손실보상을 받은 자. 다만, 손실보상 당시 다른 어업권을 이미 취득하였거나 보상받은 뒤 제19조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 어업권을 이전·분할 받은 경우 각 어업권의 유효기간이 끝나 새로 어업면허를 신청하는 때에는 우선순위에서 제외할 수 없다.

- 둘째, 평가 매뉴얼 및 평가 지표 구축
 - 평가 항목 등의 선정은 구체적인 연구를 통하여 도출하고, 어업인 공청회를 통하여 검증 필요

□ 단계별 추진 방법

1단계	<p>면허어업 평가를 통한 우선순위 법제도 정비</p> <ul style="list-style-type: none"> - 어업면허의 신청시 평가를 위한 '지역 선정위원회' 규정 신설 필요 - 수산업법상 제13조에 7항에 신설(실태조사방법, 일제정비의 진행 절차 등) - 어업인, 지자체, 수협 등과의 공청 및 의견 수렴
↓	
2단계	<p>시범 지역을 선정하여 면허어업 평가를 통한 우선순위 결정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 평가 매뉴얼 및 평가 지표 구축 - 평가를 통한 효과 및 문제점 파악 및 해결 - 사업추진 매뉴얼 작성 및 수정
↓	
3단계	<p>전국 해역에 대한 일제정비와 연계하여 우선순위 정착</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전국 어업권 우선순위 평가 실시 - 면허어업 정리 및 신규어업인 진입

5) 기대 효과

- 어장 관리에 대한 규제를 통하여 수산관계법령 위반 감소와 더불어 부실어장 및 무어업 어장의 면허 배제로 양식어업 질서 유지 및 수산물 생산량 증가 기대 및 신규어업인 진입 가능

라. 배제조항의 구체화를 통한 우선순위

1) 주요 내용

- 현재 면허처분시 면허우선순위 배제 사유에 해당하는 경우 시장·군수가 수산조정위원회의 심의를 거쳐 우선순위를 배제할 수 있도록 규정하고 있으

나, 배제 사유에 대한 객관성 부족 및 평가지표의 부족으로 일선 시·군에서는 이를 강력히 이행 하지 아니하고 있음

- 우선순위 배제 사유는 첫째, 당해 어업의 어장에서 수산자원관리법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반하여 행정처분을 받은 자
- 둘째, 당해 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 극히 부실하다고 인정되는 자
- 셋째, 당해 어업권을 취득하였다가 정당한 사유없이 양도한 자

- 우선순위의 배제항목을 객관화하고 세부적으로 평가지표를 명시함으로써 법적 실효성의 확보를 도모
- 어장관리 및 어업경영상태의 부실은 인근지역의 ha 당 평균 생산실적을 고려하여 최소 생산치를 3년간의 기준으로 평가
 - 면허를 받기위한 최근 3년의 경영평가를 통하여 평균 생산실적의 30% 이하일 경우 면허 우선순위에서 배제

2) 장단점 분석

- 면허여부를 평가하는 데 있어서 평가매뉴얼 및 평가시스템 등 구축을 위한 행정비용의 절감의 효과가 있고, 평가지표의 형평성이 필요함.
- 어업인의 어업경영상태를 고려한 평가를 위해서는 경영실적을 증빙할 수 있는 방법 필요
- 어장관리 및 어업경영이 부실한 어장에 대한 면허의 취소를 통하여 신규 어업인의 진입이 가능함
 - 현재 어업권 및 어장은 포화 상태로 진입의 어려움 존재

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 면허 우선순위의 배제항목에 대한 객관성을 확보 가능 - 법적 집행의 효율성 증대 가능 - 신규어업인의 진입이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 어업경영을 평가하기 위한 전국 실태조사가 선행되어야 함. - 법령의 개정 필요

3) 문제점 해결방안

- 어가등록제를 이용하여 어업권의 생산성 및 경영상태에 대한 전수조사를 병행함으로써 행정비용의 절감 가능

※농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 [시행 2011.9.10] [법률 제10448호, 2011.3.9, 일부개정]

제1조(목적) 이 법은 경쟁력 있는 농어업경영체를 육성하고 농어업경영체의 소득을 안정시키기 위한 직접지불제를 시행하여 국민에게 안전한 농수산물과 식품을 안정적으로 공급하고, 나아가 농어촌사회의 안정과 국가 발전에 이바지함을 목적으로 한다. <개정 2011.3.9>

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2009.5.27>

4. "어업인"이란 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제2호나목에 따른 어업인을 말한다.
5. "어업법인"이란 제16조에 따른 영어조합법인과 제19조에 따른 어업회사법인을 말한다.
6. "어업경영체"란 어업인과 어업법인을 말한다.
7. "농어업경영체"란 농업경영체와 어업경영체를 말한다.

제3조(국가 등의 책무) 국가와 지방자치단체는 경쟁력 있는 농어업경영체의 육성 및 지원을 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

제2장 농어업경영정보의 등록

제4조(농어업경영정보의 등록) ① 농어업·농어촌에 관련된 용자·보조금 등을 지원받으려는 농어업경영체는 다음 각 호의 사항으로서 대통령령으로 정하는 것(이하 "농어업경영정보"라 한다)을 등록하여야 한다. 등록된 사항 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항이 변경된 경우에도 또한 같다. <개정 2009.5.27, 2011.3.9>

2. 어업경영체: 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제40조에 따른 어선·양식시설 등 생산수단, 생산수산물, 생산방법 및 어업생산규모 등 어업경영 관련 정보

② 제1항에 따른 농어업경영정보의 등록 및 변경 절차와 농어업경영정보 등록부의 작성·관리 등에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다.

제5조(등록정보의 확인 등) ① 농림수산식품부장관은 제4조의 등록을 원활히 하고, 등록정보(변경등록 정보를 포함한다. 이하 같다)를 확인하기 위하여 필요하면 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관의 장에게 관련된 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 등은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.

② 농림수산식품부장관은 등록정보의 사실 여부를 확인하기 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원에게 현지조사를 하게 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 현지조사를 하기 위하여 다른 사람의 토지·농장·양식장 등을 출입하는 관계 공무원은 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

※ **농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령 [시령 2012.1.6] [대통령령 제23488호, 2012.1.6, 타법개정]**

제1조(목적) 이 영은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(등록대상 농어업경영정보) ① 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제4조제1항 각 호 외의 부분 전단에서 "대통령령으로 정하는 것"이란 다음 각 호의 구분에 따른 정보를 말한다. <개정 2011.9.9>

2. 어업경영 관련 정보: 어업인의 성명·주소, 어업법인의 법인명 및 대표자의 성명·주소, 어업 면허·허가·신고 현황, 어업시설 및 양식시설의 면적, 어선규모, 경영형태, 어종별·품목별 생산량 및 그 밖에 농어업경영체 육성 및 지원을 위하여 필요한 사항으로 농림수산식품부령으로 정하는 정보

② 법 제4조제1항 각 호 외의 부분 후단에서 "대통령령으로 정하는 중요한 사항이 변경된 경우"란 다음 각 호의 어느 하나를 말한다. <개정 2011.9.9>

3. 제1항제2호 중 어업인의 성명·주소, 어업법인의 법인명 및 대표자의 성명·주소, 어업 면허·허가·신고 현황 또는 어선규모가 변경된 경우

4. 제1항제2호 중 어업시설 및 양식시설의 면적 또는 어종별·품목별 생산량이 농림수산식품부장관이 정하여 고시하는 범위를 초과하여 변경된 경우

제3조(자료의 제공방법) 농림수산식품부장관이 법 제5조제1항에 따라 관계 중앙행정기관의 장 등에게 관련된 자료의 제출을 요청한 경우 관계 중앙행정기관의 장 등은 자료를 기관 간 정보시스템의 연계 등을 통하여 전자적 방법으로 제공할 수 있다.

제4조(직접지불금의 산출방법) ① 법 제12조제1항에 따라 농어업경영체의 소득을 안정시키기 위하여 지급하는 보조금(이하 "직접지불금"이라 한다)은 해당 연도 농업소득 또는 어업소득(이하 "농어업소득"이라 한다)과 기준소득의 차액에 농림수산식품부장관이 정하는 보전비율을 곱하여 산출한다. <개정 2011.9.9>

② 제1항에 따른 농어업소득과 기준소득은 다음 각 호의 방식으로 산정한다. <개정 2011.9.9>

1. 농어업소득: 농어업경영체가 농림수산식품부장관이 고시한 농어업품목으로부터 얻은 소득과 그 밖에 농림수산식품부장관이 정하는 소득을 합한 소득

2. 기준소득: 농어업경영체가 직접지불금을 신청하는 연도의 직전 5년 동안의 농어업소득 중 최고치와 최저치를 제외한 3년간의 평균소득

③ 제2항제1호에 따른 농림수산식품부장관이 고시한 품목으로부터 얻은 소득은 다음 각 호의 소득으로 한다. <개정 2011.9.9>

1. 농업인 및 어업인의 경우: 다음 각 목을 합한 소득

가. 「소득세법」 제19조제1항제1호에 따라 신고하는 소득

나. 가목의 신고 대상이 되지 않은 품목에 대한 소득. 이 경우 신고 대상이 되지 않은 품목에 대한 소득의 산정 방법은 농림수산식품부장관이 정한다.

2. 농업법인 및 어업법인의 경우: 다음 각 목을 합한 소득

가. 「법인세법」 제3조제1항제1호에 따라 신고하는 소득

나. 가목의 신고 대상이 되지 않은 품목에 대한 소득. 이 경우 신고 대상이 되지 않은 품목에 대한 소득의 산정 방법은 농림수산식품부장관이 정한다.

제5조(직접지불금의 지급기준) 직접지불금은 농어업경영체의 해당 연도 농어업소득이 기준소득보다 농림수산식품부장관이 정하는 비율 이상으로 감소한 경우에 예산의 범위에서 지급할 수 있다. <개정 2011.9.9>

※ **농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙 [시행 2011.9.10] [농림수산식품부령 제205호, 2011.9.9, 일부개정]**

제1조(목적) 이 규칙은 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 및 같은 법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(등록대상 농어업경영정보)

① 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제2조제1항제1호에서 "농림수산물부령으로 정하는 정보"란 다음 각 호의 정보를 말한다.

1. 농업경영 관련 교육 이수정보
2. 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제10조제1항에 따른 후계농업경영인 선정정보
3. 농업에 관련된 융자·보조금 등의 수령정보
4. 「친환경농업육성법」 제17조에 따른 친환경농산물 인증정보

② 영 제2조제1항제2호에서 "농림수산물부령으로 정하는 정보"란 다음 각 호의 정보를 말한다.

1. 어업경영 관련 교육 이수정보
2. 법 제10조제1항에 따른 어업인후계자 선정정보
3. 어업에 관련된 융자·보조금 등의 수령정보
4. 「수산물품질관리법」 제8조의3에 따른 친환경수산물 인증정보

제3조(농어업경영정보의 등록) ① 농어업경영체는 법 제4조제1항 전단에 따라 농어업경영정보를 등록하려면 다음 각 호의 구분에 따른 등록신청서를 농림수산물부장관에게 제출하여야 한다.

1. 농업인인 경우: 별지 제1호서식의 농업경영체 등록신청서(농업인용)
2. 농업법인인 경우: 별지 제2호서식의 농업경영체 등록신청서(농업법인용)
3. 어업인인 경우: 별지 제3호서식의 어업경영체 등록신청서(어업인용)
4. 어업법인인 경우: 별지 제4호서식의 어업경영체 등록신청서(어업법인용)

② 농림수산물부장관은 제1항에 따른 등록신청서를 받으면 농어업경영정보 등록부(이하 "등록부"라 한다)를 작성하고, 별지 제5호서식의 농어업경영체 등록(변경등록) 확인서[이하 "등록(변경등록) 확인서"라 한다]를 내주어야 한다. <개정 2011.9.9>

제4조(등록정보의 변경) ① 농어업경영체는 법 제4조제1항 후단에 따라 등록된 농어업경영정보를 변경하려면 변경된 날부터 14일 이내에 별지 제6호서식의 농어업경영체 변경등록신청서를 제출하거나 전화로 변경등록을 요청하여야 한다.

② 법 제6조제1항에 따라 등록정보의 수정 또는 보완을 요청받은 농어업경영체는 요청받은 날부터 14일 이내에 별지 제6호서식의 농어업경영체 변경등록신청서를 제출하거나 전화로 변경등록을 요청하여야 한다.

③ 농림수산물부장관은 제1항 및 제2항에 따른 변경등록신청서를 받거나 변경등록을 요청받으면 등록부를 변경하고 이를 해당 농어업경영체에 등록(변경등록) 확인서 또는 전화로 알려주어야 한다. <개정 2011.9.9>

농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 시행규칙 별표3

어업경영체 등록신청서(어업인용)

※ 제5쪽의 작성방법을 읽고 작성하시기 바랍니다.

접수번호	접수일자	처리기간	30일
------	------	------	-----

신청인	성 명
	주민등록지(신고거소지) 주소

1. 일반현황

①경영주인 어업인	성명	사업장명	주민(외국인)등록번호	
	② 주소	주민등록지 (신고거소지)	() 기재생략 어촌계 이름 :	
		실제 거주지	어촌계 이름 :	
	전화번호	휴대전화번호		
	팩스	전자우편		

③배우자	성명	주민(외국인)등록번호
------	----	-------------

④경영주 외의 어업인	성명	주민(외국인)등록번호	⑤경영주와의 관계

⑥어업인 해당 여부 (해당 항목에 모두 ○표)	1년 중 60일 이상 어업에 종사	수산물 연간 판매액이 120만원 이상
------------------------------	-----------------------	-------------------------

경영주			
경영주 외의 어업인 성명			
경영주 외의 어업인 성명			

⑦ 어업현황 및 시설	어업 현황(면허·허가·신고)			
	어업 구분	종류	명칭	
	업 종	정치망어업	어업 형태:	어구 종류(통):
		양식어업	대표 품목:	면허면적(ha):
		근해어업	어업 형태:	어선 수(척):
		연안어업	어업 형태:	어선 수(척):
		구획어업	어업 형태:	어선 수(척): 어구 종류(통):
		신고어업	어업 형태:	어구 종류:
		내수면어업	대표 품목:	어장면적(ha):

2. 양식시설 현황

일련 번호	어장 소재지				⑧ 경영 형태 (자영·임차)	⑨ 공부상 어장면적 (ha)	⑩ 실제 사용 중인 어장면적(ha)			
	시도	시군	읍면	리동 지번			해상 가두리	육상 수조식	축제식	기타

3. 어류양식 생산규모

일련 번호	⑪ 양식 어종	⑫ 현 사육량(kg)	⑬ 지난해 생산 규모		⑭ 수탁여부
			생산량(kg)	생산금액(만원)	

4. 그 밖의 양식 생산규모

일련 번호	⑮ 양식 품목	⑯ 현 사육량(kg)	⑰ 지난해 생산 규모		⑱ 수탁 여부
			생산량(kg)	생산금액(만원)	

5. 어선어업 생산규모

일련 번호	⑲ 어선 선적지		⑳ 동력 구분	㉑ 어업 구분	㉒ 어선톤수 (톤)	㉓ 주요 어종	㉔ 지난해 생산 규모	
	시도	시군					생산량(톤)	생산금액 (만원)

6. 그 밖의 정치망어업, 구획어업, 신고어업, 내수면어업, 염산업 등 생산규모

일련 번호	②⑤ 대표 품목 또는 대표 어종	②⑥지난해 생산 규모		②⑦ 수탁 여부
		생산량(kg)	생산금액(만원)	

7. 어업경영 관련 교육 이수

성명	②⑧교육기관	②⑨교육과정명	③⑩교육기간

8. 어업인후계자 선정

성명	③①종류	③②품목	③③지정연도

9. 어업에 관련된 융자·보조금 등의 수령

③④지원받은 정책사업명	③⑤면적(m ²))	③⑥톤	③⑦총사업비(원)	정부 보조금(원)	정부 융자금(원)

9. 친환경수산물 인증

신청자	③⑧인증종류	③⑨소재지	④⑩인증면적(m ²)	대표 품목	④①인증번호

「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제4조 및 같은 법 시행규칙 제3조에 따라 어업경영정보의 등록을 신청합니다.

년 월 일

신청인

(서명 또는 인)

농림수산식품부장관 귀하

4) 제도개선 추진방식

□ 단계별 추진 방법

1단계	면허어업 평가를 통한 우선순위 법제도 정비 - 어업면허의 신청시 평가를 위한 ‘지역 선정위원회’ 규정 신설 필요 - 수산업법상 제13조에 7항에 신설(실태조사방법, 일제정비의 진행 절차 등) - 어업인, 지자체, 수협 등과의 공청 및 의견 수렴
↓	
2단계	시범 지역을 선정하여 면허어업 평가를 통한 우선순위 결정 (최근 3년의 전국평균 생산실적의 30% 이하일 경우 면허 우선순위 배제) - 평가 매뉴얼 및 평가 지표 구축 - 평가를 통한 효과 및 문제점 파악 및 해결 - 사업추진 매뉴얼 작성 및 수정
↓	
3단계	전국 해역에 대한 일제정비와 연계하여 우선순위 정착 - 전국 어업권 우선순위 평가 실시 - 면허어업 정리 및 신규어업인 진입

5) 기대 효과

- 면허 우선순위의 배제항목에 대한 객관성을 확보 가능하며 이를 통한 어장 면허의 재정비가 가능할 것으로 사료됨
- 면허어업 일제정비제도와의 연계를 통해 시너지 효과 창출 가능

마. 기타의견

1) 면허처분권자가 어업여건을 감안 조례로 행정처분

- 기존의 면허 우선순위를 면허처분권자가 어업여건을 감안하여 조례를 정하고 이를 근거로 행정처분하는 방안으로 단계별로 접근 필요
 - 1단계 : 기존의 우선순위 배제규정 강력 시행, 시·도지사(시장·군수)에게 기존의

우선순위 배제규정을 강력히 시행토록 조치. 어장이용개발계획기본지침에 반영하는 방안 등

- 2단계 : 기존 법령으로 정해져 있는 우선순위를 면허처분권자가 어업여건을 감안하여 조례로 정하도록 변경. 단, 성실한 어업권자에 대해서는 계속하여 면허를 처분토록하여 어업경영의 안정성 확보, 기존의 법령상에 규정된 면허우선순위를 시장·군수가 조례 등으로 정할 수 있도록 규정하는 방안. 기존 성실한 어업자의 불이익이 최소화 되도록 규정
- 동 안건은 우선순위 제도 변경시 기존 어업권의 가치 및 담보권 하락과 법령 위반자에 대한 면허우선순위 배제규정의 강력시행에 따른 기존 어업권자의 반발 초래예상
 - 수산관계법령을 준수하고 성실하게 어업을 경영하고 있는 어업권자에게는 현행과 같이 계속하여 면허하도록 함으로써 기존 성실한 어업자의 불이익이 없도록 보완책이 필요함
 - 우선순위 배제로 발생된 어장에 대하여는 기존 어업자와 신규어업희망자가 대등한 입장에서 경합을 통해 공정하게 선정되도록 제도를 보완
 - 법령의 면허우선순위 규정을 면허처분권자인 시장·군수·구청장이 자체적으로 조례 등으로 결정할 수 있도록 수산관계법령을 개정함이 바람직
 - 기존 법령에 규정된 면허어업 우선순위를 면허처분권자가 조례 등으로 정할 수 있도록 수산관계법령개정시 반영

2) 수산전문인력 수산업참여 여건 확대

- 어업현장에 수산전문학교 출신자의 참여 미약
 - 공무원·연구소·수협 등 사무직에 대부분 종사하고 현장어업 참여는 저조
 - ※ 어업인후계자중 수산계학교 졸업자는 우선순위 부여에도 불구하고 약 10%에 불과
- 각종 지원정책에 대한 우선순위 부여를 통해 수산계학교 졸업자의 수산업 진입여건을 조성함으로써 수산전문인력 확충
 - 어업경영은 육상양식 등 일부를 제외하고 신규진입 곤란

- 면허·허가어업의 우선순위가 기존 어업자 위주로 되어 있어 진입 곤란
- 면허·허가권 매입은 자본소요가 커 사실상 불가능

- 수산정책사업을 수산전문인력에게 우선 배려하는 경우 기존어업자의 반발 또는 기존의 자본가와 결탁, 허위로 지원을 받는 사례 발생 우려

- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 수산전문인력이 면허 등 어업 경영에 직접 참여할 수 있도록 정책적 배려와 더불어 면허 연장제 및 우선 순위 개선
 - 민간에서 생산된 치어(종묘) 등을 정부에서 대량 구매함으로써 우수 수산전문인력의 사업 참여 확대 유도
 - 육상양식어업 등 수산정책사업 지원시 수산전문인력에 우선권 부여
 - 어업인후계자 선정시 기존의 가산점제도 유지 및 확대 시행
 - 졸업장 취득을 위한 수산계 학교 진학을 방지하고, 수산업발전을 도모하기 위해서는 전문인력의 수산업 참여 확대를 위한 제도적 방안 강구 필요

- 이를 위해 추진할 사항으로는 다음과 같음
 - 수산전문인력의 수산업 참여 확대 정책수립 및 수산정책사업에 자격기준을 갖춘 수산계 출신인력에게 일정비율 배분, 우선권 부여 방안
 - 전문인력 우선순위 부여에 따른 기존의 자본가와 결탁, 어업경영 지배- 권의 상실 및 허위로 지원 받을 수 있는 소지의 사전방지 방안
 - 종묘방류사업에 민간에서 생산된 종묘를 매입하는 방안
 - 어업면허·허가처분시 우선순위 부여 방안 등

제4절 어업면허 유효기간 재조정

1. 목적 및 목표

- 어업면허 유효기간 재조정의 주요 목적은 우리나라의 면허어업은 정체 및 침체되고 있으며, 현재의 면허어업제도의 체계 및 구조로는 수산업의 지속적 발전을 도모할 수 없음. 따라서, 어업 외부로부터 의욕과 능력이 있는 경영체가 자유로이 진입할 수 있는 제도적 체계로 개편 필요
- 목표로는 면허어업 유효기간을 10년에서 단축하거나 연장시 구체적인 기준 하에 연장하는 방안 제도화 추진

2. 현황

- 면허어업 유효기간의 근거는 수산업법 제14조에서 규정하고 있으며, 면허절차 및 면허기간은 다음과 같음
 - 면허절차 : 어장이용개발계획 → 우선순위 결정 → 면허어업 처분
 - 면허기간 : 다음의 경우 이외에는 면허기간을 10년으로 하여야 함
 - ▷ 개발계획 수립 시 다른 법령에 의해 어업행위가 제한·금지되어 관계행정기관장의 승인을 받거나 협의된 수면
 - ▷ 「어장관리법」의 “어장관리해역”으로 면허 동시갱신 고시 수면
 - ▷ 「수산자원관리법」에 의한 보호수면
- 유효기간의 연장허가는 수산업법 제14조 제2항에 근거하여 규정되고 있음
 - 허가절차 : 연장허가 신청 통지 → 어업권자 신청 → 연장허가 처분
 - 허가기간 : 다음의 사유 이외에는 10년간 연장허가를 하여야 함
 - ▷ 면허기간을 10년 미만으로 처분하였던 수면

- ▷ 「수산업법」 등의 위반 또는 명령·처분 등으로 행정처분 받은 자
- ▷ 어장관리 및 어업경영상태가 부실하다고 인정되는 자
- ▷ 어업권을 취득한 후 정당한 사유 없이 양도한 자
- ▷ 공익의 필요에 의한 어업이 제한된 경우
- ※ 총 10년을 수차에 걸쳐 연장 허가하고, 연장허가 되지 아니한 때 어업권자는 어업보상을 청구할 수 있음

○ 어업보상

- 근거 : 수산업법 제81조
- 보상대상 : 유효기간 연장이 허가되지 아니한 때
- ▷ 「수산업법」에 명시된 사유로 연장허가가 되지 않거나 허가기간이 단축된 경우 포함

○ 면허어업 및 연장허가 실태

- 법령에 의해 어업행위가 제한·금지되지 않은 수면 : 10년
- 법령에 의해 어업행위가 제한·금지된 수면 : 1년 이상 10년 이내
- ▷ 제한·금지 수면은 관계 행정기관장의 승인 또는 협의된 기간

○ 어업권자 신청이 있을 경우(유효기간 연장허가) 10년간 허가(의무적 허가)

- ▷ 법령에 의해 어업행위 제한·금지된 수면은 관계 행정기관장의 승인·협의된 기간으로 수차에 걸쳐 10년간 연장허가

3. 문제점

- 면허기간 연장 불허 사유 중에서 어장관리 및 어업경영상태가 극히 부실하다고 인정되는 자에 대한 구체적인 근거 조항이 미비. 따라서, 면허기간 연장불허 사유에 해당되는 지 여부에 대한 평가가 사실상 이루어지지 못하고 있음
- ※ 일본에는 면허기간 연장제도가 없으며, 면허기간도 진주·어류양식어업(10년)을 제외하고는 대부분 5년

- 면허기간 연장 불허사유는 첫째, 당해 어업의 어장에서 수산업법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반하여 행정처분을 받는 자. 둘째, 그 어장에서 어장관리 및 어업경영상태가 극히 부실하다고 인정되는 자. 셋째, 당해 어업권을 취득하였다가 정당한 사유없이 양도한 자. 넷째, 기타 수산자원보호, 어업조정, 공익상 필요에 의한 경우가 포함됨
- 이에 따라 불성실한 어업자도 사실상 20년간 어업권을 보유(어업손실 보상 등)하게 되어 한정된 수면의 이용 극대화 저해
 - 의욕있는 젊은 인력의 유입을 제한하고 어업경영의 효율성 저해
- 어장의 효율적 이용 및 경영의 안정성을 위하여 1990년에 면허기간을 10년으로 재변경 하였음

<표 4-13> 수산업법상의 면허기간 변경 현황

구분 제정시기	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, 연장 폐지	신규 진입의 촉진
1972년 법률개정	어업권 연장제 부활	어업권 사회적 기능 강화
1975년 법률개정	면허의 유효 기간을 5년 이상 10년 이내로 개정	어장의 효율적 이용 강화
1990년 법률개정	면허기간을 10년으로 환원, 총 연 장기간 10년 이내	어장의 효율적 이용과 경영의 안정성의 절충

<표 4-14> 현행 수산업법상의 어업면허 유효기간

구 분	유효기간	연장허가
원 칙	10년	10년의 범위내 여러 차례에 걸친 연장허가의 총 연장기간은 10년 초과불과
예 외	10년 이내	연장허가 불가
예외사유	1. 다른 법령에 따라 어업행위가 제한되거나 금지되는 수면 2. 어장관리해역 3. 수산자원보호와 어업조정에 관하여 대통령령으로 정하는 경우 ① 어장관리해역 또는 수면 ② 보호수면의 경우	1. 다른 법령에 따라 어업행위가 제한되거나 금지되는 수면 2. 어장관리해역 3. 수산자원보호와 어업조정에 관하여 대통령령으로 정하는 경우 ① 어장관리해역 또는 수면 ② 보호수면의 경우
		우선순위배제 사유
		공익의 필요에 의한 면허어업의 제한 등의 사유
어업권의 소멸	유효기간이나 연장허가기간 종료시(법 제14조제4항)	

4. 개선방안

- 동 안건에 관하여 서는 제1차 어업제도개혁위원회 회의(2011. 3. 25), 제1차 면허어업 소위원회(2011.4.11)에서 논의가 시작되었음
- 제3차 전문가집중 토론회(2011. 8. 10)에서 동 안건과 관련된 주요 논의내용을 정리하면 다음과 같음
 - “어업권 연장제도 폐지”에 대해 한정된 어장의 효율적인 이용을 위해서 성실하게 어업을 경영하고 있는 어업자에게는 계속하여 어업을 영위할 수 있도록 연장을 허가하는 방안과 불성실한 어업자에 대하여는 연장허가를 배제방안에 대해서 단계적인 방안으로 논의가 이루어짐
 - 면허기간에 대한 연장 불허 사유에 해당하는 경우, 어업면허 연장불허로 인한 신규어장은 기존 어업자와 신규어업 희망자를 대상으로 어업면허 우선순위에 대한 합리적인 기준을 설정하고 신규면허 처분시 시·도지사(시장·군수)에게 면허기간 연장 불허제도를 강력히 시행하는 방안에 대해서 논의
 - 면허유효기간 연장제도를 폐지하고 현행 어업면허 유효기간을 10년으로 단축에 대해 수산업법의 개정을 통하여 면허기간 연장제도 폐지를 추진하는 방안에 대해 논의가 이루어졌음

- 제2차 어업제도개혁위원회(2011. 10. 11)에서 논의의 핵심은 어업면허 유효기간을 10년 단일로 할 것인지와 어업면허를 5년, 5년 이후 평가를 통해 추가 5년을 허용하는 개선방안 집중 토론이 이루어짐
 - “면허어업 유효기간의 단축 방안(5년 + 연장 5년)”에 대해서는 한정된 어장의 효율적인 이용을 위해 성실하게 어업을 경영하고 있는 어업자에게는 계속하여 어업을 영위할 수 있도록 연장을 허가하고, 불성실한 어업자에 대하여는 연장허가를 배제하는 것이 바람직한 것으로 논의가 이루어 졌음
 - “어업권 유효기간 연장항목의 삭제(10년의 단기 유효기간만 유지)”하는 방안은 면허어업 연장제도 폐지를 하고, 이를 위해 면허의 유효기간 10년 이후 연장에 대한 수산업법상 어업면허 관련 규정을 수정하여 신규어업에 대한 진입장벽을 완화하는 방안으로 논의가 됨
 - “어업면허 유효기간 연장허가 처분권자 실질적 권한 부여”에 대한 논의는 현재 다른 어업권의 개발을 저해하고 수면의 종합적 개발이 불가능 한 현실적 대안 차원에서 논의가 이루어졌음
- 다음으로 어업제도 전문가 WORKSHOP(2011. 11. 24)에서의 논의 내용은 제2차 어업제도개혁위원회에서 논의되었던 안건을 보완하여 논의를 지속하였으며, 제3차 어업제도개혁위원회(2011. 12. 21)에서 논의는 다음과 같음
 - “면허어업의 유효기간 10년 (어업권 유효기간 연장항목의 삭제)”에 대한 어업면허 유효기간 설정에 있어서 5년과 10년 중에 어느 것이 합리적인가에 대해 여러 가지 이견이 있었으나, 양식순기 및 양식어장 운영형태 등을 고려하여 10년으로 추진하는 것이 바람직하다는 다수 위원들의 의견이 개진됨
 - 또한, 어장평가의 체계화 및 불성실한 어업인들에 대한 배제를 할 수 있으나, 유효기간 단축으로 인한 어업인들의 반발과 더불어 면허어장의 시설투자에 대한 문제가 나타날 가능성이 큼으로 동제도 시행에 앞서, 먼저 어업인들의 의견수렴을 통하여 단계적 추진하는 것이 바람직하다는 의견이 다수를 차지함
- 한편으로는, 수협중앙회와 일부 위원들은 동 안건의 문제를 해결하기 위해서 어장은행과 신규어업자 어장리스 제도 도입도 주장하였고, 이를 정리하면 다음과 같음
 - 어업인 고령화로 어업에서 은퇴하고자 하는 어업인을 위하여 어장은행에서 적정한 가격으로 수용(매입)하고 이를 새로운 신규어업자에게 리스하여 양식업 구조조정의 촉진이 필요함

가. 면허어업의 유효기간 10년 (어업권 유효기간 연장항목의 삭제)

1) 주요 내용

- 연장제도 폐지는 면허의 유효기간 10년 이후 연장에 대한 규정을 삭제함으로써 신규어업에 대한 진입장벽을 완화
 - 수산업법개정을 통한 면허기간연장제도 폐지 추진
 - ※ 연장불허로 발생된 어장에 대하여는 기존 면허 우선순위 규정을 개정 기존 어업자와 신규 어업희망자가 동등한 입장에서 경합을 통해 선정되도록 조치 (추후, 수산업법개정시 반영)
- 면허 유효기간 설정에 있어서 5년 및 10년 중 어느 것이 합리적인가에 대한 논의에 있어서 여러 가지 이견이 있을 수 있으나 기본적으로 양식순기, 운영형태 등을 고려할 때 10년으로 하는 것이 바람직 할 것으로 판단됨
 - 면허어업에 있어서 해조류, 패류, 어류 등의 양식순기는 대부분 3년 미만이며, 양식 시설물의 내용연수가 일반적으로 10년임을 참고할 필요가 있음

<표 4-15> 양식 종류별 양식순기 및 운영현황

구 분	양 식 종 류	양 식 어 종	양 식 순 기	운 영 현 황
해조류	수하식	김, 미역, 다시마, 툇, 파래, 매생이, 갈래곰보 그 밖의 유용수산식물	1년 미만	어촌계 및 개인양식업자, 대·중·소 형태로 다양하게 운영
	바닥식	돌김, 우뭇가사리, 꼬시래기 그 밖의 유용수산식물		
패류	수하식	굴 그 밖의 패류	3년 미만	어촌계 및 개인양식업자들이 운영
	바닥식	전복, 진주조개, 홍합, 가리비, 굴, 백합, 고막, 바지락, 가무락, 동죽, 개량조개, 피조개, 새고막	2년 미만	
	가두리식	전복 그 밖의 패류	3년 미만	
어류등	가두리식	어류, 갑각류, 두족류, 해삼	3년 미만	상대적 기업형으로 운영
	축제식	어류·갑각류·해삼	3년 미만	
	수하식	우렁쟁이, 미더덕류 그 밖의 유용수산동물	2년 미만	
	바닥식	갯지렁이, 성게, 해삼 그 밖의 유용수산동물		

- 어업권 현황을 살펴보면, 허가건수는 패류양식어업이 약 5,669건(42.3%)으로 가장 많으며, 면적으로는 마을어업이 118,214ha(44.3%)로 가장 많이 차지하고 있음

<표 4-16> 품종별 양식어업권 현황 (2010. 12월 현재)

(단위 : 건수, ha)

구분		건수	비율	면적	비율
해조류	소계	2,709	20.2%	82,019	30.8%
	김	938	34.6%	57,121	69.6%
	미역	446	16.5%	5,394	6.6%
	다시마	672	24.8%	8,775	10.7%
	파래	99	3.7%	3,700	4.5%
	톳	416	15.4%	5,558	6.8%
	기타	138	5.1%	1,471	1.8%
패류	소계	5,669	42.3%	49,988	18.7%
	굴	1,259	22.2%	8,077	16.2%
	피조개	803	14.2%	7,639	15.3%
	바지락	619	10.9%	6,453	12.9%
	고막	217	3.8%	3,139	6.3%
	가무락	126	2.2%	1,186	2.4%
	새고막	913	16.1%	10,324	20.7%
	백합	24	0.4%	375	0.8%
	홍합	177	3.1%	764	1.5%
	가리비	93	1.6%	897	1.8%
	전복	1,132	20.0%	6,600	13.2%
	기타	306	5.4%	4,534	9.1%
어류 등	소계	1,437	10.7%	9,008	3.4%
	어류	530	36.9%	1,790	19.9%
	새우	69	4.8%	677	7.5%
	우렁챙이	466	32.4%	1,517	16.8%
	해삼	66	4.6%	510	5.7%
	미더덕	149	10.4%	578	6.4%
	기타	157	10.9%	3,937	43.7%
마을어업	소계	3,058	22.8%	118,214	44.3%
정치망	소계	536	4.0%	7,488	2.8%
합계		13,409	100.0%	266,717	100.0%

- 0.1~0.3ha, 0.5~1ha, 3.0~6.0ha의 규모에서 주된 양식어업 어업가구가 가장 많이 분포하고 있으며, 양식장 면적이 클수록 종사하는 어업가구수는 상대적으로 적음

<표 4-17> 양식장 면적별 어업가구 현황(2010. 12)

양식장면적별	구 분	
	전체 양식어업 어업가구 (가구)	주된 양식어업 어업가구 (가구)
총계	29,540	22,588
0.1ha 미만	2,207	1,169
0.1-0.3ha 미만	4,888	3,392
0.3-0.5ha 미만	3,718	2,632
0.5-1.0ha 미만	4,330	3,048
1.0-1.5ha 미만	1,274	973
1.5-3.0ha 미만	2,688	2,145
3.0-6.0ha 미만	4,376	3,423
6.0-10.0ha 미만	2,344	2,156
10.0-15.0ha 미만	1,484	1,455
15.0-20.0ha 미만	543	543
20.0-25.0ha 미만	668	668
25.0-30.0ha 미만	250	247
30.0ha 이상	769	737

- 마을어업의 경영분석은 조사기간이나 방법, 지역 등에 따라 결과가 매우 사이하게 나타나고 총수입에서 순수익이 40~50%, 70~80%정도 되는 것으로 조사되어 면허유효기간을 5년 혹은 10년과는 관계가 없는 것으로 판단됨

<표 4-18> 면허어업권 중 마을어업의 경영분석

유형		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
총수입 (A)	마을	569,177	639,123	655,120	667,960	695,090	705,453
	복합	1,984,616	2,236,908	2,415,405	2,612,185	2,604,228	2,646,430
총비용 (B)	마을	117,799	118,031	130,340	183,314	190,237	191,342
	복합	850,565	1,029,946	1,133,918	1,245,124	1,275,012	1,324,479
순소득 (C)=(A)-(B)	마을	451,378	521,092	524,780	484,646	504,854	514,111
	복합	1,134,052	1,206,963	1,281,487	1,367,060	1,329,216	1,321,951
순 수익율 (C/A)	마을	79.3%	81.5%	80.1%	72.6%	72.6%	72.9%
	복합	57.1%	54.0%	53.1%	52.3%	51.0%	50.0%

자료 : 한국수산물 수산정책연구소 내부자료 (마을어업 표본은 30~40개)

<표 4-19> 마을어업의 포획생물종별 순수익 추정(태안지역 사례)

포획생물종	건수	면적 (ha)	단위면적당 평년수익액 (원/년/ha)	어업경비율(%)	순수익
굴	6	60.0	3,710,000	47.00	117,978,000
바지락	7	107.7	3,863,000	61.10	161,841,544
굴, 바지락	6	58.3	3,787,000	55.27	98,755,833
가무락	2	16.0	3,058,000	60.57	19,292,310
전복, 해삼	2	45.0	3,387,000	58.35	63,480,848

자료 : 가로림만 조력발전소 건설에 따른 피해보상 연구(군산대, 2010)에서 추정

- 면허어업중 해상가두리 조피블락인 경우 양식규모나 지역에 따라 편차가 매우 크며, 일반적으로 규모가 클수록 양식이익율이 높은 것으로 나타남

<표 4-20> 조피블락 해상가두리 양식업의 양식이익률 추정

(단위 : 천원, %)

규모 (ha)	지역	생산량 (kg)	판매금액	양식원가	양식이익	양식이익률
0.25	거제	18,479	138,504	155,113	-16,609	-12.0
	통영	20,814	135,862	160,117	-24,255	-17.9
	여수	19,224	134,336	141,582	-7,246	-5.4
	완도	19,452	172,715	163,454	9,260	5.4
	흑산도	11,054	102,229	102,616	-387	-0.4
	태안·홍성	15,678	138,504	155,113	-16,609	-12.0
0.75	거제	55,768	444,403	421,768	22,635	5.1
	통영	62,813	435,925	451,389	-15,463	-3.5
	여수	58,017	431,029	388,725	42,305	9.8
	완도	58,705	554,171	452,022	102,149	18.4
	흑산도	33,360	328,012	264,687	63,325	19.3
	태안·홍성	47,314	444,403	421,768	22,635	5.1
1.25	거제	72,567	562,322	512,333	49,989	8.9
	통영	81,734	551,594	541,905	9,689	1.8
	여수	75,493	545,399	472,688	72,711	13.3
	완도	76,388	701,215	546,713	154,502	22.0
	흑산도	45,487	434,923	333,476	101,447	23.3
	태안·홍성	61,566	562,322	512,333	49,989	8.9

자료 : 국립수산물과학원 (2006년)

- 조피볼락인 경우 양식기간은 대부분 2년 미만이고 kg당 양식이익율은 지역마다 다소 편차가 있는 것으로 추정됨. 태안지역의 경우 경비율이 70~80%를 차지하고 있어 다른 품종의 양식업보다 경비가 상대적으로 많은 것으로 조사됨

<표 4-21> 조피볼락 해상가두리 양식기간을 고려한 수익성 추정

(단위 : 개월 g, 원)

구분	지역	양식기간	출하평균크기	사료비/마리	양식원가/kg	양식이익/kg
평균	지역1	23.8	356	1032.4	5049.604	945.458
	지역2	23.21154	442.6923	1565.692	7329.713	1101.499
	지역3	21	418.5714	1661.357	6502.839	718.9399
	전체	22.58889	425.5556	1536.2	6819.118	965.143
표준편차	지역1	0.447214	65.80274	430.712	929.783	1423.549
	지역2	4.833576	75.12963	507.385	1775.134	2360.335
	지역3	2.47293	64.55256	462.1186	1244.085	2098.611
	전체	4.037169	74.63717	510.4638	1693.51	2163.613
범위	최대	40	550	2654	13393.33	4875.385
	최소	17	190	335	3720.5	-5580

주 : 양식원가와 양식이익에 자가 인건비는 제외

<표 4-22> 어류등양식어업의 어업종류별 양식생물별 순수익 추정 (태안지역 사례)

어업의 종류	양식생물종	건수	면적 (ha)	단위면적당 평년수익액 (원/년/ha)	경비율(%)	순수익
가두리식	어류	5	24.0	84,083,000	84.38	315,210,350
축제식	새우	8	118.82	15,051,000	64.98	626,283,609

자료 : 가로림만 조력발전소 건설에 따른 피해보상 연구(군산대, 2010)에서 추정

- 패류양식어업의 경우, 경비율이 50%내외로 나타났으며 면적당 평년수익액은 굴이 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 전복인 것으로 조사됨

<표 4-23> 패류양식어업의 순수익 추정 (태안지역 사례)

양식생물종 (어업의 방법)	건수	면적 (ha)	단위면적당 평년수익액 (원/년/ha)	어업경비율(%)	순수익
굴 (투석식)	28	124.5	3,710,000	47.00	244,804,350
굴 (간이수하식)	45	133.0	9,790,000	65.45	449,865,185
바지락	44	478.0	3,863,000	61.10	718,293,946
가무락	14	53.0	3,058,000	60.57	63,905,778
전복	2	4.0	5,272,000	50.33	10,474,410
홍합	1	3.0	1,643,000	63.25	1,811,408

자료 : 가로림만 조력발전소 건설에 따른 피해보상 연구(군산대, 2010)에서 추정

- 해조류양식업 중에서 서해안의 미역인 경우 단위면적당 평년수익액이 패류 보다는 높지 않은 것으로 나타났으며, 경비율은 약 62%인 것으로 조사됨

<표 4-24> 해조류양식어업의 순수익 추정 (태안지역 사례)

양식생물종	건수	면적 (ha)	단위면적당 평년수익액 (원/년/ha)	어업경비율(%)	순수익
미역	5	96.0	2,050,000	61.77	75,236,640

자료 : 가로림만 조력발전소 건설에 따른 피해보상 연구(군산대, 2010)에서 추정

- 복합양식어업의 경우는 단위면적당 평균수익액이 김과 바지락일 경우가 상대적으로 높게 나타났으며, 경비율은 약 62%인 것으로 추정됨

<표 4-25> 복합양식어업의 양식생물종별 순수익 추정 (태안지역 사례)

양식생물종	건수	면적 (ha)	단위면적당 평년수익액 (원/년/ha)	경비율(%)	순수익
전복, 미역	1	17.0	2,050,000	61.77	13,323,155
다시마, 톳	1	14.0	2,050,000	61.77	10,972,010
김, 바지락	2	55.0	2,368,000	61.89	49,634,464

자료 : 가로림만 조력발전소 건설에 따른 피해보상 연구(군산대, 2010)에서 추정

- 정치망어업의 경우 어업경영 순수익이 10%내외인 것으로 나타나, 일반적으로 가두리 어류양식어업과 유사한 비용구조를 지니고 있는 것으로 추정됨

<표 4-26> 면허어업권 중 정치망어업의 경영분석

(단위 : 천원)

구분	2007	2008	2009	2010	
총수입 (A)	223,297	261,937	241,330	265,975	
출어비	61,746	69,839	66,895	76,796	
출어비	어구비	16,622	17,934	17,032	16,027
	연료비	19,558	23,384	22,345	30,262
	용기대	2,850	3,457	3,309	3,244
	저장대	751	948	1,231	1,678
	소모품비	4,055	4,182	3,929	3,998
	주부식비	4,098	4,409	4,048	4,796
	후생비	3,246	3,625	3,282	3,334
	수리비	10,566	11,900	11,719	13,457
임금및일반관리비	137,675	147,857	130,094	143,953	
임금 및 일반관리비	임금	120,192	127,727	112,570	124,498
	사무비	1,183	1,251	1,397	1,564
	공제료	2,346	2,477	2,185	2,068
	판매비	7,880	9,408	7,560	9,743
	조세공과	1,980	2,104	1,976	1,918
	기타	4,095	4,890	4,406	4,162
감가상각비	5,711	6,223	7,831	8,833	
어업비용	204,328	223,919	204,820	229,582	
어업이익	18,969	38,018	36,510	36,393	
어업외비용	4,886	5,212	6,745	6,756	
총비용	209,214	229,131	211,565	236,338	
당기순이익(B)	14,083	32,806	29,765	29,637	
순수익율 (B/A)	6.3%	12.5%	12.3%	11.1%	

자료 : 수협중앙회 어업경영조사보고에서 정리

2) 장단점 분석

- 어장평가의 체계화 및 불성실한 어업인들에 대한 배제를 할 수 있으나, 유효기간 단축으로 인한 어업인들의 반발과 더불어 시설투자에 대한 거부현상 등이 나타날 가능성이 있음

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 어업 유효기간의 단축으로 기간별 평가의 체계화 가능(연장시 평가를 받음) - 불성실한 어업인에 대한 배제 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 실질적 유효기간의 단축으로 인한 어업인 반발 발생 가능(10년으로 단축) - 어장의 고정적 시설의 투자 거부현상 발생 가능 - 어업권의 물권적 가치의 하락

3) 문제점 및 해결방안

- 기존 유효기간의 연장규정 폐지로 인한 어업인 반발 발생 가능, 어업권의 물권적 가치의 하락 등 문제점 발생

< 법률적 검토 >

- 어업권의 취득과 소멸(법 제16조)
 - 면허어업을 받은 자와 어업권을 이전받거나 분할받은 자는 어업권원부에 등록함으로써 어업권 취득
 - 어업권을 취득하기 위해서는 먼저, 면허어업을 받아야 함. 면허어업을 받아야 행정법상 일정한 수면을 이용하여 어업을 할 수 있는 권리를 취득할 수 있음
 - 이에 더하여 어업권원부에 등록하면 어업권이라고 하는 물권이 성립하게 됨
 - 또한, 성립된 물권은 면허의 유효기간이나 연장허가기간이 끝남과 동시에 소멸하게 됨
- 면허어업의 법적 성질
 - 면허어업은 강학상 행정행위 중 형성적 행정행위라 할 수 있고 그 중에서도 “특허”라고 할 수 있음
 - 형성적 행정행위란 국민이 자연적으로는 가지지 않는 법적 힘, 즉 권리·권리능력·행

위능력 등을 설정·변경·소멸시키는 행위를 말함

- 어업권의 성질과 성립
 - 어업권은 물권으로 한다(법 제16조제2항).
- 면허어업의 유효기간 단축의 법적 문제
 - 면허의 유효기간은 어업권의 존속기간.
 - 면허의 유효기간은 원칙적으로 10년으로 법정
 - 면허의 법정 유효기간을 법률 개정으로 단축하거나 늘리는 것에는 특별한 문제가 없음
 - 법령 연혁을 보더라도 정책적 필요에 의해 유효기간의 증감 및 연장허가의 유무가 변화되어 왔음 (10년 이내(연장제 실시)→10년으로 고정(연장제 폐지)→연장제 부활 →유효기간 5년~10년이내→10년으로 환원)
- 법률 개정시 고려사항
 - 현행 어업권자의 권리를 보호하기 위해 경과규정을 두어야 할 것임
 - 이 법 시행 당시 종전의 규정에 의하여 면허어업을 받은 자에 대하여는 종전 규정의 유효기간과 연장허가에 관한 규정을 적용함

4) 제도개선 추진방식

1단계	면허어업 유효기간 법제도 정비 - 면허유효기간 10년 연장제도 폐지(유예기간 설정) - 공청회 및 의견 수렴
-----	---



2단계	전국 해역에 대한 일체갱신과 연계하여 추진 - 면허어업 정리 및 신규어업인 진입
-----	--

5) 기대 효과

- 어업 유효기간의 연장규정 폐지로 인해 신규어업인의 진입 가능하며, 불성실한 어업인에 대한 배제 강화될 수 있음

나. 면허어업 유효기간의 단축 방안 (5년+연장 5년)

1) 주요 내용

- 한정된 어장의 효율적인 이용을 위해 성실하게 어업을 경영하고 있는 어업자에게는 계속하여 어업을 영위할 수 있도록 연장을 허가하고, 불성실한 어업자에 대하여는 연장허가를 배제하는 것이 바람직
- 면허유효기간을 10년에서 5년으로 단축하고 연장제도는 유지하는 형태로 추진
 - 면허유효기간의 단축으로 연장을 위한 어장의 평가를 받는 기간이 5년으로 단축되어 면허 어장의 효율적 관리가 가능

2) 장단점 분석

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 어업 유효기간의 단축으로 기간별 평가의 체계화 가능(연장시 평가를 받음) - 불성실한 어업인에 대한 배제 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기존 유효기간의 단축으로 인한 어업인 반발 발생 가능 - 어장의 고정적 시설의 투자 거부현상 발생 가능 - 어업권의 물권적 가치의 하락

3) 문제점 및 해결방안

- 기존 유효기간의 단축으로 인한 어업인 반발 발생 가능, 어업권의 물권적 가치의 하락 등 문제점 발생
- 유효기간의 단축에 따라 어업생산성을 증가시키기 위한 투자를 기피하는 현상이 발생하게 될 수 있음
 - 경영의 안정성에 있어서 문제가 발생할 수 있음

4) 제도개선 추진방식

□ 단계별 추진 방법

1단계	면허어업 유효기간 법제도 정비 - 면허유효기간을 10년에서 5년으로 단축하고 연장제도는 유지하는 형태로 추진 - 공청회 및 의견 수렴
↓	
2단계	면허어업 5년 단축 시범사업 실시 - 평가를 통한 효과 및 문제점 파악 및 해결 - 사업추진 매뉴얼 작성 및 수정
↓	
3단계	전국 해역에 대한 일제정비와 연계하여 추진 - 전국 어업권 우선순위 평가 실시 - 면허어업 정리 및 신규어업인 진입

5) 기대 효과

- 어업 유효기간의 단축으로 평가기간의 단축 및 어업 면허의 체계화 가능하며, 불성실한 어업인에 대한 배제 강화되므로 신규어업인의 진입이 가능함
- 이는 어업에 있어서 신규자본의 투입이라는 장점을 가져 양식수산물의 생산량 증대, 비용감소라는 기대효과를 가질 것으로 판단됨

다. 어업면허 유효기간 연장허가 처분권자 실질적 권한 부여

1) 주요 내용

- 현재 처분청의 연장허가 의무는 “허가하여야 한다”로 규정되어 불허가 처분할 수 없음
- 신청이 있을 경우 부실 어업권도 연장허가 하여야 함
- 다른 어업권의 개발을 저해하고 수면의 종합적 개발이 불가함

제14조(면허의 유효기간)

- ① 제8조에 따른 어업면허의 유효기간은 10년으로 한다. 다만, 제 4조 제 4항 및 「어장관리법」 제 8조 제 5항에 해당하는 경우와 수산자원보호와 어업조정에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정하는 경우에는 각각 그 유효기간을 10년 이내로 할 수 있다.
- ② 시장·군수·구청장은 제1항 단서, 제13조 제 7항 각 호 및 제 34조 제 4항 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.

- 불허가 처분과 어업보상
 - 연장허가 되지 아니한 때 어업보상 청구 대상이 됨
 - 어업행위 제한·금지 수면에 대하여도 연장허가를 하여야 함
 - 관계행정기관은 어업보상 책임 부담으로 조건부 승인·협의 불가결
- 따라서, 어업면허 처분권자인 시장·군수·구청장에게 어업면허 유효기간 연장허가에 대한 실질적 권한 부여 방안

2) 제도개선 추진방식

- 불허가 처분 규정 신설(구체적 명시 필요)
 - 각종 신고 및 제출 사항 불이행에 의한 불허가
 - 어업개시 신고(신설), 종묘살포 신고, 시설물 철거 완료 신고(신설)
 - 어장관리규약 제정·변경 및 행사계약 결과 제출
 - 어장관리실태조사서 작성·관리 불이행 등
 - 어업권 분쟁에 의한 불허가
 - 인근 어업권과 어업분쟁으로 민·형사 소송이 야기된 때
 - 지방자치단체 조례에 의한 불허가
 - 지방자치단체 조례로 정한 유효기간 연장 불허가 사항에 해당된 때
 - 지방자치제도의 정착에 따라 자치단체의 자율권 강화
- 어업면허 처분청의 재량권 강화
 - 어업면허 처분청에 실질적인 권한 부여(법 제14조 제2항)
 - 현 행 : 10년의 범위에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다.
 - 개 선 : 10년의 범위에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다.

다만, 어업권자의 귀책사유가 있을 경우 허가하지 아니할 수 있다.

○ 어업보상 관련 규정 개정

- 연장 불허가에 대한 어업보상 배제(법 제81조 제1항 제1호)
- 현 행 : 연장이 허가되지 아니 할 때 보상을 청구할 수 있다
- 개 선 : 관련 조문 중 해당 내용 “삭제”
- ※ 어업보상 대상을 “공익의 필요에 의한 어업의 제한 및 금지”로 한정

제34조제1항제1호부터 제6호까지 또는 제35조제6호(제34조제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 해당하는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 인하여 이 법에 따른 면허·허가를 받거나 신고한 어업에 대하여 제한 등의 처분을 받았거나 제14조에 따른 어업면허의 유효기간 연장이 허가되지 아니한 경우 다만, 제34조제1항제1호부터 제3호까지의 규정(제49조제1항과 제3항에서 준용하는 경우를 말한다)에 해당하는 사유로 허가를 받거나 신고한 어업이 제한되는 경우는 제외한다.

3) 기대 효과

- 시대적 요구에 능동적 대처 가능
 - 연장허가 후 10년간 어업이외 이용 및 연안개발 가능
 - 해양수산 관련 급변하는 시대적 요구에 능동적 대처 가능
 - 연안 공유수면의 복합 다기능화(경제적·효율적) 이용 가능

제5절 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화

1. 목적 및 목표

가. 목적

- 양식어장의 경쟁력을 확보하기 위해 단기적으로 양식품종 및 시설대한 규제 완화하고 중장기적으로는 면허어업의 종류를 통폐합 제도 정비 추진
 - 해역의 환경변화, 시장의 수요변화, 어업경영 환경변화 등 어업환경의 대내외적 변화에 따라 탄력적으로 대응하기 위하여 어업인이 원하는 품종 및 시설 등에 대하여 자유로이 선택하여 양식할 수 있도록 제도적 규제완화
- 양식어장의 효율적 이용과 관리를 위한 제도의 개선을 통하여 양식 생산성 증대, 어촌 정주성 인식개선, 행정노력량 감소, 불필요한 어업인 기회비용 절감 등 사회·경제적 효과 확대

나. 목표

- 양식품종 및 시설기준에 대해 관련 규정을 정비하고 중장기적으로 면허어업 종류 통폐합 추진
 - 양식어업에 있어서 현행의 불필요하거나 실효성이 없는 부분에 대해서 단기적으로 규칙변경 차원에서 개편. 양식어업에 규제의 큰 틀에서 변경이 필요한 부분은 중·장기적 법 개정을 통해 통폐합
- 양식품종 및 시설기준 완화의 목표를 살펴보면 첫째, 양식어업인의 자율성을 높여 대내외 환경변화에 대한 경쟁력을 제고. 둘째, 양식물 및 시설기준, 시설비율, 어장의 수심 등을 현실상황에 부합할 수 있도록 규제를 완화. 셋째, 현행 규정상 불필요하거나 복잡한 규정에 대한 정리. 넷째, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙에서 중복된 내용이 포함 항목의 통합화 등이 포함됨

2. 현황 및 문제점

- 양식어업의 품종 및 시설기준과 관련한 현행 법·제도상 주요 규제항목은 수산업법, 수산업법 시행령, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙 등에서 규정되고 있음
 - 양식어업의 활성화를 위하여 양식어장 및 품종, 시설기준의 확대가 필요하나 현재 수산관계 법령에서 규제

<표 4-27> 양식어업의 법·제도상 주요 규제항목

주요 규제항목	규제완화 방법	법적 근거
양식어업의 구분	해조류양식어업, 패류양식어업, 어류양식어업 등 규정	수산업법 제8조
양식어업의 종류	양식어업 구분별 수하식양식어업, 바닥식양식어업, 가두리양식어업 등 규정	수산업법 시행령 제8조
양식방법	건홍식, 투석식 등 규정	어업면허규칙 제10조 18조 별표 2, 별표 5
양식물	김, 과래, 미역, 다시마 등 세부 품종 규정	어업면허규칙 제10조 18조 별표 2, 별표 5
시설규모	양식물별 시설물 규모 규정 예) 지주망홍 김:50제곱미터당 1줄(100m)	어업면허규칙 제10조 별표 2
시설비율	하한비율과 상한비율 규정	어업면허규칙 제10조 별표 2
어장의 수심	미터로 수심 상한치 규정	어업면허규칙 제15조 별표 5
어장구역 한계	헥타르(ha) 기준 하한치와 상한치 규정	어업면허규칙 제15조 별표 5
어장사이 거리	미터(m)기준으로 하한치 규정	어업면허규칙 제15조 별표 5

- 법·제도상 주요 규제항목을 세부적으로 살펴보면 첫째, 수산업법은 양식어업에 관한 가장 기본적인 사항을 규정하고 있으며, 동 법 8조를 통하여 양식어업을 면허어업으로 규정하고, 해조류양식어업(海藻類養殖漁業), 패류양식어업(貝類養殖漁業), 어류등양식어업(魚類等養殖漁業), 복합양식어업(複合養殖漁業), 협동양식어업(協同養殖漁業), 외해양식어업의 크게 6가지로 양식어업을 구분하고 있음
 - 이와 같은 양식어업의 구분은 해조류, 패류, 어류 등 구분을 법상으로 명시함으로써 양식업자의 자율성 제한을 수반함
 - 여기에서 협동양식어업 및 외해양식어업은 양식기술이나 양식대상이 아닌 양식면허주체에 의한 구분이기 때문에 양식어업의 기술적 구분과는 무관함

※ 수산업법 제8조

제8조(면허어업) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업을 하려는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 한다. 다만, 외해양식어업을 하려는 자는 농림수산식품부장관의 면허를 받아야 한다.<개정 2010.1.25>

1. 정치망어업(定置網漁業): 일정한 수면을 구획하여 대통령령으로 정하는 어구(어구)를 일정한 장소에 설치하여 수산동물을 포획하는 어업
 2. 해조류양식어업(海藻類養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하여 해조류를 양식하는 어업
 3. 패류양식어업(貝類養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하여 패류를 양식하는 어업
 4. 어류등양식어업(魚類等養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하거나 그 밖의 방법으로 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업
 5. 복합양식어업(複合養殖漁業): 제2호부터 제4호까지 및 제6호에 따른 양식어업 외의 어업으로서 양식어장의 특성 등을 고려하여 제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 서로 다른 양식어업 대상품종을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업
 6. 마을어업: 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심(水深) 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(정착성) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업
 7. 협동양식어업(協同養殖漁業): 마을어업의 어장 수심의 한계를 초과한 일정한 수심 범위의 수면을 구획하여 제2호부터 제5호까지의 규정에 따른 방법으로 일정한 지역에 거주하는 어업인이 협동하여 양식하는 어업
 8. 외해양식어업: 외해의 일정한 수면을 구획하여 수중 또는 표층에 필요한 시설을 설치하거나 그 밖의 방법으로 수산동식물을 양식하는 어업
- ② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 어업면허를 할 때에는 개발계획의 범위에서 하여야 한다.
- ③ 제1항 각 호에 따른 어업의 종류와 마을어업 및 협동양식어업 어장의 수심 한계는 대통령령으로 정한다.
- ④ 다음 각 호에 필요한 사항은 농림수산식품부령으로 정한다. 다만, 제1호 중 어장의 수심은 농림수산식품부령으로 정하는 범위에서 해당 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.<개정 2010.1.25>
1. 어장의 수심(마을어업과 협동양식어업은 제외한다), 어장구역의 한계 및 어장 사이의 거리
 2. 어장의 시설방법, 양식방법 또는 포획·채취방법
 3. 양식물 또는 어획물에 관한 사항
 4. 어선·어구(漁具) 또는 그 사용에 관한 사항
 5. 수산물 안전성 강화를 위한 양식어장에서의 화장실 등 부대시설 설치 및 행위제한에 관한 사항
 6. 그 밖에 어업면허에 필요한 사항

- 수산업법은 위와 같은 양식어업 면허에 대하여 처음에는 도지사의 권한으로 두었으나 1995년에 법을 개정하여 시장·군수·구청장 등 지방자치단체의 장에게 이를 위양하였음
- 둘째, 수산업법 시행령은 수산업법에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있음. 양식어업의 규제와 관련하여서는 제8조에서 양식어업의 종류를 규정하고 있으며, 제9조에서 협동양식어업 어장의 수심 한계 등을 규정하고 있음
- 양식어업의 종류는 수산업법 제8조에서 규정하고 있는 양식어업의 구분(해조류양식어업, 패류양식어업(貝類養殖漁業), 어류등양식어업, 복합양식어업, 외해양식어업 등)에 따라 각각 규정하고 있는 실정임.
 - 해조류양식어업 : 수하식양식어업, 바닥식양식어업
 - 패류양식어업 : 가두리양식어업, 수하식양식어업, 바닥식양식어업
 - 어류등양식어업 : 가두리양식어업, 축제식양식어업, 수하식양식어업, 바닥식양식어업
 - 복합양식어업 : 수하식양식어업, 바닥식양식어업, 혼합양식어업, 축제식양식어업

※ 수산업법 시행령 제8조 [시행 2011.11.23] [대통령령 제23308호, 2011.11.23, 일부개정]

제8조(양식어업의 종류) ① 법 제8조제1항제2호에 따른 해조류양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 수하식양식어업: 수중에 대·지주·뜸·밭줄 등을 이용한 시설물을 설치하여 해조류를 양식하는 어업
2. 바닥식양식어업 : 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 해조류를 양식하는 어업

② 법 제8조제1항제3호에 따른 패류양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 가두리양식어업: 수중에 뜸·그물 등을 이용한 가두리시설을 설치하여 패류를 양식하는 어업
2. 수하식양식어업: 수중에 뜸·밭줄·채롱(採籠) 등을 이용한 시설물을 설치하여 패류를 양식하는 어업
3. 바닥식양식어업: 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 패류를 양식하는 어업

③ 법 제8조제1항제4호에 따른 어류등양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 가두리양식어업: 수중에 뜸·그물 등을 이용한 가두리시설을 설치하여 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업
2. 축제식양식어업: 수면에 제방을 쌓아서 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업
3. 수하식양식어업: 수중에 뜸·밭줄·채롱 등을 이용한 시설물을 설치하여 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업

4. 바닥식양식어업: 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업

④ 법 제8조제1항제5호에 따른 복합양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 수하식양식어업: 수중에 대·지주·뜸·밭줄 등을 이용하여 해조류나 패류 등 서로 다른 두 종류 이상의 수산동식물을 복합적으로 양식하는 어업

2. 바닥식양식어업: 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 해조류나 패류 등 서로 다른 두 종류 이상의 수산동식물을 복합적으로 양식하는 어업

3. 혼합양식어업: 가두리양식어업, 수하식양식어업 및 바닥식양식어업의 양식방법을 혼합하여 두 종류 이상의 품종을 복합적으로 양식하는 어업

4. 축제식양식어업: 수면에 제방을 쌓아서 어류나 갑각류 등 두 종류 이상의 수산동식물을 복합적으로 양식하는 어업

⑤ 법 제8조제1항제8호에 따른 외해양식어업의 종류는 가두리양식어업(수중 또는 표층에 뜬·그물 등을 이용한 가두리시설을 설치하여 어류를 양식하는 어업을 말한다)으로 한다. <신설 2010.7.21>

○ 셋째, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙은³⁾ 수산업법과 동법 시행령에서 규정하고 있는 어업면허에 관한 사항을 규율하는 부령(部令)으로 실제 양식어업에 있어서 행정적 운영과정에서 발생하는 여러 문제점을 최소화하고, 또한 이들 법률이 지향하는 기본 목표를 원활히 추진하는데 있어서 필요한 정부의 양식어업 정책지침 역할을 하는 법규임

- 양식어업과 관련하여서는 단순한 부령(部令)이상의 효력을 갖는 법령. 면허어업관련 사항과 어장관리활동 모두를 포괄하는 성격

○ 양식어업의 규제와 관련하여 동 규칙에서는 양식물의 종류, 시설방법, 양식방법, 어장의 수심, 어장구역의 한계와 어장 사이의 거리 등 세부적인 내용을 제10조와 제18조에서 규정하고 있음.

- 각 기준의 세부 내용은 별표 2와 별표 5에서 규정

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

※ 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [일부개정 2011.3.31 농림수산식품부령 제185호]

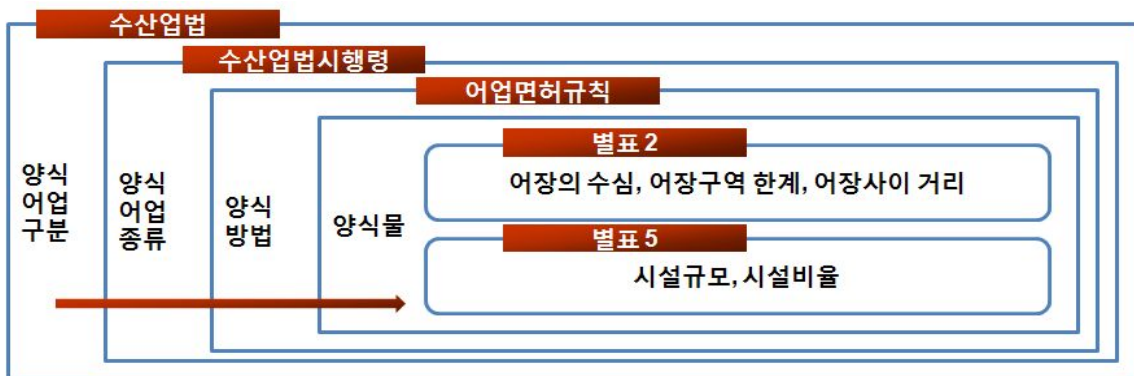
제6조(면허신청 및 면허 등) ① 영 제6조제4항에 따른 어업면허신청서는 별지 제9호서식에 따른다.
 ② 농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 신청에 따라 어업의 면허를 하면 지체 없이 별지 제10호서식의 어업면허증을 신청인에게 내줌과 동시에 다음 각 호의 사항을 공고하고, 수면의 위치 및 구역도를 어업면허증 사본에 첨부하여 시·도지사에게 통보하여야 하며, 별지 제11호서식의 어업권관리대장에 적어야 한다.

1. 면허번호 2. 어업의 종류·어구의 명칭 및 양식방법
3. 어장의 위치 및 구역 4. 포획·채취물 또는 양식물의 종류
5. 양식어장의 시설량 6. 어업의 시기 7. 면허유효기간 8. 면허일자
9. 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명으로 하되, 법인이 아닌 어촌계의 경우에는 어촌계명을 말한다)과 주소
10. 어업의 제한 또는 조건

제10조(어장의 시설기준 등) ① 법 제8조제4항제2호에 따라 양식어업의 어업권자가 시설하여야 할 양식어장의 시설기준은 별표 2와 같다.

제18조(양식어업의 양식방법 등) ① 양식어업의 종류별 양식방법, 어장의 수심, 어장구역의 한계와 어장 사이의 거리 등은 별표 5와 같다. 다만, 어장의 수심에 대하여는 별표 5의 범위에서 양식물의 종류, 시설방법, 어장오염의 정도, 해역별 특성과 다른 어업에 미치는 영향 등 어업여건을 고려하여 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.

- 이러한 양식어업 규제의 특성을 살펴보면 상위규제(수산업법)와 하위규제(어업면허규칙)로 분류가 가능하며, 상위규제로 갈수록 포괄적인 특성을 가짐
 - 어업면허규칙 별표에서 규제하고 있는 어장의 수심, 시설규모 등은 상위규제의 한 부분이라 할 수 있음
 - 상위계층으로 이동 할수록 제도의 변경에 따른 어업현실에 있어서 규제의 혼란 및 순응비용 등에 문제점이 생김



<그림 4-1> 양식어업 법제도상 규제포괄

- 현행 양식품종 및 시설기준의 법·제도상 주요 규제로 인하여 여러 문제점을 발생시키고 있는 것으로 파악됨
 - 양식어업의 종류를 법에서 세분하여 규정함으로써 양식어업자가 새로운 양식방법을 개발하여도 복잡한 절차로 인해 적용이 거의 불가능하여 새로운 양식기술의 개발 저해 요소로 작용함
 - 새로운 양식품종을 개발할 경우 동 품종이 법으로 지정되기 전에는 양식이 불가능하여, 새로운 양식품종 개발을 저해함
 - 수산부문에 있어 양식수산물에 대한 공급의존도가 높아가면서 양식면허와 양식물의 불일치로 인한 불법문제, 돌쩌, 과잉 시설 및 과밀 양식, 과다 투자 등에 의해 초래되는 양식어장 관리문제 등이 발생하고 있음
- 특히, 해양환경의 변화로 인한 양식면허와 양식대상물의 불일치 문제는 유희어장 및 불법어업을 발생시키게 되며, 양식산업의 활성화 및 수산물 안정적 공급에 부정적 영향을 미치게 됨
- 또한, 제도상 규정하고 있는 양식 시설기준(시설규모 및 어장면적 시설비율)은 어업현실과 맞지 않아 어촌현장의 애로사항으로 인식되고 있음
 - 일부 어업인들은 불법시설물임을 인지하면서도 생계유지를 위하여 불법어업을 행하고 있음
 - 양식어업권은 법 및 시행령상 규정한 양식어업의 종류 내에서 규칙에서 규정한 양식방법과 양식물이 지정된 극히 제한된 어업권으로, 양식물의 선택은 철저하게 양식어업자가 시장예측을 통하여 결정할 사항이나 이를 법으로 지정함으로써 양식업자의 자율성을 저해함
- 제도개선을 통한 규제완화를 실시에 있어 객관적 기준을 파악하기 위하여 주요 규제항목에 대한 완화 중요도 및 시급성을 계량적으로 분석
 - 규제완화의 4개 판단요인(적정성, 필요성, 효과성, 파급성) 중 필요성이 완화결정에 가장 중요한 요인(0.315점)
- 양식어업에 있어서 제도개선을 통한 규제완화를 실시하는데 있어서 주요 규제항목(9개 항목)을 대상으로 각 규제항목별로 계량적 기법을 이용하여 규

제완화의 필요항목 도출한 결과를 살펴보면⁴⁾ 양식물규정, 양식어업 구분, 시설비율이 규제완화 필요성 및 중요성이 높은 것으로 분석됨

- 양식어업 구분은 수산업법 개정 필요 및 양식어업질서 혼란 등으로 인해 중·장기적으로 규제완화 실시 필요함
- 시설비율은 규제완화를 하는데 있어서 자연과학적 측면에서 해양 환경적 부분, 양식생물의 생태적 부분 등을 고려하여 적정선을 마련 할 필요가 있음

<표 4-28> 양식어업 규제항목의 완화 중요도 분석결과

구분	양식어업의 구분	양식어업의 종류 규정	양식방법의 규정	양식물	시설규모	시설비율	어장의 수심	어장구역 한계	어장사이 거리
적정성 (0.1950 가중)	0.171	0.106	0.000	0.195	0.100	0.024	0.030	0.030	0.030
필요성 (0.3153 가중)	0.273	0.177	0.162	0.315	0.304	0.301	0.182	0.153	0.000
효과성 (0.2165 가중)	0.217	0.004	0.000	0.178	0.012	0.018	0.006	0.031	0.015
파급성 (0.2731 가중)	0.023	0.000	0.046	0.273	0.182	0.273	0.182	0.159	0.000
종합점수	0.684	0.288	0.207	0.961	0.599	0.615	0.399	0.372	0.044

주 : 1점에 가까울수록 규제개선 필요성 및 중요성 높음

3. 개선방안

- 양식물의 품종 및 시설기준의 규제개선 안건과 관련하여서 많은 논의가 이루어졌으며, 수산정책연구소(2011)에서는 별도의 연구를 통하여 제도와 현실의 괴리가 발생하는 부분을 면밀히 분석하여 현실성 및 효율성이 높은 제도의 개선방안을 제시하였음
- 현행 양식어업의 품종별 면허를 개선하여 품종의 자유선택 등 규제완화를 위한 수산업법 등 법령 개정안을 마련

4) 수산정책연구소, '양식어업의 규제개선 방안 연구', 2011.에서 어업인, 관련공무원, 전문가를 대상으로 실시하였던 AHP분석 결과값

- 본 연구에서는 기존의 연구결과의 검토와 더불어 단기 및 중장기적 관점에서 논의가 이루어졌음
 - 양식규제의 개선은 단기적으로는 효율성 및 자율성을 중심으로 중·장기적인 관점에서 양식질서를 재편하는 중심으로 개선이 필요하다는 방안으로 논의가 이루어 짐
 - 양식물 및 시설기준, 시설비율, 어장의 수심 등을 현실상황에 부합할 수 있도록 규제 개선하는 방안
 - 현행 규정상 불필요하거나 복잡한 규정에 대한 정리를 신고하게 추진하는 방안에 대한 논의
 - 어업면허의 관리 등에 관한 규칙에서 중복된 내용이 포함되는 [별표 2]와 [별표 5]의 통합화를 통하여 규제를 개선하는 방안에 대한 논의가 이루어 짐
 - 제도개선 추진에 대한 문제점으로 지적되는 특정 양식품종의 쏠림현상에 대해서는 양식어업인들의 학력수준 및 수산물 수요와 공급에 따른 정보, 가격 등을 통해 양식어업인들이 충분히 판단하여 양식할 것으로 예상되므로 크게 문제가 되지 않을 것으로 연구진의 의견으로 논의가 이루어 짐

- 주요 규제항목의 규제완화 방법 및 변경 시 개정이 필요한 법령을 살펴보면 다음과 같음. 첫째, 양식어업 구분규정의 완화 방법으로는 수산업법 제8조에서 규정하고 있는 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류양식어업 등 규정을 원천적으로 삭제하는 방안과 하위체계(양식어업의 종류·방법 등 규정)에 포함하는 방법을 검토해 볼 수 있음

- 둘째, 수산업법 시행령 제8조에 근거한 양식어업의 종류 규정의 완화 방법으로는 수하식양식어업, 바닥식양식어업, 가두리양식어업 등에 대한 규정을 삭제하여 양식어업 구분규정 하에서 자유롭게 어업인이 선택하도록 하는 방법이 있음
 - 양식어업의 종류 규정의 삭제 시에는 양식방법의 규정도 삭제가 필요함

- 셋째, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙에 근거하고 있는 양식방법의 규정의 완화 방법으로는 건홍식, 투석식 등 규정을 삭제하여 양식어업 종류 규정 하에서 자율성을 가지는 방법이 있음

- 넷째, 동 규칙에 근거하여 양식어업의 종류 및 방법 하에서 규정하고 있는 양식물에 대한 규제완화 방법으로는 양식물규정을 삭제하여 방법을 검토하였음
 - 현재 양식물의 지정현황은 앞서 문제점에서 나타난 바와 같이 양식방법별로 품종을 지정하고 있으나 대부분의 방법에서 ‘그 밖의 패류, 유용수산동물’ 등의 문구를 포함하고 있음
- 다섯째, 시설규모는 동 규칙 제10조에 따라 별표 2에서 규정하고 있으며 매우 세부적인 사항까지 지정을 하고 있음. 그러나 대부분의 사항이 양식기술의 발전에 따른 기술개발 및 어업현실을 반영하고 있지 못하다는 인식이 강한 실정임. 이러한 시설규모에 대한 완화방안으로는 우선 시설규모를 법상 삭제하는 방안과 일본 및 중국과 같이 지자체에서 지역별·해역별 특성을 고려할 수 있도록 관리를 이관하는 방법이 있음
 - 그러나 시설규모는 어업인의 입장에서는 양식지침과 같이 사용될 수 있으며, 시설규모가 없을 경우에 자연재해로 인한 지원 및 공공사업으로 인한 보상 등 여러 행정적 문제를 처리함에 있어서 기준이 모호해지는 문제점을 가짐. 그러므로 시설규모의 삭제 시에 양식시설에 대한 가이드라인을 설정하여 농림수산식품부 고시 등을 통하여 규정해 놓을 수 있음
- 여섯째, 시설비율은 역시 동 규칙 별표 2에서 규정하고 있으며, 하한치와 상한치비율을 규정하고 있음. 예를 들어 수하식 양식어업 연승식 우렁챙이의 경우 시설비율이 어장면적의 5%~10%만 시설할 수 있음. 이러한 시설비율에 대한 규제완화 방법으로는 시설비율의 삭제하는 방안, 시설비율에 있어 하한선에 대한 규정을 삭제하는 방안, 시설비율 상한치를 어업현실을 반영하여 증가시키는 방안 등이 고려 가능함
 - 시설비율의 삭제시에는 경쟁적 시설비율의 확대로 인해 양식어업의 특성상 과잉시설로 인한 해양환경에 대한 외부불경제(external diseconomy)가 나타날 우려가 있음⁵⁾

5) 외부불경제는 어떤 행동의 당사자가 아닌 사람에게 비용을 발생시키는 것으로, 음의 외부성(negative externality)이며, 대표적인 예로는 대기 오염, 해양 오염, 소음 공해 등임.

- 일곱째, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제15조 및 별표 5에 근거하고 있는 어장의 수심에 대한 규제완화 방법은 어장 수심 항목 삭제 또는 수심제한 폭의 완화 등이 있음
- 여덟째, 어장구역 한계의 경우는 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제15조 및 별표 5에 근거하고 있으며 규제의 완화를 위한 방법으로는 어장구역 한계완적 삭제 방안과, 어장구역 한계의 하한치 삭제 방안 등임
- 아홉째, 어장사이 거리는 동 규칙에서 규정하고 있으며, 외부불경제를 방지하기 위한 수단으로 이용되고 있음. 이에 대한 규제완화 방안으로는 어장사이 거리 삭제 및 어장사이 거리 축소 등을 고려할 수 있음
- 이러한 주요 규제개선 방안을 검토하여 본 연구에서는 단기 개선안 2개, 중·장기 개선안 1개를 제시함

<표 4-29> 양식어업 규제 개선방안(안)

주요 규제개선 방안	단기 개선방안		중·장기 개선방안
	제1-1안	제1-2안	제2안
- 양식어업의 구분을 [별표 2] 및 [별표 5]의 양식어업의 종류에 포괄적으로 포함	×	×	○
- 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [별표 2] 및 [별표 5]의 통합	×	○	○
- 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [별표 2]의 양식물 규정 삭제	○	○	○
- 어장구역의 한계(하한치 규제 삭제)	○	○	○
- 어장의 수심 삭제	○	○	○
- 어장면적 시설비율의 완화(재설정)	○	○	○
- 시설규모 기준 삭제(지자체 위임)	○	○	○

- 양식규제의 개선은 단기적으로는 효율성 및 자율성을 중심으로 중·장기적으로는 양식질서 재편을 중심으로 개선이 필요함
 - 하위법령(어업면허의 관리 등에 관한 규칙)은 단기에 제도개선 상위법령(수산업법)은 중 장기 검토

1단계	양식품목 및 시설기준 완화 관련 제도 정비 - 별표 2와 5를 수정 및 보완하여 규제 완화 추진 - 공청회 및 의견 수렴
↓	
2단계	면허어업 종류 통폐합 추진 - 중장기 적으로 수산업법 및 동 법 시행령과 관련 법령을 정비하여 면허종류 통폐합 추진

<그림 4-2> 양식품종 및 시설 개선 단계적 추진안

가. 양식품종 및 시설 단기 개선안

1) 주요내용

- 단기 개선안은 수산업법 및 수산업법 시행령의 개정 없이 어업면허의 관리 등에 관한 규칙만 변경하는 방안으로 양식물 규정, 수심, 시설비율, 어장구역 한계, 시설규모 기준 등을 개정하여 양식어업인의 자율성을 제고
 - 수산업법 및 수산업법 시행령의 개정이 불필요하므로 추진에 있어서 행정비용의 절감 및 빠른 실행이 가능함
 - 어장의 수심 및 어장구역의 한계의 하한치 등 실질적으로 양식어업에 영향도가 낮은 규제에 대해서는 정리가 필요
- 개선안의 큰 방향은 현행 양식어업 제도의 규제완화를 통한 어업인의 자율성을 확보하는 것이라 할 수 있음. 수하식 양식어업, 바닥식 양식어업 등을 규정하는 양식어업의 종류 및 양식방법은 수산업법 시행령상의 규정이며 개정을 위한 행정비용 및 어업체계의 혼란, 통계자료 및 정책방향의 설정을 위해서는 유지하는 방향으로 개정
- 양식장은 배타적인 물권적 성격을 가지며, 농업에 있어서 개인의 토지와 유사한 성격이라 할 수 있음. 토지에서 생산되는 작물은 소유자가 상황에 맞

추어 능동적으로 변경이 가능하며, 토지의 상황 변화 및 작물의 가격 변화 등에 따라 생산품종을 변경하게 됨

- 그러나 양식장의 경우는 바다라는 공유적인 특성을 가지며, 외부효과가 농지보다 크게 발생하게 됨
- 즉, 밀식 등 과도한 자연자원의 이용은 타 양식장 및 인근의 수면에도 부정적 영향을 미치게 됨

○ 현행 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [별표 2] 및 [별표 5]에서 양식어업의 종류, 양식방법, 양식물 등 중복항목에 대하여 법상 간편화를 위해 통합하는 방안과 유지하는 방안의 2가지 개선안으로 구분

- [별표 2] 및 [별표 5]가 기존과 같이 독립적으로 존재하는 경우에는 일부 중복성 문제 발생할 수 있으나 규칙상 큰 변화없이 추진이 가능하다는 장점이 존재함

○ 양식품종 및 시설 단기 개선안의 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 중 중요한 [별표 2] 및 [별표 5]에 대한 개선을 살펴보면 아래와 같음. 첫째, [별표 2] 및 [별표 5]를 독립적으로 유지하는 방안임

<표 4-30> 양식품종 및 시설 단기 개선안 1(별표 2, 별표 5 독립적 유지)

<별표 2> 양식어장의 시설기준(제10조제1항 관련)		
1. 해조류양식어업		
양식어업의 종류	양식방법	시설기준
		어장면적에 대한 시설비율 (단위 : 퍼센트)
가. 수하식 양식어업	1. 건홍식 • 지주망홍 • 부류망홍 2. 연승식	5부터 18까지 5부터 18까지 5부터 10까지
나. 바닥식 양식어업	투석식 • 천 해	90 이상
2. 패류양식어업		
양식어업의 종류	양식방법	시설기준
		어장면적에 대한 시설비율 (단위 : 퍼센트)
가. 수하식 양식어업	1. 간이식 • 수하연식 • 수평망식 2. 연승식	5부터 10까지 5부터 10까지 5부터 10까지 5부터 10까지
나. 바닥식 양식어업	3. 뗏목식 1. 살포식 • 간석지 • 천 해 2. 투석식 등 • 간석지 • 천 해 3. 침하식 • 천 해	3부터 10까지 90 이상 90 이상 90 이상 90 이상
다. 가두리식 양식어업	가두리식	5부터 10까지 5부터 20까지

3. 어류등양식어업

양식어업의 종류	양식방법	시설기준
		어장면적에 대한 시설비율 (단위 : 퍼센트)
가. 가두리식 양식어업	1. 가두리식	5부터 20까지
나. 축제식 양식어업	2. 삭제 <2010.8.5> 축제식	20 이상
다. 수하식 양식어업	연승식	5부터 10까지
라. 바닥식 양식어업	살포식 • 간석지	90 이상
	• 천 해	90 이상

4. 복합양식어업

양식어업의 종류	양식방법	시설기준
		어장면적에 대한 시설비율 (단위 : 퍼센트)
가. 수하식 양식어업	1. 건홍식과 연승식	5부터 10까지
나. 바닥식 양식어업	1. 살포식과 투석식	5부터 10까지 10부터 25까지 80 이상
라. 혼합양식 어업	1. 건홍식과 살포식	5부터 18까지 80 이상
	2. 연승식과 천해투석식	5부터 10까지 80 이상
	3. 침하식과 연승식	5부터 10까지
	4. 가두리식과 연승식	5부터 10까지 5부터 10까지

<별표 5> 양식어업의 종류, 양식방법, 어장구역의 한계 및 어장사이의 거리(제18조 관련)

1. 해조류양식어업

양식어업의 종류	양식방법	어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거리 (단위 : 미터)
		어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자	
가. 수하식 양식어업	1. 건홍식 • 지주망홍 • 부류망홍	1 이상 1 이상	20까지 20까지	200 이상 200 이상
	2. 연승식	20까지	20까지	100 이상
나. 바닥식 양식어업	1. 투석식 • 천해	30까지	20까지	200 이상

2. 패류양식어업

양식어업의종류	양식방법	어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거리 (단위 : 미터)
		어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자	
가. 수하식양식어업	1. 간이식	5까지	5까지	100 이상
	2. 연승식	20까지	20까지	100 이상
	3. 뗏목식	30까지	20까지	100 이상
나. 바닥식양식어업	1. 살포식 • 간석지	100까지	20까지	100 이상
	• 천해	30까지	20까지	100 이상
	2. 투석식등 • 간석지	20까지	20까지	100 이상
	• 천해	30까지	20까지	100 이상
	3. 침하식 • 천해	0. 10까지 0. 10까지	0. 5까지 0. 10까지	100 이상 100 이상
다. 가두리식양식어업	가두리식			

3. 어류등양식어업

양식어업의종류	양식방법	어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거리 (단위 : 미터)
		어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자	
가. 가두리식양식어업	1.가두리식	0. 10까지	0. 10까지	300 이상
나. 축제식 양식어업	2.삭제 <2010.8.5> 축제식	0. 20까지	20까지	-
다. 수하식양식어업	연승식	20까지	20까지	100 이상
라. 바닥식양식어업	1. 살포식 • 간석지 • 천해	100까지 30까지	20까지 20까지	100 이상 100 이상

4. 복합양식어업

양식어업의종류	양식방법	어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거 리 (단위 : 미터)
		어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자	
가. 수하식양식어업	1. 건홍식과 연승식	20까지	20까지	200 이상
나. 바닥식 양식어업	1.살포식과 투석식	100까지	20까지	100 이상
다. 축제식 양식어업	축제식	0. 20까지	20까지	-
라. 혼합양식어업	1. 건홍식과 살포식	100까지	20까지	200 이상
	2. 연승식과 천해 투석식	20까지	20까지	200 이상
	3. 침하식과 연승식	0. 10까지	0. 5까지	100 이상
	4. 가두리식과 연승식	0. 10까지	0. 10까지	100 이상

- 둘째로는, [별표 2] 및 [별표 5]를 독립적으로 유지하는 방안이며, 이에 대한 개선안은 다음과 같음

<표 4-31> 양식품종 및 시설 단기 개선안 2(별표 2, 별표 통합안)

<별표 2>, <별표 5> 통합 <별표 5>					
1. 해조류양식어업					
양식어업의 종류	양식방법	시설기준	어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거리 (단위 : 미터)
		어장면적에 대한 시설비율 (단위 : 퍼센트)	어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자	
가. 수하식 양식어업	1. 건홍식	5부터 18까지	1 이상	20까지	200 이상
	• 지주망홍	5부터 18까지	1 이상	20까지	200 이상
나. 바닥식 양식어업	• 부류망홍	5부터 10까지	20까지	20까지	100 이상
	2. 연승식 투석식	90 이상	30까지	20까지	200 이상
	• 천 해				
2. 패류양식어업					
양식어업의 종류	양식방법	어장면적에 대한 시설비율 (단위 : 퍼센트)	어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거리 (단위 : 미터)
			어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자	
가. 수하식 양식어업	1. 간이식	5부터 10까지	5까지	5까지	100 이상
	• 수하연식	5부터 10까지	20까지	20까지	100 이상
나. 바닥식 양식어업	• 수평망식	5부터 10까지	30까지	20까지	100 이상
	2. 연승식	5부터 10까지	20까지	20까지	100 이상
다. 가두리식 양식어업	3. 뱃목식	3부터 10까지	30까지	20까지	100 이상
	1. 살포식	90 이상	100까지	20까지	100 이상
	• 간석지	90 이상	30까지	20까지	100 이상
	• 천 해	90 이상	20까지	20까지	100 이상
	• 천 해	90 이상	30까지	20까지	100 이상
	2. 투석식 등	90 이상			
	• 간석지		20까지	20까지	100 이상
	• 천 해	90 이상	30까지	20까지	100 이상
	3. 침하식	5부터 10까지	10까지	10까지	100 이상
	• 천 해	5부터 20까지			
	가두리식				

3. 어류등양식어업

양식어업의 종류	양식방법	시설기준		어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거리 (단위 : 미터)
		어장면적에 대한 시설비율 (단위 : 퍼센트)	어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자		
가. 가두리식 양식어업	1. 가두리식	5부터 20까지	10까지	10까지	300 이상	
나. 축제식 양식어업	축제식	20 이상	20까지	20까지	-	
다. 수하식 양식어업	연승식	5부터 10까지	20까지	20까지	100 이상	
라. 바닥식 양식어업	살포식					
	• 간석지	90 이상	100까지	20까지	100 이상	
	• 천 해	90 이상	30까지	20까지	100 이상	

4. 복합어업

양식어업의 종류	양식방법	시설기준		어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거리 (단위 : 미터)
		어장면적에 대한 시설비율 (단위 : 퍼센트)	어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자		
가. 수하식 양식어업	1. 건홍식과 연승식	5부터 10까지 5부터 10까지	20까지	20까지	200 이상	
나. 바닥식 양식어업	1. 살포식과 투석식	10부터 25까지 80 이상	100까지	20까지	100 이상	
라. 혼합 양식어업	1. 건홍식과 살포식	5부터 18까지 80 이상	100까지	20까지	200 이상	
	2. 연승식과 천해 투석식	5부터 10까지 80 이상	20까지	20까지	200 이상	
	3. 침하식과 연승식	5부터 10까지 5부터 10까지	0. 10까지	0. 5까지	100 이상	
	4. 가두리식 과 연승식	5부터 10까지 5부터 10까지	0. 10까지	0. 10까지	100 이상	

- 어업면허의 관리 등에 관한 규칙의 개정은 별표뿐만 아니라 규칙 조항의 개정도 수반해야 하며 이를 정리해보면 다음과 같음

<표 4-32> 양식품종 및 시설 단기 규칙 조항 개정안 1 (별표 2, 별표 5 독립적 유지)

개정 전	개정 후
<p>제6조(면허신청 및 면허 등) ① 영 제6조제4항에 따른 어업면허신청서는 별지 제9호서식에 따른다.</p> <p>② 농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 신청에 따라 어업의 면허를 하면 지체 없이 별지 제10호서식의 어업면허증을 신청인에게 내줌과 동시에 다음 각 호의 사항을 공고하고, 수면의 위치 및 구역도를 어업면허증 사본에 첨부하여 시·도지사에게 통보하여야 하며, 별지 제11호서식의 어업권관리대장에 적어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 면허번호 2. 어업의 종류·어구의 명칭 및 양식방법 3. 어장의 위치 및 구역 4. 포획·채취물 또는 양식물의 종류 5. 양식어장의 시설량 6. 어업의 시기 7. 면허유효기간 8. 면허일자 9. 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명으로 하되, 법인이 아닌 어촌계의 경우에는 어촌계명을 말한다)과 주소 10. 어업의 제한 또는 조건 	<p>제6조(면허신청 및 면허 등) ① 영 제6조제4항에 따른 어업면허신청서는 별지 제9호서식에 따른다.</p> <p>② 농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 신청에 따라 어업의 면허를 하면 지체 없이 별지 제10호서식의 어업면허증을 신청인에게 내줌과 동시에 다음 각 호의 사항을 공고하고, 수면의 위치 및 구역도를 어업면허증 사본에 첨부하여 시·도지사에게 통보하여야 하며, 별지 제11호서식의 어업권관리대장에 적어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 면허번호 2. 어업의 종류·어구의 명칭 및 양식방법 3. 어장의 위치 및 구역 4. 어업의 시기 5. 면허유효기간 6. 면허일자 7. 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명으로 하되, 법인이 아닌 어촌계의 경우에는 어촌계명을 말한다)과 주소 8. 어업의 제한 또는 조건
<p>제10조(어장의 시설기준 등) ① 법 제8조제4항제2호에 따라 양식어업의 어업권자가 시설하여야 할 양식어장의 시설기준은 별표 2와 같다.</p>	<p>제10조(어장의 시설기준 등) ① 법 제8조제4항제2호에 따라 양식어업의 어업권자가 시설하여야 할 양식어장의 시설기준은 별표 2와 같다.</p> <p>② 별표 2 이외에 시설의 규모, 시설방법 등은 가이드라인 및 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.</p>
<p>제18조(양식어업의 양식방법 등) ① 양식어업의 종류별 양식방법, 어장의 수심, 어장구역의 한계와 어장 사이의 거리 등은 별표 5와 같다. 다만 어장의 수심에 대하여는 별표 5의 범위에서 양식물의 종류, 시설방법, 어장오염의 정도, 해역별 특성과 다른 어업에 미치는 영향 등 어업여건을 고려하여 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.</p>	<p>제18조(양식어업의 양식방법 등) ① 양식어업의 종류별 양식방법, 어장구역의 한계와 어장 사이의 거리 등은 별표 5와 같다.</p> <p>② 별표 5 이외에 양식물의 종류, 어장의 수심, 어장구역의 하한치 등은 가이드라인 및 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.</p>

<표 4-33> 양식품종 및 시설 단기 규칙 조항 개정안 2 (별표 2, 별표 통합안)

개정 전	개정 후
<p>제6조(면허신청 및 면허 등) ① 영 제6조제4항에 따른 어업면허신청서는 별지 제9호서식에 따른다.</p> <p>② 농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 신청에 따라 어업의 면허를 하면 지체 없이 별지 제10호서식의 어업면허증을 신청인에게 내줌과 동시에 다음 각 호의 사항을 공고하고, 수면의 위치 및 구역도를 어업면허증 사본에 첨부하여 시·도지사에게 통보하여야 하며, 별지 제11호서식의 어업권관리대장에 적어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 면허번호 2. 어업의 종류·어구의 명칭 및 양식방법 3. 어장의 위치 및 구역 4. 포획·채취물 또는 양식물의 종류 5. 양식어장의 시설량 6. 어업의 시기 7. 면허유효기간 8. 면허일자 9. 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명으로 하되, 법인이 아닌 어촌계의 경우에는 어촌계명을 말한다)과 주소 10. 어업의 제한 또는 조건 	<p>제6조(면허신청 및 면허 등) ① 영 제6조제4항에 따른 어업면허신청서는 별지 제9호서식에 따른다.</p> <p>② 농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 신청에 따라 어업의 면허를 하면 지체 없이 별지 제10호서식의 어업면허증을 신청인에게 내줌과 동시에 다음 각 호의 사항을 공고하고, 수면의 위치 및 구역도를 어업면허증 사본에 첨부하여 시·도지사에게 통보하여야 하며, 별지 제11호서식의 어업권관리대장에 적어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 면허번호 2. 어업의 종류·어구의 명칭 및 양식방법 3. 어장의 위치 및 구역 4. 어업의 시기 5. 면허유효기간 6. 면허일자 7. 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명으로 하되, 법인이 아닌 어촌계의 경우에는 어촌계명을 말한다)과 주소 8. 어업의 제한 또는 조건
<p>제10조(어장의 시설기준 등) ① 법 제8조제4항제2호에 따라 양식어업의 어업권자가 시설하여야 할 양식어장의 시설기준은 별표 2와 같다.</p>	<p>제10조(양식어업의 양식방법 및 시설기준) ① 법 제8조제4항제2호에 따라 양식어업의 어업권자가 시설하여야 할 양식어장의 시설기준 및 양식어업의 종류별 양식방법, 어장구역의 한계와 어장 사이의 거리 등은 별표 2와 같다.</p> <p>② 별표 2 이외에 양식물의 종류, 시설의 규모, 시설방법, 어장 수심, 어장구역 하한치 등은 가이드라인 및 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.</p>
<p>제18조(양식어업의 양식방법 등) ① 양식어업의 종류별 양식방법, 어장의 수심, 어장구역의 한계와 어장 사이의 거리 등은 별표 5와 같다. 다만, 어장의 수심에 대하여는 별표 5의 범위에서 양식물의 종류, 시설방법, 어장오염의 정도, 해역별 특성과 다른 어업에 미치는 영향 등 어업여건을 고려하여 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.</p>	(삭제)

2) 장단점 분석

- 어업면허의 관리 등에 관한 규칙을 개정하는 양식품종 및 시설 단기 개선은 효율적 생산관리, 양식업자의 양식 자율성 확보, 정부의 행정비용 축소, 유

휴어장의 이용가능 어업질서 확보 등이 가능할 것으로 판단됨

- 수산부문에 있어 양식수산물에 대한 공급의존도가 높아지면서 양식면허와 양식물의 불일치로 인한 불법문제, 과잉 시설 및 과밀 양식, 과다 투자 등에 의해 초래되는 양식어장 관리문제 해결 가능
- 장점으로서는 첫째, 어업면허의 관리 등에 관한 규칙만 변경하므로 단기적 변경 가능함. 6) 둘째, 양식물 규정 삭제로 대내외 환경변화에 따른 탄력적인 양식물 선택 가능함. 셋째, 유희어장의 이용가능 및 어업인간 상충문제 해결가능으로 어장관리의 효율성 확보가 가능함. 넷째, 시설규모 삭제로 법·제도가 현실과 부합하지 않은 시설에 대한 개선이 가능하며, 지역별 특성을 고려한 양식시설의 운영이 가능함. 이는 불법 및 부정 시설물의 감소를 가지고 올 수 있음. 다섯째, 양식규제관련 어업인 민원 감소 및 행정처리 건수 감소로 인한 정부의 행정비용 축소가 가능한 장점을 가짐
- 단점으로는 단기적 추진을 위하여 수산업법 및 수산업법 시행령은 현행을 유지하므로 양식어업 구분에 있어서 변경이 불가능하게 되어 어업인 자율성이 제한됨
 - 수산업법에 근거한 양식어업의 구분에서 규정된 해조류, 패류, 어류 등의 범주 안에서 가능한 모든 양식물을 양식업자가 선택할 수 있으나 구분간 변경을 불가능하므로 자율성이 일부 제한
- 또한, 시설규모 기준완화 및 어장의 수심 등 삭제에 있어서는 규칙상에는 세부적 내용이 포함되지 않으나 지역별·해역별 시설규모의 가이드라인 작성이 필요하므로 이에 대한 자연과학적 조사 및 연구가 수반되어야 하므로 비용이 발생할 것으로 사료됨
 - 농림수산식품부 고시 및 가이드라인을 설정하에 기초기준을 제시가 필요함. 시설의 규모는 지역적·해역적 특성에 따라 달라지므로 해당 지자체에서 규정하는 것이 타당함

6) 법 및 법시행령의 개정에 투입되는 행정적 비용(인적·물적 노력 투입) > 규칙 변경에 투입되는 행정적 비용

<표 4-34> 양식품종 및 시설 단기 개선안 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 어업면허의 관리 등에 관한 규칙만 변경하므로 단기적 변경 가능 - 양식물 규정 삭제로 대내외 환경변화에 따른 탄력적인 양식물 선택 가능 - 시설규모 삭제로 지역별 특성을 고려 가능 - 어장관리의 효율성 확보 (유휴어장의 이용 등) - 정부의 행정비용의 축소 	<ul style="list-style-type: none"> - 양식어업 구분에 있어서 변경 불가능으로 어업인 자율성 제한 - 지역별·해역별 시설규모의 가이드라인 작성을 위한 비용 발생 - 특정양식품종의 쏠림현상 발생 우려

3) 문제점 해결방안

- 자율성 특정양식품종의 쏠림현상은 양식업자들의 학력수준과 수산물 수요 및 공급에 따른 정보, 가격 등을 통해 양식업자들이 충분히 판단하여 양식할 것으로 예상되므로 문제가 없을 것으로 사료됨
 - 또한, KMI의 관측센터를 통해 양식품목별 생산, 유통, 가공 등에 대한 정보를 충분히 제공하여 문제 해결 가능
- 양식어업 구분에 있어서 변경 불가능으로 어업인 자율성 제한 문제는 단기에는 어업면허의 관리 등에 관한 규칙의 변경으로 자율성을 확보하고, 중·장기적으로 수산업법 및 수산업법 시행령 상 양식어업의 구분을 개선하여 자율성을 확보 가능함

4) 제도개선 추진방안

- 어업면허의 관리 등에 관한 규칙의 개정항목에 대한 정리 및 어업인 공청회를 개최하여 어업인 인식도 조사를 추진함
- 해역별·지역별 시설규모에 대한 가이드라인 작성과 더불어 지자체에서 지침으로 규정
 - 가이드라인에는 양식물 품종별 해역별 특성에 맞는 시설규모 기준 및 어장구역의 한계 등을 제시
 - 가이드라인 작성 시 자연과학적 조사를 통하여 기준을 마련이 필요
- 어업면허의 관리 등에 관한 규칙의 개정 및 공포

5) 기대효과

- 규제의 완화는 양식경영성 제고, 생산량 증가, 행정비용 축소, 유희어장 이용가능, 어업질서 확보, 어업인 정주성 강화 등 다양한 효과를 발생시킴
- 양식규제완화를 통한 수산물 생산증가 효과는 약 1,127억원 ~ 1,363억원인 것으로 추정됨(수산정책연구소, 양식제도 규제개선(2011.10)에서인용)
 - 어업인의 설문조사를 통한 생산량 가중지수 전환법으로 증가비중값 추정

나. 양식품종 및 시설 중장기 개선안

1) 주요내용

- 중장기 개선안은 어업현실에 있어서 어업경영을 악화시키는 중요한 규제로 작용하고 있는 수산업법 제8조의 양식어업 구분에 있어서 해조류, 패류, 어류, 복합으로 분류하고 있는 양식어업의 구분을 통합화 하여 양식품종을 자유롭게 어업인이 선택할 수 있도록 제도 개선
 - 양식물의 집중화 현상, 일부 양식수산물 가격하락 등 사회적 문제 발생할 우려가 있음
- 양식어업에 있어서 질서를 재편하고 시장원리에 입각한 경쟁력을 확보할 수 있을 것으로 판단됨
- 수산업법 시행령 9조의 양식어업의 종류를 기준으로 수산업법의 양식어업 구분 및 어업면허의 관리 등에 관한 규칙의 양식품종에 대한 규제를 완화함. 신규 양식방법이 개발될 경우 농림수산식품부에서 유연하게 규정
 - 양식방법별 양식물의 종류 규정 폐지하고, 별도의 규정을 면허처분권자가 정할 수 있는 법적 근거 마련
 - 규칙 별표 2와 5중 양식물의 품종을 폐지하고, 면허처분권자가 양식품종간 천적관계

- 및 대량 먹이경쟁을 감안하여 일정 거리이내에서의 양식불가 품종을 고시
- 법에 근거한 양식어업의 종류에 규정한 해조류, 패류, 어류 등의 범주 안에서는 가능한 모든 양식물을 양식업자가 선택할 수 있도록 함

○ 양식어업의 종류를 제외한 양식어업권 변경승인 신고제로 변경

- 규칙 양식어업권 변경 내용중 양식어업의 종류만을 승인의 대상으로 하고, 그 외의 양식방법, 양식시설량, 양식물, 양식어업의 시기 등은 폐지하고 신고제로 전환

<표 4-35> 양식품종 및 시설 중장기 개선안 규제항목별 변경내용

개선방안	비고	법률 개정
- 양식어업의 구분	- 양식어업의 구분을 [별표 2] 및 [별표 5]의 양식어업의 종류에 포괄적으로 포함	수산업법 8조
- [별표 2] 및 [별표 5]	- 기존의 별표 2와 별표 5 통합	어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제10조, 제18조 [별표 2], [별표 5]
- 양식물 규정	- 양식물 품종 규제 삭제	어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제10조, [별표 2], [별표 5]
- 어장의 수심	- 어장의 수심 규제 삭제	어업면허의 관리 등에 관한 규칙 제18조, [별표 5]
- 어장면적 시설비율	- 어장면적 시설비율 재설정 및 완화	어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [별표 2]
- 어장구역의 한계	- 어장구역 한계 중 하한치의 규제 삭제	어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [별표 2]
- 시설규모 기준	- 시설규모 기준 삭제 - 시설규모에 대한 가이드라인 및 지자체 조례를 통해 관리	어업면허의 관리 등에 관한 규칙 [별표 2]

- 양식품종 및 시설의 중장기 개선안에 따른 어업면허의 관리 등에 관한 규칙의 별표 내용 수정은 아래표와 같이 나타남

<표 4-36> 양식품종 및 시설 중장기 개선안

<별표 2>, <별표 5> 통합 <별표 5>						
양식어업의 종류	양식업 구분	양식방법	시설기준	어장구역의 한계 (단위 : 헥타르)		어장 사이의 거리 (단위 : 미터)
			어장면적에 대한 시설비율 (단위 :%)	어촌계 (지구별조합)	어촌계 (지구별조합) 외의 자	
가. 수하식 양식어업	해조류양식 패류양식 어류등양식	연승식	5부터 10까지	20까지	20까지	100 이상
		건홍식 • 지구망홍 • 부류망홍	5부터 18까지 5부터 18까지	1 이상 1 이상	20까지 20까지	200 이상 200 이상
		간이식 • 수하연식 • 수평망식	5부터 10까지 5부터 10까지	5까지	5까지	100 이상
		뗏목식	3부터 10까지	30까지	20까지	100 이상
나. 바닥식 양식어업	해조류양식 패류양식 어류등양식	살포식				
		• 간석지	90 이상	100까지	20까지	100 이상
		• 천 해	90 이상	30까지	20까지	100 이상
		투석식 • 간석지 • 천 해	90 이상 90 이상	20까지 30까지	20까지 20까지	100 이상 200 이상
	3. 침하식 • 천 해	5부터 10까지	10까지	10까지	100 이상	
다. 가두리식 양식어업	어류등양식	가두리식	5부터 20까지	10까지	10까지	300 이상
라. 축제식 양식어업	어류등양식	축제식	20 이상	20까지	20까지	-
마. 혼합 양식어업	해조류양식 패류양식 어류등양식	건홍식과	5부터 18까지	100까지	20까지	200 이상
		살포식				
		연승식과	5부터 10까지	20까지	20까지	200 이상
		천해 투석식 침하식과	5부터 10까지	0. 10까지	0. 5까지	100 이상
	연승식 가두리식과 연승식	5부터 10까지	0. 10까지	0. 10까지	100 이상	

- 양식품종 및 시설 증장기 개선안은 어업면허의 관리 등에 관한 규칙뿐만 아니라 수산업법, 수산업법 시행령의 대대적인 개정이 필요함. 각 법, 시행령, 규칙의 개정전과 개정후의 변경사항은 아래와 같이 정리가 가능함

<표 4-37> 수산업법 개정 내용(양식품종 및 시설 증장기 개선안)

개정 전	개정 후
<p>제8조(면허어업) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업을 하려는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 한다</p> <p>. 다만, 외해양식어업을 하려는 자는 농림수산식품부장관의 면허를 받아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정치망어업(定置網漁業): 일정한 수면을 구획하여 대통령령으로 정하는 어구(漁具)를 일정한 장소에 설치하여 수산동물을 포획하는 어업 2. 해조류양식어업(海藻類養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하여 해조류를 양식하는 어업 3. 패류양식어업(貝類養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하여 패류를 양식하는 어업 4. 어류등양식어업(魚類等養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하거나 그 밖의 방법으로 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업 5. 복합양식어업(複合養殖漁業): 제2호부터 제4호까지 및 제6호에 따른 양식어업 외의 어업으로서 양식어장의 특성 등을 고려하여 제2호부터 제4호까지의 규정에 따른 서로 다른 양식어업 대상품종을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업 6. 마을어업: 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심(水深) 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(定着性) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업 7. 협동양식어업(協同養殖漁業): 마을어업의 어장 수심의 한계를 초과한 일정한 수심 범위의 수면을 구획하여 제2호부터 제5호까지의 규정에 따른 방법으로 일정한 지역에 거주하는 어업인이 협동하여 양식하는 어업 	<p>제8조(면허어업) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업을 하려는 자는 시장·군수·구청장의 면허를 받아야 한다</p> <p>. 다만, 외해양식어업을 하려는 자는 농림수산식품부장관의 면허를 받아야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정치망어업(定置網漁業): 일정한 수면을 구획하여 대통령령으로 정하는 어구(漁具)를 일정한 장소에 설치하여 수산동물을 포획하는 어업 2. 양식어업(養殖漁業): 일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 설치하거나 그 밖의 방법으로 해조류, 패류 및 수산동물을 양식하는 어업 3. 마을어업: 일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심(水深) 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(定着性) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업 4. 협동양식어업(協同養殖漁業): 마을어업의 어장 수심의 한계를 초과한 일정한 수심 범위의 수면을 구획하여 제2호부터 제5호까지의 규정에 따른 방법으로 일정한 지역에 거주하는 어업인이 협동하여 양식하는 어업

<표 4-38> 수산업법 시행령 개정 내용(양식품종 및 시설 중장기 개선안)

개정 전	개정 후
<p>제8조(양식어업의 종류) ① 법 제8조제1항제2호에 따른 해조류양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수하식양식어업: 수중에 대·지주·뜸·밧줄 등을 이용한 시설물을 설치하여 해조류를 양식하는 어업 2. 바닥식양식어업: 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 해조류를 양식하는 어업 <p>② 법 제8조제1항제3호에 따른 패류양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 가두리양식어업: 수중에 뜸·그물 등을 이용한 가두리 시설을 설치하여 패류를 양식하는 어업 2. 수하식양식어업: 수중에 뜸·밧줄·채롱(採籠) 등을 이용한 시설물을 설치하여 패류를 양식하는 어업 3. 바닥식양식어업: 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 패류를 양식하는 어업 <p>③ 법 제8조제1항제4호에 따른 어류등양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 가두리양식어업: 수중에 뜸·그물 등을 이용한 가두리 시설을 설치하여 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업 2. 축제식양식어업: 수면에 제방을 쌓아서 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업 3. 수하식양식어업: 수중에 뜸·밧줄·채롱 등을 이용한 시설물을 설치하여 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업 4. 바닥식양식어업: 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업 <p>④ 법 제8조제1항제5호에 따른 복합양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수하식양식어업: 수중에 대·지주·뜸·밧줄 등을 이용하여 해조류나 패류 등 서로 다른 두 종류 이상의 수산동식물을 복합적으로 양식하는 어업 2. 바닥식양식어업: 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 해조류나 패류 등 서로 다른 두 종류 이상의 수산동식물을 복합적으로 양식하는 어업 3. 혼합양식어업: 가두리양식어업, 수하식양식어업 및 바닥식양식어업의 양식방법을 혼합하여 두 종류 이상의 품종을 복합적으로 양식하는 어업 4. 축제식양식어업: 수면에 제방을 쌓아서 어류나 갑각류 등 두 종류 이상의 수산동식물을 복합적으로 양식하는 어업 	<p>제8조(양식어업의 종류) ① 법 제8조제1항제2호에 따른 양식어업의 종류는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수하식양식어업: 수중에 대·지주·뜸·밧줄, 채롱(採籠) 등을 이용한 시설물을 설치하여 해조류, 패류 및 수산동물을 양식하는 어업 2. 바닥식양식어업: 수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식시설 등을 설치하여 해조류, 패류 및 수산동물을 양식하는 어업 3. 가두리양식어업: 수중에 뜸·그물 등을 이용한 가두리시설을 설치하여 해조류, 패류 및 수산동물을 양식하는 어업 4. 축제식양식어업: 수면에 제방을 쌓아서 양식하는 어업 5. 혼합양식어업: 가두리양식어업, 수하식양식어업 및 바닥식양식어업의 양식방법을 혼합하여 두 종류 이상의 품종을 복합적으로 양식하는 어업

<표 4-39> 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 개정 내용(양식품종 및 시설 중장기 개선안)

개정 전	개정 후
<p>제6조(면허신청 및 면허 등) ① 영 제6조제4항에 따른 어업면허신청서는 별지 제9호서식에 따른다.</p> <p>② 농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 신청에 따라 어업의 면허를 하면 지체 없이 별지 제10호서식의 어업면허증을 신청인에게 내줄과 동시에 다음 각 호의 사항을 공고하고, 수면의 위치 및 구역도를 어업면허증 사본에 첨부하여 시·도지사에게 통보하여야 하며, 별지 제11호서식의 어업권관리대장에 적어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 면허번호 2. 어업의 종류·어구의 명칭 및 양식방법 3. 어장의 위치 및 구역 4. 포획·채취물 또는 양식물의 종류 5. 양식어장의 시설량 6. 어업의 시기 7. 면허유효기간 8. 면허일자 9. 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명으로 하되, 법인이 아닌 어촌계의 경우에는 어촌계명을 말한다)과 주소 10. 어업의 제한 또는 조건 	<p>제6조(면허신청 및 면허 등) ① 영 제6조제4항에 따른 어업면허신청서는 별지 제9호서식에 따른다.</p> <p>② 농림수산식품부장관 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 신청에 따라 어업의 면허를 하면 지체 없이 별지 제10호서식의 어업면허증을 신청인에게 내줄과 동시에 다음 각 호의 사항을 공고하고, 수면의 위치 및 구역도를 어업면허증 사본에 첨부하여 시·도지사에게 통보하여야 하며, 별지 제11호서식의 어업권관리대장에 적어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 면허번호 2. 어업의 종류·어구의 명칭 및 양식방법 3. 어장의 위치 및 구역 4. 어업의 시기 5. 면허유효기간 6. 면허일자 7. 어업권자의 성명(법인 또는 단체의 경우에는 명칭 및 대표자의 성명으로 하되, 법인이 아닌 어촌계의 경우에는 어촌계명을 말한다)과 주소 8. 어업의 제한 또는 조건
<p>제10조(어장의 시설기준 등) ① 법 제8조제4항제2호에 따라 양식어업의 어업권자가 시설하여야 할 양식어장의 시설기준은 별표 2와 같다.</p>	<p>제10조(양식어업의 양식방법 및 시설기준) ① 법 제8조제4항제2호에 따라 양식어업의 어업권자가 시설하여야 할 양식어장의 시설기준 및 양식어업의 종류별 양식방법, 어장구역의 한계와 어장 사이의 거리 등은 별표 2와 같다.</p> <p>② 별표 2 이외에 양식물의 종류, 시설의 규모, 시설방법, 어장 수심, 어장구역 하한치 등은 가이드라인 및 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.</p>
<p>제18조(양식어업의 양식방법 등) ① 양식어업의 종류별 양식방법, 어장의 수심, 어장구역의 한계와 어장 사이의 거리 등은 별표 5와 같다. 다만, 어장의 수심에 대하여는 별표 5의 범위에서 양식물의 종류, 시설방법, 어장오염의 정도, 해역별 특성과 다른 어업에 미치는 영향 등 어업여건을 고려하여 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.</p>	(삭제)

2) 장단점 분석

- 양식품종 및 시설 중장기 개선안 장점으로서는 첫째, 양식어업의 구분 및 양식물규정의 삭제로 어업인의 자율성 최대 확보됨. 이는 단기의 동일 양식어업의 구분 내에서 양식품종의 변경 자율성 확보보다 더욱 규제완화 수준이

높을 것으로 파악됨

- 둘째, 양식물규정 삭제로 대내외 환경변화에 따른 탄력적인 양식물 선택 가능하며, 시설규모 삭제로 지역별 특성을 고려 가능함
 - 어장면적의 비율의 재설정으로 생산성 증대, 어장관리의 효율성 확보 (유휴어장의 이용 등)
- 이와 더불어 단기안에서 제시되었던 별표2와 별표5의 중복부분을 통합하여 법적 간결성 확보가 가능함
- 그러나, 양식품종간 천적관계 및 대량 먹이경쟁에 의한 인근 양식업 피해 우려문제가 발생할 수 있음
 - 면허처분권자가 양식품종간 천적관계 및 대량 먹이경쟁을 감안하여 일정거리 이내에서의 양식불가 품종을 고시할 수 있는 법적 근거 마련
- 특정 품종의 과잉생산 문제 발생
 - 과잉생산은 양식업자 본인의 의사결정 사항으로 이를 위하여 국가가 법으로 규제하는 것은 법률적 경제활동 규제에 해당 국가는 수산업관측업무를 강화하여 충분히 정보를 제공하여 양식업자가 수급상황을 고려하여 선택하도록 함
- 과잉시설 및 특정 어종 과잉생산 고려 필요

<표 4-40> 양식품종 및 시설 증장기 개선안 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 양식어업의 구분 및 양식물규정의 삭제로 어업인의 자율성 최대 확보 - 양식물규정 삭제로 대내외 환경변화에 따른 탄력적인 양식물 선택 가능 - 시설규모 삭제로 지역별 특성을 고려 가능 - 어장면적의 비율의 재설정으로 생산성 증대 - 어장관리의 효율성 확보 (유휴어장의 이용 등) - 별표2와 별표5의 중복부분을 통합하여 법적 간결성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 양식어업의 구분 삭제로 인해 어업질서의 혼란 발생 우려 높음 - 양식어종의 쏠림현상 및 과잉양식어업 발생우려 가능 - 지역별·해역별 시설규모의 가이드라인 작성을 위한 비용 발생

3) 문제점 해결방안

- 양식시설량을 기준 없이 자유롭게 변경할 경우, 과잉시설로 인하여 어장생 산성을 떨어뜨릴 수 있으므로 면허처분권자가 정하는 별도의 규정내에서만 가능하도록 규정
- 양식물의 종류의 선택은 법 8조에 의한 양식어업의 종류내에서 가능한 양식 물로 한정하고, 특별히 천적관계 및 먹이경쟁 등의 사유로 면허처분권자가 별도규정을 마련한 경우는 그 범위 내로 한정

4) 기대효과

- 양식어업에 있어서 양식품종 및 시설의 중장기 개편의 기대효과로는 첫째, 어가소득 증대 효과는 규제완화의 가장 중요한 기대효과라 할 수 있으며, 규제완화의 목적과도 밀접한 관계를 가짐
 - 규제완화를 통하여 양식의 자율성이 확보 될 경우 이용하지 못하던 유히어장의 이용 및 시장예측을 통하여 탄력적 생산이 가능해지며, 이는 결국 양식어업의 생산성 증대를 가지고 오게 됨
 - 생산성의 증가는 어업인의 입장에서 어가소득의 증대라는 효과를 발생
- 둘째, 어촌 정주성 인식개선 효과는 결국 어업인 자율성 증대, 자연재해에 대한 보상개선 등으로 인하여 어업인이 양식어업을 영위하는데 대외 환경이 개선됨에 따라 어업의 지속성이 이루어지며, 이는 정주환경의 개선과 유사한 효과를 가지게 됨
- 셋째, 모니터링 및 단속비용의 감소효과는 규제완화로 인하여 초과시설 및 시설규모 등 불법양식어업이 감소하므로 인하여 발생하는 효과임. 현재 지도·단속에 투입되고 있는 인력이나 장비 등의 노력량이 감소됨에 따라 어업 지도선 운영비, 단속 공무원 유지비용 등이 절감됨
- 넷째, 행정비용 감소 효과는 민원 및 양식어업과 관련된 행정업무가 감소됨

에 따라 행정투입 노력량이 감소하여 나타나는 효과임

- 다섯째, 어업인 기회비용 감소 효과는 규제완화에 따라 행정처리 건수가 감소하게 되며, 현재에 발생하는 민원이 역시 감소함에 따라 어업인이 행정처리, 민원처리에 소요하던 시간에 대한 기회비용 감소임. 결국 행정처리시간은 어업인이 어업활동에 종사할 수 있는 시간이기 때문임

제6절 소결

○ 이상의 본 보고서에서 제안한 면허어업제도 개선방안을 종합하면 아래와 같음

<표 4-41> 면허어업 제도 개선 방안

분류	개선방안	내용
면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환	면허어업제도를 점진적 허가제도로 전환	면허어업제도를 폐지, 권리개념을 이용개념(허가제)으로 변경
	면허어업 평가제도 도입	어업종류별, 지역별, 해역별 등 구분하여 5년 단위로 면허어업권 평가 제도 도입
	어장공영제 도입을 통한 어장이용 제도 개선	지방자치단체 주관으로 양식어장 공영제 도입
면허어업 일제 갱신제도 도입	면허어업권에 대한 면허기간 일제갱신	지자체의 시장·군수·구청장이 관리해역에 대한 면허를 동시에 갱신을 실시
	전국단위 일제갱신제도 도입	전국의 모든 면허어업의 면허일자를 일률적으로 통일
	지자체별 일제갱신제 도입	관내 모든 면허어업의 면허일자를 지자체별로 일률적으로 통일
면허어업 우선순위 재정비	면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 심의 및 의결	면허어업 우선순위를 평가할 수 있는 '면허어업평가위원회'를 구성
	퇴출로 인한 신규어장 우선순위 결정	새로운 자본과 기술의 유입을 위한 특별규정이 요구
	평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 산전 배제규정	'지역 선정위원회'를 구성
	배제조항의 구체화를 통한 우선순위	우선순위의 배제항목을 객관화하고 세부적으로 평가지표를 명시
어업면허 유효기간 재조정	면허어업의 유효기간 10년 (어업권 유효기간 연장항목의 삭제)	면허의 유효기간 10년 이후 연장에 대한 규정을 삭제, 신규어업 진입장벽 완화
	면허어업 유효기간의 단축 방안 (5년+연장 5년)	면허유효기간을 10년에서 5년으로 단축하고 연장제도는 유지
	어업면허 유효기간 연장허가 처분권자 실질적 권한 부여	시장·군수·구청장에게 어업면허 유효기간 연장허가에 대한 실질적 권한 부여
양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화	양식품종 및 시설 단기 개선안	어업면허의 관리 등에 관한 규칙만 변경
	양식품종 및 시설 중장기 개선안	양식어업의 구분을 통합화하여 양식품종을 자유롭게 선택할 수 있도록 제도 개선

제5장 허가어업제도 개선

제1절 연근해어업의 재분류

1. 목적 및 목표

가. 목적

- 연근해어업의 재분류의 목적은 현재 연안 및 근해어업의 구분이 불명확하여 수산정책 수립 및 연근해어업의 분쟁이 야기되고 있으므로 이를 해결하기 위한 법제도적 기반을 확립하는 것임
 - 연근해어업은 허가어업에 포함되며, 명확한 구분이 불명확함
- 현행의 연근해어업에 대한 분류를 명확하게 하여 연안어업과 근해어업에 있어 수산정책사업 및 수산시책의 추진시 차별화를 통한 현실성과 효율성이 높은 수산정책의 실현에 이바지함

나. 목표

- 연근해어업 재분류에 대한 기준안을 마련하고 법제도를 정비하여 연근해어업의 조업구역 분쟁 및 제도상 발생하는 문제점을 방지할 수 있는 법·제도적 기반을 구축
- 단기적으로 연안어업간 조업구역 분쟁 및 연안·근해어업간 조업구역 분쟁을 감소하여 안정적 어업환경의 확보와 더불어 중·장기적으로 어업 분류를 체계화하여 연근해어업 정책수립 및 연근해어업 경쟁력강화
 - 행정적 비용감소 및 어업인 이탈, 민원 감소

2. 현황

- 우리나라의 허가어업은 근해어업, 연안어업, 구획어업, 육상해수양식어업, 종묘생산어업 등 5가지 어업에 총 48개의 어법상 종류가 있음
- 2010년 말 기준 연안 및 근해어업의 경우 허가정수는 연안 52,613건, 근해 3,732건, 허가처분건수는 연안 61,367건, 근해 3,276건으로 수산업에 있어서 가장 많은 어업인구와 예산이 투입되고 있음

<표 5-1> 연근해어선의 허가어업현황 ('10)

구 분	연 안	근 해
허가정수	52,613	2,732
허가처분건수	61,367	3,276

- 어업허가 처분권자는 근해어업, 연안어업, 구획어업 등 구분되어 있음
 - 근해어업 : 장관(시·도지사에게 위임)
 - 연안어업 : 시·도지사(시장·군수에게 위임)
 - 구획어업, 육상양식어업 및 종묘생산어업 : 시장·군수
- 현재 어업허가는 수산자원의 상태, 자연적·사회적 조건 등을 고려하여 허가정수를 정하여 운영하고 있음
 - 근해어업 : 어업의 종류별, 조업구역별 정수/ 2,732건
 - 연안어업 및 구획어업(이동성) : 어업의 종류별, 시·도별 허가 정수/ 연안 52,613건, 구획(이동성) 2,347건
- 어업허가의 유효기간은 5년이며, 어선 등 임차 시 유효기간 단축 가능함. 우선순위는 어업여건을 고려하여 허가관청이 정하도록 「수산업법」에 규정('99.4.15 개정)되었으나, 허가관청은 대부분 법률개정이전의 「어업허가규칙」 규정을 그대로 적용
 - 어업허가 유효기간이 만료되어 그 어업의 허가를 신청한 자

- 허가받은 어선·어구 또는 시설을 대체하기 위하여 그 어업을 폐지함과 동시에 동종 어업의 허가를 신청한 자
- 유예기간이 만료되거나 유예사유가 해소되어 동종어업의 허가를 신청한 자

※ 수산업법 제41조(허가어업)

제41조(허가어업) ① 총톤수 8톤 이상의 동력어선(動力漁船) 또는 수산자원을 보호하고 어업조정(어업조정)을 하기 위하여 특히 필요하여 대통령령으로 정하는 총톤수 8톤 미만의 동력어선을 사용하는 어업(이하 “근해어업”이라 한다)을 하려는 자는 어선 또는 어구마다 농림수산식품부장관의 허가를 받아야 한다.

② 무동력어선, 총톤수 8톤 미만의 동력어선 또는 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령령으로 정하는 총톤수 8톤 이상 10톤 미만의 동력어선을 사용하는 어업으로서 근해어업 및 제3항에 따른 어업 외의 어업(이하 “연안어업”이라 한다)에 해당하는 어업을 하려는 자는 어선 또는 어구마다 시·도지사의 허가를 받아야 한다.

1. 구획어업: 일정한 수역을 정하여 어구를 설치하거나 무동력어선 또는 총톤수 5톤 미만의 동력어선을 사용하여 하는 어업. 다만, 농림수산식품부령으로 정하는 어업으로 시·도지사가 「수산자원관리법」 제36조 및 제38조에 따라 총허용어획량을 설정·관리하는 경우에는 총톤수 8톤 미만의 동력어선에 대하여 허가할 수 있다.

2. 육상해수양식어업: 인공적으로 조성한 육상의 해수면에서 수산동식물을 양식하는 어업

3. 종묘생산어업: 일정하게 구획된 바다·바닷가 또는 인공적으로 조성한 육상의 해수면에 시설물을 설치하여 수산종묘(水産種苗)를 생산하는 어업(생산한 종묘를 일정기간 동안 중간육성하는 경우를 포함한다)

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 허가를 받아야 하는 어업별 어업의 종류는 대통령령으로 정하며, 다음 각 호의 사항 및 그 밖에 허가와 관련하여 필요한 절차 등은 농림수산식품부령으로 정한다. 다만, 허가의 우선순위는 어업의 여건 등을 고려하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다.

1. 어업의 종류별 어선의 톤수, 기관의 마력, 어업허가의 유예, 허가의 제한사유, 양륙항(揚陸港)의 지정, 조업해역의 구분 및 허가 어선의 대체

2. 연안어업과 구획어업에 대한 허가의 정수 및 그 어업에 사용하는 어선의 부속선, 사용하는 어구의 종류

3. 육상해수양식어업의 양식물, 종묘생산어업의 종묘의 종류 및 육상해수양식어업과 종묘생산어업의 시설기준

⑤ 행정관청은 제35조제1호·제3호·제4호 또는 제6호(제34조제1항제1호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하는 경우는 제외한다)에 해당하는 사유로 어업의 허가가 취소된 자와 그 어선 또는 어구에 대하여는 농림수산식품부령으로 정하는 바에 따라 그 허가를 취소한 날부터 1년의 범위에서 어업의 허가를 하여서는 아니 된다.

3. 문제점

- 어업허가는 권리가 아님에도 경제적으로 특권화, 이권화되어 있어 어업경영 개선을 위한 투자를 어렵게 하고, TAC 등 어업관리제도의 시행을 저해
 - '94년 이후 어선감척사업과 수산자원 감소로 인한 신규 허가의 제한으로 어업허가는 더욱 이권화 됨
 - 어업허가 이권화는 허가받은 어선의 대체나 소유자 변경시 허가받은 자와 어선이 분리 운영되는 등으로 어업질서 저해 등 허가관리에 다양하고 복잡한 문제 유발
- 어선대체 또는 건조시 선복량이 제한된 상황에서 업종별 상한톤수를 규정하는 것은 어업경쟁력 강화를 위한 어선의 적정규모 유지 등에 과도한 제한
- 허가정수는 자원의 상태, 당해어업 경영자 수 등을 감안하여 결정하도록 규정하고 있으나, 현행 허가정수는 조업구역별 자원상태 보다는 연근해 전체 자원을 대상으로 정하고 있어 조업구역별 어업경영 불균형으로 인한 어업인 불만 가중
- 「수산업법」 제정이후 자원상태 등을 고려하여 어업별 조업구역을 정하여 시행되어 오고 있으나, 최근 해양환경변화 등으로 자원상태가 변동됨에도 조업구역이 현실에 맞게 조정되지 못하여 어업분쟁 등 어업발전 저해
 - 대형트롤, 대형기선저인망어업의 조업 금지 등
- 허가 유효기간은 5년이고 만료시 자원상황 등을 고려하여 신규허가를 할 수 있으나, 개별허가마다 유효기간 만료시점이 달라 어업별 자원상태에 맞는 어선세력 및 자원관리가 사실상 곤란
- 근해·연안·구획어업의 구분을 선박의 규모를 기준으로 하고 있으나 일부 근해어업과 연안어업은 연근해 조업구역 구분없이 조업하고 있어 자원남획 및 조업구역분쟁 등 어업분쟁의 원인으로 작용

- 허가를 받은 어업자는 불법여부에 관계없이 유효기간만료(5년)시 재허가 됨으로써 어업구조 개편 장애, 신규인력 진입곤란 및 고령화 등 문제 대두
- 어업경영이 악화될 경우에도 향후 어선감척 보상 등을 염두에 두고 폐업하지 않음으로써 방치폐선, 해양오염 등 어업발전 저해문제도 발생
- '94년 이후 현재까지 어선감척사업 시행으로 총 15,000여척이 감척되었으나 잔존어업자의 제한 없는 어획으로 수산자원의 보호 및 어업경쟁력 제고효과 의문
- 어업인들은 어구·어법을 임의 개량하여 어획강도를 높여 조업함에 따라 동일 및 인근 수역, 동일한 자원을 대상으로 조업하는 어업자간 분쟁 및 갈등 계속
- 연근해 어장을 별도로 구분하는 것은 문제가 있음
 - 현행 관련법규상 8톤 또는 10톤 미만을 연안어업이라고 하며, 그 이상을 근해어업으로 구분하여 수산정책의 기초자료로 활용하고 있는 실정임
- 어로기술의 발달과 더불어 어선의 성능향상으로 인하여 7~8톤의 연안어선들이 일본의 근해 및 외해 쪽으로 조업을 하고 있는 실정이므로 현행의 연안 및 근해를 구분하여 어선어업의 정책을 추진하는 것은 문제가 있는 것으로 지적됨
- 연근해 어선의 허가권의 개념정리 필요
 - 현행 연근해어선의 5년간에 대한 허가는 사용권 개념인지 또는 이용권개념 및 소유권인지 대한 개념정리 필요
 - 엄격한 의미에서 현행의 연근해어선 허가제도는 배타적 이용권을 가지고 있는 성격이 매우 높음

4. 개선방안

- 동 안건에 관하여서는 제1차 어업제도개혁위원회 회의(2011. 3. 25), 제1차 허가/신고어업 소위원회(2011.4.27)에서 논의된 내용을 정리하면 다음과 같음
 - “연근해어장의 구분”에 대해 현재 육지에 연접한 해역으로서 “연안”과 “근해”라는 용어를 사용하고 있으나, 구체적인 구분이 없으며, 허가어업을 연안-근해-원양으로 구분하면서 조업구역의 한계는 설정되지 않는 문제점 제기
 - 현재 연안어업과 근해어업의 구분기준이 어선 톤수로 정해져 있으므로 수산자원의 관리 및 이용적 측면에서 부정적인 요인들이 많이 내재되어 있음
 - 따라서 총허용어획량관리제도(TAC 관리제도)의 시행 기반을 조기에 구축하여 EEZ 연안국으로서의 책임어업을 실행할 필요성 등에 대한 의견 개진

- 또한, 연근해어장 구분에 관한 법규를 검토하여 연근해어장 구분에 관한 기준을 거안 3해리 방안, 거안 6해리 방안, 거안 12해리 방안에 대해서 논의가 이루어 짐

- “연근해 어선 조업구역제 도입”에 관련된 주요내용을 살펴보면 아래와 같음
 - 연근해 어선 조업구역제의 필요성에 대한 부분은 연근해어업의 근본적인 문제점과 연안어업과 근해어업의 구분하는 방법, 조업구역 구분의 미흡한 문제점을 제기하여 연근해 조업구역제 도입의 필요성을 논의하였음
 - 또한 “개별 어선 조업구역제(ISF : Individual Section For Fishery)에 대한 현행 우리나라 수산업의 여건 등 상황을 고려하여 개별 조업구역제의 기관별 역할에 대해서 논의되었음

- 제3차 전문가집중 토론회(2011. 8. 10)에서 논의되었던 내용을 살펴보면
 - 톤수를 기준으로 재분류 하는 방안(20톤 미만, 20~50톤, 50톤 이상)에 대한 주요 논의 내용에서는 연근해 어선의 규모를 재분류하는 방법으로 대형(50톤 이상), 중형(20~50톤), 소형(20톤 미만)으로 분류하는 방안에 관하여 논의를 하였으며, 위 안건에 대해서는 대형통발/소형통발, 대형자망/소형자망, 대형오징어채낚기/소형오징어채낚기 등으로 구분할 경우 업종의 분류가 더욱 세분화 될 것으로 논의가 이루어 짐

- “조업구역을 기준으로 재분류 하는 방안”에 대해서는 현행 수산자원관리법 제7조에는 선박의 대소 및 어업방법에 따라 12해리 이원에 금지구역이 설정되어 있으므로 톤수의 하한과 상한만을 구분하는 조업구역에 대한 문제에 대해서 어구 및 어법에 의해 연근해어업을 분류하여 자원관리 및 어업관리의 실효성을 제고할 수 있는 방안으로 논의가 되었음
 - “조업방법을 기준으로 재분류하는 방안”에 대한 논의에서는 동일한 조업방법이면서 어선의 크기로 연안어업과 근해어업을 구분하지만 사실상 조업구역이 동일한 경우가 많음으로 조업방법으로 구분하여 재분류하는 방안 강구 필요함
- 어업제도 전문가 WORKSHOP(2011. 11. 24)에서의 논의 내용은 다음과 같음
- “장관허가어업과 시·도·지사허가어업으로 분류”하는 방안에 대해서 논의가 이루어졌으며, 논의의 주요 내용은 근해어업의 경우 농림수산식품부 장관의 허가를 시도지사로 위임하였으므로 이를 장관허가어업으로 하고 연안어업의 경우 시도지사가 시·군·구청장에게 행정처분을 위임하였으므로 이를 시·도지사 허가어업으로 분류하는 방안에 대해서 논의가 되었음
 - 또한, 현행법상 톤수로만 근해어업과 연안어업을 분류하고 있음으로 인해 많은 혼란이 야기되고 있으므로 행정처분을 기준으로 분류하여 장관과 도지사 허가어업으로 분류함으로 인해 혼선방지 가능하다고 위원회에서 논의가 됨
- 제3차 어업제도개혁위원회(2011. 12. 21)에서 논의는 다음과 같음
- “조업완충수역(안) 설정을 통한 운영”에 대해서 논의가 이루어졌으며, 주요내용으로는 근해어업의 경우 농림수산식품부 장관의 허가를 시도지사로 위임하였으므로 이를 장관허가어업으로 하고 연안어업의 경우 시도지사가 시·군·구청장에게 행정처분을 위임하였으므로 이를 시·도지사 허가어업으로 재분류하는 방안에 대해서 논의가 이루어졌음

가. 조업완충수역(안) 설정을 통한 운영

1) 주요내용

- 근해어업의 경우 농림수산식품부 장관의 허가를 시도지사로 위임하였으므로 이를 장관허가어업으로 하고 연안어업의 경우 시도지사가 시·군·구청장에게 행정처분을 위임하였으므로 이를 시·도지사 허가어업으로 재분류하는 방안
- 장관허가어업과 시·도지사 허가어업에 있어 행정관할구역과 차별화하여 신규로 '조업관할구역(가칭)'을 수산업법에서 지정하고 어업간 '조업완충수역(가칭)'의 설정하는 방안
 - 행정관할구역의 설정은 행정안전부에서 담당을 하고 있으므로 '조업관할구역'이라는 새로운 개념을 법적으로 정의 필요
 - '조업완충수역(가칭)'에서의 조업은 조정은(입어척수, 생산량 등) '조업관할구역' 관리권자 및 어업인단체 등의 협의를 통하여 규칙 및 조례로 정할 수 있도록 함. 필요시 조정위원회 설정 가능

2) 장단점 분석

- 장점으로는 첫째, 현행법상 톤수로만 근해어업과 연안어업을 분류하고 있음으로 인해 많은 혼란이 야기되고 있으므로 행정처분을 기준으로 분류하여 장관과 도지사 허가어업으로 분류함으로 인해 혼선을 감소할 수 있음
- 둘째, 조업관할구역을 법·제도적으로 포함과 더불어 허가어업간 조업구역분쟁이 발생하고 있는 주요지역에 대하여 '조업완충수역(가칭)'을 설정하여 현재 조업구역분쟁의 감소가 가능함
- 단점으로는 첫째, '조업관할구역(가칭)'의 법제화를 위한 행정비용이 발생할 수 있음. 둘째, '조업완충수역(가칭)'을 설정하는데 있어서 기존의 마련 및 지도·단속을 위한 노력량이 증가함

- ‘조업완충수역(가칭)’의 적정 설정을 위하여 좌표를 기준으로 하는 방법과 해구를 기준으로 하는 방법으로 구분할 수 있으며, 좌표기준이 객관성·효율성 측면에서 타당할 것으로 판단됨

<일본의 사례>

◇ 지사허가어업 (지방자치단체장)

① 법정지사허가어업 : 어선마다에 지사의 허가를 받아야 함.
 총허가 척수, 톤수, 마력수의 한도는 농림수산대신이 정함.
 - 중형선망 (15~40T), 소형기선저인망 (15톤 미만), 세토내해기선저인망 (5톤 이상), 소형 연어·송어 유망 (30톤 미만)

② 어업조정규칙에 의한 지사허가어업
 - 소형선망, 기선선인망, 오지망, 저인망(무동력선), 자망, 잠수기, 사이라즈케, 선인망, 고정식자망, 지인망, 문어단지 등등

◇ 지정어업 (장관허가어업)

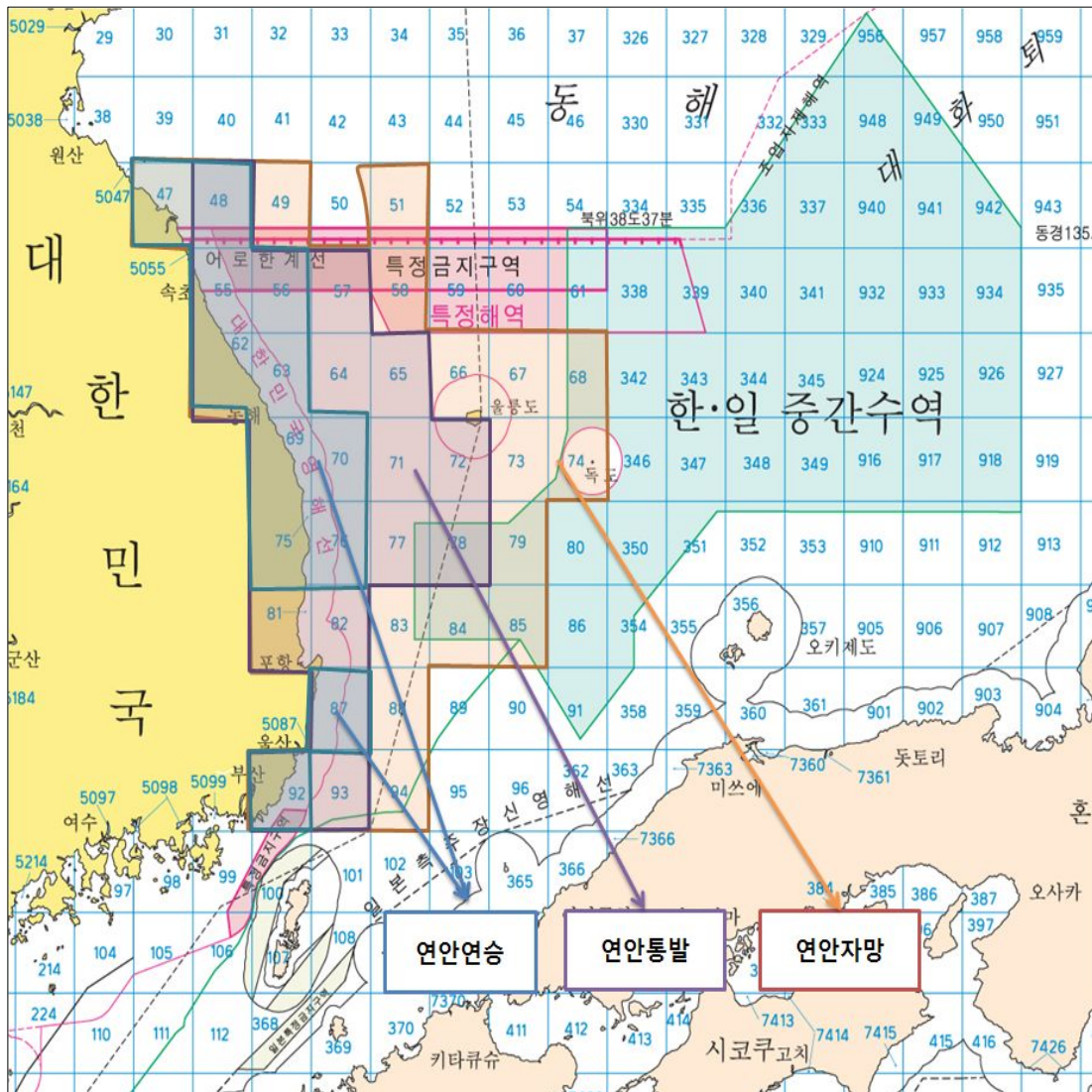
① 지정어업 : 政令에서 정한 어업을 영위하고자 하는 자는 어선마다 주무대신의 허가를 받아야 한다. 이 政令은 수산동식물의 번식보호 또는 어업조정을 위해 제한조치를 강구할 필요가 있고, 또한 정부간 협정이나 어장의 위치등의 관계상 당해조치를 통일해서 강구함이 적당하다고 인정되는 어업에 대해서 정함
 - 중형저인망, 이서저인망, 원양저인망, 모선식저인망, 북양 연승·자망, 대중형선망, 대형포경, 소형포경, 모선식포경, 원양 가다랑어·참치, 근해 가다랑어·참치, 모선식 가다랑어·참치, 중형 연어·송어, 모선식 연어·송어, 모선식 게, 백조조개 채취

<표 5-2> ‘조업완충수역(가칭)’ 설정 방법의 특징

	위경도 좌표 기준	해구 기준
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 위경도 좌표를 기준으로 ‘조업완충수역(가칭)’ 명확성 확보 - 가시적인 기준을 잡기 힘든 수면의 측면을 고려할 때 객관성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> - 어업인이 조업시 해구에 대한 개념 및 인식이 편리
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 조업시 어업인의 위경도 좌표에 대한 인식이 부족 - 지도·단속 노력량 증가(좌표확인 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 해구의 경우 법·제도적 정의가 명확하지 않아 법상 포함이 필요 - 현행 사용 해구단위의 해역이 넓어 분쟁감소를 위한 기준설정이 어려워 세분화가 필요

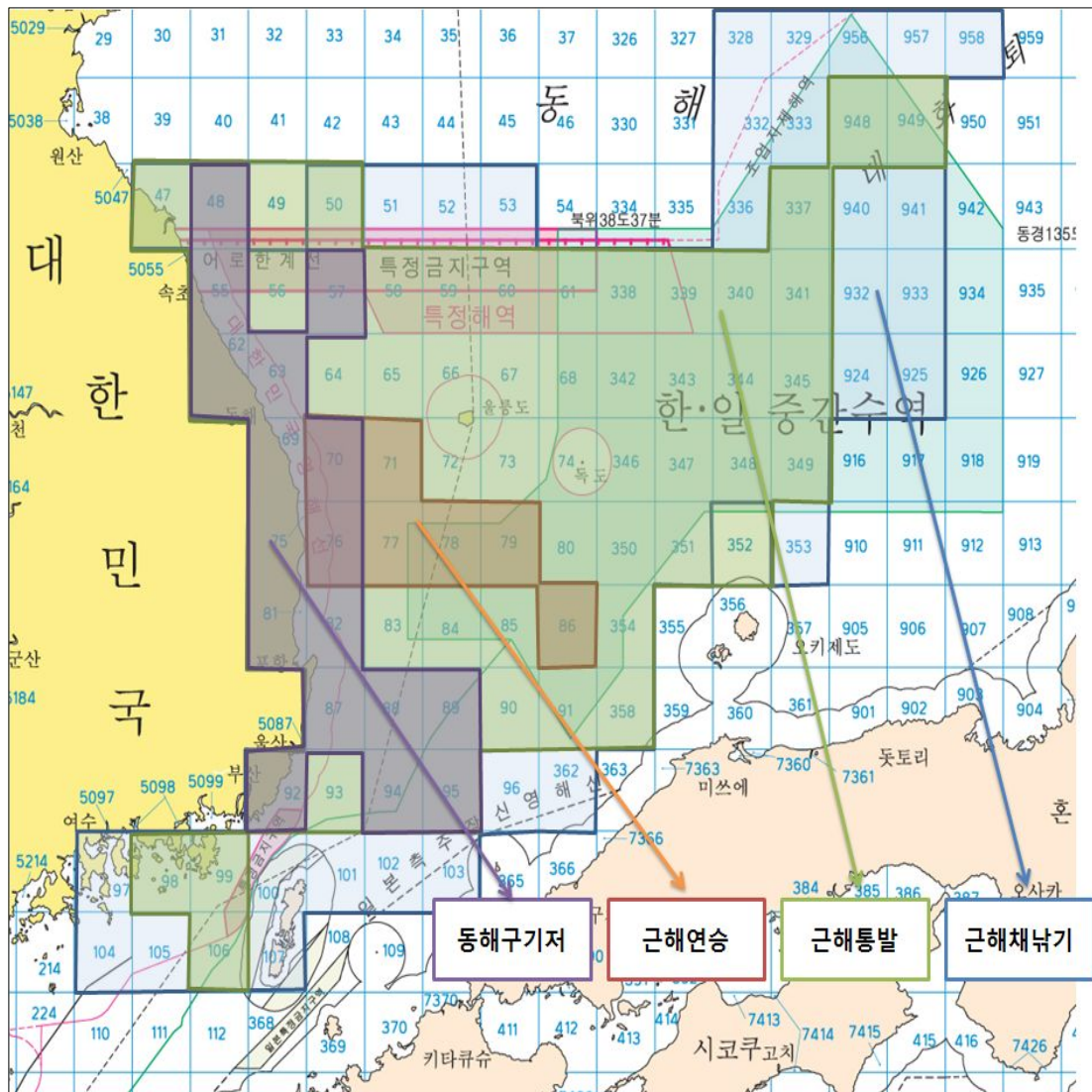
□ 해구 기준 조업완충수역 설정

- 동해안의 현재 주요 연·근해어업의 조업구역을 해구별로 살펴보면 아래 그림과 같음
- 연안어업은 연안자망이 조업구역이 가장 넓으며, 연안통발, 연안연승 순으로 조사됨. 대부분의 연안어업이 조업구역은 12해리 이원을 포함
 - 연안연승의 조업해구인 47, 48, 55, 56, 62, 63, 69, 70, 75, 76, 87, 92해구는 대부분의 연안어업 조업해구에 포함됨



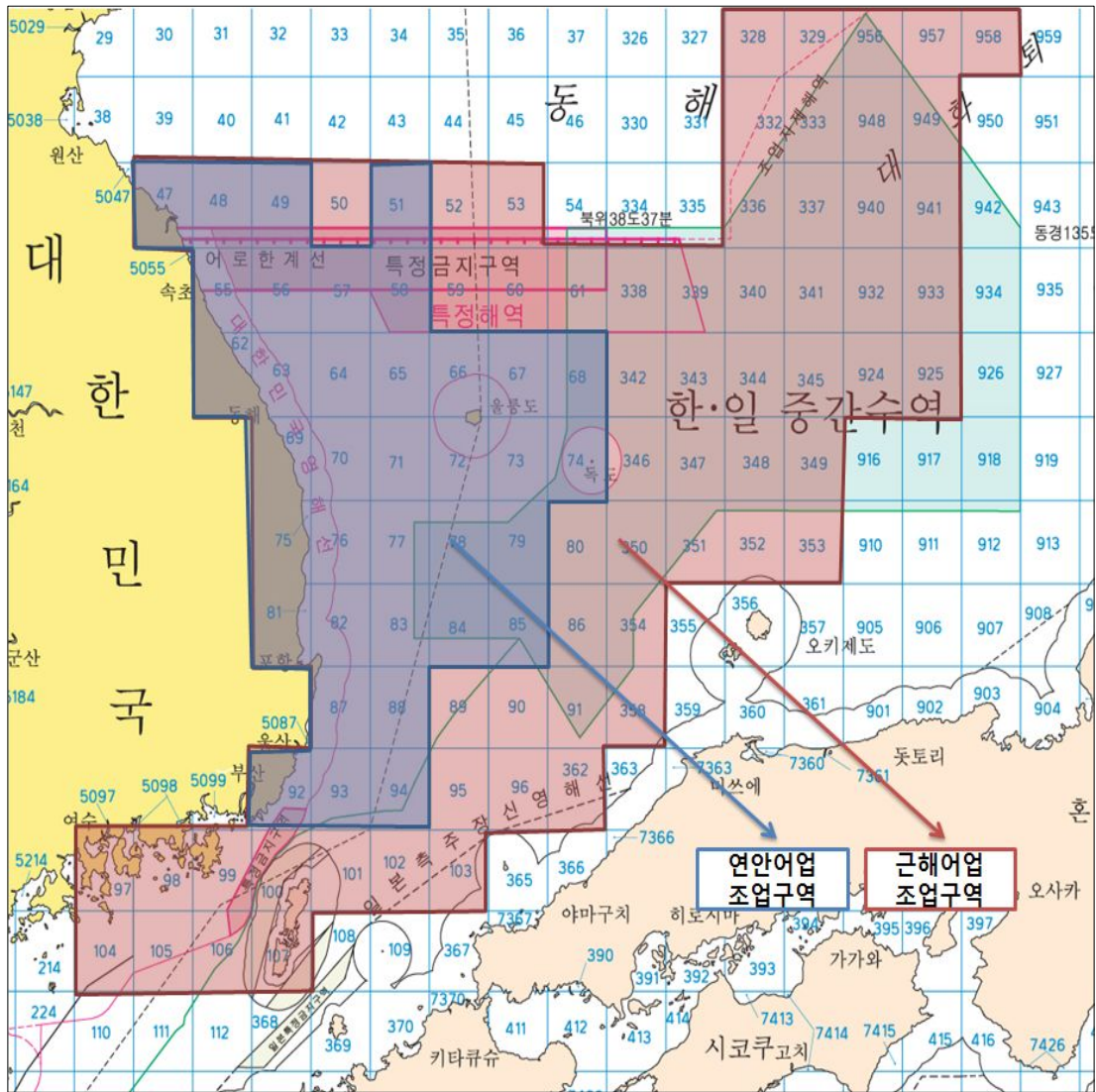
<그림 5-1> 동해안 연안어업 조업해구

- 근해어업은 조업해구를 살펴보면 근해채낚기가 가장 조업구역이 넓으며, 근해통발, 동해구기저, 근해연승 순으로 조사됨
- 특히, 근해채낚기와 근해통발은 조업구역이 광범위하며, 우리나라 영해부터 한·일 중간수역까지 조업을 하고 있음



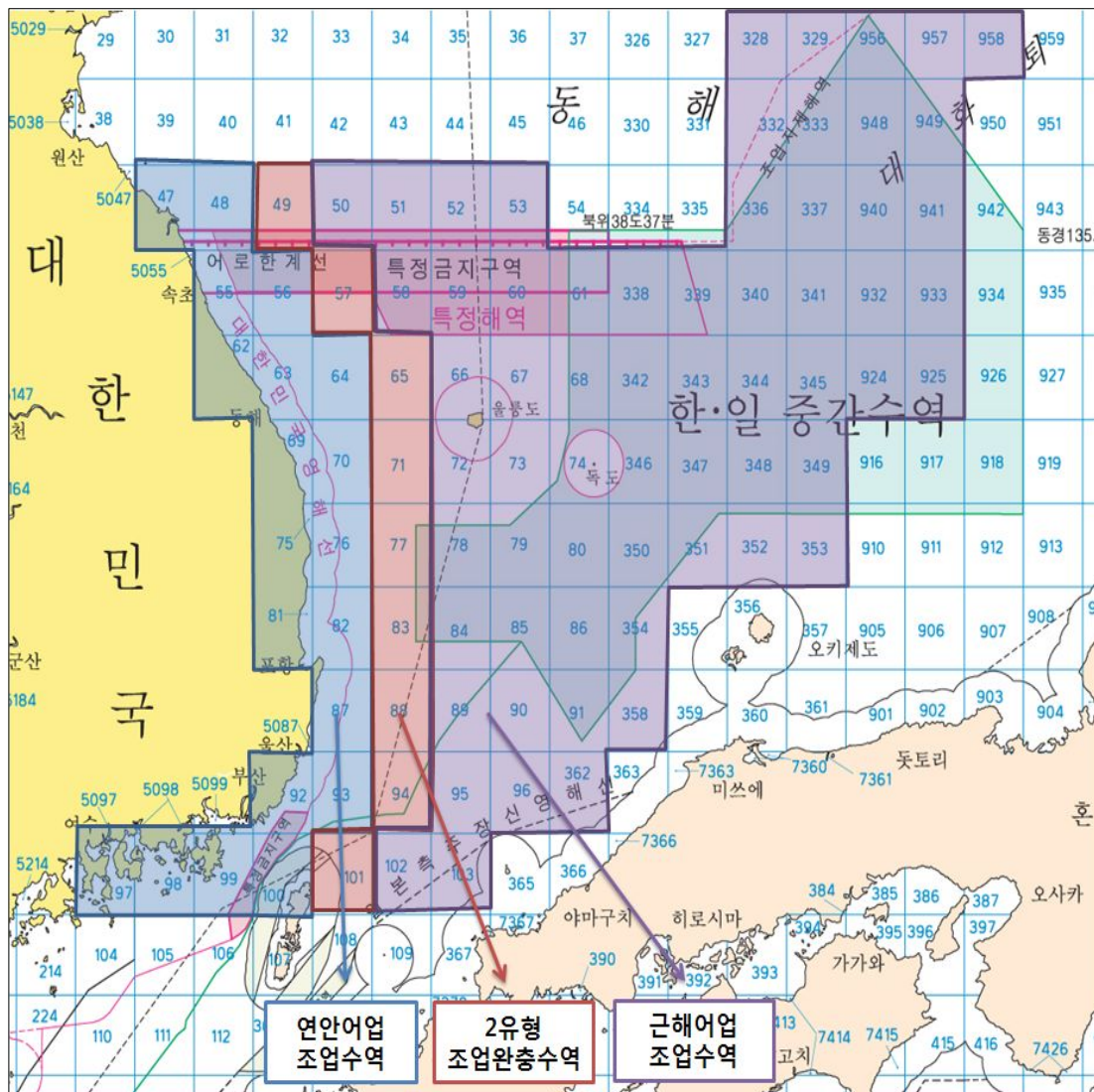
<그림 5-2> 동해안 근해어업 조업해구

- 동해안의 근해어업의 조업해구는 연안어업 조업해구를 포함하고 있음. 어구 강도가 높은 근해어업과 연안어업 조업구역에 대한 구분이 필요



<그림 5-3> 동해안 연근해어업 조업해구

- 해구를 기준으로 연안어업 조업수역, 2유형조업완충수역, 근해어업조업수역으로 구분
 - 연안어업 조업수역 : 47, 48, 55, 56, 62, 63, 64, 69, 70, 75, 76, 81, 82, 87, 92, 93, 100 등
 - 조업완충수역 : 49, 57, 65, 71, 77, 83, 88, 94, 101
 - 근해어업 조업수역 : 조업완충수역 이원



주) 2유형 조업완충수역은 시도지사 허가어업(연안어업)과 장관 허가어업 간의 분쟁감소 목적

<그림 5-4> 동해안 조업해구 구분

□ 위경도 좌표 및 거리기준

- 위경도 좌표 및 거리기준 조업해역의 구분은 우선 우리나라 영해 경계인 12해리를 기준으로 조업완충수역을 설정
- 1유형 조업완충수역은 시도지사 허가어업(연안어업) 간의 분쟁감소 목적으로 설정
 - 시·도 경계를 기점으로 각 3해리기준으로 시도지사 허가어업(연안어업)이 조업가능한 24해리 이내에 설치
 - 24해리×6해리 = 49390ha
- 2유형 조업완충수역은 시도지사 허가어업(연안어업)과 장관 허가어업 간의 분쟁감소 목적으로 설정
 - 연안어업 조업수역 : 우리나라 영해(12해리 이내), 근해어업 조업금지
 - 조업완충수역(2유형) : 12해리~24해리, 연근해어업 조업가능
 - 근해어업 조업수역 : 24해리 이원, 연안어업 조업금지

<표 5-3> 연근해어업의 거리기준 조업완충 수역 설정 예시

구분	A	B	C
유형	1유형 조업완충수역		2유형 조업완충수역
면적	49,390ha (위경도 좌표 기준)	49,390ha (위경도 좌표 기준)	12해리~24해리
비고	강원도와 경상북도 시도지사 허가어업(연안어업) 완충조업지역	경상북도와 울산광역시 시도지사 허가어업(연안어업) 완충조업지역	시도지사 허가어업(연안어업)과 장관 허가어업 조업완충
조업척수	858척 조업*	632척 조업	6,261척 조업**

주) * : 조업척수의 추정 : {강원도 시도지사 허가어업(3565척) + 경상북도 시도지사 허가어업(5011척)}×10% =858척(각도별 429척 조업가능)

** : 조업척수의 추정 : {강원도, 경상북도, 울산, 부산 장관허가어업(1250척 + 경상북도 시도지사 허가어업(5011척)}



주 1) 1유형은 시도지사 허가어업(연안어업) 간의 분쟁감소 목적

주 2) 2유형은 시도지사 허가어업(연안어업)과 장관 허가어업 간의 분쟁감소 목적

<표 5-4> 연근해어업의 업종별 조업 해역 및 어종

해역	어업별	주요불법어업 형태	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
서해	연안조망	금지기간 채포물, 어구위반					충남, 전북 (꽃새우)							
	기선현망	채포물 위반 어구위반	충남, 전북 (키조개, 고등)								충남, 전북 (키조개, 고등)			
	잠수기	무허가					고군산도, 삼시도, 천수만, 연도, 보령 (키조개, 새조개, 개조개)							
	안강망	어구위반					안마도, 외연도 (가자미, 주꾸미, 이귀)				안마도, 외연도 (병어, 새우, 멸치)			
	양조망(선망)	무허가, 조업구역 어구위반					위도, 안면도 (멸치)				시화호, 새만금 (전어)			
	대형트롤	금지구역					어청도서방 (오징어)							
	대형기저	금지구역	특정해역 (가자미, 가오리)								특정해역 (가자미, 가오리)			
	자망	삼중자망 어장이탈					소흑산, 연평 (조기, 병어, 꽃게)		소흑산 (조기, 민어)		연평, 특정해역 (꽃게)			
	대형트롤	공조조업									(오징어)			
	채낚기	공조조업 광력초과									(오징어)			
남해	연안통발	그물코 위반 칼때기 규격 위반	인천, 경기 (노래미, 조피볼락, 고등, 봉장어)				인천, 경기 (봉장어, 노래미, 조피볼락, 고등) 충청, 전북 (민꽃게, 봉장어, 노래미, 조피볼락, 고등, 문어)							
	대형기저	조업구역 그물코위반 이중망사용	전남, 경남 (멸치)								거문도, 제주도 (갈치, 가자미)			
	중형기저	어구위반 (전개판사용)	제주근해 (가자미, 서대, 가오리)											
	새우조망	조업구역 채포물위반	전남, 경남 (새우류)								전남, 경남 (새우류)			
	기선권현망	조업구역 어구위반	전남, 경남 (멸치)								전남, 경남 (멸치)			
	정치성구획 (호망, 각망)	무허가 초과설치	전남연안 (송어, 넙치, 갈치, 볼락)											
	양조망(선망)	무허가 어구위반									진해만 (전어)			
	연안통발	그물코 위반 칼때기 규격 위반	전남 (낙지)								전남 (낙지)			
			전남 (민꽃게)											

3) 문제점 해결방안

- 재분류방법 문제 : 근해어업→장관허가어업, 연안어업→시·도지사 허가어업으로 재분류하는 경우 현행 제도하에서 바로 분류가 가능함으로 큰 혼선이 없을 것으로 사료됨
 - 그러나, 톤수를 기준으로 연안 및 근해어업의 분류에 익숙해져 있으므로 충분한 홍보기간을 통해 문제를 해결하고 관련 법제도 정비도 병행할 필요가 있음
- ‘조업완충수역(가칭)’ 설정 문제 : ‘조업완충수역(가칭)’에서 조업어선 생산량 등의 결정을 위해서 어업인, 어업단체, 관련 공무원 등을 포함하는 위원회를 구성하여 조정이 가능함

4) 제도개선 추진방식

- 제도개선의 추진은 크게 3단계로 구분하여 진행이 가능함 첫째, 1단계는 의견수렴 및 기반구축 단계로 어업인 등 이해당사자 및 관계자와의 공청회를 개최 및 의견수렴을 통한 제도개선 방안 추진
 - 조업완충수역 조정을 위한 위원회 구성 방법 및 매뉴얼 작성
- 둘째, 2단계는 법·제도 개선 단계로 수산업법 등 관계법령 정비(재분류 방법, 조업관할구역, 조업완충수역 등) 및 주요 분쟁구역을 대상으로 시범적 조업완충수역 설정
 - 현행법제도상 연안 및 근해어업으로 분류된 법제도를 정비하여 장관 및 지방자치단체장의 어업으로 분류 추진
- 셋째, 3단계는 홍보 및 확대 단계로 주요 분쟁구역을 대상으로 시범적 조업완충수역의 성과를 검토하고 전국적 조업완충수역 설정 확대
 - 재분류 기준 및 조업완충수역에 대한 충분한 홍보추진

□ 단계별 추진 방법

1단계	의견수렴 및 기반구축 단계
	- 관련 공무원 및 단체, 어업인 등의 의견 수렴(재분류 방법, 조업관할구역, 조업완충수역 등) - 각 항목의 법적 포함을 위한 기반구축 - 조업완충수역 조정을 위한 위원회 구성 방법 및 매뉴얼 작성
↓	
2단계	법·제도 개선 단계
	- 수산업법 등 관계법령 정비(재분류 방법, 조업관할구역, 조업완충수역 등) - 주요 분쟁구역을 대상으로 시범적 조업완충수역 설정
↓	
3단계	홍보 및 확대 단계
	- 재분류 기준 및 조업완충수역에 대한 충분한 홍보추진 - 전국적 조업완충수역 설정 확대

5) 기대효과

- 장관 및 지방자치단체장으로 연안어업과 근해어업을 분류할 경우 행정처분에 따른 기준으로 분류함으로써 혼선 방지 가능
- 현행 톤수를 기준으로 분류되고 있는 근해어업과 연안어업의 구분이 명확히 정리됨으로 인해 관련 공무원 및 어업인, 기타 유관기관들에게 명확한 기준 제공 가능
 - 톤수기준의 분류도 명확하지만 조업지역의 중복 등 문제가 발생함
- 조업완충수역 설정을 통하여 어업간·지역간 분쟁의 경감 가능 및 이에 대한 행정비용 축소 가능

나. 업종별 조업구역별 기준으로 재분류 방안

1) 주요 내용

- 현행 수산자원관리법 제7조에는 선박의 대소 및 어업방법에 따라 12해리 이원에 금지구역이 설정되어 있음
- 현행 어업별 금지구역선이 연안 수산자원의 관리와 연안어업간의 갈등 해소를 위한 기준선으로서의 역할을 수행하고 있음
- 톤수의 하한과 상한만을 구분함으로써 발생하는 조업구역의 문제를 어구·어법에 의해 연근해어업을 분류함으로써 자원관리 및 어업관리의 실효성 제고
 - 조업구역과 기본적으로 연근해어선의 공유의 비극을 해결하기 위해서는 바람직한 제도로 보이나 현재시점에서는 여러 가지 문제가 있으므로 인하여 중장기적으로 검토 필요
- 홍게통발, 자망, 통발 등의 경우는 회유 및 정착성 어종을 어획하는 어구어법으로 수십년동안 해당지역의 어업인들이 어장을 선점하고 있는 실정으므로 어정의 풍토(단위 면적당 생산량 균등문제)등을 고려한 시범사업을 추진할 필요가 있음
- 분류방법은 근해어업과 그 외 어선으로 분류를 실시함. 첫째 근해어업의 분류는 다음과 같음
 - 근해어업은 외끝이대형저인망어업, 쌍끝이대형저인망어업, 동해구외끝이중형저인망어업, 서남해구외끝이중형저인망어업, 서남해구쌍끝이중형저인망어업, 대형트롤어업, 동해구중형트롤어업 및 대형선망어업, 소형선망어업 등 구분
 - 근해채낚기어업, 근해자망어업, 근해안강망어업, 근해봉수망어업, 근해자리돔들망어업, 근해장어통발어업, 근해문어단지어업, 근해통발어업, 근해연승어업, 근해형망어업, 잠수기어업

<표 5-5> 근해어업 업종별 및 어선규모에 따른 분류방법(안) (1)

어업의 종류	어선의 규모(톤)
외끝이대형저인망어업	60~140
쌍끝이대형저인망어업	60~140
동해구외끝이중형저인망어업	20~60
서남해구외끝이중형저인망어업	20~60
서남해구쌍끝이중형저인망어업	20~60
대형트롤어업	60~140
동해구중형트롤어업	20~60
대형선망어업	50~140
소형선망어업	8~30

- 기타 업종은 선박톤수와 대상 자원이 계절성을 갖기 때문에, 근해어업을 원칙으로 하되, 어업자의 희망에 따라 연안어업으로 이동 가능

<표 5-6> 근해어업 업종별 및 어선규모에 따른 분류방법(안) (2)

어업의 종류	어선의 규모(톤)
근해채낚기어업	8~90
근해자망어업	8~90
근해안강망어업	8~90
근해봉수망어업	8~90
근해자리돔들망어업	8~90
근해장어통발어업	8~90
근해문어단지어업	8~90
근해통발어업	8~90
근해연승어업	8~90
근해형망어업	20이상
잠수기어업	8미만

<표 5-7> 근해어업 업종별 및 어선규모에 따른 분류방법(안) (3)

어업의 종류	어선의 규모(톤)
기선권현망어업	40미만

2) 장단점 분석

- 업종별 조업구역별 기준으로 재분류 방안은 현행 어업별 조업구역과 금지구역에 근거함으로써 새로운 제도 도입에 따른 혼란 최소화할 수 있으며, 동일한 조업방법이면서 어선의 크기로 연안어업과 근해어업을 구분하지만, 사실상 조업구역이 동일한 경우가 많아 연안어업과 근해어업의 구분의 실익이 없다는 비판을 해소가 가능함
 - 연안어업에 있어서 자원관리 정책의 합리화 도모
- 그러나 연안어장에 일정 규모 이상의 톤수를 가진 어업이 넓은 어장을 이용함으로써 어업간에 조업어장을 둘러싼 갈등이 고조될 수 있으며, 근해어업에 종사하는 어선이 연안어업에 맞도록 조정하기 위한 비용 수반하는 단점이 있음

<표 5-8> 업종별 조업구역별 기준으로 재분류 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 현행 어업별 조업구역과 금지구역에 근거함으로써 새로운 제도 도입에 따른 혼란 최소화 - 동일한 조업방법이면서 어선의 크기로 연안어업과 근해어업을 구분하지만, 사실상 조업구역이 동일한 경우가 많아 연안어업과 근해어업의 구분의 실익이 없다는 비판을 해소 - 연안어업 및 자원관리 정책의 합리화 도모 	<ul style="list-style-type: none"> - 좁은 연안어장에 어선의 집중화로 인한 자원관리 부실 - 연안어장에 일정 규모 이상의 톤수를 가진 어업이 넓은 어장을 이용함으로써 어업간에 조업어장을 둘러싼 갈등이 고조될 수 있음 - 근해어업에 종사하는 어선이 연안어업에 맞도록 조정하기 위한 비용 수반

3) 문제점 해결방안

- 근해어선들이 연안어장으로 조업이 증가하여 갈등이 야기될수 있으므로 수산조정위원회를 통해 갈등 해소 추진이 필요함
 - 수산조정위원회에서는 전문가 툴을 이용하여 각 조업분쟁에 대한 해결을 목적으로 운영

- 근해어선들을 연안어업에 맞도록 조정하기 위한 비용의 경우는 1차적으로 정부차원에서 관련예산을 확보하여 개선방안 마련에 따른 비용을 충당하고, 2차적으로는 어업인 단체를 통하여 문제 해결 추진

4) 제도개선 추진방식

- 제도개선 추진은 우선 1단계에 의견수렴 및 연구의 추진이 필요함
 - 연근해어업의 재분류에 대한 공무원, 단체, 어업인 등의 의견을 충분히 수렴하여 제도 개선 추진
 - 본 사안은 운영에 있어서 어업인간의 문제뿐만 아니라 지자체 및 어업인 단체에 과급력이 크므로 의견수렴과정이 없을 경우 민원발생 우려가 높음
- 2단계에서는 우선 연근해어업 전체에 대한 적용을 하기 이전에 시범사업 실시를 통한 장단점 분석 및 보완을 하여 수산업법 등 관계법령 정비

□ 단계별 추진 방법

1단계	- 공무원, 단체, 어업인 등의 이해당사자 의견수렴 및 수요조사 - 전문연구기관을 통한 연구추진
↓	
2단계	- 시범사업 실시를 통한 장단점 분석 및 보완 - 수산업법 등 관계법령 정비

5) 기대효과

- 업종별 조업구역별 기준으로 재분류시 기대되는 효과는 첫째, 조업구역을 기준으로 재분류 하여 연근해 어선 경쟁력 강화
 - 영세 연안어업의 보호뿐만 아니라 근해어업에 있어서도 기업형어업과 소규모 상업협어업의 구분이 가능해지고 경쟁적 조업을 방지할 수 있음
- 조업구역을 기준으로 재분류하여 근해어업과 연안어업의 구분이 명확히 정리됨

- 으로 인해 관련 공무원 및 어업인, 기타 유관기관들에게 명확한 기준 제공 가능
- 분쟁감소로 인한 민원감소는 어업인에게는 조업활동에 대한 시간적 기회편익을 증대시킬 수 있으며, 정부 및 지자체 입장에서는 행정적 소요 시간 및 비용이 감소되는 효과를 가지고 올 수 있음
 - 향후 연근해어업에 대한 정책사업의 개발 및 감척사업 등 구조조정 사업을 실시하는데 있어서도 명확한 기준을 마련하여 효율적 추진이 가능 할 것으로 판단됨

다. 기타개선 의견

- 기타 연근해어업의 재분류 방안은 제도개선을 위한 논의과정에서 제안된 내용 중 단기적 적용가능성의 미흡, 현실성의 부족 등으로 심화논의에 포함되지 못한 개선안을 정리·검토하였음

1) 톤수를 기준으로 재분류 방안 (20톤 미만, 20톤~50톤, 50톤 이상)

- 연근해 어선의 규모를 기준으로 재분류를 하는 방법으로 대형(50톤 이상), 중형(20톤~50톤), 소형(20톤 미만)으로 분류
- 단점으로는 연안어업은 전부 소형어업에 포함됨. 연안어업 8종을 1종으로 통합할 경우 하나의 단일 자원을 두고 경쟁 조업에 의한 남획으로 인해 자원관리가 곤란하며, 어업질서의 혼란이 예상되고,
 - 어종별 조업시기 때마다 단일종의 어획량이 증가되어 가격 하락으로 인해 경영수지가 도리어 악화될 우려도 있음
- 업종분류를 하는 경우 대형통발/소형통발, 대형자망/소형자망, 대형 오징어채낚기/소형 오징어채낚기 등으로 구분할 경우에는 업종의 분류가 더욱 세분화 될 것으로 판단

<표 5-9> 연근해어업을 톤수 기준으로 재분류 방안

대형 (50톤 이상)	중형 (20톤~50톤)	소형 (20톤 미만)
외끝이대형저인망어업		
쌍끝이대형저인망어업		
동해구외끝이중형저인망어업	동해구외끝이중형저인망어업	
서남해구외끝이중형저인망어업	서남해구외끝이중형저인망어업	
서남해구쌍끝이중형저인망어업	서남해구쌍끝이중형저인망어업	
대형트롤어업		
동해구중형트롤어업	동해구중형트롤어업	
대형선망어업		
	소형선망어업	소형선망어업
근해채낚기어업	근해채낚기어업	근해채낚기어업
근해자망어업	근해자망어업	근해자망어업
근해안강망어업	근해안강망어업	근해안강망어업
근해봉수망어업	근해봉수망어업	근해봉수망어업
근해자리돔들망어업	근해자리돔들망어업	근해자리돔들망어업
근해장어통발어업	근해장어통발어업	근해장어통발어업
근해문어단지어업	근해문어단지어업	근해문어단지어업
근해통발어업	근해통발어업	근해통발어업
		근해형망어업
	기선권현망어업	기선권현망어업
		잠수기어업
		연안개량안강망어업
		연안선망어업
		연안통발어업
		연안조망어업
		연안선인망어업
		연안자망어업
		연안들망어업
		연안복합어업
		건간망어업, 건망어업, 들망어업, 선인망어업, 승망류어업, 안강망어업, 장망류어업, 지인망어업, 해선망어업

2) 조업방법을 기준으로 재분류 방안

- 동일한 조업방법이면서 어선의 크기로 연안어업과 근해어업을 구분하지만, 사실상 조업구역이 동일한 경우가 많음. 조업방법으로 구분하여 재분류
 - 현행 수산자원관리법에는 끌어구의 대부분이 12해리 이원에 금지구역이 설정되어 있음

<표 5-10> 연근해어업을 조업방법에 따른 재분류(안)

조업방법	어업 분류
끌어류 어업	외끌이대형저인망어업, 쌍끌이대형저인망어업, 동해구외끌이중형저인망어업, 서남해구외끌이중형저인망어업, 서남해구쌍끌이중형저인망어업, 대형트롤어업, 동해구중형트롤어업, 기선권현망 어업
선망류 어업	대형선망어업, 소형선망어업, 연안선망어업
자망류 어업	근해자망어업, 연안자망어업
통발류 어업	근해장어통발어업, 근해문어단지어업, 근해통발어업, 연안통발어업, 연안복합
낚기류 어업	근해연승어업, 근해채낚기어업, 연안복합
안강망 어업	근해안강망어업, 연안개량안강망어업
붕수망 어업	근해붕수망어업
들망 어업	근해자리돔들망어업, 연안들망어업
잠수기 어업	잠수기어업
형망 어업	근해형망어업
선인망어업	연안선인망어업

3) 어업허가 시스템 변경에 의한 연근해어업의 구분

- 현행 어업허가제도는 근해어업을 하고자 하는 자는 근해어업의 허가만을 신청하도록 하고 있고, 근해어업의 허가를 받은 선박이 연안수역에서 조업하는 경우가 많음
- 연안수역은 시·도지사가 관리하도록 되어 있고, 수산자원관리법에서 시·도

지사로 하여금 수산자원 관리 책임을 부여하고 있음. 시·도지사가 관리한 수산자원을 관내 어업인이 이용하는 것이 아니라, 타시·도 어선이 이용함으로써 지자체 예산 집행 대상의 착오에 대한 비판이 있음

○ 수산업법에는 두 개 이상의 어업허가를 받을 수 있도록 하고 있음

○ 분류방법

- 어업허가 시스템 변경에 의한 연근해어업의 구분은 끝어구를 제외한 모든 어업을 연안어업과 근해어업으로 구분하지 않고 대상자원과 조업구역을 기준으로 어업의 허가를 받도록 하는 것임
- 근해어업의 허가를 받은 어선이 12해리 이내의 연안수역에서 조업하고자 할 경우에는 그 연안수역을 관할하는 시·도지사에게 연안어업의 허가를 받도록 함
- 예를 들어, 근해통발어선이 근해수역에서 조업하다가 연안수역에 조업하고자 할 경우에는 연안수역을 관할하는 시·도지사에게 조업기간을 정한 연안어업의 허가(한시어업 허가)를 신청하여 받도록 함
- 반대로, 연안어업자가 12해리 이원의 근해어업을 하고자 할 경우에는 시기와 기간 및 조업구역을 정하여 근해어업의 허가(한시어업허가)를 받도록 함

<표 5-11> 어업허가 시스템 변경에 의한 연근해어업의 장단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체장의 어업 및 자원관리의 책임 범위를 명확히 함으로써 어업 및 자원관리의 내실화 및 분권화 도모 - 실질적인 어업관리를 도모 - 시·도지사는 자원상황이나 어업자의 수 등 어업 여건에 따라 허가의 여부를 결정할 뿐만 아니라, 허가의 행정행위에 따른 수수료 등 세수를 확보할 수 있는 장점이 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 한시어업 허가의 여부를 시·도지사가 판단하게 하기 위해서는 지자체별로 연안수산자원에 대한 정확한 평가 시스템과 자원 상황을 파악하고 있어야 하기 때문에 이와 관련한 조직의 정비가 수반

4) 현행 금지구역에 따른 근해어업 분류(수산자원관리법 제7조)

- 현행 수산자원관리법 제7조에는 선박의 대소 및 어업방법에 따라 12해리 이원에 금지구역이 설정되어 있음
- 현행 어업별 금지구역선이 연안 수산자원의 관리와 연안어업간의 갈등 해소를 위한 기준선으로서의 역할을 수행하고 있음

<표 5-12> 현행 금지구역에 따른 근해어업 분류(안)

어업의 종류	어선의 규모(톤)	조업구역	금지구역
외끌이대형저인망어업	60~140	생략	대략 12해리 이원
쌍끌이대형저인망어업	60~140	생략	
동해구외끌이중형저인망어업	20~60	생략	
서남해구외끌이중형저인망어업	20~60	생략	
서남해구쌍끌이중형저인망어업	20~60	생략	
대형트롤어업	60~140	전국 근해	
동해구중형트롤어업	20~60	생략	연안과 근해
대형선망어업	50~140	전국 근해	
근해봉수망어업	8~90	전국 근해	
근해채낚기어업	8~90	전국 근해	

<표 5-13> 어업자의 희망에 따라 분류 가능 업종(안)

어업의 종류	어선의 규모(톤)	조업구역
소형선망어업	8~30	전국 근해
근해자망어업	8~90	전국 근해
근해안강망어업	8~90	전국 근해
근해자리돔들망어업	8~90	제주도 연해
근해통발어업	8~90	전국 근해
근해연승어업	8~90	전국 근해
근해형망어업	20이상	

<표 5-14> 근해어업 중 연안어업으로 변경(안)

어업의 종류	어선의 규모(톤)	조업구역
기선권현망어업	40미만	생략
잠수기어업	8미만	생략

- 장점으로는, 톤수의 하한과 상한만을 구분함으로써 발생하는 조업구역의 문제를 어구·어법에 의해 연근해어업을 분류함으로써 자원관리 및 어업관리의 실효성을 제고할 수 있음
 - 현행 어업별 조업구역과 금지구역에 근거함으로써 새로운 연근해 어장의 구분과 연근해 어선의 구분에 따른 혼란을 최소화할 수 있음

- 단점으로는, 계절적으로 이동하는 회유성 어종을 대상으로 하는 어업의 경우에는 어장이 심히 축소되는 문제가 발생함
 - 특정어업의 경우에는 조업의 형태 특성상 대형의 어선이어야 하나, 조업은 연안어장에서만 이루어지는 경우에 발생하는 문제를 해결하기 곤란함

5) 어장관리권자를 중심으로 한 구분

- 이는 어업관리보다는 자원관리에 중점을 둔 구분으로서 현행 어업 근거지를 중심으로 한 구분 방법임
 - 경험적 내용을 바탕으로 한 구분방법으로 명확성 및 객관성에 있어서는 다소 미흡하나 어업인 내부적 제도개선에 따른 혼란은 저감이 가능함

- 근해어업이면서 12해리 연안수역에서 주로 조업하는 어선은 연안어업으로 전환하여 관할 시·도지사의 허가를 받도록 조정하는 방안

- 두 개 이상의 시·도 관할수역에서 조업하는 어선은 관할 두 시·도의 연안어업 허가를 받도록 함

6) 업종별 조업구역별 자원상태와 어업경영 상태를 고려한 정수 재조정

- 수산업법 제63조(허가정수 등의 결정)에서 어업허가의 정수를 정할 때에는 수산자원의 상태, 현재 그 어업을 경영하는 자의 수, 그 밖의 자연적·사회적 조건 등을 고려하여 정하도록 하고 있음

- 또한 수산자원관리법 제20조는 특정 수산자원이 현저하게 감소하여 번식·보호의 필요가 인정되면 「수산업법」 제63조에 따른 허가의 정수에도 불구하고 조업척수를 제한할 수 있도록 하고 있음
- 근해어업의 경우에는 업종별로 조업구역을 세분화시키고 연안어업은 지방자치단체의 경계와 외연적으로는 12해리 범위 내로 연안어장으로 함
 - 상기의 어장 구분에 따라 최소한 3년 이상 수산자원의 상황을 조사함은 물론, 어업자수와 어업경영 상태를 조사함
- 수산자원의 조사나 어업경영 실태 조사는 과학자나 전문가만 참여하는 것이 아니라, 어업자 대표나 단체가 공동으로 조사하게 하여 조사에 대한 신뢰도를 확보함
 - 그리고 연안어업과 근해어업이 지역 경제에 미치는 영향을 면밀히 검토한 후 어업허가 정수를 조정
- 장점으로는, 연근해어장의 구분보다는 어업별 조업구역 기준으로 허가되어 있는 상황에서 고려되어야 할 요소가 너무나 많고 복잡하게 얽혀있는 연안어장과 근해어장의 구분보다는 어업허가의 수를 조정함으로써 보다 합리적인 어업관리를 도모할 수 있음
 - 현행 수산업법과 수산자원관리법에서 관련 규정을 두고 있기 때문에 새로운 입법과정을 거치지 않고도 쉽게 제도 운용이 가능함
 - 자원상황에 맞는 어선수의 운용으로 효과적인 자원관리가 가능함
- 단점으로는, 어선수의 결정에 가장 큰 요소로 작용하는 자원상황을 정확하게 파악할 수 있는 시스템이 구축되어 있지 않기 때문에, 조사 결과에 대해 불신함으로써 제도시행에 따른 분쟁이 발생할 수 있음
 - 업종별 조업구역별 자원상태와 어업경영 상태를 고려한 허가정수의 재조정에는 연안어장과 근해어장의 구분과 관련한 본질적인 문제를 해결할 수 없음
 - 또한 연안어장과 근해어장의 구분은 자원관리의 책임(근해어장은 농림수산식품부장관, 연안어장은 지방자치단체장)을 명확히 하기 위함이나, 업종별 조업구역별 자원

상태와 어업경영 상태를 고려한 허가정수의 재조정은 자원관리 책임을 명확하게 정함에 있어서 부족함

7) 어선·어구·시설물을 임차한 경우, 어업허가를 배제방안

- 어업허가를 받은 자의 지위 승계(제44조) 관련 규정에서 어업허가를 받은 어선·어구 또는 시설물을 그 어업허가를 받은 자로부터 상속받거나 매입 또는 임차한 자(어업허가를 받은 자가 법인인 경우에는 합병·분할 후 존속하는 법인을 포함한다)는 그 어업허가를 받은 자의 지위를 승계하도록 인정하고 있음
- 어업허가 등의 유효기간(제46조) 규정 단서조항에서 어선을 임차하여 사용하는 등 농림수산식품부령으로 정하는 경우에는 그 유효기간을 단축할 수 있는 것으로 하고 있음
- 다만, 수산업법 제41조는 어업허가의 조건으로 어선·어구·시설물을 임차에 관한 사항을 정하지 않고 있으나, 제33조에서 어업권의 임대차를 금지하고 있으므로 어선어업의 기본이 되는 어선의 임차를 금지할 수 있음
- 어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제6조에서 연근해어업의 어업허가를 신청할 때 제출해야 하는 서류 중에서 “다른 사람의 어선을 임차한 경우에는 임차한 사실을 증명할 수 있는 서류(총톤수 20톤 이상인 어선의 경우에는 선박등기부 등본을 말한다)”를 삭제함
- 대신에, 어업허가를 신청하는 본인이 소유하는 것을 증명할 수 있는 서류로 대체함
- 장점으로, 어선법 제8조에서 어선을 건조하고자 하는 자가 특별자치도지사·시장·군수·구청장의 허가를 받을 뿐만 아니라, 특별자치도지사·시장·군수·구청장이 허가할 때에는 관할수면에서 종사하는 어선의 수와 어업여건 등을 감안하여 허가하는 본래의 취지에 부합되게 할 수 있음
- 어선을 임차해서 어업을 하게 할 경우, 어업허가가 없는 어선이 존재하게 되는데,

- 어선의 임차를 불허할 경우에는 어업허가가 없는 어선을 보유할 필요가 없게 됨으로써 어선수와 허가수를 통일할 수 있는 장점이 있음
- 그 뿐만 아니라, 어업허가가 없는 어선을 보유할 필요가 없기 때문에, 기존 어선의 매매가 활성화되고, 이로 인하여 선령이 많은 어선의 퇴출이 자연적으로 이루어지는 장점이 있음
- 단점으로는, 지금까지 어선의 임차를 허용함은 물론, 임차 선박에 대해서도 어업허가를 하고 있었기에 고령 어업자가 직접 어업에 종사하지 않고도 어선 임차에 의한 어가소득이 보장되었으나, 임차를 금지할 경우에는 이러한 수익이 원천적으로 차단됨
- 일부 연안지방의 경우, 매립과 간척, 환경피해 및 기타 개발행위로 인한 어업보상을 염두에 두고 실질적인 조업을 하지 않으면서 어선을 보유하는 경우가 많은데, 임차 선박의 허가를 금지할 경우, 새로운 어선 건조가 급격하게 이루어지고 이로 인한 어선수가 허가건수를 월등히 상회하는 문제가 발생될 수 있음
 - 어선·어구·시설물을 임차한 경우, 어업허가를 배제하는 이유나 그 목적이 어선수를 줄이고자 하는 것인지 아니면 실질적인 어선 소유자로 하여금 어업활동을 하도록 하자는 것인지 분명하지 않음

제2절 선복량제도의 개선

1. 목적 및 목표

가. 목적

- 선복량제도의 개선목적은 수산자원에 영향을 미치는 것은 어선보다는 어선의 마력수, 어구의 규모·사용량에 비례하므로 현행 연근해 어업별 상한톤수 제한이 어선원 수급, 안전성 미확보 등 어업발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있어 기후변화, 어업여건 등을 고려, 시대에 맞게 조정하는 것임
- 이와 더불어 적정 선복량 기준에 따른 어선원 복지향상(ILO/IMO 협약 시행에 대비)으로 연근해어업의 어업인구 이탈을 방지하고 지속가능한 어업활동을 위한 기반을 구축하는데 목적을 가짐

나. 목표

- 어업별 또는 전체어선에 대한 총 선복량을 정하고, 어업별로 총 선복량을 초과하지 않는 범위내에서 증톤 허용하는 기준을 마련하여 어업인간 형평성 마련 및 경쟁력있는 연근해어업 실현
- 수산자원 및 어업의 특성을 고려한 선복량제도의 도입을 통하여 해양환경 변화 및 대외적 환경변화에 대응
 - 어획강도가 낮은 업종(채낚기 등)은 선복량을 상향조정하고, 어획강도가 높은 인망류 업종은 제한할 필요가 있음

2. 현황

- 선복량제도의 설정목적은 어선규모의 증가에 따른 어획강도 증가를 억제하기 위하여 개별 어선에 대한 톤수(선복량)의 증대를 제한하기 위하여 실시되고 있음
- 설정근거는 수산업법 제41조제4항, 수산자원관리법 제21조, 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조 등에 근해어업, 연안 및 구획어업의 선복량을 규정하고 있음
 - 선복량 제한 예외 규정 역시 어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조에 근거함
- 선복량 제도의 설정의 연혁을 살펴보면 1986년 근해어업에 대한 선복량 제한 도입(잠수기어업 및 부속선은 제외)되었으며, 2005년 연안어업에 대한 선복량 제한 도입(3톤미만 어선 제외)되었음
 - 연근해 어업의 허가를 받은 어선을 대체 또는 건·개조시 허가 받은 톤수를 초과할 수 없으나, 동종어업의 다른 허가받은 어선을 폐선하는 경우는 예외
- 현행 근해어선은 8톤이상(상한선 140톤미만), 연안어선은 8톤이하, 구획어업은 5톤이하로 규정하고 있음
 - 어획강도가 높은 인망류어업중 4개어업은 기관마력을 제한하고 있고,
 - 2006년도에 안강망, 자망, 통발어업의 어구사용량 제도 도입, 2010년도에는 연근해 41개 어업에 대한 어구와 어법에 관한 기준이 마련되었음

<표 5-15> 연근해어선 선복량 설정 근거법 현황

구분	주요 내용
수산업법 제41조 (허가어업)	1. 어업의 종류별 어선의 톤수, 기관의 마력, 어업허가의 유예, 허가의 제한사유, 양륙항(揚陸港)의 지정, 조업해역의 구분 및 허가 어선의 대체 2. 연안어업과 구획어업에 대한 허가의 정수 및 그 어업에 사용하는 어선의 부속선 사용하는 어구의 종류
제75조 (어업구조조정 의 촉진)	1. 수산자원 보호와 어업경쟁력 강화를 위한 어선척수의 조정에 관한 사항 2. 어업별 표준어선의 개발 및 이의 보급에 관한 사항 3. 어선의 설비 및 장비의 개선에 관한 사항 4. 어업경영규모의 적정화 및 협업화 등 어업경영의 개선에 관한 사항 5. 어항 등 어업기반시설의 정비·보강에 관한 사항 6. 마을어장 등 어장의 정비·개발에 관한 사항 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
수산업법 시행령 제51조 (어업구조조정 의 촉진)	1. 수산자원의 유지 및 증대에 관한 사항 2. 수산물의 유통단지 조성 및 개선에 관한 사항 3. 수산물의 생산을 증대하기 위한 어업기술의 훈련·지도 및 보급에 관한 사항 4. 어업시설의 현대화 및 기계화에 관한 사항 5. 어선용 기자재의 생산과 어선용품의 설계·연구 및 실험에 관한 사항 6. 어선의 구조 개선을 위한 선복량(船腹量)의 기준 설정에 관한 사항
수산자원관리 법제21조 (어선의 선복량 제한)	① 농림수산식품부장관은 수산자원의 번식·보호를 위하여 필요하면 「수산업법」 제41조에 따라 어업의 허가를 받은 어선에 대하여 어선의 선복량(船腹量)을 제한할 수 있다. ② 선복량을 제한할 때에는 수산자원의 상태, 현재 그 어업을 경영하는 자의 수, 그 밖의 자연적·사회적 조건 등을 고려하여야 하며, 제54조에 따른 중앙수산자원관리위원회의 심의를 거쳐야 한다. ③ 어선의 선복량 제한기준 및 조건에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조 (허가어선의 대체 등)	제18조(허가어선의 대체 등) ① 법 제41조에 따라 연근해어업의 허가를 받은 자가 해당 어선(부속선 제외)을 다른 어선으로 대체(개조 포함)하려는 경우에는 이미 허가받은 어선의 톤수를 초과하여서는 안됨 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니하다

<표 5-16> 선복량 제한 예외 규정(어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조)

구 분	주 요 내 용
다른 어선을 폐선	- 어업의 종류별 어선의 규모를 초과하지 아니하는 범위에서 늘리려는 톤수에 해당하는 다른 어선(같은 종류의 어업허가를 받은 경우로 한정한다)을 폐선하고 총톤수를 늘리려는 경우
두 척 이상의 동종어업 어선	- 두 척 이상의 동종어업 어선(소유자가 다른 어선의 경우를 포함한다)을 다른 어선으로 대체(개조하는 경우를 포함한다)하는 규모가 기존의 허가를 받은 어선의 규모를 초과하는 경우로서 초과하는 톤수 이상의 동종어업의 허가를 받은 어선을 폐선하는 경우
잠수기어업	- 잠수기어업의 허가를 받은 어선의 톤수를 늘리려는 경우
3톤 미만의 어선	- 연안어업 및 구획어업의 허가를 받은 어선 중 총톤수 3톤 미만의 어선을 소유한 자가 그 어선의 총톤수를 3톤까지 늘리려는 경우(이미 허가받은 동종어업에 해당하는 어선으로 대체하는 경우를 포함한다)
패류형망어업	- 구획어업 중 패류형망어업의 허가를 받은 어선의 총톤수를 8톤까지 늘리려는 경우. 다만, 해당 어선에 두 종류 이상의 어업허가를 받은 경우에는 패류형망어업 외의 다른 어업은 폐업하여야 한다.
부속선 및 구획어업	- 부속선 및 구획어업 중 건간망어업, 건망어업, 들망어업, 선인망어업, 승망류어업, 안강망어업, 장망류어업, 지인망어업, 해선망어업의 관리선의 톤수를 늘리려는 경우
중형기저(외)	- 외끌이 중형기선저인망어업의 허가를 받은 자는 어선 한 척을 추가하여 쌍끌이 중형기선저인망어업으로 변경허가를 받을 수 없다

3. 문제점

- 현행 선복량제도의 문제점으로는 본 규제로 인하여 어선의 현대화에 대한 어려움으로 경쟁력확보가 미흡하다는 점과 국제해사기구(ILO)에서 요구하는 수준의 어선복지 공간확보에 있어서 어려움을 가짐

가. 국제해사기구(ILO)에서 요구하는 수준의 어선복지 공간확보 문제

- 근해어선의 경우 '86년 이후 선복량 제한 및 어선감척 등으로 총톤수가 크게 감소하여 적정한 어회강도 유지의 목적은 달성해오고 있으나, 열악한 어선원 거주환경 개선을 위한 제한적인 어선의 증톤의 필요성이 대두됨

- 최근 국제협약은 선원거주구역 및 선원의 안전 확보 차원에서 일정한 복지공간 확보 등에 대한 규정이 강화되고 있으므로 어선 현대화에 대한 정부의 적극적인 지원 필요함
- ILO/IMO 협약 시행에 대비한 어선원 복지향상 필요함
 - ILO 어선원 노동협약(2007년)은 강제규정으로 선원 거주구역(침대, 방높이 등) 확보가 포함됨

< ILO 어선원 노동협약 채택 배경 >

- 어선의 특성, 자연환경, 어업관리체제 및 어선원의 성격 등 각국이 가지는 다양한 요인 및 지역적 특성 반영 다음의 3가지를 도입. 점진적 이행 방식 도입
- 유럽 어선과 아시아 권 어선의 길이와 너비 등을 고려하여 길이 기준 적용에 따른 형평성 결여 문제를 총톤수와 길이 사이에 동등 규정을 두어 거주구역 설비에 적용
- 노사협의 후 일부 거주구역 완화 규정 도입
- 2007년 WIF협약 채택
 - IMO 어선 안전협약(1977년, 1993년 개정, 2012년 발효 예정) : 안전설비, 복원성, 방화구조, 소방설치, 항해설치 등에 대한 규정
- 채택 예정 및 발효 전망 : 2012년 가을 IMO에서 외교회의를 개최하여 93의정서를 개정하는 93 의정서 시행에 관한 협정을 채택하여 새로운 의정서가 탄생하고 그에 따른 발효요건이 충족되면 어선안전협약이 채택 될 예정임

- 연안어선은 2005년 이전까지 선복량이 제한되어 있지 않아 소형어선의 증톤으로 인한 어획강도 및 어업비용이 계속 증가하고 있으나, 최근 들어 연안어선 총톤수 감소추세임으로 증톤에 대한 논의 필요
- 어선대체 또는 건조시 선복량이 제한된 상황에서 업종별 상한 톤수를 규정하는 것은 어업경쟁력 강화를 위한 어선의 적정규모 유지 등에 과도한 제한

<표 5-17> 연근해어선의 어선총톤수 변화 추이

년도별	1996	2000	2005 (B)	2010 (A)	A/B(%)
계	444,109	397,868	322,809	249,694	77.4%
근해어선	329,210	247,275	164,036	127,381	77.7%
연안어선	114,899	150,593	158,773	122,313	77.0%

나. 어선의 현대화 문제

- 어선의 노후화가 심각한 상태임으로 FTA에 대비하여 국내 어업인 경쟁력 제고를 위한 어선의 현대화가 매우 필요한 실정임. 어선 노후화에 따른 어업경영 악화, 어선원 부족 및 안전사고 우려 등 문제점을 발생
 - 동해구저인망어선 43척 중 선령 20년 이상 37척(86%), 대형선망어선 142척 중 97척(68%), 기선권현망어선 412척 중 231척(56%)
- 어업인들은 선령이 낮은 신조어선을 사용하고자 하나, 비용의 부담 때문에 폐선시까지 어선 사용
 - 어선의 연료효율이 크게 떨어져 유류 소모량 증가 및 고유가 상황에서 노후어선의 사용으로 인한 어업비용 증가 초래

<표 5-18> 연근해어선 감척 실적(1994~2010)

(단위 : 척, 백만원)

구 분	합계	일반감척			국제감척
		소계	연안	근해	
척 수	16,642	15,334	14,066	1,268	1,308
금액	1,533,719	889,449	525,309	364,140	572,982

<표 5-19> 연근해어선의 연도별 어선세력현황

년도	합 계			동력선		
	척수	톤수(톤)	평균(톤)	척수	톤수(톤)	평균(톤)
1960	34,438	107,017	3.1	4,349	57,979	13.3
1970	68,355	358,366	5.2	14,085	268,182	19.0
1980	77,574	770,688	9.9	51,113	740,266	14.5
1990	99,658	976,731	9.8	79,365	954,977	12.0
2000	95,890	923,099	9.6	89,294	917,963	10.3
2009	77,713	594,772	7.7	75,247	592,445	7.9

- 수산자원에 영향을 미치는 것은 어선보다는 어구의 규모·사용량에 비례하므로 현행 연근해 어업별 상한톤수 제한이 어선원 수급, 안전성 미확보 등 어업발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있어 기후변화, 어업여건 등을 고려, 시대에 맞게 조정할 필요가 있음

4. 개선방안

- 동 안건에 관하여 서는 제1차 어업제도개혁위원회 회의(2011. 3. 25)에서 검토를 시작하였으며, 제2차 허가/신고어업 소위원회(2011. 6. 14)에서 토의가 있었음
- 제2차 허가/신고어업 소위원회(2011. 6. 14)에서는 이광남소장(수산정책연구소)이 어선선복량 제한 제도의 보완에 대해서 발표를 하였음
- 이광남소장의 어선선복량 제한 제도의 보완 검토 대한 발표내용에 대한 의견은 다음과 아래와 같음
 - 선복량 제한 개요는 어선규모의 증가에 따른 어획강도의 증가를 억제하기 위하여 개별 어선에 대한 톤수(선복량)의 증대를 제한하는 방안에 대해서 발표를 하였음
 - 또한 선복량 제한 검토의 필요성에 대해서는 열악한 어선원 거주환경 개선을 위한 제한적인 어선의 증톤이 필요하며, 어선의 노후화가 심각한 상태임으로 FTA에 대비

- 하여 국내 어업인 경쟁력 제고를 위한 어선의 현대화가 매우 필요하다고 판단됨
- 따라서 근해어선 복지공간 확보차원에서 선복량 제한에 대해서 완화하는 방안을 추진할 필요성이 있으며, 일정 조건 충족시에도 상한톤수를 개선하는 방안에 대해서 발표를 하였음
- 제3차 전문가집중 토론회(2011. 8. 10)에서 논의되었던 내용을 살펴보면 아래와 같음
- 첫째, “업종별로 선복량을 제한하는 방안”에 대한 논의의 주요내용은 선복량 제한은 수산자원의 보호 및 어획노력량의 증대를 억제하기 위한 수단으로 이용 ⇒ 어획노력량 규제를 통하여 선복량 제한 규정을 완화하는 방안에 대해서 논의가 되었음
 - 둘째, “선복량 제도를 폐지하는 방안”에 대한 주요내용은 선복량의 제한은 ‘어선의 톤수’를 기준으로 제한되고 있으며, 최근 어업에 있어서 어획노력량의 증대는 어선의 규모보다 마력 및 장비의 기계화 등이 더욱 영향을 받음
 - 또한, 신규어업 참여자는 선복량제도 적용에 대상이 되지 않음. 어업경영하는 자는 대체하는 경우 기존 허가받은 어선의 톤수를 초과가 불가능하여 형평성의 문제가 발생하는 이중구조의 형태를 가지고 있다고 논의가 됨
 - 셋째, “기타 적용이 필요한 방안”에 대해서는 일정 조건 충족시에 상한톤수를 개선하는 방안에 대해서 논의가 이루어 짐
- 제2차 어업제도개혁위원회(2011. 10. 11)에서의 논의는 개선방안의 안전을 살펴보면 다음과 같음
- “총 선복량을 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화”하는 안전에 대해서 논의가 이루어 졌으며, 논의 주요 내용은 선복량 제한은 수산자원의 보호 및 어획노력량의 증대를 억제하기 위한 수단으로 이용 ⇒ 어획노력량 규제를 통하여 선복량 제한 규정을 완화하는 방안에 대해서 논의가 이루어 졌음
- 어업제도 전문가 WORKSHOP(2011. 11. 24)에서의 논의 내용은 다음과 같음
- 연근해어선의 총 선복량을 설정하고 이를 기초로 어업별로 세분화하여 선복량의 범위 내에서 증톤을 허용하는 방안에 대해서 토의가 이루어 졌으며, 감척이나 폐선으로 인한 잉여 선복량의 범위 내에서 어업자들이 증톤에 관한 기준에 따라 증톤하는 부분에 대해서 논의가 이루어 짐

- 또한 “총 연안/구획어업은 총 선복량 법령에서 규정하고 그 범위내에서 지자체 단 체장이 허용하는 방안에 대해서 주요 논의가 이루어 졌으며, 연안과 구획어업은 총 선복량만을 법령으로 규정하고 그 범위 내에서 시·도지사 또는 시장, 군수, 구청장 이 허용하는 방안은 감척이나 폐선으로 인한 잉여 선복량의 범위 내에서 어업자들 이 증톤에 관한 기준에 따라 증톤하는 방안에 대해서 논의
- 제3차 어업제도개혁위원회(2011. 12. 21)에서 논의는 “총 선복량을 유지하되 어 업별 상한톤수 폐지 또는 완화”하는 안건에 대해서 보완하여 논의를 하였음
 - 어획강도가 낮은 업종(채낚기 등)은 선복량을 상향조정하고, 어획강도가 높은 인망 류 업종은 제한할 필요가 있음
- 선복량 제도의 개선안으로 본 연구에서는 총 선복량 유지하되 어업별 상한 톤수 폐지 또는 완화 방안, 업종별로 선복량을 제한하는 방안을 논의하였으 며, 이에 대한 개선안을 제시하였음

가. 총 선복량 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화

1) 주요 내용

- 현재 선복량 제한은 수산자원의 보호 및 어획노력량의 증대를 억제하기 위 한 수단으로 이용 ⇒ 어획노력량 규제를 통하여 선복량 제한 규정을 완화하 는 방안이므로 제도의 폐지는 어려우므로 ‘어업별 총 선복량 제도’를 도입
 - 톤수를 기준으로 하는 총 선복량에 대하여 마력에 대한 기준도 포함이 필요. 수산자 원에 영향을 미치는 요인은 어획강도의 증대는 톤수 뿐만 아니라 마력수도 지대한 영향을 미침
- 현재 일반적으로 톤수를 기준으로 사용하고 어선에 대한 선복량에 대한 명 확한 법적개념을 ‘어선법’에서 설정 추진. 수산관계 법령에서는 이를 준용하 거나, 이를 기준으로 새로운 선복량 기준을 마련
 - 수산업법은 선박에 대한 기준, 설비 등에 대한 내용을 포함하기에는 법적 성격이 상

이함으로 어선의 건조·등록·설비·검사 및 조사·연구에 관한 사항을 규정하여 어선의 효율적인 관리와 안전성을 확보하고, 어선의 성능 향상을 도모함으로써 어업생산력의 증진과 수산업의 발전에 이바지함을 목적으로 하는 ‘어선법’에 포함

- 예를 들어 어선에서 선복량이라하면 어선 총톤수로 어선의 어획물 저장고, 선원용 거주·위생시설을 추가한 용적(100입방피트=1톤)으로 계산함

- 업종별로 총선복량(적정선복량)을 설정하고 개별 선복량의 규제를 완화
 - 예를들어 현재 A업종의 총 선복량은 1,000톤 적정 선복량은 800톤 이라고 하면 단계별로 총 선복량의 감소하여 적정 선복량 수준으로 유지하고, 개별 어업인은 선복량의 증가에 대한 제한은 현재(2010년 12월 기준)의 개별 최고 어선의 선복량을 초과하지 못하는 선에서 자율성을 부여함
 - 어종별 총 선복량(적정선복량) 설정은 수산조정위원회 및 협의체를 구성하여 결정
- 감척이나 폐선으로 인한 잉여 선복량의 범위 내에서 어업자들이 증톤에 관한 기준에 따라 변경 가능
- 연근해어업에 있어서 선복량 제한은 수산자원관리법에서 수산자원의 번식·보호가 목적임. 그러나 실제로 수산자원관리와 연관은 어구적제능력, 마력 등도 영향이 크므로 복합적 방안이 필요함
 - 예를 들어 자원고려선복량은 어선법에서 신설될 선복량 기준에 마력수나 어선용도비율 등을 고려할 필요가 있음. 동일한 톤수의 선복량을 가진 어선이라 할지라도 마력수가 높거나 어선복지·위생 시설 비율이 낮아 어구적제 및 어창이 클 경우에 수산자원이용 강도가 높기 때문임
- 자원고려선복량 = $\alpha X_1 + \beta X_2 + \gamma X_3$
 - X_1 = 어선법상 신설 선복량
 - X_2 = 어선 마력수
 - X_3 = 어선용도비율(어선복지·위생 시설 비율)

2) 장단점 분석

- 총 선복량 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화의 형태로 선복량제도를 개선할 경우 허가정수 제한을 근거로 업종별 자원량을 고려한 업종별 선복량의 설정이 가능함. 이는 수산자원의 관리에 긍정적인 영향을 가지고 올 수 있으며, 현행 허가정수를 근거로 하기 때문에 현행제도와 변화가 크지 않아 정착에 있어서 편의를 가지고 올 것으로 판단됨
 - 어선법에서 신설될 선복량 기준에 마력수나 어선용도비율 등을 고려하므로 자원관리효과가 높음
- 그러나 상한톤수 폐지로 인해 업종내부의 경쟁적 증톤 발생 우려가 있으며, 현재 어업노력량의 감소를 위해 실시하고 있는 감척사업과의 논리적 문제 발생
 - 상한톤수 폐지는 어획노력량을 증대시키며, 감척사업은 어획노력량을 감소시키는 정책

<표 5-20> 총 선복량 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화 장단점

장점	단점
- 업종별 자원량을 고려한 업종별 선복량의 설정이 가능 (허가정수 제한을 근거로 설정가능)	- 업종내부의 경쟁적 증톤 발생 우려 - 감척사업과의 논리적 문제 발생

3) 문제점 해결방안

- 경쟁적 증톤 발생 우려를 해결하기 위하여 우선 어업별 또는 전체어선에 대한 총 선복량을 지정하고, 어업별로 총 선복량을 초과하지 않는 범위내에서 증톤 허용
 - 감척사업 등으로 적정 총 선복량에 수렴한다면, 이후 자연적 감소분의 선복량에 대해서만 증톤을 허용함으로써 논리적 문제를 해결가능
- 다만, 어획량이 결정(TAC)되었거나, 어구의 규모나 사용량이 제한되어 어획강도에 영향을 미치지 않은 어업은 제외하여 수산자원의 지속적 이용이라는 정부정책 참여 유도
 - 단기적으로는 어획량이 결정(TAC)되었거나, 어구의 규모나 사용량이 제한된 업종에 대해

- 서는 상한톤수를 제외하되, 어선원의 복지공간에 필요한 톤수범위에 대해서만 증톤 인정
- 장기적으로는 어구의 규모나 사용량 제도를 도입한 어업에 대해서도 상한톤수 제외하고 어선원의 복지공간에 필요한 톤수범위에 대해서만 증톤 인정
- 현재 추진중인 연근해어업 감척사업과 논리적 문제 잔존하므로 감척사업의 완료되는 시점에서 추진할 필요가 있음

4) 제도개선 추진방식

□ 단계별 추진 방법

1단계	선복량의 법적정의 구축 단계
	<ul style="list-style-type: none"> - 어선의 설비 등의 기준을 정하는 '어선법'에서 선복량에 대한 법적 정의를 포함한 내용을 신설 - 예) 어선에서 선복량이라하면 어선 총톤수로 어선의 어획물 저장고, 선원용 거주·위생시설을 추가한 용적(100입방피트=1톤)으로 계산함 - 수산업법 등 관계법령(수산자원관리법 및 어업의허가 및 신고 등에관한 규칙) 등 에서 이를 준용하여 선복량 기준을 마련
↓	
2단계	적정선복량 기준마련 단계
	<ul style="list-style-type: none"> - 어업별 총 선복량(적정선복량) 설정(수산조정위원회에서 결정) - 어업자 개별 선복량 증가(건조·대체)에 대한 기준마련 (최대치 : 수산자원상태, 어선마력, 어구강도 등)
↓	
3단계	어업인 홍보 및 안정화 단계
	<ul style="list-style-type: none"> - 신규 선복량제도에 대한 충분한 홍보추진

5) 기대 효과

- 선복량 정의를 명확하게 하여 제도의 추진상에 혼재를 경감할 수 있으며, 업종별 총선복량(적정선복량)에서 어업인 자율적 변경을 가능하게 함으로써 어업인 탄력적 운영 가능
- 기존어업인과 신규어업인과의 형평성측면에서 불신 완화, 어획노력량을 관리하는데 있어서 적정한 수단으로써 접근 가능

나. 업종별로 선복량을 제한하는 방안

1) 주요 내용

- 선복량 제한은 수산자원의 보호 및 어획노력량의 증대를 억제하기 위한 수단으로 이용 ⇒ 어획노력량 규제를 통하여 선복량 제한 규정을 완화하는 방안
- 어선별로 허가정수가 설정되어 있고, 이들 어선마다 톤수와 어구의 규모가 정형화되어 있어서 어업별 총 어획노력량의 추정이 가능
- 선복량의 제한은 추정된 총어획노력량의 범위 내에서 업종별로 상한선을 정하고, 감척이나 폐선으로 인한 잉여 선복량의 범위 내에서 어업자들이 증톤에 관한 기준에 따라 증톤

2) 장단점 분석

장 점	단 점
- 업종별 자원량을 고려한 - 업종별 선복량의 설정이 가능 (허가정수 제한을 근거로 설정가능)	- 업종내부의 경쟁적 증톤 발생 우려

다. 선복량 제도를 폐지하는 방안

1) 주요 내용

- 선복량의 제한은 '어선의 톤수'를 기준으로 제한되고 있음. 최근 어업에 있어서 어획노력량의 증대는 어선의 규모보다 마력 및 장비의 기계화 등이 더욱 영향을 미침
- 신규어업 참여자는 선복량제도 적용에 대상이 되지 않음. 어업경영하는 자

는 대체하는 경우 기존 허가받은 어선의 톤수를 초과가 불가능
⇒ 형평성의 문제가 발생함. 이중구조 형태

- 어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조(허가어선의 대체 등)의 내용을 삭제
 - 제18조(허가어선의 대체 등) ① 법 제41조에 따라 연근해어업의 허가를 받은 자가 해당 어선(부속선 제외)을 다른 어선으로 대체(개조 포함)하려는 경우에는 이미 허가받은 어선의 톤수를 초과하여서는 안 됨. 다만, 다음 각 호의 경우에는 그러하지 아니함

2) 장단점 분석

장 점	단 점
- 어업인의 자본투입에 대한 형평성 문제 해결	- 어선증톤에 따른 마력 증대로 자원량을 고려하지 못하는 어획노력량 증대 우려

라. 기타 의견

1) 일정 조건 충족시 상한톤수 개선 방안

- 어선대체 또는 개조 시 선복량 제한제도는 유지하되, 일정조건 충족 시[선단 조정(6척→4척, 2~3척→1척), 기관마력 제한, TAC 등] 상한톤수 규정을 개선하는 방안
 - 어업구조개선사업(구획, 연안, 근해어업의 통폐합 및 재분류를 통한 어선 선진화)과 연계하여 어업인이 시장원리에 따라 어선의 적정규모를 유지하도록 하는 방안 검토

2) 경쟁력 있는 어선척수 3만척 유지 위해 대선(代船)

- 현대화 대선을 하기 위해서는 어선척수를 획기적으로 줄여나가야 함
 - 근해어선 : 선체 크기를 키움이 없이 2:1로 대선
 - 연안어선 : 선체크기를 30-50% 키워 대선할 수 있도록 3:1로 대선

- 지금의 어선 6만5천척을 3만척 이내로 억제할 수 있어야 비로소 채산성도 있고 수산자원도 재생산될 수 있을 것임
- 정부에서는 표준선형과 표준 설계도를 마련하고 적절한 방식의 자금지원방안도 마련하여 업종별 사정에 따라 어선 은행방식 혹은 어선 리스방식으로 어선대체 건조 사업을 본격화 필요

3) 기관 및 마력 제한 및 무동력선 폐지 필요

- 기관 및 마력의 제한 필요하며 유예기간을 두어, 어업종류별 제한을 두는 것을 검토 할 필요가 있음
- 2011년 현재, 무동력선이 존재하는 것은 문제가 있으므로 이를 폐지하는 것이 필요
- 연안통발, 연안자망, 연안들망, 연압복합, 새우조망, 실뱀장어안강망, 폐류형망 등(어업의 허가 및 신고등에 관한 규칙 별표 2)

제3절 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입

1. 목적 및 목표

가. 목적

- 어업허가 처분권자인 시·도지사(시장·군수)로 하여금 허가처분 권한과 관리를 강화하고 부실을 시정하는 계기 마련. 연근해어선구조 조정사업의 실효성 확보 및 어업경쟁력 제고를 위해 “어업허가 일제 갱신의 법제화” 추진

나. 목표

- 지자체 주관으로 어업허가 일제갱신 추진하여 신규어업 진입해소, 유희어업 예방, 어업질서 유지 등 도모

2. 현황

- 현재 어업허가의 유효기간은 5년으로 허가기간 만료시 마다 새로운 허가를 받도록 규정하고 있음(수산업법 제 46조, 어업허가 등의 유효기간)
- 허가를 받은 자는 1년 이내에 어업을 시작하도록 하고, 2년 이상 휴업을 금지하고 있으며, 1년 이상 휴업할 경우에는 어업허가 처분권자에게 신고하도록 규정
- 면세유 공급, 어업보상, 감척사업 참여 등에 활용할 목적으로 조업을 하지 않으면서 어선만 보유하는 유희어선(어업허가장만 보유, 타인 어업지배 포함), 무조업어선 발생
 - 수면의 종합적 이용·관리라는 수산업법 입법목적에 정면 배치

- 현재 등록된 어선척수는 실제 조업활동을 하는 어선척수보다 많아 유희어업 및 무조업 어선 존재
 - 면세유 공급을 목적으로 하는 유희어선을 고려할 때 10%이상의 유희어선이 존재하는 것으로 추정됨

<표 5-21> 연근해어선의 유희어선 비율

구 분	허가건수	허가정수	어선척수 (A)	실조업 어선척수(b)	유희어선 비율
근해어업	3,276	2,732	2,949	2,681	9.1%
연안어업	58,091	52,613	45,812	40,202	12.2%

자료 : 허가건수, 허가정수, 어선척수는 어업정책과 내부자료, 실제 조업어선척수는 수협중앙회 면세유사용 척수 자료

3. 문제점

- 2010년 어업허가 현장점검(어업정책과)을 통하여 어업허가취소 202건(어선실체 없이 허가증만 보유), 경고처분 1,033건(휴업 미신고, 입출항 미신고 등)
- 어업인구의 감소, 어업인 고령화 심화, 어업경영악화 등의 대내적 환경변화는 유희어업의 발생을 증가시킬 것으로 판단
 - 유희어업으로 인한 사회적 비용이 발생

<표 5-22> 어업허가제도 문제점

구분	어업허가제도 문제점
인구감소	어업인구감소, 어업인구 고령화 → 2년 이상 휴업금지/1년이상 휴업시 신고 → 어업 허가권자의 실제 조업 감소 → 유희어업 발생 → 면세유 공급, 보상, 감척사업 목적 → 어업허가관리 문제 발생
불법어업	어업허가제도/지도단속제도 문제 → 불법어업 지속적 발생 → 어업허가 일제갱신 → 불법어업 일부 감소/수산자원 증대효과
유희어업	면세유 공급제도 문제점 → 유희어업 면세유 공급 가능성 높음 → 면세유 부정 유출 발생
감척사업	어업허가제도 관리문제 → 유희어업 감척사업/어선없이 허가증 소지자 감척 참여/감척어선 임의대체 → 감척사업 실효성 저하

4. 개선방안

- 동 안전에 관하여 서는 제1차 어업제도개혁위원회 회의(2011. 3. 25)에서 검토를 시작하였으며, 제2차 허가/신고어업 소위원회(2011. 6. 14)에서 토의가 있었음
- 제2차 허가/신고어업 소위원회(2011. 6. 14)에서는 이광남소장(수산정책연구소)이 어업허가 일제정비제도 도입에 대해서 발표를 하였음
- 이광남소장의 어업허가 일제정비제도 도입에 대한 발표내용에 대한 의견은 다음과 아래와 같음
 - 어업허가 일제정비 제도의 주요 현황과 문제점은 현재 어업허가의 유효기간은 5년으로 허가기간 만료시 마다 새로운 허가를 받도록 규정하고 있으며(수산업법 제 46조, 어업허가 등의 유효기간), 허가를 받은 자는 1년 이내에 어업을 시작하도록 하고, 2년 이상 휴업을 금지하고, 1년 이상 휴업할 경우에는 어업허가 처분권자에게 신고하도록 규정하고 있는 상황에서 여러 가지 문제점이 나타나고 있음
 - 따라서, 일제정비제도의 도입을 통하여 유희어선(어업허가장만 보유, 타인 어업지배 포함)의 정비 필요하고, 유희어업 방지 및 어업질서 유지, 허가제도 효율화 등 사회적 편익 발생될 것으로 판단 됨
- 제3차 전문가집중 토론회(2011. 8. 10)에서 논의되었던 내용을 살펴보면 아래와 같음
 - 첫째, “일제갱신 제도 도입(정비제도의 법제화)”에 대한 논의의 주요내용은 연근해 어업 허가의 유효기간의 통일화를 기하기 위해 일정시기에 일괄적 재발급하는 일제갱신제도 법제화가 필요한 것으로 논의가 되었음
 - 둘째, “일제정비 제도 도입”에 대한 주요내용은 일제정비제도의 도입을 통하여 유희어선(어업허가장만 보유, 타인 어업지배 포함)의 정비가 필요한 것으로 논의가 이루어 짐. 또한 유희어업 방지 및 어업질서 유지, 허가제도 효율화 등 사회적 편익 발생이 될 것으로 논의가 이루어 짐
 - 셋째, “근해어업 허가 일제정비 방안”에 대해서는 근해어업은 연안어업에 비해 허가

- 건수가 적고, 농림수산식품부장관이 허가권자임을 감안하여 근해어업 허가의 일제정비를 일차적으로 도입이 필요한 차원에서 논의가 이루어졌음
- 또한, 허가의 일제정비는 기존 어업권자의 권리를 제한하는 일제갱신제와 달리 어업허가의 관리의 효율화를 추구하는 것이므로 허가의 유효기간의 유무와는 별개이므로 일정기간 예고하고 곧 바로 시행하는 것이 바람직한 것으로 토의됨
- 제2차 어업제도개혁위원회(2011. 10. 11)에서의 논의는 전문가 집중토론회에서 논의되었던 “일제갱신 제도 도입”에 관해서 수정 및 보완하여 논의를 진행하였음
- 어업허가 일제 정비제도의 도입은 신규어업 진입해소, 유희어업 예방, 어업질서유지(불법어업 방지 등) 도모 및 어업허가의 효율적 관리 어업구조조정사업의 실효성 확보 등 사회적 효과 발생될 것으로 논의가 이루어 짐

가. 일제갱신 제도 도입

1) 주요 내용

- 일제갱신제도의 도입을 통하여 유희어선(어업허가장만 보유, 타인 어업지배 포함)의 정비 필요
 - 유희어업 방지 및 어업질서 유지, 허가제도 효율화 등 사회적 편익 발생
- 단순 어업허가의 유효기간 통일화 차원의 일제갱신이 아닌 일제갱신형태의 사업이 추진이 효율적으로 판단
- 연근해어업 허가의 유효기간의 통일화를 기하기 위해 일정시기에 일괄적 재발급하는 일제 갱신제도 법제화 필요
 - 무조업선 및 불법어업 정리, 허가기간 만료 시기 인지 못하여 생기는 어업인 불편 해소 등
- 어업허가 일제갱신의 경우는 장관이 필요시 할 수 있도록 함
 - 10년 단위 실시 필요(2020년, 2030년 등)

2) 장단점 분석

- 장점으로서는 신규 연근해어업 진입해소, 유휴어업 예방, 어업질서유지(불법어업 방지 등) 도모 및 어업허가의 효율적 관리가 가능함
- 기존방식 변경에 따른 일부 어업인들의 반발이 예상되며, 이에 따른 추진상의 사회적 비용 발생
- 일제정비제도의 도입방법은 유효기간을 단축하여 실시하는 방법이 경제적 효과가 더욱 큰 것으로 연구됨
 - 법제연구원, 연근해 어업 허가 일제정비 도입 효과분석', 2010.

3) 문제점 및 해결방안

- 어업인의 혼란 및 일부 어업인들의 반발이 우려되므로 충분한 의견 수렴을 통한 법제화 필요

<표 5-23> 일제갱신과 일제정비의 차이

	일제갱신	일제정비
방법	- 연근해어업 허가의 유효기간의 통일화 - 일정시기에 일괄적 재발급	- 연근해어업 허가의 유효기간의 통일화 + 무조업선 정비, 불법어업 정리 포함
장점	- 시행에 따른 비용 감축 - 행정적 효율화 가능	- 유휴어업의 정리 가능 - 신규어업의 진입장벽 완화
단점	- 단순 기간의 통일로 유휴어선·무조업선 정리 약화 - 제도도입의 편익 감소	- 연근해어업 전체에 대한 조사가 선행 필요 - 유류공급, 입출항신고, 위판실적 등 자료 분석을 통한 대상의 선정
근거 법령	제13조(어업허가의 유효기간의 단축)	

4) 제도개선 추진방식

- 현재 관련되는 법제도가 없으므로 법제화를 통한 추진이 필요함

- 제도도입 시기는 법에 명시할 필요가 있음. 두 가지 방안 제시

<표 5-24> 면허어업의 일제갱신 제도도입 시기에 따른 비교

구 분	유효기간 단축 실시	유효기간 보장 실시
방법	- 현재 어업인 보유 어업허가 유효기간의 단축하여 실시 방안	- 현재 어업인 보유 어업허가 유효기간의 보장하며 실시 방안
장점	- 제도도입 시기의 단기성 및 조절가능 유용성	- 어업인 정책 순응비용 상대적 작게 발생
단점	- 어업인 정책 순응비용 과도하게 발생	- 제도도입 시기의 장기성 및 불확실성 증가

5) 기대 효과

- 어업허가 일제 갱신제도의 도입은 신규어업 진입해소, 유희어업 예방, 어업 질서유지(불법어업 방지 등) 도모 및 어업허가의 효율적 관리 어업구조조정 사업의 실효성 확보 등 사회적 효과 발생

나. 기타의견

< 근해어업 허가 일제정비 방안 >

- 어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제15조(어업허가 유효기간의 단축)에서 어업허가의 유효기간을 단축할 수 있는 경우는 다음과 같이 정하고 있음
 - 어선·어구 또는 시설의 임차기간이 5년 미만인 경우(신규허가만 해당한다)
 - 수산자원의 보호, 외국과의 어업협력 및 어업조정, 그 밖에 공익상 필요하다고 농림수산식품부장관이 인정하는 경우
 - 허가받으려는 수면이나 주된 조업수역이 영 제30조에서 준용되는 영 제19조제1항에 따라 관계 행정기관의 장이 어업의 제한·정지, 어선의 계류 또는 허가의 취소를 요청한 수면인 경우
 - 「어장관리법 시행령」 제7조제3항에 따라 면허 등 동시 갱신이 고시된 수면인 경우

- 근해어업은 연안어업에 비해 허가건수가 적고, 농림수산식품부장관이 허가권자임을 감안하여 근해어업 허가의 일제정비를 일차적으로 도입 필요
- 허가의 일제정비는 기존 어업권자의 권리를 제한하는 일제갱신제와 달리 어업허가의 효율화를 추구하는 것이므로 허가의 유효기간의 유무와는 별개이므로 일정기간 예고하고 곧 바로 시행
- 허가의 유효기간을 일제히 종료하고 업종별로 어업허가의 발급일을 통일함은 물론, 유효기간을 통일함
- 지방자치단체별로 연안어업의 허가를 일제정비하는 방안
 - 연안어업은 지역적으로 제한되는 특징을 가지고 있을 뿐만 아니라, 허가권자가 지방자치단체장이라는 점을 감안하여 지방자치단체별로 연안어업의 허가를 일제정비하는 방안이 효과적임
 - 수산업법상 어업의 허가는 어선이나 시설 또는 어구를 기초로 하여 부여하는 것으로 되어 있기 때문에, 어선이나 시설 또는 어구가 없이 어업허가장을 보유하는 문제에 대해 허가권자로 하여금 책임을 지도록 할 수 있음
 - 또한 연안어업은 어선수가 많기 때문에 일률적으로 관리가 곤란하다는 점을 감안하여 지방의 여건에 따라 지방자치단체장이 판단할 수 있도록 하며, 어업관리권의 행사를 장려하여 어업관리의 실효성을 확보할 수 있음
- 일제정비제도의 도입을 통하여 유희어선(어업허가장만 보유, 타인 어업지배 포함)의 정비
- 장점으로는, 면세유 공급, 어업보상, 감척사업 참여 등에 활용할 목적으로 조업을 하지 않으면서 어선만 보유하는 유희어선(어업허가장만 보유, 타인 어업지배 포함), 무조업어선을 정리할 수 있음
 - 유희어업의 방지 및 어업질서 유지 등 어업허가제도 운용의 효율화를 도모함으로써 사회적 편익이 발생함
 - 연근해어업 허가의 유효기간을 통일화함으로써 행정의 간편화를 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 허가기간 실기로 인한 어업자의 피해 발생을 미연에 방지할 수 있음

- 어업허가의 기간을 특정일에 통일함으로써 어업허가와 관련한 행정업무의 단순화 및 어업허가의 관리 효율화를 도모할 수 있음
 - 어업정책의 실효성을 제고할 수 있음
- 단점으로는, 어업자의 경제·사회적 여건 등을 고려하지 않고 어업허가의 엄격관리로 인한 어업자의 반발이 심화될 개연성이 있음
- 일제정비제도의 도입에 따른 어업관리의 효과보다는 제도 운용으로 인한 어업자의 불편은 물론, 과도한 행정력의 낭비와 비용 부담이라는 비난에 직면할 수 있음
 - 유효기간 단축은 물론, 어업허가의 엄격관리로 어업의 지속성이 보장받지 못하는 경우가 발생할 수 있어서 어업활동을 방해하는 제도라고 비난을 받을 수 있음
 - 어업제도 변경에 따른 수산사회의 혼란을 초래함은 물론, 일제갱신제에 비해 어업허가수의 조절 기능이 미약하다는 단점이 있음

제4절 허가어업의 허가우선순위 제도개선

1. 목적 및 목표

가. 목적

- 어업허가 허가우선순위의 법제화를 통해 정상적인 어업활동을 하는 어업인들을 보호하고 신규인력진입 여지 확보와 더불어 어업경쟁력 강화

나. 목표

- 어업허가 우선순위의 법제화를 통해 어업인들이 불이익을 사전에 예고함으로써 신뢰보호 원칙 확립과 우선순위에 대한 분쟁예방 가능

2. 현황

- 허가어업은 근해어업, 연안어업, 구획어업, 육상해수양식어업, 종묘생산어업 등 5가지 어업에 48개의 종류가 있음
- 연안 및 근해어업의 경우 허가정수는 연안 52,613건, 근해 3,732건
- 허가처분건수는 연안 61,367건, 근해 3,276건

<표 5-25> 연근해어업의 허가정수 및 처분건수 현황('10)

구 분	연안	근해
허가정수	52,613	2,732
허가처분건수	61,367	3,276

- 어업허가 처분권자
 - 근해 : 장관(시·도지사에게 위임)
 - 연안 : 시·도지사(시장·군수에게 위임)
 - 구획어업, 육상양식어업 및 종묘생산어업 : 시장·군수

- 어업허가는 수산자원의 상태, 자연적·사회적 조건 등을 고려 허가정수를 정하여 운영
 - 근해어업 : 어업의 종류별, 조업구역별 정수/ 2,732건
 - 연안어업 및 구획어업(이동성) : 어업의 종류별, 시·도별 허가 정수/ 연안 52,613건, 구획(이동성) 2,347건

- 유효기간 : 5년, 어선 등 임차시 유효기간 단축 가능

- 우선순위는 어업여건을 고려하여 허가관청이 정하도록 「수산업법」에 규정('99.4.15 개정)되었으나, 허가관청은 대부분 법률개정이전의 「어업허가규칙」 규정을 그대로 적용
 - 어업허가 유효기간이 만료되어 그 어업의 허가를 신청한 자
 - 허가받은 어선·어구 또는 시설을 대체하기 위하여 그 어업을 폐지함과 동시에 동종 어업의 허가를 신청한 자
 - 유예기간이 만료되거나 유예사유가 해소되어 동종어업의 허가를 신청한 자

<외국의 사례>

◇ 일본

- 어업제도는 장관허가어업과 도도부현지사의 허가어업으로 원양어업과 근해어업 등 우리나라와 유사하지만 일본 어업법상 우선순위에 관한 규정은 없음
- 다만, 도도부현 허가규칙에서 우선적으로 허가하는 조건을 정함으로써 우리나라와 같은 어업허가의 우선순위 내용을 포함하고 있음
- 일본에서는 어업허가를 할 때 다른 사람에 비해 우선적으로 한다는 것은 우선순위를 고려할 경우의 수만을 정한 것으로 우리나라의 어업허가 우선순위와는 다르다고 할 수 있음

< 어업허가시 고려사항>

1. 당해 어업의 조업상황
2. 각 신청자가 당해 어업에 의존하는 정도
3. 선박별로 허가를 요하는 어업에 있어서는 허가 또는 기업인가를 하는 신청 관련 선박의 신청자별 척수 (해구어업조정위원회의 의견을 듣는 것으로 함)

< 어업허가 제한시 고려사항>

1. 신청자가 제24조에서 정하는 적격성을 가지는 자가 아닌 경우
2. 그 신청 관련 어업과 동종의 어업허가가 부당하게 집중할 우려가 있는 경우
3. 어업조정 기타 수산자원의 보호배양상 필요가 있다고 인정하는 경우 대한 적격성) 어업허가 또는 기업인가에 대하여 적격성을 가지는 자는 다음 각호의 어느 1에도 해당하지 아니하는 자로 함. (어업에 관한 법령을 준수하는 정신이 현저히 결여된 자 2. 제1호 규정에 의하여 적격성을 갖지 아니하는 자가 어떤 명목으로 실질상 당해 어업경영을 지배할 우려가 있을 때라고 규정하고 있음)

◇ 미국과 뉴질랜드

- 뉴질랜드의 어업제도는 어선에 투자할 용의가 있는 뉴질랜드 국민이면 누구라도 어업허가를 받을 수 있도록 하였으며, 과잉투자에 의한 조업경쟁과 자원남획을 초래하여 1982년부터 모든 신규어업 허가에 대한 중지(Moratorium)를 발동하였고, 이후에는 총허용어획량(TAC)과 연계한 개별어획쿼터 즉, ITQ방식에 의한 총허용어획량제도로 도입하여 어업허가보다는 ITQ방식을 소지해야만 어업을 할 수 있는 것으로 하고 있음
- 미국의 어업제도는 총허용어획량을 근간으로 어업관리를 하고 있으므로 어업허가 등에 관한 내용은 어획노력량 규제에 대표적 수단으로서 어업허가가 중심인 우리나라와 일본과 같이 어업허가가 상대적으로 엄격하지 않음
- 이와 같은 이유로 뉴질랜드와 미국의 경우 어업허가의 우선순위 규정 자체가 필요하지 않으며, 현재 ITQ방식을 도입·운용하는 대부분의 서구 국가들이 어업허가와 관련한 경합은 없는 것으로 되어 있음

3. 문제점

- 어업허가는 권리가 아님에도 경제적으로 특권화, 이권화되어 있어 어업경영 개선을 위한 투자를 어렵게 하고, TAC 등 어업관리제도의 시행을 저해
 - '94년 이후 어선감척사업으로 어업허가는 더욱 이권화 됨
 - 어업허가 이권화는 허가받은 어선의 대체나 소유자 변경 시 허가받은 자와 어선이 분리 운영되는 등으로 어업질서 저해 등 허가관리에 다양하고 복잡한 문제 유발
- 허가를 받은 어업자는 불법여부에 관계없이 유효기간만료(5년)시 재허가 됨으로써 어업구조 개편 장애, 신규인력 진입곤란 및 고령화 등 문제 대두
- 허가는 그 대상이 사람이냐 물건이냐에 따라 대인적(對人的) 허가, 대물적(對物的) 허가로 구분하고, 이들 양자를 포함하는 것을 혼합적 허가함

<표 5-26> 연근해 어업에서 허가의 법적 성격

구 분	주 요 내 용
대물적허가	○ 물건의 내용, 상태 등 객관적 요소를 대상으로 하는 허가 ○ 물건 또는 사업의 양도, 상속 등에 수반하여 이전할 수 있음.
대인적허가	○ 운전면허, 의사면허와 같이 주로 사람의 능력, 지식 등 주관적 요소를 대상으로 하는 허가를 의미 ○ 일신전속적이기 때문에 그 효과를 다른 사람에게 이전할 수 없음.
혼합적허가	○ 인적 요소와 물적 요소가 결합된 상태를 대상으로 하는 허가임. ○ 인적 요소의 변경에 관해서는 새로운 허가를 요하고, 물적 요소의 변경에 관해서는 신고를 요하는 등 제한이 따르는 것이 일반적임.

- 어업허가는 어업의 허가를 신청할 때, 어선에 대해 각각 신청하도록 하고 규정하고 있기 때문에, 대물적 허가라 할 수 있음
 - 근해어업, 원양어업 및 연안어업 : 어선
 - 해상종묘생산어업 : 시설
 - 정치성 구획어업 : 어구
- 그와 동시에 허가관청에서 정한 허가의 우선순위와 「어업허가 및 신고 등에

관한 규칙」 제23조(타인지배의 한계)의 규정은 일정한 자격 또는 능력을 조건으로 하고 있기 때문에 대인적 허가의 성격도 내포함. 따라서 어업허가의 법적 성격은 혼합적 허가로 보는 것이 타당함

- 어업허가의 효과는 원칙적으로 허가를 받은 사람에 대한 관계에서만 발생하나, 대물적 허가에 있어서는 허가의 대상인 어선이나 시설 등의 이전에 따라 그 어선이나 해상종묘생산시설을 이전받은 자에게도 허가의 효과가 이전되는 것이 보통임
- 허가의 효력은 당해 허가관청의 관할구역 내에서만 미치는 것이 원칙이나, 법령에 규정이 있거나 허가의 성질상 관할구역을 국한시키지 못하는 경우에는 관할구역 바깥까지 그 효과가 미침

4. 개선방안

- 동 안건에 관하여 서는 제1차 어업제도개혁위원회 회의(2011. 3. 25)에서 검토를 시작하였으며, 제2차 허가/신고어업 소위원회(2011. 6. 14)에서 토의가 있었음
 - 이광남소장(수산정책연구소)의 “허가어업의 허가우선순위 제도개선”에 대한 발제내용을 살펴보면 먼저 허가어업의 현황은 근해어업, 연안어업, 구획어업, 육상해수양식어업, 종묘생산어업 등 5가지 어업에 48개의 종류가 있는 것으로 나타남
 - 현재 어업허가는 권리가 아님에도 경제적으로 특권화, 이권화되어 있어 어업경영개선을 위한 투자를 어렵게 하고, TAC 등 어업관리제도의 시행을 저해하고 있는 것으로 나타나고 있음
 - 또한, '94년 이후 어선감척사업으로 어업허가는 더욱 이권화 되고 있으며, 어업허가 이권화는 허가받은 어선의 대체나 소유자 변경 시 허가받은 자와 어선이 분리 운영되는 등으로 어업질서 저해 등 허가관리에 다양하고 복잡한 문제를 유발하고 있는 것이 실정임
 - 따라서, 기간만료로 인한 새로운 허가시 허가기간 동안 어업경영실적이 불량한 자 및 관계법령 상습 위반한 자 등 제한하여 어업의 새로운 활로를 촉진시키기 위해

젊고 유능한 자가 어업에 새롭게 참여하는 방안 마련하는 것이 시급한 문제임

- 제3차 전문가집중 토론회(2011. 8. 10)에서 논의되었던 내용을 살펴보면 아래와 같음
 - 첫째, “연근해어선 허가 여유가 없는 상황에서 우선순위 불필요 및 허가정수 재조정” 방안에 관한 논의 주요내용은 현재 상황에서는 신규어선 허가가 어려운 실정이므로(정한수 및 어선감척 지속) 허가 우선순위의 검토가 불필요하나, 향후 허가의 여력이 있을 경우를 고려하여 우선순위를 제시하는 방안으로 논의가 이루어 졌음
 - 둘째, “허가정수 재조정 및 불법어선 연속허가 제한”에 대해서는 어선감척이 많이 진행된 상황에서 연근해 허가정수를 빠른 시간내 재조정 필요하며, 수산업법 위반횟수가 많은 어선의 허가제도를 제한하는 제도의 도입이 필요한 방안으로 토의가 이루어 짐
 - 셋째, “허가의 우선순위를 수산업법 및 하위법령에서 법정하는 방안”에 대한 논의에서의 주요내용은 행정조직의 방대화, 행정작용영역의 다양화, 법령의 빈번한 개폐 특히 행정법규의 내용을 국민이 알기가 매우 어려워서 국민은 행정청이 제시하는 어떤 언동이나 결정 또는 법령의 해석 등을 신뢰하고 준수할 수밖에 없고, 복리행정 국가일수록 행정청의 언동 등에 의존하는 경향이 증가하는 추세에 있는데, 이때 국민의 믿음(신뢰)을 보호할 필요가 있으며, 이를 위해서는 과거와 같이 수산업법과 하위법령에서 어업허가의 우선순위를 구체적으로 정하는 방안에 관하여서 논의가 이루어 짐
- 어업제도 전문가 WORKSHOP(2011. 11. 24)에서의 논의 내용은 다음과 같음
 - 첫째, “어업허가 우선순위의 법제화”하는 방안에 대해서 논의가 이루어졌으며, 논의의 주요 내용은 우선순위에 관한 규정이 필요할 경우에 그 때의 어업여건이나 지역경제 상황 등을 감안하여 정하는 것이 보다 현실성을 확보할 수 있다는 측면도 있지만, 우선순위에 관한 규정을 미리 정해 두지 않을 경우 행정작용의 남용과 독선의 여지가 남을 뿐만 아니라 어업정책에 대한 어업자의 불신과 갈등을 유발시키는 결과를 초래할 수도 있다는 점에서 법제화에 대한 필요성을 중심으로 논의가 되었음
 - 둘째, “어업허가 우선순위의 다양화”에 대한 논의는 어업은 해황, 자원, 기상 등에 의해 영향을 받는 산업으로 예측이 불확실하며 또한 투기산업의 속성을 갖고 있으며, 다른 한편으로는 어업은 식량산업으로서 고용창출과 지역의 균형발전에 기여하

는 바가 크므로 헌법에서 국가보호산업으로 있음에도 불구하고 어업허가의 우선순위 규정에 의해 어업활동이 원천적으로 제한될 경우 막대한 자본을 투입하여 어선의 건조나 기타 어업에 필요한 어구, 시설 등을 요하는 어업을 경영하고자 하는 자가 나타나지 않을 수도 있는 문제로 인해 우선순위의 판단기준을 다양화 시킬 필요성이 있는 부분으로 논의가 되었음

- 제3차 어업제도개혁위원회(2011. 12. 21)에서 논의는 제2차 허가/신고소위원회 및 제2차 어업제도개혁위원회에서 상정된 기존의 안건을 수정 및 보완하여 논의를 진행하였음
- 기간만료로 인한 새로운 허가시 허가기간 동안 어업경영실적이 불량한 자 및 관계법령 상습 위반한 자 등 제한
 - 어업의 새로운 활로를 촉진시키기 위하여 젊고 유능한 자가 어업에 새롭게 참여하는 방안 마련
- 어업허가의 우선순위를 negative approach로 할 것인지, positive approach로 할 것인지에 대한 접근방법에 대한 논의 필요
 - 일정한 자격이나 요건을 갖춘 어선이나 사람에게만 허가하는 방법
 - 허가를 금지하는 내용을 제시하고 여기에 해당만 되지 않으면 누구에게나 허가를 해주는 방법

○ 어업허가 우선순위 제시

1. 어업허가의 유효기간이 만료된 자 (선주)
2. 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한자
3. 어선과 어구를 양수받은 자
4. 동종어업의 어업허가로 조업실적이 있는 자
5. 수산관계법의 위반 및 명령·처분, 제한, 조건을 위반이 없는 자
6. 어업구조조정(감척사업)에 참여한 경험이 없는 자
7. 보유어선이 해당 어업허가에 적합한 자 (선령, 선박구조 등)
8. 어업경영 또는 어업종사에 경험이 있는 자
9. 수산관련 기술자격증 소지한 자

10. 행정구역에 거주하는 자
11. 어선소유인과 실제 조업인이 동일한 자

※ 어업허가의 우선순위 배제

1. 수산관계법의 위반 및 명령·처분, 제한, 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자
 - 1-1. 어업허가 없이 조업하는 자
 - 1-2. 허가받지 않은 다른 어선으로 조업하는 자
 - 1-3. 어망크기 등 어구어법을 위반하는 자
 - 1-4. 조업금지구역에 침범하여 조업하는 자
 - 1-5. 조업금지기간을 위반하여 조업하는 자
2. 어획실적이 매우 부실한 자
3. 어업허가권을 소유하고 있으면서 장기간 조업을 하지 않은 자
4. 정당한 사유 없이 어업허가권을 양도한 자
5. 어업허가권이 취소되어 손실보상을 받은 자

가. 어업허가 우선순위의 법제화

1) 주요 내용

- 현행 수산업법 제41조 제4항에서 어업허가의 우선순위 결정을 허가관청에 위임하고 있으나, 위임을 받은 많은 허가관청이 위임받은 사항에 대해 세부적인 규범을 정립하지 않고 있음
- 또한 허가관청이 우선순위를 정해야 할 경우 대략적인 기준이나 지침이 상위법에 마련되어 있어야 함에도 불구하고 그 기준이나 지침의 제시 없이 포괄적으로 위임하고 있음
- 허가관청이 우선순위를 정할 때에 기초 자료로 활용할 수 있도록 대통령령이나 농림수산식품부령에 어업허가의 우선순위의 대략적인 기준이나 지침을 제시하여야 하며, 허가관청은 그러한 기준과 지역적인 여건 등을 참작하여

지역실정에 맞도록 세부적으로 우선순위를 결정하여야 할 것임

- 법률이 특정사항을 하위법령에 위임할 경우 하위법령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항을 수산업법에 구체적으로 규정하여 누구라도 당해 법률로부터 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있도록 수산업법을 개정하여야 함
- 그리고 수산업법에서 위임하고 있는 어업허가의 우선순위에 대하여 허가관청이 어떤 형태로든 자치규범을 정립시켜야 할 것임
- 우선순위에 관한 규정이 필요할 경우에 그 때의 어업여건이나 지역경제 상황 등을 감안하여 정하는 것이 보다 현실성을 확보할 수 있다는 일면도 있지만, 우선순위에 관한 규정을 미리 정해 두지 않을 경우 행정작용의 남용과 독선의 여지가 남을 뿐만 아니라 어업정책에 대한 어업자의 불신과 갈등을 유발시키는 결과를 초래할 수도 있다는 점에서 법제화는 필요성이 있음

2) 장단점 분석

- 연근해어선의 허가우선순위를 법제화함으로 인해 동 규정의 불이익에 대해 사전에 예고함으로써 신뢰보호 원칙을 확립할 수 있음
- 어업허가의 우선순위를 법제화(시행령 또는 시행규칙)에서 명확히 직시함으로 인해 사전에 우선순위에 대한 분쟁을 예방할 수 있음
- 어업허가의 우선순위를 법제도화 함으로 인해 어선업자의 개인 권리의무를 반드시 법률에서 규정할 것을 요구하고 있는 헌법의 정신에 부합됨

3) 문제점 해결방안

- 어업허가의 우선순위를 법제화함으로 인해 이에 대한 분쟁을 사전에 예방할 수 있고 우선순위를 사전에 예측가능케 함으로 인해 어업인 누구나 인지할 수 있는 것임으로 큰 문제는 없을 것으로 사료됨

- 구체적인 우선순위 지정의 방법은 수산업법 또는 시행령과 시행규칙, 지침 등에서 제시함으로 인해 문제해결 가능

4) 제도개선 추진방식

□ 단계별 추진 방법

1단계	공무원, 단체, 어업인 등의 이해당사자 의견수렴 및 수요조사
↓	
2단계	수산업법, 시행령, 시행규칙, 지침 등 관계법령 정비

5) 기대 효과

- 허가우선순위를 법제화함으로 불이익에 대해 사전에 예고함으로써 신뢰보호 원칙을 확립과 사전에 우선순위에 대한 분쟁 예방 가능

나. 어업허가 우선순위의 다양화

1) 주요 내용

- 어업은 해황, 자원, 기상 등에 의해 영향을 받는 산업으로 예측이 불확실하며 또한 투기산업의 속성을 갖고 있음. 다른 한편으로는 어업은 식량산업으로서 고용창출과 지역의 균형발전에 기여하는 바가 크므로 헌법에서 국가보호산업으로 정하고 있음
- 그럼에도 불구하고 어업허가의 우선순위 규정에 의해 어업활동이 원천적으로 제한될 경우 막대한 자본을 투입하여 어선의 건조나 기타 어업에 필요한 어구, 시설 등을 요하는 어업을 경영하고자 하는 자가 나타나지 않을 수도 있음

- 이러한 점에서 어업허가 우선순위의 규정은 어업인의 어업경영 유무를 판단하는 중요한 요소로서 작용하는 것이므로 우선순위의 판단기준을 다양화시키고 객관화할 필요가 있는 것임

<어업허가 우선순위의 판단기준>

- 기존 어업허가규칙에 따르면 어업허가의 우선순위
 - 어업허가 유효기간이 만료된 어업의 신청자
 - 어업의 폐지 신고와 동시에 어업허가를 신청한 자
 - 어선과 어구를 양수받은 자로 규정하고 있으나 그 이외에도 수산기술자, 어업경영자 또는 어업종사자, 어업경영 또는 어업종사 경험자, 행정구역상 거주자를 동순위 또는 후순위로 할 뿐만 아니라 선령, 시설, 선박의 구조, 어구(표준), 수산자원 관리 관련 실적자, 수산발전 기여자 등 다양한 요소를 고려할 수 있음
- 허가우선순위 제시
 - 어업허가 우선 1순위 : 동종어업 경험자, 어업종사 경험자, 유효기간 만료자, 행정구역 거주자 등이고,
 - 어업허가 우선 2순위 : 어업인 후계자, 어선 양수자, 재정능력 보유자, 행정처분 없는 자, 수산전문가 등
 - 어업허가 우선 3순위 : 법질서 준수양호자, 젊은 귀어자 등

< 어업허가 우선순위의 배제조항 >

- 어업허가 우선순위의 배제조항을 신설하여 기존 어업자가 재허가를 받고자 할 경우 이를 적용하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있음
- 일본의 후쿠오카현 어업조정규칙 제24조(허가 등에 대한 적격성)에서 살펴본 바와 같이 “어업에 관한 법령을 준수하는 정신이 현저히 결여된 자”는 부적격자로 제재하고 있음을 볼 수 있음
- 현행 수산업법에도 면허어업을 함에 있어서 우선순위 배제규정을 두고 있는

데, 어업허가의 우선순위 규정에도 불법행위에 대한 불이익 조치가 수반되어야 함

- 면허어업의 경우 수산업법 제13조 제7항에 따라 “당해 어업의 어장에서 이 법에 의한 명령·처분 또는 그 제한이나 조건에 위반하여 행정처분을 받은 자는 우선순위에서 배제할 수 있도록 규정”하고 있음. 구체적으로 수산관계법의 위반 및 명령·처분, 제한, 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자를 배제할 필요가 있음

2) 장단점 분석

- 어업허가의 우선순위를 규정함으로써 사전 예고가 가능하고 어로행위와 관련된 위반사항에 대해 제한한다는 것은 가혹하다는 비난을 피할 수 있음
- 수산업법 위반에 대해 우선순위를 고려함으로써 인해 불법어업 예방과 준법정신 확립에 기여 가능

3) 문제점 해결방안

- 어업허가 우선순위를 정함에 있어 기초자료로 활용될 수 있는 행정처분대장을 검토해야 하는 번거로움이 있으나 현재는 전산화가 되어있어 큰 문제는 없을 것으로 사료됨
- 경영실적이 불량하거나 어업외의 목적으로 허가를 가지고 있는 어업인들을 배제할 수 있는 방안이 미약하나 이를 보완하여 추진하면 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단됨

4) 제도개선 추진방식

□ 단계별 추진 방법

1단계	공무원, 단체, 어업인 등의 이해당사자 의견수렴 및 수요조사
↓	
2단계	수산업법, 시행령, 시행규칙, 지침 등 관계법령 정비

5) 기대 효과

- 허가우선순위를 법제화함으로써 불이익에 대해 사전에 예고함으로써 신뢰보호 원칙의 확립과 사전에 우선순위에 대한 분쟁 예방 가능

다. 어업허가 우선순위의 탄력적 운영

1) 주요 내용

- 어업허가의 우선순위는 최초로 어업허가를 받은 날로부터 기산하여 유효기간 5년이 만료하여 재허가를 받을 경우 두 가지로 나누어 볼 수 있음
- 첫째는 재허가의 기회를 주지 않고 일제히 정비하는 전면적인 개편방식이고, 둘째는 재허가의 기회를 일정한 기간 내지 횟수를 주어 기존의 우선순위 규정을 그대로 인정하여 어업경영의 연속성을 보장하되 그 이후부터는 어떠한 기득권도 인정하지 않고 어업허가를 받고자 희망하는 모든 자가 동등한 입장에서 자유롭게 경쟁하도록 유도하는 것임
- 또한 어업의 특성상 나타날 수 있는 법령위반을 우선순위 배제요건으로 하

여 어업활동을 제한 또는 어업에서 영원히 퇴출시키는 것이 너무 가혹한 조치일 수도 있음

- 따라서 수산관계 법령의 위반이 고의나 과실의 여부를 묻지 않고 1회 위반으로 우선순위에서 배제하는 것도 우선순위제도의 운용을 곤란하게 할 것임
- 과거 허가규칙에서 규정하던 우선순위를 그대로 하되, 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙에서 정하는 위반행위별 행정처분의 기준을 준용하여 2회 이상 행정처분을 받은 자를 우선순위에서 배제하는 방안을 검토할 수 있음
- 위반행위별 행정처분의 기준은 대부분 3회 위반시 허가 취소로 되어 있지만, 허가 취소 전에 경고의 의미로서 우선순위를 배제하는 방법도 어업질서를 확립하는 방법일 수도 있고 우선순위에서 제외되더라도 이에 순응하도록 하기 위한 방안일 수도 있음

2) 장단점 분석

- 어업허가의 우선순위를 탄력적으로 운영함으로 인해 정상적인 어업활동을 하는 어업인들이 불이익을 받지 않도록 추진함으로 민원 발생 최소화 가능
- 수산업법 위반에 대해 우선순위를 고려함으로 인해 불법어업 예방과 준법정신 확립에 기여 가능

3) 문제점 해결방안

- 어로활동과 필연적인 관계를 갖는 수산업법 위반에 대해 1회 위반으로 어업활동을 제한한다는 것은 가혹한 처분이라는 비난을 피할 수 있음
- 경영실적이 불량하거나 어업외의 목적으로 허가를 가지고 있는 어업인들을 배제할 수 있는 방안이 미약하나 이를 보완하여 추진하면 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단됨

4) 제도개선 추진방식

□ 단계별 추진 방법

1단계	공무원, 단체, 어업인 등의 이해당사자 의견수렴 및 수요조사
↓	
2단계	수산업법, 시행령, 시행규칙, 지침 등 관계법령 정비

5) 기대 효과

- 허가우선순위를 탄력적으로 운영함으로 인해 정상적인 어업활동을 하는 어업인들을 보호하고 어업 이외의 목적으로 연근해 어선을 보유하고 있는 어업인들을 퇴출시킬 수 있음
- 이를 통해 정한수를 고려한 잔여 허가정수에 대해 신규어업인들에게 허가를 부여하여 어업경쟁력 강화 가능

라. 기타의견

< 연근해어선 허가 여유가 없는 상황에서 우선순위 불필요 및 허가정수 재조정 >

- 현재 상황에서는 신규어선 허가가 어려운 실정임으로(정한수 및 어선감척 지속) 허가 우선순위의 검토가 불필요하나, 향후 허가의 여력이 있을 경우를 고려하여 우선순위 제시
 - 수산계고등학교 졸업, 수산관련 기술자격증 소지자 등
- 신규 허가의 여유가 있을 경우, 허가정수 이외의 신규허가 별도로 관리 필요

- 현행 제도하에서는 신규 진입 불가
- 국가에서 철저한 관리를 전제로 신규허가 별도 관리 필요

< 허가정수 재조정 및 불법어선 연속허가 제한 >

- 어선감척이 많이 진행된 상황에서 연근해 허가정수 빠른 시간내 재조정 필요
- 수산업법 위반횟수가 많은 어선의 허가제한 제도 도입 필요
 - 교육의무화, 3진아웃제 등과 병행

< 허가의 우선순위를 수산업법 및 하위법령에서 법정하는 방안 >

- 수산업법 제41조 제2항 단서에서 “허가의 우선순위는 어업의 여건 등을 고려하여 해당 어업을 허가하는 행정관청이 정한다.”고 있음
- 허가의 우선순위가 어업의 계속성을 차단하는 기능을 할 수 있으며, 이는 어업자의 권리·의무를 규제하는 것으로서 헌법의 규정을 위배할 수 있음
- 어업허가의 우선순위 규정은 어업자의 어업에 대한 권리를 규제하는 것으로, 개인의 권리의무는 반드시 법률에서 규정할 것을 요구하고 있는 헌법의 정신에 부합되도록 해야 할 것임
- 어업허가의 우선순위로 인하여 어업의 권리가 박탈될 경우, 이에 반발하는 어업자가 헌법소원과 같은 소송을 제기할 패소할 가능성이 있으며, 또한 권리 박탈의 당위성에 대한 반박의 논리가 약함
- 행정조직의 방대화, 행정작용영역의 다양화, 법령의 빈번한 개폐 특히 행정법규의 내용을 국민이 알기가 매우 어려워서 국민은 행정청이 제시하는 어떤 언동이나 결정 또는 법령의 해석 등을 신뢰하고 준수할 수밖에 없고, 복리행정국가일수록 행정청의 언동 등에 의존하는 경향이 증가하는 추세에 있는데, 이때 국민의 믿음(신뢰)을 보호할 필요가 있으며, 이를 위해서는 과거와 같이 수산업법과 하위법령에서 어업허가의 우선순위를 구체적으로 정함

- 장점으로서는 어업허가의 우선순위를 시행령이나 시행규칙에서 명확히 직시함으로써 이에 대한 다툼을 예방할 수 있음
 - 어업허가의 행정관청이 자치규범으로 어업허가의 우선순위를 정할 경우에는 각 시도별로 상이한 우선순위 규정을 둘 수 있고, 연안어업과 근해어업의 우선순위 규정의 효과가 다른 시도와의 차이에 의한 분쟁이 발생할 수 있으나, 국가가 통일적으로 규제함으로써 이에 따른 분쟁을 예방할 수 있음
 - 어업허가의 우선순위를 법정함으로써 개인의 권리의무는 반드시 법률에서 규정할 것을 요구하고 있는 헌법의 정신에 부합
- 단점으로는 어업허가의 우선순위를 법률에 의해 일률적으로 정할 경우에, 지방자치단체의 여건에 맞는 탄력적인 어업제도 운용을 저해할 수 있음
 - 연안어업 관리권을 지방자치단체장이 운용하도록 행정위임하면서 허가의 우선순위를 수산업법에서 법정하면 위임행정에 맞지 않다는 비판이 있을 수 있음

< 2회 이상 수산관계법령 행정처분을 받은 자를 우선순위 배제 방안 >

- 어업은 해황, 자원, 기상 등에 의해 영향을 받는 산업으로서, 예측 가능성이 불확실한 산업이며 한편으로는 투기산업의 특성을 안고 있음
- 또한 어업은 식량산업으로서 고용창출과 지역의 균형발전에 기여하는 바가 큰 산업이기 때문에 헌법에서 국가보호산업으로 정하고 있음
- 그럼에도 불구하고 허가의 우선순위 규정에 의해 어업활동이 원천적으로 제한될 경우 막대한 자본을 투입하여 어선의 건조나 기타 어업에 필요한 어구, 시설 등을 요하는 어업을 경영하고자 하는 자가 나타나지 않을 수도 있음
- 이러한 점에서 우선순위의 규정은 어업자의 어업경영 유무를 판단하는 중요한 요소로서 작용하는 것이므로 신뢰보호의 원칙에 위배되지 않는 범위에서 개정해야 할 것임
- 신뢰보호의 원칙은 법률위반을 감수하고서라도 정당한 관계인의 신뢰를 보

호하는 것이므로 행정의 법률적합성의 원칙과 상반되게 되나, 법치국가의 또 다른 구성원리인 법적 안정성, 예측가능성의 확보를 통해서만이 손상된 법치주의의 흠을 메꿀 수 있기 때문임

- 과거 허가규칙에서 규정하던 우선순위를 그대로 하되, 수산관계법령 위반행위에 대한 행정처분의 기준과 절차에 관한 규칙에서 정하는 위반행위별 행정처분의 기준을 준용하여 2회 이상 행정처분을 받은 자를 우선순위에서 배제함
- 위반행위별 행정처분의 기준에서 2회 위반으로 어업허가가 취소되는 경우의 위반에 대해서는 1회 위반시 우선순위에서 배제함
- 장점으로는 허가의 우선순위 규정에 대한 불이익을 예고함으로써 신뢰보호 원칙 확립이 필요 함
 - 위반행위별로 위반에 대한 유예를 줌으로써 예측 가능성을 확보
 - 산업활동과 필연적인 관계를 갖는 위반에 대해 1회의 위반으로 산업활동을 제한하는 것은 가혹한 처벌이라는 비난을 피할 수 있음
 - 위반자에 대해 또 한번의 기회를 부여함으로써 일정부분 산업활동의 연속성을 보장할 수 있으며, 어업허가의 우선순위 배제 근거를 명확히 할 수 있음
- 단점으로는 어업허가를 함에 있어서 행정처분 대장을 검토해야 하는 등 허가행정의 복잡성을 초래할 수 있음
 - 위반행위별 행정처분의 기준이 2회 위반으로 허가가 취소되는 경우에는 1회 위반으로 우선순위를 배제해야 하는 문제가 발생할 수 있음
 - 경영 실적이 불량하거나 또는 어업의 목적으로 허가를 가지고 있지 않은 자를 배제할 수 있는 방안이 미흡함

< 수산계 학교 졸업자 우선순위 배려규정 방안 >

- 수산업법 제8조의 면허어업 우선순위에서 수산계 학교 졸업자, 수산관련 기술자격증 소지자 등에게 우선순위를 받을 수 있는 조건으로 정하고 있음
- 기존 어업자 또는 실적자를 우선하는 우선순위의 규정에도 불구하고 신규로

어업에 참여하는 자(수산계 학교 졸업자, 수산관련 기술자격증 소지자 등)를 우선 배려함

- 이는 일제 정비제도와 함께 시행하며, 일제정비를 할 때에 전체 어업허가건수의 5~10%를 수산계 학교 졸업자, 수산관련 기술자격증 소지자 등에게 어업허가의 최우선순위를 부여함
- 장점으로서는 허가의 고착화에 대한 대안이 필요함
 - 수산계 학교 졸업자, 수산관련 기술자격증 소지자 등이 신규로 어업에 참여할 수 있도록 함으로써 어업의 건전한 발전을 도모
 - 어업에의 진출을 용이하게 함으로써 새로운 기술과 자본의 유입을 장려할 수 있음
 - 고령화된 어업 노동력을 젊은 어업 노동력으로 대체
 - 행정관청이 허가의 재량권을 행사함으로써 행정관청의 어업관리 역량을 제고
- 단점으로서는 신규로 진입하는 만큼 기존 어업자를 배제해야 한다는 문제가 있음
 - 어떤 기준에 의해 신규어업자를 배려하며, 기존 어업자를 배제시킬 것인지 기준이나 방법의 결정 어려움
 - 행정청의 자의적 판단에 의한 독단으로 허가의 우선순위를 둘러싼 갈등이 표면화될 개연성이 높음

< 허가정수 재조정 및 불법어선 연속허가 제한 >

- 어선감척이 많이 진행된 상황에서 연근해 허가정수를 빠른 시간내에 재조정할 필요가 있음
- 수산업법 위반횟수가 많은 어선의 허가제한 제도 도입 필요(교육의무화, 3진아웃제 등과 병행)
- 어업의 특성상 어업허가의 우선순위는 최초로 어업허가를 받은 날로부터 기산하여 유효기간(5년)이 만료하여 재허가를 받을 경우 그 재허가는 3번(또는 4번)까지 기존의 우선순위 규정을 그대로 인정하여 어업경영의 연속성을 보장함
- 그 이후부터는 어떠한 기득권도 인정하지 않고 어업허가를 받고자 희망하는 모든 자가 동등한 입장에서 자유롭게 경쟁하도록 함
- 또한 자원감소와 더불어 불법어업이 좀처럼 근절되지 않는 현실을 감안할 때 재허가 뿐만 아니라, 어업허가의 우선순위 규정에 불법어업을 영위하다가 적발된 자는 불이익을 받도록 함
- 장점으로서는 어업허가가 권리가 아님에도 불구하고 권리화 됨으로써 발생하는 문제를 해소할 수 있음
 - 어업허가가 특정인에 의해 고착화되는 것을 방지할 수 있음
- 단점으로서는 어업이라는 산업의 연속성을 보장하지 않음으로써 어업이 지나치게 위축될 수 있을 뿐만 아니라, 국가관리산업에 참여하고자 하는 자를 지나치게 방해할 수 있음
 - 어업은 어선의 건조나 시설 및 어구를 필요로 하고 이에 대한 초기 비용이 막대하게 투입되나, 어업자의 여건이나 자원상황 때문에 투입된 비용을 회수하지 못한 채 어업을 못하게 될 경우가 발생할 수 있음
 - 수산업이 지속 가능한 산업이 아니라, 투기산업으로 전락할 수 있음

<참고자료>

구 분	허가 정 수	허가처분 건수 (2010년말 기준)												조 과 건 수
		계	부산	인천	울산	경기	강원	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
합 계	55,345	61,367	2,889	2,296	1,409	1,270	3,887	8,284	2,033	14,373	5,586	16,247	3,093	6,022
연안어업	52,613	58,091	2,635	2,117	1,310	1,248	3,565	7,959	1,909	13,938	5,011	15,690	2,709	5,478
• 연안자망	17,351	18,274	712	781	438	590	1,709	3,059	710	3,143	2,315	4,419	398	923
• 연안안강망	631	561		110		53		217	104	70		7		-70
- 개량안강망	-	517		95		49		192	104	70		7		
- 연안낭장망	-	33		15		4		14						
- 연안안강망	-	11						11						
• 연안선망	331	245	6				16	39	20	67	20	69	8	-86
- 양조망	-	243	6				16	39	20	67	18	69	8	
- 무동력	-	2									2			
• 연안통발	4,680	7,640	652	117	345	58	204	381	57	1,389	1,273	3,148	16	2,960
• 연안들망	781	816	48		57		1			32	20	24	634	35
• 연안조망	1,143	846						655	191					-297
• 연안선인망	14	7					7							-7
• 연안형망	-	2									2			2
• 연안복합	27,682	29,700	1,217	1,109	470	547	1,628	3,608	827	9,237	1,381	8,023	1,653	2,018
근해어업	2,732	3,276	254	179	99	22	322	325	124	435	575	557	384	544
• 대형저인망(외)	34	47	21							16		10		13
• 대형저인망(쌍)	38	34	16	6						4		8		-4
• 동해구저인망	20	39					13				26			19
• 서남구(외)	29	42	11		9					9		12	1	13
• 서남구(쌍)	7	9								1		8		2
• 대형트롤	37	52	44									8		15
• 동해구트롤	23	39					6				33			16
• 대형선망	29	25	24								1			-4
• 소형선망	35	47		1			1	9	9	6	2	19		12
• 근해채낚기	618	699	61	17	34	2	150	22	10	34	231	70	68	81
• 기선권현망	68	77	1		1					16		59		9
• 근해자망	569	707	30	62	36	3	72	44	12	146	151	64	87	138
• 근해안강망	199	238		20	1	5		119	25	68				39
• 근해붕수망	55	40	1		2		3	1	2	5	13	5	8	-15
• 자리돔들망	6	5											5	-1
• 잠수기	175	236	1	11		4	7	14	8	52	11	128		61
• 장어통발	40	63	5					3		2		52	1	23
• 기타통발	159	214	8	18	6	4	26	29		14	72	35	2	55
• 문어단지	40	33		3			1	1	2	11	2	1	12	-7
• 패류형망	72	137		17		4	43	40	33					65
• 근해연승	479	493	31	24	10			43	23	51	33	78	200	14

□ 연안어업 시도별 허가정수 대비 초과 및 미달 어업 현황(2010년말 기준)

구 분	허가정수	허가건수	초과건수	부 산			인 천			울 산			경 기			강 원			충 남		
				허가정수	허가건수	초과건수	허가정수	허가건수	초과건수	허가정수	허가건수	초과건수	허가정수	허가건수	초과건수	허가정수	허가건수	초과건수	허가정수	허가건수	초과건수
연안어업	52,613	58,091	5,478	1,893	2,635	742	1,117	2,117	1,000	965	1,310	345	1,205	1,248	43	3,563	3,565	2	6,511	7,959	1,448
• 연안자망	17,351	18,274	923	558	712	154	386	781	395	372	438	66	628	590	-38	1,592	1,709	117	2,602	3,059	457
• 연안안강망	631	561	-70				99	110	11				59	53	-6				254	217	-37
- 개량안강망		517						95						49						192	
- 연안장망		33						15						4						14	
- 연안안강망		11																		11	
• 연안선망	331	245	-86	7	6	-1										31	16	-15	36	39	3
- 양조망		243			6												16			39	
- 무동력		2																			
• 연안통발	4,680	7,640	2,960	368	652	284	52	117	65	205	345	140	32	58	26	122	204	82	203	381	178
• 연안들망	781	816	35	42	48	6					57	57				3	1	-2			
• 연안조망	1,143	846	-297																827	655	-172
• 연안선인망	14	7	-7													14	7	-7			
• 연안형망		2	2																		
• 연안복합	27,682	29,700	2,018	918	1,217	299	580	1,109	529	388	470	82	486	547	61	1,801	1,628	-173	2,589	3,608	1,019
감척 대상 제외 업종	22종			연안선망 (1종)			-			-			연안자망 연안안강망 (2종)			연안선망 연안들망 연안선인망 연안복합 (4종)			연안안강망 연안조망 (2종)		

□ 연안어업 시도별 허가정수 대비 초과 및 미달 어업 현황(2010년말 기준)

구 분	허가 정수	허가 건수	초과 건수	전 북			전 남			경 북			경 남			제 주		
				허가 정수	허가 건수	초과 건수	허가 정수	허가 건수	초과 건수	허가 정수	허가 건수	초과 건수	허가 정수	허가 건수	초과 건수	허가 정수	허가 건수	초과 건수
연안어업	52,613	58,091	5,478	2,419	1,909	-510	13,303	13,938	635	4,055	5,011	956	14,143	15,690	1,547	3,439	2,709	-730
• 연안자망	17,351	18,274	923	922	710	-212	3,227	3,143	-84	2,138	2,315	177	4,393	4,419	26	533	398	-135
• 연안안강망	631	561	-70	155	104	-51	58	70	12				6	7	1			
- 개량안강망		517			104			70						7				
- 연안낭장망		33																
- 연안안강망		11																
• 연안선망	331	245	-86	16	20	4	85	67	-18	30	20	-10	104	69	-35	22	8	-14
- 양조망		243			20			67			18			69			8	
- 무동력		2									2							
• 연안통발	4,680	7,640	2,960	38	57	19	822	1,389	567	694	1,273	579	2,131	3,148	1,017	13	16	3
• 연안들망	781	816	35				32	32	0		20	20	34	24	-10	670	634	-36
• 연안조망	1,143	846	-297	316	191	-125												
• 연안선인망	14	7	-7															
• 연안형망		2	2								2	2						
• 연안복합	27,682	29,700	2,018	972	827	-145	9,079	9,237	158	1,193	1,381	188	7,475	8,023	548	2,201	1,653	-548
감척 대상 제외 업종	22종			연안자망 연안안강망 연안조망 연안복합 (4종)			연안자망 연안선망 (2종)			연안선망 (1종)			연안선망 연안들망 (2종)			연안자망 연안선망 연안들망 연안복합 (4종)		

1. 근해어업의 종류(1)

어업의 종류	어선의 규모		기관의 마력	부속선			
	구톤수	톤수		종류	척수	구 톤수	톤수
외끌이대형 저인망 어업	80톤 이상 170톤 미만	60톤 이상 140톤 미만	-	-	-	-	-
쌍끌이대형 저인망어업	80톤 이상 170톤 미만	60톤 이상 140톤 미만	-	-	-	-	-
동해구 외끌이 중형저인망 어업	20톤 이상 80톤 미만	20톤 이상 60톤 미만	회전수 1,200 미만은 450마력 이하, 회전수 1,200 이상은 550마력 이하	-	-	-	-
서남해구 외끌이중형 저인망어업	20톤 이상 80톤 미만	20톤 이상 60톤 미만	회전수 1,200 미만은 450마력 이하, 회전수 1,200 이상은 550마력 이하	-	-	-	-
서남해구 쌍끌이중형 저인망어업	20톤 이상 80톤 미만	20톤 이상 60톤 미만	회전수 1,200 미만은 450마력 이하, 회전수 1,200 이상은 550마력 이하	-	-	-	-
대형트롤어업	80톤 이상 170톤 미만	60톤 이상 140톤 미만	-	-	-	-	-
동해구중형 트롤어업	20톤 이상 80톤 미만	20톤 이상 60톤 미만	-	-	-	-	-
대형선망어업	70톤 이상 170톤 미만	50톤 이상 140톤 미만		등선	2척이내	-	-
				운반선	-	-	-

1. 근해어업의 종류(2)

어업의 종류	어선의 규모		기관의 마력	부속선			
	구톤수	톤수		종류	척수	구톤수	톤수
소형선망어업	10톤 이상 40톤 미만	8톤 이상 30톤 미만	-	등선	1척이내	-	10톤미만
				운반선	1척이내	-	10톤미만
근해채낚기 어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	-	-	-	-
근해자망어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	-	-	-	-
근해안강망 어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	-	-	-	-
근해봉수망 어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	-	-	-	-
근해자리돔 들망어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	어로보조 선	2척이내	-	1톤 미만
근해장어 통발어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	-	-	-	-
근해문어 단지어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	-	-	-	-
근해통발어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	-	-	-	-
근해연승어업	10톤 이상 130톤 미만	8톤 이상 90톤 미만	-	-	-	-	-
근해형망어업	25톤 미만	20톤 미만	-	-	-	-	-
기선권현망 어업	50톤 미만	40톤 미만	예인선: 회전수 1,200 미만은 220마력 이하, 회전수 1,200 이상은 350마력 이하	가공 및 운반 겸용선	2척이내	-	150톤 미만
				어로 보조선	2척이내	-	-
잠수기어업	10톤 미만	8톤 미만	-	-	-	-	-

2. 연안어업의 종류(1)

어업의 종류	어선의 규모		허가의 정수
	구톤수	톤수	
연안개량안강망어업	10톤 미만의 동력선	8톤 미만의 동력선	<계 631> 인천광역시: 99건 경기도: 59건 충청남도: 254건 전라북도: 155건 전라남도: 58건 경상남도: 6건
연안선망어업	10톤 미만의 동력선	8톤 미만의 동력선	<계 331건> 부산광역시: 7건 강원도: 31건 충청남도: 36건 전라북도: 16건 전라남도: 85건 경상북도: 30건 경상남도: 104건 제주특별자치도: 22건
연안통발어업	무동력선, 10톤 미만의 동력선	무동력선, 8톤 미만의 동력선	<계 4,680건> 부산광역시: 368건 인천광역시: 52건 울산광역시: 205건 경기도: 32건 강원도: 122건 충청남도: 203건 전라북도: 38건 전라남도: 822건 경상북도: 694건 경상남도: 2,131건 제주특별자치도: 13건
연안조망어업	10톤 미만의 동력선	8톤 미만의 동력선	<계 1,143건> 충청남도: 827건 전라북도: 316건

2. 연안어업의 종류(2)

어업의 종류	어선의 규모		허가의 정수
	구톤수	톤수	
연안선인망어업	10톤 미만의 동력선	8톤 미만의 동력선	<계 14건> 강원도: 14건
연안자망어업	무동력선, 10톤 미만의 동력선	무동력선, 10톤 미만의 동력선	<계 17,351건> 부산광역시: 558건 인천광역시: 386건 울산광역시: 372건 경기도: 628건 강원도 : 1,592건 충청남도: 2,602건 전라북도: 922건 전라남도: 3,227건 경상북도: 2,138건 경상남도: 4,393건 제주특별자치도: 533건
연안들망어업	무동력선, 10톤 미만의 동력선	무동력선, 10톤 미만의 동력선	<계 781건> 부산광역시: 42건, 강원도: 3건, 전라남도: 32건, 경상남도: 34건, 제주특별자치도: 670건
연안복합어업	무동력선, 10톤 미만의 동력선	무동력선, 10톤 미만의 동력선	<계 27,682건> 부산광역시: 918건 인천광역시: 580건 울산광역시: 388건 경기도: 486건 강원도: 1,801건 충청남도: 2,589건 전라북도: 972건 전라남도: 9,079건 경상북도: 1,193건 경상남도: 7,475건 제주특별자치도: 2,201건

제5절 소결

- 이상의 본 보고서에서 제안한 허가어업제도 개선방안을 종합하면 아래와 같음

<표 5-27> 허가어업 제도 개선 방안

분류	개선방안	내용
연근해어업의 재분류	조업완충수역(안) 설정을 통한 운영	신규 '조업관할구역(가칭)'을 수산업법에서 지정하고 어업간 '조업완충수역(가칭)' 설정
	업종별 조업구역별 기준으로 재분류 방안	어구·어법에 의해 연근해어업을 분류
선복량제도의 개선	총 선복량 유지하되 어업별 상한톤수 폐지 또는 완화	제도의 폐지는 어려우므로 '어업별 총 선복량 제도'를 도입
	업종별로 선복량을 제한하는 방안	추정된 총어획노력량의 범위 내에서 업종별로 상한선을 정함
	선복량 제도를 폐지하는 방안	어업의 허가 및 신고 등에 관한 규칙 제18조(허가어선의 대체 등)의 내용을 삭제
어업허가 일제갱신(허가)제도 도입	일제갱신 제도 도입	일제갱신제도의 도입을 통하여 유희어선의 정비
허가어업의 허가우선순위 제도개선	어업허가 우선순위의 법제화	대통령령이나 농림수산물부령에 어업허가의 우선순위의 대략적인 기준이나 지침을 제시
	어업허가 우선순위의 다양화	우선순위의 판단기준을 다양화시키고 객관화
	어업허가 우선순위의 탄력적 운영	수산관계법령 위반행위로 2회 이상 행정처분을 받은 자를 우선순위에서 배제

제6장 신고어업제도 개선

제1절 신고어업의 종류 재검토

1. 현 황

- 신고어업은 어구·어법이 간단하고 소규모로 이루어지는 것이 특징이며, 신고어업을 하고자 하는 자는 어선·어구 또는 시설마다 시장·군수·구청장에게 신고하여야 함
- 신고어업의 종류에는 맨손, 나잠, 투망 등 3종류가 있는데, 2009년을 기준으로 총 121,463건이며, 이중 맨손어업은 114,557건으로 94.3% 점유하고 있음

<표 6-1> 신고어업의 종류 및 현황

계	맨손	나잠	투망
121,463건 (100%)	114,557 (94.3)	6,835 (5.6)	71 (0.1)

- 어업면허제도와 허가제도와 같이 제한을 가할 필요가 없는 종류의 어업이라 할지라도 행정관청은 항상 어업의 상태를 파악하고 있음으로써 어구·어법의 변천, 어업자의 증감상황, 수산자원의 변동 등에 대응하여 필요한 경우에는 적절한 조치를 취하기 위하여 신고어업제도를 마련한 것임
- 신고어업은 국가권력이 간섭하지 않더라도 어업질서 측면에서 크게 문제되지 않는 소규모 영세어업이고, 또한 어업인들이 천연적으로 향유할 수 있는 어업이기도 함
- 그러나 최근 공공사업 시행과 관련하여 어업보상을 목적으로 한 신고어업이 크게 증가하고 있고, 보상민원이 빈발해짐에 따라 정부는 보상을 목적으로

하는 무분별한 신고어업을 방지하고 실질적인 신고어업자를 보호한다는 취지에서 개정 수산업법에서는 신고어업에 대한 규제 및 사후관리를 강화하고 있음

- 어업의 면허나 허가와 달리 어업의 신고가 있는 경우, 행정관청은 반드시 이를 수리해야 하므로 재량의 여지가 없음
 - 즉 행정청이 신고필증을 교부하는 행위는 유효기간을 통지하고 어업단속 등의 필요와 신고 자체를 증명하기 위하여 행하는 것이지 수리행위 그 자체는 아님

2. 문제점

- 수산업법 제66조에서 누구든지 수산업법 또는 「수산자원관리법」에 따른 어업 외의 어업의 방법으로 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하여서는 아니 된다는 규정과 신고어업이 국가권력이 간섭하지 않더라도 어업질서 측면에서 크게 문제되지 않는 소규모 영세어업이라는 점에서 경합함
- 다시 말해서 어업이란 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 사업을 말하고, 제66조는 사업으로서 어업 외의 어업의 방법으로 수산동식물을 포획·채취하거나 양식하는 것을 금지하기 때문에, 맨손, 투망 등 경제적 생산주체가 될 수 없는 원시적 수단이지만 신고하도록 함으로써 제도 자체의 문제보다 파생적인 문제를 야기시킴
- 신고의 법률적 성질은 신고어업을 하고자 하는 자가 행정관청에 대하여 행하는 의사표시이고, 그 자체로서는 아무런 효과도 발생하지 않으나, 신고가 수리되면, 즉 신고필증이 교부되면 그 효과가 발생하기 때문에, 신고어업을 수리한 지방자치단체가 신고어업의 관리를 철저히 해야 함에도 불구하고 그렇게 하지 않고 있다는 비판이 많음

3. 개선방안

가. 신고어업을 폐지하는 방안

1) 근거

- 최근에 레저산업의 급신장과 유어인구의 폭발적인 증가로 인하여 유어인구에 의해 포획·채취되는 자원량이 신고어업에 의해 채취되는 수산자원 양을 초과하고 있음에도 수산자원관리측면에서 이를 관리하지 않고 있음
- 유어는 연속성이 없고 사업으로서 영위하지 않기 때문에 수산업법의 규정을 받지 않고 있으나, 신고어업은 포획·채취되는 양은 소규모이지만 사업으로서 영위한다는 것 때문에 수산업법의 적용을 받고 있음
- 그러나 신고어업은 수산업법상의 규제가 필요해서라기보다는 수산정책 책임자나 지방자치단체장이 수산자원의 종류와 양, 종사자를 파악하기 위한 목적에서 만들어져 있기 때문에, 굳이 신고어업제도를 둘 필요가 없다는 주장들이 있음
- 신고어업자는 대부분 어촌계원으로서 관할 어촌계 소유 어장에서 주로 신고어업과 관련한 어업을 영위한다는 점을 감안하여 어촌계로 하여금 어업현황을 파악 및 신고하도록 함

2) 방법

- 신고어업 중 나잠어업은 허가어업제도로 전환하고 그 외의 신고어업은 폐지하여 어업권이 설정되지 않은 공유수면에서 소규모로 수산동식물의 채취를 허용함

- 특히 신고어업자를 레저인구와 동일한 법적 지위를 부여함으로써 이 어업보상과 관련한 민원발생을 차단함

3) 장점

- 현재의 신고어업과 관련하여 가장 문제되는 것이 수산관계 법령에서 정하는 신고어업의 신고와 관련한 자격이나 조건 등을 준수했는지의 확인이 곤란하여 신고어업과 전혀 관계없는 자가 신고어업자로 등록하는 경우가 발생하였으나, 신고어업을 폐지함으로써 이러한 문제를 해소할 수 있음
- 최근 공공사업 시행과 관련하여 어업보상을 목적으로 한 신고어업이 크게 증가하는 명목적 어업을 통제할 수 있음
- 신고어업과 관련한 보상민원이 빈발해 지는 것을 차단함으로써 공공사업의 시행을 원활하게 추진할 수 있음

4) 단점

- 사업으로서 수산자원을 포획·채취하는 것을 금지하는 수산업법 제66조의 적용상의 문제가 발생함
- 허가어업이든 신고어업이든 영위하는 자와 이에 종사하는 자는 통계상 어업자와 어업종사자로 분류 및 파악되기 때문에, 수산정책의 근거가 되나, 신고어업자를 일반 유어자와 동일하게 취급할 경우 어가인구가 대폭 축소되고, 이는 수산행정의 축소를 야기시킴

나. 맨손, 투망 등을 신고어업에서 배제하는 방안

1) 근거

- 현재 우리나라 연안 중 수심 5미터 이내의 연안은 1/3이 마을어업권이 설정되어 있고, 1/3이 보호구역 등으로 인해 어업이 제한되고, 1/3이 일반 어업자가 자유로이 어업을 할 수 있는 것으로 되어 있음
- 마을 어업권이 설정되어 있는 곳에서는 마을어업권의 설정 목적을 달성하기 위해 맨손이나 투망의 사용을 제한하고 있으며, 일반 어업자가 자유로이 어업을 할 수 있는 수심 5미터 미만의 연안에 대해서도 갯벌어업권의 설정 등을 계획하고 있음

2) 방법

- 신고어업 중 나잠어업은 허가어업제도로 전환하고 그 외의 신고어업인 맨손어업과 투망어업은 폐지함
- 대신에 맨손어업과 투망어업은 어촌계가 자율적으로 관리토록 함

3) 장점

- 신고어업에 대한 민원을 줄일 수 있고, 신고어업과 관련된 갈등이나 어업감독 사무가 사라짐으로써 일선 행정청의 수산행정 역량을 다른 곳으로 집중할 수 있음
- 현재의 신고어업과 관련하여 가장 문제되는 것이 수산관계 법령에서 정하는 신고어업의 신고와 관련한 자격이나 조건 등을 준수했는지의 확인이 곤란하여 신고어업과 전혀 관계없는 자가 신고어업자로 등록하는 경우가 발생하였으나, 신고어업을 축소함으로써 이러한 문제를 해소할 수 있음

4) 단점

- 맨손어업이나 투망어업을 사업으로 영위하고 있는 자에 대해 수산자원을 포획·채취하는 것을 금지하는 수산업법 제66조의 적용상의 문제가 발생함
- 허가어업이든 신고어업이든 영위하는 자와 이에 종사하는 자는 통계상 어업자와 어업종사자로 분류 및 파악되기 때문에, 수산정책의 근거가 되나, 신고어업자를 일반 유어자와 동일하게 취급할 경우 어가인구가 대폭 축소되고, 이는 수산행정의 축소를 야기시킴

다. 현행 신고어업의 종류를 그대로 두고 신고어업을 엄격하게 관리하는 방안

1) 근거

- 신고어업은 그 규모가 적고 수산자원에 미치는 영향이 적은 어업이었기 때문에, 신고어업의 문제는 어업 자체의 문제라기보다는 보상 미원과 관련한 문제라 할 수 있음
- 현재의 신고어업과 관련하여 가장 문제되는 것이 수산관계 법령에서 정하는 신고어업의 신고와 관련한 자격이나 조건 등을 준수했는지의 확인이 곤란하여 신고어업과 전혀 관계없는 자가 신고어업자로 등록하는 경우가 발생하고 있음

2) 방법

- 신고어업자도 어업을 영위하기 위해 바다로 나아갈 때에는 출입항 신고소나 출입항 신고 대행을 하는 어촌계장에게 보고하도록 하나, 이는 허위신고의 경우가 많으므로 어업활동의 결과를 수협위판장에 위판하도록 하고, 그 결과를 보고하도록 함

- 만약 위판장과 거리가 먼 곳에 있는 신고어업자에 대해서는 시장·군수·구청장이 인정하는 범위 내에서 수협 위판실적 보고를 생략하되, 어촌계장이 관내 신고어업자의 조업실적을 1개월 단위로 시·군·구에 보고하도록 함
- 그리고 낙도 등의 신고어업자는 연안에서 어업을 하는 신고어업자와는 달리 생계형이 많은 경우가 있으므로 엄격관리에서 제외함

3) 장점

- 신고어업자의 어획실적 등을 보고하게 하는 등 신고어업을 엄격하게 관리함으로써 신고어업의 질서를 확립할 수 있음
- 신고어업과 관련한 보상민원의 문제를 해결할 수 있음
- 신고어업자의 엄격 관리를 통한 실제 조업자의 선별이 가능하고, 이들에 대하여 실질적인 어업정책을 펼침으로서 어업정책의 집행 효과를 거양할 수 있음

4) 단점

- 맨손, 투망 등 경제적 생산주체가 될 수 없는 수단은 신고어업의 대상에서 제외하여 국민들이 수산자원을 자유롭게 이용할 수 있도록 할 정도의 어업을 하면서 어획보고 등 어업활동을 지나치게 제한할 수 있음
- 소량의 수산동물 채취의 결과를 파악하기 위하여 위판장에 위판하게 할 경우 수산물 생산가격보다 그 비용이 클 수 있음

제2절 유어와의 분쟁해소방안

1. 낚시어선업의 개황

- 낚시어선 승선자의 동태는 아래표의 한국갤럽 조사를 참고하면 낚시에 참가한 사람은 5,736천명을 추정하고 있으나 이수치는 낚시에 참가한 연간 개체수를 말함
- 이중에는 1년에 1~2회, 3~4회 정도도 있어 연인원수를 낚시 총출조회수로 추정할 수 있을 것이나 낚시에는 낚시배를 이용하지 않은 사람으로 방파제, 갯바위, 해안 등에서 낚시를 즐기는 사람도 있을 것이므로, '08년의 2,007,781명은 낚시배 이용자만을 산정한 것이므로 어느 정도 실수에 근접한 이수치는 추정치 5,736천명의 35%의 수준임
- '08년의 2,077,781명의 수입을 83,775백만원으로 1인당 평균 40,319천원으로 이는 국가통계의 어가(漁家) 연간소득 31,176천원(06년)을 상회하는 수치로 낮은 수치는 아님
- 특히 조획량이 추정 낚시인구 5,730천명에 대하여 230,564m/t을 시현하고 있음은 쌍끌이저인망어업의 '08년 어획고 76,290m/t과 대비할 때 비록 추정치이지만 약 15만m/t이 많아 무시할 수 없는 존재로 보이며, 230,564m/t의 35% 해당의 낚시어선이용자의 조획량은 80,697m/t으로 이 역시 전기 쌍끌이저인망보다 4,407m/t이 많은 셈임
- 한편 추정낚시인구 5,730천명 중 잠재낚시인구 3,222천명, 조획량 24,809톤, 일반낚시인구 2,097천명, 조획량 115,335톤, 전문낚시인구 411천명, 조획량 90,420톤으로 추정한 근거가 확실하지 않으나 일단 이를 수용한다면 전문낚시인구 411천명은 전체낚시인구의 7%에 불과하나 조획량은 39.2%로 약40%를 점하는 셈으로 이는 전기 35%의 조획량과 비슷함

- 그러나 나머지 낚시인구 93%는 레저를 즐기는 계층으로 보면 회당조획량이 2.2kg보다 조획율은 상대적으로 낮을 것으로 추정되니 가령 일반의 회당 조획율을 1.5kg, 잠재낚시 인구의 조획율을 1,2kg로 본다면 각각 95,553톤과 13,532톤 합계 109,085톤이 되어 전문낚시인구의 조획량은 121,479톤이 되는 셈이 되어 전체 조획량의 약53%를 점하는 꼴이 됨
- 이것이 경영체처럼 집약된 양이 아니기 때문에 시장에 지대한 영향을 주지는 않을 것이나 지역의 소매상들에게는 약간의 영향이 없을 수 없을 것이나, 이는 자원관리와 시장에 대한 적절한 관리의 필요성이 대두되는 이유가 될 수도 있을 것임

<표 6-2> 낚시 인구 현황

(단위 : 천명)

구 분	계	빈도수					
		1년에 한두번	1년에 서너번	1년에 대여섯번	한달에 한두번	일주일에 한두번	일주일에 서너번이상
계	5,736	2,144	1,082	1,311	787	312	100
남 자	4,393	1,403	833	1,096	700	281	80
여 자	1,343	741	249	215	87	31	20

* 자료 : '04년 한국갤럽 설문조사(전국 20세 이상 성인남녀 4,559명 대상)

<표 6-3> 낚시인 안전사고 현황

(단위 : 명)

구 분	갯바위		방파제	
	사고건수	실종 · 사망	사고건수	실종 · 사망
'09년	61	14	20	4
'08년	53	13	31	11

<표 6-4> 낚시어선 신고척수

(단위 : 척)

2008년도	2009년도			비 고
	계	선내기	선외기	
5,027	3,881 (100%)	2,752 (71)	1,129 (29)	2008년 대비 22.8% 감소

<표 6-5> 낚시어선 이용객 수 및 수입 현황

(단위 : 명, 백만원)

구 분	2008년도	2009년도	비 고
이용객 수	2,077,781	2,403,637	2008년 대비 15.7% 증가
낚시어선 수입	83,775	103,764	2008년 대비 23.9% 증가

<표 6-6> 낚시 어획량

구 분	추정 인구수(천명) [A]	평균 출조횟수/년 [B]	총 출조횟수(천회) [C]	1회당 조획량(kg) [D]	조획량(톤) [E]
잠재낚시인구	3,222	3.5	11,277	2.2	24,809
일반낚시인구	2,097	25	52,425		115,335
전문낚시인구	411	100	41,100		90,420
총낚시인구	5,730	128.5	104,802		230,564

2. 분쟁 현황

- 소득향상과 함께 낚시 등 레저인구 증가로 수산자원을 전통적으로 이용하는 어업인과 유어자와의 분쟁이나 갈등이 증가하는 추세임
- 유어자나 어업자나 공히 어업자원을 포획·채취를 목적으로 하기 때문에 이들은 동일 장소에서의 분쟁이 많이 발생하고 있음

- 유어자와 어업자간의 갈등 사례를 보면, 어촌계의유어장 지정구역에서 낚시 어선업자가 유어객을 승선시켜 선상낚시를 하면서 유어장 이용료를 지불하지 않는 경우, 시·도간 경계선을 넘어 낚시어선업자가 영업을 하거나 또는 타시·도에서 영업행위를 하는 경우, 유어객이 면허어장 구역에서 유어행위를 하는 경우, 비어촌계원의 어촌계 어장구역에서의 영업 행위, 밀밥을 과다 투여하여 어장을 오염시키는 경우, 갯바위 낚시를 어장관리를 이유로 통제 하는 경우 등 다양함

<표 6-7> 유어자와 어업자간의 분쟁 사례

구 분	일 시	장 소	내 용
낚시어선 -유어장	2010.10	경상남도 남해군	- 어촌계의 유어장 지정 구역 내에서 낚시어선업자가 선상 낚시 및 갯바위 낚시객 하선행위를 함에도 유어장 이용료를 지불하지 않아 낚시어선업자와 유어장 운영 어촌계 간 분쟁 발생
낚시어선 -낚시어선	2010.	부산시 강서구	- 부산시 강서구와 가덕도를 잇는 연륙교 개통으로 경남 진해군 낚시어선 승객이 급감함에 따라 진해군 소속 낚시어선들이 가덕도 인근으로 이동하여 영업 - 이에 따라 가덕도 낚시어선과 진해군 낚시어선 간 분쟁 발생
낚시인 -어촌계	2001.12	경남 거제시	- 낚시객들이 낚시어선을 이용하여 어촌계 마을어업 면허 어장 구역에 들어와 수산동식물을 포획·채취하는 한편, 갯바위낚시를 하면서 어촌계원인 나잡업을 하는 해녀들의 갯바위 접근을 막아 해당 어촌계와 분쟁 발생
낚시어선 -일반어선	2010.	경북 경주	- 양조망 어선이 어업행위 과정에서 어장을 어지럽혀 낚시어선 선상낚시(고등어)를 방해
낚시어선 -어촌계	2003.4.	강원 삼척시	- 어촌계원이 아닌 낚시어선업자가 마을어장 내에서 낚시어선업 영업을 하며 밀밥을 과다 투여하여 어장이 오염된다는 이유로 낚시어선업자와 어촌계 간 분쟁 발생
낚시어선 -낚시어선	2010.	경상남도 일대	- 낚시어선 간 선상 낚시 포인트 선점을 위한 경쟁 조업 심화
낚시어선 -어촌계	2006.1.	경북 포항	- 낚시어선이 출입하는 갯바위가 해당 지역 어촌계의 어장에 포함되어 어촌계 작업, 낚시인들의 미역 무단 채취 등을 이유로 일정 기간 출입을 통제 - 이에 따라 낚시어선과 어촌계 간 분쟁 발생

3. 문제점

- 현행 제도 하에서는 유어자나 허가어업자를 구분할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않기 때문에 분쟁이 발생한다고 하더라도 해결할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않아 어업자간 또는 지역간 갈등이 심화되고 있음
- 낚시어선업자와 지역 어업자 공히 동일지역에서 어업을 통한 소득증대를 꾀하고 있으나, 목적달성을 위한 방법의 차이 때문에, 자원관리가 소홀해질 수 밖에 없고 이는 자원관리형어업을 지원 또는 육성하고 지원하는 국가차원의 목적달성을 저해하고 있음
- 유어자와 어업자, 어업자와 낚시어선업자와의 갈등이나 분쟁이 발생할 경우 이를 조정할 수 있는 기구가 없기 때문에 이들 갈등이나 분쟁이 장기화되고 지역 내에서의 반목이 지역 민심을 악화시키고 있음

4. 일본의 사례

가. 유어선과 어선어업과의 어장이용을 둘러싸고 분쟁 조정을 위한 유어선업의 적정화에 관한 법률 제정 운영

- 1988년 7월에 대형유어선과 일본 해상자위대 잠수함 충돌하는 사건이 발생하고 유어선과 조업선과의 빈번한 조업마찰 발생하자 1988년 12월에 유어선 적정화에 관한 법률을 제정하고 유어선을 신고제로 하였음
- 13년간 유어선제도를 시행한 결과, 전국적으로 유어선에 의한 해난사고가 빈발하고 유어선과 어선어업과의 어장이용을 둘러싸고 분쟁이 증가하였음
- 유어선 이용자의 안전 확보와 원활한 어장이용을 위해 유어선업에 대한 규

제를 강화하는 측면에서 2004년 4월 1일 동법률을 개정하면서 등록제로 전환하게 되었음

- 동법의 특이한 점은 해당어업협동조합과 유어선업자간의 어장이용 협정을 체결하도록 하고 있는데, 협정의 내용은 유어자의 이용해역 지정, 어종별 채포금지 체장 설정, 어업자의 우선조업 확인, 협정 내용의 주지와 지도에 관한 사항, 낚시에 관한 정보의 교환, 유어자와 어업자간의 분쟁방지, 상호간의 친목 도모 등을 포함하고 있음

나. 협의체의 구성과 운영

- 해면이용협의회는 어업자 대표, 유어자 대표, 해양레크레이션 대표, 해상보안관계 대표, 공익 대표 등으로 구성되며, 협의체의 주된 목적은 어장이용을 둘러싼 분쟁 방지함
- 낚시 단체연합회, 유어선연합회, (재)일본낚시진흥회, 현지부, 기타 낚시관련 제단체 및 유어선업자는 유어질서 확립을 위해 필히 가입토록 권장하고 있음

다. 유어제도 발전연구회 설치운영(시마네현)

- 시네마현의 유어제도 발전연구회는 유어단체, 어업관계자, 대학교수 등 전문가 등 10명 내외로 구성됨
- 유어제도 발전연구회가 하는 주요 사업은 아래와 같음
 - 유어제도나 유어를 둘러싼 필요한 과제 협의
 - 유어선어법과 자원과 해면 이용의 조정
 - 유어지도원 제도 확립(“룰”의 준수 지도)
 - 방류자원의 이용 등에 대한 유어자의 비용부담 등

5. 개선방안

가. 이해관계 단체간 분쟁조정 협의체 구성 및 운영의 제도화

(1) 근거

- 수산업법 제41조 제2항에서 “무동력어선, 총톤수 8톤 미만의 동력어선 또는 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령령으로 정하는 총톤수 8톤 이상 10톤 미만의 동력어선을 사용하는 어업으로서 근해어업 및 제3항에 따른 어업 외의 어업(이하 "연안어업"이라 한다)에 해당하는 어업을 하려는 자는 어선 또는 어구마다 시·도지사의 허가를 받아야 한다.”고 규정하고 있음
- 수산업법 제43조 제2항에서 “행정관청은 제1항에서 정한 제한 또는 조건 외에 제34조제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 공익의 보호, 어업조정 또는 수산자원의 번식·보호를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 허가의 제한 또는 조건을 붙일 수 있다”고 규정하고 있음
- 수산업법제62조 제2항에서 “시·도지사는 시·군·자치구 사이의 어업조정을 하기 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동조업수역의 지정 등의 방법으로 조업수역을 조정할 수 있다”고 규정하고 있음
- 수산업법제62조 제3항에서 “농림수산식품부장관 또는 시·도지사는 지구별·업종별 수산업협동조합, 어촌계, 어업자 등 상호 간의 공동조업수역의 설정이나 상호 조업허용 또는 조업제한사항 등 조업수역 조정의 합의에 대하여 어업을 조정하기 위하여 특히 필요하다고 인정하면 이 법 또는 「수산자원관리법」에 따른 조업수역의 제한이나 조건에도 불구하고 조업수역·조업기간·조업척수(操業隻數) 및 조건 등을 정하여 그 조업을 허용하거나 제한할 수 있다”고 규정하고 있음
- 수산업법 제88조 제1항에서 어업에 관한 조정을 위하여 농림수산식품부에

중앙수산조정위원회를, 시·도와 시·군·자치구에 시·도수산조정위원회 및 시·군·구수산조정위원회를 각각 두는 것으로 되어 있음

(2) 방법

- 수산업법상 조업구역 또는 어업자간의 분쟁조정을 위하여 법정 수산조정위원회를 운영하는 것으로 되어 있지만, 일련의 조정은 어업자간의 합의가 선행되어야 하는 문제를 가지고 있기 때문에, 어업자와 유어자 또는 어업자와 낚시어선업자간의 분쟁에 있어서도 당사자의 합의가 필요함
- 그러나 이들 분쟁이나 조업구역 조정과 같은 합의를 끌어낼만한 기구가 없기 때문에, 그 필요성을 느끼면서도 조업구역이나 분쟁에 관한 조정업무가 원만하게 진행되지 않고 있음
- 따라서 해당 어업자를 대표하는 어촌계 또는 단체가 없는 경우, 관련 이해당사자를 구성원으로 하는 단체를 결성하게 하고, 유어자의 낚시를 안내하는 낚시어선업자를 구성원으로 하는 단체를 결성하게 함
- 어업자나 낚시어선업자를 대표하는 단체가 조업구역 조정이나 분쟁조정과 관련한 협의체를 구성하게 유도하고 이들 협의체에서 어업자와 낚시어선업자의 합의를 도출시킴
- 또한 필요하다고 인정될 경우, 그 합의를 근거로 하여 수산조정위원회의 심의와 농림수산식품부장관 또는 시·도지사가 필요한 제한 및 조치를 취하도록 하거나 또는 수산자원관리법상의 어업자협정을 체결·운영하도록 행정지원을 함
- 그리고 낚시어선을 이용하지 않고 갯바위 등에서 유어를 하는 일반 유어자와 어업자의 분쟁에 대해서는 해당 지역 시장·군수·구청장이 유어자가 준수해야 하는 사항을 미리 정하고 입간판 등에 의해 고지시키고, 이를 준수하지 않을 경우에는 유어를 하지 못하도록 제한함

(3) 장점

- 어업자와 낚시어선업자간의 분쟁이 발생할 수 있는 여지를 없애고, 각 당사자의 합의에 의한 어장이용으로 어업자간의 갈등을 해소할 수 있음
- 양 당사자간의 합의는 양보와 타협이 전제되고, 상호 준수해야할 준칙을 정함으로써 어장환경 보호는 물론, 어장이용을 둘러싼 분쟁을 차단할 수 있음
- 상호 준수해야할 준칙에 따라 어업과 유어가 이루어지기 때문에, 어업질서 유지와 유어자의 유어에 대한 권리를 보장하게 되고, 이로 인하여 지역 어가소득에 기여할 수 있음

(4) 단점

- 낚시어선업자나 일반 어업자가 같은 지역에 거주할 뿐만 아니라, 대부분 조합이나 동일 어촌계원이면서도 이와 같은 분쟁이 발생하는 것이기 때문에, 협의체를 결성하여도 합의 도출에 어려움이 예상됨
- 어업자나 낚시어선업자를 구성원으로 하는 각 협의체를 구성하였다고 하더라도 이 협의체의 결정에 따르지 않을 경우, 고유의 활동을 금지하거나 또는 제한할 수 있는 법 제도적 장치가 없기 때문에, 협의체의 합의를 강제할 수 없음

나. 분쟁지역에 대해 면세유와 영어자금의 축소를 통한 분쟁 해소방안

(1) 근거

- 영어자금 운용요령 제13조 제2항에서 “어업질서를 문란하게 하여 농림수산식품부장관이 제한할 필요가 있다고 인정하는 어업자 또는 그 선박”에 대해

서는 용자를 금지함

(2) 방법

- 분쟁의 형태가 조업어장과 낚시객들의 조어장소와의 분쟁, 유어행위에 의한 조업환경 파괴, 유어선업자와 낚시어선업자간의 낚시객 모집을 둘러싼 분쟁 등과 관련한 어업자와 유어선과의 분쟁, 어업자와 낚시어선업자와의 분쟁, 어업자단체와 유어선 단체간의 분쟁 등 다양함
- 먼저 분쟁조정을 위한 당사자간의 합의를 유도하고, 여의치 않을 경우 관련 단체를 중심으로 한 중재노력을 강구함
- 어업자 단체의 중재에 의해 해당 분쟁이 해소되지 않을 때에는 수산조정위원회 산하 어업분쟁조정위원회의 중재를 부탁함
- 분쟁조정위원회에서도 합리적인 합의 도출되지 않을 때에는 영어자금 운용요령 제13조 제2항에 따라 농림수산식품부장관이 어업질서를 문란하게 한 당사자를 대상으로 용자와 면세유 공급에 대해 불이익을 주는 방법을 강구하는 것으로 함
- 그리고 이러한 합의 도출에 대해 많은 시간을 할애할 것이 아니라, 당사자간에는 1월, 단체와의 협상에는 3월, 분쟁조정위원회에는 6월의 기간을 부여하여 신속하게 마무리할 수 있도록 분쟁해결 절차를 마련하고 이에 따라 분쟁조정을 진행함

(3) 장점

- 분쟁조정에 대해 당사자, 관련단체 및 정부의 역할에도 불구하고 합의하지 못하는 사항에 대해 영어자금 운용요령에 따라 페널티를 부여함으로써 민주적 수산행정을 도모할 수 있음
- 어떠한 분쟁이든 장시간을 요하게 되고, 이러한 기간에 서로의 감정의 골이

깊어지면서 해결의 실마리를 찾는 것을 어렵게 하나, 일정기간을 명시함으로써 신속하게 분쟁해결을 도모할 수 있음

- 분쟁해결절차의 신속한 처리와 더불어 영어자금과 면세유 등의 공급을 차단함으로써 여타 분쟁의 해결을 촉진시킬 수 있음
- 어업활동과 유어활동간의 분쟁에 의해 당사자나 단체에 특정의 페널티가 부여되는 경우에는 분쟁 발생의 여지가 있는 단체가 자율적으로 분쟁조정을 위한 기구의 설치·운용을 유도할 수 있음

(4) 단점

- 어업자와 유어자간 또는 어업자와 유어선 및 낚시어선업과의 분쟁이 자원이용을 둘러싼 분쟁이고, 이러한 분쟁은 이익과 직결됨에도 불구하고 분쟁이 해결되지 않는다고 영어자금의 중단과 회수조치를 취할 경우, 어업자의 고충이 배가될 것임
- 분쟁이나 갈등의 종류와 특성에 관계없이 일정기간을 정하여 분쟁해결을 강요할 경우에 물리적으로 곤란한 경우가 발생할 수 있고, 일정기간을 설정한 경우가 분쟁을 다소 어렵게 할 여지가 있음

제3절 소결

- 이상의 본 보고서에서 제안한 신고어업제도 개선방안을 종합하면 아래와 같음

<표 6-8> 허가어업 제도 개선 방안

분류	개선방안	내용
신고어업의 종류 재검토	신고어업을 폐지하는 방안	신고어업자는 어촌계로 하여금 어업현황을 파악 및 신고
	맨손, 투망 등을 신고어업에서 배제하는 방안	신고어업 중 나잠어업은 허가어업제도로 전환하고 그 외의 신고어업인 맨손어업과 투망어업은 폐지
	현행 신고어업의 종류를 그대로 두고 신고어업을 엄격하게 관리하는 방안	어업활동의 결과를 수협위원장에 위관하도록 하고, 그 결과를 보고
유어와의 분쟁해소방안	이해관계 단체간 분쟁조정 협의체 구성 및 운영의 제도화	어업자나 낚시어선업자를 대표하는 단체가 협의체를 구성하게 유도하고 합의를 도출
	분쟁지역에 대해 면세유와 영어자금의 축소를 통한 분쟁 해소방안	농림수산식품부장관이 어업질서를 문란하게 한 당사자를 대상으로 용자와 면세유 공급에 대해 불이익을 주는 방법을 강구

제7장 결론

- 본 연구는 우리나라 어업의 기본제도 개편을 위한 1차년도 연구로써 2010년 제4차에 걸친 어업제도개혁위원회에서 논의되고 도출된 주요 제도개선 항목에 대한 개선방안을 제시하기 위하여 어업제도개혁위원회, 면허 소위원회, 허가 소위원회, 전문가 집중토론회, 어업제도반 특별 T/F팀, 어업제도개혁 전문가 WORKSHOP 등 15회에 걸친 위원회 운영 및 전문가 토론회 개최를 통해 연구품질 및 연구결과의 신뢰성 제고를 하였음
 - 이러한 위원회 및 전문가 논의에는 민간전문가, 어업단체, 대학교수, 연구기관, 정부·지자체 공무원 등이 참여하여 어업제도개선에 산·학·연·관의 의견 충분히 고려한 결과를 도출하기 위한 노력을 실시
- 수산업에 있어서 면허어업, 허가어업, 신고어업의 제도 개선 요구는 현실과 부합하지 않는 제도의 정리를 통한 분쟁 및 갈등의 감소, 정책수립에 있어서 효율성 증대, 어업의 지속성 및 발전을 위한 기반구축이 중심이 됨
- 연구의 주요목적은 우리나라 면허어업, 허가어업, 신고어업 등 어업 기본제도의 문제점 검토와 더불어 현실성 및 효율성이 높은 제도의 개선방안 제시이며, 이와 같은 관점에서 도출된 주요 개선항목은 면허어업 5개, 허가어업 4개, 신고어업 2개로 정리될 수 있음
 - 2010년 어업제도개혁위원회에서 도출된 주요 제도개선 항목을 따르고 있으며, 일부 차이가 있는 부분은 전문가 위원회 및 토론회를 운영하는 과정에서 현실성과 중요도를 고려하여 수정되었음
- 면허어업의 개선안은 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환, 면허어업 일제 갱신제도 도입, 면허어업 우선순위 재정비, 어업면허 유효기간 재조정, 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화이며 세부내용을 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 면허어업의 권리개념을 이용개념으로 전환은 정제된 면허어업의 체계

변경을 통하여 어업외부로부터 신규 경영체의 진입을 완화하기 위한 방안으로 면허어업제도의 점진적 허가제도로 전환, 면허어업 평가제도 도입, 어업권에 대한 면허기간 일제정비의 개선안이 도출되었음

- 어촌계의 근간이 되는 어업권의 권리개념인 현행 면허제도를 허가제도로 변경은 어촌사회의 혼란 및 어업인들의 반발이 예상됨으로 수협중앙회와 일부 위원들은 부정적인 견해를 가짐
- 둘째, 면허어업 일제 갱신제도 도입은 행정적 처리의 효율을 증대시키고, 수산정책의 추진에 있어서 편의성을 도모하기 위하여 지자체의 시장·군수·구청장이 관리해역에 대한 면허를 동시에 갱신을 실시방안과 전국단위 일제갱신제도, 자자체별 일제갱신제 도입을 제안하였으며 전국단위의 일제갱신제도가 그 효율성이 높은 것으로 파악되었음
- 셋째, 면허어업 우선순위 재정비에서는 면허어업 평가위원회와 연계한 수산조정위원회 기능강화 방안과 퇴출로 인한 신규어장 우선순위 결정 방안으로 평가위원회를 통한 면허어업 우선순위 사전 배제규정, 배제조항 구체화를 통한 우선순위를 개선안으로 제시 하였음
- 넷째, 어업면허 유효기간 재조정에 대한 개선방안으로 유효기간 연장항목 삭제방안, 면허어업 유효기간 단축방안, 유효기간 연장허가 처분권자 권한강화를 검토하였으며, 이에 대한 제도개선 추진방안 및 기대효과 등 제시하였음
- 다섯째, 양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화 개선안으로는 단기 및 중장기로 구분하여 개선안을 제시하였으며, 단기 양식품종 시설기준 개선방안(어업면허의 관리 등에 관한 규칙을 개정방안), 중장기 양식품종 시설기준 개선방안(어업면허의 관리 등에 관한 규칙, 수산업법, 수산업법 시행령 개정방안)가 제시되었음
- 허가 및 신고어업의 제도개선 주요항목은 연근해어업의 재분류, 선복량제도의 개선, 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입, 허가어업의 허가우선순위 제도 개선, 신고어업의 종류 재검토, 유어와의 분쟁해소방안이 포함되었으며 개선

안을 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 연근해어업의 재분류는 방안으로 권역별·어업별 조업 완충수역(안) 설정을 통한 연근해어업 운영방안과 업종별 조업구역별 기준으로 연근해어업 재분류 방안을 주요 개선안으로 제시
- 둘째, 선복량제도의 개선과 관련하여서 총선복량 유지를 전제로 한 어업별 상한톤수 폐지·완화 등 단계별 제도개선 추진방안 및 기대효과 제시. 셋째, 어업허가 일제갱신(허가)제도 도입은 일제갱신을 위하여 필요한 일제갱신의 주체와 방법 등에 대하여 개선 방안을 제시 및 기대효과를 세부적으로 추정 하였음
- 넷째, 허가어업의 허가우선순위 제도개선에는 어업허가 우선순위의 법제화, 어업허가 우선순위 다양화 방안, 어업허가 우선순위의 탄력적 운영 방안을 개선방안으로 제시함
- 위와 같은 기본제도의 개선에 대하여 분쟁이나 갈등의 종류와 특성에 관계 없이 일정기간을 정하여 분쟁해결을 강요할 경우에 물리적으로 곤란한 경우가 발생할 수 있고, 일정기간을 설정한 경우가 분쟁을 다소 어렵게 할 여지가 있음
- 본 연구에서 논의 및 개선안에서 도출된 내용을 현실과의 부합성 및 갈등, 분쟁의 발생 등에 비추어 그 우선순위를 정리해보면 다음과 같음

<표 7-1> 주요 논의 내용 및 개선안의 우선순위

구분		그간 추진 내용	우선순위
면허어업	면허어업의 권리개념을 이용개념으로 점차적 전환	구체적인 결론 도출 미비	1
	면허어업 일제 갱신제도 도입	구체적인 개선안 제시	3
	면허어업 우선순위 재정비	평가제도를 통한 우선순위 제시	2
	어업면허 유효기간 재조정	구체적인 기간 제시	4
	양식품종 및 시설기준 완화를 통한 경쟁력 강화	별도의 연구과제 수행을 통한 결론도출 완료	완료 (양식산업과 추진 중)
허가어업	연근해어업 재분류	여러 가지 개선안을 제시하였으나 결과 도출 미비	4
	선복량제도 개선	구체적인 개선안을 제시	3
	어업허가 일제갱신 도입	구체적인 개선안을 제시	1
	허가어업의 허가우선순위 제도개선	구체적인 개선안을 제시	2

- 본 연구의 추진에 있어서 위원회 및 전문가토론회 등이 산·학·연·관 컨소시엄으로 이루어져 모든 관련 집단의 의견을 수용하는데 어려움이 있어 다수의 전문가가 수용 가능한 개선안을 채택하였으며, 소수의 의견에 대한 포함이 미흡한 실정임. 이와 더불어 본 연구는 연속과제로 주요 개선안의 목적, 개선방향, 기대효과 등에 중심이 맞추어져 있는 한계점을 가지고 있음. 또한, 관련인 제도순응에 대한 사회적 비용 발생에 대한 조사가 부족함. 본 연구에서 제안된 제도개선방안별 실제 정책의 관련인인 어업인에 대한 인식, 순응비용 등을 파악해야 하나, 개선안이 모두 정책에 반영되지 못하는 점과 본 개선안이 매우 민감한 점을 고려하여 직접적 어업인에 대한 조사는 배제되었음
- 이와 같은 연구의 한계점이 있음에도 불구하고 1차년도의 연구임을 고려할 때 산·학·연·관을 아우르는 의견의 수렴을 통하여 우리나라 수산업의 면허어업, 허가어업, 신고어업의 기본제도의 큰 틀을 개편할 수 있는 제도개선 방향을 설정하고 이에 대한 개선안을 제시하였다는 점에서 그 중요도가 높은 것으로 판단됨

- 세부적인 추진체계 및 이에 대한 분석적 부분이 미흡한부분 및 제도개선 기대효과, 효율성 등에 대한 계량적 추정 미흡은 향후 개선안의 확정 및 추진 절차 등이 명확화 된 2차년도 연구에서 실시가 되어야 할 것임

- 2차년도 연구에서 중심으로 접근해야할 방향으로는 1차년도 연구결과를 바탕으로 각 제도개선 항목별 추진시 문제점과 해결방안 도출, 경제성 효과 분석 및 세부 추진방안 제시가 필요하며, 법령개선(안)과 더불어 선진국 면허어업 제도관련 사례의 국내도입과 제도개선을 위한 추가 개혁과제 발굴이 필요할 것으로 사료됨

〈 참고 문 헌 〉

- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2008.
- 박구병, “어업권 제도와 연안어장 소유·이용형태의 변천에 관한 연구”, 「부산수대 논문집」, Vol. 30, 부산수산대학, 1983, pp. 1~6.
- 박구병, 「어업권제도와 연안어장의 소유 이용형태」, 행로사(일본), 1991.
- 박구병, 「한국의 연안어장 이용제도와 변천」, 해양수산부, 1997.
- 박구병·양세식·김인태·최정운, 「연안어장이용실태조사연구」, 수협중앙회, 1977. p. 88.
- 박균성, 행정법강의, 박영사, 2009.
- 박정기, “공동어업권에 관한 연구”, 「해사법 연구」, Vol. 12 No. 1, 한국해사법학회, 1996. 「수산업법」, 법률 제6656호, 2002. 2. 4.
- 신영태·김승, “연안어업의 관리제도 개선방향”, 「수산경영론집」 제33권 1호, 한국수산경영학회, 2002.
- 신영태·이형기, 「우리나라의 어획능력 관리를 위한 행동계획수립 연구」, 한국해양수산개발원, 2000. 12.
- 이광남, “우리나라 어업지도·단속의 실효성 제고에 관한 연구”, 농림수산식품부, 2009.
- 이광남·정진호, “어업허가 일제정비제도 도입에 따른 효과분석”, 한국수산경영학회, 수산경영논문집, 2011.
- 이종근, “漁業制度改革의 필요성과 水産業法 改正內容에 관한 小考”, 한국수산해양교육학회, 수산해양교육연구, 제8권 제1호, 1996. 6. pp. 48~65.
- 이종근, “수산관련법상 어업관리제도에 관한 연구”, 한국수산해양교육학회, 수산해양교육연구, 1999.
- 유동운, “한국 어업제도 변화의 경제적 성과”, 한국수산경영기술연구원, 수산연구, 2000.
- 정도훈, “우리나라 沿近海 不法漁業 防止 시스템에 관한 연구”, 부경대학교 수산경영학석사학위 청구논문, 2002.
- 조선총독부령 제 67호, 어업령시행규칙, 1911. 6. 3.
- 차철표, “수산업법상 어업자원관리제도의 입법론적 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문, 1998.
- 차철표, “日本の 漁業營理制度에 관한 법적 고찰”, 한국수산해양교육학회, 수산해양교육연구, 제9권 제2호, 1997. 12. pp. 121~148.

- 차철표, “수산업법 개정의 필요성에 관한 연구”, 한국마린엔지니어링학회, 한국마린엔지니어링학회 2005년도 후기학술대회논문집 2005. 11. pp. 82~84.
- 차철표, “우리나라 어업권제도에 관한 연구”, 「해사법 연구」, Vol. 6, 한국해양대학교, 1994.
- 차철표·정순범, “불법어업의 단속에 관한 법리 고찰”, 「해사법연구」, 한국해사법학회, 1999.
- 차철표·이광남·김민주, “외해양식어업제도의 도입을 위한 입법방안 연구”, 한국수산해양교육학회, 수산해양교육연구, 제21권 제3호, 2009. 10. pp. 335~346.
- 최정윤, “수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구”, 「수산경영론집」, Vol. 29, 한국수산경영학회, 1998.
- 표명환, “직업의 자유의 제한원리와 그 문제점 - 독일의 기본법을 중심으로 -”, 「공법학연구」 제3권 2호, 한국비교공법학회, 1996.
- 한규설, 「한국어업제도 변천의 100년」, 선학사, 2001.
- 홍정선, 행정법원론(상, 하), 박영사, 2008
- 홍준형, “행정행위 무효이론의 재검토”, 행정논총 36(1)권, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 1998.
- 홍현표·최성애·이헌동, “수산업의 구조 변화와 정책방안에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2005. 12.
- 황갑수, 「수산업법해설」, (주)수협문화사, 1998.
- 해양수산부령 제134호, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙, 1998. 8. 26.
- 해양수산부령 제277호, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙, 2004. 8. 7.
- 한국법제연구원, 「어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가」, 2010. 10.
- 金田楨之, 「實用漁業法詳解」, 成山堂書店, 1994.
- 方勝住, “직업선택의 자유”, 「憲法論叢」 제9집, 1998
- 楊世植, “定置漁業權制度에 관한 研究”, 「釜山水產大學 論文集」, 제31권, 1983
- 梁世植, “韓國水產業法研究(Ⅲ)”, 「釜山水產大學論文集」, 제24권, 1980.
- 楊世植, 「韓國水產法制」, 제일문화사, 1987.
- 尹世昌, 「行政法(上)」, 博英社 1985.
- 佐藤隆夫, 「日本漁業の法律問題」, 勁草書房, 1978.

[부 록]

1. 주요 위원회 위원 구성 현황
2. 마을어장의 이용권과 갯벌어업(정명생 박사)
3. 어업권어업과 허가어업의 성격(김병호 교수)
4. 어업권의 허와 실(한규설 위원)
5. 어업권의 성질 등 한·일 비교(김병호 교수)
6. 연근해어장의 구분(차철표 교수)
7. 연근해어선 조업구역제 도입(이광남 소장)

발표내용(2~7)은 연구결과를 도출하기 위한 개인
전문가들의 의견임

1. 주요 위원회 위원 구성 현황

< 2011년도 어업제도개혁위원회 위원 >

구 분	소 속	직 위	성 명
민간전문가 및 어업단체 (4명)	한 국 수 산 회	회 장	박재영
	중앙수산 조정위원회	위 원	한규설
	수 협 중 앙 회	회원지원부장	한재순
	한국수산업경영인 중앙연합회	사무총장	임정수
대 학 (2명)	부 경 대 학 교	교 수	김병호
	전 남 대 학 교	"	정순범
연구기관 (4명)	국립수산과학원	자원관리과장	이동우
	한국수산회	수산정책연구 소장	이광남
	한국해양수산개발원	수산정책 연구실장	류정곤
	한국법제연구원	입법평가 센터장	이순태
정부 및 자치단체 (7명)	농림수산식품부	어업정책과장	라인철
	"	양식산업과장	임광희
	"	수산물검사원 총무과장	이영직
	부산광역시	수산정책과장	송양호
	강 원 도	어업지원과 사무관	김광섭
	전 라 남 도	수산자원과 사무관	장용철
	경 상 남 도	해양수산과 사무관	김춘근

주) 실무팀 : 어업정책과 제도담당(자), 근해담당, 연안담당, 양식산업과 제도담당, 자원환경과 자원회복담당

< 면허어업제도 소위원회 구성 >

소 속	직 위	성 명
부 경 대 학 교	교 수	김병호
농림수산식품부	어업정책과장	라인철
한 국 수 산 회	회 장	박재영
부산광역시	수산정책과장	송양호
한국수산회	수산정책 연구소장	이광남
농림수산식품부	수산물검사원 총무과장	이영직
농림수산식품부	양식산업과장	임광희
한국수산업경영인중앙연합회	사무총장	임정수
전 라 남 도	수산자원과 사무관	장용철
중앙수산 조정위원회	위 원	한규설
수 협 중 앙 회	회원지원부장	한재순

< 허가 및 신고어업 소위원회 구성 >

소 속	직 위	성 명
강원도	어업지원과 사무관	김광섭
부경대학교	교 수	김병호
경상남도	해양수산과 사무관	김춘근
수협중앙회	수산경제연구원연구실장	김현용
농림수산식품부	어업정책과장	라인철
한국해양 수산개발원	수산정책 연구실장	류정곤
한국수산회	회 장	박재영
한국수산회	수산정책 연구소장	이광남
국립수산과학원	자원관리과장	이동우
한국법제연구원	입법평가 센터장	이순태
농림수산식품부	수산물검사원 총무과장	이영직
한국수산업경영인중앙연합회	사무총장	임정수
한국수산회	조정위원	정도훈
전 남 대 학 교	교 수	정순범
농림수산식품부	허베이스피리트 과장	정용균
중앙수산 조정위원회	위 원	한규설

2. 마을어장의 이용권과 갯벌어업

2011년 5월 20일



KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

<목 차>

I. 마을어업 현황 및 이용실태

II. 마을어업과 갯벌어업

III. 개선방안

KMI 한국해양수산개발원
KOREA MARITIME INSTITUTE

2

1 마을어업 현황 및 이용실태

1. 마을어업 정의

▶ 마을어업이란?

■ 정의

일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업

마을어업 수면 : 1년 중 해수면이 가장 낮은 때의 평균수심 5미터 이내(강원도, 경상북도 및 제주특별자치도의 경우 7미터 이내)

■ 면허

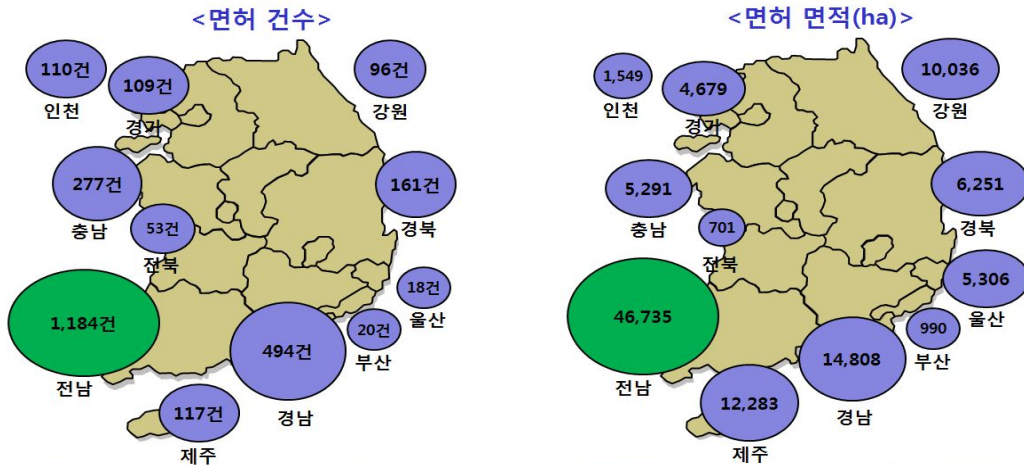
일정한 지역 안에 거주하는 어업인의 공동이익을 증진하기 위하여 어촌계 또는 지구별수협에 한하여 허가



2. 마을어업 현황

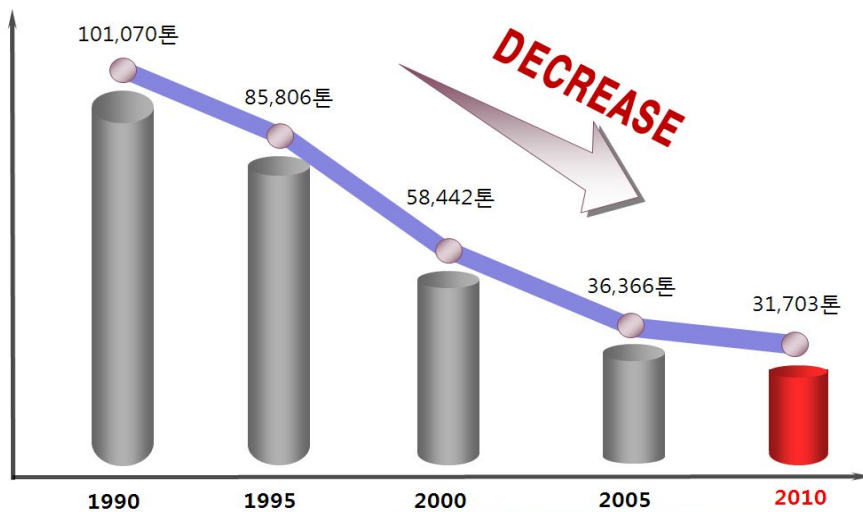
▣ 마을어업 면허 현황(2010년 기준)

- 면허 건수 : 2,639건(전남 : 45%, 경남 : 19%, 충남 : 10%, 경북 : 6%, 제주 : 4%)
- 면허 면적 : 108,629ha(전남 43%, 경남 14%, 제주 : 11%, 강원 9%, 경북 : 6%)



▣ 마을어업 생산 현황

- 1990년 이후 연평균 5.4% 감소 : (90년) 10만 톤 → (10년) 3만 톤



3. 마을어업 문제점



일반적 문제점

■ 마을어업 생산성 약화

- 어촌 노동력 약화 및 이어 현상 가속
- 맨손어업 위주의 단순한 이용 방식
- 소극적 자원 조성 및 어촌계원 참여 미흡



제도적 문제점

■ 마을어업 이용권 불법거래

- 어촌계원과 제3자간 마을어업 이용권 불법거래 발생
→ 제3자의 무분별한 어장 이용으로 어장 황폐화

■ 어촌계 중심의 폐쇄적 어장이용에 따른 규모화 한계

- 신규 인력 및 자본 유입 제한 → 기업화 어려움
- 채취·포획만 가능하고 양식업 불가 → 대량 생산 어려움



2 마을어업과 갯벌어업



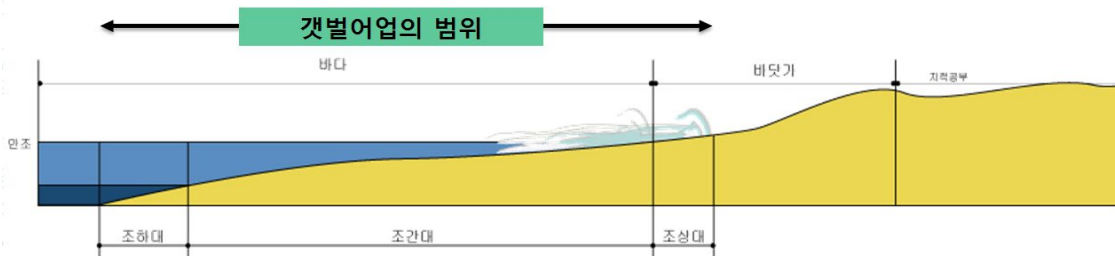
1. 우리나라 갯벌의 종류

모래갯벌	펄갯벌	혼성갯벌
<ul style="list-style-type: none"> - 외해에 노출된 지역에 많음 - 게류, 조개류가 많이 서식 - 충남에 가장 많이 분포 	<ul style="list-style-type: none"> - 강의 하구지역에 발달 - 연체동물, 게류, 일부 어류 서식 - 전남에서 보편적으로 나타남 	<ul style="list-style-type: none"> - 우리나라 대부분의 갯벌 형태 - 연체동물의 비중이 높음 - 서·남해안 지역에 걸쳐 분포

2. 갯벌어업 범위

■ 갯벌어업 범위

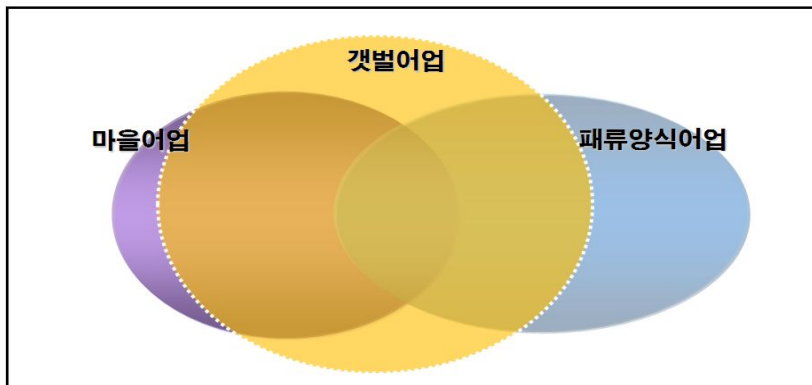
- 조하대에서 조상대 지역에서 이루어지는 수산동식물의 포획·채취 또는 양식을 통해 이루어지는 어업



3. 마을어업과 갯벌어업 관계

▣ 마을어업과 갯벌어업 비교

- 마을어업과 갯벌어업은 공간적 범위 측면에서 비슷한 성격을 가지지만 갯벌어업이 마을어업을 포함함



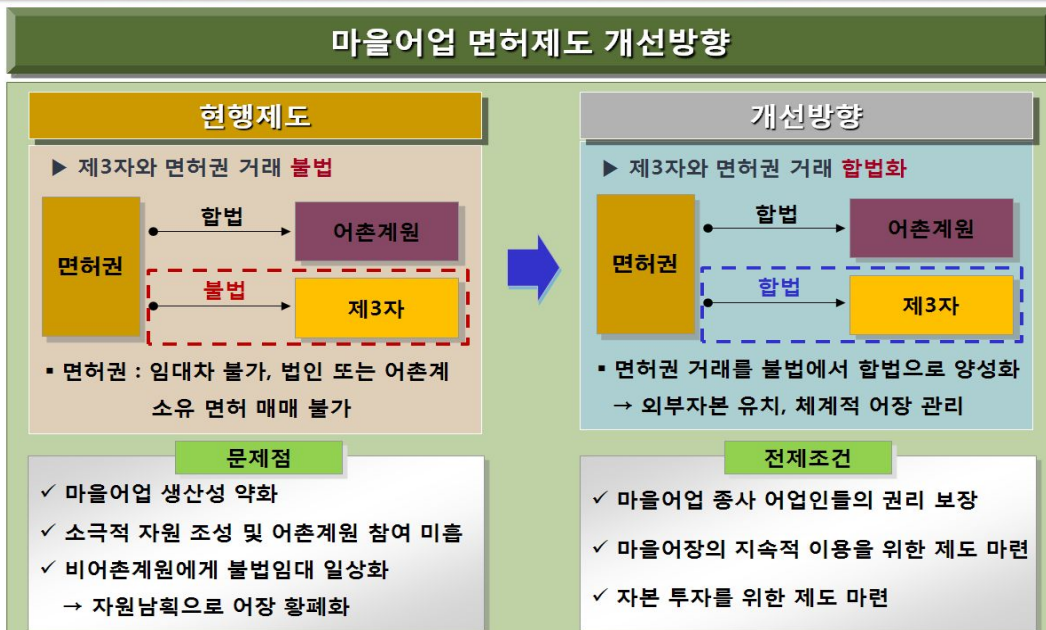
갯벌어업 육성 정책

<p>1</p> <p>▶ 전세계적 수산물 수요 증가 - 중국의 수산물 소비량 급증 - 국내 소비량도 지속적으로 증가</p>	➔	<p>갯벌어업의 비전과 목표</p> <p>갯벌어업을 수산업 신성장 동력으로 개발 (갯벌어업 산업화를 통한 어가 소득 증대)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수출전략 산업으로 육성 - 어업인 일자리 창출 - 저탄소 녹색성장에 기여
<p>2</p> <p>▶ 수산업 성장동력 부족 및 한계노출 - 잡는 어업 생산 한계 ('00년 120만 톤 → '10년 120만 톤)</p>		
<p>3</p> <p>▶ 세계적으로 우수한 갯벌 보유 - 갯벌에 대한 활용 미흡(30% : 마을 어업, 36% : 보전, 34% : 유향·방치)</p>		

➔ 갯벌어업을 수산업 신성장 동력산업으로 개발하기 위해서는 우선적으로 마을어업의 **제도적 · 행정적 문제 해결** 필요

3 개선방안

1. 기본 방향

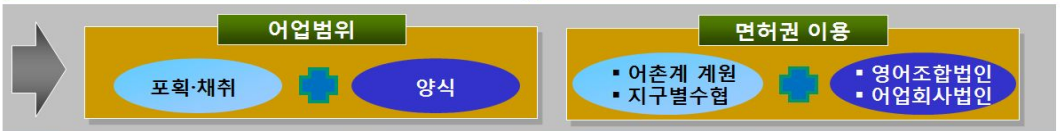


2. 법률 정비 및 개선 방향

▣ 수산업법

- 마을어업을 갯벌어업으로 개정하되 일부 내용 변경
- 현재의 법체계와 충돌을 피하면서 정책효과 제고

현행	개정안
제8조(면허어업) ① (생략) 6. 마을어업 : 일정한 지역에 ~~~~~ 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(定着性) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업	제8조(면허어업) ① (생략) 6. 갯벌어업 : 일정한 지역에 ~~~~~ 구획하여 패류·해조류 등 수산동식물을 관리·조성하여 포획·채취하거나 양식하는 어업
제33조(임대차 금지) 어업권은 임대차의 ~~~~~ 어촌계의 계원이나 지구별수협의 조합원으로 구성된 영어조합법인이 제38조에 ~~~~~ 어업권을 행사하는 것은 임대차로 보지 아니한다.	제33조(임대차 금지) 어업권은 임대차의 ~~~~~ 어촌계의 계원이나 『농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률』 16조 제②항 및 제19조에 따라 설립된 영어조합법인 및 어업회사법인(漁業會社法人)이 제38조에 ~~~~~ 어업권을 행사하는 것은 임대차로 보지 아니한다.



3. 어업권어업과 허가어업의 성격

1. 제도적 변천과정에 나타난 성격

가. 일본

1) 명치어업법 (1901년 제정)

○ 어업의 종류

- 정치어업 : 어구를 정치하여 행하는 어업으로, 어구 및 어장 1개에 대해 1개의 어업권을 부여
- 대망, 낙망, 걸망, 건망, 출망, 장망, 입축류 (시행규칙)
- 구획어업 : 수면을 구획하여 행하는 어업으로, 어장 1개소마다 1개의 권리
- 제1종(해조류), 제2종(어류 등), 제3종(패류)
- 특별어업 : 특별히 면허가 필요하다고 인정되는 어업에 대해서, 어장 1개소마다 또는 어장 및 주요어구마다 1개의 권리
- 제1종(고래), 제2종(해수), 제3종(지인망), 제4종(선인망), 제5종(추입망, 대망), 제6종(부망), 제7종(미끼뿌림식), 제8종(시이라즈케), 제9종(축제식)
- 관행전용어업 : 수면을 전용하여 행하는 어업으로, 종래의 관행에 근거하여 어장 1개소마다 1개의 어업권을 부여하며, 전용할 어업의 종류를 정함
- 지선전용어업 : 어업조합의 지선수면을 전용하도록 권리를 설정하는 것으로, 어장 1개소에 1개의 권리를 부여하며, 전용할 어업의 종류를 한정함
- 자원, 자원과 어구, 자원과 어법, 어구, 어구와 장소, 어법에 따라 어업의 종류를 한정

2) 명치어업법 (1910년 개정)

○ 어업의 종류

- 어업권어업 : 이전과 동일 (관행 전용 어업을 삭제)

- 허가어업 : 허가란 일반적 금지를 특정한 경우에 허가를 출원한 자에 한해서 해제하는 행정행위이며, 양도의 목적이 될 수 없음.

<지방장관허가어업>

- 어업시행규칙에 의한 것
 - 해조 수조망, 해조조망, 해조타뢰망, 해조예망, 잠수기, 공조승
- 지방 어업취제규칙에 의한 것
 - 기선저인망어업

<농림수산대신 허가어업>

- 기선트롤, 포경업, 계 공선어업, 모선식 연어·송어어업
 - 1933년 개정에서 허가어업 가운데 「세토내해 어업취제규칙」에 따른 허가어업이 생겨남.

3) 현행어업법

- 어업권 어업
 - 정치어업 : 신망이 설치되는 장소의 최심부가 수심 27cm 이상
 - 구획어업 : 제1종(건홍식 양식), 제2종(가두리식 양식), 제3종(살포식 양식)
 - 공동어업 : 일정수면을 공동으로 이용하여 영위하는 어업
 - 제1종 : 해조류, 패류, 기타 정착성 수산동물을 목적으로 하는 어업
 - 제2종 : 망어구를 이동하지 않도록 부설하여 영위하는 것
 - 제3종 : 지인망, 지조망, 선인망, 미끼뿌림 등의 어업
 - 제4종 : 특수한 어업
 - 제5종 : 내수면어업
- 허가어업

<지사허가어업>

- 법정지사허가어업은 어선마다에 지사의 허가를 받아야 하며 총 허가척수, 톤수, 마력수의 한도는 농림수산대신이 정함.
 - 중형선망 (15~40T), 소형기선저인망 (15톤 미만), 세토내해기선저인망 (5톤 이상), 소형 연어·송어 유망 (30톤 미만)
- 어업조정규칙에 의한 지사허가어업
 - 소형선망, 기선선인망, 오지망, 저인망(무동력선), 자망, 잠수기, 사이라즈케, 선인망, 고정식자망, 지인망, 문어단지 등등

<지정어업>

- 지정어업은 政令에서 정한 어업을 영위하고자 하는 자는 어선마다 주무대신의 허가를 받아야 함.
 - 이 政令 은 수산동식물의 번식보호 또는 어업조정을 위해 제한조치를 강구할 필요가 있고, 또한 정부간 협정이나 어장의 위치등의 관계상 당해조치를 통일해서 강구함이 적당하다고 인정되는 어업에 대해서 정함.
 - 중형저인망, 이서저인망, 원양저인망, 모선식저인망, 북양 연승·자망, 대중형선망, 대형포경, 소형포경, 모선식포경, 원양 가다랑어·참치, 근해 가다랑어·참치, 모선식 가다랑어·참치, 중형 연어·송어, 모선식 연어·송어, 모선식 게, 백조조개 채취

나. 한국

1) (구)한국 어업법 (1908년 제정)

- 어업권어업
 - 제1종 : 정치어업

- 제2종 : 포패·채조업, 양식업
- 제3종 : 일정한 장소에서 어기동안에 반복적으로 어망을 예양 또는 예인하는 어업
- 제4종 : 일정한 장소에 어망을 부설하여 예양 또는 예인하는 어업

○ 허가어업

- 어망을 예양 또는 예인하는 어업으로 제3종 어업권어업에 속하지 않는 것
- 풍력, 瀛力, 조류를 이용하여 낚망을 인예하는 어업
- 선망류어업
- 잠수기어업
- 제2종 어업권어업의 내용인 어업 가운데 면허를 받지 않은 것

2) 어업령(1911년 제정)

○ 어업권어업

- 제1종 : 정치어업
- 제2종 : 양식업
- 제3종 : 일정한 장소에서 어기동안에 반복적으로 어망을 예양 또는 예인하는 어업
- 제4종 : 일정한 장소에 어망을 부설하여 예양또는 예인하는 어업
- 제5종 : 일정한 장소에서 집어시설을 갖추어 영위하는 어업
- 제6종 : 이 외에 수면을 전용하여 행하는 어업

○ 허가어업

- 제1종 : 포경업
- 제2종 : 트롤
- 제3종 : 잠수기
- 제4종 : 해수어업
- 제5종 : 어선에 의해 낚망을 인예하여 행하는 어업 (트롤 제외)
- 제7종 : 어선에 의해 낚망을 부설 또는 縲寄해서 행하는 어업
- 제8종 : 선망류어업
- 제9종 : 자망류어업

3) 조선어업령 (1929년 제정)

○ 어업권어업

- 양식어업, 정치어업, 정소집어어업, 정소인망어업, 정소부망어업, 전용어업

<허가어업>

○ 총독허가어업 (5종)

- 포경어업, 트롤어업, 공선어업, 기선저인망어업, 잠수기어업

○ 도지사허가어업 (9종)

- 인망어업, 부망어업, 조망어업, 자망어업, 공조승어업, 시이라즈케어업, 카마우치어업, 나잠어업, 해수어업

4) 수산업법 (1953년 제정)

○ 어업권어업

- 양식어업 - 정치어업 - 정소인망어업 - 정소부예망어업
- 정소집어어업 - 공동어업

<허가어업>

○ 장관허가어업 (6종)

- 포경어업, 트롤어업, 공선어업, 기선저인망어업, 기선건착망어업, 잠수기어업

○ 도지사허가어업 (7종)

- 인망어업(무동력선), 설망어업, 조망어업(무동력선), 선망어업(무동력선), 자망어업, 해수어업, 나잠어업

5) 수산업법 (1963년 개정)

- 어업권어업
 - 양식어업, 정치어업, 제1종 공동어업
 - 제2종 공동어업 : 지인망, 지조망, 선인망, 타퇴망, 휘리망, 분기초망 또는 들망
 - 제3종 공동어업 : 망어구나 조어구를 사용하는 여타의 어업

<허가어업>

- 장관허가어업 (13종)
 - 연승, 트롤, 저인망(대형), 포경, 선망, 채낚기, 공선, 저인망(중형), 권현망, 안강망, 잠수기, 유망, 새우트롤
- 도지사허가어업 (11종)
 - 연승, 저인망(범선), 포경, 선망(무동력), 채낚기, 선인망(무동력), 유망, 자망, 안강망, 해수, 해조채취

6) 수산업법 (1990년 개정)

- 어업권어업
 - 제1종 양식, 제2종 양식 : 어류, 갑각류, 기타 수산동물 (수하식)
 - 정치망, 공동어업

<허가어업>

- 근해어업 (13종)
 - 1971년에 봉수망과 형망이 추가되고, 1975년에 통발이 추가되었으며, 1990년에는 포경과 공선이 제외됨
- 연안어업 (11종)
 - 1971년에 포경이 제외되었고, 1975년에는 선인망이 제외되는 대신에 형망, 통 발,

분기초망이 추가되었으며, 1990년에는 저인망과 해수가 제외되는 대신에 조망과 손
꽂치가 추가됨

- 구획어업
- 정치성 (13종), 이동성 (4종)

7) 수산업법 (현행)

- 어업권어업
- 해조류양식, 패류양식, 어류등양식, 복합양식, 협동양식, 외해양식, 정치망어업, 마을어업
- 1995년 개정에서 양식어업을 해조류, 패류, 어류등, 복합, 협동의 5종류로 구분하였고,
공동어업의 수심 한계를 축소하면서 명칭을 마을어업으로 바꾸게 됨
- 2010년 개정에서 양식어업에 외해양식을 추가함

<허가어업>

- 근해어업 (21종)
- 외끝이대형저인망, 쌍끝이대형저인망, 동해구 외끝이중형저인망, 서남해구 외끝이중
형 저인망, 서남해구쌍끝이중형저인망, 대형트롤, 동해구 중형트롤, 대형선망, 소형선
망, 채낚기, 자망, 안강망, 봉수망, 자리돔들망, 통발, 장어통발, 문어단지, 연승, 형망,
기선권현망, 잠수기
- 연안어업 (8종)
- 개량안강망, 선망, 통발, 조망, 선인망, 자망, 들망, 복합
- 구획어업 (12종)
- 건간망, 건망, 들망, 선인망, 승망류, 안강망, 장망류, 지인망, 해선망, 새우조망, 실뱀
장어안강망, 패류형망

4. 어업권의 허와 실

가. 어업권의 허의 부분

- 1908년 한국어업법에서는 「어업권은 상속, 양도, 공존, 담보, 대부의 목적으로 함을 득함이라」 규정하고 농상공대신의 허가 하에 개인의 재산권행사의 권한은 주었으나 물권적용은 하지 않았음
 - 이것만으로 볼 때 재산권임이 분명하며 비록 농상공대신의 인가를 받아야 하지만 재산권 행사의 대상임에는 분명함
 - 또한, 토지소유권이 목적의 토지의 전면지배에 있으며 어업권은 어업이라는 일정한 목적을 갖고 어장을 일면적으로 지배하는 권리라 하고 있음
 - 그러나 우리가 숙고하면 토지 그 자체는 송두리째 양도되지만은 해면은 그 실상이 그렇게 할 수 없음

- 어업권은 재산권이라는 관념이 통하고 있으나 곰곰이 생각하면 사권(私權)은 이를 신분권과 재산권의 2종으로 대별할 수 있음
 - 신분권은 사람의 신분상의 지위에서 생기는 사권으로 더욱이 이를 인격권 및 친족권으로 세분할 수 있었으나 매매의 대상이 되지는 않음
 - 그러나 재산권은 처분의 관념을 갖는 권리로써 어업권은 다른 물권처럼 이런 종류의 권리에 속하는 것으로 법이 규정하였음
 - 사권으로서의 신분권은 사람다운 성격 또는 사람의 신분상의 지위에서 생겨 사람다운 자격 또는 신분과 불가분의 관계를 가지므로 따라서 이를 포기하거나 타인에 양도할 수 없는 것임
 - 일단 어업권을 취득한 후 이를 포기 혹은 양도할 수 있음은 당연한 것으로 즉 어업권은 처분의 관념을 수용하는 권리임으로 재산권의 일종임
 - 그러나 반쪽짜리의 재산권이지 법률의 규정이 없으면 성립되지 않는 재산권임

- 조선어업령시대에 와서 비로소 어업권의 권리 즉 상속, 양도, 공존, 담보 및 대부의 목적으로 할 수 있고 이를 모두 물권의 적용 대상으로 하였음

- 이미 수차에 걸쳐 논하였으나 어업권은 물권으로 하고 토지에 관한 규정을 준용한다는 규정과 함께 물권을 적용하였음.
 - 조선총독의 인가만 받으면 자기소유의 경제적 가치를 구현할 수 있음
 - 1953년 수산업법 제정에서부터 2010년까지에 그 권리의 적용범위는 위축 되어 갔음.
 - 물권으로서의 권리는 수산업법 그 자체가 모두 부정적 제한을 과했는데 민법상의 물권적 권리의 3가지의 원리는 남아 있음
 - 반환청구권, 방해배제청구권, 방해예방청구권이 그것인데 반환청구권은 그 주체가 바다임으로 성립이 안 되며 다음 두개의 청구권은 살아 있어도 방해배제청구권만 하더라도 이를 등에 업고 상대에게 청구를 하여도 듣지 않는다고 폭력이 허용된 것도 아니고 서둘 수도 없는 것이 현실임
 - 결국 법원에 제소하여 그 결과에 따를 수밖에 없을 것이며 이미 배제청구의 내용은 이 시의적 상실만 남아 있을 뿐임
 - 어떤 어떤은 어업권은 절대권인 권리인 때문에 보상을 전제하지 않으면 함부로 취소하지 않는다는 관념에서 어업조정이나 공익사업에서 강력한 주장임
 - 이것은 허가어업이나 신고어업에서도 보상은 전제하는 것이며, 국민의 생활권과 직결돼 있기 때문임
- 양도, 이전(移轉)에 있어 유예기간이 3년이 경과하면 인가를 신청할 수 있었으나 지금은 규제완화의 차원에서 1년으로 줄어졌고 대부와 담보는 금지. 상속에 있어도 경영능력이 인정되지 않으면 최고 취소의 영역까지 물권으로서의 가치는 쇠락하였음
- (이 부분 91년까지 존속)일반 소유권과 달리 그 권한 즉 소유권의 가치는 어업권인 때문에 그러하다는 사고가 깔려 있음
 - 물론 그 어장의 풍도에 따라 가치는 다르겠지만 요는 시장에 나오는 어업권치고 제값이라는 만족감을 갖기는 어려울 것임
 - 또한, 많은 허가어업은 그 세력은 정책적 감소는 시키고는 있으나 일정 수면을 점유하고 있는 어업권 어업은 어장의 선점과 어로방해의 호소의 대상이 되었고 이로 인한 어업분쟁은 갈수록 증가하고 있음
 - 정치망어업에 대한 보호구역의 법적보장은 날이 갈수록 희미해져 가고 있음
- 어업권자는 물권이란 명분하에 어장의 종합적 이용에 역행적 존재화로 머리

에 인식하기 시작한지 오래임

- 물권으로 인정하지 않는 허가어업에도 승계허가 제도를 도입하고 있는 이 시점에서 보면 어업권의 이전을 물권이면서도 제한하고 있는 것을 고려하면 현재의 어업권어업을 허가어업으로 전환시킬만한 이유와 명분은 성립되는 것으로 수궁이 감

<어업권 어업의 현황 (2010. 12)>

구분	건수	면적(ha)
마을어업권	3,058	118,214
정치망어업	526	7,488
가두리	426	1,156
축제식	106	629
전복	1,128	6,485
굴(수하식)	995	5,609
패류	5,641	49,536
해조류	8,673	246,199
김	942	57,082
합 계	21,495	492,398

- 어업경영의 금융적 지원으로 물권 적용을 으뜸가는 이유로 하여 어업창달의 목적으로 일본의 제국주의적 자본주의에 의한 어업권 정책은 초기에서부터 특허이용의 방법으로 조선에 있어 강압적 독점의 길을 택하여 상당한 제국주의적 자본은 축적되어서나 태평양전쟁을 치르고는 그 잔재를 한국이 이어받아 상당한 부분이 쇠퇴의 길에 들어 선 것임
- 옛날 조선 총독을 등에 업고 조선의 정치망어업을 석권한 가시이겐다로(香迨源太郎)는 경남의 황금어장은 물론 전조선의 정치어장의 좋은 자리는 독점하다시피 하였음
- 총독의 정치자금의 조달과 개인자본의 축재로 거부가 되어 부산 대청동에 성곽 같은 큰 주택을 가져 조선 수산업의 진수를 독점 만끽한자로 조선어업령을 자세히 들여다보면 이와 같은 자가 요구하면 언제 어디에도 어업권어업을 줄 수 있도록 된 재량권이 무한정인 것 같이 보임
- 우리의 현행법에서는 미리 하부법령에서 이러한 재량을 막고 있는 부분이 있으므로 다행한 일임

나. 어업권의 실(實)

- 이상에서 본 것처럼 알맹이 없는 물권인 어업권어업을 이제 그 방향을 틀어 국가 어장관리의 기본 목적인 수면의 종합적 이용에 부합하도록 일대 변신을 꾀할 때가 늦은 감 마자 드는 이 시점에 혁신을 기할 때가 되었으리라 생각됨
 - 어업권에 물권을 적용함으로써 소유권이 법적으로 보장되는 듯이 되고 소유권을 거래할 수 있는 길이 터인 듯하게 되었음
 - 상기 「어업권의 허」에서 말한 바와 같이 반환청구권, 방해배제청구권, 방해예방청구권이 있으나 법보다 주먹이 앞서는 세상에서 이들 청구권이 직각적 효력이 발생하는 것도 아니고 그래도 없는 것 보다는 나은 장식품 구실은 하고 있음
 - 때문에 이것이 있음으로 혹자는 일을 저지려는 행동을 자제하는 효과는 있을지언정 상대의 어장이 자기의 생산적 효과에 역행내지는 플러스가 안 된다고 여기면 청구권은 사실상 장식에 불과하게 되어 없는 것보다는 나은 꼴이 되므로 물권인 때문에 자기소유를 만끽할 수 있는 시대는 아닌 것 같음
- 당초에 어업권에 물권을 적용한 동기가 면허어업의 그중에서도 정치망어업이나 양식어업의 경영에 금융적 혜택이 돌아갈 수 있게 하여 자금의 축적에 도움을 주려는 목적이 있었음
 - 그러나 여러 폐단이 발생하는 일들이 생기니 일본은 어업법 개혁에서 정치망어업과 구획어업(양식어업)의 경우는 자금 조달을 위한 저당권설정이 당해어업의 경영에 필요한 자금의 융통을 위해 부득이한 경우가 아니면 인가를 하지 않는다는 법적명문 규정을 두고 있음

다. 어업권의 개혁

- 수산동식물을 채포·채취함에는 본래의 자유에 속하는 일이나 이를 방치한다면 헌법이 요구하는 천연자원의 채취·개발의 책임은 국가의 보호와 계획

하에 관리이용 되어야 함

- 따라서 이를 달성하기 위하여 수산업에 있어서는 수면이용의 합리적 관리에서 부터 시작되어야 할 것임
 - 수면이용에 있어 특허이용관리에 의한 특허권을 부여하여 그 자원을 보호하는 방법 과 허가이용과 자유이용의 방법이 있을진대 재생자원인 수산동식물의 자유이용은 선 점자(先占者) 우선의 원칙을 관리하지 않으면 그 자원의 유지가 어려운 것이 현실임
 - 국가는 특허권을 주는 어업권어업과 금지를 해제한 이용허가제를 채택하여 허가어 업제도를 조정 규정하고, 수면이용방법을 허용하고 있음
 - 그러나 이들 관리방법이 천연자원인 수산동식물의 효과적 보호유지를 위하여는 적 절한 어획노력량의 조절과 함께 수면이용의 호혜성을 유지시켜야 할 필연이 있음
- 허가이용방법에서 어획노력량의 과잉투입도 문제이거니와 특허이용인 어업 권어업의 과잉특허는 배타권이 있어 수면이용의 독점성으로 허가어업 방법 에도 수면이용의 한계성을 노정하게 됨
 - 100년 전에 창안한 어업권이 이제는 만신창이의 물골이 되어 이 이상의 발전을 기 할 수도 없을 것 같으니 용단을 내릴 때가 되었다고 보고 있음
- 어업권어업의 법적 성격인 물권 적용을 해제하여 현재의 위치에서 그 수면 을 이용하여 다른 행정적 방법의 채택으로 수면관리의 유연성을 확보하여 어업생산에 수면이용의 호혜성을 갖도록 행정행위에 변혁을 기할 필요성은 상기의 서술에서 수궁할 수 있을 것임
 - 따라서 지금의 면허에 의한 어업권어업의 물권적용을 일부 폐지하고 수면이용에 있 어 다른 행정효과를 바랄 때가 도래한 것임
 - 즉 지금의 어업권 제도를 수면독점이 아니라 수면이용개념으로 바뀌 허가 이용제도 를 도입하되 어업행위가 보장되는 방향의 허가어업제도로 전환하는 것임
- 참고로 어업권어업의 주요사항별로 변화된 바를 비교하면 다음과 같음

<어업권 내용의 변화>

사항	시기별 법령		
	한국어업법(1908)	조선어업령 (1929)	현행수산업법 (2010)
상속	조건없이 가능	어업령은 명시하여 총독의 허가 필요없고 조선어업령은 별반의 제한없음	인가를 받은후 가능
양도	가능	허가후 가능	면허후 1년 경과후 허가를 받고 가능
대부	가능	허가후 가능	불가
유효기간	10개년이내, 갱신가능	1929년부터20년, 갱신가능	10년 갱신회수의 합이 10년 이내
어업권 취득	면허와 동시 어업권 취득	면허와 동시에 어업권취득	면허를 받고 어업권원부에 등록후 어업권 취득
담보(공작물포함)	가능	가능	가능
우선순위	없음	없음	있음
면허의 취소 또는 조업의 제한	1. 면허후무단히 1년이내 착수하지 않을때 2. 명령또는 처분에 위배 3. 번식보호 및 공익상이유 4. 제한,조건에 위배 5. 어업세를 기일내에 불 납부시	1. 번식보호상 필요할 때 2. 국방, 군사상 필요할 때 3. 항행,정박,계류, 수저전신 부설기타 공익상 필요할 때	1. 부정한방법으로 면허취득 2. 제10조의1호 3. 면허후 1년신고 없이휴업 4. 천재지변 부득이한 사유로 종묘를 구하지 못한 무 신고 5. 타인지배 6. 공익을 위한 법 34조의어느1호에 해당할 때
휴업의 제한	별도규정 없음	2년이상의 휴업금지	1년이상 휴업은 신고
공유	가능	가능	가능
처분할 때의 권리 의무의 승계	별도규정 없음	있음	있음

- 이표를 볼 때 소유권이 있는 물권으로서 소유의 경제적 자기구현이 거의 불가능함
 - 너무 자주 바뀐 사항은 이전(양도)의 금지가 면허 후 3년에서 1년을 오가면서 본문의 원칙을 단서로 이를 여러 번 바꾸었음
 - 이는 어업 그 자체에 목적이 있는 게 아니고 어업권 매매를 위해 면허만 따고는 각종 이유를 붙여 서로 명의변경의 방법을 택하는 경우가 빈번하기 때문임
 - 가령 A가 면허받기 쉬운 입장을 이용하여 B의 청탁에 따라 면허를 받아 곧 시설에 착수하고는 1년이 지나면 이전 수속을 밟아 명의를 바꾸는 것임
- 어업권의 매매를 면허권자의 허가를 받게 한 것은 진실한 의미의 어민이 진지하게 어업을 할 수 있는 터전을 소홀히 하지 않고 어업목적에 이바지하게

- 하려는데 그 목적이 있음
- 하지만 어업권처분을 받아 권리를 취득하니 즉시 이를 매도하는 비어민적 행태로 어업권가치를 하락 시키는 현상으로 그 어업권취득의 질서가 파괴되며, 이는 물권을 적용한 취지가 무색하여, 원초적으로 어업권에 물권을 적용한 부작용임
 - 이전 금지를 3년으로 연장하니 물권에 대한 지나친 규제이므로 풀어야한다는 반론이 나와 다시 1년으로 환원함
 - 특히 잘 이해가 되지 않는 부분은 지금의 어업권으로서 금융을 이용하기란 참으로 어려운 상태로 유효기간의 잔여기간이 짧아질수록 불리함
 - 이런 점에서도 어업권 어업별로 유효기간을 달리할 필요가 있음

<일본의 어업권어업 유효기간>

일본의 어업권의 종류	유효기간
정치망 어업	5년
구획어업권	
진주양식어업	10년
대규모의 해면어류등 양식어업	10년
특정구획어업권	5년
내수면에 있어 어류등 양식어업	5년

- 한국은 특히 10년의 유효기간이 있어 연장허가를 받으면 20년을 조업(소유)할 수가 있음
 - 그러나 소유권이 있어도 이를 임대할 수도 없고 임의로 양도할 수도 없음
 - 수면의 종합적 이유를 위하여 2년의 휴업도 허용 불가
 - 어업권자는 조업 실적이 불량해도 어구의 개량, 일부 어민은 시설의 개선 노력 등은 하지 않고 혹시나 매입희망자의 출현을 기다리거나 정부의 보상 있는 퇴출을 기다리게 됨
- 이상의 상황을 고려할 때 어업권어업의 근본적 개혁의 필요성을 인정하지 않을 수 없게 됨

라. 어업권어업의 개혁방안

1) 어업권어업의 종류

- 어업권의 종류로는 정치망어업, 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업, 마을어업, 협동양식어업, 외해양식어업 등이 있음

2) 어업권의 권리내용의 제한 변경

- 어업권 중 정치망어업권, 양식어업권을 목적으로 한 저당권의 설정은 시장, 군수, 구청장의 인가를 받아야함
- 일본은 정치망어업권, 양식어업권을 목적으로 한 저당권의 설정이 해당어업의 경영에 필요한 자금의 융통을 위하여 부득이 한 것으로 인정되는 경우가 아니면 인가를 하여서는 아니되며, 인가를 하려면 해당수산조정위의 의견을 들어야함

3) 어업권종류별 유효기간

- 법 제14조의 면허의 유효기간을 어업의 종류별로 정함
- 정치망어업의 경우는 면허의 유효기간으로 5 ~ 7년으로 시설규모에 따라 자본 투입량이 다름
- 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업은 모두 면허의 유효기간이 5년임
- 외해양식어업의 경우는 면허의 유효기간이 10년임
- 정치망은 1년을 단위로 조업하며 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업의 양식어업은 1~3차의 양식 행위의 가능성이 예상됨

4) 면허의 일제갱신

- 면허어업의 일제정비의 목적과 면허일의 통일성을 기하여 면허어업의 질서를 확립하여 어장 정리의 실을 기할 필요가 있음

가) 방법

- 수산업법의 면허의 유효기간 규정에도 불구하고 해양수산부 고시 등을 활용하여 면허의 종료시점을 정하고 새로운 어업의 면허를 신청하도록 함
 - 예를 들어 모든(또는 어업별) 면허를 2012년 12월 31일부로 일제히 소멸시킴
 - 새로운 면허는 2013년 1월1일부터 당해어업의 유효기간이 시작되는 것으로 함

나) 이전시

- 법제19조에 의한 이전, 분할, 변경에 따른 유효기간은 종전의 유효기간의 잔여기간으로 함

다) 예상되는 부작용

- 일제소멸 시킴으로 일시적 면허의 공백이 예상되나 사실상 12월30일까지는 조업할 수 있는 상태가 되니 면허의 공백은 1일간 생김
 - 엄격히 따지면 보상의 대상이 되나 이는 새 시스템의 도입으로 신 질서속에서 조업하게 됨으로 1일간의 휴업은 불가피한 것으로 이해할 필요에 따라 당해 어업자의 이해를 바라야 할 것임

라) 수속의 방법과 내용

- 10월1일부터 동월 31일 까지 해당 면허권자에 대통령령(시행령) 제6조에 의한 신청서를 제출
 - 신청서에는 영제6조 제1항 1호의 가~마의 서류를 첨부

- 과거 어업관계법들에 의한 행정처분을 받은 자는 이를 증명하는 증빙서류를 첨부
- 형사벌을 수형한자도 위와 같음
 - 이 때 면허권자의 자료에는 기재돼 있으나 이를 누락할 때는 신규면허의 대상에서 제외.
 - 따라서 다음 순위자가 대상이 됨
- 우선순위가 변경되었을 때는 면허권자는 지체 없이 이를 신청자에 알리고 이를 공시
- 면허권자는 어장이용개발계획을 수립하여 면허신청 마감일 10일 이전의 빠른 시일 내에 공고
- 노동력의 확보를 증명하는 자료를 첨부하며 또한 경영능력을 인정할 수 있는 자금 동원능력을 증명하는 자료를 첨부

5) 어업권의 권리조정

- 어업권은 면허처분을 받으면 어업권원부에 등록함으로써 어업권이 발생
 - 이는 즉 일정의 수면에서 일정의 어업을 할 수 있는 권리
 - 어업권은 배타적으로 일정의 어업을 할 수 있는 권리
 - 어업권은 허용된 어법, 어획물의 범위 내에서는 타인을 배척하여 독점적으로 그 어장에서 어업을 할 수 있는 절대권
 - 여기에 어업권을 물권의 권리를 적용함으로써 소유권행사를 할 수 있게 됨
 - 즉, 양도(이전), 임대, 공유, 상속, 담보, 대부의 목적에 적용
- 그러나 이러한 권리가 있어도 어업의 조정, 수면이용의 종합성 때문에 민법상의 권리행사를 제한하거나 금지하는 규정이 많아 본연의 소유권행사에 제한을 받고 있어 물권의 완전 행사를 하지 못하고 있음
 - 즉 대부를 금지시키는 이유는 어업권면허의 취지와 대부의 허가는 합치하지 않기 때문임
- 면허는 적격성과 우선순위에 의하여 결정되며 이로서 면허의 공적성격이 명백함.
 - 부채 지주적 어민의 존재를 부정하고 진실히 일하는 어민에 어장을 이용시키려는

- 어민 자영의 원리를 살리려는데 그 목적이 있음
- 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업 등은 법제9조 제3항의 취지가 이에 해당되나 어촌계, 영어법인, 수협이 지금의 면허에 더 가지려고 해도 법 제19조의 이전의 대상이 사실상 어렵게 됨
 - 법 제9조3항의 조건에 부합하는 곳은 현재의 어촌계, 영어법인, 수협에만 있으니 사실상 이전의 조건이 될 만한 면허처분(이전)의 대상이 되지 않을 것임
 - 또한 어촌계 영어법인간의 이전(매매)계약이 성립되기 어렵고 어촌계 수협간의 이전 계약은 물리적으로 거의 불가능
- 이상의 사정을 고려한다면 법제9조3항에 해당하는 어업권의 이전은 불가능하다고 보여짐
- 따라서 어촌계유, 영어법인유, 수협유의 3종의 어업권의 경우 물권적 권리는 형해화 되고 3종의 청구권만이 남게 됨
- 법제29조는 정치망어업을 위한 보호구역 설치를 규정하였는데 2항 2호는 “불빛이나 음향 등을 이용하여 수산동물을 유인하거나 몰아서하는 어업”을 들고 있음
- 만약 어군의 분산을 목적으로 폭음 소음을 가지고 어업권의 침해를 하여도 이를 현행조문으로서는 별할 수 없음.
 - 이 행위는 일반의 영업방해에 해당될 뿐임
 - 법제29조 제2호 위반은 1년 이하의 징역이나 300만 원 이하의 벌금형임.
 - 2항 2호의 조문은 정리할 필요가 있음

가) 특수관리 양식허가어업의 경우

- 법제9조의 3항을 개체하여 이때의 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업은 특수양식허가어업으로 전환
- 어장은 구획된 수역, 또는 신규허가 시는 경영에 지장을 받지 않을 정도의 최소한 구획된 수역을 말함

- 어기는 품종에 따라 정하도록 함
- 유효기간은 5년으로 함
- 각 어업마다 품종을 단수 또는 3종 이하로 허가할 수 있되 당해 연도의 품종은 미리 신고함
- 양식의 방법과 시설은 특수 관리 양식허가를 받고 양식에 필요한 시설을 할자는 시작 10일전에 허가권자에 통지하도록 법제화함.
- 어장의 시설기준은 우선 어업면허의 관리 등에 관한 규칙 별표2에 준하고 별도로 허가권자는 특수 관리 양식어업의 어장의 시설 기준표를 작성
- 보호조치는 이 어장구역을 침범하는 자에 대한 벌칙규정의 신설, 각종허가 어업의 제한과 조건에 이 어장구역에서의 조업을 금지시킴.
 - 즉, 조업금지구역이 되며, 침범자에 대한 행정벌을 엄하게 규정
- 어촌계에 대한 허가형식의 특례로 허가대상은 어촌계, 영어법인, 수협임.
 - 인격없는 어촌계에 대한 허가는 **어촌계의 ○○○외 25명의 형식으로 허가.
 - 이의 운영에 대한 별도의 운영지침을 만들도록 함

6) 어업권취득의 순서

- 법제8조를 보면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어업을 하려는 자는 시장, 군수, 구청장의 면허를 받아야 한다고 규정하여 면허를 받음으로서 어업을 할 수 있게 된다고 볼 수 있음
- 법제16조는 제8조에 따라 어업면허를 받은 자는 어업권원부에 등록을 함으로서 어업권을 취득한다고 되어 있음
 - 즉 8조에 의하여 면허를 받는 것만으로 어업권을 취득하지는 못한다는 뜻이고 어업도 못한다는 해석도 됨

- 그런데 8조는 어업을 하려면 면허를 받음으로서 8조 각호의 해당 내용의 어업을 각각 할 수 있는 것으로 해석도 됨
- 16조 제1항은 8조의 어업면허를 받은 자는 어업권원부에 등록을 함으로서 어업권을 취득한다고 함.
 - 의문은 이때의 어업권은 무엇이냐의 문제임.
 - 8조의 면허를 받음으로서 8조 각호의 내용의 어업을 각각 할 수 있는 해석이 되는데 이때의 어업권의 내용은 무엇이냐의 의문이 있음.
- 이때까지는 어업권의 내용은 아무것도 없으며 법 제16조 2항을 보기 전까지는 어업권의 권리는 무엇인가의 의문은 16조 1항에서 부터 시작됨.
 - 어업권이란 어업을 할 수 있는 권리를 말할 진대 어업권에 관한 그 정체가 명백하지 않는 것에 물권을 적용한 것이 아닌가?
- 문제는 수산업법에 어업권의 정의규정이 잘못되었다는 것임
 - 현행 제2조 9에서 「“어업권”이란 제8조에 따라 면허를 받아 어업을 경영 할 수 있는 권리를 말한다.」고 정의하며 만약 이대로 해석을 수용한다면 제16조 1항의 취지는 면허를 받고 어업권원부에 등록을 함으로서 어업권을 취득한다는 것과는 좀 다른 의미인 것으로 판단됨
- 따라서 정의대로 한다면 법제16조 1항의 「제8조에 따라 어업면허를 받은 자와--」는 필요 없는 문구임
 - 정의에서 8조의 면허를 받아서 그러함
 - 여기에 물권을 적용하니 면허어장에 배타권이 생기고 물권적 권리가 발생하는 것으로 해석됨
 - 즉 이것이 어업권이고 그 권한을 제한하거나 일부 권한을 전연 부정하는 행정법상의 행정행위가 가능하다고 봄
 - 이에 대한 법조문의 정리가 필요함

7) 우선순위(일제갱신에 대비 한 것)

가) 현재 경영하고 있는 자 또는 현재 당해어업에 종사하고 있는 자가 현 경영자와 이 전하기로 합의한 그 증거를 제시한 종사자

나) 현경영자가 경영을 포기하고 공백이 생겼을 때

- 동일어업을 경영한 경험자 또는 현 어장에서 종사하고 있는 자
- 당해어업을 경영코자하는 자 또는 동일어업에 종사하는 자
 - 상기 (가)와 (나)에서 동순위자가 있을 때
 - 노동력이 객관적으로 확보된 자, 이에는 과거 노동법을 위배하여 행정처분이나 형을 수형한 사실이 없는 자
 - 경영에 동원될 자금력이 있는 자

다) 과거 어업관련 법을 위반하여 행정처분을 받은 자

- 이 처분의 경중은 처분권자가 미리 점수제로 정하되 최고 3회 이상 처분을 받은 자는 그 종류에 관계없이 우선순위에서 배제해야 함
 - 형사벌을 수형한자는 처분권자가 그 경중에 따라 점수제로 정하되 징역형을 받거나 이의 집행이 유예된 자는 그 형이 완료된 1년 후가 아니면 우선순위에서 배제하지 않으면 안됨

8) 종 합

- 어업권의 개혁에는 여러 구상이 수반되고 있음
 - 어업권자의 재산권과의 관계
 - 일부에서 야기 시키고 있는 어업권 제도의 폐지
 - 수면이용의 허가제로의 대체

- 이는 지금과 같이 어업권에 대한 권리를 경색된 사고에서 탈피시키고 어업간에 통용성(通融性)을 갖게 하여 수면이용에 공헌할 길을 찾자는 통설이 회자되고 있음
- 수면이용에 있어서는 지금도 특권이용으로 수면을 독점이용하고 있는 현실임
 - 배타권을 갖는 수면이용은 공유수면을 독점 이용하는데서 부터 공유수면 이용에 참여하지 못하는 타 어민들의 불만이 있는 것도 사실임
 - 특히 장기간의 유효기간은 더욱 그 이용에 효율성을 기대하지 못하고 일부 주변어업들의 반발에 이르러는 상황이 없지 않음
- 주요 내용으로 어업권에 민법의 물권을 적용함으로써 해당어민이나 법인은 이를 앞세워 정부의 시책에 순응하지 못하고 상상외의 보상을 요구하니 시책을 수행하는데 막대한 국가지출이 필요하게 되는 폐단이 지속적으로 발생 중임
- 상기 5) 어업권의 권리조정에서 시도한 것처럼 전어업권 어업을 이와 같이 특수허가어업으로 전환할 때 야기되는 불만은 과히 짐작이 가나 이 배경도 재산권, 절대권을 내세우는 물권의 위력을 빌린 것임
 - 이 권리는 정부 또는 개인도 존중해야하지만 수면전체의 종합적 수면이용의 통용성을 고려, 어업권 개혁에 어민들의 일고(一考)를 바라마지 않으며 이때 어업권의 보상 문제가 대두됨
- 본고에서는 시범적으로 법제9조의 3항의 해조류양식어업, 바닥을 이용하는 패류양식어업, 어류등양식어업에 특별양식어업허가제를 시도해 볼 것을 제안.
- 다음은 어업권의 유효기간을 재설정 할 필요성이 있다고 판단됨
 - 지금처럼 어업면허를 받으면 20년의 소유가 보장된다면 다른 어민들의 이들 어업에의 진출 의욕을 상실하며 활기 있는 그리고 개발의 기회를 잃고 있는지도 모름
 - 물론 일반허가 어업에도 20년에 걸쳐 조업하는 경우도 있음
 - 그러나 이것은 현 법규대로 하여도 5년마다 한 번의 허가를 점검하여 계속 조업해 가고 있음

- 지금의 우선순위는 사실상 규정은 있으나 운용되지 않고 있으며, 현재에도 무방하리라 생각됨
 - 어장이용개발계획 수립 전에 미리 어민이 원하는 장소(어장)를 신청하였을 때 타인이 그 장소를 중복 신청한다면 부득이 우선순위의 적용이 불가피 하겠으나 그러한 경우는 거의 없을 것임.
 - 지방청에 문의해보니 우선순위를 적용하며 면허처분 한 적이 없다는 곳이 많음.
 - 그렇다고 우선순위표가 없어도 된다는 말은 아님.
 - 그래도 그 자체는 갖춤으로서 만약의 경우에 대비해야 하는 것임.

- 현행 우선순위 제1항3호의 경우와 제2항 3호의 경우처럼 “제1호와 제2호에 속하지 아니하는 자”의 경우는 그 순위를 규정하고 있지 않아 그 내용이 모호하여 새로 우선순위를 정해야 할 것임.

- 이 뿐만 아니라 우선순위 전반에 걸쳐 검토하는 것이 바람직함.

5. 어업권의 성질 등 한·일 비교

1. 어업권의 발생

- 어업권은 행정관청의 면허라는 행정행위에 의하여 발생하는 권리로서 어업권의 설정은 해당행정관청의 면허에 의한 경우 이외에는 이루어지지 않음

가. 한국의 경우

1) 면허방법

- 제8조에 규정한 어업은 신청을 전제 조건으로 시장·군수·구청장의 면허를 받음. (단 외해양식어업은 장관의 면허를 받음)
 - 면허는 관할수면의 어장개발계획에 따라 법 제10조에 따른 결격사유가 없는 자 중에서 법제13조의 우선순위에 따라 최우선순위에 해당하는 자에게 부여됨.
 - 마을어업은 그 지역에 거주하는 어업인의 공동의 이익을 위하여 어촌계나 지구수협에만 면허하며, 협동양식어업은 어촌계, 영어조합법인 또는 지구수협에만 면허함.
 - 해조류양식, 바닥을 이용하는 패류양식, 어류등양식어업등은 그 수면에서 가까운 어촌계, 영어조합법인과 지구수협에만 면허함
 - 어업면허는 마을어장 내에 있는 경우와 만조 때 해안선에서 500미터(서해안은 1천미터)이내의 수면으로서 시·군·구 수산조정위가 어업조정을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 면허함

2) 면허대상어업의 종류

- 정치망어업, 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류등양식어업, 복합양식어업, 마을어업, 협동양식어업, 외해양식어업이 있음

나. 일본의 경우

1) 면허방법

- 어업법 제10조는 “어업권의 설정을 받으려는 자는 도도부지사에 신청하여 그 면허를 받지 않으면 안 된다”고 규정하고 법제12조에서 지사는 해구어업 조정위원회의 의견을 듣지 않으면 안 된다고 규정함
- 지사는 신청자의 면허에 관한 적격성을 검토하며 적격성이 있는 자가 복수인 경우에는 우선순위가 감안되어 그 결과 최우선순위에 해당하는 자에 어업권이 면허됨. 면허는 일제갱신에 의하여 처분됨

2) 면허대상어업의 종류

- 정치어업, 구획어업(제1종~제3종), 공동어업(제1종~제5종)이 있음

2. 적격성의 비교

가. 우리나라의 경우

1) 결격사유(법 제10조)

- (1) 어업을 목적으로 하지 않는 법인이나 단체
- (2) 이미 취득한 어장의 면적과 신청한 어장의 합친 면적이 대통령령이 정하는 기준을 초과할 때
- (3) 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 기업과 그 계열기업
- (4) 본 법, 어장관리법, 어선법, 수산자원관리법 등 위반하여 금고 이상의 형을 받고 그 집행이 끝나거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자
- (5) 상기 (4)의 각 종 법령을 위반하여 금고 이상의 형의 집행유예를 선고 받고 그 유예기간 중에 있는 자

- (6) 상기 법들을 위반하여 100만 원 이상의 벌금형을 받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자

나. 일본의 경우

1) 적격성의 개설(概說)

- 적격성은 면허를 받을 수 있는 최소한도의 자격요건으로 해석되고 있음
- 적격성은 개인 소유 어업권과 조합관리 어업권을 구분하여 다르게 규정하고 있음. 이 어업권은 당해어업의 내용으로 된 어업을 직접 경영하는 자에 면허된 어업권으로 대상은 정치어업권과 구획어업권(조합관리로 면허한 특정구획어업권을 제외)임

가) 개인 소유 어업권

- 어업법 (제14조 제1항)에 의하여 다음의 4개항의 하나에 해당하면 부적격자가 됨.
 1. 어업에 관한 법령을 준수하는 정신을 현저히 결(缺)한자
 2. 노동에 관한 법령을 준수하는 정신을 현저히 결한 자
 3. 어촌의 민주화를 저해하는 것으로 인정되는 자
 4. 표면상 면허신청한자는 적격성이 있는 것처럼 보이나 부적격자가 실질적으로 경영을 지배하고 있어 실제적으로는 부적격인 경우

나) 조합관리어업권

- 어업협동조합이(또는 연합회)어업의 면허를 받아 어업권행사규칙을 제정, 이에 따라 관리하여 조합원이 행사하는 어업권임
 - 해당어업은 공동어업과 특정구획어업(건홍식양식, 진주모패양식어업, 굴양식어업, 또는 제3종 구획어업인 바닥식패류양식어업)이 그 대상임
- 특정구획어업권
 - 어업협동조합이 구획어업을 자영하지 않는 경우의 적격성의 요건은 종래 당해어업을 내용으로 하는 구획어업권이 있는 기존어장에 대하여 면허하는 경우와 전혀 새로운 그 어장에 당해어업을 내용으로 하는 구획어업권이 새로이 면허되는 경우와는

그 취급방법이 다름

○ 기존어장의 경우

- 지선지구의 전부 또는 일부를 지구 내에 포함 할 것
- 업종별어업협동조합(또는 연합회)이 아닐 것
- 지선지구내에 주소를 가지고 당해어업을 영위하는 자의 3분의2 이상(세대단위)을 조합원에 포함할 것
- 즉, 종래부터 그 어장에 의존해 있던 관계어민의 태반을 망라하고 있는 조합에 관리시키려는 취지임

○ 신규어장의 경우

- 이때의 「신규어장」이란 어장구역의 전부가 고시일 이전 당해특정구획어업을 내용으로 하는 특정구획어업권이 없던 수면을 말함
- (㉠) 지선지구의 전부 또는 일부를 그 지구 내에 포함 할 것
- (㉡) 업종별어협(또는 연합회)이 아닐 것
- (㉢) 지선지구내에 주소를 가지고 1년에 90일 이상 어업을 영위하는 자의 3분의 2 이상(세대단위)의 조합원이 포함될 때 (내수면 관계자의 경우는 기재 생략)
- 즉 (㉠),(㉡)은 전기 기존어장의 경우와 같으나 (㉢)의 경우는 면허 되는 어장이 새롭게 개발되는 곳으로 내수면을 포함한 연안 어업자의 대다수를 조합원으로 하는 조합에 어업권을 면허 하는 것이 적절한 때문임

○ 공동어업권

- 공동어업권의 면허에 있어 적격성을 가진 자는 다음 요건을 갖춘 어협(또는 연합회)임
- (㉠) 관계지구의 전부 또는 일부를 그 지구에 포함할 것
- (㉡) 업종별어협(또는 연합회)이 아닐 것
- (㉢) 관계지구 내에 주소를 가지고 1년에 90일 이상 연안어업을 영위하는 자(내수면관계는 기재 생략)의 3분의2 이상(세대수)을 조합원으로 포함할 것

3. 면허의 유효기간의 비교(일본은 존속기간이라 한다)

가. 한국의 경우

- 법제8조의 면허어업은 10년으로 통일돼 있음
- 어장관리법 제8조제5항에 해당되는 경우와 수산자원보호와 어업조정에 관한 대통령령에 정하는 경우는 10년 이내로 할 수 있음

나. 일본의 경우(존속기간)

- 어업별 존속기간
 - 공동어업권, 진주양식어업 및 대규모해면양식어업의 경우 존속기간은 10년이며, 정치어업권과 특정구획어업, 내수면어류등양식어업의 경우는 5년, 구획어업권의 경우는 존속기간이 5년~10년 임
- 어업별 존속기간의 장단의 사유
 - (ㄱ) 공동어업권
 - 어협이나 연합회만이 갖는 권리로 객관적 정세의 변화가 있어도 어업권의 행사 등 내부에서 자주적으로 조정될 수 있어 비교적 장기의 10년으로 한 것임
 - (ㄴ) 정치어업권
 - 어업의 성격상 해황과 어황의 변화를 받기 쉽고 기간을 장기에 고정하면 어장의 변화에 대응하기가 어렵고 때로는 공권(空權)이 생길 우려도 예상됨
 - 주로 회유어를 대상으로 하기 때문에 타종어업과의 어업조정상의 문제를 야기할 수도 있어 장기간의 존속기간으로 하면 곤란한 이유로 5년으로 하고 있음
 - (ㄷ) 구획어업권

- 그 내용의 어업에 따라 상황이 다르므로 10년과 5년으로 구분함
- 진주양식어업이 10년으로 된 이유는 진주의 큰 알 주 생산에는 보통 3~4년의 생산 기간이 필요하여 5년간으로는 그 경영상 무리가 있어 10년으로 함
- 해면의 대규모어류등양식업도 진주의 경우와 같이 시설 등에 다액의 자본이 투입됨으로 10년으로 함
- 특정구획어업권의 내용인 구획어업과 내수면의 어류등의 양식업은 생산기간이 비교적 짧아 5년의 기간 중 4~5회의 생산이 보장되어 있어 5년으로 함
- 그러나 어업조정상의 이유로 단기간의 면허를 할 수 있으며 또한 타 어업권의 면허에 뒤처져 면허를 받아도 타 어업권의 기간의 끝을 맞추어야하며 어업조정상의 이유 아니면 기간의 단축 면허는 할 수 없음

4. 우선순위

가. 한국의 경우

- 면허의 결격사유에 해당되지 않는 자는 다음의 우선순위에 의하여 면허대상자를 선별함
- 어업면허에 있어 법제8조제1항제8호 외해양식어업과 제9조제1항부터 제4항까지는 다음의 우선순위를 적용하지 않음
 - 수산기술자로서 신청한 어업의 종류를 경영 및 이에 종사한자
 - 수산기술자로서 제41조 제2항 및 제3항의 어업을 경영하였거나 이에 종사한자
 - 제1호와 제2호에 속하지 아니한 자
- 상기 제1항의 같은 순위자 사이의 우선순위는 아래와 같음
 - 그 신청 당시 또는 어장관리법 제9조제5항에 따른 어장휴식 실시 당시 그 어업권의 유효기간이 끝난 자.
 - 수산기술자로서 신청한 어업을 경영하였거나 이에 종사한자
 - 제1호와 제2호에 속하지 않은 자

- 제2항의 동순위자 사이의 우선순위는 아래 순서에 따름
 - 면허를 받으려는 수면이 특별자치도 또는 시·군·자치구에 1년 전부터 계속 주소를 두고 있는 자
 - 면허를 받으려는 수면이 있는 시·군·자치구와 연접하는 시·군·자치구에 1년 전부터 계속 주소를 두고 있던 자
 - 제1호와 제2호에 속하지 아니한 자
- 제9조 제3항에 해당하는 수면에 어업권을 가지고 있는 자가 그 어업권의 유효기간이 끝나기 전에 그 어업권을 포기하는 조건으로 하여 어업권의 유효기간이 끝난 자가 없는 다른 수면에 대하여 새로 같은 종류의 면허를 받으려는 때에는 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 이를 제1순위로 함
- 마을어업과 해조류양식어업 등의 우선순위는 제9조제1항과 제3항에서 규정하는 순서에 따름
- 협동양식어업면허는 제19조 제1항에 따른 이전·분할은 부령으로 정하는 경우 외에는 제9조 제2항의 규정의 순서에 따름
- 제1항부터 제6항까지의 규정에 따라 우선순위를 정하는 경우 다음 중의 하나에 해당하는 자는 우선순위에서 배제할 수 있음
 - 해당어장에서 수산업법, 어장관리법 또는 수산자원관리법을 위반 허가나 전기 법률에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건을 위반하여 행정처분을 받은 자
 - 해당어장에서 어장관리 및 경영상태가 매우 부실하다고 인정되는 자
 - 해당어업권을 취득하였다가 정당한 사유 없이 양도한 자
 - 손실보상을 받고 어업권이 취소된 자
- 손실보상 당시 이미 다른 어업권을 이미 취득 하였거나 보상 받은 뒤 제19조 제1항 각 호의 부분 단서에 따라 어업권을 이전·분할 받은 경우 각 어업권의 유효기간이 끝나 새로 어업면허를 신청할 때는 우선순위에서 제외할 수 있음

나. 일본의 경우

- 한국과 같이 우선순위란 적격성 즉 자격심사에 합격한자 중 다시 면허를 받을 수 있는 순번을 말함
- 우선순위는 어업권의 종류에 따라 각각 다름
- 정치어업권은 법제16조에 규정된 것을 요약하면 아래와 같음
 - 제1순위 어협의 자영(이와 그 실체가 같은 어민회사 등을 포함)
 - 제2순위 생산조합(이와 그 실체가 같은 어민회사 등을 포함)
 - 제3순위 개인, 주식회사 등
- 이들 상호간에는 다시 다음의 요건에 의하여 순번을 정함
 - 지금까지 어업을 경영 또는 종사한 자일 것
 - 그 신청한 어업에 경영자 또는 종사자로서 경험의 유무
 - 그 해구에서의 경험의 유무
- 이렇게 하여도 동순위자가 있으면 연안어장의 어리는 어민전체에 동등이 귀속되도록 고려해야하나 어장은 한정되어 있음
- 따라서 특정경영인에게 독점 시키지 말고 우선 어민이 희망하면 할 수 있는 규모의 어장이면 극력 기회를 공평히 하고 단독으로는 할 수 없는 어장은 관계어민이 모두 경영에 참가하여 이윤의 공평한 분배를 받도록 노력함
- 구획어업권(진주양식어업과 특정구획어업은 제외)
 - 경영자면허어업권 중 진주양식어업과 특정구획어업권 이외의 구획어업은 이에 해당하는 주로 제2종구획어업인 축제식양식어업 또는 과일식양식 등 대규모인 구획어업권임
- 이의 우선순위에는 어민단체 우선의 순위는 없고 경험자를 우선시키고 다음 순서를 들고 있음
 - ①어업자 또는 어업종사자 ②기타의 자

- ①개인 ②법인
 - ①지선지구에 주소가 있는 자 ②지선지구에 주소가 없는 자
 - ①동종의 어업의 경험자 ②타의 연안어업의 경험자 ③ 기타의 자
 - 위의 경험자는 각각 ①그 해구에서의 경험자 ②타 해구의 경험자
- 진주양식어업을 내용으로 하는 구획어업권
- 이 경우는 기존어장과 신규어장에는 다소취급이 다름
- 기존어장의 경우
- 어민단체 우선의 규정은 없고 특수한 상품생산이므로 경험우선의 순위로 됨.
 - a. ①어업자 또는 어업종사자 ②기타의 자
 - b. ①진주양식업의 경험자 ②무경험자
 - c. b의 ②의 무경험자에 대하여 ①지선에 주소를 가진 자 ②지선에 주소가 없는 자
 - 지선에 주소의 유무는 무경험자에만 문제로 하며 경험자는 어디에 주소를 가져도 무방.
- 신규어장의 경우
- 어업협동조합의 자영(이와 실체가 같은 어민회사 등) 등으로 그 구성원 또는 사원에 진주양식업의 경험자가 있으면 전술한 기존어장의 b의 ①과 동열에 두어 제1순위로 간주함.
 - 신규어장은 타어업과의 협조, 기타 당해수면의 종합적 이용에 대한 배려가 필요한 때문에 경영능력을 감안한 경영자에 면허한다는 취지를 살리기 위하여 일정한 요건이 갖추어진 어협에 한해 우선 시키려는 것임
- 특정구획어업권
- 면허의 우선순위는 관리어업권으로서의 적격성을 가진 어협(또는 연합회)이 신청하는 경우가 최우선이나 어협 등이 신청을 안 할 때는 경영자에 직접 면허하나 이때의 순위는 아래와 같음
 - 제1순위 어협자영(이와 실체를 같이하는 어민회사)
 - 제2순위 생산조합(이와 실체를 같이하는 어민회사)
 - 제3순위 전술 2 구획어업권의 우선순위에 따름

5. 어업권의 취득과 성질

가. 한국의 경우

- 제8조에 따라 어업면허를 받은 자와 제19조에 따라 어업권을 이전·분할 받은 자는 제17조의 어업권 원부에 등록을 함으로서 어업권을 취득함
 - 면허처분만 받고 어업권원부에 등록하지 않으면 어업권을 취득한 것이 아님
- 어업권은 물권으로 하며 이 법에서 정한것 외에는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용함
- 법 제17조에 의하여 어업권과 이를 목적으로 하는 권리의 설정·보존·이전·변경·소멸 및 처분의 제한, 지분 또는 입어에 관한 사항은 어업권원부에 등록하며, 이 등록은 등기에 갈음함
- 어업권이 민법상의 물권이 됨으로 물권적 청구권이 있음
 - 즉 반환 청구권, 방해배제청구권, 방해예방청구권이 그것임
 - 그러나 실제상은 법적으로 침탈자의 불법행위에 대한 손해배상이론 이외는 없음.⁷⁾ 이 문제에 있어서도 손해의 인정이 곤란함. 그러나 법이론으로는 실제상 곤란하다고 해도 굳이 침탈자에 대한 반환청구권은 확립해 둘 필요가 있음

나. 일본의 경우

- 법제6조는 어업권이란 정치어업권, 구획어업권, 공동어업권을 말함
- 「정치어업권」이란 정치어업을 영위하는 권리를 말하며, 「구획어업권」이란 구획어업을 영위하는 권리를 말하며, 「공동어업권」이란 공동어업을 영

7) 佐藤隆夫, 前掲書, p.98.

위하는 권리를 말한다고 규정

- 법 제10조는 “어업권의 설정을 받으려는 자는 도도부현지사에 신청하여 그 면허를 받지 않으면 안 된다”임
- 어업권의 발생은 행정관청의 면허에 의해서만이 생기는 권리로서 이 행정행위에 의하여 설정되는 권리로서 이 행정청의 면허에 의한 이외는 발생하지 않음
- 하나의 어업권마다 어업법에 규정한 법정 절차의 절차를 거쳐 면허 및 불면허의 처분의 결정이 되면 지사는 면허의 내용을 공보에 게재 공시와 동시에 면허장을 교부하고 면허되지 않은 자에게는 그 취지의 지령서를 교부함
- 법 제23조는 “어업권은 물권으로 간주하며 토지에 관한 규정을 준용한다.”고 규정
 - 어업권의 내용은 어장이란 특정의 수면에 있어서 일정한 어업을 영위하는 권리로서 일반적으로 유체물에 대한 직접 지배하는 것을 본체로 하는 물권과는 엄밀한 의미에서는 구별되어야 함으로 일본은 간주(みなす)한다고 함

참고

간주란 공익상 또는 법률정책상 일정한 사실관계의 여부를 철저히 따지지 않고 또 당사자의 의사를 문제로 하지 않고 법의 목적대로 사실로 확정하는 것을 말한다(이는 반증을 들어 부정하는 것이 허용되지 않는다). 법조문에 「간주한다」 또는 「본다」라고 규정하는 경우가 이에 해당한다. 따라서 우리나라의 본다와 일본의 간주한다는 것의 법적 의미는 동일함

- 물권의 간주에서 토지에 관한 규정의 준용에 따라
 - 대항요건으로登記하게 됨
 - 선취권 및 저당권이 준용됨
 - 토지수용법이 적용됨
 - 민사소송법 등의 법률상에 있어서 부동산 물권과 같이 취급받음을 원칙으로 함

6. 어업권의 물권성 제한

가. 한국의 경우

- 어업권은 전술한바와 같이 신청자의 부적격성이 없는 자중에서 우선순위에 따라 심사하여(수산조정위원회) 면허를 받고 어업권원부에 등록을 함으로서 어업권을 취득함
 - 즉, 면허취득 후 어업권원부에 등록함으로서 어업권의 권리를 구사할 수 있게 법제8조와 법제 17조를 구분하여 규정하고 있음
 - 어업권원부에 등록함으로서 어업권이 발생하며 물권으로서 일정의 수익을 방해하는 행위에 대하여 물권적 청구권을 행사할 수 있음
- 어업권의 양도성
 - 법제19조에 의하여 이전·분할 또는 변경할 수 없음
 - 그러나 어장관리법에 의하여 어장정화·정비에 따른 변경의 경우, 어업권을 등록한 후 어업을 시작한 날부터 1년이 지난 후 부령이 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 인가를 받은 경우와 법인의 합병, 상속으로 이전하거나 분할 할 경우는 할 수 있음
- 어업권의 담보성과 대부
 - 법제21조는 “어촌계나 지구수협이 가지고 있는 어업권을 담보로 제공할 수 없다”고 규정하여 반사적으로 이외의 어업권은 담보제공을 인정하는 결과가 됨
 - 그리고 어장에 설치한 공작물은 어업권에 딸려 하나가 된 것으로 본다는 것이 이를 뒷받침함.
 - 법제33조는 어업권은 임대차의 목적으로 할 수 없다고 규정
- 어업권의 타인지배의 금지
 - 법제32조는 어업권자는 다른 사람에게 그 어업의 경영을 지배하게 하여서는 안 된다고 규정하고 경영지배의 한계를 부령으로 정하고 있음

나. 일본의 경우

- 어업권의 물권성
 - 어업법 제23조에서 “어업권은 물권으로 간주하고 토지에 관한 규정을 준용한다.” 어업권의 내용인 일정한 수익을 방해하는 행위에 대한 물권적 청구권이 있음
- 어업권의 담보성
 - 어업권은 전술한바와 같이 적격성이 있는 자 중에서 우선순위에 따라 심사하여 면허를 받고, 설정되는 것이므로 통상의 사유재산처럼 자유스러운 처분은 부적당함
 - 따라서 예외적인 것을 제외하고는 원칙적으로 담보는 인정하고 있지 않음

7. 결론

- 담보의 대상이 되지 않는 것
 - 질권
 - 선취특권과 저당권
 - 공동어업권 및 어협, 연합회가 가진 특정구획어업권
- 담보대상이 되는 것
 - 선취특권과 저당권 -- 정치어업권, 구획어업권(특정구획어업권 제외) 및 어협, 연합회 이외의 자가 가진 특정구획어업권임
 - 그러나 이들 어업권의 어장에 정착한 공작물(예 구획어업의 축제, 파일식 돌레)은 지사의 인가를 받으면 대상이 됨
 - 법제24조의 3항은 “정치어업권과 구획어업권을 목적으로 한 저당권의 설정이 당해 어업의 경영에 필요한 자금의 융통 때문에 부득이 하다고 인정되는 경우가 아니면 지사는 인가하여서는 안 된다”임
- 어업권의 양도성

- 법제26조 제1항의 규정의 예외의 것을 제외하고는 원칙적으로 이전은 인정되지 않으나 예외로 이전이 가능 한 것은 다음의 경우임
- 상속 또는 법인의 합병의 경우는 포괄승계로서 인정
- 정치어업권 및 구획어업권에 대하여
 - a. 채납처분에 의한 경우
 - b. 채납처분권자 또는 저당권자가 그 권리를 실행하는 경우
 - c. a의 경우에 있어서 포괄승계인이 부적격자인 때문에 지사의 통지에 따라 다른 사람에게 양도하지 않으면 안 될 경우
- 이상의 3종류의 경우에만 지사의 인가의 요건으로 인정되나, 이때는 해구어업조정위원회에 자문을 구하여 적격성이 있는 자가 아니면 인가할 수 없음
- 어업권의 대부
 - 법제30조는 “어업권은 대부의 목적이 될 수 없다”고 명백히 규정하며 어업권은 재산권의 일종임으로 어업권자가 대부하여 임대료를 받을 수 있다는 생각을 할 수도 있으나 우리나라에서도 과거 조선어업령 등에서는 인정이 되었음
 - 그러나 어업법은 전술한 법조문처럼 아예 금지시킴

8. 기타(어업권과 벌칙)

가. 한국의 경우

- 3년 이하의 징역 또는 2,000만 원이하의 벌금- 무면허조업
- 2년 이하의 징역이나 500만 원이하의 벌금.
 - 거짓이나 부정한 방법으로 면허를 받거나 등록한 자 외 7종
- 1년 이하의 징역이나 300만 원이하의 벌금
 - 정치망어업의 보호구역에서 해당시설물의 훼손행위 또는 어업권 행사에 방해되는

행위, 어업권을 이전·분할 변경하거나 담보로 제공한자

○ 몰수

- 제97조(무면허) 제98조(부정한방법의 면허취득) 제99조 2호 4호의 경우로 공익에 위반한 자는 어획물·제품·어선·어구 또는 폭발물과 유독물

○ 양벌규정

- 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업인 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제97조부터 99조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 법인 또는 개인에게도 해당조문의 벌금형을 부과함

○ 과태료(500만원 이하의 과태료 부과)

- 면허의 변경신고를 하지 않은 자
- 휴업신고 및 어업권포기의 신고를 양는 자와 휴업을 한자 또는 어업을 경영한자
- 어업권을 취득한 1년 이내에 어업을 개시하지 않는 경우 등

나. 일본의 경우

○ 3년이하의 징역, 200만엔의 벌금 또는 그 병과(併科)

- 무면허어업(법 제9조 위반)
- 제한 또는 조건 위반(법 제34조 1항 3항 위반)
- 행사정지 기간 중의 조업(법제39조 1항 및 2항 위반)

○ 1년 이하의 징역, 50만엔 이하의 벌금 아니면 그 병과 또는 구류, 과료(과태금)

- 어업조정위원회지시에 대한 지사의 뒷받침 명령 위반(법제67조)

○ 6개월 이하의 징역, 30만엔 이하의 벌금 또는 그 병과

- 어업권의 대부의 금지(법제30조 위반)
- 토지형질의 변경(법 제124조 4항)

○ 20만엔 이하의 벌금

- 어업권 행사권 침해(법 제6조 1항 제8조 1항)

- 10만원 이하의 벌금
 - 휴업의 계출위반(법제35조)
 - 어구의 표치설치 등의 설치명령위반(법제72조)
 - 어구의 표치 등의 이전

- 몰수와 추징
 - 법제138조와 139조해당의 부가죄(附加罪)로 범인이 소유하고 또는 소지하는 어획물, 제품, 어선 및 어구 등은 몰수할 수 있음.
 - 더욱이 범인이 소유하고 있던 물건의 전부 또는 일부를 몰수 할 수 없을 때는 그 가액을 추징 할 수 있음(법 제140조)

- 양벌규정
 - 법인의 대표자 또는 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 기타의 종사자가 그 법인 또는 개인의 업무 또는 재산에 관하여 제138조(무면허 등) 139조(제한 및 조건 위반) 등의 위반행위를 하였을 때는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여 각 해당 본조의 벌금형을 과함

- 과태료(우리의 과태료)
 - 과료는 형(刑)은 아니므로 여기에 대해서는 형법총칙의 규정은 적용되지 않음.
 - 법 제146조는 법제28조의 상속 또는 합병에 의하여 정치어업권 또는 구획어업권을 취득한자가 계출을 태만히 한 경우에는 10만원 이하의 과료에 처할 수 있게 규정하고 있음

6. 연근해어장의 구분

1. 연근해어장 구분에 관한 요인분석

가. 수산자원의 감소와 어장의 축소

1) 우리나라의 연근해어업의 현황

- 우리나라 연근해어업의 총어획량은 1970년대 초부터 1980년 중반까지 급격히 증가한 이후 지속적으로 감소하는 경향이 나타남
 - 1960년대 후반 정부의 수산진흥정책에 힘입어 연간 총어획량이 1970년대 초에 급격히 증가하여 1975년에 120만톤이었음
 - 1986년에는 173만톤으로 사상 최고치를 기록한 이후 전체적으로 감소하는 경향이 현저하게 나타나고 있음
- 우리나라 연근해어업의 총어획량 감소 원인은 개발로 인한 환경오염과 정책적인 방향에 의해 영향을 받은 것으로 나타남
 - 1960년대부터 임해공업단지를 건설하거나 천해의 연안어장을 매립·간척함으로써 연안생태계의 파괴는 물론, 수산자원의 서식환경이 악화되고 있음
 - 육상에서 배출되는 오·폐수에 의한 연안의 오염으로 인하여 연안어장의 면적은 상대적으로 축소되고 있는 실정임
 - 과거의 수산물의 양적 증산에 중점을 두었던 수산정책으로 인하여 어장환경을 고려하지 않은 무분별한 어장 이용과 더불어 어장의 환경오염과 노화를 초래하여 우리나라 연근해어장은 단위 면적당 생산량이 급감하고 있음
- 우리나라 연근해어장의 범위는 시대별로 변화하였음
 - 1960년대 중반까지 연근해어장은 북위 33도~38도와 동경 125도~131도 사이의 약 20만km²의 협소한 해역에 국한됨

- 1970년대 초에는 북위 30도~38도와 동경 124도~133도에 걸쳐고 있었음
- 1980년대 이후에는 북위 27도~38도 30분과 동경 135도의 광범위한 해역(약 85만km²)으로 확장되었음
- 1998년의 한일어업협정과 2000년의 한중어업협정을 통하여 이들 어장이 분할됨으로써 사실상 연근해어장은 우리나라의 배타적 경제수역으로 축소되었음

2) 우리나라 연근해어업의 제도 변화

- 과거의 어선 건조는 어선별 단일허가제였고, 연근해어업은 어업별로 조업금지기간을 두거나, 어업자원의 특성상 조업기간이 한정되어 있었음
- 어업의 경영개선을 위하여 원양·근해·연안 및 이동성 구획어업에 대하여 복수어업허가제도를 도입·시행함으로써 연중조업이 가능하게 되었음
- 1998년에 무등록어선을 양성화하기 위하여 전국의 27,000여척의 무등록어선에 연안연승, 연안자망, 외줄낚시 등의 허가를 하였음
 - 이것은 비록 적법한 행정행위였지만, 허가수를 확대해야 할 만큼 연안어장의 면적이 확대되거나 수산자원의 여건이 호전된 것은 아니었음

나. 어선의 감항성 향상과 어장 형성과의 관계

1) 과거 어선의 감항성

- 수산진흥법 시행령 제2조에 의하면, 연안어업은 “국내의 어로 근거리로부터 출항하여 당일 귀항할 수 있는 범위 안의 해안에서 영위하는 어업”이었음
- 이 규정에 의해 어선이 출항하여 어장에서 2~3일 정도 연속적으로 조업하는 경우
 - 근해어선의 감항능력은 선박의 복원성, 선령, 기관의 성능, 식수, 식량, 연료, 주거공

간 등 다양한 요소에 의해 결정

- 연안어선의 감항능력은 선박의 복원성, 엔진의 성능과 연료유의 탑재능력에 의해 결정

2) 현재 어선의 감항성

- 오늘날 조선기술의 발달로 인하여 아무리 소형어선이라도 어느 정도의 황천에서도 견딜 수 있을 정도의 선박복원성은 확보되어 있고, 연안어선의 연료 탑재량은 선박이 최대속력으로 5일 이상 항해할 수 있는 정도가 일반적임
- 그렇기 때문에 연안어선의 감항능력은 곧 선박에 탑재되어 있는 추진기관의 성능에 의해 좌우된다고 볼 수 있음
- 소형 동력어선의 속력은 보통 10노트 전후이지만, 최근에는 20~30노트 이상의 것도 많으며 이러한 소형선박이 당일 항해할 수 있는 거리는 약 200해리에서 600해리 정도가 됨
 - 예를 들어, 10노트의 소형어선이 10시간 항해하여 4시간 조업하고 귀항할 경우에, 어업근거지로부터 약 100해리 이상의 어업활동 반경을 갖는데, 이것은 대부분 우리나라의 배타적 경제수역 범위를 초과하는 것임

3) 어선의 감항성과 연안, 근해어업의 어장 형성

- 연안어업을 국내의 어업근거지로부터 출항하여 당일 귀항할 수 있는 범위 안의 해안에서 영위하는 어업이라고 정의하는 것은 적절하지 않음
- 어업허가제도는 연안어업과 근해어업의 구분기준을 선박의 톤수로 하고 있기 때문에 동일업종이면서도 8톤~10톤 미만인 어선은 연안어업의 허가를 받고, 8톤~10톤 이상인 어선은 근해어업의 허가를 받게 됨
- 대상어종을 한정하지 않고 어장의 한계를 명확하게 하지 않음
 - 어떤 어종을 어획대상으로 하는가에 따라서 근해어업의 허가를 받은 어선이 연안에서 조업할 수도 있고, 연안어업의 허가를 받은 어선이 원해에서 조업하는 경우가 생기기 때문에 연안어장의 범위를 단순히 거안 20해리 이내로 정의할 수 없음

- 연안어장과 근해어장을 구분함에 있어서 고려되어야 할 또 하나의 요소는 자원의 분포특성임
- 자원의 회유특성과 생육환경에 따라서 어장형성은 달라짐
 - 우리나라는 연안수역과 근해수역(배타적 경제수역 내)의 해양환경은 대체로 동일한 생태특성을 유지하고 있음
- 근해수역에서 서식하던 어종이 연안에까지 회유하기도 하고 연안어종이 근해수역으로 이동하기도 함
- 연안어장의 범위를 1일 항정 또는 거안 20해리 등과 같이 획일적으로 확정할 경우
 - 근해어장의 축소문제
 - 근해어업과 연안어업간의 조업구역을 둘러싼 마찰이 발생할 가능성이 높음

다. 주변해역의 해양법적 요인

- 주변해역의 해양법적 협력체제 구축은 시대별로 변화하였음
 - 1994년에 유엔 해양법협약이 발효되고, 한국과 일본이 1996년에, 중국이 1998년에 배타적 경제수역에 관한 법률의 제정과 정비를 통하여 한반도 주변수역은 배타적 경제수역체제로 전환하였으나, 해양경계 확정에 대한 합의의 어려움으로 인하여 한-일간에는 이른바 중간수역을, 한-중간에는 잠정조치수역과 과도수역을, 일-중간에는 잠정조치수역을 두는 내용의 쌍무적 어업협정을 체결함으로써 과도기적 국제어업협력체제를 구축하였음
- 배타적 경제수역의 범위는 지역별로 다름
 - 동해에서는 일본과의 어업협정을 통하여 배타적 경제수역의 범위를 영해기선으로부터 35해리로 합의함
 - 서해에서는 중국과의 어업협정을 통하여 연안으로부터 대략 60해리의 범위를 배타

적 경제수역으로 하였음

- 동중국해는 일중어업협정을 통하여 북위 27도와 북위 30도 40분 사이의 해역에 대하여 양국 연안으로부터 52해리까지를 배타적 경제수역으로 합의하였음
- 우리나라는 3,153개의 도서(무인도 2,689개, 유인도 464개)가 서해와 남해에 집중적으로 분포되어 있기 때문에 직선기선을 영해기선으로 채택함으로써 존재하게 된 37,721.km²의 광범위한 내수와 48.117km²의 영해 및 286.543km²의 배타적 경제수역(대륙붕은 국토면적의 3배에 달하는 297,000km²)을 확보하게 되었음
- 그리고 우리나라가 일본이나 중국과 체결한 어업협정은 관할수역에 대한 각국이 책임어업을 이행하기 위한 대외적 약속이라는 의미를 갖기 때문에 기존의 어업관리방식이 쌍방이 합의하는 공통규범에 따라 바뀌어야 함
- 다시 말해서 이들 국가와의 어업협정은 유엔 해양법협약의 체약국 입장에서 체결된 것이기 때문에 동협약에서 규정하는 배타적 경제수역에 있어서의 생물자원의 보존과 이용 상 특별히 연안국에게 부여된 생물자원의 보존(제61조)과 생물자원의 이용에 관한 규정(제62조)을 준수하여야 함.
- 이들 규정에 의하여 우리나라는 관할수역에 대해 TAC 관리제도를 운용하여야 하는데, 주변수역에 서식하는 자원의 분포특성상 또는 어장이용의 관습상 특정국가의 자원관리 노력만으로는 그 실효성을 확보하기 곤란하기 때문에 공통규범에 의한 어업관리방식으로 바뀌어야 한다는 것임

2. 연안과 근해의 구분에 관한 법규의 검토

가. 수산 관계 법령

- 우리나라는 수산업에 관하여 최초로 근대법적 체계를 갖추었던 1908년의 어업법에서 어업의 허가제도를 규정했음

- 그 당시 대부분의 어선은 주로 육지 가까운 해역에서 조업하는 것이 고착이었고, 근해어업에 해당하는 포경업이나 트롤어업에 관한 규정은 1919년의 어업령에서 처음 대두되었지만, 이때에도 어업의 종류를 연안어업과 근해어업으로 구분하지는 않았음
- 1953년에 제정된 수산업법에서는 허가대상 어업 13종 중 특히 규모와 시설이 큰 것만을 주무장관의 허가어업으로 함으로써 연안어업에 머무르던 우리나라의 어업이 원양어업으로까지 그 규모가 확대되기 시작하였음
- 또한 수산업법에서는 어업허가의 종류를 주무부장관 허가어업과 지방장관 허가어업으로 구분함으로써 이때부터 연안어업과 근해어업이 사실상 구분되었고, 1963년 4월 11일 개정된 수산업법에 어업허가에 관한 규정을 조정함으로써 비로소 연안어업이라는 용어가 사용되기 시작하였음(법 제12조 제1항 제1호)
- 구 수산업법 제2조 5호에서 정의하고 있던 해외수역은 원양산업발전법의 제정과 더불어 원양산업 발전법에서 해외수역에 대해 정의하고 있는데, 「“해외수역”이라 함은 동해·황해 및 동중국해와, 북위 25도선 이북과 동경 40도선 이서의 태평양 해역을 제외한 해역을 말한다”」고 정의하고, 해외수역을 조업구역으로 하는 어업을 “원양어업”이라고 규정하였음
- 따라서 해외수역을 제외한 수역이 연안수역과 근해수역임을 유추할 수 있으나, 연안과 근해의 구분은 역시 불명확함
- 1966년 8월 3일 법률 제1814호로 제정된 수산진흥법에서는 처음으로 연안어장의 공간적 범위에 관하여 규정한 바 있었음
- 동법 시행령 제2조에서 “연안어업”이라 함은 국내의 어로근거지로부터 출항하여 당일 귀항할 수 있는 범위 안의 해안에서 하는 어업을 말한다고 하였음
- 이 규정도 어선에 관한 기술개발의 신장으로 적절하지 못하였을 뿐만 아니

라, 동법이 폐지됨으로써 연안어업에 대한 정의규정도 소멸되었음

- 이와 같이 현행 우리나라 수산관계법령에는 연안어업과 근해어업이 행하여지는 해역을 구분하는 명문규정이 결여되어 있음

나. 기타의 법령

- 국내법으로서 해역의 구분에 관한 규정을 두고 있는 법률로는 연안관리법, 선박직원법, 선박안전법 등이 있음
- 우리나라 연안의 효율적 보전·이용·개발에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있는 연안관리법
 - 제2조에서 연안을 연안해역(沿岸海域)과 연안육역(沿岸陸域)으로 구분함
 - 연안해역은 바닷가를 포함하여 만조수위선(滿潮水位線)으로부터 영해 외측 한계선까지의 바다라고 정의하고 있음
- 영해 외측 한계선까지의 바다에 관하여 살펴보면, 동해안과 같이 해안선이 단조롭고 섬이 존재하지 않음으로써 내수(internal waters)가 없는 경우에는 영해폭 12해리가 연안해역으로 됨
- 남해나 서해와 같이 많은 도서가 산재하고 직선기선을 채용함으로써 넓은 내수가 존재하는 경우에는 연안해역의 범위에 관하여 일관성을 유지할 수 없게 되는 문제가 발생됨
- 선박안전법은 선박의 항행구역을 평수구역-연해구역-근해구역-원양구역으로 구분함
 - 동법 시행규칙은 한반도와 제주도의 해안으로부터 20해리 이내의 수역을 연해구역
 - 동경 175도-동경 94도-남위 11도-북위 63도선으로 둘러싸인 수역 중 연해구역 바깥의 해역을 근해구역으로 정의하고 있음
- 항행구역은 선박안전검사와 관련하여 정기검사 후에 선박의 크기, 구조, 설

비, 용도 및 항로상황 등을 근거로 그 선박의 항행상의 물적 감항성(seaworthiness)을 판단하여 지정하는 기준이기 때문에 어장의 이용과 관련한 어선의 어업활동과는 아무런 관련성이 없음

- 선박직원법은 해기사의 승무자격을 부여하는 공간적 기준으로서 연안수역과 원양수역으로 구분하고 있음
 - 연안수역은 선박안전법상의 평수구역·연해구역 및 제주도 남단 20해리 지점으로부터 북위 29도 40분과 동경 122도의 교차점에 이르는 선 이북의 해역임
 - 선박직원법상의 연안수역과 원양수역 구분도 선박에 승무할 해기사의 자격 기준을 정함으로써 선박운항의 인적 감항성을 확보하기 위한 기준이기 때문에 어업활동의 공간적 범위와 직접 연관시킬 수 없음

다. 외국의 사례

1) 미국의 연근해 구분(어업관할권의 범위)

- 미국의 개정 어업자원보존관리법은 시행되는 날로부터 120일 이내에 지역어업관리위원회를 설치하도록 규정하고 있기 때문에 이 법률에 근거하여 미국에는 전국적으로 8개의 지역어업관리위원회가 있음
 - 이들 어업관리위원회는 관할수역에 대해 어업관리계획을 수립하고, 그 계획의 이행을 감독하고 있음
 - 이 때문에 어업관리위원회와 주정부 사이에 관할권 문제가 발생하고 있음
 - 현재 어업관리위원회가 행사하는 관할권의 범위는 3해리에서 200해리 이내까지이고 또한 참치를 제외하고 연어를 포함한 대부분의 어종에 대해서 관할권을 행사함
- 주정부는 내수를 포함한 3해리까지 관할권을 행사하며 특정자원을 효율적으로 보존·관리하기 위한 어업관리위원회의 관리계획에 따라 주정부의 법과 규칙을 입안하고 그 관리계획을 이행하여야 함

- 어업자원보존관리법은 주정부가 어업관리위원회의 관리계획에 대한 협력과 관리계획의 이행에 관한 어업관리위원회의 어떤 요구를 만족시키지 못할 경우 연방정부가 대신할 수 있다고 규정하고 있으나, 그 기준이 엄격하여 주정부의 독단적인 행동 가능성은 거의 없음
 - 예를 들어 대합조개(surf clam) 관리계획에 있어서, 3해리 이내의 특정자원을 효율적으로 보존하기 위하여 주정부는 위원회의 관리계획에 따라 주정부의 법과 규칙을 조정하도록 노력해야 함
- 모든 주정부는 어업관리에 관한 필요한 법제를 완전히 갖추고 있지는 않으나, 입법을 하는 데에는 특별한 장애요소가 없음
- 미국의 개정 어업자원보존관리법은 주정부의 경계를 넘어서도 어선을 규제할 수 있도록 규정하고 있음
 - 어선이 주정부의 법률에 의해 등록하고 어업관리계획이 없는 경우
 - 어선어업에 대한 연방정부의 어선 규제가 적용되는 경우
 - 주정부의 법과 규칙이 어업관리계획과 어선어업에 대한 연방정부의 어선규제가 적용되는 경우임
 - 어선어업에 대한 어업관리계획이 주정부에 어업관리를 대신하게 하는 경우
 - 주정부의 법과 규칙이 그러한 관리 계획을 포함하고 있는 경우
 - 어선이 알라스카의 주정부 법에 의해 등록하지 않고, 1996년 8월 1일 현재 어업관리계획이 없는 알라스카의 배타적 경제수역 이원에서 어업을 행하는 경우 상무성장관과 북태평양위원회는 어업 보존 및 관리에 있어 알라스카의 정당한 이익을 고려하도록 규정하고 있음
- 이것은 어업관리위원회가 관할지역 주민의 정당한 이익을 위하여 관할수역 밖에까지 그 관할권을 행사하도록 인정된다는 것임

2) 일본의 연안해역과 근해해역의 구분

- 1949년 12월에 제정된 일본 어업법은 우리나라와 마찬가지로 어업을 농림수산대신의 허가어업과 도도부현 지사의 허가어업으로 분류하고, 또한 지사

허가어업은 연안어업과 근해어업으로 구분함(제52조 및 제66조)

- 연안어업은 법령에서 정하는 소형어선을 사용하거나 또는 어선을 사용하지 아니하고 행하는 수산동식물의 채포사업, 어구를 정치하여 행하는 수산동식물의 채포사업 및 수산동식물의 양식사업이라고 정의하고 있음(연안어업진흥법 제2조 제1항)
- 어업법 제66조에서 선망어업의 경우에는 선박별로 도도부현 지사의 허가를 받도록 규정하고 있을 뿐만 아니라, 선박의 크기에 따라 소형선망어업과 중형선망어업으로 구분하고 있음
- 이 때문에 총톤수 5톤 미만의 선박은 연안어업으로 분류되지만, 총톤수 5톤 이상 40톤 미만은 중형선망으로 분류됨
- 연안어업의 종류와 규모는 어업법을 비롯한 연안어업진흥법 등에서 규정하고 있으나, 연안어업의 조업장인 연안어장의 범위는 규정하지 않았음
- 일본의 연근해 해역의 구분에 관한 수산청 질의(1978년 7월 17일)
 - 각 현(山口, 大分, 福岡)의 경계수역은 행정구역의 기준으로 되어 있는가?
 - 경계부근에 있어서 입어상황은 어떤가? 등에 대하여 질의
- 회답 내용은 연근해 해역의 구분이 명확하지 않다고 함
 - 각 현 지사가 어업법상의 권한이 미치는 관할수역에 대하여, 합리적으로 판단하여 육지 연안에 접속한다고 볼 수 있는 해역에 대하여는 행정구역을 기준으로 결정하는 것이 가능하지만, 그 외의 부분에 관하여는 일반적인 관행 또는 지사간의 협정에 의해 결정해야 할 것으로 판단된다고 회답(1958년 8월 23일, 漁政部長)
- 일본은 어업법 제84조 제2항의 규정에 의해 주무대신이 정하는 해구제(海區制)를 운용하고 있는데, 각 현은 원칙적으로 하나의 해구를 가지며, 해구의 범위는 단지 지선해면(地先海面)으로만 나타나 있음
- 영해는 국가의 주권영역으로서 당연히 입법·사법·행정의 삼권과 지방자치

단체장에게 부여하고 있는 헌법상의 자치권이 미치는 것으로 해석됨

- 그리고 공해라 하더라도 지방공공단체의 공공이익에 직접 관계되는 사항에 대하여는 지방행정권이 행사됨
- 이것은 기관위임사무 등의 형식을 통하여 지방자치단체장이 국법을 구체적으로 집행하고 있는 부분이 상당히 많기 때문에, 영해 밖에 있어서 지방자치단체장의 권한행사를 부분적으로 인정하는 것임

3. 연근해어장의 구분에 관한 기준의 발견

가. 거안 3해리 방안

1) 국내의 경우

- 동해의 경우
 - 도서가 없고 해안선이 단조로워 대축척 해도에 표시된 해안 저조선이 영해기선으로 됨
- 서해와 남해의 경우
 - 해안선도 복잡하고 도서가 많아 해안 저조선이 곧바로 영해기선으로 되지 않고 영해 및 접속수역법 제1조 단서의 별표 2에서 규정하는 각 기점을 연결하는 직선이 영해기선이 됨
 - 이에 따라 상당한 범위의 내수가 존재하는 서해와 남해의 지리적 특성과 현행 어업 관리제도상의 문제들로 인하여 연안의 범위를 획일적으로 정할 수 없으므로 육지나 섬으로부터 3해리로 하는 방안을 검토할 수 있음
 - 그리고 도서의 위치에 따라 연안어장이면서도 연안어장의 범주에 포함되지 않는 경우에는 그 지역의 자연 환경적 요소를 고려하여 연안어장에 포함시킬 수 있음
- 근해어업은 수산자원의 이용을 목표로 하는 반면에, 연안의 어업의 관리목

표는 기르는 어업으로 하는 정책에도 불구하고, 근해어업의 일부 업종에 대하여 연안에까지 조업이 허용되고 있음

- 우리나라는 현재 근해어장의 축소와 어업자원의 감소로 인하여 산업적 붕괴 위기에 직면하게 된 근해어업에 대하여 연안어장의 이용을 제한하면 근해어업은 조업장이 너무나 협소해짐
- 현행 수산업법은 자원의 보존·관리에 지장을 초래하지 않는다고 판단하여 일부 근해어업의 조업금지구역선을 육지 가까이에 설정하고, 육지와 다소의 거리를 가진 섬은 그 섬 주변 일정범위에 설정되어 있음
- TAC 관리제도는 대상어종의 회유범위 전체를 대상으로 하는 것이 바람직하기 때문에 연안의 범위를 가능한 축소하는 것이 바람직함
 - 연안의 범위를 축소할 경우 정부의 연안어장관리 정책의 실효성 확보가 용이해질 수 있음
 - 연안어장의 범위를 3해리로 축소할 경우 정치망어업과 양식어업 등의 면허어업과 그 보호구역을 제외하면 지선어민의 소득원인 연안어업의 조업구역은 없어짐
- 연안어장의 범위를 확대하는 경우
 - 연안어선의 조업지는 어느 정도 확보되겠지만, 기르는 어업을 목표로 하고 있는 정책과의 부조화문제가 발생함
 - 지방자치단체가 넓은 연안수역에 대해 연안정화 사업을 수행할 수 있을 만큼 해역 관리 능력을 확충해야 하는 부담이 추가됨
- 기르는 어업은 연안어장의 정화는 물론, 환경친화적 어업이 가능하도록 하는 것으로서 연안어장의 정화는 농림수산식품부장관의 연안정화사업계획과 지침에 따라 지방자치단체가 매년 사업시행계획을 수립하고 추진하여야 함 (어장관리법 제14조)

2) 국외의 경우

- 미국의 경우

- 연안에서 3해리까지가 연안어장이고, 3해리부터 200해리까지를 근해어장으로 하고 있음
- 연안어장은 주정부가 관할하고 그 이원의 근해어장은 연방정부가 관리함
- 연안어업과 근해어업은 경영규모, 어업자원의 특성 및 사회 경제적 여건 등이 다르기 때문에 어업자원의 관리 목적이나 수단이 확실하게 구분됨

나. 거안 6해리 방안

- 거안 3해리를 연안어장으로 할 경우의 문제점을 보완하고 또한 거안 12해리로 하였을 경우의 단점을 보완하는 절충안으로서 거안 6해리를 연안어장으로 하는 방안을 생각할 수 있음

1) 연안어장의 범위의 현황

- 수산업법상 연안어업은 지방자치단체장의 허가사항으로서 자원상황을 무시한 채 지역실정에 따라 허가함으로써 연안어업의 허가가 남발되어 과잉상태임
- 이와 관련하여 연안어장의 범위를 대폭적으로 축소할 수 없을 뿐만 아니라, 연안어장의 범위를 3해리로 할 경우 도서와 도서의 거리가 6해리를 초과하면 연안어장 안에 근해어장이 광범위하게 생기게 됨
- 따라서 동일한 생태계와 해양환경적 특성을 가진 해역을 연안어장과 근해어장으로 구분하여 관리한다는 것은 사실상 어려움

2) 6해리 방안의 장단점

- 육지연안 또는 각 도서를 기준으로 하여 6해리를 연안어장의 범위로 할 경우
 - 연안어장 내에 근해어장이 부분적으로 생기는 불합리한 문제는 다소 해소됨
- 연안어장의 범주를 벗어나는 근해어장이 생기는 경우
 - 자연 환경적 요소를 고려하여 연안어장에 포함시킬 수 있음

- 각 도서를 기준으로 하는 선을 연결할 수 있는 경우
 - 그 내측 전체를 연안어장으로 할 수 있음

- 연안어장의 범위를 거안 6해리로 할 경우
 - 근해어업은 조업금지구역선의 약간의 조정만으로도 연안어장을 일정 부분 확보할 수 있음
 - 연안어업은 기존의 근해어장을 이용할 수 있게 되기 때문에 연근해어업의 어장경합 문제 해소
 - 과도하게 허가되어 있는 연안어선의 어업활동이 어느 정도 보장될 수 있는 이점도 기대할 수 있음
 - 동해는 크게 문제되지 않음
 - 서해와 남해의 경우 가장 문제가 되는 것은 인근 도서가 근접하지 않고 멀리 떨어져 존재할 경우에 연안어장과 근해어장을 구분하는 경계선이 3해리와 같이 복잡해진다는 것임

- 어장은 수산자원과 불가분의 관계에 있고, 어업은 수산자원을 포획·채취하는 산업으로서 회유하는 수산자원을 따라 이동하는 것이 일반적임

- 따라서 연안어장과 근해어장의 경계선이 복잡할 경우 연안어업과 근해어업 간의 어장경합문제는 필연적일 수 밖에 없음

다. 거안 12해리 방안

- 이것은 현행의 어업제도와는 별개로 영해 및 접속수역법과 유엔 해양법협약에 의해 영해제도가 확립되었기 때문에 영해기선으로부터 12해리를 연안어장과 근해어장의 경계선으로 하는 방안임

- 과거의 어업제도는 우리나라가 처해 있는 사회·경제·정치적 요인에 따라 확립된 후 큰 변화 없이 오늘에 이르고 있지만, 지금은 유엔 해양법협약에

의해 바다가 내수, 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 공해제도로 구분되고 또한 확립되었을 뿐만 아니라, 국내적으로는 이와 관련한 법률 정비를 통하여 수용하는 등 해양과 어업에 관한 국내외적 정세가 급변하였음

- 이러한 상황에서 해양법제도와 수산업제도를 구분할 필요가 없기 때문에, 현재 불일치하고 있는 각종 수산업에 관한 제도를 해양법체제와 일치시키는 것이 바람직함
- 연안어업과 근해어업의 어장이용에 관한 경합문제는 그 경계가 불분명한 것에서 기인함
- 어업은 회유하는 수산자원을 포획·채취하는 산업이지만, 현행 수산업법은 특정 수산자원만을 대상으로 하여 어업허가를 하는 것은 아님
- 그러므로 연안어장과 근해어장을 명확히 구분하여 회유하는 수산자원이 근해어장에 머무는 경우에는 근해어선이 이용하는 것이고, 연안어장에 머무르는 경우에는 연안어선이 이용하는 것임
- 연안어장과 근해어장의 구분을 자원의 회유특성을 고려할 것이 아니라, 단순화함으로써 연안어업과 근해어업의 어장경합문제는 쉽게 해결될 수 있을 것임
- 연안어장의 범위를 12해리로 하는 경우에는 수산업제도와 해양법제도를 일치시킴으로써 해양이용에 관한 혼란을 최소화할 수 있을 것으로 기대됨
- 그러나 연안어장의 범위를 12해리로 할 경우 서해와 남해는 연안어장의 범위가 너무 넓어짐
- 서해의 경우 가장 외측의 도서를 기준으로 한 12해리 해역은 상업적 가치가 높은 어종의 회유·서식·산란장이며, 우리나라 근해어업의 주된 조업구역임
- 이 경우 연근해어업의 경합문제가 해결되기보다는 더욱 복잡한 양상으로 변질될 우려가 있음

- 근해어장의 이용을 전제로 허가된 근해어업 어장의 상대적 축소 뿐만 아니라, 연안어장의 일정 범위에서 조업하던 근해어선이 더 이상 연안어장에서 조업할 수 없게 됨으로써 산업적 타격은 클 것임
- 지방자치단체가 연안어장의 관리와 정화사업을 수행할 만큼 역량을 갖지 못한 상태에서 연안어장의 범위를 12해리로 할 경우 연안어장이 효율적으로 관리될 수 있을까 하는 문제도 발생함
- 도서를 기준으로 하는 경우 그 도서가 유인도인가 무인도인가에 따라 결과는 다르게 나타나게 됨
- 결국 연안어장의 범위를 3해리, 6해리, 또는 12해리 그 어느 것을 선택하더라도 수산업법상 어업허가제도의 개선을 비롯하여 근해어업의 조업금지구역 변경 및 이와 관련된 법률의 개정 등 이에 수반되는 과제들을 해결해야 하는 문제가 남음

라. 소결

- 어장이용을 둘러싼 마찰이나 분쟁을 예방하고, TAC 관리제도와 같은 선진 어업관리제도의 시행기반을 구축함으로써 연안국으로서의 책임어업을 이행하기 위해서는 연안어장과 근해어장의 구분과 같은 기본적인 체제를 정비하는 것이 필수적임
- 연근해어장의 구분과 관련하여 제시되는 기준은 다음과 같음
- 연안어장과 근해어장의 구분에 관한 문제는 배타적 경제수역제도의 정착, 어업질서의 확립, 다방면에 걸친 해양이용 수요 충족, 해양환경 보호정책의 실효성 확보와 같은 합리적인 해양이용을 위한 전제로서 해결되어야 할 과제임
- 먼저 연안어장의 범위를 거안 3해리로 하는 경우는 연안어장이 너무 협소해

지는 문제가 발생함

- 연안어장의 범위를 거안 6해리로 하는 경우에는 특히 남해와 서해에서 연안어장 속에 광범위한 근해어장이 생기는 경우가 있을 뿐만 아니라, 연안어장과 근해어장의 경계선이 복잡해짐으로써 어업간 분쟁의 여지는 상존함
- 그러므로 연안어장과 근해어장의 경계를 단순화하는 차원에서 거안 12해리 즉 영해의 범위를 연안어장의 범위로 하는 것이 바람직한 것으로 판단됨
- 그렇게 되면 근해어장은 영해이원의 배타적 경제수역으로 되고, 연안어장은 영해와 내수로 한정될 것임

4. 연근해어업의 재분류

가. 연근해어업 업종별 현황 분석

1) 어업허가정수제도

- 어업허가의 정수제도는 수산자원의 보호 또는 어업조정 등을 위하여 어획노력을 일정 한도로 규제하고자 하는 취지에서 특정 어업의 허가건수를 제한하는 제도임
- 어획노력량을 조절하기 위한 수단으로서의 어업허가 정수는 1929년 조선어업령에서부터 시행되기 시작하여 다소 내용의 변경은 있었지만, 현행 수산업법에서도 그대로 계승되고 있음
- 우리나라의 어업허가 정수는 어선 톤수의 상한선을 정한 어업과 하한선을 정한 어업으로 구분됨
- 어선 톤수의 상한선을 규정한 것은 총톤수 제한을 염두에 둔 것이며, 하한

선만을 정한 것은 어업의 발달 및 대형화 촉진을 위하여 상한선을 두지 않은 것으로 판단됨

- 이 경우 그 정수의 기준은 자연적 조건보다 사회적 조건에 비중을 둔 것으로 볼 수 있음

- 수산업법 제41조 4항 또는 제53조 1항 5호의 규정에 의한 어업허가의 정수와 선복량(船腹量)을 정할 때에는 수산자원의 상황, 현재 당해 어업에 종사하고 있는 어업자 수, 기타 자연적·사회적 조건 등을 참작하여야 하고, 수산조정위원회의 심의를 거쳐야 한다고 규정하고 있음(법 제55조)
- 1999년에는 연안선망어업의 허가정수를 조정하고, 연안안강망어업과 연안통발어업에 대하여 지방자치단체별 허가정수를 신설하였음

2) 어업허가정수제도의 문제점

- 연안어업은 1975년부터 허가의 정수를 정하도록 되어 있었으나, 1976년부터 일부어업에 대하여 허가의 정수를 정하였으며, 일부 연안어업의 허가는 시·도지사의 판단에 일임되어 있었을 뿐만 아니라, 영세어민에 대한 정책적 배려로 인하여 지역 간 어업세력의 불균형을 초래하게 되었음
- 이와 같이 수산업법 상 허가정수는 수산자원의 상태, 현재 당해 어업을 경영하는 어업자의 수, 기타 자연적·사회적 조건을 참작하여 결정하도록 되어 있었으나, 허가정수를 결정하는 조건을 충분히 고려하기에는 여러 구조적인 문제 때문에 사실상 곤란하여 그 실효성이 확보되지 못하였음

3) 업종별 허가정수의 변천

- 1953년 수산업법이 제정되고, 근해어업에 대하여 허가정수제도가 시행된 이래 업종별 허가정수의 변천 상황을 나타낸 것이 아래의 표임

<근해어업의 업종별 허가정수의 변천>

연도 어업별 구분		1953	1976	1982	2001	2006	2011
		대형기선저인망	185		80	80	35
외끌이	180	180			45	38	
중형기선저인망	동해구		60	42	42	35	20
	서남해구		65	65	65	47	29
근해트롤	동해구트롤		25	43	43	35	23
	대형트롤			60	60	50	37
기선선인망	제1구		160	124	124	64	54
	제2구		40	16	16	16	14
	제3구			10	10		
근해안강망			1100	850	850	290	199
대형선망				35	35	30	29
근해자망			2200		2200	855/290	569
근해형망			540		540	170	55/17
근해(장어)통발				300	300	300	239
잠수기		295	273	273	249	230	175
소형선망						60	35
근해연승							479
근해봉수망							55
근해자리돔들망							6
채낚기						915	618

<연안어업 허가정수(2011. 6월 현재)>

구분	연안개량 안강망	연안선망	연안통발	연안조망	연안선인 망	연안자망	연안들 망	연안복합
강원도		31	122		14	1,592	3	1,801
경기도	59		32			628		486
경상남도	6	104				4,393	34	7,475
경상북도		30				2,138		1,193
부산광역시		7	368			558	42	918
울산광역시			205			372		388
인천광역시	99		52			386		580
전라남도	58	85	822			3,227	32	9,079
전라북도	155	16	38	316		922		972
제주특별자치도		22				533	670	2,201
충청남도	254	36	203	827		2,602		2,589
계		331	4,680	1,143	14	17,351	781	27,682

나. 업종별 특성 분석

(1) 근해어업

- 근해어업이란 총톤수 8톤 이상 140톤 미만의 어업을 말함.
 - 「수산업법」 제43조 4항에서 어업별 어업의 명칭, 어선의 톤수와 기관의 마력, 어업허가의 유예, 허가의 제한사유, 양륙항의 지정, 조업해역의 구분, 사용하는 어구의 종류와 규모 등 허가에 관한 사항을 미리 정하고 있기 때문에, 어업별 조업구역과 어업허가정수의 최고한도를 넘지 않는 범위 내에서 허가함.
- 근해어업의 종류와 어선의 규모는 아래의 표와 같이 정리할 수 있음

<근해어업의 종류와 어선의 규모(제40조제1항 본문 관련) (1)>

어업의 종류	어선의 규모 (톤)	허가 정수	조업구역	금지구역
외끌이 대형저인망어업	60~140	34	경상남도 해안선과 동경 127도 59분 52.21초선의 교점 북위 33도 20분 11.80초 동경 127도 59분 52.25초의 교점 및 북위 33도 30분 11.77초 동경 129도 49분 51.68초의 교점을 차례대로 연결한 이북의 동해를 제외한 서해와 동중국해	
쌍끌이 대형저인망어업	60~140	38	경상남도 해안선과 동경 127도 59분 52.21초선의 교점 북위 33도 20분 11.80초 동경 127도 59분 52.25초의 교점 및 북위 33도 30분 11.77초 동경 129도 49분 51.68초의 교점을 차례대로 연결한 이북의 동해를 제외한 서해와 동중국해	
동해구외끌이중형저인망어업	20~60	20	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이북의 해역	
서남해구외끌이중형저인망어업	20~60	29	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이남과 이서의 해역	

<근해어업의 종류와 어선의 규모(제40조제1항 본문 관련) (2)>

어업의 종류	어선의 규모(톤)	허가 정수	조업구역	금지구역
근해붕수망어업	8~90	55	전국 근해	
서남해구쌍끌이 중형저인망어업	20~60	7	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이남과 이서의 해역	
대형트롤어업	60~140	37	전국 근해	
동해구 중형트롤어업	20~60	23	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이북의 해역	
대형선망어업	50~140	29	전국 근해	
소형선망어업	8~30	35	전국 근해	
근해채낚기어업	8~90	618	전국 근해	
근해자망어업	8~90	569	전국 근해	
근해안강망어업	8~90	199	전국 근해	
근해자리돔 들망어업	8~90	6	제주특별자치도 연해	
근해장어 통발어업	8~90	40	전국 근해	
근해문어 단지어업	8~90	40	전국 근해	
근해통발어업	8~90	159	전국 근해	
근해연승어업	8~90	479	전국 근해	
근해형망어업	20이상	55	인천광역시·경기도 및 충청남도 연해	
		17	전라북도 연해	
기선권현망어업	40미만	54	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이남에서 경상남도와 전라남도 의 도 경계선 사이의 해역	
		14	전라남도의 해역	
잠수기어업	8미만	6건	강원도 연해	
		9건	경상북도 연해	
		93건	부산광역시·울산광역시 및 경상남도 연해	
		39건	전라남도 연해	
		28건	인천광역시·경기도·충청남도 및 전라북도 연해	

(2) 연안어업

- 연안어업이란 무동력어선, 총톤수 8톤 미만의 동력어선 또는 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령령으로 정하는 총톤수 8톤 이상 10톤 미만의 동력어선을 사용하는 어업을 말함.
- 구획어업, 인공적으로 조성한 육상의 해수면에서 수산동식물을 양식하는 육상해수양식어업, 일정하게 구획된 바다·바닷가 또는 인공적으로 조성한 육상의 해수면에 시설물을 설치하여 수산종묘(水産種苗)를 생산하는 종묘생산어업 등임(법 제41조 3항).
- 연안어업의 종류와 어선의 규모는 아래의 표와 같이 요약할 수 있음

<연안어업의 종류와 어선의 규모>

어업의 종류	어선의 규모
연안개량안강망어업	8톤 미만의 동력선
연안선망어업	8톤 미만의 동력선
연안통발어업	무동력선, 8톤 미만의 동력선
연안조망어업	8톤 미만의 동력선
연안선인망어업	8톤 미만의 동력선
연안자망어업	무동력선, 10톤 미만의 동력선
연안틀망어업	무동력선, 10톤 미만의 동력선
연안복합어업	무동력선, 10톤 미만의 동력선

(3) 구획어업

- 구획어업이란 일정한 수역을 정하여 어구를 설치하거나 무동력어선 또는 총톤수 5톤 미만의 동력어선 또는 어구를 이용하여 행하는 어업을 말함

○ 구획어업의 종류와 어선의 규모는 아래의 표와 같이 정리할 수 있음

<획어업의 종류와 어선의 규모>

구분	어업의 종류	어선의 규모
정치성 구획어업	건간망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	건망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	들망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	선인망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	승망류어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	안강망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	장망류어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	지인망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
이동성 구획어업	해선망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	새우조망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	실뱀장어안강망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선
	패류형망어업	무동력선, 5톤 미만의 동력선

○ 육상해수양식어업과 종묘생산어업의 명칭 및 시설기준은 아래의 표와 같음

<육상해수양식어업과 종묘생산어업의 명칭 및 시설기준>

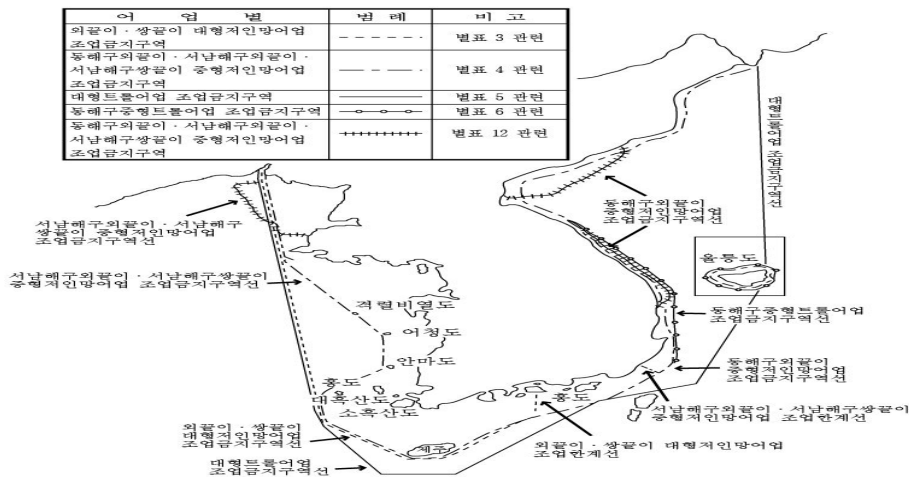
구분	양식어업의 종류	시설기준
육상해수양식어업	육상수조식 해수양식어업	수조면적 100제곱미터 이상
	육상축제식 해수양식어업	시설면적 0.2헥타르 이상
종묘생산어업	육상수조식 종묘생산어업	수조면적 33제곱미터 이상
	육상축제식 종묘생산어업	시설면적 0.1헥타르 이상 5헥타르 이하
	밭줄식 종묘생산어업	수면적 0.5헥타르 이상 5헥타르 이하
	말목식 종묘생산어업	수면적 0.5헥타르 이상 5헥타르 이하
	뗏목식 종묘생산어업	수면적 0.5헥타르 이상 5헥타르 이하

2. 연근해어업 재분류 방안

가. 원칙

- 현행 조업질서를 그대로 인정하면서 점진적으로 적용
- 업종별 위원회를 구성하여 조업구역 조정에 관한 의견 수렴 및 세부조정
- 현행 조업형태 및 조업구역 및 금지구역 중심으로 한 연근해어업 구분
- 업종별로 연안어업과 근해어업으로 분류될 경우에 허가정수 조정
- 연안어업과 근해어업의 재분류 시 해당 업종의 톤수와 마력 수는 점진적으로 조정

나. 어업별 금지구역

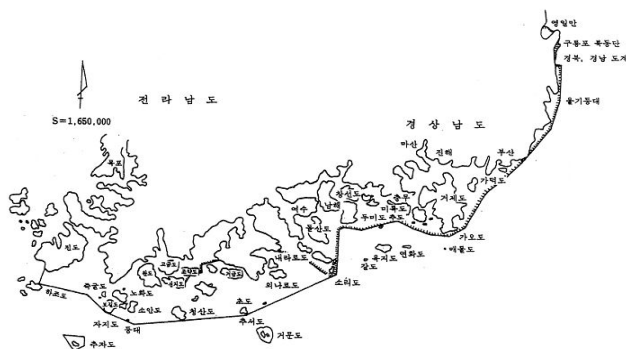


<어업의 종류별 금지구역(제7조)>

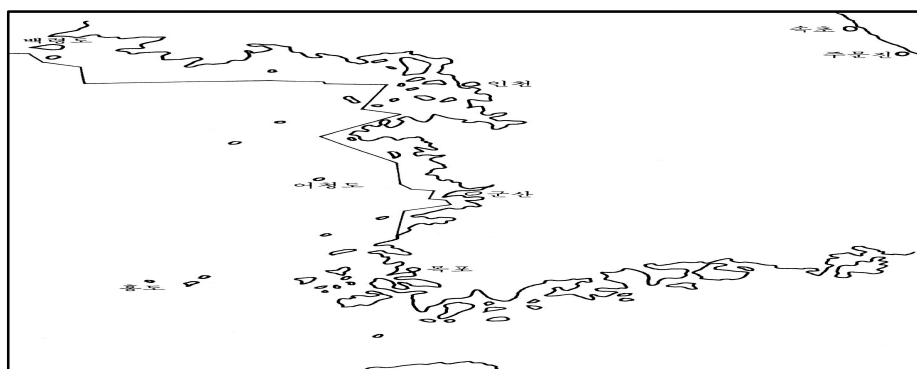


<근해장어통발어업·근해통발어업 및 연안통발어업의 대계 포획금지구역도>

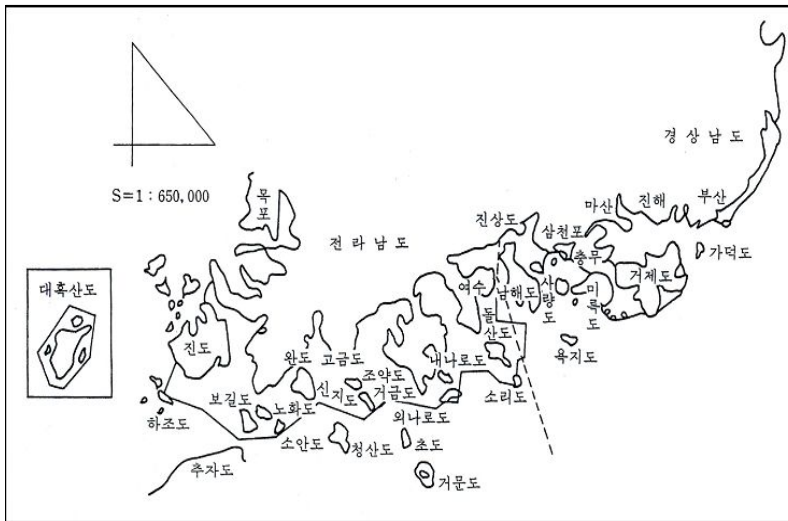
구 분	범 례	비 고
대형선망어업 및 소형선망어업의 멸치 포획금지구역		주4) 관련
근해자망어업 및 연안자망어업의 멸치 포획금지구역		주8) 관련



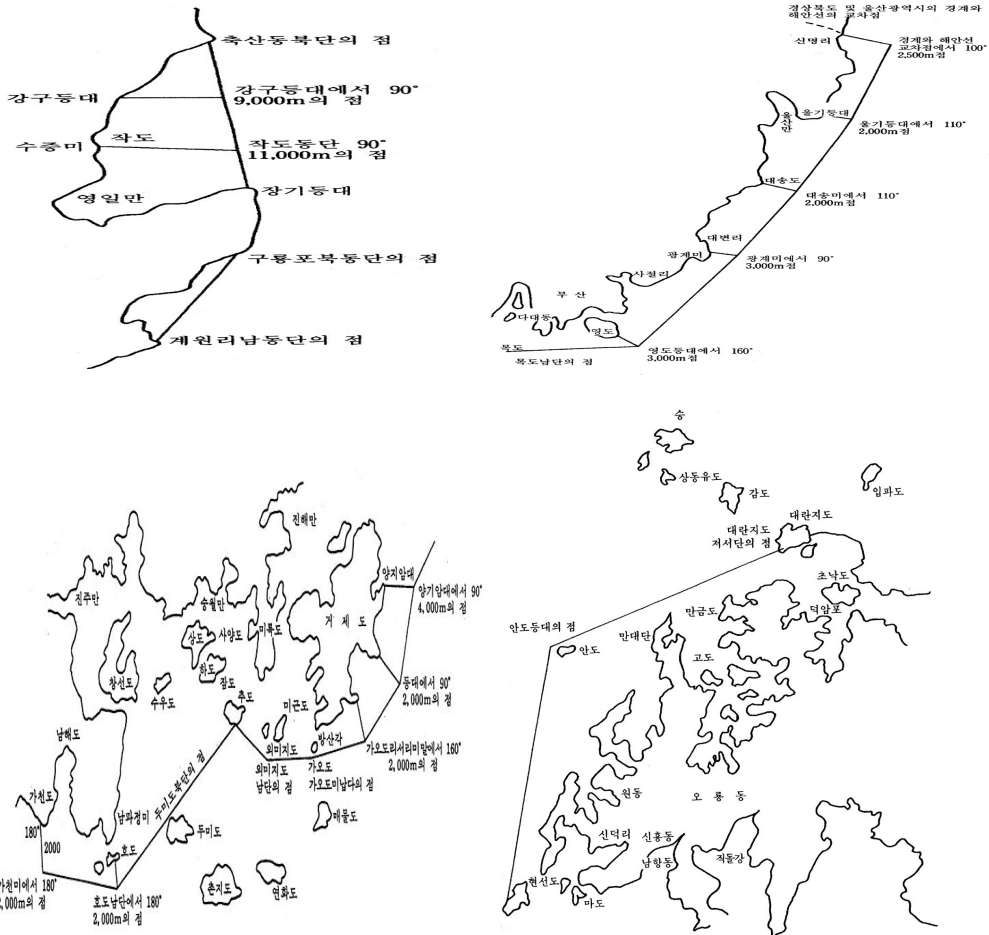
<대형선망어업·소형선망어업·근해자망어업 및 연안자망어업의 포획금지구역도>

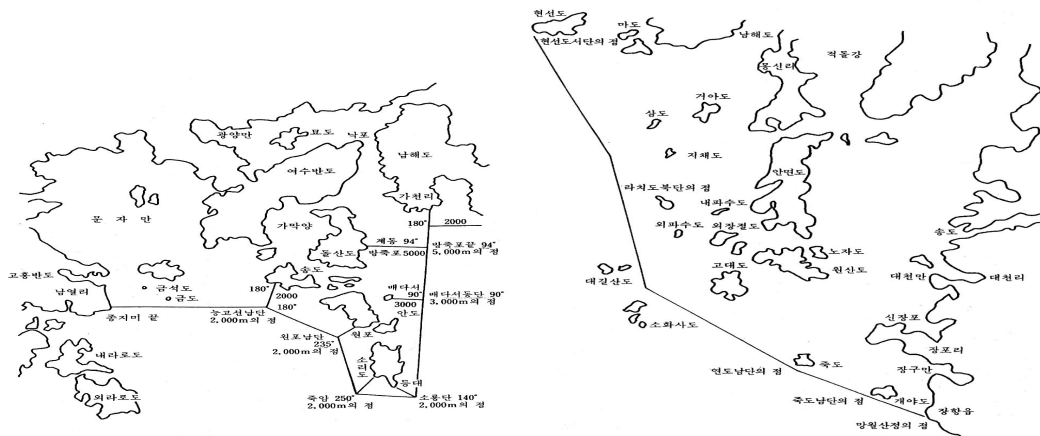


<근해형망어업의 조업금지구역도>

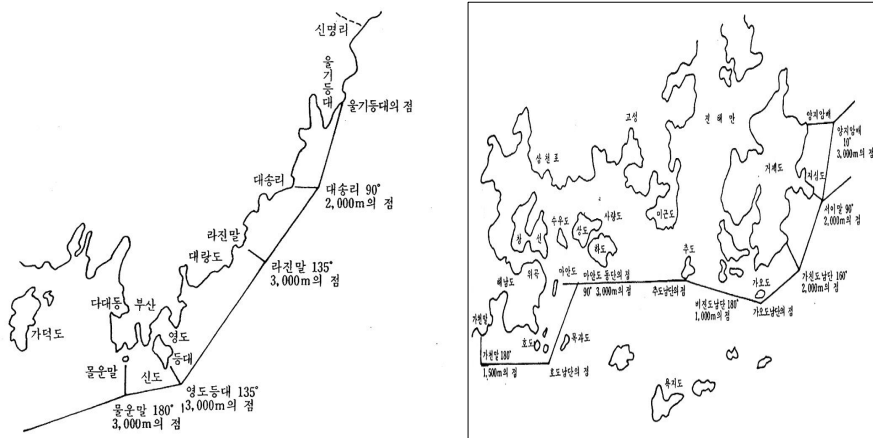


<기선권현망어업의 조업금지구역도>





<삼치포획을 목적으로 하는 대형선망어업·소형선망어업·근해지망어업 및 연안지망어업의 조업금지구역도>



<근해안강망어업의 조업금지구역도>

다. 연근해어업의 재분류 방안

(1) 현행 금지구역에 따른 근해어업 분류(수산자원관리법 제7조)

(가) 근거

- 현행 수산자원관리법 제7조에는 선박의 대소 및 어업방법에 따라 12해리 이원에 금지구역이 설정되어 있음
- 현행 어업별 금지구역선이 연안 수산자원의 관리와 연안어업간의 갈등 해소를 위한 기준선으로서의 역할을 수행하고 있음

(나) 구분

- 근해어업

어업의 종류	어선의 규모(톤)	조업구역	금지구역
외끝이대형저인망어업	60~140	생략	대략 12해리 이원
쌍끝이대형저인망어업	60~140	생략	
동해구외끝이중형저인망어업	20~60	생략	
서남해구외끝이중형저인망어업	20~60	생략	
서남해구쌍끝이중형저인망어업	20~60	생략	
대형트롤어업	60~140	전국 근해	
동해구중형트롤어업	20~60	생략	연안과 근해
대형선망어업	50~140	전국 근해	
근해붕수망어업	8~90	전국 근해	
근해채낚기어업	8~90	전국 근해	

- 어업자의 희망에 따라 분류 가능 업종(선박의 톤수를 기준으로 분류 가능)

어업의 종류	어선의 규모(톤)	조업구역	금지구역
소형선망어업	8~30	전국 근해	
근해자망어업	8~90	전국 근해	
근해안강망어업	8~90	전국 근해	
근해자리돔들망어업	8~90	제주도 연해	
근해통발어업	8~90	전국 근해	
근해연승어업	8~90	전국 근해	
근해형망어업	20이상		

○ 연안어업으로 변경

어업의 종류	어선의 규모(톤)	조업구역	금지구역
기선권현망어업	40미만	생략	
잠수기어업	8미만	생략	

(다) 장점

- 톤수의 하한과 상한만을 구분함으로써 발생하는 조업구역의 문제를 어구·어법에 의해 연근해어업을 분류함으로써 자원관리 및 어업관리의 실효성 제고
- 현행 어업별 조업구역과 금지구역에 근거함으로써 새로운 제도 도입에 따른 혼란 최소화

(라) 단점

- 계절적으로 이동하는 회유성 어종을 대상으로 하는 어업의 경우에는 어장이 심히 축소되는 문제 발생

(2) 조업방법에 따른 분류**(가) 근거**

- 현행 수산자원관리법에는 끌어구의 대부분이 12해리 이원에 금지구역이 설정되어 있음

- 또한 일부 불빛을 사용하는 어업의 경우 끌어구와 마찬가지로 자원에 미치는 영향이 크기 때문에 근해어업으로 분류

(나) 구분

- 근해어업은 외끌이대형저인망어업, 쌍끌이대형저인망어업, 동해구외끌이중형저인망어업, 서남해구외끌이중형저인망어업, 서남해구쌍끌이중형저인망어업, 대형트롤어업, 동해구중형트롤어업 및 대형선망어업, 소형선망어업 등으로 함

<근해어업의 종류>

어업의 종류	어선의 규모(톤)
외끌이대형저인망어업	60~140
쌍끌이대형저인망어업	60~140
동해구외끌이중형저인망어업	20~60
서남해구외끌이중형저인망어업	20~60
서남해구쌍끌이중형저인망어업	20~60
대형트롤어업	60~140
동해구중형트롤어업	20~60
대형선망어업	50~140
소형선망어업	8~30

- 기타 업종은 선박톤수와 대상 자원이 계절성을 갖기 때문에, 근해어업을 원칙으로 하되, 어업자의 희망에 따라 연안어업으로 이동 가능

어업의 종류	어선의 규모(톤)
근해채낚기어업	8~90
근해자망어업	8~90
근해안강망어업	8~90
근해봉수망어업	8~90
근해자리돔들망어업	8~90
근해장어통발어업	8~90
근해문어단지어업	8~90
근해통발어업	8~90
근해연승어업	8~90
근해형망어업	20이상
잠수기어업	8미만

○ 연안어업

어업의 종류	어선의 규모(톤)
기선권현망어업	40미만

(다) 장점

- 현행 어업별 조업구역과 금지구역에 근거함으로써 새로운 제도 도입에 따른 혼란 최소화
- 동일한 조업방법이면서 어선의 크기로 연안어업과 근해어업을 구분하지만, 사실상 조업구역이 동일한 경우가 많아 연안어업과 근해어업의 구분의 실익이 없다는 비판을 해소
- 연안어업 및 자원관리 정책의 합리화 도모

(라) 단점

- 좁은 연안어장에 어선의 집중화로 인한 자원관리 부실
- 연안어장에 일정 규모 이상의 톤수를 가진 어업이 넓은 어장을 이용함으로써 어업간에 조업어장을 둘러싼 갈등이 고조될 수 있음
- 근해어업에 종사하는 어선이 연안어업에 맞도록 조정하기 위한 비용 수반

(3) 어장관리권자를 중심으로 한 구분

- 이는 어업관리보다는 자원관리에 중점을 둔 구분으로서 현행 어업 근거지를 중심으로 한 구분 방법임
- 근해어업이면서 12해리 연안수역에서 주로 조업하는 어선은 연안어업으로 전환하여 관할 시·도지사의 허가를 받도록 조정

- 두 개 이상의 시·도 관할수역에서 조업하는 어선은 관할 두 시·도의 연안어업 허가를 받도록 함

(4) 어업허가 시스템 변경에 의한 연근해어업의 구분

(가) 근거

- 현행 어업허가제도는 근해어업을 하고자 하는 자는 근해어업의 허가만을 신청하도록 하고 있고, 근해어업의 허가를 받은 선박이 연안수역에서 조업하는 경우가 많음
- 연안수역은 시·도지사가 관리하도록 되어 있고, 수산자원관리법에서 시·도지사도 하여금 수산자원 관리 책임을 부여하고 있음
- 시·도지사가 관리한 수산자원을 관내 어업인이 이용하는 것이 아니라, 타시·도 어선이 이용함으로써 지자체 예산 집행 대상의 착오에 대한 비판이 있음
- 수산업법에는 두 개 이상의 어업허가를 받을 수 있도록 하고 있음

(나) 방법

- 어업허가 시스템 변경에 의한 연근해어업의 구분은 끌어구를 제외한 모든 어업을 연안어업과 근해어업으로 구분하지 않고 대상자원과 조업구역을 기준으로 어업의 허가를 받도록 하는 것임
- 근해어업의 허가를 받은 어선이 12해리 이내의 연안수역에서 조업하고자 할 경우에는 그 연안수역을 관할하는 시·도지사에게 연안어업의 허가를 받도록 함
 - 예를 들어, 근해통발어선이 근해수역에서 조업하다가 연안수역에 조업하고자 할 경우에는 연안수역을 관할하는 시·도지사에게 조업기간을 정한 연안어업의 허가(한시어업 허가)를 신청하여 받도록 함
 - 반대로, 연안어업자가 12해리 이원의 근해어업을 하고자 할 경우에는 시기와 기간

및 조업구역을 정하여 근해어업의 허가(한시어업허가)를 받도록 함

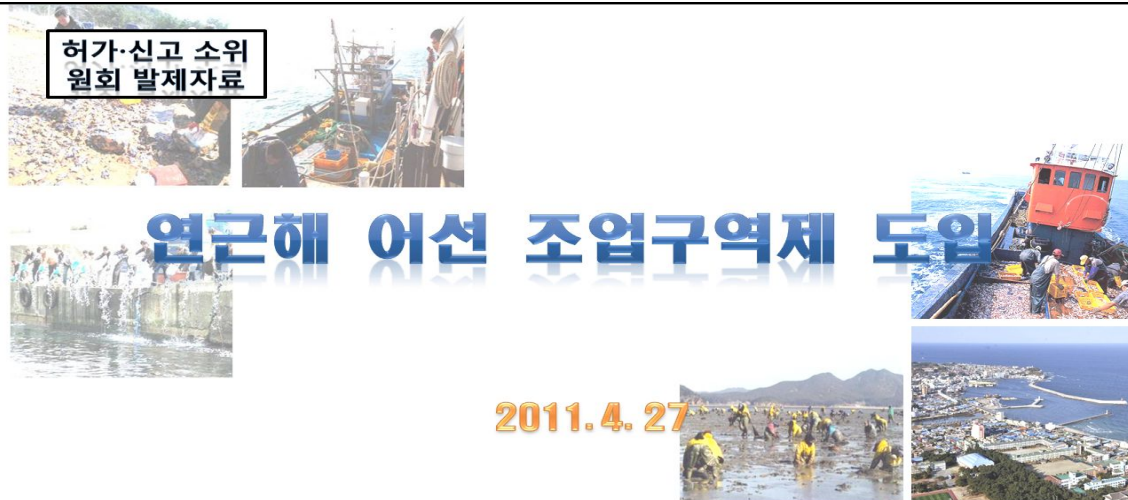
(다) 장점

- 지방자치단체장의 어업 및 자원관리의 책임 범위를 명확히 함으로써 어업 및 자원관리의 내실화 및 분권화 도모 및 실질적인 어업관리를 도모
- 시·도지사는 자원상황이나 어업자의 수 등 어업 여건에 따라 허가의 여부를 결정할 뿐만 아니라, 허가의 행정행위에 따른 수수료 등 세수를 확보할 수 있는 장점이 있음

(라) 단점

- 한시어업 허가의 여부를 시·도지사가 판단하게 하기 위해서는 지자체별로 연안수산자원에 대한 정확한 평가 시스템과 자원 상황을 파악하고 있어야 하기 때문에 이와 관련한 조직의 정비가 수반
- 어업허가의 신청에 대해 어업허가를 함에 있어서 여타 지자체 소속 어업자에게 불이익을 줄 수 있는 상황이 발생할 수 있음

7. 연근해어선 조업구역제 도입



한국수산물수출진흥재단

- 소장 이광남 -

목 차

- I 연근해 어선 조업구역제 필요성
- II 개별 조업구역제 개념
- III 개별 조업구역제 도입
- IV 토의 및 논의

I. 연근해 조업구역제 도입 필요성

연근해어업의 근본적 문제점

- 수산자원의 특성으로 인해 자원의 경쟁적 이용(남획), 어업인간 분쟁 발생은 현행 제도하에서는 근본적으로 해결하기가 어려움.
 - renewable resources & common property(무주물 선점이론)
- 연안어업과 근해어업의 구분 모호
- Input control 어업관리의 한계 존재(단일어업 : 3개어종 미만 및 이상)
- 연근해어업의 기본 4 요소의 적절한 관리 및 상호연계성 부족
 - 어선, 어항(관리용이), 어구, 어장(관리의 어려움)



- Input + Output Control의 어업관리 방법 필요
- 연안어업과 근해어업의 구분 필요(기본 4 요소 고려)

I. 연근해 조업구역제 도입 필요성

▶ 연안어업과 근해어업의 구분

	근해어업	연안어업
업종 분류	21종 (대형기선저인망, 중형기선저인망, 트롤, 선망, 채낚기 등)	8종 (자망, 안강망, 통발, 들망, 조망, 선인망, 복합어업 등)
어선규모	총톤수 8톤 이상 동력어선 - 수산자원의 보호와 어업조정을 위하여 8톤미만 가능	총톤수 8톤 미만의 동력·무동력 어선 - 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 8톤이상 10톤미만 가능
조업형태	일반적 1일 이상 조업	일반적 1일 조업 ※ 당일조업
허가권자	농림수산식품부 장관 허가	시, 도지사 허가

I. 연근해 조업구역제 도입 필요성

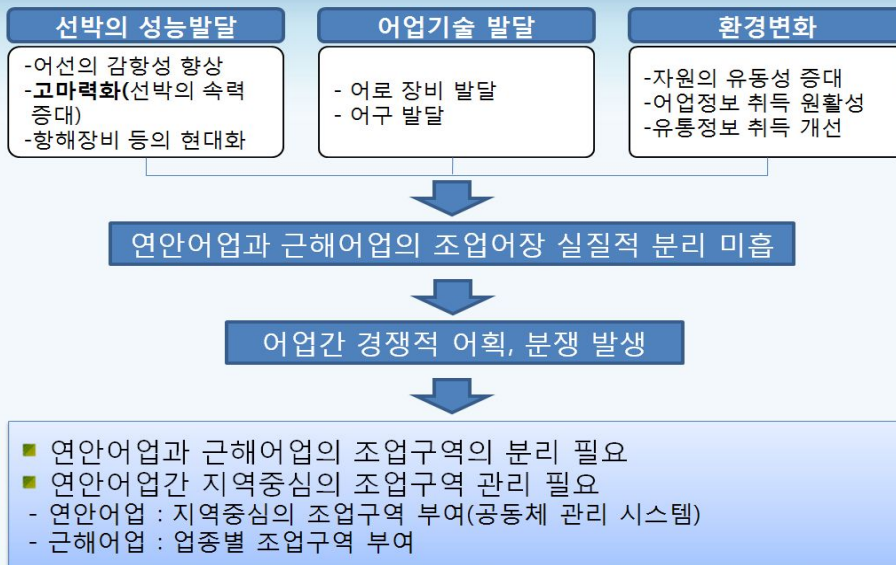
▶ 조업구역 구분 미흡의 문제점

- 기선권현망어업의 경우 수산업법상 근해어업으로 규정되어 있으나, 조업구역이 연안으로 한정되어 있으므로 연안어업의 규제를 받고 있는 등 조업구역의 구분이 연안과 근해를 명확히 구분되지 않는 경우가 발생.
 - 시·도 및 시·군·구간에 횡단적 경계가 명확하지 않음. 이들이 관할하는 해역의 외연적 경계가 설정되어 있지 않음.
 - 근해어업과 연안어업, 구획어업이 동일한 어장에 입회하여 경쟁적으로 조업
 - 소규모 어업은 경영기반의 위축과 함께 자구책으로 불법어업을 감행하게 되는 등, 어업질서의 유지나 자원관리에 부정적 영향 초래.
- 근해·연안·구획어업 구분을 선박의 규모 기준으로 하고 있으나 일부 근해어업과 연안어업은 연근해 조업 구역 구분 없이 조업하고 있어 자원남획 및 조업구역분쟁 등 어업분쟁의 원인으로 작용.



- 근해어업과 연안어업, 구획어업의 제도적 구분은 어선 규모에 따른 어획강도의 차이 및 경제적 성격의 차이로 인한 관리의 차별화가 목적.
 - 어업간 이용 어장의 구분 미흡은 제도적인 어업 구분의 취지 무색.

I. 연근해 조업구역제 도입 필요성



I. 연근해 조업구역제 도입 필요성

근해어업 조업구역

어업의 종류	어업의 명칭	허 가	조 업 구 역
대기저	외끌이대형기선 저인망어업	34건	경상남도 해안선과 동경 127도 59분 52.21초(동경측지계: 동경 128도)선의교점, 북위 33도20분 11.80초 동경 127 도 59분 52.25초(동경측지계: 북위 33도 20분 동경 128도)의 교점 및 북위 33도30분 11.77초 동경 129도 49분 51.68초(동경측 지계: 북위 33도 30분 동경 129도 50분)의 교점을 순차로 연결한 이북의 동해를 제외한 서해와 동중 국해
	쌍끌이대형기선 저인망어업	38건	
중형기저	동해구기선저인 망어업	20건	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이 북의 해역
	외끌이서남해구 기선저인망어업	29건	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이 남과 이서의 해역
	쌍끌이서남해구 기선저인망어업	7건	
근해트롤	대형트롤어업	37건	전국 근해
	동해구트롤어업	23건	경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도의 연장선 이 북의 해역
근해선망	대형선망어업	29건	전국 근해
	소형선망어업	35건	
근해채낚기어업		618건	전국 근해

자료 : 수산자원보호령 별표 13

I. 연근해 조업구역제 도입 필요성

근해어업 조업구역(계속)

어업의 종류	허 가	조 업 구 역
기선권현망어업	54건	<제1구> 경상북도와 울산광역시의 경계와 해안선의 교점에서 방위각 107도 의 연장선 이남에서 경상남도와 전라남도의 도계선 간의 해역
	14건	<제2구> 전라남도의 해역
근해봉수망어업	55건	전국 근해
근해자리돔들망 어업	6건	제주도 연해
잠수기어업	6건	<제1구> 강원도 연해
	9건	<제2구> 경상북도 연해
	93건	<제3구> 부산광역시·울산광역시 및 경상남도 연해
	39건	<제4구> 전라남도 연해
	28건	<제5구> 인천광역시·경기도·충청남도 및 전라북도 연해
장어통발어업	40건	전국 근해
기타통발어업	159건	
문어단지어업	40건	
패류형망어업	55건	<제1구> 인천광역시·경기도 및 충청남도 연해
	17건	<제2구> 전라북도 연해
근해연승어업	479건	전국 근해

자료 : 수산자원보호령 별표 13

II. 개별 조업구역제 개념

개별 어선 조업구역제 (ISF : Individual Section for Fishery)

- 연근해어업의 기본 4 요소 중 '어장'에 대한 조업권리를 부여함으로써 경쟁적 조업 및 분쟁을 방지하며, 효율적 수산자원의 이용을 도모
 - 연안어업은 지역중심 단체(업종별 자율관리공동체 등)를 구성하여 관리
 - 근해어업은 업종별 단체를 중심으로 관리
 - 조업구역 관리 단체의 자율적 자원관리, 어업관리
- 연안어업과 근해어업의 분리를 통한 형평성 및 생계유지형 어업인 보호가능
- 양도가능한 개별적 조업구역제도로 어장이용의 권리를 시장기능을 통하여 조절가능
 - ex : 관리주체간 연간 어장이용권
- 조업구역별 허가정수 및 어구규제를 관리주체에서 설정(지자체 포함)
 - Input + Output Control의 복합적 운영 체계

II. 개별 조업구역제 개념

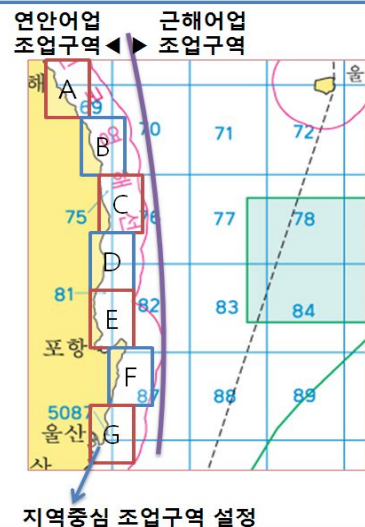
개별 조업구역제 (ISF : Individual Section for Fishery)

<장 점>

- 수산자원 관리의 효율성
 - ※ 조업구역별 허가정수 설정, 자체규정을 통한 금어기, 체장제한, 어구제한 등
- 관리 대상 · 주체의 명확화
- 연안어업과 근해어업의 명확한 분리
 - ※ 형평성 문제 및 분쟁감소
- 조업구역 이용권의 양도성을 통한 효율적 지대의 분배가능

<단 점>

- 조업구역 분리의 형평성 문제 발생
 - ※ 조업구역별 수산 자원 종류 및 분포량 상이
 - ※ 조업구역 설정 기준 모호(어떻게 확인할 것인가?)
- 이동성이 강한 어종을 주어획하는 어업의 조업구역 설정 문제 발생
- 조업구역 설정 주체
 - ※ 조업구역별 관리단체의 설립 및 기존 단체와의 경합 문제 발생



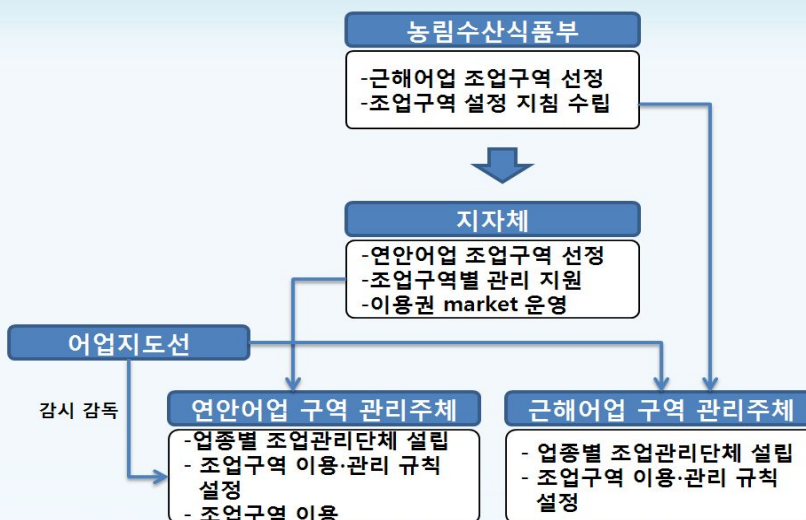
III. 개별 조업구역제 도입 여건

▶ 개별 조업구역제 도입여건



III. 개별 조업구역제 도입 여건

▶ 개별 조업구역제 기관별 역할



참고

분류	어업종류	어구 구성	어법
끌그물 어업	인망류	<ul style="list-style-type: none"> ○ 트롤어업은 전개판 등 좌우 전 개장치를 부착 ○ 조망 및 새우방어업은 망구에 막대 부착 ○ 형망어업은 일정모양의 고정틀에 자루그물 부착(날개그물 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 트롤어업은 중·저층을 예망 ○ 쌍끌이, 외끌이, 동해구, 서남구 저인망, 형망, 조망, 새우방, 지인망어업은 저층을 예망 ○ 기선권현망, 선인망어업은 중·표층을 예망 (저인망 사용금지)
	저인망류		
두릿그물 어업	<ul style="list-style-type: none"> · 대형선망 · 소형선망 · 연안선망어업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 섶그물, 몸그물, 고기반이로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어구를 둘러쳐서(토위) 수산동물을 포획(예망금지)
걸그물 어업	<ul style="list-style-type: none"> · 근해자망 · 연안자망어업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직사각형의 띠 모양의 그물에 뜬과 발등을 부착, 홀그물로 구성된 어구 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 그물에 낚히거나, 얽히도록 하여 수산동물을 포획, 표층·중층·저층에 고정하거나 흘러가도록 부설
들그물어업	<ul style="list-style-type: none"> · 근해봉수망 · 근해자리돔들망 · 연안들망 · 부망어업 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사각형 금루에 뜬과, 발등, 뜬음줄, 침줄 부착(봉수망), 그물과 뜬음줄(들망, 부망) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미리 어구를 수평, 수직으로 부설 후 어구를 들어 올려 수산동물을 포획(집어등 사용 가능)

13

참고

분류	어업종류	어구 구성	어법
함정어업	<ul style="list-style-type: none"> · 근해안강망 · 근해장어통발 · 근해문어단지 · 그밖의 근해통발 · 연안개량안강망 · 연안통발 · 남장망 · 주목망 · 해선망 · 구획안강망 · 장망 · 실뱀장어 · 문어단지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 안강망, 해선망어업은 자루그물로 구성 다만, 안강망은 어구입구 좌우에 범포 부착, 어류분류망 사용 ○ 통발어업은 일정형태의 고정된 테 위에 그물 등을 씌운 것으로 윗면 또는 옆면에 입구 부착(장어통발은 원통모양의 PVC로 제작) ○ 문어단지어업은 토기 또는 합성수지 등으로 단지형태로 제작 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해저에 부설한 자루그물 또는 통발, 문어단지 속으로 들어간 수산동물을 포획
낚시어업	<ul style="list-style-type: none"> · 근해채낚기 · 근해연승 · 연안복합 	<ul style="list-style-type: none"> · 낚시, 아릿줄, 모릿줄로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 채낚기어업은 낚시줄 한가닥에 낚시 1개 또는 여러개를 부착, 자동·수동조획기 사용하여 수산동물을 포획 ○ 연승어업은 모릿줄에 여러 개의 낚시를 달아 투승(침치)후 양승하여 수산동물을 포획
정치성어업	<ul style="list-style-type: none"> · 호망 · 건망 · 건간망 · 승망 · 각망 · 부망 · 장망 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 걸그물, 다각형의 토그물로 구성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부설한 어구에 들어간 수산동물을 포획
잠수기어업		<ul style="list-style-type: none"> ○ 잠수장비(잠수복, 투구, 공기압축기 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어선에서 호스를 통해 산소를 공급받으면서 해저의 패류 등 정착성 수산동물을 포획

14

IV. 논의 및 토의

논의 및 토의

- 1. 연근해 어선의 근본적인 문제해결 방안이 있는가?**
 - 특정한 어선에게 어장의 이용범위를 명확히 하지 않는한 공유의 비극 상존
- 2. 연근해어선 조업구역제도 도입이 가능한가?**
 - 단계별 및 점진적 도입 후 정착방안
- 3. 현행 수산관련 제도화에서 연계가 가능한가?**
 - Input + Output Control System
- 4. 가장 문제가 되어지고 우선적으로 적용시킬수 있는 업종은?**
 - 통발 및 자망어업