

# 미국 「수산 보존 및 관리법」상의 수산자원의 보존 및 관리제도 연구

## The Study on U.S. Fishery Conservation and Management Act(FCMA) in Fisheries Resources Conservation and Management

박 민 규\*  
Park, Min Gyu

---

### 〈목 차〉

---

- I. 서 설
  - II. 미국 수산자원 관리의 역사 및 법제
  - III. 수산보존 및 관리법의 주요내용
  - IV. 우리나라 수산법과의 비교 및 시사점
  - V. 결 어
- 

**Abstract** : It has been passed 30 years that U. S. Congress enacted the Fishery Conservation and Management Act(FCMA) of 1976 in order to protect American fishermen as well as fish stocks that had suffered throughout the previous decade. At that time U.S. Congress stated : The U.S. fleet is generally characterized by old vessels which are expensive to maintain, relatively inefficient, and subject to high and rapidly increasing insurance rates. Concurrent with this, in many fisheries the fishermen or crews receive relatively low earnings for the high number of hours they work. New fishermen have not been attracted to these fisheries and the average age of the fishermen seems to be rising steadily.

Current status of Korean fisheries resources overfishing is almost same as U.S. fisheries of 30 years ago. The harvesting capacity many Korean fisheries has out-paced the capacity of the fisheries to renew themselves. The problem of overfishing has been analogized to the

---

\* 인하대학교 국제통상학부 교수

tragedy of the commons. The tragedy of the commons is a theory in which there is no incentive or regulation prohibiting a person from taking advantage of common property, resulting in an abuse of public land. Overfishing is a result of the tragedy of the commons.

Members of the United States Senate felt that if sustainable fisheries were achieved, harvests could be increased to 10.3 tons annually, which would represent thirty percent more than the harvests in 1996. This desire for sustainable fisheries led to the amendment of the FCMA by way of the Sustainable Fisheries Act.

This Comment focuses primarily upon the history and rationale of U.S. fisheries law and regulations regarding how to achieve the goal of conservation and management of fishery resources. Part II explores the statutes pertaining to fisheries within the United States' Exclusive Economic Zone, with particular emphasis on the management regime employed by the FCMA. Part III and IV discusses the interpretation of Fishery Conservation and Management Act, eight regional councils and FMP(Fishery Management Plan) in light of amendments brought about by the Sustainable Fisheries Act(SFA). Part V examines current issues in Korean fisheries management and propose some suggestions.

**Key Word** : FCMA, SFA, overfishing, overfished, conservation

## I. 서 설

해양 천연자원 고갈을 설명하는 저서 가운데 Hardin의 공유자원의 비극(Tragedy of the Commons)이 있다.<sup>1)</sup> 이에 따르면 자원의 가치를 최대화하기 위해 지역사회 구성원은 일정기간에 포획하는 총량을 제한하여 자원을 보존하고자 한다. 그러나 구성원의 일부가 약속을 어기고 공유자원을 획득하는 일이 발생하고, 이러한 행위는 단기적으로 나머지 구성원들의 몫이 작아지게 하며, 장기적으로도 자원이 고갈되는 결과를 초래하게 된다. 이러한 결과를 피하기 위해 모든 구성원은 다른 사람보다 먼저 많은 자원을 이용·개발·획득하기 위한 파괴적인 경주(Race)에 동참하게 된다. 결국 공유자원의 고갈이라는 비극을 초래한다.

미국에서는 20세기 이전에는 수산자원을 포함한 해양자원에 비교적 적은 관심을 보여 왔다. 3해리 밖의 바다는 모두 공해로 보았다. 그리고 바다에 있는 모든 자원은 공유 또는 자유입어(Open Access)의 대상으로 인식하였고 ‘Tragedy of Commons’는 이러한 공유자원의 고갈을 설명하는 이론이다. 수산업에 있어서 공유재의 비극의 결과는 과잉어획<sup>2)</sup>으로 인한 수산자원의 고갈이다. 과잉어획은 어업인이 수산업의 지속가능한 개발을 고려하지 않고 가능한 빨리 많은 양을 어획함으로써 발생한다.<sup>3)</sup> 수산자원의 과잉어획은 어업을 하는 어업인들이 그로부터 발생하는 모든 이익을 가져가며 그로 인한 비용은 모든 사회 구성원에게 돌아간다는 문제점이 있다.<sup>4)</sup>

미국에서 자원고갈의 대표적인 예로 드는 것은 해방조개(Surf Clam)

1) Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 162 Science 1243 (1968).

2) 본 연구에서 과잉어획(overfishing)이라 함은 계속적으로 최대 지속가능 생산량을 어획하기 위한 어업능력을 위협하게 하는 어류 치사율이나 수준을 의미한다. 16 U.S.C. 1802(29) 참조.

3) Sharon R. Siegel, *Applying the Habitat Model to Fisheries Management : A Proposal for a Modified Fisheries Planning Requirement*, 25 Colum. J. Envtl. L. 141, 144 (2000).

4) Franz Thomas Litz, *Harnessing Market Forces in Natural Resources Management : Lessons From the Surf Clam Fishery*, 21 Envtl. Aff. 335, 335 (1994).

와 대합(Ocean Quahog Clam)이다.<sup>5)</sup> 제2차 세계대전 이후까지 해방조개에 대한 수요는 거의 없었다. 그런데 1970년대 초반부터 해방조개에 대한 수요가 급증했고 관련 산업과 해방조개 어업을 시작하는 어업인의 수도 증가하기 시작했다.<sup>6)</sup> 결과적으로 1976년부터 해방조개 자원은 급격하게 감소하기 시작했다.<sup>7)</sup> 그럼에도 불구하고 조업하는 어선의 수는 계속 증가했다. 1978년에 미국 수산청(National Marine Fisheries Services, NMFS)의 통계에 의하면 해방조개 어업에 종사하는 어선의 어획능력은 대략 247백만 파운드인데 실제 어획량은 40백만 파운드에 불과했다.<sup>8)</sup>

미국은 해방조개를 포함한 공유 천연수산자원이 고갈되는 현상을 목격하게 되면서 자원보존 및 관리에 대한 규율의 필요성을 느끼게 되었으며, 수산자원의 보존 및 관리를 위해 1976년에 ‘수산 보존 및 관리법’<sup>9)</sup>을 제정하여 수산자원을 효과적으로 보존 및 관리하기 위한 조치를 취하였다.<sup>10)</sup> 그리고 외국어선의 미국 수역에의 입어를 금지했으며, 국가의 관리권한을 200해리까지 확대하였다. 1996년에는 법을 개정하여 수산자원에 대한 국가의 관리권한을 더욱 강화하였다. 동법에 의하면 주의 관할권은 영해까지만 인정하고 배타적 경제수역의 수산업에 관한 관할은 연방정부가 가지고 있음을 선언하고 있다.<sup>11)</sup> 주정부의 관할에 속하는 어업도 어업관리계획에 포함되어 있거나 주정부가 적절하게 관리하지

5) Katherine A. Marvin, *Note, Protecting Common Property Resources Through the Marketplace : Individual Transferable Quotas for Surf Clams and Ocean Quahogs*, 16 VT. L. REV. 1127, 1141 (1991). *Surf Clam and Ocean Quahog Industries Fishery Management Plan*, 42 Fed. Reg. 60437, 60457 (1977).

6) *Ibid.*

7) 1974년 해방조개의 생산량은 97백만 파운드였으나, 1979년에는 35백만 파운드로 감소하였다. 생산량은 1976년에는 9%가 감소했고, 1977년에는 44%가 감소했다. *Ibid.*

8) *Ibid.*

9) 16 U.S.C. 1801~1882 ; Pub. L. 94~265.

10) 법이 통과된 1976년부터 해방조개 생산량은 급격히 감소하기 시작했고, 법에 의하여 소집된 대서양 수산위원회(Atlantic Fishery Council)의 우선적인 논의 대상은 해방조개였다. 결과적으로 법에 규정된 첫 번째 어업관리계획(Fishery Management Plan, FMP)은 대서양 해방조개어업(Atlantic Surf Clam Fishery)에 관한 것이었다. 해방조개 FMP는 7회의 개정을 거쳤고, 결국 ITQ로 대체되었다. ITQ에 대하여는 본 연구 제3장 참조.

11) 16 U.S.C. 1856 (2000).

못할 경우 연방정부가 직접 관리를 할 수 있도록 하고 있다. 연방국가인 미국에서 연방정부가 수산자원에 대하여 이러한 권한을 가지고 있는 것은 매우 이례적이며 공유자원인 수산자원을 국가에서 직접 관리한다는 것을 의미한다. 미국에서는 수산자원이 지니고 있는 공유재적 성격에서 발생하는 문제들을 해결하고자 ITQ(Individual Transferable Quota)<sup>12)</sup> 제도를 도입하여 수산자원을 보존하고 관리하고 있다.

본 연구는 미국 수산관리에 관한 법제들을 살펴보고, 미국의 수산업 법이라고 할 수 있는 「수산 보존 및 관리법」상의 자원 보존과 관리 제도를 연구하는 것을 목적으로 한다. 미국의 「수산 보존 및 관리법」은 한국의 수산법제에 비교하여 보면 수산업법, 배타적경제수역에서의외국인 어업등에대한주권적권리의행사에관한법률, 수산자원보호령 등 여러 법률에서 규율하고 있는 사항을 통합하여 규율하고 있다는 특징이 있다. 미국 「수산 보존 및 관리법」은 1976년 제정 이후 1996년에 전면적인 개정이 있었고, 수산자원의 지속적 이용과 과잉어획된 어종에 대한 자원 회복을 위해 2003년부터 다시 개정을 추진하고 있다. 고갈 자원의 회복과 수산자원의 적절한 이용은 한국 수산업이 당면하고 있는 문제이기도 하므로 미국의 수산법제와 「수산 보존 및 관리법」에 대한 연구는 한국에서 시사하는 바가 있을 것이다.

본장에 이어 제2장에서는 미국 수산자원 관리의 역사와 법제를 살펴보고, 제3장에서는 「수산 보존 및 관리법」의 수산자원의 보존 및 관리를 위한 주요 내용과 지역수산위원회, 어업관리계획 등에 대하여 구체적으로 살펴본다. 그리고 제4장에서는 한국의 수산업법과 미국 「수산 보존 및 관리법」을 비교하고 시사점을 살펴보도록 하겠다. 그리고 마지막장에서는 제4장의 검토를 바탕으로 현재 정부에서 추진중인 수산관련 법제 정비와 관련하여 몇 가지 정책 제안을 해보고자 한다.

12) NOAA에서는 개인별 양도가능 쿼터 ITQ 제도를 운용하다가 1996년 IFQ 제도로 변경하였다. IFQ는 'Individual Fishing Quota'의 약자로 '개인의 배타적 사용을 위해 부여된 총허용어획량의 비율을 나타내는 하나의 단위 또는 단위들로 표시된 제한된 입어체제하에서 포획할 수 있는 어류의 양에 대한 연방허가'를 말한다. 16 U.S.C. 1802(21). 이에 대한 자세한 내용은 본고 제3장 참조. 미국 ITQ제도에 대하여는 류정곤, John M. Gates, 남정호, 「우리나라 ITQ제도 시행을 위한 기반조성 연구」, 해양수산개발원(2004), 22~36쪽 참조.

## Ⅱ. 미국 수산자원 관리의 역사 및 법제

### 1. 미국 수산자원 관리의 역사

역사적으로 미국 수산자원의 관리권자는 주(State)였다. 각 주정부는 내수면 3해리 이내의 영해에서는 해양수산자원을 규율해왔다. 미국 Submerged Lands Act of 1953<sup>13)</sup>은 3마일<sup>14)</sup> 이내의 천연자원을 포함한 천연자원의 관리, 임대, 개발, 사용을 포함한 소유권이 주에 있음을 확인하고 있다. 다른 주의 주민도 관할권이 있는 주의 규율을 받지만 차별을 하는 것은 금지되어 있으며 이와 관련하여 많은 판례들이 있다. 미국 변호사 시험의 헌법에서 자주 출제되는 판례 중의 하나인 *Toomer v. Witsell* 사례에서 미국 대법원은 South Carolina의 새우조업 면허료로 주민에게는 25달러를 받고, 주민이 아닌 경우에는 2,500달러를 받은 법은 특권과 면제를 규정하고 있는 헌법에 위배된다고 판시를 한 바 있다.<sup>15)</sup>

그러나 2차 세계대전 이후 수산자원 이용의 본질이 급변했으며, 주정부의 관리는 이러한 변화에 대처하기에 적합하지 않은 것으로 드러났다. 특히 기술의 발달과 함께 외국 어선들이 미국 연안에서 조업하는 경우가 급격하게 증가했다. 미국 어민들은 미국의 수산자원이 외국 어선에 의하여 남획되는 것을 지켜봐야 했으며, 작은 소형어선들로는 대형 외국선단과 경쟁을 할 수 없다는 것을 깨닫게 되었다.<sup>16)</sup> 다자간 조약과 지역수산기구들이 수산자원 고갈의 문제를 다루기 위해서 노력했지만, 이러한 국제적인 협력도 과잉어획을 방지 내지 중단시키는 데 효과가

13) 43 U.S.C. 1311(a) (2000).

14) 미국 대법원은 주가 합법적인 이익이 있고 연방법과 배치되지 않는 경우 3마일 밖의 주의 어업에 관한 권리를 인정하고 있다. *Skiriotes v. Florida*, 313 U.S. 69, 77~79 (1941).

15) *Toomer v. Witsell*, 334 U.S. 385, 403 (1948).

16) Harry N. Scheiber, *Ocean Governance and the Marine Fisheries Crisis : Two Decades of Innovation and Frustration*, 20 Va. Env'tl. L.J. 119, 119-21 (2001)

없었다.<sup>17)</sup> Bartlett 법<sup>18)</sup>에 의하여 12해리 어업지역의 설정도 미국 수산자원의 고갈을 막지는 못했다.

1973년 개최된 UN 해양법 협약 협상에서 연안국의 관할권과 수산자원의 보존은 주요한 이슈가 되었다. UNCLOS 제3차 협상에서 200해리 이내의 수산자원에 있어 연안국이 주권적 권리를 가진다는 것에 대해 합의가 이루어졌으나 협약에 대한 협상이 예정된 시간에 종료되지 않았다.<sup>19)</sup> 결국 미국 의회는 미국 수산자원의 고갈을 막기 위해 1976년 「수산 보존 및 관리법」을 통과시키고 미국의 배타적 수산관할권을 200해리까지 확대하였다. 그러나 주의 관할로 여겨왔던 해안선으로부터 3마일 해역은 그대로 주의 관할로 두었다.<sup>20)</sup>

## 2. 어류와 수산 관리에 대한 주권적 권리 선포

미국은 1976년 제정된 「수산 보존 및 관리법」을 통해 배타적경제수역의 모든 어류와 모든 대륙붕의 수산자원에 대한 주권적 권리 및 배타적 수산관리권한을 선언하고 있다.<sup>21)</sup> 더 나아가 미국은 EEZ 밖의 소하성 어종과 대륙붕의 수산자원에 대한 배타적인 수산관리권한도 선언하고 있다.<sup>22)</sup>

「수산 보존 및 관리법」에서는 주정부와 연방정부간의 수산자원관리 권한을 명확히 하고 있다. 수산과 관련한 주정부의 관할권은 주의 내수면과 제네바 영해 및 접속수역 협약에 의한 영해로 하고 있다.<sup>23)</sup> 주정부는 어선이 당해 주에 등록되어 있고 조업을 하고 있는 업종과 관련하여 어업관리계획이 없고 다른 연방 수산관련 법령이 없거나, 주의 법령이

17) 16 U.S.C. 1801(a)(4) (2000).

18) Pub. L. No. 89~658, 1~4, 80 Stat. 908, 908 (1966).

19) 유엔해양법협약(UNCLOS) 제56조와 제57에 의하면 200 마일까지의 수산자원에 대하여 연안국가의 관할권을 인정하고 있다. 최종화, 「국제해양법강의」, 태화출판사(1998), 84~94쪽 참조.

20) 16 U.S.C. 1802(11) (2000).

21) 16 U.S.C. 1811(a) (2000).

22) *Ibid.* (b)

23) 16 U.S.C. 1856(a)(2)(A) (2000).

어업관리계획과 일치할 경우 주의 관할 밖의 어선에 대하여도 규율을 할 수 있다.<sup>24)</sup> 그리고 어업관리계획에서 특정어업의 관리를 주에 위임하였고 주의 법령이 어업관리계획과 일치하는 경우에도 주가 당해 어업에 종사하는 어선에 대한 규율을 할 수 있다.<sup>25)</sup>

그러나 대상 어업이 배타적경제수역 이내에서 또는 그 밖에서 이루어지고 주정부의 작위 또는 부작위가 어업관리계획을 이행하는 데 실질적으로 또는 부정적으로 영향을 미치는 경우 통지와 청문을 거친 후에 연방정부(장관)가 직접 규율을 할 수 있다.<sup>26)</sup> 주 정부에서는 상무부장관에게 관리 권한의 복권을 요청할 수 있으며 장관은 사유가 적절한 경우에 주의 관리 권한을 원상회복시켜야 한다.<sup>27)</sup>

이러한 법률규정에도 불구하고 미국 수산자원 관리의 실질적인 권한이 주에 위임 되어 있다. 학자들은 지방분권만이 능사는 아니며 중앙정부에 의한 통제가 필요하다고 주장하기도 한다.<sup>28)</sup> 이들은 공유자원의 정치적 비극(Political Tragedy of Commons)이라고 비판하며 공유자원 관리가 정치적으로 결정되어 자원보호에 역행하게 된다고 비판한다.<sup>29)</sup> 또한 지방자치단체장들은 선거구민의 요구에 민감하게 반응하게 되어 어업관리가 법과 제도에 의한 제한된 입어보다는 공개 입어 또는 경주체제로 되어 자원이 고갈될 위험이 많다고 주장한다.<sup>30)</sup>

### 3. 미국 수산청 소관 법률

미국에서 수산에 관한 사무를 담당하는 부서는 미국 상무부(Department

24) 16 U.S.C. 1856(a)(3) (2000).

25) *Ibid.*

26) *Ibid.*(b)

27) *Ibid.*

28) David A. Dana, *The Ecosystem Approach : New Departures for Land and Water : Fisheries Management: Overcoming the Political Tragedy of the Commons : Lessons Learned from the Reauthorization of the Magnuson Act*, 24 Ecology L.Q. 833, 841.

29) *Ibid.*

30) *Ibid.*



of Commerce) 산하 NOAA(National Oceanic and Atmospheric Administration)의 수산청(National Marine Fisheries Service, NMFS)이다. NOAA와 NMFS는 닉슨 대통령이 설립하였는데, 내무부의 어류 및 야생동물청이 관장하던 업무가 NMFS로 이관된 것이다.

NMFS가 관장하는 법률을 5개 부류로 나눌 수 있는데, 매년 의회로부터 예산 배정을 받는 10개 법률,<sup>31)</sup> 기한을 정하지 않고 영구적으로 계속 예산이 집행되는 3개 법률,<sup>32)</sup> 국제조약이나 협정을 이행하기 위한 10개 법률,<sup>33)</sup> NMFS가 협의 등을 통해 간접적으로 관여를 하는 9개 법률,<sup>34)</sup> 기타 5개 법률<sup>35)</sup>로 구분할 수 있다.

매년 의회로부터 사업 예산배정을 받아야 하는 10개 법률 가운데 가장 중요한 법률은 미국 수산업에 관한 기본법인 매그너슨-스티븐스 수산 보존 및 관리법(Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act)이다. 소하성 어류 보존법(Anadromous Fish Conservation Act)은 소하성 어류와 5대호 수산자원 보호를 위해 조치를 취할 수 있도록 한 법률이다. 대서양 연안 수산업 협력 관리법(Atlantic Coastal Fisheries Cooperative Management Act)은 상무부장관이 대서양 해양수산위원회

31) Anadromous Fish Conservation Act, Atlantic Coastal Fisheries Cooperative Management Act, Atlantic Striped Bass Conservation Act, Central, Western, and South Pacific Fisheries Development Act, Endangered Species Act, Interjurisdictional Fisheries Act of 1986, Magnuson Fishery Conservation and Management Act, Marine Mammal Protection Act, Marine Protection, Research, and Sanctuaries Act, Title II, National Oceanic and Atmospheric Administration Marine Fisheries Program Authorization Act 등이 있다.

32) Driftnet Impact Monitoring, Assessment, and Control Act of 1987, Fishermen's Protective Act of 1967, Saltonstall-Kennedy Act 등이 있다.

33) Atlantic Salmon Convention Act of 1982, Atlantic Tunas Convention Act of 1975, Eastern Pacific Ocean Tuna Licensing Act of 1984, Fur Seal Act of 1966, North Pacific Anadromous Stocks Convention Act of 1992, Northern Pacific Halibut Act of 1982, Pacific Salmon Treaty Act of 1985, South Pacific Tuna Act of 1988, Tunas Convention Act of 1950, Whaling Convention Act of 1949

34) Clean Water Act, Coastal Wetlands Planning, Protection, and Restoration Act, Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act, Federal Power Act, Fish and Wildlife Coordination Act, National Environmental Policy Act, Oil Pollution Act, Outer Continental Shelf Lands Act, Safe Drinking Water Act

35) High Seas Driftnet Fisheries Enforcement Act, Lacey Act, Merchant Marine Act of 1936, Mitchell Act, Outer Continental Shelf Lands Act Amendments

와 대서양 연안주가 연안 수산업 관리계획을 수립·시행하는 경우 재정적인 지원을 할 수 있도록 하는 법률이다. 대서양줄무늬농어보존법(Atlantic Striped Bass Conservation Act)은 대서양 줄무늬농어의 보존 및 관리를 돕는 법률이다. 중서남부 태평양 수산업 개발법(Central, Western, and South Pacific Fisheries Development Act)은 태평양의 참치와 수산자원 개발 프로그램을 수행하는 법률이다. 그 외 멸종위기에 처한 종의 보호에 관한 법(Endangered Species Act, ESA),<sup>36)</sup> 해양포유류보호법(Marine Mammal Protection Act, MMPA)<sup>37)</sup> 등이 있다.

예산신청이 없이 영구적으로 예산이 배정되는 3개 법률은 유자망 영향 감시·평가·통제법(Driftnet Impact Monitoring, Assessment and Control Act of 1987), 어업인 보호법(Fishermen's Protective Act of 1967), 솔톤스톨-케네디법(Saltonstall-Kennedy Act)이 있다. 어업인보호법은 조업 중 손해, 조난 등을 당한 어선 선주 등을 위한 보험기금을 설립하는 법률이다. Saltonstall-Kennedy Act는 미국산 수산제품의 생산을 증진시키기 위한 조사 및 개발에 대한 자금을 지원하는 법률이다.

조약 및 국제협약을 이행하기 위한 법률은 대서양 및 태평양 연어(Atlantic Salmon Convention Act of 1982, Pacific Salmon Treaty Act of 1985) 대서양 및 동태평양 참치(Atlantic Tunas Convention Act of 1975, Eastern Pacific Ocean Tuna Licensing Act of 1984, South Pacific Tuna Act of 1988, Tunas Convention Act of 1950), 물개(Fur Seal Act of 1966), 소하성어류(North Pacific Anadromous Stocks Convention Act of 1992), 가자미류(Northern Pacific Halibut Act of 1982), 고래(Whaling Convention Act of 1949)등에 관한 국제 조약 및 협약이다.

기타 불법 수산물 거래를 금지하는 레이시법(Lacey Act), NOAA 수산청이 수산업에 관한 자료를 수집할 권한을 부여하는 어류 및 야생동물 조화법(Fish and Wildlife Coordination Act), 댐건설 등으로 소하성 어류에 미치는 영향을 최소화하기 위한 연방동력법(Federal Power Act) 등이 있다.

36) Endangered Species Act of 1973, 16 U.S.C. 1531~1544 (2000).

37) Marine Mammal Protection Act of 1972, 16 U.S.C. 1361~1421h (2000).

### Ⅲ. 수산보존 및 관리법의 주요내용

#### 1. 역사

수산에 관한 기본법이라고 할 수 있는 「수산보존 및 관리법」(Fishery Conservation and Management Act, FCMA)은 어업 관할권 등에 대한 여러 해 동안의 논의 끝에 1976년 4월 13일에 제정되었고, 후에 Warren G. Magnuson 상원의원의 이름을 따서 「매그너슨 수산관리 및 보존법」이라는 이름으로 법의 명칭이 바뀌었다. 법의 두 가지 중요한 목적은 200마일까지 관할권을 확대하고 외국의 입어권을 통제하는 것과<sup>38)</sup> 미국 연안 수산자원의 고갈을 막기 위한 것이었다.<sup>39)</sup>

법은 지난 30년간 여러 차례 개정되었는데 중요한 개정은 참치에 대해 미국의 관할권밖에 두었던 것을 직접 관할하도록 포함시킨 것과 외국 수산업자의 미국 수역 내에서의 조업에 관한 것이다. FCMA는 초기에 연방의 관할에 속하는 근해수역의 상당부분의 수산자원을 해외 수산업자에게 할당하였다. 그러나 외국기업에 대한 할당은 미국 수산업이 성장함에 따라 점차 감소되었고 1992년에는 외국기업에 대한 할당이 없어졌다. 1980년대와 1990년대에는 미국의 수산물에 대한 수요가 증가하고 어획 기술이 발달함에 따라 수산자원이 급격하게 감소하는 등 수산자원 환경이 악화되었기 때문이다.

FCMA는 1996년에 개정이 되면서 Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act(MSA)로 이름이 변경되었는데 변경된 법을 지속가능 수산업법(Sustainable Fisheries Act, SFA)라고 부르기도 한다. FCMA의 주된 목적이 외국인의 미국 수역 내에서의 조업을 금지시키는 것이었다면, MSA는 수산자원을 과잉어획으로부터 보호하고 고갈된 자원을 최대 지속가능 생산수준까지 회복시키는 것이었

38) E. Michael Linscheid, *COMMENT : Living to Fish, Fishing to Live : The Fishery Conservation and Management Act and Its Implications for Fishing-Dependent Communities*, 36 U.S.F.L. Rev. 181, 184(2001)

39) 16 U.S.C. 1801(b)(1), (3) (2000).

다.<sup>40)</sup> MSA에서는 과잉어획과 수산자원 회복에 관해 상당히 많은 내용의 변화가 있었다. 그리고 어업관리계획(Fishery Management Plan, FMP)에 자원관리의 목표와 언제 과잉어획이 일어나는지에 대한 조치 기준 결정을 설정하도록 요구하고 있다.<sup>41)</sup> 또한 부수어획(혼획) 즉 의도하지 않게 어획되어 버려지는 수산물의 양을 감소시키고 어류 서식지를 보호하는 한편, 수산업계에 미치는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 여러 가지 조치들을 담고 있다.

미국 MSA는 2003년에 재승인을 위한 검토가 시작되었는데, 법에 대한 평가는 다양하다. 앞서서도 언급했듯이 FCMA가 목적으로 하였던 것은 두 가지 인데, 첫째는 외국 수산업자를 미국 연안에서 배제하고 미국 어선단이 수산자원을 어획하도록 하는 것이었다. 학자들은 법이 이 목적을 확실하게 달성하였다고 평가한다.<sup>42)</sup>

두 번째 목적은 수산자원의 보존과 관리이다.<sup>43)</sup> 이 목적이 달성되었는지에 대해서는 평가가 다양하다. 어떤 학자들은 법이 통과된 후에 연안 수산자원의 상태는 오히려 악화되었다고 주장하며 뉴잉글랜드 연안의 수산자원 상태를 관리 실패의 예로 들기도 한다.<sup>44)</sup>

이에 비해 미국 수산청은 의회에 대한 보고서<sup>45)</sup>에서 1996년에 개정된 MSA에 의하여 많은 어족자원이 회복이 되었는데, 구체적으로 과거 5년 동안 20개 이상의 어족자원이 회복되었고 25개 어종이 과잉어획 대상에서 제외되는 등 많은 효과를 보였다고 주장하고, 수산자원관리 프로그램

40) Sustainable Fisheries Act of 1996, Pub. L. No. 104~297, 110 Stat. 3559 (1996).

41) 어업관리계획에 대하여는 16 U.S.C. 1853과 제3장 참조.

42) Catherine E. Decker, *Issues in the Reauthorization of the Magnuson Fishery Conservation and Management Act*, 1 Ocean & Coastal L.J. 323, 323 (1995)

43) 이 법에서 보존과 관리(Conservation and Management)는 모든 규범, 규칙, 조건, 방법, 기타 수산자원과 해양환경을 재건설, 회복, 유지하는 데 필요하고 수산자원의 회복·유지에 유용한 조치와 계속적으로 식량의 공급과 다른 물품의 획득 및 휴양적인 이익을 얻기 위하여 필요한 조치, 수산자원과 해양환경에 대하여 회복할 수 없고 장기적으로 부정적인 효과를 피하기 위한 조치, 그리고 이러한 자원의 미래사용과 관련하여 다양한 선택이 가능할 수 있도록 하기 위하여 취해진 조치를 말한다. 16 U.S.C. 1802(5).

44) Peter Shelley et al., *The New England Fisheries Crisis : What Have We Learned?*, 9 Tul. Envtl. L.J. 221, 238 (1996)

45) NMFS (National Marine Fisheries Service), *Implementing the Sustainable Fisheries Act ACHIEVEMENTS FROM 1996 TO THE PRESENT*, (2003. 6)

램의 지속적인 관리를 위해 법의 재승인을 요청한바 있다.<sup>46)</sup> 7개 주요 개정 대상은 지역수산물관리 운영의 기술적인 수정, 개인조업쿼터(IFQ)의 표준 및 요건 개발, 어획능력 감소 프로그램의 효율성 증진, 수산업법 위반에 대한 처벌의 강화, 수산업 옵서버 프로그램에 대한 기금 개발 권한의 확대, 필수적인 경제적 자료에 대한 접근 제한 철폐, 과잉어획 등에 대한 법적 개념의 명확화 등을 포함하고 있다.

## 2. 구성

MSA는 5개의 장으로 구성되어 있는데 제1장은 일반적인 사항에 관한 것으로 법의 목적·정의·예산에 관한 것이다. 정의와 관련하여 유의를 해야 할 것은 이 법에서 'Fish'라 함은 어류, 연체동물, 갑각류와 그리고 모든 다른 형태의 해양 동물과 식물(Plant)을 말하며 해양포유류와 조류(Birds)를 제외하고 있다는 것이다.<sup>47)</sup> 일반적으로 어류(Fish)라고 할 때 연체류, 갑각류를 제외하고 이를 포함시키는 경우에도 해조류를 제외하는 경우가 많지만 이를 포함시키고 있는데, 결국 우리의 수산(동식)물과 같은 의미로 쓰고 있다.<sup>48)</sup> 일반적으로 어업 또는 수산업으로 해석되는 Fishery의 경우에도 어류 또는 수산동식물류란 의미와 수산업이란 2가지의 의미를 가지고 있으므로 문장에 따라 적절한 해석이 필요하다.<sup>49)</sup>

제2장은 미국의 수산동식물과 수산자원에 대한 권리와 관할권에 대한 것이다. 이 법에 의하여 미국은 200해리 배타적 경제수역 이내의 고도 회유성 어종<sup>50)</sup>을 제외한 모든 수산자원에 대한 배타적인 관리를 선언하

46) NMFS, *Achievements in Marine Stewardship Since Passage of the Sustainable Fisheries Act of 1996*, <<http://www.nmfs.noaa.gov/docs/Headway%20Since%20SFA.doc>>.

47) The term "fish" means finfish, mollusks, crustaceans, and all other forms of marine animal and plant life other than marine mammals and birds. 16 U.S.C. 1802(13)

48) 수산물품질관리법 제2조제1항에 의하면 '수산물'이라 함은 이식용수산물을 제외한 수산동식물을 말한다고 규정되어 있다.

49) 16 U.S.C. 1802(13).

50) 고도회유성 어종이란 참치류, 새치류(늑새치·황새치·돛새치), 바다상어 등을 말한다. 16 U.S.C. 1802(20).

고 있다.<sup>51)</sup> 앞에서도 살펴보았듯이 미국은 1977년부터 미국 해안의 200마일 이내에 있는 수산자원은 연방정부의 관할에 두었고, 광범위한 지역관리체제로 미국기업에 대한 우선권을 주는 어획권을 할당하기 시작했다. 200마일 수산보존수역은 1983년 3월 10일 레이건 대통령의 포고<sup>52)</sup>에 의하여 EEZ로 대체되었다.

제3장은 미국의 EEZ에서의 외국의 조업을 허용하는 방법을 조약과 국제수산협정에 의하도록 하고 있다. 조업은 외국이 미국과 협정을 체결한 경우에만 허용하도록 하고 있다. 조업을 허용하는 경우에도 최적생산량의 범위 내에서만 조업을 허용한다.<sup>53)</sup>

제4장은 8개의 지역 수산관리위원회(New England, Mid-Atlantic, South Atlantic, Caribbean, Gulf of Mexico, Pacific, Western Pacific, and North Pacific)의 설립에 관한 내용이다.<sup>54)</sup> 위원회는 주의 주지사가 지명한 수산관리 담당 공무원, 미국 지방 수산청의 지역 담당 국장을 포함한 상무부 장관이 지명하는 위원들로 구성된다.

지역수산위원회는 10개 국가표준에 의거 연방차원에서 관리가 필요한 상업 및 유어어종에 대한 FMP를 수립한다. 모든 FMP는 국가환경정책기본법에 의한 환경평가와 환경영향보고서를 작성하여야 하며, 공청회를 거친 후 수정된 계획을 상무부에 제출하고 승인이 되면 연방관보에 게재된다. 이와 같이 작성된 FMP는 작성 때와 동일한 절차를 거쳐 개정되거나 수정될 수 있다. 지역 수산관리위원회는 상무부 장관에게 보고서를 제출하며 외국 국가에 허용할 최적 생산량을 결정하고, 과학소위원회의 설치, 자문패널, 기타 법을 이행하는 데 필요한 행위를 한다.

제5장은 수산감시 및 조사에 관한 사항을 포함하고 있다. 표준어선등록과 정보관리시스템, 정보수집, 옵서버, 수산업조사, 부수어획조사, 수산업 체계조사, 멕시코만 도미 조사 등에 대한 내용으로 이루어져 있다.

51) 16 U.S.C. 1811(a).

52) Presidential Proclamation 5030(March 10, 1983) <http://www.olemiss.edu/SGLC/MS-AL/presid.htm>>. Year of the Ocean Discussion Papers 1998; Kalo et al., Coastal and Ocean Law, 2nd Ed., 1994.

53) 16 U.S.C. 1821(d).

54) 지역 수산 관리 위원회에 대한 내용은 본 연구 III장과 16 U.S.C. 1853과 50 C.F.R. Subpart B - Regional Fishery Management Councils, 600, pp.105~155.

### 3. 자원보존과 관리를 위한 주요제도

#### 1) 과잉어획 금지와 자원회복

MFCMA가 1996년에 개정되어 MSA로 바뀌면서 가장 중점을 둔 부분은 과잉어획과 고갈된 자원의 회복에 관한 부분이다. 먼저 FMP에는 어자원이 과잉어획되었을 때, 과잉어획이 진행되고 있을 때를 결정하는 조치 기준을 구체적으로 정해야 하고 자원 회복을 위한 조치를 마련하여야 한다. 이를 위해 MSA는 ‘과잉어획이 되고 있는(Overfishing)’과 ‘과잉어획이 된(Overfished)’이라는 용어의 정의를 새로 마련하였다.<sup>55)</sup> 또한 MSA에 포함된 수산관리 프로그램의 기준이 되는 국가표준(National Standards, NS)이 개정되었다.<sup>56)</sup> 새로 추가된 국가 표준은 어선안전(Fishing Vessel Safety), 어촌(Fishing Communities) 그리고 부수어획이다. 법에서는 상무부 장관은 수산관리 계획의 개발을 돕기 위한 강제력과 법적 효력이 없는 가이드라인을 마련하여야 한다고 규정하고 있으며,<sup>57)</sup> 이에 의거하여 NOAA 수산청에서는 새로운 가이드라인을 만들었다.

가이드라인 중에서도 NS 158)을 위한 가이드라인은 MSA의 새로운 자원회복 규정을 포함하고 있어 중요한 의미를 가진다. 이에 따르면 과잉어획(Overfishing)은 어류 사망률이 FMP에 설정된 기준보다 높은 수준을 의미하며, 어종이 규정된 생물학적 기준보다 낮은 경우 과잉어획이 되었다(Overfished)고 판정한다. 이 판정은 과학적 어종 평가에 근거하여야 한다. 과잉어획된 어종은 가능한 빨리 최적지속가능생산량(MSY)까지 회복시켜야 하고 종의 생태, 환경적 조건, 국제 협정에서 달

55) ‘과잉어획과 과잉어획된’이란 계속적으로 최대 지속가능 생산을 가능하게 하는 어업 능력을 위협하게 하는 어류의 사망률 또는 수준을 의미한다. 16 U.S.C. 1802 (29).

56) MSA는 모든 개별 FMP와 이를 이행하기 위한 규칙이 따라야 할 10개의 수산보존 및 관리를 위한 국가 표준을 채택하고 있다. 16 U.S.C. 1851(a).

57) 16 U.S.C. 1851(b)

58) 보존과 관리는 과잉어획을 방지하면서 미국수산업계가 계속적으로 최적 생산을 달성하도록 하여야 한다.

리 정하는 경우를 제외하고 10년 이내에 회복을 시켜야 한다.

상무부장관은 과잉어획이 되었거나 되고 있다는 결정이 나오면 관련 수산관리위원회에 통보를 하여 과잉어획을 방지하고 자원을 회복시키도록 관리 프로그램을 개정하여야 한다. MSA는 장관으로 하여금 매년 의회와 위원회에 각 위원회의 관할에 속하는 수산업의 상태에 대하여 보고를 하고 과잉어획이 되거나 과잉어획의 조건에 근접하는 수산업을 확인하도록 규정하고 있다.<sup>59)</sup>

2003년 4월 NOAA가 미국 의회에 보고한 보고서<sup>60)</sup>에 따르면 아직 과잉어획된 어종이 있기는 하지만 전체의 자원이 회복되고 있는데, 66개 어종이 과잉어획되고 있으며 86개 어종은 과잉어획이 된 상태라고 보고하고 있다. 과잉어획된 어종 중에서 70개 어종은 회복 프로그램에 의하여 관리되고 있다. 그리고 나머지 16개 어종은 멸종위기에 처한 종의 보호에 관한 법률 등 다른 연방프로그램에 의하여 관리되고 있거나, 자원회복계획을 수립하고 있거나 최근에 과잉어획이 되었다고 결정된 경우이다. 1997년에서 2002년까지 과잉어획 관리 프로그램에 의하여 과잉어획된 자원이 많이 회복되었으며 생물학적 기준보다 20배가 넘게 자원이 회복되었다. 물론 자원의 과잉어획이 새로이 발생하는 경우도 있으나 전체적인 차원에서 효과는 긍정적이었다고 평가하고 있다. 자원회복에 성공한 어종 중에는 상업적 또는 유어적으로 가치가 있는 대서양 연어 (Atlantic (Acadian) Redfish), 가자미(Georges Bank Winter Flounder), 고등어(Gulf of Mexico King Mackerel), 농어(South Atlantic and Gulf of Mexico Gag Grouper) 등을 포함하고 있다.<sup>61)</sup>

## 2) 부수어획(bycatch)의 방지

NMFS는 MSA와 ESA, MMPA 및 국제협약에서 정하고 있는 부수어

59) 16 U.S.C. 1854.

60) NOAA Fisheries, *Achievements in Marine Stewardship Since Passage of the Sustainable Fisheries Act of 1996*, <<http://www.nmfs.noaa.gov/docs/Headway%20Since%20SFA.doc>>.

61) *Ibid.*



획 관련 규정을 이행하기 위해 1998년에 「국가 부수어획 관리」<sup>62)</sup>를 마련했으며, 2004년에는 「부수어획 평가」<sup>63)</sup>를 발간했다. 이들 보고서에 따르면 부수어획은 어법(Fishing Method)이 대상 어종에 대하여 완전 선택적이 아닐 때 발생한다. 어법이 완전 선택적이라는 의미는 어획의 결과가 원하는 체장, 성별, 품질, 중량이 되며, 어업과 관련하여 다른 어종이 죽지 않은 경우를 말한다.<sup>64)</sup> 그러나 현재 존재하는 어법 중에서 완전 선택적인 경우는 없으며 결과적으로 부수어획은 모든 어업에서 필연적으로 발생하게 된다.

미국에서 ‘부수어획’에 대한 정의는 보고서나 법에 따라 다양하다. 먼저 MSA에서는 ‘부수어획’이라 함은 조업중 포획되었으나 판매되지 않고 개인용으로 사용되지 않는 것을 말하는데, 경제성이 맞지 않아 버려지거나 법에 의하여 버려지는 것을 포함하지만, 유어과정에서 잡아서 산 채로 놓아주거나 수산관리 프로그램 아래서 방류하는 것은 제외한다.<sup>65)</sup> MSA의 부수어획에는 어류 및 바다거북은 포함되지만 해양 포유류는 포함되지 않는다.<sup>66)</sup> NMFS가 마련한 「국가 부수어획 관리」<sup>67)</sup>에는 ‘부수어획’을 MSA상의 부수어획의 대상 즉 어류에다 해양 동물과 조류(鳥類, Seabirds)까지 포함하고, 어업의 주 목적이 아닌 어류가 잡힌 경우 즉, 주 어종이 아닌 다른 어종이 부수적으로 우연히 어획되는 경우와, 잡히지는 않았지만 어구와 접촉함으로써 죽은 경우를 포함한다. 그런데 NMFS가 2004년 발표한 「부수어획 평가」<sup>68)</sup>에서는 유어과정에서

62) NMFS, *Managing the Nation's Bycatch*, 1998. <<http://www.nmfs.noaa.gov/bycatchplanonline.pdf>>. NOAA에서는 MSA의 부수어획에 대한 규정을 이행하기 위해 팀을 구성했으며 부수어획에 관한 전반적인 보고서인 「국가 부수어획 관리」를 발간했다. 이 보고서는 부수어획과 관련하여 우선적으로 고려하여야 할 사항이 어구와 관련된 기술과 어류의 행태에 대한 연구 등임을 밝히고 있다. NOAA는 현재까지 이러한 권고를 지역청과 과학센터를 통해 이행하고 있다.

63) NMFS, *Evaluating Bycatch : A National Approach to Standardized Bycatch Monitoring Programs*. 2004. 10. NMFS 홈페이지 <[http://www.nmfs.noaa.gov/by\\_catch/SPO\\_final\\_rev\\_12204.pdf](http://www.nmfs.noaa.gov/by_catch/SPO_final_rev_12204.pdf)> 참조.

64) NMFS, *Managing the Nation's Bycatch*.

65) 16 U.S.C. 1802.

66) *Ibid.* MSA에서 조류와 포유류를 제외하고 있는 이유는 ESA와 MMPA에서 각각 조류와 포유류에 대해서 규정하고 있기 때문이다.

67) NMFS, *Managing the Nation's Bycatch*. at 8.

68) NMFS, *Evaluating Bycatch* at 1.

발생하는 부수어획은 포함하지만, 포획과정에서 ‘의도하지 않은 어획’을 ‘부수어획’의 정의에서 제외하고 있다. 이와 같이 ‘부수어획’의 정의가 다양한 것은 법의 목적이나 보고서가 의도하는 바가 다르기 때문이다.

MSA의 수산보존 및 관리에 관한 NS9는 부수어획에 관한 것이다. 이에 의하면 보존 및 관리조치는 부수어획을 최소화하고 부수어획을 피할 수 없는 경우에는 부수어획으로 인한 치사율을 최소화하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>69)</sup> 그리고 모든 FMP에는 수산업에 발상하는 부수어획의 종류와 양을 평가하기 위해 표준화된 보고 방법을 마련해야 한다.<sup>70)</sup> NMFS의 규칙에서는 부수어획을 최소화하기 위하여 고려해야 할 사항으로 부수어획 대상 어종의 자원의 수에 대한 영향, 같은 생태계에 있는 다른 어종에 대한 영향 등을 들고 있다.<sup>71)</sup>

NMFS에서는 부수어획이 미국뿐만 아니라 전 세계의 문제임을 인식하고 국제협력을 강화하고 있는데 이는 미국 국경을 왕래하는 어종의 부수어획의 문제는 국제적인 협력 없이는 해결되지 못하기 때문이다. NMFS가 발간한 보고서에서 부수어획과 관련된 국제협약의 예로는 ① FAO가 1995년에 채택한 ‘책임 어업을 위한 행위 규칙’<sup>72)</sup> ② 여기서 파생된 ‘주낙어업에서 조류 부수어획 감소를 위한 국제 행위 계획 (International Plan of Action, IPOA)’ ③ ‘상어의 보존과 관리를 위한 IPOA’를 들고 있다.<sup>73)</sup>

NMFS에서는 2004년 발간한 「부수어획 평가」에서 부수어획문제를 해결하기 위한 최선의 방법은 우선 해당 어업에 있어서의 부수어획문제의 본질과 연원을 파악하는 것이 필요하고, 해결방안을 효과적으로 이

69) 16 U.S.C. 1851(1)(9).

70) 16 U.S.C. 1853(a) (11).

71) 50 CFR 600.350(d)(3).

72) FAO가 2년 이상의 작업 끝에 마련한 Code of Conduct for Responsible Fisheries는 강제력이 있는 것은 아니며, 어선어업뿐만 아니라 내수면 양식어업에까지 적용된다. 여러 원칙과 목표, 행위요소로 구성된 이 규칙은 어법은 대상 어종만을 포획할 수 있도록 선택적이어야 하며, 어구는 불필요한 어획을 최소화 하도록 설계되고 어구에서 빠져나가는 어종의 생존율을 최대한 증진하도록 규정하고 있다.

73) 이와 관련된 NMFS의 활동내용은 <<http://www.nmfs.noaa.gov/sfa/international/index.htm>> 참조.

행하기 위해 이용가능하고 필요한 정보의 수집과 특정해결 방안에 대한 기대효과 산정 등을 들고 있다.<sup>74)</sup>

### 3) 어류 필수 서식처(Essential Fish Habitat)

어류 필수 서식처(EFH)는 어류가 산란, 부화, 먹이 섭취 및 성장을 통해 성숙하는 데 필요한 수역을 말한다.<sup>75)</sup> MSA는 법의 목적에서 필수 서식처의 장기적인 보호가 필요하고,<sup>76)</sup> 서식처에 잠재적으로 영향을 미치는 연방정부의 허가·면허 기타 사업을 검토함에 있어서 필수 서식처의 보호를 증진하여야 함을 밝히고 있다.<sup>77)</sup> 그리고 FMP에는 어류 필수 서식처에 대한 내용을 포함하도록 의무화하고 있으며,<sup>78)</sup> 각 지역 위원회로 하여금 모든 어류의 필수 서식처를 지정하도록 의무화하고 있다.<sup>79)</sup> 또한 필수 서식처에서의 조업은 부정적인 영향을 최소화하도록 노력하고 있다. 또한 모든 연방 행정기관은 필수 서식지에 부정적인 영향을 주는 행위를 하고자 할 때에는 NOAA와 협의를 하도록 하고 있다. NOAA는 이러한 행정기관에 대하여 EFH에서 수산자원을 보존하기 위한 적절한 조치를 취하도록 권고하여야 한다.<sup>80)</sup>

현재까지 EFH는 성공적인 것으로 평가되고 있다.<sup>81)</sup> 현재까지 43개의 FMP에서 약 1000여종의 어류에 대한 EFH가 지정되었다. 주기적으로 EFH에서의 조업에 대한 영향을 평가하고 있으며 각 FMP에서는 부정적인 영향을 최소화하기 위한 관리 대안들을 모색하고 있다. NOAA에서는 연방 행정기관들과 정기적으로 협상을 하여 EFH에 대한 협의절차

74) NMFS, *Evaluating Bycatch*. at 85-89.

75) 16 U.S.C. 1802 (10).

76) 16 U.S.C. 1801 (a)(6).

77) 16 U.S.C. 1801 (b)(7).

78) 16 U.S.C. 1853 (a)(7). FMP의 필수 규정사항에 대하여는 본장 4 참조.

79) NOAA 홈페이지 <<http://www.nmfs.noaa.gov/habitat/habitatprotection/essentialfishhabitat.htm>> 참조

80) *Ibid*.

81) NOAA Fisheries, *Achievements in Marine Stewardship Since Passage of the Sustainable Fisheries Act of 1996*, <<http://www.nmfs.noaa.gov/docs/Headway%20Since%20SFA.doc>>.

를 효율적으로 개선하여 부정적인 영향을 최소화하는 방안을 모색하고 있다.

그러나 EFH를 이행하는 것은 결코 쉽지만은 않은데 미국 EEZ 수역과 주(State)의 관리 수역을 포함한 광범위한 수역에서 1000종이 넘는 어류에 대한 정보와 서식처에 대한 분석을 수행하는 데에는 많은 어려움이 따르고 있다. 가장 큰 문제점은 정보의 부재인데, 경우에 따라서는 충분한 정보가 주어지지 않은 상태에서 어구에 대해 제한을 하는 경우도 발생하고 있다. 이러한 경우 소송으로 이어지는 경우도 많아 NOAA에서는 대책을 강구하고 있다. 그럼에도 불구하고 EFH는 지속가능한 수산자원을 유지하기 위해서는 서식처를 고려하는 것이 중요하다는 것을 인식시키는 역할을 했으며 경제적으로 가치가 있는 어종과 서식처를 보호하기 위하여 생태적 특성에 바탕을 둔 관리조치를 발전시키기 위한 도구로 사용되어 왔다.

#### 4) 어구어법

미국 수산업의 어구·어법에 대하여는 NMFS 규칙에 규정하고 있다.<sup>82)</sup> 미국에서는 법령에 규정되어 있지 않는 어구의 사용과 어업을 할 수 없다.<sup>83)</sup> 조업에서 포획된 어류는 어업과 어구가 일치할 때에만 보유할 수 있다. 어구는 법령에서 규정하고 있는 방법으로 사용해야 한다. 어업인이나 어선은 FMP나 다른 법령에 의하여 금지된 어구를 사용하여 조업을 할 수 없다.

NMFS 규칙에는 미국 8개 지역수산관리위원회별 어업의 종류, 어업 관리계획의 대상여부 그리고 어법을 자세하게 규정하고 있다. 업종이 가장 많은 지역수산위원회는 중부대서양수산관리위원회로 28개 업종이며, 가장 적은 위원회는 카리브 해 수산관리위원회로 7개 업종이 규정되어 있다. 주의를 해야 하는 것은 업종이 28개이면 포획하는 어종도 28개 어종이 되는 것은 아니다. 예를 들어 중부대서양 수산관리위원회의 대

82) 50 C.F.R. 600.725.

83) *Ibid.*

서양 고등어·오징어·샛돔어업(Atlantic Mackerel, Squid, and Butterfish Fishery)의 경우 3개 어종이 하나의 어업에 포함되어 있다. 그리고 대서양 참치·상어 등 3개 어업은 장관이 관리하는 것으로 되어 있다.

NMFS의 규칙에 규정되어 있는 뉴잉글랜드 지역수산위원회의 어업의 종류와 어법을 구체적으로 살펴보면, 현재 24개 어업이 규정되어 있고 이 중에서 11개의 어업이 FMP의 대상이며 나머지는 FMP의 대상이 아니다. <표-1>에서 볼 수 있듯이 대서양 바다 가리비는 FMP의 대상이지만 아이슬란드 가리비어업은 FMP의 대상이 아니다. 대서양 바다 가리비는 저인망, 트롤, 맨손, 유어어업의 대상이지만 아이슬란드 가리비는 저인망과 트롤을 사용해서만 조업을 할 수 있다.

<표-1> 뉴잉글랜드 어업의 종류 및 어법<sup>84)</sup>

뉴잉글랜드 수산관리위원회	
1. 대서양 바다 가리비어업(Atlantic Sea Scallop Fishery) (FMP) :	
어법	어구
A. 저인망 어업(Dredge Fishery)	A. 저인망(Dredge)
B. 트롤어업(Trawl Fishery)	B. 트롤(Trawl)
C. 맨손어업(Hand Harvest Fishery)	C. 맨손 포획(Hand Harvest)
D. 유어어업(Recreational Fishery)	D. 유어 포획(Recreational Harvest)
2. 아이슬란드 가리비어업(Iceland Scallop Fishery) (Non-FMP):	
어법	어구
A. 저인망 어업(Dredge Fishery)	A. 저인망(Dredge)
B. 트롤어업(Trawl Fishery)	B. 트롤(Trawl)

## 5) 수산 연구

MSA를 개정하면서 가장 변화가 많았던 부분은 제5장을 신설하여 수산업의 조사연구와 모니터링에 관한 사항을 규정하고 있다는 것이다.

84) Ibid.

### (1) 수산정보 시스템(Fisheries Information System)

NOAA에서는 52백만달러를 필요로 하는 장기적인 수산정보시스템(FIS)을 구축하기 위해 노력하고 있다. 국가 수산정보시스템은 데이터의 질 향상, 기술과 데이터의 통합, 주와 연방정부간의 자료교환을 목표로 하고 있다. 미국과 같이 광대한 나라에서 국가 수산정보의 통합은 품질보증, 품질통제, 안전, 입어, 기술혁신의 향상에 있어서 필수적인 것으로 평가된다. 미국 NOAA도 FIS로 인해 미국 수산업 생물학적, 경제적인 현황에 대한 정확한 평가를 바탕으로 과학적인 정책 및 수산업 지원사업이 가능할 것으로 기대된다.

### (2) 수산 옵서버 (Observer) 프로그램

감시자 즉 옵서버 프로그램은 위에서 설명한 부수어획을 최소화하기 위한 NOAA의 노력에 있어서 필수적인 것으로 평가되고 있다. 옵서버는 법령이나 허가 조건에 의하여 수산자원의 보존과 보호를 위해 어선에 승선하도록 요구되거나 권한을 부여받은 사람을 의미한다.<sup>85)</sup> 옵서버가 허가와 관련하여 승선하는 경우는 외국인이 미국 배타적경제수역에서 어업허가를 받았을 때이다.<sup>86)</sup> 1996년 FCMA 법을 개정할 때 제5장에 옵서버에 대한 별도의 조항을 만들었다. 여기에는 옵서버에 대한 가이드라인의 설정, 훈련, 옵서버의 지위에 대하여 규정하고 있다.<sup>87)</sup> 가이드라인에는 옵서버를 승선시킬 필요가 없는 선박과 선주 및 선박 운항자들의 옵서버에 대한 의무 등이 포함되어 있다. 옵서버는 연방 공무원으로 간주한다.<sup>88)</sup>

수산 옵서버는 수산과 관련된 가장 객관적이고 양질의 신뢰할 만한 정보를 제공하고 있다. 부수적인 어획에서 옵서버의 데이터는 총 어획량을 산정하는 데 가장 중요한 자료가 되고 있다. NOAA는 옵서버를

85) 16 U.S.C. 1802(28).

86) 16 U.S.C. 1821(c).

87) 16 U.S.C. 1881b.

88) 16 U.S.C. 1881(c).

사용하고 있는 어업의 수를 13개 어업에서 26개 어업으로 확대해 왔다.

옵서버는 여러 가지 좋은 측면이 있으나 옵서버를 늘리는 데에는 일정한 제약이 따르게 되는데 우선 옵서버의 안전과 관련하여 많은 옵서버는 안전문제를 초래할 우려가 있다는 점이다. 또한 소형어선에 승선하여 필요한 데이터를 얻는 것도 한계가 있을 수 있다. 현재 옵서버 비용은 승선일당 500~2000달러로 상당히 비싸지만 옵서버의 이직률이 높아 지속적인 충원과 교육훈련에 어려움이 있다. 자료의 수집에 있어 어획이 비교적 일정한 어종도 있고 편차가 많은 어종도 있어 자료를 수집하는 데에 어려움이 있다. 대중적인 어종은 적은 승선으로도 해결할 수 있지만 특이한 어종은 모든 조업에 승선하여 자료를 수집하여야 하는 경우도 있다. NOAA는 이러한 문제점들을 해결하기 위하여 국가 옵서버 프로그램 사무소를 설치하여 운영하고 있다.

## 5) 개인별 조업 쿼터<sup>89)</sup>

### (1) 공유자원의 사유화

개인별 조업 쿼터는 제한된 입어체계에서 개인이 받거나 배타적으로 보유할 수 있는 총허용어획량의 퍼센트를 대표하는 하나의 단위 또는 단위들로 나타난 양의 어류를 어획할 수 있는 연방허가를 말한다.<sup>90)</sup> 많은 연구자들은 공유자원인 수산자원의 고갈을 방지하기 위한 제도를 주장했다. 그 중에서 공유재의 특성에 초점을 맞추어 수산자원을 사유화하는 방안을 주장하게 된다. 경제학 이론에 의하면 어업인은 어업에서 장기적인 재산적 권리를 가지게 되면 장기적인 관점에서 자원을 보호하는 데 관심을 가지게 된다고 한다.<sup>91)</sup> 따라서 개방입어(Open Access)를 포기하고 조업 권리를 기존 어업인에게 개인이 양도할 수 있는 쿼터

89) 류정곤, John M. Gates, 남정호, *op. cit.* 참조.

90) 16 U.S.C. 1802(21).

91) Carrie A. Tipton, *Note, Protecting Tomorrow's Harvest : Developing a National System of Individual Transferable Quotas to Conserve Ocean Resources*, 14 Va. Env'tl. L.J. 381, 397 (1995)

(Individual Transferable Quota, ITQ) 제도를 통해 재산적 권리를 분배하면 수산자원을 회복시킬 수 있다고 주장한다.<sup>92)</sup>

다른 연구자들은 ITQ를 이행 집행하기가 어렵고 사회적 환경적으로 부정적인 결과를 초래할 수 있다는 점을 들어 반대하기도 한다.<sup>93)</sup> 이러한 사람들은 정부의 수산업에 대한 직접적인 규율이 지속가능한 수산업을 유지하기 위해 필요한 요소라고 주장한다.

## (2) ITQ의 도입

NOAA는 1996년 MSA가 통과되기 전에 개인별 양도가능 쿼터(Individual Transferable Quota, ITQ)를 개발하여 시행했었다. 중부 대서양에서 대합(Ocean Quahog Clam)과 해방조개(Surf Clam) 등 패류에 대하여 ITQ를 실시하였고, 북태평양의 넙치(Hailbut)와 은대구류(Sablefish)에 대하여도 실시하였다. 이러한 ITQ와 관련하여 쿼터 소유권의 집중과 다른 사회적 영향에 대한 논의 끝에 의회는 ITQ의 명칭을 개인별 조업 쿼터(Individual Fishing Quota, IFQ)로 변경하였다. 또한 의회는 IFQ의 신설을 4년간 금지하였고 그 후 기간을 2002년 3월까지 연장하였다.<sup>94)</sup> 이러한 IFQ의 금지는 알래스카 어업인들이 IFQ가 확대될 경우 워싱턴 주의 대형 트롤업자들에 비해 불리하게 될 것을 우려하여 알래스카 상원의원인 Ted Stevens를 통해 로비를 한 결과이다.<sup>95)</sup>

의회는 새로운 IFQ의 신설을 금지하면서 기존의 제한된 입어 시스템 허가에 대해서는 보상을 할 수 있도록 하였고, 중부 대서양의 패류 및 북태평양의 넙치와 은대구류의 ITQ는 계속적인 존치를 허용하였다.<sup>96)</sup>

92) Bonnie J. McCay, *ITQ Case Study: Atlantic Surf Clam and Ocean Quahog Fishery, in Limiting Access to Marine Fisheries : Keeping the Focus on Conservation* 75, 79 (Karyn L. Gimbel ed., 1994)

93) Grant Monk & Grant Hewison, *A Brief Criticism of the New Zealand Quota Management System, in Limiting Access*

94) 16 U.S.C. 1853(d)(1)(A).

95) John McQuaid, *Fisheries Overhaul Act Passes in Senate*, New Orleans Times-Picayune, Sept. 20, 1996, at A1.

96) 16 U.S.C. 1853(d)(2)(A),(B).



의회는 IFQ의 할당이 특정집단이나 대규모 어업자에게 가는 것을 방지하기 위하여 소규모 어선을 소유한 어업인이 IFQ를 매입하는 하는 경우 용자를 할 수 있도록 하였으며 최초로 IFQ를 매입하여 진입을 하는 경우에도 용자를 할 수 있도록 하였다.

위원회와 장관은 2002년 10월 1일부터 새로운 IFQ를 제출하고 승인을 할 때에는 국가 과학 아카데미의 보고서를 고려하여 검토와 개정을 위한 절차와 필요조건들을 마련하고, 효과적인 집행과 옵서버의 활용 등 관리 방안을 모색하며 공정하고 합리적인 초기 할당이 되도록 하여 특정인에게 과도한 IFQ가 집중되는 것을 방지하며, 연간 어획량의 일정부분을 최초로 어업을 개시하는 사람과 소형선박 소유자, 어선원들에게 할당 될 수 있도록 하여야 한다.<sup>97)</sup>

#### 4. 지역수산위원회와 어업관리계획

##### 1) 개요

미국 「수산 보존 및 관리법」의 특징 중의 하나는 8개의 지역수산관리 위원회가 설치되어 수산관리에 관한 여러 가지 이슈에 대하여 NOAA에 자문을 하고 주요사항을 결정한다는 것이다. 위원회는 민주적으로 운영되며 이해 당사자가 참여하는 형태로 운영되어 수산관리에 있어서 숙련도와 전문성을 활용할 수 있다는 장점이 있다. FMP는 지역수산위원회나 장관이 작성한다.<sup>98)</sup> 장관은 어업관리계획의 개발을 돕기 위해 국가표준에 근거하여 법적인 효력을 가지지 않는 권고 가이드라인을 설정하여야 한다.<sup>99)</sup> 어업관리계획이나 이를 이행하기 위한 규칙은 수산자원보존 및 관리를 위한 국가표준과 일치하여야 한다.<sup>100)</sup>

97) 16 U.S.C. 1853(d)(5).

98) 16 U.S.C. 1853(a).

99) 16 U.S.C. 1851(b).

100) 16 U.S.C. 1851(a).

## 2) 지역수산위원회

### (1) 설치

현재 New England, Mid-Atlantic, South Atlantic, Caribbean, Gulf of Mexico, Pacific, Western Pacific, North Pacific 등 8개의 지역수산물리위원회의 관할범위가 법에 규정되어 있다.<sup>101)</sup> 각 위원회의 구성은 전문성과 위원회 관할 해안 지역의 구성원의 관심이 반영되어야 한다. 장관은 뉴잉글랜드, 중부대서양, 남대서양, 걸프, 카리브 지역위원회 등 1개 이상의 지역위원회가 관할권을 가지는 고도회유성 어종의 어업에 대한 관할권을 가진다.

### (2) 구성

#### 가. 투표권을 가진 위원

각 지역 수산물리위원회의 투표권을 가진 위원은 ①주의 최고 해양수산물관리책임자와 주지사가 지명하는 각 주(State)의 전문가, ②NMFS의 지역 국장 또는 국장이 지명하는 사람(2인 이상의 국장이 있는 경우 장관이 지명), ③관련 규정에 의하여 장관이 임명하는 위원이다.<sup>102)</sup> 장관이 임명하는 위원은 상업적 어업 및 유어의 보존과 관리에 대한 경험, 과학적인 전문성, 교육 또는 지식을 가지고 있는 사람이어야 한다. 장관은 공정하고 균형있게 임명이 되도록 해야 하며 상원의 상업, 과학, 교통 위원회와 하원의 해양수산위원회에 보고서를 제출해야 한다.

장관은 주지사가 제출한 명단에서 지역수산물리 위원을 임명한다. 명단은 주지사가 지역 수산물 관련 단체와 협의를 통해 만들어야 하며 이력서와 함께 개인이 위원으로서 적합한 사유를 첨부하여야 한다. 장관은 명단에 대한 적합여부를 검토하고 부적합한 것으로 판명될 경우 주지사에게 통보하여 교체하도록 한다. 각 개인은 법에 규정된 재정적인 이해

101) 16 U.S.C. 1852(a)(1).

102) 16 U.S.C. 1852(b)(1).

관계를 공개할 때까지 임명될 수 없다. 장관은 위원이 업무를 개시하기 45일 이전에 임명에 대한 공표를 해야 한다.

투표권을 가진 위원의 임기는 3년으로 하며 3회 이상 연임할 수 없다. 이때 전임자의 잔여기간은 연임 대상 기간에 포함하지 않는다. 공식인 위원의 임명절차는 전임자의 임명절차와 같으며 임기는 전임자의 잔여기간으로 한다. 장관은 태평양위원회에 인디언 부족 정부가 제출한 3명 이상의 후보 명단에서 1명을 임명하여야 하며 부족을 순환하여 임명하여야 한다. 장관은 투표권을 가진 위원 2/3 이상이 서면으로 근거를 첨부하여 해임건의를 하거나, 수산관련 법령을 위반한 경우 청문기회를 제공한 후에 해임할 수 있다.

#### 나. 투표권 없는 위원

각 위원회의 투표권이 없는 위원은 ①미국어류 및 야생동물청 지역 국장 또는 그의 지명자, ②지역 해안경비대 사령관 또는 그의 지명자, ③해양수산위원회의 국장 또는 그의 지명자, ④국무부 대표자 또는 그의 지명자이다.<sup>103)</sup> 그리고 태평양위원회의 경우 알래스카 주지사가 임명하는 투표권이 없는 1인의 위원이 추가로 있다.

#### (3) 보수와 의결정족수 등

연방정부나 주정부의 공무원이 아닌 위원들은 보수를 지급받는다.<sup>104)</sup> 의결정족수는 과반수의 위원으로 하며 1명 이상의 위원은 청문회를 개최할 수 있다. 위원회는 참석하여 투표를 한 위원의 과반수 찬성으로 모든 결정을 한다. 위원장은 투표권을 가진 위원 중에서 선출한다. 위원회는 위원장 또는 위원 과반수 이상의 요구에 의하여 적절한 시기와 장소에서 개최한다. 각 위원회는 행정직원을 임명할 수 있고 연방직원이 위원회 업무를 보조할 수 있으며 장관은 행정적, 기술적 지원을 할 수 있다. 각 지역위원회는 과학, 통계위원회와 자문 패널을 설치할 수 있다.

103) 16 U.S.C. 1852(c).

104) 16 U.S.C. 1852(d).

#### (4) 기능

위원회의 기능은 ①보존과 관리가 필요한 관할 수산업에 대한 FMP와 수시로 필요에 따른 개정 FMP 준비 및 제출, ②외국인 어업허가 신청과 FMP와 개정 FMP에 대한 의견 준비, ③모든 이해관계자가 FMP의 개발과 수정 그리고 이와 관련한 행정적인 사항과 이행에 대하여 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 관련 지역의 적절한 시기와 장소에서 공청회 개최, ④위원회에 의한 정기적인 보고서와 기타 장관이 요청하는 다른 관련 보고서의 제출, ⑤최적생산, 미국 수산 가공업자의 능력과 범위, 외국인 조업의 총허용수준 등에 대한 계속적인 검토와 적절한 개정, ⑥기타 법에서 필요로 하는 다른 행위와 위의 기능들을 수행하기 위해 필요시 되는 적절한 다른 업무 수행 등 이다.<sup>105)</sup>

### 3) FMP의 내용

#### (1) 필수 규정

위원회나 장관이 수산업과 관련하여 작성하는 모든 어업관리계획에는 해외 어업, 미국 어선의 어업에 적용할 수 있는 보존 및 관리조치 등 14개 사항이 포함되어야 한다.<sup>106)</sup>

#### (2) 재량 규정

조업과 관련한 위원회와 장관에 의하여 작성되는 어업관리계획에는 ① 어업자, 선박의 운영자, 가공업자등에게 허가를 받도록 하거나 허가 수수료의 지불, ② 조업이 제한 또는 불허, 특정형태의 어선에 대한 허가, 특정 형태와 수량의 어구의 사용수역과 기간, ③ 어류의 포획(지역, 종류, 크기, 수량, 중량, 성별, 부수어획, 기타 요소), 어류의 판매, 환적

105) 16 U.S.C. 1852(h).

106) 16 U.S.C. 1853(a).

또는 수송 등 보존 및 관리를 위한 필요하고 적절한 특정 제한 설정, ④ 특정 형태·수량의 어구, 어선 및 장비의 금지, 제한, 조건, 필요사항, ⑤ 조업지역에 가장 가까운 연안주정부와의 협조, ⑥ 수산업의 참여, 역사와 관행, 경제 등을 고려한 최적생산을 달성하기 위한 수산업에 대한 제한된 접근 체계의 설립, ⑦ 가공업자에 대한 수산업의 보존 및 관리에 필요한 자료의 제출 요구, ⑧ 1명 이상의 옵서버의 승선 요구, ⑨ 소하성어류의 보존 및 관리조치의 평가 및 구체화, ⑩ 부수어획 수준과 부수어획으로 인한 치사율의 수준을 저감하기 위한 어구 사용 참여자에 대한 인센티브를 제공하는 보존 및 관리조치, ⑪ 과학조사에서 사용하기 위한 총 생물학적 어획부분의 유보, ⑫ 수산업의 보존 및 관리를 위해 필요하고 적절한 조치, 필요사항, 조건, 제한의 기술 등이 포함될 수 있다.<sup>107)</sup>

### (3) 위원회의 관할

뉴잉글랜드와 중부대서양 위원회, 중부대서양과 남부대서양 위원회, 남부대서양과 멕시코만 위원회의 관할범위는 규칙에 규정되어 있다.<sup>108)</sup> 만약 수산업이 2개 이상의 위원회의 관할에 속하게 되면, 장관은 하나의 위원회 또는 공동으로 FMP를 만들도록 하게 할 수 있다. 공동으로 만드는 경우 투표권을 가진 위원 과반수가 참석하고 다수결로 채택된다. 공동으로 FMP를 만드는 경우 행정적으로 주도를 할 하나의 위원회를 지정할 수 있다. 공동 FMP를 만드는 경우 하나의 위원회는 장관의 승인 없이 탈퇴할 수 없으며 정해진 기한 내에 FMP에 대하여 합의가 안 되는 경우 장관은 1개의 위원회를 지정하여 FMP를 마련하도록 하거나 직권으로 FMP를 만들 수 있다.<sup>109)</sup>

107) 16 U.S.C. 1853(b).

108) 50 CFR 600.105

109) 50 CFR 600.110

#### (4) 규칙의 제안 및 검토

위원회는 어업관리계획 및 개정계획과 함께 이들 계획을 이행하기 위해 필요하고 적절한 규칙을 장관에게 제출하여야 한다. 위원회는 어업관리계획 및 개정계획이 승인된 후에 어느 때라도 어업관리계획 및 개정계획을 이행하기 위해 규칙을 수정하도록 장관에게 수정안을 제출할 수 있다.

장관은 즉시 제안된 규칙이 FMS 또는 개정 계획, 수정계획 기타 법령에 일치하는지에 대한 평가를 실시하여야 한다. 제안이 긍정적이면 평가를 개시한지 15일 이내에 연방관보에 공표해야 하며 15일에서 60일의 의견제출기간을 부여하여야 한다. 제안이 법령의 규정과 일치하지 않으면 장관은 위원회에 서면으로 그러한 불일치에 대하여 통보를 하고 수정을 권고하여야 한다. 위원회는 통지를 받은 후에 수정하여 다시 평가를 위한 제출을 할 수 있다.

장관은 의견제출기간 종료일로부터 30일 이내에 최종 규칙을 공표해야 한다. 장관은 제출된 규칙을 수정하기 전에 위원회와 협의를 하여야 하며 연방관보에 초안과 최종 규칙의 차이점에 대한 설명내용을 게재하여야 한다.

#### (5) 장관의 FMP 검토

위원회가 어업관리계획이나 계획 개정안을 장관에게 제출하면 장관은 5일 이내에 계획 또는 개정안이 국가표준, 관례법령과 일치하는지의 여부에 대한 검토를 개시하며 연방관보에 계획 또는 개정계획을 열람가능하도록 하고 서면에 의한 정보, 견해, 의견을 통지일로부터 60일 이내에 장관에게 제출할 수 있다는 사실을 게시하여야 한다. 계획을 검토함에 있어서 장관은 이해관계자의 정보, 견해, 제출의견을 고려하고, 외국인의 조업과 관련하여서는 국무부장관과 협의를 해야 하고, 해상에서의 집행과 관련하여서는 해안경비대와 협의하여야 한다.

장관은 의견제출기간 종료 후 30일 이내에 계획의 승인, 불승인 또는

일부승인을 하여야 한다. 불승인 또는 일부승인을 할 때에는 계획 또는 수정계획이 불일치하는 법률조항, 불일치의 본질, 계획 등이 법률에서 규정하고 있는 조건을 충족시키기 위한 권고 등을 구체적으로 밝혀야 한다.

장관이 30일 이내에 승인, 불승인, 일부승인 등에 대한 통지를 하지 않으면 계획이나 개정계획은 승인된 것과 같은 효력을 가진다. 장관이 불승인 또는 일부승인을 하면 위원회는 계획이나 개정계획을 수정하여 제출할 수 있다.

#### 4) 장관의 권한

##### (1) FMP 작성

장관이 국가 표준 및 관련 법령에 따라 어느 어업에 대한 어업관리계획 또는 개정을 작성할 수 있는 경우는 ①권한을 가진 수산위원회가 장관에게 상당한 기간 내에 보존 및 관리를 필요로 하는 어업에 대한 계획 또는 개정계획을 제출하지 않는 때, ②장관이 계획을 불승인 또는 일부승인을 하거나 개정 계획에 대한 불승인후에 위원회가 추가적인 개정안을 제출하지 않을 때, ③법령에 의하여 장관에게 계획 작성권한이 부여된 때이다.<sup>110)</sup>

장관이 계획을 작성할 때에는 공청회를 거쳐야 하며 외국인 조업과 관련하여서는 국무부장관과 협의를 하여야 하고 집행과 관련된 사항은 해안경비대의 관할 장관과 협의를 해야 한다. 장관은 위원회의 권한인 어업에 대하여 위원회 투표위원의 2/3 이상의 찬성이 없으면 개인조업 쿼터와 같은 접근제한체계를 설립하지 못한다. 연방관보 게재와 의견제출기간의 부여 등은 각 위원회가 계획을 작성할 때와 같다.<sup>111)</sup>

110) 16 U.S.C. 1854(c)(1).

111) 16 U.S.C. 1854(c)(4)-(7).

## (2) 허가 비용의 설정

장관은 법에 의하여 허가료를 징수하기로 되어 있는 경우 규칙에 의하여 수수료의 수준을 설정하여야 한다. 장관은 주정부와 협력적인 협의를 체결하여 허가 체계의 관장하도록 하며 허가 체계에 의하여 징수된 모든 수수료는 주정부에 귀속되도록 할 수 있다. 허가 수수료는 허가를 하는 데 필요한 행정 비용을 초과할 수 없다.<sup>112)</sup>

장관은 허가수수료 외에 IFQ 프로그램과 총허용어획량을 할당하는 지역개발쿼터 프로그램의 관리 및 집행에 필요한 실제비용을 징수하여야 한다. 그러한 비용은 어획한 어류 가치의 3%를 초과할 수 없으며 양륙시, 양륙보고서 제출시, 어기중 판매시 또는 회계년도 마지막 분기에 징수한다. 징수한 비용은 법에 의하여 설치된 제한접근체계행정기금(Limited Access System Administration Fund)에 귀속된다. 장관은 허가 신청하는 경우 지역개발쿼터프로그램에 의하여 징수하고 제한접근체계행정기금에 귀속된 비용의 33%까지를 이 프로그램을 관리·집행하는 데 소요된 실제비용을 상환하기 위해 주정부에 이전하여야 한다.

## (3) 과잉어획관련

장관은 매년 의회에 각 위원회 지역에서 과잉어획된 또는 과잉어획상태로 근접하고 있는 어업에 대한 보고를 하여야 한다.<sup>113)</sup> 장관은 언제든지 과잉어획된 어업이 있는 경우 해당 위원회에 통보를 하고 과잉어획을 종식시키기 위한 조치를 취할 것을 요청하고 영향을 받은 어종을 회복시키기 위한 보존 및 관리조치를 이행할 것을 요청할 수 있다. 장관은 위원회에 대한 통지내용을 연방관보에 게재하여야 한다.<sup>114)</sup> 과잉어획이 확인된 지역의 위원회는 1년 이내에 어업관리계획, 계획 개정, 규칙안을 준비하여야 한다.

---

112) 16 U.S.C. 1854(d)(1)

113) 16 U.S.C. 1854(e)(1)

114) 16 U.S.C. 1854(e)(2)



## 5) 수산협상패널

수산협상패널(Fishery Negotiation Panels, FNP)은 지역위원회와 장관이 수산보존과 관리조치의 개발을 돕기 위하여 설립된 자문위원회를 말한다.<sup>115)</sup> 수산협상패널은 수산보존과 관리조치에 대해 특별히 필요하고, 보존과 관리조치로 인해 영향을 받는 이해관계가 발생할 경우, 이해관계자간에 대표자들의 협상에 의해 만장일치로 보고서를 제출할 수 있어야 한다.

수산협상패널은 설치일로부터 1년 이내에 만장일치로 보고서를 제출할 가능성이 있어야 한다. 설치기간은 1회에 한하여 6개월 동안 연장할 수 있다. 그리고 수산협상패널의 설치가 위원회의 어업관리계획의 개발과 규칙제정을 지연시키지 않아야 하며 비용이 적절해야 한다. 그리고 수산협상패널의 설치에 공익에 부합해야 한다.<sup>116)</sup> 수산협상패널은 독립적이고 전문적인 조정자를 사회자로 임명하고 토론과 협상을 돕게 할 수 있으며, 회의록 등을 작성하게 할 수 있다. 위원회 또는 NMFS는 수산협상패널을 설치하기로 결정하면 연방관보에 공고를 하여야 하며 이해관계자들에게 의견제출을 할 수 있도록 해야 한다. 위원회 또는 NMFS는 수산협상패널 보고서의 전부 또는 일부를 보존·관리조치를 개발함에 사용할 수 있다. 보고서를 사용할지의 여부는 위원회의 NMFS의 재량사항이며 사용의무는 없다.

## IV. 우리나라 수산법과의 비교 및 시사점

### 1. 구성

우리나라 수산업법은 10개의 장과 99개의 조문으로 이루어져 있

115) 50 C.F.R. 600.750.

116) 50 C.F.R. 600.751.

다.<sup>117)</sup> 법률 구성 면에서 우리나라와 미국의 수산업법을 비교해보면 우리나라는 10개의 장으로 구성되어 있으나 미국 수산업법은 5개의 장으로 구성되어 있다. 한국과 미국 수산업법에서 장의 차이는 우리나라 수산업법이 제2장, 제3장, 제4장에서 각기 면허, 허가 및 신고어업과 어획물운반업 등 수산관련 사업에 대하여 규정하고 있고, 과징금과 벌칙 등 의무이행 확보수단에 대하여는 제10장과 제11장에서 규정하고 있는 데 비해 미국수산업법은 수산사업에 대해서는 제4장 ‘국가수산물관리프로그램’에서 규정하고 있는데 연방정부에서는 국가표준에 대한 사항만 규정하고 다른 모든 수산사업과 관련된 사항은 지역수산물관리위원회에 의하여 관리되도록 규정해 놓고 있다. 벌칙과 관련하여 금지행위(Prohibited Acts), 형사처벌(Criminal Offenses)과 몰수(Civil Forfeitures) 등도 제4장에서 규정하고 있다. 한국 수산업법 제5장의 어업조정과 제9장 수산조정위원회에 관한 사항도 미국 수산업법 제4장에 포함되어 있다.<sup>118)</sup> 한국과 미국의 수산업법의 제1장은 ‘총칙’인데, 그 내용이 ‘목적’, ‘정의’ 등을 포함하고 있는 등 유사하다. 한국 수산업법과 미국 MSA 제2장, 제3장 및 제5장에 대해서는 다음에서 구체적으로 비교·고찰해 보겠다.

## 2. 법의 목적

한국 수산업법의 목적은 첫째 수산업에 관한 기본제도를 정하여 수산자원을 조성·보호하는 것이며, 둘째 수면을 종합적으로 이용·관리하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전을 도모하는 것이다.<sup>119)</sup> 다시 말하면 수산자원의 조성과 수산업의 생산성을 높인다는 것인데, 이는 보존과 관리보다는 수산자원의 개발과 이용에 중점을 두고 있다고 할 수 있다.

117) 형식적으로 11개의 장 100개의 조문으로 구성이 되어 있으나 현재 제6장이 삭제되어 있고 기존의 조문 뒤에 신설되거나 삭제된 내용을 포함할 경우 99개 조문으로 이루어져 있다.

118) 16 U.S.C. 1854에서 장관의 1개 이상의 지역수산위원 어업관할권에 관한 사항, 어업관리계획의 철회 또는 취소 등에 대하여 규정하고 있다.

119) 수산업법 제1조.

미국의 경우 목적은 우리보다 많은 7개 분야로 이루어져 있다. 첫째는 미국 연안의 수산자원, 소하성 어종, 대륙붕의 수산자원을 보존하고 관리하는 것이다. 둘째는 고도 회유성어종의 보존과 관리에 대한 국제수산업협약 이행과 집행을 지원하고 장려하는 것이다. 셋째는 건전한 보존과 관리의 원칙 아래 국내의 상업적, 유어적 어업을 증진시킨다는 것이다. 넷째는 국가표준에 의거 어업별로 최적 생산을 달성하고 유지하게 하는 어업관리계획의 준비와 이행의 제공이다. 다섯째 지역수산위원회의 설치·운영이다. 여섯째 알래스카 저서어류와 같이 미국 어업인들에게 이용되지 않고 있는 어업의 개발 장려이다. 일곱째 어류 서식지에 영향을 미치거나 미칠 가능성이 있는 인허가 사업을 검토함에 있어서 필수어류서식처의 보호를 증진시킨다는 것이다.

이상의 목적 중에서 우리와 같이 이용과 개발에 중점을 둔 목적은 셋째와 여섯째이다. 즉 상업적 목적의 어업증진과 알래스카의 저서어류와 같이 아직 개발되지 않았거나 이용되지 않는 수산자원의 개발 장려이다. 그러나 개발의 경우에도 보존과 관리의 원칙 아래에서 행해져야 한다는 것을 명시하고 있다. 향후 한국 수산업법의 목적을 이용과 개발보다는 보존과 관리에 중점을 두고 바꾸어야 할 필요가 있다.

### 3. 법의 적용수면과 관할권

한국 수산업법의 적용수면은 ‘바다·바닷가와 어업을 목적으로 하여 인공적으로 조성한 육상의 해수면’이다.<sup>120)</sup> 여기서 ‘바닷가’는 ‘만조수위선과 지적공부에 등록된 토지의 바다쪽 경계선 사이’라고 규정<sup>121)</sup>되어 있지만 ‘바다’에 대한 정의는 없다. 배타적경제수역 및 공해에서의 어업에 대하여는 규정하고 있지 않다. 해외수역을 조업구역으로 하는 어업인 ‘원양어업’에 대하여 규정하고 있지만 해외수역에 대

120) 수산업법 제3조.

121) 동법 제2조 제9호

한 명확한 정의도 없다.<sup>122)</sup> 배타적경제수역은 ‘영해및접속수역법 제2조에 규정된 기선으로부터 그 외측 200해리의 선까지에 이르는 수역 중 대한민국의 영해를 제외한 수역’으로 규정하고 있다.<sup>123)</sup> 배타적경제수역에서 수산자원에 대한 권리와 관련하여 ‘해저의 상부수역, 해저 및 그 하층토의 생물 등 천연자원의 탐사·개발·보존 및 관리를 목적으로 하는 주권적 권리’를 가진다고 규정하고 있다.<sup>124)</sup> 외국인이 배타적경제수역에서 어업활동을 하고자 할 때에는 해양수산부장관의 허가를 받도록 하고 있다.<sup>125)</sup> 대륙붕 중 배타적경제수역 외측수역에서의 정착성어종<sup>126)</sup>과 배타적경제수역 외측수역에서 대한민국의 내수면에서 산란하는 하천회귀성(소하성)어족자원의 보호·관리<sup>127)</sup>도 규정하고 있다.

미국 MSA의 경우 제2장에서 ‘어류와 수산자원에 대한 미국의 권리와 관할권’에 대하여 규정하고 있다. 먼저 배타적경제수역의 어류와 대륙붕의 모든 수산자원에 대하여 주권적 권리와 배타적인 수산관리권한을 가지며,<sup>128)</sup> 배타적경제수역 외측 수역의 소하성어류와 대륙붕의 배타적인 수산관리 권한을 선포하고 있다.<sup>129)</sup> 그리고 고도 회유성 어종의 보호와 최적생산을 증진하기 위하여 국제기구 또는 국가들과 협력할 것을 규정하고 있다.<sup>130)</sup> 제3장에서는 외국의 조업과 국제협약에 대하여 규정하고 있다. 미국은 1977년 2월 28일 이후에는 현존하는 국제 수산협정이거나, Pacific Insular 지역에 해당하거나, 허가를 받은 경우가 아니면 배타적경제수역이나 소하성어종, 그리고 대륙붕 외측의 수산자원의 외국인 조

122) 미국 수산업법에서는 해외수역에 대한 정의는 없으나 이와 유사한 외국수역을 ‘미국이 인정하는 해외국가의 영해 또는 배타적경제수역(이와 동등한 수역)’을 말한다고 규정하고 있다. 16 U.S.C. 1802(44). 우리나라에서 해외수역에 대한 정의를 한다면 미국의 외국수역에다 공해를 포함한 개념이 될 것이다.

123) 배타적경제수역법 제2조제1항.

124) 동법 제3조제1호.

125) 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 제5조제1항

126) 동법 제14조.

127) 동법 제15조.

128) 16 U.S.C. 1811(a).

129) *Ibid.* (b)

130) 16 U.S.C. 1812.

업은 금지하고 있다.<sup>131)</sup>

한국은 수산업법의 적용수면 또는 관할권을 규율하는 법률을 비교해 볼 때 한국이 수산업법, 배타적경제수역법, 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률 등 3개 법률과 하위법령에 의하여 규율을 하고 있다. 반면에 미국은 수산업법 제2장과 제3장에 의하여 모든 사항을 규율하고 있다. 한국의 3개 법률 가운데 배타적경제수역법은 수산뿐만 아니라 다른 사항에 대하여도 규정하고 있으므로 존치시키더라도 큰 문제는 없을 것으로 보이지만 배타적경제수역에서의외국인어업등에대한주권적권리의행사에관한법률은 수산업법과 통합을 하여도 큰 문제는 없을 것으로 보인다.

#### 4. 자원 보호수역의 지정 · 관리 및 자원 조사

한국 수산업법 제7장은 자원의 보호 · 관리에 대하여 규정하고 있다. 주요 내용은 보호수면과 육성수면의 지정 및 관리, 어업의 자율관리 자원, 소하성 어류의 보호 및 방류에 대하여 규정하고 있다.

수산업법에서는 보호수면에 대한 명확한 정의를 규정하고 있지 않다. 수산업법 제67조에 보호수면은 해양수산부장관이 지정할 때에는 ‘수산자원의 증식 · 보호에 필요한 수면’이고 시 · 도지사가 지정할 때에는 ‘수산동물의 산란 · 수산동식물의 종묘발생이나 치어의 성장을 위하여 적합하다고 인정하는 수면’이라고 규정하고 있다. 그러나 해양수산부 장관이 지정할 때와 시 · 도지사가 지정할 때의 보호수면의 정의를 달리할 필요가 없는 것으로 보인다. 따라서 제2조에 보호수면에 대한 규정을 명확하게 하는 것이 입법론적으로 바람직할 것으로 보인다.<sup>132)</sup>

수산업법에는 육성수면에 대한 명확한 정의도 없다. 법 제70조에는 시 · 도지사가 해양수산부장관의 승인을 얻어 ‘정착성수산동식물이 대량

131) 16 U.S.C. 1821(a).

132) 즉 보호수면이라 함은 ‘수산동물의 산란 · 수산동식물의 종묘발생이나 치어의 성장 · 증식 · 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 수면’이라고 정의할 수 있을 것이다.

서식하는 수면'이나 '수산자원의 조성을 위하여 수산종묘를 방류하거나 시설물을 설치한 수면'을 육성수면으로 지정할 수 있다고 규정하고 있다.

보호수면과 육성수면을 비교해 볼 때 지정절차가 다르고, 보호수면안에서는 매립·준설하거나 유량 또는 수위의 변경을 가져올 우려가 있는 공사를 하고자 하는 자는 해양수산부장관 또는 관할 시·도지사의 승인을 얻어야 한다는 것과 어로행위가 금지된다는 점이 다르다.

그러나 내용면에서 볼 때, 보호수면의 '수산동물의 산란·수산동식물의 종묘발생이나 치어의 성장을 위하여 적합하다고 인정하는 수면'과 육성수면의 '정착성수산동식물이 대량 서식하는 수면'은 큰 차이점이 없다. 다만 육성수면은 인공적으로 종묘를 방류하거나 인공어초 등 시설물을 설치한 수역이라는 점에서는 자연적인 상태의 수면인 보호수면과 다른 점이다. 그러나 인공적으로 종묘를 방류할 때에는 종묘나 치어가 성장하기 적합한 수면에 방류를 할 것이므로 보호수면과 차이점이 없게 된다. 그리고 육성수면은 매립·준설 등의 공사나 어로행위를 금지하지 않고 있으나, 이는 입법불비라고 할 수 있다. 입법론적으로 양자를 통합하여 관리를 하고 행위제한과 어로행위 금지도 함께 적용하여도 무방할 것으로 보인다. 보호수면·육성수면의 1차적인 지정권자는 시·도지사로서 하며, 2개 이상의 시·도 관할구역인 수면과 시·도지사가 지정하지 않는 지역은 장관이 직접 지정할 수 있도록 하면 될 것이다.

미국은 제4장과 제5장에 걸쳐 자원보호에 대하여 규정하고 있다. 먼저 제4장에서 어류 서식처(Fish Habitat)에 대하여 규정하고 있다.<sup>133)</sup> 본 연구의 제3장에서 살펴보았듯이 어류필수 서식처의 보호는 법의 목적에도 포함되어 있을 만큼 중요하게 취급하고 있다. 장관은 각 지역위원회의 필수서식처의 지정을 돕기 위해 가이드라인을 설정하는 규칙을 제정하도록 의무화하고 있다.<sup>134)</sup> 그리고 장관은 각 지역위원회에 어류 서식지의 확인, 부정적인 영향, 기타 서식지를 보존하기 위해 필요한 정보를 제공하도록 의무화하고 있다.<sup>135)</sup> 각 지역위원회와 장관은 연방 및

133) 16 U.S.C. 1855(b).

134) *Ibid.*(1)(A).

135) *Ibid.*(1)(B).

주정부의 기관이 필수 서식처에 부정적인 영향을 주는 행위를 한다는 정보를 입수한 경우 서식처를 보전하기 위한 조치를 취할 것을 권고할 수 있다.<sup>136)</sup> 권고를 받은 기관은 30일 이내에 서면으로 권고에 대한 답변을 하여야 한다.<sup>137)</sup>

한국과 미국의 수산 자원 보호를 위한 수역의 지정·관리제도는 유사한 측면이 있다. 한국은 보호수면과 육성수면으로 나누어 관리를 하고 있으며, 미국은 필수서식처를 지정하여 관리하고 있다. 다만 절차적인 측면에서 미국에서는 중앙정부(장관)가 지속적인 정보의 제공과 관리를 하고 있다는 차이점이 있다.

또한 제4장에서는 북태평양 수산자원 보호에 대하여 규정하고 있다.<sup>138)</sup> 이에 따르면 북태평양 위원회는 장관과의 협의 하에 연어를 제외한 모든 수산자원에 대한 조사를 할 것을 규정하고 있다. 조사를 위해 옵서버 기금을 설립하고 부수어획 인센티브에 대하여도 규정하고 있다.

미국과 한국의 수산업법에서 가장 많은 차이가 나는 것 중의 하나는 조사와 연구에 대한 부분이다. 한국 수산업법에서 자원의 조사·보고에 대하여 규정하고 있는데 ‘어업권자, 어업의 허가를 받은 자 또는 신고를 한 자는 해당 어업의 조업상황·어획실적·양륙량 또는 판매실적을 해당 면허·허가 또는 신고한 관청에 보고’를 하도록 규정하고 있다.<sup>139)</sup> 그러나 이는 수산자원의 보호를 위하여 국가가 수행하는 조사가 아니라 수산업자들에 의한 어획량 보고이다. 국회에 대한 보고에 있어서 해양수산부장관은 매년 수산업의 동향과 수산에 관한 정책을 명시한 문서를 작성하여 국회에 제출하도록 의무화하고 있다.<sup>140)</sup>

MSA의 제5장 제목은 ‘어업 모니터링과 조사’로 되어 있다. 먼저 표준 어선의 등록과 정보관리시스템에 대하여 규정하고 있고, 정보 수집, 옵서버, 수산업 조사, 부수어획조사, 수산업체계조사, 멕시코 만 붉은 도미

136) *Ibid.*(3)(4).

137) *Ibid.*(4)(B).

138) 16 U.S.C. 1862.

139) 수산업법 제77조.

140) 동법 제93조의2.

조사 등에 대하여 규정하고 있다.<sup>141)</sup> 그리고 어선등록, 부수어획에 대한 조사 결과를 의회에 보고하도록 규정하고 있다.<sup>142)</sup> 한국의 경우 어선의 등록은 다른 법률에 의하여 규율되고 있지만 미국은 수산법에서 규정하고 있다. 그리고 한국의 경우 수산자원조사 등에 대한 국가의 조사 등을 규정하고 있지 않은 데 비해 미국은 다양한 조사를 수행하고 있다. 수산자원의 보존과 관리를 위해서는 국가에 의한 과학적 조사가 선결과제이다. 한국은 이에 대한 제도 수립과 예산확보가 필요할 것이다.

## V. 결어

이상에서 살펴본 바와 같이 미국의 「수산 보존 및 관리법」은 한국의 수산법제에 비교하여 보면 수산업법, 배타적경제수역에서의외국인어업 등에대한주권적권리의행사에관한법률, 수산자원보호령 등 여러 법률에서 규율하고 있는 사항을 포함하고 있다. 한국의 수산관련법령은 1990년 이전에는 수산에 관한 종합법인 수산업법을 중심으로 대통령령과 부령으로 규율하고 있었으나, 해양수산부가 출범한 이후 수산관련 정책기능이 강화됨에 따라 1990년대 후반과 2000년대에 어장관리법, 기르는어업육성법, 수산물품질관리법 등 수산관련 법령이 분화 발전을 해 왔다. 다양한 목적을 가진 법령이 제·개정됨에 따라 수산업법이 종합법으로서의 기능이 쇠퇴하고 법령 간에 정합성이 결여되어 상하법령간의 위임의 범위를 일탈하는 등 법적안정성을 해치는 결과를 초래하게 되었다. 해양수산부에서는 수산관련법령을 정비하고 수산자원보호를 위한 법률의 제정을 추진하고 있으며 이에 대한 연구를 진행하고 있다.<sup>143)</sup>

미국의 「수산보존 및 관리법」은 한국 수산법제의 개편과 관련하여 여러 가지 시사점을 제공해준다. 미국의 「수산보존 및 관리법」은 제정 당

141) 16 U.S.C. 1881~1883.

142) 16 U.S.C. 1881(g), 16 U.S.C. 1881d.

143) 전재경 외 3인, 「200해리시대에 부응한 수산자원관리제도 개선방안연구」, 한국법제연구원(2005.4) 참조.



시에는 법의 명칭에 보존이 포함되어 있음에도 불구하고 이용 내지 개발에 치우친 느낌을 많이 주고 있었다. 그러나 「수산보존 및 관리법」은 그동안의 개정을 통하여 보존과 관리에 중점을 두고 있다. 즉 미국 수산정책은 1996년 법의 개정을 통하여 부수어획 또는 혼획의 방지, 과잉어획 중단, 지속가능한 수준으로의 자원회복, 해양생태계 보호 등 수산자원의 보존 및 관리정책에 중점을 두고 있다. 미국 NOAA Fisheries는 2003년부터 「수산보존 및 관리법」의 개정을 추진하고 있다.<sup>144)</sup>

현재 해양수산부는 수산관련 법령의 정비를 추진중에 있다.<sup>145)</sup> 그러나 법령정비는 기존법령을 재배치하는 차원에서 진행되어서는 안 될 것이다. 즉 수산자원보호령을 수산자원보호법으로 상향시켜 기존 수산업법에 규정하고 있던 몇 개의 조문을 옮겨오는 차원의 법령정비는 21세기를 대비한 지속가능한 수산관련법령 체계구축과는 거리가 있는 내용이다. 30년 전 미국 상원에서 「수산보존 및 관리법」을 제정할 당시 제기되었던 문제는 오늘날 바로 한국이 당면하고 있는 문제이므로, 미국 MSA상의 수산자원 보존 및 관리를 위한 제도는 우리에게 시사하는 점이 많다고 할 수 있다.<sup>146)</sup>

법령정비 관련하여 제4장에서 검토되었던 것을 몇 가지 정리하여 제시하면, 우선 법의 체계 정비가 필요하다. 수산업법은 지금까지 한국 수산에 관한 기본법이였다. 그러나 해양수산부 출범 후 여러 가지 법률이 제·개정되어 수산업법의 지도력 내지 기본법적인 성격은 많이 퇴색되었다. 제2장에서 살펴보았듯이 미국도 NOAA Fisheries에서 관장하는 여러 가지 수산관련 법령이 있다. 그러나 MSA의 수산업에 대한 기본법

144) NOAA Fisheries, *BUSH ADMINISTRATION RECOMMENDS STRENGTHENING OF MAGNUSON-STEVEN'S ACT*, 2003. 6. <<http://www.nmfs.noaa.gov/docs/MagnusonPressRelease.pdf>> 주요 개정내용은 지역수산관리위원회의 절차적 측면 개선, IFQ와 관련하여 어획능력 감소 프로그램과의 연계 절차 개발, 그리고 벌금과 벌칙의 강화, 읍서버에 대한 비용지원 등을 포함하고 있다. 자세한 내용은 본 연구의 제3장 참조.

145) 전재경외 3인, 앞의 책 참조.

146) H.R. Rep. No. 94-265, at 30 (1976), reprinted in 1976 U.S.C.C.A.N. 593, 602. 미국의회는 당시 수산업의 상황을 “어선은 노후화되고 있으며 관리비용이 높아 보험료가 비싸고, 어업인들의 소득은 낮으며 많은 시간을 일해야 한다. 젊은 사람들이 어업에 종사하기를 꺼려하고 있으며 어업종사자들의 평균 연령은 높아지고 있다”고 설명하고 있다.

적인 성격은 변함이 없고, 수산 자원 관할 범위, 국제 수산협정과 외국인 조업에 대한 허가, 수산업의 관리, 감시와 조사까지 수산자원의 보존과 관리에 필요한 중요한 내용을 모두 포함하고 있다. 한국의 경우 이러한 내용은 수산업법, 배타적경제수역법, 배타적경제수역에서의외국인어업 등에대한주권적권리의행사에관한법률, 수산자원보호령 등에 산재되어 있다. 이러한 법령들이 모두 하나로 통합될 수는 없을지라도 성격이 유사하고 통일적으로 규율이 필요한 사항들은 하나의 법률에 규정하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

다음으로 법의 제목과 목적에 대한 변경을 적극 고려해야 할 것이다. 수산업법은 일제시대에 만들었던 법률로 수산자원의 이용과 개발에 중점을 두고 있다. 이러한 법의 성격과 목적을 변경하지 않고 수산자원의 남획과 고갈을 막을 수 있는 제도를 만드는 것은 한계가 있다. 현재 진행되고 있는 DDA 수산보조금 협상에서 일본은 수산보조금은 자원을 적절하게 관리하는 경우에는 자원의 회복에 도움을 주고, Fish Friends 국가들이 주장하는 것처럼 자원고갈과 과잉어획을 초래하지 않는다고 주장을 한 바 있다.<sup>147)</sup> 우리나라의 수산관련 보조금이 적절하게 관리되고 있는지의 여부와 과잉어획을 초래하지 않는지에 대하여는 보다 심층적인 검토가 필요하겠지만 매년 수산관련 예산이 증가하고 있음에도 불구하고 수산자원의 고갈과 남획은 심화되고 있는 것이 현실이다. 수산자원의 보존과 관리에 초점을 두고 법의 틀을 다시 짜는 노력이 필요하다고 하겠다.

마지막으로 수산자원에 대한 과학적인 조사·정보체계 수립과 감시 제도를 확립하기 위한 법의 개정이 필요하다. 미국 MSA는 수산자원의 조사와 감시에 대한 내용을 제5장 전체에 규정하고 있으며 이는 1996년 개정 당시에 가장 많은 변화가 있었던 부분이다. 자원조사, 정보수집, 옵서버, 부수어획 조사, 수산체계조사 등에 대하여 구체적으로 규정하고 있으며, 필요할 경우 조사 내용을 국회에 보고하도록 의무화하고 있다. 우리나라도 연차보고서를 작성하여 국회에 제출하고 있으나 이는 현황에 대한 조사·보고에 중점을 두고 있고, 자원의 보존이나 관리에 대한

147) WTO, TN/RL/W/11, 52, 84, 159 참조.

내용은 미흡하다. 수산자원에 대한 과학적인 조사와 정보의 축적 없이는 수산자원의 보존과 관리가 불가능하므로 이에 필요한 제도와 예산의 지원이 필요하다고 하겠다.

미국에서 1996년 「수산보존 및 관리법」 개정을 두고 “철저하게 검토하다” 또는 “완전히 새롭게 하다”의 뜻<sup>148)</sup>을 가진 Overhaul하였다고 표현한다. 이는 자동차 엔진에 이상이 있을 경우 엔진을 완전히 분해하여 수리하는 것을 말한다. 정부에서 추진하고 있는 수산관련법령의 정비는 기존 수산법령에서 일제시대의 잔재를 털어내고 21세기 수산강국의 건설 및 지속가능한 수산업을 영위할 수 있게 하고, 수산자원의 보존과 관리가 조화롭게 추진될 수 있도록 현행 법제를 완전히 새롭게 하는 작업이 되어야 할 것이다.

---

148) 웹스터 영어사전 <<http://www.m-w.com/cgi-bin/dictionary?book=Dictionary&va=overhaul&x=15&y=14>> 참조.

## 참 고 문 헌

### <국내문헌>

1. 류정곤, John M. Gates, 남정호, 「우리나라 ITQ제도 시행을 위한 기반 조성 연구」, 해양수산개발원, 2004.
2. 진재경 외 3인, 「200해리시대에 부응한 수산자원관리제도 개선방안연구」, 한국법제연구원, 2005.4.
3. 최중화, 「국제해양법강의」, 태화출판사, 1998.
4. Bonnie J. McCay, *ITQ Case Study : Atlantic Surf Clam and Ocean Quahog Fishery, in Limiting Access to Marine Fisheries : Keeping the Focus on Conservation*, Karyn L. Gimbel ed., 1994.
5. Carrie A. Tipton, *Note, Protecting Tomorrow's Harvest : Developing a National System of Individual Transferable Quotas to Conserve Ocean Resources*, 14 Va. Env'tl. L.J., 1995.
6. Catherine E. Decker, *Issues in the Reauthorization of the Magnuson Fishery Conservation and Management Act*, 1 Ocean & Coastal L.J., 1995.
7. David A. Dana, *The Ecosystem Approach : New Departures for Land and Water : Fisheries Management : Overcoming the Political Tragedy of the Commons : Lessons Learned from the Reauthorization of the Magnuson Act*, 24 Ecology L.Q.
8. E. Michael Linscheid, *COMMENT : Living to Fish, Fishing to Live : The Fishery Conservation and Management Act and Its Implications for Fishing-Dependent Communities*, 36 U.S.F.L. Rev., 2001.
9. Garrett Hardin, *The Tragedy of the Commons*, 1968.
10. Grant Monk & Grant Hewison, *A Brief Criticism of the New Zealand Quota Management System*, in *Limiting Access*
11. Harry N. Scheiber, *Ocean Governance and the Marine Fisheries Crisis : Two Decades of Innovation and Frustration*, 20 Va. Env'tl. L.J., 2001.
12. Franz Thomas Litz, *Harnessing Market Forces in Natural Resources*

- Management : Lessons From the Surf Clam Fishery, 21 Env'tl. Aff., 1994.
13. John McQuaid, *Fisheries Overhaul Act Passes in Senate*, New Orleans Times-Picayune, Sept. 20, 1996.
  14. Kalo et al., *Coastal and Ocean Law*, 2nd Ed., 1994.
  15. Katherine A. Marvin, *Note, Protecting Common Property Resources Through the Marketplace : Individual Transferable Quotas for Surf Clams and Ocean Quahogs*, 16 VT. L. REV., 1991.
  16. NMFS, *Achievements in Marine Stewardship Since Passage of the Sustainable Fisheries Act of 1996*,
  17. \_\_\_\_\_, *Administration Recommends Strengthening of Magnuson - Stevens Act*, 2003. 6. <[http://www.nmfs.noaa.gov/docs/Magnuson Press Release .pdf](http://www.nmfs.noaa.gov/docs/Magnuson%20Press%20Release.pdf)>
  18. \_\_\_\_\_, *Implementing the Sustainable Fisheries Act ACHIEVEMENTS FROM 1996 TO THE PRESENT*, 2003. 6
  19. Peter Shelley et al., *The New England Fisheries Crisis : What Have We Learned?*, 9 Tul. Env'tl. L.J., 1996.
  20. Sharon R. Siegel, *Applying the Habitat Model to Fisheries Management : A Proposal for a Modified Fisheries Planning Requirement*, 25 Colum. J. Env'tl. L., 2000.
  21. *Surf Clam and Ocean Quahog Industries Fishery Management Plan*, 1977.
  22. *Skiriotes V. Florida*, 313 U.S. 1941.
  23. *Toomer V. Witsell*, 334 U.S. 1948.