

日本 漁港의 維持管理 (1)

유지 관리란

일반적으로 관리라고 말하는 것은 공물(公物)관리, 영조물(營造物)관리, 재산관리, 채권관리 등과 같이 여러가지 의미로 사용되고 있으나 '행정법상의 관리란, 일반적으로 사업을 경영하고 또한 물적 시설의 유지관리를 행하는 등 국가나 지방공공단체의 작용을 의미'한다고 하겠다.

어항의 유지관리도 어항이 물적 시설인 구역과 시설의 총합체이고, 이러한 것이 인적시설인 어항관리자에 의해서 관리운영되며, 이 양자의 결합에 의해서 어업근거지로서 공공의 목적을 달성하는 것 즉 공공 영조물에 해당되는 것이라는 행정법상의 성격으로 보아 어항관리는 영조물관리에 속하는 것으로 해석하고 있다.

영조물 관리란 학문상의 분류이고, 일반적으로 법령에서는 이러한 표현을 사용하지 않고 있으나 국가나 지방공공단체 등의 행정주체에 의해서 공공목적에 제공되는 인적 수단 및 물적 시설의 총합체



즉 영조물의 존립을 유지하고 이것을 공공목적에 제공하며 그 목적을 달성시키기 위한 작용이라고 말하고 있다.

어항법에서도 이러한 표현은 없고 어항관리자의 사무에 대하여는 '어항의 유지, 보전과 운영 기타 어항유지관리의' 적정을 꾀한다'고 규정하고 있고, 기타 어항시설의 처분제한, 수역과 육역의 보전, 매립인가 등의 구체적인 행위에 대한 규정이 있으나 전술한 바와 같이 행정법상의 관리 또는 영조물관리를 생각하는 방식이 어항 등

의 공공영조물의 관리기본이 되는 것라 하겠다.

유지관리의 조직은 어떻게 되어 있나.

어항의 유지관리에 관련된 사무는 어항법규정에 의해서 어항관리자가 행하는 사무와 국가가 행하는 사무외에 해안법의 규정에 의해서 해안관리자의 사무, 국유재산법에 의한 국유재산의 관리, 처분의 사무 및 보조금의 적정화법에 의한 사무 등이 국가사무로서 행하여지고 있다.

이 경우 국가사무란 법령의 규정에 의해서 농림수산대신이 행하는 사무외에 도도부현지사 또는 어항관리자의 장(해안관리자포함)이 행하는 것으로 되어 있는 사무가 포함되어 있다.

보통지방공공단체의 장(都道府縣知事 또는 市町村長)은 당해 지방공공단체를 통할하고 대표함과 아울러 국가기관으로서 권한을 가지고 있다.

즉 지방공공단체의 장은 당해

지방공공단체의 사무외에 법률 또는 정령(政令)에 의해서 그 권한에 속하는 국가사무를 관리하고 집행하는 것으로 되어 있고, 어항법, 해안법 기타 법률과 이러한 정령에 의해서 都道府縣知事 또는 어항관리자의 사무로 되어 있는 것은 국가사무에 해당되는 것이며 이러한 사무를 일반적으로 기관위임사무라고 부르고 있다.

한편 지방공공단체의 사무는 ① 공공사무(고유사무라고도 함) ② 법률 또는 정령에 의해서 보통지방공공단체에 속하는 사무(단체위임사무라고 함) ③ 그 구역내에 있어서 타의 행정사무로서 국가사무에 속하지 않는 것(기타 행정사무라고 함)의 셋으로 분류되어 있으나 어항관리자의 사무는 이 중 ②의 단체위임사무에 해당되는 것이다.

또 단체위임사무와 기관위임사무와의 상위점에 있어서는 어떤 것이나 법률 또는 정령에 의해서 위임되어 있는 사무이기는 하나 단체위임사무에 있어서는 지방공공단체사무의 사무로서 행하여지고 있고, 그 처리에 있어서는 또 조례의 제정에 따라 지방공공단체의 의결기관인 의회의 의결을 필요로 하며 일방 기관위임사무에 있어서는 지방공공단체의 장이 지방공공단체의 기관으로서의 지위가 아니고 국가기관의 지위로서 행하는 것이다.

따라서 일반적으로 전자는 '단체의 사무' 후자는 '국가의 사무'라고 말하고 있다.

또 어떠한 사무가 단체위임사무로 되고 어떤 사무는 기관위임사무로 되느냐 하는 문제는 지방공

공단체가 그 주민의 구성원이 지방단체이므로 당해 지방공공단체의 실정에 맞도록 처리할 것을 위임하는 것이 그 구성원인 주민의 복지를 위하여 적당하다고 인정되는 것은 일반적으로 단체위임사무로 하고 그 사무의 성질상 지방공공단체의 사무로서 처리하는 것이 적당치 않고 국가의 통일적인 지휘감독하에 처리하는 것 예를들면 국가 소유에 속하는 수면의 관리 등에 있어서는 일반적으로 기관위임사무로 되어 있다.

어항법 규정에 따라 행해지고 있는 어항관리자의 사무(단체위임사무)와 국가사무(都道府縣知事 및 어항관리자의 장이 기관위임사무로서 행하는 것을 포함한다)로 분류해보면 다음과 같다.

■ 어항관리자의 사무

ㄱ. 어항관리규정을 정하고 여기에 따라 어항의 유지관리를 행하는 것

ㄴ. 어항발전을 위한 조사연구, 통계자료의 작성

ㄷ. 어항관리회의 설치, 운영

ㄹ. 이용대가의 징수

ㅁ. 토지 수면 등의 사용, 수용

ㅂ. 어항대장의 조제(調製)

■ 국가의 사무

ㄱ. 어항관리자의 지정

ㄴ. 어항관리회위원의 추천

ㄷ. 어항관리규정의 인가

ㄹ. 어항시설의 처분제한

ㅁ. 국가 및 어항관리자 이외의 자에 대하여 어항시설의 이용규제

ㅂ. 수역 또는 공공공지에 있어서의 행위 제한

ㅅ. 공유수면매립의 인가

ㅇ. 토사채취료, 점용료의 징수

ㅈ. 불복신청(不服申立)에 대한

처분

■ 유지관리를 위한 어항의 지정

■ 어항의 지정을 받기 위하여

어항행정의 대상이 되기 위해서는 먼저 어항법상의 어항으로서 지정받아야 한다. 이를 위하여 여러가지 수속이나 기준이 정하여져 있다.

첫째 어항지정에 관한 수속을 간단히 말하면 어항법 제5조의 규정에 의해서 농림수산대신이 직접 또는 어항의 소재지를 관할하는 都道府縣知事에게 의뢰하여 현지 실태조사를 행하고, 어항의 배치, 입지조건, 이용의 경위와 현상, 정비 또는 관리의 경위, 장래의 발전성 등을 고려하여 지정의 필요성이 인정될 때에는 어항의 명칭, 종류, 구역을 정하여 관계도도부 현지사의 의견을 들어 농림수산대신의 자문기관인 어항심의회를 거쳐 운수대신 등 관계행정기관에 대하여 협의한 다음 관보에 고시하는 절차를 거쳐야 비로소 법률상의 어항으로 되는 것이다.

더욱이 제도상으로는 신청주의가 채용되어있지 않으나 수산청장관 통달(通達) '어항의 지정 등에 관한 사무취급요령'에 의해서 어항의 정비 및 관리상 특히 필요한 경우는 실정에 따라 지사가 조사하여 관계자료를 작성하여 수속절차를 밟아 신청하여도 관계없으며 현재는 대부분 이 방법에 따르고 있다.

■ 어항지정 요건

어항으로서 지정을 받기 위한

요건은 두가지 기준이 있다. 그 첫째는 어항심의회가 정한 일반기준이고 다른 하나는 수산청장관 통달로서 정해 놓은 지사의 신청기준이다.

먼저 일반기준은 다음과 같다.

ㄱ. 어선의 이용도에 비하여 일반선박의 이용도가 문제가 되지 않을 정도로 낮은 경우는 당연 전역에 대하여 어항의 지정을 행한다.

ㄴ. 어선의 이용구역과 일반선박의 이용구역이 분리되는 경우는 분리되는 구역으로서 어항의 지정을 행한다. 어항의 구역은 두개이상 분리되어도 관계는 없다.

ㄷ. 어선의 이용구역과 일반선박의 이용구역을 분리하기 곤란한 경우는 그 항의 총합적 가치판단에 따라 어업의 우성, 열성을 정하고 우성으로 인정하는 경우는 어항으로서 지정한다.

ㄹ. (ㄴ)(ㄷ)의 경우는 지선관계자의 의견을 존중하여 행한다.

ㅁ. 성격상 당연, 어항의 지정을 행할 경우에 있어서 운수성소관의 사업실시를 위하여 관계지방공공단체로부터 신청이 있는 것에 대하여는 운수성과 협의하여 어항지정을 일시 연기한다.

ㅂ. 어업근거지이나 이용자가 극히 적고 공공적 시설로 생각되지 않는 어업근거지는 어항으로서 지정하지 않는다. 다만 제4종 어항으로 지정될 경우는 그러하지 아니한다.

다음은 수산청장관 통달에 의한 신청기준은 다음과 같은 것이 있다.

ㄱ. 당해 연도 또는 다음 연도

**어항시설의 주변에서
행해지고 있는
당해시설의
관리상, 보전상 유해한 행위
(예를 들면 토사의 채취)를
어항법의 규정에 의해서
규제하기 위하여
어항의 구역에 포함시킬
필요가 있고
또한 당해 시설이
타성(他省)소관의 시설과
인접해 있는 경우에
있어서는
시설의 관리구역을
명확하게 할
필요가 있기 때문이다.**

이후에 있어서 국가의 어항관계보조사업 또는 지방공공단체에 의해서 단독사업을 실시하는 계획이 확립되어 있고 그 계획실시와 실태조사결과에 따라 다음 'ㄴ'에 해당하는 정도이상의 항세추이가 보이므로, 어항정비상 특히 지정을 받을 필요가 있다고 보는 경우.

ㄴ. 어항의 공공시설로서의 외부시설, 계류시설, 또한 수역시설로 될 시설이 한 개 이상 있고 지선근거동력어선 및 외래이용어선이 총실척수가 약20척이상이 이용하고 있으며 어획물도 상당량 양륙되는(離島는 제외) 등의 항세로서 관리상 빨리 지정을 받을 필요가 있는 경우

이상과 같은 기준에 합치되어야 비로소 어항으로서 지정될 자격을 구비한 것으로 된다.

어항구역은 어디까지 필요한가

어항으로서 지정하는 구역에 대한 기준은 특별히 정한 것은 없으

나, 관리상 필요한 범위를 포함하는 것으로 되어 있으며 다음과 같은 사항을 고려할 수 있다.

ㄱ. 사실상 어항시설로서 이용하고 있는 것 또한 어항의 보전기능을 수행하고 있다고 인정하는 시설이나 공공공지(公共空地), 공공용지, 공공매립지 등.

ㄴ. 각종 어항시설을 설치할 계획이 있는 곳은, 수역, 육역 다같이 충분히 포함시킬 필요가 있으나 이 경우 넓게만 확정할 것이 아니고, 어항의 지정을 받은 후, 실제로 어항의 정비계획을 세워 사업을 추진하면 그 계획이 구역의 우단이나 좌단에 치우쳐 정비를 추진하는 과정에서 시설이 구역외로 되어 구역변경의 수속이 필요한 경우가 있다. 이것은 지정의 신청에 있어서 시설위치를 미리 지형상, 해상상(海象上), 이용상 등. 여러 각도에서 충분히 검토하지 않고 적당히 범위를 결정하는데 그 원인이 있다고 본다.

ㄷ. 실제 구역을 정할 때 중요한 것은 어항시설(계획 포함)에서, 일정한 관리폭을 취할 필요가 있다고 본다. '관리폭'이란 어항시설의 유지관리 또는 보전상 확보하여야 할 필요가 있는 공간이다. 그 폭에 있어서는 어항의 입지조건 등에 따라 틀리며 일률적으로 정하는 것은 적당치 않으며, 개개의 사례에 따라 정할 필요가 있는데, 최소한 50m 정도는 필요하다고 본다. 이 관리폭이 왜 필요한지를 살펴보면 먼저 어항시설의 주변에서 행해지고 있는 당해시설의 관리상, 보전상 유해한 행위(예를 들면 토사의 채취)를 어항

법의 규정에 의해서 규제하기 위하여 어항의 구역에 포함시킬 필요가 있고 또한 당해 시설이 타성(他省)소관의 시설과 인접해 있는 경우에 있어서는 시설의 관리구역을 명확하게 할 필요가 있기 때문이다. 예를들면 소관이 다른 시설이 인접해 있을 때 수면상은 약간 떨어져 있으나 수면하에서는 그 시설이 상호 접해 있을 때가 있으며, 이 경우 시설의 재해복구, 유지보수공사 등에 있어서 관리 구분이 불명확하기 때문에 지장을 초래하는 경우가 있기 때문이다.

어항종류는 어떻게 결정되는가

어항의 종류는 어항을 지정할 때 명칭과 구역이 동시에 정해지는 것이나, 어항법 제6조에서는 다음과 같이 분류하고 있다.

제1종: 그 이용범위가 지선의 어업을 주로 하는 것.

제2종: 그 이용범위가 제1종 어항보다 넓고 제3종 어항에 속하지 않는 것.

제3종: 그 이용범위가 전국적인 것.

제4종: 이도(離島)기타 변지(邊地)에 있고 어장의 개발 또는 어선의 피난상 특히 필요한 것.

이와같이 어항을 4종류로 구분한 이유에 있어서는 어항의 성격, 입지조건, 이용도 등에 의해서 어항의 정비를 중점적 효과적으로 행함과 아울러 그 이용범위에 따라 관리자를 명확하게 할 필요가 있기 때문이다.

어항의 종류에 따라 행정상의 상위점을 들면 어항법에 따르면

가. 어항수축사업 및 어항관계



보조사업에 있어서 국고보조율, 부담률이 틀린다.

나. 어항관리자의 지정기준이 틀린다.

다. 어항구역내의 공유수면매립에 수반되는 농림수산대신의 인가여부가 틀린다.

라. 제3종어항에 있어서는 어항관리회의 설치의무가 있다.

마. 어항관리회의 위원구성이 틀린다.

바. 어항관리자의 지정취소 등에 있어서는 농림수산대신의 직권 위임이 가능한 것이 있다.

이밖에 다른 법령에 있어서는 지방교부세법에 따라 교부세의 산정, 도로법에 따른 도로의 인정기준, 특정지역진흥법 등에 있어서의 보조율의 상위 등이 있다.

다음은 종류가 구체적으로 어떻게 결정되느냐 하면 어항심의회를 거쳐 정한 기준에 의하고 있으나 그 개요는 다음 사항의 요건외에 경제적 효과, 어항의 장래성 등을 총합적으로 감안하여 결정하도록

되어 있다.

제1종: 신규로 지정되는 것은 대부분 제1종으로 되나 제2종, 제3종과 제4종 이외의 것.

제2종 및 제3종: ①지선 어선(선주가 어항소재지에 거주하고 그 항을 주로 근거지로 하는 동력 어선을 말한다) ②이용어선(지선 어선 이외의 이용어선을 말한다)에 대하여 일정의 척수, 또는 톤수 이상이 있고 ③연간 어획량에 있어서 일정톤수 이상이 있어야 하며 ④시설에 있어서도 점안설비나 임항도로, 荷捌所 등 종류에 따라 일정의 시설을 구비할 필요가 있는 것.

제4종: 이것은 선정조건을 획일적으로 정하기 곤란한 사정이기 때문에 개개의 특별한 후보지별로 어장개발 또는 어선의 조난 혹은 피난상황 등을 검토하여 재량으로 결정하도록 되어 있으나 그 성격상 제4종어항 상호간은 일정거리를 지키도록 운용하고 있다. ㉠ (다음호에 계속)