

高度成長以後의 沿岸漁場利用關係의 變貌(I)
—漁業權設定을 위한 漁場計劃과 漁業權漁業의 區分에 관하여—

金 炳 浩*

A Study on the Change in Utilization System of Coastal Fishing Ground
in Korea after High Economic Growth

—Focusing on the Utilization Planning of Coastal Fishing Ground
and the Classification of License-Fisheries for Establishment of Fishing Right—

Kim, Byung-Ho

目 次

서 언	2. 구획어업
I. 어장계획	3. 공동어업
II. 어업권어업의 구분	맺는말
1. 정치어업	參考文獻

序 言

어업권어업제도란 일정한 어장구역에 대해서 배타적 이용권을 부여하여 어장을 이용케 하는 것으로서, 연안어장의 이용관계를 규정함에 있어서 이러한 어업권어업제도가 갖는 의의는 실로 크다고 아니할 수 없다.

그리하여 鈴木씨는 특히 연안어업에 있어서의 어업제도를 어장이용제도라고 말하고 있거니와, 그러한 어업제도의 핵심을 이루는 것은 역시 어업법이라고 할 것이다.

법은 일정한 정책의도하에 목적이 주어지고 그 목적 실현의 수단으로 체계화된 것이며, 법이 기대하는 사회관계의 실현을 사회에 대해 강제하는 것으로서 현실사회에 대해 갖는 독자성을 인정한다고 하더라도, 그러한 법이 사회관계의 구조를 변화시켜가는 실효성은 단순히 법자체가 갖는 강제력만에 의해서가 아니라 그것을 수용하는 사회관계 내에 그것을 실현하는 가능성과 필연성이 존재하지 않으면 안되는 것이며, 그러한 의미에서 高橋씨가 「일반적으로 말해지는 어장이용질서는 종종 법제적, 기술적, 경제적 제인자의 균형으로 성립하며...中略...

* 統營水産專門大學 助教授

그 균형은 항상 내부모순으로서 불안정요소를 갖고 있고, 따라서 질서는 어떤 조건에 있어서 일정한 균형이라고 한 말은 음미할 만 하다.

어업법**제정 이후 한국에 있어서의 어업정책은 근해·원양에서의 기업적어업 육성과 함께 연안어장에 있어서는 양식업의 보급·육성에 힘써 왔고 그것은 당시의 기술적, 사회경제적 상황하에서는 강력한 법의 강제력 내지 독자성을 통해서 전술한 실효성을 발휘할 수 있었다고는 하지만, 부단히 변화되는 법 외적 환경 즉, 기술적, 사회경제적 조건의 변화에 따라 법이라고 하는 것이 갖는 본질적 성격으로서의 경직성과, 재산권적 성격을 갖는 어업권에 근거한 어장이용관계의 고정성이 문제시되게 되고, 그리하여 수차에 걸친 부분적인 어업법개정에도 불구하고 여전히 법과 현실과의 괴리는 점점 확대일로에 있다고 생각된다.

따라서 본 연구는 전체적으로는, 대체로 고도경제성장이 종식되는 1970년대말 이후 사회경제적 조건의 변화에 대응하여 어떠한 연안어장 이용관계의 형성이 요구되고 있으며, 또 이를 위해 바람직한 제도적 기반 및 운용이란 어떠한 것인가를 규명하고자 한 것이며, 本稿는 그 일부로서 어업권어업제도의 기초로서의 어장계획과 어업권어업의 구분에 대하여 과거 한국어업법 제정 이후 현재에 이르기까지의 그 내용 및 운용실태를 일본의 그것과 비교해 봄으로써 기존제도의 성격과 문제점을 파악하고자 한 것이다.

물론 이를 위해서는 면허의 우선순위, 어업권 행사방법에 관한 규정 등과 함께 다루어져야 할 것이긴 하지만, 지면의 관계상 우선 이들에 관한 내용으로부터 어업법 제정 이후 한국 연안어장이용제도가 어떠한 어장이용관계의 형성을 강제해 왔는가와, 그 결과로서 이후 문제로 된 점 등에 대한 단서를 발견하는 데 의의를 두고 있다.

I. 漁場計劃

한국에 있어서 어업법**상 어장계획이라고 하는 제도를 도입하게 된 것은 어업법의 제정이후 20여년이 지난 1975년부터이며, 이것은 아마 일본의 어업법을 모방한 것이리라 여겨진다.

일본의 경우, 「신제도가운데 위원회제도와 함께 민주화와 어장이용의 고도화를 기하고자 함에 있어서 가장 중요한 역할을 담당할 것으로 기대된 것이 이 어장계획이었다」¹⁾라고 역설하고 있는 사실을 보더라도, 일본의 어장계획제도는 어업법의 목적인 수면의 종합적이용=생산력 향상과 어업의 민주화를 달성키 위한 수단으로서 어업법 및 어업調整위원회제도와 함께 어장이용관계를 규정하는 3支柱라고도 할 수 있는 것이었다고 생각한다. 이에 비해 한국의 경우는, 기존의 제도하에서 어장계획만을 모방·이식했을 뿐이며, 그 나름의 사정이야 있었겠지만, 당초부터 도입의 목적이나 기대되는 효과라고 하는 것이 일본의 경우와는 현저히 다른

** 한국에 있어서는 어업 뿐 아니라 수산물 제조업 및 어획물 운반업에 관한 것까지 규정하고 있는 것이므로 이를 수산법이라고 부르고 있지만 본 논문에서는 편의상 어업법이라고 부르기도 한다.

1) 일본수산청『어업기본대책史料』 p. 191.

것이었다고도 할 수 있다. 따라서 먼저, 일본에 있어서의 同제도의 의의를 명확히 한 다음, 한국에 있어서의 그것에 대해 언급하고자 한다.

어장계획의 성격 및 의의에 대해서는, 「수면의 종합적 고도이용이라고 하는 것은 결국 자본과 노동력, 생산수단, 그리고 어장(자원)이라는 것을 여하히 합리적으로 조합시킬 것인가라는 문제이며, 따라서 자연적으로 또는 기술적으로 만 다루어질 성질의 것이 아니고 당연히 사회경제적조건을 반영하는 것이어야 한다. 그것은 구체적으로는 어장계획, 면허의 適格性, 우선순위, 어업調整위원회에 의한 지시 등의 종합으로써…中略…그 출발점은 어장계획에 있다」²⁾고 하고 있는 것으로 부터, 요컨대 수면의 종합적이용이란 자연적·기술적조건이 허용하는 범위내에서, 사회경제적조건을 중심으로 제관계를 합리적으로 조합시키는 일에 의해 달성될 수 있으며, 이러한 합리적인 조합의 구체적 방법이 어장계획이라고 할 수 있다.

어장계획의 기본방침에 관해서는, 現狀으로서 왜 어업질서가 유지되고 있지 못한가라는 일의 원인에 까지 소급해서 생각함으로써, 「어장계획은 지선전체(근해에까지도 미칠 수 있는)의 구체적인 어업제도를 어민에게 생각케 하는 일이 되며, 이러한 과정에서 자원문제, 어장질서의 문제를 반성케 할 수 있고, 당시 극도로 無力化되어 있던 어업단속문제로서의 어민의 자각을 불러 일으키는 일이 가능한 것이다」³⁾라고 하여, 수면의 종합적 고도이용이라고 하는 것도 결국은 어장이용질서확립이 필수적인 전제이며, 동시에 질서확립이라는 것도 법적강제에 의해서가 아닌, 어민 스스로의 자발적인 것에 의하지 않고서는 안되고, 또한 그렇게 되기 위해서는 어민생계의 안정을 포함한 여건형성과 함께 질서형성에 그들 자신이 주체가 되는 것이 무엇보다 중요하며, 이렇게 됨으로써 비로소 달성될 수 있는 것으로 인식하고 있다.

그리하여 어장계획작성의 순서는, 同제도의 시행당초, 어장의 전면적 정리를 전제로 한 다음, 어민의 대표로 구성되는 어업調整기구를 통해 어민 각자가 어장에 대해 갖고 있는 구체적경험과 사회경제적조건에 근거한 그들의 요구를 집적하고, 이것을 어장계획작성의 주된 자료로 해서 행정관청이 갖고 있는 자연적·기술적조건을 고려하면서 정리해 가는 것으로 된다. 그러나, 어디까지나 어장계획의 주체는 어민이며, 「요컨대, 자본이 노동력 및 생산수단과 어떻게 조합되고, 더욱이 그것이 제한된 어장(자원)과 어떻게 조합된다면 어민의 생활확보가 가능하게 될까하는 조합의 문제」⁴⁾로서, 어민으로부터 표출된 사회경제적 조건의 중요성을 강조하면서, 또한 「계획이라고 하는 말 자체에 사로잡혀서 형식적 완성만을 서둔다든지, 위에서부터 아래로 하달하는 식의 것이어서는 안되며, 대다수의 어민이 납득할 수 있는 것이 아니므로는 어장질서유지는 불가능하다」⁵⁾고 하고 있다.

2차대전후(이하에서는 戰後라고 略稱한다)의 일본의 어업법은 수면의 종합적고도이용=생

2) 일본수산청경제과, 「어업제도개혁」, 제34항.

3) 註1)의 전제서, p. 194.

4) 일본수산청, 어장계획에 대해서 연구 노트, 1950. 1. 10.

5) 註4)와 同一.

산력향상이라고 하는 목표를 어장계획을 기반으로 해서 수행하려고 했으며, 더욱이 이러한 어장계획의 작성과정에 어민을 그들의 조직인 어업調整위원회를 통해서 적극적으로 참가시킴으로써 아울러 민주화를 도모하려고 한 것이었다. 그러나, 이러한 어장계획을 기반으로 한 一連의 제도적운용이란 것도 역시 어장의 전면적인 정리가 그 전제로 되고 있었던 점을 간과해서는 안될 것이다.

1952년 제정된 한국의 어업법은 어업권제도에 대해 보는 한, 「일본의 戰後의 어업제도개혁 가운데 보이는 진보적인 요소를 상당히 도입하고 있는 듯 하지만, 그 내용을 검토해 본즉, 그것은 거의 外見적인 것에 불과했다」⁶⁾고 하고 있는 것으로부터도 알 수 있는 바와같이, 다소 일본의 신제도의 내용을 도입하고 있는 것처럼 보이긴 하나, 당시의 사회경제적상황, 즉, 일본과 같이 어업권의 전면적인 정리가 수반되지 않았던 일, 어업調整위원회를 민주적으로 구성할 수 있을 만큼의 정치적·사회적상황이 되지 못한 일, 보다 근본적으로는, 그 이전 단계에 있어서 독자적인 발전의 과정이 없었던 일과, 총자본의 요구에 따른 국가정책방향 등으로부터 봐서도 이미 그것은 外見적인 것이 될 수 밖에 없었다고도 할 수 있다. 그 뿐 아니라, 어업법제정의 일정에 쫓겨 있었던 당시 한국의 어업정책에는, 오히려 어민적어장이용제도라고 일컬어지고 있는 일본의 신어업제도보다는, 종전까지의 조선어업령으로 선회하려는 경향조차 나타났고, 마치 그것은 어업을 선별적으로 육성·지원하고자 하는 정책방향과도 일치하는 것이기도 해서 그러한 점에서 사정이 좋았을지도 모른다.

아무튼 이렇게해서, 어업권설정에 있어서 先願主義 및 이와 관련된 일선행정의 무계획적인 면허의 남발 등에 기인되어 각종의 문제가 발생하게 되었고, 그 결과, 1975년, 어업법 제52조를 개정해서, 형식적인 것에 불과한 것이긴 하였지만, 어장계획제도의 도입을 위해 나아갔으며, 그 후에도 1985년 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙(이하에서는 『규칙』이라고 함)을 제정하여 그 운용의 內實을 기하고자 하였다.

그러나 이러한 어장계획제도의 도입도, 전술한 바와 같이, 이미 면허가 남발되어 있는 상태임에도 불구하고 그 전제로 되어야 할 어업권의 전면적인 정리가 행해지지 않았고, 또 민주적방식에 의한 어업調整위원회제도 및 관련법개정이 수반되지 않아서, 일본과 같은 수면의 종합적이용 및 어업의 민주화를 위한 기반으로서의 의의를 갖는다는 것은 도저히 무리한 것이었고, 단지 일선행정(시장, 군수)에 위임되어 있던 면허의 남발을 막고, 밀식이나 과잉생산으로부터의 피해를 방지하는 일에 그 목적이 두어져 있었다고도 할 수 있다. 그리하여 그 이후의 시행과정에서 나타난 문제점으로는, ①. 집적된 어민의 요구로부터의 사회경제적조건의 파악과, 과학적조사연구에 기초를 둔 자연적·기술적조건의 파악이 거의 이루어져 있지 못한 상태였으므로, 단지 행정적수속으로서의 어장계획이 되어 버렸다는 점, ②. 이러한 당연한 결과로서, 일부의 유력자의 연안어장이용에 대한 요구가 그대로 어장계획으로 化하게 되

6) 益田正

고, 그 때문에 많은 경우에 있어서, 同제도가 갖는 의의에도 불구하고, 어업권은 그 획득으로부터의 수익성을 알아차린 그들 유력자의 손에 넘어가게 된 일, ③. 면허우선순위 및 어업권의 존속기간에 관한 규정으로부터 봐서, 이미 어업권이 설정되어 있는 어장에 대해서는 어장계획이라고 하는 개념이 파고 들 여지가 없었다고 하는 것 등이 지적된다.

그렇다고 하더라도, 1975년의 어업법개정은 이러한 어장계획제도의 도입과 함께, 종래 법인격을 갖는 水協만에 주어지고 있던 어업권에 대해서, 어촌계도 이를 享有할 수 있도록 했을 뿐 아니라, 일정의 요건만 갖추었다면 공동어업권 外에, 양식 및 정치어업권(이들은 공동어업권어장내의 것에 한정되는 것이긴 하지만)에 대해서도 어촌계가 최우선순위로 될 수 있도록 어업법 제27조를 개정한 일 등으로부터 봐서, 연안어장의 어민적 이용으로의 端緒를 열었다고 하는 것에 실로 그 의의가 있었다고 할 것이다.

II. 어업권어업의 區分

현재 한·일양국의 어업법제도상, 어업의 종류는 크게 어업권어업과 허가어업 그리고 신고어업⁷⁾으로 나누어지며, 특히 어업에 관한 제도로서 어업권제도는 이들 양국의 독특한 것이다. 이러한 독특한 제도를 양국이 공통으로 갖게된 것은, 물론 식민지시대를 통해서 共히 명치어업법 체제하에 있었다고 하는 일이 무엇보다 결정적인 이유라고는 할 수 있겠지만, 양국 모두 수산물에 대해 높은 기호를 갖고 있는 점, 어장 및 자연환경의 유사성 등 많은 면에서⁸⁾ 어업권제도와 같은 것을 도입하기에 충분한 요인을 갖고 있었다고 생각한다.

어떠한 어업이 어업권어업의 내용이 될 것인가는 물론 양국에 있어서의 어업에 관한 제사정에 의해 결정될 성질의 것이긴 하지만, 어업권이란 「행정청의 면허에 의해 일정한 수면에 있어서 배타적으로 일정한 어업을 영위하는 일을 할 수 있는 권리」⁹⁾이므로, 특정인에 대해서 배타독점적이용권을 부여하기 위해서는 우선 그 당위성을 묻지 않으면 안 될 것이다.

행정관청이 특정어업을 배타적권리의 내용으로 하는 이유에 대해서는, 정치, 양식어업권의 내용인 어업은 제3자의 침해를 배제하지 않고서는 기술적으로 성립할 수 없는 특징이 있음에 반해, 공동어업권의 내용인 어업은, 기술적인 면에서 말한다면 그러한 필연성은 없지만, 지선어민들의 同어업에 대한 의존도, 생산력수준, 대상자원의 특성 등으로부터 봐서 단체적이용 및 관리가 불가결하기 때문이라고 할 수 있고, 또 이러한 의미에서 공동어업권의 내용인 어업은 어장의 공동(단체적)이용과 배타적이용이라고 하는 양면적 성격을 갖고 있다고도 할 수 있다.

7) 일본은 이것을 「자유어업」이라고 한다.

8) 朴九秉, 한일수산법제의 비교연구, 「부산수산대학논문집」, 제30권(1983), pp. 20~21.

분권적 봉건사회였던 일본과 중앙집권적 조선봉건사회라고 하는 이질성에도 불구하고 한말의 어장소유 이용관계의 제유형에 대해서 現象形態 만이 시각을 맞춘다면, 일정한 어장을 분할하여 배타독점적 지배를 필요로 하는 어장소유이용관계는 일본 구어업법 시행이전의 그것과 유사성을 갖는다.

9) 工藤重男, 「判例通達에 의한 어업법해설」, 大成출판사, 1970, p. 33.

일본의 경우는 공동어업권의 내용인 어업(이하에서는 공동어업이라고 함) 이외에도 구획어업(한국의 양식어업에 해당함)의 내용인 어업중 진주양식업 등을 제외한 대부분의 구획어업을 특정구획어업¹⁰⁾이라고 부르고, 단체적관리의 중요성을 인정하여 이용과 관리를 결착시키려는 취지에서 조합에 우선적으로 어업권을 부여하고 있다. 이렇게 해서 공동어업과 특정구획어업에 있어서 어민단체에 의한 어장관리의 성격에 대해서는, 「공동어업에 있어서 그것이 본질적인 것임에 대해, 특정구획어업에 있어서는 반드시 그 본질을 구성하는 것은 아니며, 따라서 공동어업권은 조합에만 면허될 수 있음에 반해, 특정구획어업권은 조합에 우선적으로 면허되긴 하지만, 개인에 대해서도 면허된다」¹¹⁾고 말해지며, 정치어업권 및 구획어업권(특정구획어업권을 제외)과 같이 당해어업권의 내용으로 되는 어업을 직접 경영하는 자에 대해서만 면허되는 어업권을 『경영자면허어업권』, 그리고 공동어업권과 특정구획어업권을 합쳐서 이를 『조합관리어업권』이라고 부르고 있다.¹²⁾

한국에 있어서 어업권어업의 종류는 일본과 마찬가지로 정치어업, 양식어업(일본은 구획어업) 및 공동어업으로 나뉘어져 있고, 그 각각의 내용인 어업에 대해서는 어업법 제8조 1항과 같다.

1. 정치어업

정치어업에 대해서 일본의 어업법 제6조 3항 1호에서는, 「정치어업이란 어구를 정치해서 영위하는 어업으로서, 身網이 설치되는 最深部가 最高潮時에 있어서 수심 27m이상의 것」이라고 규정하고 있다. 따라서 이것은 어구어법상의 정치어업(이하에서는 이것을 어업법상의 정치어업과 구별하기 위해 정치형어업이라고 한다)중에서 수심 27m를 기준으로 해서 그 이상의 것만을 별도로 정치어업권의 대상으로 하는 어업법상의 개념이다. 즉, 여기서 말하는 수심 27m라고 하는 것은 경영의 규모에 의해 정치어업권의 대상으로 되어야 할 것을 구분하기 위한 기준이며, 어업법제정당시의 어업사정에 비추어, 대개 이러한 기준에 의해 경영규모의 차가 명확히 반영될 수 있었기 때문일 것이라 생각된다. 하지만 지역에 따라서는 그것이 일률적으로 적용될 수는 없었고, 그래서 北海道에 있어서 연어를 주된 어획대상으로 하는 것은 그것을 모두 정치어업권의 대상으로 한다든지, 瀬戸内海의 송어網어업과 陸奥灣의 落網 및 송어網어업은 수심에 관계없이 그 대상으로부터 제외하였다.

영세어민으로서 영위할 수 있는, 소위 소형정치어업이 소규모이기 때문에 누구라도 할 수 있는 것으로 되고, 그래서 어장의 협소라는 문제가 야기되어, 결국은 漁利를 나눠갖기 위해

10) 일본어업법 제7조(어업권의 정의)에서 특정구획어업권을 정의하고 있으며, 이에 따라 이들 특정구획어업권의 대상으로 되는 어업을 특정구획어업이라 부르고 있다.

11) 附9)의 전제서, p. 45.

12) 金田禎之, 『실용어업법 詳解』, 成山堂書店, 1988, pp. 122~125.

공동어업으로 되어지게 된다는 것을 생각한다면, 『역사적 생존의 기반』¹³⁾으로 주어진 연안어장으로부터의 漁利가 자본 및 경영능력을 갖고 있다는 사실 바로 그것에 의해 누릴 수 있는 배타적권리에 의해 吸引되어 버린다는 사실은 확실히 모순이라고 아니할 수 없다. 그리하여 일본의 어업법은 면허의 우선순위규정에 있어서 地元지구의 어민이 주체가 되는 自營하는 조합 및 생산조합에 우선적으로 면허¹⁴⁾하고 있을 뿐아니라, 법인이외의 사단에 대한 경과조치¹⁵⁾라든가, 自營하는 조합에 대한 우선순위적용에 있어서 『다른 경영에 의한 지배』에 관한 예외조항¹⁶⁾등을 두어, 地元어민이 정치어업경영에 참가할 수 있는 길을 넓혀 놓고 있다고 생각된다.

일본에 비해서 한국의 경우는, 정치어업에 있어서도 명치어업법체제를 모방한 戰前의 조선어업령에 머물고 있는 것 같다.

조선어업령 제6조 2항은 정치어업을 「일정한 수면에 있어서 어구를 정치하여 採捕를 행하는 어업」이라고 규정하고, 총독부고시(1928.12.10)에서 45종에 달하는 어구어법을 분류·고시하고 있었던 데, 그 대부분은 일본식의 것이었다. 그것이 독립후 제정당초의 어업법 제8조 2항에 그대로 옮겨지도록 되었고, 이어서 1963년의 개정에 의해 현재와 같이 된 것이었다. 그리하여 조선어업령으로부터 현행어업법으로의 관련내용의 변화를 단적으로 말한다면, 前者가 당시의 거의 대부분의 정치형어업을 정치어업으로서 망라하고 있던 것을 後者에서는 비교적 규모가 크고 또한 수익성이 높은 것만을 정치어업으로 남기고, 그 외의 잡다한 것은 제3종공동어업으로 넘겼다는 것이다.

하지만 현행의 어업법도 전체적으로 본다면, 原暉三씨가 명치어업법하에서의 일본의 정치어업에 대해 「정치어업의 종류를 하나하나 열거하고, 또 그 어업의 명칭까지 붙여서 그 법정분류에 準據하도록 했으며, 따라서 이것에 의한다면, 어구의 大小를 불문하고 완전히 어로기술적인 방법으로부터 모두를 일률적으로 규정했다」¹⁷⁾고 한 말이 그대로 적용될 수 있을 것이다.

어업법상 정치어업의 대상을 이와같이 나열식·명시식으로 정함으로써 초래되는 결점으로써, 양세식교수는 「제1로는, 정치어구의 개량을 저해할 우려가 있다고 하는 일…中略…환연한다면, 생산수단의 개선에 하나의 桎梏이 될 가능성이 있는 일, 제2는, 현재의 정치어업은 그것이 아무리 地先수면에서 地先어민의 공동어업에 적합한 것이라 할지라도, 法定된 網어구를 사용하는 한, 정치어업권의 대상으로는 될지언정, 공동어업권의 대상으로는 될 수 없다고 하는 일」¹⁸⁾등을 지적하고 있다. 그러나 이것 외에도, 어장조건이나 회유어종의 변화에

13) 이것을 일본에서는 『海の利. 地の利』라고 표현하고 있다.

14) 일본어업법 제6조 3항 2호를 참조.

15) 1962년 9월 1일 제정된 일본어업법 부칙 제3조를 참조.

16) 일본어업법 제38조 4항을 참조.

17) 註1)의 전제서, p. 933.

18) 楊世植, 한국수산업법 연구(Ⅱ), 「부산수산대학논문집」, 제20권(1978), pp. 62~63.

맞추어 그것에 적합한 어구어법으로의 전환이 불가능한 점도 일본의 경우와 비교해 볼 때, 간과될 수 없는 결점이라고 해야 할 것이다.

2. 양식어업

양식어업에 대해서는 한국의 경우, 어업법 제8조 4항에 의거, 同시행령 9조 1항에서 양식어업의 명칭 및 구분과 採捕방법을 규정하고 있는데, 그 종류는 시설 혹은 양식방법에 의해 살포식(이는 다시 어장에 따라 간사지와 천해로 구분된다), 投石식(간사지와 천해로 구분), 煎籠식(5종으로 구분), 垂下식(簡易, 연승 및 뗏목식으로 구분), 가두리식 및 축제식으로 나누고, 그 각각에 대해 1종이상의 양식대상종을 명시해 둔 위에, 다시 각 업종별로 면허가능한 어장의 수심, 면허 1件當 어장면적의 上限, 어장간의 거리 및 採捕방법까지 정하고 있다.

그러나 현재와 같은 양식어업의 구분에 있어서의 나열식·명시식의 규정은 어업법 제정으로 부터 20여년이 지난 후 비로소 완성된 것이었다. 1953년 어업법 제정이후 약 18년간, 한국에 있어서 어업권을 인정하는 양식어업에 대한 면허행정이 겨우 어업법 제8조 1항 1호(그것은 양식어업의 정의라고 하기에 부족하다)만에 의해 행하여져 왔고, 1971년 개정시 겨우 同조에 4항을 신설하여, 양식어업 및 제3종공동어업에 대해 「어업의 방법과 어구의 명칭은 수산청장이 고시한다」라고 하고 있다. 그 후, 1975년이 되어 同8조 4항을 개정해서, 「양식어업의 명칭과 採捕방법은 대통령령으로써 정한다」라 하여, 현재와 같이 정비되었다.¹⁹⁾

柳晟奎교수는 한국 천해양식업²⁰⁾의 발달과정을 시대별로 구분하면서, 「1910년부터 1940년대 전반기까지의 前期발달기와 독립직후의 정체기, 그리고 1960년대로부터 현재(1970년대 중반: 필자註)까지의 後期발달기로 나눌 수 있다」²¹⁾고 하고 있고, 崔正統교수는 주로 기술적인 관점에서 전술한 後期발달기를 다시, 「1961~1970년의 기간을 제3단계인 새로운 양식기술개발단계로, 1971~현재(1980년경: 필자註)를 제4단계인 양식기술의 혁신 및 확대적보급단계」²²⁾로 나누고 있다. 그리하여 대개 1960년대는 양식업의 『선택적확대를 위한 모색기』라고 할 수 있을 것이다.

1960년대에 들어서, 한국 어업의 근대화를 위해 정부는 어선어업(그것은 주로 근해·원양어업이었다)에 대해 기업적 어업을 육성하려고 함과 동시에, 연안어업에 대해서는 양식업의 육성에 盡力하였다. 그러나 당시 과잉인구를 수용하고 있던 연안어장에서의 양식업의 개발·보급에 있어서, 그 기술적 기초라고 하는 것은 이미 어느정도 일본에서 확립되어 있는 상태였으므로, 新업종의 도입·개발에 따른 위험부담과 양식대상종에 대한 국내시장의 미성숙 등을

19) 1975년 이후에도 同규정에 의거한 시행령 9조가 개정·정비되었다.

20) 본 논문에서는 편의상 『양식어업』이라고 함은 어업법상의 어업권어업으로 사용하고자 하며, 단지 기술적 내지 산업적 의미에서 사용하는 경우는 『양식업』이라고 하기로 한다.

21) 柳晟奎, 『천해양식』, 새로출판사, 1979, p. 18.

22) 崔正統, 천해양식어업 발달과정에 관한 연구, 「수산경영론집」, 제14권, 제2호, 1983, p. 88.

감안해 볼 때, 일정한 자본과 경영능력, 나아가서는 기술습득을 위한 일정한 교육수준을 갖춘 경영주체의 확보가 무엇보다 절실했을 것이다. 그래서 정부로서는 기존의 연안어장이용관계를 고려하면서, 기존의 연안어장으로의 이용에 대한 문호를 개방해 둘 필요가 있었다. 전술한 1971년까지의 기간에 있어서 無내용의 양식어업에 대한 어업법의 규정은, 바로 이러한 이유에서『선택적확대를 위한 모색기』에 있어서의 특징적 寄現象이었다고 할 수 있을 것이다. 이와같이 해서, 정부의 각종의 비호하에서 1960년대말경에는 현재 행해지고 있는 거의 모든 양식업종이 등장하게 되어, 소위 확대적보급을 위한 기반이 굳어져 가고 있었다고 볼 수 있다. 1970년대에 들어서는 양식업의 선택적확대를 위한 전제로서 양식업종에 대한 정비의 필요성이 인식되게 되고, 따라서 면허에 대한 정부의 통제가 요청되어, 그 결과 1975년 전술한 나열식·명시식의 규정이 두어지게 됨과 함께, 어장계획에 의한 면허라고 하는 방식이 도입되게 된 것이다.

구획어업에 대해 규정하고 있는 일본의 어업법(제6조 4항)으로부터 양식업의 구분 및 종류의 관해서 보면, 「양식은 그 개념으로부터 당연히 일정한 구역을 그 속성으로 하며, 구역이 정해지지 않은 양식이란 것은 양식의 성질상 생각할 수 없다」²³⁾고 하여, 우선 구획의 방법에 따라 제1종, 제2종, 제3종으로 나누고 있는데, 그 각각에 대해서는 간단히 언급해 두고 있을 뿐, 각각의 내용은 매우 추상적이라고까지 말할 수 있다. 그러나 現今에 있어서 同규정으로부터 일반적으로 생각될 수 있는 그 구체적 내용은, ²⁴⁾ 제1종이 築建양식, 垂下식의 굴양식, 진주양식, 진주母貝양식, 藻類양식(浮流式), 가두리식양식 등이며, 제2종은 측제 또는 網을 타리(파일에 의한 것)에 의한 인공적인 구획 내지는 천연의 圍障에 의해 조성된 구역에서 행하는 양식이고, 제3종은 제1종 및 제2종이외의 양식으로서, 그 대표적인 것으로 살포식 패류양식을 생각할 수 있다.

여기서 제3종 구획어업에 대해서 좀 더 부연한다면, 그것은 工藤씨가 말한 바와같이, 「일정한 구역이라고 해서, 반드시 유형적으로 구획된 구역이라고 좁게 해석할 필요는 없다」²⁵⁾라고 하는 사실과 어업제도개혁 당초에 있어서 수산청이 都道府縣에 대해 행한 지도내용가운데 제3종 구획어업인 패류양식업에 대해, 「단순히 放苗하는 정도의 것은 가능한 공동어업으로서 운용하고…中略…當該어업권의 地元지구와 그 어장과 중복하는 제1종 공동어업권의 관계지구가 다르게 결과되어지는 계획(여기서는 어장계획: 필자註)에 대해서는 엄중한 주의를 요한다」²⁶⁾라고 하고 있는 것으로부터 보더라도, 현저한 양식행위가 인정되지 않는 한, 개별적인 면허는 피해야 한다는 점을 생각할 수 있다. 이러한 사실에도 불구하고, 한국의 경우 살포식양식어업은 다른 양식어업과 마찬가지로 취급되고 있고, 특별히 배려하고 있는 것같은 흔적을 찾아

23) 註9)의 전계서, p. 43.

24) 註12)의 전계서, pp. 34~35 참조.

25) 註9)와 同-.

26) 註1)의 전계서, p. 199.

볼 수 없다. 다만 양식어업을 구분함에 있어서 採捕방법이 하나의 세트로 되어 명시되어 있는 점이 同어업에 대한 일종의 행정적 처방이었다고도 할 수 있을 것이다.

이하에서는 戰後, 양식업에 있어서의 한일양국의 어업권제도의 운용상의 특징에 대해 간단히 언급하고자 한다.

한국의 경우 1960년대에 들어와서 어업근대화的一环으로 양식업을 육성하려고 했다고 한 점은 전술한 바이거니와, 이와같이 양식업이 정책적 육성의 대상으로 된 배경은, 첫째, 그것이 당시 어업근대화 추진의 中樞가 되어 있던 근해·원양에서의 기업적어업의 육성이라고 하는 일과 모순되는 바가 없었다고 하는 점, 이러한 기업적어업의 육성이라는 일로부터, 혹은 연안어장이 협소하다는 점으로부터 예상될 수 있는 연안어선어업의 침체에 대응하기 위해서라도 연안어장의 생산적 내지는 산업적이용을 위한 방책이 요청되었다고 하는 점, 셋째로는, 이들 양식업은 당시의 연안어장 이용실태로부터 봐서 기존의 지선영세어민과의 어장이용을 둘러싼 분쟁의 소지가 적었다고 하는 점, 넷째로는, 당시의 어촌경제의 일반적 상황에서는 연안어업의 생산력증대를 위해서는 개별경영의 의욕적 투자 내지 참가에 의할 수 밖에 없었다고 하는 점 등을 들 수 있다. 그리하여 1960년대를 양식업에 있어서 『선택적확대를 위한 모색기』라고 칭하는 바와같이, 일체의 양식업에 대해 정책적 지원을 수반하면서까지 개별면허를 부여하였는데, 그 이후에 있어서 특히 문제로 된 것은 이렇게 해서 형성된 어장이용관계가 양식업의 발달과정에서 반영구적인 것으로 化하고 있었다는 점이었다.

양식업 개발을 위한 정책의 과잉배려와 어장이용관계를 규율할 어업관계법령의 無內容, 그리고 어업행정의 안이함 등에 기인되어 地主적 성격의 어업권자 내지는 방만한 경영이 속출하게 되었다는 점 등으로부터도 우선 어업관계법령의 보완 및 정비가 시급히 요청되었다고 할 수 있다. 전술한 1971년과 1975년의 관계법령의 개정은 이러한 사정을 잘 말해주고 있는 것이다.

그러나 冒頭에서 언급한 바와같이 양식어업 면허에 있어서 가장 기초로 되는 양식어업의 구분이, 물론 그 시설 및 양식방법에 의해 이루어지고 있다고는 하지만, 그 대상종을 비롯하여 어장의 수심, 採捕방법 등과 하나의 세트로 되어 있다고 하는 점은 어업단속강화와 양식업의 정부주도적 육성이라는 측면을 아무리 강조한다고 하더라도 이해하기 어려운 부분이다. 물론 이러한 면허방식은, 그것이 개별면허를 중심으로 하고 있다는 사실에 연유한다고는 생각되지만 이들 개별어업권자들의 입장에 서서 말한다고 하더라도, 건전한 경영의욕을 진작시키기 위해서는 어떠한 재정적 지원보다도 경영의 창의성을 발휘할 수 있도록 하는 것이 바람직한 것일 것이다.

특히 그러한 일은 특정양식물의 추세적 공급증가에 의한 가격하락과 어장의 노후화 및 밀식 등에 따라 불확실성의 증대가 顯在化하고 있음에도 불구하고 동일한 양식방법에 의한 경우에 있어서조차도 대상종의 변경은 어업법 제29조에 의해 도지사의 허가를 얻도록 하고 있고, 또한 허가신청시 어업법시행령 35조가 정한 바에 따라 인접어장의 어업권자의 동의서를

첨부하도록 하고 있는 것으로부터 봐서, 어장이용을 둘러싸고 대립·갈등이 심화되어 있는 현
 수에 있어서 이러한 업종의 전환은 거의 불가능하다고까지 말할 만 하다.

이에 비해 일본의 경우는 구획어업을 그 구획방법에 따라 포괄적으로 규정하여 구분하고
 있음과 동시에, 이미 보편화되어 있다거나 또는 그렇게 될 것으로 예상되는 업종은 대개 특
 정구획어업권의 대상으로 함으로써 누구라도 할 수 있는 것은 어민단체에, 그리고 새로운 양
 식업종의 개발은 자본 및 경영능력을 가진 자에게 맡기도록 하고 있다.

3 . 공동어업

어업법으로부터 한일양국의 공동어업 구분에 있어서의 相違점을 비교해 보면, 한국의 경우
 그것을 제1종, 제2종 및 제3종으로 나누고 있음은 일본의 어업법 제6조 5항으로부터 알 수
 있는 바와같이 일본의 공동어업의 제1종, 제3종 및 제2종에 각각 대응하는 것이며, 어업법상
 의 분류방식도 일본의 제4종에 해당하는 것이 없다는 점과 제5종의 그것이 한국의 경우 1975
 년 내수면개발촉진법 제정에 의해 同법으로 분리되었다는 점 이외에는 大同小異하다고 할 것
 이다.

同어업의 내용에 관해서 어업법으로부터 봐서 우선 눈에 띄는 차이점은, 첫째로, 일본의 경
 우 浮魚가 공동어업의 내용으로부터 제외되어 있음에 반해 한국의 경우는 여전히 그 대상으
 로 남아 있다고 하는 것, 둘째로, 한국의 제3종공동어업은, 정치어업에 관한 부분에서도 언
 급한 바와같이, 어획능률과 수익성이 높은 어업은 그 규모의 大小를 불문하고 정치어업에 속
 하도록 하고있어서, 당연한 결과로서, 비능률적인 재래식 어구어법 一色이라고 하는 점 등이
 다. 그러나 여기서 浮魚가 공동어업의 내용을 풍부하게 하고 있다고는 생각되지 않으며, 그것
 은 이를 주 어획대상으로 하는 제2종공동어업으로부터의 어획량 자체가 극히 小量에 불과할
 뿐 아니라 공동어업전체의 총어획량 가운데 접하는 비율도 극히 낮다고 하는 점으로부터 알
 수 있다.

공동어업을 어업권어업으로 한 취지는 일반적으로, 지선어민이란 지선어장에 대한 생계의
 의존도가 높은 반면 영세성 등에 기인되어 생산력이 낮으므로, 최소한의 영역에 있어서 그들
 의 어업을 다른 어업들과의 경쟁으로부터 보호해 주고자 하는 일에 있다고 말해지고 있다. 그
 러나 이와같이 어업권어업으로서의 공동어업에 대해서, 지선어민집단에 의한 어장의 배타독
 점적 이용이라고 하는 측면이 유독 강조되고 있음에도 불구하고, 이들 어민집단 내부로부터의
 어장관리에 대한 요구에 기인하고 있다는 측면이 무시되고 있는 듯한 인상을 받는다. 다시
 말해서, 제1종공동어업의 경우는 누구라도 할 수 있는 어업이면서도 그 대상자원의 대부분이
 更新率이 매우 낮기 때문에 어업활동을 그대로 방치해 둘 경우, 결국 이용자전체에 현저하게
 불이익을 초래하게 될 것이므로, 또한 제3종공동어업에 있어서는 그 어구어법의 특성으로써

터 봐서는 개별적으로 배타적권리를 인정함이 타당할 것으로 보여지지만, 그것이 小자본으로 가능하고, 또 그래서 일반적으로 어장의 크기에 비해 同어업으로의 참가 희망자가 많다고 하는 점 등에서, 어민단체에 그 관리권을 부여하기 위함이며, 어업권은 그러한 목적을 위한 手段이라고 하는 사실이다.

그러나 이러한 공동어업권을 설정하는 어장구역은 지선어촌경제의 실태로부터 필요한 최소한의 것이어야 하며, 지나치게 넓게 책정하는 일은 수면의 종합적이용이라는 측면에서 허용되지 않는다. 일본의 경우, 이러한 점과 관련한 법령상의 규정은 찾아보기 힘들지만, 제1차 및 제2차 어업권 切替²⁷⁾時 행해진 다음과 같은 수산청의 어장계획지도²⁸⁾로부터 당시의 공동어업권 어장구역에 대한 수산청의 생각을 엿볼 수 있다.

제1차 : 공동어업의 어장구역은 일반적으로 그 어업이 성립할 수 있는 범위의 해면을 생각해야 하며 別段의 距岸거리를 한정해서 할 필요는 없다...中略...종래의 전용어업권의 어장에 준해서 생각하면 된다.

제2차 : 공동어업의 어장구역은 그 어업의 조업에 필요한 최소한도의 해면을 생각해야 할 것이지만, 이제까지의 특별어업과 같이 너무 어장을 좁게 할 필요는 없고, 조합이 관리할 수 있는 범위내에서 정해야 한다.

실로 지선어민의 생계에 있어서, 물론, 어장의 豊도가 중요한 요인이기는 하지만, 공동어장의 넓이가 갖는 의미는 크다고 할 것이며, 더욱이 그들 어민이 공동어장에 매달려 있는 정도가 클 수록 또한 정착성의 서식자원(이것은 제1종공동어업의 주된 대상이다)에 대한 의존도가 높을 수록 결정적인 것이 된다.

한국의 경우, 이러한 공동어업의 어장구역에 대해서는 어업법 제8조 3항에 의거해서 同시행령 11조에서 규정하고 있는데, 그 내용을 요약하면, 제1종공동어업은 當該어장에 대한 지선어민의 이용도, 생산실적, 대상자원의 상태, 어업調整 등의 지역적 여건을 감안해서 最干潮時 평균수심 10m(강원도, 경상북도 및 제주도에 있어서는 15m)이내의 범위에서 도지사가 면허하고, 제2종공동어업은 해안선으로부터 500m이내, 제3종공동어업은 1,000m(서해구에 속한 道에 있어서는 2,000m)이내의 수면에 한하여 면허한다고 하고 있다. 따라서 이하에서는 한국의 어촌경제의 實狀에 비추어 이러한 공동어업권어장의 크기가 과연 필요최소한의 것이 되고 있는가를, 다소 낡은 자료이긴 하지만, 그것을 통해 알아보고자 한다.

한국 주변의 해역은 크게 동해구, 남해구, 서해구로 나눌 수 있는데, 이들 각 해역마다 어장의 환경, 魚種, 어업형태 및 어촌의 사회경제적 사정에 이르기까지 제반의 성격이 다르므로, 이들을 일률적으로 취급하는 일은 無理이다. 따라서 1983년 현재의 어촌계 현황²⁹⁾을 해역

27) 일본은 어업권의 유효기간의 만료시점을 맞추어 두고 일제소멸·갱신의 형태를 취하고 있는데, 이를 어업권 『切替』라고 한다. 그리하여 제1차 및 제2차 어업권 切替는 1951.9~1952.3. 1956.9~1957.3의 기간에 각각 행하여졌다.

28) 註1)의 전제서, p. 235.

29) 수협중앙회, 어촌계명부, 1983.

별로 살펴보면, 동해구가 어촌계수 193개, 계원수(준계원을 포함) 16,984인, 어촌계당 계원수 88인이며, 남해구가 각각 1,076개, 98,521인, 92인, 서해구가 197개, 28,622인, 145인이다.

<표-1>은 同년의 면허실태³⁰⁾와 이들 어촌계현황으로부터 어촌계당, 계원1인당, 각 공동어업권별의 면허면적을 계산한 것이며, <표-2>는 이들 공동어업으로부터의 어가당소득을 나타낸 것으로, 이들 표로부터도 한국 지선어민에 있어서 공동어장의 협소함과 소득기여도가 낮음을 알 수 있다.

<표-1> 어촌계 및 계원에 있어서 공동어업권어장의 평균면적(1983년) (단위: ha)

		계			
		제1종	제2종	제3종	
전 국	어 촌 계 당	132.2	80.4	7.5	44.3
	계 원 1 인 당	1.34	0.82	0.08	0.45
동해구	어 촌 계 당	123.7	110.6	3.3	9.7
	계 원 1 인 당	1.41	1.26	0.04	0.11
남해구	어 촌 계 당	144.4	79.9	9.6	54.8
	계 원 1 인 당	1.58	0.87	0.11	0.60
서해구	어 촌 계 당	72.0	52.4	0	19.6
	계 원 1 인 당	0.50	0.36	0	0.13

자료: 한국농촌경제연구원 연구보고 75, (1984), p. 27.
수협중앙회(어촌계 명부), 1983.

<표-2> 한국어가의 공동어업으로부터의 평균소득(1983) (단위: 천원)

	어가소득	어업소득	공 동 어 업 소 득			
			소계	제 1 종	제 2 종	제 3 종
전 국	3,823	2,532	236	219	2	15
동해구	3,539	2,663	338	315	7	16
남해구	3,916	2,508	222	212	—	10
서해구	3,620	2,536	226	219	8	7

자료: 한국농촌경제연구원, 연구보고75 (1984), p. 37.

이러한 어장구역의 한계를 규정한 시행령11조는, 1963년의 어업법개정時, 그 근거법인 어업법 제8조 3항의 신설에 의해 두어지게 된 것이며, 同조항 신설의 이유에 대해서는, 「다른 어업과의 분쟁, 특히 해녀 및 잠수기어업과의 조업구역 분쟁을 막기 위해서이다」³¹⁾고 하고 있다. 그러나 일부의 관행에 의한 입어자와의 분쟁을 막는다고 하는 이유로서 지선어민의 생계의 기반이 되어야 할 공동어업의 어장구역을 일률적으로 제한하는 일은 옳지 않다. 특히 그것은, 과거에 그러한 입어관행이 형성된 것도 근본적으로 어업권자인 영세지선어민으로서 는 採捕장비 및 그 운용능력이 결여되어 있었다는 사실 등으로부터 비롯된 일이며, 현재는 採捕방법에 관한 특례규정이 두어져 있는 일 등으로부터, 일정한 규모의 어장이 확보된다면

30) 한국농촌경제연구원, 「공동어장 이용 합리화방안」, 연구보고 75 (1984), p. 27.

31) 한국수산진흥회, 『수산업법변천과정』, 1989, p. 29.

어촌계의 생산공동화의 變體로도 될 수 있는 것이며, 동시에 이러한 공동어장의 확보는 멀지 않은 장래에 있을 자원관리형어업으로의 移行을 위해 절실한 것이라고까지 말할 수 있을 것이다.

물론 공동어업의 어장구역이 필요최소한의 것이어야 한다는 사실에는 변함이 없다. 또한 현재의 공동어업의 어장이용실태로부터 봐서, 기존어장에 대한 어민 및 어촌계의 관심도가 낮다는 것과 그 운영이 부실하다는 것도 충분히 이해할 수 있다. 그러나, 그렇다고 해서 이러한 결과를 지선어민의 탓으로만 돌릴 수 있는 일일까. 구호로만 외쳐대고 있는 재배어업 이라든지, 연안어장의 목장화라 하는 것도 어장에 대한 애착과 기대를 가진 지선어민없이는 헛구호에 불과하다.

협소해진 공동어장의 內實을 더욱더 빈약하게 만들고, 지선어민의 애착심을 일층 희석시킨 일은 이 이외에도 있다. 즉, 어업법시행령 12조는, 1항에서, 제1종공동어업은 그 조업상 지장이 없는 범위안에서 다른어업과 조정하여 면허하여야 한다고 하고, 2항에서는, 공동어업의 어장구역안에서는 어업권 행사에 지장이 없다고 인정될 때에 한해서 양식어업 및 정치어업을 따로 면허할 수 있으며, 이 경우에 신청이 경합된 때에는 當該어업권자에게 면허하여야 한다고 하고 있다. 또한 이러한 면허취득을 위한 구비서류에 대해 규정하고 있는 同령의 3항을 요약하면, 면허를 받고자 하는 수면의 전부 또는 일부가 다른 어업권의 어장과 중복되는 경우는 當該어업권자의 동의서가 필요하다고 하고, 다만 그 當該어업권자에 앞서서 면허를 받은 자가 그 면허를 更新하려고 하는 경우로서 이러한 동의를 구할 수 없을 때는 그 사유서로써 대신할 수 있도록 하고 있다.

이것에 대해서 논하기 전에 우선 일본의 경우를 본다면, 법령상에는 그러한 것과 직접 관련된 규정은 없지만, 어장계획에 관한 어업법 제11조 1항으로부터 이에 대한 思考의 일면을 엿볼 수 있다. 同조의 관련부분을 요약한다면, 면허를 위한 어장계획의 수립은 「어업상의 종합이용을 도모하고, 어업생산력을 유지·발전시키기 위해서는 어업권의 내용인 어업의 면허를 할 필요가 있고, 또한 當該어업의 면허를 하더라도 어업調整과 그 외에 공익에 지장을 초래하지 않는다고 인정될 때에...下略」라고 하고 있다. 이 이외에도 어업제도개혁 직후 新면허를 위한 준비과정에서 행한 수산청의 어장계획지도通達의 내용중에는 「일단 구획어업으로서 어장이 정해지면, 그 어업은 상당정도의 배타독점의 성격을 갖게 됨으로, 해면의 종합이용, 특히 공동어업과의 관계를 신중히 고려하여 그 지구의 어민전체의 생업에 주의할 필요가 있다. 또 정치의 어장구역이 공동어업권의 어장과 중복하는 경우, 어느 한쪽이건 불이익이 예상된다면...下略」³²⁾이라고 하는 것이 보인다.

이상의 引用으로부터 보더라도, 어장구역의 중복은 당시 어업상의 분쟁의 불씨가 되었던

32) 註1)의 전제서, p. 211.

것같고,³³⁾ 이러한 분쟁의 발생은 一方의 이익이 他方에 의해 침해된다는 사실을 의미하는 것이외 아무것도 아니다. 이리하여 일본의 경우에 있어서 이러한 어장의 중복면허라고 하는 것은 개념상으로는 어장의 종합적이용을 의미하는 것이지만, 실제에 있어서는 대체로 그 어업권의 소유주체 내지는 어장의 이용주체가 일치하는 경우에 한정되는 것이었다³⁴⁾고 말할 수 있다.

그렇다고 한다면, 한국에 있어서는 그 소유 내지 이용의 주체를 달리하고 있는 공동어업과 정치 및 양식어업의 어장구역상의 중복면허는, 一方(거의 모두가 공동어업권자임)에 대한 이익침해에도 불구하고 순조롭게 행해질 수 있었던 것일까. 그렇지 않다면, 어떻게 해서 그것이 행해졌을까.

前記한 시행령 12조 및 8조 3항 3호(단서조항 제외)는 1964년 신규개정된 것으로서, 이들로부터 알 수 있는 바와같이, 수협(당시의 어촌계는 어업권의 소유주체가 될 수 없었고, 그것이 가능하게 된 것은 1975년 어업법 개정이후부터이다)은 공동어장구역내의 양식어업 및 정치어업의 어업권설정에 동의하지 않든지, 또는 수협 자신이 同어업의 면허를 신청함으로써 이들 어업의 공동어장구역내로의 잠입을 막을 수 있도록 되어 있었다. 그러나 官主導型의 수협운영실태와, 어업권취득에 관한 일을 포함한 주요의사의 결정기관으로서 小數의 수협지배층인 總代에 의해 구성되는 總代會의 성격, 그 위에 이들 總代중 많은 사람이 정책적지원대상인, 또는 수익성이 보장되어있는 양식 및 정치어업에 어떠한 형태로든지 관여하고 있었다고 하는 사실 등으로부터, 이들 양식 및 정치어업의 공동어장으로의 진출에 대해 법령의 제한은 그다지 장애로서 느껴지지 않았을 것이라는 일은 별로 상상하기 힘들지 않다.

양식어업자가 이러한 중복면허에 대해 記術한 내용중에, 「현지조사의 사례로 미루어, 공동어장내의 양식어업권 등의 설정은 上記한 우선적 순위(어법법시행령 12조 2항을 가리킴: 필자註)에도 불구하고, 수협 또는 어촌계 아닌 개인 또는 조직체에 면허되고 있는 예가 많고, 공동어장에 입어하고 있는 지선어민의 선망과 질시의 대상이 되어 있는 예를 볼 수 있었다」³⁵⁾라고 한 지적은 시행령 12조 1항의 허가성을 드러내 보인 일 바로 그것이다. 이러한 어업권제도의 운용은 결국 지선어민의 빈곤과 의욕상실, 나아가서는 어장이용질서의 붕괴로까지 이어진다고 하는 사실을 잊어서는 안된다.

맺는 말

이상에서 살펴본 바와같이 어업법 제정 이후 연안어장의 이용에 있어서 어업정책을 양식업

33) 일본수산청, 『어업제도 관계 例規집』, 大成출판사, 1973, pp. 165~166 참조.

34) 일본수산청, 『어업제도 중요例規집』, 大成출판사, 1979, p. 185 참조.

35) 註18)의 전계서, p. 66.

의 보급·육성을 기하고자 하여 그러한 과정에서 양식업 경영의 기반확보와 이를 통해 同어업으로의 참여를 유도한다고 하는 취지하에서 무계획적인 면허의 남발이 행해지게 되고 또한 권리의 고정성을 강화함으로써 결국 이후의 지선어민들의 同어업으로서의 발전적 참여의 여지조차 남겨놓지 않았을 뿐 아니라, 그들 생계의 기반으로 되어야 할 공동어장마저도 극히 협소한 것으로 제한되게 됨으로써, 이들을 경제발전의 과정에서 낙후되고 침전된 계층으로 전락되게 하는 결과를 초래하였다는 사실을 알 수 있다.

· 물론 어떠한 의미에서는 근해·원양어업의 기업적 어업 육성과 함께 연안어장에서의 양식업 보급·육성이라고 하는 것도 이미 연안어민층의 분해와 이들의 공업부문으로의 흡수를 전제로 한 것이었다고 할 수 있겠지만, 연안어업의 특성에 비추어 인구의 감소가 반드시 규모의 확대와 직결되지는 않는 것이며, 특히 이러한 양식업이 이들 지선어민층의 분화과정을 통한 발전적 참여에 의해서가 아니라, 외부의 자본가 내지 일부 어민 지배층에 의해 주도되어 졌고 또 이들에 대해 어업권이 부여되고, 그 권리성이 제도적으로 고정적인 것으로 되어 버렸다는 데 문제의 심각성이 있다고 생각된다.

실로 1980년대 이후의 급격한 환경의 변화는 연안어장의 이용에 있어서 종전과 같은 상업자본가적 성격을 가진 경영의 존립을 용인치 않을 것이다. 어장을 永代자산으로서 인식하고 이를 관리하고자 하는 의욕을 가진 자에게 그 이용권이 부여되지 않고서는 어장 이용의 생존권적 의의는 물론 산업적 의의조차 상실되고 말 것이다.

參 考 文 獻

- 1) 工藤重男, 判例通達에 依한 漁業法解説, 大成出版社, 1970.
- 2) 金田禎之, 實用漁業法詳解, 成山堂書店, 1988.
- 3) 박구병, “한·일수산업제의 비교 연구,” 부산수산대학논문집(인문·사회과학), 제30집, 1983. 6, pp. 1-45.
- 4) 수산업법.
- 5) 수산업법 시행령.
- 6) 수산업협동조합중앙회, 어촌계명부, 1983.
- 7) 양세식, “한국수산업법 연구(II),” 부산수산대학논문집(인문·사회과학), 제20집, 1978, 9. pp. 53-70.
- 8) 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙.
- 9) 유성규, 천해양식, 새로출판사, 1979.
- 10) 益田庄三, 日韓漁村의 比較研究, 行路社, 1991.
- 11) 日本水産廳, 漁業制度 關係 例規集, 大成出版社, 1973.

- 12) 日本水産廳, 漁業制度 重要 例規集, 大成出版社, 1979.
- 13) 日本水産廳, 漁場計劃에 對해서의 研究노트, 1950.
- 14) 日本水産廳, 漁業基本對策史料.
- 15) 日本水産廳 經濟課, 漁業制度改革.
- 16) 日本漁業法.
- 17) 최정윤, “천해양식어업 발달과정에 관한 연구,” 수산경영논집, Vol. XIV, No. 2, 1983
pp. 69-109.
- 18) 한국농촌경제연구원, 공동어장 이용 합리화 방안, 한국농촌경제연구원 연구보고 75
1984.
- 19) 한국수산진흥회, 수산업법 변천과정, 1989.