

日本の 漁業管理制度에 관한 법적 고찰

차 철 표

(부경대학교)

I. 序 論

일본의 漁業法은 특허 사용료나 세금을 징수하기 위한 기초로서 어업에 관한 규정이 제정된 이래 1875년 海面官有·海面借區制의 布告를 효시로 하여 1885년 漁業組合準則, 1901년의 漁業法, 그리고 1945년의 현행 漁業法으로 변천했다. 이들 漁業法은 외국법을 모범으로 하는 일반법과는 달리 어업 사회의 오랜 관행을 많이 존중한 것이 특징이며¹⁾, 그 기본 골격은 漁期制限, 漁法制限, 漁場制限, 漁船·漁具制限 등 漁業投入勞力量을 규제하여 어장과 자원을 효율적으로 이용하고자 했다.

일본의 漁業制度關係法은 어업 제도에 관한 기본법인 漁業法과 이 법의 목적 달성을 위해 필요한 세부 조항과 절차를 규정하고 있는 漁業法施行令이 있으며, 指定漁業에 관한 漁業法 제52조 제1항의 指定漁業을 정하는 政令과 指定漁業의 허가 및 취체 등에 관한 省令 및 특정 지역 수산 자원의 保護培養, 漁業取締와 어업 조정을 도모하고, 어업 질서를 확립하기 위한 都道府縣漁業調整規則 등이다. 그리고 수산 자원을 보호 배양하고, 어업 발전에 기여함을 목적으로 하는 水産資源保護法과 그 施行令 및 資源管理型 漁業의 관리 주체인 어업 단체를 규율하는 水産業協同組合法, 水産業協同組合法의 시행 등에 관한 政令 등이 있다.

그러나 현행 漁業法이 어업 생산에 관한 기본적 제도를 정하고, 어업자 및 어업 종사자를 주체로 하는 漁業調整機構를 운용함으로써 수면을 종합적으로 이용하며, 나아가 어업 생산력을 발전시키고, 어업의 民主化를 도모한다고 규정하고 있는 것은 漁業法이 종래 관행을 존중하다 보니 어업에 관한 규정들이 봉건적이고 비민주적 요소를 내재하여 어장의 효율적 이용을 도모할 수 없었을 뿐 아니라, 어업자·어업 종사자 또는 어법간에 분쟁이 계속되었음을 알 수 있다. 이러한 분쟁에도 불구하고 어업 생산력의 괄목할 성장을 이룬 것은 어업에 관한 분쟁을 극소화하기 위한 漁業制度를 사회·경제적 여건에 따라 적절히 변혁하고 漁業技術開發과 어업에 대한 범정부적 지원을 아끼지 않았기 때문으로 생각된다. 그리고 오늘날 200해리 배타적 經濟水域體制, 經濟情勢의 변화, 濫獲과 沿岸漁場汚染에 의한 日本漁業産業의 위기는 沿岸漁場環境을 조성하고 자원을 인위적으로 육성하는 등 새로운 漁業制度인 資源管理型 漁業을 이

1) 예를 들면 일본에서는 私有水面에서는 원칙적으로 漁業權制度를 적용하지 않으나, 구미 국가에서는 私有水面에 漁業權制度를 적용하는 것을 원칙으로 하여 私有水面에 부여된 어업상의 권리를 漁業權으로 하고, 所有權과 함께 설정할 수 있다(片山房吉, 「改訂漁業法講義」, 水産社, 1943, p. 2.)

행하게 하였다.

海外漁場에 대한 의존도가 높은 우리 나라 수산업은 海外漁場喪失과 沿岸漁場汚染 및 資源減少 등으로 점차 산업적 경쟁력이 약화되고 있는 것이 오늘의 현실이다. 우리 나라 水産業이 다른 산업과 경쟁력을 갖추면서 지속적으로 발전하기 위해서는 우리 나라 실정에 맞는 새로운 漁業制度로 전환되어야 할 것으로 판단된다. 따라서 본고에서는 水産法制에 있어서 우리 나라와 유사한 일본이 漁業法을 중심으로 시행하고 있는 漁業管理制度와 어업자의 자발적 漁業管理體制인 資源管理型漁業에 관해 검토·연구하여 우리 나라 실정에 맞는 水産法制의 개혁 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 日本漁業法の 발전 과정

1. 封建時代

일본에서의 어업 형태는 3~6세기경부터 시작되었고²⁾, 어업에 관한 규정은 1700년대 초기에 처음으로 나타났다³⁾. 이 시기에는 모든 연안 마을을 농촌과 어촌으로 분류하고, 어촌 거주자는 그 마을의 해안선 한계 내에서 뿐만 아니라, 이웃 농촌 마을의 해안에서도 어업이 허용되었다. 농촌의 거주자는 거름용으로 해초를 채취하는 것만이 허용되었다. 정착성 생물의 채취 또는 포획에 관해 독점적인 水面利用權을 封建領主가 부락에 특별히 허가하고, 그 독점 이용의 관행을 용인하였다. 회유성 어종의 어장에 있어서는 功績, 緣故, 貢納 등에 의해 어촌 부락 또는 개인에게 독점적으로 水面利用權을 허가한 경우도 있었지만, 원칙적으로 近海漁場은 공동 이용할 수 있도록 개방되어 있었다⁴⁾. 封建領主가 부여했던 漁業特權은 유전적인 재산이었다. 明治維新以後 어장 점유를 근거로 하는 封建領主 또는 그 家臣團의 支配機構는 폐지되었으나, 어장의 점유를 주체로 하는 어업 관계는 실질적으로 그대로 계승되었다⁵⁾. 종래의 貢租諸役은 雜役을 제외하고 그대로 租稅形態로 승계되고, 어장의 현실적 점유 관계를 승인하는 慣行先規를 그대로 승계하여 漁場秩序의 혼란을 피했다⁶⁾.

1875년에는 雜稅의 폐지와 동시에 海面國有를 선언하고, 종래의 어업에 관한 권리나 관행을 부인하고 새로운 신청에 의한 新漁場秩序의 확립과 더불어, 借區料 징수를 주체로 한 새로운 漁業制度⁷⁾를 시행했다. 이 정책은 지방 할거적인 漁場關係를 일체 정리하고, 어업을 전국적으로 통일하여 천황의 특허에 의한 사용료를 국가에 상납하는 형태로서 中央政府의 國家權力 強化策이었다⁸⁾. 그러나 그 당시 전국적으

2) 能勢幸雄, 「漁業學」, 東京大學出版會, 水産科學 シリーズ-2, 1983, pp. 65~67.

3) Tadashi Yamamoto, "Fishery regulation adopted for coastal and offshore fisheries in Japan", FAO. F. R. No.293. 1983, p. 301.

4) 金田植之, 「實用漁業法詳解」, 成山堂書店, 1994. p.1.

5) 封建時代는 1869년에 끝났으나, 封建地主에 의해 확립된 권리는 1900년대까지 존속되었다.

6) 金田植之, p. 2.

7) 1875년 太政官 布告 제195호인 海面官有·太政官 布告 제215호인 海面借區制는 어업에 관한 최초의 통일적 법률이다. 195호는 해면은 인민에게 소유·이용할 권리는 없다는 것이고, 215호는 어업을 하고 싶은 사람은 차용원을 내 무성에 제출하고, 그 허가를 받아야 하며, 차용료를 지불하라는 것이다.

8) 佐藤隆夫, 「日本漁業の法律問題」, 勁草書房, 1978, p. 4.

로 漁場紛爭이 격심했고, 金融資本에 의한 어민의 경제적 착취라는 새로운 資本主義의 등장과 高利貸資本이 어업 사회에 만연해 있었으며, 어민의 濫獲現狀과 漁業秩序의 침범 등 봉건적 잔재와 경제적 금융 지배라는 어려움이 근본적으로 모든 생활을 위협하고 있던 때이다⁹⁾. 이러한 사회 문제를 해결하기 위해 제정된 海面官有宣言, 海面借區制는 종래의 漁場占有利用權 위에서 강력하고 통일적으로 관할하고자 했던 것이나 어업자 또는 어업간의 漁場紛爭으로 1년을 넘기지 못하고 폐지되었다¹⁰⁾.

그리하여 漁業政策은 종래의 漁場關係를 원칙으로 하여 貢租關係를 지방의 新縣稅로 바꾼다는 형식상의 새로운 제도로 바꾸었다. 각 지방청의 漁業取締規則, 捕魚取締規則, 水産取締規則 등이 입법되었으며, 각 규칙에는 [모든 舊慣에 의거한다]라는 조항이 제정되었다¹¹⁾. 漁業組合準則制定의 근본 목적은 각 지방별의 漁業取締規則을 보다 더 통일적으로 국가적 수준에서 관할하고자 했던 것이다. 그러나 준칙은 법률이 아니므로 규제력이 약했고, 어업 단속은 관행에 따른다고 했지만, 그 관행이 무엇인지 확실치 않았을 뿐 아니라, 준칙 조합은 법인격이 아니므로 위반자를 고발할 수 없어 실패했다¹²⁾.

2. 舊漁業法時代(1901~1945)

1) 舊漁業法の 제정

일본에 있어서 최초의 漁業法은 1893년 당시의 水産調整會會長이 제5회 帝國會議에 어업 법안을 처음 제출한 것을 시작으로 10년의 세월을 경과하여 1901년의 제15회 帝國會議에 제3차 政府案이 제출되고, 중위원의 特別委員會에서의 수정을 거쳐 의회를 통과함으로써 제정¹³⁾되었고, 그 이듬해에 施行令¹⁴⁾이 공포·시행되었다. 이 법은 35개조로 구성되어 있으며, 그 내용은 漁業權에 관한 규정 외에 漁業警察, 漁業組合, 水産組合, 어업에 관한 분쟁의 裁決, 訴願, 訴訟에 관한 諸事項으로 되어 있다¹⁵⁾.

이 漁業法에서는 전통적으로 영위하고 있던 어업에 관한 모든 특권을 합법화하였다. 다시 말해서 封建地主에 의해 초기에 부여받은 모든 漁業權이나 특권은 법령에 의해 排他的 漁業權으로 변경되었다. 그리고 새로 시작하는 어업은 漁獲對象魚種 또는 어장에 따라 권리가 설정되었다. 그리하여 漁業權은 전통적으로 형성된 漁業權과 漁業法에 의한 漁業權의 두 형태로 존재했다¹⁶⁾. 漁業權에 의한 배타적 권리는 이동성을 갖는 旋網, 刺網 등을 위한 것, 地引網을 위한 것, 定置網을 위한 것, 海洋生物養殖을 위한 것 등으로 분류되었으며, 이러한 권리는 마을 어민에 의해 조직된 漁業組合에 부여되었다.

그러나 漁業權의 법적 성격의 모호성, 慣行漁業, 慣行漁場의 처리 방법 등 많은 점에서 실정에 부합하는 점이 많았기 때문에 1910년에 漁業法을 개정했다. 개정법은 漁業經濟에 金融資本의 적극적 도입을

9) 佐藤隆夫, p. 5.

10) 金田楨之, p. 2.

11) 1976년 太政官達 74號.

12) 平澤 豊, “資源管理型漁業成立への軌跡と日本の漁業管理”, 「世界の漁業管理(上)」, 海外漁業協力財團, 1994, p. 73.

13) 1901년 4월 법률 제34호.

14) 漁業法施行規則은 1902년 5월 17일 農商務省令 제7호로 제정되었다.

15) 佐藤隆夫, p. 8.

16) Tadashi Yamamoto, p. 301.

유도했으며, 漁業權을 물권으로 하고 토지에 관한 규정을 준용하게 함으로써 漁業權의 법적 성질을 명확히 하여 漁業權의 財産權의 성질을 높이고, 抵當權 설정의 인정, 入漁權의 정비, 漁業組合과 漁業取締를 강화시킨 것이 특징이다¹⁷⁾. 개정법은 沿岸漁業秩序를 규제하는 漁業權制度, 近海遠洋漁場秩序를 규제하는 漁業許可制度, 資源保護를 위한 漁業取締制度로 이루어져 있다. 漁業法 시행 초기에는 이동성을 갖는 漁撈活動은 비교적 연안의 좁은 지역에 국한되었으나, 1935년 개정에서는 回游漁種의 범위를 포함하는 원양까지 확장되었다. 이 시기에 일본 遠洋漁業이 발달하였을 뿐 아니라, 부수적 이익으로 인한 트롤업자와 연안 어민간에 분쟁도 많이 발생되었다. 그리하여 트롤선은 沿岸漁場에서 조업이 금지되었는데, 이것은 면허에 의해 漁場區域이 제한된 첫번째 경우이다¹⁸⁾.

2) 舊漁業法の 性格

舊漁業法은 “舊慣의 尊重”이라는 당시 國家政策의 일환으로 신·구시대적 성격의 漁業紛爭을 해결하고 封建主義를 탈피한 資本主義를 발전시키기 위해 가장 현실적으로 제정되었다고 할 수 있다. 이 법의 주된 내용은 公有水面에서의 어업을 규율하고(법 제2조), 기본적으로는 漁業權의 내용이 되는 免許漁業과 漁業權의 대상이 되지 않는 自由漁業으로 구분했다¹⁹⁾. 또 漁業權을 어구를 정치하여 행하는 定置漁業權, 수면을 구획하여 행하는 區劃漁業權, 定置·區劃漁業이 아니면서 면허를 필요로 하여 인정하는 特別漁業權, 그리고 定置漁業權, 區劃漁業權, 特別漁業權 이외에 수면을 전용하여 행하는 專用漁業權 등 4종류로 분류하고 이들 어업은 일정한 어장에서 독점·배타적 권리로 인정되었다. 이들 漁業權은 行政官廳의 면허에 의해 발생되게 하였으며(법 제3조, 제4조), 定置·特別·區劃漁業權은 地方長官을 免許權者로 하였으나, 專用漁業權은 主務大臣이 관할하도록 규정하였다(규칙 제14조). 專用漁業權을 국가가 직접 면허한 것은 專用漁業權이 어민의 생활과 밀접한 관계가 있을 뿐 아니라, 인근 부락과의 경계 등 복잡한 문제를 내포하고 있었기 때문이다²⁰⁾.

이 법에서는 行政官廳의 면허에 의해 창설된 漁業權은 共有가 자유로웠으며²¹⁾, 양도나 상속 및 대부의 목적으로 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 地先水面專用漁業權을 처분하고자 하는 경우에는 行政官廳의 인가를 받아야만(법 제7조) 가능하도록 했다.

3. 現行漁業法時代

1) 漁業法の 制定

제2차 世界大戰 종전 후 民主主義 혁명에 의한 憲法改正과 더불어 많은 법안들이 개혁되었는데, 어업에서도 예외는 아니었다. 그 당시 어업은 오래 전부터 형성된 封建秩序가 현실적으로 어장을 지배하고 있었고, 현실적 利害關係는 연안 어민에게 직접적으로 발생했다. 그리하여 漁業法の 제정 중심은 봉건성

17) 佐藤隆夫, p.13.

18) Tadashi Yamamoto, p. 301.

19) 佐藤隆夫, p. 8.

20) 平澤 豊, “日本の漁業管理”, 「世界の漁業管理」(下), 海外漁業協力財團, 1994, p. 544.

21) 片山房吉, p. 88.

이 역사적으로 뿌리깊고, 문제 자체가 복잡한 양상을 보이고 있는 沿岸漁業에 집중되었다²²⁾. 그 당시 漁業改革을 열망했던 各民間團體에서 다양한 개정안이 나왔으며, 패전의 현실에서 연합군 사령부의 견해가 개정의 중요한 지침이 되었다. 연합군 사령부의 중요 改正法案은 첫째, 각 어촌에서 共同組織下에 어획, 가공, 유통할 것, 둘째, 어업자의 협동체, 어촌, 漁業組合 등에 漁業權을 무상으로 부여할 것, 셋째, 어민 개인의 권리나 인권을 존중하고, 漁業政策은 최대한의 어획을 보장하는 것을 목적으로 할 것 등이었다. 그리고 소련 대표가 漁業法 제정에 관한 권고를 하였는데, 그 권고의 기본적인 것은 1901년의 漁業法과 施行規則을 전면적으로 철폐할 것과 모든 漁業權을 철폐하고 적절히 보상할 것 등이고, 구체적인 정책으로서의 해양을 모든 사람에게 개방해야 하며, 漁業權은 어업 종사자에게 부여되도록 할 것이며, 漁業組合은 전적으로 민주화되도록 할 것, 漁業權을 담보의 대상으로 하지 말 것, 漁業調整委員會를 설치하여 어업에 관한 각종 분쟁을 담당할 것, 해안과 연안의 私有化撤廢 등이었다.

그러나 日本政府는 연합군의 권고는 실질적으로 日本漁業과 괴리가 있다고 판단하여 그 권고를 거부하고 동시에 3원칙²³⁾을 제안하였으며, 이 3원칙이 어촌의 민주화와 어업 생산력의 발전을 기할 수 있다고 판단한 정부는 3원칙의 입장에서 漁業制度에 관한 법률안을 준비했다. 그리하여 水産廳에서는 1947년부터 제1차안²⁴⁾의 작성에 착수했고, 그 후 제2차²⁵⁾, 제3차²⁶⁾, 제4차 입안을 되풀이했다. 그 기간은 4년을 필요로 했고, 제4차안을 제5회 국회에 제출하여 통과됨으로써 현행 漁業法으로 성립하기에 이르렀던 것이다. 이 법은 10개 장과 146개의 조문으로 구성되어 있다. 이 법은 평등의 원칙에 기초한 현대적 체계의 확립을 위한 전형적인 기회를 제공했을 뿐만 아니라, 어장 구역은 어업에 참여하고자 하는 어민들 사이에 재조정되었다고 하나, 漁業社會 고유의 보수적 자본가가 漁業法 立法勢力으로의 대두와 연합군 사령부의 개혁 의욕의 상실 등이 平等原則이 전적으로 수용되었는지가 의심스럽다²⁷⁾.

그리고 이 법은 1962년 漁業法の 일부를 개정하는 법률(1962년 법률 제156호)이 제정·공포되어 1963년 2월 1일 개정되었고, 1975년 7월 15일에 漁業法(법률 제63호)이 다시 개정되었으며, 1985년에도 일부 개정(법률 제37호)되었다.

22)佐藤隆夫, p. 39.

23)3원칙의 주요 내용은 다음과 같다.

- ① 어업자는 市町村의 내부에 있어서의 全漁業으로 구성된 公法人에게 면허할 것
- ② 漁業權의 行使方法은 公法人의 총회에서 全漁業者의 자주적 總意에 의해 결정할 것
- ③ 漁業調整은 자연적 經濟條件이 거의 같은 어장을 단위로 委員會를 설치할 것

24)이 안의 주요 골자는 모든 漁業權을 폐지하고, 새로운 漁業權으로 바꾸는 것, 漁業權은 전부 漁業組合에 면허한다는 것, 漁業權의 배분이나 漁場利用에 관해서는 신설될 漁業組合委員會에 자문을 구하는 것 등이었으나, 연합군 사령부에 의해 거절당함(山本 忠, 眞道 重明, p. 548.).

25)제2차안은 1947년 2월에 작성되었는데, 그 내용은 첫째로 모든 漁業權을 폐지하고 새로운 漁業權으로 대체 한다는 것, 둘째로 專用漁業權은 漁民公會에 부여하고 他漁業權은 자연자에게만 부여한다는 것, 셋째로 村漁業委員會와 漁業調整委員會를 설치하고, 八大海區에 漁政廳을 둔다는 것 등이었으나 연합군 사령부에 의해 거절 당함.

26)제3차안은 ① 모든 漁業權을 폐지하고 새로운 漁業權으로 한다. ② 漁業權은 定置, 區劃, 根付(專用漁業權)으로 하며, 根付漁業權은 浮魚를 포함하지 않는다. ③ 자연자를 우선으로 하지만, 적격성, 우선 순위의 규정을 둔다. ④ 예외 조치로서 根付漁業權은 漁業組合에 부여한다. 區劃漁業權 중 貝類繁殖과 貝類繁殖은 조합이 자연하지 않아도 조합에 적격성을 부여한다. ⑤ 漁業權補償을 고려한다는 것이었으나, 현행 어업자의 보호가 명확하지 않다는 이유로 國務會議에서 거절하였다.

27)Tadashi Yamamoto, p. 302.

2) 漁業法의 特性

이 법은 舊漁業法에 의해 형성된 排他的 漁業權은 2년 이내에 소멸시키고²⁸⁾, 또 법령에 기초하지 않은 권리는 모두 취소하는 것으로 함과 동시에 새로운 漁業權의 면허를 행했다. 存續期間은 종래보다 단축하고, 區劃漁業權 이외에는 存續期間의 연장을 인정하지 않았으며, 어장의 고정화를 방지하고, 사정의 변화에 가장 합리적으로 이용이 가능하도록 했다²⁹⁾.

현행 漁業法은 종래의 特別漁業權 및 專用漁業權을 폐지하고 慣行專用漁業權 범위 내의 정착성 어종에 대해서는 제1종 共同漁業으로, 浮魚는 許可漁業이나 自由漁業의 대상으로 전환하였다. 소규모 定置나 일부 特別漁業權은 제2종, 제3종 共同漁業權으로 되었다. 따라서 어업의 종류는 共同漁業, 定置漁業, 區劃漁業, 許可漁業, 自由漁業으로 분류되었다.

현행법의 특색의 하나는 어업자 또는 어업 종사자의 대표를 중심으로 민주적인 調整機構로서의 漁業調整委員會制度의 규정이 채택된 것이다. 이 제도는 어장의 고도 종합적 이용과 어업에 관한 분쟁의 조정을 기하는 기구로서 행정청의 漁業免許와 어업 조정상 필요한 지시를 할 수 있는 광범위한 권한을 부여했다. 또 일반적으로 沿岸漁民은 사회·경제적 분야에서 약자였기 때문에 漁業權은 다른 어업에 의해 약화되는 것을 막아서 沿岸漁業을 보호하고자 입안되었다³⁰⁾.

반면, 제2차 세계 대전 후의 養殖漁業의 발달이나 海洋汚染 등의 公害豫防의 필요성은 어민으로 하여금 漁業權에 대한 법적 자각을 고취시켰다. 또 定置漁業權의 자본에서의 해방, 면허의 優先順位는 組合自營에 의한 定置漁業의 발달과 함께, 漁村發展에 기여했다고 할 수 있다. 그러나 現行漁業制度는 舊漁業法에서 법제화되어 현행법에서 전면적 개정을 통해 확립되었지만, 이것은 종래의 관행을 그대로 고정시킨 것이고, 어업 생산력의 발전이나 漁業情勢變化에도 불구하고 기본적 부분에 있어서는 특별한 개정을 하지 못하였다는 비판도 있다³¹⁾.

Ⅲ. 漁業權 漁業制度

1. 意義

漁業權이라는 말은 舊漁業法에서 처음으로 법규상에 나타난 말로서 그 이전에는 捕魚採藻를 위한 「海面所有의 權」, 「海面使用의 權」, 「漁權」, 「營業權」, 「稼場」, 「漁業場」 등 구구했다. 그렇지만, 舊漁業法 시행 전에 大審院判例에는 이미 漁業權이라는 용어가 사용되었다³²⁾. 일본에 있어서 漁業權의 역사는 1875년의 漁業免許制度에서 시작되어 1901년 漁業法에 이르러 오늘날의 漁業權 원형이 제도적으로 확

28) 舊漁業權者에 대한 보상은 30년 이내에 상환하는 상환증이 교부되었으며, 이러한 재원은 新漁業權의 免許料와 新漁業許可料로서 충당하는 것으로 하였지만, 1943년 [漁業法の 일부를 개정하는 법률]에 의해 면허료나 허가료 징수는 폐지되었다.

29) 水産廳, 「最新漁業制度重要例規集」, 大成出版社, 1988, p. 2.

30) Tadashi Yamamoto, p. 301.

31) 水産廳, p. 1.

32) 原 暉三, 「日本漁業權制度史論」, 圖書刊行會, 1977, p. 218.

립되었다³³⁾. 漁業權이라 함은 특정 수면에서의 일정한 어업을 위해 역사적으로 확립된 배타적 권리의 기초위에 연안 어장 이용을 규제하는 어업으로³⁴⁾, 행정청의 면허에 의해 발생되며, 한정된 수역에서 제3자의 침해를 차단하여 배타적으로 일정한 어업을 영위할 권리이다. 漁業權을 취득한 漁業權者는 特定漁業의 獨占管理權과 정해진 수면의 排他的 利用權을 가지며³⁵⁾, 제3자에게 대항할 수 있다. 免許漁業의 중점은 漁業行爲가 아니고, 漁業行爲를 하기 위한 독점 그 자체에 있으므로 水面占有權이라는 견해도 있으나, 漁業權은 단순히 수면을 배타적으로 점유하는 것 뿐만 아니라, 그 特定水面, 水中, 水底에 있는 어업의 객체를 포획 또는 채취하여 이익을 추구하는 권리인 것이 특징이다³⁶⁾. 그러나 漁業權이 특정의 수면에서 特定漁業을 영위할 권리이나, 수면하의 격지를 이용할 권리는 없다³⁷⁾고 하는 견해도 있다.

漁業法에 의해 형성된 漁業權은 財産權으로 인정되었으나, 舊漁業法과는 대조적으로 저장잡힐 수 없었으며, 임대나 이전이 허용되지 않았다. 舊漁業法上 漁業權의 存續期間은 20년으로 장기간 면허되었을 뿐 아니라, 更新制度에 의해 반영구적이었던 것을 現行法에서는 先願主義와 更新主義를 폐지하고, 存續期間을 5년 또는 10년으로 단축하였으며, 漁場計劃制度에 의한 단순한 갱신은 허용되지 않게 되었다.

2. 漁業權의 변천

徳川時代に 있어서 연안의 權利關係는 定置漁業 등 자본과 노동을 필요로 하는 어업이 발달되고, 어류, 전복, 다시마, 미역 등 魚介類의 상품 가치가 높아져, 상인 자본이나 지주 등이 일정한 現物貢租의 대상으로 이러한 어업을 영위할 권리를 영주로부터 인정받고, 特定漁業을 배타적이고 독점적으로 경영하는 것이었다³⁸⁾. 그리고 地先漁場에서의 小釣, 曳, 船曳網 등의 원시적인 각종 어업이나 採介操漁業을 행할 권리는 일반적으로 부락민의 總有財産權으로 인정되었고, 분촌 등에 의한 타촌부락으로 편입되는 경우에도 예전의 어장에 입회하여 어업을 계속할 수 있는 권한이 入會權으로 인정되었던 것이다. 중요한 것은 관행에 의한 漁業權의 발생과 그것을 부정하는 움직임이 이 시대부터 시작되었다³⁹⁾.

1875년에 明治政府는 布告로 海面官有·海面借區制를 공포하여 종래 어업에 관한 권리나 관행을 부정하고, 지방할거적인 어장 관계나 地先沿岸에서 慣習法的으로 형성되어 있던 漁業秩序를 부정하고 새로운 신청에 의한 新漁場秩序를 확립하고자 했다.

1901년 舊漁業法에서 專用漁業權, 定置漁業權, 區劃漁業權, 特別漁業權 등의 漁業權은 1875년의 布告를 거절하여 성립한 제도로서, 地先漁場의 이용의 실체를 그대로 용인했던 것에서부터 구관행을 법적으로 추인한 것이었다. 定置, 區劃, 特別漁業權은 個別排他的인 권리로 되었고, 定置漁業權이 資本投資의 대상이 되었다. 專用漁業權은 지선과 관행으로 나뉘어졌고, 연혁적으로는 總有(共同所有)의 성질을

33) 志村治美, "共同漁業權放棄の對價としての補償金の配分手續", 「民商法雜誌」第101卷 第6號, 1990, p. 864.

34) Yohosi Asada · Yutaka Hirarawa · Fukuzo Nagasaki, "Fishery Management In Japan", FAO Fisheries Technical Paper, No. 238, 1983, p. 8.

35) 拙稿, "우리 나라 漁業權制度에 관한 研究", 「法學研究」, 韓國海事法學會, 1994, p. 223.

36) 權尙遠, "漁業權의 法的 性格에 관한 小考", 「釜山大學校 水産大學研究報告」, 제6권 1호, 1962, p. 89.

37) 水産廳, p. 37.

38) 부락민의 入會에 의한 慣行漁業의 부정적 요소가 증가하는 원인이 되었다.

39) 壺司 東助, 「日本の 漁業問題」, 農山漁村文化協會, 1983, p. 255.

가진 入會權이었으며, 慣行專用漁業權에 촌, 부락, 개인이 이 참여할 수 있었던 것은 봉건적인 여러 가지 특권을 그대로 승계했던 것이다. 1910년 舊漁業法의 全文改正을 통하여 漁業權을 물권으로 하고, 入漁權의 규정을 명확히 하여 漁業組合의 권한을 강화했다.

1949년 漁業法의 개정에서는 경제 민주화 운동의 일환으로서 漁業權의 민주적 개혁의 요구를 실현시켰다. 舊漁業法에 있어서는 地先專用漁業權에서만 총유성을 인정하고, 다른 漁業權이 개인에게 소유되는 것을 지양하고, 漁業權이 부락의 有力者나 자본에 의하여 사유물로 되면서, 많은 零細漁民의 경제 활동을 현저히 제한하였으며, 이것이 부락의 반봉건적 사회 구성의 토대가 되었다. 새로운 漁業權에 있어서는 대다수의 零細漁民의 요구가 대폭적으로 실현되었을 뿐만 아니라, 漁業權의 總有性이 전면적으로 인정되었던 것이다⁴⁰⁾.

3. 漁業權 種類

1) 共同漁業權

共同漁業權이란 일정한 수면을 공동 이용하여 경영하는 어업으로서(법 제6조 5항), 어업 조합이나 조합에 관련된 모든 구성원이 漁業資源을 공동으로 이용하는 경우에만 부여되었다⁴¹⁾. 共同漁業權의 본질은 일정한 어장을 공동으로 이용하여 어업을 영위하는 것이다. 공동으로 이용한다는 것은 漁業協同組合이 漁業權을 소유하고, 그 조합에 의해 제정된 漁業權行使規則에 기초하여 조합원이 어장에 입회하여 어업을 행하는 것이다⁴²⁾. 共同漁業權을 漁業權으로 하는 이유는 제3자의 침해를 배제하지 않으면 기술적으로 성립할 수 없는 定置·區劃漁業權과는 달리 漁法上 그 필요성이 없어도 관계 어민으로 하여금 어장을 관리하도록 하는 것이 적절하기 때문이다. 그리고 共同漁業權 내에서 어업을 영위할 어민의 선별은 조합의 모든 구성원의 總意에 의하거나 평등의 원칙에 입각하여 결정된다.

共同漁業權은 해저에 부착된 沿岸魚種을 어획하는 것과 27m 이하의 수심에서 작은 정체성 어구를 이용하여 漁業活動을 하는 것, 지인망을 이용하는 것 등 크게 3 형태로 나누어진다. 현행법상 共同漁業(제6조 제5항)은 5종으로, 제1종 共同漁業은 해조류, 패류 또는 主務大臣이 지정하는 定着性 水産動植物⁴³⁾을 목적으로 하는 어업을 말하고, 제2종 共同漁業은 小型定置網漁業, 固定式 刺網漁業, 일정한 부양성을 갖는 敷網漁業, 袋待網漁業 등 정체성 어구를 이용하는 어업으로서 定置漁業 및 제5종 共同漁業에서 열거하는 것 이외의 어업을 말한다. 제3종 共同漁業은 지인망 어업, 지조망어업, 무동력선에 의한 인망 어업, 飼付漁業, 人工魚焦漁業 등을 말한다. 제4종 共同漁業은 奇魚漁業, 烏こぎ釣漁業 이며, 제5종 共同漁業은 내수면 또는 主務大臣이 지정하는 호소에 준하는 해면에서 행하는 어업으로 제1종 共同漁業에서 열거하는 것 이외의 어업을 말한다.

40) 歷司 東助, p. 255.

41) Tadashi Yamamoto, p. 301.

42) 金田 楨之, p. 41.

43) 主務大臣이 지정하고 있는 水産動植物은 農林省 告示(1950년 3월 14일 51호, 1951년 2월 12일 61호, 1951년 3월 7일 69호, 1951년 3월 3일 78호)에서 정하고 있다.

2) 定置漁業權

定置漁業이라 함은 어구를 定置하여 행하는 어업으로서 身網이 설치되어 있는 장소의 最深部가 최고 조시에 27m 이상 깊은 수심에 설치되는 것과, 북해도에서 연어를 주 대상으로 하는 어업을 말한다(법 제6조 3항). 그러나 身網이 아닌 沖垣網의 수심이 27미터 이상인 것이어도 身網의 수심이 27미터 미만의 것이나 지방에서 定置漁業이라 불리어지는 어업이라도 신망의 수심이 27미터 미만의 것은 일반적으로 漁業法에서 말하는 定置漁業에는 해당되지 않는다⁴⁴⁾. 그물이 비교적 대형이고, 설치나 운영에 있어서 많은 자본을 필요로 한다는 특징을 가지고 있다. 이러한 定置漁業權을 면허하고자 할 경우에 있어서 優先權은 定置漁業을 경영한 경험이 있거나 투자를 포함한 자본을 가진 단체나 개인에게 부여하고 있다.

일본에 있어서 定置漁業은 山口縣의 豊浦를 중심으로 한 大數網系, 富山灣의 永見을 중심으로 한 台網系, 및 官城縣 牡鹿半島의 大原村을 중심으로 발달된 大謀網系의 3 계통이 있다. 定置漁業의 3 계통은 山口縣의 大數網系가 山陰에서 九州一帶의 각 연안에, 富山灣의 台網系가 北陸沿岸에서 北海道沿岸에, 또 牡鹿半島의 大謀網系가 三陸沿岸에서 北海道沿岸까지로 각각 전파되어 발달되어 왔다⁴⁵⁾.

定置網漁業은 연안 지선에 있어서 일정한 해구를 독점하고, 망을 설치한 부근을 保護區域으로 하는 배타성이 강한 어업이기 때문에 옛부터 漁業權 면허의 문제를 둘러싼 분규가 많은 어업이다. 원래 연안 지선의 漁業權은 德川時代末期의 어촌에 있어서 계급 분화가 상당히 심화되었다고 여겨진 시대에도 대부분이 부락 총유의 형식을 취하고 있던 것이다. 그 후 인구의 증가나 이주 등에 의한 戶數가 증가하였지만, 기존 어민들의 定置網을 설치·운영할 권리는 타부락민에 대하여 뿐만 아니라, 자기의 촌락 어민에 대해서도 배타적인 것이었다⁴⁶⁾.

定置漁業은 어촌의 계층 분화와 빈부의 격차로 일부 사람에게 집중되고, 그로 인해 극심한 착취와 어촌의 빈곤화 원인이 되었다. 그리하여 근대법에서 定置漁業權은 網組織을 부정하고, 부락의 전어민에 의해 조직된 漁業協同組合과 실제의 경영자에게 定置漁業權이 면허되는 것으로 되었지만, 그 임대는 법률적으로는 인정받지 못하게 되었다. 漁業法 初期段階에는 많은 어민들이 定置漁業權을 부여받았으나, 최근에는 재정적으로 투자 가능한 漁業團體에 주로 定置漁業免許가 부여되고 있다⁴⁷⁾.

3) 區劃漁業權

區劃漁業은 일정한 구역 내에서 영위하는 養殖業이다. 區劃漁業上 일정한 구획은 양식의 내용 또는 수단에 따라 달라진다. 양식을 행하는 수면이 작아도 양식의 목적물인 水産動植物이 당해 수면이 아닌 곳에 흩어지지 않고 그 구역내에서 서식하여 양식을 하는 자가 그것을 관리할 수 있는 상태로 있고, 그 성과를 향유할 수 있으면 되는 것이기 때문에 그것을 이룰 수 있는 수면이라면 일정한 구획이라고 말할 수 있다. 區劃漁業은 대부분 양식업을 내용으로 하는 것이지만, 여기서 말하는 [養殖業]라는 것은 수달

44) 金田楨之, p. 31.

45) 庄司東助, p. 102.

46) Ibid.

47) Tadashi Yamamoto, p. 302.

48) 金田楨之, p. 36.

의 목적을 가지고, 인공 수단을 가해서 水産動植物의 발생 또는 육성을 적극적으로 증진하고, 그 수 또는 개체의 양을 증가시키거나 또는 질의 향상을 도모하기 위한 사업을 말한다. 이러한 區劃漁業은 獨占排他的의 성격을 가지기 때문에 일정 해면에 區劃漁業의 어장이 설정되면 권리가 없는 어업자는 그 어장에서의 어업이 크게 제한을 받는다. 그러므로 區劃漁業에 관한 어장을 설정하고자 할 경우에는 그 해면의 綜合的 利用計劃을 수립하여 시행해야 하며, 共同漁業과의 관계를 신중히 고려하여야 한다⁴⁹⁾.

區劃漁業權에 의한 어업은 일정 수면을 구획하여 영위되는 어업으로 그 배타적 성격과 어업의 성질상 영세한 어업이 많다. 그러므로 이와 같은 어업의 특성상 區劃漁業은 漁業協同組合에 우선적으로 그 권리를 부여하고 있고, 漁業權 발생시에 부락민에 의한 총유적 성격을 아직까지 가지고 있는 것이다⁵⁰⁾.

區劃漁業은 일정한 구획 내에서 들, 자갈, 대나무, 나무 등을 부설하여 경영하는 養殖業인 제1종 區劃漁業과 흙, 들, 대나무, 나무 등에 의해 둘러 싸여진 일정한 구역 내에서 경영하는 養殖漁業인 제2종 區劃漁業, 및 일정한 구역 내에서 경영하는 養殖業으로 제2호에서 열거하는 것 이외의 어업인 제3종 區劃漁業을 말한다(법 제6조 제4항).

4. 漁業權의 변동

1) 漁業權의 發生

수면의 종합적 이용과 어업 생산력을 유지·발전시키기 위하여 漁業權漁業의 면허를 할 필요가 있고, 또 당해 어업을 면허하여도 漁業調整 기타 공익에 지장을 초래하지 않는다고 인정될 때에는 그 수면을 관할하는 知事は 海區漁業調整委員會의 의견을 듣고⁵¹⁾, 漁場種類, 어장의 위치 및 구역, 漁業時期, 漁業內容이 될 사항, 면허 예정일, 신청 기간과 地元地區나 共同漁業인 경우에는 關係地區를 정하여 공시하여야 한다(법 제11조의 1). 그리고 漁業權이 현존하는 경우 당해 漁業權의 存續期間 만료일의 3월 전까지, 기타의 경우에 있어서는 면허 예정일 3월 전까지 공시해야 한다(법 제11조의 2). 決定公示에 의해 결정된 漁場計劃에 따라 漁業權의 설정을 받으려고 하는 자는 知事에게 漁業免許를 신청하여야 하고, 免許申請接受를 받은 知事は 海區漁業調整委員會의 의견을 듣고(법 제12조), 申請者의 면허에 관한 適格성을 검토(법 제14조)하여 면허하여야 한다. 免許申請者가 다수이고 適格성을 가진 자가 복수인 경우에는 漁業法 제15조~19조에서 규정하는 優先順位에 의해 最優先順位를 가진 자에게 漁業權이 면허된다(법 제10조). 漁業法에서 정하고 있는 절차에 따라 면허에 관한 知事의 결재가 있는 경우는 행정청은 면허 내용을 都道府縣의 公報에 게재하여 공시함과 동시에 면허받은 자에게 면허장을 교부하여야 한다. 그리고 漁業權을 부여받은 자는 漁業法 제50조의 규정에 따라 漁業權을 漁業權原簿에 등록하여야 한다.

現行漁業法 시행 전의 漁業權 면허 방식은 이른바 先願主義와 更新制度를 병행했었다. 漁業權의 취득

49) 水産廳, p. 128.

50) 庄司東助, p. 102.

51) 海區漁業調整委員會는 면허의 내용일 될 사항, 면허예정일, 신청기간, 地元地區 또는 關係地區를 정할 뜻의 의견을 진술할 수 있으며, 의견을 진술하려 할 경우에는 미리 公聽會를 열어 利害關係人의 의견을 들어야 한다.

52) 都道府縣公報에는 漁場計劃에 따른 公示番號, 漁業權者의 주소, 성명(법인의 경우는 법인명), 漁業權의 종류, 免許番號, 어장의 위치 및 구역, 어업의 종류 및 어업의 시기, 存續期間, 制限條件에 관한 사항 등이 공시된다.

을 희망하는 자가 희망하는 어장 위치를 선택하고, 희망하는 내용의 漁業權의 면허를 신청하면 이것에 대해 免許官廳은 이미 설정되어 있는 漁業權과 양립하지 않으면 면허하는 것을 원칙으로 하였기 때문에 수면의 종합적 이용이라는 입장에서 신청의 적부를 심사할 여지는 전혀 없었다. 더구나 일단 면허된 漁業權은 存續期間의 更新制度에 의해 영구적으로 계속되는 권리였다. 그 결과 어장 이용의 관계는 고정화되어 어장의 합리적 이용을 도모할 수 없었다. 그리하여 漁業制度改革에서 先願主義와 更新主義를 폐지하고, 漁場利用方式에 관해 충분한 조사와 기술적 검토를 행한 후 어장의 이용 계획을 정할 뿐 아니라, 종래와 같은 개별적 신청을 인정하지 않고, 申請者의 優先順位에 의해 면허하기에 이르렀다⁵³⁾.

漁業權의 存續期間은 면허를 받은 날로부터 기산하여 眞珠養殖業을 내용으로 하는 區劃漁業權, 共同漁業의 정의(제6조 5항)에서 규정하는 內水面 이외의 수면에서 水産動物의 養殖業을 내용으로 하는 區劃漁業權(特定區劃漁業權 및 眞珠養殖業을 내용으로 하는 區劃漁業權을 제외) 또는 共同漁業權에 있어서는 10년이며, 기타의 漁業權에 있어서는 5년으로 하고 있다(법 제21조). 그리고 漁業調整上 필요하다고 인정될 때에는 그 기간보다 짧은 기간을 정할 수 있다(법 제21조 2항). 그러나 이 규정에 의해 漁業調整上 이외의 사유로 5년 또는 10년이라는 存續期間을 단축하는 것은 인정되지 않는다.

2) 漁業權의 變更

漁業權의 내용⁵⁴⁾은 漁場計劃에 따라 결정되지만, 海況이나 漁況의 현저한 변동이 있는 경우 또는 자원의 변동에 의해 漁場計劃이 부적당한 경우에는 그 내용을 변경할 수 있다. 이 경우 변경된 부분은 새로운 漁業權이 설정되는 것을 의미한다. 更新免許를 인정한다는 것은 새로운 면허를 인정하는 것이 되어 新舊漁業權 사이에 법적 연속성⁵⁵⁾이 없어지게 되므로 漁業權의 재산적 가치에도 영향을 미치게 된다. 그러므로 漁業權을 분할하거나 또는 변경하고자 할 때에는 知事의 허가를 받아야만 한다. 그리고 漁業權의 存續期間이 만료된 경우에는 漁業權의 내용을 변경할 수 없다. 漁業權의 변경이란 권리의 계속을 방해하지 않고서 漁業權의 실질 즉, 내용을 변경한다는 뜻이기는 하나, 漁業權의 실체에 아무런 변경을 가하지 않고, 다만 그 기능이 일시적으로 제한 또는 정지되는 것은 漁業權의 변경에 해당되지 않는다. 漁業權의 내용 중 어업의 종류, 어장의 위치와 구역을 아주 다른 것으로 변경하면 본래의 漁業權과 아무런 계속 관계가 없으므로 漁業權의 변경으로 볼 수 없다. 따라서 이런 경우에는 새로이 면허를 받아야 한다.

漁業權 분할은 실제적으로 분할할 수 있는 사항에 대해서만 분할이 인정된다. 예컨대, 養殖漁業 또는 共同漁業은 반드시 경영상으로 보아 최소 단위로 면허한 것이 아니므로 성질상 그 어장은 분할할 수 있고, 定置網漁業은 하나의 어업으로서 경영할 수 있는 최소 한도로 면허한 것이기에 그 어장은 성질상 분할할 수 없다고 본다. 이와 같이 免許漁業은 그 경영과 그 漁業權의 이용 정도에 따라 분할할 필요가 있

53) 金田楨之, p. 61.

54) 어업의 면허는 漁業權을 설정하는 처분이므로 漁業權의 내용은 항상 漁業免許의 내용에 따라 정하여 진다. 면허의 내용은 어업의 종류, 어구 또는 장치의 명칭, 면허 수면의 위치와 구역, 어업의 방법, 어선의 수와 톤수, 마력, 종업원의 수, 채취·포획물 또는 양식물의 종류, 어업의 시기 등에 의하여 정해진다.

55) 漁業權의 存續期間 更新免許는 새로운 存續期間을 부여하는 行政行爲로, 그 성질은 새로운 권리의 발생이다. 따라서 갱신 전의 漁業權에 설정된 賃借權, 抵當權, 先取得權은 갱신 후의 漁業權에 영향을 미치지 못한다(片山房吉, p. 93).

는 경우에는 다른 지장이 없는 한 이를 금할 필요가 없을 뿐만 아니라, 어업을 장려하는 견지에서 분할을 허용하고 그 이용을 촉진하는 데도 도움이 될 수 있을 것이다.

漁業權을 분할하거나, 변경 또는 포기할 경우에는 제50조 규정에 의해 등록된 권리자의 동의를 받아야 한다. 漁業權의 분할, 변경 또는 포기는 先取得權, 抵當權 또는 入漁權을 설정하고 있는 자의 권리가 감소·소멸하는 불이익을 받을 수 있기 때문에 권리자의 동의를 필요로 하는 것이다. 그리고 이러한 권리자는 정당한 사유가 없으면 동의를 거절할 수 없는 것은 제13조의 漁業權의 면허에 있어서 어장의 數地所有者 또는 水面占有者의 동의와 같다.

3) 漁業權의 消滅

漁業權을 부여받은 자가 면허를 받은 날로부터 1년간 또는 계속해서 2년간 휴업한 때에는 知事는 그 漁業權을 취소할 수 있다(법 제37조). 이 경우 漁業權者의 歸責事由로 인한 경우를 제외하고, 공익상 필요에 의한 漁業權의 변경, 소멸 또는 행사의 정지(법 제39조 1항)의 규정에 기한 처분, 漁業調整에 기한 처분, 海區漁業調整委員會의 지시 또는 知事의 명령에 의하여 漁業權의 행사를 정지시킨 기간은 산입하지 않는다.

어업의 면허를 받은 후에 漁業權者가 제14조에서 규정하는 면허에 관한 適格性을 가지지 아니하는 경우에도 漁業權은 취소된다. 그리고 漁業權者 이외의 자가 실질적으로 당해 漁業權의 내용인 어업의 경영을 지배⁵⁶⁾하고 있고, 또 그 자에게는 優先順位의 규정에 의하면 당해 어업의 면허를 하지 아니할 것이 명백하다고 인정될 경우에는 海區漁業調整委員會의 신청에 의해 그 漁業權을 취소할 수 있다.

그리고 漁業調整, 선박의 항행, 정박, 계류, 해저 전선의 부설 기타 공익상 필요가 있다고 인정될 때에는 知事는 漁業權을 변경, 취소 또는 그 행사의 정지를 명할 수 있다. 또 漁業權者가 어업에 관한 규정을 위반한 때에도 마찬가지이다. 공익상 필요에 의해 漁業權의 변경이나 취소 또는 그 행사의 정지에 의하여 생긴 손실에 대해 정부는 당해 漁業權者에게 보상하여야 한다. 착오로 인하여 면허한 경우에도 漁業權을 취소할 수 있다. 知事가 특별한 사유로 漁業權을 취소하고자 할 때에는 海區漁業調整委員會의 자문을 받아야 하며, 委員會는 공청회를 거쳐 이해 당사자의 의견을 수렴하여야 한다. 그리고 漁業權을 취소하고자 할 때에는 先取得權者 또는 抵當權者에게 즉시 통보하여야 한다(법 제41조).

IV. 許可漁業制度

1. 意義

許可라는 것은 본래 자유로이 할 수 있는 행위를 공공 복리상 필요한 경우 또는 법령에 의해 일반적으로 금지하는 것을 특별한 경우에 해제하는 것으로 허가에 의해 본래의 자유가 회복될 뿐, 새로운 권리가

56) 漁業權者인 漁業協同組合이 다른 자의 출자를 받아 당해 漁業權의 내용인 어업을 경영하는 경우에 出資額이 出資總額의 過半數를 점하고 있다고 해서 그 다른 자가 실질적으로 當該漁業의 경영을 지배하는 것으로 보지 않는다(법 제38조 4항).

설정되는 것은 아니다⁵⁷⁾. 어업의 허가는 水産資源의 보호, 漁業調整의 목적상 자유롭게 어업을 영위하는 것을 일반적으로 금지하던 것을 行政官廳이 신청자를 심사해서 특정한 자에게 그 금지를 해제하는 것이다. 즉 許可漁業이란 본래의 자유를 회복하는 것이라는 의미를 갖기 때문에 그 의미로는 다른 어업을 배타해서 독점적으로 영위하는 漁業權漁業과는 본질적으로 그 성격을 달리한다⁵⁸⁾.

許可制度의 주된 목적은 沿岸漁業의 이익상의 조정이라는 의미를 갖는다. 따라서 漁業許可는 자원 이동이 적은 魚介類를 대상으로 하는 어업에 관해서는 資源保護上 선박의 척수, 漁具·漁法の 제한, 操業區域 및 操業期間 등을 제한해야만 하고, 자원 문제는 없지만, 업종간의 漁業調整上 필요한 것으로, 주로 회유성 魚介類를 대상으로 하는 어업에 대해서는 漁業調整上 규칙에 따라야 한다. 그리고, 전술한 두 개의 항목에 대해 문제가 일어날 것을 미리 예측해서 規制措置를 강구하는 소위 예방적 차원에서 이루어져야 한다⁵⁹⁾. 예를 들면, 신어법이 다른 지역에서 문제를 야기하고, 자기가 속한 지역에서도 그 문제가 전파되고 있을 경우, 현재 그 어업에 자원 상황·漁業調整上 특히 문제가 없어도 허가제를 시행한다고 하는 경우이다⁶⁰⁾.

許可漁業의 종류로는 大臣許可漁業(指定許可漁業)과 知事許可漁業이 있다. 漁業法에서 말하는 許可漁業이라는 것은 現行法上 知事許可漁業을 말하고, 大臣許可漁業은 指定漁業을 말하는 것으로서 개념적으로 구별해서 규정되어 있다(법 제52조). 그리고 知事許可漁業에는 法定許可漁業과 규칙에 의한 知事許可漁業이 있다.

2. 知事許可漁業

1) 意義

現行漁業法은 共同漁業權의 漁業區域 내에서도 부유성 어종을 이동성 어구로 어획하는 것은 자유로 하고 있다. 그러나 자유로운 포획은 漁業調整上 또는 水産資源의 보호 측면에서 많은 문제를 발생할 소지가 있어 省令 또는 規則에 의거하여 제한하고 있다(법 제65조 1항). 知事が 漁業許可를 하고자 할 때에는 각 都道府縣別로 제정된 「都道府縣漁業調整規則」에 기초하여야 하고, 主務大臣이 정한 선박의 척수, 합계 총톤수 또는 합계 마력수의 최고 한도를 넘지 않는 범위 내에서 허가해야 한다.

舊漁業法の 경우에는 자기 지역 내의 어업자를 보호하기 위해 극단적으로 배타적인 입장에서, 또는 통계상 필요 등의 이유로 해서 許可漁業을 고려했었다. 그러나 현행법은 許可漁業을 漁業種類別로 정리하고 繁殖保護上 필요한 것, 漁業規準上的 취체 때문에 필요한 어업에 한정하고, 또 共同漁業權의 내용이 되지 않는 부유성 어종에 대해서 특히 입법적으로 고려했다. 許可漁業의 성격상 현행법은 舊漁業法을 점차 개혁하는 차원에서 許可漁業의 정수를 정하고, 허가는 適格성과 優先順位에 의하고 다음으로 개혁의 목적을 행정적으로 달성할 수 있도록 했다⁶¹⁾.

결국 知事許可漁業制度의 취지는 첫째, 漁業經營規模 등이 통상 地域事情에 의해 결정되는 경우가 많

57) 金田楨之, p. 339.

58) 佐藤隆夫, p. 144. 金田楨之, p. 339.

59) 佐藤隆夫, p. 144.

60) 日本水産廳, 「漁業基本對策史料」第2卷, pp. 83~84.

61) 佐藤隆夫, p. 146.

기 때문에 그 地域事情에 정통한 知事에게 허가의 판단을 결정하게 하는 것이 적절하다는 것이다. 두 번째는 事實問題로서 許可隻數가 현저히 많은 것도 國家處理의 부적절한 원인으로 지적된다⁶²⁾. 그러나 이 許可漁業에 대해서는 漁業資源의 상황, 또는 府縣에 걸친 漁業調整을 고려할 때 그 漁業調整上 각 都道府縣의 허가 척수의 한도 등에 대해서 知事の 판단만으로 위임시키는 것은 명백하게 문제가 있다⁶³⁾. 이 때문에 현행법은 都道府縣의 허가 척수의 최고 한도, 허가할 수 있는 어선의 선형, 마력수의 제한 등에 대해서는 主務大臣이 통일적으로 규제할 수 있는 것으로 했다(법 제66조 3항).

知事の 許可制度는 舊漁業法時代의 漁業問題들과 마찬가지로 특정 어업자 계층만을 보호한다든가 타 지역 어선을 배제하고자 하는 경향이 현저하다.

2) 法定知事許可漁業

知事の 허가 어업은 水産資源의 保護培養上 또는 두 都道府縣間에 걸친 漁業調整上 허가 척수의 제한 등을 知事の 판단에 일임하는 것은 적절하지 않고, 또 知事が 허가를 남발하여 자원에 대한 악영향이 인접의 다른 지역 어업자에게 까지 미치는 어업이라든지, 조업의 특성상 필연적으로 타현의 어장을 침범하고, 어업 분쟁을 격화시킬 우려가 있는 어업이다.

이러한 어업은 그 경영 규모 등에서 볼 때 누구에게 허가할 것인가는 통상 지역의 사정에 따라서 都道府縣 知事が 판단하는 것이 적절하나, 그 한도는 主務大臣이 통일적으로 규제하고 있다. 이와 같은 취지에서 中型 旋網漁業, 小型機船底引網漁業, 瀬戸内海機船船引網漁業 또는 소형연어·송어 流刺網漁業을 法定知事許可 漁業으로 하여(제66조 제1항), 선박마다 조업 해역을 관할하는 都道府縣知事の 허가를 받지 않으면 영위할 수 없는 것으로 되어 있다. 그리고 66조 3항에서 主務大臣은 이들 어업에 관하여 어업 조정상 필요가 있다고 인정 되는 경우에는 知事が 어업을 허가할 수 있는 선박의 척수, 합계톤수, 합계 마력수의 최고 한도를 정하고, 또는 해역마다의 허가를 할 수 있는 선박의 톤수 혹은 마력수의 최고 한도를 정하는 것으로 되어 있다. 동조 5항에서 知事が 이들의 허가 한도 또는 톤수 제한, 마력수 제한을 넘는 선박에 관하여 허가하는 것을 금지하고 있다.

法定許可漁業은 총톤수 5톤 이상 40톤 미만의 선박에 의해 선망을 사용해서 행하는 어업(指定漁業을 제외)인 中型旋網漁業(법 제66조 2항), 총톤수 15톤 미만의 동력선에 의해서 인망을 사용해서 행하는 어업인 小型機船底引網漁業, 瀬戸内海에서 총톤수 5톤 이상의 동력 어선에 의해 선인망을 이용해서 행하는 어업인 瀬戸内海 機船船引網漁業 또는 총톤수 30톤 미만 동력 어선으로 유자망을 사용해서 연어·송어를 잡는 어업인 소형 연어·송어 유자망 어업 등이다(법 제66조).

3) 漁業調整規則⁶⁴⁾에 의한 허가

漁業法 및 水産資源保護法, 그의 어업에 관한 법령과 함께, 특정 현에 있어서 수산 자원의 보호 배양, 漁業

62) 金田植之, p. 340.

63) 佐藤隆夫, p. 146.

64) 漁業調整規則은 都道府縣知事が 당해 관할수면에 있어서 각종 어업에 관한 漁業調整과 水産資源의 보호 배양을 도모하기 위하여 제정된 규칙이다. 1963년 10월 23일 付38水漁 第6982號(改正1971년 11월 5일 46水漁第7235號) 로써 水産廳長官에 의해 [都道府縣漁業調整規則에 관해]를, 各都道府縣知事에게 통지되고, [都道府縣漁業調整規則例] 및 [都道府縣内水面漁業調整規則]이 시사되었지만, 이것에 의해 各都道府縣知事が 漁業調整規則을 제정했다.

取締에 관한 어업 조정을 도모하고, 아울러 어업 질서의 확립을 기하는 것을 목적으로 제정된 것이 漁業調整規則이다(규칙 제1조). 漁業調整規則은 漁業法 제1조에 소위 [漁業調整을 도모하고, 어업 질서의 확립을 도모한다]고 하는 漁業法의 기본적 목적에 기초하고 있다. 그리고 漁業法上 이 기본적 목적을 구체화한 조항이 ㉠ 漁業法 제65조 1항 및 水産資源保護法 제4조 1항의 규정에 기초한 위임 명령, ㉡ 漁業法 및 水産資源保護法의 규정들을 시행하기 위한 명령 등이다. 그리하여 主務大臣이 漁業法 제65조 1항 및 水産資源保護法 제4조 1항에 기초해서 省令을 제정하는 경우는 각각 동법 제4조 5항에 기초하고 中央漁業調整審議會의 의견을 수렴해야 한다. 또 知事가 규칙을 제정하는 경우는 동법 제4조 7항의 규정에 기초하고 관계 海區漁業調整委員會(내수면에 대해서는 內水面管理委員會)의 의견을 수렴하고, 漁業法 제65조 6항 및 水産資源保護法 제4조 6항의 규정에 기초하여 主務大臣의 인가를 받아야 한다⁶⁵⁾. 그리고 어업 취체에 관한 규칙을 제정하고자 할 경우에는 漁業法 제5조(共同申請), 제10조(어업의 면허), 제66조(허가를 받지 않는 中型旋網漁業 등의 금지), 제72조(어장 또는 어구의 표시), 제74조(漁業監督公務員) 및 제134조(報告徵收) 등의 규정과 水産資源保護法에서는 제17조(保護水面管理) 및 제30조(報告徵收) 등의 규정을 따라야 한다.

漁業調整規則에 의한 許可漁業의 분류는 ① 동일 어법으로 어종 여하에 관계없이 허가를 필요로 하는 것에 관하여는 어종명을 지정하지 않고 어법일체로 나타내는 것, ② 동일 어법 중에서도 특정 어종에 대하여 허가제를 필요로 하는 것에 관하여는 어종명을 지정하여 나타내는 것, ③ 漁業法 제6조 제5항 제2호에서 제4호까지에 규정하는 共同漁業에 해당하는 그 외의 어업과는 원칙적으로 구별한다는 것이다⁶⁶⁾. 그러므로 어업의 종류는 小型旋網漁業, 機船船引網漁業, 船刺網漁業, 底引網漁業, 刺網漁業, 潛水器漁業, 탄생기浮魚礁漁業, 固定式刺網漁業, 地引網漁業, 문어통발어업 등이다.

4) 知事許可漁業의 특징

許可漁業은 漁業權과 달리 어장이 특정되어 있지 않으므로 경제적으로 특권화되고, 상당한 가치가 있어도 어장의 특성을 물권으로 하여 강하게 보호하고 있는 漁業權漁業과 그 의미가 다르다. 漁業許可는 漁業權과 달리 법률상의 권리가 아니기 때문에 그 처리는 반드시 법률을 요하는 것은 아니고, 각 지방의 調整規則에 의해 규제되고 있다⁶⁷⁾. 그러나 許可漁業은 법률에서 인정하는 권리는 아니지만, 허가가 권리화 된 것처럼 되고, 경제적 가치나 어업 이익의 독점은 漁業權 이상의 것일 수도 있다.

그리고 許可漁業은 주로 遠洋漁業과 近海漁業에 관련된 것으로 沿岸漁業과의 어획을 둘러싼 마찰을 발생시키는 경우가 많다. 그러므로 許可制度의 주된 목적은 沿岸漁業의 이익상의 조정이라는 의미를 가진다. 이와 같이 어업간의 마찰을 해소하고 沿岸漁業의 이익상의 조정을 위해 海區漁業調整委員會를 설치하여 운영하고 있다. 그러나 許可漁業에 관하여는 知事가 대부분의 권한을 가지고 있고, 현의 取締規則으로 許可漁業을 규율함으로써 地方許可官廳과 지방 유지와의 결탁이 뿌리 깊고 어민을 무시한 어업 정책이 이루어지는 경우가 종종 발생하고, 중앙에서는 許可漁業의 실태를 파악하지 못한다. 그 뿐 아니

65) 佐藤隆夫, p. 148.

66) 金田植之, p. 345.

67) 佐藤隆夫, p. 60.

라, 海區漁業調整委員會의 指示權도 법적 강제력이 없고, 그 실효성은 知事의 명령에 의해 달성되며, 指示權은 知事に 의해 취소되는 등 관료 행정에 의존하고 있다.

그리고 현행법상 漁場利用計劃制度는 현대적 자원론보다는 어민의 평등한 漁業經營을 목적으로 하고 漁業社會의 민주화를 확립하는 것으로서, 이 계획은 어민의 요구를 검토하고, 자연적·기술적 상황을 고려하여 海區漁業調整委員會가 작성한다. 이 委員會의 위원은 專門委員과 地域實情에 상당한 식견과 지식을 겸비하고 있는 漁業協同組合의 간부나 지방 유지, 漁民代表들로 구성된다. 이 委員會에서 漁場利用計劃 수립시에 漁民代表者들은 자기 입장을 대변하고 中立委員은 침묵함으로써 資源保存管理의 입장에서 어업 조정은 기대할 수 없다⁶⁸⁾. 그런데도 知事の 허가는 漁場利用計劃에 따라야 한다고 漁業法은 규정하고 있다.

3. 指定漁業

1) 의의

漁業法上 指定漁業은 선박에서 행해지는 어업이고, 水産動植物의 繁殖保護 또는 漁業調整을 위해 어업자 혹은 그 사용하는 선박에 제한 조치를 강구할 필요가 있는 어업으로서 어장의 위치나 그 외의 사정상 특별한 조치를 통일적으로 강구하는 것이 적당한 어업일 것 등의 요건을 갖춘 어업으로서 政令에 의해 지정된 어업을 말한다(제52조 2항). 舊漁業法에서의 大臣許可漁業은 대형포경업, 이서트롤어업, 이서기선저인망어업, 원양 참치어업 등으로 그 면허 방식은 법정되어 있었지만, 그 외의 어업은 법 제65조 및 水産資源保護法 제4조 규정에 기초한 省令에 위임되어 있었다. 그리하여 많은 取締規則과 國際漁場에서의 변화, 新規許可 및 제비뽑기식 漁業構造調整, 承繼許可의 권리와화 자분 집중을 초래했기 때문에 1979년 漁業法 개정에서 指定漁業制度를 창설하고 指定漁業과 大臣許可漁業의 구별을 폐지했다⁶⁹⁾.

大臣許可의 指定漁業에 있어서 舊漁業法과 구별되는 점은 舊漁業法에서는 大臣許可漁業에 있어서 원칙적으로 법률에 허가제를 규정하고, 동시에 이에 대한 제한, 금지하는 근거 규정 1개조를 제정하여, 이것에 기초한 어업 종류와 漁業調整規則을 정하고 있으나, 현행법은 1962년의 개정법에 의해 우선 指定遠洋漁業이라는 통일적 개념을 정하고, 이것에 의해서는 허가제의 근거가 되는 사항을 법률로 규정하고, 일반적인 어업의 제한, 금지는 指定遠洋漁業에 대한 取締規則 규정에 기초했다. 이 指定遠洋漁業에 속하는 어업은 근대적 자본제 어업으로 확립된 어업이라는 것과 國際漁場에 있어서 어업인 것이다⁷⁰⁾.

2) 허가의 기준과 종류

지정 어업은 主務大臣은 일정한 사항을 감안하여 허가 등의 기준을 정하고, 이 기준에 따라 허가해야만 된다(법 제58조의 2, 2항). 이 조항의 성립 전에는 추천제가 제정되어 있었다. 그러나 이 추천제는 資源保護·操業秩序를 고려할 때, 너무나 형식적인 것으로 비판의 대상이 되었다. 그리하여 1962년의 개

68) Ibid, p. 234.

69) 水産廳, pp. 14~15.

70) 日本水産廳, 「新漁業法の解説」, pp. 132~133.

정법에 의해 법 제58조의 2의 입법에 의해 이 추첨제는 폐지되었다. 許可基準을 정할 때에 ㉔ 당해 指定漁業의 경영의 안정 또는 합리화를 도모하는 것 ㉕ 자원 보호, 漁業調整上 또는 沿岸漁業 경영의 개선에 도움이 되는 당해 指定漁業의 전환을 도모하는 것 ㉖ 당해 指定漁業의 종사자의 경영자로서의 자립을 도모하는 것 등을 감안하여야 한다(동조 2항). 허가 기준에 필요한 위의 3 가지 사항 외에도 어업의 발전이라는 입장에서 종래의 實績者를 우선적으로 허가하는 등의 다른 사항을 감안하여 허가 기준을 정해야 한다. 그리고 어업의 실무 또는 어업 정책상 어디에 중점을 둘 것인가에 따라 위의 3 가지 사항은 달라질 수 있다.

指定漁業은 近海底引網漁業, 以西底引網漁業, 遠洋底引網漁業, 北洋연승漁業, 母船式底引網漁業, 大中型旋網漁業, 大型捕鯨業, 원양 참치 어업, 근해 참치 어업, 모선식 참치 어업, 중형 연어·송어 유자망 어업, 중형 연어·송어 연승어업, 모선식 연어·송어 어업, 모선식 게 어업 등이다.

3) 변경의 허가

指定漁業의 허가에 관한 사항이 변경되는 경우는 ㉗ 허가 또는 기업을 인가한 主務大臣이 漁業調整上의 사유로 변경하는 경우(법 제63조에서 준용하는 제39조의 규정), 구체적으로는 「水産動植物의 繁殖保護, 漁業調整 그 외 이익상 필요가 있다고 인정되는 때」, ㉘ 「허가 또는 기업의 인가를 받은 자가 자기의 사정에 의해 변경하는 경우」이다.

指定漁業의 허가 또는 기업의 인가를 받은 자가 그 허가 또는 인가를 받은 선박(모선식 어업에 있어서는 모선 또는 독항선 등)에 관하여 그 선박의 총톤수를 증가하거나 또는 조업 구역 기타의 省畧으로 정하는 사항을 변경하고자 할 때에는 主務大臣의 허가를 받아야 한다(법 제61조). 총톤수 증가의 변경을 主務大臣의 허가 사항으로 한 것은 허가의 권리화와 선박의 대형화를 막기 위해서이다. 그러나 경영의 합리화와 선형의 적정화 등 어느 정도 대형화를 인정하는 것이 정책적으로 요청되고, 폐업에 관한 공시의 취지에 반하지 않다고 판단해서 그 변경을 인정하고 있다. 기관 마력수의 증가, 어획물 양육량의 변경 등은 종래와 달리 主務大臣의 허가를 요하지 않는 것으로 되었지만, 어획물의 양육량을 主務大臣이 지정하면 그 외의 지역에 어획물을 양육하는 것은 허용되지 않는다(取締省令 제19조). 그리고 그의 허가증 기재 사항이 변경된 경우에는 主務大臣에게 變更許可證을 신청하여야 한다(取締省令 제12조).

그리고 漁業調整上 허가 또는 기업의 인가를 변경하고자 하는 경우 정부는 변경의 이해 관계인에게 변경으로 인하여 발생하는 [손실]을 보상하여야 한다⁷¹⁾. 허가 또는 기업의 인가를 받은 자가 자기의 사정에 의해 변경하는 경우는 물론 정부가 보상하지 않는다.

4) 허가의 條件과 制限

漁業法은 公示에 기초한 허가 방식과 병행하여 자원 사정의 변화나 漁業調整上의 조건 변화 등에 따라 허가 범위를 재검토하는 것이 가능하도록 一齊更新制를 채택하였다. 一齊更新制는 각 허가가마다 다양

71) 「손실 보상」의 기준과 내용에 관해서 확실상 「완전 보상설」과 「상당 보상설」로 대립하고 있는데 민법 제416조의 손해 배상 범위도 「통상적인 손해」이고, 「완전 보상」의 개념을 인정하지 않기에 상당 보상설이 유력한 것으로 되어 있다.(今村成和, 「行政法講座」, 三卷, p. 44.)

하게 되어 있는 有效期間을 指定漁業 종류별로 통일하고, 허가의 存續期間制度를 폐지함으로써 指定漁業과 관련한 허가는 일체히 만료된다. 그리하여 어업을 영위하고자 하는 자는 새로이 허가를 받아야 하고, 許可權者는 허가 당시의 자원 상태나 어업 조정상 일정한 조건을 정할 수 있다.

그리고 공익상 필요가 있다고 인정될 때에는 허가 또는 기업의 인가에 제한 또는 조건을 부가하는 것이 가능하다(법 제63조). 이 경우 主務大臣은 이미 申請者에게 그 이유를 서면으로 통지하고 또 공개 청문회에서 설명하고, 동시에 유리한 증거를 제출해야만 한다(제34조 1항, 4항 준용). 일정한 조건이나 제한을 부과하는 구체적인 예는 ㉠ 조업 행위의 제한과 어종 제한이다. 예를 들면, 특정 어종을 제한하는 경우 그 제한하는 어종이 혼획된 경우에는 즉시 해중에 투기해야만 한다. ㉡ 조사 의무, 별도로 정하는 요령에 의해 생물 조사를 실시하고, 그것을 보고하지 않으면 안된다(遠洋底引網漁業)는 것 등이다.

이와 같이 허가 조건과 제한 등은 指定漁業을 정하는 政令의 개폐(법 52조 4항), 공시할 사항의 결정(법 제58조 3항), 공시에 기초한 허가 기준의 결정(법 제59조 2의2항), 허가 유효 기간의 단축(법 제60조 3항)의 규정에 근거하여 中央審議會의 의견을 수렴해야 한다.

5) 허가의 有效期間

허가 처분은 공익상 또는 취체상의 처분을 받지 않는 한 무기한으로 존속하지만, 일반적인 경우는 일정 기간을 한정하거나 또는 일정 기간까지 유효한 것으로 정하고 있다. 허가의 有效期間을 정하는 이유는 허가 처분의 대상이 되는 사업 또는 행위 등을 행하게 할 것인지 아닌지를 판단하는 것이 곤란하다는 것과 어업 구조의 변화, 해황, 어황, 자원 등의 변화에 따라 허가 방법 등을 합리적으로 개선할 필요가 있기 때문이다⁷²⁾. 그리하여 指定漁業에 관한 허가의 有效期間은 원칙적으로 5년이다(법 제60조 1항). 그러나 제59조(허가 등의 특례) 규정에 의해 허가를 받은 경우 또는 指定漁業의 허가를 받은 자로부터 그 허가의 有效期間 중에 허가를 받은 선박을 讓受, 임차 또는 그 반환을 받거나 기타 상속 또는 합병 이외의 사유에 의해 당해 선박을 이용할 권리를 취득하여 당해 指定漁業을 경영하려고 하는 자가 당해 선박에 관하여 指定漁業의 허가를 신청하여 허가를 받은 경우에는 종전 허가의 殘存期間으로 한다. 또 主務大臣은 水産動植物의 繁殖保護 또는 漁業調整을 위해 필요한 한도 내에서 中央漁業調整審議會의 의견을 수렴하여 5년의 기간보다 단축하는 기간을 정하는 것이 가능하다(동조 3항).

V. 資源管理型漁業制度

1. 意義

資源管理型漁業制度란 水産資源의 상태를 정확히 파악하여 조업 척수 혹은 어선의 톤수 제한 등을 통하여 漁獲勞力量을 적정하게 하고 자원을 보존·관리·육성하여 水産資源을 효율적으로 이용하고자 하

72) 金田植之, p. 523.

는 漁業管理를 말한다⁷³⁾. 다시 말해 漁場環境을 보전하고, 인공 및 천연 종묘의 부화·중간 육성·방류 등에 의해 자원을 증식하며, 어초·수초·浮消波堤 등에 의한 漁場環境造成과 資源保護區設定 등의 사업을 통하여 자원을 보호·관리하여 자원의 효율적 이용을 도모하고자 하는 漁業管理制度이다. 이러한 漁業管理는 MEY⁷⁴⁾의 실현을 목표로 한 계획적인 어업이다.

資源管理型漁業制度는 漁業協同組合이나 漁業協同組合聯合會가 관리 주체가 되어, 漁業團體를 중심으로 漁業資源을 관리·이용하기도 하고, 또는 경제적 효율성이 높은 어업으로 만드는 것으로 「漁業生産에 관한 기본적 제도를 정하고, 어업자 및 漁業從事者를 주체로 하는 漁業調整機構를 운용함으로써 수면을 종합적으로 이용하며, 어업 생산력을 발전시키고, 기타 어업의 민주화를 기할 것을 목적으로 한다」고 규정하고 있는 現行漁業法の 목적을 완벽하게 달성하는 어업이라고 할 수 있다⁷⁵⁾. 資源管理型漁業은 漁業調整機構의 운용 뿐만 아니라, 水産資源保護法이나 沿岸漁場整備開發法 등에 기초하고 있다.

일본의 資源管理型漁業制度는 200해리 經濟水域制度에 의한 漁場縮小, 石油波動, 魚價停滯 등에 의한 漁業危機를 탈피하기 위하여 日本漁業의 새로운 방향이 모색되는 1970년대부터 資源管理型漁業運動이 전개되기 시작되었다고 할 수 있다⁷⁶⁾. 資源管理型漁業을 본격적으로 시행한 것은 1983년 衆議院農林水産委員會가 「資源管理型漁業促進에 관한 결의」를 채택한 후 제1마루관(沿岸域 漁業管理 適正化方式 開發調査), 제2마루관(漁業高度管理 適正化方式 開發調査)을 거쳐 1988년부터 자배관(資源培養 管理對策 推進事業)에 착수하였고, 1991년부터 資源管理型漁業推進綜合對策을 실시하면서부터이다.

2. 資源管理型漁業의 생성 배경

(1) 海洋秩序·經濟情勢의 變化

沿岸國이 자국의 排他的 經濟水域內의 生物資源의 보호와 효율적 이용을 위해 적절한 관리를 행하고 그 生物資源에 대한 배타적 이용권을 인정하는 經濟水域制度가 국제적으로 정착됨으로써 「연안에서 근해로, 근해에서 원양으로」의 日本遠洋漁業의 擴大政策은 수정이 불가피하게 되었다. 그리고 日本漁業은 遠洋漁場喪失의 위기감과 「일본 근해의 漁業資源을 마지막으로 이용하지 않으면 안된다」라고 하는 沿岸漁業에 대한 중요성이 높아지게 되었다.

또한 日本漁業은 제1차·제2차 세계 오일 파동으로 생산재 가격의 급등, 日本經濟의 국제화를 배경으로 한 수산물 수입 급증에 따른 魚價下落 등 많은 어려움에 직면했다. 그리하여 수산업의 高度經濟成長期와 같이 무분별한 設備投資의 확대를 지양하고, 어업에 대한 적정한 투자와 魚價安定을 위한 상품화 노력 등 경영의 합리화와 漁業資源의 보다 효율적 관리와 그 이용이 크게 요청되었다. 이와 같은 日本漁業의 생산·경영을 둘러싼 제조건의 변화는 종래의 자원 수탈적 어업을 탈피하고, 排他的 經濟水域內의

73) 1983.5.11에 개최된 衆議院農林水産委員會에서 松浦長官의 答辯要約(松浦 逸, 「行政からみた資源管理關聯事業の推移」 「漁業管理研究」, 成山堂書店, 1991, p. 93).

74) MEY란 maximum economic yield의 약자로 최대 경제적 생산을 의미한다. 자원을 관리하는 목적에서 MSY가 목적 달성의 최대화를 나타내는 반면, MEY는 생산에 필요한 투입 비용을 뺀 순생산량의 최대화를 의미한다.

75) 長崎福三, 「資源管理型漁業」, 日本水産資源保護協會 漁政叢書, 14號, 石崎書店, 1983, p. 52.

76) 平澤 豊, p. 545.

漁業資源의 보호·증식·적정 어장 이용을 기조로 한 새로운 生産樣式(管理型漁業)의 확립이 필요하게 된 것이다. 이것은 동시에 輸入水産物의 압력을 물리치고 국내산품의 안정 공급에 의한 自給體制를 유지하고, 전통적 魚食文化의 계승·육성의 도모라는 국민적 요청에도 부응하는 것이었다.⁷⁷⁾

(2) 漁業構造調整의 실패

1949년에 新漁業法이 제정되고, 1951년에 漁業權이나 漁業許可의 교체가 진행되었으나 이 시기는 終戰의 결과로 국민의 식료품 부족과 상대적으로 높은 魚價形成으로 어선 건조가 무차별적으로 이루어지고 있었다. 그 뿐 아니라, 산업의 침체로 비교적 쉽게 취업할 수 있는 어촌으로 이주하면서 漁村人口의 過剩現象을 나타내고 있었다. 그리하여 이 당시의 日本漁船勢力은 전쟁전의 수준을 넘고 있었다.⁷⁸⁾

과다한 어선 세력에 의한 조업은 沿岸漁業資源의 감소를 야기시키고, 漁業資源의 감소는 경영 유지를 위해 어획 노력을 강화함으로써 沿岸漁業資源은 더욱 감소하는 악순환이 되풀이 되며, 어업자의 경영 악화는 만성화되었다.⁷⁹⁾ 이와 같이 경영 유지를 위한 무차별적인 어업과 법령에 기초한 漁業許可를 취득하지 못한 어선들의 不法漁業은 沿岸漁業資源을 무차별적으로 남획함으로써 漁業資源이 감소하고 급기야 資源枯渴이라는 위기에 직면하게 되었다.

이와 같이 漁船勢力이 과잉 단계에 있던 상황에서 어장의 종합적 이용이라는 漁場計劃은 漁船勢力을 감축하는 것이었다. 終戰直後라면 어장의 總合利用計劃을 세우는 것이 가능했었으나, 이 시기에는 어선 세력을 줄이는 계획을 세우고 실행한다는 것은 불가능했다.

결국 과도한 어선 세력에 의한 어업 환경의 악화는 어장 환경의 정비, 외국 어선의 조업 질서 확립, 자원의 확실한 파악과 보호·육성, 어획 노력의 적정화, 연안·층합 어업에 있어서 공동화·협업화 등의 새로운 漁業管理의 도입을 요구하기에 이르렀다. 그리하여 각 지역 단위 또는 어업 단체를 중심으로 한 資源管理型漁業의 생성을 촉진시켰다.

3. 資源管理型漁業의 성격

(1) 共有財産의 分配原理

資源管理型漁業은 漁民集團의 관리 체제 하에서 MSY를 달성하기 위한 어획, 즉 일정한 조건 내에서 어획이 전개되기 때문에, 「무주물의 경쟁적 어획」이라는 자원 수탈적 어업의 경쟁 원리를 부정한다. 그러므로 營漁團體에 의해 관리되는 水産資源은 어업자의 共有財産으로 인식되고, 그 생산은 共有財産의 분배 원리에 기초하여 전개되고, 단체의 재산 분배는 각 조합원의 지분에 따라 평등하게 분배된다.⁸⁰⁾

生産樣式을 규제하는 資源管理는 經濟水域體制 이전의 海洋自由型漁業時代부터 이미 실시되고 있었다. 그러나 管理型漁業 生産樣式의 일환으로 새로이 전개된 資源管理와 그 이전의 資源管理에는 동일한 사항도 있지만 내용적으로 성격을 달리한다고 할 수 있다. 즉, 자원 수탈적 어업을 전개했던 海洋自由型

77) 平山信夫, 「資源管理型漁業」, 成山堂書店, 1991, p. 212.

78) 平澤 豊, 「日本の漁業管理」, 「世界の漁業管理(下)」 國際漁業研究會, 1994, p. 552.

79) 荒井正明, 「資源管理型漁業と今後の課題」, 「漁業管理研究」, 成山堂書店, 1991, p. 101.

80) 水産業協同組合法的의 제정에 따라 水産業團體의 정리에 관한 법률(1946년 12월 15일, 법률 제243호) 제3조.

漁業時代に 있어서 資源管理는 처음부터 競爭原理를 전제로 한 것이다. 그리고 海洋自由型 漁業管理에서는 어장을 外延的으로 확대하여 투자 효율을 높이는 정책을 시행하나 새로이 전개된 資源管理는 고정적인 어장 내에서 종합적인 투자를 억제하여 효율 저하를 방지하는 정책을 취하는 것으로 하고 있다. 그 결과 전자의 경우는 국제적 漁場分爭이 격화하고, 과잉 투자가 만성화됨과 함께 經濟水域體制에 의해 축소 재생산으로 추진하지 않고는 얻을 수 없게 된 것이다. 후자의 경우는 종래의 비능률적 수공업적 생산 방법이 고정화되고, 새로운 근대적 기술의 도입이 지체되어 과소 투자에 의한 생산력 수준의 전반적 정체를 만성화되는 것으로 된 것이다⁸¹⁾. 이것은 生産競爭 과정에서 强者의 이론으로서 전자는 자본의 集中·集積에 의한 어업 독점체의 어장 독점을 부추기고, 후자는 기능적 숙련 어로를 수반한 일부 지도자급 어업자에 의해 길드(guild)적 어장 지배를 고정화했다. 이는 행정적인 資源管理政策이 전개된 것이고, 이에 반해 管理型漁業의 일환으로서 전개되는 資源管理는 分配原理를 전제로 한 자주적·민주적 성격의 것이고, 어획 노력과 자원과의 대립 모순을 근본적으로 지양하는 성격의 것이다⁸²⁾.

(2) 소득의 平準化

경쟁 원리를 배제하고, 분배 원리에 기초한 협조적인 어업 생산을 전개하기 위하여는 어장 이용 및 어획물 상품화에 있어서 營漁集團內 어업자相互間에 機會均等이 전제 조건으로 되어야 한다. 어장 이용 및 어획물 상품화의 기회 균등은 필연적으로 소득의 평준화를 도모하는 것이 된다. 營漁集團 내에서 특정인이 富를, 어떤 자는 빈곤화하는 것과 같은 성격의 것이 되면 협조적 어업 생산은 [그림의 떡]에 지나지 않는다. 더욱이 소득 평준화의 의미는 집단 내 어업자 전원이 전부 동일한 소득을 얻고자 하는 것은 아니다. 어업자의 세대수나 그 구성에 의해, 안정된 생활을 유지하기에 필요한 소득액은 상이하기 때문에 각각의 필요 소득액에 대응한 공평한 소득을 확보하는 것이라는 의미이다.

또 營漁集團을 地區漁協으로 한 경우, 그 구성은 가족 노동을 주체로 한 漁家經營과 고용 노동을 사용한 中小資本漁業 경영이 혼재하고 있는 경우도 많다. 소득 평준화의 의미는 이들 경영 형태의 차이를 없게 하여, 전원이 동일한 경영 형태로 만들자는 것은 아니다. 漁業生産 규모에 대하여 적절한 경영 형태는 당연 인식하여야 한다. 가장 중요한 것은 경영의 결과로서의 각 어업자의 소득이 필요 소득에 대응하여 평준화되는 것이다.

(3) 協業化·共同化·計劃化

資源管理型漁業은 어업자의 협업이나 공동 시스템을 도입하여 漁業調整이나 漁獲割當量制, 集團操業, Full 계산제⁸³⁾, 共同經營, 共同處理·共同加工, 새로운 購販賣體制 등의 다양한 방법이 운용되고 있다. 이러한 방식은 어업자의 자주적·민주적인 총의에 기초하여 전개되기 때문에 종래와 같은 경쟁적이고 무계획적인 어장 이용을 지양하고 어장을 합리적으로 관리·이용하고 적정한 투자를 바탕으로 한 費

81) 平山信夫, p. 216.

82) Ibid.

83) Full 계산제라는 것은 일정한 지역에 있어서 동일 어업 종류의 조업자가 어획물의 판매고를 전체로 하여 균등 또는 일정한 배분율에 의해 분배하는 방법이다.

用切感 및 어가의 안정화를 도모할 수 있다. 이와 같이 어업자 總意에 의한 공동 생산과 분배 원리는 일정한 자원에 대하여 소유권을 인정하는 ITQ 제도와 같이 漁業資源에 대해 소유 의식을 가지게 되고, 경쟁적 조업을 지양하게 된다. 그 뿐 아니라, 어업 단체가 중심이 되어 자원을 공동으로 관리하기 때문에 어업자 개인의 불법적인 어업이 행해질 수 없다.

그리고 資源管理型漁業은 資源狀況과 그 전망 및 漁場環境條件을 전제로 한 계획적인 생산을 전개하고, 동시에 어업용 자재의 구입, 설비 투자, 생산물의 판매를 계획적으로 수행하며, 안정 경영을 확립하기 위해 경영의 운영 전체에 계획성을 가지고 있다. MEY의 달성은 일정한 계획성을 가지지 않으면 불가능하다. 그러므로 資源管理型漁業의 전개에 있어서 漁業計劃의 책정이 필수적이다.

4. 資源管理型漁業의 특징

(1) 漁業管理의 다양성

漁業管理制度에 관한 漁業法은 국가가 광활한 관할 수역에 대해 공약수적인 내용을 중심으로 하여 규정하고 있기에 일정한 지역의 사회·경제적 여건과 특성이 고려되지 않은 획일적인 규정이다. 어느 특정 지역에 있어서 漁業管理方式은 그 구성원의 사고나 관습, 경제적·사회적 환경에 좌우되는 경우가 많다. 그러므로 어구, 어법이 같은 어업일지라도 장소에 따라 그 관리 방법이 달라지는 것이 보통이다⁸⁴⁾. 이 때문에 漁業法과 都道府縣漁業規則은 어업에 관한 기본적인 사항만을 정하고, 지역 漁民團體들은 그 지역 실정에 적합한 細部規則을 만들어 그 규칙에 따라 어업을 행하는 것이 통례로 되어 있다.

資源管理型漁業은 地域漁民을 구성원으로 하는 漁業團體를 중심으로 하여 어민들의 자주적 총의에 의해 행사되기 때문에 국가나 지방 자치 단체가 정하는 규칙보다 다양해지고, 漁場利用計劃도 지역 실정에 맞게 세분화된다. 그리고, 사회·경제적 여건과 어장 환경의 변화 등 지역 실정에 적절한 어업으로 전환하는 것이 용이하다. 이처럼 資源管理型漁業은 지역 특성에 따라 다양하게 전개할 수 있는 것이 특징이다. 그러므로 지리적 특성과 어장 환경이 서로 다르고 漁業協同組合을 구성하고 있는 어민들이 다르기 때문에 資源管理型漁業이 일반적으로 어떤 것이라고 정의하기가 상당히 곤란하다.

(2) 漁業管理의 유동성

資源管理型漁業이라는 것은 소집단 중심의 漁業管理이기 때문에 漁業管理方法을 상황에 따라 유동적으로 조절할 수 있다. 福島縣 핫키조개잡이 어업에 대한 磯部漁業協同組合의 예를 들면⁸⁵⁾조개 자원을 보존 관리하면서 효율적으로 이용하기 위해 처음에는 조업 시간을 규제했다. 그러나 어민들은 허용된 시간 동안 투망횟수를 늘렸고, 일일 어획량을 일정량으로 한정하자 어민들은 의복이나 배 밑에 숨겨서 가져갔다. 이러한 혼란은 약 5년간 계속되었다. 그 후 출어선을 현저히 줄이고 한사람에 의한 조업 방식에서 두사람이 협동하는 방안이 제안·시행되었다. 이 방안은 어업 능률 향상과 비용 절감은 물론 노동 분배의 효과가 대단했다. 그러나 두사람이 한 조를 이루는 것을 어민들 자유 의사에 맡긴 결과 능숙한 사람끼리

84)平澤 豊, p. 555.

85)Ibid, p. 556.

한 조를 만들기 때문에 어민 개개인의 어획 실적은 큰 차이를 보였다. 이러한 어획차를 없애기 위해 조를 짜는 상대를 순차적으로 교체하도록 함은 물론, 일제히 출항해서 동시에 귀항하는 방식이 채택되었다. 그리고 어민간의 漁獲配分은 당일 출어한 전원이 어획한 총량을 기준으로 均等配分하는 방식을 채택함으로써 漁業管理上의 여러 폐단을 극복하였다.

이와 같이 하나의 조합을 단위로 하는 資源管理型漁業은 당시의 상황에 따라 관리 방식을 유동적으로 운용할 수 있는 것이 특징이다. 그리고 漁業法과 같이 획일적인 규정에 의한 漁業管理는 어민들이 그러한 규정을 이해하는 데 많은 어려움이 있고, 적용하지 못하는 경우가 발생하기도 한다. 그러나 資源管理型漁業은 어민들 스스로가 만든 규정에 의한 漁業管理이기 때문에 쉽게 적용할 수 있고, 漁業管理가 자발적이 된다.

(3) 漁業管理의 자주성

漁民團體나 漁業組合이 漁場利用計劃에 입각하여 水産資源을 효율적으로 이용할려는 노력과 현실적으로 沿岸漁場利用에 있어서 자연 발생적인 水産動植物의 채취·포획만을 추구하는 것이 아니라, 水産動植物의 棲息環境을 조성한다든지 또는 어종에 따라 치어를 방류하는 등 어업자에 의한 자원의 자주적인 관리를 통해 자원을 회복시키는 것이 資源管理型漁業이다⁸⁵⁾.

漁民團體나 漁業協同組合을 관리 주체로 한 漁場利用計劃, 漁獲勞力량의 조절, 漁場環境을 보전, 인공 및 천연 종묘의 부화·중간 육성·방류, 어초·수초·浮消波堤 등에 의한 漁場環境造成 등 자원을 보존·관리하고 자원을 효율적으로 이용하고자 하는 일련의 資源管理事業들은 어민의 적극적인 자주성에 기초하지 않으면 성공하기 힘들다.

예를 들어 漁業組合의 管理對象이 되는 어종은 小型機船底引網漁業이나 刺網, 延繩 등에 의해 경합적으로 이용하하는 것이 보통이다. 沿岸漁業資源에 대해 경합적 이용 관계를 조절하기 위해 특정 어업을 규제하면 일부 어업, 다시 말해 어떤 조합은 그 규제의 혜택을 보게 되고 어떤 어업은 규제로 인한 피해를 입게 된다. 이와 같이 특정 어업에 대한 규제를 도입하는 것은 어민들의 피해 의식만 표면화되고, 이로 인한 규제의 실행을 곤란하게 하기 때문에 漁業管理는 관련 어업 전체를 대상으로 하는 종합적인 것이어야 한다⁸⁷⁾. 이러한 종합적인 漁業管理計劃에 따라 어민 스스로가 자원을 관리하고 보호하고, 효율적으로 이용하고자 하는 것이 資源管理型漁業이다.

6. 資源管理型漁業의 과제

1) 關聯法制的 정비

漁民團體나 漁業協同組合 단위로 운용되고 있는 資源管理型漁業制度는 漁業調整機構의 운용 뿐만 아니라, 水産資源保護法이나 沿岸漁場整備開發法 등에 기초하고 있다고 하고 있으나 漁業法에서는 漁業調整機構의 운용에 관한 규정만 있고, 그의 資源管理型漁業의 제도나 운용에 관한 규정이 없다. 그리고

85) 「資源管理型漁業推進綜合對策事業報告書」, 九州西ブロック 福岡縣, 1992, p. 1.

87) 荒井正明, p. 107.

漁業法上 허가는 전적으로 지방청의 자유 재량에 맡겨져 있고, 漁場利用計劃도 都道府縣漁業調整規則에 일임되어 있어 어장 이용이 독단적으로 되거나 또는 어업 조정상의 문제를 발생하는 경우가 있다.

그리고 한 어장에 여러 조합이 관계하고 있거나 또는 한 어장에 여러 지방이 관계하고 있는 경우에 발생하는 분쟁이나 이해의 대립은 聯合海區漁業調整委員會에서 중재·조정하지만, 각 조합 규칙의 내용이 상충됨으로 해서 발생하는 분쟁은 어민들로 하여금 서로 불신감을 갖도록 하는 결과를 초래할 수도 있다. 예를 들어 漁業組合의 관리 대상이 되는 어종을 小型機船底引網漁業이나 刺網, 延繩 등에 의해 결합적으로 이용하는 경우 小型機船底引網組合에서는 관리 대상 어종의 이용에 대한 제한 규정을 엄격하게 두고 그 외의 조합에서는 관리 대상 어종의 이용에 관한 규정을 비교적 완화하면 대상 어종의 資源管理는 그 실효성을 거둘 수 없을 뿐 아니라, 조합간의 갈등 표면화와 경쟁적으로 그들의 조합 규정을 완화 시킴으로써 자원 사정을 더욱 악화시키는 경우가 발생할 수 있다.

그러므로 資源管理型漁業을 효과적으로 이행하기 위해서는 關聯法制의 정비가 필수적이라 할 수 있다. 이러한 關聯法制의 정비는 지방에 따라 그 내용을 달리할 수 있기에 지방 자치별로 가장 현실적 방법에서 이루어져야 하고, 일부 어업만을 위한 법제의 정비가 아니라, 그 지방 전체 어업을 고려한 법제의 정비가 이루어져야 할 것이다.

2) 漁業管理의 공정성·평등성 유지 확보

日本漁業의 특징은 대부분 混獲漁業이고, 동일 어종에 대해 각종 沿岸漁業이 결합적으로 이용하는 어업이며, 여기에 맞춰 여러 어업을 조합시켜 행하는 어업이다⁸⁸⁾. 이처럼 단일 어종을 대상으로 하는 경우보다는 여러 종을 어획 대상으로 하는 어업이 많고, 또 한 어종에 대해 여러 어법이 경쟁적으로 이용하기 때문에 漁業管理의 공정성이나 평등성 유지가 쉽지 않다. 예를 들어 최근 일본에서는 특정 어종을 대상으로 국가가 일년동안 어획할 수 있는 어획 허용량을 정하고, 어업자가 어획한 어획량이 어획 허용량 수준에 도달하면 관련 어업을 중지시키는 總許容漁獲量制度를 도입했다. 이 제도는 어종의 상황에 따라 조업 여부가 결정된다. 그러나 資源管理型漁業은 자원을 보호 육성하기 위해 어획 노력량의 조절, 어장 환경의 보전, 어장 환경을 조성(인공 및 천연 종묘의 부화·중간 육성·방류, 어초·수초·浮消波堤 등)하여 자원을 보존·관리하면서 효율적으로 이용하고자 하는 漁業管理이다. 그런데 국가가 대상 어종이 허용 어획량에 도달했다고 어업을 중지시키면 그 이용을 위해 관리한 목적을 상실하게 된다. 그렇다고 TAC 제도에 資源管理型漁業의 대상을 제외시키면 TAC의 목적을 달성할 수 없고, 어업자 계층의 평등 원칙을 상실하게 된다.

3) 漁業者間 利害對立 해소

일본의 지역 어민 단체에 의한 資源管理型漁業의 공통점은 대체적으로 조합이 건전하고 협동조합의 일상 업무가 활발한 곳이라는 점과 조합의 경영 규모나 어선 규모가 조합원 상호간에 큰 차이가 없다는 점이다. 조합의 일상 업무가 활발하다는 것은 어민들이 자주 한자리에 모이게 되고, 이러한 모임을 통하

88)Ibid, p. 106.

89)平澤豊, 前掲書, 558面.

여 어민 서로간의 의견 교환과 더 나은 방안들을 제안하는 등의 기회가 많아지는 것이다. 그리고 이러한 모임은 구성원 상호간의 결속과 협동심을 가지게 하고, 이러한 결속과 협동심은 어민 단체에 의한 資源管理型漁業이 성공적으로 이행되게 하는 바탕이 되었다. 그러나 協同組合의 활동이 활발하지 않은 지역에서는 조합원들이 제각기이고 협동심이 있을 수 없다. 이러한 조합의 조합원은 어장에 있어서 서로 경쟁자이고, 초보적인 漁業管理로 방치되어 있는 것이 대부분이다.

일본에 있어서 漁業協同組合의 특징은 분배 원리에 기초한 어업자 상호간에 기회 균등과 소득의 평준화를 도모하고 있는 것이다. 그런데 조합원의 경영 규모가 상당한 차이를 보인다든지 어선 규모의 차이가 크면 기회 균등과 소득의 평준화에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 資源管理型漁業은 조합의 구성원의 경영 규모나 어선 규모가 서로 비슷해야만 어업자간의 이해 대립을 피할 수 있고, 그 목적을 달성할 수 있다.

4) 漁獲競爭止揚과 協同心高揚

특정 어장에서 행해지는 어법이 다양하면 어협간, 어법간 또는 계층간의 利害對立이 발생하고, 이러한 대립은 資源管理의 저해 요인이 된다⁹⁰⁾. 예를 들어 소형어를 대상으로 하는 어업과 대형어를 대상으로 하는 어업간의 분쟁은 널리 알려져 있다. 어업의 종류에 따라 어획량을 넘는 소형어를 투기하는 것이 어떤 법령의 위반이 아니다. 그러나 투기어가 소형어를 대상으로 하는 어업의 대상 어종이라면, 대형어를 대상으로 하는 어업이 투기하는 것은 소형어를 대상으로 하는 어업의 대상 자원을 황폐화시킨다.

그러므로 漁獲競爭이 격심해지고, 이러한 어협간 또는 어법간의 어획 경쟁은 어업에 대한 과잉 투자와 資源濫獲을 초래하게 되고 자원의 고갈은 어업 경영상 필요한 생산을 얻기 위해 위반 조업을 초래하게 된다. 위반 조업은 자원 고갈을 촉진 시킬 뿐만 아니라, 어업자간에 不信任意識의 팽배와 협동심이 희박해진다. 어업자들의 不信任意識과 협동심의 결여는 신뢰성과 협동심을 바탕으로 형성되는 어민 단체의 일상 업무를 방해하고, 어민들이 자주적인 규제에 의한 漁業管理도 그 효율성을 기대할 수 없게 된다.

그러므로 資源管理型漁業이 하나의 漁業制度로 완전히 정착하기 위해서는 한어장에서 여러 어법이 대립하는 것을 막는 漁業構造調整이 선행되어야 하고, 위반 어업을 원천적으로 봉쇄해야만 한다.

VI. 結 論

漁業生産에 관한 기본적 제도를 정하고 있는 日本漁業法은 封建時代의 漁場占有關係를 그대로 승계하여 전통적으로 영위하고 있던 漁業權이나 특권을 排他的 漁業權으로 인정하는 漁業權과 허가 제도를 창설하여 국가나 현이 법령을 기초로 漁場秩序를 유지하고, 漁業組合을 부락 단위의 狹域組合으로하여 地先專用漁業權을 부여하여 어업에 관한 분쟁을 예방하고자 했다. 1910년 漁業法改正에서는 漁業權을 물권으로 하고, 토지에 관한 규정을 준용케 함으로써 漁業權의 법률상 지위를 명확히하여 재산권적 성질

90) 田中榮次, "資源管理型漁業の課題と展望", 「漁業管理研究」, 成山堂書店, 1991, p. 121.

을 확고히 하고, 저당권 설정의 인정, 漁業組合과 漁業取締을 강화시켰다. 그리고 1949년에는 효율적인 어업 및 어장 관리를 운용하기 위한 漁業調整機構을 운용함으로써 수면을 종합적으로 이용하고, 漁業生産力の 발전과 어업의 민주화를 실현하고자 했다.

漁業法은 資源維持라는 현대적 각도에서라기 보다는 漁業社會의 봉건성을 타파하고 어민을 위한 漁業經營이라는 입장에서의 법리적 요청이 주된 것이며, 수면의 綜合의 高度利用을 위한 漁場計劃制度는 어업의 민주화와 생산력의 발전을 목적으로 했던 것이다. 그러나 漁業法上 漁業權은 行政行爲에 의한 하나의 財産權이지만 漁業權에 대한 適格性이나 優先順位에 의한 漁業免許의 취소는 漁業權의 본질인 私權을 부정하는 것으로 이는 漁業經營의 私的活動까지도 기본적으로 규율한다고 할 수 있다. 漁業權의 有效期間 중에는 언제든지 자유롭게 이용할 수 있어야 하는데 適格性이나 優先順位規定에 의해 財産權으로서 보장받을 수 없는 것은 漁業活動을 위축시키고 漁業制度를 위한 어업으로 전락시킬 수 있다.

그리고, 指定漁業制度에 의한 허가의 권리와 매매는 어민들 사이에 정착되어 있고, 漁業法上 新規免許規定은 承繼許可 보다 상세하게 규정하고 있으나 대부분의 어민은 이를 이해하지 못할 뿐 아니라, 면허에 관한 漁業法規定이 公文化되고 있는 실정이다. 또 知事許可漁業은 地元漁民 優先政策으로 타현에 대해 허가를 신청하여도 허가가 되지 않는 경향이 현저하다. 이것은 地域利己主義가 팽배하게 되고 어업의 특성상 발생하는 다른 지역과의 漁業調整에 곤란한 문제를 야기하게 된다.

이와 달리 漁民團體 대표와 학식과 경험을 겸비한 대표로 구성된 海區漁業調整委員會에 의해 漁場利用計劃이 민주적이고 자율적으로 입안하여 漁民團體나 漁業組合이 漁場利用計劃에 입각하여 水産資源을 효율적으로 이용할려는 노력과 沿岸漁場利用에 있어서 자연 발생적인 水産動植物의 취체만을 추구하는 것이 아니라, 水産動植物의 棲息環境을 조성한다든지 또는 어종에 따라 치어를 방류하는 등 어업자에 의한 자원의 자주적인 관리를 통해 자원을 회복시키는 資源管理型漁業으로의 전환은 상당히 인상적이다. 다만 漁業法에 資源管理型漁業에 관한 상세한 규정을 두지 않음으로써 地域漁場計劃이 漁業法을 위반하는 사례가 발생하고 또 漁業法의 준수보다는 漁場計劃制度에 의해 처리되는 병폐를 낳고 있다.

마지막으로 漁業法이 어민을 중심으로 한 漁場利用計劃 또는 면허나 허가에 관한 규정은 어업의 民主化와 平等原則을 바탕으로 하고 있으나, 이들 일부 규정은 어업에 신규 참여를 제한하고, 새로운 어업 자본의 유입을 방해하므로써 産業發展을 저해하는 요인이 많다고 할 수 있다. 그러므로 어민을 위한 법리적 입장에서라기 보다는 水産資源의 적절한 보존·관리와 효율적 이용이라는 관점에서 또는 산업의 지속적 발전의 관점에서 漁業制度의 개혁 방향을 고려할 필요가 있다.

參 考 文 獻

- 拙稿, 우리 나라 漁業權制度에 관한 研究, 「法學研究」, 韓國海事法學會, 1994.
 能勢幸雄, 「漁業學」, 東京大學出版會, 水産科學 シリーズ-2, 1983.
 金田楨之, 「實用漁業法詳解」, 成山堂書店, 1994.
 佐藤隆夫, 「日本漁業의 法律問題」, 勁草書房, 1978.

- 片山房吉, 「改訂漁業法講義」, 水産社, 1943.
- 壓司 東助, 「日本の漁業問題」, 農山漁村文化協會, 1983.
- 平山信夫, 資源管理型漁業, 成山堂書店, 1991.
- 長崎福三, 資源管理型漁業, 日本水産資源保護協會, 漁政叢書, 14號, 石崎書店, 1983.
- 田中榮次, 「資源管理型漁業」の課題と展望, 漁業管理研究, 成山堂書店, 1991.
- 水産廳, 「最新漁業制度重要例規集」, 大成出版社, 1988.
- 水産廳, 漁業基本對策史料 第2卷,
- 山本 忠, 眞道 重明, 「世界の漁業管理(下)」, 國際漁業研究會, 海外漁業協力財團, 1994.
- 平澤 豊, 日本の漁業管理, 「世界の漁業管理(下)」, 國際漁業研究會, 1994.
- 平澤 豊, 資源管理型漁業への移行, 北斗書房, 1986.
- 荒井正明, 資源管理型漁業と今後の課題, 「漁業管理研究」, 成山堂書店, 1991.
- 資源管理型漁業推進綜合對策事業報告書, 九州西ブロック 福岡縣, 1992.
- 社團法人 水友會, 「現代韓國水産史」, 1994.
- 法制處, 「各國의 水産業關係法」, 法制資料 제99집, 1989.
- Tadashi Yamamoto, "Fishery regulation adopted for coastal and offshore fisheries in Japan, FAO. F .R. No.293. 1983.
- Y. Asada, "Licence Limitation Regulation: The Japanese System", FAO. F .R. No.293. 1983.
- Yohoji Asada · Yutaka Hirasawa, "Fishery Management in Japan", FAO. No. 238, 1983.

A Legal Study on the Fisheries Management System in Japan

Cheol-Pyo CHA
(Pukyong National University)

The Japanese fishery management system has been established on the basis of various experience accumulated over many years. The fishery management system in Japan, one of the oldest fishery management systems in the world, is aimed at ensuring comprehensive utilization of the water surface and developing fishery productivity, by giving protection of the breeding environment of aquatic animals and plants, enabling the appropriate use of fishery grounds, preventing and solving disputes over fishery grounds and making other fishery adjustments.

Japanese Fishery Law has been changed largely into (1) The Feudal Era(to 1900), (2) The Oldest Fishery Law(1901~48), (3) Current Fishery Law(1949 to present). Japanese fishery legislation is designed as a single package combining coastal, offshore and distant-water fisheries.

During the period of the old fishery law, numerous conflicts arose over the joint use of fishing

grounds and fish stocks. Such conflicts occurred among users of the same gear as well as between users of different gears or of different sizes of fishing craft. Large scale conflict sometime occurred between neighbouring fishing communities due to a lack of fairness in principle and coordination in practice. Therefore, the new fishery law enacted in 1949. This law was designed primarily to realize the most effective and rational use of fishing grounds and fishery resources, the basic philosophy being that, through democratic organization by fishermen themselves, productivity would be stimulated and incomes and living standards eventually improved.

Nowadays, Community Based Fisheries Management through democratic organization by fishermen themselves have to enforce at coastal fisheries. This Community Based Fisheries Management manage to fishery resources by fishermen themselves and harvest in collaboration with that resources.

Therefore, this paper is intended to briefly to describe the entire system and the historical development of Japanese fishery legislation in order to assist in reform of our country fisheries management regime.