

수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구*

- 어촌계의 어장관리활동을 중심으로 -

최 정 윤**

A Comparative Study of the Co-management of Fishery Right by Fisheries Cooperatives

- Centered on the Management of Fishing Ground through Eochon-gye -

Choe, Jung Yoon

目 次

I. 서 론	IV. 일본의 어업권제도와 수협의 어장관리 기능
1. 연구의 배경	1. 일본의 어업권제도
2. 몇 가지 정의	2. 어업권의 운영
II. 어촌계어장관리의 어업관리론적 특징	3. 어장관리주체로서의 수협
1. 연안어장과 어업권제도	V. 어촌계의 어업권관리기능과 그 한계
2. 연안어장관리방식의 제논의	1. 어장관리규칙의 한·일 비교
3. 어촌계어장관리기능의 어업관리론적 특징	2. 어촌계어로의 어업권 집중화 현상
III. 어촌계의 어업권관리활동 분석	3. 어촌계의 어업권 관리기능의 한계
1. 어촌계의 조직과 운영	4. 지구별 수협으로의 어장관리권 이관 문제
2. 어촌계의 어업권 이용형태 조사	VI. 결 론
3. 어촌계의 어장관리 활동 조사	참고문헌 및 자료
4. 어업권 관리에 대한 자체 평가	Abstract

VI. 日本의 漁業權制度和 水協의 漁場管理機能

1. 日本의 漁業權制度

1) 漁業權의 種類

일본의 연안어장이용제도는 우리와 거의 비슷하게 정치, 공동 및 구획어업권 제도를 통해서 연안 어장전체를 이용 관리해나가고 있으며, 관리의 중심기관은 일본의 연해 지구별 수협이다.

* 이 논문은 1997년도 부경대학교 교수연구년 지원연구비에 의한 연구임.

** 부경대학교 수산과학대학 수산경영학과 교수

*** 目次 I, II, III 은 前號에 게재되었음.

1) 공동재의 悲劇(The tragedy of the Common Property)에 대해서는 Garret Hardin (1968)이 처음 주장했으며, 어업자원을 대표적 존재로 들고 있다. Garret Hardin, "The Tragedy of the Commons" Science, vol. 162, 1968.

1) 정치어업권

- 제1종 공동어업권 -해조류, 패류 등 정착성 수산동식물
- 제2종 공동어업권 -소형정치망어업
- 2) 공동어업권 — 제3종 공동어업권 -지인망 등 이동성어업
- 제4종 공동어업권 -寄漁業이라하여 세토내해, 미에현의
승어, 전어 등을 대상으로 하는 어업
- 제5종 공동어업권 -내수면어업

- 3) 구획어업권 — 구획어업권 — 제1종 구획어업권 -수하식양식
- 제2종 구획어업권 -구획식양식
- 제3종 구획어업권 -살포식양식
- 특정 구획어업권 -진주모패, 조류, 패류살포식 및
어류가두리식양식

현행 일본의 어업법에서 규정하고 있는 어업권의 종류는 다음과 같다.

이상의 3종으로 구분된 어업권 가운데서(어업법 제6조 1항) 구획어업권은 우리의 양식어업권과 같은 것이며, 다시 이것은 일반구획어업권과 특정구획어업권으로 나누어 관리한다(佐藤隆夫, 1978). 일반구획어업권은 제1종 구획어업권, 제2종 구획어업권 및 제3종 구획어업권의 3종류로 나누고, 이 3종의 일반구획어업권안에 제도로서 정하고 있는 양식어업의 전 종류를 포함시키고 있다. 그러나 특정구획어업권에 포함되는 것으로는 <표 8>의 제1종 구획어업권의 일부인 ① 진주모패양식, ② 김진홍식양식, ③ 어류 가두리양식과 제3종 구획어업권의 일부인 패류살포식 양식의 4가지 종류가 있다.

일본의 어업법은 공동어업권 외에도 특정구획어업권까지 조합관리어업권으로 지정하고, 행사자 개인이 아닌 조합으로 하여금 公的으로 어장을 관리해 나가도록 하고 있는 것이 특징이다. 그 이유는 첫째, 어촌지역의 민주적 경제 발전을 위해서나 연안어장의 환경관리라고 하는 공익적 목적을 달성하기 위해서는 개인의 어업행위를 다소 제한하고 규제해 나갈 필요가 있다는 것이고 둘째, 어류양식어업과 같이 다수어민의 참여도가 높은 어업에 대해서는 이의 건전한 발전과 상업자본의 과도한 침투를 막고 양식어장환경을 광역관리할 필요가 있다는 것이 조합관리어업권제도의 설치목적이다.

일본에 있어서 「특정구획어업권제도」의 설치는 1962년의 어업법 개정에서 비롯된다. 당시 방어양식의 보편화로 가두리식 어류양식업에 대한 대규모자본독점의 가능성이 우려되자 이것을 조합관리어업권으로 규정하고, 조합의 어장행사권을 통해 조합원의 광범위한 어업참여를 유도하며, 양식업의 어민전업화를 촉진시키고자 한 것이다. 그리하여 특정구획어업권에 대해서도 별도의 어장행사규칙을 만들어 어장의 합리적 이용과 어업자들의 양식경영을 보호함과 동시에 조합이 전체 특정구획어장

수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구

<표 8> 일본의 어업권 종류와 특정구획어업권

어업권	종류	세부내용	면허 및 관리주체	면허기간
1) 정치어업권	대형정치		조합, 개인	5년
2) 공동어업권	제1종공동어업	패조류채취업	조합	10년
	제2종공동어업	소형정치, 고정식자망 등	"	"
	제3종공동어업	지인망	"	"
	제4종공동어업	분기초망 등 운영어업	"	"
	제5종공동어업	내수면어업	"	"
3) 일반구획어업권	제1종구획어업	진주, 굴, 미역 등 수하양식 김양식, 가두리 어류양식	개인, 조합	10년
	제2종구획어업	축제식, 망구회식양식	"	"
	제3종구획어업	백합, 가리비 등 살포식양식	"	"
4) 특정구획어업권	진주모패양식 조류양식	제1종구획어업권중 시설형 "	조합, 개인	5년
	패류살포식양식	제3종구획어업	"	"
	가두리어류양식	제1종구획어업권중 가두리식	"	"

자료 : 일본 어업법 제6조, 제7조 및 제21조.

을 총체적으로 관리해 나가고 있다³⁰⁾.

2) 일본의 漁業權 免許原則

일본의 어업권 면허원칙은 <표 9>와 같다.

4종의 어업권에 대한 면허우선순위는 첫째, 공동어업의 경우는 전부를 어협 또는 어협연합회에 면허하게 되어 있으며(日本 어업법 제14조) 둘째, 공동어업권은 다시 제1종에서 제5종까지 확대하고, 제5종 공동어업에 대해서는 내수면 어협이 면허주체가 되어 있다. 업종별 어협에 대해서는 어업권면허가 법상으로 제외된다. 어협과 어협연합회가 동시에 어업면허를 신청하는 경우 어협이 제1순위가 된다(日本 어업법 제16조 ⑧). 셋째, 정치어업권은 어협을 제1순위, 어업생산조합을 제2순위, 그리고 개인 또는 법인기업을 제3순위 면허자로 하여 운영하고 있다.

우리와 다른 점은 개별 어업경영자 면허보다 어협 또는 어업생산조합 우선원칙이다. 어업생산조합은 정치어업권 뿐만 아니라 특정구획어업권까지도 취득할 수 있게 되는데, 이것은 일본의 수협법에서 어업생산조합도 법인으로 규정하고 있는 때문이다³¹⁾.

넷째, 구획어업권은 개인면허원칙이며, 특정구획어업권은 정치어업권의 면허원칙과 마찬가지로 어협을 제1순위로 고려한다.

30) 市川英雄, 崔正鈞, プリ養殖業を中心として漁類養殖業の經營と漁協の役割, 鹿兒島大學 水産學部紀要, 第45卷(日本), 1996, pp. 66-68.

31) 日本 수협법 제2조에서 정하는 수협의 종류는 ① 어협, ② 어업생산조합, ③ 어협연합회, ④ 가공어협, ⑤ 가공어협연합회, ⑥ 수산공제연합회의 6종이며, 동 제5조에서 이들 조합은 모두 法人으로 한다고 규정되어 있다. 그리고 어협은 수협법상 종합형사업체로 규정하는데 반해, 어업생산조합은 동법 제78조~제86조를 통해 어업공동경영체로 규정하고 있다.

<표 9> 일본의 어업권 면허원칙

	제1순위	제2순위	제3순위
공 동 어 업 정 치 어 업 구 획 어 업 특정구획어업	어 협 어 협 동종경험자 개인 어협 또는 동연합회	어협연합회 어업생산조합 지구내 유경험자 어업생산조합	개인, 법인 해구내 유경험자 개인, 법인

주 : 위의 어협에는 업종별 어협은 포함되지 않음.
 자료 : 日本 어업법 제16조, 제17조, 제18조 참조.

2. 漁業權의 運營

日本の 어업법이 수차례 큰 개정을 거쳐오는 동안에도 모든 연안어업권에 있어서 면허우선순위 제 1위의 자리는 여전히 어협이 지키고 있다. 이것은 어업권운영을 지선주민의 공동경영과 전 주민의 참여적 경영(村張的經營)에 기초한 어협 중심의 어업권운영이라고 하는 기본 정신의 존중이라 할 수 있다³²⁾. 日本에 있어서 어업권 취득자격은 반드시 법인이거나 그렇지 아니하면 권리능력을 갖춘 인격체로서 자연인이어야 할 것을 철저히 지키고 있는 것이 중요한 일면이다. 물론 정치어업을 경영하는 Amikumi(網組)와 같은 조직에도 어업권이 면허되는 사례가 있으나 이것은 인격없는 社團도 법인에 준한다는 예외규정의 적용이다³³⁾. 그러므로 원칙적으로 우리처럼 법인이 아닌 어촌계와 같은 단체에 총유제 형식으로 어업권을 합법적으로, 그리고 제1순위로 취득할 수 있는 법적 근거는 찾아 볼 수 없다. 그렇기 때문에 日本에 있어서 어업권 운영은 소유와 관리 및 이용이 각각 엄격히 분리되어 있으며, 어업권소유자의 어장관리 의무와 그 책임관계는 매우 철저하다. 이러한 원칙위에서 日本어협의 어장관리기능이 전개되고 있다는 점을 유의할 필요가 있다.

日本の 熊本縣天草町漁協, 崎津漁協의 공동어업권 행사규칙(1983, 1996)을 보면 공동어업권의 운영은 첫째, 철저한 조합원 행사우선의 원칙 둘째, 어구어법의 제한 셋째, 어장구역 및 어기의 철저한 준수 넷째, 공동어장안에서 별도의 어업을 하고자 하는 경우 조합총회의 재승인 다섯째, 어장행사료의 납입의무화와 자주관리원칙 여섯째, 행사규칙위반자에 대한 행사권 정지 등이 주요 내용으로 되어 있다.

일본에 있어서 어류양식초기의 어장지배는 대부분이 경영자주도형이었다. 그렇기 때문에 경영자의 일방적인 경영확대가 가능하게 되었지만, 한편으로는 이 때문에 과밀양식이 성행하여 어가하락과 어장환경의 악화를 초래하기도 하였다. 그러나 어협의 이에 대한 대책은 속수무책이었다. '70년대 중반에 들어서면서 전국적으로 양식장은 오염도가 심각하게 되고, 여러 곳에서 적조가 다발하였다. 여기에는 어장관리의 부실과 어장이용의 개별화로 인해 초래된 경영자주도의 어장이용방식 때문이라는 비판의 소리가 나오게 되었다. 그리하여 큐슈지방 양식형 수협에서는 별도로 특정 구획어업권 행사규칙을 제정하여 어장관리에 적극성을 띠기 시작했다.

대표적인 예로서 日本的 鹿兒島縣 東町漁協의 소형가두리어류양식 어업권행사규칙(東町漁協, 特

32) 潮見俊隆, 新漁業法の性格, 漁業經濟論, 農文協(日本) 1984, pp. 13 - 15.

33) 長谷川彰, 「漁業管理論」 成山堂書店(日本), 1991, pp. 18 - 25.

定區劃漁業權行使規則, 1993)을 통해 漁協이 행해나가는 주요 역할을 보면 다음과 같다.

첫째, 어협은 전체적으로 지역 어업자들의 어장수요를 판단하고, 어장적지를 개발, 선정하는 역할을 담당한다.

둘째, 어협은 개발한 어장적지에 대하여 어장면적과 구역을 확정하고, 행정관청(都, 府, 縣)에 대하여 이의 면허를 신청하는 절차를 밟는다.

셋째, 漁協은 면허받은 어장을 조합관리어업권으로 설정하고, 이것을 어업자 개인별로 일정한 기준에 따라 배분하여 경영의 독자성을 보호하도록 하고 있다. 그러나 양식어장 이용주체인 조합원은 기본적으로 개별어업자이므로 양식어장은 어업자의 독자적 책임하에 자주적으로 이용되는 것이 원칙이다.

넷째, 漁協은 개인별 배정 어장에 대하여도 행사어업자별로 시설규모와 방양미수를 통제해 나가는 한편, 전체적으로 어장의 적정이용과 과밀시설의 방지 및 어장환경의 악화를 사전에 방지하는 역할을 한다.

마지막으로 漁協은 어장환경의 보전과 재해 및 어병대책을 위한 어장이용관리 계획을 별도로 수립하여 漁協의 어장지도체계를 구축해 나간다.

3. 漁場管理主體로서의 水協

1) 漁業權 管理主體로서의 水協

日本の 현행 어업법은 어업관리를 크게 2대 형태로 구분하여 실시해 나가도록 구조화되어 있다.

하나는 연안어장과 내수면 어업에 적용되는 어업권제도에 의한 어장관리이며, 日本 어업법 제6조에서 제51조에 걸쳐있는 ① 어업권의 종류, ② 어장의 소유 및 관리주체, ③ 면허의 적격성과 우선순위, ④ 어업권의 존속기간, ⑤ 어업권의 이용, ⑥ 어업권행사규칙 등에 관한 규정이다.

다른 하나는 근해어장과 원양어업에 적용되는 허가어업제도에 의한 어업관리이며, 日本 어업법 제52조에서 제64조에 걸쳐 규정하고 있다. 여기에는 ① 허가어업의 종류, ② 대상어종, ③ 선박규모, ④ 조업수역, ⑤ 허가의 적격성과 허가 유효기간 등이 포함되어 있다.

日本の 수협, 특히 연해지구별 어협은 위의 어업권제도에 있어서 중심기관으로 되어 있으며(어업법 제8조), 어업권 중에서도 첫째, 연안어장에서 가장 면적을 크게 점하는 공동어업은 원칙적으로 연해 지구별 어협이나 어업협동조합연합회(어련)에만 면허하게 되어 있다³⁴⁾. 둘째, 구획어업권에 있어서는 이것을 일반구획어업과 특정구획어업권의 2형태로 나누어 관리해 나가고 있는데, 이 중에서 특정구획어업권에 대해서는 전부를 조합관리어업권으로 규정하고 있다. 셋째, 일반구획어업권과 정치어업권은 기본적으로 경영자 면허(自營者免許)를 존중하면서도 실제 면허에 있어서는 제1순위를 어협이나 어업생산조합에 두고 있다(어업법 제16조). 우리나라의 양식어업과 정치망어업의 대부분을 個人에게 면허하는 것과는 대조를 이룬다.

일본에 있어서 수협계통조직은 이상에서 본바와 같이 어업권제도에 있어서 그 지위와 역할이 큰

34) Norino Tabira, Common Fishery Right and Coastal Fisheries Management in Japan, Mem, Far, Fish, Kagoshima Univ., Vol. 45, 1996.

만큼 어업법 제8조를 통하여 어업권 관리주체로서 어협이 담당해 나갈 역할과 책임사항이 엄격히 규정되어 있다. 곧 조합 또는 그 연합회는 조합관리어장에 대하여 “어장행사규칙” 정하고, 여기에 의해 연안어업자들에게 모든 어장을 공평하게 이용시키고 정당하게 관리해 나가도록 하는 역할과 의무사항이 규정되어 있는 것이다(어업법 제8조 3항).

같은 취지의 규정은 수협법에도 명시되어 있다. 日本의 수협법 제11조 ① 6호를 통해 「수산동식물의 번식보호 기타 어장의 이용에 관한 시설」의 규정을 두고, 이와같은 취지를 동일하게 각급 수협 정관상에도 반영하도록 하고 있다. 이러한 관련법률 규정을 통해 日本에 있어서 어장관리기능을 어협의 기본기능으로 정착시켜 수행해 나가고 있으며, 이 점에 관해서는 조합원들의 비판없는 동의를 얻고 있다.

여기서 첫째, 번식·보호에 관한 시설은 ① 자원육성과 어장의 조성, ② 증양식 어장의 개발과 관련사업의 실시, ③ 종묘 방류사업 등을 말한다. 둘째, 어장의 이용에 관한 시설이란 어업권 행사규칙을 의미하며, 이를 통해 ① 어업권의 철저한 관리, ② 어장행사권의 엄격한 집행, ③ 어장관리에 관한 필요한 시설의 설치 운영 등을 포함한다.

1962년 9월 일본의 현행어업법 전면 개정시 종전에 「조합원이면 누구나 조합의 정관이 정하는 바에 따라 자유롭게 어업을 영위할 권리(개별 행사권)를 가진다」고 되어 있던 것이 「어업권 행사규칙에서 정하는 자격자만이 어업을 영위할 권리를 가진다」라고 함으로써 조합의 행사규칙상에 “특정한 행사 자격자”가 아니면 어협 관리어업권의 행사자 자격을 가질 수 없도록 하였다.

“특정한 행사자격자”란 첫째, 어협 조합원 가입자일 것과 둘째, 어업권 행사규칙에서 정하는 자격자일 것을 말한다. 행사규칙에서는 당해 어업에 생활의존도가 높고, 지속적으로 그 어업의 경영실적을 갖는 자를 제1순위 행사자격자로 인정하게 되어 있으므로 “특정한 행사자격자”라고 하는 것은 바로 제1순위 행사자격자의 조건을 갖춘 어업자이거나 여기에 준하는 조합원을 의미하는 것이다.

어업권이 지구어협으로 집중됨에 따라 日本에 있어서 연안어업자들은 지구어협의 조합원에 가입하지 않으면 자유로운 입어 활동에 제한을 받게 되어 있다. 또 조합원에 가입하여도 지속적으로 자신의 어업을 영위해 나가지 않으면 앞으로 어장행사권의 순위가 밀리게 되어 있다. 그러므로 日本의 어업자들은 연안에서 어업을 영위하고자 한다면 첫째, 어협조합원 가입이 필수요건이며, 둘째는 자신의 어업에 충실하여야만 되는 것이다.

원래 「경제사업기능단체」인 어협이 「어업권관리기능 단체」라고 하는 이질적 기능을 계속 발휘해 나가야 할 것인가 하는 문제에 대하여 日本에서는 1962년의 어업법 전면개정을 앞두고 찬반 양론이 거듭되었다³⁵⁾. 결과적으로 어협의 어장관리권 개입에 대한 찬성론의 지배로 日本 어협이 오늘날과 같은 특수한 어장관리단체의 성격을 띠게 된 것이지만, 私的 민간조직이며 경제사업을 본분으로 하는 어협이 어장관리라고 하는 공적기능을 맡는다는 것 자체가 부적합하다는 이유를 들어 별개의 어장관리단체를 입법화해야 한다는 주장도 강력히 제기되었던 것이다³⁶⁾.

35) 漁業基本對策史料刊行委員會, 漁業權對策基本史料, 二卷(日本), 1963, p. 616.

36) 佐藤隆夫, 日本漁業の法律問題, 勁草書房(日本), 1978, pp. 109·110.

여기서 찬성론의 입장을 보면 ① 어업의 어업권관리 활동은 역사적 기능이며, 日本에 있어서 어협의 출범은 어업권관리단체에서 시작된 것이기때문에 어업권을 떠난 어협은 존재의 의의도 없다는 것, ② 별도의 어업권 관리단체를 입법화시킬 경우 협소하고 빈곤한 어촌에 다종의 단체를 존치시킨다는 것이 되어 오히려 어촌의 분열과 부담을 가중시키는 결과밖에 되지 않는다는 것, ③ 수산업을 기반으로 하는 어협에 대해 굳이 생산기능으로부터 완전 분리시켜 그의 기능을 다른 협동조합처럼 유통경제에만 고집시킬 필요가 없으며, 오히려 양기능의 통합과 동시적 수행이 어협의 특성을 반영한다는 것, ④ 어장개량사업이나 어업권 관리활동에는 관리단체의 재정부담능력, 어장이용의 조정능력도 불가결한 문제이기 때문에 재정능력을 겸비한 경제사업단체가 어업권을 보유 관리하는 것이 보다 합리적이라는 것 등이다. 이상과 같은 점들을 들어 현실적으로 어협의 어장관리기능을 분리시킬 이유가 못된다는 것이 찬성론자들의 주장이었다³⁷⁾.

그러나 반대론자들의 의견도 매우 구체적이었는데, 이를 지적해 보면 ① 어협은 설립과 조합원 가입이 자유로운 조직이기 때문에 이러한 가변조직에 대하여 공적기능인 어장관리권을 부여한다는 것 자체가 해당기능의 지속성에 본질적인 의문을 낳게 된다는 것, ② 이상적인 어업권 관리를 위해서는 해당 단체가 어업권단위의 소조직이어야만 하는데, 경제단체로서의 어협은 광역화를 필요로 하는데서 항상 마찰이 생겨 실제로 어업권 관리에 전념할 수 없다는 것, ③ 경제기능과 어장관리기능이라고 하는 이질적인 기능을 동시에 수행하는 것은 양기능 모두의 비전문화와 소극적인 역할로 인해 결과적으로 어협발전에도 도움이 되지 않는다는 것, ④ 그렇기 때문에 별도의 어장관리단체를 입법화하여 어장관리기능의 독자성과 전문성을 꾀할 필요가 있다고 하는 것이 반대론자들의 주장이다³⁸⁾.

결국 분리불가론의 우세로 日本의 어업권 관리기능은 지구어협의 고유기능으로 결정되고, 이것이 어업법 개정을 통해 제도로서 고착되게 되었다(1962년 9월)³⁹⁾. 대신 어협에 대하여는 「어업권 관리기능」과 「경제사업기능」의 양기능을 어떻게 잘 조화시켜 어민의 편익증진과 동시에 어협 발전을 위한 상호보완적 존재로 되게 할 것인가에 대한 것이 중요한 관제였다.

경제사업을 위해서는 대구역주의를, 어업권 관리기능을 충실히 이행하기 위해서는 소구역(자연부락)주의가 각각 권장되었으나 절충형태로서 중간범위인 町·村범위의 구역(우리의 面단위 구역)을 지구별 조합의 업무구역으로 결정하도록 하였다⁴⁰⁾. 그리고 어업권 행사규칙을 정함에 있어서는 어협의 특별결의사항으로 규정하는 한편, 공동어업권의 경우에는 마을내 어업자 대다수의 동의를 거치게 하고, 어협관리하의 구획, 특정구획어업권에 대해서도 당해 어업을 경영하는 조합원 대다수의 동의를 얻어 정하도록 하였다. 그리하여 「마을—어협, 어협—개별 어업자」간의 적절한 통합과 결속을 강화해 나가도록 한 것이다⁴¹⁾.

37) 上掲書, p. 110.

38) 上掲書, p. 210.

39) 上掲書, p. 210.

40) 水産廳, 水産業協同組合制度史, 第2卷(日本), 1971, p. 244.

41) 해양수산부, 어장정화 및 정비법 제정을 위한 조사연구, 1997. 7, pp. 321-322.

2) 資源管理型漁業 推進 主體로서의 水協

최근 日本에서 漁協을 주축으로 하여 대대적인 붐(boom)을 조성하면서 전개해 나가고 있는 것이 “자원관리형 어업”이며, 이것을 日本 수산정책에서는 연안어업의 현대적 관리체제로 규정하고 있다.

자원관리형 어업(The Fisheries by Resources Management)이란⁴²⁾ 「영어집단이 자원관리주체가 되어 어업자원의 조성 및 생산활동을 스스로 실행, 통제해 나가면서 일정한 어업목표를 지속적으로 달성해 나가는 것을 주 목적으로 하는 어업」을 말한다. 이러한 자원관리형 어업이 계속해서 성공을 이루어 나가는데 있어서는 다음과 같은 몇가지 전제조건을 필요로 한다.

첫째, 자원을 자주적으로 관리할 수 있는 어업자 중심의 어업관리조직을 필요로 한다. 이것을 영어집단⁴³⁾이라고 하며, 어업관리조직⁴⁴⁾이라고도 한다. 이러한 자원관리조직에는 공식적 조직도 있고, 어업자중심의 임의조직도 있다. 日本에 있어서 자원관리조직의 핵심주체는 공식적 조직인 어협이 담당하고 있으며, 어협의 지원하에 있는 업종별 영어집단과 전문연구회와 같은 소규모의 비공식적인 자원관리조직도 있다.

둘째, 자원의 평가와 어장특성의 규명이다. 이것은 자원관리조직의 활동내용과 활동목표를 결정하며, 예측적·계획적 어업행위를 본질로 하는 자원관리형 어업의 자원관리수준(자원관리 목표), 관리방법 등을 도출하는 전제조건이 된다. 보다 정확한 과학적 자원평가는 고도의 기술을 요하므로 시험연구기관의 지원을 받아야 하며, 조합 관리하에 있는 공동어업과 구획어업, 그리고 특정구획어업에 대해서는 오랜 경험을 통해 이미 조합이 확보하고 있는 어업정보와 연안어장에 관한 지식을 자원관리형 어업 추진에 충분히 활용될 수 있도록 해 나가야 한다.

셋째, 자원관리조직의 활동내용과 방향의 구체성이다.

자원관리형 어업이 어업자 스스로 자원을 통제하고, 과도한 경쟁을 상호 자제하면서 공동의 어업번영을 목표로 하는 어업자들의 어장이용운동이 되기 위해서는 추상적인 목표나 의욕만으로는 곤란하다. 적어도 정책적 쟁점(issue)이 되고 있는 자원관리형 어업이 실효성있게 전국적으로 추진되기 위해서는 이에 대한 성과여부를 검증하는 feed-back system이 있어야 한다.

넷째, 자원관리형 어업의 지속적 추진을 위한 제도화와 행정적 조치, 예산제도, 전국적인 활동성과의 비교를 위한 지원통제시스템(Feed-Back System)의 구축이다.

그러나 日本 수산정책당국은 ① 자원관리형 어업을 어떻게 정의하며, ② 그의 활동범위를 어디까지로 정하느냐 하는 것과(예컨대 어협관리하의 연안어업 범위에 국한시킬 것인가, 근해·원양어업에도 적용될 수 있는가 하는 등의 문제), ③ 자원관리조직의 활동방향과 활동내용을 어떻게 범주화시

42) 자원관리형 어업을 “Community Based Fisheries Management”라는 영문으로 표현하는 경우가 있으나 서구 학자들은 日本의 이러한 어장관리체제를 The Fisheries by Resources Management 또는 Fisheries Co-Management로 표현하고 있다(S. Jentoft, Fisheries Co-Management, Marine Policy, vol. 13, no. 2, 1989 참조).

43) 日本의 中井昭는 자원관리주체의 핵심조직을 營漁集團의 개념으로 이해하고 있다(營漁集團と管理型漁業, 「日本の資源管理型漁業」, 成山堂書店, 1991, p. 210).

44) 長合川彰과 井元康俗는 자원관리=어업관리로 인식하고, 어업관리의 자주적 집단을 “어업관리조직”으로 정의한다(日本の資源管理型漁業, 成山堂書店, 1991, pp. 14-15).

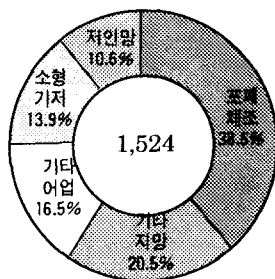
키며, ④ 그 통일적인 실천지침(manual)은 어떻게 정비되는 것인가 하는 기본적인 사항들에 대해서는 현재까지 명확한 해답을 주지 못하고 있다. 日本의 여러 관련 연구동향에서도 日本式 자원관리형 어업의 우수성과 중요성에 대한 평가이상의 논의나 연구성과를 나타내지 못하고 있는 형편이다.

이러한 과정에서 1990년 12월 「해양수산자원개발촉진법」의 일부를 개정하여 수산단체의 수산자원 관리활동을 지원토록 하고 (동법 제3조 ② 3호 신설), 여기에 의해 정부는 어업자 단체의 자주적인 수산자원유지 보호노력과 그 활동을 촉진하며, 필요한 경우에는 기본적인 사항에 관해서 정책적 지원을 할 수 있는 규정을 두게 되었다. 그리고 어업자단체는 자주적인 어업관리의 적극적인 추진을 위해 어업종업종류의 통일, 관리방법의 통일, 관리내용 위반시의 조치방법의 통일 등을 꾀할 수 있는 업종간, 해역간, 지역간 상호협조와 상호협정을 통해 이러한 통일된 관리기준을 정할 수 있도록 하였다(동법 제12조의 2~동법 제 12조의 7 참조, 1990년 신설)⁴⁵⁾.

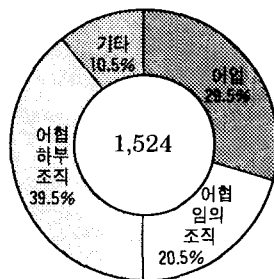
<그림 3>을 통해서 1993년 말 현재 日本에 있어서 자원관리형 어업실시의 실태를 보면 자원관리 조직수는 총 1,524개이며, 이 가운데는 포패, 채조어업에 자원관리형 어업조직이 가장 많다. <그림 4>는 추진주체별 조직수를 나타내며, 흑색부분의 29.5%인 452개는 어협자체이며, 어협내 청년부, 어업별 연구회 등 어협하부조직이 자원관리형어업 추진체로 되어 있는 것이 39.5%인 598개 조직이다.

<그림 5>는 해역별 자원관리 조직수를 나타내고 있는 자료이다. 이것을 보면 日本의 자원관리조직은 어느 특정지역에 한정되어 있는 것이 아니고 태평양 지구, 동중국해 연안, 일본해 연안, 세토내해 지구, 그리고 북해도 연안에 이르기까지 日本 전국의 연안에 걸쳐 널리 조직되어 있다는 것을 알 수 있다.

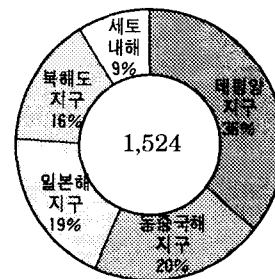
한편, <그림 6>을 통해서 1,524개 자원관리조직의 활동분야를 살펴보면 어장관리, 자원관리 및 생산관리의 3대 어업관리 모두를 종합적으로 실시해 나가는 다목적형 자원관리조직이 전체의 약 75%인 1,148개이며, 나머지 25%의 378개 조직은 3대 어업관리 중 2개분야 혹은 어느 한 분야의 어장관리업무만을 담당하는 조직들로 밝혀진다.



<그림 3> 추진 주체별 조직수(1993)

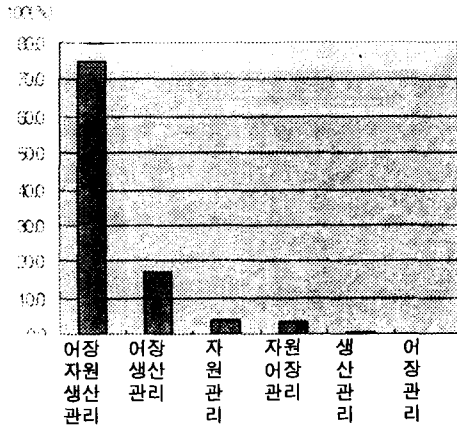


<그림 4> 어업별 조직수(1993)

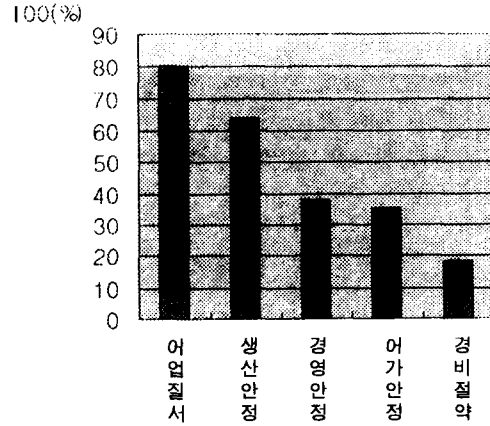


<그림 5> 지역별 조직수(1993)

45) 日本의 해양수산자원개발촉진법은 1971. 5 「연안역에 있어서 수산동식물의 번식 및 양식을 계획적으로 추진함에 있어서 어업자단체의 자주적인 자원관리를 촉진하고, 이와 같은 해양수산자원의 합리적 이용과 개발에 필요한 「해양수산자원개발센터」의 설립을 목적으로 제정된 법률이며, 1996년말부터 현재까지 3차의 개정이 있었다.



<그림 6> 활동분야별 조직수(1993)



<그림 7> 자원관리조직의 관리효과(1995)

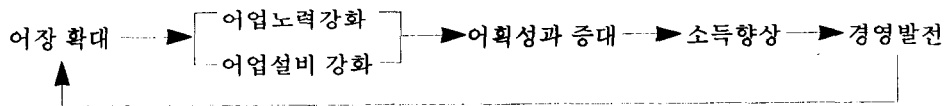
주 : 1,524개 조직의 응답비율임.

자료 : 井元康俗, 資源管理型漁業の統計的把握, 「資源管理型漁業」, 成山堂書店, 1991.

小野正一郎, 海洋法條約と日本の漁業, 「수산경영론집」 vol. 16, no. 2, 1995, p. 14.

마지막으로 이와 같은 자원관리조직의 활동 성과에 대한 어업자들의 반응을 조사한 결과는 ① 어업질서유지에 효과가 있었다는 의견에 80.1%로 1,221개 조직이 동의했으며, ② 생산안정에 도움이 되었다는 것은 63.6%(969개)의 조직이 긍정적인 반응을 보였다. ③ 이 밖에도 경영의 안정과 魚價 지 지 및 어로경비 절감에 기여한 면도 있었다고 했다(<그림 7> 참조).

이상의 자원관리조직의 성과진단은 극히 주관적인 것으로, 자원보존의 중요성과 자원관리의 필요성을 실감하면서도 정작 이 운동의 참여자인 日本의 어업자 자신들은 국가나 행정이 강조하는 만큼 그렇게 여유로운 상태에 놓여있지 않다. 결국 자원관리형 어업의 논리는 어획압력을 줄여 자원회복 운동에 나서자는 것이므로 여기에 순응하기 위해서는 어업경영자들이 어업이익의 목적을 자발적으로 억제하고 「어업노력량 자제→어획성과 저하→소득감소→경영불안」을 감수해야 하는데, 이것은 일반적인 어업자논리와는 정반대라는 것을 다음을 통해 알 수 있다.



그러므로 어업자 입장에서 보면 언제까지 어업제한, 어업부정을 감수하면서 자원관리형어업을 지켜 나갈 것인가 하는 데는 한계가 있다는 것이다. 그리하여 논자에 따라서는 「자원관리형어업이 어업의 정지(Peredyshka)인가, 아니면 어업의 개혁(Perestroika)인가」하는 의문을 제기하기도 한다⁴⁶⁾.

3) 沿岸漁場管理主體로서의 水協

일본의 어협은 어업권의 관리에만 그 역할이 머물러 있는 것은 아니다. 어업권어장을 포함한 日本

46) 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(日本), 1991, pp. 133 - 137.

의 연안어장 전체를 관리대상으로 하여 지구어협이 어장관리활동을 전개해 나가고 있다. 이것은 다음의 여러 곳을 통해 입증된다.

첫째, 日本의 각종 어업권은 반드시 1개 조합의 업무구역이나 행정구역을 경계로 하지 않고 자연적·사회적·경제적 조건을 고려하여 어업권 구역을 정하므로 2개 또는 2개 이상의 조합이 하나의 어업권을 공유하는 사례가 많은데, 그것은 어업권 共有制에 기초한다(어업법 제32조).

둘째, 공동어업권은 전 연안에 걸쳐 광범위하게 설정되어 있으며, 외각에는 제2, 제3종 공동어업의 부어(浮魚)어업과 구획어업권으로 되어 사실상 연안어장 전체가 어협의 지배하에 있다.

셋째, 연안 3해리 이내에는 대·중형 어업을 금지시키고, 이것을 지사의 속지적 관할하에 두면서 조합이 연안어업자들의 어장사용을 우선하도록 하고 있다⁴⁷⁾. 그러므로 공동어장구역내에 공존하는 소형기선저인망(수조망, 타래망 등), 잠수기, 유망, 자망 등을 이용하는 연안어업자들의 어업활동은 모두 지구어협의 동의를 받게 되어 있다⁴⁸⁾.

넷째, 日本의 수협은 연안어장정비개발법 제8조에 의해 특정수산동식물의 육성을 위하여 공동어장이외의 연안의 일정수면을 구획 이용할 수 있게 되어 있으며, 어협자신이 이러한 수역관리의 책임 있는 역할을 담당하도록 하고 있다⁴⁹⁾.

다섯째, 日本의 수협은 해양수산자원개발촉진법(1978. 5)에 의해 연안수산자원 개발촉진지구내의 어장에 대해서는 관리자로서의 의무와 역할 및 책임을 지고 있다. 그것은 ① 수산종묘의 방류·번식 활동, ② 어업생산기반의 정비·개발활동, ③ 어족생육의 환경보존 활동 등이다(동법 제7조 참조).

공식적인 통계는 아니지만 日本의 현재 치어방류사업은 소요예산의 50%이상을 각 縣(현의 재배어업센터)이 부담하고, 약 40%는 어협이나 어련 등 수협계통조직이 부담하며, 어업자들의 부담은 약 5%정도라는 보고가 있다⁵⁰⁾.

이와 같이 日本의 漁協은 수협 자체가 보유하는 어업권에만 그의 어장관리기능을 한정시키고 있는 것이 아니고 관련법의 뒷받침하에서 연안어장 전체를 관리하고 개발하는데 까지 깊숙이 개입하고 있다. 그리고 실제 어협의 지도사업은 이러한 연안어장의 생산력 증대와 회복을 위한 각종 프로그램(program)을 개발하여 적극적으로 참여하고 있다. 이 가운데서 대표적인 것이 연안어장정비개발사업에 대한 주체로서의 수협의 역할이다. 여기에는 크게 ① 연안어장 정비개발조사 사업, ② 인공어초 설치 사업, ③ 증양식장조성 사업, ④ 연안어장보전 사업, ⑤ 해역개발기간 사업, ⑥ 해역고도이용시스템도입 사업, ⑦ 연안어장 적정이용촉진사업의 7대 사업분야가 있는데, 이 가운데서 어협과 어련을 사업실시주체로 하고 있는 것은 위의 ② 인공어초설치 사업, ③ 증양식장조성 사업, ④ 연안어장보전 사업의 3대 활동분야이다.

47) 해양수산부, 어장정화 및 정비법 제정을 위한 조사연구, 1997, p. 314.

48) 小型機船底引網漁業取締規約(1978. 2) 및 都府縣漁業調整規約(1978. 3), 日本.

49) 연안어장정비개발법 제8조(1958. 7), 日本.

50) 松田恵明, 栽培漁業の現状と課題, 地域漁業研究 第37巻 第1, 1996, pp. 73-84.

V. 漁村契의 漁業權管理機能과 그 限界

1. 漁場管理規則의 韓·日 比較

<표 10>을 통해 日本의 어장관리규칙과 우리나라의 각종 어장관리규약을 비교해 보면 약 10개 항목의 비교지표상에서 내용에 상당한 차이점이 있는 것을 발견할 수 있다.

① 어업권어장에 대한 어구 어법의 규제에 있어서 우리는 마을어업의 경우 모든 어장에서 “맨손어업”으로 규정하지만 日本은 조합장의 권한으로 필요한 어구 어법의 사용을 조정할 수가 있다. ② 日本은 전체 어장의 생산량 예정 위에서 행사자의 수와 행사방법 등을 결정해 나가는 원칙이며, 어장행사 기본계획을 조합장이 수립하여 이것을 이사회에 결의하여 이를 이용하여 나가는데 반해, 우리는 이와 같은 계획적 어장이용 과정이 무시되고 있다. ③ 행사료 납입제도는 우리는 의무규정이 아닌데 대해, 日本은 이 경우 엄격히 의무화되어 있으며, 반대로 우리는 어장관리활동을 수산업법으로 의무화하고 있는데 반해, 日本은 이것이 유동적이고 조합장의 권한으로 되어 있다. ④ 어장관리책임자제도에 있어서 우리는 어업권별 개인 1인을 “어장관리책임자”로 지정하여 운영하는데 대해, 日本은 1인 중심이 아닌 개개 어업권별로 20인 내외의 “어장관리위원회”를 두어 운영하고 있다.

⑤ 가장 큰 차이는 어장행사규정의 개폐와 어장관리 관계서류의 비치 보관에 관한 것으로, 우리는 이것이 총회특별결의 사항으로 규정하지 아니하며, 관련 서류는 어업면허규칙을 통하여 무려 10종의 장부를 비치 의무화하고 있으나, 日本은 어장행사규정의 개폐를 수협 기본법에 규정하고, 이것을 특별 결의사항으로 하여 엄격히 다루고 있다. 그리고 행사자의 조업실태서류, 각종 어업권행사규칙 및 입어규칙서류도 수협 기본법으로 규정하여 비치보관 의무를 명하고 있다⁵¹⁾. 이는 다음 단계의 행사자 결정을 위한 중요한 근거자료가 되기 때문이다.

⑥ 또 하나 빠뜨릴 수 없는 것은 우리나라는 수협의 어업자영사업이 거의 없는데 반해, 日本수협은 어협자영사업이 보편적 현상이며(최정윤, 한일협동축산조사보고서 제5집, 1987), 소형 정치어업(日本의 제2종 공동)의 행사는 노인어업자, 은퇴어업자의 행사를 우선원칙으로 하는 점이 특징이다(최정윤, 1988).

요컨대 우리나라의 행사규정이 더 치밀하고 엄격한 내용을 띠는 부분도 있으나 주목할 점은 日本의 경우 어업권과 어업권의 행사 및 이용, 그리고 어업권 행사자의 변동 여부를 조합원의 제명이나 조합재산의 변동과 같은 차원에서 매우 엄격하게 취급하며, 조합경영의 초미의 관심사로 인식해 나가고 있는 점이다.

따라서 日本의 경우 연안어장은 수협에 의한 철저한 관리가 이미 상식화 되어 있다. 日本에서는 수산업법을 위시한 각종 관련제도, 각급 수협의 정관과 어장관리규칙을 상호 연결시켜 어장관리주체인 수협의 어장관리기능이 효과적으로 발휘될 수 있도록 장치화 해놓고 있다. 日本의 이같은 수협중심

51) 日本 수협법 제50조는 ① 정관의 개폐, ② 조합 해산, ③ 조합원 제명, ④ 어장행사수입 개폐의 4대 사항을 조합의 특별결의사항으로 규정하며, 조합의 특별결의 사항은 정조합원 1/2 이상 출석, 출석자의 3/4 이상의 결의로써 의결하도록 되어 있다(東町漁協정관 제44조, 참조).

수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구

<표 10> 한·일 어장관리단체의 어업권규칙의 비교

	한 국	일 본	비 고
1) 행사자	계원(조합원)에 한하며, 기존행사자 우선	조합원에 한하며, 기존 행사자우선	어장행사규약
2) 어구어법	법에 규정된 종류에 한함	이사회 의결로 조정 가능	"
3) 행사계획	특별한 행사계획 규정 무	어장행사계획을 작성, 총회의 승인을 얻음	"
4) 비구성원의 입어	관행입어자 인정	조합장의 권한	"
5) 행사료	납입의무화 아님	납입 의무화(월, 분납, 연납)	"
6) 어장관리 내용	어장정소, 어장정화, 번식·보호, 불법어업감시 등의 의무화	조합장이 이사회결의로 가능 토록 함. 종묘살포, 방류사업은 행정과 연계추진	日本の 경우는 포괄적이며, 유연성을 증
7) 관리규칙 위반자	행사권의 정지, 제한, 형사고발, 조합원 제명	행사권 정지, 제한, 과태료 부과	日本の 경우는 형사고발권 없음
8) 어장관리책임자	있음(어업권별로 1인을 둠)	없음(조합장의 당연의무)	
9) 어업관리위원회	없음	있음(어업권별로 수인을 둠)	
10) 어장행사규칙의 개폐와 서류비치	총회규정사항 아님 수협법, 어촌계정관에는 무규정 (수산업법 제72조 ③)	수협총회 특별결의사항 행사권자 명부, 행사권자의 조업 실적, 어업권행사 규칙, 입어규칙 서류	한국은 수산업법 日本은 수협에 규정

자료 : 日本 東町漁協(1993), 天草町漁協(1996)의 共同漁業權行使規則, 한국의 부산시수협(1997), 전남 신안군수협 옥
도어촌계의 공동어장관리규약 등으로 부터 작성.

의 연안어장관리체제와 그 성공요인을 지적하면 다음과 같다.

- ① 관련제도의 상호조화와 수협정책의 뒷받침
- ② 어장관리기능의 역사성과 일관성
- ③ 국가, 현, 기초자치단체 등으로부터 행정및 재정지원
- ④ 조합지도사업을 통한 어장관리활동의 의무화
- ⑤ 어장의 소유와 관리의 일치성 및 소유와 이용의 엄격한 분리
- ⑥ 어업자들의 수용의지 및 적극적 참여도

2. 漁村契에로의 漁業權 集中化 現狀

1975년 이후 연안 면허어업권의 소유주체에 대한 일대 변화가 일어났다. 그것은 첫째, 공동어장을 중심으로 하는 소유주체의 변동이었다. 종전에 지구별 수협이 취득하고 있었던 공동어업권이 전원 어촌계로 이관되기 시작한 것이다. 둘째, 어촌계의 어업권취득은 공동어업권에 한정하지 않고 양식 어업권과 정치어업권에 대해서도 추진되었다. 셋째, '80년대에 들어와서는 공동어시장안에 있는 개인양식장과 개인정치망 어장까지도 귀속주체를 어촌계로 규정하면서 어촌계의 어장집중화 현상은 더욱 가속화되어 나갔다.

이러한 어촌계에로의 어장집중화 현상을 가져온 배경에는 크게 다음의 3가지 제도적, 정책적, 그

리고 현실적 문제가 있었다고 볼 수 있다.

- ① 어업민주화의 실현이라고 하는 수산업법 제1조의 목적달성을 위한 제도적 대응
- ② 어촌개발과 연안어업자의 소득증대를 위한 어업권의 계획적 면허
- ③ 수협의 경제단체화로 인한 어업권 관리기능의 소홀

첫째, 「수산업법 제1조」의 목적달성을 위한 제도적 대응은 연안어업권을 실제 이용자집단인 어촌계에 넘겨줌으로써 이를 이용자 중심으로 행사·관리케 한다는 방침이다.

“수산업법 제1조”에는 ① 수면의 종합적 이용, ② 수산업의 생산성 향상, ③ 어업의 민주화라고 하는 3가지 내용을 기본으로 하고 있다. 이것이 우리나라 수산업법의 정신이자 운영의 기본방향이다. 이 가운데서 특히 ③의 어업민주화의 실현 문제는 법개정과정을 통해 다음과 같은 방향으로 대응시켜 나갔다.

④ 어업권 면허에 있어서 종전에 막연한 어업법인 우선 조항(수산업법 제27조 4항, 1966. 4.23 법률 1780호)을 어촌계 최우선 면허제도로 분명히 하고(동법 제 27조 4항, 1975. 법률 제2835호), ⑤ 법인이 아니라는 이유로 인하여 어촌계의 어업권 취득이 제도적으로 제한되어 있었던 것을 민법의 총유제에 의한 재산취득제를 원용하여 비법인 어촌계의 어업권 취득을 합법화시켰으며(동법 제24조, 1975. 12. 31, 법률 제2835호), ⑥ 공동어업에 한해서만 어촌계의 어업권 취득이 허용되던 것을 공동어업 이외의 어업, 양식어업과 정치망어업에 대해서도 어촌계 면허 우선순위를 둬으로써 어촌계의 어업권 취득 범위를 확대시켰고(동법 제10조의 2, 1972.10.7, 법 제2347호), ⑦ 마지막으로 공동어장내의 개인 양식장과 개인 정치어업을 정리하여 이를 어촌계로 귀속조치시키는 등(동법 제27조 ④, '81. 12. 30, 법 제 3492호)의 4대 제도적 조치가 지속적으로 취해졌다.

그 결과 어촌계의 어업권 보유추세는 1977년에 1,071건이던 것이 1985년에 6,593건으로 무려 5,522건이 늘어난 것을 비롯하여 약 10년 사이에 약 6.2배가 증가한 것이다. 이와 같은 내용을 보다 자세하게 밝히고 있는 자료가 <표 11>이다.

둘째, 어촌개발과 연안어업보호를 위한 어업권제도의 계획적 운영

어촌계의 물적기초를 튼튼히 하는 방법의 하나로 어촌계에 어장면허를 우선시켰으며, 이를 통해 어촌계를 어촌개발의 기초단위로 육성하여 새로운 양식기술을 어촌에 광범위하게 확산시키고자 한 것이 '70년대의 어촌계 정책이었다. 이를 위해서는 무엇보다 양식어업권의 신규면허시 어촌계 우선 원칙을 고수하는 것이 중요한 과제였다. 그리고 어촌계의 사업수행조건을 강화해 나가기 위하여 1976년 12월 수산업협동조합법을 개정하여(제16조의 2 신설) 어촌계에 대해서도 법인격을 가질 수 있는 길을 열어 놓았던 것이다.

셋째, 수협의 경제기능강화로 인한 어업권 관리기능의 소홀

연안어장관리권을 협동조합과 같은 어민생산자조직에 위임할 것인가, 그렇지 않으면 별도의 관리전담조직을 개발·육성시켜 여기에 위임할 것인가에 대해서는 어느 한쪽으로 결론내릴 성격의 것은 아니다. 관리비용을 논외로 한다면 후자의 방법이 가장 이상적일 것이며, 日本의 어업권 관리주체 결정과정에서도 경제단체인 수협은 그의 본질상 어업권관리에 부적합하다는 이유를 들어 별도의 관리

수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구

<표 11> 어업권의 어촌계 집중 현상

(단위 : 천, %)

		1997			1985			1996		
어촌계	공동어업	369	(34.5)	(19.4)	2,301	(34.9)	(89.6)	2,466	(38.7)	(98.7)
	양식어업	653	(61.0)	(12.8)	4,136	(62.7)	(56.7)	3,768	(59.2)	(42.4)
	정치어업	49	(4.5)	(7.0)	156	(2.4)	(21.8)	132	(2.1)	(22.2)
	계	1,071	(100.0)	(13.3)	6,593	(100.0)	(62.3)	6,366	(100.0)	(53.2)
수협	공동어업	1,526	(56.6)	(80.6)	268	(28.5)	(10.4)	32	(4.8)	(1.3)
	양식어업	1,050	(38.9)	(20.6)	1,025	(78.5)	(14.0)	623	(94.3)	(7.0)
	정치어업	122	(4.5)	(17.4)	13	(1.0)	(1.8)	6	(0.9)	(3.6)
	계	2,698	(100.0)	(35.7)	1,306	(100.0)	(25.4)	661	(100.0)	(5.4)
개인	공동어업	(-)	(-)	-	(-)	(-)	-	(-)		
	양식어업	3,394	(86.5)	(66.6)	2,143	(79.7)	(29.3)	4,483	(90.8)	(50.5)
	정치어업	529	(13.5)	(35.6)	547	(20.3)	(76.4)	456	(9.2)	(26.8)
	계	3,923	(100.0)	(51.0)	2,690	(100.0)	(12.3)	4,939	(100.0)	(41.4)
합계	공동어업	1,895	(24.6)	(100.0)	2,569	(24.3)	(100.0)	2,498	(20.9)	(100.0)
	양식어업	5,097	(66.3)	(100.0)	7,304	(69.0)	(100.0)	8,874	(74.2)	(100.0)
	정치어업	200	(9.1)	(100.0)	716	(6.7)	(100.0)	594	(4.9)	(100.0)
	계	7,692	(100.0)	(100.0)	10,589	(100.0)	(100.0)	11,966	(100.0)	(100.0)

자료 : 해양수산부, 어업제도과 제공, 1997. 12.

법인을 주장한 적이 있었다. 그러나 결과적으로는 현재의 어업권 관리체제(연해 지구별 수협을 주체로 하는 것)로 고착된데는 어장관리비 확보문제가 가장 중요한 과제였던 것이다.

그러나 日本과는 달리 우리는 공동어업권자로서의 수협의 어장관리업무의 법률적 규정 내용이 불분명한데다가 실효성없는 부분도 규정되어 있어 수협의 활동은 형식적인 어장관리에 그치고 말았다. 그뿐만 아니라, 중요한 것은 수산업법상의 규정이 수협법이나 수협정관과의 연계를 갖지 못하였기 때문에 어장관리활동이 수협 자체의 내부기능으로 정착하지 못하였던 것이다. 따라서 초기의 수협정관에는 지도사업의 일환으로 어업권을 취득하고 어촌지도사업을 실시한다는 규정 외에 특별한 내용이 없었다(부산시어협정관안, 제5조, 1962. 4. 21 참조).

이러한 과정에서 수협은 '60년대말부터 그의 기능이 경제·신용사업으로 급선회해 나갔다. 이 가운데서 수협 금융사업의 전개과정을 잠시 살펴보면 지금까지 여신기능만 갖던 수협신용사업이 1968년 1월 30일 부산, 삼천포, 속초, 여수의 4개 조합이 처음으로 수신기능에 착수함으로써 수협신용사업에 일대 변화가 일어났다. 이어 1969년 1월 6일을 기해 중앙회에서도 신용사업의 수신업무를 개시하기 시작하자 전국의 수협은 일제히 신용사업의 여·수신기능을 모두 갖게 되고, 1974년 6월부터는 다시 전 수협이 상호금융업무에 뛰어들면서 수협은 완전한 경제단체로 경사되고 말았다. 이와 같은 수협의 경제단체로서의 순화로 말미암아 역사적·제도적으로 중시되어온 어장관리활동은 유명무실하게 되었으며, 결국 어업권어장의 관리는 어촌계에 위임할 수밖에 없는 현실에 직면하게 된 것이다.

어촌계에 대한 어업권 취득을 허용하게 된 1975년의 수산업법 개정은 이상과 같은 지구별 수협의 기능변화를 예견한 조치였다고 볼 수 있다. 정부는 1975년 수산업법 개정 이후 1976년 7월 수산업

법 시행령 제14조의 2(공동어업권의 행사, '79. 7. 9 령 제8184호)를 신설하고 “공동어업권은 지선어촌계 단위로 행사하는 것을 원칙으로 한다”의 규정을 두어 어촌계를 지선어장의 이용주체로 규정하였다. 그리고 동시행령 제14조(공동어업권의 관리주체)를 통하여 어촌계를 공동어업권의 관리주체로 규정함과 아울러 어촌계가 수행해야 할 어장관리활동 4개 사항을 의무화하였다.

이와 같이 어촌계에 대한 어업권 관리주체로서의 제도와 정책이 강화됨에 따라 수협은 자신이 보유하고 있는 어업권을 더이상 보유할 명분이 없었다. 오히려 수협은 경제적 기능과 금융사업의 전문화를 위해서 어촌계로의 어업권 이양을 주도적으로 촉진시켜 나갔으며, 그 결과가 오늘과 같은 어촌계 어장집중화 현상으로 나타났다.

3. 漁村契의 漁業權 管理機能의 限界

1) 制度의 側面

어촌계로의 어장집중을 통하여 어촌계를 어업권관리의 중심조직으로 활용하고, 동시에 지선어업자들의 어장이용을 우선시키면서 연안어업의 산업적 자립을 도모하겠다는 것이 정부의 의도였다. 그러나 정부의 어촌계에 대한 이러한 기대는 1차적으로 1977년 4월 대통령령 제8546호로 수협법 시행령을 개정하면서 빛나가기 시작했다.

종전까지는 동령 제15조를 통해 어업권의 취득, 그 행사에 관한 것을 어촌계의 주된 기능으로 규정하였기 때문에 대부분의 어촌계는 어업권 어장의 경제적 이용과 어장의 공동관리에 그의 기능을 집중시켜 나갈 수 있었다. 그러나 1977년 4월 제9차 수협법시행령 개정으로 어촌계는 신용, 구매, 판매, 지도 등 무려 14개 종목의 사업을 할 수 있는 종합사업체로 규정한 것 자체가 문제였다.

비출자재단체인 어촌계로서는 이러한 여러 가지 사업의 원활한 실시가 원천적으로 불가능할 뿐만 아니라 또 법인격이 없이는 책임있게 수행할 수 없는 사업들이 대부분이다. 그리고 상급단체인 지구별 수협의 자금지원과 업무지도 없이는 아무런 사업도 할 수 없는 상황에 놓여 있었다. 이와 같은 어촌계조직을 독립적인 종합사업체로 규정한 것이 어촌계의 본질적기능인 어장관리활동을 모호하게 만든 결과가 되고 말았다.

2차적으로는 어촌계에 대한 지도·감독기능의 2원화와 감독기관의 혼선 또한 어촌계의 어장관리 기능을 후퇴시킨 요인의 하나라 할 수 있다. 개정 전의 어촌계에 대한 지도·감독기관은 지구별 수협이었으며(수협법 시행령 제1조), 지도·감독사항은 조직과 업무전반이었다. 그러나 '80년대말 정부는 제13차 수협법 시행령 개정을 통하여 관련조항을 제24조로 옮기는 한편, ① 계의 업무는 조합장이 지도, 감독하고, ② 정부보조사업과 그 관련업무는 지방자치단체장이 지도·감독하며, ③ 필요한 경우에는 소속공무원이 어촌계를 감사할 수 있도록 하였다(1989. 6. 15, 1996. 6. 22 양차 개정).

자본금을 의무화하지 않는 어촌계의 사업이란 주로 어업권의 취득, 어장개발, 어장관리활동 등에 한정될 수밖에 없는데도 각종의 사업을 망라할 수 있게 한 것과 어촌계의 지도·감독기관을 이원화함으로써 계의 조직운영방향은 일관성과 통일성을 잃게 되고, 지구별 수협과의 실질적인 관계도 점차 멀어지게 되었다.

3차적으로는 1990년 8월과 1995년 12월의 양차 수산업법 개정이다. 이로부터 이미 어촌계 어장이 용주체와 관리주체로서의 역량을 의식받기 시작하였고, 그 자체가 어촌계의 어장관리의욕을 위축시킨 결과가 되었다. '90년의 법개정은 ① 어촌계에 어업권 어장의 면허 상한제를 규정하고, ② 제1종 양식과 협동양식에 한해서만 어촌계 면허우선제가 적용되었으며, ③ 수익성이 높은 양식업에 대해서는 종전과는 달리 어촌계 면허우선권을 약화시킨 것이다. ④ '95년에 와서는 浮魚를 공동어장에서 제외시키고, 공동어장안에 두 개의 법인(영어조합)활동을 인정함으로써 공동어장 관리조직을二元化시킨 것이다.

2) 組織의 側面

어촌계는 수협법에 의한 조직이며, 업무구역 범위를 가장 협소한 어촌적 범위에 두는 수협계통조직의 하나이다. 그러나 어촌계는 지구별 수협의 조합원을 구성원으로 하고, 어촌계조직의 설립과 동시에 어촌계의 운영을 위해 契長, 幹事, 監事를 필수기관으로 구성하며, 필요한 경우에는 理事, 職員을 둘 수도 있게 되어 있다. 또 어촌계는 반드시 總會라는 의결기관과 계운영에 필요한 각종 委員會도 설치할 수 있게 되어 있다.

이러한 점으로 보아 어촌계는 비록 비법인이라 하여도 公式性(formalization)의 정도가 높고, 충분한 법적 뒷받침을 받고 있는 조직이라 할 수 있다. 또한 漁村契는 조직의 범위를 지구별 산하에 있는 漁村에 들으로써 규모가 크지 않고 지역주민을 구성원으로 하면서 지역어장에 대한 이용경험과 깊은 관심을 갖는 조직이다.

이와 같은 조직상의 특성을 갖는 어촌계에 대하여 지역민의 공동이익과 가장 밀접한 관계에 있는 마을어장을 위시해서 양식어장과 연안어업의 일부를 공동어장으로 규정하고 자율적으로 이를 관리하게 하는 것은 마땅한 정책결정이라 할 수 있다. 따라서 어촌계조직이야말로 「행정-협동조합, 제도-자율성」의 양측면을 고루 갖춘 어업생산자조직이라 볼 수 있으므로 앞의 Ⅱ장 3절에서 고찰한 바와 같이 자율적 어장관리체제 구축에 있어서 가장 이상적인 단체가 될 수 있다.

문제는 이와 같은 어촌계조직이 기본기능인 어장관리활동을 위시해서 기타 필요한 다른 사업들도 원활히 수행해 나갈 수 있는 실질적인 조직으로 존립할 것과, 정상적 운영에 필요한 인적, 물적 요건을 갖추고 있는가 하는 것인데, 고찰의 결과로서는 그렇지 못하다는 것이 여러 곳에서 드러나고 있다.

따라서 어촌계는 그가 직면하고 있는 다음과 같은 조직상의 한계를 극복하지 않고는 어장관리주체로서의 기능을 올바르게 수행할 수 없게 되어 있다.

① 어촌계장을 수협의 대의원과 어촌계 어장조정위원(가칭)을 겸하게 하고 영어자금의 배정 알선 등을 어촌계가 담당하게 하는 역할을 부여하는 것이다. 조직자체가 상호 구속력이 약한 느슨한 조직으로 되어 있는 어촌계와 같은 조직의 경우에는 지도자에게 일정한 직능권이 제도적으로 주어져야만 조직의 통제력과 조직지도자로서의 지도력이 발휘될 수 있는 것이다. 그렇지 않으면 비협조성을 나타내는 구성원들의 이기주의적 일탈행동을 막을 수가 없는 것이다.

② 어촌계내에 어장개발위원회와 어장조정위원회와 같은 기구를 정관으로 두게 하여 어촌계의 간

사, 감사 등의 임원들과 함께 명예직인 어촌계장의 지도력을 지원할 필요가 있다. 그리고 영어조합법인의 어촌계원가입을 의무화한다.

③ 어장관리규약에 행사자의 권리·의무를 균형시키고, 특히 의무와 책임사항에 대해서는 엄격한 규정과 운용은 물론, 어촌계경영에 있어서도 상벌전략(tit-for tat strategy)의 도입이 필요하다(M. A. Abrahamsen, 1976). 좁은 사회단위에서 인연과 지연이 얽혀 있기 때문에 어촌계의 합의사항, 준수사항, 어장관리규약 등의 철저한 이행이 현실적으로 어렵겠지만 어떠한 형태로든 비행정화(de-officialization), 비구속적 의무규정(non-binding contract)으로 되어 있는 어장관리규약의 공식성을 높여 나가도록 할 필요가 있다. 소극적 참여자와 합의규정의 위반자에 대해서는 어장행사규모의 축소, 제한을 가하고, 적극적인 참여자에게는 시설의 확대, 우량어장의 배정 등 이익을 강화하는 차별화 전략(tit-for tat)이 어장관리규약의 탄력적 운영을 통해 구사될 수 있어야 할 것이다.

3) 財政的 側面

어촌계가 어장관리 사업을 적극적으로 실시하는 데는 자금과 인력 및 시설을 필요로 한다. 경상남도 와 전라남도에서 국비와 도비의 지원으로 1986년부터 실시하고 있는 어장정화사업 실적자료를 참고하여 어업권별 ha당 어장정화사업비 단가기준에 의해 1어촌계당 어장관리비예산을 추산해 본 결과 평균 26,366천원으로 계산된다.

이것은 어촌계별로 보유어업권의 종류에 따라 다르기 때문에 일률적이라고는 말할 수 없으나, 구체적인 내용은 <표 12>에서와 같이 어촌계당 해조류 양식어장은 4,213천원, 패류양식어장과 어류 등 양식어장은 37,666천원, 그리고 마을어장은 16,499천원이 각각 소요된다. 단 이와 같은 어장관리비 산출은 어장청소, 어장경운 등 단순한 어장관리사업에 대한 소요예산이며, 종묘나 종패를 살포하는 등의 적극적인 관리활동은 고려하지 않을 때의 비용계산이다.

어촌계 가운데는 공동기금을 조성하고 있고, 그의 재원은 어장행사료, 사업수익금, 외부보조 등으로 되어 있으나, 기금조성 자체가 크지 않으며, 고정적인 어장임대 수입 외에는 대체적으로 수입재원이 불안정한 실정이므로 이러한 어장관리비용을 자체수익기반이 없는 어촌계가 전적으로 부담하는

<표 12> 어촌계 보유어장 및 어장관리비 예산(1996) (단위: 건, ha, 천원)

구분 어업명	총 계		어촌 계수	어촌계당평균		어장관리비 예산		어장관리비 기준
	건수	면수		건수	면적	총 계	계당평균	
해조류양식	1,164	40,410	493	3.3	82	4,540,064	9,213	1ha당 112,350원
패류양식	1,780	16,186	362	4.9	44.7	13,638,809	37,666	1ha당 842,630원
어류등양식	374	1,234	미상	미상	미상	1,039,805	37,666	상동
정치망어업	132	1,034	341	0.4	3.1			
마을어업	2,466	113,433	1,150	2.1	97.9	19,116,863	16,499	1ha당 168,530원
계	6,366	172,306	1,454	4.1	110	38,335,941	26,366	

주 : 1) 어장관리비는 경남도와 전남도에서 실시중인 1996년도 어장정화사업비 단가 기준임.
 2) 계당 평균은 총계에서 1996년말 해당 어업권 보유 어촌계수로 나눈 값임.
 3) 어장관리비 기준은 지방자치단체가 시행중인 어업권별 ha당 정화사업단가를 말함.
 자료 : 경상남도 수산국 제공, 1996년도 어장환경정화사업 실적.
 전라남도 수산국 제공, 1997년도 일반어장정화사업 집행실적.

원칙하에서 어촌계의 어장관리활동을 의무화한다는 것은 현실적으로 무리라고 본다.

4) 技術的 側面

정부가 어촌계로 하여금 면허어장에 대한 관리기능을 위임수행⁵²⁾하는 이유는 첫째, 그것이 자신의 어장이므로 자기 책임하에 관리해 나가야 한다는 자율관리원칙의 강조이며, 둘째는 당해 어장에 대한 지식과 경영상의 경험을 누구보다 많이 가지고 있는 어업권자 스스로가 어장을 직접 관리해 나가는 직접관리원칙에 의하는 것이 관리 기술상 보다 효율적이라는 판단에서 일 것이고, 셋째는 어장의 자연적 연속성과 개별경영에 의한 어장지배의 불완전성(八木庸夫, 1985) 때문에 어업권 어장의 합리적 이용과 조업활동에 대해 일정한 공동규제가 불가피하다 할 수 있다.

그러나 설문조사결과에 나타난 어촌계의 어장관리기능은 그렇지 못하다. 60%이상의 어촌계가 「어장관리활동 실적부」⁵³⁾를 제대로 비치하지 않고 있고, 약 55%의 어촌계는 생산실적보고의무를 지키지 못하고 있으며, 심지어 30%에 가까운 어촌계는 당해 어장관리에 있어서 헌법이라 할 수 있는 「어장관리규약」조차 구비하지 않고 있다. 더 중요한 것은 어장관리 규약상 불법, 위반자, 비협조자에 대하여는 일정한 제재규정이 있으나 계장직권으로 이러한 문제를 처리할 것인지, 어떤 결의기구에 의해 제재를 결정하는지에 대한 구체적인 실행방법 또는 부속규정 등이 전혀 마련되어 있지 않다. 그렇다면 어촌계의 어장관리기능 부실의 원인을 기술의 측면에서 분석하면 과연 어떤 요인이라 볼 수 있는가, 여기에는 크게 다음의 3가지 점을 들 수 있다.

첫째, 관리개념상의 문제이다. 어장관리도 管理인 이상 여기에는 Koontz 등(1983)이 강조하는 현대적 관리개념이 존중되어야 한다. 각 어촌계가 어장관리사업을 전개해 나갈 때 어떠한 어장관리내용을 어느 수준까지 어떠한 방법이나 수단에 의해 실시해 나갈 것인가 하는 소위 근대적 관리개념(management concepts)을 도입하지 못하고 있다. 이 부분에 대해서는 법령이나 행정지침도 애매모호하게 되어 있다. 물론 당해 어어장에 관한 여러 가지 자연과학적 지식이나 특성에 대한 이해력은 오랜 어장운영경험을 통해 많이 축적해 놓고 있지만 이것은 어디까지나 경험상의 지식일 뿐 체계화되어 있지 않는 지식이며, 과학적 인과관계를 해명할 수 있을 정도의 충분한 기술수준이라고는 볼 수 없다.

둘째, 기대되는 어촌계의 어장관리는 불법어업의 감시, 시설물의 철거나 어장의 오물을 제거하는 등의 단순한 수준에 그쳐야 될 것이 아니라 인공어초의 투입, 수산자원조성을 위한 종묘의 방류 살포 사업까지 포함하는 적극적인 관리활동이어야 할 것이다. 이 점에서 볼때 ① 종묘의 선택, ② 구입 및 방류시기, ③ 살포 및 방류방법과 지점의 결정, ④ 성장 상태의 파악, ⑤ 번식 및 보호활동의 성과측정 등 고도의 기술적인 지식이 없이는 형식적인 어장관리활동에 그치고 만다. 또 이와 같은 어장관리사업의 실시에는 막대한 자금이 투입되고, 기술수준과 관리여하에 따라 위험이 수반되기 때문에 기술과 자금력의 뒷받침 없이는 적극적인 어장관리사업을 전개해 나갈 수 없게 되어 있다.

52) 수산업법 제37조 및 해양수산부령 제15호(1997. 3. 24)개정, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙).

53) 위 부령 제35조에 의하면 어촌계의 「어장관리활동실적부」의 종류는 "어업생산일지"를 비롯 무려 10종에 달함.

셋째, 어장관리에 대한 인식상의 문제이다. 어촌계 대부분은 왜 어촌계가 어장관리사업 주체가 되어야 하며, 어장관리사업은 무엇때문에 필요하고, 구체적으로 이를 어떻게 관리계획을 세워 실행에 옮길 것인가에 대한 확고한 인식, 올바른 이해, 그리고 여기에 대한 통일된 목표의 제시가 불명확하다. 다른 나라의 연안어장관리경험에 비추어 보더라도 바로 이러한 요인들은 어장관리에 있어서 구성원들의 비협조성과 무책임한 행동을 낳게 하는 중요한 원인이 된다는 것을 간과해서는 안될 것이다.

이러한 것들이 모두 어촌계의 어장관리직능 수행에 있어서 중요한 한계로 지적된다. 어촌계의 어장관리가 보다 계획적 전략적으로 발휘되기 위해서는 충분한 어장관리기술이 연구기관이나 지도기관으로부터 제공되어야 한다.

4. 지구별 수협으로의 漁場管理權 移管問題

지구별 수협에 어업권을 다시 이관하는 문제가 제기될 수 있으며, 이것은 다음 몇 가지 점에서 긍정적으로 검토해 볼 수 있다.

첫째, 지구별 수협은 조직과 사무체계가 잘 짜여져 있으며, 관할 어업권에 대한 종합적인 어장관리 계획과 이의 실천수단을 동원시킬수 있는 지도사업을 고유기능으로 하고 있다.

최근 1996년 말 자료에 의하면 전국의 지구별 수협 수는 65개이며, 총 임직원 수는 임원 835명, 직원 5,750명으로 도합 6,585명이다. 이것을 조합당 평균으로 보면 임원 13명, 직원 88명을 합쳐 평균 101명의 임직원을 확보하고 있는 조직규모를 갖추고 있다. 그리고 내부관리조직은 조합장, 이사회, 감사, 전무, 상무, 직원으로 체계화되어 있으며, 금융업무, 경제업무, 공제업무 및 지도업무로 사무체계도 비교적 분화를 잘 이루고 있다. 또한 오랜 금융업무와 경제사업의 추진경험이 축적되어 있고 기획행정능력도 탁월하다.

여기에 비해 日本의 경우 직원수 평균 10명미만(정확히는 8.9명)의 지구수협이 조합당 평균 50여 건 이상의 어업권을 훌륭하게 관리해오고 있다는 것은 우리나라의 어업권정책에 있어서 충분히 참고할 문제라고 판단된다.

둘째, 지구별 수협의 조합원과 어촌계원은 독립된 별개의 존재가 아니고 동일한 조합원이 한편으로는 경제사업이용을 위해, 또 한편으로는 어장행사권 획득을 위해 양조직에 다 같이 가입해 있는 조직이다. 가입순서는 조합원에 한해 어촌계원 자격이 인정되는 선조합원 후어촌계원제로 되어 있다. 그러므로 조합업무 구역내의 자생적 집단을 대표하는 어촌계가 어장이용의 자율적 참여와 책임관리를 밑에서 뒷받침해주고, 법적 결정권한과 자금력 및 조직력을 갖는 조합이 이를 위에서 지지하는 지도성을 발휘하게 되면 조합과 어촌계 사이에는 역할의 분담관계가 잘 이루어져 어장관리의 자주적 효과는 극대화 될 수 있다.

셋째, 어장관리비의 자체조성이 가능하고, 이것을 토대로 하여 어업권 관리기능의 지속성을 꾀해 나갈 수 있다. 어촌계는 법인어촌계 몇 개를 제외하면 사무직원이 전무한 실정이며, 계장, 간사 및 감사 등의 임원을 두고 있으나 모두 무보수의 명예직이다. 그리고 대부분의 어촌계는 어장관리비 조달을 위한 수익사업기반이 미약하며, 어장관리규약상에 어장행사로 납입을 의무화하고 있으나 이 규정은 형

식에 불과한 형편이다. 어촌계의 어업권 관리기능의 한계는 근본적으로 관리비 조달상의 문제라 볼 수 있으므로 이 기능이 수협으로 이관되면 적어도 관리비 조달상의 애로문제는 해결될 수 있다.

넷째, 수협은 대외적 공신력을 높이고 객관적 인식을 전환시키기 위해서도 연안어장 관리기능에 대해서 자발성, 적극성을 보여야 할 것이다. 최근 수협의 활동분야가 경제사업에 지나치게 치중되고, 금융업무에 조합의 노력을 집중시켜 나감에 따라 어업자들과의 연대관계가 더 멀어지기 시작했다는 점은 의심의 여지가 없을 것이다. 그리하여 사회로부터 수협조직의 당위성을 의심받기에까지 이르렀다. 이러한 현상이 심화되면 궁극적으로 수협조직은 이해관계자들의 지지도 저하로 위기에 몰리게 될 것은 자명하다.

수협이 어장관리에 참여하는 것은 공유재산인 어장의 생산력 유지를 위해 당연한 기능이며, 고유의 활동영역이라 할 수 있다. 그러므로 이러한 활동을 통해 수협지도사업의 본질을 형성하도록 해야 할 것이다. 전통적으로 유통과정에만 참여해 온 협동조합이 이러한 생산면에 까지 관여한다는 것은 현대 협동조합의 새로운 기능전환이라 할 수 있으며, 협동조합경제를 다시 일으키는 중요한 계기가 될 것이다. 이러한 점에서 수협의 어장관리기능은 수협의 대외적 경쟁력을 상징하는 특징이자 차별성이라 할 것이다. 日本의 수협 하나하나를 우리와 비교할 때 비록 규모면에서는 보잘것없는 존재로 비칠지 모르지만 어업자들이 수협을 필요로 하는 의식과 전체적으로 수협이 존재의 타당성을 인정받고 있는 점에 있어서는 우리가 뒤떨어진다. 그 이유는 경제적 기능과 지도사업의 양기능을 잘 조화시켜 오랫동안 이러한 특성을 유지시켜온 것과 깊은 상관성이 있지 않나 싶다.

VI. 結 論

어업권관리에 기초한 어장제도는 수산경영과 어촌유지의 차원에서는 물론, 연안어장관리의 차원에서 그 보편성이 인정되고 있다. 이를 뒷받침하는 것이 어업권제도 창설 반세기의 역사에도 여기에 대한 근본적인 변동이 없었으며, 日本의 경우는 그 역사가 우리의 두배에 가까운데도 오히려 강화되는 추세에 있다는 것을 통해서 알 수 있다. 서구제국에서는 처음부터 어장과 수산자원은 공유라는 인식하에서 특정개인이나 어업집단이 배타적 어업권을 갖는다는 문제를 대단히 조심스럽게 다루어 왔다. 그러나 주목할 것은 이와 같은 서구 연안국가들에서도 최근에는 방향을 달리하여 배타적 어업권제도(exclusive right of fishing)와 어업의 재산권(property right of the fishery)을 동시에 인정하는 움직임이 일고 있다. 그리고 이와 같은 "어업권에 기초한 어업관리체제(fishing right based management regimes)"가 연안 소규모 어업과 양식어장관리에 실제로 적용되는 사례를 볼 수 있다. 또 태평양 도서국에서는 우리의 마을어업권제도와 유사한 TURF(Territorial Use Rights in Fisheries)이 연안어장보호와 어촌개발전략의 하나로 중요시되고 있다.

어업권제도의 본질은 개인보다는 영어집단(어협, 어촌계)에 대해 지역별로 어업배타권을 부여함으로써 책임있는 어장이용과 관리의 합리화를 동시에 추구하고, 어장감시비용을 최소화시킴으로써 수산자원의 자율규제효과를 극대화시키고자 하는 관리수단의 하나이다. 그리고 이것은 다른 여러나

라에서도 매우 이상적인 어장관리방법의 하나로 인식하고 있다(Tokrisna, 1997). 이러한 점에서 우리나라는 일찍부터 수협계통조직의 하나로 어촌에 기초를 둔 어촌계를 설립하여 여기에 연안어업권을 집중시켜 왔고, 이 어촌계를 제도적인 어업권 관리단체로 규정하여 어촌계 중심으로 연안어장 관리제도를 운영해 왔다는 것은 이론상으로는 비판의 여지가 없다.

어장관리적 차원에서 볼 때 어업권을 맡길 수 있는 어업생산자조직은 여러 형태로 고려해 볼 수 있으나 그의 대표적 존재로 어촌계를 규정하지 않을 수 없는 것은 고찰한 바와 같이 어업권 어업에 대한 어촌계의 지위와 어장지배력에 기인하는 것만은 아니다. 보다 중요한 것은 어업관리론적 측면에서 볼 때, 적어도 어촌계의 어장관리기능은 여러가지 특징을 내포하고 있으며, 긍정적인 관리조직으로서의 요건을 구비하고 있는 점 때문이다. 따라서 연안어장의 합리적인 이용과 효율적인 관리를 위해서는 어떠한 방법으로건 어촌계의 어업권 관리기능을 강화하고, 그 기능상의 제 난제를 해소시키는 것이 선결과제이다.

그러나 어촌계의 어장관리 실태 분석의 결과 현실의 어촌계는 어업권 관리기관으로서 형식적인 조건은 구비하고 있다고 볼 수 있지만 제도적, 재정적 및 기술적 측면에 있어서는 많은 문제점과 여러 가지 한계를 안고 있음이 밝혀진다. 그리고 어촌계 자체의 조직상의 문제에 있어서도 취약성이 여러 측면에서 드러났다. 말하자면 어촌계의 어장자치능력상의 문제가 제기되는 것이다.

이상과 같은 분석과 고찰의 결과를 토대로 다음의 몇 가지 점을 들어 어촌계의 어업권 관리기능의 개선방향을 제시하고자 한다.

첫째, 어촌계의 어장관리가 자주적이고 계획적인 기능이 되기 위해서는 문자 그대로 근대적 어장관리개념이 도입되어야 한다. 최근 수산업법에 「어장이용개발계획」제도(법 제4조)를 도입한 것은 좋은 본보기가 된다. 말할 필요도 없이 어촌계의 어장관리도 그야말로 계획적, 결과적 어장관리가 되어야 한다는 뜻이다. 이를 위해서는 전체어장에 대한 ① 생산계획, ② 이용계획, ③ 행사자의 결정, ④ 자원 증식계획, ⑤ 어장개발계획 및 ⑥ 생산물의 판매방법 및 판로결정문제 등을 포함한 기본계획을 어촌계가 사전에 작성하여 이를 총회결의에 의해 실행하도록 하며, 그 위에서 구체적인 실행방법 및 수단의 동원과 실시후의 사업평가로 연결되는 이와 같은 어장관리기능으로 발전되어 나가야 할 것이다.

둘째, 제도면에서는 수산업법과 수산업협동조합법 및 어촌계 정관을 시급히 개정하여 어촌계의 어장관리기능을 계의 공식직능과 주요사업으로 관계법률에 명시함과 동시에 어촌계의 정관을 어업권 관리를 전담하는 전문기능조직에 맞도록 실효 있게 정비하는 일이다.

정부와 수협은 그 동안 어촌계가 과거 새마을 운동당시와 같은 의욕에 찬 소규모 종합사업경영체로 건실하게 성장할 것을 기대하였지만, 결과적으로 그것은 한 시대의 외적 자극에 의해서만 가능하였다는 것이 입증되었다. 그것은 더 이상 법인어촌계수가 증가하지 않을 뿐 아니라 남아있는 법인어촌계도 모두 비법인화해야 한다는 어촌현장의 주장을 통해서도 알 수 있는 바이다. 여기에는 어촌계 육성 의지와 특이한 조직의 유용성을 충분히 활용하고자 하는 정부와 상급기관의 관심부족도 주요한 원인이 된다.

셋째, 어촌계의 조직과 계장의 지도력을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 장치의 개발을 필요로 한다.

수협의 이사, 대의원 및 마을어업조정위원 등을 겸임시키는 것이 그 한 예이다.

넷째, 어촌계의 어업권 관리효과를 가시화시키는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 어장관리 기술상의 문제가 중요한 과제이다. 어업권에 따라서 광역집단관리가 유효한가, 마을중심의 소집단관리에 의존할 것인가, 개별관리가능 어업권과 집단관리가 불가피한 어업권은 어떤 것인가 하는 것을 분석하고, 이를 각각 유형화하여 이 위에서 관리방법, 관리주체의 결정문제를 고려해 나가야 할 것이다. 그리고 어장의 번식보호활동에 대해서는 연구 지도기관이, 그리고 어장관리계획수립에 대해서는 수협의 지도를 각각 공식적으로 받을 수 있는 어촌계의 어장관리지도체계를 재구축해 나가야 할 것이다.

다섯째, 어촌계의 어장관리활동에 필연적으로 수반되는 요건은 막대한 재정문제의 해결과 어장관리의 체계적인 전개이다. 이를 위해서는 기본적인 요건을 구비하고 있는 지구별 수협에 어장관리권을 이관하고 어촌계는 지구별 수협의 지도사업 실행조직 내지는 어업권 전문행사단체로 개편되는 것이 바람직할 것이다.

여섯째, 어업권 보상제도의 개선을 필요로 한다. 어업권은 본래 공유재산을 행정처분에 의해 어촌계 또는 개인어업권으로 인정하고, 재산권을 부여한 것이므로 어장보전노력과 자원이용노력을 적극적으로 병행시키지 못한 어촌계 어업권에 대해서는 보상평가기준을 달리해야 할 것이다. 어장보전노력은 어장관리실적을, 그리고 자원이용노력은 어획물 생산실적을 각각 근거로 하여 어장피해보상액을 평가하도록 해야 할 것이다.

「공동체는 그것에 대한 관리의무와 책임을 지는 자만의 재산」이라 하였다(Barzel, 1989). 어촌계가 어장관리의무를 소홀히 해 왔는데도 이용가치만 평가하여 이를 어장피해보상금으로 산정한다는 것은 문제가 있는 것이다. 공동체의 보호와 관리에 적극적으로 참여하지 않는 자(free rider)는 여기에서 배제됨이 원칙이다.

일곱째, 일관된 어장관리조직의 유지와 육성을 필요로 하며, 어장관리조직을 중심으로 하는 행정, 연구 및 지도기관과의 긴밀한 지도 협조 체계를 필요로 한다.

전국연안에 무려 1,700여개의 公式的 어장관리조직을 완비하고 있는 것 자체만으로도 우리는 이미 연안어장관리에 있어서 제도적 완벽을 갖춘 상태라 할 수 있다. 여기에다 어촌계의 어장관리의지가 강하다는 것도 注目할 일이라 하지 않을 수 없다. 그러므로 이상의 연구가 TAC제도의 도입이 어려운 연안어장관리에 있어서 자율적 어업관리체제 구축을 위한 대안개발을 물론, 수협의 지도사업개발과 방향설정에도 참고가 될 수 있기를 기대하는 바이다.

謝 辭

이 연구를 위해 설문조사에 응해주신 전국의 어촌계장님들, 어촌계에 관한 여러가지 자료와 어업권의 장기적인 실태자료를 제공해 주신 해양수산부 수산정책국, 수산진흥국, 수협중앙회 지도부에 각각 감사드리며, 특히 日本의 관련자료수집을 위해 1997년 7월~8월까지 日本 동경의 체재기회를 제공하고, 연구시설지원 등을 적극 주선해주신 東京水産大學 小野征一郎교수에 대해 이 난을 빌려

깊은 감사를 드린다.

參考文獻 및 資料

1) 국 내

- 곽윤직, 물권법:신정판, 박영사, 1992.
- 金斗濬, 공동어업권을 圍 繞한 법사회학적 고찰, 부산수대연구보고, 6(2), 1965.
- 金昇, 可居島의 水産業과 마을管理 共同漁場 利用形態의 變遷過程에 관한 調査研究, 「韓國島嶼研究」第七輯 1996. 12, 別冊.
- 朴九秉, 최정윤외 3인, 연안어장이용실태조사연구, 수협중앙회, 1997.
- 주우일·옥영수, 공동어장이용합리화 방안, 한국농촌경제연구원 연구보고, 75, 1984.
- 장수호, 어촌계에 관한 연구, 태화출판사, 1980.
- 최정윤, 완도군 수산업협동조합에 관한 고찰, 한일합동학술조사보고 제4집, 1986.
- _____, 어촌과 어촌계와의 관계 및 그 역할에 관한 연구, 새마을운동학술논문집, 제12집 제4권, 1987.
- _____, 한·일 수협경영구조의 비교연구, 한일합동학술조사보고 제5집, 1987.
- _____, 어촌계의 공동어장이용형태에 관한 연구, 새마을운동학술논문집, 제13집 제2권, 1988.
- 한규설, 공동어장과 어촌, 참한출판사, 1988.
- 부산시수협, 공동어장관리규약, 1997. 12.
- _____, 양식어장관리규약, 1997. 12.
- 경상남도 수산국, 1996년도 어장환경정화사업 실적, 1997. 12.
- 전라남도 수산국, 1997년도 일반어장정화사업 집행실적, 1998. 1.
- 전남 신안군수협 옥도어촌계, 공동어장관리규약, 1993. 10.
- 수협중앙회, 어촌계현황, 1996.
- _____, 회원조합결산현황, 1996.
- 해양수산부, 영어조합법인에 관한 규칙, 해양수산부령 제31호, 1997. 9.
- _____, 어장정화 및 정비법 제정을 위한 조사연구, 1997.
- _____, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙, 해양수산부령 제15호, 1997. 3. 24.
- _____, 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙, 해양수산부령 제13호, 1997. 3. 17.
- 수산업법(1997), 동시행령(1996).
- 수산업협동조합법(1997), 동시행령(1996).

2) 日 本

- 山尾政博, 東南亞의 沿岸漁業管理를 めぐる 潮流, 地域漁業研究, 第37卷 第3, 1977. 4.
- 八木庸夫, 漁業共同體의 基礎理論, 地域漁業研究, 1985.
- 市川英雄, 崔正鈞, 브리 養殖業을 中心として 魚類養殖業의 經營と 漁協의 役割, 鹿兒島大 水産學部紀要, 第45卷, 1996.
- 長谷川彰, 漁業管理論, 成山堂書店, 1991.
- 荒井正明, 資源管理型漁業と 今後의 課題, 成山堂書店, 1991.
- 松田惠明, 栽培漁業의 現狀と 課題, 地域漁業研究, 1996.
- 平澤 豊, 資源管理型漁業成立への軌跡と日本の 漁業組合, 「世界の漁業管理」, 上卷, 1994.
- 潮見俊隆, 漁業法の性格, 「漁業經濟論」, 農文協, 1984 佐藤陸夫, 日本漁業의 法律問題, 勁草書房, 1978.
- 中井 昭, 營漁集團と管理型漁業, 「日本の資源管理型漁業」, 成山堂書店, 1991.

- 井元康俗, 資源管理型漁業の統計的把握, 「資源管理型漁業」, 成山堂書店, 1991.
 田中榮次, 資源管理型漁業の課題と展望, 「資源管理型漁業」, 成山堂書店, 1991.
 小野町一郎, 海洋法條的と日本の漁業, 수산경영론집, vol. 16, no. 2, 1995.
 平田紀男, 適正養殖と組合管理漁業權, 兒島大學水産學部紀要, 第29卷, 1985.
 天草町漁業協同組合(熊本縣), 共同漁業權行使規則, 1996.
 天草町漁業協同組合(熊本縣), 區劃漁業權行使規則, 1983.
 崎津漁業協同組合(熊本縣), 共有漁業權行使協定書, 1983.
 東町漁業協同組合(鹿兒島縣), 特定區劃漁業權行使規則, 1993.
 漁業基本對策史料刊行委員會, 漁業權對策基本史料, 二卷, 1963.
 水産廳, 水産業協同組合制度史, 第2卷, 1971.
 海洋水産資源開發促進法, 1971年施行, 1993年改正.
 小型機船底引網漁業取締規約, 1978. 2.
 水協法. 漁業法の解説(五訂版), 漁協經營センタ出版部, 1987.

3) 歐 美

- Martin A. Abrahamsen, Cooperative Business Enterprise, McGraw Hill Book Company, New York, 1976.
 Y. Barzel, Economic Analysis of Property Rights, Cambridge U. K., Cambridge University Press, 1989.
 Collin W. Clark, Bioeconomic Modeling and Fisheries Management, John Wiley&Sons, Inc., 1985.
 F. T. Christy, Jrand A. Scott, The Common Wealth in Ocean Fishery, Baltimor : The Johns Hopkins Press, 1965.
 Michael L. Cook, the Future of U. S. Agricultural Cooperatives : A Neo - Institutional Approach, American Journal of Agricultural Economics, vol. 77, December, 1995.
 R. W. Crowley and H. Palsson, Rights of Fisheries Management in Canada, Marine Resources Economics, vol. 7. 1992.
 FAO, The Code of Conduct for Responsible Fisheries, Appendix I, FAO, Italy Rome, 1995. 10.
 _____, Technical Guidelines for Responsible Fisheries Management, Rome, 1995.
 M. Fulton, The Future of Canadian Agriculture Cooperatives : A Property Rights Approach, American Journal of Agricultural Economics. 77(December), 1995.
 Garret. Hadrin, The Tragedy of the Commons, Science, vol. 162, 1968.
 Svein Jentoft, Models of Fishery Development : The Cooperative Approach, Univ. of Troms, Institute of Fisheries, Butter, Worth & Co. Ltd, 1985.
 _____, Fisheries Co - Management : Delegating Government Responsibility to Fishermen' s organization, Marine Policy, vol. 13, no. 2. 1989.
 Harold Koontz, C. O' Donnell, H. Wehrich, Management, 8th edition, McGraw Hill Book Company, 1983.
 The Kirby Report, Task Forces on Atlantic Fisheries : A New Policy for the Atlantic Fisheries by Senator Michael J. L. Kirby, Ottawa, Canada, December, 1983.
 R. Tokrisna, Economic Concept of Community Based Management for Coastal Fisheries, Southeast Asian Fisheries Development Center, Bangkok Thailand, 1997.
 Norino Tabira, Common Fishery Right and Coastal Fisheries Management in Japan, Mem, Far. Fish, Kagoshima Univ., vol. 45, 1996.
 James A Young, A. P. Smiths and James F. Mair, Presenting the Individual Fishermen : An Attitudinal Perspective on PO' s Membership, Marine Policy, vol. 20, no. 2, 1996.
 Masahiro Yamao, Perspective of Fisheries Organizations Integrated to Coastal Fisheries Management : Through Experiences Gained in Thailand, TD/RES/39, November 1996.

**A Comparative Study of the Co – management of Fishery Right by
Fisheries Cooperatives**

- Centered on the Management of Fishing Ground through Eochon – gye -

Choe, Jung Yoon

Abstract

The government is largely responsible for preventing “the tragedy of the common property”, but fisherman’s effort for an autonomous fishery control is equally required. Especially in these days of EEZ such self – regulated fishery management system should be developed and cared for as well.

This study aimed to explore a proper management system for coastal fishing ground that now requires the responsible fisheries management by investigating and analysing more drastically the managerial functions of fishery right by *Eochon – Gye*(the smallest unit of fisheries cooperative based on a fishing village), a typical fishery producer’s organization in Korea.

This study also included such contents as (1) an understanding of fishery producer’s organization, (2) the utilization and management system of coastal fishing ground, (3) the actual condition of fishing right distribution in Korea, (4) the fishery right management and activity of *Eochon – Gye*, (5) the operation and distinctive feature of fishery right in Japan, (6) the intervention and limit of fishery producer’s organization for fishing ground management function, and (7) summary and proposal.

We made all *Eochon – Gye* of the whole country an object of this study and carried out an investigation into *Eochon – Gye* through a questionnaire. We extracted 359 *Eochon – Gye*, 20% of the total 1,719 *Eochon – Gye* as a random sample and investigated these regions through a questionnaire by mail. The contents of the questions consist of 40 items, including six categories about the organization of *eochon – gye*, and fishing ground management and activities.