

政府서 管理 주도

# 規定 등 제정 占用料 징수

本會 編輯室

## 개 요

일반적으로 「어항」이란 말은 여러 의미에서 사용되고 있으나 어업용으로 제공되는 항이라는 넓은 의미로 쓰이는 경우와 또 이용의 실태 법률상의 성격등으로 보아 표현되는 경우가 있다.

이러한 것을 현행제도에서 분류해 보면 ① 어항법의 적용을 받는 어항 ② 항만법의 적용을 받는 항만으로서 사실상 어선의 이용이 많아 어업용으로 쓰이는 항, ③ 어항법 또는 항만법의 적용을 받지 않으나 사실상 어업용으로 쓰이고 있는 선류장 등 3개로 대별할 수가 있다.

어항법 제 2조에서는 「어항이란 천연 또는 인공의 어업근거지로 되는 수역과 육역 및 시설의 총합체로서 제 5조제 1항의 규정에 의해서 지정된 것을 말한다」

로 정의 되어있고, 기능상으로 보아 어업근거지임과 동시에 어항법의 규정에 따라 지정의 수속을 거쳐야만 법률상 어항으로서의 지위가 확립되고 각종 행정의 대상이 되는 것이다.

오로지 어항이라고 하여도 이용범위가 현저히 넓고 규모가 매우 큰 것과 적은 배가 대기하는 정도의 소규모항 등 천차만별이다. 이러한 규모 또는 성격 등에 따라 여기에 적절한 행정이 행해지도록 분류한 것이 어항의 종류로서 어항의 명칭, 구역, 소재지와 같이 어항의 지정내용으로 정해지도록 되어 있다.

어항의 종류는 제 1종에서 제 4종까지 네종류로 분류되어 있으나 제 1종은 그 중에서도 규모가 가장 적고 지선의 어선이 주로 이용하는 곳이고 제 2종은 그 중간의 것이며 제 3종은 이용범위가 전국적인 것으로서 각각 그

이용범위에 따라 구분되고 제 4종은 이도(離島), 벽지에 있으며 어장의 개발 또는 어선의 피난상 특히 필요한 것이며 있는 장소와 성격에 따라 구분되어 있다.

또 가장 규모가 큰 제 3종어항 중에도 수산업의 진흥상 특히 중요한 것으로 정령(政令)으로 정한 것을 특정 제 3종어항이라 부르고 어항수축사업에 대한 국가 부담, 보조율, 어항수축계획의 결정수속 등에 있어서 일반의 제 3종어항과 달리 취급하고 있다. 현재 어항법시행령에서 특정제 3종어항으로 정하고 있는 것은 13개항으로서 이 어항들은 일반적으로 여러사람들에게 잘 알려져 있는 일본의 대표적인 어항들이다.

어항법과 항만법과의 관계에 있어서 어항법은 1950년에 제정되었으나 항만법도 같은 시기에 제정되어 상호 제도상의 조정이 이루어 졌고 기본적인 문제로서

항만을 어업용으로 사용하는 것, 즉 어항과 기타 일반항만과 두개로 분류하여 어항에 있어서는 어항법을, 항만에 있어서는 항만법을 각각 적용한다는 제도가 취해졌다.

그러나 원래 항만은 어항으로서의 기능과 일반항으로서의 기능을 겸비하고 있는 경우가 많고 일반적으로 그 이용형태에 따라 어느 것에 지정되어 행정소관이 분류 된다. 다만 분류가 부적당한 것에 대하여는 예외적으로 어항법과 항만법의 쌍방을 적용하는 2중 지정항으로 되어 있다.



## 유지관리의 구조

어항의 유지관리에 관련되는 사무는 어항법의 규정에 따라 어항관리자가 행하는 사무와 국가가 행하는 사무의 2개이외에 해안법의 규정에 따라 해안관리자의 사무, 국유재산법에 의해서 국유재산의 관리, 처분의 사무 및 보조금의 적정화법에 의한 사무 등이 국가의 사무로서 행하여지고 있다.

이 경우 국가의 사무란 법령의 규정에 의해서 농림수산대신이 행하는 사무외에 都道府縣知事 또는 어항관리자의 장(해안관리자를 포함)이 행하도록 되어 있는 사무가 포함되어 있다.

都道府縣知事(지방공공단체의 장)는 당해지방 공공단체를 통할하고 대표함과 아울러 국가 기관으로서의 권한을 갖고 있다. 즉 지방공공단체의 장은 당해 지방공공단체의 사무외에 법률 또는 정령(政令)에 의한 권한과 그 권한에 속하는 국가사무를 관리하고 집행하도록 되어 있어 어항

법, 해안법, 기타법률과 정령(政令)에 의해서 都道府縣知事 또는 어항관리자의 사무로 되어 있는 것은 국가의 사무에 해당됨으로 이러한 사무를 일반적으로 기관위임사무라고 부르고 있다.

어항법의 규정에 의해서 행해지고 있는 어항관리자의 사무(단체 위임사무)와 국가사무(都道府縣知事 및 어항관리자의 장이 기관위임 사무로서 행하는 것 포함)를 분류하면 다음과 같다.

### (1) 어항관리자의 사무

1) 어항관리규정을 정하고, 여기에 따라 어항의 유지관리를 행한다.

2) 어항의 발전을 위하여 조사연구 통계자료의 작성

3) 어항관리회 설치, 운영

4) 이용대가의 징수

5) 토지, 수면 등의 사용, 수용

6) 어항대장의 조제

### (2) 국가의 사무

1) 어항관리자의 지정

2) 어항관리회 위원의 추천

3) 어항관리규정의 인가

4) 어항시설의 처분제한

5) 국가 및 어항관리자 이외의 자에 대하여 어항시설의 이용규제

6) 수역 또는 공공 공지에 있어서의 행위 제한

7) 공유수면 매립의 인가

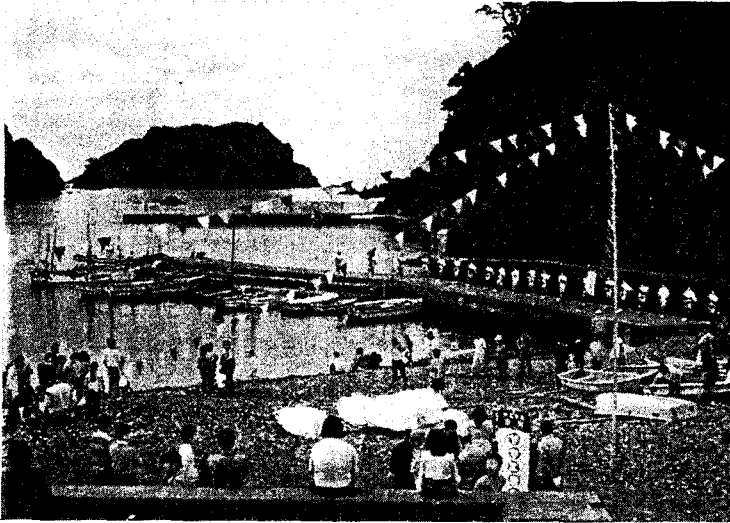
8) 토사채취료, 집용료의 징수

9) 불복신청에 대한 처분

## 어항의 지정

어항행정의 대상이 되기 위해서는 먼저 어항법상의 어항으로서 지정을 받아야 한다.

어항의 지정은 농림수산대신이 직접 또는 어항의 소재지를 관할하는 都道府縣知事에게 의뢰하여 현지에서 실태조사를 행하고 어항의 배치, 입지조건, 이용의 경위와 현상, 정비 또는 관리의 경위, 장래 발전성 등을 고려하여 지정이 필요하다고 인정될 경우에는 어항의 명칭, 종류, 구역을 정하여 관계 都道府縣知事の 의견을 받아 농림수산대신의 자문기관인 어항심의회의 자문과 운



수대신 등 관계행정기관과 협의  
를 거쳐 관보에 고시함으로써 법  
률상의 어항이 되는 것이다.

또한 제도상으로는 신청주의가  
채용되고 있지 않으나 수산청장  
관이 정한 「어항의 지정 등에 관  
한 사무취급 요령」에 의해서 어  
항의 정비나 관리상 특히 필요한  
경우에는 실정에 따라 지사가 관  
계자료를 작성하여 신청하여도  
관계는 없으며 현재는 이 방법을  
많이 쓰고 있다.

어항으로서 지정을 받기 위해  
서는 어항심의회가 정한 일반기  
준과 수산청장관이 정한 지사가  
신청하는 기준이 있다.

첫째, 어항심의회가 정한 일반  
기준

① 어선의 이용도에 비하여 일  
반선박의 이용도가 문제가 되지  
않을 정도의 낮은 경우는 당연히  
전역에 걸쳐 어항의 지정을 한  
다. ② 어선의 이용구역과 일반  
선박의 이용구역이 분리되는 경  
우는 분리된 구역에 대하여 어항  
의 지정을 하며 어항의 구역은  
둘 이상으로 분리되어도 관계는

없다. ③ 어선의 이용구역과 일  
반선박의 이용구역의 분리가 어  
려운 경우에는 그항의 종합적 가  
치판단에 있어 어업의 우열을 정  
하여 우월하다고 인정될 경우는  
어항을 지정한다. ④ 성격상 당  
연히 어항의 지정을 행할 경우에  
있어서 운수성 소관의 사업실시  
등을 위하여 관계지방 공공단체  
로부터 신청이 있는 것에 대하  
여는 운수성과 협의하여 어항지  
정을 일시 연기한다. ⑤ 어업근  
거지로서 이용자가 극히 적고 공  
공적 시설로 생각되지 않는 어업  
근거지는 어항으로서 지정하지  
않는다. 다만 제 4종 어항으로 지  
정될 경우는 그러하지 아니한다.

둘째, 수산청장관이 정한 신청  
기준

① 당해년도 또는 다음년도 이  
후에 있어서 국가의 어항관계 보  
조사업 또는 지방공공단체에 의  
해서 단독사업을 실시하는 계획  
이 확립되어 있고 그 계획실시와  
실태조사 결과에 따라 항세의 추  
이가 어항정비상 특히 지정을 받  
을 필요가 있는 경우. ② 어항의

공공시설로서의 외곽시설, 계류  
시설, 또는 수역시설로 될 시설  
이 한개 이상 있고, 그 지선을  
근거로 동력선과 외래 이용어선  
이 약 20척 이상이 이용하고 있  
으며 어획물도 상당량 양륙하는  
항세로서 관리상 빨리 지정을 받  
을 필요가 있는 경우이다.

## 어항의 종류

어항의 종류는 어항을 지정할  
때 명칭과 구역이 동시에 정해지  
는 것이며 어항법에서 다음과 같  
이 분류하고 있다.

제 1종 : 그 이용범위가 지선  
의 어업을 주로 하는 것

제 2종 : 그 이용 범위가 제 1  
종어항보다 넓고, 제 3종 어항에  
속하지 않는 것

제 3종 : 그 이용범위가 전국  
적인 것

제 4종 : 이도(離島) 기타 변지  
(邊地)에 있고 어장의 개발 또는  
어선의 피난상 특히 필요한 곳

이와같이 어항을 4종류로 구  
분한 이유에 있어서는 어항의 성  
격, 입지조건, 이용도 등에 의해  
서 어항의 정비를 중점적 효과적  
으로 행함과 아울러 그 이용범위  
에 따라 관리자를 명확하게 할  
필요가 있기 때문이다.

어항의 종류에 따라 행정상의  
상위점을 어항법에서 예로들면

① 어항수축사업 및 어항관계  
보조사업에 있어서 국고보조율,  
부담율이 틀린다. ② 어항관리자  
의 지정기준이 틀린다. ③ 어항  
구역내의 공유수면매립에 수반되  
는 동립수산대신의 인가 여부가  
틀린다. ④ 제 3종어항에 있어서  
는 어항관리회의 위원구성이 틀

린다. ⑤ 어항관리회의 위원구성이 틀린다. ⑥ 어항관리자의 지정취소 등에 있어서는 농림수산대신의 직권위임이 가능한 것이 있다.

이 밖에 다른 법령에 있어서는 지방교부세법에 따라 교부세의 산정, 도로법에 따른 도로의 인정기준, 특정지역 진흥법 등에 있어서의 보조율의 상위 등이 있다.

## 어항 관리자의 지정

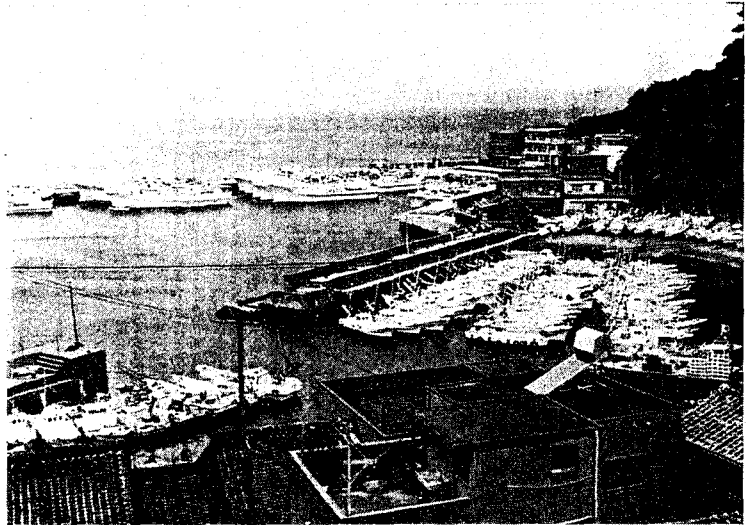
일반적으로 어항을 지정하는 것은 어항으로서 필요한 시설을 정비하고 이것을 적정하게 유지관리하는 것이 목적이다.

지정 당시는 시설이 전혀 없는 상태인 경우가 많으나 하나의 어항으로서의 기능을 다할 수 있도록 계획적으로 시설의 정비도 행하고 이것을 적정하게 유지관리하고 공공시설로서 기능을 발휘할 수 있도록 하는 것이 어항관리자의 직책이므로 어항이 지정되면 바로 어항관리자를 지정한다.

어항법에서는 농림수산대신이 어항소재지의 지방공공단체를 어항관리자로 지정하는 방식으로 되어 있으며 그 수속은 어항심의회에서 정해놓은 기준에 따라 관계 都道府縣知事の 의견을 들어 고시하도록 되어 있고 이 수속을 거쳐 어항관리자로 지정된 지방공공단체는 정당한 사유가 없는 한 거절할 수 없도록 되어있다.

어항관리자가 되는 것은 어항소재지의 공공단체 즉 都道府縣 또는 市町村에 한정되어 있다.

어항관리자의 지정은 농림수산대신이 「어항심의회의 의결을 거쳐 정해놓은 어항관리자 지정기



준」에 의해서 행하나 이 기준에 의하면 제 1종어항에 있어서는 원칙으로 市町村 특히 관계자의 요청이 있을 경우에는 都道府縣, 제 2종어항에 있어서는 市町村 또는 都道府縣 제 3종 어항에 있어서는 원칙으로 都道府縣, 특별한 경우는 市町村, 제 4종어항은 예외없이 都道府縣이 되어 있으며 이러한 것은 어항의 이용범위와 지방공공단체의 행정범위와의 관계에 따른 것이다.

또한 일단 지정된 어항관리자가 어항의 유지관리를 적정하게 행하지 못할 경우 또는 어항관리자로서 적당치 못하다고 인정되는 경우는 농림수산대신이 지정을 취소할 수 있다. 이 경우 필요한 수속으로는 공청회를 열어야 하며 이를 고시 하여야 한다. 다만 제 1종어항과 제 2종어항으로서 농림수산대신의 직권위임을 받아 都道府縣知事が 어항관리자를 지정한 경우에는 그 지정의 취소와 이에 따른 공청회개최에 대하여도 都道府縣知事が 행하도록 되어있으며 이를 농림수산대

신에게 보고하도록 되어있다.

## 어항관리자의 직책

어항관리자의 직책과 사무에 대하여는 어항법에서 다음과 같이 정해 놓고 있으며 이러한 사무는 농림수산대신이 어항법의 규정에 의해서 지방공공단체를 어항관리자로 지정하는데 따라 생기는 것이며 지방자치법과의 관계에 있어서는 「법률 또는 정령에 의해서 보통지방공공단체에 속하는 사무」에 해당하는 것 즉 단체 위임사무에 해당한다.

(1) 어항관리규정을 정하고 여기에 따라 어항의 유지관리를 행한다.

(2) 어항발전을 위하여 조사연구 통계자료의 작성을 행한다.

(3) 어항관리회의 설치 및 운영을 한다.

(4) 이용의 대가를 징수한다.

(5) 토지, 수면의 사용 수용 등을 한다.

(6) 어항대장을 작성 비치 한다.



또 이러한 어항관리자가 행하는 어항관리는 행정법상의 영조물로서의 어항존립을 유지하여 공공의 목적에 제공하며 그 본래의 목적을 달성케 하고 있다.

어항의 유지관리에 관한 사무로서는 위와같은 어항관리자가 행할 사무 이외에 별도로 국가의 사무로서 행하는 것 즉 어항시설의 처분제한, 어항시설의 이용규제 어항보존을 위한 행위제한, 매립의 인가 등이 있다.

더욱 어항관리자의 직책에 있어서는 어항법에서 규정한 것 외에, 공공시설과 장소의 관리자로서, 또 폐유처리시설의 관리 및 공공의 영조물 등의 관리자로서 직책이 부여되어 있다.

## 어항시설의 이용

어항시설은 그 종류가 복잡다기하고 개개시설도 각각 틀린 기능을 분담하고 있으며 행정법상의 성격도 다양하다.

이러한 어항시설을 이용하는 경우에는 여러면에서 적정한 판단이 요구되고 있다.

### (1) 점용시킬 경우

점용에는 공작물을 설치하는 경우와 그렇지 않는 경우가 있으나 어떠한 경우에도 어항시설을 특정한 사람에게 독점 배타적으로 사용하도록 하기 때문에 공공기능의 보전 등에 대하여 특히 신중한 배려를 하고 있다.

공작물을 설치하는 경우, 어항관리자가 관리하는 어항시설은 공공시설이기 때문에 점용을 하는자는 원칙으로 국가, 지방공공단체 또는 공공적 단체인 수산업협동조합에 한하며 공작물 그 자체가 어항의 기능상 필요한 것이라야 하며 더욱 그 기능을 증진하거나 이용에 지장이 없어야 한다.

또 점용시킬 시설이 국가의 보조사업에 의해서 조성된 것이면 그 점용이 보조금의 교부목적에 반한 것인지 여부를 판단하여야 된다.

일반적으로 공작물에 의한 점용이 인정되는 사례는 안벽에 있어서는 하역기계, 급수, 급유, 급빙을 위한 시설, 조명시설 등이며 선양장(船揚場)에 있어서는 어선을 인양하기 위한 필요한 시설, 방파체에 있어서는 등대, 어

항시설용지에 있어서는 당해용지의 이용계획에 따른 각종시설 및 시설에 필요한 부대시설 등을 설치하는 경우이다.

### (2) 점용이외의 이용

점용이외의 어항시설 이용에 있어서는 일반적으로 자유사용의 형태로 되어 있으나 사용시 어항의 기능을 저해하는 외 사고발생의 우려가 있으므로 필요에 따라 이용방법을 정하여 이용토록 하고 있다.

일반적인 방법으로는 안벽등의 이용에 있어서는 이용목적과 용도에 따라 구분을 하고, 이용시간의 조정과 장기계선의 규제 등을 하고, 박지에 있어서는 정박, 계류 등의 금지구역 설정, 도로에 있어서는 양륙집중시의 도로차단, 주차제한, 방파체에 있어서는 출입을 금지시키는 조치 등을 취하고 있다.

### (3) 기업 등이 시설을 타인에게 이용시킬 경우

국가 또는 어항관리자 이외의 자가 기본시설인 어항시설을 타인에게 이용시킨다든지, 사용료를 징수코져 할 경우는 이용방법과 요율을 정하여 농림수산대신

의 인가를 받아야 한다.

따라서 농림수산대신이 인가를 하는 경우는 어항관리자의 의견을 듣고 이를 존중하도록 되어있다.

인가대상이 되는 시설은 주로 계류시설이고 어항시설중 특히 공공성이 높은 기본시설에 한하고 있다. 예를들면 어협, 해운 또는 관광관계기업체 등이 잔교, 해리용 안벽 등을 설치하여 타인에게 이용시키고 이용료를 징수하는 경우 등이다.

## 어항시설의 처분

어항구역내는 어항기능을 보존하고 적절한 유지관리를 도모하기 위하여 각종의 행위제한이 어항법과 적정화법(適正化法)에 규정되어 있다.

어항법에서는 어항의 공공적 기능을 보전하기 위하여 일정한 처분에 대하여는 농림수산대신의 허가를 받아야 하며 이 경우 공공사업에 의해서 조성된 것은 물론, 단독사업에 의해서 조성된 어항시설도 포함된 모든 처분에 대하여 적용되는 공용제한이라고 할 수 있다.

적정화법은 보조금 등의 적정한 교부와 사용을 목적으로 일정한 처분에 대하여 각성(各省) 각청(各廳)의 장(어항관계사업에 있어서는 농림수산대신)의 승인을 받아야 하며 이 경우 국가의 보조금 등의 교부를 받아서 취득하였거나 또는 효용(效用)을 증가시킨 재산의 처분에 한하여 적용한다는 차이가 있다.

어항법에 의해서 허가를 받는 자는 당해 어항시설의 소유자 또

는 점유자이며, 적정화법에 의해서 승인을 받는자는 국고보조사업에 의해서 보조금 등의 교부를 받아서 시설이나 용지를 조성한 보조사업자(지방공공단체)이다.

## 어항구역내의 점용·토사 채취 등을 행하는 경우

어항보존을 도모하기 위하여 어항법에서는 어항시설의 처분제한, 이용의 규제외에 어항구역내의 수역과 공공의 공지(空地)에 있어서 각종의 행위제한이 규정되어 있다.

행위제한의 취지는 어항수축사업의 시행과 어항의 이용확보, 기타 어항보존의 도모를 목적으로 하고 있으며 따라서 농림수산대신은 이러한 것에 현저한 지장을 주지않는 한 허가하며 또 협의에 응하도록 되어있다.

이와같은 행위제한은 일반적으로 공물관리(公物管理)라고 하는 것이며 어항의 보존이라는 목적에 따라 특정의 행위에 대하여 일반적으로는 제한과 금지를 하고 일정의 조건하에 제한 또는 금지를 해제하는 것으로 수역 또는 공공의 공지(空地)를 공공물로서의 성질을 변경하든지, 처분하는 등의 행위는 인정하지 않는 점이 재산관리와 다르다.

## 어항구역내에서 매립을 하는 경우

공유수면에 있어서 매립을 하고자 하는자는 먼저 都道府縣知事の 면허를 받아야 하나 별도로 어항구역내의 공유수면을 매립코

지 할때는 都道府縣知事は 농림수산대신의 인가를 받지 아니하면 안되도록 되어있다.

공유수면 매립법에서는 공유수면에 대한 정의를 내리고 있으나 매립에 대한 정의가 없다. 매립은 사회통념에 의하여 사람의 행위로서 수류(水流) 또는 수면에 토사 등을 매축하여 이것을 육지로 변경시키는 행위로 보고 있으며 간척에 의하여 수류 또는 수면을 육지로 변경하는 행위도 매립으로 보고 있다. 즉 용지조성 등을 위하여 행하는 간척은 매립과는 별개의 사실행위이기는 하나 간척의 최종적 형태가 토지소유권의 취득에 있는 경우가 많기 때문에 매립으로 보고 있다.

어항구역내에 있어서 공유수면의 매립면허를 행하는 자는 都道府縣知事이다. 다만 어항구역과 항만구역이 중복되는 구역의 공유수면매립에 있어서는 면허권자는 都道府縣知事が 아니고 항만관리의 장이 된다.

매립면허권자로서의 都道府縣知事 또는 항만관리자의 장은 국가기관으로서의 지사 또는 장이다. 즉 공유수면매립면허가 국가사무이고 매립면허권자는 국가기관으로서의 면허사무를 처리하고 있다.

매립면허권자는 면허불면허의 외지결정에 앞서 신청에 대한 형식과 내용의 심사 등 사무수속을 거쳐 매립내용, 이해관계인, 지선의 市町村長, 관계행정기관의 의견 등을 종합적으로 감안하여 면허기준에 적합한지 여부와 경원(競願)관계의 유무, 매립구역의 제한사항을 고려한 결과에 따라 면허여부를 결정 처분하도록 되어 있다. ㉔