

집중 비판받는 TAC 개선방안은?

☞ 박종면 기자 | ⌚ 승인 2022.08.10 07:20

“일본 따르면 몰락”



총허용어획량(TAC) 제도에 대한 비판이 거세다. 사진은 기선권현망어선의 멸치 어업 장면.

회유성 어종 효과 미미

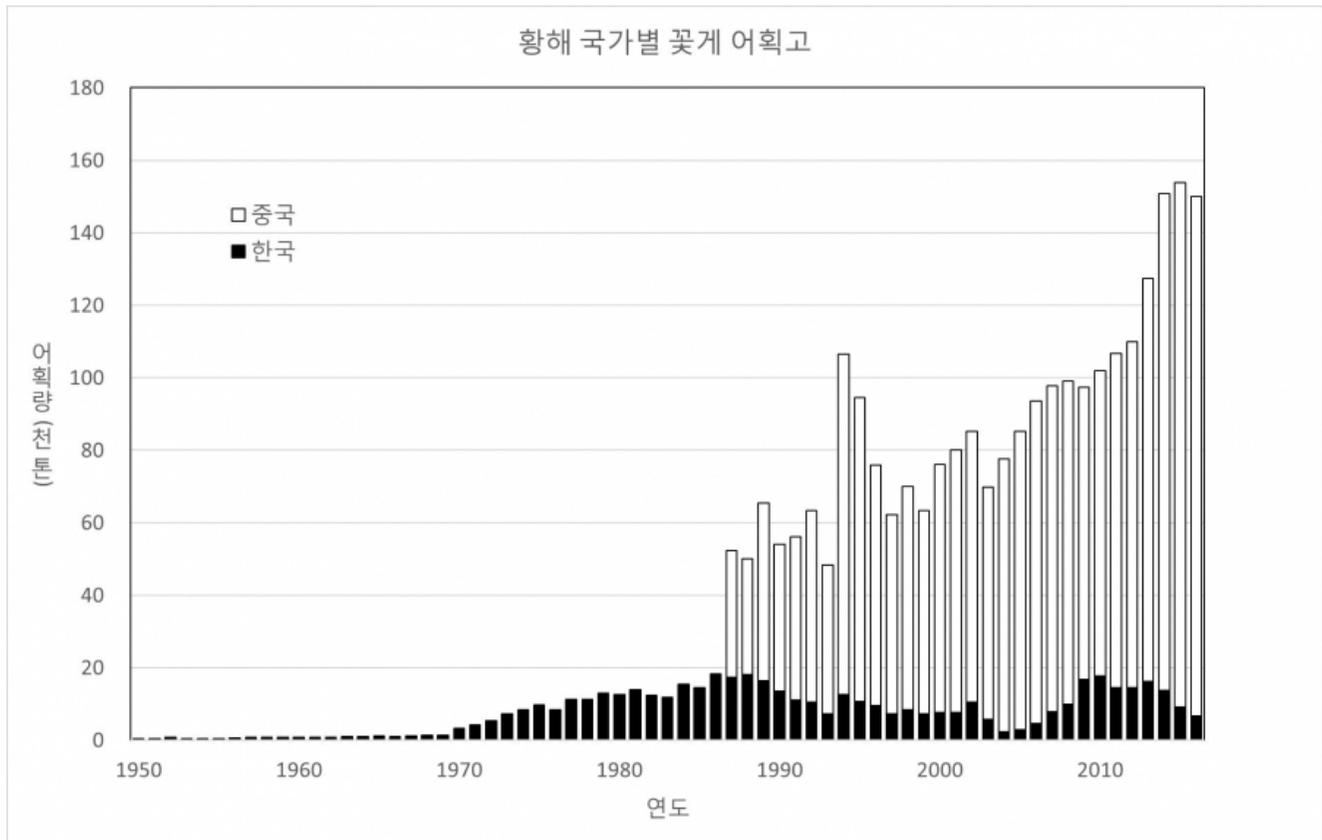
지속 가능한 수산업을 명분으로 시행하고 있는 총허용어획량(TAC) 제도에 대한 비판이 이어지고 있다.

지난달 18일 경인방송에 연평 꽃게 어획량이 5년 만에 최대를 기록했는데도 해당 어업인들은 우울하다는 소식이 전해졌다. 이 방송은 어획량을 정하는 TAC 때문이라고 지적했다. 어업인들이 꽃게 흥작으로 어려움을 겪다가 게가 좀 많이 나면 소득이 올라 부채도 탕감할 수 있으리라 생각했는데 막상

꽃게 풍어를 맞았지만 마음껏 어획할 수 없는 처지에 처했다는 것이다.

해양환경 변화에 따라 어획량의 변동이 크고 생산량이 지속 감소하는 게 꽃게인데 어쩌다 풍어를 맞아도 '그림의 떡'처럼 바라만 봐야만 하는 상황이 만들어지는 이유가 TAC 때문이라는 것. 물론 서해에서 조업하는 중국 어선은 우리나라 TAC에 적용받지 않는다. 2002년 연평 해역에, 2004년 서해 특정해역에 꽃게 TAC가 도입된 건 당시 꽃게 어획량의 70%가 인천에서 나왔기 때문이다.

20년이라는 시간이 지나는 동안 전국 꽃게 어획량이 34만 8,546톤인데 그중 연평 어획량 3만 129톤으로 약 11.5%까지 급감했다. 그런데도 예전과 같은 비율로 TAC를 적용받고 있다. 게다가 연평 꽃게 자원이 늘면 연평 어업인들에게 이익이 돌아가야 되는데 중국어선이나 타 지역 어업인들이 쾌재를 부르며 조업을 하는 실정이다. 연평 어업인들은 TAC에 묶여 할당량(쿼터)을 초과 어획하지 못하기 때문이다. 중국어민들에게 서해 어장은 사실상 '그들만의 천국'이다. 2018년 통계를 따르면 우리 꽃게 어획량이 1만 2,000톤인데 반해 중국은 48만 톤이었다. 무려 40배 차이가 난다.



황해 국가별 꽃게 어획고

중국 좋게 하는 꽃게 TAC

참조기의 경우도 마찬가지다. 우리나라는 1950년대부터 지금까지 70여 년 동안 황해와 동중국해에서 참조기를 연간 약 5만 톤 이하 수준으로 꾸준히 잡아 왔다. 그러나 같은 참조기를 중국에서는 1950년대 약 1만 톤에서 최근 40만 톤까지 잡아 어획량이 40배나 늘었다.

결국 TAC 시행은 중국어선만 좋은 일 시켜주는 꼴이 된다는 불만이 터져 나온다. 어업인들의 이런 불평에 대해 해양수산부 고위 간부는 “우리만이라도 TAC를 시행하면 최악의 상황은 피할 수 있지 않겠냐”고 반문한다. 과연 그럴까? 국제 연구 이니셔티브 ‘시 어라운드 어스(Sea around Us)’에 따르면 1980년대 중반 이후 우리 어획량은 꾸준히 줄고 있는 반면 중국 어선 어획량은 늘어나고 있음을 볼 수 있다. 1990년대 이후 우리나라의 감척사업, TAC 때문이라고 전문가들은 분석한다, 실제로 ‘Sea around Us’에 따르면 2016년부터 중국이 우리 바다에서 우리보다 고기를 더 많이 잡기 시작했다.

비슷한 사례는 또 있다. 2년 전 동해안 지역의 난류로 인한 수온 변화로 동해안에 ‘오징어 대풍’이 들었다. 그러나 동해안 지역의 오징어 채낚기 어업인들은 웃을 수만은 없는 상황이 만들어졌다. 금어기가 끝나고 본격적인 오징어 조업에 나서려 했으나 서·남해의 자망어선이 오징어를 싹쓸이 조업해가는 모습만 바라볼 수밖에 없었던 것이다. 참조기를 주종으로 조업하는 서해 근해자망어선이 동해안 오징어 조업에까지 손을 뻗기 시작했기 때문이다.

오징어는 TAC 대상어종으로 지정돼 있으며, △근해채낚기 △대형선망 △대형트롤 △동해구중형트롤 △쌍끌이대형저인망 등 5개 업종에서 주로 어획한다. 반면에 서해 자망어업은 오징어 TAC 적용을 받지 않는다. 이에 서·남해의 참조기 자망어선들은 참조기 금어기를 틈타 동해안의 오징어조업에 본격적으로 나섰던 것. 물론 어획량 규제는 받지 않았다.

할당량 초과 부수어획도 버려라?

조금 다른 이야기이긴 하지만 지난달 27일 경북 영덕 장사해수욕장에 죽은 참치가 무더기로 떠내려왔다. 1만 여 마리에 이르는 참치 사체였다. 영덕군은 고등어 등을 잡기 위해 설치한 정치망 어장에 참치떼가 잡힌 것으로 파악했다. 그런데 경상북도의 올해 참치 어획 쿼터가 포화상태에 다다르자 어업인들이 그물에 걸린 참치를 다시 바다에 버릴 수밖에 없었다는 것.

비슷한 일은 일본에서도 일어나고 있다. 수동적인 어구인 정치망에 참다랑어가 잡혔는데 국제 협약으로 정한 할당량(쿼터)을 초과했다고 어획물을 버려야만 하는 문제는 영덕뿐만 아니라 일본에서도 똑같이 일어나고 있다. 우리가 일본 제도를 그대로 따르고 있다는 증거이기도 하다.

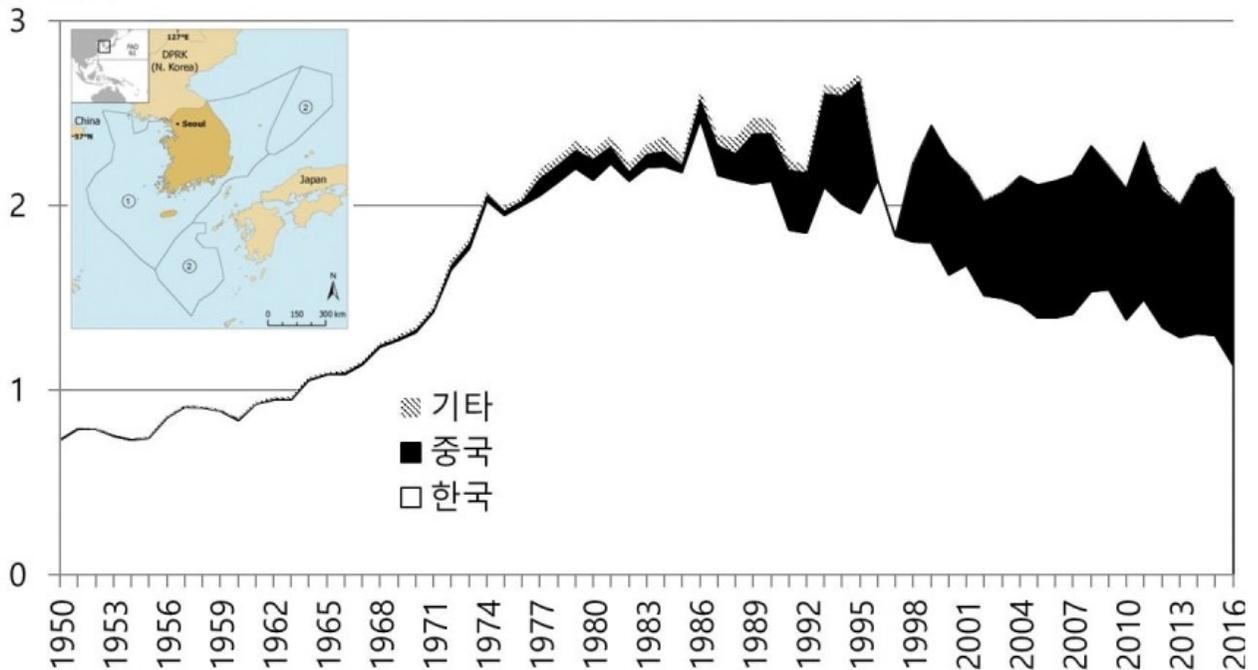
TAC에 대한 어업인들의 불만과 불평은 이어지고 있다. 특히 회유성 어종에 대한 TAC는 부질없는 짓이라는 인식이 가득하다. 어업인 박 모씨는 “해수부는 TAC 제도를 만병통치약처럼 소개하고 있다”며 “그러나 TAC 제도는 아웃풋(OUT PUT)규제이자 총생산량 규제로 어업인 말살정책”이라고 주장했다. 그는 “해수부 정책에 호응해 선도적으로 1999년 이 제도를 시행한 대형선망어업은 당시 238척이던 것이 2022년 현재 114척만 남았다. 부산 대형트롤어업도 2007년 제도 시행 당시 60척이던 것이 현재 감척과 타 지역으로 팔려 현재 20여 척만 남았다. 20여 년 동안 수많은 어업인이 바다에서 쫓겨났다”고 분노했다.

“물고기는 국경이 없다”

TAC, 그중에서도 회유성 어종에 대한 TAC에 대한 비난은 매우 거세다. 정석근 제주대 해양과학대학 교수는 최근 발행한 ‘정석근 교수의 되짚어보는 수산학’(베토 刊) 단행본에서 “물고기에게는 국경이 없다. 우리가 즐겨 먹고 가장 많이 잡는 고등어, 오징어, 갈치, 멸치와 같은 어종들은 주로 중국 영해인 동중국해에서 산란을 한다. 그리고 우리나라와 일본 바다로 갈라져 회유하면서 자라고, 황해는 물론 북한 동해 바다를 지나 북단 러시아 연안까지 가기도 한다. 따라서 이런 회유 어종들을 수산자원으로 잘 관리하려면 우리나라만 관리해서는 별 효과가 없다. 적어도 이웃 중국과 일본이 함께 참여하는 국제공조를 해야 한다”고 역설했다.

또 정 교수는 이 책에서 “(사람들이) TAC 대상 회유성 어종들이 무슨 정착 생물이나 되는 줄 믿고 있다. 중국 참조기랑 한국 참조기랑 서로 다른 것이라고 믿고 있다. 일본 고등어랑 한국 고등어랑 서로 다른 것이라고 알고 있다”며 “자원이 있는데도 잡지 못하거나 죽여서 버려야 하는 일이 바다에서 벌어지고 있다”고 통렬하게 비판했다. 그는 “지금 TAC 대상 어종 대부분을 차지하고 있는 회유성 어종은 우리 어민들이 잡지 않으면 중국, 일본, 북한, 러시아가 잡게 된다. 고등어, 전갱이, 정어리, 꽃게, 오징어, 도루묵, 갈치, 참조기, 삼치, 멸치가 그 회유성 어종이다”라고 꼬집었다.

(단위: 백만톤)



배타적경제수역에서 국가별 연간 어획고

자원량과 생산량 차이

정 교수는 자원량과 생산량 차이를 상추에 비유했다. 그는 “해양수산부와 일부 수산 관련 연구기관에서는 단위노력당 어업생산량(CPUE)이 줄어들고 있으니 단위면적당 수산자원량이나 생산량이 줄어들고 있다고 주장하는데, 이것은 불확실한 어획노력량 시계열 자료를 잘못 분석한 것”이라고 일축했다. 그는 “텃밭에 상추가 있고 이 상추 한 포기에 잎사귀가 5장 있다고 가정한다면 이 5장이 현존량(자원량)이 된다. 그렇다면 1년에 따서 먹을 수 있는 상추 잎사귀 수는 5장이 다일까? 상추 잎사귀가 자라 하나 떼어내면 몇 주 지나지 않아 다시 새 잎사귀가 자란다. 새로 자란 잎사귀를 떼어내면 또 다시 거기서 잎사귀가 자라는 과정이 여름 내내 반복된다. 이렇게 새로 자라는 과정이 10회 반복된다면 여름에 상추 한 포기가 생산한 잎사귀 숫자는 $5 \times 10 = 50$ 장이다. 텃밭에 상추가 4포기 있다면 상추 잎 현존량은 $4 \times 5 = 20$ 장 밖에 되지 않지만, 여름에 우리 가족들이 따 먹은 상추 잎사귀 생산량은 $4(\text{포기}) \times 5(\text{장}) \times 10(\text{회}) = 200$ 장이 되는 것”이라고 운을 뚫었다. 이어 그는 “우리나라 남해에 1년 평균 멸치 현존량이 100만 톤이라면 생산량은 700만 톤가량 된다. 어획이 없다면 이 700만 톤은 대부분이 방어나 돌고래와 같은 다른 육식성 동물 먹이로 잡아먹힌다. 그런데 이 중 20만 톤 정도를 권현망과 같은 어구로 잡으면 멸치 연간 어업생산량은 20만 톤이 되는 셈이다. 이 때 20만 톤을 잡았다고 자원량이 100만 톤에서 80만 톤으로 줄어드는 것이 아니라, 잡지 않았으면 다른 바다 생물들 먹이로 갔을 700만 톤 중에서 20만 톤을 어획으로 잡았고, 나머지 680만 톤은 다른 바다 생물 먹이로 가는 셈”이라고 자세히 설명했다.

이에 대해 최광식 제주대 해양생명학과 교수는 “정 교수의 수산학은 모델이나 함수와 같은 이론에 국한되지 않고 어류의 생태와 이를 활용하는 어업인 편에서 정말 이해하기 쉽게 설명하고 있다”며 정 교수의 주장을 뒷받침했다.

또 김임권 전 수협중앙회장은 “해수부는 바다라는 공유지를 관리한답시고 올해는 고등어를 얼마만 큼만 잡으라고 정해준다. 그 양이 왜 그렇게 되느냐고 물으면 작년에 고등어 어획량이 줄었으니 올해에는 작년의 80% 수준으로 TAC를 줄여야 자원이 회복된다고 답한다. 그래서 총수입($TAC \times \text{가격}$) \geq 총비용이 되지 않는데 어떻게 해야 하느냐고 되물으면 감척하라고 한다. 현실에 미치지 못하는 보상가를 산정해 놓고”라고 비판했다.

TAC 현재 판결

TAC에 대한 헌법재판소 판결도 있다. 헌법재판소는 지난 2014년 “총허용어획량(TAC) 제도는 총허용어획량에 이르기까지 어선 간의 어획 경쟁을 격화시켜 조업일수 단축 및 어업경비 상승 등의 부작용을 발생시킬 수 있다는 점에서, 총허용어획량 제도를 전제로 어획쿼터를 배분하고 필요하다면 거래를 통하여 이를 양도할 수 있도록 하는 양도성 개별할당제도는 어획쿼터 배분을 둘러싼 갈등을 피하기 어렵고, 할당된 쿼터의 양도과정에서 담합이나 독점, 양극화 등의 문제가 발생할 우려가 있다는 점에서 덜 제한적이면서도 어업간 분쟁조정이라는 목적 달성에 보다 효과적인 규제라고 보기 어렵다”고 결정했다(헌법재판소 2015. 7. 30.자 2014헌마653 결정).

TAC가 오히려 자원량을 감소시키는 결과도 있었다. 정어리가 그 대표적 예다. 한때 약 20만 톤까지 잡혔던 정어리를 1999년 TAC 대상 어종으로 포함시키자 다음 해부터 어획량이 계속 줄어들었다가 2005년 이후로는 거의 잡히지 않았다. 기후변화에 따라 정어리와 같은 소형부어류 어획량이 얼마나 크게 변동할 수 있는지를 짐작하지 못한 채 할당량을 정한 결과였던 것이다.

“대형저어류 위주로 TAC 방향 바꿔야”

TAC 제도를 시행한 지 20여 년이 지난 지금도 왜 TAC는 정착되지 못하고 비난의 대상이 됐을까? 전문가들은 그저 선진국에서 시행하니 깊은 고민 없이 우리도 무작정 따라하는 것이 아닌가 하고 염려할 수밖에 없다고 우려한다. 익명을 요청한 한 교수는 “TAC라는 것이 무엇인지 생각해보지 않고 그냥 미국이나 일본과 같은 선진국이 하는 것이니 우리도 도입해야 한다고 주장한 이들이 책임져야 할 문제라고 본다”고 꼬집었다.

이런 분위기에서 해수부는 지난달 25일 TAC 중심으로 어업관리 정책을 전환하겠다고 밝혔다.

해수부 관계자는 “총허용어획량 중심으로 어업관리 정책을 전환하기 위해 지난 1월 「수산업법」을 전부개정했고, 어업인 의견 수렴 등 6개월 간의 준비과정을 거쳐 하위법령 제·개정령안을 마련했다”며 “해양수산부는 「수산업법 시행령」 전부개정령안과 「수산업법 시행규칙」 제정령안을 마련해 9월 3일 (토)까지 입법예고한다”고 밝혔다.

이에 대해 어업인 박 모 씨는 “해수부는 TAC 제도를 시행하면 규제를 철폐하겠다고 제도 설명회부터 말해 왔다. 시행 20년이 넘는 정책이 아직도 과도기고 자리 잡지 못했으면 잘못된 정책이 아닐까? 그 20여 년 동안 수많은 어업인이 바다에서 쫓겨났다”고 목소리를 높였다.



정석근 교수는 '정석근 교수의 되짚어보는 수산학'에서 "해양수산부에서는 TAC 제도를 새로 검토해 기후변화 요인에 따라 어획고 변동이 큰 어종은 제외하거나 다른 관리 방법을 개발해 어업인들이 불필요한 희생을 당하지 않도록 해야 한다. TAC는 국제 공조 없이도 효과를 볼 수 있는 정착성 어패류에 확대해보는 것이 수산업을 이어가는 데 도움이 될 것"이라고 조언했다.

“정착성 어패류에 적용”

정 교수는 '정석근 교수의 되짚어보는 수산학'에서 TAC에 대한 해법을 내놓았다. 정 교수는 “선진국 중에서 TAC를 하고 있는 나라들은 뉴질랜드나 미국처럼 자체적으로 해도 충분하거나 유럽처럼 강력한 국제수산관리기구가 있는 경우”라며 “우리나라와 일본만 어정쩡하게 회유 어종을 대상으로 TAC를 하고 있다. TAC도 무작정 선진국을 따라할 것이 아니라 우리나라 실정에 맞는 독자적인 수산자원관리 모델을 생각해봐야 할 때이다”라고 강조했다.

그는 “해양수산부에서는 TAC 제도를 새로 검토해 기후변화 요인에 따라 어획고 변동이 큰 어종은 제외하거나 다른 관리 방법을 개발해 어업인들이 불필요한 희생을 당하지 않도록 해야 한다. TAC는 국제 공조 없이도 효과를 볼 수 있는 정착성 어패류에 확대해보는 것이 수산업을 이어가는 데 도움이 될 것”이라고 조언했다.

저작권자 © 현대해양 무단전재 및 재배포 금지



박종면 기자