

## 수산자원의 지속가능한 이용을 위한 바다목장제도의 합리적인 개선방안에 관한 연구

### A Study on Rational Improvement Plan of Marine Ranching System for Sustainable Use of Fishery Resources

장 인 호\*  
Chang, In-Ho

#### 목 차

- I. 머리말
- II. 바다목장제도 운영의 헌법적 의미와 필요성
- III. 바다목장제도에 관한 국제적 동향과 입법현황 분석
- IV. 바다목장제도에 관한 국내 운영실태와 문제점 검토
- V. 수산자원의 지속가능한 이용을 위하여 바다목장제도의  
합리적인 개선방안의 방향과 내용
- VI. 맺음말

#### 국문초록

전 지구적으로 남획·난개발·환경오염 등으로 생태계가 급격하게 파괴되는 상황에서 인류의 중요한 자원인 수산자원이 어업기술발달·어획량치중어업방식 등으로 무분별하게 남획되고 있을 뿐만 아니라 기름유출사건·독극물유출사건 등의 심각한 해양오염으로 인해 해양생물서식지가 광범위하고 급격히 파괴되면서 많은 해양생물의 종과 수가 급감되거나 멸종될 수 있는 위기에 놓여있다.

논문접수일 : 2016. 06. 30.

심사완료일 : 2016. 07. 25.

게재확정일 : 2016. 07. 25.

\* 법학박사·경찰대학 법학과 조교수

이처럼 해양생물 등 생물다양성위기가 전 세계 문제로 대두되면서, 1992년 「리우선언」·「생물다양성협약」·「해양생물자원보존협약」 등이 선언·채택됐다.

이에 따라 프랑스헌법·스위스연방헌법 등과 같이 세계각국은 자국 「헌법」과 법률에 지속가능성을 수용·명문화함으로써 환경·경제·사회 등 다양한 분야가 서로 조화·균형될 수 있도록 노력하고 있다.

이처럼 세계 각국에서 해양생태계파괴·수산자원고갈 등 문제에 대응하고자 ‘바다목장제도’ 등을 통해 수산자원의 지속가능한 이용을 위해 노력하고 있으며, 잡는 어업에서 기르는 환경친화적인 어업구조로 개편해 나가고 있다.

이러한 가운데 우리나라도 지속가능성을 「지속가능발전기본법」, 「저탄소녹색성장기본법」 등을 입법함으로써 지속가능성을 법률적 차원에서 수용하였다. 더욱이, 「헌법」 제120조 등에서 수산자원을 지속적으로 보호하고 균형 있는 이용·개발하는 동시에 다양한 수산자원의 관리를 통한 어민소득 증대, 어획량 증진 등을 실현하기 위하여 「수산자원관리법」상 ‘바다목장제도’를 규정·운영하고 있다.

그러나 우리 「헌법」 제120조 등에서 명시하고 있는 수산자원 등에 관한 구체화법인 「수산자원관리법」상 ‘바다목장제도’가 수산자원의 효율적 관리를 통해 어업의 지속가능한 발전과 어업인의 소득증대에 기여해야 한다는 본래의 입법 취지에 부합하게 운영·활성화되지 못하고 여러 문제점들이 나타나고 있다.

이에 따라 「수산자원관리법」상 ‘바다목장제도’가 본래의 입법취지에 적합하게 운영·활성화될 수 있도록 현재 나타난 문제점들을 법제도적인 차원에서 합리적으로 개선해야할 필요성이 크다.

그러므로 본 연구에서는 오늘날 해양생물다양성은 물론 국가의 중요한 자원 중 하나인 수산자원의 지속가능한 이용, 어민소득증대 등을 실현하는 데 있어서 그 중요성이 나날이 점증되고 있는 ‘바다목장제도’의 헌법적 의미와 함께 그 효율적인 운영을 위한 합리적인 개선방안을 살펴보고자 한다.

**주제어** : 「헌법」 제120조, 「수산자원관리법」, 바다목장, 바다목장제도, 수산자원, 수산자원보호, 수산자원관리, 균형 있는 개발과 이용, 지속가능한 이용, 「생물다양성협약」, 「해양생물자원보존협약」, 지속가능성

## 1. 머리말

전 세계적으로 수많은 생물의 무분별한 남획, 광범위한 지역의 난개발, 심각한 환경오염 등과 같은 환경파괴로 인해 지금까지 오랫동안 생존해왔던 다양한 생물물종이 급감하거나 멸종될 수 있는 심각한 자원고갈위기에 처해있다.

특히, 지구상 인류의 중요한 자원인 해양생물의 수와 종류가 어업기술의 발달과 어획량에 치중한 어업방식으로 인해 무분별하게 남획되고 있을 뿐만 아니라 전 세계에서 발생하고 있는 기름유출사건·독극물유출사건 등의 심각한 해양오염으로 인해 수많은 해양생물의 서식지가 광범위하고 급격하게 파괴되면서 바다생물의 종과 수가 급감되거나 또는 멸종될 수 있는 위기에 놓여있다.

이로 인하여 강·호수·습지·바다 및 해양지역 등의 환경오염을 비롯하여 해양생물다양성급감 내지 지구자원고갈위기가 전 지구적인 문제로 대두되면서 1992년 「리우선언」을 비롯하여 「생물다양성협약」·「해양생물자원보존협약」 등과 같은 국제적인 선언과 협약들이 채택되었다.

아울러, 세계 각국은 심각한 해양생태계파괴·수산자원고갈 등 문제에 대응하고자 '바다목장제도' 등을 통하여 수산자원의 보호 및 균형 있는 이용·개발을 위해 노력하고 있다.

이처럼 인류의 식량자원 보고인 바다가 해양오염, 수산자원의 무분별한 남획 등으로 파괴되면서 수산자원의 지속가능성을 보장 받을 수 없게 되자 전 세계적으로 지속가능한 수산자원의 보호를 위하여 협력을 모색하고 있다.

무엇보다 전 세계 각국에서 '바다목장제도' 등의 지속가능한 어업방식을 모색함으로써 광범위한 지역에서 급속도로 확대되고 있는 해양환경오염문제는 물론 어족자원고갈 등의 인류식량문제를 동시에 해결할 필요성이 증대되었다.

이러한 상황에서 우리나라는 「헌법」 제120조 등에서 명시적으로 밝힌 바와 같이 수산자원의 보호 및 균형 있는 이용·개발하는 동시에 무한한 자원의 보고인 바다에서 생존하는 수산자원의 관리를 통한 어민소득증대, 어획량 증진 등을 실현하기 위하여 「수산자원관리법」상 '바다목장제도'를 규정·운영하고 있다.

「헌법」 제120조 제2항에서 밝힌 바와 같이 우리 「헌법」은 중요한 국가자원

인 수산자원이 국가의 보호를 받음은 물론 국가는 수산자원의 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립해야 한다고 명시적으로 규정하였다.

따라서 「헌법」 제120조 제1항에서 명시한 바와 같이, 광물·지하자원·경제상 가능한자연력 등과 마찬가지로 중요한 자원인 수산자원을 보호하는 제도인 ‘바다목장제도’는 연안의 해역에 인공어초·해조장 등을 설치해 해양생물의 서식장소를 안정적으로 조성하고 수산종묘방류를 통해 수산생물의 서식환경을 제공·회복함으로써 수산자원의 지속가능한 이용·생산도모는 물론 해양생태관광·레저장소 등으로 활용할 수 있도록 운영되어야 한다.

더욱이 우리나라는 동해·남해·서해 등 삼면이 바다이고 수많은 섬들로 둘러싸여 있기 때문에 수산자원의 보호를 위한 바다목장제도 등과 같은 제도들의 효율적인 운영의 필요성은 중요하다.

무엇보다 수산자원이 고갈될 위험에 직면한 현재의 상황에서 환경을 비롯해 경제·사회는 물론 수산자원 분야에서도 지속가능성의 실현을 위하여 식량자원의 보고인 바다에서 ‘바다목장제도’의 중요성은 갈수록 더 증대되고 있다.

그러나 최근 우리 바다에서 수산자원을 회복시키기 위해 예산을 계속해서 투입해왔지만, 오히려 수산자원이 감소하는 등 수산자원의 보호·회복·조성 등을 위하여 운영해 온 바다목장제도와 관련된 사업·제도들이 원래의 입법취지와는 달리 효율적으로 운영되지 못하고 있다.

이와 같이 우리 「헌법」 제120조 등의 구체화법인 「수산자원관리법」상 ‘바다목장제도’가 수산자원의 효율적인 관리를 통하여 어업의 지속가능성 실현, 어업인의 소득증대 기여 등과 같은 본래의 입법취지에 부합하게 운영·활성화되지 못하고 여러 문제점들이 나타나고 있다.

이에 따라 「수산자원관리법」상 ‘바다목장제도’가 본래의 입법취지와 적합하게 운영·활성화될 수 있도록 운영되기 위해 현재 나타나고 있는 ‘바다목장제도’와 관련된 여러 문제점을 법제도적 차원에서 개선해야 할 필요성이 크다.

그러므로 본 연구에서는 오늘날 국내외적으로 해양환경 보호·해양생물다양성 확보 등은 물론 지속가능한 어업실현·어민소득 증대 등을 위해 중요성이 나날이 점증되고 있는 ‘바다목장제도’의 헌법적 의미를 살펴보고, 그 효율적인 운영을 위한 합리적인 개선방안을 살펴보고자 한다.

## II. 바다목장제도 운영의 헌법적 의미와 필요성

### 1. 바다목장제도의 헌법적 의미

#### 가. 바다목장제도의 개념과 기능

「헌법」에 ‘바다목장제도’의 정의를 명시하지 않았지만, 「헌법」 제120조에서 규정한 수산자원의 균형 있는 개발과 이용의 구체화를 위해 「헌법」의 하위법인 「수산자원관리법」에서 ‘바다목장제도’에 대한 법적 개념정의를 명시하였다.

「수산자원관리법」 제2조 제5호에 따르면, ‘바다목장’이란 “일정해역에 수산자원<sup>1)</sup>조성을 위한 시설을 종합적으로 설치하고 수산종자를 방류하는 등 수산자원을 조성<sup>2)</sup>한 후 체계적으로 관리<sup>3)</sup>해 이를 포획·채취하는 장소”라고 한다.

이러한 ‘바다목장제도’<sup>4)</sup>는 수산자원인 해양생물쉼터와 서식지가 되는 동시에 어린해양생물개체성장·해양생물개체번식·해양생태계자연체험관, 해양레저공간 등의 기능을 하는 수산자원의 보호·이용 및 개발을 위해 마련되었다.<sup>5)</sup>

#### 나. 바다목장제도를 통한 수산자원의 지속가능한 이용의 의미

##### 1) 국가자원보호와 국민식량안보 측면

- 1) 「수산자원관리법」 제2조 제1호에 따르면, ‘수산자원’이란 “수중에 서식하는 수산동식물로서 국민경제 및 국민생활에 유용한 자원을 말한다”고 규정하였다.
- 2) 「수산자원관리법」 제2조 제4호에 따르면, ‘수산자원조성’이란 “일정한 수역에 어초(魚礁)·해조장(海藻場) 등 수산생물의 번식에 유리한 시설을 설치하거나 수산종자를 풀어놓는 행위 등 인공적으로 수산자원을 풍부하게 만드는 행위를 말한다”고 명시하였다.
- 3) 「수산자원관리법」 제2조 제2호에 따르면, ‘수산자원관리’란 “수산자원의 보호·회복 및 조성 등의 행위를 말한다”고 한다.
- 4) ‘바다목장제도’에는 체험유형시험바다목장·관광유형시험바다목장 등의 시험바다목장과 시험바다목장에서 축적된 기술·경험을 이용해 수산자원생산성향상을 위한 연안바다목장이 있다.
- 5) 「수산자원관리법」 제2조 제5호상의 ‘바다목장제도’는 양식장제도와 구별되는 개념으로 양식장과 달리 어류를 자유롭게 풀어놓고 키움으로써 다양한 해양생물이 모여 살 수 있는 해양생태계를 조성해 수산자원을 보호·이용하는 어업방식으로 육지목장과 비교되는 용어이다.

가) 국가자원보호

「헌법」 제120조<sup>6)</sup>의 구체화법인 「수산자원관리법」상 ‘바다목장제도’는 해양생물의 서식지로 수산자원을 조성한 후 체계적으로 관리해 이를 포획·채취·보호·이용을 위하여 마련된 만큼, 「헌법」상 중요한 국가자원인 수산자원의 균형 있는 개발·이용을 위한 수산자원균형개발·이용제도로서의 의미를 갖는다.

나) 국민식량안보

‘바다목장제도’는 수산자원급감·수산물수요증가·수산자원환경변화 등에 적절히 대응함으로써 국민의 중요한 먹거리이자 식량인 수산자원이 지속적으로 공급<sup>7)</sup>되도록 수산자원의 수급균형유지를 위한 수산자원식량안보제도<sup>8)</sup>이다.

2) 자연환경보호와 국가경제발전 측면

가) 자연환경보호

전 세계인구가 급증에 따른 수산자원수요는 급증과 한정적인 수산자원의 남획으로 인한 수산자원고갈위기를 대응하기 위한 ‘바다목장제도’는 해양생태 파괴적인 어업방식이 아닌 친환경어업제도로 환경보호<sup>9)</sup>라는 측면에서 해양생물종보호와 지속가능한 해양생태계보전·이용에 있어 중요한 의미를 갖는다.

6) 「헌법」 제120조 제1항에 따르면, “광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다”고 명시했다. 「헌법」 제120조 제2항에 따르면, “국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국가는 그 균형 있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다”고 규정했다. 이처럼 「헌법」은 수산자원을 광물자원·지하자원 등의 자원들과 마찬가지로 국가의 중요자원으로 인정하고, 보호함은 물론 수산자원보호를 위해 필요한 계획을 수립해야 한다.

7) ‘수산자원’에 관한 「헌법」 제120조 등의 구체화법인 「수산자원관리법」 제1조에 따르면, “수산자원관리를 위한 계획을 수립하고, 수산자원의 보호·회복 및 조성 등에 필요한 사항을 규정하여 수산자원을 효율적으로 관리함으로써 어업의 지속적 발전과 어업인의 소득증대에 기여함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 이러한 측면에서 우리나라와 같이 식량의존국가인 경우 ‘바다목장제도’는 국민수산자원식량안보제도의 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

8) 바다목장제도를 통하여 환경약탈적인 어업과 울타리형 양식에서 벗어나 지속가능한 어업생산기반을 마련하여 국민의 중요한 먹거리인 수산물의 수급안정을 이룰 수 있다.

9) 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 1999, 418-420면 ; “건전하고 쾌적한 환경에 관한 환경권은 환경보호를 통해서만 실현될 수 있는 기본권이기에 때문에 국가의 환경보호정책과는 불가분관계에 있으며, 헌법이 국가의 환경보전의무를 환경권의 한 내용으로 규정했다”고 한다.

나) 국가경제발전

「헌법」 제123조 제2항에 따라, “국가는 지역 간의 균형 있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”고 명시하였으므로, 국가는 바다목장제도 등을 통하여 농촌 및 산간 지역과 마찬가지로 교육·교통 등에서 소외된 어촌지역균형발전 수산업생산성향상<sup>10)</sup> 및 국민생활기반<sup>11)</sup>을 위해서 노력해야 한다.

3) 국제규범이행과 국민권리보장 측면

가) 국제규범이행

수산자원분야에서 ‘바다목장제도’를 통한 해양생물다양성확보는 국내외 수산자원고갈위기상황에서 해양생물종의 보호와 지속적 이용이라는 ‘생물다양성협약’<sup>12)</sup>과 생물다양성전략을 이행하는 <sup>13)</sup>제도로서의 의미를 갖는다.<sup>14)</sup>

나) 국민권리보장

「헌법」 제123조 제1항에 따라 국가는 어촌어업보호·육성을 위해 어촌종합개발·지원계획을 수립·시행해야 한다는 점에서 「수자원관리법」상 ‘바다목장제도’는 여성·장애인·아동·노인·농민 등과 같은 사회적 약자이자 소수자인 어민 즉, 어업인<sup>15)</sup>의 소득보호제도이자 어류 등 국민먹거리를 보장하는 제도이다.

10) 「헌법」 제120조에 따라, 국가는 자연보호·균형개발·이용계획수립의무가 있다. 「헌법」 제123조에 따라 국가는 어업보호육성·어촌종합개발지원계획수립의무도 있다. 이런 점에서 ‘바다목장제도’는 어업생산성향상·어민소득증대 등에 기여하는 수산업생산성향상제도임이다.

11) 「헌법」 제122조의 국토영역에는 수산자원이 존재하는 해양영역인 바다도 포함되기 때문에 ‘바다목장제도’는 국민 모두의 생산과 생활기반이 되는 대한민국의 국토영역 중 해양영역에서의 수산자원과 관련된 중요생산 등과 관련된 국민생산생활기반제도이다.

12) 1992년 유엔환경개발회의에서 채택된 「생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)」은 우리나라에서 지속가능한 생물자원이용·생물다양성보전 등을 위해 1993년에 발효됐다.

13) 2015년 평창에서 개최된 제12차 「생물다양성협약」 당사국총회에서는 생물다양성이 성공적으로 실현되도록 법제도에 국가생물다양성전략이 국가정책전반에 반영될 수 있도록 요구되었으며, ‘바다목장제도’ 등과 같은 생물다양성을 향상시키는 제도의 필요성이 증대되었다.

14) ‘바다목장제도’는 「생물다양성협약」·「해양생물자원보존협약」 등 국제규범과 「수산자원관리법」·「수산업법」 등 국내규범과의 정합성문제를 해결하는 제도이다.

15) 「헌법」은 어민 개념에 대해 규정하지 않았지만, 「수산업법」에서 어업인<sup>1)</sup>을 “어업을 경영하는 자”인 ‘어업자’와 “어업자를 위해 수산동식물을 포획·채취 또는 양식하는 일의 종사자와 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금 생산하는 일의 종사자”인 ‘어업종사자’로 규정했다.

## 2. 수자원고갈위기 헌법현실에 따른 바다목장제도의 합리적 운영필요성

가. 수자원고갈이라는 수산자원환경변화에 따른 헌법현실 반영 필요성 증대

1) 헌법현실 변화로서 해양오염·남획 등으로 수산자원고갈위기 급증

가) 해양오염으로 인해 수산자원고갈위기 급증

우리나라 육지에서 배출되는 오염물질을 비롯하여 선박기름유출 등에 따른 해양오염에 따라 광범위한 지역의 해양생태계가 계속적으로 파괴됨에 따라 각종 수산생물의 서식지의 파괴와 함께 수산자원고갈위기가 급증하고 있다.

나) 어업기술 발전과 무분별한 남획으로 수산자원고갈위기 및 조업분쟁 급증  
첨단화된 어업기술을 이용한 불법어업, 어린개체포획, 특정어류의 집중적인 대량포획 등의 무분별한 남획으로 무한하지 않은 수산자원의 수와 종류가 급감하면서 연안지역의 어업권을 두고 조업분쟁이 점차 심화되고 있다.

2) 헌법현실 변화로서 세계인구 급증 및 기후변화로 수산자원고갈위기 급증

가) 세계인구 급증으로 수산자원고갈위기 급증

전 세계적으로 기하급수적인 인구급증<sup>16)</sup>으로 식량위기<sup>17)</sup>가 심화될 것으로 전망되면서 인구증가에 따른 식량위기를 극복하고 장기적으로 안정적인 식량 확보를 위해서는 수산자원확보를 위한 바다목장제도의 필요성이 증대되었다.

나) 기후변화로 수산자원 및 자급자족률 급감

기후변화로 수온변화·이상기온 등에 따라 수산자원고갈위기의 상황<sup>18)</sup>에서 자급자족률 마저 급감하면서 해외로부터 각종 수산자원의 수입하기에 이렀다.

16) 김용진/이철인, “고령화에 의한 인구증가와 경제성장의 장기적 메커니즘”, 「한국경제의 분석」 제19권 제1호, 한국금융연구원, 2013, 2-3면 ; “한국을 포함한 대다수 OECD국가는 급격한 인구고령화로 노동력 양·질 감소, 재정부담 증가·일자리부족 등에 직면했다”고 한다.

17) 유엔보고서는 “2050년 세계인구수는 약96억 명으로 심각한 식량위기를 전망했다”고 한다.

18) 임재혁, “어종변화가 어민 삶도 바뀌었다”, 강원일보, 2015. 10. 5. ; “2050년대 기후변화·외래천적확산·서식지축소 등 해양생태환경변화는 어민환경·삶에 큰 영향을 미친다”고 한다.



3) 헌법현실 변화로서 수산업여건 변화 및 어업생산기반 약화

각국이 첨단어업채취·포획기술을 이용해 경쟁적으로 수산자원을 포획·채취하면서 과거에 비해 남획·고갈위험성이 급증하면서 수산업여건이 급변하는 동시에 초고령사회진입·어업인구노령화·어촌인구감소 등에 따라 어촌노동력의 양과 질 저하를 비롯해 수산업기반이 점차 약화되는 어려움에 직면하고 있다.

나. 수자원고갈위기에 따른 바다목장제도의 효율적인 운영의 중요성

1) 수자원고갈로 인한 어민소득감소·어촌공동체붕괴 및 국가경제발전 저해  
급격한 수산자원고갈<sup>19)</sup>로 어촌수입감소·수산업분야경제규모감소·어촌공동체 붕괴 등이 발생하고 이는 직·간접적으로 국가경제발전이 저해될 수밖에 없다.

2) 헌법현실 변화에 따른 친환경어업방식으로서의 패러다임 변화요구 증대

가) 과거의 무분별한 남획방식에 대한 변화 요구

수산자원고갈위기가 급증한 상황에서 어류의 알 채취, 치어포획, 산란시기에 의 어류포획 등의 무분별한 수산자원남획방식과 어족자원고갈방식에 대한 제한·금지 등과 같은 어업방식의 규제와 변화가 요구되고 있다.

나) 미래지향적인 친환경어업방식으로서의 전환 요구

수산자원고갈위기 헌법현실의 변화 속에서 기존어업방식과는 달리 현재세대 뿐만 아니라 미래세대<sup>20)</sup>도 수산자원을 지속적으로 이용할 수 있는 바다목장제도 등과 같은 미래지향적 친환경어업방식으로서의 전환 요구가 증대되었다.

3. 지속가능한 수산자원이용을 위한 바다목장제도 운영에 있어 국가의무

19) 정대연, 「환경주의와 지속가능한 발전」, 집문당, 2004, 80-81면 ; “생물자원인 수산자원은 재생가능한 자원(renewable resources)으로 무한정자원으로 여겼었지만 인구증가와 수요급 증에 따라 현재 생태적 지속가능성도 안정적으로 수행할 수 없을 정도가 되었다”고 한다.

20) 전광석, 「한국헌법론」, 집현제, 2013, 24면 ; “지속가능성은 지속적으로 균형 있게 발전의 요청으로 여기에는 현재세대와 미래세대의 이해가 균형 있는 고려가 내포되어 있다”고 한다.

## 가. 바다목장제도를 통한 국가중요자원인 수산자원보호 필요성 증대

### 1) 헌법적 차원에서 바다목장제도를 통한 수산자원보호의 의미

수산자원은 중요한 국가자원이자 국민식량이란 의미를 갖기 때문에 무분별한 남획·해양오염 등에 따른 수산자원위기로부터의 수산자원보호는 국가자원보호만이 아닌 국민의 생존권<sup>21)</sup>·삶의 질과 연결된 사항으로 헌법적 요청이다.

### 2) 수산자원보호를 통한 자원보호식량안보·환경보호·경제발전 필요성 급증

바다목장제도를 운영함으로써 어획량증가뿐만 아니라 해양생태체험·관광 등의 고부가가치산업으로의 전환유도를 통해 안정적인 수산식량확보, 해양생태계환경보호·어업소득증대 등과 국가경제발전의 필요성이 급증하고 있다.

## 나. 바다목장제도의 합리적인 운영을 위한 국가의 의무

국가는 유해어업규제뿐만 아니라 수산자원환경조성·관리제도인 ‘바다목장제도’의 효율적 운영을 통해 수산자원을 적절히 관리함으로써 지속가능한 수산자원이용·어업인소득증대 등에 기여하기 위한 계획<sup>22)</sup>을 마련·이행해야 한다.

입법기관은 수산자원의 지속가능한 이용을 위해 본질적인 권한<sup>23)</sup>인 입법권을 행사하고 법률개선 의무<sup>24)</sup>에 따라 바다목장제도 등을 통해 어업의 효율적 운영과 수산자원의 균형 있는 개발·이용을 위해 입법적으로 개선<sup>25)</sup>해야 한다.

21) 김철수, 「한국헌법학개론」, 박영사, 2007, 936-937면 ; “생존권적 기본권은 생활에 필요한 제반조건을 국가권력이 적극적으로 관여·확보해줄 것을 요청할 수 있는 권리로 현대국가에서 이를 보장하는 것은 국가권력의 의무이자 국가권력 존재근거의 하나를 이룬다”고 한다.

22) 「수산자원관리법」 제7조 : “해양수산부장관은 수산자원을 종합적·체계적 관리를 위해 5년 마다 자원조사·체제구축, 수산자원감소·고갈위험 등의 기본계획을 세워야 한다”고 한다.

23) 김백유, 『헌법학(Ⅰ)』, 한성, 2016, 1654-1667면 ; 국회는 입법기관으로서 본질적인 권한인 법률제정권을 행사하며, 제정 이후 법률에 대한 개정에도 참여하여 법률을 개선할 수 있다.

24) 홍완식, 「입법학연구」, 피엔씨미디어, 2014, 262-263면 ; “헌법재판소는 입법자의 입법개선 의무를 수반하게 된다고 하며 입법자의 법률개선 의무를 긍정하는 결정을 하였다”고 한다.

25) Hensel/Bizer/Führ/Lange/(김경제/이상해/최정일/김상겸 공역), 「입법평가의 적용」, 한국법제연구원, 2011, 61-62면; 입법평가를 통해 보다 나은 입법을 이끌어냄으로써 과학기술의 발전과정에서 나타나는 여러 가지 위험으로부터 국민의 권리와 이익을 보호해야 한다.

### Ⅲ. 바다목장제도에 관한 국제적 동향과 입법현황 분석

#### 1. 국제적 동향

##### 가. 수산자원 분야에서의 지속가능성 논의

###### 1) 인류의 공동과제로서 지속가능성

1992년 브라질에서 개최된 「환경 및 개발에 관한 국제연합회의」<sup>26)</sup>에서 산업혁명 후 계속된 환경파괴적인 개발과 발전방식으로는 인류가 지속적으로 생존할 수 없는 성장의 한계<sup>27)</sup>에 이르렀다면 성장위주방식에서 벗어나 다양한 분야의 균형 등을 고려한 지속가능성<sup>28)</sup>이 인류공동과제<sup>29)</sup>로 인정됐다.

특히 국제사회는 인류공동과제인 지속가능성이 수산자원분야에서 충실히 이행되지 않고 있다면서 해양포획어업의 지속가능성문제<sup>30)</sup>와 수산자원고갈위기에 대한 우려를 표시했다. 이에 따라 국제사회에서 해양생물자원의 지속가능한 보호·이용을 위한 국제적인 어업규제기준이 마련·강화되기에 이르렀다.

###### 2) 각국의 헌법과 법률에 지속가능성 수용

26) 1992년 리우데자네이루(Rio de Janeiro)에서 개최된 「환경과 개발에 관한 국제연합회의 (United Nations Conference on Environment and Development)」에 따라 개발과 발전에만 초점을 맞춘 과거방식에서 탈피해 각 분야의 균형에 초점을 맞춘 법제도 변화로 이어졌다.

27) 로마클럽(Club of Rome)은 천연자원고갈위기·환경파괴위기 등을 경고하면서 1972년 「성장의 한계(The Limits to Growth)」라는 보고서를 발표하였다.

28) 「지속가능발전법」 제2조 제1호 : 「지속가능성」이란 “현재세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 의미한다”고 명시하고 있다.

29) 따라서 리우지구정상회의에서 「의제21」·「리우선언」·「생물다양성협약」·「지구온난화방지협약」 등이 체결·마련되면서, 지속가능성이 일부국가만의 과제가 아닌 인류 모두가 관심을 갖아야 할 전 지구적 공동과제로 부각되었다.

30) 이석용, “해양생물자원보호를 위한 국제어업법 변화 연구”, 「과학기술법연구」, 한남대학교 과학기술법연구원, 2016, 201-203면 ; “최근에 유엔식량농업기구(FAO: Food and Agriculture Organization)보고서에 따르면, 세계 어류의 28%는 남획되어 고갈되었거나 회복 중이며, 57.4%는 완전히 이용된 상태이고, 단지 20%만이 적절한 수준에서 어획되고 있다”고 한다.

「스위스연방헌법」<sup>31)</sup>·「스웨덴기본법」<sup>32)</sup>·「포르투갈헌법」·「남아프리카공화국 헌법」 등과 같이 세계 각국은 국제공동과제로 부각된 지속가능성을 자국 헌법과 법률에 수용함으로써 다양한 분야의 통합·자원의 적절한 이용·장기적 안목<sup>33)</sup>의 사전예방 등 지속가능성<sup>34)</sup>을 고려해 법과 제도를 마련·운영하고 있다.

#### 나. 수산자원의 지속가능한 이용을 위한 수산자원이용방식변화 요구

##### 1) 환경약탈적인 어업방식에서 환경친화적인 어업방식으로의 전환 요구

남획·서식지감소 등으로 자원고갈위기 속에서 UN은 다양한 해양생물종이 멸종할 것이라고 경고<sup>35)</sup>했으며, 「리우선언」·「생물다양성협약」<sup>36)</sup>·「어업과 공해의 생물자원보존에 관한 협약」<sup>37)</sup>·「요하네스버그선언」·「RIO+20선언」 등 국제선언·협약이 마련·체결되면서, 수산 분야의 지속가능성 실현 즉 친환경화적 어업방식<sup>38)</sup>과 수산자원보호·이용에 대한 관심과 수요가 증가하였다.

31) 안성경, “녹색성장론에 대한 비판적 연구”, 「한양법학」 제21권 제3집, 한양법학회, 2010, 20면-21면 ; 「스위스연방헌법」에 지속가능성이 명문으로 수용됨으로써 환경·사회·분야·사회 등 다양한 분야가 조화되고 균형을 이룰 수 있도록 법제도적인 측면에서 노력하고 있다.

32) 국회도서관, 「세계의 헌법 I」, 국회도서관, 2010, 564면 ; 「스웨덴기본법」 제2조에 따르면, “국민의 개인적·경제적·문화적 복지는 공적활동의 목표이다. 특히 보건·고용·주택·교육·권리를 보장하고, 사회배려와 사회보장을 촉진하는 것이 공공기관의 의무이다. 공공기관은 현재와 미래세대에 좋은 환경으로 이어질 지속가능성을 촉진한다”고 했다.

33) Ivo Appel, Staatliche Zukunfts und Entwicklungsvorsorge, Mohr Siebeck, 2004, S. 223 f. ; “지속가능성을 실현하는 데 있어서 현재세대는 물론 미래세대를 고려해 다양한 분야가 조화될 수 있도록 통합적·사전예방적인·장기적인 관점 등에서 관련제도를 운영해야 한다.

34) ‘지속가능성’에 관해서는 장인호, “우리나라 지속가능성 관련 법제의 헌법적 검토”, 「성균관법학」 제25권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2013, 53-56면 참조.

35) 2010년 UN생물다양성전망보고서에 따르면, “수산자원의 절반이 고갈되었고 약19%가 무분별하게 포획됨에 따라 국제사회는 수많은 해양생물종이 급감해 멸종위기에 처함 동시 인류 생존에도 적지 않은 악영향을 미칠 거라고 경고하면서 전 세계적 노력 촉구했다”고 한다.

36) 「생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)」은 기후변화협약(UNFCCC), 사막화방지협약(UNFCCC)과 함께 세계 3대 환경협약 중 하나로 생물다양성 보전의 필요성에 대한 범지구적 공감대 형성에 따라 1992년 리우유엔환경개발회의에서 채택·발효되었다.

37) 「어업과 공해의 생물자원보존에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)」은 어업기술첨단화에 따른 해양생물자원고갈위기를 피하기 위한 국제협력필요성에 따라 공해해양생물자원보존조치를 어업국에 부과한다.

38) 전 세계 각국에서 ‘바다목장제도’ 등을 통해 산업발전에 따른 오염물질 배출·무분별한 조업

## 2) 잡는 어업에서 기르는 어업으로의 전환 요구

국내외에서 수산자원 등 자원의 지속가능한 이용<sup>39)</sup> 및 생산력 증대를 통해 어업인 소득향상·연안생태계 활성화해야할 필요성이 증대되자 수산자원 분야의 미래식량해결책으로서 ‘바다목장제도’ 등과 같이 잡는 어업에서 기르는 어업<sup>40)</sup> 즉, 친환경적 어업방식<sup>41)</sup>이 요구되면서 각국어업방식이 급변하고 있다.

## 2. 관련국제협약의 주요내용과 각국의 현황

### 가. 관련국제협약

#### 1) 「생물다양성협약」

수산자원보호·회복과 관련된 국제협약으로는 「해양생물자원보존협약」<sup>42)</sup>, 「남극해유용생물자원보존협약」<sup>43)</sup> 등의 협약체결과 함께, 생물다양성보전, 지속가능한 생물자원이용<sup>44)</sup> 등을 목적으로 「생물다양성협약」<sup>45)</sup>이 채택되었다.<sup>46)</sup>

등으로 황폐화된 바다환경을 회복시키고 식량자원의 자급자족과 함께 수산자원의 서식지인 해양생태환경을 개선하는 친환경적인 어업방식환경조성이 주목받고 있다.

- 39) 안르레스 R. 에드워즈(오수길 옮김), 「지속가능성 혁명」, 시스템아, 2010, 80-81면 ; “지속가능한 사회에서 인간은 자연계가 보충해 줄 수 있는 것만큼만 생물권에서 취해야 하며, 다른 생물종의 서식지를 파괴를 방지해야 하고, 기본적인 필요만을 충족시키기 위해서 자원의 이용을 최소화하고 자원을 보호하기 위해서 노력해야 한다”고 한다.
- 40) 세계은행2030년 어업전망보고서에 따르면, 최근 전 세계에서 수산자원의 지속가능한 이용·보호를 위해 잡는 어업에서 기르는 어업으로의 전환에 대한 요청이 급증하고 있다.
- 41) 박영숙/제롬글렌/테드 고든/엘리자베스 플로레스큐, 「유엔미래보고서 2040」, 교보문고, 2013, 21-22면 ; “2026년 세계 해산물의 대부분이 기르는 어업으로 생산이 될 것이다”라고 한다.
- 42) 1966년 「어업과 공해의 생물자원보존에 관한 협약」(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)은 어업기술발전과 해양생물자원고갈방지를 위해 어업국에 보존조치의무부과하고 국제협력을 증진을 위해 체결되었다.
- 43) 1982년 「남극해유용생물자원보존협약(Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources)」에 따라 과학자 등이 남극해생물자원보호노력을 하고 있다.
- 44) 김기순, “지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석”, 「국제법학논집」 제52집 제3호, 대한국제법학회, 2007, 25-26면 ; “지속가능한 이용(sustainable utilization 또는 sustainable use)과 유사한 용어로는 최대한 지속가능한 포획(maximum sustainable yield), 최적의 지속가능한 포획(optimum sustainable yield) 등으로 혼용하여 사용되고 있다”고 한다.
- 45) 「생물다양성협약」(CBD: Convention on Biological Diversity)은 1992년 리우회의에서 158개

## 2) 「환경과 개발에 관한 리우선언」

「환경과 개발에 관한 리우선언」 제1원칙에 따르면, “인류는 지속가능성 실현이라는 논의의 중심에 있으며, 인류는 자연과 조화를 이루면서 건강하고 생산적인 삶을 향유할 권리가 있다”고 밝히고 있다.<sup>47)</sup>

## 나. 각국의 현황

### 1) 각국의 지속가능성 수용현황

각국에서 해양생물 등 생물다양성보존과 지속가능한 자원이용 필요성<sup>48)</sup>이 증가되면서 국제적으로 ‘잡는 어업’에서 ‘기르는 어업’으로의 전환의 필요성과 함께 바다목장제도 등의 지속가능한 어업관련제도의 중요성이 증대되고 있다.

### 2) 주요국가의 수산자원관리 전략수립사례

수질악화·남획으로 해양생물자원감소<sup>49)</sup>에 따라 해양선진국들은 수산자원고갈위기상황에 적절히 대처하고 해양생물생산량을 획기적인 증대를 위해 바다목장제도 등과 같은 지속가능한 수산자원이용제도를 마련·운영하고 있다.<sup>50)</sup>

국대표가 서명함으로써 채택됐고, 1993년부터 발효되었다. 우리나라는 154번째 회원국이다.

46) 「생물다양성협약」은 전문과 42개 조항, 2개 부속서로 구성되며, 생물에 대한 악영향을 최소화할 목적으로 체결되었으며, 각 국가별 지침을 별도로 마련해 실천해 나가도록 하고 있다.

47) 「리우선언」 제2원칙에 의하면, “모든 국가에게는 국제연합헌장과 국제법원칙을 준수하면서 자국의 환경·개발정책에 따라 자국자원을 이용할 수 있는 자주적 권리가 있다”고 한다. 동선언 제7원칙에 의하면, “모든 국가는 지구의 생태계를 건강하고도 보존·복원하기 위하여 범세계적 동반자정신에 입각해 협력해야 한다. 지구환경악화에 영향을 준 정도가 제각기 다른 점을 감안할 때, 모든 국가에게는 공동책임을 지지만 차별화된 책임을 진다”고 한다.

48) 생물다양성 실현은 지속가능성 실현차원에서 바다에서도 적용되는 사항으로 다양한 유전자원의 원천으로 남획으로 바다에서 한번 사라진 종은 다시 재생되지 않는 만큼 유전자원보고인 해양생물의 지속가능한 보존·이용을 위해 「바다목장제도」의 필요성이 적지 않다.

49) 김문주, “수산자원관리법상 수산자원관리제도의 운영과 개선방향”, 석사학위논문(부경대학교 산업대학원), 2011, 4면; “전 세계 각국은 식량자원확보를 위해 200해리 경제수역을 설정해 자국의 영토화합은 물론 어획쿼타를 할당해 어업을 규제하며, 각종 국제수산기구는 특정어업이나 어종에 대한 어획규제·금지를 통해 어족자원 강력히 보호하고 있다”고 한다.

50) 「유럽연합 생물다양성전략 2020」에 따르면, “EU은 생물다양성 손실을 막고, 실현가능한 한 이를 복원에 기여를 목표로 수산자원의 관리와 지속가능한 어업, 외래종의 엄격한 통제, 세계적인 생물다양성 손실 감소에 대한 EU의 기여 강화 등을 추진하고 있다”고 한다.

### 3. 우리나라에의 시사점

우선, 1992년 리우선언을 통해 인류공동과제로 인정된 지속가능성이 각국 헌법과 법률에 수용되면서 수산자원 및 다양한 분야에서 지속가능성 실현을 위한 법과제도가 마련됐다. 특히, 잡는 환경약탈적인 어업에서 바다목장제도 등과 같은 친환경적인 기르는 어업으로 변화가 국내외적으로 요구되고 있다.

둘째, 수산자원의 불법포획·채취 등으로 인한 생물종위협요인 제거를 위해 사후적 처벌과 함께 사전예방적인 측면에서 관리·감독이 더욱 강화하고 있다.

셋째, 선진국들은 생태계와 자연환경 보호를 위하여 생태계복원·보호지역 확대를 추진하고 있지만 우리나라는 아직까지 선진국수준과는 거리가 있으며, 일본 등 해외에서 운영 중인 바다목장제도를 우리상황에 맞게 적용해야 한다.

넷째, 각국은 자국 헌법과 법률에 수용한 지속가능성 실현을 위해 환경·사회 등의 각 분야에서 지속가능성 관련제도가 입법됐고, 수산자원 분야에서의 지속가능성 실현을 위한 바다목장제도 등의 여러 제도가 마련·운영되고 있다.

다섯째, 각 국은 과소평가되었던 수산생물다양성가치를 재발견하고 막대한 경제파급효과에 주목하고 수산자원의 지속가능한 이용을 위한 인식전환을 유도의 일환으로 교육과 홍보를 강화하는 한편 영향평가제도<sup>51)</sup> 등을 도입하였다.

여섯째, 세계 각국은 수산자원의 생물다양성 확보를 통해 생물자원 의존도를 감소시키기 위해 노력하며, 이를 위하여 각국은 수산자원이 해양환경의 특수성을 고려하고, 첨단기술을 통하여 수산자원복원을 위하여 노력하고 있다.

마지막으로, 선진주요국들<sup>52)</sup> 지속가능한 수산자원이용 관련법제도마련·이행 과정에 지자체와 민간의 참여를 확대하고, 생물다양성보전 인식확산과 함께 보전가치가 높고 경관이 탁월한 생태지역보전·복원정책 등을 추진하고 있다.

51) 장인호 “지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구”, 「미국헌법연구」 제24권 제2호, 미국헌법학회, 2013, 337-3310면 ; 주요 국가들은 국제사회공동과제로 인정된 지속가능성 실현을 위해 환경 분야를 포함한 다양한 분야에서 영향평가제도를 도입했다“고 한다.

52) 미국·영국·캐나다 등은 국가와 지역단위 생물다양성실행계획이행체계를 갖추고, 학계·NGO·기업·지역대표 등이 광범위하게 참여하고 민·관의 협력체계 마련 등을 강화해 나가고 있다.

## Ⅳ. 바다목장제도에 관한 국내 운영실태와 문제점 검토

### 1. 국내에서의 운영실태·전망 및 입법현황

#### 가. 바다목장제도 운영 실태와 전망

1999년 한국해양연구원에서 처음으로 시작된 우리나라 바다목장제도는 현재 경남통영·전남여수·경북울진·충남태안·제주도북군 등 여러 지역에서 추진되었으며, 2030년까지 전 연안에서의 바다목장화를 목표로 추진되어 오고 있다.<sup>53)</sup>

이런 바다목장제도를 통해 종합적·체계적해양생태계관리·연안자원관리·어업인소득증대·기르는 어업실현 등을 실현함으로써 안정적 수산물공급·어촌지역진흥·상업어업과 레크레이션어업의 균형 등을 달성할 수 있을 것으로 전망된다.

#### 나. 관련 국내법규 입법의 현황

##### 1) 관련입법현황

「헌법」 제120조에서 규정에 따라 수산자원은 국가의 보호를 받고 그 균형 있는 개발과 이용을 필요함을 천명한 만큼 헌법의 하위법규에 의해서 구체화했다.

「헌법」 제120조를 구체화한 바다목장제도와 관련된 법률로는 「수산자원관리법」을 비롯해 「생물다양성<sup>54)</sup>보전 및 이용에 관한 법률」<sup>55)</sup>·「수산업법」·「어업자원보호법」<sup>56)</sup>·「내수면어업법」·「국토계획 및 이용에 관한 법률」 등이 있다.

53) 최근 국립수산물품질관리원보고서에 따르면, “1998년 통영지역을 시작으로 오는 2010년까지 바다목장시범화사업, 2005년부터 2014년까지 바다목장제도의 전면 확대, 2015년부터 2030년까지 전 연안·해역의 바다목장화 등으로 단계적 사업을 추진한다는 계획을 세웠다”고 한다.

54) 「생물다양성협약」 제3조 제1호에 따르면, “생물다양성은 모든 국민의 자산으로서 현재 세대와 미래 세대를 위하여 보전되어야 한다”고 명시하였다. 동법 동조 제2호에 의하면, “생물자원은 지속가능한 이용을 위하여 체계적으로 보호되고 관리되어야 한다”고 규정했다.

55) 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」은 “생물다양성의 종합적·체계적인 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 도모하고 「생물다양성협약」의 이행에 관한 사항을 정함으로써 국민생활을 향상시키고 국제협력을 증진함”을 입법목적으로 제정되었다.



이러한 법률들은 「헌법」 제120조상의 수산자원의 균형 있는 개발과 이용을 구체화한 법률인 동시에 전 지구적인 공동과제이자 각국의 「헌법」을 비롯하여 수산자원 분야 및 여러 분야의 법률들에 수용되었고 우리나라에서도 헌법상 수용의 필요성<sup>57)</sup>이 입증되고 있는 지속가능성과 관련된 법률이기도 하다.

아울러, 우리나라에서 인류공동과제로 선언한 지속가능성의 성공적 실현을 위한 법률 즉, 「지속가능발전법」<sup>58)</sup>과 「저탄소녹색성장기본법」<sup>59)</sup>이 입법됐다. 이러한 법률은 지속가능성 실현에 있어 기본법으로서의 성격을 지닌 것으로 지속가능성의 실현과 관련된 「바다목장제도」의 운영에 있어 방향을 제시한다.

특히, 「수산자원관리법」은 ‘바다목장제도’를 포함하여 수산자원기본계획, 수산자원보호·수산자원회복·수산자원보호구역관리·벌칙 등을 명시하고 있다.

「수산자원관리법」<sup>60)</sup>은 “수산자원관리를 위한 계획을 수립하고, 수산자원의 보호·회복·조성에 필요한 사항을 규정해 수산자원을 효율적으로 관리함으로써 지속적 어업발전과 어업인소득증대에 기여함”을 입법목적으로 제정<sup>61)</sup>되었으며, 몇 년마다 수산자원의 효율적 이용·관리를 위한 기본계획을 세워야 한다.

56) 「어업자원보호법」은 한반도와 그 부속도서의 해안과 좌의 제선을 연결함으로써 조성되는 경계선간의 해양을 어업자원을 보호하기 위한 관할수역 등을 규정하고 있다.

57) “지속가능성의 헌법적 수용”에 관해서는 장인호, “헌법상 과제로서 지속가능성에 관한 연구”, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원, 2013, 244면 이하 참조.

58) 「지속가능발전법」은 “지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함”을 목적으로 입법되었다. 동법 제2장에서 지속가능성 실현을 위한 기본전략 및 방향을 규정하였었지만 「저탄소녹색성장기본법」에 관련 규정을 이전하였다.

59) 「저탄소녹색성장기본법」은 “경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함”을 입법목적으로 한다.

60) “수산자원 보호”와 관련하여, 현행 「수산자원관리법」은 포획·채취금지, 어선·어구·어법제한, 어업자협약 등을 명시하고 있다. 수산자원 조성”과 관련하여, 동법은 수산자원조성사업, 수산종자부화·방류제한, 방류종묘인증, 인공부화방류, 조성금 등을 규정하였다. 특히, 「수산자원관리법」 제41조에서 수산자원조성과 관련하여 ‘바다목장제도’를 명시하고 있다.

61) 「수산자원관리법」 제1조.

## 2. 제도운영상 문제점

### 가. 운영주체와 운영계획상 문제

‘바다목장제도’의 운영주체·시행체계와 관련해, 바다목장제도 운영에 있어 지원·협력<sup>62)</sup>이 원활하지 않고, 지방자치단체가 재정 등을 중앙정부에 의존할 수밖에 없는 경우가 많아 통제<sup>63)</sup>의 문제점<sup>64)</sup>이 나타나 실효성이 저해되었다.

### 나. 운영지역과 운영대상상 문제

‘바다목장제도’의 운영지역과 관련하여 살펴보면, 국토면적 대비 보호지역 비율이 상대적으로 낮다. 또한 바다목장제도가 운영되는 주변지역의 개발사업 증가·난개발 등으로 수산자원의 서식지악화·감소되는 경우마저 나타났다.

‘바다목장제도’ 운영대상과 관련해, 개발사업 증가로 수산자원서식지가 악화·감소하고, 바다목장지역에서의 낚시·어업행위금지구역확대 등이 미흡하다.

### 다. 운영방법과 운영기준상 문제

‘바다목장제도’의 운영방법과 관련하여 살펴보면, 바다목장제도를 운영하는 데 있어 소프트웨어 미흡, 데이터베이스구축 미약 등과 같이 첨단화<sup>65)</sup>, 바다목장제도의 운영으로 인한 어족자원 증진의 효과<sup>66)</sup>가 충분하지 않다. 아울러,

62) 연합뉴스, “350억 들인 시범바다목장 2년째 반쪽짜리 전략”, 연합뉴스, 2016. 07. 15. ; “정부기관과 지자체의 엇박자 행정 속에 시설을 다 만들어놓고도 활용을 하지 못하는 상황이 연출되고 있다. 또한 시범바다목장 사업을 추진하는 해수부 산하 한국수산자원관리공단은 관리비 지원이 힘들다며 난색을 보였다”고 한다.

63) 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2014, 645-646면 ; “지방자치법제와 제도의 문제점 중 하나로 지방자치단체에 대한 지나친 중앙정부의 통제가 있다”고 한다.

64) ‘바다목장제도’는 어족자원채취지에 주로 초점이 맞추어져 있고 일부 해양생물종에만 주로 집중되어 있어 해양생물의 다양성 확보차원에서 수산자원의 종류 및 수 등이 충분히 반영되지 못하고 있다. 또한, 사전조사가 충분하게 이루어지지 않은 등의 문제점이 나타났다.

65) 한라일보, “350억 들인 제주시범바다목장 활성화 시급”, 한라일보, 2015. 05. 14. ; “제주바다목장의 위기와 약점으로 소프트웨어 미흡 등이 있다고 하였다”고 한다.

생물다양성 정책에 있어 민·관협력 체계 등을 위한 제도적 장치도 미흡하다.

#### 라. 관리감독과 홍보교육상 문제

‘바다목장제도’ 등의 운영을 위해 막대한 예산을 투입했지만 수산자원 종류·수가 감소추세이다.<sup>67)</sup> 또한, ‘바다목장제도’의 홍보·교육과 관련해, 바다목장제도가 어느 지역에서 어떻게 운영되고 있고 이에 대한 인식부족<sup>68)</sup>으로 인해 바다목장지역 등에서 무분별하게 남획하는 불법낚시<sup>69)</sup> 등이 이루어지고 있다.

### 3. 바다목장제도의 효율적인 관리를 위한 법제도 개선필요성 급증

#### 가. 바다목장제도에 대한 총체적 점검 및 개선 시급

현행 바다목장제도는 어업소득 향상, 어촌 활성화 등에 기여하여 종국적으로는 지속가능한 수산자원 보호 및 국가경제발전이라는 입법목적에 비추어 볼 때 제도운영상 여러 문제점이 발견된 만큼 앞으로 바다목장제도에 대한 총체적 점검과 함께 효율적인 개선을 해야 할 필요성이 매우 크다.

#### 나. 합리적인 바다목장제도의 운영을 위해 입법기관의 관련법규 개선필요성 급증

66) 정성한, “차귀도 바다목장 사업, 사업졸속 추진 사업목표 설정 없어 효과 검증 어려워”, 제민일보, 2015. 09. 20 ; “한국수산자원관리공자료에 따르면, 연안바다목장사업모델이 된 시범바다목장사업조차 제대로 된 검토도 없이 추진됐던 것으로 드러났다”고 하였다.

67) 박현영, “3천억원 쏟아부은 수산자원조성사업 '빛 좋은 개살구'-5년간 예산 투자했지만 수산 자원 지속 감소 추세...눈속임도 있어”, 환경TV뉴스, 2015. 09. 19 ; “수산자원관리공단 이 우리나라 연근해 수산자원을 늘리기 위해 시행해 온 사업의 결과물이 부실하다는 지적이 제기됐다. 예산을 지속적으로 투입했지만 오히려 수산자원이 줄어들었다”고 한다.

68) 한라일보, “350억 들인 제주시범바다목장 활성화 시급”, 한라일보, 2015. 05. 14. ; “바다목장, 해양환경오염 등에 대한 어민들의 인식과 참여 등이 부족하다”라고 한다.

69) 한국경제, “낚시면허제도 도입논란, 낚시배사 중국어선만큼 무서워”, 한국경제, 2013. 11. 22. ; “낚시금지지역에도 불구하고 불법낚시는 근절되지 않고 있으며, 단속은 간헐적으로 이뤄질 뿐 어린치어까지 남획하는 낚시로 인한 남획으로 어획량이 대폭감소하고 있다”고 한다.

현행 「수산자원관리법」상 명시되어 있는 바다목장제도가 그 운영상 여러 문제점들이 나타남에 따라 이를 입법적 차원에서 개선하기 위해서 입법기관이 바다목장제도의 효율적인 운영을 위해서 관련법규의 개선필요성이 매우 크다.

## V. 수산자원의 지속가능한 이용을 위한 바다목장제도의 합리적인 개선방안의 방향과 내용

### 1. 개선방안의 방향

#### 가. 추진방향

전 세계 각국은 「리우선언」·「생물다양성협약」 등이 선언·체결된 이후 생명자원의 중요성을 인식하게 되었으며, 무한한 잠재력을 보유하고 있는 수산생명자원 보호와 지속가능한 이용을 위하여 심혈을 기울이고 있는 추세<sup>70)</sup>이다.

이러한 세계적인 추세 속에서 국제적 인류공동과제로 인정된 지속가능성을 수산 분야에서 실현하기 위해서는 국제협약상에 나타난 원칙들이 「바다목장제도」에 반영되어야 하는 동시에 “실태조사 및 영향평가”, “관리감독 및 민관협력”, “교육홍보 및 재정확보” 등의 반영될 수 있도록 법제도적 측면에서 정치하게 운영될 수 있도록 종합적인 측면에서 고려해야 한다.

#### 나. 반영해야할 원칙

「환경과 개발에 관한 리우선언」<sup>71)</sup>·「생물다양성협약」 등 국제협약원칙, 국내

70) 이석용, “해양생물자원보홀르 위한 국제어업법 변화 연구”, 「과학기술법연구」 제22권 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2016. “인류의 주요단백질공급원인 해양생물자원보존을 위해 지속가능한 어업 실현을 위한 국제사회구상이 해양협약 등을 통해 나타났다”고 한다.

71) 「환경과 개발에 관한 리우선언(Rio Declaration On Environment and Development)」 원칙 10에 따르면, “환경문제는 관심을 지닌 시민 모두가 적절한 수준으로 참여할 때 가장 효과적으로 다루어진다”고 한다. 동 선언 원칙11에 의하면, “모든 국가는 효력을 발생하는 환경

에서 지속가능성기본법인 「지속가능발전법」과 「저탄소녹색성장기본법」상 원칙<sup>72)</sup>, 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」, 「수산자원관리법」 등의 원칙이 지속가능한 수산자원이용을 위한 바다목장제도 운영에 있어 지켜져야 한다.

## 2. 반영해야 할 사항

### 가. 실태조사 및 영향평가

「바다목장제도」는 준비하는 기간과 투자회수기간이 장기적이기 때문에 중장기적인 측면에서의 법제도적 고려가 수반되어야 하고 무엇보다 국민의 막대한 세금으로 조성된 재원이 소요되는 만큼 「바다목장제도」에 대한 전수조사·정기적 조사·비정기적조사 등과 같은 체계적인 현황실태조사가 필요하다.

### 나. 관리감독 및 민관협력

「바다목장제도」의 관리·감독주체는 공공기관으로 광범위한 연안지역을 배경으로 하는 수산자원보호제도이기 때문에 일정지역만을 관리·감독한다고 해서 지속가능한 수산자원 이용이라는 목표를 달성하기가 용이하지 않다. 이러한 측면에서 국가기관이 관리·감독을 주도적으로 하되 주변 어업인을 비롯해 취미 등으로 낚시를 하는 민간인 등의 협력이 필수적이다.

### 다. 교육홍보 및 재정확보

「바다목장제도」는 기존의 잡는 어업방식이 아닌 기르는 방식으로 어업인 등 민간인의 인식변화 없이는 사실상 성공적으로 운영될 수 없으므로 교육과 홍

---

법규를 제정해야 한다”고 규정했다.

72) 「저탄소녹색성장기본법」 제3조 제1호에 따르면, “정부는 기후변화·에너지·자원 문제의 해결, 성장동력 확충, 기업의 경쟁력 강화, 국토의 효율적 활용 및 쾌적한 환경 조성 등을 포함하는 종합적인 국가 발전전략을 추진한다”고 한다.

보가 이루어져야 한다. 아울러, 사업비규모는 어업인 등의 개인이 소규모로 운영하는 양식어업과는 달리 대규모이기 때문에 재정보험이 안정적으로 이루어져야 수산자원의 지속가능한 이용이라는 목적을 실효적으로 달성할 수 있다.

### 3. 개선방안의 구체적인 내용

#### 가. 운영주체 및 운영계획상 개선방안

##### 1) 바다목장제도의 운영주체 개선방안

###### 가) 운영주체 불명확 해결 시급

바다목장제도의 운영체계상의 문제점을 해결하기 위해서는 그 운영에 있어 관리체계를 일원화하여 통합관리·감독의 필요성이 크다. 따라서 해양생명자원을 포함한 해양환경 관리의 일원화를 위한 노력도 이루어져야 할 것이다.

###### 나) 어촌의 노령화 및 어촌공동체 와해 해결 시급

최근 고령화<sup>73)</sup> 현상이 심화되는 상황에서 어촌에서의 노동의 질과 양이 급격히 저하되면서 바다목장제도의 운영할 인력이 부족한 등 동제도가 원활하게 운영되기가 용이하지 않은 것이 현실이다.

###### 다) 해양관광으로서의 경쟁력 확보

「바다목장제도」는 양식과는 달리 해양관광 등 경쟁력을 향상시킬 수 있으므로, 수산자원의 직접적인 채취·이용을 넘어 해양생태계보존과 함께 수중생태 체험장·해양생태관광·수중해양생태공원·레저관광 등으로 특화시킬 수 있다.<sup>74)</sup>

73) 김준, “어촌의 재인식과 갯벌인식 증진을 위한 연구”, 「민속연구」 제25권, 안동대학교 민속학연구소, 2012, 19면 이하 참조 ; 우리 어촌은 농촌과 마찬가지로 초고령화 사회로 진입하고 있으며 어촌의 초고령화 이외에도 어업자원고갈, 기후변화, 해양지역의 난개발 등과 같은 원인으로 어촌공동체가 급속하게 와해되고 있다.

74) 장기적인 안목에서 바다목장제도가 성공적으로 정착한다면 기존의 단순한 어업에만 치중하는 방식에서 탈피하여 가공유통 등과 융합시킴으로써 높은 부가 가치를 창출할 수 있다.

2) 바다목장제도의 장기적인 안목에서 운영·관리 및 감독 추진

「바다목장제도」는 어로어업·양식어업 등과 같이 몇 년에 이를 수 있는 단기적인 방식이 아니라 수산자원DB확충을 위한 오랜 기간 동안의 관찰·실태조사 등을 통하여 중장기적인 안목에서 지속적으로 운영·관리되어야 한다.

나. 운영지역 및 운영대상상 개선방안

1) 바다목장제도의 지역선정 개선방안

가) 보호지역 및 보호지역사유지매입 확대

바다목장제도의 운영지역이자 수산자원의 서식처인 근해연안서식지역을 보호지역으로 설정하고 섬 등 사유지지역의 매입 등을 통해 보호범위를 점차 확대해 나가야 할 것이다.<sup>75)</sup>

나) 바다목장 주변의 해양생태보호지역 확대

바다목장제도의 주변의 해양생태계가 복원되면 해양생태보호지역을 점차 확대해야 한다. 더욱이 연근 해역만을 관리해서는 바다목장과 인접한 육지와 하천 등의 오염도 함께 관리·감독되어야 한다.

2) 바다목장제도의 대상선정 개선방안

가) 수산자원의 종류와 수 및 복원대상 확대

해양생물종목록을 확대하여 다양한 수생식물과 어족자원종묘를 보호하고 해양생물위협요인을 저감시킬 수 있는 방안과 함께 해양생물복원기술·바다목장연구소 등과 같은 기반시설이 충분히 마련되어야 한다.

나) 바다목장 및 인근연안주변의 불법낚시·어업 제한

바다목장제도가 일정기간·일부지역에서 성과를 남기며 운영하더라도 불법

75) 산림보호 등을 위하여 백두대간보호지역 등의 지역을 확대차원에서 국가가 사유지를 매입 하는 것과 마찬가지로 보호지역의 확대를 통해 수산자원고갈위기에 놓인 어종은 물론 바다목장제도가 운영되는 인근연안에 서식하는 멸종위기수산자원의 보호도 강화해야 할 것이다.

낚시·남획 등을 방지하지 못한다면 수산자원의 지속가능한 이용은 불가능하므로 불법조업어업인은 물론 외국불법어업선박의 관리감독 등도 강화해야 한다.

#### 다. 운영방법 및 운영기준상 개선방안

##### 1) 바다목장제도의 운영방법 개선방안

###### 가) 시범바다목장 활성화 및 연구·관리체계 첨단화·구축

시범바다목장제도의 운영방법·시기·연계프로그램<sup>76)</sup> 등과 소요되는 비용에 대한 감독이 충분히 이루어지고, 바다목장관련연구기관과의 협력을 활성화하며, 바다목장제도연구를 수행할 수 있는 수산전문인력<sup>77)</sup>을 양성해야 한다.

###### 나) 충분한 운영재정확보 및 필요한 재정지원확대

바다목장제도는 어로작업·양식 등과는 달리 장기적으로 운영되어야 하는 제도이므로 안정적인 재정확보와 중앙정부개입최소화<sup>78)</sup>와 함께 지방자치단체가 각 지역의 해양특수성을 반영해 바다목장제도를 자율적으로 운영해야 한다.

###### 다) 민간협력체계 마련 및 국제협력기반 강화

바다목장제도의 효과적 실행을 위해 민간협력체계가 마련되는 동시에 바다목장제도를 통한 생물다양성기반확충을 위해 공해어업자원남획문제<sup>79)</sup>, 외국어선불법어업행위문제 등의 해결을 위한 국제공조가 강화되어야 한다.

76) 바다목장제도가 수산자원의 효율적 관리·이용에 기여할 수 있도록 운영되기 위해서는 소프트웨어활용·수산자원·유전자복원실험·DB구축 등과 같은 첨단화방안들을 동원되어야 한다.

77) 주승용, “전남 연안해역의 수산자원 및 어항 관리에 관한 연구”, 박사학위논문(전남대학교 대학원), 2013, 123-125면 ; “지속가능한 수산업발전을 위해 수산전문인력양성·귀어가 정착 지원·수산자원관련자격증활성화·해양수산발전대학역할제고 등이 이루어져야 한다”고 하다.

78) 권영성, 「한국헌법론」, 법문사, 2002, 232-233면 ; “지방자치단체가 그 권한에 속하는 자치사무를 국가의 개별적·구체적 지시나 후견적 감독을 받지 아니하고, 법에 따라 스스로 합목적적이라고 판단하는 바에 따라 처리해야 한다”고 한다.

79) 임지형, “공해어업자원관리에 있어 사전예방원칙의 적용과 문제점”, 「해사법연구」 제19권 제1호, 한국해사법학회, 2007, 245-246면 ; “국제연합식량농업기구는 많은 공해어업자원이 과잉개발, 남획 등에 의해 어족자원이 고갈되고 있다고 보고하고 있다”고 한다.



## 2) 바다목장제도의 운영기준 개선방안

### 가) 사전조사기준 및 해양환경영향평가 강화

바다목장제도를 선정·이행 전 사전조사·기준을 강화하고, 등록대상 목록을 선정하는데 있어 국제협약에서 요구하는 수산자원관리기준·사전예방 등 이 고려되고, 국제추세에 따라 환경영향평가를 실시·<sup>80)</sup>강화해 나가야할 것이다.

### 나) 운영기준 마련 및 관리감독평가기준 강화

바다목장제도관련시설에 적용될 수 있는 과학적 자원조사·평가체제기준·관리 감독기준 등의 장기적 운영관리지침을 마련되고, 마련된 기준지침에 더 잡아 금어기의 확대, 금어기확대 대상 확대 등과 같은 관리감독이 강화되어야 한다.

## 라. 관리감독 및 홍보교육상 개선방안

### 1) 바다목장제도의 관리체계 선진화

#### 가) 전수조사 등 운영실태 조사 시급

지구온난화·불법조업<sup>81)</sup>·남획 등으로 해마다 수산자원고갈위기가 상존하고 있는 만큼 바다목장제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 수산자원의 지속가능한 이용실태에 대한 전수조사 등 운영실태조사가 마련·강화되어야 한다.

나) 수산자원특성 고려한 관리·감독과 남획처벌강화·불법조업단속체제 개선  
각각의 수산자원들이 갖고 있는 개체별 특성<sup>82)</sup>들을 충분히 고려하고, 국제

80) 김인철/전경암/김귀영/엄기혁/김영태/최보람, “연안개발사업 유형에 따른 해양환경영향평가 개선방안”, 「해양환경안전학회지」 제20권 제2호, 해양환경안전학회, 2014, 161-162면 ; “해양환경영향평가항목에 천연경관조사 등을 명시해 작성규정을 강화해야 한다”고 한다.

81) 정봉규, “불법조업으로부터 수산자원을 보호하기 위한 해상집행기관의 역할 및 대응에 관한 연구”, 박사학위논문(한국해양대학교 대학원), 2014, 27-29면 ; “해양수산부와 국립수산과학원이 5년마다 실시하는 조사자료인 국립수산과학원의 “2010년 연근해어업총조사”와 해양수산부의 “2013년도 수산자원관리시행계획”에 따르면, 우리 연·근해 주요어업자원어획동향분석과 자원평가결과내용 중 개체별자원량이 극히 적고, 대체로 급감하고 있다”고 한다.

82) 수산자원 회복계획사항·수산자원별 총허용어획량사항 등은 각 개체별로 차이가 날 수 밖에 없음으로 일률적 기준이 아닌 개체별 특성을 고려한 관리감독이 이루어져야 한다.

적으로도 지속가능한 수산자원 이용을 위해 불법어업행위를 규제하는 추세<sup>83)</sup>인 만큼 국내외 어업인<sup>84)</sup>의 불법조업에 대한 단속과 처벌 강화해야 한다.

2) 바다목장제도의 홍보 및 교육 개선방안

가) 인식변화를 위한 홍보수단 강화·다양화

모든 국민이 해양생물다양성의 중요성을 인식하고 바다목장제도를 충분히 이해하고 참여함으로써 인식개선을 할 수 있도록 지속가능한 수산자원 이용을 위한 바다목장제도의 홍보강화에도 노력해야 한다.

나) 바다목장체험관 등 바다목장관련교육 실시·강화

수산자원생태계보전이 경제활성화에 기여한다는 인식확산을 위해 바다목장 체험교육을 실시·강화하고, 수산자원생태교육인프라·관련연구기관 등을 확충해 수산자원복원을 추진하고 지속가능한 수산산업기반을 마련해야 한다.

#### 4. 바다목장제도의 합리적인 개선을 통한 지속가능한 수산자원이용실현

가. 중요한 국가자원인 수산자원의 보호환경마련과 지속가능한 이용 실현

「헌법」 제120조에 명시한 국가의 중요한 수산자원의 지속가능한 이용을 위하여 바다목장제도를 합리적으로 운영할 수 있도록 입법적 개선해야 한다.

이를 통해 자원고갈위기·기후변화 등 수산자원관련환경변화 속에서 헌법이 규정하고 있는 국가의 중요한 자원인 수산자원이 지속적으로 보호·이용됨으

83) 이종근, “불법어업 단속제도에 관한 연구”, 「수산해양교육연구」 제22권 제3호, 한국수산해양교육학회, 2010, 312-314면 ; “유엔 산하의 식량농업기구를 중심으로 전 세계적으로 재생산력이 감소하고 있는 어업자원을 보호하여 지속가능한 어업이 가능하도록 하기 위하여 불법어업·비보고어업·비규제어업 등을 근절하기 위한 국제기준을 제정하였다. 우리나라도 이러한 국제기준을 수용해 불법어업단속규정을 개정하지 않을 수 없게 될 것이다”고 한다.

84) CBS노컷뉴스, “꽃게 생존을 위한 변화...20년 만에 몸통 크기 10% 축소”, CBS노컷뉴스, 2016. 06. 23. ; “중국어선들의 무분별한 남획이 이어지면서 올해 국내 연근해에서 잡힌 꽃게 어획량은 약664톤으로 지난해 같은기간 약2천107톤 보다 약68.5%나 감소했다. 또한, 최근 5년 평균어획량 약2천380톤에 비해 무려 약72.1%나 급감한 것으로 집계됐다”라고 한다.

로써 헌법 규범력이 실효적으로 유지되는 헌법국가<sup>85)</sup>를 실현해야 할 것이다.

#### 나. 헌법친화적인 수산자원이용환경조성과 수산자원 분야에서의 지속가능성 실현

바다목장제도는 인류의 지속적인 생존을 위하여 해양자원의 균형 있는 이용·유지를 유도하는 미래어업과 관련된 것으로 입법적 개선을 통해 수산업 분야에서의 어업인의 소득증대 등을 이루고 오늘날 국제사회에서 인류의 공동과제이자 전 세계 각국의 헌법과 법률에 수용된 지속가능성을 실현해야 한다.

### V. 맺음말

해양환경오염·파괴·지구온난화 등과 같은 해양환경의 급격한 변화는 물론 불법조업·무분별한 남획 등으로 인하여 수산자원이 급격하게 고갈되고 있다. 이와 같이 급격한 수산자원고갈위기가 계속 발생하면 국가해양자원고갈·국민먹거리수산물고갈·해양환경생태계파괴 등과 같은 문제로 이어질 수밖에 없다.

더욱이 1992년 「리우선언」이 마련되고 「생물다양성협약」 등의 국제협약체결을 통해 국제사회에서 지속가능성이 전 지구적 과제 즉 인류공동과제로 인정되면서 각국은 지속가능성을 헌법 및 법률에 수용해 다양한 분야에서의 지속가능성을 실현하기 위하여 노력하고 있으며, 수산업 분야도 예외는 아니다.

이런 가운데 우리나라는 지속가능성 관련해 기본법 성격을 갖고 있는 「지속가능발전법」과 「저탄소녹색성장기본법」을 입법했고, 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」, 「수산자원관리법」 등을 제정하였다. 특히, 「수산자원관리법」에 바다목장제도를 도입하여 수산자원의 지속가능한 이용제도를 마련하였다.

그러나 「수산자원관리법」 제41조상의 바다목장제도는 중요한 수산자원의 지속가능한 이용을 위한 제도로서 해양자원보호·국민먹거리확보·자연환경보호·국가경제발전·국민권리보장 등을 의미하지만, 수산물생산량부족·재정낭비 등

85) 정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2015. 전게서, 57-58면 ; “헌법이 급변하는 사회현실변화에 현실적응성을 높임으로써 헌법규범력을 유지할 경우에 헌법국가로서 존재할 수 있다”고 한다.

운영의 주체·계획·지역·대상·방법·기준 등에서 여러 문제점이 노정되고 있다.

따라서 현행 「수산자원관리법」상 바다목장제도는 수산자원의 지속가능한 이용과 관련된 제도인 만큼 「리우선언」·「의제21」·「생물다양성협약」 등의 국제규범은 물론 우리나라에서 지속가능성관련기본법 성격을 갖는 「지속가능발전법」과 「저탄소녹색성장기본법」을 비롯해 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」·「수산자원관리법」 등상 기본원칙에 터 잡아 합리적으로 개선되어야 한다.

그러므로 바다목장제도를 통해 수산자원의 지속가능한 이용·보호를 실현하기 위해 해양생태계위협요인 대응체계마련과 해양생태계의 지속가능한 이용의 중요성 인식하고 잡는 어업에서 기르는 친환경적인 어업이자 지속가능한 어업에 대한 인식변화를 유도하고 친환경적인 어업방식을 정착시킬 필요성이 크며, 무엇보다 바다목장제도와 관련된 법제도를 합리적으로 개선해야 한다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2002.

김백유, 「헌법학(I)」, 한성, 2016.

김철수, 「한국헌법학개론」, 박영사, 2007.

박영숙/제롬글렌/테드 고든/엘리자베스 플로레스쿠, 「유엔미래보고서 2040」, 교보문고, 2013.

성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2014.

세계환경발전위원회(조형준/홍성태 옮김), 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」, 세계환경발전위원회, 새물결, 2005.

전광석, 「한국헌법론」, 집현재, 2013.

정대연, 「환경주의와 지속가능한 발전」, 집문당, 2004.

정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2015.

허영, 「한국헌법론」, 박영사, 1999.

홍완식, 「입법학연구」, 피엔씨미디어, 2014.  
안르레스 R. 에드워즈(오수길 옮김), 「지속가능성 혁명」, 시스템아, 2010.

## 2. 논문

- 김기순, “지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석”, 「국제법학논집」 제52집 제3호, 대한국제법학회, 2007.
- 김문주, “수산자원관리법상 수산자원관리제도의 운영과 개선방향”, 석사학위논문(부경대학교 산업대학원), 2011.
- 김 준, “어촌의 재인식과 갯벌인식 증진을 위한 연구”, 「민속연구」 제25권, 안동대학교 민속학연구소, 2012.
- 김용진/이철인, “고령화에 의한 인구증가와 경제성장의 장기적 메커니즘”, 「한국경제의 분석」 제19권 제1호, 한국금융연구원, 2013.
- 김인철/전경암/김귀영/엄기혁/김영태/최보람, “연안개발사업 유형에 따른 해양환경영향평가 개선방안”, 「해양환경안전학회지」 제20권 제2호, 해양환경안전학회, 2014.
- 장인호, “헌법상 과제로서 지속가능성에 관한 연구”, 박사학위논문, 성균관대학교 대학원, 2013.
- \_\_\_\_\_, “우리나라 지속가능성 관련 법제의 헌법적 검토”, 「성균관법학」 제25권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2013.
- \_\_\_\_\_, “지속가능성의 실현을 위한 영향평가제도에 관한 연구”, 「미국헌법연구」 제24권 제2호, 미국헌법학회, 2013.
- 정봉규, “불법조업으로부터 수산자원을 보호하기 위한 해상집행기관의 역할 및 대응에 관한 연구”, 박사학위논문(한국해양대학교 대학원), 2014.
- 주승용, “전남 연안해역의 수산지원 및 어항 관리에 관한 연구”, 박사학위논문(전남대학교 대학원), 2013.
- 안성경, “녹색성장론에 대한 비판적 연구”, 「한양법학」 제21권 제3집, 한양법학회, 2010.
- 이석용, “해양생물자원보호를 위한 국제어업법 변화 연구”, 「과학기술법연구」

- 제22권 제1호, 한남대학교 과학기술법연구원, 2016.
- 이종근, “불법어업 단속제도에 관한 연구”, 수산해양교육연구 제22권 제3호, 한국수산해양교육학회, 2010.
- 임지형, “공해어업자원관리에 있어 사전예방원칙의 적용과 문제점”, 「해사법연구」 제19권 제1호, 한국해사법학회, 2007.
- Hensel/Bizer/Führ/Lange/(김경계/이상해/최정일/김상겸 공역), 「입법평가의 적용」, 한국법제연구원, 2011.
- Ivo Appel, Staatliche Zukunfts und Entwicklungsvorsorge, Mohr Siebeck, 2004.

[Abstract]

## A Study on Rational Improvement Plan of Marine Ranching System for Sustainable Use of Fishery Resources

Chang, In-ho

*Ph.D·Assistant Professor of Law, Korean National Police University*

Climate change, resource depletion, and other global environmental challenges have unleashed a wave of the realization of sustainability in the marine bio-resource area. And overfishing is rapidly destroying the ocean. And also, illegal fishery exhausted marine resource for a long time. As a result, danger of depletion of fish stocks all around the world including the South Korea. Although, after Rio Declaration in 1992, international society and many countries tried to realize sustainability in diverse areas including fishery areas. Especially, major nation introduced improve sustainable use of fishery. In this situation, The Republic of Korea legislated 「Fishery Resource Management

Act」 and founded 「Marine Ranching System」 to realize sustainability, most notably sustainable use of marine resources. But operational problems of 「Marine Ranching System」 are starting to appear in many ways such as criteria of management, main body of operation, financial affairs, and so on. Therefore 「Marine Ranching System」 should be rationally improved to make fertile fishing grounds in the East Sea·The West Sea and the South Sea of Korea. And fundamental principles in each international convention and law regarding sustainability have to be considered to improve the problems of 「Marine Ranching System」. Consequently, 「Marine Ranching System」 should be operated in accordance with the corresponding the ground rule of 「Rio Declaration on Environment and Development」, 「Agenda21 for the Realization of Sustainability」, 「Convention on Biological Diversity」, 「Framework Act on Sustainable Development」, 「Low Carbon Green Growth Act」, 「Fishery Resource Management Act」 and so on. Above all, sustainability in fishery areas should be achieved and marine environment must be preserved for not only present generation and also future generations.

**Key words** : Article 120 of「Constitution」, 「Fishery Resource Management Act」, Marine Ranching, Marine Ranching System, Marine Resource, Fishery Resource Protection, Marine Resource Management, Balanced Development and Use, Sustainable Use, 「Convention on Biological Diversity」, 「Convention on Marine Creature Conservation」, Sustainability