[UCI]I804:24011-200000233926

2007년 2월
박사학위논문

공유자원의 자율관리에 관한 연구

- 영광·무안 어촌계의 제도론적 분석을 중심으로 -

조선대학교 대학원

행 정 학 과

김 재 형

공유자원의 자율관리에 관한 연구

- 영광·무안 어촌계의 제도론적 분석을 중심으로 -

A Study on the Institutional Settings in Common-pool Resource Management

2007년 2월 일

조선대학교 대학원

행 정 학 과

김 재 형

공유자원의 자율관리에 관한 연구

- 영광·무안 어촌계의 제도론적 분석을 중심으로 -

지도교수 이 민 창

이 논문을 행정학 박사학위신청 논문으로 제출함.

2006년 10월 일

조선대학교 대학원

행 정 학 과

김 재 형

김재형의 박사학위논문을 인준함

위원장 조선 대학교 교수 吳乙仁 印

위 원 조선 대학교 교수 朴喜緖 印

위 원 광주 대학교 교수 金貞煥 印

위 원 조선 대학교 교수 金永煥 印

위 원 조선 대학교 교수 李敏彰 印

2006년 12월 일

조선대학교 대학원

목　　차

ABSTRACT

제 *1* 장　서　　론 ····· 1

제 1 절 연구목적 ····· 1

제 2 절 연구범위 ····· 5

제 3 절 연구방법 ····· 7

제 *2* 장　이론적 논의 ····· 9

제 1 절 공유자원에 관한 이론 ····· 9

1. 공유자원의 의의 ····· 9

2. 공유자원의 특성 ····· 13

3. 공유자원의 딜레마 ····· 15

제 2 절 선행연구 검토 ····· 22

1. 공유자원 문제에 관한 연구 ····· 22

2. 연안어장의 이용에 관한 연구 ····· 33

3. 자율관리어업에 관한 연구 ····· 36

4. 요약 및 소결 ····· 44

제 3 절 제도론적 접근방법 ····· 48

1. 제도론적 접근방법의 개요 ····· 48

2. 공유자원 문제의 제도론적 분석기준 ····· 51
제 4 절 본 연구의 분석틀 ····· 71

제 3 장 우리나라의 연안어장 이용 제도 ····· 75
제 1 절 연안어장 이용제도의 변천과정 ····· 75
1. 관습에 의한 사유화를 통한 어장관리 : 수산업법 제정 이전 ····· 75
2. 정부개입과 갈등의 발생 : 1963년 수산업법 개정 ····· 78
3. 정부개입의 파급효과 : 1970년대 이후 ····· 80
제 2 절 연안어장 이용제도의 개관 ····· 83
1. 연안어장과 어장관리의 의의 ····· 83
2. 연안어장 이용제도의 유형 ····· 87
3. 어촌계 연안어장의 관리방식 ····· 92

제 4 장 실증분석 ····· 94
제 1 절 사례지역의 개관 ····· 94
1. 영광군 어촌계의 개관 ····· 94
2. 무안군 어촌계의 개관 ····· 107
제 2 절 정부의 연안어장 관리제도 ····· 114
1. 자치 조직권의 보장 ····· 114
1) 영광군 어촌계의 자치 조직권보장제도 ····· 115
2) 무안군 어촌계의 자치 조직권보장제도 ····· 120
2. 공유자원 이용자의 명확한 경계 ····· 121

제 3 절 어촌계의 자치적 제도장치 ····· 123
1. 지역상황에 적합한 규칙 ····· 123
1) 영광군 어촌계의 지역상황에 적합한 규칙 ····· 123
2) 무안군 어촌계의 지역상황에 적합한 규칙 ····· 126
2. 집합적 선택장치 ····· 128
1) 영광군 어촌계의 집합적 선택장치 ····· 128
2) 무안군 어촌계의 집합적 선택장치 ····· 131
3. 감시장치 ····· 133
1) 영광군 어촌계의 감시장치 ····· 133
2) 무안군 어촌계의 감시장치 ····· 135
4. 점증적인 제재장치 ····· 137
1) 영광군 어촌계의 점증적인 제재장치 ····· 137
2) 무안군 어촌계의 점증적인 제재장치 ····· 139
5. 갈등해소장치 ····· 141
1) 영광군 어촌계의 갈등해소장치 ····· 141
2) 무안군 어촌계의 갈등해소장치 ····· 146
제 4 절 어촌계의 공동체의 속성 ····· 149
1. 영광군 어촌계의 공동체 속성 ····· 149
2. 무안군 어촌계의 공동체 속성 ····· 156
제 5 절 어촌계의 물리적 속성 ····· 157
1. 영광군 어촌계의 물리적 속성 ····· 157
2. 무안군 어촌계의 물리적 속성 ····· 160

제 5 장 결 론 ····· 161

제 1 절 연구결과의 요약 ····· 161

1. 정부의 연안어장 관리제도 ····· 162

2. 어촌계의 자치적 제도장치 ····· 163

3. 어촌계의 공동체 속성 ····· 169

4. 어촌계의 물리적 속성 ····· 170

제 2 절 연구의 함의 ····· 172

1. 연구의 이론적 함의 ····· 172

2. 연구의 정책적 함의 ····· 173

3. 연구의 한계 ····· 175

【참고문헌】 ····· 177

【부 록】 ····· 198

표 목 차

<표 2-1> 공유자원 관리에 관한 연구 요약 ····· 26
<표 2-2> 공유자원 이용을 둘러싼 공유수면의 갈등에 관한 연구 요약 ··· 27
<표 2-3> 공유자원 이용을 둘러싼 수자원 갈등에 관한 연구 요약 ····· 29
<표 2-4> 연안어장 이용에 관한 연구 요약 ····· 33
<표 2-5> 자율관리 어업에 관한 연구 요약 ····· 37
<표 2-6> 공유자원의 자율적 관리에 대한 기존의 연구 ····· 44
<표 2-7> 공유자원 문제의 자치적인 해결을 위한 Ostrom의 설계원칙 ···· 67
<표 3-1> 연안어업의 종류 ····· 84
<표 3-2> 수산업법에 의한 면허어업의 종류 ····· 89
<표 3-3> 수산업법 및 동법 시행령에 의한 양식업의 종류 ····· 89
<표 3-4> 면허의 종류에 따른 면허가능 주체 ····· 90
<표 4-1> 영광군 인구 및 세대구성 ····· 102
<표 4-2> 영광군 어촌계별 일반현황 ····· 104
<표 4-3> 영광군 사례 연구지역 어촌계 현황 ····· 105
<표 4-4> 영광군 수산물 생산실적 ····· 105
<표 4-5> 무안군의 위치 ····· 107
<표 4-6> 무안군 인구 및 세대구성 ····· 110
<표 4-7> 무안군 어촌계별 일반현황 ····· 112
<표 4-8> 무안군 사례 연구지역 어촌계 현황 ····· 112
<표 4-9> 무안군 수산물 생산실적 ····· 112

<표 4-10> 계마 어촌계 자원관리를 위한 자치적 금어기 운영 현황 ···· 125
<표 4-11> 계마 어촌계의 자율관리규약 위반자에 대한 처분기준 ····· 139
<표 4-12> 마동 어촌계의 자율관리규약 위반자에 대한 처분기준 ····· 140
<표 4-13> 야월 어촌계의 어장관리와 자원관리 현황 ····· 150
<표 4-14> 계마 어촌계의 어장관리와 자원관리 현황 ····· 154
<표 5-1> 설계원칙과 제도적 성취도 ····· 171

그 림 목 차

<그림 2-1> 제도분석틀 ····· 51
<그림 2-2> 규칙과 분석수준 ····· 65
<그림 2-3> 본 연구의 분석틀 ····· 74
<그림 4-1> 영광군 위치도 ····· 95
<그림 4-2> 영광군 사례 연구지역 어촌계 위치도 ····· 98
<그림 4-3> 영광군 인구 피라미드 ····· 103
<그림 4-4> 무안군 위치도 ····· 108
<그림 4-5> 무안군 인구 피라미드 ····· 111

ABSTRACT

A Study on the Institutional Settings in Common-pool Resource Management

- Focusing on the Self-governing Mechanisms of Yeonggwang and Muan Cases-

Jae-Hyung Kim
Advisor : Prof. Lee, Min Chang, Ph.D.
Department of Public Administration
Graduate School of Chosun University

This study is to verify the possibility of self-governing administration in fishing village community Cholanam-do, excluding the direct intervention of government using Ostrom's IAD Framework and institution design principles and to suggest the effective utilization of the provincial development model.

The case of Ya-wol and Gye-ma fishing village community, the investigated communities, was very successful in situational combination of the systems for the maintenance , controling and utilizing of costal fishery area.

The success could be attributed to the adequate applications of the principles

to the community attributes. But it can not be sufficient that they simply have the practical ownership for the fishery area.

The absence of maintenance and control in common-pool resources, the passive attitudes of the community people and difficulties due to the community attributes were making it difficult that they have the self-control in the use of common-pool resources.

For the details, it can be summarized as follows.

First, the government has guaranteed the making and enforcement of the principles, thereby, they fulfill 'the Institutional Principle 7' and the most coastal fishery areas are using 'the closed CPR' with the clearly defined boundaries in the fulfillment of 'the IP 1'

Secondly, the IP 2, prescribing that the principles are to be coincident with the areal situation of the communities, is applied in the Ya-wol, Ok-sil and Gye-ma village community, but partially in Doo-u.

Thirdly, the establishment and accommodation in self-regulating principles in the communities Ya-wol, Ok-sil, Doo-U and Ma-Dong are made with the agreement of all members of the communities who have the opportunities in participation. thereby, this is for the IP 3.

Fourthly, the IP 4, prescribing the existence of the monitoring mechanism for fair using of common-pool resources, is applied in Ya-wol, Gye-ma and Ma-dong, but not in Ok-sil and Doo-U.

For the fifth, the IP 5, prescribing the establishment of the gradual sanction mechanism for the violating the operating rules, is applied in Gye-ma, but not in the others above. The Ma-dong community has the mechanism, but the practicing the

rules is not sufficient in accordance with the codification, thereby it means the partial practicing of the mechanism.

For the sixth, there have been some cases of complications in the communities mentioned above. But they don't have the conflict resolution system. This is against 'the IP 6' prescribing there should be the conflict resolution mechanism.

Lastly, concerning the community attributes, in Ya-wol, Gye-ma, they have easy way to the cooperation through the powerful community leadership and their active and voluntary participation, thereby it can be possible for them to have their own fishery area in control for the preservation of resources.

On the other hand, in such areas, they have a lot of difficulty solving the problems accompanied with the usage, maintenance and control. This is caused by very indifferent and formal attitude due to the low income from the fishery.

For the possibility of the coexistence of the governmental and the self-regulatory successful management of the common-pool resources through the informal self-regulation implies as followings.

First, self-regulatory management rules play a great role in the utilization of common-pool resources, thereby it is recommended that they promote the self-regulatory method and transfer the control to the communities. And it is desirable to make various kinds of model in terms of the community attributes, decision-making rules, the physical and social range of the participation and the way to utilize.

Secondly, we came to theoretically verify the decision-making process influenced not only by the formal rules, but also by the informal factors.

Thirdly, social phenomenon is the rules coined by the interaction of the members under the formal and informal regulation, thereby for the better understanding of the social phenomenon, we need to get across the interaction between the community and its members.

For the fourth, assuming that the communities could have their common-pool resources under control efficiently, the government is recommended to make more self-regulatory and motivational system to set out the more voluntary participation without direct intervening in the dealing with the common-pool resources.

For the fifth, the government needs to make more flexible approaches for the control in the dealing with the common-pool resources related with the very interest of the community people. In this study, it is clear that the government is providing the opportunity to deal with the complications in managing the common-pool resources and the coastal fishery area in their own control, improving the water quality in coastal fishery area to some degree, suggesting guidelines to keep the resources from being drained. And that the government is approaching in the way to give the opportunity to participate in the settlement of common-pool resource complication and make it on community people's own. This fact suggests there could be some changes in the role of government and its function in this issue : if there's a practical will and ability, the government can transfer the right and responsibility for the whole management so as to control over on their own.

And lastly, through this study, it was verified that the most effective factor of all is the powerful leadership and that the more intimacy and cohesion they have, the more respect for the rules they have in the community and also the more efficiency they can keep in preserving the resources in fishery area. Also, that the more cooperative interaction between the community members in the project they make, the more powerful role-playing the community leader could practice.

Key Words : common-pool-resources, self-regulation, institutional principle, fishery

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적

사람들은 집단을 이루어 생활하면서 대부분은 개인적으로 문제를 해결한다. 각자의 필요와 선호에 따라 재화와 용역을 교환함으로써 문제가 해결되는 것이 시장이다. 정상적인 교환에 의해서 문제가 해결되지 못한 경우를 시장실패(market failure)라 부른다. 정부 개입의 당위성은 흔히 시장실패의 보완이라는 측면에서 주장되어 왔다. 시민들의 자발적인 협동이라는 집합적 행동(collective action)에 의해 시장에서 해결되지 못하는 사회문제의 정부의 간섭을 정당화 한다는 것이다. 정부에 의한 사회문제 해결의 필요성을 정당화하는 대표적인 논리로 죄수의 딜레마 게임, 무임승차, 집합행동의 곤란성 등을 들 수 있다(Ostrom, 1990). 그러나 정부의 과도한 간섭이나 직접적인 문제해결의 시도는 정부실패(government failure)를 초래할 수 있고, 심지어는 정부 자체가 새로운 공공문제로 전락하기도 한다(최재송 외, 2001). 정부의 비효율성, 부정부패 등의 문제가 모든 국가들이 공통적으로 겪는 심각한 사회 문제가 된 것이다.

최근 행정학 분야에서는 정부의 역할과 관련한 많은 연구가 관심을 불러일으키고 있다(Kettl, 2000; Stoker, 2000; 박영주, 2000). 전통적으로 정부가 마땅히 해야 한다고 생각해왔던 분야의 일들을 민간부문에 이양하거나 혹은 자율관리(self-governance)로 전환시키는 것이 바람직하다는 주장이 제기되고 있다(Ostrom, 1998). Ostrom 등 서구의 여러 학자들이 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치에 관하여 연구를 해오고 있다. 이러한 연구에서는 공유자원을 정부가 관리하느냐 아니면 주민들이 자율적으로 관리하느냐의 문제 그리고 어떠한 제도적 장치가 이러한 관리체제에 높은 성과를 가져오는가에 대해서 관심을 기울이고 있다.

이런 논의는 해양수산 분야의 어업관리에서도 이루어진바 있다. 정부주도의 전통적인 어업관리체계로서는 지역적 특성과 어업상의 특성을 잘 반영하여 효과적으로 어장을 관리하기 어렵다는 것이다. 게다가 전통적인 어업관리체계는 어민간은 물론 어민과 담당

공무원 사이에 많은 갈등도 야기하고 있어, 이런 갈등을 해소하고 정부와 어업인간의 관계를 상호 보완적으로 발전시킬 필요성이 제기되고 있다. 이런 맥락에서 최근 해양수산부는 이런 문제들을 해결하고 동시에 어장 및 자원의 이용주체인 어업인이 주인의식을 갖고 지속가능한 어업생산기반을 조성하는데 적극적으로 참여하는 '자율관리형 어업관리체계'를 구축하는 시범사업을 2001년 7월부터 실시해오고 있다(김인, 2004).

공유자원은 우리 주위에서 쉽게 접할 수 있다. 예를 들면 연안어장, 수리시설, 목초지, 산림, 지하수, 온천수, 교량, 주차장, 도심의 도로 등을 들 수 있다. 이러한 공유자원 중에서 우리 사회에서 커다란 관심을 일으키고 있는 사회문제 중의 하나가 연안어장의 관리문제이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 부산의 낙동강 하류에서 실뱀장어 잡이와 관련하여 사하구 하단 장림 어촌계 소속 어민들과 강서구 명지 어촌계 소속 어민들 사이의 어장 분쟁(국제신문, 1996. 3. 2.), 멸치잡이 기선권현망 어업과 영호남 어민들 간의 갈등(부산일보, 1997. 10. 20.), 그리고 1996년 일본의 배타적 경제수역의 설정과 1998년 1월에 한하여 한·일 간의 어업협정 파기의 문제 등도 수준은 다르지만 공유자원의 이용과 관련하여 겪는 갈등의 문제이다.

공유자원 문제는 시민들의 자발적인 협동을 통한 해결이 불가능한 대표적인 사회문제로 인식되어 왔다. 전통적으로 공유자원 문제의 경우 정부의 간섭이나 통제 없이는 해결이 불가능한 것으로 알려져 왔다. 그러나 공유자원 문제에 대한 많은 연구들이 정부간섭의 비효율성과 자발적인 협동을 통한 다양한 문제해결 사례를 지속적으로 보고하고 있다(Ostrom, 1990; 이명석, 1996). 공유자원 문제의 자치적 해결 가능성은 새로운 사회문제의 해결 양상의 가능성을 보여준다. 예를 들어 대표적인 공유자원 중의 하나인 관개시설의 유지·관리의 경우 정부가 직접 관리하는 좋은 물리적 여건을 갖춘 경우보다 열악한 물리적 여건으로 농부들에 의해 직접 관리되는 관개시설이 훨씬 높은 성과를 나타내는 경우가 다수 존재한다(Tang, 1989, 1992; Lam et al., 1994; Ostrom, 1990). 또한 스위스 알프스 산간지역의 목초지(Netting, 1981), 일본 산악지역의 공유지(McKean, 1992), 스위스, 네팔, 필리핀 등의 관개시설(Ostrom, 1990; Glick, 1970; Siy, 1982), 그리고 미국 캘리포니아주의 지하수(Blomquist, 1985) 등의 경우 정부의 규제 없이 건실한 공유자원 관리제도가 장기간 존속하고 있다는 사실이 관찰되었다.

또한 사적 소유권을 통하여 공유자원 문제를 해결하는 경우에도 다음과 같은 문제가 존재한다. Wiggins와 Libecap(1985)에 의하면 공유재와 관련된 정보의 불완전성과 이와 관련된 부적절한 소유권 규정으로 인해 사적 소유권 규정이 공유재의 사회적 최적 수준의 사용을 달성하지 못할 수 있다고 한다. 또한 정부가 직접 공유재를 관리하는 경우와 마찬가지로 타인들의 공유자원을 실질적으로 배제하는 것이 쉽지 않거나, 많은 비용이 수반되고, 여러 가지 여건상 사적 소유권을 부여하는 것이 불가능한 경우가 존재하는 등의 문제가 있다. 또한 제도적 장치의 변화와 공동체 속성의 조합적 영향을 적절히 분석하지 못하고 사적 소유권이 부여되는 경우에는 공유재 소유자와 사용자간의 갈등을 심화시켜 상황을 오히려 악화시킬 가능성도 존재한다. 전통적인 공유재 관리 정책이 갖는 이러한 문제로 자치적인 공유재 문제해결에 대한 관심이 높아지고 있다. 그리고 공유자원 사용자들의 자발적인 협동을 통한 공유자원 문제 해결이 정부의 직접적인 규제나 사적 소유권 부여 등 전통적인 공유자원 관리 정책수단을 대신할 수 있는 효과적인 대안으로 주목받고 있다.

Ostrom(1990)은 '제도분석틀(institutional analysis and development framework)'을 이용하여 스위스, 일본, 스페인, 터키, 미국, 스리랑카, 캐나다 그리고 필리핀 등에서의 수자원, 관개시설, 연안어장 등의 공유자원 관리에 대한 비교연구를 수행하였다. 이러한 비교 연구를 통하여 Ostrom은 공유자원을 성공적으로 관리한 경우 공통적으로 발견되는 현상, 그리고 공유자원을 성공적으로 관리하지 못한 경우 결핍된 것으로 나타난 '제도적 장치(DP: design principles)'를 제시하고 있다. IAD틀의 접근방식은 물리적 속성과 규칙 또는 제도적 장치, 그리고 공동체 속성이 행동의 장에서의 개인들의 유인구조를 결정하고, 주어진 유인구조하에서 개인들의 상호작용이 이루어지므로, 이들 요소에 대한 가정과 정보를 체계적으로 분석하여 사회현상의 본질을 정확하게 이해할 수 있다(이명석, 2006). 또한 제도적 분석틀은 행위자에 대한 정보 또는 가정을 구체적으로 다루고 있어 행위자에 대한 다양한 가정과 접근을 통합함으로써 제도와 개인행동의 관계를 중심으로 사회현상을 연구하는 데 그 유용성이 적지 않다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 Ostrom의 제도분석틀과 설계원칙을 활용하여 공유자원으로서의 연안어장을 효율적으로 관리할 수 있는 제도적인 장치를 모색해 보는데 그

목적이 있다. 연안의 공동어장은 자발적인 협동에 의해서 시장에서 해결되지 못하고 있는 대표적인 사회문제중의 하나이다. 공동어장은 그 소유권에 관계없이 사실상 그 연안의 어민들에 의해서 사용·관리됨으로써, 마치 해당 어촌 전체가 공유하고 있는 자원처럼 유지되어 왔다. 본 연구에서는 공동연안어장을 자치적으로 관리하고 있는 전라남도 영광군 야월리, 두우리, 옥실리, 계마리와 전라남도 무안군 마동 어촌계의 자치적인 협동사례를 중심으로 새로운 지역개발모형의 가능성을 탐색해 보고자 한다. 이에 본 논문은 이러한 목적을 달성하기 위해서 다음과 같은 체제로 구성한다.

첫째, 영광군 어촌계와 무안군 어촌계의 활동에 영향을 미친 정부의 연안어장 관리제도 즉, 정부규제는 어촌계의 자치제도 제정에 어떠한 영향을 주는지 파악하여 정책이론의 발전에 기여하고자 한다.

둘째, 공유자원 문제의 자치적인 해결을 위해서 영광군 어촌계와 무안군 어촌계가 사용한 자율적인 제도들을 Ostrom이 제시한 설계원칙을 얼마나 갖추었는지 살펴보고 자치적 관리의 성공조건을 살펴보고자 한다.

셋째, 영광군 어촌계와 무안군 어촌계의 공동체의 속성은 공동체 구성원들의 무임승차 유인을 극복하는 데 어떠한 작용을 하였는가 등의 문제를 구체적으로 분석하고자 한다.

나아가 다양한 대안들을 비교 분석 함으로써 본 연구결과를 통하여 얻은 시사점을 통하여 관련 정보와 정책을 추진하는 데 있어서 시행착오를 줄임으로써 공유자원 문제를 극복하고 자치적으로 관리하는데 밑거름을 제공하고자 한다.

제 2 절 연구범위

본 논문의 연구범위는 공유자원이 가지고 있는 고유한 특성으로 인해 발생하는 여러 문제들을 자치적으로 해결 가능성이 있는지의 여부를 살펴보는 것이다. 그러나 공유자원의 성격을 띠는 연안어장을 그 어장내의 다양한 자원을 다양한 어업 방법을 통해서 이용·개발되고 있어 특정 연구에서 제도적 접근방법을 사용하는 데는 어려움이 있다. 연안을 끼고 있는 대부분의 나라에서는 자원의 관리 및 산업적 질서 유지를 위하여 규제를 가하게 되고 이러한 규제는 법률을 중심으로 한 제도로 나타나게 된다(류정권, 1991). 특히 수자원의 이용에 대한 의존도가 높은 우리나라에서는 누구나 연안의 수산자원을 이용할 수 있도록 개방하고 있지는 않고 있으며, 연안어장 관리를 위한 일단의 규칙으로서의 제도적 장치를 통해 수자원의 효율적인 관리를 시도하고 있다(김인, 1998: 2).

규칙으로서는 헌법수준, 법률적 수준, 시행령과 규칙, 그리고 조직적 수준이라고 할 수 있는 어촌계나 수협조합과 같은 작업단위의 어장공동관리규약 등이 있다. 그런데 작업단위의 어장공동관리 규약을 제외한 헌법, 수산업법, 동법의 시행령과 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙들은 우리나라의 모든 연안어장에 공동으로 적용된다. 다만 마을어장 내에서 이루어지는 마을어업과 양식어업의 공동관리를 위해서 수산업법과 동법시행령 및 규칙에 근거하여 어장공동관리규약을 어촌계나 지구별수산업협동조합별로 제정하도록 하고 있다. 이와 같은 맥락에서 본 연구에서는 공동어장관리규약에 따라 어업활동이 이루어지는 마을어업을 중심으로 연구하고자 한다.

제도적 접근방법은 규칙과 그 규칙이 받아들여지는 공동체의 특성, 그리고 물리적, 물질적 특성 등에 의해 참여자의 활동상황이 규정되어 지며, 이런 상황과 더불어 참여자의 능력 및 성향에 의해 행동패턴이 나타나며 이런 활동의 결과로 산출결과가 결정된다는 것이다. 이런 관점에서 본 연구에서는 공동체의 주요한 특성상의 차이와 연안어업의 특성에 관한 분석도 연구의 주요 대상이 된다.

제도적 접근방법을 통한 공유자원에 관한 연구에서 분석의 단위는 일반적으로 자원을 공유하는 집단이다. 흔히 이런 집단은 지리적으로 구획되어지는 마을이나 주민이 분석

단위가 되지만 때로는 똑같은 집단이라 하더라도 다른 업무나 서비스 활동을 하게 된다면 이는 또 다른 하나의 집단이 된다. 예를 들면 연안어장에서 어구를 사용하여 고기를 잡는 어부집단들이 또 다른 규칙에 의해 미역을 생산한다면 두 개의 집단으로 분석되어야 한다. 그러나 같은 집단이 같은 규칙 하에 동시에 여러 품종의 수산자원을 채취한다면 이는 같은 집단으로 다뤄져야 한다.[1] 이러한 관점에서 본 연구에서는 어장관리 규칙을 적용받아 수산자원을 채취하는 어촌계 구성원이 될 것이고, 이러한 집단이 어촌계가 될 것이다. 연안어장에서 공동어장이란 마을어장을 의미하며 마을어장에서 이루어지는 마을어업이나 양식어업은 법인어촌계나 지구조합에만 면허를 주어 공동어업권을 부여해 주고 있으며, 이들이 공동어장관리규약을 제정하여 이에 따라 어업활동을 하게하고 있다(김인, 1998: 4). 그리고 지구조합별로 면허를 준다고 하더라도 결국은 어촌계에 다시 행사계약을 맺고 있어서 결국 조사대상지역의 어촌계에 마을공동어장관리를 어떻게 자치적으로 운영하고 있는지에 대해 연구의 초점을 맞추고자 한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 공유자원의 자율관리 가능성에 대한 실증적인 분석을 위해서 영광군 어촌계(야월, 옥실, 두우, 계마 어촌계)와 무안군 어촌계(마동 어촌계)를 비교분석하여 살펴보았다. 다양한 사례 연구 지역을 선정하기 위해서 영광군과 무안군 외의 고흥군, 해남군 등 다른 지역의 연안어장을 이용하는 어촌계를 대상으로 인터뷰 하였지만 별다른 특징이나 차이점을 발견 할 수 없어서 연구의 대상을 이 두 지역으로 선정하여 사례연구를 하였다.

1) 연안어장과 관련하여 일반적으로 분석의 단위로 사용되는 하위집단은 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 이러한 집단은 고기를 이용할 법적 권리, 고기를 잡는 입어율, 고기의 공급 변화에 처하는 입장, 자원으로부터 입어된 고기의 의존수준, 그들이 수확하는 고기의 이용 등의 측면에서 상대적으로 유사한 특성을 가지고 있다(Ostrom, Gardner & Walker, 1997).

제 3 절 연구방법

공유자원 문제를 둘러싸고 관리 및 규제의 방법에는 정부의 규제에 의한 관리, 사유화, 공유자원을 사용하는 사람들의 자치적 관리 등의 다양한 방법이 있을 수 있다. 이러한 대안들 중 가장 효과적인 방법이 무엇인가에 대한 논의는 여전히 분분한데 최근에 정부실패와 공유자원 관리에 들어가는 막대한 비용 등의 이유로 어장과 같은 공유자원을 사용하는 사람들이 직접 관리하는 자치적 관리가 그 대안이 될 수 있다는 논의가 활발히 진행 중이다. 그러므로 본 연구의 초점은 대표적 공유자원이라 할 수 있는 바다를 중심으로 왜 다른 제도적 장치보다 자치조직이 가장 적절한지를 구체적 사례를 통해서 살펴보고 어떠한 상황에서 자치조직이 적절한 제도적 장치로 고려되는지 살펴본다. 그리고 성공적 자치적 관리를 위한 조건이 무엇인지를 분석하는 것이다. 따라서 본 연구에서는 문헌연구를 중심으로 한 이론적 분석과 사례연구 방법을 병행하여 사용하였다.

먼저 공유자원에 관한 주요 이론, 기존의 연구, 제도론적 접근방법 등에 관한 국내외 주요 학술서적 및 논문의 검토 작업을 통하여 주요 개념 및 이론적·정책적 의의를 도출하여 본 연구의 이론적 분석도구로 활용할 수 있도록 재정리 하였다. 이론적 분석에 사용된 문헌자료는 국내외 학술서적, 논문조사, 인터넷 자료조사 등을 통하여 수집하였다. 본 연구의 분석틀은 이러한 다양한 이론적 개념들을 검토한 후 연역적 추론의 과정을 거쳐 작성되었다.

다음으로 본 연구는 공유자원 문제를 자치적으로 해결하고, 효율적인 관리가 가능한지를 알아보기 위하여 어촌계를 중심으로 사례연구를 병행하고 있다. 이러한 개별 사례들을 심층적으로 분석한 후 각각 사례들의 유사점과 차이점을 비교·검토하고 그 차이가 존재하는 경우 그 원인 분석을 병행하였다.

사례연구에 필요한 기초자료는 우선 기존의 관련문헌을 중심으로 자료를 수집하고, 인터넷자료, 민간단체 간행물, 정부간행물과 각종 연구보고서, 학술지 기고논문, 학위논문 및 언론보도 내용 등을 참고했다.

문헌 자료를 보완하고, 공유자원 관리 주체들의 이해관계 및 상호작용을 조사하기 위해서 영광군, 무안군 어촌계의 어촌계 구성원들과의 심층면접과 전화면접을 통해 문헌

조사를 보완하고자 하였다. 사례조사는 현지관찰 및 관계자 면접 및 각 어촌계의 내부 문서의 정리 등을 통해 진행되었다. 친분과 신뢰감을 조성한 후 연령, 거주지, 직업, 현 직업 종사 년 수 등 인적사항을 파악하였으나 학력, 소득 등에 관한 사항을 조사할 수 없었다. 어장에 대한 인식, 어장이용의 권리자, 권리의 승계방법, 어장의 관리형태, 개인 점용어장의 인정여부, 어촌사회의 문제점, 수산자원의 감소원인, 어장환경오염 등에 관하여 일반 생활사를 주제로 하는 대화과정에서 간헐적으로 질문하고, 답변을 정리하였다. 공유자원 문제에 대해 선행연구를 통해 사례에 대한 기초적인 조사를 마무리 한 후 직접면담을 통해서 구체적인 상황을 분석하고 이를 보완하는 방법으로 전자우편의 교환과 전화면담 등을 활용하였다.

사례분석에서는 영광군 어촌계 4곳과 무안군 어촌계 1곳을 살펴보았다. 사례 연구 지역을 선정하기 위해서 다른 지역을 인터뷰 하였지만 별다른 특징이나 차이점을 발견 할 수 없어서 이 두 지역으로 선정하여 사례연구를 하였다. 사례연구 지역 중 영광군 어촌계의 야월 어촌계와 계마 어촌계는 자체적으로 어장을 조성하고 관리하는 '자율관리어업'을 실시하면서 어자원의 생산량과 소득이 증가하였다. 이 사례를 통해서 자치조직이 공유자원을 효과적으로 관리하기 위해 갖추어야 하는 조건들이 무엇인지 살펴 볼 것이다. 이 지역의 개괄적인 현황을 살펴보기 위해서 해양수산부에서 발표한 자율관리 어업의 사례집과 어촌의 민속을 다루고 있는 문헌 등을 살펴보았다. 그리고 운영적인 측면에서 보다 구체적인 연구를 위해 조사지역의 어촌계장 및 임원, 어민들과 면담을 실시하였다. 각종 어류 및 패류 등의 생산량은 어촌계 작업일지와 수산업협동조합의 어촌계 현황을 참조하였다.

자료 분석은 수집된 자료를 비교 분석하고, 해석하고 설명하는 질적 분석(qualitative analysis)에 주로 의존하였다. 관찰되고 수집된 자료를 바탕으로 아직 밝혀내지 못한 공유자원 문제의 자치적 해결의 가능여부에 대해 서술적으로 추론(descriptive inference)하고, 이론적 전제에 비추어 원인을 설명(causal inference)하고자 한다. 질적 분석의 신뢰도와 타당도를 높이기 위해 면담자료와 문헌자료를 서로 비교하면서 보다 객관적인 입장에서 논의를 전개하고자 하였다.

제 2 장 이론적 논의

제 1 절 공유자원에 관한 이론

1. 공유자원의 의의

1) 공유자원의 개념

공유자원(common-pool resources)이라는 용어는 천연자원이든 인공자원이든 그 잠재적 수혜자들이 자원 활용의 편익을 향유하지 못하도록 배제하는 것이 불가능하지는 않지만 배제하는 데 상당한 비용을 치러야 할 정도로 규모가 큰 자원을 지칭한다. 공유자원은 수자원, 야생동물, 어류, 산림 및 초지 등을 포함하고 있으며, 재생가능자원인 지하수자원을 제외하면 모두 생명을 지닌 재생가능자원이다. 이 외에도 Oakerson은 공동소유적인 성질을 갖는 자원으로 공원, 고속도로, 유전을 포함시켰으며 라디오 송신파, 유전자도 이 범주에 속한다고 정의하고 있다(Oakerson, 1992).

일반적으로 공유자원은 다음과 같은 두 가지 특성을 갖는다(이명석, 1999; Ostrom, Gardner & Walker, 1994: 369). 즉, 하나는 잠재적 수혜자들로 하여금 자원에 접근하지 못하게 배제하는 데 비용이 많이 든다는 점이며, 다른 하나는 각자가 자원을 이용하게 되면 다른 사람들이 이용할 수 있는 자원이 그만큼 줄어들게 된다는 것이다. 전자는 배제의 불가능성의 문제이고, 후자는 개별적 소비의 문제이다. 개별적 소비란 한 개인의 사용량이 증가함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하게 되는 편익 감소성의 성격을 띠고 있다. 공유자원에 대한 정의는 공유자원이 갖는 공동소유나 공동사용이라는 특성에 따라 다양하게 정의될 수 있으나, 본 연구에서는 공유자원을 사용상의 독특한 특성을 갖는 자원이라는 관점에서 다음과 같이 정의하고자 한다. 즉, 공유자원이란 “다수의 개별 주체들이 공유하고 공동으로 사용하며, 잠재적인 사용자들을 배제하기 불가능하거나 곤란한 특성(비배제성, non-excludability)과, 한 개인의 사용량이 증가함

에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 자원의 양이 감소하는 특성(편익 감소성, subtractability)을 지닌 자연적 자원이나 인공적 시설물"이라고 정의할 수 있다(Ostrom & Ostrom, 1978; Oakerson, 1986; Feeney, David et al., 1990; Gardner, Ostrom & Walker, 1990; Tang, 1991; 42~43; 이명석, 1995: 1291).

공유자원에 대한 접근은 어느 한 개인, 또는 기업이 공유자원에 접근할 수도 있고, 동일자원을 여러 명의 개인, 여러 개의 기업, 또는 여러 명의 개인과 기업이 동시에 공유자원을 사용할 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 공유자원을 복수의 개인이나 기업에 의해서 사용되는 자원이라고 본다.

공유자원이란 그 정의에서 나타나는 바와 같이 여러 주체가 동시에 상이할 수 있다는 의미이다. 즉 한 개인이 소유하지 않고 모든 사람에게 귀속되는 자원을 의미한다(NOAA : National Oceanic and Atmospheric Administration, 미국 상무성 국립해양대기권국, 1985). 공유자원을 이와 같이 정의하면 그 자원은 누구든지 마음대로 이용할 수 있다. 그러나 자원단위는 여러 명이 동시에 전유할 수 없다. 일단 어장에서 잡아들인 고기는 특정 어부가 소유권을 갖고 있는 것이지, 어장에서 일하는 다른 어부들의 것이 아니기 때문이다. 공유자원의 활용을 둘러싼 조직화와 자치적 규율과정을 이해하기 위해서는 자원체계(resource system)와 그 자원체계에 의해서 생산되는 자원단위 유동량이 긴밀하게 상호 연계되어 있다는 것을 인식하면서도 양자를 반드시 구분해야 한다. 자원체계는 일정조건이 만족되었을 때 특정 부가가치를 측정하는 플로변수(flow variable)의 양을 극대화시킬 수 있는 일종의 스톡변수(stock variable)를 일컫는데, 이때 플로변수 때문에 그 체계 자체의 존속에는 영향을 주지 않아야 한다. 자원체계의 예로는 어장, 지하수대, 방목지대, 관개수로, 교량, 주차차고, 중앙컴퓨터 본체, 그리고 강물, 호수, 해양 및 여타의 수로 등을 들 수 있다. 이러한 자원체계로부터 경제주체들이 활용하거나 사용화 할 수 있는 것을 자원유량단위라고 한다. 자원유랑단위는 어장에서 수확되는 물고기의 톤수, 지하수대나 관개수로에서 인출될 수 있는 물의 단위량, 교량의 연간 통과수량, 가용 주차 공간, 컴퓨터 본체를 공유하고 있는 이용자들이 이용하는 중앙처리능력, 강물이나 기타 수로에 의해 처리되는 폐기물의 양 등이 전형적인 예이다(Ostrom, 1990: 30~31).

공유자원이 보유하고 있는 핵심적인 속성은 자원체계내에서 어떤 개선점이 발생했을 때, 그 개선으로부터의 혜택이 자원체계를 공유하고 있는 모든 주체들에게 골고루 귀속된다는 사실이다. 속성상 그 개선을 실현하는 데 공헌하지 않은 사람들을 혜택 대상자로부터 배제시키는데 불가능하지는 않지만 막대한 비용이 수반되기 때문에 배제하기가 어렵다.

2) 공유자원의 종류

공유자원은 앞에서 검토한 바처럼 주어진 기술에서 배제가 어렵고, 소비가 분리되거나 경합적인 재화로서 공개적 접근 가능 자원(open access resource)과 공동재산권자원(common property resource)으로 구분할 수 있다. 전자는 소유되지 않고 모든 사람들이 그들이 원하는 만큼 자유롭게 사용할 수 있는 공유자원인데 비해 후자는 소유주로 인식되고 있는 집단에 의해 통제되는 공유자원을 의미한다. 공유자원이 공식적으로는 공개접근가능자원일 수 있지만, 실제로는 어떤 집단이 그것을 소유하고 접근하는 것을 효과적으로 통제하기 때문에 공동재산권자원으로 간주될 수도 있다. 이와 유사하게 누구도 접근에 대해서 통제를 행사하지 않거나 혹은 소유의 다른 특권을 행사하지 않기 때문에 공식적으로는 공동재산자원인 공유자원이 실제적으로는 공개적 접근 가능자원일 수도 있다(Thomson, 1992: 10-11).

공동재산권자원은 단독적으로 거래할 수 있는 몫 없이 합동으로 소유하고 있는 사적 재산이다. 즉 모든 공동소유주는 합의된 투표규칙에 의해 동시에 팔기로 합의할 수 있으나 개별 공동소유자들은 그 집단에 의해 만들어진 아주 엄격한 규칙에 의해서만 다른 사람에게 그들의 몫을 팔거나, 교환하거나, 전세를 놓을 수 있다. 이런 규정은 개별적인 공동소유주가 그들의 몫을 팔 수 없거나 거주지의 이동에 따라 그들의 몫을 몰수될 수 있거나 혹은 구매 없이 신청에 의해 몫을 얻을 수 있는 가능성을 만들어 주고 있다. 이와 같은 공동재산권자원은 다른 형태의 재산과 혼용되기 쉽다. 자원의 보호와 유지와 관련하여 재산의 종류 사이의 주요한 차이 때문에 소유주의 형태에 따른 재산(property)을 다음과 같이 분류해 볼 수 있다. 첫째, 어느 누구도 잠재적 이용자를 배제

할 권리를 갖고 있지 않은 자원으로서 소유되지 않은 비재산(unowned non-property)이 있으며, 그 예는 공해, 대기권, 혹은 요구자가 없는 대지 등이다. 둘째, 대중을 위해 국가가 보관하고 있는 것으로 일반대중이 흔히 접근할 수 있는 자원으로서 공공자산(public property)이 있으며, 그 예는 국립공원, 국유림, 공공건물, 시립공원, 시 도로, 고속도로, 영해와 많은 수로 등이다. 셋째, 본질적으로 정부기관의 배타적인 재산으로서 일반대중이 접근할 수 없는 일종의 사적재산으로서 국가재산(state property)이 있으며, 그 예는 많은 정부 사무실 빌딩, 정부사무실의 책상과 타자기, 대중에게 출입 금지된 토지 등이다. 넷째, 재산의 개별적인 공동소유주는 다른 공동소유자와 상의 없이 그들의 몫을 자신의 뜻에 따라 팔 수 있는 재산으로서 합동으로 소유되고 있는 사적재산(jointly owned private property)이 있으며, 그 예는 농업협동조합, 사업 파트너십, 합동주식회사 등이다. 여섯째, 재산의 개별적인 소유주는 일반적으로 정부의 규제에 의해 제한된 경우를 제외하면 완전한 소유권을 갖고 있는 것으로서 개별적으로 소유한 사적재산(individually owned private property)이 있다. 이런 유형의 개념 정의는 일종의 이상형(ideal types)이며 단 하나의 자원체제 내에서 여러 특성이 함께 존재할 수도 있다. 그래서 국가가 토지 그 자체의 승인된 소유자일 수 있지만 토지를 이용하는 재산권이나 토지의 산물에 대한 재산권을 코뮤니티나 개인들에게 허가해 줄 수 있다. 그리고 주창자 사이에 심각한 갈등이나 의견의 불일치가 있는 경우 즉, 주장에 대해 거의 상호 인정하지 않은 경우, 재산은 비재산으로 바뀌게 되어 자원이 결과적으로 소유주가 없어지거나 비극적인 과다사용을 초래하게 된다(Mckean, 1992: 252).

그러나 이런 재산권의 다른 장치가 관련자원의 관리를 위한 다른 제도적 장치가 바람직하다는 주장을 펼 수 있기 때문에 이런 혼동은 주의를 할 필요가 있다. 그런데 공동재산권자원을 포함하는 공유자원의 효율적 관리방안을 검토하기 위해서는 공유자원의 사용 상황을 분석하는 것이 필요한데, 이러한 공유자원의 사용 상황을 분석하는 데에는 Ostrom의 제도적 분석틀이 도움을 줄 수 있다.

2. 공유자원의 특성

본 연구의 대상인 어장[2)]은 대표적인 공유자원이다. 원칙적으로 바다는 공동소유이다. 또 대부분의 어장과 곽전[3)]은 공동소유로 관리되고 있다. 또한 소유권이 제한된다 하더라도, 연안어장에 접근해오는 어부들을 완벽하게 배제하는 것은 매우 어려울 뿐만 아니라 비용이 많이 든다(비배제성). 그러나 한 어부가 잡은 어획량만큼 전체 연안어장의 고기는 감소한다(편익 감소성). 이러한 상황에서 합리적인 선택은 어장의 관리에 협조하지 않고(유지문제), 가능한 한 많은 고기를 잡는 것(사용문제)이 되고, 결과적으로 연안어장은 훼손될 것이다(최재송 외, 2001: 155).

물리적 특성의 측면에서 공유자원은 공동자원(common resource)과 공동시설(common facility)로 분류된다. 공동자원은 자연적으로 만들어지고 재생되는 공유자원으로 어장, 지하수, 공동목초지 등과 같은 것들이 있으며, 공동시설은 인공적으로 만들어지고 재생되는 공유자원으로 관개수로, 도로, 보도, 공원 등과 같은 것들이 있다.

공동자원과 공동시설은 몇 가지 중요한 점에서 구별된다. 관개수로나 주택가 도로와 같은 공동시설들은 목초지나 어장과 같은 공동자원처럼 스스로 회복되지 않는다. 공동시설들은 오직 인위적으로만 재생된다. 공동자원은 스스로 회복할 수도 있지만 인위적인 노력으로 재생될 수도 있다. 예를 들어 캘리포니아주의 지하수는 파이프라인을 통해 전달되는 콜로라도 강물에 의해 다시 보충되기도 하고, 많은 나라의 연안어장은 양식장에서 인공 부화된 치어들을 방생함으로써 재생될 수 있다.

또한 공동자원은 사용되지 않는 한 원형을 보존하는 반면, 공동시설은 전혀 사용하지 않는다 할지라도 적절한 관리・보수가 이루어지지 않는 한 노후화 되는 것이 일반적이다.

---

2) '어장'이란 수산동식물을 경제적으로 채포(採捕)할 수 있는 수계(水界)를 의미한다. 이러한 어장은 일반적으로 자연적 소여성(所與性), 제한성, 상호관련성 등의 특성을 가진다(최재율, 1991: 294). 이러한 특성을 갖는 어장을 사회경제적 관점에서 지칭할 때에는 어업활동이 수행되는 장소를 의미하며, 구체적으로는 어업기술의 대상이 되는 생물군, 곧 수산자원을 경제적으로 채포할 수 있는 장소라고 할 수 있다.

3) 곽전(藿田 : 미역밭)은 미역이 서식하는 어장으로 곽암(미역바위, 미역돌 : 미역이 부착되는 바위로서 동해안에서는 '짬'이라 일컫기도 한다)이란 표현으로 쓰인다. 곽(미역)은 해산물중 가장 중요한 품목이었다. 수중바위에서 자연적으로 착생·성장되는 미역은 조선시대에 구황은 물론 영양가치가 높아 경제적 가치도 높은 해조류였다. 곽전을 소유한 사람을 곽주 또는 곽전주라고 부른다(김봉구·서정호, 2004).

따라서 공동자원은 일정한 한계 내에서 사용이 조절될 때 최적의 유지가 가능하지만, 공동시설의 경우는 사용조절 외에도 일정 수준의 정례화 된 관리 및 보수가 이루어지지 않으면 효율적인 작동이 계속되기 어렵다. 연안어장의 경우는 물리적인 특성의 측면에서 인공적인 노력에 의해서 재생될 수 있는 공동자원이라 할 수 있다(최재송 외, 2001: 156).

한편 제도적인 측면에서 공유자원은 '자유접근'의 공유자원과 '폐쇄적 접근'의 공유자원[4]으로 분류될 수 있다(Ostrom, 1992)[5]. 자유접근의 공유자원과 폐쇄적 접근의 공유자원의 구분 기준은 실질적인 소유권의 존재여부이다. 자유접근의 공유자원은 사실상 누구에게나 개방된 공공재 즉, 어느 누구도 사유재산권을 가지지 않는 공유자원을 의미하고, 폐쇄적 접근의 공유자원은 명백하게 경계가 설정되어진 어느 집단의 사람들이 공유지 내의 재산권을 소유하고 이를 유지하는 공유자원을 말한다. 즉, 폐쇄적 접근의 공유자원의 경우 공동소유권이 어떤 형태로든 존재하는 반면, 자유접근의 공유자원의 경우에는 공동소유권이 존재하지 않는다(Ciriacy-Wantrup & Bishop, 1975). 자유접근의 공유자원과 폐쇄적 접근의 공유자원의 중요한 차이점은 자유접근의 공유자원의 유지·관리는 그 주체가 불분명하므로 사용자들 간의 자발적인 협동의 가능성이 매우 낮아 정부의 공권력에 의존해야 하는 반면, 폐쇄적 접근의 공유자원의 유지·관리는 공동소유자들이 구성하는 공동체에 자발적인 협동에 의하여 수행될 가능성이 높다.

연안어장이 자유접근의 공유자원인가 혹은 폐쇄적 접근의 공유자원인가의 여부는 해당 연안어장에 실질적으로 적용되는 제도에 따라 결정된다. 공동소유권이 명시적으로 존재하거나 또는 소유권에 관계없이 사실상 그 연안의 어부들에 의해서 사용·관리됨으로써, 해당 어촌 전체가 공유하고 있는 자원처럼 유지되는 경우에 연안어장은 폐쇄적 접근의 공유자원의 특성을 갖게 되고, 그렇지 않은 경우에는 자유접근의 공유자원의 특성을 갖는다.

---

4) 폐쇄적 접근의 공유자원의 경우는 Coase(1960)가 말하는 소유권이 주어진 상태와 유사하다고 할 수 있다. 그러나 폐쇄적 접근의 공유자원은 공식적이고 명시적인 법적 소유권 규정에 의해서 뿐만 아니라 비공식적이나 실질적으로 사용되는 규정에 의해 소유권이 주어진 경우까지 포함한다고 할 수 있다(최재송 외, 2001: 157).

5) 공유재산자원(common-property resources)은 현재까지도 많은 경우에 있어서 자유접근의 공유자원과 폐쇄적 접근의 공유자원 양자를 모두 지칭하는 것으로 부적절하게 사용되고 있다.

3. 공유자원의 딜레마

공유자원을 효율적으로 사용하려면 각 개인들은 적정수준 이상의 공유자원의 사용을 자제하여야 한다. 공유자원의 과다 이용은 자원의 산출량을 줄어들게 하고 똑같은 양의 자원을 수확하기 위해서는 더 많은 노력을 기울어야 하기 때문에 결국 자원을 이용하는 비용을 증가시키기 때문이다(Hackett, 1992: 325). 그러나 합리적인 개인들로 구성된 공유자원 사용자 집단은 자신들의 이익을 극대화하려는 개인들의 합리적인 의사결정에도 불구하고 공유자원 사용을 자제하지 못하고 사회전체적인 측면에서의 최적성을 달성하지 못하게 된다. 이러한 이유로 '공유자원의 상황'은 흔히 '공유의 비극(the tragedy of commons)'으로 불린다(Hardin, 1968)[6].

이처럼 개인적인 합리성에 기초한 개인의 행동이 사회적인 합리성을 달성하지 못하게 되는 경우를 사회적 딜레마(social dilemmas)라고 한다(Messick & Brewer, 1983). 일반적으로 사회적 딜레마는 공공재의 공급문제와 공유자원의 사용문제와 관련하여 사회적 장벽(social fences), 사회적 함정(social traps)으로 비유된다(Sell, 1988). 사회적 장벽이란 공공재를 공급해야 하는 개인들이 공공재를 공급하지 않는 것이 개인적으로 합리적인 선택이 되는 경우이고, 사회적 함정이란 공유자원을 지나치게 사용하지 말아야 하는 개인들이 실제로 공유자원을 경쟁적으로 지나치게 사용하는 경우를 의미한다. 따라서 합리적인 개인들이 사회적으로 합리적인 결과를 달성하기 위해서 자발적으로 협동하는 것[7]은 불가능하다는 것이 일반적인 공유자원 이론의 예측이다.[8]

---

6) Hardin은 1968년 Science라는 학술지에 여러 개인들이 희소한 자원을 공동으로 사용할 때마다 환경의 황폐가 예상되는 것을 상징화시키기 위해 공유의 비극이라는 표현을 처음으로 사용하였다. Hardin은 공유의 비극이 갖는 논리구조를 설명하기 위해, '모두에게 열려 있는' 목초지를 생각해 보도록 하였다. 이 목초지의 상황을 Hardin은 합리적인 목장주의 관점에서 검토하였다. 각 목장주는 자기가 기르고 있는 가축들로부터 직접적인 이익을 향유하지만, 자신의 가축과 다른 사람들의 가축이 과잉으로 방목될 경우에는 공용목초지의 고갈로 지속적인 손실을 감수해야 한다. 각 목장주는 자신이 키우는 가축들로부터 직접적인 이익을 향유하지만, 과잉방목의 결과로 빚어지는 손실은 일부만 부담하므로 될 수 있는 대로 많은 가축들을 초지에 내보내고자 하는 동기를 갖는다. 그래서 공유지는 누구나 자유롭게 사용할 수 있다는 믿음 속에서 각자 자신의 이익만을 추구하여 한정 없이 자신의 양떼를 늘리도록 하는 체제 속으로 몰아넣게 되고, 폐허화는 모두가 돌진해 들어가는 종착점이 되고 만다는 것이다. 그곳에 비극이 있다는 것이다.(Hardin, 1968: 1244).

7) 본 연구에서 협동이란 공유자원이 개인들에 의해 공급되거나 공유자원이 개인들에 의해서 적정 수준으로 사용되는 것을 의미한다.

여기서 주목해야 할 것은, 공유자원 사용 상황의 경우 '사용문제(appropriation problems)[9]'와 '공여문제(provision problems)[10]'라는 두 가지의 중요한 문제가 존재하기 때문에 협동이 어렵다는 사실이다(Gardner, Ostrom & Walker, 1990; Ostrom, E., 1990). 이것은 공유자원이 실제 사용 대상이 되는 어떤 재화의 '유량(flow)'인 동시에 그것을 제공하는 '저량(stock)' 이라는 두 가지 측면을 갖고 있기 때문이다. 예를 들어 연안 어장의 경우 양식장, 접안 시설 등은 저량이며 여기서 얻을 수 있는 어획량은 유량이라 할 수 있다.

자원공유의 상황 하에서 사용과 관련된 핵심적인 문제는 시간 의존적인 고정수량의 유동자원을 배정하는 과정에서 어떻게 하면 지대유실을 피하고[11], 권리배정을 둘러싼 불확실성과 분규를 감소시킬 수 있는가 하는 것이다. 또한 자원에 대한 공간적 배정, 혹은 접근시간 배정과 관련이 있다. 이러한 문제가 발생하는 것은 자원유량단위의 공간적·시

---

8) 무엇인가를 해야 하는 개인들이 아무것도 하지 않는 것을 사회적 장벽이라고 하고, 무엇을 하지 말아야 하는 개인들이 실제로 무엇을 하는 것이 개인적으로 합리적인 선택인 경우를 의미하는 것이 사회적 함정이다(Sell, 1988; 이명석, 1995: 1292).

9) Plott과 Meyer(1975)는 자원체계로부터 자원단위를 끌어내는 행위를 공유자원의 사용(appropriation)이라고 정의하고 그 주체를 공유자원 사용자(appropriators)라고 불렀다. 여기서 공유자원 사용자라는 용어는 목장주, 어민, 관개시설 이용자, 통근자 그리고 어떤 형태의 자원체계로부터 자원유량단위를 사용하는 여타의 사람들을 지칭할 때 사용될 수 있다. 본 연구에서 사용은 공유하거나 공동으로 이용하던 재화에 대하여 개인적으로 소유하거나 개별목적을 위해 사용하려는 행위를 지칭한다. '사용자'라는 용어는 끌어낸 자원단위를 직접 소비하기도 하고, 때로는 다른 생산 활동의 생산요소로 사용되기도 한다. 사용자라는 용어는 일부 법률체계에서 자원유량단위를 인출해 갈수 있는 특정한 법적 권리를 가진 사람을 지칭할 때도 쓰인다. 예를 들면, 어떤 지하수 생산자는 그들의 물에 대한 권리가 그들 자신이 소유하고 있는 토지와 결부되어 물을 사용하고 있음으로 해서 생긴 것이 아니라는 법적 의미에서 사용권자로 불리고 있다. 여기에서 권리는 '선착자 우선권자'에 근거한 것이다. 본 연구에서 사용자의 개념을 그렇게 할 수 있는 법적 권리의 원천이 무엇이냐 와는 무관하게 공유자원의 자원유량단위를 실제로 활용하거나, 이를 인출해가는 모든 개인들을 지칭하는 개념으로 본다.

10) 공유자원의 제공을 준비하는 사람들을 지칭하여 공여자라는 용어를 쓰기도 한다. 생산자는 자원체계 자체의 장기적 보존이 이루어질 수 있도록 설계·수리하거나 필요한 조치를 취하는 자를 언급할 때 쓰는 용어이다. 종종 공여자와 생산자는 동일인이 되지만, 반드시 그래야 하는 것은 아니다(Ostrom, Tiebout & Warren, 1961). 중앙정부는 관개시설에 대한 입안과 재원부담의 주체라는 의미에서 관개시설을 공여하고 있다고 할 수 있다. 중앙정부는 지방농민들에게 시설활용 및 관리유지를 맡길 수도 있다. 만일 지방 농민들에게 관리하는 일이 맡겨져 있다면, 이 농민들은 공유자원과 관련해서 관리유지 활동의 공여자이자 생산자가 된다.

11) 지대유실은 사용과정에서 얻을 수 있는 한계이익이 사용에 필요한 한계비용보다 작을 때 발생한다. 지대의 낭비는 지나치게 많은 사람에게 자원의 사용을 허용했을 때나 사용자가 경제적으로 최적 수준 이상의 유동자원을 빼내갈 때, 혹은 기계화된 어로 장치처럼 사용자가 사용에 필요한 장비에 과다하게 투자할 때 발생한다.

간적 배정이 종종 균일하지 않고, 불확실성을 띠기 때문이다.

공여문제는 공급측면에서 일어나거나 수요측면에서 일어날 수 있고, 혹은 두 측면에서 동시에 일어날 수도 있다. 공유자원 상황에서 직면하는 공급 측면의 문제는 자원체계 자체의 구축이나 그것의 유지관리와 관련해서이다. 공급 측면에서 공유자원의 공여문제는 지속적인 생산 활동에서의 공급 측면상의 문제와 유사하다. 만일 자원사용자가 독자적으로 행동하는 경우, 무임승차 때문에 자원체계의 구축과, 특히 관리유지 활동에 최적 이하의 노력만이 제공될 것이라는 점을 예견할 수 있다. 공공재 상황에서보다도 공유자원 상황 하에서 문제가 더욱 어려워지는 것은 사용문제가 해결되지 않는 한 공여문제가 다루어지기 어렵다는 것이 명백하기 때문이다. 공공재 상황에서는 자원유량단위가 감쇄되는 것이 아니기 때문에 사용문제가 생기지 않는다. 수요 측면에서의 공여문제는 자원인출 행위가 자원체계 자체에 좋지 않은 영향을 미치지 않도록 자원 인출률을 규제하는 일과 관련해서 발생한다. 어업 관련 문헌(Clark, 1980; Clark, Munro & Charles, 1985) 속의 많은 지대유실에 관한 역동적 모델들은 현재의 인출과 미래의 산출량간의 시간 의존적 관계에 초점을 맞추어 오고 있다. 금년도의 자원유량단위의 배정에 영향을 미치는 규칙은 다음해나, 혹은 그 다음해의 가용 자원유량단위에 영향을 미치게 된다.

따라서 사용문제가 자원의 유동량 배분에 주목한다면, 공여문제는 재고량에 관심을 갖는다. 사용문제가 시간 독립적이라면 공여문제는 시간 의존적이다. 두 유형의 문제는 정도의 차이가 있기는 하지만 거의 모든 공유자원에 담겨진 문제이고, 따라서 한 문제의 해결책은 다른 문제의 해결책과 조화를 이루어야 한다. 사용 및 공여문제의 구조는 물리적 조건이나 사용 중인 규칙, 특정 상황 속에 놓여 있는 개개인들의 속성과 관련 있는 여러 변수들의 일정한 배열양상에 따라 달라진다(Ostrom, 1992). 많은 요소들이 특정 사용 및 공여문제의 전략적 구조에 영향을 준다고 할 수 있는데, 여기에는 특정 공유자원의 물리적 속성, 사용자들에게 가용한 기술적 수단, 경제여건, 사용자들의 행위동기에 영향을 미치는 일련의 규칙체계 등이 포함된다.

이는 공유자원의 사용 상황의 경우, 공유재를 적절히 사용하기 위해서는 공유재 사용의 자제와 공유재 유지·보수를 위한 협동적 노력이 필요한데, 공유재 사용의 사회적

함정과 동시에 사회적 장벽 때문에 합리적인 개인이 공유재를 효과적으로 사용·관리할 가능성이 희박하다는 것을 의미한다. 따라서 공유자원 사용 상황은 정부에 의한 외부적인 해결에 의해서만 공유자원을 효율적으로 사용하게 할 수 있다는 정책대안이 가장 최선의 대안으로 인식되어, 공유자원에 관한 협동적 노력의 필요성에도 불구하고 협동이 되지 않는 사실이 흔히 정부의 간섭이나 규제를 정당화하는 수단으로 사용되고 있다(Ophuls, 1973).

정부에 의한 규제는 누가 언제 공유자원을 얼마나 이용할 수 있는지를 결정한다. 이와 같은 정부규제에 의한 공유자원의 관리가 성공하기 위해서는 공유자원이 황폐화되지 않으면서 이용자들이 규칙을 위반하지 않도록 감시할 수 있는 기술이 있어야 하는데 이것은 쉽지 않다. 정부에 의한 규제가 어려우면 공유자원을 분할하여 개인들에게 사유재산권을 부여하면 공유자원의 황폐화를 막을 수 있다. 그러나 사유화를 위해서는 경계에 울타리를 설치하는 비용, 자원의 유지 보수를 위한 비용, 개인 재산의 감시와 제재를 위한 비용 등이 들고, 게다가 자원이 이동하는 경우 자원의 분할도 어려우므로 공유자원의 사유화도 결코 최적의 방법이라고 할 수 없다. 따라서 이와 같은 전통적인 방법 외에 제3의 방법인 자기통치(self-governance) 및 자기조직화(self-organization)의 방법이 있을 수 있다(김영평, 1992: 321).

흔히 공유자원 사용상황은 사회적으로 최적한 결과가 달성 불가능한 '죄수의 딜레마 게임'으로 설명되고 있다(Wade, 1988; Ostrom, 1990). 이 게임은 모든 선수들이 완전한 정보를 갖고 있는 비협력적 게임으로 개념화 되고 있다[12]. 이러한 죄수의 딜레마 게임에서는 개인적으로 합리적인 전략들이 집합적으로 비합리적인 결과를 초래하게 된다는 것이며, 이 역설은 합리적인 인간이 합리적 결과를 달성할 수 있다는 기본적인 신념에 도전하는 결과를 낳고 있다. 그러나 공유자원과 관련하여 흔히 딜레마가 존재한다고 얘기하기 위해서는 두 가지 조건이 부합되어야 한다(Ostrom, Gardner & Walker, 1997).

12) 비협력적인 게임에서는 선수들 사이에 의사전달은 게임의 일부로서 명백하게 모형화 되지 않는 한 이것은 금지되거나 혹은 불가능하거나 혹은 단지 부적절한 것으로 본다. 의사전달이 기능하다 하더라도 선수들 사이의 약속은 약속을 지킬 가능성이 게임의 구조 속에 나타나 있지 않다면 구속력이 없는 것으로 간주된다(Harsanyi & Selton, 1988: 3). 완전한 정보는 모든 선수들이 게임나무의 전체 구조와 결과에 달려 있는 손익을 안다는 것을 의미한다. 선수들은 다른 선수들의 현 움직임이 관찰이 가능한가? 가능 하지 않은가에 따라 그것을 알 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다(Ostrom, 1990: 4).

하나는 공유자원의 이용자들이 사용하는 자원이용 전략의 부최적결과(suboptimal)를 초래해야 하며, 다른 하나는 현재의 전략보다는 더욱 능률적인 대안적 전략이 존재해야 하고 동시에 이 대안들이 법적으로 가능해야 한다. 그래서 어떤 특정 공유자원의 이용과 관련하여 소위 딜레마 상황이라고 볼 수 있는 몇 가지 상황이 존재하기도 한다. Wilson은 다음 세 가지 기준에 부합하는 공유자원의 딜레마(CPR Dilemma)는 자치적으로 해결될 가능성이 있다고 주장하고 있다. 첫째, 개인의 이익을 추구하고자 하는 개인의 기회주의적인 행태가 그 집단의 집합적인 이득의 가능성을 파괴하는 것으로 보여 지는 유사한 상황이 반복될 때, 둘째, 이러한 상황을 해결하기 위해 적용 가능한 규칙의 발견과 규칙제정 과정에서의 협상을 위한 기초를 형성하게 되는 것으로서 교환(trading), 경쟁 혹은 다른 교호작용으로부터 생기는 정보망이 있을 것, 셋째, 이런 규칙을 시행할 수 있는 집합적인 수단이 있을 것 등이다(J. Wilson, 1982: 420; Ostrom, Gardner & Walker, 1997: 251).

그러나 모든 공유자원 사용 상황에서 사회적 딜레마가 발생하는 것이 아니다. 경우에 따라서는 사용자들 간의 자발적인 협동에 의해서 공유재가 효율적으로 관리되기도 한다는 사회적 딜레마가 발생하는 경우를 공유자원 딜레마, 그리고 발생하지 않는 경우를 단순한 공유자원 상황이라고 분류하고 다음과 같은 분류의 조건을 제시하고 있다(Gardner, Ostrom & Walker, 1990). 먼저 “편익 감소성(조건1)”과 “다수의 사용자(조건2)”가 존재하면 전통적인 이론에서 언급되는 “다수의 사용자가 공유자원을 사용하는 경우”에 해당한다. 그러나 이 경우 반드시 공유자원이 훼손되는 비극적인 결과가 발생되는 것은 아니다. “사회 최적성 달성 실패(조건 3)”, “우수대안 존재(조건 4)” 등의 두 가지 조건이 추가적으로 충족되는 경우에만 사회적 딜레마 상황이 발생하게 되는 것이다. 즉, 비록 다수의 개인이 공유자원을 사용하는 경우에도(조건 1과 조건 2, 충족), 공급문제와 사용문제가 다수의 사용자들 간의 자발적인 협동에 의해 해결되어(조건 3과 조건 4, 불충족) 공유자원의 비극이 발생하지 않고 공유자원이 효율적으로 유지・관리되는 경우가 존재하는 것이다. 이는 앞에서 논의한 바와 같이, 공유자원이 공동의 이해관계를 가진 하나의 공동체에 의해 조직화되어, 그 영역에 포함된 공유자원의 관리 책임이 부분적으로 1차적인 사용자들인 공동체 주민들에게 귀착되는 경우이다. 이로써 그 지역의 공유

자원은 개방된 공유자원으로 방치되지 않고, 해당 공동체 관리하의 공유자원으로 전환되는 조건이 형성될 수 있는 것이다. 그러나 단순히 공동소유권이 존재한다는 것만으로 공유자원의 문제들을 해결할 수 있는 것은 아니다. 앞에서 논의한 바와 같이, 공유자원의 비극을 공동체의 집합적 행동이 부재한 상황에서 기인할 수 있으므로, 공동체가 실제로 공유자원의 문제해결을 위한 집합적 행동을 효과적으로 수행할 경우에만 공유자원의 비극이 초래될 가능성이 낮아질 수 있는 것이다. 그리고 공유자원 사용자들이 외부적인 도움 없이도 자기 통치나 자기조직화의 방법을 통해 공유자원을 효율적으로 사용·유지하는 경우가 다수 보고되고 있다(Dhalman, 1980; Mckean, 1986; National Research Council, 1986; Ostrom, 1990; Wade, 1988; Netting, 1981; Feeney, David et al, 1990; Tang, 1991). 게다가, 공유자원 사용자들의 자치적인 조직이 정부가 관리하는 조직보다 더 성공적으로 공유재를 관리하는 경우도 보고되고 있다.(Ostrom, Lam & Lee, 1994; Tang, 1991; 이명석, 1995: 1291). 이것은 공유자원의 사용상황과 관련한 개인의 유인구조와 관련하여 설명될 수 있다. 즉, 공유자원의 사용상황과 관련하여 개인들이 직면하는 유인구조가 협동을 하는 것이 개인들에게 이득이 되도록 되어 있는 경우에는 공유자원의 이용과 관련하여 협동이 이루어질 수 있으며, 그렇지 않은 경우에는 협동이 어려워 질 것이다. 공유자원들은 제각기 상이한 유인구조를 갖고 있으며, 같은 종류의 공유자원이라도 그 공유자원이 위치하는 장소, 그 공유자원을 사용하는 집단의 성격, 그리고 그 집단이 갖는 제도나 법률에 따라서 상이한 유인구조를 갖게 된다(이명석, 1995: 1293). 따라서 어떤 조건 하에서 개인적인 합리성을 추구하는 공유재 사용자들이 외부의 도움 없이 공유재를 효율적으로 관리할 수 있는지를 규명하는 것이 특히 중요하다.

공유자원의 사례연구를 통해 밝혀진 중요한 사실은 공유자원의 이용자가 이질적일 때 생산성을 증진시키는 공유자원의 관리는 어렵다는 점이다. 이런 이질성은 기회비용, 이용기술, 계급(caste), 언어, 민족, 부유함, 정치적 영향력, 기술, 그리고 물리적 위치 등 다양한 원인에 기인한다. 그래서 공유자원의 집합적 선택의 문제는 두 가지 측면에서 중요하게 검토되어야 한다. 하나는 이용자들이 공유자원을 이용하고자 하는 열의(appropriation intensity)의 전반적인 수준을 낮추는 것에 동의를 해야 하며, 이러한 이용

경향의 전반적인 축소에 부합하는 개인의 공유자원 이용권을 그 집단 구성원들에게 배정하는 일단의 규칙을 제정하는 것이다. 다른 하나는 이용자들이 그 자원이 어떻게 이용되고 있는지를 탐지하고 그 규칙을 시행하는 데 투자함으로써 소위 '공유자원의 관리'를 집행해야 한다는 점이다. 이처럼 개인들이 규칙을 설정하고 그 자신들이 이를 집행하는 '자율집행(self enforcement)' 의 가정은 이용자가 구성원인 다른 사람의 활동을 탐지하는데 있어서 중요한 역할을 하는 반면 외부인들은 거의 활용되지 않는다는 것을 발견한 Ostrom의 연구결과와도 일치하는 것이다(Ostrom, 1990: 59). 만약 공유자원의 관리가 성공적으로 집행되지 않으면, 공유자원의 비협력적인 이용이 나타나게 될 것이다. 공유자원 관리로부터 이득을 나누어 갖는 사람들은 공유자원의 관리가 성공하도록 투자할 유인을 갖게 될 것이다. 반면에 비협력적인 경우에 비해 이해득실이 보다 나빠진 이용자들은 그들에게 할당된 이용권을 속일 유인을 갖게 되고 공유자원 관리구조에 합법적으로 도전을 하게 될 것이다. 그래서 공유자원 관리의 집행비용은 이용자가 공유자원 관리로부터 생기는 이득을 나누어 가지도록 보장함으로써 줄일 수 있다(Hackett, 1992: 326).

정부의 통제, 사유화, 자치적 해결 등 공유자원 문제 해결을 위한 세 가지 접근방법의 차이점은, 정부통제와 사유화의 방법은 외부적인 정부에 의해 제도 변화가 이루어져 개인들에 강제되어야 하며 자신들의 방법이 유일한 방법이라고 주장하는데 비하여, 자치적 해결방법은 외부적인 정부의 도움 없이 공유자원 이용자들이 스스로 문제를 해결하며 그 방법이 유일한 방법은 아니라고 생각한다는 것이다. 그러나 이것보다 더 중요한 차이는 정부의 통제와 사유화에 의존하는 방법은 거래비용을 고려하지 않는 반면, Ostrom의 자치적 해결책에서는 거래비용을 고려한다는 점이다. 그러나 Ostrom도 계약의 집행비용 부분만을 거래비용으로 고려하고 있을 뿐이며, 거래비용의 모든 측면을 심각하게 다루고 있지는 않다(강윤호, 2005: 265).

제 2 절 선행연구 검토

1. 공유자원 문제에 관한 연구

1) 공유자원 관리에 관한 연구

공유된 어장의 자치적 관리와 연관해서는 Schlager(1990)의 연안어장의 관리에 관한 연구와 Berkes(1992)의 터키의 연안어장의 성공과 실패에 관한 연구도 비슷한 맥락의 연구들이다. Schlager(1990)의 경우 기술적 외부성, 그리고 할당의 문제를 성과의 측정치를 사용하였으며 어부들이 사용할 수 있는 기술이나 어구의 종류를 제한하는 규칙을 통해 어부들의 수확활동을 조직화시켜 주고 제한하는 집단의 어장에서는 그렇지 않은 집단의 어장에 비해 고기가 풍부할 것이라는 주장을 하였다. 그리고 Berkes(1992)의 경우 어자원의 할당과 관련한 자체적인 규칙이 특정한 기간 동안 어부들의 수확장소를 배정해 주게 된다고 주장한다. 같은 맥락에서, 일본의 산림과 목초지의 역사적 이용을 연구한 Mckean(1992)은 공유자원 분배의 몫과 권리의 배분은 평등과 불평등적인 특성이 균형이 되어야 하고 지역사회 배분의 불균형이 공유자원 체제를 보호하는 때와 손상하는 때를 알아야 한다고 주장한다. 즉 체제는 반드시 부자와 가난한 자간의 합의를 이루어야 한다는 것이다. 또한 공유자원 생산물의 동등한 배분과 무작위적 배정은 소득재분배의 이해에서 일어나는 것이 아니라, 공유자원의 수확을 과다하게 하는 것을 억제하는 이해에서 발생된다는 것이다. 이에 보다 더 중요한 것은 공유자원의 사용을 규제하는 규칙은 쉽게 강제되어야 하고, 매우 구체적이어야 하며, 자원사용의 유지가능성에 대해 보수적이어야 한다는 점이다. 확인하고 강제하는 기능에 주의를 기울이는 것이 성공에 대한 중요한 요소이며, 그 강제가 철저하고 공평하기 위해서는 정부계층의 감독보다는 공동사회의 구성원에 의한 감독으로 이행되어야 하며, 확인자에게 위반자를 찾는 유인책을 주어야 하고, 그리고 위반이 심할 경우에는 처벌사항을 포함시켜야 한다는 것이 이 연구에서 나타난 공유자원 관리의 중요한 성공조건이었다.

외국과 마찬 가지로 최근 한국의 경우 공유자원의 효율적 관리에 관한 국내 선행연구

들은 사례연구가 주를 이루고 있으며(이종범·주재복, 1994; 김인, 1998; 고재경·이정전, 1999; 안성민, 2000; 최재송 외, 2001; 홍성만·주재복, 2003; 홍성만·유재원, 2004; 이민창, 2005, 2006), 연구대상도 연안어장, 쓰레기분리수거, 수자원 등으로 대부분 한정되어 있는 것을 알 수 있는데 이는 공유자원으로서의 성격 및 행위자의 존재와 제도적 관점의 적용이 용이하기 때문이다. 또한 Ostrom(1988; 1992)의 설계원칙을 중심으로 하여 공유자원의 효율적 관리를 위해 필요한 제도적 장치들을 모색하는 제도적 접근방법에 의존하고 있다. 예를 들면, 김인(1998)은 연안오염의 대상인 연안어장을 공유자원의 성격 때문에 효율적인 관리가 어렵다고 정의하면서, 이런 자원은 정부나 어민들이 무조건 잘 관리 할 수 있는 것은 아니라고 보았다. 이에 일정한 수면공간을 공유하여 어업활동을 하면서 상호 쉽게 만나고 그 어장의 효율적 관리에 대해 의논하여 자율적으로 관리하고 공유자원의 문제를 해결할 수 있을 경우에는 주민에 의한 자율적 조직화(self-organizing)와 자율적 관리(self-governing)가 바람직하다는 가정을 하고 있다. 구체적으로 이 연구결과에 의하면, 어촌계 공동어장의 효율적인 관리를 위해서는 어장의 어업권 행사자 자격의 엄격한 제한, 자원의 공동채취 공동 배분방식, 수산자원보호를 위한 어구, 채취금지 시기, 체장 등의 명기, 어장 자원조성비의 확보, 자원조성을 위한 노력 및 어장관리활동 명기, 어촌계장의 적극적인 역할 수행, 어촌계원들의 적극적인 협조, 어촌계원들 상호간의 친목 증진 등이 요구되는 것으로 나타났다. 같은 맥락에서 김인(2004)은 연안어장 관리의 효과 증진을 위해 해양수산부가 실시하고 있는 자율관리어업 시범사업의 효과를 평가하고 아울러 이 사업의 활성화를 위한 방안을 모색하고 있다. 연구결과에 따르면, 무엇보다도 자율관리어업 시범사업의 효과가 상당히 있다는 것이었다. 시범사업의 실시로 자율관리시범사업의 참가 공동체 구성원들이 어장관리사업, 자원관리사업, 생산관리 사업이 활발하게 참여하고 있으며, 동시에 공동체 어민들의 안정적인 소득 증가가 이루어졌었고, 어민간의 갈등뿐만 아니라 어민과 담당 공무원과의 갈등도 많이 줄어들었으며, 그리고 공동체의 발전이 이루어진 것으로 나타났다. 특히 이와 같은 효과는 공동체 구성원들이 서로 잘 알고, 상호 신뢰하는 동질적인 공동체의 경우 더욱 효과가 높았다.

이명석(1995)은 동태적 게임이론 모형을 이용하여 공유재 문제의 자치적 해결 가능

성을 설명하였다. 현재의 선택이 미래 선택 상황의 일정한 조건을 만족시키면, 단기의 유인구조가 죄수의 딜레마로 나타나는 공유재 사용 상황에서도 자치적인 해결이 가능하다는 것을 보여 준다. 또한 공유재 사용문제를 해결하기 위한 공유재 상태의 물리적 개선에 대한 투자가 오히려 상황을 악화시킬 수도 있고, 공유재를 사용하는 개인들이 미래지향적인 결정을 할 수 있도록 유도하는 것이 보다 효과적인 정책 수단이 될 수 있으며, 공유재 마다 상이한 유인구조를 갖고 있어 획일적인 정책수단으로 모든 공유재 문제를 해결할 수 없다는 것을 보여준다.

최재송 외(2001)는 충청남도 보령시 오천면 장고도 어촌계의 공동어장 관리 사례를 분석하여 공유자원 문제를 정부의 개입 없이 해당 지역 자체가 성공적으로 해결할 수 있다는 가능성을 제시하고 있다는 점에서 이론적인 공헌을 하고 있는 것으로 생각할 수 있다. 이 연구에서 사용된 제도분석틀은 크게 집합적 선택차원과 제도운영차원으로 구분되어 있는데, 장고도 어촌계가 공유자원 문제를 자치적으로 해결할 수 있었던 요인으로 먼저 '섬'이라는 고립된 지역적 특수성의 영향이 컸으며 이에 동질성이 매우 높은 소규모 공동체였다는 점을 지적하고 있다. 그리고 제도운영차원 중에서 지역상황에 적합한 규칙, 집합적 선택규칙, 감시장치 등의 원칙이 잘 작동하였다고 분석하고 있다. 그리고 장고도의 연안어장(공유자원) 관리의 성공사례를 일반화하여 지역적 공유자원 문제 해결의 정부개입이 부적절함을 지적하고 있다.

연안어장의 오염에 대한 정책적 연구로서 송병주·김창수(2002)의 경우 정책집행론적 시각을 바탕으로 하여 합리적 신제도론, 정책네트워크이론, 규제정치모형을 원용하면서 한국 해양환경오염의 인과구조를 분석하였다. 더구나 이 연구에서는 마산만 오염의 원인을 정책목표와 정책수단의 인과성 관점에서 심층 분석하고 있어 이전의 오염실태 연구와는 차별화되고 있는 것이 특징적이다[13]. 이 연구는 '공유자원의 비극' 문제를 제도와 게임의 행위자들의 정책대응구조를 통해 진단하고 처방하고 있다. 해양오염은 지원 및 규제제도의 결합, 정책주체와 정책 대상 집단의 상호작용 및 해양환경오염 감시자의

13) 연안오염과 관련된 대표적인 연구보고서로는 환경관리행역 시범해역관리 시행계획 수립연구, 해상재해 방지를 위한 국가관리체계 개선방안 연구, 어장정화사업의 체계적 추진 방안, 연안정비사업의 체계적인 실행방안 연구, 연안관리의 현황과 문제점, 인천연안 환경오염과 환경산업의 발전방안, 경남연안 환경개선을 위한 추진방안 등이 존재하고 있다(한국해양수산개발원, http://www.kmi.re.kr/자료실).

문제점이 복합적으로 작용하여 유발되는 구조인 것으로 분석되었다. 그리고 해양오염 방지를 위한 정책방안 역시 해양오염 발생구조의 맥락을 이해하고 이러한 구조를 차단하거나 재설계하는 방안이 필요한 것으로 나타났다.

연안오염과 관리에 대해서 로컬 거버넌스의 관점에서 연안오염 방지를 연구한 Lowry & Eichenberg(1996)는 미국의 연안지역관리에 대한 중앙과 지방정부 구성원 간의 상호협력사례를 분석하였다. 특히 연방-주 기관의 공무원, 지역주민은 정부간 협력과 협조에서 현실경험을 축적하게 되었으며, 해양과 연안관리에서 주-연방 관계의 중요성이 점진적으로 커진 결과 인적네트워크 구축, 회의참여 그리고 정보협상 등이 지역과 연방의 연안관리 거버넌스 형성에 기여한 것으로 나타났다.

이와는 달리 제도적 관점에서는 McCay & Acheson(1987)의 공유자원에 대한 인간의 집합적 행동논리와 사례를 다룬 연구가 있다. 이들은 목초지와 어장 등을 대상으로 한 공유자원 관리 문제에서 역사적으로 서구유럽과 일본의 공유자원의 성공적 관리사례를 분석하여 성공적인 공유자원 관리를 위한 특성을 확인하고 있다. 공통적으로 공유자원의 소유자들은 공유자원을 관리하는 정치적 독립성을 가지고 자의식이 있어야 하며 자기통치를 하는 지역사회가 되어야 한다고 보았다.

김성배와 이윤미(2005)는 우리나라의 독특한 공유재의 하나인 미역바위 즉, 곽전 관리에 있어서 정부실패를 역사적 기록을 토대로 분석하였다. 보다 구체적으로는 해방 이후 곽전의 관리에 관한 역사적인 에피소드 가운데 공유재의 속성을 가진 곽전이 관습에 의한 사유화의 형태로 관리되어 오다가 정부개입으로 인해 다시 공유의 비극문제에 빠지게 되는 부분에 대해 주목하여 그러한 사건이 발생한 원인이 무엇인가에 대해 분석적 기술법을 통하여 분석하였다. 분석적 기술법을 통하여 곽전관리에 있어서 정부실패의 현상을 분석한 결과 가장 두드러진 점은 1963년 수산업법 개정으로 이루어진 정부개입은 기업가적 정치상황에서 발생하여 소수집단의 희생을 담보로 하여 다수집단에게 유리한 방향으로 이루어졌다는 점이다. 명시적으로 큰 문제가 없을 것 같은 이러한 정책이 정책실패로 이어지게 된 것은 정책결정의 대상이 되었던 곽전이 갖는 공유재적 성격 때문이었다. 조선시대 이후 관습에 의한 사유화의 형태로 관리됨으로써 공유재가 갖는 본질적 한계인 공유의 비극문제를 극복하고 있었던 곽전관리에 정부가 개입하여 다시 공

유재의 속성이 되살아나는 방향으로 정책결정을 내림으로써 곽전이 다시는 과거와 같은 양질의 미역생산지의 기능을 하지 못하도록 하는 결과를 초래한 것이다. 사례분석과정에서 얻은 정책적 시사점으로는 정부의 개입은 일반적으로 당시의 정치상황을 반영하여 이루어질 가능성이 큰데, 정부 개입이 공익 달성을 실현하지 못할 가능성이 매우 크다는 것을 이 연구를 통해 알 수 있었다. 이러한 공유자원 관리에 대한 내용을 정리해 보면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 공유자원 관리에 관한 연구 요약

연 구 자	연 구 내 용
이명석(1995)	동태적 게임모형을 이용하여 공유재 문제의 자치적 해결 가능성을 제시
김인(1998)	공유자원을 효율적으로 관리하기 위해서는 자율적 조직화와 자율적 관리가 바람직하다고 봄.
최재송 외 (2001)	장고도 어촌계의 공동어장 관리 사례를 분석하여 공유자원 문제를 정부의 개입 없이 해당 지역 자체가 성공적으로 해결할 수 있는 가능성 제시.
송병주·김창수 (2002)	마산만 오염의 원인을 정책목표와 정책수단의 인과성 관점에서 복합적으로 작용하여 유발되는 구조로 분석하여 해양오염 방지를 위한 정책방안을 해양오염 발생구조의 맥락을 이해하고 이러한 구조를 차단・재설계하는 방안이 필요한 것으로 봄.
김인(2004)	자율관리 어업 시범사업의 효과 평가와 이를 활성화하기 위한 방안모색
김성배·이윤미 (2005)	곽전 관리에 있어서 정부실패를 역사적 기록을 토대로 분석하여 정부의 개입은 공익 달성을 실현하지 못하고 정책실패로 이어질 가능성이 크다고 봄.
Lowry & Eichenberg (1986)	미국의 연안지역관리에 대한 중앙과 지방정부 구성원간의 상호협력사례를 분석, 연안지역관리에 대한 상호협력이 점진적으로 커져 연안관리 거버넌스 형성에 기여.
McCay & Acheson (1987)	공유자원의 소유자들은 공유자원을 관리하는 정치적 독립성을 가지고 자의식이 있어야 하며 자기통치를 하는 지역사회가 필요하다고 주장.
Schlager (1990)	기술, 어구의 종류를 제한하는 규칙이 어부들의 수확활동을 조직화 시켜 제한하는 집단의 어장은 그렇지 않은 집단의 어장보다 고기가 풍부할 것이라고 주장.
Berkes(1992)	어자원 할당과 관련한 자체적인 규칙이 특정한 기간 동안 어부들의 수확장소 배정해 준다고 주장.
Mckean(1992)	공유자원 분배의 몫과 권리의 배분은 평등과 불평등적인 특성이 균형이 되어야 하고 지역사회 배분의 불균형이 공유자원 체제를 보호하는 때와 손상하는 때를 알아야 한다고 주장

2) 공유자원 이용을 둘러싼 정부간의 갈등에 관한 연구

그동안 공유자원을 둘러싼 지방정부간의 갈등 문제에 대한 많은 연구가 있었다. 선행연구들 중에서 공유수면이나 공유수면매립지의 경계 및 관할구역에 관한 연구들은 모두 법학적 관점에서 법의 해석 및 적용방향과 법의 제·개정 방향에 관한 것들이다(조정찬, 2002; 강재규, 2002; 장학봉, 2002; 강윤호, 2005). 이에 대한 내용을 정리해 보면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 공유자원 이용을 둘러싼 공유수면의 갈등에 관한 연구 요약

연 구 자	연 구 내 용
조정찬 (2002)	지방자치단체의 구역 연구를 통해 공유수면 귀속원칙, 현행법제 현황, 우리나라 법제와 일본의 관리법제의 비교 연구를 통해 보완 사항 검토.
강재규 (2002)	공유수면 매립지의 귀속문제를 한국과 일본의 법제와 비교연구를 통한 지방자치법 개정을 주장.
장학봉 (2002)	공유수면 매립지의 갈등문제를 해결하기 위해 새로운 법을 만들거나 기존의 법령의 개정이 필요.
김동복 (2004)	공유수면 매립지에 대한 지방자치단체간의 관할구역 확정을 율촌 제1지방산업단지 관할권 다툼 사례를 중심으로 분석, 법률의 개정과 집행을 주장.
강윤호 (2005)	부산 신항만 관할권 분쟁을 사례로 하여 거래비용의 관점에서 지방정부간 공유재 이용을 둘러싸고 전개되는 비협력 및 갈등의 원인과 해결방안에 대해 분석

<표 2-2>의 내용을 살펴보면, 조정찬(2002)은 지방자치단체의 구역에 관한 일반적인 설명을 통하여 바다 및 그 매립지의 귀속에 관한 원칙을 찾아보고, 현행법제의 연혁 및 현황을 살펴보며, 우리 법제에 영향을 끼친 일본의 관리법제와의 비교를 통하여 법제면에서의 미비점과 보완사항을 검토하였다.

강재규(2002)는 공유수면 매립지의 귀속문제를 한국과 일본의 지방자치법 비교연구를 통하여 지방정부간 공유수면 매립지의 귀속갈등을 해결하기 위한 방안으로 지방자치

법의 개정을 주장하였다. 장학봉(2002)은 지방자치단체 간의 매립지 귀속 분쟁이 발생하고 있는 것은 무엇보다도 매립이전의 공유수면에 대한 지방자치단체의 관할 범위를 명확히 규정하는 법이 없기 때문이라고 보면서, 법제적인 관점에서 매립지 귀속문제를 해결하기 위해서는 이러한 문제들이 해결될 수 있도록 새로운 법을 만들거나 기존 법령들을 보완해야 할 것이라고 하였다. 김동복(2004)은 공유수면매립지에 대한 지방자치단체간의 관할구역확정을 율촌 제1 지방산업단지 관할권 다툼 사례를 중심으로 분석하면서, 공유수면매립지의 관할구역분쟁에 대한 발전적 방향으로 관련 법률의 개정과 집행을 주장하였다.

강윤호(2005)는 부산 신항만 관할권 분쟁을 사례로 하여 거래비용 이론의 관점에서, 지방정부간 공유재 이용을 둘러싸고 전개되는 비협력(비협상, 비타협) 및 갈등의 원인과 해결방안에 대해 분석하였다. 분석결과 불명확한 재산권 제도와 비효율적인 거버넌스 구조가 지방정부간 거래비용의 증대를 가져오고, 결국은 공유재를 둘러싼 지방정부간의 비협력(비협상, 비타협)과 갈등을 초래하고 있다고 하였다. 이러한 공유수면이나 공유수면매립지의 경계 및 관할구역에 관한 기존의 연구들이 제시한 것처럼 법률의 제·개정은 그리 쉬운 것만은 아니다. 따라서 법적 정비가 되기 전까지라도 다양한 차원에서의 분석이 요구되며, 또한 이를 통해서 지방정부간에 발생하는 다양한 갈등을 해결할 수 있는 제도적 및 정책적 방안들이 논의될 필요가 있다.

수자원은 재산권과 이용권이 명확히 설정되지 않는 공유자원의 성격을 가지고 있어 그 관리에서 많은 갈등 및 분쟁을 야기한다. 기존의 국내 수자원 정책관련 선행 연구를 검토해 보면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 공유자원 이용을 둘러싼 수자원 갈등에 관한 연구 요약

연구초점	연 구 자	연 구 내 용
수자원 공급 측면의 갈등을 다룬 연구	서휘석 (1995)	중앙행정기관의 중재, 기술적 불확실성의 해결, 갈등 이슈 중심으로 제시.
	주재복 (2001)	지방정부간 협력을 유도할 수 있는 협력규칙을 도출.
	조경호 외 (2002)	정부조직간 갈등, 분쟁의 효과적인 해결기제로 공동조사단은 합의형성에 중요한 역할을 한다는 점에서 의미부여.
	홍성만 (2002)	정부와 NGO의 대립 속에 경쟁할 수 있는 조건, 전략과 협의의 기제 규명.
	홍성만 외 (2004)	제도분석틀을 활용하여 제3자의 조정과 이해당사자간의 협력을 통한 합의형성
수자원 이용 측면의 갈등을 다룬 연구	윤근섭·송정기 (1997)	수익의 사회화를 통해 사회경제적 불평등을 최소화하는 방안을 제시.
	이시경 (2001)	광역수계의 수자원관리를 위한 지방정부간의 협력방안을 제시.
	류지원 (2001)	지방정부간 갈등의 원인을 기술적 불확실성, 관련 집단 간 상호의존성으로 봄.
수자원 유지 측면에서의 갈등	정희성 외 (1996)	팔당호 하류지역의 상수원 보호구역 지정을 중심으로 광역상수원 보호구역 지정에 따른 자치단체간 갈등분석을 통해 협력유도 방안 연구.
	박기묵 (1997)	상·하류 지역 간 물 분쟁 해결모형을 제시.
	김인철·최진식 (1999)	게임 이론적 관점에서 협상 성공을 위한 정부 타협안의 수정·보완, 회의기관의 제도화, 공정한 게임규칙의 조성 등을 제시.
	홍성만·유재원 (2004)	수자원의 공유재 관리에 있어서 지역주민의 자발적인 수질 개선·유지의 성과가 가지는 교훈을 제시

<표 2-3>의 내용을 살펴보면, 첫째, 수자원 공급측면의 갈등을 다룬 조경호 등(2002)은 영월(동강)댐 건설을 둘러싼 중앙부처간 정책갈등과 조정기제를 규명한 연구가 있다. 정부조직간 갈등이나 분쟁의 효과적인 해결기제로 공동조사단은 합의형성에

중요한 역할을 한다는 점에서 큰 의미를 부여하고 있다. 또한 홍성만(2002)은 영월(동강)댐 건설을 둘러싼 정부와 비정부 조직 간의 경쟁과정을 규명한 연구로 수자원 공급정책을 두고 정부와 NGO가 대립 속에 경쟁할 수 있는 조건과 이 과정에서 활용한 전략과 협의 기제를 규명하고 있다. 상대방이나 국민을 대상으로 설득하려는 전략이 유리한 협상조건을 형성할 수 있고, 제3자가 중립적이고 절차적으로 공정할 때 협의가능성을 높여 분쟁이 합리적으로 해결될 수 있다는 것을 제시하고 있다. 그리고 서휘석(1995)은 장곡취수장 사례를 중심으로 지방자치단체간 갈등을 분석하여 갈등해결 방법으로 중앙행정기관의 중재, 기술적 불확실성의 해결, 갈등이슈의 중심성 등을 제시하였다. 행정협의회나 시·도지사에 의한 조정은 갈등해결에 유효하지 못하였으나 중앙행정기관의 조정은 갈등해결에 유효한 것으로 평가하고 있다. 주재복(2001)도 지방정부간 물분쟁의 조건과 협력규칙을 중심으로 분석틀을 제시하였고, 제천시와 영월군의 취수장 분쟁사례를 통하여 지방정부간 협력을 유도할 수 있는 협력규칙을 경험적으로 도출하였다. 분석결과 취수장 분쟁은 상호의존구조와 비용편익분리구조라는 문제구조에서 발생하였다. 그리고 이러한 구조에서 발생한 분쟁의 해결에 중요한 규칙은 참여규칙, 분해규칙, 지원확대규칙, 그리고 조정자 규칙이라고 보았다. 따라서 분쟁을 해결하기 위해서는 먼저 참여를 통한 논변과정을 거치고, 이러한 논변과정을 통하여 문제를 쟁점별로 분해하여 해결하기 쉬운 문제부터 해결해 나가고, 자원의 확대가 필요한 쟁점에 대해서는 자원을 확대시켜 나가야 한다고 하였다. 홍성만 등(2004)은 제도분석틀(IAD)을 활용하여 수자원을 둘러싼 지방정부간 갈등의 조정과 협력과정을 분석 하였다. 수자원 공급의 문제와 기존의 수리권 이용 문제가 복합적으로 결부되어 있는 복잡한 문제를 용담댐 수리권 분쟁사례의 연구를 통해서 제3자의 조정과 이해당사자간의 협력을 통한 합의형성을 관찰할 수 있었다. 분쟁과정에 작용한 “금강수계물관리및주변지역지원에관한법률”과 같은 헌법적 선택수준의 제도적 규칙은 금강수계물관리대책위원회의 구성 그리고, 그 운영규정과 같은 집합적 선택수준의 규칙형성 및 운용을 촉진시켰고, 이것은 구체적으로 “용담댐공동조사위원회의 운영규정”과 같은 하위수준의 운영규칙을 형성하여 협력적 상호작용을 촉진시킴으로써 당사자의 합의형성에 큰 역할을 하였다. 분석을 통해 합의내용이 조건적 혹은 탄력적일수록 갈등 및 분쟁사안의 수용가능성을 높일 수 있다는 점, 분

쟁의 해결과정에서 나타나는 내용에 대한 합의가 이루어지는 등의 일정한 단계를 거쳐서 나타날 수 있다는 점 등의 몇 가지의 시사점을 발견할 수 있었다.

둘째, 수자원 이용측면의 갈등을 다룬 연구를 보면, 윤근섭과 송정기(1997)는 수자원 이용에 따른 지역간 갈등의 구조와 문제를 사회학적 관점에서 세 개의 댐 사례를 통해서 파악한 연구하였다. 갈등의 근본 원인으로는 수익권과 피해권이 분리되어 있는 구조를 들며 구체적으로 하천유지 유량의 설정기준과 같은 기술적 장치의 부재, 물 배분 원칙과 물 분쟁 조정을 위한 제도적 절차의 미비, 수자원 개발에 따른 사회적 피해의식 등을 들고 있다. 수익의 사회화를 통한 사회경제적 불평등을 최소화하는 것이 이러한 문제를 해결할 수 있는 대안이 될 수 있음을 제시하고 있다. 또한 이시경(2001)은 낙동강 유역을 중심으로 광역수계의 수자원 관리를 위한 지방정부간 협력방안에서는 상·하류지역간 운동공동체 인식하에 상·하류 합동콘서트, 주민 참여형 환경조사, 수질개선 포럼, 수몰도시와 수혜도시의 결연 등 다양한 지역협력 프로그램의 마련을 대안으로 제시하고 있다. 류지원(2001)은 용담댐 사례를 중심으로 공유 수자원을 둘러싼 지방정부간 갈등조정에 관한 연구는 지방정부간 갈등의 원인을 기술적 불확실성, 관련 집단간 상호의존성을 들고 있다. 협상에 의한 갈등조정의 경우 법적 구속력의 결여, 참여자의 제한, 운영의 소극성과 형식성 등의 문제가 있었음을 지적하였다. 제3자 개입의 경우 갈등초기 단계에서 중앙정부의 적극적인 중재의지 결여 때문에 갈등이 장기화되었음을 제시하였다.

셋째, 수자원 유지측면에서 갈등을 다룬 연구로는 박기묵(1997)은 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로 하천 상·하류지역간 물 분쟁 해결모형을 제시하였다. 상반된 이해관계가 분쟁원인이었으며, 그 해결책으로는 맑은 물의 경제적 가치를 계량화하고 이를 기초로 오염피해에 따른 적절한 보상액 수준을 예측하여 오염자가 피해자에 보상하는 방법을 제시하였다. 또한 김인철과 최진식(1999)은 게임 이론적 시각에서 갈등유발요인으로 경제적 비용편익분석, 상호신뢰문제, 중재전략문제 등의 측면을 지적하고 이러한 측면에서의 협상성공을 유도하기 위해서는 정부 타협안의 수정·보완, 회의기관의 제도화, 공정한 게임규칙의 조성 등을 제시하였다. 그리고 정회성 등(1996)은 팔당호 하류지역의 상수원 보호구역 지정을 중심으로 광역상수원 보호구역 지정에 따른 자치단체간 갈등분석을 통

해 협력유도 방안을 연구하였다. 수자원 개발 보전에 대한 갈등의 구조적 원인으로 물 관리체계의 다원화, 개발·보전을 다루기 위한 정책집행의 혼재, 보전지역과 비용지역의 불일치, 불완전한 오염자 부담원칙 등을 제시하였다. 협력을 유도하기 위해서는 지역 수자원 시장의 활용, 지역 수자원 분쟁의 조정에 관한 법률의 제정 등을 제시하였다.

홍성만·유재원(2004)은 상수원보호구역지정이라는 규제상황에서 대포천 유역의 상동면 주민들이 대포천의 수질을 자발적으로 개선하고 정부와 주민 간에 협력하는 과정을 설명하면서 수자원이라는 공유재 관리에 있어서 지역주민의 자발적인 수질 개선·유지의 성과가 가지는 교훈을 제시하였다.

대부분의 선행연구들은 지방자치단체간 갈등의 해결방식으로 협상이나 타협 및 협상기구의 설립을 강조하고 있다(손창익, 1996; 예경희·홍양희, 1997; 김화종, 1998; 황채영, 1998; 김인철·최진식, 1999; 박재욱, 2001; 서휘석, 2001). 정부간 분쟁이나 갈등의 원인 및 관리전략에 관한 연구들은 주로 정부간 분쟁이나 갈등의 원인을 분석하고, 이에 따르는 관리전략이나 해결방안을 모색한 연구들이다. 그러나 이들 연구들이 제시하는 원인들은 문제의 성격을 분석하는 데에는 다소 미흡하여, 해결책으로 제시되고 있는 관리전략 역시 분쟁조정과정에 대한 깊이 있는 연구를 통하여 도출되지 못하였다. 즉 갈등이나 분쟁은 일련의 연속적인 과정이기 때문에 이러한 과정에 대한 구체적이고 깊이 있는 연구가 필요함에도 불구하고 이러한 노력이 다소 부족하다. 따라서 지방정부간의 분쟁이 어떠한 조정과정을 거치고 어떤 요인에 의해서 상호협력으로 나가는지를 구체적으로 밝히지 못하고 있다. 최근 들어 신제도주의적 관점에서 지방정부간의 협력 혹은 비협력을 좌우하는 제도나 규칙을 발견하려는 연구들이 있어 왔다(채종헌, 2000; 홍성만 등, 2004). 그러나 주재복(2000)의 연구는 독립변수인 규칙과 종속변수인 협력 혹은 비협력 사이의 인과관계의 경로에 대한 설명이 생략되어 있다.

2. 연안어장의 이용에 관한 연구

연안어장이용을 둘러싼 연구는 1970~1980년대에는 비교적 활발하게 이루어졌다고 할 수 있으나, 1990년대 이후에는 그다지 많은 연구가 이루어지지 않았다. 이는 1970~1980년대의 경우 어촌계에 의한 공동 또는 협업어업의 경제적 이용가치가 컸기 때문에 어업정책이나 연구자의 입장에서 많은 관심을 두었으나 1990년대 이후 공동 또는 협업에 의한 어업의 상대적 이용가치가 축소됨에 따라 정책차원에서, 혹은 연구차원에서 관심이 줄어들게 되었다. 이에 대한 내용을 정리해 보면 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 연안어장 이용에 관한 연구 요약

연구자	연 구 내 용
박금화 (1987)	공동어장의 개별화 경향은 어촌사회의 작목의 변화와 밀접한 관련이 있다고 주장.
구양희 (1990)	놀이집단의 계층화와 전통적인 놀이양식을 보유한 사람들과 새로운 놀이 행위자들간의 갈등관계가 나타나기도 한다고 봄.
정근식 · 김준 (1993, 1995, 1996)	어장의 이용방식은 노동능력에 따라 변해왔는데 최근에는 공동체 성원에게 공동으로 이용되지 않고 개인, 다른 집단에게 임대되고 있음. 즉, 공동어업 및 양식이 개별화 되어 가고 있다고 주장.
	완도 노화도의 사례를 통해 어장의 개별화 추세를 연구.
최정윤 (1998)	수산업협동조합의 어업권 관리기능에 대해서 한·일간 비교연구를 통해 우리나라 어촌계의 어업권 관리기능을 비교해 봄으로써 어촌계에 의한 어장관리의 한계 지적, 향후 수협으로 어장관리권을 이관할 필요성을 제시.
한규설 (2001)	어업제도의 전체의 흐름을 개관하여 연안어장 이용제도의 변천과정을 다룸.
신영태 외 (2001)	양식업과 어선어업을 포괄하여 연안어장 이용에 관한 연구.
최성애 · 한규설 (2002)	연안어장의 전반적인 관리주체에 관한 연구.
Han 외 (1977)	고기잡이 과정에서 발생하는 각종 해난 사고 예방과 풍어 및 마을의 안녕을 기원하는 의례와 내용, 역할, 절차 등을 연구.

<표 2-4>에 대한 내용을 살펴보면, 최정윤(1998)은 어촌계의 어장관리활동을 중심으로 수산업협동조합의 어업권 관리기능에 대해서 한·일간 비교연구를 수행하였다. 특히 이 연구에 있어서는 어촌계 어장관리가 어업 관리론적으로 지니고 있는 특징을 고찰한 후에 어촌계의 어업권 관리활동을 실증 분석하였다. 아울러 일본의 어업권 제도를 검토하고 일본의 어협에 의한 어장관리활동과 우리나라 어촌계의 어업권 관리기능을 비교해 봄으로써 어촌계에 의한 어장관리 기능의 한계를 지적하여 향후 수협으로 어장관리권을 이관할 필요성을 제시하고 있다.

한규설(2001)의 경우 어업제도 전체의 흐름을 사적관점에서 개관하는 가운데 연안어장이용제도의 변천과정을 한 부분으로 다루고 있다. 또한 신영태 등(2001)은 양식업과 어선어업을 포괄한 가운데 연안어장의 이용에 관한 전반적 관점을 다루고 있으며, 또한 최성애·한규설(2002)의 경우 연안어장의 전반적인 관리주체에 관한 것을 다루고 있다.

어장의 이용방식에 관한 연구(정근식·김준, 1993, 1995, 1996)에 따르면, 해조류 양식의 경우, 총회에서 주민들이 추첨(주비추첨)하여 양식지와 규모를 결정하며 공동어장에서 채취 및 포획을 하는 경우에는 정해진 날 호당 한사람씩 참석하여 자기 몫을 채취한다. 어장의 이용방식은 노동능력에 따라 변해 왔는데, 최근 양식어장이 공동체 성원에게 공동으로 이용되지 않고 개인이나 다른 집단에게 임대된다는 것이 가장 큰 변화이다. 초기에는 공동체내에 있는 노동능력이 있는 성원에게 일정한 사용료를 내고 어장을 이용하였지만 최근에는 공동체외부의 사람들에게도 임대하고 있다. 또한 양질의 노동력을 갖춘 사람들이 집단을 이루어 외만에 양식면허를 취득해 양식을 하는 경우도 발생하고 있다. 이러한 것들은 공동어업 및 양식이 개별화 되어 가는 모습을 잘 보여주고 있다.

어촌공동체의 물적 기반인 공동어장의 개별화 경향은 어촌사회의 작목의 변화와 밀접한 관련을 맺고 있다(박금화, 1987). 즉 김양식이 확대되면서 김 양식은 공동어장을 기반으로 한 개별 경영화로 되어가고 있다. 이러한 개별화된 김 생산경영의 특징은, 높은 자본 투하도, 가구간의 협력이 불가능한 노동과정, 개별적인 판매전략 등이며, 이는 자본제적 경영으로 확대되어 갈 것이다. 경영의 개별화를 파악하는 변수로서 노동공급, 외지인의 전입 등을 들 수 있으며, 개별화를 저지하는 요인으로 마을자치의 입호제도와 생산에 관한 공동규제, 그리고 어장분쟁에 따른 촌락 전체의 통합을 들 수 있다. 하지만 앞

에서 언급한 것처럼 공동어장의 개별화를 넘어선 개별 성원들의 협업화도 보이고 있다.

완도 노화도의 경우 양질의 노동력을 소유한 성원들 몇 명이서 결합하여 거대한 어장을 매입하여 자본제적 경영을 하는 경우도 발생하고 있다. 뿐만 아니라 완도 신지의 경우 해조류 양식장을 축양장으로 개조하여 공동어장에 축양시설을 설치하고 이를 자본력과 노동력이 있는 사람들이 임대하여 사용하고 있다. 물론 어촌계에 임대사용료는 지불하고 있지만 개별화가 훨씬 진전된 형태라고 할 수 있다(정근식·김준, 1996).

이외에도 어촌사회의 통합을 위한 기제로서 공동의례에 대한 연구 등이 있다. 연구대상으로는 고기잡이 과정에서 발생하는 각종 해난 사고 예방과 풍어 및 마을의 안녕을 기원하는 의례로 용왕제, 갯제, 당제(Han, 1977; 정승모, 1981; 최덕원, 1987; 조경만, 1988; 이수애, 1991) 등이 있으며, 내용과 역할 그리고 절차(한상복·김창민, 1989) 등을 살펴보고 있다. 이러한 전통적인 놀이양식들이 전승력을 잃고 소멸되는 과정에서 상품화된 놀이매개 또는 형식의 수용으로 인해 놀이집단의 계층화와 더불어 전통적인 놀이양식을 보유한 사람들과 새로운 놀이 행위자들 간의 갈등관계(구양희, 1990)가 나타나기도 한다.[14)]

---

14) 이외에 어촌사회문화의 종합적 연구로는 인류학총서로서 발간한「한국의 낙도민속지」(한상복·전경수, 1992)와 국립민속박물관에서 경기도와 충청남도를 조사한「어촌민속지」(1996), 그리고 목포대학도서문화연구소가 발행한「도서문화」가 있다.

「한국의 낙도민속지」의 경우 이 책은 13편의 인류학적 공동적인 주제를 갖는 현지답사보고서를 묶은 것으로 1973년부터 1989년에 발표된 글들이다. 연구의 내용을 보면 각 어촌지역의 인구구조와 가족구조, 통혼권, 경제생활(산업구조), 신앙과 의례, 교육과 보건 등이다. 조사대상지역은 백령도·대청도·소청도·덕적군도·격열비열도·외연열도·고군산군도·안마군도·비금·도초·우의군도·조도군도·완도남단·추자군도·거제도 인근·울릉도·독도 등이다.

「어촌민속지」는 경기도·인천광역시·충청남도의 어촌을 1994년~1995년 까지 2년간 현지 조사하여 작성한 학술조사 보고서이다. 조사대상지역은 인천의 경우 강화군 2개 마을, 옹진군 2개 마을, 경기도 화성군 3개 마을, 충청남도 홍성군 1개 마을, 보령시 1개 마을, 태안군 3개 마을, 서천군 3개 마을 등 총 16개 마을이다. 조사내용은 어업과 어로기술, 어촌계의 조직과 활동, 어로신앙, 설화와 민요 등이다.

목포대학교 도서문화연구소「도서문화」의 경우 1983년 제1집을 발행한 이래로 1996년까지 14집을 발간하였으며 4차례의 자료총서를 발간하는 등 도서지역의 사회문화에 대한 활발한 연구 활동을 하고 있다. 조사지역을 살펴보면 신안군 암태도(1983), 장산도·하의도·안좌도(1985), 지도(1987), 흑산도(1988), 진도군 조도(1984), 완도군 보길도(1990), 청산도(1991), 평일도(1992), 소안도(1993), 약산도(1994), 고금도(1996), 신지도(1997), 노화도(1998) 등이다. 이들 연구들은 설화, 방언, 지명, 역사, 고고, 인류, 민속, 전통건축, 사회 등 인문사회 각 분야의 연구를 시행함으로써 문화적 기반과 성격을 체계적으로 정리하여 서남해 도서지방의 지역사회와 문화연구에 큰 도움이 되고 있다.

3. 자율관리어업에 관한 연구

'어업관리'란 개별어업자들이 어업생산 활동을 적절히 수행해 나갈 수 있도록 하는 각종 규제와 조장 수단에 관련된 정책체계(Clark, 1985)를 말하며, 보다 넓은 의미에서는 자원관리, 경영개선, 그리고 어업조정을 이에 포함시키기도 한다(평택풍, 1985). 이러한 어업관리의 유형으로는 진입제한, 투입규제, 어획량규제, 개별할당 등의 여러 제도가 있다. 어업자원은 공유재산이므로 국가가 이를 관리할 권한과 책임을 가지고 관리하고 있는 것이 일반적이다. 이러한 관점에서 보면 자율관리[15]는 정부가 정한 법 또는 제도의 테두리 내에서 효과 제고 방안의 하나로 어업인들을 어업관리에 참여시키고 있는 것이다. 그러므로 하나의 제도라기보다는 제도운영 방식 내지는 하나의 운동으로 볼 수 있다.

자율관리를 독립된 어업관리제도로 규정하기는 어려운 점이 있으나, 그럼에도 불구하고 자율관리는 그동안 공유재산 관리에 관한 여러 유형적 분석을 통해 협동적 관리(cooperative management), 독립소유권(sole-ownership), 자율통제(self-governance), 그리고 공동통제(co-governance) 등의 다양한 개념을 통해 소개되어 왔다. 현재는 협동관리어업(fisheries co-management)과 공동체적 관리(community-based management)라는 두 측면에서 설명되고 있다.

어업관리에서 자율관리가 주목받게 된 배경은 전통적 어업관리 방식 즉, 정부주도의 직접적 규제와 간접적 규제 모두 실패했기 때문이다. 그리고 그 주원인이 정부와 어업인들 간의 대립관계에 있으며, 그 해결방안으로 어업인 조직의 역할에 관심을 갖게 된 것이다. 어업인간의 협력적 어업관리의 효과와 어업인 조직의 역할에 관해서는 일찍부터 제기되었으나, 1980년대 후반 들어 본격화 되었다(Dales, 1968; Stokes, 1979;

15) 정부에서 시범사업으로 추진하고 있는 자율관리 어업의 정의를 요약하면 "어업자원의 효율적인 보전 및 이용, 어업인들의 주인의식 고취 및 자립심 함양을 위하여 어장관리·자원관리·생산관리를 어업인들이 자율적으로 실시하는 것이다"라고 할 수 있다. 즉 어장 및 자원의 이용주체인 어업인들이 주인의식을 갖고 자율적으로 어장관리·자원관리·생산관리를 할 수 있도록 책임과 권한을 확대하여 지속가능한 어업생산기반을 조성하는 어업관리 시스템이다. 자율관리 어업의 목적은 첫째, 지속가능한 어업생산기반의 구축 둘째, 지역별 및 어업별 분쟁해소 셋째, 이를 통하여 어업인들의 소득향상 및 안정화와 어촌 사회발전을 꾀하는 것이다. 자율관리 어업의 시행주체는 정부뿐만 아니라 어업인들이 주축이 되는 것이라 할 수 있다. 즉 분쟁조정 및 해소를 위해 어업인들의 참여를 확대하여 자주 또는 자율적으로 해결하는 것이라고 할 수 있다(해양수산부, 2004).

Hirasawa, 1980; Kearney, 1985; Berkes, 1986, 1989; McCay, 1987; Pinkerton, 1987, 1989; Hannesson, 1987; Jentoft, 1989).

이후 1990년대 들어 협동관리에 관한 많은 연구가 진행되는 한편, 미국(McCay, Kaplan, 1998, 1999; Srephenson, 1999; Kaplan, 2000; Ebbin, 2002), 영국(Hatcher, 1997; Woodhatch, 1999), 아일랜드(Karlsen, 2001), 노르웨이(Hersoung, 1997; Jentoft, 2004), 덴마크(Nielsen, 1997-1, 1997-2), 스페인(Vivero, 1997; Molares, 2003), 스웨덴(Eggert, 2003), 뉴질랜드(Bess, 2000; Yandle, 2003). 오스트레일리아(McGrarvey, 1999; Greiner, 2000; Kearney, 2002), 그리고 캐나다(Charles, 1997; Healey, 1998) 등 여러 어업선진국의 사례연구가 소개되기 시작하였다. 최근에는 아시아(Pormeroy, 1995-1, 1995-2, 2001; Baticados, 1998; Al-oufi, 2000; Craig, 2004), 중남미(Brown, 1999; Mahon, 2003), 아프리카(Hauck, 2001; Sittert, 2003; Nielson, 2004), 그리고 대양주(Zann, 1999) 등 전 지역에 걸쳐 확대되고 있다.[16] 이에 관한 내용을 정리하면 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 자율관리 어업에 관한 연구 요약

연 구 자	연 구 내 용
최성애 · 한규설 (2002)	서구와 일본의 협동관리 사례와 차이점을 비교하여 우리나라에 적합한 협동관리 모델을 제안.
Jentoft (1989)	협동관리와 공동체적 관리를 비교하여 공동체적 관리가 자율관리에 가장 근접한 유형이라고 봄.
Sen(1996)	특정지역의 어업권을 가족, 부족, 지역공동체에 의해 운영하는 것으로, 대부분 오랜 시간에 걸쳐 자생적으로 형성, 발전되어 왔으며, 관리 효과 면에서도 우수한 것으로 평가.
Sen과 Nieson (1996)	사례분석을 통해 협동관리 유형을 결정짓는 요인으로 사용자 집단의 역량과 사회문화적 동질성, 관리과제 구체성, 정치문화의 사회적 규범, 상향식 접근, 계획단계별 참여 시기 등이 있음.

16) 이상고 · 신용민. “우리나라 연안어업의 자율관리 모델 개발에 관한 연구”,「수산경영론집」35(1), 2004. 6. 재인용.

<표 2-5> 자율관리 어업에 관한 연구 요약 (계속)

연 구 자	연 구 내 용
Gibbs와 Bromley (1997)	공동체적 자원관리를 통해 효율성, 공평성, 지속성이 갱신자원에 의존하고 있는 자원부족 지역에서 자원 이용을 극대화 시키는 효과가 있음.
Pomeroy와 Berkes (1997)	협동관리는 자동적으로 생겨나는 것이 아니라 자원고갈이나 이해당사자간 갈등, 정부기관과 지역 어민간의 갈등, 전반적인 거버넌스 문제 등의 촉발기제가 필요하며, 특히 협동관리의 제도적 틀을 제공하는 정부의 역할을 상대적으로 강조.
Kaplan (1998)	사용자 집단의 참여 뿐 아니라 이들의 의견을 정책에 반영할 수 있는 공식적인 피드백 기제가 협동관리 어업에 중요한 요인임을 강조.
Nobel (2000)	Ostrom의 제도설계의 관점에서 협동관리의 기준을 체계적으로 제시.
Vivero 외 (2001)	협동관리가 현실의 의사소통 부족, 어업의 조직간 단결력 부족, 어업부문 통계의 신뢰성 부족, 다양한 서로 다른 이해관계 조정과 해결 등을 제약조건으로 지적.
Pomeroy 외 (2001)	지역사회 수준에서 협동관리를 위한 변화의 외부 대리인이 필요하며 적정한 지리적 범위, 집단 간의 동질성, 참여, 지역의 리더십과 권한부여, 지역사회 조직, 지방정부의 지원, 합의존중과 책임성, 갈등해결 기제, 명호가한 목표, 간단한 관리규칙과 집행 등의 기준을 제시.
Yandle (2003)	뉴질랜드 어업인 조직에 대한 협동관리 사례에 대해 Ostrom이 제시한 공유자원의 성공적인 자율관리를 위한 제도설계 원칙을 적용하여 연구.
Wilson (2005)	협동관리의 핵심적인 이슈로 이해당사자간 갈등, 사회·지리적 규모(Scale), 지역사회와 정부의 역할, 지식 기반 등을 제시.

<표 2-5>의 내용을 살펴보면, 어업의 협동관리 개념은 정부대리자의 어업인이 그들의 협동조직을 통해 관리기능에 대한 책임을 서로 나누는 것을 말한다(Jentoft, 1989).

즉, 중앙정부와 지방정부, 정부와 어업인 단체 또는 어업인간에 어업관리의 권한과 책임을 공유하는 것을 말하며(Pomeroy, 1997), 정부와 어업인 또는 어업인 단체 등과 상호 협력을 기반으로 구축되는 어업관리체제를 말한다(Sen & Nielsen, 1996; Pomeroy & Berkes, 1997: 466; Jentoft & McCay, 1995).[17] 따라서 협동적 관리어업에서는 어업인과 정부 간의 어업에 대한 책임성의 공유이며, 어업인과 정부가 모두 어업관리 의사결정에 공동으로 직접 참여하게 된다.

이러한 협동관리는 관리를 담당할 조직형성이 전제조건이며, 조직은 구성원에 대한 규칙을 강요할 수 있는 권한을 법적으로 보장받고, 조직 스스로 결정을 내릴 수 있는 권한을 가지고 있는 경우이다. 보다 구체적으로 살펴보면, '협동관리어업'이란 어업관리에 필요한 자원의 공유, 정보의 공유, 권한의 공유 등과 같이 어업관리 주체인 정부와 어업관리 대상이 어업인간에 상호 공조적 관리체제에서 어업관리에 필요한 권한과 책임을 서로 공유하는 어업관리의 한 유형이다. 따라서 어업자와 정부 모두 어업관리 의사결정에 공동으로 직접 참여하게 된다(Sen, 1996; Nielsen, 1999). 자원관리의 힘과 권한을 누구에게 어느 정도 이전하느냐 하는 수직적인 분권화 단계에 따라 효율적인 자원이용과 본전에 초점을 맞춘 중앙정부 중심의 관리와 공평한 기회, 자율적 결정에 대한 자원사용자 또는 지역적 관심을 반영하는 지역사회 기반관리로 구분되는데, 협동관리는 두 가지의 중간 형태이다(Jentoft, 1989: 144; Crean, 1999: 244).[18] 정부의 권한이 크고 지역어업인의 참여가 제한될수록 협동관리는 정보제공이나 협의수준에 머무르게 되며, 지역사회의 역할과 참여가 활성화 될수록 상호 동등한 위치에서 협력적인 관계가 형성되거나 지역의 자율성이 높아진다(Sen & Nielsen, 1996; Jentoft & McCay, 1995).

이에 비해 공동체적 관리는 어업인들이 자주적으로 어업관리를 행하는 것이다. 즉, 어업자원의 유지·증대를 위한 자원관리와 어업노력을 규제하기 위한 어업관리를 어업인

---

17) 재산권의 관점에서 볼 때 협동관리는 정부가 권한과 책임을 소유하는 국유, 지역사회가 다른 사람을 배제하고 그 이용을 규제하는 형태의 총유(common property), 개인 또는 기업이 이용에 대한 권한을 소유하는 사유재산권 사이의 중간 형태라고 할 수 있다.

18) Yandle은 시장적 접근을 추가하여 지역사회·자원사용자, 정부·관료, 시장 세 영역 사이의 책임과 역할이 공유되는 제도적 장치로 협동관리의 개념을 확대하고 있다(Yandle, 2003: 180). 예를 들어, 개별어획총량관리(ITQ)는 정부·관료 중심 관리와 시장적 접근을 혼합한 협동관리의 형태로 본다. 반면에 Townsend는 정부와 시장적 접근의 혼합 형태인 협동관리를 자율관리의 한 유형으로 분류하기도 한다(Townsend, 1995).

공동체가 자체규약을 정하고 이를 스스로 실천하는 것으로, 대표적 유형으로는 일본의 자원관리형어업을 들 수 있다. 원래 공동체적 관리는 사회집단이 그들의 생계와 직접 관련되는 자원을 관리하기 위해 생성된 관리기법으로, 여러 지역에서 다양한 유형의 사례를 발견할 수 있다. 이는 지역공동체기 자원과 산업, 기술에 대하여 많은 정보를 가지고 있고, 효율적인 규제가 가능하여 공유자원을 매우 유용하게 이용할 수 있는 장점이 있기 때문이다(Jentoft, 1989).

그러나 협동관리와는 달리 공동체적 어업관리방법은 일부 사례(Molares, 2003)를 제외하고는 주로 아시아, 북미 등의 태평양 연안 국가와 근대적 어업관리제도가 발달하지 못한 제3세계 국가(Lobe, 2004; Satria, 2004; Christie, 2002; D'Incao, 2002; Reis, 2000; Brown, 1999; Crean, 1999; Ruddle, 1998a, 1998b; Amar, 1996; Pomeroy, 1995; Doulman, 1993)에서 많이 찾아 볼 수 있다.[19]

이는 공동체적 어업관리는 특정지역의 어업권을 가족, 부족, 지역공동체에 의해 운영하는 것으로, 대부분 오랜 시간에 걸쳐 자생적으로 형성, 발전되어 왔으며, 관리 효과면에서도 우수한 것으로 평가받고 있다(Sen, 1996). 즉, 공동체적 자원관리를 통해 효율성, 공평성, 지속성이 갱신자원에 의존하고 있는 자원부족 지역에서 자원 이용을 극대화 시켜주고 있다고 한다(Gibbs & Bromley, 1997). 이러한 사례들은 결국 정부에 의한 근대적 어업관리 수단 없이도 자생적 공동체에 의한 소규모 단위의 관리가 어업관리에 보다 적합함을 주장하고 근거가 되고 있다.

평택풍(1985)은 자원관리형어업에 대해서 다음과 같이 그 개념을 설명하였다.

첫째, 대상으로 하는 해역별 자연적 조건 및 대상생물의 생태적 특성의 충분한 파악을 기초로 하여야 한다. 둘째, 대상해역 생산력을 충분히 활용[20]하고, 지역자원의 합리적 이용[21], 즉 어업관리, 어장관리를 도모하는 것이다. 셋째, 자원관리형어업을 언어라는 측면에서 해석한다면 자원관리를 충분하게 실시하고 있는 형태의 어업이다. 일본 어업

19) 이상고・신용민. “우리나라 연안어업의 자율관리 모델 개발에 관한 연구”,「수산경영론집」 35(1), 2004. 6. 재인용.
20) 대상해역 생산력을 활용하는 범위에는 증식, 재배, 어장정비 행위를 포함한다.
21) 지역자원의 합리적 이용 범위에는 각종 조업규제의 의무부과를 포함한다.

에는 원양, 근해, 연안에 각종 어업종류가 있으며, 각각 대상으로 하는 자원의 특성, 어업의 성격도 다르기 때문에 동일한 자원관리형어업이라고 할지라도 원양어업, 근해어업, 연안어업에서는 상당히 다른 모습을 갖추고 있다. 특히 연안어업에는 많은 어업종류가 수많은 어종을 교착, 경합하면서 체포하고 있으므로, 복수 이상의 어업에 의한 자원관리형어업이 상정될 것이다.

한편 협동관리와 공동체적 관리를 상호 비교하면, 협동관리는 정부규제와 공동체적 관리의 중간 형태를 취한다고 할 수 있다(Jentoft, 1989). 즉 공동체적 관리는 협동관리에 비해 보다 비공식적이고 지역 중심적이며, 분권화된 동시에, 폭 넓은 자치권과 참여권을 가지고 있는 것으로 나타나, 자율관리의 진정한 의미에 가장 근접한 유형이라고 할 수 있다. 협동관리에 관한 대부분의 연구는 사례들을 유형화하여 비교 분석하고 이러한 경험적 결과를 토대로 협동관리의 성공적인 요인이나 현실적용의 제약조건을 도출하고 있다(Sen & Nieson, 1996; Pomeroy & Berkes, 1997; Kaplan, 1998; Wilson, 2005). Sen과 Nieson(1996)이 제시한 다섯 가지 협동관리 유형은 대표적인 연구이다. 이들은 자원사용자의 참여와 권한에 따라 교육지도형, 자문형, 협동형, 조언형, 통보형으로 나누고 사례분석을 통해 협동관리 유형을 결정짓는 요인으로 사용자 집단의 역량과 사회문화적 동질성, 관리과제 구체성, 정치문화의 사회적 규범, 상향식 접근, 계획단계별 참여 시기 등을 들고 있다.

Pomeroy와 Berkes(1997)는 수직적인 분권화 단계를 분산화, 위임, 분권화, 사유화의 네 단계로 나눈 후 미국, 캐나다, 필리핀, 네덜란드, 방글라데시, 일본 등의 사례를 분석하였다. 협동관리는 자동적으로 생겨나는 것이 아니라 자원고갈이나 이해당사자간 갈등, 정부기관과 지역 어민간의 갈등, 전반적인 거버넌스 문제 등의 촉발기제가 필요하며, 특히 협동관리의 제도적 틀을 제공하는 정부의 역할을 상대적으로 강조하고 있다. 반면 Vivero 등(2001)은 스페인 어업의 전환기에서 세 가지 대안적인 모델의 하나로 협동관리가 현실의 의사소통 부족, 어업의 조직간 단결력 부족, 어업부문 통계의 신뢰성 부족, 다양한 서로 다른 이해관계 조정과 해결 등을 제약조건으로 지적하고 있다.[22]

22) 이상고・신용민. “우리나라 연안어업의 자율관리 모델 개발에 관한 연구”,「수산경영론집」 35(1), 2004. 6. 재인용.

비슷한 맥락에서 Wilson (2005)도 아시아 지역 어업협동관리에 관한 2차 연구사업의 결과를 기초로 협동관리의 핵심적인 이슈로 이해당사자간 갈등, 사회·지리적 규모(Scale), 지역사회와 정부의 역할, 지식 기반 등을 들고 있다. 뉴잉글랜드의 소라 어업 사례를 통해 Kaplan(1998)은 사용자 집단의 참여 뿐 아니라 이들의 의견을 정책에 반영할 수 있는 공식적인 피드백 기제가 협동관리 어업에 중요한 요인임을 강조하고 있다. 우리나라의 경우 어업인에 의한 자주적인 연안어장 관리 추진방향을 제시하기 위해 서구와 일본의 협동관리 사례와 차이점을 비교하여 우리나라에 적합한 협동관리 모델을 제안하는 연구가 있다(최성애·한규설, 2002).

다른 한편으로 자원관리 거버넌스로서 협동관리의 제도적 기준이나 설계의 원칙에 초점을 맞춘 연구가 있다. Ostrom이 제시한 공유자원의 성공적인 자율관리를 위한 제도설계의 원칙은 어업협동관리에도 많이 적용되고 있는데, Yandle(2003)은 뉴질랜드 어업인 조직에 대한 협동관리 사례에 이러한 원칙들을 적용하여 분석하였다. 협동관리가 성공하기 위해서는 어업자원 이용의 지리적 경계가 명확하고, 자원이용 규칙이 지역의 여건과 조화를 이루어야 하며, 이해당사자들의 참여를 통해 규칙이 수정되고, 자원이용에 대한 모니터링, 규칙위반에 상응하는 제재, 갈등조정 매커니즘 등이 존재해야 하며, 외부의 권위에 의해 도전 받지 않고 제도를 만들 수 있는 자원이용자의 권리가 보장되고 자원관리를 위해 중첩된 조직(nested enterprises) 등이 있어야 한다.

Pomeroy 등(2001)은 지역사회 수준에서 협동관리를 위한 변화의 외부 대리인이 필요하며 적정한 지리적 범위, 집단 간의 동질성, 참여, 지역의 리더쉽과 권한부여, 지역사회 조직, 지방정부의 지원, 합의존중과 책임성, 갈등해결 기제, 명호가한 목표, 간단한 관리규칙과 집행 등의 기준을 제시하였다. 이러한 기준은 Ostrom이 제시한 원칙과 유사하나, 지역사회 뿐 아니라 지역사회 외부의 법과 제도적 틀, 그리고 개인과 가구 수준에서 보존을 위한 인센티브 등 지역사회 외부-지역사회-개인과 가구 등의 세 가지 수준을 제시함으로써 중앙정부와 지역 간의 권한과 역할의 공유라는 협동관리의 특징을 반영하고 있다는 점에서 차이가 있다.

Nobel(2000)은 제도설계 관점에서 협동관리의 기준을 가장 체계적으로 제시하고 있

는데, ⅰ) 다양한 이해당사자의 대표가 참여하는 수평적인 조직으로 효과적인 커뮤니케이션을 위해 협의체 수와 관할지역의 범위가 제한되어 있을 것, ii) 어업자원 관리에 대한 지역의 권한과 통제, iii) 사용자 집단의 지속적인 참여와 피드백, 자원사용을 매개로 공동체간 협력을 촉진할 수 있는 기제, iv) 장기적인 자원관리 계획과 목표의 공유, 사용자 기반지식의 활용, 적응적 관리 등 계획에 의한 과정, ⅴ) 분권화된 의사결정의 통로, 합의형성 및 갈등조정 메커니즘, 경제개발의 기회 제공 및 자원의 지속가능한 이용 보장 등 현실적인 다양성, vi) 경제, 사회, 환경적 이해의 통합적 접근 등을 강조하고 있다.

4. 요약 및 소결

공유자원은 제각기 상이한 유인구조를 가지고 있으며, 같은 종류의 공유자원이라도 그 공유자원이 위치하는 장소, 그 공유자원을 사용하는 집단의 성격, 그리고 그 집단이 갖는 제도나 법률에 따라 상이한 유인구조를 갖는다(이명석, 1995). 따라서 어떤 조건하에서 개인적인 합리성을 추구하는 공유재 사용자들이 외부의 도움 없이 공유재를 효율적으로 관리할 수 있는지를 규명하는 것이 특히 중요하다. 이런 맥락에서 공유자원에 관한 최근 연구들은 낮은 비용으로 보다 생산적인, 전체적 이용이라는 목표를 규정해줄 계약상의 규칙과 그리고 개인들에게 자원이용의 강도를 줄어들게 하는 배분규칙의 연구에 초점을 맞추고 있다. Ostrom 이후의 학자들은 공유자원의 효율적인 관리를 위한 자기통치와 자기조직화 원리를 <표 2-6>과 같이 제시하고 있다. <표 2-6>은 본 연구의 주제에 가장 근접한 학자들의 연구를 요약한 것이다.

<표 2-6> 공유자원의 자율적 관리에 대한 기존의 연구

학 자	성공적 공유자원 관리의 특징 및 그 원리
Elinor Ostrom (1990)	1. 자원이용자의 경계를 분명히 할 것. 2. 자원이용 및 자원공급의 규칙을 그 지역의 사정과 일치시킬 것. 3. 자원체제의 운영규칙에 영향을 받는 대부분의 개인들이 운영규칙의 수정에 참여할 수 있을 것. 4. 공유자원의 상태와 이용을 감시하는 자들이 이용자 자신들이거나 또는 이용자들에게 법적 책임을 져야 할 것. 5. 운영규칙을 위반한 사람들은 다른 이용자나 이런 이용자들에게 책임을 지고 있는 관리자들로부터 위반한 상황이나 심각성에 따라 가중적 제재를 받게 될 것. 6. 이용자들 사이나 혹은 이용자들과 관리자들 사이에 생기는 갈등을 해소하기 위해 적은 비용으로 신속히 접근할 수 있는 지역 내의 어떤 장소를 가질 것. 7. 이용자들이 스스로 제도를 마련하는 권리를 가지며, 이 권리는 정부당국으로부터 제한되지 않을 것. 8. 이용, 공급, 탐지, 시행, 갈등해결, 통치활동은 다계층의 상하체제의 일부로서 조직화되어야 할 것.

<표 2-6> 공유자원의 자율적 관리에 대한 기존의 연구 (계속)

학 자	성공적 공유자원 관리의 특징 및 그 원리
김 인 (1998)	1. 마을어장의 어업권 행사의 자격을 어촌계원에만 제한할 것. 2. 공동어장의 수산자원을 공동으로 채취하고 공동으로 분배할 것. 3. 공동어장관리규약에 수산자원 채포시에 사용가능한 어구, 채포금지시기 체장 등에 대해 분명하게 규정할 것. 4. 마을 어장 관리를 철저히 하도록 규정할 것. 5. 어촌계원들 간의 친목을 도모하고, 어촌계장들의 역할을 보다 활성화 시킬 수 있는 방안을 검토할 것.
최재송 외 (2001)	Ostrom의 원칙을 성공적으로 공유재를 관리하고 있는 장고도 어촌계의 사례에 적용하여 분석함. 1. 자치조직권의 보장: 공동체로 조직화됨으로써 공동어장에 대한 유지·관리 책임을 갖음, 즉 폐쇄적인 공유재로 전환되는 조건형성. 2. 공유재 이용자의 명확한 경계. 3. 지역상황에 적합한 규칙 : 제주도 해녀 고용, 공동어장 수익금 배당 지역특성에 맞게 조절. 4. 집합적 선택장치 : 어촌계 구성원 전체합의를 거쳐 이루어지며 운영회의 1년에 5번 열림. 5. 감시장치 : 어촌계장, 선장, 그리고 간사가 감시, 유급. 6. 점증적인 제재장치 : 공동작업에 불참할 경우 소액의 벌금만 부담하므로 점증적 제재장치 부재. 동질적이고 소규모이기 때문에 점증적 제재장치 필요성은 크지 않음. 7. 갈등해소장치 : 존재하지 않음.

<표 2-6>의 내용에 의하면 공유자원 사례연구를 통해 밝혀진 중요한 사실은 공유자원의 이용자가 이질적일 때 생산성을 증진시키도록 공유자원을 관리하는 것은 어렵다는 점이다. 이런 이질성은 기회비용, 이용기술, 계급, 언어, 민족, 부유함, 정치적 영향력, 기술, 그리고 물리적 위치 등 다양한 원인에 기인한다. 그래서 공유자원과 관련한 집합적 선택의 문제는 두 가지 측면에서 중요하게 검토되어야 한다. 첫 번째로는 이용자들이 공유자원을 이용하고자 하는 열의를 전반적으로 낮추는 것에 동의하는 것이며 이것을 반영하는 규칙을 제정해 공유자원 이용자들에게 부여하는 것이다. 두 번째는 이용자들이 그 자원이 어떻게 이용되고 있는

지를 탐지하고 그 규칙을 시행하는 데 투자함으로써 그 자신들이 이를 집행하는 자치적 관리는 이용자가 구성원인 다른 사람의 활동을 탐지하는 데 있어서 중요한 역할을 하는 반면 외부인들은 거의 활용되지 않는다. 공유자원을 관리하면서 이득을 나누어 갖는 사람들은 공유자원의 관리가 성공하도록 투자할 동기를 갖게 될 것이다. 그래서 공유자원을 자치적으로 관리하는데 필요한 집행비용은 이용자가 공유자원 관리로부터 생기는 이득을 나누어 가지도록 보장함으로써 줄일 수 있다.

자율관리를 독립된 어업관리제도로 규정하기는 어려운 점이 있으나, 그럼에도 불구하고 자율관리는 그동안 공유재산 관리에 관한 여러 유형적 분석을 통해 협동적 관리(cooperative management), 독립소유권(sole-ownership), 자율통제(self-governance), 그리고 공동통제(co-governance) 등의 다양한 개념을 통해 소개되어 왔다. 현재는 협동관리어업(fisheries co-management)과 공동체적 관리(community-based management)라는 두 측면에서 설명되고 있다.

공동체적 어업관리는 특정지역의 어업권을 가족, 부족, 지역공동체에 의해 운영하는 것으로, 대부분 오랜 시간에 걸쳐 자생적으로 형성, 발전되어 왔으며, 관리 효과 면에서도 우수한 것으로 평가받고 있다(Sen, 1996). 즉 공동체적 자원관리를 통해 효율성, 공평성, 지속성이 갱신자원에 의존하고 있는 자원부족 지역에서 자원 이용을 극대화 시켜주고 있다고 한다(Gibbs & Bromley, 1997). 이러한 사례들은 결국 정부에 의한 근대적 어업관리 수단 없이도 자생적 공동체에 의한 소규모 단위의 관리가 어업관리에 보다 적합함을 주장하고 근거가 되고 있다.

협동관리에 관한 대부분의 연구는 사례들을 유형화하여 비교 분석하고 이러한 경험적 결과를 토대로 협동관리의 성공적인 요인이나 현실적용의 제약조건을 도출하고 있다(Sen & Nieson, 1996; Pomeroy & Berkes, 1997; Kaplan, 1998; Wilson, 2005). Sen과 Nieson(1996)이 제시한 다섯 가지 협동관리 유형은 대표적인 연구이다. 이들은 자원사용자의 참여와 권한에 따라 교육지도형, 자문형, 협동형, 조언형, 통보형으로 나누고 사례분석을 통해 협동관리 유형을 결정짓는 요인으로 사용자 집단의 역량과 사회문화적 동질성, 관리과제 구체성, 정치문화의 사회적 규범, 상향식 접근, 계획단계별 참여시기 등을 들고 있다.

IAD 관점에 입각한 국내의 연구는 드물게 관찰되고 있다. 이명석(1996)은 제도분석틀의 관점에서 게임이론의 본질과 이것의 정책분석 기법으로서의 활용가능성을 파악하였고, 김관보(1996)는 감리현장 사례를 중심으로 책임감리제를 제도분석 틀을 통해 고찰하였으며, 오광석(1994)은 정책분석으로서의 제도분석틀을 소개하고 있으며, 김인(1998)은 연안어장이라는 공유자원의 효율적인 관리를 위한 규칙분석을 위하여 제도분석틀을 활용하고 있으며, 홍성만 등(2004)은 용담댐 수리권 분쟁사례에 대해서 수자원을 둘러싼 지방정부간 갈등의 조정과 협력과정을 분석해 보기 위하여 제도분석틀을 활용하고 있는 정도이다. 그러나 채종헌(2000)과 홍성만 외(2004)의 연구는 분석 사례의 특성이 Ostrom(1990)의 제도분석틀이 적용되기에는 부적합한 것들이기 때문에 한계를 지니고 있다.[23] 이러한 기존의 연구들 중에는 Ostrom의 제도분석틀의 관점에서 공유자원인 연안어장 관리문제의 자치적 해결 가능성에 대해서 사례연구 지역을 두 지역으로 나눠서 비교분석 한 예는 없었다. 따라서 본 연구와 같이 공유자원 관리 문제에 대해서 Ostrom의 제도분석틀과 설계원칙 관점에서의 연구는 대단히 큰 의의를 지닐 수 있다.

23) Ostrom은 모든 공유자원의 상황을 자신의 연구 대상에 포함시키지 않는다. 그가 연구 대상으로 삼는 공유자원은 소규모의(그것으로부터 영향을 받는 개인들의 수가 50~1,5000명 사이) 재생가능한(renewable) 자원이다. 이러한 공유자원은 하나 혹은 소수의 공동체(community)가 관리 주체가 되는 것으로, 연근해 어업, 소규모 목초지, 지하수, 관개체계, 공동체 소유의 숲 등이 그 예로 들 수 있다(강윤호, 2005).

제 3 절 제도론적 접근방법

1. 제도론적 접근방법의 개요

신제도주의(new institutionalism)는 학문적 뿌리와 접근방법에 따라 다양한 연구 분야로 나눠지나(정용덕 외, 1999: 3), Hall과 Taylor(1996: 936-957)의 분류에 따라 크게 ⅰ) 정치학에서 발전한 역사적 제도주의, 그리고 ⅱ) 사회학에서 발전한 사회학적 제도주의, ⅲ) 경제학, 정치학에서 발전한 합리적 선택제도주의로 분류할 수 있다(Scott, 2001: 33-44; 하연섭, 1999: 9; 안성민, 2002: 26-35; 이민창, 2001: 12-13).

역사적 제도주의(historical institutionalism)는 대체로 제도를 '정체(polity)나 정치경제의 조직적 구조 속에 내재된 공식·비공식적 절차, 상례(routines), 규범과 관행'으로 정의한다(Hall & Taylor, 1996: 938). 역사적 제도주의들은 행위를 형성하고 제약하는 '사회적 맥락'으로서 제도의 중요성과 이러한 제도가 형성되는 '역사적 과정'의 특수한 상황을 중시한다(염재호, 1994: 938). 즉, 국가와 사회를 연결하는 제도는 역사적 산물로서 현재와 미래의 정책결정에 영향을 미치게 되는 역사의존성 또는 경로의존성(path dependence)을 지닌다는 것이다(North, 1990: 92-104; Krasner, 1988: 7-82; Hall & Taylor, 1996: 938). 이들은 거시 구조적 분석과 역사적 시각을 통합함으로써 국가간 정책의 상이성과 한 국가 내 정책패턴의 지속성을 효과적으로 설명하고 있다(Cammack, 1992: 402-403; Ikenberry, 1988: 222-229; 하연섭, 1999: 9-10).

사회학적 제도주의(sociological institutionalism)에서는 제도를 공식적인 규칙이나 절차 또는 규범이외에도 인간의 행동을 지도하는 의미의 준거틀(frame of meaning)을 제공하는 상징체계, 인지적 묘사(script), 도덕적 전형(templates) 등과 같은 문화를 포함하는 개념으로 광범위하게 이해한다(Hall & Taylor, 1996: 947-948; Zucker, 1991: 83-107; Blom-Hansen, 1997: 674; Scott, 2001: ch.3; 안성민, 2002: 29). 사회학적 제도주의자들은 현대 사회조직에서 전반적으로 나타나고 있는 제도의 구조 동형화(institutional isomorphism)' 현상은 조직이 과업상 요구되는 '기술적 효율성' 보다는 '사회적 정당성(social legitimacy)'을 얻기 위하여 사회적으로 당연시되는 문화적 관행

들을 채택한 결과라고 주장한다(Meyer & Rowan, 1977: 340-363; DiMaggio & Powell, 1983: 147-160; 배병룡, 1999: 118-127).

합리적 선택 신제도주의(rational choice institutionalism)는 전통적인 합리적 선택이론의 엄격한 합리성의 가정을 완화하고 제도의 영향에 대하여 관심을 기울인다. 합리적 신제도주의는 행위자와 제도의 성격을 설명함에 있어 행위자들은 자신의 이익을 극대화하기 위하여 전략적인 계산을 하는 제한된 합리성(bounded rationality)을 가진 존재이며(Simon, 1976), 제도는 이러한 개인들의 합리적 사고의 산물로서 반복적이고 상호의존적인 관계에서 개인의 행동을 제약하는 규칙이라고 본다(Blom-Hansen, 1997: 676).신고전학파 경제학에서 말하는 순수 합리적 선택모형은 다음과 같은 인간에 대한 조건을 다음과 같이 제시하고 있다(김석준 외, 2000: 105; 이명석, 1999: 11-12).

첫째, 최적성의 조건(optimal condition)은 인간의 행동은 주어진 신념 하에서 자신의 욕구를 달성하는 최상의 수단이며, 수집된 객관적 정보의 양은 행위자의 욕구 하에서 최적의 것이어야 한다. 둘째, 일관성의 조건(consistency condition)은 신념과 욕구 간에는 어떠한 내적 모순도 존재하지 않아야 한다. 셋째, 인과성의 조건(causal condition)은 인간의 행동은 자신의 욕구와 신념에 의해 합리화될 뿐만 아니라 실제로 그의 욕구와 신념에 의해 발생된다. 넷째, 확률계산조건(probability calculus condition)은 인간의 행위는 그의 기대효용을 극대화하는 것이어야 한다(Tsebelis, 1990).

합리적 선택 제도주의에 포함되는 이론으로는 거래비용이론, 게임이론, 주인-대리인 이론, 공유재 문제의 자치적 해결에 관한 이론 등이 있다(Peters, 1999: 46-52; Lynn, Heinrich & Hill, 2001; 정용덕 외, 1999: 31-145; 김석준 외, 2000: 108-111).

첫째, 거래비용이론(transaction cost theory)은 시장거래를 위해서 수반되는 거래비용을 줄이기 위하여 기업(firm)과 같은 위계조직이 시장기구속에서 존재하게 되는 것을 밝히는 이론이다(Coase, 1937; Williamson, 1975, 1985). 한편 North(1990)는 제도는 개인의 선택집합을 정의하고 제한하며, 한 경제의 인센티브 구조를 제공함으로써 경제변화의 방향을 결정하기 때문에 제도가 얼마만큼 거래비용을 줄이고 신뢰할 수 있는 합의장치(credible commitment)를 마련하느냐에 따라 경제성장에 영향을 미친다고 주장하고 있다.

둘째, 게임이론(game theory)은 상호의존적인 이해관계를 갖는 둘 이상의 개인들의 선택과 행동을 게임으로 파악하여 그 선택과 행동의 결과로 나타날 사회상황을 예측하고자 한다. 게임이론에서는 게임을 규정하는 게임의 규칙이 경기에 참여할 수 있는 경기자, 경기자들이 상호작용의 결과 이익과 손해를 얻게 되는 보수(이득)를 결정한다고 본다. 합리적 선택 제도주의에서는 이러한 게임의 규칙을 제도로 파악한다. 이러한 관점에서는 게임규칙의 변화가 바로 사회현상의 변화로 연결되는 것이 아니고, 그것이 활동의 장에서 상호작용하는 개인들의 유인구조를 실질적으로 변화시킬 수 있어야만 사회현상이 변화하게 된다고 본다. 따라서 게임 상황에서 구체적으로 규칙의 변화가 어떻게 경기자의 전략 선택의 폭과 보수함수를 변화시켜 유인구조를 변경시키는가를 파악하는 것이 중요하다(이명석, 1999: 31-39).

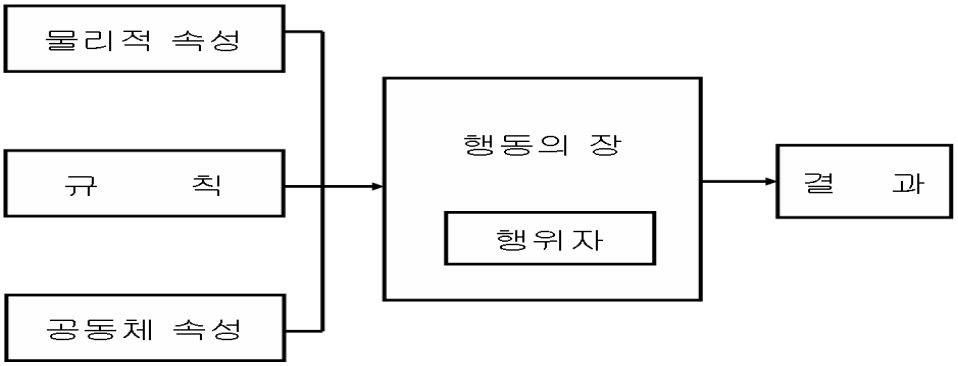
셋째, 주인-대리인 이론(principal-agent theory)은 주인과 대리인간에 존재하는 정보의 불균형으로 인해 발생하는 감독비용을 최소화하기 위한 차선의 방법의 하나로서 어떻게 하면 대리인이 주인의 이익을 극대화하면서 동시에 자신의 이익을 함께 도모할 수 있는 유인체계를 개발하느냐 하는 것에 주된 관심이 있다(Eggertsson, 1990: 40-45; Peters, 1999: 50-51; 권순만·김난도, 1995: 77-95; 1999: 79-89; 김관보, 1996; 유동운, 1999: 315-322; 김석준 외, 2000: 109-110).

넷째, 공유재 문제의 자치적 해결에 관한 이론은 비배제성과 편익 감소성의 특징을 갖는 공유재의(Ostrom & Ostrom, 1977; Feeney et al., 1990; Ostrom et al., 1992) 사회적 최적사용을 위해서는 행위자들의 미래에 유인구조에 영향을 줄 수 있는 적절한 자치적인 제도적 장치(institutional arrangement)를 마련하는 것이 중요하다고 주장한다(이명석, 1995: 1291-1321; 1999: 118-141).

2. 공유자원 문제의 제도론적 분석기준

신제도주의의 대표적인 분석도구라고 할 수 있는 제도분석틀을 통해서 신제도주의적 접근의 특징을 살펴보면 다음과 같다(이명석, 2006: 251). 첫째, 제도적 분석틀[24](IAD Framework : Institutional Analysis and Development Framework)은 여러 학자들에 의해 발전되었고(Kiser & Ostrom, 1982; Ostrom, 1990; Gellar, Oakerson & Wynne, 1990; McKean, 1992; Hackett, 1992), 다양한 분야의 연구에서 실제 적용되었다. 연구에서 사용되고 있는 제도분석틀은 약간의 차이가 있지만 공통적으로 주요하게 다루고 있는 변수들과 이들의 관계를 나타낸 제도분석틀은 <그림 2-1>과 같이 제시될 수 있다.

<그림 2-1>) 제도분석틀



참고자료 : 이명석, 1999.

24) IAD 분석방법은 기존에 분쟁해결에 활용된 대체적 분쟁해결제도(ADR)와 그 성격에 차이가 있다. 대체적 분쟁해결제도는 "재판에 의하지 아니한 분쟁해결방법(송상현, 1994)"으로 정의하여 재판의 대체물 혹은 보완(김준한, 1996)까지 포함하는 개념으로 파악한다. 대체적 분쟁해결 운동의 네 가지 목적(Sander, 1985: 3; 김준한, 1996: 39)을 보면 첫째, 재판의 혼잡 및 비용 상승과 지연의 구제, 둘째, 분쟁해결과정에 공동체 사회의 참여증진, 셋째, 정의에 대한 접근을 용이하게 함, 넷째, 효과적인 분쟁해결방법의 제공(비용, 속도, 만족, 순응측면에서의 효과성) 등을 제시하고 있다. 대체적 분쟁해결방법은 이미 발생한 문제를 해결하는데 주안점을 둠으로써 갈등에 대한 대중적인 접근을 도모하였다면 IAD는 왜 갈등이나 분쟁이 발생하게 되었는가 하는 문제의 근원을 파악하고 분쟁이 어떻게 해결 될 수 있는지를 규명할 수 있는 틀로 활용할 수 있다. IAD는 분석에서 물리적 요인의 특성과 함께 공식적 비공식적인 제도적 요인을 중시하며 이 과정에서 문제해결의 내용적 절차적 합리성을 증진시키기 위한 규칙이 형성되는 동적 측면이 중시된다(홍성만 외, 2004: 114).

제도 분석틀의 특징을 살펴보면, 첫째, 제도 분석틀은 사회현상의 본질을 이해하기 위하여 물리적·물질적 특성(physical attributes), 규칙 또는 제도적 장치(institution or rules-in-use), 공동체 속성(community attributes), 행위의 장(action arena), 그리고 행위자 등에 대한 정보 또는 가정이 필요하다고 설명한다(Ostrom, 1986).[25] 물리적 속성, 규칙 또는 제도적 장치, 그리고 공동체의 속성이 행동의 장에서의 개인들의 유인구조를 결정하고, 주어진 유인구조하에서 개인들의 상호작용이 이루어지기 때문에 이들 요소에 대한 가정과 정보를 체계적으로 분석하여서 사회현상의 본질을 정확하게 이해할 수 있다.

둘째, 제도 분석틀은 행위자에 대한 정보 또는 가정을 구체적으로 다룬다. 행위자에 대한 다양한 가정과 접근을 통합함으로써 제도분석틀은 제도와 개인행동의 관계를 중심으로 사회현상을 연구하는 신제도주의의 주요 분석도구로 활용될 수 있다.

셋째, 제도 분석틀은 제도의 중첩성을 강조한다. Kiser & Ostrom(1982)은 제도 분석을 위해서는 운영수준, 집합적 의사결정수준, 헌법적 선택수준 등 세 가지 수준을 구분할 필요가 있다고 한다.

이러한 제도분석틀의 특성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 제도론적 분석틀의 구성요소

(1) 연안어장의 물리적 속성(physical attributes)

생산되는 재화의 특성과 그 재화들을 이용 가능하도록 만드는 시설의 물리적 특성은 개인 사이의 상호의존성과 그 정도에 영향을 미친다(Ostrom & Ostrom, 1977, Gardner, Ostrom & Walker, 1990). '물리적 속성'이란 개인들의 상호작용이 일어나는 사회현상에 관련되는 여러 가지 자연적인 조건을 말한다. 그 대표적인 것이 개인들의

25) 경험적 연구의 경우 사회현상의 본질에 대한 정확한 이해를 위하여 이들 요소에 대한 정보가 필요하고, 형식이론(formal theory)의 경우 사회현상을 보다 정확하게 모형화하고 결과를 연역하기 위하여 이들 요소에 대한 가정이 필요하다고 할 수 있다(이명석, 2006: 251).

상호작용의 대상(goods)의 조건이라 할 수 있는데, 대상이 공공재(public good)인가 사유재(private good)인가에 따라서 개인들의 유인구조는 달라질 것이다. 어업과 관련해서 본다면, 한 공동체에서 다른 공동체나 개별 어민들을 어장에 접근하지 못하도록 배제하는 것이 어렵고 비용도 많이 든다.

어장은 넓게 보면 어민 모두가 공동으로 사용하면서 한 어부가 잡은 고기는 다른 어부가 잡지 못하게 되므로 공동으로 이용되는 어장 내의 고기는 감소될 수 있다. 한 어촌계에서 매년 어자원의 양식출하량이나 어선의 어획량이 다른 것은 제도가 잘 마련되어 있고, 공동체가 잘 형성되어 있다고 하더라도 매년 수확량이 다른 것은 어장의 물리적 특성이 매년 달라질 수 있기 때문이다. 어장의 수온은 어류의 종류와 성장에 크게 영향을 미친다. 1982년의 Belize의 Caulker에 위치한 바다가재 어장에 관한 사례연구에서 1982년에 바다가재의 수확이 기록적인 수준이었다고 한다. 이것은 적조(red tide) 현상[26] 때문이었는데, 이 유독성 작은 식물은 바다가재에게는 영향을 미치지 않았지만 바다가재 새끼를 먹고사는 많은 고기를 죽이는 결과를 초래하여 바다가재의 수가 폭발적으로 증가하였다고 한다(Sutherland, 1986: 36). 수온이 갑자기 상승한다든지, 어장 인근으로부터 폐수나 기름이 유입되어 어장이 오염되면 어장의 자원은 황폐화된다. 또한 각 어장은 수심이 다르며, 이런 수심이 어장의 성격을 다르게 하며 동시에 이런 물리적 특성의 차이 때문에 각각 다른 어류를 생산하고 있다.

또한 각기 다른 어장에서 다른 성과가 나타나는 것은 여러 가지 요인 때문이겠지만, 물리적 특성이 달라서 차이가 나는 경우가 많을 것이다. 즉 원래부터 어장이 좋은 자연적 지리적 조건을 구비하고 있는 어장이 있는데 비해 그렇지 못한 어장도 있을 것이다.[27]

---

26) '적조현상'이란 바다에 서식하고 있는 미세한 식물플랑크톤이 강수량, 일조량, 수온조건 등이 알맞고 육지로부터 오염물질이 유입되어 부영양화 된 해역에서 대량 번식하거나 집적되어 바닷물의 색깔이 적색, 황색, 황갈색으로 변색되는 현상을 말한다. 적조 발생 시기는 4월부터 10월까지의 여름철에 주로 많이 발생하고 있으며, 우리나라 연안에서 발생한 적조는 1980년대까지는 대부분 1주일 정도 지속되었으나 최근 코클로디니움에 의한 적조는 1~2개월 정도 지속되고 있는 것이 특징이다.

27) 남해 앵강만 자율관리공동체의 경우 주변 해역은 전복, 소라, 해삼 등 정착성 패류가 풍부하여 정치망 어업이 성행하였고, 수산자원이 풍부하여 어선어업도 번성하였다. 그러나 마을어장의 불법임대와 어로장비 현대화로 자원관리를 고려하지 않은 어획강도 강화로 자원아 고갈됨으로서 연안 영세어업인의 소득이 급감하게 되었고, 이를 보전하기 위해 더욱 발달된 불법어구를 개발하는 악순환이 계속되어 어촌생활은 갈수록 어려워졌다. 80년대 중반부터는 악순환의 고리를 끊기 위해 마을어장별로 어장 임대를 금지하여 어촌계 직영체제로 바꾸었고 마을어장의

어장의 이런 차이는 효율적인 관리방식 못지않게 어장의 생산성에 영향을 미칠 것이다. 또한 어장이 최근의 태풍으로부터 피해를 입게 되는 경우 성과에 영향을 미칠 것이다.

(2) 연안어장 관리 규칙의 제정과 시행

제도적 접근방법에 있어서 가장 중요하게 다루어지는 것은 사용된 규칙(rules-in-use)으로서의 일단의 제도이다. 이러한 제도는 개인이나 집단의 유인구조를 형성하기도 하며, 상호 갈등을 회피하거나 해결할 수 있도록 해준다(최병선, 2000). '규칙'이란 반복적이고 상호 의존적인 관계에 질서를 부여하기 위하여 일단의 참여자들에 의해 공통으로 알려지고 사용되는 처방(prescriptions)을 지칭하는 언어적인 실체이다. '처방'이란 어떤 행동이 요구되고, 금지되거나 혹은 허락되는 지를 말해준다. 규칙은 직위를 만들고, 참여자가 어떻게 그 직위를 점유하거나 이탈하는 지를 언명하고, 이런 직위를 점유하고 있는 참여자들에게 영향을 미치도록 요구되고, 허락되거나 혹은 금지된 행동이 어떤 것인가를 언명함으로써 규정된 상황 내에서 질서와 예측가능성을 얻기 위해서 일단의 개인들에 의한 묵시적이거나 명시적인 노력의 결과이다(Ostrom, 1986: 5).

규칙은 행동의 장에 참여하는 개인의 범위, 자격, 권한, 그리고 행동의 장에서 개인들의 행동에 결집되는 절차, 행동의 장에서 개인들이 받게 되는 보상함수 등을 규정한다. 규칙은 사람들에 의해 바뀔 수 있지만, 규칙은 규칙 내에서 개인들이 채택하는 전략보다는 보다 덜 빈번하게 변화된다. 규칙을 바꾸는 것은 개인들이 전략적인 선택을 하는 데 있어서 직면하게 되는 불확실성을 증가시키게 된다. 규칙은 행동들이 선정되는 상황의

자원조성사업을 정례화하며 감시강화, 지역상품의 브랜드화, 유통·판매체제 개선 등 꾸준하게 자원관리체제를 구축해왔다. 이러한 노력들도 각 어촌계별로 이루어지다 보니 이접 어촌계간 전복 채취 때나 어장선점 등으로 분쟁이 빈발하고 어촌계 단위의 어장감시조 운영경비가 과다하게 지출되었을 뿐만 아니라 해적구제, 어장청소 등의 각종 사업추진이 비효율적이었으며, 품목별 출하시기가 동일하녀 가격하락 등 많은 문제점들이 발생했다. 이와 같은 문제점들을 해소하기 위해 남해군 앵강만 전체를 포함하는 광역단위의 수산자원관리체제가 필요함을 공감한 3개면 15개 어촌계의 대표들이 합심하여 스스로 자율관리규약을 만들어 자율관리어업에 참여하고 있다. 광역단위의 자율관리어업 추진은 자원조성지역과 시기를 적절히 조절하여 자원의 중복조성은 최대한 피할 수 있고, 공동판매와 출하량 및 출하시기 조절을 통해 판매가격을 일정하게 유지할 수 있게 되었을 뿐만 아니라 불법어업에 대한 어장감시 비용을 대폭 절감 할 수 있었으며 주변지역에서 공공연하게 일어나던 불법어업을 근절하는 계기도 되고 있다. 또한 해적생물 구제 및 어장정화활동을 공동으로 실시하여 사업효과를 최대화하고 있다(해양수산부, 2004).

구조에 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 규칙형태에 대한 분석은 사용된 규칙에서의 특정 유형이 어떻게 사람들이 직면하는 상황의 구조에 영향을 미치는지를 검토하는 것이다. 이런 상황에 대한 분석은 그렇게 해서 생겨난 유인들이 어떻게 측정 유형의 행위와 그리고 총체적인 결과를 낳게 되는지를 분석하는 것이다. 정책분석의 누적적이고 효과적인 형태를 개발하기 위해서는 가능한 두 가지 유형의 분석을 해야 할 필요가 있다. 규칙에 대한 분석이 없다면, 주어진 상황에 대한 분석은 상황의 불변적인 구조를 초점에 맞추는 꼴이 된다. 또한 상황에 대한 분석이 없다면, 규칙에 대한 분석은 규칙이 바뀌었을 때 사람들이 어떻게 행동할 것인지를 말해주지는 못한다(Ostrom, 1988: 126).

행동상황의 구조에 영향을 미치는 규칙들을 크게 본다면 일곱 가지로 나누어 볼 수 있다. 경계규칙, 범위규칙, 직위규칙, 권위규칙, 통합규칙, 정보규칙, 보상규칙 등을 들고 있다(Ostrom, 1992: 19).

특히 이중에서 편익이나 비용의 배분을 규정해주는 보상규칙(payoff rules)이 중요하다. 공동체의 일원이 되어 어업활동을 하게 되면, 수확한 어획물을 어떻게 배분하며, 동시에 공동으로 자원관리, 생산관리, 어장관리를 위해 필요한 비용의 분담방식에 관한 규정이 중요하다. 또한 공동체 내에서 이루어지는 집합적 의사결정 방식을 규정하고 있는 통합규칙(aggregation rules)도 중요하다. 모든 의사결정이 자치적으로 이루어질 수도 있고 개별적인 의사결정이 선발된 대표집단에 위임되어 있을 수도 있다. 우리나라의 경우 자율관리어업의 경우 주로 어촌계가 총유하여 관리하고 있는데, 이 어촌계의 총회에서 마을어장내의 입어자와 어업권 행사자를 어떻게 결정하며, 어장 조성비를 총회에서 어떻게 결정하는가는 통합규칙에 의한 것이다(Mckean, 1992: 275). 특정 직위를 맡은 사람이 할 수 있는 역할이나 기능을 규정해 주는 권위규칙(authority rules)도 중요하다. 어촌계 내의 여러 가지 의사결정과 관련하여 누가 무엇을 할 수 있는가를 밝혀주는 것은 권위규칙의 예이다. 주어진 상황에서 행위자가 누구인가를 결정해주는 경계규칙(boundary rules), 행위자가 영향을 미치는 결과의 영역을 한정하는 범위규칙(scope rules), 그 공동체 내에 어떤 직위가 있는지, 그러한 직위가 어떻게 채워지는지, 그런 직위의 임기가 얼마인지를 규정하는 직위규칙(position rules)이 있다. 정보규칙(information rules)은 정보가 행위자 사이에 배분되는 방식을 규정한다.

어떤 활동과 그 환경이 주어진다면 이상과 같은 여러 종류의 규칙을 통해서 행위자들의 활동 유인에 영향을 주는 제도적 구조를 밝혀 볼 수 있고, 그래서 유인과 그 결과 사이의 관계를 검토할 수 있다. 그러나 개인들이 일단의 서면 규칙을 준수하고 있다거나 혹은 우리가 사용규칙을 쉽게 발견할 수 있다고 볼 수는 없다(Ostrom, 1986: 466). 왜냐하면 많은 현실에서는 서면으로 규정된 규칙과는 달리 실제로 적용되고 있거나 사용되고 있는 규칙이 따로 있기 때문이다. 경우에 따라서는 이런 사용규칙이 서면규칙과 양립할 수 없는 경우도 많다. 이런 규칙들은 오랜 관행으로서 그 활동에 참여하는 일단의 사람들 즉, 공동체 사이에서 하나의 중요한 규칙으로서 기능하고 있다. 따라서 Hilton(1992)과 같은 학자는 실제 일어나는 행위에 관한 정보를 사실상의 규칙이라고 보고, 이런 규칙은 무엇이 이루어져야 하는가와 같은 법률상의 규칙보다 더욱 중요하다고는 얘기할 수는 없을지 모르나 마찬가지로 중요하다고 한다(Hilton, 1992: 287). 따라서 연안어장의 공동관리규약에서 서면으로 규정해 두고 있는 것 외에 실제 어떻게 이루어지고 있는가에 대한 정보도 상당히 중요하다.

이러한 규칙이 얼마나 명확하게 작성되어 있으며, 그 지역의 실정에 얼마나 부합하는가와 아울러 이들 규칙이 얼마나 타당성이 있는지에 따라 공동체의 활동이 영향을 받게 되고 성과도 달라질 것이다. 또한 이러한 규칙의 제정과정이 얼마나 그 공동체 구성원들의 총의를 수렴하고 민주적으로 작성되었느냐는 규칙준수에 크게 영향을 미칠 수 있을 것이다. 따라서 자율관리어업은 그 공동체 규칙의 타당성과 민주성에 크게 영향을 받게 될 것이다(김인, 2004: 271).

(3) 공동체적 속성

일찍이 제도 분석틀을 작성한 Kiser와 Ostrom은 공동체란 의사결정 상황을 형성하는 하나의 요소로서 의사결정 상황에 의해 직접·간접적으로 영향을 받는 모든 개인들을 포함하는 것으로 정의하고 있다. 그들은 제도분석에서 적절한 공동체의 속성이란 공통의 이해수준, 개인들의 선호의 유사성, 그리고 의사결정 상황에 의해 영향을 받는 사람들 사이에 자원의 배분 정도를 포함하는 것으로 보고 있다(Kiser & Ostrom, 1982: 201). 그 후 이러한 개념을 보다 정교하고 일반화시킨 Singleton과 Taylor는 '공동체'란 첫째,

규범적인 신념을 포함하는 공유하는 신념과 그리고 그들의 집합적 활동의 문제를 구성하는 것을 넘어서는 공유하는 선호를 갖고 있고 둘째, 다소 안정적인 일단의 구성원을 갖고 있으며, 셋째, 앞으로 한동안 서로 교호작용을 계속할 것으로 기대하고 넷째, 그 관계가 제3자에 의해 매개되지 않는 직접적이며, 다원적인 일단의 사람들을 지칭한다고 밝히고 있다(Singleton & Taylor, 1992: 315).

Ostrom도 Singleton과 Taylor가 밝힌 네 가지 특성을 공유한 사람들의 집단이 상호 상처받기 쉬운 문제를 해결하는 데 도움을 줄 수 있는 사회적 자본을 쉽게 개발 할 수 있다고 한다. 유사한 신념을 공유하는 개인들은 그들이 직면한 문제에 대해 효과적으로 의사전달 할 수 있을 것 같다. 만약 집단이 안정적이고, 직접적으로 의사전달 할 수 있고, 장시간에 걸쳐 서로 교호작용을 하게 되면, 그런 집단은 그들이 직면하는 많은 문제들에 대한 해결책을 찾을 가능성이 그런 특성을 갖고 있지 않는 집단보다는 높을 것이다(Ostrom, 1992: 344). Ostrom은 이런 공동체는 공유자원의 문제를 해결하는 데 중요하지만 결코 공동체 하나만으로 충분한 것은 아니라고 한다. 또한 공동체는 공유자원 문제의 해결을 위해 필수적인가의 문제에 대해서는 공동체가 만들어지기 전에는 외부기관인 정부가 어떤 지방의 공유자원의 통치와 관리의 일을 맡을 수 있기 때문에 필수적이지는 않지만 일단 공동체가 형성되면 필수적이라고 보고 있다. 또한 공유자원 문제에 대한 해결책은 그것을 시행하는 사람 없이는 오래 동안 견고히 지탱할 수는 없다고 보고 있다(Ostrom, 1992: 344-351).

이런 맥락에서 본다면, 공동체의 특성이 공유자원의 문제를 해결하는데 있어서 상당히 중요하다. 현재 우리나라의 연안어장에서는 어촌계 또는 지구별수산업협동조합이 그 대표적인 공동체이다. 즉 어촌계 단위어업은 오랫동안 그 마을의 어민들이 공동으로 수행해 왔다. 그래서 마을어업에 대한 면허는 어촌계(혹은 지구별 수협)에 한정해서 발급해 주고 있다. 물론 어획하는 품목에 따라 각기 다른 공동체가 형성되는 것으로 볼 수도 있으나, 대부분의 마을어업에서는 다양한 품목을 동시에 입어하고 있기 때문에 하나의 공동체로 보는 것이 타당할 것이다. 그러나 허가 어업의 경우 이런 어업에 종사하는 사람들은 어장관리와 관련하여 자신들이 직면하는 문제들을 해결하기 위해 직접적으로 서로 의사전달하거나 교호작용하지 않기 때문에 어장관리와 관련하여 하나의 공동체를 구성

하지는 않는다.

공동체 구성원들이 서로 어느 정도 잘 알고 지내는가(친밀성과 응집성)는 공유자원이나 집합재의 이용에 있어 상당히 중요하다고 한다(Kiser & Ostrom, 1992; Ostrom, 1992). 서로 잘 알고 지내는 경우 이러한 자원의 이용이나 혹은 자원에의 기여와 관련하여 서로의 행동에 대해 예측하기 쉬우며, 따라서 자원을 효율적으로 관리하는 방식으로 이용할 수 있게 된다(Olson, 1965). 뿐만 아니라 공동체 구성원들이 규칙을 잘 지키는 경우 그 구성원들은 자신들도 규칙에 따라 행동하게 될 것이다(Ostrom, 1992). 또한 어촌계의 계원들이 서로 잘 협조를 한다든지, 혹은 어촌계의 계장이 어촌계의 일에 적극적인 어촌계가 총유하는 공동어장의 어자원은 효율적으로 관리될 것이며, 따라서 어자원이 풍부하고 자원의 보존이 잘 이루어질 것이다. 결국 이것은 신뢰와 협력의 문제이다.[28] 물론 협력이란 신뢰나 불신에 의해 크게 영향을 받게 되지만 신뢰에만 의존하는 것은 아니다. 신뢰 외에도 많은 요인에 의해 협력이 가능하다. 공동체의 특성으로서는 리더의 역할이 중요하다(김우성, 1984). 즉 어촌계장이나 어선협회장이 적극적인 리더십을 발휘하느냐 아니면 소극적인 리더십을 발휘하느냐는 중요하다. 공동체의 규모도 중요한 변수일 수도 있다. 공동체의 규모는 공동체의 동질성과 인력관리 등 관리패턴에 영향을 미칠 수 있으며(김인, 2003: 44), 이것이 성과에 영향을 줄 수 있다.

(4) 행동의 장, 상호작용의 유형 및 결과

행동의 장은 행위자와 행위자가 처하는 행동상황을 포함하는 분석상의 개념이다. 행동상황은 행위자가 이익을 추구하는 활동과정에 영향을 주는 직접적인 구조를 추출시켜 줄 수 있도록 고안된 하나의 분석적인 개념이다(Ostrom, 1990: 3). Ostrom은 이러한 활동상황의 구조를 설명하기 위해 일곱 가지 규칙에서 추론한 일곱 가지 변수들을 설정하고 있다. 즉, 이들은 (1) 참여자, (2) 참여자가 점유하는 구체적인 직위, (3) 결과가

28) 신뢰는 지난 10여 년간 사회과학에서 핵심적인 토론의 주제였으며, Fukuyama(1995)는 신뢰란 주요한 사회적 윤활유로서 협력을 촉진하고, 사회질서 유지에 기여한다고 주장하고 있다. 만약 강력한 제도에 의해 어떤 서약을 확실하게 해주고, 제재와 모니터링을 제공해주고, 그리고 계약을 시행하게 된다면 신뢰 없이도 사회질서는 존속할 수도 있다. 신뢰와 상호성에 기반을 둔 상호호혜적인 관계를 맺는 능력은 제도적으로 뒷받침되는 활동의 폭을 넓혀주고, 그리고 그런 제도가 없었더라면 불가능 했을 교호작용을 가능하게 해준다(Cook & Cooper, 2003: 209).

영향을 받게 되는 세계의 상태, (4) 허용 가능한 활동과 결과에 대한 이들의 연계, (5) 각 참여자가 선택에 대해 할 수 있는 통제의 수준, (6) 활동상황의 구조에 대해 참여자가 이용 가능한 정보, (7) 활동과 결과에 할당된 유인과 억제책으로서의 비용과 편익이다 (Ostrom et al., 1994).

상호작용의 유형은 제도적 분석틀에서 자세하게 설명하지 않는 부분으로서 단지 물리적 특성, 공동체의 특성, 그리고 사용된 규칙에 의해 행동의 상황이 형성되면 이러한 상황 속에서 개인들은 일단의 행동유형을 나타내게 되며, 이것이 곧 활동의 결과(outcomes)를 나타낸다고 한다.

제도분석틀에서 행위자는 자기중심적이고, 합리적이며, 효용을 극대화 시키는 존재라고 가정하고 있으며, 이것은 공공선택론에서 제시하고 있는 인간관과 같은 것이다. 이러한 맥락에서 제도분석을 통한 정책연구에서는 개인의 행동유형을 바꾸기 위해서는 개인의 가치관을 바꾸어야 한다든지, 혹은 개인의 능력을 신장시켜야 한다는 정책적인 주장은 하지 않는다. 효용을 극대화 시키지 않거나 자해를 하는 예외적인 개인의 행위도 발견할 수 있지만, 사회과학은 일반적인 법칙을 지향하므로, 대다수의 개인은 효용을 극대화 시키는 이기적인 인간으로 가정한다.

이러한 분석을 위해서 제도분석틀에서는 원칙적으로 합리적인 개인을 가정한다. 전통적인 합리적 선택모형에 근거한 이론들의 경우, 행위자에 대한 추가적인 가정은 이루어지지 않는다. 그러나 본 연구에서는 엄격한 전통적 합리적 선택모형의 가정만을 고집하는 것이 아니라 합리적 선택접근의 '다양한 정도의 합리성(varying degree of rationality)'을 가정한다(Ostrom, Gardner and Walker, 2002). 따라서 합리적 선택모형에 근거하는 이론의 경우 개인들이 다양한 정도의 합리성 중 어떤 정도의 합리성을 갖고 있는가 하는 문제의 명시적인 가정이 필요하다. 물론, 전통적인 합리적 선택모형의 엄격한 합리성을 갖고 있는 경우도 존재한다. 그러나 합리적인 선택을 위해서 요구되는 작업이나 정보가 개인의 인지능력을 벗어날 경우에는 최적 선택을 찾으려고 노력하기 보다는 '행태지침(behavioral heuristic)'을 학습하고 이에 따라 행동할 것이라고 가정한다. 중요한 것은 개인의 합리성 정도 역시, 물리적 속성, 규칙 및 공동체 속성의 영향을 받는다.

활동상황 속에 있는 행위자는 그들의 능력과 성향이라는 특성에 의해 일정한 행동패

턴을 나타내게 되며, 이런 행동패턴의 결과로서 산출결과 혹은 성과가 생겨나게 된다. 즉, 같은 상황 속에 있다고 하더라도 모두 똑같은 행동패턴을 나타내는 것은 아니다. 그러나 제도적 분석은 행위자가 합리적인 존재라고 가정하고 있으며, 그리고 단기적으로는 정보가 부족하거나 상황에 대한 판단이 정확하지 못하여 그 상황 속에서 합리적인 행동패턴을 나타내지 못하더라도 결국에는 합리적인 행동패턴을 나타내게 된다고 가정한다. 본 연구에서의 행위자는 어촌계 구성원으로서 자신이 속한 어촌계에 일정기간 거주해서 마을 구성원으로 인정을 받고 어업권을 행사할 수 있는 자격을 갖춘 사람이다. 그리고 제도적인 접근에서 가정했던 것처럼 본 연구의 행위자는 합리적인 존재이지만, 오류의 가능성이 있고 학습과정에 놓여 있는 존재이다. 그리고 경험으로부터 배워가며, 문제해결을 위한 역량을 증진시킬 수 있는 존재라고 가정한다.

산출결과는 일반적으로 자원의 풍부함이나 산출의 양과 질, 혹은 서비스의 수준이란 측면에서 파악해 볼 수 있으며, 이를 성과의 다양한 측면의 효과성, 능률성, 형평성, 대응성의 관점에서 평가해 볼 수 있다. 산출결과는 그 체제가 생산하고자 하는 어떤 목표와 밀접하게 관련되어 있다. 연안어장의 경우 이러한 목표는 어자원의 지속가능한 상태를 유지하는 가운데 적은 비용으로 많은 어자원을 수확하는 것이다. 그런데 어자원은 자율적인 갱생력을 갖고 있으며, 양적 자연변동이 불가피하다. 어장에 있어서는 무조건 어획하지 않으면 자원이 풍부하게 되는 것은 아니다. 그렇다고 아무렇게나 지나치게 어획해서도 안 된다. 따라서 어자원을 통해서 최대지속적생산(maximum sustainable yield: MSY)이 가능하도록 어획하는 것이 필요하다(장수호, 1994: 205-210). 이것은 결국 연안어장의 최대 지속적 생산이 가능하도록 하는 수산자원의 보존의 문제이다. 이런 관점에서 보면 어장의 자원 보존도 중요한 공동 어장관리의 중요한 산출결과의 하나이다.

Schlager(1990)는 어부들의 고기 수확을 구조화하기 위해 고안했던 제도적 장치의 결과를 검토하면서 네 가지 성과의 측정치를 사용하였다. 두개의 측정치는 고기의 유량(flow)에 대한 특성을 나타내는 것이며, 다른 하나는 기술적 외부성의 문제이다. 나머지는 할당의 문제이다. 첫 번째 측정치는 고기의 풍도의 측정치이다. 아주 희소한 것부터 아주 풍부한 것까지의 5점 척도를 통해서 측정할 수 있다. 대부분의 제도적 장치는 어부들이 사용할 수 있는 기술이나 어구의 종류를 제한하는 규칙을 통해서 어부들의 수확

활동을 조직화시켜 주고 제한하는 집단의 어장에서는 그렇지 않은 집단의 어장에 비해 고기가 풍부할 것이다. 이런 주장은 아마도 고기 모집단이 수온, 수질오염, 먹이의 풍요성, 그리고 고기를 잡아먹는 다른 동물의 존재 등의 환경요인에 별로 영향을 받지 않는다는 것을 가정하고 있다. 이런 주장은 단 하나의 어부 집단이 고기를 수확하며, 그래서 그들 자신들의 노력을 규제함으로써 그들의 고기의 유량을 규제할 수 있다고 본다. 그러나 고기 모집단은 그들의 환경에 의해 크게 영향을 받는다고 한다.

고기의 유랑과 관련한 다른 하나의 측정치는 고기의 질에 관한 것이다. 이것은 고기가 충분히 상품으로서의 가치를 지닐 만큼 고기가 성어가 되었는가의 문제이다. 어부들의 입어활동을 규제하는 제도적 장치들은 미성숙어를 포함해서 많이 잡으려는 어부들 사이의 경쟁적인 형태를 어느 정도 제한하게 된다. 또한 이러한 제도적 장치는 어부들에게 보다 값나가는 고기를 수확하려는 유인을 제공하면서 장기적인 시계를 갖게 해준다. 그래서 수확활동을 엄격하게 규제하는 제도적 장치를 갖고 있는 집단은 보다 높은 질의 고기를 수확할 것이다. 제도적 장치와 수확되는 고기의 질 사이의 관련성에 관한 한 연구결과에 따르면 약간의 관련성이 있는 것으로 나타났다. 즉 4개 이상의 재산권과 규칙을 갖고 있는 19개의 집단들 중에서 68%는 높은 수확을 나타냈다(Schlager, 1990: 174). 이와 같은 고기의 량과 질은 결국 어자원의 보존의 문제이다. 어자원의 질을 높이고 수확량을 늘리기 위해서는 치어를 잡거나 자연 재생력을 넘는 수준의 양을 어획하는 남획이 이루어져서는 안 될 것이다. 이것은 결국 연안어장의 수산자원을 잘 보존하느냐의 문제이다.

고기를 수확하는 어부집단들이 직면하는 또 다른 문제는 고기를 잡는 위치의 할당 문제와 기술적 외부성의 문제이다. 고기를 잡는 위치의 문제는 정치망 어업에서 아주 중요하다. 고기가 회유해 오는 위치에 어구를 정치해야만 고기를 많이 잡을 수 있기 때문에 어부들이 좋은 위치를 차지하려고 상호간에 경쟁을 하거나 혹은 갈등을 가져올 수 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서 그 자리를 추첨을 통해서 배정하거나 혹은 좋은 자리를 차례로 돌려가며 배정하는 방식을 규정하는 규칙을 사용한다.[29] 이런 할당의 문제는 어

29) New Fundland의 Avalon반도의 동부해안은 대구잡이의 좋은 어장인데, 1919년 전까지는 대구를 잡는 어망의 설치장소는 먼저 온 사람이 먼저 차지하는 방식이었는데, 이런 방식은 장비의 분실과 심각한 갈등을 초래하였다. 그 후 추첨을 통해 배정하게 되니 좋은 자리를 위해

장의 물리적 구조와 관련이 있다. 고기들은 먹이가 있고, 자기를 잡아먹는 동물로부터 피난처를 제공해 주는 곳에 모이게 되기 때문이다(Miller, 1989). 할당문제를 해결하기 위해 만들어진 규칙을 탐지하고 시행하는 데는 비용이 별로 들지 않고 어렵지도 않다. 할당문제와 관련해서는 규칙이 특정한 기간 동안을 위해 장소를 배정하게 된다(Berkes, 1992; Ostrom, Gardner & Walker, 1997: 253-254).

기술적 외부성의 문제는 정치망을 설치하거나 혹은 이동성 어망을 통해 고기를 잡을 때 어구들 사이에 서로 부딪히거나 엉겨서 훼손이 생겨나는 것을 의미한다. 이런 기술적 외부성의 문제는 다른 어부들이 그들의 어구를 가까이 설치할 때 어획고에 미치는 영향을 깨달을 수 있게 된다. 어부들은 기술적 외부성의 원인에 대한 지식을 소유함으로써 어부들은 이런 문제를 해결하기 위해 대안적인 일단의 규칙을 검토할 수 있다. 이런 기술적 외부성의 문제는 연안어장의 어부집단이나 몇몇 어부에게 국한되어 일어날 수 있다. 아울러 규칙을 탐지하고 시행하는 데 비용도 별로 들지 않고 어려움도 없기 때문에 이와 같은 기술적 외부성의 문제는 Wilson이 제시하는 세 가지 기준을 모두 갖추고 있어 공유자원이 직면하는 딜레마가 해결될 가능성이 있다는 것이다(Ostrom, Gardner & Walker, 1997: 251-252). 이런 기술적 외부성의 문제를 방지하기 위해서 정치망어업과 같은 연안어장 어업의 경우 면허를 줄 때 특정한 위치를 정하도록 규정하고 있으며, 허가어업의 경우에도 구체적인 어구와 사용가능한 어선 등을 미리 법령을 통해 규정해 두고 있다.

이와 같은 산출결과 외에 공유자원의 경우 공유자원의 유지관리 및 수확과 관련한 활동을 하는 데 있어서 구성원 상호간의 갈등을 피하는 것도 결과의 한 측면으로 보고 있다. 따라서 연안어장의 관리와 관련한 결과는 어자원의 풍성함, 자원의 보존, 구성원간의 갈등회피 등을 들 수 있다.

(5) 분석의 세 가지 수준

제도 분석에서는 분석의 수준을 흔히 세 수준으로 구분하고 있다(Ostrom, 1990). 그 이유는 제도들은 보다 근본적이고 상위 수준의 제도의 맥락 속에서 작용하기 때문에 여러

경쟁하지 않아도 되고 자연히 어부들 사이에 불필요한 갈등도 사라지게 되었다. 이와 같이 대구잡이 어망 위원회가 형성되어 이런 문제를 성공적으로 해결하였다(Powers, 1984).

수준으로 제도를 분석할 수 있다. 제도들은 상위수준의 제도와 하위수준의 제도가 중첩되어 있다.

첫 번째 분석수준은 운영상의 수준(operational level)이다. 운영 수준이란 개인들의 상호작용이 일어나고 그 결과 사회현상이 발생하는 수준을 말한다. 이 수준에 영향을 미치는 제도로는 공식적인 정책이나 법률(규칙), 그리고 사회현상이 발생하는 공동체가 공유하는 세계관이나 공동체의 속성 등이 있다. 이 수준에서 기능하는 개인들은 기대되는 상황과 따라 직접적인 행동을 취하거나 혹은 미래의 행동을 위한 전략을 채택한다. 개인들은 다른 사람과의 사전적 합의 없이 이 수준에서 이 수준에서 다양한 행동을 취할 수 있도록 허가 되어 있다. 공동사용 자원의 관리에서 이용, 감시, 제공, 집행 등에 관한 규칙이 이 수준에서 나타난다.

두 번째 수준의 분석은 집합적 선택 수준(collective choice level)이다. 이것은 이용자, 관리 또는 외재적 권위에 의하여 어떻게 제도를 관리해야 하는가에 관한 정책(운용규칙)을 만들 때에 사용하는 규칙을 의미한다. 이 수준에서 행위자들의 선택 결과는 운영수준을 결정짓는 공식적인 정책으로 나타나게 되는데, 이 수준에서도 운영수준과 마찬가지로 물리적 속성, 규칙, 공동체의 속성, 그리고 행위자의 속성 등이 중요한 영향을 미친다. 집합적인 선택 수준은 미래의 행동에 대한 계획이다. 개인적인 전략과는 달리 집합적인 선택수준은 지키지 않는 개인들에게 강제할 수 있다. 공동사용 자원의 관리에서는 정책결정, 관리전략, 그리고 정책결정의 조정 등이 이 수준에서 나타난다.

세 번째 수준은 헌법상 선택 수준(constitutional Choice Level)이다. '헌법선택수준'이란 집합적인 선택수준에서 행위자들의 권한과 의무, 그리고 상호작용의 규칙을 제정하는 수준을 말한다.[30] 헌법상의 의사결정은 행동을 허가해 주기 위한 미래의 집합적 의사결정을 지배하는 규칙에 대한 집합적 선택이다. 헌법상 선택은 의사결정 규칙에 대한 의사결정이다(Ostrom et al., 1994). 공동사용 자원의 형성, 자원 이용자의 범위의 수정, 자원제공 주체의 변경 및 이러한 결정의 방법 등에서 나타난다(Kiser & Ostrom, 1982: 206-209).

---

30) 예를 들면 (1) 행정부, 입법부, 사법부의 권한은 무엇이며 서로 어떻게 견제되는가? (2) 중앙과 지방정부간의 사무는 어떻게 분담되는가? (3) 국민은 행정부나 입법부를 어떻게 통제할 수 있는가? 등의 규칙에 관한 결정이 최상위의 법률의 수준에서 이루어진다.

이러한 3가지 수준의 제도분석은 헌법상의 규칙(constitutional rules), 운영규칙(operational rules), 그리고 규범적 행동규약(normative behavioral codes) 등의 범주로 구분하기도 한다(North, 1981: 203).[31]

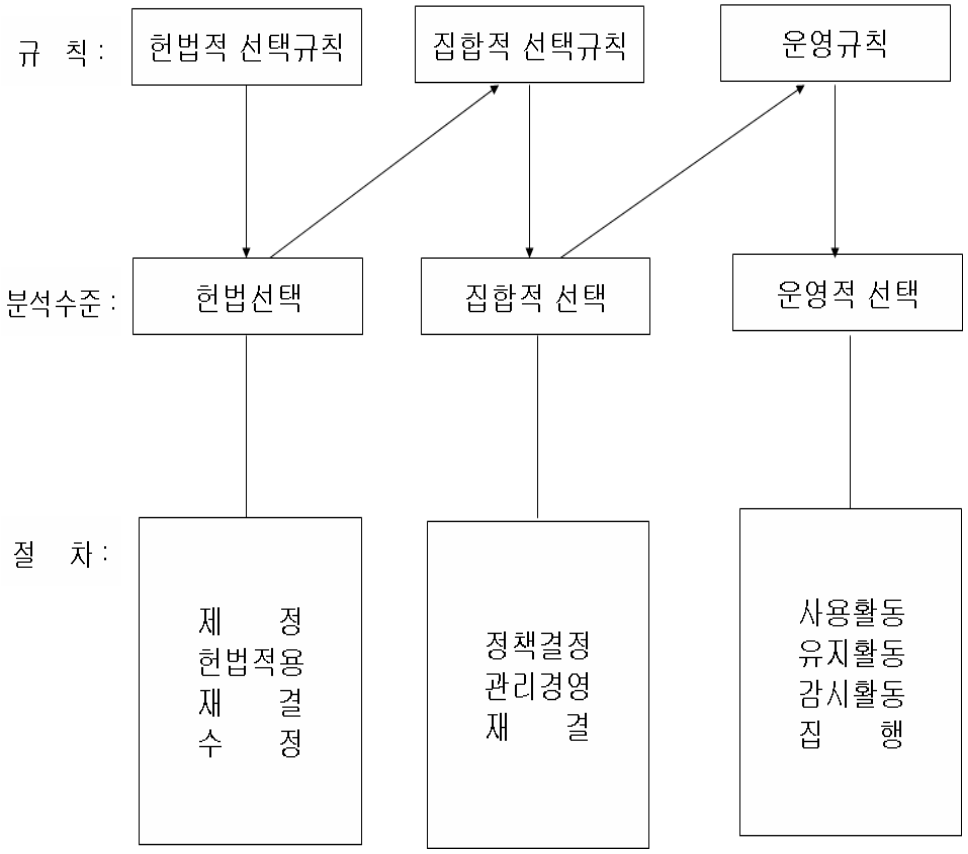
Ostrom과 여러 학자들도 이와 비슷하게 규칙들을 세 가지 수준으로 구분하고 있다. 즉, 어떤 상황 속에서 참여자들에 의해 이루어지는 일상적인 의사결정에 직접적으로 영향을 미치는 운영상의 규칙, 운영상의 활동과 그 결과에 영향을 미치는 집합적 선택 규칙, 집합적 선택 규칙을 정하는 지침을 마련해 주고, 그래서 집합적 수준의 선택과 그리고 운영수준의 선택에 영향을 미치는 헌법상의 선택규칙으로 나눌 수 있다(Ostrom et al., 1994). 이를 그림으로 나타내면 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2>와 같이 규칙들을 세 수준으로 구분하는 이유는 마치 양파의 속이 겹겹이 싸여 있는 것처럼 실제 어떤 행동유형은 다른 행동 유형의 틀 속에서 이루어지기 때문이다(Gellar, Oakerson & Wynne, 1990). 이론적 분석틀을 전체적으로 파악해 보자면, 헌법선택수준, 집단선택수준, 운영수준 등의 3가지 수준은 중첩되며, 각 수준에서 제도의 변화는 순차적 혹은 동시적으로 이루어진다.

---

31) 헌법상의 규칙은 헌법은 규칙을 만들기 위한 규칙으로서, 규칙을 만들고, 규칙을 적용하고, 규칙을 시행하여 판결을 내리는 집합적 선택인 통치(governance)의 조건을 구체화시키는 것으로 정의된다. 이것은 성문헌법과 불문헌법을 모두 포함한다. 이런 범주의 규칙들은 생산, 교환, 그리고 배분을 위한 기초를 설정해 주는 기본적인 정치적, 사회적, 그리고 법적 근거의 일단의 규칙들이다. 이런 규칙들은 운영상의 규칙들보다 수정하기가 더욱 어렵고, 느리게 변화한다. 규범적 행동규약 범주의 제도는 헌법상의 질서의 틀 내에서 만들어지는 제도적 장치를 지칭한다. 이런 범주는 노스와 오커슨에 의해 만들어진 유형속에서의 운영상의 규칙을 의미하며, 법률, 규제, 협회, 그리고 계약을 포함한다. 규범적 행동규약 범주의 규칙은 규범적인 행동규약을 지칭한다. 헌법상의 질서처럼 이런 행태 규약은 제도적 장치보다 느리게 전개되고, 수정하는 데 비용도 많이 든다. 헌법상의 질서와 제도적 장치를 합법화시키는 데 있어서 이런 종류의 규약이 중요하다(North, 1981: 203). 휘니는 이처럼 사회가 어떻게 조직화되는가에 대한 기본적인 헌법수준의 규칙과 이런 헌법상의 준거틀이나 패러다임 내에서 이루어진 행동을 구분하는 것이 중요하다고 보고 있다(Feeney et al., 1990: 173).

<그림 2-2> 규칙과 분석수준



참고자료 : Ostrom, 1992.

이러한 제도분석을 통해 공유자원 문제를 파악하는 의의는 먼저 갈등 및 분쟁상황에서 거시적 제도 및 중범위적 규칙을 통해 분쟁당사자들의 개별행동이 영향을 받고 규율되어 나타나는 결과에 대한 설명이 가능하다는 점이다. 둘째, 분쟁당사자의 행동상황에 영향을 주는 조건적 환경에 대한 이해와 특정상황에서의 이들의 행동방식 및 행동이 초래하는 궁극적 결과의 메카니즘을 이해하고 설명할 수 있다는 것이다. 셋째, 공유자원 문제와 관련된 상호작용의 패턴 및 협력양태에 대한 이해를 통해 갈등·분쟁의 조정과 협력과정의 동학에 대한 이해가 가능하다는 점이다. 넷째, 이를 통해서 보다 실천적인 처방이 가능할 수 있다는 점이다.

적절한 규칙 제공은 불확실성과 자원의 한정성이라는 제약요건을 완화시키고 상충하는 가치 또는 이해관계로 인한 갈등을 해결하는 역할을 하게 된다(안성민, 2000 : 226-232). 이러한 의미에서 공유자원 문제에 대한 제도분석 접근은 공유자원 사용과 관련된 분쟁조정과 협력에 많은 시사점을 줄 수 있다.

2) Ostrom의 설계원칙

공유자원 이용자들의 자발적인 협동을 통한 공유자원 문제 해결이 정부의 직접적인 규제, 사적 소유권 부여 등 전통적인 공유자원 관리 정책수단의 문제점을 보완할 수 있는 효과적인 대안으로 주목받고 있다. 그러나 자발적인 협동을 통한 공유자원 관리가 항상 성공적인 것은 아니다. 공유자원 이용자들이 지역상황에 적합한 적절한 공유자원 관리 제도를 마련하여 운영하는 경우에 한해서 공유자원 문제가 자치적으로 해결될 수 있다.

공유자원의 효율적 관리에 많은 관심을 가지고 있는 Ostrom은 공유자원의 관리를 위한 제도적 장치와 성과에 관한 기존의 연구를 정리하여 공유자원의 효율적 관리를 위한 자기통치와 자기조직화의 원리를 제시하고 있다.[32] Ostrom이 제시하고 있는 원칙들을 중심으로 하여 공유자원이 성공적으로 관리된 사례들을 분석하여 성공적인 "설계원칙(DP : design principles)"을 살펴보면 <표 2-7>과 같다.

---

32) Ostrom이 분석대상으로 삼은 사례들은 공유자원의 관리를 위해서 적어도 100년 이상이나 존속해 온 제도이거나 혹은 심지어 1000년 이상 존속해 왔던 제도들이다. 물론 이들 공유자원의 관리를 위한 구체적인 운영규칙상의 변화는 있겠지만, 근본적인 제도적 장치에는 변화가 없는 것들이다. Ostrom은 스위스 산악지대의 목초지와 산림, 일본의 가파른 고원지대의 공동의 토지, 스페인의 Valencia Murcia, Orihuela, 그리고 Alicante의 관개시설, 필리핀의 Zanjera 관개시설 등에 관한 기존의 연구결과들을 통하여 이들 공유자원들이 어떻게 이렇게 오랫동안 잘 관리되어 왔는가를 고찰하였다. 비록 각 공유자원마다 그 관리 규칙들이 다르지만 이런 차이는 해당 공유자원이 산임이냐 혹은 관개시설이냐의 차이에 기인한 것이 많고 동시에 공유자원이 위치해 있는 상황, 즉 공동체의 특성의 차이에 기인하는 것도 있다고 보고 있다(Ostrom, 1990: 89).

<표 2-7> 공유자원 문제의 자치적인 해결을 위한 Ostrom의 설계원칙

설계원칙	주 요 내 용
설계원칙 1 (DP 1)	공유자원체계로부터 자원유량단위를 인출해 갈 수 있는 권리를 가진 이용자가 명확히 정의되어야 하며, 공유자원 자체의 경계(boundary) 또한 명확히 정의되어야 한다.
설계원칙 2 (DP 2)	공유자원의 유지 및 이용 문제를 해결하기 위한 규칙은 구체적인 지역의 현지조건에 부합하여야 한다.
설계원칙 3 (DP 3)	공유자원을 함께 사용하고 운영규칙의 영향을 받는 개인들이 운영규칙을 결정·수정하는 집합적 선택과정에 참여할 수 있도록 제도적인 장치(collective choice mechanism)가 마련되어야 한다.
설계원칙 4 (DP 4)	공유자원의 이용 상황을 감시하는 장치가 존재하여야 한다.
설계원칙 5 (DP 5)	운영규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재(gradual sanction)가 존재하여야 한다.
설계원칙 6 (DP 6)	공유자원 이용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치(conflict resolution mechanism)가 존재하여야 한다.
설계원칙 7 (DP 7)	공유자원을 이용하는 공동체의 자치조직권이 공식적으로 보장되어야 한다.

<표 2-7> Ostrom의 설계원칙의 구체적인 역할은 다음과 같다(이명석, 2006: 262). 첫째, 공유자원 이용자의 경계를 명확히 함으로써 공유자원 관리의 비용을 부담하고 편익을 향유할 행위자를 확인할 수 있도록 한다.(DP 1) 둘째, 현지조건에 부합하는 규칙의 마련은 비용과 편익을 적절하게 연계함으로써 공유자원 관리제도의 공정성을 제고한다.(DP 2) 잘 정비된 사용 및 공여규칙의 구비는 공유자원의 보전을 설명하는데 도움을 준다. 규칙은 특정 한 해당 지원이 지니는 속성을 반영하고 있다.[33] 많은 경우에 자원

33) 스페인의 네 우에르타 관개농장지대를 보면, 서로 다른 다양한 관개지대간에 상당히 다른 규칙이 존재하고 있음을 알 수 있다. 오직 알리칸테 한 곳에서만 1594년 타비 댐의 건설 이후에 물경매가 열릴 수 있을 만큼 상당량의 저수량을 보여 왔다. 일요일 아침의 경매에서는 댐의 수위에 관한 많은 정보가 알리칸테 관개인들에게 제공된다. 따라서 이들은 한 시간의 구매로 얼마나 많은 물을 받아들일 수 있는지 알게 된다. 저수지가 없는 곳에서 물은 엄격히 토지와 결부되며, 윤번제와 같은 형태가 운영된다. 발렌시아에서는 각 농부들이 정해진 방식에 따라 유용하게 사용할 수 있는 최대한도의 물을 취한다. 따라서 각 농부들은 받을 수 있는 물의 양에 관한 높은 확실성을, 그리고 물을 받는 시점에 대해서는 그보다는 낮은 확실성을 가

의 이용이나 공급과 관련하여 만든 규정이 현실과 괴리되어 참여자(회원)들이 그 규정을 지키기 어려울 경우 공유자원의 관리가 어려워진다. 셋째, 설계원칙 3을 사용하는 공유자원 제도는 그들의 규칙을 지역상황의 지역여건에 맞추어 더 잘 정비할 수 있다. 이는 그 지역의 물리적 환경과 직접 상호작용해가는 개인들은 시간을 가지고 환경의 특수한 여건에 맞추어 규칙을 잘 수정해 나갈 수 있기 때문이다. 집합적 선택과정에 공유자원 이용자 개인들과 전문가 등 다양한 이해관계자들이 참여함으로써 공유자원 관리에 필요한 구체적인 지역정보가 공유자원 관리에 적절하게 반영될 수 있도록 한다.(DP 3) 넷째, 공유자원의 이용이 규칙에 맞게 이용되고 있는가를 감시하지 않게 되면 이용자들이 공유자원 이용자 전체의 이익보다는 개인의 이익에 따라 과다하게 이용하거나 규칙을 준수하지 않을 수 없다. Mckean은 감시와 규칙의 시행의 공유자원의 성공적 관리에 아주 중요한데, 이런 일들은 그 시행이 철저하고, 공평하도록 하기 위해서 상급관청 보다는 공동체 자체에 의해서 이루어져야 하고 감독하여야 한다고 지적하고 있다(Mckean, 1992: 276). 감시와 제재, 그리고 갈등해소장치에 관한 구체적인 규정을 마련함으로써 공유자원의 효과적인 유지·관리·사용을 가능하게 하는 효과를 가지는 설계원칙 1, 2, 3의 집행을 실질적으로 가능하게 한다.(DP 4, DP 5, DP 6) 다섯째, 공유자원 관리규약을 제정하고 집행할 수 있는 공유자원 이용자들의 공식적인 권리를 인정함으로써, 공유자원 관리제도의 정당성을 부인하고 공유자원을 부당하게 사용하려는 이용자를 배제할 수 있게 한다.(DP 7)

설계원칙 7은 정부의 공식적인 인정이 없이는 불가능하다. 또한 공유자원을 이용하는 공동체가 존재하지 않더라도 정부가 설계원칙 1에서 설계원칙 6까지를 제정하여 강제할 수 있다. 그러나 설계원칙 7이 결핍되어 공유자원을 이용하는 공동체의 자치조직권이 공식적으로 보장되지 않는 경우에는, 기타의 설계원칙들이 공동체의 고유의 속성을 충분히 반영할 적절한 설계원칙이 되기 어렵다(Ostrom, 1990). Mckean은 공동자원의

진다. 물이 더욱 부족했던 무르시아와 오리우엘라에서는 관개인들이 수문을 열어놓을 수 있는 총시간수를 할당하는 엄격한 윤번제를 이용하고 있다. 이 지역의 규칙은 발렌시아에서보다도 더 다양한 지대에 물을 대주어야 하는 문제점을 해결하고자 하고 있다. 각 체계는 물의 사용대가나 시설유지 활동의 필요경비를 지불하는 금액을 정하는 과정에서 미묘하게 다른 규칙들을 사용하고 있지만, 모든 사례에서는 가장 많은 물을 공급받는 자가 역시 가장 큰 금액을 지불하게 되어 있다(Ostrom, 1990).

공동소유자들이 공유자원을 관리하기 위해서 주민들의 자율적 관리가 바람직하다고 생각하는 경우는 물론 권위주의적인 체제하에서도 정치적 독립성을 갖고 있는 자의식이 강하고 자율통치가 이루어지는 공동체여야 한다고 주장하고 있다(Mckean, 1992: 275). 그러나 이러한 자율적인 권리가 상위의 조직의 규칙인 헌법, 법률에 위배되어도 좋다는 것은 아니다. 정부가 공유자원 이용자들에게 자치조직권을 인정하고, 공유자원 이용자들이 자율적으로 공유자원 관리제도를 설계하고 운영하는 경우 공유자원이 가장 효율적으로 유지·관리·사용될 수 있다(Ostrom, 1990; Tang, 1992).[34]

그러면 모든 공유자원은 이런 원칙을 통해서 잘 관리할 수 있는가? 그런 것은 아니다. 공유자원도 따지고 보면 다양한 성격을 가지고 있으며, 동시에 공유자원의 이용자들도 다양한 성격을 가지고 있다. 이런 다양성은 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치가 달라져야 함을 시사해 주고 있다.

Ostrom(1990)의 공유자원 사례연구를 통해 밝혀진 중요한 사실은 공유자원의 이용자가 이질적인 생산성을 증진시키는 공유자원의 관리는 어렵다는 점이다. 이러한 이질성은 기회비용, 이용기술, 계급, 언어, 민족, 부유함, 정치적 영향력, 기술, 그리고 물리적 위치 등 다양한 원인에 기인한다. 그래서 공유자원의 집합적 선택의 문제는 두 가지 측면에서 중요하게 검토되어야 한다. 첫째는 이용자들이 이용 강도의 전반적인 수준을 낮추는 것에 동의를 해야 하며, 이런 전반적인 축소에 부합하는 이용권을 이용자들에게 배정하는 일단의 규칙을 제정하는 것이다. 둘째는 이용자들이 규칙준수의 탐지와 규칙의 시행에 투자함으로써 통치를 집행해야 한다는 점이다. 이와 같은 자기 시행의 가정은 사용자가 공동체 내의 다른 사람의 활동을 탐지하는 데 있어서 중요한 역할을 하는 반면 외부인들은 거의 활용되지 않고 있다는 것을 발견한 Ostrom의 연구결과와도 일치하는 것이다(Ostrom, 1990: 59). 만약 공유자원의 관리가 성공적으로 집행되지 않으면, 공유자원의 비협력적인 이용이 나타나게 될 것이다. 공유자원 관리로부터 이득을 나누어 갖는 사람들은 공유자원의 관리가 성공하도록 투자할 유인을 갖게 될 것이다. 반면에

34) 자율적으로 운영되는 공유자원 관리제도는 법적인 권한을 바탕으로 이루어지는 경우도 있고, 법적으로 인정되지 않으나 실질적으로 인정되는 권한을 바탕으로 이루어지는 경우도 있다. 양자 모두 성공적인 사례가 보고되고 있으나, 법적으로 권한을 인정받는 경우가 더 안정적이라 할 수 있다(Lam, 1996).

비협력적 경우에 비해 이해득실이 보다 나빠진 이용자들은 그들에게 할당된 이용권을 속일 유인을 갖게 되고 관리구조에 합법적으로 도전을 하게 될 것이다. 그래서 공유자원 관리의 집행비용은 이용자가 공유자원 통치로부터 생기는 이득을 나누어 가지도록 보장함으로써 줄일 수 있다(Hackett, 1992: 326).

제 4 절 본 연구의 분석틀

본 연구에서는 Ostrom(1990)의 제도분석 틀과 설계원칙을 활용하여 공유자원의 문제를 극복하고 자치적인 조직형성을 통해 성공적으로 관리할 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 Ostrom이 스위스, 일본, 스페인, 필리핀 등지의 공유자원 체계를 분석하여 제시한 설계원칙을 본 연구에 적용해 보고자 한다.

분석틀에 제시된 주요 변수를 살펴보면 첫째, 공유자원을 사용하고 있는 지역의 물리적 특성, 제도, 공동체 특성, 행동의 장, 행위자 등을 중심으로 파악한다. 여기에서 분석의 중심이 되는 것은 개인들의 의사결정 선택이 이루어지는 '행동의 장'이다. 이것이 바로 사회현상이 일어나는 현장이라고 할 수 있는데, 이 행동의 장에 영향을 미치는 구성요소들로 '물리적 속성', '규칙', '공동체의 속성' 등 세 가지가 있다.

물리적 속성은 행동의 장에서 발생하는 상호작용의 대상이다. 과거 어장의 상태나 태풍의 피해, 적조현상과 같은 어장의 물리적 특성은 관리활동과 연안어업의 활동결과에 영향을 미칠 것이다. 또한 어장의 규모도 어장의 관리 등 관리활동에 영향을 미칠 것이다. 영광군 어촌계와 무안군 어촌계의 활동의 대상은 연안어장이다. 따라서 공유자원의 두 가지 특성이 활동의 장에 영향을 미치게 된다. 또한, 제도는 운영차원에서의 개인들의 권한과 의무 등을 규정하는 공동체의 규칙이 된다. 여기에서 중요한 것은 집합적 선택의 차원에서의 사용자들의 권한과 의무가 정부의 정책(제도Ⅰ)에 의해 영향을 받는다는 사실이다.

공동체 속성은 영광군 어촌계 공동체의 구성상의 특성이 된다. 일반적으로 공유자원을 사용하는 공동체의 속성 중, ⅰ) 공동체 구성원의 수, ⅱ) 자발적인 협동에 의한 공유자원 관리에 필요한 최소한의 구성원 수, ⅲ) 미래에 대한 태도, 즉 미래할인율(discount rate), ⅳ) 이해관계의 동질성, 그리고 ⅴ) 지도력 등의 자산을 보유한 구성원의 존재 등이 공유자원의 성공적인 관리에 중요한 요인으로 작용한다. Ostrom에 의하면, 공동체 구성원의 수가 작고, 자발적인 협동에 의한 공유자원 관리에 필요한 최소한의 구성원 수가 작을수록, 구성원들이 미래에 큰 관심을 가질수록, 이해관계의 동질성이 높을수록, 그리고 지도력 등 자산을 보유한 구성원이 존재할수록 공유자원의 성공적인 관리

의 가능성이 높아진다고 한다(Ostrom, 1990: ch.6).

둘째, 제도적 규칙변수로서는 집합적 선택 규칙과 운영규칙을 제시할 수 있다. 본 연구의 사례지역인 전남 영광군 어촌계와 무안군 어촌계의 조직과 활동도 이러한 틀로서 분석할 수 있는데 이 경우 <그림 2-3>에 나타난 운영차원(operational level)의 행동의 장은 공유자원을 실제로 사용하는 개인들의 상호작용이 일어나는 장소라고 할 수 있다. 구체적인 공유자원 이용과 관련된 갈등을 해결해 나가기 위하여 당사자 간의 운영지침 등을 통해서 파악한다. 집합적 선택 차원은 공유자원인 연안어장 이용자들의 구체적인 행위상황에서 공유자원 이용 및 배분에 관한 집단행동에 영향을 줄 수 있는 규정을 통해서 파악한다.

사용자들의 상호작용은 집합적 선택 차원의 산출인 정부의 정책에 의해서 영향을 받게 된다. <그림 2-3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 집합적 선택 차원에서 일어나는 사용자들의 상호작용의 산출은 운영차원에서의 사용자들의 상호작용을 규정하는 제도(제도 Ⅱ)가 된다.

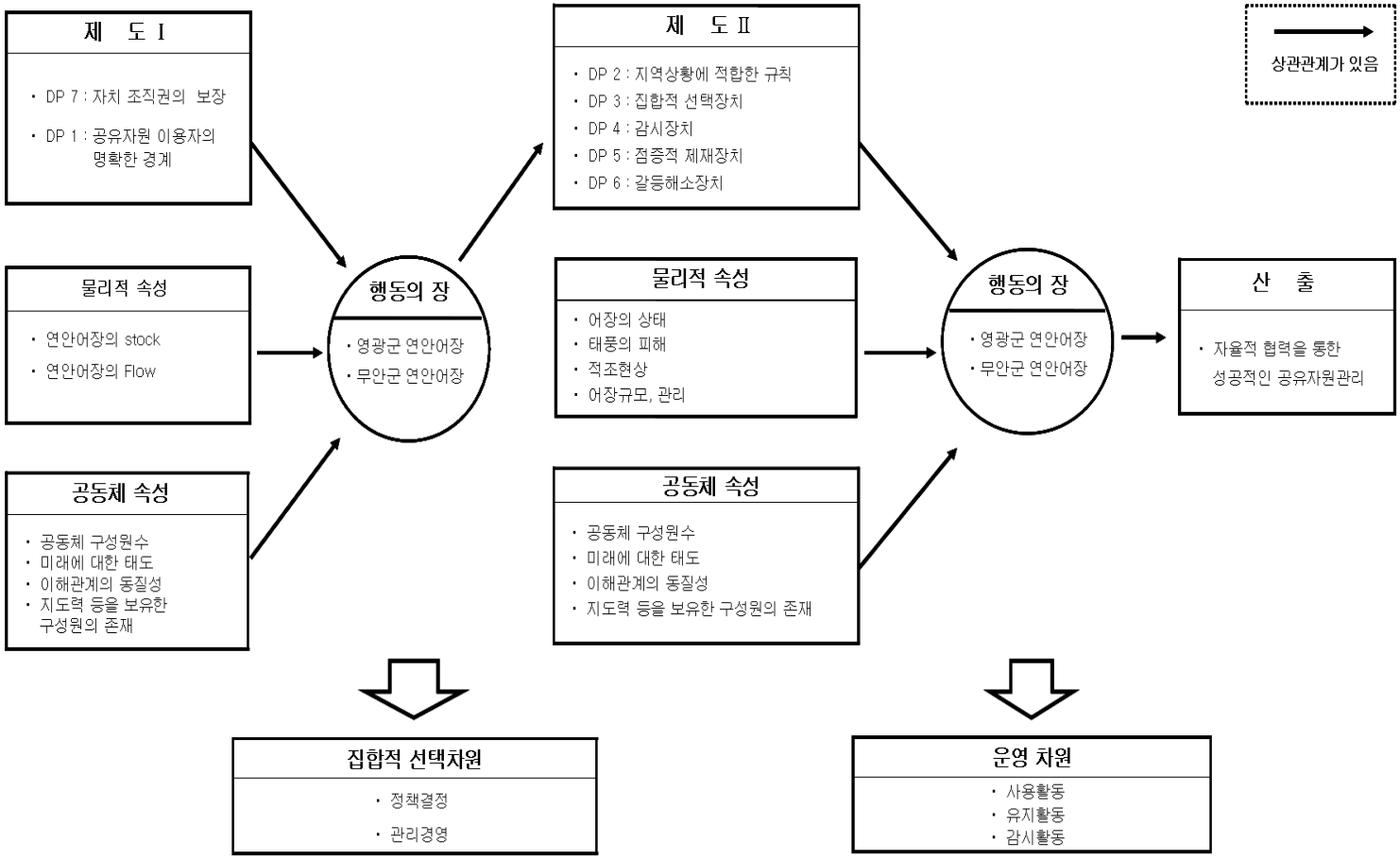
셋째, 이러한 과정을 통해서 공유자원 이용자들의 상호작용과 협력의 정도에 따라 갈등 및 공유자원 관리 문제의 양상이 달라질 수 있는데 합의가 수용되는 경우 정부의 개입 없이 공유자원의 자치적인 관리가 가능하다고 본다.

통상적인 제도주의 접근법은 제도가 사람의 행동에 미치는 영향을 추적하거나 사람들 사이의 상호작용을 구조화하는 방식에 주목하지만, 본 연구에서는 제도의 기원과 생성·변천과정에 주목하는 신제도주의적 접근을 통해 공유자원 관리 상황을 분석한다. 즉, 공유자원 상황의 구성원들이 새로운 제도 수립이나 도입을 통하여 어떻게 공동체가 안고 있는 문제를 해결해 나가는가 하는 역동적 과정을 살펴보고자 하며, 무임승차와 의무태만의 유혹이 상존하는 상황에서 행위자로 하여금 생산적 결과를 성취할 수 있게 해주는 제도의 도입이 가능한지 분석한다.

이러한 논의를 종합하여 본 연구에서는 Ostrom의 제도분석틀과 설계원칙을 이용하여, 공유자원을 자치적으로 관리하여 상호협력을 통해 문제 해결의 성공 및 실패 사례를 분석한다. 즉, Ostrom이 제시한 설계원칙이 자치적인 공유자원 관리에 어느 정도의 설명력을 가지는지 살펴보고, 이들 성공 및 실패 사례를 분석하여 성공적인 공유자원

관리의 범례(pattern)을 확인하고자 한다. 그리고 공유자원 관리의 성공서례로부터 공유자원 문제가 자치적으로 해결되기 위해서 필요한 요소(factor)는 무엇이었는지 살펴보고 이와 유사한 문제에 있어서 이들 요소가 공유자원 문제 해결의 장치로서 작동할 수 있을 것인가를 분석하고자 한다. 즉 사례 연구지역인 영광군 어촌계와 무안군 어촌계의 활동에 영향을 미친 정부의 연안어장 관리제도들(제도Ⅰ : 설계원칙 7과 설계원칙 1을 중심으로)은 어떻게 규정되어 있으며, 공유자원 문제의 자치적 해결을 위해서 영광군 어촌계와 무안군 어촌계가 사용한 제도(제도Ⅱ)는 위에서 제시된 기타의 설계원칙들(설계원칙 2~설계원칙 6)을 얼마나 갖추고 있는지를 파악한다. 그리고 영광군 어촌계와 무안군 어촌계의 공동체의 속성은 공동체 구성원들의 '무임승차 유인(incentive to free-ride)'을 극복하는데 어떠한 작용을 하였는가 등의 문제를 구체적으로 비교 분석함으로써, 영광군 어촌계와 무안군 어촌계가 공유자원 문제에 대한 자치적인 해결 가능성을 파악하고자 한다.

<그림 2-3> 본 연구의 분석틀



제 3 장 우리나라의 연안어장 이용 제도

제 1 절 연안어장 이용제도의 변천과정

1. 관습에 의한 사유화를 통한 어장 관리 : 수산업법 제정 이전

연안어장의 관리문제를 이해하기 위해서는 고려·조선시대의 연안어장의 소유관계부터 살펴볼 필요가 있다. 어업이 발달하지 못한 전근세에서의 연안어장의 이용은 단지 지선에 근접한 수역(水域)에서 자연산 수산물을 단순 채포(採捕)하는 수준을 벗어나지 못하였다. 따라서 연안어장에서의 어선어업은 극히 미미하여, 오늘날의 정치망어업에 해당하는 어전(어량)과 같은 어장어업이 경제적으로 중요한 의미를 가지는 어업이었다. 그러나 이러한 정치망어업에는 다액의 자본이 소요됨으로써 경제력이 있는 부유층만이 참여할 수 있었다. 따라서 수산자원의 소유와 이용은 개방되어 있었지만 경제성이 높은 어업은 부유층에 독점되었고, 천민이나 빈곤층은 해조류나 패류를 단순 채포하는 정도였다.

특히 고려말기에 들어서는 모든 어장이 권문세가에 의해 독점되었고, 이들이 어세(漁稅)를 포탈함으로써 어민의 부담은 가중된 반면 왕조의 어세수입은 미미하여 재정상의 어려움을 겪게 되었다.

조선시대에는 초기에 과전법을 시행하여 사전(私田)을 환수하여 국유화를 단행했듯이 어장에 대해서도 사업장을 환수함으로써 연안어장을 국유화하였다.

조선시대의 어장의 국유는 어장의 국가직영을 의미하는 경우도 있으나 대부분의 경우는 어민의 자유로운 어업활동을 인정하는 대신 어세를 납세하도록 하였다. 그러나 이러한 어장의 국유화는 후기에 접어들면서 점차 문란해져 경제적 가치가 있는 어장의 사점화(私占化) 현상이 재현되었다. 그러다 영조 26년에 균역법의 실시로 균역해세(均役海稅)가 신설되어 어업, 염업, 선박, 권(勸)등에 해세(海稅)가 부과되고, 일부 특정어장을 제외한 모든 어장을 균역청 소관의 납세대상 어장으로 하는 등 어장의 국유화 조치가 다시 취해졌다. 그럼에도 불구하고 어장의 이용형태는 소유와 경영의 분리된 형태를 취

함으로써 어민의 입장에서 보면 어장이용 대가로 어세를 소유주에게 납부하는 틀을 벗어나지 못하였다. 그 후에도 어장의 사점화는 관가(官家)를 중심으로 진행되었고 광무(光武) 5년(1901)에는 균역해세의 관장처가 관내부로 이속되면서 관가의 어장소유는 물론 관내에서 모든 해세를 관장하게 되었고, 융희원년에는 제실재산정리국(帝室財産整理局)이 발족되면서 관가의 어장이 다시 국유화되었다.

이처럼 조선시대의 연안어장은 대체로 국유가 원칙이었으나 조선 후기에 접어들면서 점차 문란해져 경제적 가치가 있는 어장 즉, 정치망어업, 방어자망, 김양식장 등의 어업은 대부분 왕족 또는 사대부들에 의해 사점(私占)되는 경향을 띠게 되었다. 따라서 일반어민이 경제적 가치가 있는 어업에 종사하기 위해서는 어장 소유주에게 비싼 사용료를 지불하여야 했다. 비록 법적으로 사유 재산권이 인정되지는 않지만 관습적으로 사유재산권이 인정되어 사인들 간에 매매가 이루어지기도 하였다. 반면에 일반어민이 쉽게 이용할 수 있는 지인망, 패류채취어장, 미역, 가사리 등 해조류 채취어장과 같은 비교적 경제적 가치가 적은 어장은 인근 지선어민들이 공유하는 형태가 많아 촌락민의 합의에 의해 어획시기와 방법 등을 결정하였다. 그렇지만 이와 같은 어장이용제도는 명확한 법제적 근거를 가지지 못한 채 단순히 관행에 의해 이루어지고 있었다.

이후 뚜렷한 법적 근거 없이 관행에 의해 사점되어 오던 연안어장이 근대적 법적근거에 의해 제도화되기 시작한 것은 구한말인 1908년에 제정된 '어업법'에 의해서이다. 이 법은 일본의 구어업법을 모방한 것이기는 하지만 어업의 종류를 면허·허가·굴출(屈出)어업(오늘날의 신고어업에 해당)으로 구분하였다. 이후 한일합방이 된 이후 일본의 명치어업법이 새로이 제정되어 우리나라 어업의 근간이 되었으므로 1911년 구어업법은 일본 명치어업법의 하위법령인 '어업령'으로 다시 제정·공포되었다.

새로운 어업령에는 입어제도의 창설, 보호구역의 설정, 어업조합 또는 수산조합제도의 창설, 전용어업권의 창설 등을 들 수 있다. 이 중 전용어업의 창설은 오늘날 마을어업의 전신인 공동어업의 성격을 지니고 있는 것으로서 연안어업 제도의 변천에서 중요한 의의를 지니고 있다. 왜냐하면 전용어업은 지선어민의 생업보장을 중점에 두고 있는 한편 그 어장은 자원보호상 지선부락민의 자치적 공동관리가 필요하다는 관점에서 단체적 지배를 인정한 최초의 법령이기 때문이다.

이후 1929년에 이르러서는 사회경제적인 여건변화에 따라 새로운 어업령이 제정되었는데 '조선어업령'이 바로 그것이다. 조선어업령은 일제말기 뿐 아니라, 해방 후 상당한 시기까지 그대로 사용되었다. 조선어업령에서는 어업권 어업에 대한 물권적, 재산권적 성격이 강화되었다. 즉, 어업의 발전과 함께 어업권의 경제적 가치를 높일 필요가 있어 질권에 관한 규정 외에는 토지에 관한 규정을 준용케 한다든지, 어업권분할제도의 창설, 어업권공유자의 보호규정의 신설 및 어업권과 입어와의 관계 조정 등이 포함되었다. 또 면허기간도 종전의 10년에서 20년으로 확대된다든지 하여 오늘날 어업권 어업에서 지니고 있는 기본적 성격이 확립되었다.

수산업법이 제정되기 이전에는 제도분석틀의 구성요소 중 물리적인 특성을 중시하였다.

2. 정부개입과 갈등의 발생 : 1963년 수산업법 개정

조선후기 이래로 지속적으로 사유재로 관리된 관행은 일제시대에도 유지되었을 뿐만 아니라, 해방 후 최초로 수산업법이 제정될 당시에도 관행으로 인정되었다. 1953년 제정된 수산업법 제40조 제1항에서는 공동어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어업장에서 어업 하는 자의 입어를 거절 할 수 없다고 명시하고 있다. 그러나 1963년 수산업법 개정으로 이러한 관행은 더 이상 유지될 수 없게 된다. 1963년 개정에서는 공동어장에 대한 규정을 마련한다. 즉, 공동어업을 1, 2, 3종으로 구분하고, 공동어장에서 나온 수익을 어촌계가 고르게 분배할 수 있게 하는 규정을 만든 것이다. 제1종 공동어업은 오늘날의 마을어업으로 변해 온 것으로서 일정한 수면을 전용하여 패류, 해조류 또는 정착성 수산동물을 채포하는 어업을 의미하였다(1963년 4월 개정법 제8조 제1항 제3조). 제2종 및 제3종 공동어업은 수산업법 제정 당시 면허어업이기는 하였으나, 공동어업에 미포함되었던 정소인망어업(定所引網漁業), 정소부망어업(定所敷網漁業), 정소집어어업(定所集魚漁業)을 공동어업화한 것이다.

공동어업이 제1종, 제2종, 제3종 공동어업으로 분리된 것은 1962년 수산업협동조합이 공포된 후의 일로서 이에 따라 어업협동조합의 조합원은 정관이 정하는 바에 의해서 당해어업협동조합이 향유하는 공동어업권의 범위 안에서 각자 어업을 할 수 있게 되었다. 따라서 공동어업의 범위가 확대되었으므로 지선어업에 대한 생계보장측면은 강화되었다고 볼 수 있다. 반면 어업권의 자유로운 담보가 가능하게 된 것은 어업권의 재산권적 성격을 강화한 것이라고 할 수 있는데, 이는 동일인의 어업권 집중금지조항을 폐지한 것과 연관시켜 생각할 때 연안어장에 있어서 자본에 의한 지배를 부분적으로 허용했다고 볼 수 있다.

수산업법 개정은 법인 어촌계뿐만 아니라 법인 어촌계가 조직되기 이전의 자율어촌계까지 연안어장 소유권인 공동어업권을 주장하게 해 갈등을 더욱 크게 만들었다. 1963년 4월의 개정법은 '어업협동조합의 조합원(어촌계를 포함한다)은 정관이 정하는 바에 의하여 당해 어업협동조합이 향유하는 공동어업권의 범위에서 자율어업을 할 수 있다'라는 규정을 제10조제2항에 신설하였는데 이를 통해 어촌계를 해조류 채취 등을 목적

으로 한 공동어업의 주체로 해석할 수 있는 여지를 낳았다. 본래의 재래 어촌계와 구분되는 법정어촌계에 대한 설립 근거는 1963년 12월이 되어서야 마련되었기 때문에, 제10조 제2항의 규정은 재래의 자율어촌계까지로 확대되어 보다 많은 어민들이 갈등에 휩싸이게 되었다.[35]

그리고 37년이 지난 1990년 수산업법 전문이 개정되면서 비로소 관습상 어업권을 법적으로 다시 인정받게 된다. 1990년 법에서는 종전의 규정에 의하여 입어자로 등록되어있는 자를 새로 시행된 수산업법에 의한 입어자로 본다고 규정하면서, 공동어업의 어장 안에서 어업관행이 있는 것으로 등록하지 아니한 자는 이 법의 시행일로부터 2년 이내에 어업권 등록 규정에 의해 어업권원부에 등록한 경우만 어업자로 본다고 규정하였다. 이러한 규정으로 관습상 입어자를 법정 입어자로 전환시키려는 조치를 취했다. 그러나 정부의 이러한 조치는 60년대 중후반 격렬했던 대립이 어느 정도 소강상태를 보인 후에 이뤄진 것으로 정부의 적극적인 갈등해결을 위한 노력이었다고 보기는 어렵다.

1953년 수산업법이 제정되고 1963년 수산업법이 개정된 후에는 제도분석틀의 구성요소 중 공동체적인 특성을 중시하였다.

35) 1963년 12월 5일의 수산업협동조합법 개정법(법령 제1467호) 제16조의 2(어촌계) ① 지구별 어업협동조합의 조합원은 공동사업을 영위하기 위하여 1개 또는 수개의 부락 또는 리·동을 업무구역으로 하는 어촌계를 조직할 수 있다. ② 어촌계에 관하여 필요한 사항은 각령으로 정한다.

3. 정부개입의 파급효과 : 1970년대 이후

1970년대에 들어서는 가장 먼저 1971년의 개정을 들 수 있다. 이 때 개정의 특징으로는 어업권의 재산권적 성격변화를 가장 중요한 개념으로 들 수 있다. 일면으로 재산권적 성격이 강화된 반면 일면으로는 제한되었다고 볼 수 있다. 즉 강화된 점으로는 10년 이내로 규정되었던 면허유효기간을 20년으로 고정시킨 것을 들 수 있고, 제한되었다고 볼 수 있는 점으로는 종래 어업면허기간이 만료하더라도 무제한 연장을 할 수 있었던 것을 유효기간 만료 후 일단 어업권을 소멸하게 하고 다시 재면허를 내게 하였다. 또 어업권 이전·담보를 제한적으로 가능하게 한 것도 재산권적 성격을 제한한 것으로 이해할 수 있다. 즉 어업권 이전은 1963년의 이전과 마찬가지로 행정관청의 인가 후 가능토록 하였으므로 변화가 없다고 할 수 있으나 어업권의 담보는 1963년 자유롭도록 한 것을 공동어업에 대해서는 전면 금지시키고 양식 및 정치어업권에 대해서는 면허취득 1년 후가 되어야 가능하도록 하였다.

이듬해인 1972년에는 공동어업의 담보권에 대해 면허취득 1년 후에 가능하던 것을 언제든지 담보로 제공할 수 있도록 개정하였다. 또한 어업권 소멸 후의 재면허제도도 10년 연장 후 단순한 재면허제도로 하였다. 이는 어업권의 재산권적 성격을 다소 강화한 것이라고 볼 수 있다.

한편 1975년의 개정은 연안어장제도의 골격을 바꿀 만큼 큰 변화를 가져왔는데, 그 첫 번째가 종래 법인격이 없다하여 면허의 주체가 되지 않았던 비법인어촌계에도 면허를 받을 수 있는 길을 터준 것이다. 즉 '법인이 아닌 어촌계가 향유하는 어업권은 이를 총유로 한다.'고 하여 종래 어업협동조합 또는 법인어촌계만 취득하던 어업권을 비법인어촌계도 취득할 수 있게 하였다. 이와 같은 총유개념의 도입은 어촌계를 지선어장의 면허주체로 등장시킨 것이라 할 수 있기는 하지만 그 대상은 주로 공동어업, 해조류 양식업 등에 국한되었다. 따라서 면허의 주체만 바뀌었을 뿐 종전 어업협동조합이 면허주체일 때와 어업의 내용이나 행사방법상으로는 큰 변화가 없었으므로 실제 어장행사를 하고 있던 어촌공동체(또는 자연부락)의 구성원으로서는 그다지 불만이 없었다. 그러나

이후 어촌계가 점차 경제단체화 됨에 따라 어촌공동체와 어촌계의 괴리는 심해지고 연안어장 행사를 둘러싼 마찰도 심해지게 되었다. 또한 1980년은 어장이용제도 변화에 있어서 혁신적인 내용이 많이 포함되었는데 그 대표적인 것이 1975년 개정 이후 논란이 되어 왔던 지선어장의 개념을 법제화 한 것이라 할 수 있다. 즉 어촌계에 우선 면허하는 어장을 제1종 공동어장으로 한정하여 제1종 공동어장 내의 개인면허 양식 또는 정치어업은 면허기간 만료 시 어촌계에 우선 면허토록 하였다. 그러나 이는 개인면허어민들의 반발을 가중시켜 지선어장의 개념을 둘러싼 이해관계자들의 논쟁을 불러일으켰다.

1960년대 중반부터의 어민들 간의 갈등은 시간이 지나도 갈등이 해소되지 못하자 상당수는 1970년대 이후 농어촌 탈출이라는 사회의 변혁의 대류에 편승하여 어촌을 떠났다. 또 의식적으로 분쟁의 현장을 벗어나려고 도시로 나가기도 하였다(이종길·전재경, 1997).

어민들 간의 연안어장 행사를 둘러싼 갈등은 어민들의 사회에 대한 소외감을 증대시키기도 했다. 어촌은 본래 정치적 처벌이나 유배, 생존을 위한 유망(有望) 등에 의해 형성되어 농촌사회와 다르게 불안정하고, 국가로부터 보호받는 국민이라는 의식이 희박한 곳이다. 게다가 어촌이 이와 같이 심각한 갈등을 겪고 있음에도 불구하고 분쟁을 해결하려는 관공서의 노력이 없어 공권력과 제도에 대한 소외감이 더욱 깊어지게 되었다. ‘잘못하는 사람들을 추적해서 징벌하고 분쟁의 원인을 근절시켜 줄 것을 법에 호소해 보기도 하였지만 오히려 그렇게 호소하는 사람만 이중삼중으로 고통 받았다’고 주민들은 증언한다(이종길·전재경, 1997).

수산업법 변경으로 인한 어민들 간의 갈등을 정부실패의 예라고 볼 수 있는 이유는 어민사회의 소외감 증대 및 생산량 저하를 초래하기 때문이다. 분쟁이 끝난 이후에도 어업의 생산량은 크게 향상되지 못하였다. 과거의 어장의 사점화 경우에는 어민들이 최선의 작업을 독려하고 생산량의 증가를 위해 많은 정성을 들였다. 그에 반해 수산업법 제정 이후 대부분의 지역에서 어촌민 전원이 공동으로 어장을 관리하고, 수익을 공유하게 되었다. 공동소유 형태에 있어서는 각 조별로 또는 각호별로 정해진 단위의 노동력이

참가하여 각자 할당된 면허지에 나가서 노동을 하는데, 이들은 시간보내기 식의 무성의한 작업을 하다가 시간이 되면 돌아오는 경우가 많았다(이종길·전재경, 1997). 정부의 수산업법 개정이 결국은 자원의 비효율적 이용을 불러일으켜 정부실패를 야기하게 되었다.

1963년 수산업법이 개정되고 1970년대 이후에는 제도분석틀의 구성요소 중 공동체적인 특성을 중시하였다.

제 2 절 연안어장 이용제도의 개관

1. 연안어장과 어장관리의 의의

1) 연안어장의 개념

(1) 제도적 관점

연안어장이란 연안어업이 이루어지는 어장을 의미한다. 따라서 연안어업을 규정하는 제도를 살펴봄으로써 연안어장의 개념을 보다 명확히 파악할 수 있다. 수산업법에 의하면 동 법 제41조 제2항에 열거하는 연안허가 어업과 제8조의 어업권어업과 제41조 제3항의 구획어업이 연안어업의 범위에 포함된다(<표 3-1> 참조). 연안어업에서 어업권어업에 속하는 것에는 마을어업, 정치망어업, 양식어업(해조류, 패류, 어류, 복합, 협동) 등이 있다. 그리고 연안허가어업에는 연안자망어업, 연안안강망어업, 연안선망어업, 연안통발어업, 연안들망어업, 연안조망어업, 연안선인망어업, 연안복합어업의 8종류가 있으며 시, 도지사의 허가를 받아야 한다. 연안허가어업의 8개 종류는 수산업법시행령에 연안자망어업, 연안개량안강망, 양조망어업, 연안통발어업, 연안들망어업, 새우망어업 연안쌍끌이선인망어업, 연안복합어업으로 어업명칭이 규정되어 있는데, 이 명칭은 조업현장에서 명명하는 어업명칭으로 어업종류와 혼동되기도 한다. 그리고 동일한 연안허가어업이지만 동법 제41조 제3항의 구획어업은 정치성 구획어업과 이동성구획어업의 2종류로 분류되고 시장·군수·구청장의 허가를 받는다.

정치성구획어업에는 지인망 등 13개의 어업 명칭이 있고, 실제로 어구 명칭을 어업명칭으로 사용하고 있어 확연히 구분되고 있다. 한편 이동성구획어업에는 새우조망어업 등 5개 어업 명칭이 있는데, 포괄적 어법을 상징하는 명칭을 사용하여 분류하고 있다. 이러한 수산업법에 의거한 연안어업의 구분 및 연안어업의 종류를 정리한 것이 <표 3-1>이며, 이러한 조업이 이루어지는 곳을 본 연구에서는 연안어장의 개념으로 규정하고자 한다.

<표 3-1> 연안어업의 종류

구 분	연안어업의 종류
수산업법 제41조 제2항 제1호 (연안어선 허가어업)	연안자망어업, 연안안강망어업, 연안선망어업, 연안통발어업, 연안들망어업, 연안조망어업, 연안선인망어업, 연안복합어업 (8종)
수산업법 제8조 (어업권어업)	정치망어업, 해조류양식어업, 패류양식어업, 어류 등 양식어업, 복합양식어업, 협동양식어업, 마을어업 (7종)
수산업법 제41조 제3항 (구획어업)	정치성구획어업 : 일정한 수역에 어구를 설치하여 수산동물을 포획하는 어업
	이동성구획어업 : 일정한 수역의 범위를 정하여 그 수역 범위 안에서 수산동물을 포획하는 어업

(2) 이용의 관점

이용의 관점에서 연안어장을 살펴보면, 어업의 방법에 따라 독립된 수역에서 단독으로 조업하는 어장과 동일 수역에서 어법이 다른 어업이 상호 조업하는 어장 등이 있어 연안어장이라 하여서 일률적으로 통일되어 있는 것은 아니다. 단일자원을 대상으로 조업하는 다수의 어업종류가 동일어장에서 어획경쟁을 하는 경우와 어법이 같은 동일한 어업 종류가 단위어획노력의 규모차이(예를 들면, 어선규모차이)하에서 여러 자원을 대상으로 동일어장에서 조업하는 경우 등 연안어장의 이용형태는 다양하다(최성애·한규설, 2002: 6).

(3) 관리의 관점

연안어장의 관리 형태는 법 또는 규칙에 의한 제도적 관리로 그 관리주체가 국가인 경우와 어촌계나 수협이 총유 또는 소유하는 어업권어업의 어장을 자체 어장관리규약에 의해서 어촌계 단위로 관리하는 경우로 구분해 볼 수 있다. 제도적 관리란 어업 허가정수, 어선규모, 어장구역, 어기, 어구의 제한 등을 그 내용으로 하는 제도에 의거하여 규제하는 것이다. 반면에 어장관리규약에 의한 관리는 당해 어업권어업이 이루어지는 어

장에 대해 어촌계원의 행사방법을 어촌계 총회로 결정하여 추진하는 관리방법 등이 있다. 후자의 경우 자주적 관리의 형식은 취하고 있으나 그 내용을 관찰해 보면 자주보다는 행정에서 정해준 하향식 규범에 따라 의무적으로 규약을 작성하는 것이 일반적이다. 따라서 이 경우는 어업인 스스로에 의한 자주적 관리보다는 소극적 의미의 자주관리[36]로 정부와 어업인이 협력하는 협동관리에 가까운 형태이다(최성애·한규설, 2002: 7).

2) 연안어장 관리의 개념

최근 어업정책에서 자주 언급되고 있는 '자원관리'와 '어업관리'라는 용어는 그 분야의 전문가가 아니면 개념을 명확하게 이해하기가 쉽지 않다.[37] 일반적으로 어업에서 자원관리는 그 목표를 자원량 또는 어획량 관리에 한정하는 경우를 '자원관리'라 하고, 여기에 어업경영의 문제까지 포함하여 확대하는 경우를 '어업관리'라 하여 구분하고 있지만, 엄격한 구분은 용이하지 않다. 하세가와는 '어장관리'를 자원량 자체의 증감에 직접 관계하지 않는 어선의 어장별 배치에 관련한 자원이용의 문제라는 견해를 밝히고 있다. 본 연구에서 어장관리 개념은 하세가와의 견해에 덧붙여 어장에서 어로행위의 조건을 조업어선에 첨가하는 것으로, 예컨대 어기, 어선규모의 제한, 조업시간, 투망방법, 어구

---

36) 행정관청에 신고한 자체 규약 내용에 관계없이 스스로 자주적 어장관리를 하는 어촌계도 있다. 그러나 이러한 경우 제도를 준수하지 않거나 가끔 공정성과 형평성이 문제가 되기도 한다(최성애·한규설, 2002: 7).

37) 일본 수산학용어사전에는 자원관리와 어업관리에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다. 자원관리(management of fishery resources) : 이용되는 자원을 인간에게 바람직한 상태로 유지하는 혹은 그 상태에 접근하도록 하는 것을 자원관리라고 한다. 자원관리에 우선하여 자원평가를 실시할 필요가 있다. 이것은 현재의 자원상태를 조사하여, 그 상태가 바람직한 것인가 혹은 그렇지 않은가를 판단하여 바람직한 상태로 만들기 위해서는 어떻게 개선해야 하는가를 밝힌다. 바람직한 상태는 관리목표를 무엇으로 정하느냐에 따라 상이하다. 주된 관리목표로서는 MSY, MEY, OY 등이 있는데, 어느 것도 자원이용은 주로 어업을 통해 이루어지기 때문에 자원관리에는 어업규제가 가장 중요한 수단이다.
어업관리(fisheris management) : 미국과 캐나다 등에서 1950년대 초기부터 사용되기 시작하여 지금은 거의 관용화되어 있는 용어로 생물학적 내용에 한정된 자원관리에 대하여, 생물생산 이외의 경제적 사회적인 요소를 포함한 관리를 의미한다. 즉 시장경제 및 어장이용 등도 고려하여 어업생산관리를 한다. 최근 200해리 체제하에서 어업관리의 문제가 수산정책의 중요과제가 되고 있다.

수, 어획량의 조절, 투기(投棄)금지, 어업간의 조업조절 등을 포함하여 '어장관리'의 개념으로 규정하고자 한다. 따라서 어장관리는 자원량을 예측(계획)하여 그 어획을 조절제어(調節制御)하는 즉 조업의 계획과 통제를 의미한다. 본 연구에서는 자원관리와 어업관리의 개념을 모두 포함한 개념으로 어장관리라는 용어를 사용하고자 한다. 그리고 어장관리는 제도적 관리의 개념이 포함됨은 당연하며, 이 연구에서 어장관리는 주로 어업인에 의한 자주적 어장관리에 초점을 두고자 한다.

2. 연안어장 이용제도의 유형

현재 연안어장의 점유이용 상태는 총유형태[38]인 공동소유이며, 공동이용, 공동관리, 공동분배방식을 취하고 있다. 1908년부터 법제화된 면허어업은 시장, 군수 또는 자치구역의 구청장으로부터 면허를 받아 일정한 수면에서 행하는 어업(수산업법 제8조 제1항 및 제2항의 본문)이다.[39] 면허어업에는 마을어업, 정치망어업, 양식어업 등이 있는데 이들 어업을 영위하고자 하는 자는 반드시 면허를 받아야 한다.

마을어업은 일정한 수면이내의 수면을 구획하여 패류, 해조류 등을 포획·채취하는 어업(수산업법 제8조 제1항 제7호)이다. 정치망어업은 일정한 수면을 구획하여 어구를 정치하여 수산동물을 포획하는 어업(수산업법 제8조 제1항 제1호)을 의미한다. 또 양식어업은 일정한 수면에서 구획 기타 시설을 하여 해조류, 패류, 어류 등 다섯 가지 종류의 양식어업으로 우리나라 수산업법에서 규정하고 있다(수산업법 제8조 제1항 제2호 내지 제6호). 특히 마을어업은 일정한 지역 안에 거주하는 어업인의 공동이익을 증진하기 위해서 어촌계 또는 지구별 수산업 협동조합에 한하여 면허한다(수산업법 제9조 제1항).

이와 같이 수산업법에 규정함으로써 전통적인 마을어업권은 법률적 지위나 성격이 명시되어 있다. 이러한 면허어업을 영위하는 자는 어업권을 가진다. 어업권은 일정한 공공수면에서 면허받은 어업을 경영할 수 있는 권리로서(수산업법 제2조 제6호) 면허받은

---

38) 수산업법에서는 법인이 아닌 어촌계가 취득한 어업권은 그 어촌계의 총유(總有)로 하고(수산업법 제15조제4항), 법인 어촌계는 그 어촌계의 단독소유로 규정함으로써 공동어업을 영위하는 어장의 어촌계원 또는 마을 주민의 권리는 공동소유어업권에 속한다.

39) 면허어업은 어업 중에서는 지형이나 해황 또는 어구·어법의 특성에 따라 특히 일정한 특정한 수면을 장소적으로 한정하여 그 범위 안에서 어업활동을 할 수 있는 어업이라는 사업의 성과를 달성시키기에 효과적인 수면이 있다. 그러나 그러한 수면은 한정되어 있음에도 불구하고 인간의 이기심에 의해서 경쟁적으로 특정수면을 대상으로 하는 어업을 행하고자 하는 것이다. 이러한 어업등에 대해서는 일정한 수면의 범위와 어업활동을 할 수 있는 특정어업자를 지정해 두지 않으면 분쟁이 일어나 어업질서가 문란해지는 것은 당연하다. 따라서 이들 어업에 대해서는 특정인에게 면허하여 면허를 받은 자로 하여금 해당 어업을 하는데 방해가 되는 행위를 배제하고 해당 수면을 독점하여 배타적으로 지배하도록 해주는 것을 면허어업이라고 한다(황갑수, 2004 : 153).
어업면허제는 어업권에 대한 공법적 제약을 제도적으로 확립할 수 있게 하는 것이며, 또한 그것은 국가권력에 의해 어업분쟁의 조정 및 자본제적 어업발전을 위한 어업조정을 가능하게 하는 강력한 수단이 된다(주우일·옥영수, 1984: 4-5).

어업만을 배타적·독점적으로 행할 수 있다. 그러므로 어업권은 물권[40]임과 동시에 재산권에 속한다. 이 권리는 모든 사유재산권이 공공복리를 위하여 일부분 통제·제약의무를 수반하는 것과 마찬가지로 어업권을 가지고 행사하는 자에게도 제약의무를 부과하고 있다.

그러나 어업권의 내용이 특정한 사정으로 방해당하거나 방해당할 우려가 있을 경우 어업권자는 그 방해를 제거 또는 예방을 청구할 수 있는 권리(물권적 청구권)를 행사할 수 있다. 이 때문에 어업권은 유효기간이 설정되어 있는데, 어업권은 원칙적으로 10년간 유효하며 수차 연장할 경우에도 총 10년을 초과할 수 없으므로 결국 최장 20년 이내로 제한한다(수산업법 제14조 제1항, 제2항 참조). 아울러 면허의 우선순위(수산업법 제13조)도 규정하고 있다. 어업권은 일정한 시설 투자와 규모, 많은 경영자금의 소요 등 대자본이 투자되는 점이 현실임을 감안하여 어업면허를 10년으로 함으로써 안정적인 어업경영을 할 수 있도록 충분한 기간을 법적으로 보장하되, 새로운 어장이용개발계획의 수립의 필요성 및 국가의 공유수면이 개인 또는 특정인에게 사실상 영구히 독점적으로 지배될 수 없도록 하는 정책적 이유로 연장기간을 10년으로 제한한 것으로 볼 수 있다.

현행 제도 하에서 이용되고 있는 면허어업의 종류는 7가지이다. 즉 수산업법 제8조에 의하면 면허어업의 종류는 <표 3-2>와 같은 7가지로 규정하고 있는데, 정치망어업, 해조류양식업, 패류양식업, 어류등양식업, 복합양식업, 협동양식업, 마을어업이 그것이다(수산업법 제8조). 이 중 정치망어업은 종래의 정치어업이고, 해조류양식업, 패류양식업, 어류 등 양식업, 복합양식업, 협동양식업은 양식업이며 마을어업은 종래의 공동어업이라 할 수 있다. 내수면에 있어서는 양식어업·정치어업·공동어업·조류채취어업으로 구분하고 있다(내수면어업개발촉진법 제7조 제1항).

또한 수산업법 및 동법 시행령에서 볼 수 있는 각 양식업의 종류에 대한 내용을 정리해 보면, <표 3-3>과 같다.

---

40) 수산업법 제15조 제2항 및 대법원판례 1964. 5. 26. 63누 778 참조.

<표 3-2> 수산업법에 의한 면허어업의 종류

면허의 종류	내 용
정치망어업	일정한 수면을 구획하여 대통령령이 정하는 어구를 정치하여 수산동물을 채포하는 어업
해조류양식업	일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용하거나 수중에 필요한 시설을 하여 해조류를 양식하는 어업
패류양식업	일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용 또는 수중에 필요한 시설을 하여 패류를 양식하는 어업
어류등 양식업	일정한 수면을 구획하여 그 수면의 바닥을 이용 또는 수중에 필요한 시설을 하거나 기타의 방법으로 패류 외의 수산동물을 양식하는 어업
복합양식어업	2 내지 4 및 6의 양식업을 제외한 어업으로서 양식어장의 특성 등을 고려하여 2 내지 4의 서로 다른 양식업 대상품종을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업
협동양식어업	일정한 수심범위 안의 수면을 구획하여 2내지 5의 내용으로 양식하는 어업
마을어업	일정한 수심 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업

<표 3-3> 수산업법 및 동법 시행령에 의한 양식업의 종류

구 분	종 류	내 용
해조류양식업	수하식 양식업	수중에 대·지주·뜸·밧줄 등을 이용한 시설물을 설치하여 해조류를 양식하는 어업
	바닥식 양식업	수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식 시설을 하여 해조류를 양식하는 어업
패류양식업	수하식 양식업	수중에 뜸·밧줄·채롱 등을 이용한 시설물을 설치하여 패류를 양식하는 어업
	바닥식 양식업	수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식 시설을 하여 패류를 양식하는 어업

<표 3-3> 수산업법 및 동법 시행령에 의한 양식업의 종류(계속)

구 분	종 류	내 용
어류등양식업	가두리 양식업	수중에 뜸·그물 등을 이용한 가두리 시설을 하여 어류 등을 양식하는 어업
	축제식 양식업	수면에 제방을 쌓아서 어류 등을 양식하는 어업
	수하식 양식업	수중에 뜸·밧줄·채롱 등을 이용한 시설물을 설치하여 어류 등을 양식하는 어업
	바닥식 양식업	수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식 시설을 하여 어류등을 양식하는 어업
복합양식업	수하식 양식업	수중에 대·지주·뜸·밧줄 등을 이용하여 종류가 다른 해조류나 패류 등 수산동식물을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업
	바닥식 양식업	수면의 바닥을 이용하거나 수면의 바닥에 투석식 시설을 하여 종류가 다른 해조류나 패류 등 수산동식물을 2종 이상 복합적으로 양식하는 어업
	혼 합 양식업	수하식양식업 및 바닥식양식업의 양식방법을 혼합하여 2종 이상의 품종을 복합적으로 양식하는 어업

<표 3-4> 면허의 종류에 따른 면허가능 주체

면허의 종류	면허의 주체			
	개 인	수 협	어 촌 계	어 업 법 인
정치망어업	●	●	●	●
해조류양식업	●	●	●	●
패류양식어업	●	●	●	●
어류등양식업	●	●	●	●
복합양식어업	●	●	●	●
협동양식어업		●	●	●
마을어업		●	●	

한편 면허어업의 면허 주체는 개인, 수산업협동조합, 어촌계 및 어업법인으로 구분할 수 있다. 이런 관점에서 각 면허어업의 면허주체를 보면 <표 3-4>와 같은 데, 수협과 어촌계는 모든 면허어업을 취득할 수 있는 반면 어업법인은 마을어업을 제외한 모든 면허어업에, 개인은 협동양식업과 마을어업을 제외한 면허어업에 면허를 취득할 수 있다.

'허가[41]어업'이란 해양수산부 장관 또는 시·도지사의 허가를 받아 행하는 총톤수 8톤 이상의 동력어선 또는 수산자원의 보호와 어업조정을 위하여 특히 필요하며 대통령령이 정하는 총톤수 8톤 미만의 동력어선을 사용하는 근해어업, 해외수역을 조업구역으로 하는 원양어업, 무동력어선 또는 총톤수 8톤 미만의 동력어선이나 어선의 안전조업과 어업조정을 위하여 대통령령이 정하는 총톤수 8톤 이상 10톤 미만의 동력어선을 사용하는 연안어업, 일정하게 구획된 수면에 시설물을 설치하여 수산종묘를 생산하는 해상종묘생산어업, 일정한 수역을 정하여 무동력어선 또는 총톤수 5톤 미만의 동력어선에 의하여 대통령령이 정하는 구획어업 등 허가를 받아 어선어업을 영위하거나, 육상에서 인공적으로 조성한 해수면에서 수산 동·식물을 양식하는 어업, 일정한 수면을 구획하거나 육상에서 시설을 설치 수산종묘를 생산하는 종묘생산어업, 일정수역을 정하여 무동력선 또는 5톤 미만의 동력어선에 의하여 어구를 설치하거나 이동하여 수산 동·식물을 포획하는 구획어업등을 말한다(수산업법 제41조). '신고어업'이란 면허어업, 허가어업 이외의 어업으로서 어선·어구 또는 시설마다 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고를 하고 어업활동을 하여야 하는 어업을 말한다(수산업법 제44조 제1항). 허가어업 및 신고어업의 유효기간은 원칙으로 허가일로부터 5년이며 특별한 사유가 없는 한 5년 이내에서 계속 연장허가를 받을 수 있다(수산업법 제43조)[42]. 허가어업 및 신고어업에도 공익상 필요에 의한 어업제한 및 취소 등의 규정이 준수된다(수산업법 제45조 제1항).

---

41) 허가는 어느 행위가 일반적으로 금지되어 있을 때에 특정한 경우에 한하여 특정한 자에게 또는 특정한 사안에 관하여 '금지'를 해제하는 행정처분(대법원 선고, 1956. 3. 10 선고, 4288)으로 금지해제를 통한 어업허가, 영업허가, 건축허가 등이 그 예이다.

42) 신고어업에는 맨손어업, 나잠어업, 투망어업, 육상양식어업 등이 있다. 이는 면허나 허가어업보다 더 많은 제한과 규제를 부과하고 있어서 단순한 보상 목적의 신고어업은 방지되고 있다. 허가어업과 신고어업은 해당되지 않는 한 법률상의 어업권을 인정받을 수 없으며 단순한 어장이용권에 불과하나 허가, 신고를 한 자는 물권적 청구권을 부여함으로써 보상의 대상이 된다(김봉구 외, 2004: 144).

3. 어촌계 연안어장의 관리방식

어촌계는 연안어장의 이용 및 관리와 밀접한 관계가 있으며, 그것은 한국, 일본 등에 고유한 어업권 어업과 결부시켜 생각할 수 있다. 즉 우리나라 어업권 어업은 물권적 특성, 타어업과의 경쟁배제, 어촌사회의 유지 등을 목적으로 태동하고 있는데,[43] 특히 그중에서도 어촌사회의 물적 기반을 여하히 이루어줄 것인가 하는 정책적 관점이 끊임없이 고려된 결과물이라고 할 수 있다. 1953년 수산업법이 제정된 이래 수많은 법 개정의 과정은 어업권에 대하여 산업적 발전여부와 연안 어촌에 대한 물적 기반 조성이라는 양측면의 줄타기로 진행되어 왔다고 할 수 있을 것이다. 즉 1962년 어촌계 발족 당시부터 한동안은 연안 어촌에 대한 물적 기반을 조성해 주기 위해 어촌계에 연안어장의 이용권을 집중해 주는 성격이 강하였던 반면, 1970년 급속한 산업발전 시기에는 재산권적 성격의 강화로 생산을 촉진하는 산업적 발전에 무게중심이 실리는 경향이 강하였다고 할 수 있다. 또 1990년대 이후는 변모되어 가는 연안어촌의 현실을 반영하기 위하여 공동어장을 축소한 반면 다양한 양식업제도를 도입하고 있으나 큰 줄기의 명확한 정책방향은 보여주지 못하고 있다.

한편 어촌계가 면허주체로 됨과 동시에 연안어장 관리도 어촌계에 귀속되었다. 어촌계가 면허의 주체가 되지 않고 수협이 면허의 주체가 되었을 때는 당연히 수협이 어업권 관리의 책임조직이었으나 1975년 비법인 어촌계에 대해서도 총유형태로 면허가 되면서부터 연안어장의 관리책임은 수협으로부터 어촌계로 이관되었다.

어촌계로 이관된 어업권관리는 자율적 어업관리를 원칙으로 하고 있다. 즉 어촌계원들의 합의로 어장관리규약을 정하는데, 그 내용을 보면 어업행사자의 자격, 행사자 수, 어구 어법의 제한, 조업장소와 조업시기의 결정, 어획체장 등을 포함한다. 이러한 어장관리규약은 합의로 정하였기 때문에 스스로 지켜야 하는 것으로 되어 있다. 그럼에도 불구하고 혈연 혹은 지역집단의 강한 결속력으로 인해 이러한 규약은 엄격하게 지켜지

43) 최정윤(1998)은 우리나라 어업권제도의 특징으로서 배타적으로 어업을 영위할 수 있는 물권적 특성, 능률적 어업과 비능률적 어업과의 충돌을 막기 위한 어장분할이용의 취지, 연안어장 이용에 있어서 유용자원의 번식과 보호를 위해 강도 높은 어업의 참입(參入) 배제, 연안어촌사회의 유지, '어장이용의 민주화와 어장의 종합적 이용'이라고 하는 수산업법의 기본정신 추구의 다섯 가지를 들고 있다(최정윤, 1998: 6-7).

지 못하고 느슨하게 운영되는 것이 일반적이다. 그 결과 연안어장관리와 관련하여 많은 문제가 제기되고 그러한 문제의 해결책으로 종래와 같이 지구별 수협으로 어장관리권을 반환해야 한다는 주장이 제기되기도 하였다.

제 4 장 실증 분석

제 1 절 사례지역 개관

1. 영광군 어촌계의 개관

1) 입지여건

(1) 공간적 위치

영광군은 전라남도 북서해안에 있는 군으로 도서 62개(유인도 11, 무인도 51)를 포함하여 총 473.8㎢의 면적에 가구는 약 7,996여 세대에 인구는 63,123(2004)에 이르고 있다. 영광군은 전라남도 서북부에 위치하여 동부에서 노령산맥이 남주하여 성, 태청, 장암, 불갑, 군유산 등이 있고 장성, 함평군과의 경계를 이루고 있다. 동(東)쪽은 대마, 묘량, 양면으로 장성군이 접하여 있고, 서(西)쪽은 백수읍과 염산면이 황해와 접해 있으며, 우리나라 3대 어장인 칠산 바다를 중심으로 대·소 60여군도로 형성된 낙월면이 있다. 남(南)쪽으로는 불갑면과 군남면으로 경계를 이루고 있으며, 북(北)은 영광군, 대마, 법성, 홍농 등 4개 읍면이 전라북도 고창군에 접하고 있다. <그림 4-1>은 영광군의 위치도 이다.

영광군 염산면은 동경 126° 22′, 북위 35° 10′에 위치하고 있다. 총면적은 65.28㎢으로 영광군의 13.8%를 차지하고 있다. 세대수는 약 2,338 세대이고 인구는 5,599(2004)이다. 영광군읍으로부터 서남쪽 42.5㎞에 이르는 16㎞ 지점에 위치하고 있으며, 북쪽으로는 불갑천 하류에 백수읍의 일대를 포함한 일대 평야가 있으며, 동쪽으로 군남면, 동남쪽의 영광군과 남쪽의 함평군 손불면을 잇는 국도 22호선이 통과하고 있다. 남서쪽은 해면에 접하여 무안군 해제면을 경계로 형성된 반달형 지형이다. 염산면은 9개의 리로 이루어져 있다.

<그림 4-1> 영광군 위치도

www.iwanamu.co.kr
구시포해수욕장
상하
733
아산
고창IC
15
15
15
22
무장
703
가미미해수욕장
홍농
796
842
공음
모래미해수욕장
범성포
796
성송
대산
23
893
77
원불교성지
22
영광IC
816
23
816
백수
844
영광
15
서해안고속도로
77
백바위해수욕장
808
군남
22
77
염산
불갑
불갑사
77
23
24
15
838
해보
22
808
도리포
신광
77
838
24

야월리는 전라남도 영광군 염산면에 있는 리(里)이다. 야월 어촌계는 야월 1구, 야월 2구, 야월 3구, 야월 4구를 일원으로 한다. 대부분 평지에 위치한다. 자연마을로는 이리, 야장, 운곡, 월평마을 등이 있다. 이리마을은 처음에는 금호(錦湖)라 칭하다가 바닷물이 만조 시에는 솜같이 둥둥 떠 있는 형상이라 하여 "솜리"로 부르다가 그 후 이리로 불리고 있다. 야장마을은 한때 가음도란 섬 안 들판에 마을을 형성했다고 해서 야장이라 불러졌으며, 당시 마을의 중심지에 위치하고 있어 넓은 경지면적에 비유하여 야장이라 불리게 되었다. 운곡마을은 훗날 칠산도가 육지로 될 경우 창고가 지어질 것으로 예측하여 운곡이라 하였고 월평마을은 달이 수평선 넘어 평평한 곳에 진다하여 월평이라 칭하였다.

두우리는 전라남도 영광군 염산면에 있는 리(里) 이다. 두우 어촌계는 두우리 1구, 두우리 2구, 두우리 3구를 일원으로 한다. 바닷가 마을이며 천일제염업이 행해진다. 자연마을로는 당두(唐斗), 상정(上亭), 창우(昌牛) 마을 등이 있다. 당두 마을은 마을 뒷산이 닭형으로 되었다고 하여 마을이름을 닭머리라고 불러 오다가 해방이후에 한자 표기로 당두라고 불리어지고 있다. 상정마을은 마을이 급경사이고 높은 곳에 위치하며 정(亭)자와 같다고 해서 상정이라고 칭하게 되었다. 창우마을은 마을 뒷산 지형이 소가 누워있는 형상을 닮았고 흰 바위가 소의 꼬리 부분으로 백수읍 쪽에 소의 굴레가 있어 소가 푸른 강을 건너 백수 쪽으로 간다 하여 창수(昌洙)라고 불렀으나 해방 후 창우라고 하였다.

옥실리는 전라남도 영광군 염산면에 있는 리(里)이다. 옥실 어촌계는 옥실 1구, 옥실 2구, 옥실 3구, 옥실 4구를 일원으로 한다. 대부분 평지에 위치해 있으며 천일제염업이 행해진다. 자연마을로는 신옥, 와룡, 내묘, 송정, 미동, 소무, 송촌, 대무마을 등이 있다. 옥실 1리 신옥[44]은 옥실리 지형이 구슬처럼 연결되었다 하여 옥실리로 칭하다가 현재는 신옥이라 한다. 옥실 2리 와룡마을은 마을의 지세가 용이 누워있는 형태라 하여 와룡이라 불렀다. 옥실 2리 내묘마을[45]은 마을 형국이 고양이 머리를 닮았다 하여 괴머리라

44) 광주 무등산 정기가 불갑산 정기로 이어져 다시 월암산 정기를 받아 마을 뒷산의 창고봉 하단에 있는 신옥 마을 형국이 가마솥 형국이라 하여 가마동이라 불러오던 중 1922년 간척공사 미후 각 성씨들이 모여들어 성촌을 이루었다. 옥실리 지형이 구슬처럼 연결되었다 하여 옥실리로 칭하다가 왜정이후 신옥실리라 변경되었다가 현재는 신옥이라 칭한다. 조선조 말에는 육창면에 속하다가 군남면에서 1983년 본 면에 편입되었다.

45) 마을 형국이 고양이 머리를 닮았다고 하여 괴머리라 불렀으며, 마을 바로 앞에는 고양이가 쥐를 잡으려 한다고 해서 쥐섬이 있었으며, 그 후 마을이 크게 조성되어 분리되면서 안쪽에

불렀으며, 그 후 안쪽에 있는 마을이라 하여 내묘라고 부른다. 옥실 2리 송정마을은 일제시대에 일본인들이 오가면서 노송을 정자 삼아 쉬면서부터 송정이라 부르기 시작했으며 옥실 3리 미동마을은 간척지를 막아 농토가 많아지면서 쌀이 많이 생산되길 바라는 의미에서 미동으로 부른다. 옥실 4리 송촌은 마을 앞, 뒷산에 소나무가 많아서 송촌이라 부르며 대무, 옥실 3리 소무 마을은 옥실 4리 대무마을은 옥녀봉의 모습이 춤추며 비파 타는 형상이라고 해서 부실리라 했으나 일제시대 이후 소무와 대무 2개 마을로 분리되었다.

영광군 홍농읍은 동경 126° 26′, 북위 35° 26′에 위치하고 있다. 영광군의 서북단에 위치하며 북동쪽으로 전북 고창군 공음면에 인접하고 남쪽으로 법성면, 북서쪽으로 고창군 상하면에 접하며, 서쪽으로 황해에 면한다. 금정산(264m)이 서쪽 해안에 솟아 있을 뿐 대부분이 저평하며 남쪽에는 구암천이 흘러 법성면과 면계를 이룬다. 홍농읍의 총면적은 38.09㎢ 으로 영광군의 8%를 차지하고 있다. 세대수는 2004년 현재 3,304세대로 인구는 8,915명이다.

계마리는 전라남도 영광군 홍농읍에 있는 리(里)이다. 바닷가에 접한 마을로 대부분의 평지이다. 자연마을로는 가마미 마을이 있다. 이 마을은 1627년 인조 5년에 보명대사가 이곳에 와 말이 해변을 향해 오는 형국은 마래라 하는데 본 마을은 말의 꼬리가 피어나는 형국으로 가마미라 했다고 한다. 관광유원지로 가마미 해수욕장이 있다.

주요 도시와의 거리는 서울특별시 318.4㎞, 광주광역시 48.0㎞, 목포시 74.0㎞의 거리에 위치하고 있으며 극동점은 대마면 성산리, 극서점은 낙월면 오도리, 극남점은 염산면 옥실리, 극북점은 홍농읍 성산리이다.

영광군읍을 중심으로 국도와 지방도가 통과하고, 서해안 고속도로가 남북으로 지난다. 법성포에서 인근의 송이도에 연결하는 해상항로가 개설되어 있으며, 가마미·두우리 해수욕장을 비롯하여 원불교 성지, 백제시대에 인도의 승려 마라난타가 창건하였다는 불갑사, 조선시대에 왜적의 침입을 막기 위해 쌓은 법성진성, 안마도, 송이도, 하낙월도 등이 주요 관광지이다.

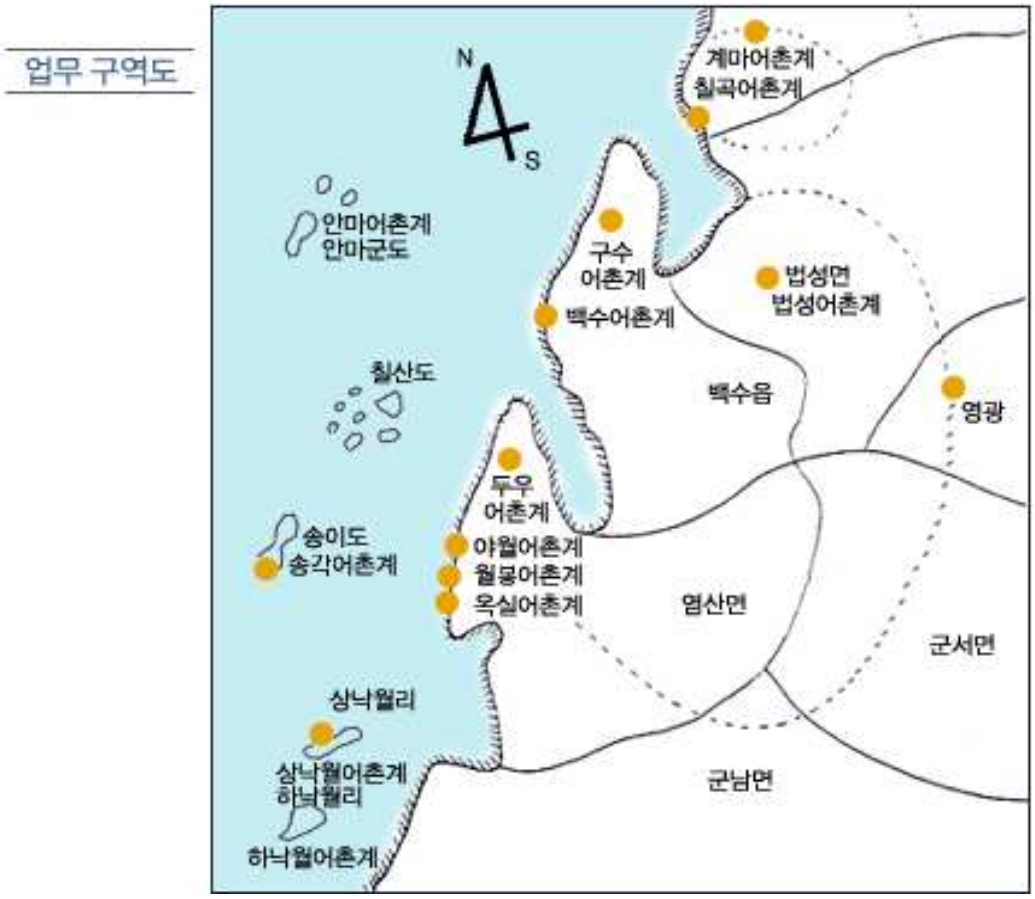
영광군은 서해안 고속도로가 2001년 개통되고, 국도 77호선으로 승격된 서남해안 일

있는 마을이라 하여 내묘라고 부르게 되었다.

주도로가 홍농에서부터 기점으로 하고, 광주·영광군간 국도 22호선의 4차선 도로가 2003년 완공되어 영광군에서 서울까지는 318㎞로 고속버스가 40분 간격으로 1일 20회 운행되고 있다. 광주는 1시간 거리이며 5분 간격으로 고속버스가 운행되고 있어 교통의 요충지이기도 한다. 무안군 국제공항의 건설 등으로 접근성이 크게 좋아져 국제적인 동북아 물류거점의 중추적인 역할을 하고 있다.

염산면은 해안에 면해 있지만 정기항로가 없어 낙월면과 무안군 해제면과는 해안선으로 연락하고 있으며, 지방도로가 염산면의 북부를 동서로 지나는 불갑면에서 영광군-함평 국도와 연결되고 있다. 사례 연구 지역의 위치를 구체적으로 살펴보면 <그림 4-2>와 같다.

<그림 4-2> 영광군 사례 연구지역 어촌계 위치도



(2) 자연환경 및 해황

소백산맥에서 분기한 노령산맥 줄기가 뻗어 나와 해안까지 이르고 동쪽으로 고성산(古城山, 546m)·태청산(太靑山, 593m)·장암산(場巖山, 487m) 등이, 서쪽에 봉화령(烽火嶺, 374m)·수리봉(351m) 등이 솟아 있으며, 남쪽에는 불갑산(佛甲山, 516m)·모악산(母岳山, 348m)·군유산(君遊山, 403m) 등이 있다. 곳곳의 산지에서 발원하는 와탄(瓦灘)·고령(高靈)·불갑(佛甲)·설매(雪梅)·구암(九巖) 등의 하천이 황해로 흘러 해안에 좁은 평야를 이룬다.

묘량면 월암리와 불갑면 모악리 지역에서 발원한 유수는 불갑 저수지를 이루고 다시 불갑천(준용하천)으로 흘러 불갑들과 군서 평야, 군남 지내들, 백수, 염산의 평야지역과 백수 하사리, 염산 두우리를 거쳐 서해로 유입되고, 대마면 성산리와 묘량면 월암리에서 발원한 유수는 대산천, 대마천, 묘량천이 합류하고 다시 영광군천과 덕호천이 합류, 와탄천(준용하천)을 이루어 법성포(백수 구수리와 법성 진내리)를 거쳐 서해로 유입되고 있다.

영광군은 안마도(鞍馬島)·송이도(松耳島)·낙월도(落月島)로 대표되는 도서지역은 총 62개의 크고 작은 섬을 이루고 유인도가 11개, 무인도가 51개로 분포되어 있다. 해안선의 길이는 199.15㎞(2004)로 간척사업으로 길어졌다. 염산면의 해안선의 길이는 44.95㎞으로 무인도 6개로 총 6개의 도서가 있으며, 홍농읍의 해안선 길이는 14.4㎞로 무인도 2개로 총 2개의 도서가 있다. 영광군의 전체적인 지형은 동부 산간지와 중부 구릉지, 서부 평야지로 구분되고 서해연안은 해안선이 복잡한 리아스식 해안을 이루고 있으며 조수간만의 차가 심하고 간석지가 넓어 좋은 항구가 발달하기에 불리하다. 그러나 북서쪽의 법성포는 좋은 기항지(寄港地)이자 어업근거지를 이룬다. 그리고 염산 옥실·두우리·백수 약수·백암리 등 갯벌 지역이 다수 분포되어 연안지역 자연 생태계 보고라고 할 수 있다.

영광군은 몬순 기후권에 속하며 여름에는 해양성 기후의 영향으로 고온다습하고 겨울에는 대륙성 기후로 변하여 한랭건조 하다. 대체적으로 여름이 길고 강수량이 많은 편이어서 2004년도 기준 연평균 기온 13.9℃ 이고, 최저는 1월의 -7.8℃, 최고는 8월 34.6℃에 달하고 있어 한서의 차가 심하다. 일조시간은 2,258.3 시간으로 미곡 생산에

적합한 기후 조건하에 있다. 영광군의 연평균 강수량 1,494㎜(2004)로 특히 눈이 많이 내린다. 염산면의 연평균 강수량은 10,962㎜ 이고 홍농읍은 연평균 강수량이 1,2049㎜ 이다.

기상상태는 2004년 기준으로 맑은 날이 82일, 흐린 날이 92일, 최심적설은 15.7㎝, 평균습도는 71%이며, 전라남도에서 가장 바람이 강하고 눈이 많이 내리는 지역으로 알려져 있다. 또한 연간 최대 풍속은 17.2㎧, 평균풍속은 3.7㎧이다.

영광군은 여름철에는 동중국 해류의 지류가 인근 해역을 따라 북상하고, 겨울철에는 한류가 남하하여 조기·민어·멸치·삼치 등 온대성 어족과 대구·가오리 등의 한대성 어족이 풍부하여 안마군도를 중심으로 한국 3대 어장의 하나인 칠산어장이 형성되어 있다. 연안의 넓은 간석지와 얕은 바다는 각종 조개류의 서식장이 되고 있으며 김과 톳 등의 양식이 성행하고 있다. 대표 어종이었던 참조기의 어획은 오늘날 마구 잡아들이고 간척과 매립 등으로 인한 생태계의 변화와 어장 상실 등으로 인해 겨우 명맥만 유지하고 있다.

옛날부터 진상품으로 유명한 굴비는 참조기를 말린 것으로 주로 법성포에서 가내공업으로 생산하고 있다. 법성포(法聖浦)는 서해안의 주요 어항이며, 영광군굴비[46]는 법성포

---

46) 굴비를 알기 위해서는 우선 조기를 알아야 한다. 왜냐하면 굴비는 조기를 소금에 절여서 말린 것이기 때문이다. 조기류는 모두 민어과에 속하며 한국 연안에서 잡히는 것은 5속(屬) 13종(種)에 달한다고 하지만 영광군굴비는 신선한 참조기로만 가공한다.
이 참조기는 석수어(石首魚 : 머릿속에 단단한 뼈가 있기 때문)라고도 한다. 산란을 위해 동지나 해역에서부터 추자도와 흑산도 해역을 거쳐 서해안으로 회유를 하는 참조기가 3월(음력)중순 곡우 사리경 칠산 앞바다를 지날 때 가장 알이 충실하고 황금빛 윤기가 있어 이때 잡은 참조기를 가공 건조한 것을 영광군굴비라고 한다.
영광군굴비의 유래를 살펴보면, 고려 때부터 유래되어 온 것으로 해역에서 월동한 조기가 해빙기가 되면 산란하기 위하여 연평도까지 북상하는 도중 영광군 법성포 근해인 칠산 앞바다에서 4월 10일부터 30일 사이에 산란하기 때문에 알이 들어 맛이 좋고 대량으로 잡혀 이때의 조기가 영광군굴비의 진맛을 나타낸다. 영광군굴비는 예부터 임금님의 수랏상에 으뜸으로 오르는 법성포 생산의 특산품이다. 굴비라는 이름으로 불리게 된 데에는 고려 16대 예종때 이자겸은 그의 딸 순덕을 왕비로 들여 그 소생인 인종으로 하여금 왕위를 계승케 하였다. 그리고 인종에게도 3녀와 4녀를 시집보내 중복되는 인척관계를 맺고 권세를 독차지하고 은근히 왕이 되려는 야심을 품게 되었다. 그 뒤 최사전이 이자겸 일당인 척준경을 매수하여 체포한 후 영광군 법성포로 유배시켰다. 그는 유배지에서 굴비를 먹게 되었고, 마침내 칠산 앞바다에서 잡은 조기를 소금에 절여서 진상하고 결코 자기의 잘못을 용서받기 위한 아부가 아니고 뜻을 굴하지 않겠다는 의미로 굴비라 명명하였다. 그때부터 영광군굴비는 임금님의 수랏상에 진상되고 궁궐에서부터 영광군굴비가 명물로 등장하여 각광을 받게 되었다고 한다(www.ygjb.co.kr).

앞바다인 칠산해(七山海)에서 잡히는 조기를 말린 것이다. 서해의 조기가 줄어들면서 현재는 추자도와 흑산도에서 잡힌 조기도 법성포에 들어온다. 1965년 이후 본격적으로 생산하기 시작한 천일제염은 영산면의 봉남·야월·두우·옥실리와 백수읍의 하사·약수·백암리 등지에서 생산한다.

2) 인문 사회적 여건

(1) 가구 및 인구

영광군의 가구수는 2004년도 현재 25,100 가구, 인구는 63,123명으로 최근 10여 년 동안 계속 감소 추세를 보이고 있다. 1970년대 이후 도시화와 공업화 과정에서 농어촌이 경험한 급격한 인구감소 현상은 영광군도 예외일 수 없었다. <표 4-1>에서처럼 2002년도에 67,192명이었는데 2004년도에 63,123명으로 4,069명이 감소하였다. 계마 어촌계도 현재 187세대로 2년 사이에 세대수가 6 세대수가 줄어들었으며, 야월 어촌계와 옥실 어촌계의 세대수 증감률은 0이다. 그리고 두우 어촌계는 5세대가 증가 하였으나 가구당 인구비율은 계속 감소하고 있다. 영광군의 인구 및 세대 구성은 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 영광군 인구 및 세대 구성

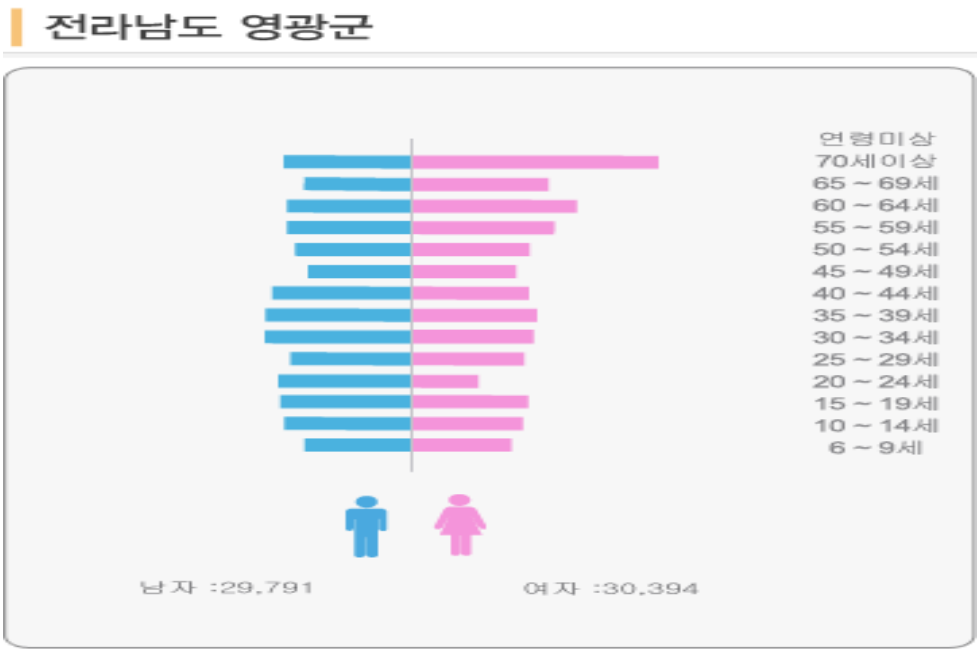
구 분 읍·면	연 도	세 대	인 구			인구밀도 (명/㎢)	가구당 인 구
			계	남	여		
영광군	2002	25,251	67,192	33,375	33,817	141.8	**2.7**
	2004	25,100	63,123	31,384	31,739	133.2	**2.5**
홍농읍	2002	3,466	10,025	5,063	4,962	263.1	**2.9**
	2004	3,304	8,915	4,542	4,373	234.0	**2.7**
계 마	2002	193	539	282	257	-	2.8
	2004	187	496	268	228	-	2.7
염산면	2002	2,376	6,113	3,048	3,065	93.6	**2.6**
	2004	2,338	5,599	2.791	2,808	85.7	**2.4**
야월 1	2002	92	253	129	124	-	2.8
	2004	92	221	118	103	-	2.4
야월 2	2002	86	239	116	123	-	2.8
	2004	84	221	109	112	-	2.6
야월 3	2002	51	117	62	55	-	2.3
	2004	52	111	59	52	-	2.1
야월 4	2002	32	74	40	34	-	2.3
	2004	33	70	39	31	-	2.1
두우 1	2002	97	234	116	118	-	2.4
	2004	95	221	107	114	-	2.3
두우 2	2002	49	124	66	58	-	2.5
	2004	54	119	62	57	-	2.2
두우 3	2002	39	88	44	44	-	2.3
	2004	41	84	43	41	-	2.0
옥실 1	2002	91	238	114	124	-	2.6
	2004	83	218	106	112	-	2.6
옥실 2	2002	56	134	69	65	-	2.4
	2004	63	140	66	74	-	2.2
옥실 3	2002	53	122	59	63	-	2.3
	2004	53	115	56	59	-	2.2
옥실 4	2002	132	397	195	202	-	3.0
	2004	131	367	176	191	-	2.8

참고자료 : 영광 통계연보, 영광군, 2005.

<그림 4-3>에 의하면 영광군의 남녀 구성비를 살펴보면 0~40세까지는 남자의 구성

비가 여자보다 더 큰데 비해 50세 이상부터는 연령이 고령화가 될 수록 여자 인구가 남자 인구보다 점점 증가하고 있어서 성비 불균형이 심각해지고 있다. 그리고 유아기, 청장년층 인구는 계속 감소하고 있고, 60세 이상의 노령인구는 계속 증가하고 있다. 영광군도 다른 농촌지역과 마찬가지로 인구 고령화 현상이 심각해지고 있고, 인구 고령화로 인해 노동력 부족, 독거노인 증가 등 여러 가지 농촌문제가 발생하고 있다. 영광군의 남녀 인구 피라미드는 <그림 4-3>과 같다.

<그림 4-3> 영광군 인구 피라미드



(2) 어촌계별 현황

영광군의 어촌계별 일반 현황을 살펴보면 <표 4-2>와 같다. 사례연구 지역인 염산면이 홍농읍보다 마을규모가 큰데 그중 옥실 어촌계가 어업구성비가 가장 높다. 과거에 어장이 풍부하고 원자력발전의 온배수 문제나 바다 오염이 그리 심각하지 않았을 때는 어업종사 인구들이 많았지만 어업 소득이 그리 많지 않아 생계에 어려움이 많아짐에 따라 현재 젊은 사람들은 어촌을 떠나고 있고 겸업인구도 증가하고 있다.

<표 4-2> 영광군 어촌계별 일반현황

(단위 : 가구, 명)

읍면별	연 도	어 가 인 구						어업 종사자			
		합 계	호당 인구	남	여	전 업	겸 업	계	호 당 종사자	남	여
영광군	2000	2,570	3.1	1,326	1,244	…	…	1,478	1.8	859	619
	2001	3,852	2.4	2,041	1,811	1,103	2,749	2,992	1.9	1,645	1,347
	2002	3,852	2.4	2,041	1,811	1,103	2,749	2,992	1.9	1,645	1,347
	2003	3,291	2.1	1,705	1,586	1,360	1,931	2,004	1.6	1,066	938
	2004	3,291	2.1	1,705	1,586	1,360	1,931	2,004	1.6	1,066	938
홍농읍	2001	280	3.3	159	121	…	…	145	1.7	90	55
	2004	306	3.1	163	143	173	133	200	1	140	60
염산면	2001	530	2.9	257	273	…	…	333	1.9	182	151
	2004	510	2.8	247	263	173	337	313	1.8	172	141

참고자료 : 영광 통계연보, 영광군, 2005.

홍농읍은 전통 농수산물 위주의 취약한 산업구조와 영광군원전으로 아파트 단지와 상권이 발달한 도·농 복합 형태이다. 특산물로는 태양초고추, 화훼, 대하, 꽃게 등이 있다. 염산면은 7개리가 바다와 연접되어 광활한 간척지에서 양질의 미맥과 해산물이 풍부하고 연안어업이 잘 발달되어 있으며, 미맥은 단일 읍·면으로는 전국 최대의 생산량을 자랑하고 있다. 지역 특산물로는 젓갈류, 포도, 소금, 해태, 시설채소, 화훼, 간척지 쌀 등이 있다. 본 논문의 사례연구 지역인 야월, 옥실, 두우, 계마 어촌계를 좀 더 구체적으로 살펴보면 <표 4-3>, <표 4-4>와 같다.

<표 4-3>의 내용에 의하면, 야월 어촌계는 어가는 35가구, 어업인구는 102명이다. 야월 어촌계는 마을 공동어업으로 48ha를 바지락, 굴, 김 등의 양식어업으로 면허를 받았다. 그러나 바지락 양식은 태풍 루사로 인한 피해가 크고 자금부족으로 현재 바지락 양식은 거의 포기했고, 김양식도 그리 잘되는 편이 아니어서 굴양식 10ha에만 어촌계

원들이 자율관리어업을 하면서 열성을 쏟아 붓고 있다. 야월 어촌계의 공동체 구성원 111명 중 74명이 겸업으로 농사와 상업 등을 병행하고 있다. 겸업을 하는 이유도 어업만을 종사하기에는 생계가 어렵기 때문이라고 본다. 2006년 현재 야월 어촌계원의 수는 86명으로 2004년 통계보다 25명이 감소하였다.

<표 4-3> 영광군 사례 연구지역 어촌계 현황

어촌계	가구(호)		인구(명)		유 형		구성원 수					자 연 마을수
	전체	어가	전체	어업	종사별	입지별	계 원				준계원	
							계	전업	겸업	피용		
계마	491	35	419	118	어선어업	연안촌락	102	66	32	4	-	2
두우	188	42	128	110	복합어업	연안촌락	124	36	88	-	-	3
야월	257	35	626	102	양식어업	연안촌락	111	37	74	-	-	4
옥실	327	44	854	123	복합어업	연안촌락	121	53	67	1	-	5

참고자료 : 어촌계 분류평정 및 현황, 수산업협동조합중앙회, 2004. 12. 31.

<표 4-4> 영광군 수산물 생산실적

어촌계	어선세력(척)		수산물생산실적(백만 원)			공 동 시 설				
	무동력	동력	물량	금액	주생산물	회관	공동창고	방파제	관리선	기타
두우	-	33	83	239	백합, 선어, 실뱀장어	1	-	2	-	
야월	-	34	145	485	김	1	-	2	-	
옥실	-	75	110	253	선어, 김	1	-	1	-	1
계마	-	60	182	435	중하, 대하, 꽃게	1	1	2	-	2

참고자료 : 어촌계 분류평정 및 현황, 수산업협동조합중앙회, 2004. 12. 31.

옥실 어촌계는 어가 44가구, 어업인구 123명이다. 옥실 어촌계는 자율관리어업으로 어선어업을 하고 있고 70ha 정도 김양식을 하고 있다. 어선의 종류는 유자망, 개량안강

망 등으로 어업을 하고 있다. 옥실 어촌계에서 가장 많이 잡히는 생산물이 병치이다. 두 번째로는 오도리 즉, 보리새우이고 세 번째는 젓갈류인 김장새우가 많이 잡힌다. 이는 수산업협동조합 중앙회에서 집계한 <표 4-4> 수산물 내용과 연구자가 옥실 어촌계장과의 인터뷰한 내용과 약간의 차이가 있었다. 옥실 어촌계는 2004년 어촌계구성원 121명 중 67명이 겸업을 하고 있는데 2006년 현재 어촌계 구성원은 130여명으로 9명이 증가했다. <표 4-3>에 의하면 2004년 어촌계 구성원 중 55%가 겸업을 하는 것으로 집계되었는데 옥실 어촌계장 석오성씨에 의하면 어촌계원 중 90% 이상이 어업을 하고 있고 겸업을 하고 있는 인구는 10%도 안 된다고 하였다. 옥실 어촌계의 겸업인구 중 농사를 짓는 인구의 대부분은 옥실 1, 2구에 분포되어 있다.

두우 어촌계는 어가는 42가구, 어업인구는 110명으로 어패류인 바지락, 동죽, 백합 양식을 자율관리어업으로 하고 있다. 허가 면적은 바지락이 50ha, 동죽하고 백합이 500ha로 마을 공동어업으로 허가를 받았다. 그밖에 두우 어촌계 바다에서 많이 나오는 수산물은 서대하고 꽃게로 수산업협동조합 중앙회에서 집계한 <표 4-4> 수산물 내용과 연구자가 두우 어촌계장과의 인터뷰한 내용과 약간의 차이가 있었다. 두우 어촌계는 2004년 124명의 구성원 중 과반수가 훨씬 넘는 88명이 겸업을 하고 있었다. 2006년 현재 어촌계 구성원의 인구는 130여명 정도로 6명이 증가하였다. 두우 어촌계 함형수씨에 의하면 현재 90% 이상이 겸업을 하고 있다고 한다.

계마 어촌계는 어가는 35가구이고 어업인구는 118명이며 정부의 허가를 받아서 어선어업을 하고 있다. 어선의 종류가 대부분이 자망, 개량안강망, 새우 삼중자망 등으로 면허기간은 5년이다. 계마 어촌계에서 주로 잡히는 수산물의 종류는 대하가 가장 많이 잡히고, 9월 달부터는 꽃게, 그리고 4월, 5월, 6월은 중하순으로 잡힌다. 계마 어촌계는 2004년 102명의 구성원 중 전업 인구가 66명이고 겸업인구가 32명 대부분은 농업보다는 상업 쪽이나 일용직을 많이 하고 있다. 계마 어촌계는 어촌계 구성원 중 자율관리 공동체 회원을 선별하는데 2005년에는 자율관리 공동체 회원이 20명 정도였는데 현재는 38명으로 증가했다.

영광군의 공업은 음식료품업과 비금속광물을 제외하고는 전반적으로 발달하지 못하였다. 군서면에 농공단지가 조성되어 있고 홍농읍 계마리에는 원자력 발전소가 가동 중이다.

2. 무안군 어촌계의 개관

1) 입지여건

(1) 공간적 위치

무안군은 우리나라 서남단에 위치하여 3면이 바다로 둘러싸여 있으며, 북쪽으로는 바다건너 영광군과 접하고 감방산이 함평군과 경계를 이루고 있으며 동쪽은 영산강을 경계로 나주시, 영암군과 인접하고, 서쪽으로는 목포시와 신안군에 인접하고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 무안군의 위치

단	경도위도의 극점			연장거리
	지 명	동 경	북 위	
동단	몽탄면 이산리	126°32′9″	34°55′10″	동서간 29.5㎞
서단	해제면 석용리	126°15′0″	35°7′30″	
남단	일로읍 망월리	126°30′6″	34°44′12″	남서간 46.0㎞
북단	해제면 저 도	126°20′30″	35°8′15″	

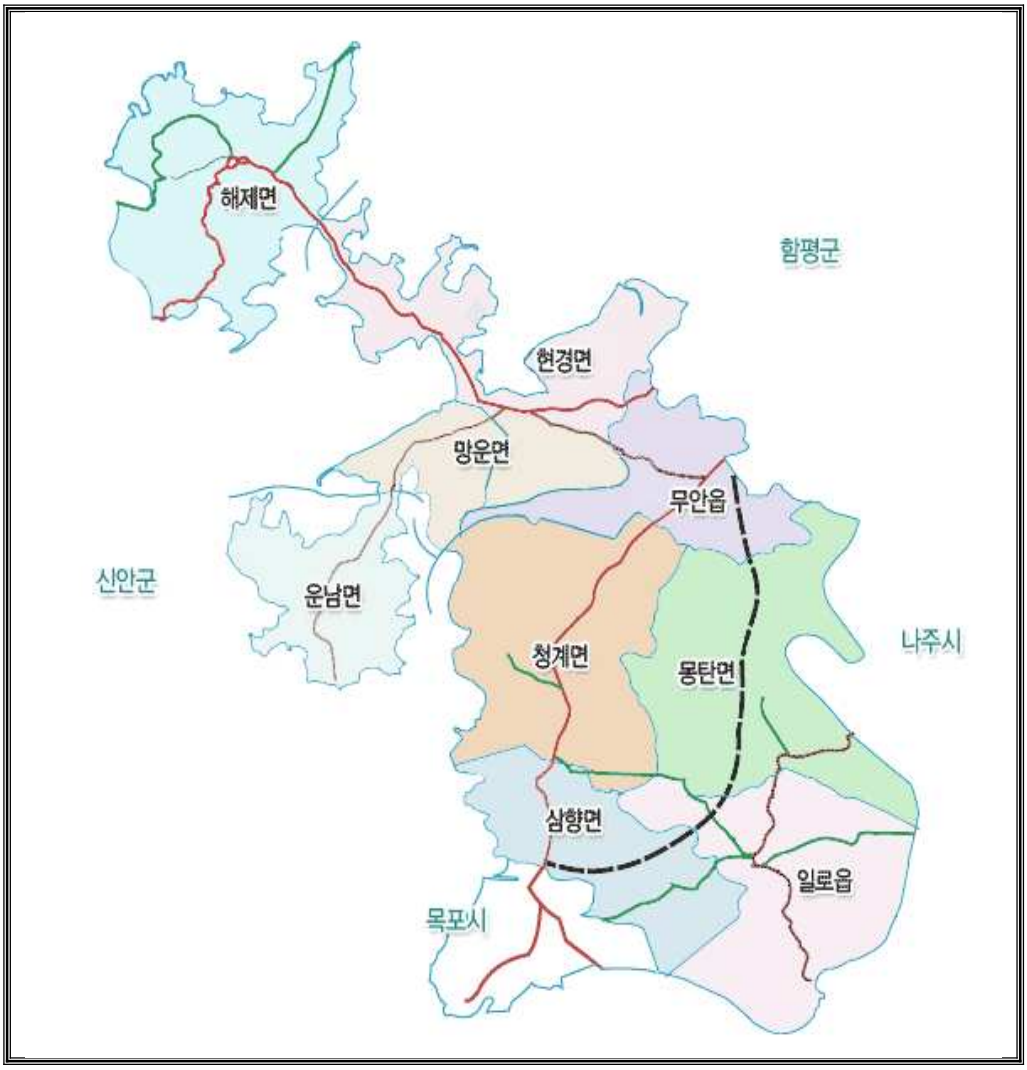
참고자료 : 무안 통계연보, 무안군, 2005.

노령산맥이 감방산, 유달산, 국사봉을 남북으로 이어 목포시의 유달산에 연결되어 있으며 국도 1호선을 따라 청계, 삼향일대를 연결하는 넓은 평야가 전개되어 있고 동남을 횡류하는 영산강은 무안군과 영암을 잇는 하구둑의 완공으로 전천후 농토 조성과 함께 새로운 관광명소로 각광을 받고 있다. <그림 4-4>는 무안군의 위치도 이다.

<그림 4-4>에 의하면 무안군은 1번 국도와 호남선 철도가의 남북으로 관통하며 국도는 무안군의 서부를 철도는 동부를 각각 지난다. 서해안 고속도로는 서부와 동부 사이를 지나게 되어 있다. 철도는 무안군·몽탄·명산·일로·임성리 등의 5역을 통과하고, 1번 국도 809번·811번 지방도가 통과하는 무안군읍은 이 지방의 청계육상교통의 중심지이다.

2004년 현재 도로 총연장은 375㎞로 포장률은 76%이다. 그 가운데 고속도로 23㎞(포장률 100%), 국도 52㎞(포장률 100%), 지방도 110㎞(포장률 96%), 군도 193㎞(포장률 54%) 이다.

<그림 4-4> 무안군 위치도



본 연구의 사례지역인 마동 마을은 전라남도 무안군 남쪽 끝에 있는 삼향면에 소재하고 있다. 동쪽은 일로읍, 남쪽은 목포시, 북쪽은 청계면에 접하고 서쪽은 황해에 면한다.

삼향면은 임성·남악·용포·맥포·유교·왕산·지산 등 7개리로 이루어져 있다. 서해안 고속도로가 삼향면의 남단에 종착하며 광주-목포 간 고속도로가 서부를 지나고 호남선이 삼향면의 남부를 지난다. 현재 삼향면의 도로 총연장은 57.8㎞이다. 그 가운데 국도는 포장률이 5.6㎞이고, 지방도는 7.1㎞이며, 군도는 45.1㎞이다.

주요 관광자원으로는 무안군반도·해제반도·망운반도와 다도해 작은 섬들의 수려한 해상경관 및 삼향면 유교리 군상동 마을의 봄철 벚꽃, 승달산 등이 있다. 톱머리 해수욕장은 2㎞에 달하는 하얀 백사장과 소나무 숲이 잘 어우러져있으며, 바닷물이 맑고 깨끗해 여름 피서객이 많다. 수려한 해상경관과 승달산 등 개발 가능한 잠재적 관광자원을 보유하고 있으므로 관광지로의 발전이 기대된다.

(2) 자연환경 및 해황

무안군은 육지나 도서를 막론하고 해발고도 400m 이상 되는 산지는 없고, 낮은 구릉과 평지가 대부분을 차지한다. 무안군 전체가 대체로 300m 이하의 구릉성 산지를 이루며, 노령산맥의 말단부에 해당하는 중앙부에는 연증산(301m)·마협봉(286m)·승달산(333m) 등이 솟아 있다. 서쪽은 서해에 면해 있으며, 해제반도와 무안군반도가 각각 서북쪽·서남쪽으로 돌출해 있다. 영산강이 동쪽과 남쪽 군계를 따라 곡류하며, 남쪽 군계에는 영산호가 조성되어 있다. 그밖에 하천 발달은 미약해, 곳곳에 많은 저수지가 축조되어 있다. 해제면 양월리와 신안군 지도읍 사이, 망운면 피서리와 청계면 서호리 일대의 습지는 간척사업을 통해 농경지화 되었으며, 해제면 송석리와 영광군 염산면 야월리 간에도 간척사업이 행해질 계획이다.

2004년 현재 무안군은 유인도가 2개, 무인도가 25개로 총 27개의 도서지역이 있고, 그 중 삼향면은 4개의 무인도로 구성된 총 4개의 도서지역이 있다. 해안선의 길이는 무안군은 220.3㎞이고, 삼향은 15.9㎞ 이다.

삼향면은 오룡산(226m)·전봉산(186m)·봉수산(205m) 등을 제외하면 대부분 100m 이내의 구릉성 산지가 많다. 해안은 드나듦이 복잡하며, 조석간만의 차가 심할 뿐 아니라 수심이 얕아 항만의 발달은 거의 없고 다만 반도 남단의 목포항이 있을 뿐이다. 탄도·닭섬 등 27개의 섬을 포함하고 있다. 한반도 남서쪽에 위치하기 때문에 난류의 영향으로

여름에는 서늘하고 겨울에는 따뜻한 해양성 기후의 특성이 나타난다. 연평균 기온 14.0℃ 내외, 1월 평균기온 1.0℃ 내외로 최저는 -7.8℃이고, 8월 평균기온 26.1℃ 내외로 최고는 34.6℃, 연평균 강수량 1,483.3㎜이다. 식생은 동백나무·개서나무 등의 난대림이 무성하다. 기상상태는 2004년 기준으로 맑은 날이 82일, 흐린 날이 92일, 최심적설은 8.0㎝, 평균습도는 71%이다. 또한 연간 최대풍속은 17.2㎧, 평균풍속은 4.1㎧ 이다.

2) 인문 사회적 여건

(1) 가구 및 인구

무안군은 전라남도 서부 중앙에 있는 군으로 3개의 반도와 27개의 섬으로 이루어진 지역이다. 무안군읍·일로읍·삼향면·몽탄면·청계면·현경면·망운면·해제면·운남면 등 2개읍 7개면 105개 동리가 있다. 군청소재지는 무안군읍 성동리이다.

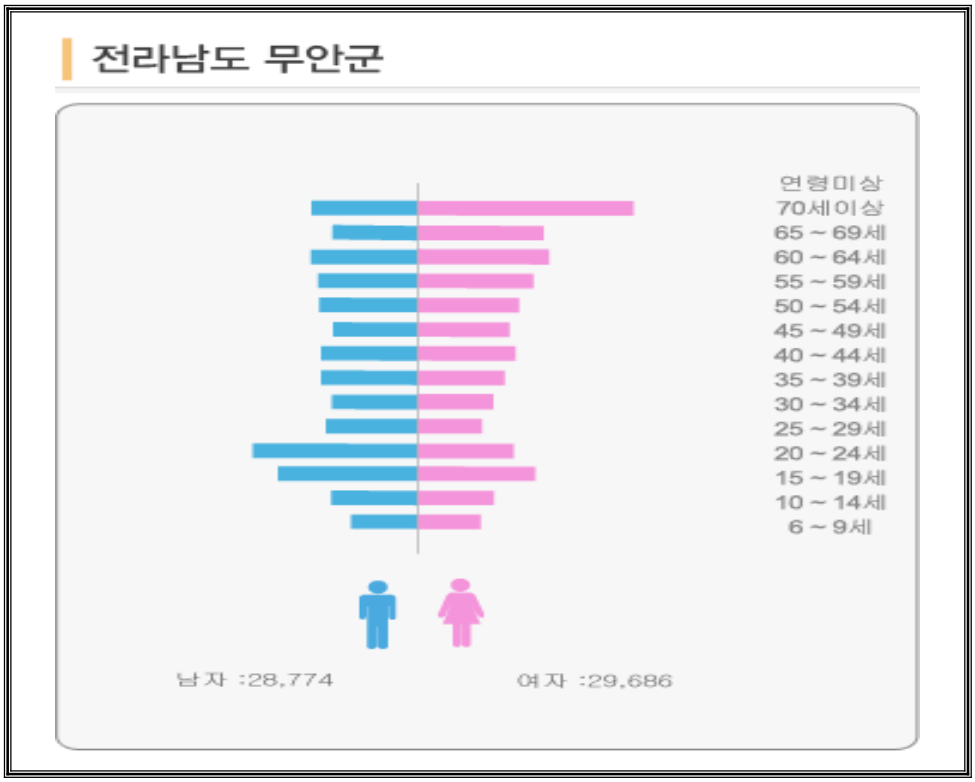
전체적으로 인구유출지역이다. <표 4-6>의 인구추세를 보면 1970년 13만 1,788명, 1980년 11만 5,238명, 1990년 9만 579명, 1995년 7만 5,049명으로 1970-1995년에 약 75.6%의 극심한 인구감소가 나타났으며, 이러한 현상은 계속될 것으로 보인다. 이는 정부의 인구 억제 정책과 이촌향도에 따른 인구감소 현상의 결과이다. 인구 2만 명이상인 지역은 없으며, 일로읍·무안군읍·해제면에 약 43%의 인구가 모여 있다. 이에 관한 내용은 <표 4-6>이고 인구 피라미드 <그림 4-5>와 같다.

<표 4-6> 무안군 인구 및 세대구성

구 분 / 읍·면	연 도	세 대	인 구			가구당 인 구
			계	남	여	
무안군	2002	24,931	66,240	33,197	33,043	2.7
	2004	24,909	62.869	31,157	31,298	2.5
삼향면	2004	2,767	7,773	4,028	3,745	2.8

참고자료 : 무안 통계연보, 무안군, 2005.

<그림 4-5> 무안군 인구 피라미드



<그림 4-5>의 내용을 살펴보면, 무안군의 남녀 구성비를 살펴보면 10~39세 사이는 남성 인구가 더 많고, 연령이 고령화가 될 수록 여성인구가 점점 증가하고 있다. 무안군도 다른 농촌 지역과 마찬가지로 유아기, 청장년층의 인구는 계속 감소하고 있고, 60세 이상의 노령 인구는 점점 증가하고 있어 인구 고령화 현상으로 인한 노동력 부족 등 농촌문제를 가지고 있다.

(2) 어촌계 현황

무안군의 어촌계 일반 현황을 살펴보면 <표 4-7>과 같다. 사례연구 지역인 삼향면은 과거에 어장이 풍부하고 바다 오염이 그리 심각하지 않았을 때는 어업종사 인구들이 많았지만 어업 소득이 그리 많지 않아 생계에 어려움이 많아 현재는 젊은 사람들은 어촌을 떠나고 있고 겸업도 증가하고 있다.

<표 4-7> 무안군 어촌계 일반현황

(단위 : 가구, 명)

읍면별	연도	어 가 인 구						어업 종사자			
		합계	호당인구	남	여	전업	겸업	계	호 당 종사자	남	여
무안군	2000	2,728	3.14	1,353	1,375	116	795	-	-	-	-
	2001	3,811	3.14	1,861	1,950	41	1,172	-	-	-	-
	2002	3,795	3.13	1,895	1,936	41	1,172	-	-	-	-
	2003	3,902	3.09	2,010	1,892	85	1,177	-	-	-	-
	2004	3,905	3.09	1,893	2,012	86	1,178	2,275	1.8	1,092	1,183
삼향면	2004	232	3.74	119	129	14	48	-	-	-	-

참고자료 : 무안 통계연보, 무안군, 2005.

본 논문의 사례연구 지역인 마동 어촌계를 좀 더 구체적으로 살펴보면 <표 4-8>, <표 4-9>와 같다.

<표 4-8> 무안군 사례 연구지역 어촌계 현황

어촌계	가구(호)		인구(명)		유 형		구성원수					자 연 마을수
							계 원				준계원	
	전체	어가	전체	어업	종사별	입지별	계	전업	겸업	피용		
마동	430	180	1,200	250	복합어업	연안촌락	87	6	81	-	-	12

참고자료 : 어촌계 분류평정 및 현황, 수산업협동조합중앙회, 2004. 12. 31.

<표 4-9> 무안군 수산물 생산실적

어촌계	어선세력(척)		수산물 생산실적(백만원)			공동시설				
	무동력	동력	물량	금액	주생산물	회관	공동 창고	방파제	관리선	기타
마동	-	99	380	1,200	해태, 낙지	1	1	1	1	

참고자료 : 어촌계 분류평정 및 현황, 수산업협동조합중앙회, 2004. 12. 31.

<표 4-8>의 내용을 살펴보면, 마동 어촌계는 어가 180 가구, 어업인구 250명이다. 마동 어촌계는 자율관리 어업으로 어선어업을 하고 있고, 200ha 정도 굴양식을 하고 있으며 80ha 정도 김양식을 하고 있다. 어선의 종류는 연안복합, 연안연승, 연안자망이나 통발 등을 가지고 어업을 하고 있다. 마동 어촌계에서 많이 잡히는 수산물이 낙지이다. 마동 어촌계는 2004년 현재 어촌계구성원 87명중 81명이 겸업을 하고 있다. 마동 어촌계의 겸업인구 중 대부분이 현실적으로 경제적인 어려움이 있어서 반농반어를 하고 있다.

제 2 절 정부의 연안어장 관리제도

1. 자치 조직권의 보장

우리나라의 경우「어업면허 및 어장관리에 관한 규칙」제39조에 의하면 어장관리규약에는 당해 어장에 입어하거나 어업권을 행사할 수 있는 자의 자격, 입어방법·입어기간·어업권의 행사방법 또는 그 행사기간, 어업권행사의 우선순위, 어업권의 행사자 수 또는 입어자의 수, 사용하고자 하는 관리선 또는 어업허가를 받거나 신고한 어업의 어선의 종류와 그 사용 및 관리방법, 어업의 시기, 어장의 시설물 및 사용어구의 종류, 자원조성, 유해생물제거, 어장청소 등 어장관리방법에 관한 사항, 포획·채취하고자 하는 수산동식물의 금지체장 및 금지시기 등 자원보호·관리와 질서유지에 관한 사항, 행사료와 입어료의 징수 등 회계에 관한 사항 등 매우 구체적인 사항이 포함될 수 있다.「어업자원보호법시행령」제2조에 의하면 자원보호를 위하여 해양수산부장관이 어업 허가를 할 때에는 관할구역내의 수산동식물의 번식보호를 위하여 수산업법에서 정한 수가 규정되어 있는 것을 제외하고는 처분건수 한도 내에서 어업허가의 제한을 명시하고 있다.「어장관리법시행령」제9조에 의하면 수산업법 제8조제1항제1호 내지 제6호의 규정에 의한 어업 면허를 받은 자 및 동법 제41조제2항제3호 동조 제3항의 규정에 의한 어업허가를 받은 자는 어장의 퇴적물을 수거·처리 즉 어장청소를 해야 한다. 다만 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 어장의 오염도 및 어장특성 등을 고려하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 어장청소 횟수를 조정하거나 청소주기 3년을 5년의 범위 이내에서 조정할 수 있다. 그리고 수산업법 제8조제1항제7호의 규정에 의한 마을어업 면허를 받은 자는 법 제12조제1항의 규정에 의하여 면허받은 어장에서 생산되는 패류·해조류 등 정착성 수산동식물중 종묘살포가 가능한 품종의 수산종묘를 살포하여야 한다. 다만 살포의 종류, 살포주기 및 살포수량에 대해서는 시장·군수·구청장이 정하는 바에 의한다. 어업면허 또는 어업허가를 받은 자가 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 어장청소를 실시하거나 당해 어장에 수산종묘를 살포하고자 하는 경우 이를 행정관청으로부터 확인받을 필요가 있을 때에는 그에 관한 계획을 당해 수면을 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에

게 통보할 수 있다.

또한「수산업법」제39조에 의하면, 어촌계는 계원의 균등한 소득 증대를 위해서 어업권의 행사를 제한할 수 있다. 그리고 동법 제40조에 의하면, 어업권자와 입어자는 협의에 의하여 수산동식물의 번식·보호와 어업의 질서유지를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 어업에 관한 제한을 둘 수 있다. 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업권자 또는 입어자가 어촌계의 제한·조건 또는 정지를 위반하는 경우, 입어를 제한하거나 정지 또는 금지할 수 있다.

이는 어촌계 등의 공동체가 공유자원인 연안어장을 효율적으로 관리·사용하는데 필요한 자치 조직권을 보장하는 것으로「설계원칙 7 (DP 7)」에 해당한다. 즉, 우리나라 정부는 어촌계가 스스로 상황에 적합한 제도를 고안하고 강제할 자치적 권리를 보장하고 있다.

1) 영광군 어촌계의 자치 조직권의 보장

정부의 연안어장 관리 제도를 바탕으로 사례 연구지역인 영광군 어촌계의 운영현황을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 야월 어촌계

야월 어촌계는 현재 굴양식, 김양식, 바지락 양식으로 허가를 받았기 때문에 어업권을 행사할 수 있는 자격은 현재 야월 어촌계 거주자 이여야 하고 특히 굴양식을 하려면 시설입식이 필요하기 때문에 정부 보조금 외에 1인당 10만원씩을 자부담이 가능한 어촌계원만이 굴양식을 할 수 있는 자격을 가질 수 있다[47].

입어기간은 10월 달부터 그 다음해 4월 달까지이고 입어방법은 호미나 낫 같은 도구로 수동식으로 굴을 채취한다. 굴의 생산시기가 겨울철이기 때문에 어업권 행사와 행사 가능한 기간은 겨울철에만 가능하다. 굴 생산시기 외에 평상시에는 2인 1조의 감시조를

47) 야월 어촌계에서 성문화된 김양식 규약의 어업권을 행사할 수 있는 자격은 본 논문의<부록 1>을 참조하기 바란다.

편성하여 어장관리를 하고 불법채취 감시와 어장청소도 겸하고 있다. 야월 어촌계는 양식어업을 주로 하기 때문에 별도의 포획·채취 금지시기를 정부로부터 간섭을 받지 않고 자율적으로 운영하도록 하고 있다. 또한 굴양식의 경우 정부가 자원을 보존하기 위해서 TAC 년 간 채취량이나 조업횟수 제한 등의 규정을 두지 않고 어촌계에서 자치적으로 자원관리를 하도록 하고 있다. 굴은 생산량이 많지 않기 때문에 출하시기를 조절하고 출하량을 조절할 필요가 없어서 그해 생산량만 채취를 하기 때문에 조업횟수 제한을 특별히 두지 않는다.

현재 야월 어촌계는 자율관리 어업을 하기 때문에 어민들 스스로가 어장 관리와 자원관리를 하고 있고 영광군청의 직접적인 지시·감독 보다는 영광군 수산관리소의 기술적인 지원을 많이 받고 있다. 김양식 어업의 입어료 및 행사료 징수에 관한 규정은 해태양식업자 규약[48]에 명시되어 있지만, 바지락 양식과 굴양식은 아직까지 성문화된 운영규칙들이 존재하지 않고 있다. 그러나 자율관리 어업의 규모가 점점 커질수록 성문화의 필요성은 증가할 것이다.

(2) 옥실 어촌계

옥실 어촌계는 현재 어선어업으로 허가를 받았기 때문에 옥실 어촌계에서 어업권을 행사할 수 있는 자격은 옥실 어촌계원이고 선박을 소유하고 있는 사람에 한해서 어업권을 행사할 수 있다. 먼저 어촌계 구성원의 자격은 옥실 어촌계 마을 주민이어야 하고 수협법에 의거해서 6개월 이상 바다에서 종사한 사람이어야 된다. 그리고 옥실 어촌계원이 되어야지만 자율관리 공동체의 구성원이 될 수 있다.[49]

입어기간은 정부에서 정해준 별도의 채포금지기간을 제외한 나머지 기간은 자유롭게 채포가 가능하다. 어선어업의 경우 별도의 포획·채포 금지기간을 정부에서 정해주는데 7월 15일부터 8월 15일까지 1년 중 한 달간만 금어기로 정해 놓고 있다. 정부에서 정한 금어기를 어겼을 때는 법적인 제재를 바로 받고 처벌의 강도도 크기 때문에 어촌계장의 지휘아래 철저한 관리 감독을 받으면서 구성원들이 스스로 엄격하게 지키고 있다.

---

48) 야월 어촌계의 입어료 및 행사료 징수에 관한 해태 양식업자 규약은 본 논문의 <부록 2>를 참조하기 바란다.

49) 옥실 어촌계 어업권을 행사할 수 있는 자격은 본 논문의 <부록 3>을 참조하기 바란다.

옥실 어촌계에서 허가를 받은 어선어업의 경우 정부가 채포량을 제한하거나 조업횟수 제한 등의 규제를 하지 않는다. 다만 옥실 어촌계 같은 경우는 현재 주목망으로 허가가 나있는 상태인데 주목망은 5톤 이하의 어선으로만 어업을 할 수 있는 허가이다. 그러나 옥실 어촌계 어민들이 5톤 이하의 어선으로는 소득이 적어서 배를 현대식으로 개조를 하였는데 배의 규모가 5톤 이상으로 커져서 현재 옥실 어촌계의 어선어업은 불법어업으로 간주되고 있다. 이와 관련하여 옥실 어촌계장 석오성씨와의 인터뷰 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(중 략)

석 : 94년도에 주목망이라는 것이 있어요. 주목. 나무목(木)자 써서 주목망[50]. 주목망이란 5톤 이하의 어선으로 할 수 있는 어구를 말해요. 근데 이것이 김영삼 정권 때 어민들이 어획고가 적어서 생계에 지장이 있어 빈곤에 허덕이다 보니까 그것을 탈피해 볼려고 연구하다 보니까 배도 커야 되고 장비도 현대화되어야 되고 하는데 그때까지만 해도 목선위주로 어업을 했어요. 근데 그것을 현대화 시켜서 바다 멀리까지 가서 작업을 하려면 모든 것이 현대화 되어야 하고 배도 커져야 할 거 아닌가요? 그러니까 재질 자체도 목선에서 FRP로 바뀌게 되고... 지금 현재 FRP에요. 그래서 **5톤 이하에서 5톤 이상으로 배를 키웠고 장비도 거의 현대화로 갖춰졌고 그렇게 하다보니까 문제가 주목망이라는 어구가 수산업법에 어긋난다는 거예요. 5톤 이하의 주목망인데 5톤 이상-10톤 이상의 어선이 주목망 어구를 할려구 하니까 불법이 되어 버린다는 거예요. 그래서 이것이 안 되겠다 싶어서 여기서 손질을 좀 하자. 불법을 합법화로 만들어 보자. 그래서 여러 가지 노력을 해서 이에 관한 법이 국회에 상정이 되어서 그것을 어떻게 수정을 했나면 앞에다 개량자를 붙여주자고 한 거예요. 그래서 개량된 안강망이다 해서 개량안강망이 94년도부터 폐동을 시작 했어요.** 그런데 그것이 지금에 와가지고 수산관리법이 조금 바꿔져서 다시 재손질을 해야 해서 다시 대책위원회가 구성되어서 나는 지금 바빠서 못가고 일부 3명만 서울에 올라가서 손질을 하려고 노력을 하고 있어요.

50) 주목망은 기다란 낭상(囊狀)의 어망을 지주와 닻으로써 고정시켜 조류를 따라 내왕하는 어류를 포획하는 고정 망어구로서 서해안, 특히 충청도와 전라도의 서부 해안에서 많이 사용되었다. 주요 어획물은 조기였고, 조기 이외에도 각종 어류를 어획하였다. 주목망은 중국인이 창시한 것이라는 말도 있으나 그 진부(眞否)는 가리기 어렵다. 중국의 싼뚱성 연해에서는 일찍부터 주목망 어업이 행해지고 있었다. 황해에 연한 곳은 한반도 연안이나 중국 연안이 모드 비슷한 자연조건을 지니고 있으므로 이 해역에서는 서로 앞서거니 뒤서거니 하여 자연 발생적으로 주목망 어업이 발달되었을 것이다. 주목망은 갈피(葛皮)로 만들었다. 서해안의 주목망은 남해안의 어장, 동해안의 후릿그물과 함께 우리나라의 3대 재래식 정치망 어구로서 손꼽히기도 하였다(황갑수, 2004: 181).

이와 같이 연안개량안강망으로 어선운행을 하게 되면 수산업법과 맞지 않아서 불법운행이 되기 때문에 이를 합법화하기 위해서 자율관리 공동체의 대표 구성원들이 서울에 올라가서 수정작업을 하고 있는 중이다. 옥실 어촌계 구성원들이 연안개량안강망의 불법운행을 계속 하는 이유는 어업자체가 조상 대대로 물려받은 생업이고 또한 어민들의 소득과 직결되는 부분이기 때문이다. 영광군에서도 어민들의 이러한 사정을 이해하고 어민들이 연안개량안강망을 가지고 어업 운행을 해도 이를 묵시적으로 인정해주고 있지만 이 어업에 참여하는 어업인은 합법적인 허가를 받지 못하고 조업을 하기 때문에 지도선 단속 대상으로 불안한 조업을 계속 해오고 있다. 더욱이 재해 시 재해보상대상에서 제외되는 등 어업경영상에도 매우 불리한 위치에 처해 있기 때문에 법률제정이 시급하다고 본다.

(3) 두우 어촌계

두우 어촌계에서 어업권을 행사할 수 있는 자격은 어촌계원이면 누구나 어업권을 행사할 수 있다. 어패류인 바지락, 동죽, 백합을 양식하기 때문에 입어기간은 연중 내내이다. 어업권 행사와 행사 가능한 기간은 바지락, 동죽, 백합 등은 연중 내내 어업을 하기 때문에 어업권 행사 기간과 입어기간도 연중으로 행사하고 있다.

두우 어촌계는 정부에서 포획·채취 금지 시기는 따로 정해주지 않고 자율적으로 운영하도록 하고 있는데 실제적으로는 산란기간이 포획·채취 금지 시기나 다름없어 이 시기에는 어촌계원들이 종패보전 소득창출을 위해서 자체적으로 철저하게 지키고 있다. 즉 법정금어기는 없으나 관련 어업인이 서로 합의하여 동죽하고 백합은 10월부터 그 다음해 5월까지가 산란 기간이자 금어기간이다. 조업기간은 연간 9개월 정도이다. 이러한 포획·채포 금지시기 외에 조업횟수 제한은 정부에서 제한하는 것이 아니라, 어촌계에서 자치적으로 총회를 거쳐 총회에서 결의한 횟수만큼만 조업을 하고 그 나머지 기간은 조업을 아예 못하도록 규약을 정해서 운영하고 있다. 이러한 자주적 금어기 조치와 실시, 그리고 조업횟수 제한에 대한 구체적 효과를 수치로 제시할 수는 없으나, 어업인들은 바지락, 동죽, 백합이 지속적으로 이어지고 있음에 상당한 자부심을 갖고 있는데 이러한 것이 자주적 어장관리의 효과라고 할 수 있다.

이밖에도 두우 어촌계 규약에는 회계에 관한 사항을 명시해 놓고 있다.[51] 그리고 영광군청 해양 수산과에서 매주 자율관리 어업의 추진상황의 점검과 실태조사 등 관리감독을 철저히 하고 있다.

(4) 계마 어촌계

계마 어촌계에서 어업권을 행사할 수 있는 자격은 우선 계마 어촌계 주민이고 어촌계원이어야 하며 자율관리 회원이 되어야 어업권을 행사할 수 있다. 또한 어선어업으로 허가를 받아서 운영을 하고 있기 때문에 선박을 소유하고 있는 선주에 한해서만 어업권 행사를 할 수 있도록 제한하고 있다. 2006년 현재 계마 어촌계 자율관리 회원은 38명 정도가 된다. 그리고 계마 어촌계에서 자율관리 공동체 회원이 될 수 있는 자격은 자율관리 규약에 명시되어 있다.[52]

입어기간은 정부에서 정한 금어기간과 겨울을 뺀 모든 기간이다. 즉 성어기인 3월, 4월, 5월, 6월부터 어선어업을 운영하고 금어기간인 7월 1일부터 8월 31일 까지 두 달간은 쉬고, 9월, 10월, 11월 말까지 연간 7개월 정도의 조업기간을 갖는다. 겨울철에는 지역적인 특성상 수심이 낮아서 가까운 곳에는 어획물이 잘 나오지 않기 때문에 입어를 하지 않고 그물, 유자망 등의 어구를 주로 시용하고 있다.

영광군이나 해양경찰서의 감시·감독은 매우 적극적이다. 어장 오염상태나 자율관리 어업상태를 조사하기 위해 담당 공무원이 일주일에 한 번씩 나와서 실태조사를 하고 주기적으로 계마 어촌계에서도 영광군청에 어촌계의 사업상황에 대해 보고를 하고 있다. 그리고 계마 어촌계는 정부에서 정한 금어기는 철저하게 잘 지키고 있다. 정부의 처벌의 강도가 커서 어촌계원들은 정부에서 규정한 제도를 어기면서까지 불법 채취할 생각을 가지고 있지 않다. 실례로 정부는 금어기 기간을 준수하지 않는 배들의 처벌수준은 수산업법에 의거해서 500만 원 이상의 벌금과 어업정지 등의 제재로 어민들의 생계를 위협할 정도의 강제성을 갖고 있기 때문에 어민들이 스스로 지킬 수밖에 없다.

포획채취량과 조업횟수에 대해서는 어촌계의 자율성을 보장해주고 있다. 계마 어촌계원들은 자원보존을 위해 규격미달이나 상품가치가 없는 것은 자율적으로 어민들 스스로

51) 두우 어촌계 회계에 관한 규약은 본 논문의 <부록 4>를 참조하기 바란다.
52) 계마 어촌계 회원의 자격에 관한 자율관리 규약은 본 논문의 <부록 5>를 참조하기 바란다.

가 바다에 다시 놓아준다. 또한 어장의 자원 고갈을 막기 위해 어촌계장의 주도하에 어촌계원이 서로 합의하여 매월 일주일에서 10일정도 자체적으로 금어기를 두어서 어장을 쉬고 있다. 그리고 매년 많은 량의 고기를 방류를 하고 있는데 2006년도 현재 넙치 60,000미, 골돔 40,000미 정도를 방류하였다. 이러한 자주적 금어기 조치와 실시, 그리고 자원보존을 위한 노력 등에 대한 구체적인 효과를 수치로 제시할 수는 없지만, 어촌계원들은 상당한 자부심을 가지고 있었고 앞으로 자원보존사업을 좀 더 확장시킬 계획을 가지고 있었는데 이는 자치적인 어장관리의 효과라고 볼 수 있다.

2) 무안군 어촌계의 자치 조직권의 보장

마동 어촌계에서 어업권을 행사할 수 있는 자격은 현재 마동 어촌계 거주자이고 어촌계 구성원이어야지만 어업권 행사가 가능하다. 그리고 이 어촌계원 중에서 어민의 희망에 의해서 자율관리 공동체 구성원이 될 수 있는 자격을 가진다.[53] 현재 마동 어촌계는 낙지, 굴, 김 등을 면허를 받아서 어업권을 행사하고 있는데 어업권 행사기간이 낚지는 5년, 굴과 김은 10년이다.

마동 어촌계의 입어기간은 금어기를 뺀 나머지 기간이다. 즉 낙지는 대개 봄, 가을에 주로 잡히고 굴은 12월부터 4월까지, 김은 9월부터 4월까지이다. 주로 사용하는 어구는 낚지는 주로 주낙을 사용하고, 굴은 호미로 채취한다. 김은 채취하는 기계가 따로 있어서 25일에서 30일마다 한 번씩 채취를 한다.

마동 어촌계의 경우는 TAC 년 간 채취량이나 금어기는 정부에서 별도로 지정해 주지 않고 어촌계에서 자율적으로 관리 운영하도록 하고 있다. 입어료는 행사료로 대체하는데 김발은 1책 당 1,000원씩 받고, 굴은 1년에 30,000원, 낚지는 1년에 배한대당 30,000원씩 받고 있다.

---

53) 마동 자율관리 회원에 관한 규약은 본 논문의 <부록 6>을 참조하기 바란다.

2. 공유자원 이용자의 명확한 경계

「설계원칙 1」에 해당하는 공유자원 이용자의 명확한 경계는 정부에 의해 직접 제한된 경우가 많다. 우리나라 정부는 공유자원인 연안어장을 효율적으로 관리하기 위하여 공동 어업의 면허를 받도록 하고 있다.「수산업법」제8조와 제9조에 면허어업을 명시하여 놓았는데, 제9조에 의하면 마을어업은 일정한 지역 안에 거주하는 어업인의 공동 이익을 증진하기 위하여 어촌계 또는 지구별수산업협동조합에 한하여 면허한다. 협동양식어업은 일정한 지역 안에 거주하는 어업인의 공동이익과 어업의 생산성 향상을 위해 어촌계, 영어조합법인 또는 지구별 조합에 한하여 면허한다. 또한 면허를 받고자 하는 수면이 당해 수면에 대하여 행하는 해조류양식어업과 바닥을 이용하는 패류 및 어류 등 양식어업은 당해 수면에 인접한 어촌계·영어조합법인 또는 지구별 조합에 한하여 면허한다. 동법 제14조에 의하면 어업면허 유효기간을 10년으로 한다. 다만 수산자원보호 및 어업 조정상 필요하여 대통령령이 정하는 경우에는 그 유효기간을 10년 이내로 할 수 있다. 시장·군수 또는 자치구의 구청장은 어업권자의 신청에 의하여 면허기간이 만료한 날부터 10년의 범위 안에서 유효기간의 연장을 허가하여야 한다. 이 경우 수차에 걸쳐 연장허가를 한 때에는 그 총연장 허가기간은 10년을 초과할 수 없다.

「수산업법 시행령」제10조 1항에 의하면 공동어장을 면허할 수 있는 어장 수심의 한계를 최간조시(最干潮時)의 평균수심 10미터 이내의 범위로 정하고 공동어업의 면허를 하는 경우에는 조업 상 지장이 없는 범위 내에서 다른 어업과 조정하여 면허하도록 되어 있다. 또한「수산업법」제37조는 어촌계의 어장관리를 상세하게 규정하고 있다. 즉, 어촌계가 가지고 있는 어업권은 '공동어장관리규약'이 정하는 바에 따라 어촌계의 계원이 이를 행사하게 되어있다. 어촌계원이 마을어업권을 행사할 수 있는 요건으로는 첫째, 당해 어촌계의 관할구역에 주소가 있을 것, 둘째, 마을어업권의 행사에 대한 어촌계총회의 의결이 있을 것, 셋째, 어업의 신고를 마쳤을 것 등이다. 또한 동법 38조에 의하면 어촌계는 해안수산부령이 정하는 바에 의하여 그 어장에 입어하거나 어업권을 행사할 수 있는 자의 자격, 입어방법과 어업권의 행사방법, 어업의 시기, 어업의 방법, 입어료 및 기타 어장의 관리에 필요한 어장관리규약을 정하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하

도록 되어 있다.

이는 연안어장 사용자의 경계를 엄격히 규정하는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 우리나라의 경우는 모든 연안어장의 경우「설계원칙 1 (DP 1)」이 충족되어 사용자의 경계가 분명한 '폐쇄형 공유재(closed CPR)'라는 것을 의미하는 것이라 할 수 있다.

이러한 설계원칙들은 우리나라의 모든 연안어장에 공통적으로 적용된다는 사실이다. 그러나 우리나라의 모든 어촌계가 성공적으로 연안어장을 관리해 오고 있는 것은 아니다. 이는 정부의 연안어장 관리제도가 보장하는 자치 조직권과 폐쇄형 공유자원으로서의 장점을 충분히 활용하지 못하여 기타의 '설계원칙'을 마련·운영하지 못하였다는 것을 의미한다. 이러한 사실은 우리나라의 연안어장은 모두 원칙적으로 Coase(1960)가 말하는 바와 같이 소유권이 법적으로 주어진 상태라는 것을 나타낸다. 그러나 모든 연안어장이 효율적으로 관리되고 있지 못하다는 사실은 소유권의 법적 보장만으로 경제적 효율성이 항상 달성되는 것은 아니라는 것을 의미한다.

영광군은 원자력 발전소의 가동으로 인한 어촌계와의 보상 문제가 맞물려 있어서 2006년 현재 영광군 어촌계의 어업허가 현황을 살펴보면, 신규로 어업권을 승인받기는 어렵고 기존의 면허어업의 허가를 가지고 있는 어업권만 계속 갱신할 수 있는 제도적인 특성을 가지고 있다. 현재 어선어업의 경우도 신규로 허가를 내주는 경우는 없다. 정부에서도 자원 고갈을 막기 위해서 계속 감척중이고, 기존에 허가를 가지고 있는 사람들만 계속적으로 연장을 할 수 있도록 하고 있다. 무안군도 마찬가지로 현재 신규어업은 사실상 불가능하고 기존의 어업권만 갱신을 할 수 있다.

제 3 절 어촌계의 자치적 제도장치

사례연구 지역인 영광군과 무안군에 위치해 있는 각 어촌계는 생산과 분배에 대한 각종 제도를 제정·운영하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 지역상황에 적합한 규칙

1) 영광군 어촌계의 지역상황에 적합한 규칙

(1) 야월 어촌계

야월 어촌계는 바지락 각장 3cm 이하는 채취 금지, 상품가치가 없는 사이즈 적은 굴 채취 금지, 공동작업 불참 시 벌금 5만원 부과, 2인 1조의 어장관리 및 감시조 운영, 해적생물 구제작업, 매월 1회 어장 해안청소, 매월 1회 바다 청소 실시, 야월 어촌계에서 자체적으로 불법 어업 근절교육 실시, 안전 조업계도 교육, 김양식장 밀실방지 교육, 매달 자율관리 위원회 개최 등 공동어장의 유지·사용 문제를 해결하기 위한 운영 규칙을 가지고 있다.

야월 어촌계는 86명 어촌계원이 1인당 10만원씩을 투자해서 굴양식을 위한 기본시설 투자를 하였다. 공동어업을 하기 때문에 수익금 배당원칙도 86명 전원이 공동생산해서 공동분배를 하고 있는데 체계적으로 업무분담을 하고 있다. 예를 들어 남자들은 굴을 채취해오고 여자들은 굴을 손으로 까서 판매를 하는 방식으로 수익을 창출한다.

야월어촌계의 이러한 특징들은 현지조건에 부합하는 규칙의 마련은 비용과 편익을 적절하게 연계함으로써 공유자원 관리제도의 공정성을 제고한다는「설계원칙 2 (DP 2)」에 해당한다고 볼 수 있다.

(2) 옥실 어촌계

현재 옥실 어촌계의 상황은 전임 어촌계장의 리더쉽 부족과 구성원들 간의 조직 와해로 인해 어촌계 사업이 거의 이루어지지 않은 상태에서 신임 어촌계장이 임명된 지 채 1년도 되지 않아서 자율관리 어업이 아직은 초보적인 단계라고 할 수 있다. 그러므로 옥실 어촌계는 공유자원 유지 및 이용 문제를 해결하기 위한 규칙이 현지 조건에 부합하는 적절한 제도적인 장치가 아직은 부재한 상태이다. 이는「설계원칙 2 (DP 2)」에 해당하지 않는다.

(3) 두우 어촌계

두우 어촌계의 어촌계원은 어장 관리를 위해 130명을 한조에 30명씩 4개조로 나누어서 어장청소, 종패를 뿌리거나 생산물 등을 채포하는 공동 작업을 하고 있다. 이러한 공동 작업에 불참할 경우 1일 3만원씩 벌금을 부과하고 있다. 그리고 자원보존을 위해서 전 어촌계원들이 서로 합의하여 주기적으로 한 달에 두어 번은 어촌계에서 자체적으로 어장 휴식년제를 실시하고 있고, 상품가치가 떨어지는 적은 사이즈의 동죽, 백합 등은 채취 금지 원칙을 실시하고 있다.

두우 어촌계의 경우 가끔씩 인근 어촌계에서 동죽을 불법 채취하는 사례가 있는데 이를 막기 위한 감시조나 별다른 제재규칙을 만들지 않고 대부분 방관해 버린다. 그러나 양식어업의 규모가 계속 커지고 수확량이 많아질수록 앞으로 이러한 불법 채취, 도난 사건이 자주 일어나 피해가 커질 확률이 큼으로 지역상황에 맞는 적절한 제재규정의 필요성이 증가되고 있다.

현재 해양수산부에서 각 어촌계에 일괄적으로 보내준 어촌계 정관을 두우 어촌계에 그대로 적용하기에는 몇 가지 문제점이 있다고 지적하면서도 이를 지역의 특수한 상황에 맞게 적절히 조정을 하기 보다는 무조건적인 정부불신과 제도 자체만을 비판하는 점이 너무 아쉬웠다. 또한 선착장이 없어서 어업을 하는데 많은 어려움이 있고 선착장이 건설되면 두우 어촌계원들이 소득증가와 이로 인한 젊은 층의 유출을 막고 노동력을 확보할 수 있는 대안이 있음에도 불구하고 두우 어촌계장과 어촌계원들은 선착장 건설에 매우 소극적인 태도를 보였고 정부에 대한 부정적인 시각만 드러내고 있었다.

두우 어촌계는 어촌계장의 리더십 부족과 어촌계원들도 자율적으로 적극적인 참여하겠다는 의지부족 등으로 여러 가지 문제점에 봉착해 있으면서도 이를 해결하기 위한 지역상황에 적합한 제도나 장치를 마련하지 않고 그저 순응하려는 소극적인 태도가 공유자원 유지 및 이용 문제를 해결하기 위한 규칙은 구체적인 지역의 현지조건에 부합해야 한다는「설계원칙 2 (DP 2)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않는다는 것을 의미한다.

(4) 계마 어촌계

계마 어촌계는 공동작업 불참 시 벌금 2만 8천원의 부과, 상품가치가 안 되는 어종의 포획금지 즉, 꽃게는 1kg에 한 3마리 정도 되어야 하는데 3마리 미만인거, 넙치 같은 경우도 1kg미만인 것은 포획금지, 그리고 정부에서 정해주는 법정 금어기간 외에 어촌계장의 주도하에 어촌계원의 상호합의를 통해 자치적으로 금어기를 제정해서 운영하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 계마 어촌계 자원관리를 위한 자치적 금어기 운영 현황

년 도	자치적 금어기 운영 내용
2003	- 금어기 외의 시기에 자체 조업일수 축소 · 대하 : 총 25일 단축(4~8월 까지 5일/월) 20척 참여 · 꽃게 : 총 15일 단축(4~6월 까지 5일/월) 20척 참여 · 주목망 어업 : 총20일 단축(7~10월 까지 5일/월) 10척 참여
2004	- 금어기 외의시기에 자체 조업일수 축소 · 대하 : 총 25일 단축(4~8월 까지 5일/월) 20척 참여 · 꽃게 : 총 15일 단축(4~6월 까지 5일/월) 20척 참여 · 주목망 어업 : 총20일 단축(7~10월 까지 5일/월) 10척 참여
2005	- 금어기 매월 5일 연장 실시

이외에도 계마 어촌계에서는 어장관리를 위해 계마항 청소 및 폐어망 수거작업 실시, 바다 청소 년 10회 실시, 선박 쓰레기 수거 작업 실시, 특정어구 사용금지 캠페인 년 2회 실시, 매달 자율관리 위원회 개최, 불법 어업 근절 교육 년 6회 실시, 안전 조업계도

교육 년 2회 실시 등 자치적인 자율관리 규약을 정해놓고 이를 위반하는 위반하거나 의무를 불이행한 회원에게는 경고, 입어정지, 생산중단 명령, 과징금 부과, 회원자격 및 권리의 제한 등의 처분기준을 마련해 놓고 있다. 그리고 해양수산부가 각 어촌계에 보내준 어촌계 정관을 지역상황에 적절하게 조화를 시켜서 규칙을 준수하고 있다.

이와 같이 계마 어촌계는 정부에서 규정한 제도를 계마 어촌계의 지역상황에 적절하게 조정해서 어촌계를 운영해 나가고 있기 때문에 이러한 현지조건에 부합하는 규칙의 마련은 비용과 편익을 적절하게 연계함으로써 공유자원 관리제도의 공정성을 제고할 수 있다는「설계원칙 2 (DP 2)」에 해당한다고 볼 수 있다.

2) 무안군 어촌계의 지역상황에 적합한 규칙

마동 어촌계는 정부의 정책과 마동 어촌계 특유의 상황을 조화시키는 제도적 장치를 가지고 있다.

자율관리 규칙 위반자에 대한 처분 기준을 성문화 시켰고(표 4-12 참조), 불법어업 근절을 위한 2인 1조의 감시체제를 운영하고 있다. 또한 매월 1회 어촌계장 주관으로 어장청소와 해안청소 등을 실시하고 있으며 해적 생물 구제 활동도 하고 있다. 그리고 자원보존을 위해서 자체적으로 통발, 자망 같은 어구의 사용을 자제하고 있고, 낚지는 주낙으로도 잡히지 않는 아주 적은 사이즈는 채취금지 규칙 등을 실시하고 있다. 굴도 자원보존을 위해서 마동 어촌계에서 자체적으로 금어기를 정해서 운영하고 있다. 예를 들면 굴이 상품화가 되려면 보통 3년이 걸리기 때문에 매년 굴 채취를 하게 되면 굴 종패보전이 어렵기 때문에 이번 해에 굴을 채취하면 다음해에는 굴 채취를 쉬는 방식으로 운영을 하고 있다. 굴 이외에도 자치적인 조업금지기간을 운영하고 있는데 이는 산란기 친어를 보호하고 치어 남획을 금지하기 위해서 이다. 마동 어촌계가 자치적으로 정한 금어기는 1.1~3.10, 6.15~8.31, 12.11~12.31 이다.

김의 질을 높이기 위해서 김발을 줄이는 자체 규약을 실시함으로써 김의 맛과 질을 높일 수 있었다. 다음은 마동 어촌계장 오영일씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

오 : 그전에는 우리가 김양식을 ha당 법정책 수 있잖아요. 1ha당 m에 따라서 틀리는데.. 지역마다 쓰는 게 좀 다르거든요. 해남 같은 경우는 1ha당 40m에 폭이 1.8m짜리를 쓰면 무안군에서는 20책까지 인정을 해줘요. 김발이 있으면 그물이 있잖아요. 폭이 1.8m, 이 폭이 40m 이걸 한대라고해요. 이쪽에서는.... 다른 데는 좀 더 긴 것도 있어요. 2.2m 라든지... 이런 걸로 하면 책 수가 좀더 적어지죠. 15책 이렇게.... 1ha에.... 더 많이 차지하니까. 이쪽은 20ha를 1ha에 시설할 수 있는 20책 정도까지 생산해 낼 수 있어요. **그전에는 우리가 얼마나 했냐면은요 3,000책 넘게 했어요. 그것을 지금 마을에서 구조조정을 해가지고 그전에는 이게 김발을 쭉 막은다면은요 30줄만 막고 그랬거든요. 큰 강에서부터 뻘있는 쪽까지 해서요.... 근데 이것을 절반으로 줄여가지고 강 쪽에는 15줄 이상 못하게 하고 했죠. 이런 게 어떻게 보면 자율관리 어업을 하는 거죠. 우리 어촌계에 나름대로.... 그래서 서약서 받고 김 양식하는 사람들한테.... 김양식하는 사람들은 어느 정도 한정이 있으니까 하기가 좋아요. 15책으로 지금 바꿨거든요. 그러니까 김의 질이 좀 더 많이 좋아지더라구요.** 가운데가 조류소통이 안 좋은 곳은 가운데 부분이 나중에는 썩어요. 김이 붙어있으면서도 날씨가 조금 따뜻해지면 나중에는 썩는데 그걸 김발을 나중에는 많이 줄여버리니까 그런 현상이 좀 더 적어지더라구요. 김의 질도 좋아지고.... 수확은 큰 차이가 없더라구요. 어느 정도 차이가 나는데 다른 어촌계에서도 조금씩만 그렇게 조정을 해주면 상당히 도움이 될 것 같더라구요.

마동 어촌계의 이러한 지역상황에 적합한 자체규칙 마련은 비용과 편익을 적절하게 연계함으로써 공유자원 관리제도의 공정성을 제고한다는「설계원칙 2 (DP 2)」에 해당한다고 볼 수 있다.

2. 집합적 선택 장치(collective choice mechanism)

1) 영광군 어촌계의 집합적 선택 장치

(1) 야월 어촌계

야월 어촌계는 선출직인 어촌계장, 간사1명, 감사 2명, 그리고 각 부락 당 3명씩 선출한 운영위원 9명으로 구성되어 있다. 야월 어촌계정관에는 임원의 구성, 선임, 직무, 임기, 임원의 보수 등이 구체적으로 명시되어 있다.[54]

총회는 예산·결산 총회를 포함하여 1년에 2회 열린다. 그리고 필요시에 임시총회를 자주 갖고, 어촌계간의 갈등이 있거나 특별한 안건이 있을 경우 각 마을별로 선출한 운영위원들끼리 모여서 회의를 한다.

운영 규칙의 신설·변화가 필요한 경우 회의를 통해서 규칙을 제정한다. 야월 어촌계도 어촌계의 운영은 어촌계 구성원의 전체 합의에 의해서 이루어진다. 그러므로 모든 공동체 구성원이 자신들의 행동을 통제하는 규칙의 제정에 참여할 기회를 갖을 수 있고, 다수결의 원리를 통해서 규칙을 제정하기 때문에 민주적인 어촌계 운영을 하고 있다고 볼 수 있다.

총회의 개최시기와 주요 의결 사항에 관해 야월 어촌계 정관에는 정기총회 일정, 임시총회 소집요건, 총회의 주요 의결 사항 등을 명시해 놓았다.[55]

이와 같이 야월 어촌계는 공유자원인 연안어장을 모든 어촌계 구성원이 함께 사용하고 운영규칙의 영향을 받는 개인들이 운영규칙을 결정하고 수정하는 집합적 선택과정에 참여할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어 있으므로 이는「설계원칙 3 (DP 3)」에 해당하는 것이라 할 수 있다. 아쉬운 점이 있다면 현재 해태양식업자 규약만 두고 있고, 나머지 바지락 양식, 굴양식 규약들은 성문화 시키지 않고 회의록으로만 남겨 두고 있다. 그러나 운영규칙이 점차로 복잡해지고 사업 규모가 커질수록, 또한 회원 수가 증가할수록 성문화의 필요성은 증가하고 있다.

---

54) 야월 어촌계의 임원과 조직에 관한 규약은 본 논문의 <부록 7>을 참조하기 바란다.
55) 야월 어촌계 총회에 관한 규약은 본 논문의 <부록 8>을 참조하기 바란다.

(2) 옥실 어촌계

옥실 어촌계는 선출직인 위원장 1명, 부위원장 1명, 감사 1명, 총무 1명으로 구성되어 있다. 현재 옥실 어촌계의 임원 중 총무와 재무는 엄격히 서로 업무를 분담하고 있다. 총무는 어촌계 관련 서류만 처리하고 재무는 자금에 관한 업무만 처리하게 함으로써 어촌계 운영에 대한 구성원들의 신뢰도도 높아지고, 또한 어민들이 어촌계장을 믿고 어촌계장이 추진하는 사업을 적극적으로 지지해주는 기반을 마련해 줄 수 있다는 이점을 가지고 있다. 또한 어촌계 운영을 좀더 투명하게 운영할 수 있다.

옥실 어촌계 자율관리 공동체 위원장은 선출직인 어촌계장이 겸임을 하고 있다. 옥실 어촌계 자율관리 규약에는 위원회 구성, 위원의 임기 등이 명시되어 있다.[56]

옥실 어촌계의 총회는 정기총회는 1년에 두 번 열고, 임시총회는 어촌계 운영상 필요시 마다 여는데 작년에는 두 번을 열어서 총 4번의 총회를 했다. 옥실 어촌계 자율관리 규약에는 임시총회의 소집요건, 총회의 의결사항, 규칙 제정 시의 의사정족수와 의결정족수 등에 관한 사항을 명시해 놓았다.[57]

옥실 어촌계는 자체적인 규칙 제정 시, 운영규칙의 신설이나 규칙의 변동이 있을 때에는 어촌계의 구성원 전체의 합의에 의해서 이루어진다. 즉, 공동체 구성원 전원이 자신들의 행동을 통제하는 규칙제정 과정에 참여할 기회를 갖는다. 따라서 규칙제정 과정이 민주적으로 이루어지고 다수결을 통한 합의도출의 방법으로 이루어지기 때문에 현재 옥실 어촌계에서 실행되고 있는 규칙들은 정당성을 가지고 있고, 규칙에 관한 구성원들의 불만도 거의 없다. 그리고 대부분의 규칙은 회원들의 의견을 수렴해서 정한 규정이기 때문에 회원들이 규칙준수의 정도의 효과가 크다. 현재 옥실 어촌계는 공유자원인 연안어장을 함께 사용하고 운영규칙의 영향을 받는 회원들이 참여하여 공유자원 관리에 필요한 운영규칙을 결정·수정하는 집합적 선택 과정에 참여할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어 있으므로 이는「설계원칙 3 (DP 3)」에 해당하는 것이라 할 수 있다.

(3) 두우 어촌계

56) 옥실 어촌계 구성에 관한 규약은 본 논문의 <부록 9>를 참조하기 바란다.
57) 옥실 어촌계 총회에 관한 사항은 본 논문의 <부록 10>을 참조하기 바란다.

두우 어촌계는 선출직인 어촌계장, 간사 1명, 감사 1인 으로 구성되어 있다. 두우 어촌계 정관에는 임원의 선임방법, 임원의 직무, 임원의 임기, 임원의 결격사유, 임원의 보수, 임원의 해임 등을 명시해 놓았다.[58]

정기총회는 1년에 한번 열고 임시총회는 어촌계에서 수시로 소집하는데 작년에는 3번 개최했고, 평균적으로 총회는 대략 1년에 4번 정도 개최한다. 두우 어촌계의 특징은 어장청소, 어획물 채취 등의 공동작업을 할 때에는 총회를 소집해서 채포 횟수와 작업일정을 어촌계원들과의 합의를 통해서 스케줄을 짠 다음 이를 실행하고 있다.

이밖에도 두우 어촌계 정관에는 임시총회 소집요건, 총회의 의결사항, 총회의 개의와 의결정족수, 의결권의 제한, 총회의 회기 연장, 총대의 의무 및 자격상실 등을 명시해 놓고 있다.[59]

두우 어촌계는 어촌계 운영에 필요한 규칙을 새로 신설하거나 기존의 규칙에 변화가 필요할 경우 항상 총회를 소집하여 어촌계 구성원의 동의를 얻어서 규칙을 제정하고 있다. 어촌계 구성원의 과반수이상의 출석과 2/3이상의 찬성을 얻어야지만 안건을 의결할 수 있다. 따라서 두우 어촌계의 운영은 어촌계 구성원 전체 합의에 의해서 이루어지고 있고 모든 공동체 구성원들은 자신들의 행동을 통제하는 규칙제정에 직접 참여할 수 있는 기회를 갖을 수 있다. 또한 규칙의 정당성 확보와 민주적인 어촌계 운영으로 인해 어촌계 운영의 효율성과 능률성 확보에 매우 유리한 측면을 가지고 있다. 그러므로 두우 어촌계는 집합적 선택과정에 공유자원 사용자들이 참여함으로써 공유자원 관리에 필요한 구체적인 지역정보가 공유자원 관리에 적절하게 반영될 수 있으므로 이는「설계원칙 3 (DP 3)」에 해당한다고 할 수 있다.

(4) 계마 어촌계

계마 어촌계의 자율관리 공동체 위원의 구성은 선출직인 위원장 1명, 부위원장 1명, 간사 1명, 그리고 35명의 회원으로 구성되어 있다.[60]

---

58) 두우 어촌계 임원과 직원에 관한 규약은 본 논문의 <부록 11>을 참조하기 바란다.
59) 두우 어촌계 총회에 관한 규약은 본 논문의 <부록 12>를 참조하기 바란다.
60) 계마 어촌계 자율관리위원회 구성 및 운영규정에 관한 규칙은 본 논문의 <부록 13>을 참조하기 바란다.

계마 어촌계의 위원회 구성은 선출직이고, 운영규칙의 신설이나 변화가 필요할 경우 회의를 통해서 규칙을 제정한다. 그리고 어촌계의 운영은 회의를 통해 어촌계 구성원 전체의 합의에 의해서 이루어지고 다수결의 원리에 의해 회원들의 과반수이상의 동의를 얻어야지만 그 안건을 채택한다. 따라서 모든 공동체 구성원이 자신들의 행동을 통제하는 규칙제정 과정에 참여할 기회를 갖는다.[61]

계마 어촌계는 정기총회와 임시총회를 6월, 12월 두 번 개최하고 매월 1일 13시에 마을회관에서 자율관리 회의를 한다. 12월에 열리는 정기총회에서는 연말결산을 하고 6월에 열리는 임시총회에서는 상반기 어촌계 사업 현황과 하반기 어촌계 운영에 대한 사업계획을 세운다. 이외에도 총회운영에 관한 내용은 계마 어촌계 자율관리 규약에 명시되어 있다.[62]

이와 같이 계마 어촌계는 공유자원인 연안어장을 함께 사용하고 운영규칙의 영향을 받는 어촌계원들이 운영규칙을 결정, 수집하는 집합적 선택 과정에 참여할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어 있기 때문에 이는「설계원칙 3 (DP 3)」에 해당하는 것이 된다.

2) 무안군 어촌계의 집합적 선택장치

마동 어촌계는 선출직인 위원장 1명, 부위원장 2명, 감사 1명, 총무 1명, 위원 2명과 무안군청 해양수산과 소속 공무원 1명, 목포 해양 수산청 자문위원 소속 무안군 분실 소속 공무원 1명으로 2명의 자문위원으로 총 9명의 위원으로 구성되어 있다.[63]

마동 어촌계의 총회는 어촌계 회의와 자율관리 회의를 겸해서 같이 하는데 정기총회는 일 년에 2회씩 개최하고 임시총회는 자주 하는 편인데 작년에는 대략 총 10회 이상을 개최하였다. 정기총회의 주요 의결사항은 상반기, 하반기 결산을 주로 하고 임시총회는

61) 실례로 2002년 11월 20일 계마 어촌계 사무실에서 열린 자율관리 위원회 회의 일지와 자율관리 규약 및 자율관리 위원회 구성 심의 회의의 회의록은 본 논문의 <부록 14>을 참조하기 바란다.
62) 계마 어촌계 회의의 운영에 관한 규약은 본 논문의 <부록 15>를 참조하기 바란다.
63) 마동 어촌계 지율관리 위원회 구성 및 운영규정은 본 논문의 <부록 16>을 참조하기 바란다.

정부에서 공문이 내려오거나 어업에 관한 안건이 생길 때 마다 회의를 소집한다. 마동 어촌계는 회의를 자주 개최하면서도 정부기관에 필요한 서류를 제출해야 할 때 빼고는 회의록을 작성하지 않고 있는데 어업 사업이 점차 커지고 복잡해짐에 따라 규칙제정의 정당성을 확보하기 위해서는 회의록 작성이 필요하다. 이밖에도 마동 자율관리공동체 자율관리 규약에는 정기총회, 임시총회 소집요건, 총회의 의결사항, 자율관리 회의 소집 요건, 의사정족수와 의결정족수 등이 명시되어 있다.[64]

이와 같이 마동 어촌계는 새로운 규약 제정 시, 운영규칙의 신설, 규칙의 변동이 있을 때에는 반드시 어촌계 구성원 과반수이상의 출석과 출석회원 2/3이상의 동의를 얻어야 지만 의결이 가능하기 때문에 성문화된 규칙들의 정당성 확보가 가능하다. 그리고 모든 공동체 구성원은 자신들의 행동을 통제하는 규칙의 제정에 참여할 기회를 갖을 수 있기 때문에 현재 마동 어촌계 구성원들은 제정된 규칙에 대한 불만이 거의 없고 규칙 준수율이 매우 높은 편이다.

이와 같이 마동 어촌계는 실행규칙에 의해 영향을 받는 대부분의 사용자들이 참여함으로써 공유자원 관리에 필요한 구체적인 지역정보가 공유자원 관리에 적절하게 반영될 수 있으므로 이는「설계원칙 3 (DP 3)」에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

64) 마동 어촌계 회의의 운영에 관한 규약은 본 논문의 <부록 17>를 참조하기 바란다.

3. 감시장치(monitoring mechanism)

1) 영광군 어촌계의 감시장치

(1) 야월 어촌계

야월 어촌계는 어촌계원들이 많은 기대를 가지고 2002년 마을공동 어업으로 바지락 양식을 시작하였다. 바지락 양식을 하는데 필요한 시설설치는 정부 보조금과 바지락 양식을 하고자 하는 어촌계 구성원들이 1인당 250만원을 투자해서 시설입식을 하였다. 바지락 양식은 어민들의 기대 이상으로 성과가 좋아서 투자한 액수보다 훨씬 많은 이윤을 창출했고, 어민들의 소득이 늘어날수록 참여하는 어가 인구수도 점점 늘어나게 되고 어촌계장의 주도하에 어촌계원 전원의 적극적인 참여로 인해, 2004년도에는 우수 어촌계로 선정되어 해양수산부에서 장려상을 받은 적이 있다. 그러나 태풍 루사로 인한 바지락의 집단폐사로 어촌계원들의 자부담의 손실 및 각종 융자금을 상환할 수 없는 재정적인 어려움을 겪고 있다. 따라서 태풍피해 이후로는 바지락 양식을 다시 시작할 자금이 없어서 어업허가를 받았음에도 불구하고 바지락 양식은 현재 종폐입식도 못하고 있다. 바지락 양식이 잘돼서 많은 양을 생산했을 당시 인근 어촌계의 불법어업자들에 의한 도난 사례가 빈번하게 발생하였다. 피해 액수가 점점 커지자 이를 줄이기 위한 효율적인 감시활동이 필요했다. 그래서 2인 1조 어장 감시조를 편성하여서 어장주변을 감시했었고 이 제도는 현재까지 이어져 내려오고 있다. 2인 1조의 감시조는 어장감시 외에 어장주변이나 어장 등의 청소를 병행하고 있다. 감시조의 구성과 일정 등은 어촌계 회의를 통해 윤번제로 운영하고 있고 불참했을 시 벌금제(1일 5만원)도 두고 있다. 그리고 굴이 바위에 붙는 시기에는 3, 4일 정도를 어촌계원 전원이 참석하여 공동청소를 한다.

어촌계장과 간사는 정기적으로 불법채취를 감시, 공동작업(해안, 어장청소, 해적생물 구제작업 등) 참여사항도 점검한다. 또한 어촌계장은 매월 일정액의 활동비를 수협에서 받고 있다. 이는 고정 급여를 받는 전담 감시인을 두는 것으로 공유자원 이용 상황을 감시하는 장치가 있어야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

(2) 옥실 어촌계

옥실 어촌계는 어선어업으로 허가를 받아서 별도의 공동어장은 없고, 개인 책임 하에 개인이 자율적으로 어업을 하기 때문에 어계원이 함께 하는 공동작업도 없다. 그리고 불법 남획이나 도난 사례도 아직까지는 없어서 감시장치를 마련하지 않고 있다. 이는 공유자원 이용 상황을 감시하는 장치가 있어야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」는 옥실 어촌계에는 해당사항이 없다.

(3) 두우 어촌계

두우 어촌계도 마찬가지로 인근 어촌계에 의한 불법채취·도난에 의한 피해사례가 있음에도 불구하고 이러한 경우를 막기 위한 별다른 제재조치를 하고 있지 않다. 다음은 두우 어촌계장 함형수씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

김 : 그럼 혹시 도난이나 그런 건 없나요?
함 : 지금 외부 사람들이 동죽을 캐가고 그럴 때 처음에는 좋게 얘기하고 실은 어제 같은 경우도 그랬어요. 감시야 어촌계장이나 어촌계원들이 하는 것이 아니라 어촌계장이 보면 눈에 띄면 말하고 그러지 어촌계원들끼리 특별히 감시조나 그런 건 없습니다. 그렇게 해봤자 별로 이윤 창출이 없고 그래서.. 옛날에는 있었는데 불필요하니까 없애버렸어요.
김 : 그럼 지금 불법 채취는 있나요?
함 : 불법 채취는 있죠. 많지는 않지만...

두우 어촌계는 지리적인 특성상 간만의 차가 심하기 때문에 별도로 어촌계원이 모여서 어장 청소 등을 할 필요가 없다. 그리고 예전에는 두우 어촌계도 불법채취·도난 등에 대비해서 어촌계원을 주체로 감시조를 편성운영 했는데, 어장의 자원고갈과 생산성의 저조로 패류양식이 별다른 소득창출을 못하고 있어서 어민들의 관심과 참여의지 부족 등으로 큰 성과를 보지 못했다. 그래서 불법채취·도난 사례가 자주 있음에도 불구하고 특별한 감시장치나 대책을 두지 않고 무방비 상태로 있는데 이는 공유자원 이용 상황을 감시하는 장치가 있어야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」에 어긋난다고 볼 수 있다.

(4) 계마 어촌계

계마 어촌계는 어선어업으로 허가를 받아서 인근 어촌계에 의한 불법 채취·도난 사례는 없다. 그러나 외지배들의 불법 조업으로 인한 계마 어촌계원들과의 마찰 사례는 있다. 이러한 경우를 사전에 대비하기 위해서 자율관리 공동체 회원이 2인 1조가 되어서 윤번제로 감시활동을 하고 있다. 2인 1조 감시조가 주로 하는 일은 외지배가 계마 어촌계 근해에 들어와서 불법작업을 하거나 법정 금어기 기간에 불법조업을 막기 위한 감시활동을 한다. 이러한 감시체제가 나름대로 성과가 있어 앞으로도 이런 체제를 계속 유지해 나갈 계획이라고 한다.

또한 매월 1일 13시에 마을공동 회관에서 자율관리 회의를 하고 난 다음 자율관리 공동체 회원들의 어장주변 청소의 참여여부 등을 어촌계장과 부위원장, 간사 등이 점검한다. 그리고 계마 어촌계는 작은 섬이므로 부두만 감시하면 불법어획물을 반출할 수 없으므로 감시가 쉽게 이루어질 수 있다. 예전에는 어촌계장의 활동비로 수협에서 7만원씩 줬는데 수협의 재정적인 어려움으로 인해 활동비 지급도 폐지가 되어 현재는 무급제로 일하고 있다. 이와 같이 계마 어촌계는 공유자원의 이용 상황을 감시하는 장치를 가지고 있어「설계원칙 4 (DP 4)」에 해당하는 것이라 할 수 있다.

2) 무안군 어촌계의 감시장치

대부분의 어촌계가 그러한 것처럼 마동 어촌계도 2인 1조 감시체제를 운영하고 있다. 감시체제를 자율적으로 운영하다보니까 가끔은 잘 안 지켜지는 경우도 있지만 불법어업 근절부분에는 나름대로의 성과가 있다고 한다. 다른 어촌계보다 감시체제 운영이 잘 안 되는 이유는 면허지의 지리적인 위치 때문이다. 다른 어촌계는 면허지가 마을에서 바로 보이는 곳에 위치해 있어 아무래도 감시체제를 쉽고 철저하게 할 수 있는데 반해 마동 어촌계는 마을에서 면허지가 멀리 떨어져 있기 때문에 아무래도 면허지가 잘 보이는 지역보다는 감시효과가 더 떨어진다. 이러한 특징으로 어촌계 구성원들의 면허지 감시방법은 면허지가 바로 보이는 높은 곳에 올라가서 감시를 한다. 이러한 2인 1조의 감시체

제를 통해 불법 도난·채취를 막기 위한 감시뿐만 아니라 어장관리를 위한 어장 및 해안 청소 실시, 해적생물 구제활동 등도 하고 있다.

김양식 같은 경우는 개인 면허지역이 정해져 있는 사유지다 보니까 공동면허지 보다는 감시·감독과 어장청소를 훨씬 적극적으로 열심히 하고 있다.

굴 양식장의 어장청소는 영광군 어촌계에서 하는 굴 양식장 청소 방법과는 약간 다르다. 영광군 야월 어촌계의 굴 양식장 청소는 굴이 바위에 붙는 시기가 되면 3, 4일 정도는 야월 어촌계 구성원 전원이 참석해서 청소를 하는 반면 무안군 어촌계는 자연 특성상 뻘이 많아서 별다른 청소를 하지 않아도 자연적으로 굴이 생존한다. 그렇게 때문에 굴 양식장은 어장관리를 위한 청소 보다는 감시·감독 측면에 좀 더 치중하고 있다.

또한 어촌계장은 매월 활동비를 수협에서 10만원씩 받고 있다. 어촌계장은 고정 활동비를 수령하면서 자원량 조사라든지, 어촌계에서 하는 사업 보고 또는 어장관리 및 공동작업의 참여사항 등을 점검하는 일을 함으로써 이는 일정한 활동비를 받는 전담 감시인을 두는 것으로서 이는 공유자원 이용 상황을 감시하는 장치가 있어야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

4. 점증적인 제재장치(gradual sanction mechanism)

1) 영광군 어촌계의 점증적인 제재장치

(1) 야월 어촌계

야월 어촌계의 경우 점증적인 제재 장치를 갖고 있지는 않다. 야월 어촌계는 남획을 하거나 공동 작업에 불참할 경우 벌금(1일 5만원)을 두고 있다. 소액의 벌금제도 외에 다른 가중적인 제재장치는 없다. 제재장치를 벌금제도만 두는 이유는 야월어촌계는 양식어업이 아직까지는 잘되고 있어서 어촌계원들이 아주 큰일이 아니면 불참하지 않으려는 적극적인 참여의지를 갖고 있기 때문에 별다른 제재장치를 두지 않고 벌금제도만 두어도 어촌계 질서유지가 가능하기 때문이다. 그리고 공동작업 같은 경우도 개인적으로 사정이 생겨서 공동 작업에 참석하지 못할 경우에는 벌금을 내는 대신에 다른 어촌계원하고 서로 일정을 적절히 조절해서 참석할 수 있는 제도도 마련해두고 있다. 이는 어촌계 운영규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않는다는 것을 의미한다. 이러한 현상은 공유자원을 성공적으로 관리하는 비교적 작은 공동체에서 쉽게 찾아볼 수 있는 현상이다(Ostrom, 1990). 개인적인 친분 때문에 다른 사람들의 이목을 의식하게 되므로 작고 형식적인 제재만으로도 충분한 것이다. 야월 어촌계 같은 경우에는 아직까지는 이해관계의 대립이 그렇게 잦지 않아 별 문제가 없으나, 앞으로 사업이 복잡해지고 외지인의 유입이 증가할수록 문제가 될 가능성이 크기 때문에 점증적인 제재 장치의 마련이 시급하다고 본다.

(2) 옥실 어촌계

옥실 어촌계는 공유자원 이용 상황을 감시하는 장치가 있어야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」의 부재로 인해서 어촌계 운영규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」도 해당사항이 없다.

(3) 두우 어촌계

두우 어촌계는 점증적인 제재장치를 가지고 있지 않다. 남획이나 공동 작업에 불참할 경우 벌금(1일 3만원) 제도만 두고 있다. 이 벌금제도도 대부분이 토박이들로 이루어진 동질성이 높은 공동체여서 개인적으로 특별한 사정이 있으면 그냥 동참한 것으로 인정을 해주다 보니까 그리 효과는 없다.

이는 어촌계 운영규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는 「설계원칙 5 (DP 5)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않는 것을 의미한다. 두우 어촌계도 99%가 토박이들로 구성되어 있어서 공동체의 동질성이 크기 때문에 아직까지는 이해관계의 대립이 잦지 않아서 별다른 문제는 없으나, 앞으로 어촌계 사업이 확장되고, 어촌계 운영이 복잡해지며 외지인의 유입이 증가할수록 문제가 커질 가능성이 크기 때문에 처벌을 가중시키는 제재장치의 마련이 필요하다고 본다.

(4) 계마 어촌계

계마 어촌계는 자율관리 규약 위반 회원에 대한 점증적인 제재 장치를 가지고 있다. 아직까지 남획에 대한 사례가 없어 제재장치는 없는데 그밖에 어장관리, 자원관리, 생산관리, 판매 및 유통에 관한 점증적인 제재 장치를 가지고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 <표 4-11>과 같다. 그 외의 계마 어촌계 자율관리 위반자에 대한 벌칙이 계마 어촌계 자율관리 규약에 명시되어 있다.[65]

이밖에도 바다 청소, 종묘방류, 해적생물 구제작업 등의 공동 작업이나 외지인에 의한 불법 포획·채취 등을 감시하는 감시조 당번에 불참하는 경우에는 벌금(1일 2,8000) 제도를 두고 있다. 하지만 계마 어촌계도 오랫동안 운영해오던 공동체이다 보니까 예외적으로 개인사정에 의해 순번제를 바꾸는 제도도 인정해 주고 있다. 계마 어촌계의 대부분의 구성원이 현지인으로 구성되다 보니까 어촌계원 스스로가 자율적으로 이러한 규칙들을 잘 지키려고 노력을 해서 4년째 별다른 갈등 없이 규칙실행이 되고 있다. 이는 어촌계 운영규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」에 해당하는 것이라고 볼 수 있다.

---

65) 계마 어촌계 자율관리 규약 제19조 (위반자 벌칙)는 본 논문의 <부록 18>을 참조하기 바란다.

<표 4-11> 계마 어촌계의 자율관리 규약 위반자에 대한 처분기준

조 항	위반, 의무 불이행 행위	처 분 기 준
제14조	전체회원 참여 어장청소 등 어장 환경 개선사업에 불참한 때	◦ 1회 불참 시 참석 권고 ◦ 2회 불참 시 주의 촉구 ◦ 3회~4회 불참 시 하루일당 징수 ◦ 5회 불참 시 제명
제15조	인공어초, 해중림, 해조장조성, 치어 방류 등 자원 조성사업에 불참 또는 협조하지 않은 때	◦ 1회 불참 시 참석 권고 ◦ 2회 불참 시 주의 촉구 ◦ 3회~4회 불참 시 하루일당 징수 ◦ 5회 불참 시 제명
제16조	생산량 유지, 조업 및 어획 노력량 조정 등 생산 관리사항을 위반한 때	◦ 1회 위반 시 참석 권고 ◦ 2회 위반 시 주의 촉구 ◦ 3회 위반 시 주의 재촉구 ◦ 4회~5회 위반 시 일일 조업량 공동체 자금으로 회수 ◦ 6회 위반시 제명
제17조	계통 판매, 위판량 제한 등 판매 유통 사항을 위반한 때	◦ 1회 위반 시 참여 권고 ◦ 2회 위반 시 주의 촉구 ◦ 3회 위반 시 주의 재촉구 ◦ 4회 위반 시 경고 ◦ 5회 이상 위반시 제명

2) 무안군 어촌계의 점증적인 제재장치

마동 어촌계의 경우 점증적인 제재규칙을 성문화 해놨지만 이러한 규칙은 형식적으로 제정만 하였을 뿐 현실적으로 그대로 지켜지지 않고 있다. 규칙 위반자에 대한 처벌 기준이 명확하게 제시되어 있음에도 불구하고 실제적으로는 잘 지켜지지 않는 이유는 공동체의 구성이 외지인 보다는 80% 이상이 토박이들로 구성되어 있다 보니까 어촌계 규약을 위반하였다 하더라도 개인적인 친분으로 인해 이 기준대로 정확하게 처벌하기도 어렵고 또한 어촌계원들도 작고 형식적인 제재(공동작업 불참 시 벌금제도)만으로도 충분히 마동 자율관리 공동체의 운영이 가능하다고 보고 있기 때문이다. 마동 어촌계의

자율관리 규약 위반자에 대한 처분기준을 살펴보면 <표 4-12>와 같다. 그 외의 마동 어촌계 자율관리 위반자에 대한 벌칙이 마동 어촌계 자율관리 규약에 명시되어 있다.[66]

<표 4-12> 마동 어촌계의 자율관리 규약 위반자에 대한 처분기준

조 항	위반, 의무불이행 행위	처 분 기 준			
		1차	2차	3차	4차
제14조	· 전체회원 참여 어장청소, 해안청소, 해적생물구제, 감시조 운영 등 어장환경개선과 관리 사업에 불참 시	2회 불참 시 (경고)	6회 불참 시 (입어정지, 생산중단)	10회 불참 시 (회원자격 박탈)	12회 이상 불참 시 (영구제명)
제15조	· 자원조성사업에 불참 또는 협조하지 않은 때 · 조업금지기간 위반 등 자원관리사항을 위반 시	2회 위반 시 (경고)	6회 위반 시 (입어정지, 생산중단)	10회 위반 시 (회원자격박탈)	12회 이상 위반 시 (영구제명)
제16조	· 생산시기조절, 생산량조절, 조업 및 어획노력량 조정 등 생산 관리사항을 위반 시	2회 위반 시 (경고)	6회 위반 시 (입어정지, 생산중단)	10회 위반 시 (회원자격 박탈)	12회 이상 위반 시 (영구제명)
제17조	· 계통판매, 위판량 제한 등 판매유통사항 위반 시 · 홍보활동 및 의식개혁활동 불참 시	2회 위반 시 (경고)	6회 위반 시 (입어정지, 생산중단)	10회 위반 시 (회원자격 박탈)	12회 이상 위반 시 (영구제명)

마동 어촌계의 경우 아직 공동체의 규모가 크지 않고 공동체 구성원간의 이해관계의 대립이 잦지 않아서 별 문제는 없지만, 앞으로 자율관리 공동체 사업이 점차 확대되고 복잡해지면서 외지인의 유입이 증가할수록 문제가 될 가능성이 크다. 이는 운영규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않는다는 것을 의미한다.

66) 마동 어촌계 자율관리 규약 제19조(위반자 벌칙)는 본 논문의 <부록 19>를 참조하기 바란다.

5. 갈등해소장치(conflict resolution mechanism)

1) 영광군 어촌계의 갈등해소장치

(1) 야월 어촌계

야월 어촌계는 과거에 바지락의 불법채취, 도난으로 인한 인근 어촌계간의 갈등이 있었다. 실례로 인근에 있는 대마 어촌계는 밤에 봉고차를 대절해가지고 와서 불법 채취하는 경우도 있고, 두우 어촌계에서도 바지락을 몰래 채취해 가버리는 경우가 종종 있어서 법적인 처벌을 한 사례도 있었다. 다음은 야월 어촌계장 전균철씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

김 : 지금 불법채취, 도난을 인근 어촌계 중에서 어디서 많이 하나요?
정 : 두우리 어촌계에서 많이 그러지요.
김 : 그럼 이럴 땐 어떻게 서로 해결을 하나요?
정 : **앞전에 고발을 했다가 취하를 한 적도 있어요. 파출소에 고발을 해서 취하를 한 적도 있어요. 어촌 계장끼리도 만나서 얘기도 하고 지도를 하라고 얘기도 하고 그러는데 실제적으로 잘 안돼요. 바지락 양식이 예전에 잘될 때 잠깐 한눈판 사이에 가져가 버리고 그래서 피해가 컸죠. 대마 사람들 같은 경우는 봉고차를 대절해 가지고 바지락을 자루로 해서 15자루 정도를 파가버렸어요. 그게 돈으로 상당히 피해가 컸지요. 그래서 한번은 파출소에 이야기해서 순경들이 와서 한번 혼낸 적이 있어요. 그렇게 하니까 그런 도난 사건이 좀 덜 일어나더라구요.……**

야월 어촌계 같은 경우에는 현재 양식어업이 잘되고 있어서 어촌계원들끼리의 갈등은 거의 없고, 어촌계 구성원들이 개별적으로 투자한 돈(1인당 10만원씩)은 그리 큰 액수가 아니기 때문에 이해관계로 인한 갈등도 거의 없다. 야월 어촌계의 조합원은 86명인데 실제적으로 연로하신 분이나 작업에 참여하지 못하는 사람들을 빼고는 거의 다 어촌계원으로 소속이 되어 있기 때문에 비어촌계원과의 갈등도 거의 없다고 볼 수 있다.

야월 어촌계 같은 경우에는 인근 어촌계간의 갈등이 있을 경우 이를 어촌계간에 자치적으로 해결할 수 있는 구체적인 갈등해소장치를 가지고 있지 않고 그저 경찰서에 신고하는 등의 제재 수단만을 가지고 있다. 이는 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP 6)」에 어긋나는 것이다.

이는 어촌계의 운영규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」의 부분적인 부재에도 관련이 있다. 물론, 어촌계의 운영위원회나 총회를 통해서 어촌계원들 간의 갈등을 해소할 수는 있다. 그러나 심각한 갈등이나 분열이 존재하고 있는 경우 미리 마련된 갈등해소 장치가 없다면, 갈등을 자치적으로 원만하게 해결하기는 어렵다. 이러한 경우 야월 어촌계가 쌓아온 '신뢰'라는 '사회적 자산(social capital)'은 붕괴하게 되고, 연안어장의 자치적인 관리가 어렵게 될 수도 있다. 그리고 어촌계간의 이러한 분쟁이 일어났을 때 관공서에서는 대부분 벌금을 물게 하는데 이러한 벌금제도가 효과가 있어서 어촌계에서 자체적으로 갈등을 해결하기 위한 규약의 제정에 소극성을 보이는 것으로 판단된다. 어촌계간 그리고 비어촌계원간의 분쟁이 생겼을 때 이러한 갈등을 원만히 해결할 수 있는 자치적인 갈등해소장치의 마련과 정부기관에서도 이에 대한 적극적인 관심과 적절한 대안을 제시해 주는 것이 바람직하다.

(2) 옥실 어촌계

옥실 어촌계의 경우 구체적인 갈등해소 장치를 가지고 있지 않다. 옥실리 인근에 있는 월봉 어촌계와의 이해관계에 의한 갈등은 아직까지는 없으나 연안어장이 공유자원이기 때문에 나타나는 특성으로 인해 어촌계 구성원간의 어장점유 선점에 관한 갈등이 있다. 다음은 옥실 어촌계장 석오송씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

김 : 어촌계 구성원들끼리 서로 좋은 자리 때문에 싸우고 그런가요?

석 : 그런 경우는 있지요. 인생살이가 다 그렇듯이 서로 조금 다투다가도 자기들끼리 조율하고 그러지요. 뭐.. 별로 큰일은 아니에요. 왜냐하면 자기들 땅이 아니고 국가 공유지이기 때문에 먼저 온 사람이 임자라고 하더라도 기본적인 규칙(rule)은 있어요. 예를 들어서 내가 지금 조업을 하고 있는데 내 앞에다 고기를 잡으려고 벌려 버리는 놈이 있거든요. 그럼 뒤에 있는 사람이 악을 쓰죠. 인제 비껴주라 그럼 비껴줘야 되는데 나 같아도 안 비켜 줄라 그러지요. 사람이 내가 먼저 와서 하고 있는데 왜 앞에 다 놔버렸냐? 이런 논쟁이에요. 그렇다고 계속 안 비켜준다고 해서 법에 의뢰할 수도 없고 그런 거지요.

김 : 문제는 그런 경우는 어떻게 하나요?

석 : 합의라고 할 것도 없어요. 그냥 서로 억지 쓰고 버티고 그러는 거지요. 뭐.

옥실 어촌계에는 이러한 어촌계원들 간의 어장점유에 관한 갈등을 그리 심각하게 생각하지 않고 일상생활에서 흔히 일어날 수 있는 일이라고 보기 때문에 갈등해결을 위한 장치를 마련해 두지 않고 당사자들끼리 자율적으로 해결하도록 하고 있다. 각자의 이해관계로 인한 갈등이 심각해지면 어업질서를 유지하기가 용이하지 않을 수 있다. 어장을 이용하는 당사자인 어업인 스스로가 주체의식을 가지고 질서 있는 어업을 만들어가지 않으면 이러한 문제는 해결하기가 쉽지 않다. 물론 어촌계의 총회를 통해서 구성원간의 갈등을 해결할 수 있을 것이다. 그러나 심각한 갈등이나 분열이 존재하는 경우 미리 마련된 갈등해소 장치가 없다면, 갈등을 자치적으로 원만하게 해결하기는 어렵게 된다. 이는 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP 6)」에 어긋나는 것이다. 이는 공유자원의 이용 상황을 감시하는 감시장치가 있어야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」와 운영규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」의 부재와도 관련이 있다.

(3) 두우 어촌계

두우 어촌계장 함형수씨에 의하면 인근 어촌계간의 갈등과 어촌계원들 간의 갈등은 아직까지 전혀 없다고 한다. 다음은 두우 어촌계장 함형수씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

김 : 지금 여기가 두우리인데 야월리하고 위에가 백수입니까? 어촌계간의 갈등은 없나요?
함 : 그건 없어요.
김 : 백합 같은 것은 이동성이기 때문에 넘어가버릴 수도 있잖아요?
함 : 그런 것은 상관없어요.
김 : 넘어가는 것은 상관하지 않는다는 건가요?
함 : 넘어가는 것은 자연적으로 움직이는 것이기 때문에 그건 개의치 않아요.
김 : 혹시 조별로 4개조 나눠서 하는데 어느 때는 작업량이 많아질 때도 있고 작업량이 적을 때도 있잖아요? 그러면 어촌계원들 간에 조별로 분담하는 공동 작업에 대해서 문제는 없어요?
함 : 그런 건 전혀 없어요.

야월 어촌계장 전균철씨와의 인터뷰에서는 바지락 양식장을 두우 어촌계에서 불법채취·도난으로 인한 갈등으로 경찰서에 고발해서 벌금을 물게 한 사례가 있었다고 했는데

정작 가해자인 두우 어촌계에서는 그런 일이 전혀 없다고 해서 진술이 서로 엇갈렸다.

두우 어촌계는 구체적인 갈등해소 장치를 가지고 있지 않다. 이는 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP 6)」에 어긋나는 것이다. 이는 공유자원의 이용 상황을 감시하는 장치가 있어야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」, 운영 규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」의 부재와도 관련이 있다.

두우 어촌계도 다른 어촌계와 마찬가지로 어촌계 구성원들 간, 인근 어촌계와의 갈등이 있을 경우, 또는 비어촌계원과의 갈등이 있을 경우 총회를 통해서 갈등 해결을 위한 대안 마련을 하기도 하고 운영위원들끼리 만나서 운영위원회 회의를 통해서, 또는 어촌계장끼리 만나서 합의를 보기도 하는데 이러한 방법은 효과가 그리 크지 않아 대부분 경찰서에 고발조치 해서 벌금을 물게 하는 방법을 많이 사용하고 있다. 아직까지는 이러한 해결책으로 갈등해소를 하고 있기는 하지만 좀 더 심각한 갈등이나 분열이 존재하게 되면 미리 마련된 갈등해소 장치가 없다면, 이러한 갈등을 자치적으로 원만하게 해결하기 힘들게 될 것이다.

(4) 계마 어촌계

계마 어촌계는 아직까지는 인근 어촌계간의 갈등은 없다고 한다. 조상대대로 오래전부터 어업을 해왔기 때문에 암묵적으로 서로 합의를 본 부분 내에서 어업을 하고 있기 때문에 어촌계간의 심각한 갈등은 없다. 다음은 계마 어촌계장 이판복씨와 간사 임을표씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

김 : 다른 어촌계와의 갈등은 없나요?

임 : 갈등은 없지요. 여기는 칠곡리하고 법성 쪽인데.. 우리가 아주 옛날부터 같이 조업하는 구역이라 그런 갈등은 없어요. 계마 어촌계, 칠곡 어촌계, 법성 어촌계가 같이 붙어 있는데 자율관리를 해서 내 지선을 찾을라고 하면 분쟁이 있을 수 있는데 실질적으로 계마 자율관리 공동체에서도 우리 지선을 만들 수가 있는데 여지껏 조상대대로 해왔는데 굳이 그렇게 하지말자 해서 안 만들어 왔거든요. 그러니까 분쟁 같은 건 없어요.

계마 어촌계 구성원들은 어선어업을 하기 때문에 어장의 점유 문제로 인한 어촌계원들끼리의 갈등은 있다. 그러나 대부분의 어촌계 구성원들은 이러한 분쟁을 별로 심각한 문제라고 보지 않는다. 이러한 어장의 점유 분쟁은 공유자원의 특성으로 인한 문제임에도 불구하고 계마 어촌계에서 이를 해결하기 위한 규칙을 특별히 제정해 놓고 있지는 않다. 그냥 당사자들끼리 자체적으로 합의해서 해결하는 방식을 취하고 있다. 그리고 계마 어촌계에서 어업권을 행사할 수 있는 자격은 선박을 소유한 사람에 한해서 제한을 두기 때문에 실제적으로 선박을 소유한 사람은 모두 어촌계원으로 가입이 되어 있기 때문에 어촌계 구성원과 비어촌계 구성원과의 갈등사례는 없다. 다음은 계마 어촌계장 이판복씨와 간사 임을표씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

김 : 어촌계원들 끼리 분쟁은 있나요? 예를 들어서 배를 타고 나가면 고기가 잘 나오는 지역이 있잖아요. 내가 먼저 가서 어업을 하고 있는데 그 앞에 가서 막아버리고 해서 일어나는 분쟁 같은 거요.

이 : 그런 분쟁은 좀 있죠. 왜 그러냐면 들어온 입구에다가 고기가 많이 나온다고 그물을 쳐버리면 그건 한마디로 말해서 비인간적인 행동이죠. 행여 그런 일들이 있으면 조용히 타이르죠.

김 : 그것 때문에 많이 싸우지 않나요? 결론은 어떻게 돼요?

이 : 먼저 온 사람을 빼라고 할 수 없으니까 나중에 온 사람이 다른 데로 옮겨주든지 해야죠..

임 : 약간 더 비켜준다든지 살짝 비켜서 이쪽으로 논다든지, 저쪽으로 논다든지 그러지요.

이 : 물 흐름에 의해서 고기를 잡으니까.. 내가 먼저 놨다고 해서 내 앞에는 다 못 친다. 그런 규정이 있는 게 아니라 어느 정도 거리가 떨어지면 또 상관이 없으니까요.

현재 노무현 정권은 불법을 뽑아버리기 위한 정책과 자원보전을 위해 기존에 허가를 하나씩 없애고 계속 감척을 하고 있어 포획량은 기존에 비해 점점 상승하고 있다. 이러한 정부의 정책에 대해 어촌계원들은 정부를 신뢰하고 최대한 정부의 정책을 따르려고 하고 있다.

계마 어촌계는 아직까지는 구체적인 갈등해소 장치를 가지고 있지 않는다. 이는 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP

6)」에 어긋나는 것이다. 아직까지는 어촌계의 분열을 일으킬만한 갈등사례가 없어서 당사자들 간에 자치적으로 합의를 하거나 총회를 통한 문제해결이 가능할지 모르지만, 공동체의 분열, 또는 공동체를 해체시킬 만큼의 심각한 갈등이 존재할 경우를 대비해서 이를 해결할 만한 구체적인 갈등해소 장치를 미리 제정해 놓을 필요성이 있다.

2) 무안군 어촌계의 갈등해소장치

현재 마동 어촌계는 인근 어촌계간의 심각한 갈등이나 어업권 분쟁에 의한 갈등보다는 목포시와의 어업권 면허에 대한 갈등이 있다. 마동 어촌계는 무안군하고 목포시와 경계에 있는 어촌계인데 1980년대에 행정구역이 변경이 되면서 목포시로 땅이 넘어가게 되었다. 마동 어촌계가 면허 허가기간이 끝나서 다시 갱신 신청을 했는데 목포시에서 무안군 사람들한테는 허가를 내주지 않아서 마동 어촌계 김 면허지 16ha가 인근 목포 어촌계에 다 뺏겨버리는 사례가 있었다. 어촌계간에 어장분쟁이 생기면 사유지가 아니라 공유지이기 때문에 문제해결에 많은 어려움이 있기 때문에 예전부터 어촌계간의 분쟁을 자체적으로 해결하기 위한 규약을 만들어서 운영하고 있었다. 즉, 5년 이상 공유지를 먼저 점유한 사람들에게 우선권을 인정해주는 규약이 있는데 마동 어촌계에서는 이러한 규약을 미리 알지 못해서 적절한 권리를 행사하지 못하고 불이익을 당한 결과를 초래하였다. 현재는 목포시 어촌계에 뺏긴 김 양식장 16ha를 임대해서 쓰고 있다.

그리고 목포시가 추진하고 있는 사업이 마동 어촌계에 피해를 주고 있어 어민들하고 갈등이 있다. 목포시에서 다리를 만들고 있는데 그 지역이 마동 어촌계의 김양식장에 피해를 주는 지역인데 목포시가 나중에 마동 어촌계 어민들이 보상 문제를 일으킬 소지가 있자 아예 김양식장에 면허를 내주지 않아서 김양식장이 무면허 지역이 되어버려 이에대한 적절한 보상도 받지 못한 사례도 있다. 다음은 마동 어촌계장 오영일씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

오 : 우리는 경계지역이다 보니까 그런 약간의 갈등이 있지요....

김 : 언제부터 그런 거예요? 시기가..

오 : 86년도에 행정구역이 바뀌었는데 면허가 10년씩 바뀌다 보니까 그때는 면허 갱신기간이 남아 있어서 그게 바뀐 지도 몰랐어요. 행정 구역이 바뀌는 건 좋은데 바닷길도 자기들 맘대로 어민들한테 예고도 없이 그냥 무조건 육지선상에서 쭉 그어가지고 행정편의대로 해버리다 보니까 나중에 우리는 그런 문제가 생길 줄 꿈에도 몰랐죠. 근데 면허 갱신하려고 보니까 그때서야 알았죠. 이것에 대해 저희 어민들이 항의를 하니까 행정구역상 목포시 수산과에서는 무안군에 있는 사람들한테는 허가를 못 내주니까 목포시 인근에 있는 어촌계하고 협의를 해라 하는 거예요. 그래서 법적인 측면에서 알아보니까 여러 가지 문제점들이 있더라구요.

김 : 피해액수는 크겠네요?

오 : 그렇죠. 우리 어촌계로 봐서는 상당히 크다고 봐야죠.

김 : 혹시 이런 거 때문에 갈등은 없나요?

오 : 꼭 그런 건 아닌데요. 김양식을 하는 사람들하고 다른 어업을 하시는 사람들하고 갈등이 많이 생겨요. 김양식 때문에 다른 어촌계에서 들어와서 조업을 하는 것을 인정을 해줘서 피해가 좀 있지않나. 이런 것 때문에. 또 지금 신안 앞을 넘어가는 다리를 만들고 있는데 다리를 시설하고 있는 지역이 우리 어촌계에서 김양식을 하는 양식장인데 그 시기에 딱 맞혀서 목포시에서 면허를 새로 내줘야 하는데 면허를 안내주는 거예요. 그래서 보상도 못 받았어요. 무면허지역이라고 해가지고. 소송했다가 저버렸어요. 소송도 어촌계 이름으로 소송을 했는데 그 자리에서 김을 했던 사람이 명의를 빌리는 식으로 해서 소송을 했는데 져버렸어요. 전체가 공동어장인데 어느 지역부터 어느 지역까지는 누가 관리하는 그런 게 있다 보니까 그전에 농공단지가 생기면서 보상이 좀 나왔었는데 그 본인한테 줘버렸어요. 그 사람은 그 자리 말고 할 데가 없잖아요. 그 사람한테 보상이 나온 걸 다줘버렸어요. 원래는 보상이 나온 것을 어촌계에서 나눠서 갖고 그 사람이 일할수 있는 지역을 줘야 하는데 그게 개인적으로 딱딱 분리되어 있다 보니까 어디서 누구 것을 갖다 줄 수가 없잖아요. 그러다 보니까 보상 나온 것을 당신이 가지세요. 그 대신 당신은 어업권을 포기 하세요. 이렇게 되어 버린 거예요. 그러다보니까 또 다른 문제가 생기다보니까 그 사람은 보상이 안 나와 버리니까 그렇다고 해서 어촌계에다 내 놓으라 할 수도 없어요. 왜 그러냐면 그 사람이 이제껏 해왔고 그전에 그런 일들이 있었기 때문에. 보상이 나온 것을 다른 사람에게 준 것도 아니고 그 사람한테 어촌계에서 다 줘버렸으니까. 그러다 보니까 그 사람이 소송을 해야겠다 생각해서 소송을 했는데 목포시 하고 소송을 했는데 그게 쉽겠어요?

현재 목포시 어촌계로 넘어간 16ha를 마동 어촌계에서 임대식으로 김양식장으로 사용하고 있는데 이곳을 사용하는 대신 인근 어촌계에서 마동 어촌계 면허지에 들어와서 조업을 하는 것에 어느 정도 인정해 주기로 합의를 봤는데 이러한 합의 사항 때문에 마동 어촌계의 김양식을 하는 어촌계원과 김 이외의 조업을 하는 구성원간의 갈등이 있음에도 불구하고 이를 해결하기 위한 적절한 제도적인 해결장치가 없다.

이밖에도 목포시는 현재 농공단지 개발 사업을 추진 중인데 문제는 그런 농공단지를 건설하면 마동 어촌계 어장의 오염피해가 있음에도 불구하고 현실적으로 목포시에 보상받기는 매우 어렵다. 다음은 마동 어촌계장 오영일씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

오 : 목포시에서는 농공단지를 개발하려고 하고 있어요. 목포시에서는 어떻게 보면 농공단지 허가를 내서 그것을 매립하고 분양을 하면 돈을 벌잖아요. 그런데 문제는 농공단지가 들어서고 조선소가 생기면 녹물이라든지 바다 오염을 시키는 오염물질 배출이 될 텐데 그게 다른 지역으로 가는 것도 아니고 다 우리 면허지역으로 와요. 근데 문제는 오염현상이 눈에 확연히 안보여요. 그리고 우리가 그것을 정확히 규명을 못하니까 애로사항이 있지요. 우리가 규명을 해야지만 보상을 해주는데.... 당신들 때문에 이만큼 피해를 입었으니까 이거에 대한 보상을 해주라 하면 그 사람들은 이러한 오염 현상에 대해 정확히 규명을 해라 그러면 규명을 할 수가 없어요. 아니면 법적으로 돈을 많이 주고 소송을 하는 방법밖에 없지요. 지금 저기 창포는 소송을 하고 있거든요. 무안군 골프장과 관련된 것 때문에.... 근데 거기도 대략 10년 이상 걸린다고 하더라구요. 소송비용 중에 변호사들한테 주는 비용이 3억인가 4억인가 된다 그러더라구요. 저희도 소송을 하고 싶은데 소송비용 내라 하면은 영세한 사람들이 어디서 돈이 나와서 몇 천만 원씩 돈을 낼 수 있겠어요?

이와 같이 마동 어촌계는 목포시와의 갈등이 있음에도 이러한 갈등을 해결하고 마동 어촌계 구성원들의 권리를 찾기 위한 적절한 수단이나 조치를 강구해 본적이 없고 그저 수동적으로 순응해버린다는 문제점을 가지고 있다.

따라서 마동 어촌계의 경우 목포시와의 갈등, 그리고 마동 어촌계 구성원들 간의 갈등을 해결하기 위한 적절한 장치를 가지고 있지 않다. 이는 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP 6)」에 어긋나는 것이다. 어촌계간의 갈등이 생겼을 때는 어촌계장들끼리 모여서 협의를 통해서, 또는 구성원들 간의 갈등이 생겼을 때는 총회를 통해서 해결이 가능하다고 하지만 심각한 갈등이나 분열이 존재할 경우 적절한 갈등을 해소할 수 있는 제도적인 장치를 마련해 두지 않는다면 이 또한 원만히 해결하기 어려울 것이다. 또한 목포시와의 갈등도 무조건적으로 회피하는 방식보다는 어촌계 구성원들의 권리를 찾기 위해 법에 호소해서 소송을 하거나 대책위원회를 구성해서 적극적인 해결방안을 모색하는 것이 바람직하다고 본다.

제 4 절 어촌계의 공동체 속성

1. 영광군 어촌계의 공동체 속성

앞에서 제시한 설계원칙들을 중심으로 영광군 어촌계의 공동체 속성을 살펴보면 다음과 같다.

1) 야월 어촌계

야월 어촌계의 특징은 동질성이 매우 높은 공동체라는 점이다. 야월 어촌계 가구 수가 대략 270호 정도 되는데 대부분이 외지인보다는 야월 어촌계 토박이들이 90%를 차지한다. 야월 어촌계는 소득구조가 공동어장 중심의 소득구조로 되어있어서 이해관계의 동질성으로 인해 성공적인 공유자원 관리에 유리한 공동체 속성을 가지고 있다. 그리고 연안어장의 규모[67]도 그리 크지 않아서 공동체 구성원 전원이 참여하지 않고 일부만으로 구성된 작업팀의 순번제 작업으로 연안어장 관리가 가능하다. 이는 '자발적인 협동에 의한 공유자원 관리에 필요한 최소한의 구성원 수'가 상대적으로 작아서 협동이 수월했다는 것을 의미한다.

야월 어촌계의 경우 어촌계장의 강력한 지도력이 존재했다. 어촌계장은 야월 주민들이 단결하여 주어진 자원을 잘 관리·활용하면 지역의 소득을 높일 수 있다는 확신을 가지고 주민들을 설득하였다. 동질적인 공동체를 가진 야월 어촌계의 특성으로 이러한 지도력은 주민들 간의 협동을 쉽게 이끌어낼 수 있었다. 예를 들면 바지락 양식을 크게 할 때 정부보조를 받기는 했지만 정부의 보조금만으로는 바지락 양식을 시작하는데 한계가 있어서 어촌계장의 주도로 어촌계원들을 설득하여 어촌계원 한 사람당 250만 원 정도의 비용을 부담하여 바지락 양식을 시작할 수 있었다. 그리고 구성원들의 적극적인

67) 바지락, 굴, 김 양식의 공동어장은 48ha이다.

참여와 노력을 강조하여 향후 바지락 양식사업 확장과 이윤창출에 많은 공헌을 하였다.

야월 어촌계의 미래에 대한 관심도 자치적인 공유자원 관리가 가능할 정도로 매우 높았다. 자원 보존을 위해서 바지락, 상품가치가 적은 굴 채취 금지, 채취시기 엄격히 준수를 강조하고, 어장관리를 위해서 바다청소 실시, 해적생물 구제작업 등의 활동을 하고 있다. 다음은 야월 어촌계에서 어장관리와 자원관리 현황을 살펴보면 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 야월 어촌계의 어장관리와 자원관리 현황

년 도	어 장 관 리	자 원 관 리
2003	- 바다청소 : 12회 180명 쓰레기 2,400kg 수거 - 해적생물구제 : 6회 150명 불가사리 및 권패류 560kg 구제	- 바지락 종패 살포 : 1회 15톤
2004	- 매월 1회 바다청소 실시	- 어장관리 및 감시조 운영 (년 120일간) - 바지락 종패 살포 년 1회 (5톤)
2005	- 해적생물 : 10회 불가사리 1.0톤 수거 - 어장, 해안 청소 : 10회, 750명 참여	- 전복방류 : 1회 3만미 장류

이러한 공동체의 속성이 운영 규칙을 반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 있어야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」와 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP 6)」의 부재에도 불구하고 연안어장의 자치적인 관리가 가능하다고 판단된다.

2) 옥실 어촌계

옥실 어촌계가 가지고 있는 특성을 살펴보면 옥실 어촌계는 외지인 보다는 토박이들

이 90% 이상을 차지하고 있다. 옥실 어촌계의 가구 수는 60호 정도이고 어촌계원은 130여명 정도로 영광군에서 대략 크기가 중상정도 된다. Ostrom에 의하면 공동체 구성원수가 작을수록, 구성원들이 미래에 큰 관심을 가질수록, 이해관계의 동질성이 높을수록, 그리고 지도력 등의 자산을 보유한 구성원이 존재할수록 공유자원의 성공적인 관리의 가능성이 높아진다고 하였다(Ostrom, 1990: ch. 6). 그러나 옥실 어촌계는 구성원들의 동질성이 매우 높음에도 불구하고 공동체 규모가 크고,「설계원칙 2 (DP 2)」,「설계원칙 4 (DP 4)」와「설계원칙 5 (DP 5)」, 그리고「설계원칙 6 (DP 6)」의 부재로 인해 연안어장의 자치적 관리가 어려울 것으로 판단된다. 그리고 구성원들이 미래의 자원을 보전하기 위해서 치어를 방류한다거나 해적생물 구제작업등 자원관리에 크게 관심을 갖지 않고 있다.

옥실 어촌계장은 임명된 지 얼마 안 되는 신임 어촌계장이어서 아직은 어촌계 사업이 체계를 갖추고 있지 않아 자치적으로 연안어장을 관리하기에는 미흡한 부분이 많다.

어촌계 구성원의 90% 이상은 순수어업만을 하고 있고 일부 극소수만이 농업으로 겸직을 하고 있기 때문에 대부분의 소득이 어업을 통해 획득하고 있지만 구성원들의 소득구조가 개인 책임 하에 개인이 노력한 만큼 개인별로 소득을 얻고 있어서 공동체의식도 약하다고 판단된다.

3) 두우 어촌계

두우 어촌계는 김씨, 함씨, 박씨 3성(性)의 집성촌으로 이들이 99%를 차지하고 있고 어촌계원은 130명 정도로 가구 수는 150호 정도로 영광군에서는 법성포 다음으로 공동체 규모가 크다.

두우 어촌계의 경우 어업에 별다른 소득을 보지 못하기 때문에 어촌계장 뿐만 아니라 어촌계원들도 현재보다 나은 상태로 개선하기 위한 노력을 적극적으로 하지 않는다. 그리고 종패를 뿌리거나 채취를 하는 시기에는 공동작업이 비교적 잘되는 편이지만 그 외의 공동 작업은 거의 이루어지지 않고 있다. 그리고 어민들이 현재 하고 있는 양식어업

에 큰 기대를 하지 않기 때문에 어촌계원들의 활동이 매우 수동적이고 형식적일 수밖에 없어서 공동체 구성원들의 협동의 정도도 매우 낮다.

두우 어촌계는 공동체의 미래에 대한 관심도 낮은 편이다. 새로운 투자를 모색하거나 어장관리를 위한 별도의 계획은 없으나 자원보존을 위해서 주기적으로 한 달에 두어 번은 마을에서 자체적으로 어장을 쉬고 있고, 동죽, 백합 등의 적은 사이즈는 채취 금지 원칙을 정하고 있다.

두우 어촌계의 큰 문제점으로는 어촌계원 대부분의 소득이 공동어업을 통한 소득보다는 농사를 통해 얻는 소득이 차지하는 비중이 크기 때문에 어업은 그저 부업으로 생각하는 경향이 지배적이라는 점이다. 따라서 이해관계에 의한 동질성이 매우 낮다고 볼 수 있다. 그리고「설계원칙 2 (DP 2)」,「설계원칙 4 (DP 4)」와「설계원칙 5 (DP 5)」, 그리고「설계원칙 6 (DP 6)」의 부재로 인해 연안어장의 자치적 관리가 어려울 것으로 판단된다.

4) 계마 어촌계

계마 어촌계의 공동체의 규모는 큰 편에 속한다. 90%이상이 토박이들로 구성되어 있고 이씨, 임씨, 최씨 등의 3성(性)이 집성촌을 이루고 있다. 계마 어촌계는 다른 어촌계와는 보기 드물게 세대수가 조금씩 늘어가고 있다. 계마 어촌계의 소득 구조는 어선어업이다 보니까 개인 책임 하에 개인판매를 하고 있다.

자율관리어업 공동사업체를 운영해 나가려면 자원조성비가 필요한데 이 자금은 정부보조금 외에 어촌계 구성원이 자율적으로 능력껏 부담하는 방법으로 조성금을 모으고 있는데 비교적 성과가 좋다고 한다. 다음은 계마 어촌계장 이판복씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

이 : 소득 배분방법은 개인 소유의 배로 개인 책임 하에 개인이 판매하여 이익을 얻는 식으로 하고 있어요. 그리고 자율관리 공동사업체 운영을 하려면 자원조성비가 필요하잖아요. 자원조성비 마련은 성의 있는 데로 잘 잡는 사람은 좀 더 내놓고 못잡은 사람은 덜 내놓고 하는 식으로 일정하게 정해진 금액은 없어요.

김 : 그래도 최소 기준금액은 있을 거 같은데요.

이 : 기준금액은 우리들이 대충 어떤 봉사를 한다든지 예를 들면 바다청소를 해서 거기에 나온 소득을 가지고 자율관리 공동체 조성비로 넣자 해서 이런 식으로 운영을 하죠.

김 : 그런데 그렇게 자율적으로 돈을 내라고 하면 돈을 많이 안 낼라고 할 거 같은데요?

이 : 안 내려고 하지요. 누가 내라고 하겠어요. 어장이나 잘되면 모른데 잘 안되니까 누가 내려고 그러겠어요? 그래도 우리는 대충 자원조성금을 우리 회원들끼리 공동체에서 마련을 하죠. 예를 들면 수도관을 만들어서 외지에서 온 배들한테 물 공급을 해주고 얼마씩 자율관리 조성금으로 내놓으라고 하면 1000원 하치 줬어도 10,000원어치 주고 가니까 그런 것을 해서 많이 연명을 해가고 있어요.

계마 어촌계장 이판복씨와의 인터뷰에서 보는바와 같이 계마 어촌계는 공동체 구성원들의 협조가 비교적 잘되고 있어 자발적인 협동에 의한 공유자원 관리가 기능하다는 것을 알 수 있다. 따라서 공동체 규모는 큰 편에 속하지만 그래도 이해관계의 동질성 측면에서 공유자원을 자치적으로 관리하는데 유리한 속성을 가지고 있다고 할 수 있다.

계마 어촌계의 경우 어촌계장의 강력한 지도력이 존재하고 있다. 계마 어촌계장은 지도자로서의 지도력과 덕성을 갖추어 자주적 어장관리를 이끌 수 있는 소양을 겸비하고 있으며, 어촌계 구성원들도 이러한 어촌계장을 신뢰하고 추종하고 있다. 또한 간사의 꼼꼼한 일처리와 어촌계장의 활동에 대한 적극적인 지지와 협조로 인해 작년에 자율관리 공동체 구성원이 20명이었던 것이 올해는 38명으로 늘어났으며, 정부지원을 받아 공동창고를 짓고, 2004년도에는 자율관리 우수공동체로 선정되어 장려상을 받는 등 여러 가지 성과를 보이자 앞으로도 구성원들이 점점 늘어날 것을 예상된다. 계마 어촌계장의 이러한 지도력은 주민들 간의 협동과 단결을 쉽게 이끌어 낼 수 있어서 어장관리를 위해 쓰레기를 수거한다든지, 자원관리를 위한 방류사업들을 적극적으로 추진할 수 있었던 요인이라고 본다. 또한 어촌계장이 꼭 알아야 하고 숙지해야할 자율관리 규칙들을 숙지하도록 회의 때마다 다시 강조를 해줌으로써 어촌계 구성원들이 규칙을 스스로 지키려고 더욱 노력을 하는 것 같다. 즉, 이는 지도력 등의 자산을 보유한 구성원이 존재

하였던 것을 의미한다.

계마 어촌계 공동체의 미래에 대한 관심 역시 자치적인 공유자원 관리가 가능할 정도로 매우 높았다. 다음은 계마 어촌계의 어장관리와 자원관리 현황을 살펴보면 <표 4-14>와 같다.

<표 4-14> 계마 어촌계의 어장관리와 자원관리 현황

년 도	어 장 관 리	자 원 관 리
2003	- 바다청소 : 12회 190명 쓰레기 2,800kg 수거	- 농어종묘방류 : 1회 3만 마리 - 새우종묘방류 : 1회 560만 마리 - 금어기외의 시기에 자체 조업일수 축소
2004	- 바다청소 년 10회 (각종 쓰레기 3톤)	- 종묘방류 년 1회 실시 (새우 100만미) - 금어기 매월 5일 연장 실시 (년 120일)
2005	- 바다청소 월 1회 실시	- 종묘방류 년 1회 실시 (새우 1000천미) - 금어기 매월 5일 연장 실시

<표 4-14>의 내용에 의하면 계마 어촌계의 어장관리는 법정 금어기 외의 자율적으로 금어기를 설정하였다는 점에서 매우 의의가 있으나, 아직은 초보적 어장관리 단계라고 할 수 있다. 따라서 보다 발전되고 진정한 의미의 어장관리를 위한 향후 과제로 당해 지역의 어장 생태에 대한 조사가 필요하다고 본다.

계마 어촌계가 2006년 올해 어종 70,000마리 방류를 위해 투자한 액수는 대략 1,800만 원정도이고 앞으로도 방류량을 더 늘려갈 계획을 가지고 있다. 현재 불가사리 수거작업은 영광군 수산과에서 위탁을 했을 때만 어촌계 구성원들과 함께 수거작업을 하고 있는데 위탁횟수는 매우 적다. 바다의 생태계를 보존하기 위해서 불가사리나 바다쓰레기 등에 관한 수매사업을 영광군에서 자주 해줬음 하는 것이 계마 어촌계원들의 바

램이다. 이밖에도 순수어업만을 종사하면 어촌계원들의 생계유지가 곤란하기 때문에 이익을 좀 더 창출할 수 있도록 냉동고를 자체적으로 만든다든지, 양식업을 시도해 보는 등의 여러 가지 수익창출을 위한 사업계획을 세우고 있다.

이러한 공동체 속성이 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP 6)」의 부재에도 불구하고 연안어장의 자치적이고 자율적인 관리가 가능하다고 본다.

2. 무안군 어촌계의 공동체 속성

앞에서 제시한 설계원칙들을 중심으로 무안군 어촌계의 공동체 속성을 살펴보면 다음과 같다.

마동 어촌계는 자율관리 공동체 구성원이 34명 정도 된다. 전체 200가구 중 50여 가구가 바다에서 조업을 하고 있고 어촌계 구성원 수는 87명 정도이다. 80% 이상이 토박이들로 구성되어 있어 구성원수와 이해관계의 동질성 측면에서는 공유자원 관리에 매우 유리한 공동체 속성을 가지고 있다.

마동 어촌계의 경우 어촌계장과 어촌계원들의 활동이 모두 소극적인 편이다. 공동작업, 어촌계 총회나 자율관리 어업 회의 참석률은 대략 50-60% 정도 밖에 되지 않는다. 이러한 경우 자율관리 공동체 규약에 명시된 대로 규칙 위반자에 대해 처벌을 적용하지도 않고 어촌계장도 적극적으로 나서서 협조하도록 독려하지도 않는다. 어촌계원들이 소극적인 이유는 어업에서 생계를 유지할 수 있을 만큼의 소득 획득이 어렵기 때문이고 이러한 이유로 불과 4, 5년 사이에 청장년층의 유출이 급격히 증가하고 있다. 자녀들 교육문제와 문화혜택 등의 부족으로 인해 이러한 현상은 앞으로도 계속 증가할 것으로 추정된다. 이러한 여러 가지 요인으로 인해서 마동 어촌계 구성원들의 어업에 관한 관심의 상실과 목포시와의 갈등으로 인한 피해가 커서 공동체 구성원들의 협동을 끌어내기가 무척 어렵다. 그리고 마동 어촌계의 어촌계장이 30대의 젊은 어촌계장임에도 불구하고 현재 어촌계의 어려움을 극복하고 어촌계 구성원들이 서로 단결하여 주어진 자원을 잘 관리·활용하면 지역의 소득을 높일 수 있다는 확신을 가지고 주민들을 적극적으로 설득하려는 노력이 많이 부족했다. 이는 지도력 등의 자산을 보유한 구성원이 존재하지 않고 있음을 의미한다.

그러나 마동 어촌계의 미래에 대한 관심은 어느 정도 가지고 있어 어민들이 나름대로 노력을 하고 있다. 좋은 품질을 생산해 내기 위해 김발 책 수를 줄여서 생산을 하고 있고, 어장관리를 위해 봄, 가을 마을어장 청소도 하고 있다.

전체적으로 종합해보면 마동 어촌계는 어촌계장의 강력한 지도력 부족과 어촌계 구성원들의 자발적인 참여와 협동의 부족 등으로 공유자원 관리를 자치적으로 하기에는 많은 어려움이 있을 것으로 판단된다.

제 5 절 어촌계의 물리적 속성

1. 영광군 어촌계의 물리적 속성

1) 야월 어촌계

야월 어촌계의 물리적인 특징을 살펴보면 야월 어촌계는 아직까지는 어장의 상태가 풍부한 편이고, 적조 피해도 아직은 없다. 야월 어촌계는 바지락 양식의 경우는 태풍 루사의 피해를 크게 입은 후에는 자본이 부족해서 바지락 양식에 손도 못 대고 있고, 현재는 굴양식에 많은 기대를 걸고 어촌계원들이 마을 공동작업에 적극적으로 참여하고 있다. 야월 어촌계장님 개인적으로는 김양식을 열심히 해서 질적으로도 뛰어나고 맛도 좋은 김을 만들고 싶은 바램을 갖고 있기는 하지만 현실적으로 어민들의 관심은 양식업에 의한 소득창출보다는 영광군의 특수한 상황인 원자력 발전소의 보상에 대한 관심이 많아서 어려운 실정이라고 한다.

이를 구체적으로 살펴보면 다음은 야월 어촌계장 정균철씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

정 : **영광군 김을 굴비하고 같이 이 지역의 특산품으로 개발을 해보고 싶은데 보상 문제가 항상 맞물려 있고 어민들이 그런 것을 싫어해요. 싫어해.** 그래서 군수님하고 이야기를 해봤는데 영광은 모든 것이 원자력 발전소 보상 문제와 항상 맞물려서 같이 돌아가니까 현실적으로 어렵고 또 실질적으로 김이 그전에 비해서 가격 면에서 경쟁력을 가지지 못해요. **현재 우리 마을에도 김 만드는 사람이 15명 정도 밖에 안 되요. 그전에는 40명 정도가 했는데... 그 이유가 원자력 발전소 때문에 어민들이 보상기대 심리에서 벗어나지 못하기 때문이에요. 영광군 김이 질이 좋지 때문에 열정을 가지고 영광군 김을 대외적으로 알리고 하면 좋겠는데....** 요새는 맛만 좋고 질만 좋으면 가격은 별로 중요하지 않아요. **이쪽 김은 질이 좋기 때문에 이것을 상품화를 하면 얼마든지 다른 지역 김과 경쟁을 할 수 있는데 어민들이 보상 기대심리에서 벗어나지 못하기 때문에 그런 노력을 안 하죠. 그게 안타까워요.**

야월 어촌계의 어장의 규모는 30,000 평 정도로 마을공동어업으로 굴양식 허가가

10ha가 나있다. 근처의 월곡 어촌계가 4.5ha로 굴양식 허가가 나있는데 거기에 비하면 굴 어장은 큰 편에 속한다.

2) 옥실 어촌계

어장은 옛날에 비해서 많이 고갈이 되어가고 있는 실정이고 적조 피해는 아직까지는 없다. 옥실 어촌계도 태풍에 의한 피해는 상당히 있는 편인데 태풍피해의 주요 원인이 방파제와 선착장 시설이 미흡하기 때문이라고 판단된다. 그러나 이러한 문제를 해결하기 위한 어촌계에서 자체적인 노력은 없다.

옥실 어촌계의 규모는 개량안강망은 8척이 있는데 인근 월봉 어촌계에는 20여척 정도가 있어 이 규모는 대체적으로 소에 속한다.

3) 두우 어촌계

어장은 거의 자원이 고갈되어가고 있고, 지리적인 위치상 간만의 차이가 커서 아직까지는 적조 피해가 없다. 현재 두우 어촌계는 마을공동어업으로 바지락이 50ha, 동죽하고 백합이 500ha로 허가가 나있어 규모가 큰 편에 속한다.

4) 계마 어촌계

계마 어촌계의 적조 피해는 그리 심하지 않는다. 서해안에도 적조가 한 번씩 오기는 하는데 특히 금어기 기간인 7월 달이나 8월 달에 오기 때문에 어장에 큰 피해는 없고 그리고 양식어업을 하지 않기 때문에 적조에 대한 걱정을 하지 않는다. 태풍의 피해는 그리 자주 있지는 않지만 그래도 몇몇 피해 사례는 있었다.

계마 어촌계의 어장의 상태도 예전에 비해서 많이 고갈되어 가고 있는 상태이다. 포획량이 예전에 비해서 1/100도 안 되고 있는 실정이다. 이러한 자원고갈을 막기 위해서 계마 어촌계에서는 자율적으로 자원보존을 위해서 어촌계에서 자체적으로 종묘방류나 금어기 외의시기에 자체적으로 조업일수를 축소해서 어촌계를 운영하고 있다. 어장이 고갈되어가고 있는 원인 중에 원자력 발전소의 가동으로 인한 수온 상승이 가장 큰 문제이다. 이에 관하여 계마 어촌계장 이판복씨와 간사 임을표씨와의 인터뷰 내용이다.

(중 략)

이 : **지금은 1/100도 너무나 안 줄인 거예요. 옛날에는 배를 나가면 한배씩 실어버리면 푸기가 귀찮을 정도로 제발 퍼가라고 할 정도로 새우를 그렇게 한배씩 잡아왔어요. 보통 하루에 몇 백 톤씩 그렇게 새우를 잡아왔는데 그러던 규모가 요즘은 눈뜨고도 찾아봐도 없어요. 그렇게 거짓말같이 자원이 점차적으로 고갈되어 가고 있죠.**

임 : 잘 알고 있겠지만 원자력으로 인해서 처음에는 1, 2, 3호기만 돌릴 때만 해도 확산거리가 12.5kg니 몇 kg 이랬어요. 근데 6호기까지 돌려버리니까 확산거리 22kg에 온도상승은 기본적으로 5℃ 이상 상승이 되더라구요. 고기가 어떻게 보면 이쪽은 모래가 좋아서 고기들이 산란을 하려고 많이 오는데 현재는 고기들이 그 수온을 못 이겨내죠. 그런 거에 대해서 전문가들 말로는 고기들이 살 수 있는 바다 수온의 온도는 0.01℃도 따진다, 그러더라구요. 근데 현재 수온이 5℃, 6℃ 정도 되는데 고기가 이겨 내겠어요?

계마 어촌계는 어선어업이라 양식어업에 비해 오염사고의 피해의 정도가 매우 미비하다. 현재 영광군 어촌계에서 공통적으로 나타나고 있는 문제가 원자력 발전소가동으로 인한 온배수 문제이다. 계마 어촌계는 원자력 발전소 근처에 위치하고 있어서 원자력 온배수 인한 어장의 피해가 있지만 개개의 어촌계에서 이 문제를 해결하기에는 한계가 있어 이에 관한 별다른 대책은 없다.

계마 어촌계의 어선은 60여척 정도 된다. 이판복 어촌계장님은 영광군에서 어선어업 쪽에서는 계마 어촌계가 제일 큰 편에 속한다고 하였다.

2. 무안군 어촌계의 물리적 속성

무안군 어촌계의 어장의 특성을 살펴보면 어장은 과거에 비해 자원이 많이 고갈되어 가고 있다. 마동 어촌계에서는 자원고갈의 원인을 어민들이 자원채취를 많이 하기도 하고 마동 어촌계의 지리적인 위치가 목포항과 가까운 곳에 위치하고 있어서 조선소나 농공단지 시설 등으로 인해 바다 오염이 심각해지면서 자원고갈이 더 심각해지고 있다고 본다. 즉 마동 어촌계는 도시 근교에 위치해서 다른 어촌계보다 오염의 피해가 크다. 농공단지가 계속적으로 생기다 보니까 조선소 등과 같은 시설단지에서 녹물 같은 유해 폐기물이 마동 어촌계로 흘러들어오다 보니까 어촌계의 어장에 많은 피해를 주고 있다. 다행히도 아직까지는 적조 피해는 거의 없는데 지구 온난화로 인한 수온 상승이 어장의 자원고갈을 더욱 빠르게 만드는 요인들 중의 하나이기도 한다. 현재 태풍 피해는 거의 없어서 마동 어촌계원들이 가장 걱정하는 것은 어장 주변의 오염으로 인한 어장의 자원고갈 문제가 가장 크다.

현재 마동 어촌계의 낚지 배는 30여척 정도 되는데 그 규모는 무안군에서 중간정도 된다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약

지방행정 및 지역개발에 관한 대부분의 전통적인 이론에 의하면, 공유자원의 사용 상황의 경우, 공유자원을 적절히 사용하기 위해서는 공유자원 사용을 자제하고 사용자들 간의 협동적 노력이 필요한데, 공유자원 사용의 사회적 함정과 사회적 장벽 때문에 현실적으로는 불가능하다. 따라서 공유자원의 이러한 특성으로 인해 정부의 간섭이나 규제는 정당한 공유자원 관리 수단으로 인식되고 있다. 그러나 정보문제, 동기부여문제, 정치적 책임성 문제 등으로 인하여 정부에 의한 공유자원 문제 해결의 비효율성이 나타나고 있다. 또한 전통적 이론의 예측과는 달리, 공유자원 사용을 자치적으로 관리하는 경우가 정부에 의한 관리보다 더 효율적인 관리가 가능하다는 사례가 종종 보고되고 있다.

본 연구는 합리적 선택 제도론적 관점에서 Ostrom의 제도적 분석틀과 설계원칙을 활용하여 전라남도 지역의 어촌계 사례분석을 통해서 공유자원 관리과정에서 정부의 직접적인 간섭을 배제하고 자치적인 관리의 가능성 여부를 살펴본 다음, 이를 통하여 효과적인 지역개발모형의 가능성을 탐색하는데 목적이 있다. 사례 연구지역인 영광군 야월 어촌계와 계마 어촌계는 지역상황에 적합하게 적절히 제도를 조화시켜 연안어장의 유지·관리·사용에서의 집합적 행동이 성공을 거둘 수 있었다. 성공요인으로는 공유자원의 성공적인 관리를 위한 지역상황에 적합한 설계원칙들과 공동체 속성들을 어느 정도 잘 충족하였기 때문이라고 본다. 그러나 단순히 공동어장의 실질적인 공동소유권이 존재한다는 것만으로 공유자원의 문제가 해결되는 것은 아니다. 영광군의 옥실 어촌계와 두우 어촌계, 그리고 무안군의 마동 어촌계는 공유자원의 유지·관리활동의 부재한 상황, 지도자와 어촌계 구성원들의 소극적인 태도, 공동체 특징으로 인한 공유자원 사용상의 자율규제의 곤란 등으로 인해 공유자원의 자치적으로 관리하기가 어렵다고 판단된다.

본 연구의 분석결과를 좀 더 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

1. 정부의 연안어장 관리제도

우리나라의 경우「어업면허 및 어장관리에 관한 규칙」제39조에 의하면, 어장관리규약에는 어업권을 행사할 수 있는 자의 자격, 입어방법, 입어기간, 어업권의 행사 방법 및 기간, 어선의 종류, 어장의 시설물 및 사용 어구의 종류, 자원조성, 유해 생물의 제거, 어장청소, 포획·채취 금지시기, 입어료 징수 등 어업행위, 어장의 관리, 자원보호 회계에 관한 사항 등이 포함되어 있다. 또한「수산업법」제39조에 의하면 어촌계는 어촌계원의 균등한 소득증대를 위해서 어업권 행사를 제한할 수 있다. 그리고 동법 제40조에 의하면 어촌계의 제한 또는 정지를 위반하는 경우 입어를 제한하거나 정지 또는 금지할 수 있다. 이는 어촌계 공동체가 연안어장을 효율적으로 관리·사용하는데 필요한 자치조직권을 보장하는 것으로「설계원칙 7 (DP 7)」에 충족된다고 할 수 있다. 즉, 우리나라 정부는 어촌계가 스스로 상황에 적합한 제도를 고안하고 강제할 자치적 권리를 보장하고 있다.

우리나라는 공유자원 연안어장을 효율적으로 관리하기 위하여 연안어장을 사용하기 위해서는 공동 어업의 면허를 받도록 하고 있다.「수산업법 시행령」제10조1항에 의하면 공동어장을 면허할 수 있는 어장 수심의 한계를 최간조시의 평균 수심 10m 이내의 범위로 정하고 공동어업의 면허를 하는 경우에는 조업상 지장이 없는 범위 내에서 다른 어업과 조정하여 면허하도록 되어 있다. 또한「수산업법」제37조는 어촌계의 어장관리를 상세하게 규정하고 있다. 즉, 어촌계가 가지고 있는 어업권은 '공동어장관리규약'이 정하는 바에 따라 어촌계의 계원이 이를 행사하게 되어있다. 또한 동법 38조에 의하면 어촌계는 해안수산부령이 정하는 바에 의하여 어업권을 행사할 수 있는 자격, 입어방법과 어업권의 행사방법, 어업의 시기, 어업의 방법, 입어료 및 기타 어장의 관리에 필요한 어장관리규약을 정하여 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 신고하도록 되어 있다.

이는 연안어장 사용자의 경계를 엄격히 규정하는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 우리나라의 모든 연안어장은「설계원칙 1 (DP 1)」에 충족되어 사용자의 경계가 분명한 "폐쇄형 공유재(closed CPR)"라는 것을 의미하는 것이라 할 수 있다.

2. 어촌계의 자치적 제도장치

1) 영광군 어촌계의 제도장치

사례연구 지역인 영광군은 염산면에 위치해 있는 야월, 옥실, 두우 어촌계와 홍농읍에 위치해 있는 계마 어촌계를 중심으로 연구를 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공유자원의 유지 및 이용 문제를 해결하기 위한 규칙은 구체적인 지역의 현지 조건에 부합해야 한다는「설계원칙 2 (DP 2)」를 영광군 어촌계에 적용을 해보면 다음과 같다.

야월 어촌계의 경우 바지락 각장 3㎝ 이하는 채취 금지, 공동작업 불참 시 벌금 5만원 부과, 어장관리 및 감시조 운영, 매월 1회 어장 해안청소 등의 지역상황에 적합한 규칙을 만들어서 운영하고 있다.

옥실 어촌계는 어선어업이어서 마을 공동 작업은 없고 어촌계 운영을 좀 더 투명하게 하기 위하여 어촌계장 산하에 총무와 재무를 두어서 엄격하게 일을 분리시킴으로써 어촌계를 좀 더 투명하게 운영할 수 있다.

두우 어촌계는 전 어촌계원이 각 조당 30명씩 4개조로 나누어서 공동 작업을 하고 불참 시 1일 3만원씩 벌금부과를 하고 있다. 해양수산부에서 일괄적으로 보내준 어촌계 정관이 두우 어촌계 실정하고 맞지 않음에도 불구하고 이를 적절히 조화시킬 수 있는 제도적인 장치를 마련하기 보다는 소극적으로 제도 자체만을 비판하고 있어「설계원칙 2 (DP 2)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않고 있다.

계마 어촌계는 공동작업 불참 시 벌금 28,000원 부과, 상품가치가 안 되는 어종의 포획금지, 정부에서 정해주는 금어기간 외에 계마 어촌계에서 자체적으로 금어기를 설정해서 운영하고 있다.

따라서 영광군 어촌계에서 야월, 옥실, 계마 어촌계는「설계원칙 2 (DP 2)」가 해당하지만, 두우 어촌계는「설계원칙 2 (DP 2)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않고 있다.

둘째, 공유자원을 함께 사용하고 운영규칙의 영향을 받는 개인, 전문가 등 다양한 이해관계 당사자들이 운영규칙을 결정·수정하는 집합적 선택과정에 참여할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 한다는「설계원칙 3 (DP 3)」을 사례 연구지역에 적용해보면 다음과 같다.

야월 어촌계의 경우 어촌계장, 간사 1명, 감사 2명으로 구성되어 있고 운영규칙의 신설이나 변화가 필요한 경우 회의를 통해서 규칙을 제정한다. 총회는 예산·결산 총회를 포함하여 1년에 2회 열리고 필요시에 임시총회를 자주 갖고 있다. 현재 야월 어촌계는 해태양식 규정만 성문화 하고 굴이나 바지락은 아직 성문화 규정이 없어서 운영규칙이 점차 복잡해지고 양식업이 발달될수록 성문화의 필요성이 시급하다고 본다.

옥실 어촌계의 경우 선출직인 어촌계장, 간사, 감사, 총무, 재무 등 5명으로 구성되어 있다. 옥실 어촌계의 총회는 정기총회는 1년에 두 번 열리고 임시총회는 필요시마다 연다. 자체적인 규칙제정 시 운영규칙의 신설, 규칙의 변동이 있을 때 어촌계 구성원 전체의 합의에 의해서 이루어진다. 규칙제정도 민주적으로 이루어지고 다수결에 의한 합의도출의 방법으로 이루어진다.

두우 어촌계의 경우 선출직인 어촌계장, 간사 1명, 감사 1인으로 구성되어 있고, 정기총회는 1년에 한번 개최하고, 임시총회는 필요시마다 개최한다.

계마 어촌계의 경우 위원장 1명, 부위원장 1명, 간사 1명으로 구성되어 있고 정기총회, 임시총회는 1년에 한번 씩 개최하고, 매월 1일 13시에 자율관리 회의를 한다.

사례 연구 지역인 야월, 옥실, 두우, 계마 어촌계의 공통점으로 자체적인 규칙 제정 시, 또는 운영규칙의 신설이나 규칙의 변동이 있을 때는 어촌계 구성원 전체의 합의에 의해서 이루어진다는 점이다. 따라서 모든 공동체 구성원이 자신들의 행동을 통제하는 규칙의 제정에 참여할 기회를 가질 수 있기 때문에 이는「설계원칙 3 (DP 3)」에 해당하는 것이다.

셋째, 공유자원의 이용 상황을 감시하는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」를 영광군 어촌계에 적용해보면 다음과 같다.

야월 어촌계는 인근 어촌계에 바지락을 도난당한 사례가 종종 있어서 전 어촌계원 2인 1조로 감시조를 편성하여 감시를 하고 있으며 감시조는 미리 어촌계원의 스케줄을

짜서 운영을 하고 있는데 불참 시에는 벌금제도를 두고 있다. 그리고 어촌계장, 간사가 정기적으로 불법채취를 감시하고 있으며 평상시에는 그날 당번이 어장이나 어장주변 청소를 하고 굴이 바위에 붙는 시기에는 모든 어촌계원이 참여해서 공동청소를 하고 있다.

옥실 어촌계는 어선어업으로 허가를 받아서 인근 어촌계에 의한 불법 남획·도난 사례가 없어서 별도의 감시장치를 마련해 두지 않고 있다. 따라서「설계원칙 4 (DP 4)」는 해당 사항이 없다.

두우 어촌계도 역시 인근 어촌계에 의한 불법채취·도난에 의한 피해사례가 있음에도 불구하고 이를 해결하기 위한 별다른 제재조치를 두지 않고 있다. 이는「설계원칙 4 (DP 4)」에 해당하지 않는다.

계마 어촌계는 자율관리 공동체 회원인 2인 1조가 되어 일주일 간격으로 윤번제로 불법조업이나 도난을 감시하고 있다. 위원장과 부위원장, 간사 등이 구성원들의 어장주변 청소의 참여사항과 참여여부 등을 점검한다.

따라서 영광군 어촌계에서 야월, 계마 어촌계는「설계원칙 4 (DP 4)」가 해당하지만 옥실, 두우 어촌계는「설계원칙 4 (DP 4)」가 해당되지 않는다.

넷째, 운영 규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 존재하여야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」를 영광군 어촌계에 적용해 보면 다음과 같다.

야월 어촌계는 점증적인 제재 장치를 가지고 있지는 않다. 야월 어촌계는 공동작업에 불참할 경우 소액의 벌금인 1일 5만원을 부담하면 되고 소액의 벌금제도 외에 다른 가중적인 처벌은 없다. 야월 어촌계에서 점증적인 제재장치가 없는 이유는 마을공동 면허지역인 양식장이 아직까지는 잘되고 있어서 어촌계원들이 적극성을 가지고 참여하고 있기 때문에 별다른 필요성을 느끼지 못했다고 한다. 그리고 공동작업 같은 경우도 개인적인 사정이 생겨서 공동작업에 참석하지 못할 경우에는 벌금을 내는 대신 다른 어촌계원하고 서로 일정을 적절히 조절해서 참석할 수 있는 비공식제도도 마련해 두고 있다. 이는「설계원칙 5 (DP 5)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않는 것을 의미한다.

옥실 어촌계는「설계원칙 4 (DP 4)」의 부재로「설계원칙 5 (DP 5)」도 해당사항이 없다.

두우 어촌계는 점증적인 제재장치를 가지고 있지 않고, 소액의 벌금제도는 있지만 오

랫동안 함께 지내온 공동체여서 이마저 제대로 운영이 되지 않고 있다. 이는「설계원칙 5 (DP 5)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않는다는 것을 의미한다.

계마 어촌계는 어장관리, 자원관리, 생산관리, 판매 및 유통 등에 관한 자율관리 규약 위반자에 대한 점증적인 제재장치를 마련해 두고 있고 감시조 당번이 불참하는 경우 28,000원의 벌금제도를 두고 있다.

따라서 영광군 어촌계에서 계마 어촌계는「설계원칙 5 (DP 5)」가 해당하지만 야월, 옥실, 두우 어촌계는「설계원칙 5 (DP 5)」가 해당되지 않는다.

다섯째, 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP 6)」을 영광군 어촌계에 적용해 보면 다음과 같다.

야월 어촌계는 불법채취, 도난으로 인한 인근 어촌계간의 갈등이 있음에도 불구하고 이를 해결하기 위한 구체적인 갈등해소 장치를 가지고 있지 않다. 이는「설계원칙 6 (DP 6)」에 어긋나는 것이다. 이는「설계원칙 5 (DP 5)」의 부분적인 부재와도 관련이 있다고 본다. 이러한 경우 어촌계가 쌓아온 신뢰라는 사회적 자산이 붕괴하게 되고, 공동연안의 자치적인 관리가 어렵게 될 수도 있다. 따라서 갈등이 발생하였을 때 이러한 갈등을 원만히 해결할 수 있는 적절한 갈등해소 장치가 필요하고 또한 정부기관에서도 적극적인 관심과 적절한 대안을 제시해주는 것이 바람직하다고 본다.

옥실 어촌계는 인근 어촌계간의 갈등보다는 어촌계 구성원간의 어장점유 문제에 관한 갈등이 존재하지만 별다른 해소 장치를 마련해 두고 있지 않기 때문에「설계원칙 6 (DP 6)」에 어긋난다.

두우 어촌계는 아직까지 어촌계간의 갈등이나 어촌계 구성원간의 갈등사례가 아직까지는 존재하지 않아서 별다른 갈등해소 장치를 가지고 있지 않다. 이는「설계원칙 6 (DP 6)」에 어긋난다. 이는「설계원칙 4 (DP 4)」,「설계원칙 5 (DP 5)」의 부재와도 관련이 있다.

계마 어촌계는 아직까지는 인근 어촌계간의 갈등 사례는 없고, 어선어업으로 허가를 받아서 어촌계원간의 어장 자리다툼이 있기는 하지만 그다지 심각한 갈등이라고 보지 않기 때문에 별다른 갈등해소 장치를 마련해 두지 않고 있다. 이는「설계원칙 6 (DP 6)」에 해당되지 않는다.

사례 연구지역인 야월, 옥실, 두우, 계마 어촌계의 공통점은 어촌계 구성원간의 갈등이 생겼을 때는 당사자들끼리 자치적으로 합의를 하거나 임시총회 열어서 갈등을 해결하고 어촌계간의 갈등이 생겼을 때에는 어촌 계장끼리 만나서 합의를 하거나, 운영위원회 회의를 통해서 갈등 해소를 위한 대책을 마련하기도 한다. 이러한 방법으로도 갈등이 해결이 되지 않으면 최후의 방법으로 경찰에 고발조치를 한다. 앞으로 심각한 갈등이나 공동체의 분열이 존재할 경우 이를 해결할 수 있는 구체적인 갈등해소 장치가 없다면 이러한 갈등을 자치적으로 원만하게 해결할 수 없을 것이다. 따라서 야월, 옥실, 두우, 계마 어촌계는「설계원칙 6 (DP 6)」은 해당하지 않는다.

2) 무안군 어촌계의 제도장치

사례연구 지역인 무안군은 삼향면에 위치해 있는 마동 어촌계를 중심으로 연구를 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공유자원의 유지 및 이용 문제를 해결하기 위한 규칙은 구체적인 지역의 현지조건에 부합해야 한다는「설계원칙 2 (DP 2)」를 마동 어촌계에 적용을 해보면 다음과 같다.

마동 어촌계는 자율관리 규약 위반자에 대한 처분기준을 성문화 하였고, 2인 1조의 감시조 운영, 매월 1회 어장청소와 해안청소 실시, 자원보존을 위한 어구 사용의 제한, 마동 어촌계 자체적으로 금어기를 정해서 운영하고 있다. 또한 김의 질을 높이기 위해 김발을 양을 줄이는 자체규약을 실시하고 있다. 마동 어촌계의 이러한 지역상황에 적합한 자치규칙들은「설계원칙 2 (DP 2)」에 해당한다.

둘째, 공유자원을 함께 사용하고 운영규칙의 영향을 받는 개인과 전문가 등 다양한 이해관계 당사자들이 운영규칙을 결정·수정하는 집합적 선택과정에 참여할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 한다는「설계원칙 3 (DP 3)」을 사례 연구지역에 적용해보면 다음과 같다.

마동 어촌계는 선출직인 위원장 1명, 부위원장 2명, 감사 1명, 총무 1명, 위원 2명, 무안군청 해양수산과 소속 공무원 1명, 목포 해양 수산청 자문위원 소속 무안군 분실 소속 공무원 1명 등으로 총 9명의 위원으로 구성되어 있다. 총회는 어촌계 회의와 겸해서 같이 하는데 일 년에 2회씩 개최하고 임시총회는 필요시마다 개최한다. 모든 공동체 구성원이 자신들의 행동을 통제하는 규칙 제정의 참여의 기회를 갖는데 이는「설계원칙 3 (DP 3)」에 해당한다.

셋째, 공유자원의 이용 상황을 감시하는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 4 (DP 4)」를 마동 어촌계에 적용해보면 다음과 같다.

마동 어촌계는 2인 1조의 감시체계를 통해서 불법 도난, 불법 채취를 막기 위한 감시뿐만 아니라 어장관리를 위한 청소도 하고 있다. 어촌계장은 고정 활동비를 수령하면서 자원량 조사, 어촌계에서 하는 사업 보고 또는 어장관리 및 공동작업의 참여사항 등을 점검하는 일을 함으로써 이는 일정한 활동비를 받는 전담 감시인을 두는 것으로「설계원칙 4 (DP 4)」에 해당한다.

넷째, 운영 규칙을 위반하는 경우 점진적으로 가중되는 제재가 존재하여야 한다는「설계원칙 5 (DP 5)」를 마동 어촌계에 적용해 보면 다음과 같다.

마동 어촌계의 경우 점증적인 제재장치를 가지고 있으나 이것이 성문화 된 것처럼 잘 지켜지고 있지 않는다. 이는「설계원칙 5 (DP 5)」가 부분적으로 밖에 지켜지지 않는다는 것을 의미한다.

다섯째, 공유자원 사용자간의 갈등을 해소할 수 있는 장치가 존재하여야 한다는「설계원칙 6 (DP 6)」을 마동 어촌계에 적용해 보면 다음과 같다.

마동 어촌계의 경우 몇몇 갈등사례가 있기는 하지만 구체적인 갈등 해소 장치를 가지고 있지 않다. 이는「설계원칙 6 (DP 6)」에 어긋나는 것이다.

3. 어촌계의 공동체 속성

1) 영광군 어촌계의 공동체 속성

야월 어촌계의 공동체 규모는 큰 편이지만, 소득구조가 공동어장 중심의 소득구조로 되어 있어 이해관계의 동질성으로 인해 성공적인 공유재 관리에 유리한 공동체 속성을 가지고 있다. 또한 어촌계장의 강력한 지도력과 어촌계원들의 적극적인 참여 의지로 인해 주민들 간의 협동을 쉽게 이끌어 낼 수 있는 장점을 가지고 있다. 바다청소, 해적생물 구제 작업, 바지락 종패 살포, 전복 방류 등 자원보전을 위해 많은 노력을 하고 있다. 이러한 공동체의 특징으로 인해「설계원칙 5 (DP 5)」,「설계원칙 6 (DP 6)」의 부재에도 불구하고 연안어장의 자율적인 관리가 가능하다고 판단된다.

옥실 어촌계는 외지인보다는 토박이들이 90%를 차지하고 있고, 어촌계원은 130여명 정도로 영광군에서 중상정도의 크기이다. 어촌계장이 새로 임명되지 얼마 되지 않아서 아직까지는 어촌계의 업무추진이 미흡한 면이 없지는 않지만 어촌계원들의 적극적인 참여의지와 어촌계장의 리더십을 바탕으로 어촌계의 향후 발전 가능성을 기대해 볼만하다. 옥실 어촌계는 아직까지는 자원보존을 위한 추진 사업 계획은 없고「설계원칙 4 (DP 4)」,「설계원칙 5 (DP 5)」,「설계원칙 6 (DP 6)」의 부재로 말미암아 공유자원의 문제를 자율적으로 해결할 수 있는 제도적인 장치 마련이 필요하다고 본다.

두우 어촌계는 김, 함, 박씨 3성(性)의 집성촌으로 공동체 규모는 큰 편에 속한다. 어촌계장과 어촌계원들은 어업소득이 그리 많지 않아서 매우 소극적이고 형식적인 활동을 한다. 두우 어촌계는 공동체의 미래를 위한 새로운 투자를 모색하거나 어장관리를 위한 별도의 계획을 세우고 있지 않고「설계원칙 4 (DP 4)」,「설계원칙 5 (DP 5)」,「설계원칙 6」의 부재로 말미암아 공유자원의 문제를 자율적으로 해결할 수 있는 제도적인 장치 마련이 필요하다고 본다.

계마 어촌계는 이, 임, 최씨 3성(性)이 집성촌을 이루고 있고 공동체 규모는 중간정도가 된다. 어촌계장의 강력한 지도력이 존재하고 간사의 적극적인 지지와 협조로 인해 많은 성과를 이루어 낼 수 있었다. 또한 미래의 자원보존을 위해서 자원관리와 어장관

리를 위해 많은 노력을 하고 있고 고기 방류사업은 매년 활발하게 추진해나가고 있다. 계마 어촌계는「설계원칙 6 (DP 6)」의 부재에도 불구하고 공유자원인 연안어장의 자율적인 관리가 가능하다고 판단된다.

2) 무안군 어촌계의 공동체 속성

마동 어촌계는 공동체 규모는 중(中)정도 되고, 80% 이상이 토박이들로 구성되어 있다. 마동 어촌계의 가장 큰 문제점은 어촌계장의 리더십 부족과 어촌계원들의 소극적인 태도이다. 어촌계장과 어촌계원들의 활동이 모두 소극적인 이유는 어업에서 그리 큰 소득을 획득하지 못해서 의욕상실이 가장 큰 원인이라고 본다. 마동 어촌계의 미래를 위해 자원보존을 위한 노력과 어장관리를 위해 일 년에 두 번씩 마을 어장 청소도 하고 있다. 마동 어촌계는「설계원칙 5 (DP 5)」,「설계원칙 6 (DP 6)」의 부재와 어촌계장과 어촌계원들의 의욕상실로 인한 방관자적인 태도가 공유자원의 사용·유지・관리에서 나타나는 문제들을 자율적으로 해결하는 데에는 많은 어려움이 있을 것으로 보인다.

4. 어촌계의 물리적 속성

사례연구 지역인 영광군 어촌계와 무안군 어촌계의 물리적인 속성을 살펴보면 다음과 같다.

야월 어촌계의 물리적인 특징을 살펴보면, 아직까지 어장의 상태는 풍부한 편이고, 적조 피해도 없다. 옥실 어촌계의 물리적인 특성은 어장은 고갈되어 가고 있는 상태이고 아직까지 적조 피해는 없지만 태풍에 의한 피해는 상당하다고 한다. 태풍피해의 주요 원인을 방파제와 선착장 시설이 미흡하기 때문이라고 본다. 두우 어촌계의 물리적인 특성은 어장의 자원이 거의 고갈되어 가고 있고 간만의 차이가 커서 아직까지는 적조 피해가 없다. 계마 어촌계의 물리적인 특성은 어장은 과거에 비해 많이 고갈되어 가고 있

고 적조 피해는 거의 없으며 태풍피해는 그리 자주는 아니지만 가끔씩 있다고 한다.

무안군 어촌계의 자연적인 특성을 살펴보면, 마동 어촌계는 자원고갈이 많이 되어가고 있고 적조 피해와 태풍 피해는 없는데 도시 근교에 위치해 있어서 오염의 정도가 심하다.

본 연구에서 제시한 설계원칙의 타당성을 평가하기 위해 본 연구에서 분석한 사례들을 <표 5-1>로 정리해 보았다. <표 5-1>은 각 사례들에 대하여 어떤 설계원칙이 대체로 명백하게 적용되었고, 어떤 원칙은 취약한 형태로 적용되고 있으며, 어떤 원칙은 적용되지 않았는가를 표시한 것이다.

<표 5-1> 설계원칙과 제도적 성취도

사례연구 지역 / 설계원칙	영광군 어촌계				무안군어촌계
	야 월 어촌계	옥 실 어촌계	두 우 어촌계	계 마 어촌계	마동 어촌계
자치조직권 보장	○	○	○	○	○
명확한 경계	○	○	○	○	○
지역상황에 적합한 규칙	○	×	△	○	○
집합적 선택장치	○	○	○	○	○
감시장치	○	×	×	○	○
점증적인 제재장치	△	×	×	○	△
갈등해소장치	×	×	×	×	×
제도적 성취	견고함	취약함	취약함	견고함	취약함

주) ○ : 명백하게 적용되어 있음.
△ : 취약한 형태로 적용됨.
× : 전혀 적용되고 있지 않음.
- : 관련 자료 없음.

제 2 절 연구의 함의

1. 연구의 이론적 함의

비공식적 자율규칙을 통한 공유자원의 성공적인 관리는 정부관리와 주민자치의 조화 가능성의 측면에서 다음과 같은 몇 가지 시사점을 제공한다.

첫째, 공유자원의 이용문제에서 자치적인 제도적 규칙이 커다란 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 공유자원 문제를 해결하기 위해 자치조직의 참여부분을 확대하고 권한을 대폭 이양하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 계마 어촌계와 야월 어촌계의 경우에서 살펴본 바와 같이 공유자원을 효율적으로 관리하기 위해서는 자치조직이 제시한 어장이용 및 관리방안을 수용하되 자치적인 관리책임 또한 어업인에게 동시에 부여하게 함으로써 공동체 스스로가 자율적으로 지역특성에 맞는 다양한 규칙을 제정하여 공유재의 비극을 극복하는데 기초를 제공하고자 한다. 특히 불법어업의 대처방안으로 어장관리수단과 어장관리 책임을 자치조직에 부여하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 또한 지역의 특성, 의사결정 규칙, 공동체 구성원 참여의 물리적·사회적 범위, 공동체의 특성, 공유자원을 이용하는 형태 등에 따라서 다양한 형태의 모델이 개발되어야 한다.

둘째, 어촌계 사례연구를 통해서 공식적 제도인 법률뿐만 아니라 쉽게 감지되지 않았던 비공식적 제도의 의사결정과정에 대한 영향이 얼마나 중요한지를 이론적으로 검증할 수 있었다. 이러한 관점은 그동안 공유자원 문제에 대한 연구가 정부의 간섭이나 통제에 의한 해결보다는 공유자원 문제를 자율적인 협동을 통해서 해결이 가능하다는 사례연구를 통해 자발적인 참여를 유도할 수 있는 제도적 환경의 형성의 취약점을 보완할 수 있을 것으로 보인다. 또한 공유자원을 사용하는 조직의 특성상 자치적으로 공유자원을 관리하기에 조직이 미비한 경우에는 지역사회가 역량을 갖출 때까지 정부의 지원 범위를 확대하는 것이 유리하다고 본다. 즉, 옥실, 두우의 경우 연안어장을 자치적으로 관리할 수 있는 역량을 제대로 갖추지도 못한 채, 사전에 체계적인 준비 없이 무작정 자

율관리 어업에 참여 하다 보니까 오히려 공유자원의 폐해를 더욱 가중시키는 결과를 초래하였다.

셋째, 사회현상은 공식·비공식 규칙이 가하는 제약 하에서 이루어지는 개인들의 상호작용의 결과로 나타나는 규칙이다. 그러므로 사회현상을 이해하기 위해서는 제도와 개인행동의 관계를 이해할 수 있어야 한다. 제도와 개인행동의 관계는 양방향적이고 제도와 개인행동은 경우에 따라서 독립변수가 될 수도 있고 종속변수가 될 수도 있다. 이러한 이유로 사회문화와 관련된 제도적 장치와 개인행동에 대한 종합적인 분석이 필요하며, 제도분석틀이 이러한 분석을 위한 유용한 도구가 될 수 있다.

넷째, 공유자원의 자율관리 실시로 지역 내의 불법어업이 근절되면서 구성원간의 불신해소, 자치적인 공유자원 관리에 대한 구성원들의 인식제고, 타 지역에 미친 파급효과 등 공유자원 관리의 긍정적 효과는 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 이는 전통적인 이론의 예측과 달리, 공유자원 사용자들이 자치적인 방법을 통하여 관리하는 것이 정부가 관리하는 경우보다 오히려 더 효율적으로 공유자원을 관리 할 수 있다는 것을 시사한다. 그러므로 본 연구는 자율적 사회문제의 해결가능성을 보여주는 의미 있는 연구라고 할 수 있다.

2. 연구의 정책적 함의

본 연구의 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 어촌계 사례연구를 통해서 공유자원의 종류에 따라서는 일정한 조건이 만족되면 자신의 이익만을 추구하는 합리적인 개인들이 외부의 도움 없이도 자치적으로 상당한 정도 효율적으로 공유자원을 사용·관리 할 수 있다는 가능성을 보여주고 있다. 이러한 결과는 기존의 이론들이 공유자원 사용 문제의 자치적 해결 가능성을 지나치게 과소평가하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 사실을 바탕으로 정부는 지역공동체가 스스로 공유자원 관리를 효율적으로 할 수 있다는 인식하에, 직접적인 방법으로

공유자원의 문제를 간섭하는 방식을 지양하고, 지역공동체의 실질적인 자치가 가능할 수 있도록 제도적 뒷받침을 마련하는 데 노력을 기울여야 할 것이다. 그리고 시민들의 적극적인 참여와 지원을 위한 유인체제를 개발할 필요가 있을 것이다. 공유자원 문제는 규범적인 주장과 설득, 강제적인 규제만으로는 해결하는 데는 한계가 있다. 따라서 지역주민들이 스스로 공유자원을 잘 관리해 나갈 때 자신들의 이익을 달성할 수 있도록 유인기제를 설계하고 활용하는 방안이 공유자원을 보다 효과적으로 관리해 나갈 수 있는 방법이 될 수 있다.

둘째, 정부는 지역주민의 이해관계와 관련된 공유자원을 관리하는데 있어서 보다 유연한 대응을 할 필요가 있다. 본 연구 과정에서 정부는 일정 수준의 연안어장 오염문제 개선, 자원고갈을 막기 위한 적절한 가이드라인과 유인을 제시하고 지역주민이 자치적으로 연안어장을 관리하면서 공유자원 문제를 스스로 해결할 수 있도록 기회를 제공하고 있음을 알 수 있었다. 과거처럼 정부에 의한 일방적이고 강제적인 규제로 대응한 것이 아니라 지역주민들이 주체가 되어 문제해결 과정에 참여할 수 있는 기회를 주고 주민의 노력과 실천의지를 통해 공유자원 문제의 자치적 해결 가능성을 보여주었다. 이는 향후 정부의 역할이나 기능변화에 시사점을 제공해 주고 있다. 즉, 실천의지와 능력이 있는 지역이나 조직에 대해서는 선택적으로 권한과 책임을 이양하여 자율적으로 관리하도록 하는 것이 보다 효과적일 수 있다는 것이다.

셋째, 공유자원의 물리적 상태를 물리적 자산이라고도 하는데, 전통적으로 이러한 물리적인 자산(physical capital)[68]이 공유자원의 효율적인 관리를 위한 중요한 정책수단으로 인식되어 왔다(Ostrom, Schroeder and Wynne, 1990). 본 연구에서도 물리적 자산은 공유자원의 효과적인 관리에 매우 중요한 역할을 함을 알 수 있었다. 그러나 정부가 어떤 문제 상황을 극복하기 위한 정부의 정책이 성공적이었다고 해서 이와 유사한 문제 상황에서도 이 정책을 획일적으로 적용하기에는 한계가 있다. 즉, 문제 상황마다의 특수한 유인구조를 정확하게 파악하지 못하고 일반적으로 은유적인 이론에 근거하여 획일적인 방법으로 모든 정책 문제를 해결하려 한다면 문제를 해결하지 못할 뿐만 아니라

68) 물리적 자산이란 미래의 편익을 제공하기 위해서 사용되는 물리적 자원의 축적을 의미하는 것으로, 예를 들면 관개시설의 경우 수로, 저수지, 댐 등이 있다(이명석, 1995).

악화시킬 가능성이 있음을 시사한다.

넷째, 어촌계 사례연구를 통해 어로행위와 불법행위에 대한 각종 단속활동과 처벌조치를 근간으로 하는 규제정책은 어느 정도 실효성을 거두고 있는 것으로 보인다. 다만, 어촌의 현실을 고려한 보다 실제적인 단속활동이 이루어져야 한다는 점을 제안한다.

다섯째, 본 연구에서 효율적인 공유자원 관리에 가장 큰 영향을 미치는 요인이 강력한 영향력을 가진 지도자의 지도력이었다. 또한 공동체 구성원들 간의 친밀감과 응집력이 클수록 연안어장 관리 규칙의 준수율이 크고, 준수율이 큰 공동체일수록 어장의 자원보존이 잘되고 있는 것으로 나타났다. 아울러 어촌계 사업에 대해 구성원들의 협조체제가 클수록, 어촌계장의 적극적이고 진취적인 역할 수행이 성공적인 공유자원 관리가 가능함을 시사하였다. 따라서 정부는 자율관리 어업 지도자 교육 및 홍보, 어업인 후계자 육성 교육 등을 더욱 내실화하고 제반정책에 대한 홍보 및 교육을 강화하여 효율적인 연안어장 관리를 정책적으로 지원하여야 할 것이다.

3. 연구의 한계

본 연구의 첫 번째 한계는 일반화의 문제이다. 본 연구는 제도분석틀을 통해서 공유자원 문제를 자치적으로 해결할 수 있는 가능성을 확인하기 위해서 전라남도 어촌계를 중심으로 사례들을 선택하여 분석하였다. 이를 일반화하기 위해서는 더 많은 어촌계의 사례들을 비교·연구하여 일반화의 가능성을 높여야 할 것이다. 영광군의 4개 어촌계와 무안군의 마동 어촌계를 사례연구를 했는데 현재 전라남도 외의 지역에도 자율관리어업이 아주 잘 된 지역이 많이 있음에도 불구하고 전라남도 지역으로 한정지어서 연구를 한 점이 아쉽다.

두 번째로 본 연구는 질적 분석방법을 통하여 사례를 분석함으로써 제도론의 이론적 적용가능성을 검증하는데 초점을 맞추고 있다. 그러나 이론적 정밀성과 정확도를 높이기 위해 계량적 기법을 활용한 경험적·실증적 분석을 시도해 볼 필요가 있다. 이 과정을

통하여 연구의 범위와 분석의 관점을 설정하는 과정에서 연구자의 주관적 선입관의 개입여부를 확인함과 동시에 이론이 갖는 한계점을 극복할 수 있는 새로운 대안을 모색하여 이론적 한계를 보완할 수 있을 것이다.

세 번째, 본 연구에서 적용한 제도분석 틀을 통해 파악한 제도적 규칙이 공유자원 문제해결에 성공적이었다는 주장은 다른 사례의 적용을 통해 지속적인 검증을 필요로 한다는 점이다.

네 번째, 거시적인 환경변수도 이러한 갈등과정에 영향을 줄 수 있지만 본 연구에서는 이를 배제하고 분석하였다. 이것은 제도분석 방법론에서 물리적 조건이나 공동체의 특성 등이 환경변수 역할을 하는 것으로 분석하고 있다는 정도에서 만족할 수밖에 없다.

다섯 번째, 인터뷰 대상을 각 어촌계의 어촌계장들만 만나서 인터뷰를 하였다. 다양한 어촌계 구성원들을 만나서 그들과 인터뷰를 하였더라면 보다 다양한 관점에서의 비교연구가 가능 했을 것이다.

【참 고 문 헌】

< 국내문헌>

1. 단행본

김석준 외.「뉴 거버넌스 연구」, 서울: 대영문화사, 2000.

김영평. 공유자원에 대한 통치.「행정과 정책」, 고려대 창간호, 1992: 319-337.

국립민속박물관.「어촌 민속지」, 1996.

도서문화연구소.「도서문화」1집(암태도), 목포대학교 도서문화연구소, 1983.

_____.「도서문화」2집(조도), 목포대학교 도서문화연구소, 1984.

_____.「도서문화」3집(장산·하의도), 목포대학교 도서문화연구소, 1984.

_____.「도서문화」4집(조도), 목포대학교 도서문화연구소, 1984.

_____.「도서문화」5집(안좌도), 목포대학교 도서문화연구소, 1985.

_____.「도서문화」6집(지도), 목포대학교 도서문화연구소, 1987.

_____.「도서문화」7집(흑산도), 목포대학교 도서문화연구소, 1988.

_____.「도서문화」8집(보길도), 목포대학교 도서문화연구소, 1990.

_____.「도서문화」9집(청산도), 목포대학교 도서문화연구소, 1991.

_____.「도서문화」10집(평일도), 목포대학교 도서문화연구소, 1992.

_____.「도서문화」11집(소안도), 목포대학교 도서문화연구소, 1993.

_____.「도서문화」12집(약산도), 목포대학교 도서문화연구소, 1994.

_____.「도서문화」13집(고금도), 목포대학교 도서문화연구소, 1995.

_____.「도서문화」14집(신지도), 목포대학교 도서문화연구소, 1996.

_____.「도서문화」15집(노화도), 목포대학교 도서문화연구소, 1997.

배병룡. 조직 환경론에서의 신제도주의, 정용덕 외(1999).「신제도주의 연구」, 서울 : 대영문화사, 1999: 118-137.

안성민.「공유재와 갈등관리의 제도화」, 윤견수 외. 딜레마와 행정, 서울 : 나남출판,

2000.
_____. 신제도주의와 문화이론, 박종민(편).「정책과 제도의 문화적 분석」, 서울 : 박영사, 2002: 24-50.
이명석. 합리적 선택론의 신제도주의, 정용덕 외 편집,「합리적 선택과 신제도주의」, 서울 : 대영문화사, 1999: 9-30.
_____. 게임이론과 제도분석, 정용덕 외.「힙리적 선택과 신제도주의」, 서울 : 대영문화사, 1999: 31-51.
이종범·주재복. 쓰레기 분리수거의 정착을 위한 정부의 역할. 협동사회의 정착과 정부의 역할, 서울 : 집문당, 1994: 169-214.
유동운.「신제도주의 경제학」, 서울 : 선학사, 1999.
장수호.「국제해양법조약시대의 어장관리」, 부산 : 태화출판사, 1994.
정근식·김준. 도서지역의 경제적 변동과 마을체계, 목포대학교 도서문화연구소.「도서문화」11집, 1993.
_____. 어촌마을의 집단적 지향과 공동체 운영의 변화, 목포대학교 도서문화연구소,「도서문화」13집, 1995.
_____. 시장과 국가 그리고 어촌공동체, 목포대학교 도서문화연구소,「도서문화」14집, 1996.
정용덕 외.「합리적 선택과 신제도주의」, 서울 : 대영문화사, 1999.
조경만. 흑산 사람들의 삶과 민간신앙, 목포대학교 도서문화연구소,「도서문화」 6, 1988.
최덕원.「신안군의 문화유적」, 목포대학교 박물관, 1987.
최재율.「한일 농어촌의 사회학적 이해」, 유풍출판사, 1991.
하연섭. “역사적 제도주의”, 정용덕 외.「신제도주의 연구」, 서울 : 대영문화사. 1999: 9-36.
한규설.「한국어업제도 변천의 100년」, 선학사, 2001.
한상복·전경수.「한국의 낙도 민속지」, 집문당, 1992.
황갑수.「실무위주의 수산업법 해설」, 수협중앙회, 2004.

2. 논 문

강윤호. “지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안 : 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관활권 분쟁 사례분석을 중심으로”,「한국행정학보」 39(2), 2005: 263-285.

강재규. “공유수면 매립지의 귀속문제”,「공법학연구」 4(1), 2002.

고재경·이정전. “공유자원 관리에 있어 정부개입의 영향”,「대한 국토 도시계획 학회지」 34(4), 1999.

구양희. “작업방식의 분화를 통해 본 놀이 분화양상에 관한 연구”, 서울대학교 석사학위논문, 1990.

권순만 외. “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”「한국행정학보」29(1), 1995: 77-95.

_____. “주인-대리인 모형”, 정용덕 외.「합리적 선택과 신제도주의」, 서울 : 대영문화사, 1999: 79-89.

김관보. “제도분석 및 대리인 이론 시각에서 본 현행 책임감리제 고찰: 성수대교 붕괴 이후 감리현상 사례를 중심으로”,「한국행정학회」 1996년 동계학술대회 발표논문, 1996: 39-64.

김봉구·서정호. “공동소유어장의 재산권형성에 관한 연구”,「생명자원연구」12, 2004: 137-161.

김성배·이윤미. “ 공유재 관리와 정부실패: 곽전의 경우를 중심으로”,「한국정책학회」 추계학술대회 발표자료, 2005: 263-283.

김우성. “어촌계 활성화를 위한 연구”,「수산경영논집(한국수산경영학회)」15(2), 1984: 24-38.

김인. “공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치 : 연안어장을 중심으로”,「지방정부연구」2(1), 1998: 1-28.

_____. "공유자원의 딜레마와 효율적 관리",「지방행정연구」 10(1), 1998.

_____. "보육서비스 공급 및 관리체계와 성과: 정부, 시장, 비영리기관의 비교 연구”,

「지방정부연구」 7(1), 2003: 1-28.

_____. “자율관리어업 시범사업 정책효과 평가”,「지방정부연구」8(2), 2004: 265-288.

김인철·최진식. “지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구: 대구 위천공단 조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로”,「한국정책학회보」 8(3), 1999: 99-119.

김준한. “행정부와 대체적 분쟁해결제도”,「한국행정학보」30(4), 1996: 37-53.

김화종. “수자원 정책의 형성과 집행에 있어 지방자치단체간 갈등해결 방안”, 경희대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998.

류정곤. “수산자원 소유·이용제도의 변천에 관한 연구”,「수산경영론집」 22(1), 1991: 1-52.

류지원. “공유수자원을 둘러싼 지방정부간 갈등조정에 관한 연구: 용담댐 사례를 중심으로”, 원광대학교 석사학위논문, 2001.

박금화. “김양식 확대에 따른 어촌사회의 변화”, 서울대학교 석사학위 논문, 1987.

박기묵. “하천의 상·하류 지역 간 물 분쟁 해결모형 : 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로”,「한국행정학보」 31(4), 1997: 227-243.

박영주. “뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색”,「한국행정학보」 34(4), 2000: 19-40.

박재욱. “위천공단 조성을 둘러싼 지역간 갈등의 정치경제학”,「한국과 국제정치」, 2001.

서휘석. “지방자치단체간 갈등에 관한 연구 : 장곡취수장 사례를 중심으로”,「호남정치학회」, 1995: 41-59.

———. “공유수자원을 둘러싼 지방정부간 갈등조정에 관한 연구”, 원광대학교 대학원 석사학위논문, 2001.

신영태・김승. “연안어업의 효율적 관리를 위한 정책방향 : 어선어업을 중심으로”,「월간해양수산」202(7), 2001: 38-51.

손창익. “협상을 통한 지방정부간 갈등관리의 효율화 방안 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.

송병주·김창수. “해양환경오염 인과구조의 분석 : 제도와 행위자의 정책대응구조를 중심으로",「한국사회와 행정연구」 13(4), 2002.

송상현. “재판에 의하지 아니한 분쟁해결 방법의 이념과 전망”,「인권과 정의」7월, 1994: 8-18.

염재호. “국가정책과 신제도주의”,「사회비평」 11, 1994: 10-33.

예경희・홍양희. “지역개발에 있어서의 지방정부간 갈등관리”,「교육과학연구」11(1), 1997.

오광석. “정책학과 제도분석”,「한국행정학회」 발표논문집, <국제화를 위한 공공부문의 대응과 행정의 과제>, 1994: 147-165.

윤근섭·송정기. “수자원 이용에 따른 지역이해의 구조와 연구”,「한국 사회학」 33, 1997: 195-221.

이명석. “공유재 문제의 자치적 가능성”,「한국행정학보」9(4), 1995: 1291-312.

_____. “사회적 딜레마 상황에서의 협동 가능성: 게임이론적 접근”,「사회과학연구」 15(2), 영안대학교 사회과학연구소. 1996: 29-45

_____. “정책분석에서 게임이론의 활용”,「한국행정학보」30(2), 1996: 49-63.

_____. “제도, 공유재, 그리고 거버넌스”,「행정논총」44(2), 2006: 248-275.

이민창. “정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로”, 서울대학교 행정학 박사학위논문, 2001.

_____. “정책갈등의 제도론적 해석 : NIMBY 사례를 중심으로”,「한국정책학회」 14(1), 2005.

_____. “재산권 이론의 정책학적 기여에 관한 소고(小考) : 이론적 함의를 중심으로”,「행정논총」44(2), 2006.

이상고・신용민. “우리나라 연안어업의 자율관리 모델 개발에 관한 연구”,「수산경영론집」35(1), 2004. 6. 재인용.

이수애. “마을 공동체 내의 종교적 갈등”, 목포대학교 도서문화연구소,「도서문화」 제9집, 1991.

이시경. “지속 가능한 수자원 관리를 위한 지방정부간 협력방안: 낙동강 유역을 중심으

로",「한국행정학회」 20001년도 하계학술대회 발표 논문집, 2001: 653-669.

이종길・전재경. "어촌 사회의 법률관계",「한국법제연구원」 연구보고 97-2, 1997.

장학봉. "지방자치단체간 해상경계 분쟁의 실태 및 쟁점",「해양환경·안전학회지」 8(2), 2002.

정승모. "마을공동체의 변화와 당제",「한국문화인류학회」13집, 1981.

정회성·조용모·김운수. "광역상수원 보호구역 지정에 따른 자치단체간 협력유도 : 팔당호 하류지역의 상수원 보호구역 지정을 중심으로",「서울시정연구」 2, 1996: 1291-1312.

조경호·주재복·홍성만. "중앙정부간 분쟁조정과정 규칙의 탐색 : 동강댐 건설을 둘러싼 건설교통부와 환경부의 분쟁사례를 중심으로",「성곡논총」33, 2002: 125-159.

조정찬. "지방자치단체간의 구역과 경계분쟁",「법제연구」, 2002.

주우일·옥영수. "공동어장의 합리적 이용방안", 연구보고 75,「한국농촌경제연구」1984. 12: 4-5.

주재복. "정부조직간 분쟁의 조정과정과 협력규칙", 고려대학교 대학원 박사학위논문, 2000.

———. "지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색 : 제천시와 영월군 사례연구", 「정부학 연구」 7(1). 2001: 172-208.

채종헌. "지방자치단체간 분쟁의 자치적 해결 가능성에 관한 연구", 성균관대학교 대학원 석사학위 논문, 2000.

최병선. "경제개혁의 평가와 과제: 제도개혁과 재량적 개입의 상충성을 중심으로", 「한국행정연구」 9(2), 2000: 24-53.

최성애·한규설. "자주적 연안어장 관리주체에 관한 연구",「한국해양수산개발원」, 2002. 1

최정윤. "수산업협동조합의 어업권 관리기능에 대한 비교 연구: 어촌계의 어장관리 활동을 중심으로",「수산경영론집」29(2), 한국수산경영학회. 1998. 12.

최재송·이명석·배인명. “공유재 문제의 자치적 해결 : 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로”,「한국행정연구」10(2), 2001: 152-172.

한상복·김창민. “안마군도의 인류학적 조사보고”, 자연실태종합 조사보고서」,자연보호중앙협의회. 1989.

황재영. “지방자치단체간의 강등관리에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 1998.

홍성만. “정부와 비정부조직(NGO)의 정책경쟁과 합의형성과정 : 영월(동강)댐 건설을 둘러싼 정책조직과 환경운동연합을 중심으로”,「한국행정학보」36(1). 2002: 21-40.

_____·유재원. “수질개선을 위한 정부-주민간 환경협약 사례-대포천의 수질개선·유지를 중심으로",「한국정책학회보」 13(5), 2004: 95-119.

_____·주경일·주재복. “공유재 이용을 둘러싼 정부간 갈등의 조정과 협력 분석 : 용담댐 수리권 분쟁사례에 대한 제도분석 틀의 적용을 중심으로”,「한국정책학회보」 13(1), 2004 : 107-132.

_____·주재복. “자율규칙 형성을 통한 공유재 관리",「한국행정학보」 37(2). 2003.

3. 기　타

일본수산학회.「수산학용어사전」, 恒星社厚生閣, 1998.

야월 어촌계 해태양식업자 규약.

옥실 어촌계 정관.

두우 어촌계 정관.

계마 자율관리 규약.

마동 자율관리 규약.

어촌계 분류평정 및 현황. 수산업 협동조합 중앙회, 2004. 12. 31.

영광 통계연보, 영광군, 2005.

무안 통계연보, 무안군, 2005.

국제신문. 1996. 3. 2.

부산일보. 1997. 10. 20.

법제처편찬. 대한민국 현행 법령집 수산분야, 해당연도.

해양수산부. 자율관리어업 시범사업 성공사례(내부자료), 2004.

한국해양수산개발원 : http://www.kmi.re.kr

영광군청 홈페이지 : http://www.yeonggwang.jeonnam.kr

무안군청 홈페이지 : http://www.muan.go.kr

www.ygjb.co.kr.

<국외문헌>

平擇豊.「漁業管理」. 恒星社厚生閣, 1985.

Amar, E. C., Cheong and M. V. T. Cheong. Small-scale Fisheries of Coral Reefs and the Need for Community-Based Resource management in Malaison Island, Philippines. *Fisheries Research*. 125(3-4). March 1996 : 265-277.

Berkes, Fikret. M. T. Farvar., *Introduction and Overview. in F. Berkes(editor). Common Property Resources: Ecology and Community Development*. University of Brithsh Columbia Press. Vancouver. 1989.

_____. Success and failure in marine Coastal Fisheries of Turkey in Daniel W. Bromley, ed., *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy.* San Francisco: Institute for Contemporary Studies. 1992: 161-82.

Blom-Hansen, J. A New Institutional Perspective on Policy Networks. *PA*(75). 1997: 669-693.

Blomquist, W. and E. Ostrom. Institutional Capacity and the Resolution of a Commons Dilemma. *Policy Studies Review.* 5. 1985: 383-393.

Brown, D. N. and R. S. Pomeroy. Co-management of Varibbean Community (CARICOM) Fisheries. Marine Policy. 123(6). November 1999: 549-570.

Cammack, P. The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change. *Economy and Society* 21(4). 1992: 297-429.

Clak, C. W., "Restricted Access to Common-Property Fishery Resources : A Game-Theoretic Analysis", *Dynamic Optimization and Mathematical Economics, ed.* P. T. Liu, New York: Plenum Press. 1980 : 117-32.

_____. G. Munro, and A. Charles, *Fisheries: Dynamics, and Uncertaity, in*

Progress in Natural Resource Economics, es. A. Scott. Oxford University Press Clarendon Press, 1985: 99-119.

Christie, P., A. White and E. Deguit. Starting Point or Solution Community-based Marine Protected Areas in the Philippiness. *Journal of Environmental Management.* 66(4). December 2002: 441-454.

Ciriacy-Wantrup, S. V. and Bishop, R. C., Common Property as a Concept in Natural Resources Policy. *Natural Resources Journal* 15. 1975: 713-727.

Coase, R. H., "The Nature of the firm. *Economica* (4). 1937: 386-405.

_____. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law Economics* 3, 1960: 1-44.

Cook, Karen S. and Cooper, Robin M. Experimental Studies of Cooperation, Trust, & Social Exchange, in Ostrom, Elinor, and Walker, James, eds., *Trust & Reciprocity : Interdisciplinary Lessons from Experimental Research,* New York : Russell Sage Foundation. 2003.

Crean, Kevin. Centralised and Community-based Fisheries Management Strategies : Case studies from two Fisheries Dependent Archipelagos. *Marine Policy.* 23(3). May 1999: 243-257.

Dhalman, Carl., *The Open Field System and beyond : A property Right Analysis of an Economics Institution.* Cambridge University Press. 1980.

DiMaggio, P. J. & W. W. Powell. "The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". *American Sociological Review* (48). 1983: 147-160.

D'Incao F. and E. G. Reis. Community-based Management and Technical Advice in Patos Lagoon Estuary(Brazil). *Ocean & Coastal Management.* 45(8). 2002: 531-539.

Doulman, David J., Community-based Fisheries Management : Towards the Restoration of Traditional Practices in the South Pacific. *Marine*

Policy. 17(2). March 1993: 108-117.

Ebbin, Syma a., Enhanced Fit through Institutional Interplay in the Pacific Northwest Salmon Co-management Regime. *Marine Policy*. 26(4). July 2002: 253-259.

Eggert H. and Ellegard A. Fisheries Control and Regulation Compliance a case for Co-management in Swedish Commercial Fisheries. *Marine Policy.* 27. 2003: 525-533.

Eggertsson, T. *Economic Behavior and Institutions.* Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

Feeney, D. et al. *The tragedy of Commons : Twenty Two Year Later. Human Economic Institution.* Cambridge University Press. 1990.

Fukuyama, F. *Trust: The Social virtues & the Creation of Prosperity*. N. Y. : The free press. 1995.

Gardner, R., E. Ostrom and J. Walker. The Nature of Common-Pool Resource Problems. *Rationality and Society.* 2(3). 1990: 335-358.

Gellar, Sheldon, Ronald Oakerson, and Susan Wynne. *An Institutional Analysis of the Production, Processing, and Marketing of Arabica Coffee in the West and North West Provinces of Cameroon*, Associates in Rural Development. Inc. 1990.

Gibbs, C. J. N. and Daniel W. Bromley. Institutional Arrangement for Management of Rural Resources : Common-property Regimes. Common Property Resources - Ecology and Community - based Sustainable Development Edited by F. Beries. Belhanven Press. London. 1997.

Glick, T. R., *Irrigation and Society in Medieval Valencia,* Cambridge, Mass. : Harvard University Press. 1970.

Greiner, R., M. D. Young, A. D. McDonald and D. Brooks., Incentive Instruments for the Sustainable use of Marine Resources. *Ocean & Coastal*

Management. 43(1). Jan 2000: 29-50.

Hackett, Steven C. Heterogeneity and The Provision of Governance for Common-pool Resources, *Journal of Theoretical Politics* 4(3). 1992: 325-342.

Hall, P. A. & R. C. R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalism". *Political Studies* (44). 1996: 936-957.

Han Sang-Bok. *Korean Fisherman: Ecological Adaption in three Communities. Seoul.* Seoul National University. 1977.

Hannesson, R., Fishermen's Organizations and their Role in Fisheries Management. a Study Undertaken for the FAO. The Norwegian School of Economics and Business Administration. Bergen. 1987.

Hardin, G., "The Tragedy of the Commons", *Science 162*. 1968: 1243-248.

Harsanyi, J., and R. Selten., A General Theory of Equilibrium Selection in Games, Cames. Cambridge. Mass. : MIT Press. 1988.

Hatcher. Aaron C., Producers' Organizations and Devolved Fisheries Management in the United Kingdom: Collective and Individual Quota System. *Marine Policy.* 21(6). November 1997: 519-533.

Hauck, Maria., and Merle Sowman., Coastal and Fisheries Co-Management in South Africa: an Overview and Analysis. *Marine Policy*. 25(3). May 2001: 173-185.

Hilton, Rita M. Institutional Incentives for Resource Mobilization : Analysis of Irrigation Systems in Nepal. *Journal of Theoretical Politics.* 4(3). 1992: 283-308.

Ikenberry, G. J. "conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy". in Ikenberry, G. J., D. A. Lake, & M. Mastanduno(eds.). *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca : Cornell University Press. 1988.

Jentoft. S., Fisheries Co-management : Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organization, *Marine Policy.* 13(2). 1989: 137-154.

Kaplan, I. M., Regulation and Compliance in the New England Conch Fishery: A Case for Co-management. *Marine Policy*. 22(4-5). July-Sep. 1998: 327-335.

_____. I. M., Suspicion, Growth and Co-management in the Commercial Fishing Industry : the Financial Settlers of new bedford. *Marine Policy.* 23(3). May. 1999 : 227-241.

_____. and H. L. Kite-Powell., Safety at sea and Fisheries Management : Fisherman's Attitudes and the need for Co-management. *Marine Policy.* 24(6). November. 2000: 493-497.

Karlsen. Geir Rumar., Can Formalisation Help : The Introduction of Fisheries Co-management in the Inshore Fisheries of Dingle, Co, Kerry, Ireland. *Marine Policy*. 25(1). January. 2001 : 83-89.

Kearney, R. E., Co-management: The Resolution of Conflict between Commercial and Recreational Fishers in Victoria, australia. *Ocean & Coastal Management.* 45(4-5). 2002: 201-214.

Kettl, Donald F. "The Transformation of Governance : Globalization, Devolution, & the Role of Government, Public Administration Review. Now. Dec. 60(6). 2000: 488-497.

Kiser, L., & E. Ostrom. The Three Worlds of Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approach, E. Ostrom, (eds). *in Strategies of Political Inquiry.:* Beverly Hills : Sage. 1982 : 172-222.

_____. & E. Ostrom. The Three Worlds of Action : A Meta-theoretical Synthesis of Institutional Approaches, in Elinor Ostrom, ed., Strategies of political Inquiry, beverly Hills Sage Publicatins. 1992.

Krasner, S. "Sovereignty : An Institutional Perspective". *Comparative Political*

Studies 21(1). 1988: 66-94.

Lam, Wai Fung. *Institutions, Engineering Infrastructure, and Performance in the Governance and Management of Irrigation Systems : The Cases of Nepal. PH. D.* Dissertation, Indiana University, Bloomington, IN. 1994.

———, Institutional Design of public Agencies and Coproduction: A study of Irrigation Associations in Taiwan. *World Development.* 24(6). 1996: 1039-1054.

Lam, Wai Fung, Myungsuk Lee, and E. Ostrom. The Institutional Analysis and Development Framework : Applications to Irrigetion Policy in Nepal. in D. Brinkerhoff.(ed.) *Policy Analysis Concepts and Methods : An Institutional and Implementation Focus. Greenwich, Connecticut :* JAI Press. 1994.

Lobe, Kenton and Fikret Berkes., The Padu System of Community-based Fisheries Management : Change and Local Institutional Innovation in South India. *Marine Policy*. 28(3). May. 2004: 271-281.

Lowry, Kem and Eichenberg, Tim., Assessing Intergovernmental Coordination in Costal Zone Management. *Policy Studies Review*. 86(6). 1996: 321-329.

Lynn, L., C. Heinrich & C. Hill. *Improving Governance : A New Logic for Empirical Research.* Washington, D. C. : Georgetown University Press. 2001.

Mahon, Robin, Sharon Almerigi, Patrick McConney, Christopher Parker and Leo Brewster, Participatory Methodology Used for Sea Urchin Co-Management in Barbados, *Ocean & Coastal Management.* 46(1-2). 2003: 1-25.

McCay, Bonnie J. and James M. Acheson. *The Question of the Commons : The Culture and Ecology of Communal Resources,* The University of Arizona Press. 1987.

McKean, Management of Traditional Common Lands (Iriaichi) in Japan. *Proceeding of the Conference on Common Property Resource Management.* National Research Council, Washington, D. C . : National Academy Press. 1986: 533-89.

_____. Margaret A. Success on the Commons: A Comparative Examination of Institution for Common Property Resource Management, *Journal of Theoretical Politics* 4(3). 1992: 247-281.

Messick, D. M. and M. B. Brewer. Solving Social Dilemmas : A Review. in L. Wheeler and P. Shaver, ed., Review of Personality and Social Psychology. 1983: 411-44.

Meyer, J. W. & B. Rowan. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 83. 1977: 340-363.

Miller, David. The Evolution of Mexico's Spiny Lobster Fishery, Fikret Berkes, ed., *Common Property Resources : Ecology and Community-Based Sustainable Development.* London : Belhaven. 1989: 185-198.

Molares, Joe and Juan Freire., Development and perspectives for Community-based Management of the Goods Barnacle(Pollicipes Pollicipes) Fisheries in Galicia(NW Spain). *Fisheries Research.* 65(1-3). December. 2003: 485-492.

Netting, R. M., *Balancing on an Alp*. Cambridge : Cambridge University Press. 1981.

Nielsen, J. R. and Toms Vedsmand., Fishermen's Organizations in Fisheries Management. Perspectives for Fisheries Co-management based on Danish Fisheries. *Marine Policy*. 21(3). May. 1997: 277-288.

_____. and Tomas Vedsmand. User Participation and Institutional Change in Fisheries Management : A Viable Alternative to the Failures of

'Top-Down' Driven Control?. *Ocean & Coastal Management*. 42(1). Jan 1999: 19-37.

_____. Poul Degnbol, K. Kuperan Viswanathan, Mahfuzuddin Ahmed, Mafaniso Hara and Nik Mustapha Raja Abdullah., Fisheries Co-management an Institutional Innovation Lessons from South East asia and Southern Africa. *Marine Policy.* 28(2). March. 2004: 151-160.

NOAA, Fishery Management-Lessons From Other Resource Management Areas, *National Oceanic and Atmospheric Administration,* Washington. D. C. 1985.

Nobel, Bram F., Institutional Criteria for Co-management. *Marine Policy*. 24(1). Jan. 2000: 69-77.

North, Douglss C. *Structure and Change in Economic History.* New York : Norton. 1981.

_____. *Institutions. Institutional Change & Economic Performance.* Cambridge University Press. 1990.

Oakerson, Ronald J. A Model for Analysis of Common property Problems. in National Research Council, eds., *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management* (Washington: National Academic Press). 1986.

————, Ronald J. Analyzing the Commons A Framework. in Danniel W Bromley (ed). *Making the Commons Work. Theory, Practice, and Policy.* San Francisco, California ICS Press. 1992.

Olson, M., (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups,* Cambridge, Mass : Harvard University Press.

Ophuls, W., "Leviathan or Oblivion", *Toward a Steady State Economy,* ed. H. E., Daly, San Francisco : Freeman, 1973 : 215-30.

Ostrom, V., C. M Tiebout, and R. Warren. The Organization of Government in

Metropolitan Areas : A Theoretical *Inquiry. American Political Science Review* 55. 1961: 831-42.

_____. and E., Ostrom, "A Theory for Institutional Analysis of Common Pool Problems". *Managing the Commons,* eds. G. Hardin and J. baden, San Francisco : Freeman, 1977 : 157-72.

_____. and Ostrom, Elinor. Public Goods and Public Choices. in E. S. Savas, es., Alternatives for Deliverung Public Services : *Toward Improved Performance.* Boulder, Colo. : Westview Press. 1978: 7-49.

_____, Elinor. An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice,* 48. 1986: 3.

_____. Institutional Arrangements and the Commons Dilemma. in V. Ostrom, D. Feeny and H. Picht(eds), *Rethinking Institutional Analysis and Development : Some issues, Alternative, and Choices*, 101-139. San Francisco : ICS press-25. 1988.

_____. *Governing the Commons.* Cambridge University Press. 1990.

_____. Community and the Endogenous Solution of Commons Problems, *Journal of Theoretical Politics* 4(3). 1992: 342-351.

_____. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco : Institute for Contemporary Studies Press. 1992.

_____. Institutions and Common-Pool Resources : Editor's Introduction, *Journal of Theoretical Politics.* 4(3). 1992.

_____. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action, Presidential Address, American Political Science Association. 1997. *American Political Science Review.* 92(1). March. 1998: 1-22.

Ostrom, E., R. Gardner & J. Walker. *Rules, Games, and Common-Pool Resources.* Ann Arbor : University of Michigan Press. 1990.

_____. J. Walker & R. Gardner. "Covenant With and Without a Sword:

Self-Governance is Possible", *American Political Science Review.* 86(2). 1992: 404-417.

_____. Gardner & J. Walker. *Rules, Games, and Common-Pool Resources.* Ann Arbor : University of Michigan Press. 1994.

_____. Lam, Wai Fung and Lee, Myungsuk. The performance of Self-Governing Irrigation Systems in Nepal. *Human System Management.* 13(3). 1994: 197-208.

_____. Gardner, Roy, & J. Walker. *Rules, Games, and Common-Pool Resources.* Ann Arbor : University of Michigan Press. 1997.

_____. *Rules, Games, and Common-Pool Resources.* Ann Arbor : University of Michigan Press. 2002.

Ostrom, E., Schroeder, and S. Wynne, *Institutional Incentive and Rural Infrastructure Sustainability,* Washington, D. C. : U.S. Agency for International Development, 1990.

Peters, B. G. *Institutional Theory in Political Science.* London & New York : Printer. 1999.

Pinkerton, E.(ed). *Co-operative Management Local Fisheries : New Direction for Improved Management and Community Development.* University British Columbia Press. Vancouver. 1989.

Plott, C. R, and R. A. Meyer. The Technology of Public Goods, Externalities, and the Exclusion principle. *Economic Analysis of Environmental problems,* ed. E. S. Mills, New York : Columbia University Press. 1975: 65-94.

Pomeroy R. S., Community-based and Co-management Institutions for Sustainable Coastal Fisheries Management in Southeast Asia. *Ocean & Coastal Management.* 27(3). 1995: 143-162.

_____. and Fikret Berkes. Two to Tango: the Role of Government in Fisheries

Co-management. *Marine Policy*. 21(5). 1997: 465-480.

_____, Brenda M. Katon and Ingvild Harkes. Conditions Affecting the Success of Fisheries Co-management : Lessons from Asia. *Marine Policy.* 25(3). May 2001 : 197-208.

Powers, Ann M. Social organization in a Newfoundland Fishing Settlement on the Burin Peninsula. PH. D. Diss. State University of New York. Stony Brook. 1984.

Reis, Enir G. and Fernando D'Incao. The Present Status of Artisanal Fisheries of Extreme Southern Brazil : An Effort Towards Community-based Management. *Ocean & Coastal Management*. 43(7). July 2000: 585-595.

Ruddle, Kenneth. The Context of Policy Design for Existing Community-based Fisheries Management Systems in the Pacific Islands. *Ocean & Coastal Management.* 40(2-3). August 1998: 105-126.

———, Kenneth. Traditional Community-based Coastal Marine Fisheries Management in Viet Nam. *Ocean & Coastal Management*. 40(1). 1998: 1-22.

Sander, Frank E. A. Alternative Methods of Dispute Resolution : An Overview. *University of Florida Law Review.* 37(1). 1985: 1-18.

Satria, Arif and Yoshiaki Matsuda. Decentralization of Fisheries Management in Indonesia. *Marine Policy*. In Press. Corrected Proof. January 2004.

Schlager, Edella. Model Specification and Policy Analysis : The Governance of Coastal Fisheries. PH. D. Diss., Indiana University. 1990.

Scott, W. R. *Institutions and Organizations*. 2nd ed., London : Sage. 2001.

Sell, J. Types of Public Goods and Free-Riding. In E. Lawler and B. Markovsky(eds.), *Advances in Group Processes*. 5. 1988: 119-140.

Sen S. and Nielsen Jr., Fisheries Co-management : a Comparative Analysis.

Marine Policy. 20(5). 1996: 405-418.

Simon, H. A. *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization,* 3rd ed., New York : Free Press. 1976.

Singleton, Sara and Taylor, Michel. Common Property, Collective Action and Community. *Journal of Theoretical Politics* 4(3). 1992: 309-324.

Siy, R. Y., Jr., *Community Resource Management : Lessons from the Zanjera,* Quezon City : University of the Philippines Press. 1982.

Stoker, G. *The New Politics of British Local Governance.* St. Martin Press. 2000.

Sutherland, Anne. Cave Cauker : *Economic Success in a Belizean Fishing Village.* Boulder, Co : Westview Press. 1986.

Tang, Shui Yang. *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation.* San Francisco : ICS Press. 1989.

_____. Institutional Arrangements and the Management of Common-Pool Resources. *Public Administration Review.* Jan/Feb. 5(1). 1991: 42-51.

_____. *Institutions and Collective Action : Self-Governance in Irrigation,* San Francisco, Ca. : ICS Press, Chap. 2 : An Institutional Analysis of Irrigation Systems and Institutions. 1992.

Thomson, James T. *A Framework for Analyzing Institutional Incentives in Community Forestry.* 1992. FAO.

Townsend, Ralph E., "Fisheries Self-Governance : Corporate or Cooperative Structures?". *Marine Policy.* 19(1). 1995: 39-45.

Tsebelis, G. *Nested Games : Rational Choice in Comparative Politic*s. Los Angeles : University. of California Press. 1990.

Wade, R. The Management of Irrigation Systems: How to Evoke Trust and Avoid Prisoner's Dilemma. *World Development.* 16. 1988: 489-500.

Wiggins, S. N., and G. D. Libecap, "Oil Field Unitization : Contractual Failure in

the presence of Imperfect Information", *American Economic Review* 75. 1985: 368-85.

Williamson, O. E. *Market and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implication.* New York : Free Press. 1975.

_____. *The Economic Institution of Capitalism : Firms, Market, Relational Contracting.* New York : Free press. 1985.

Wilson, J. A., *A Test of the tragedy of the Commons, Managing the Commons,* eds. G. Hardin and J. Baden, San Francisco : Freeman. 1982: 96-111.

_____. *Maine's fisheries*. Blaine House Conference White Paper. 2005: 1-14.

Yandle, T., The challenge of buildinh successful stakeholder organizations : New Zealand's experience in developing a fisheries co-management regime". *Marine Policy*. 27(2). March 2003: 179-192.

Zucker, L. G. "The Role of Institutionalization in Cultural Persistence". in Powell, W. W. & P. J. DiMaggio(eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago : The Univ. of Chicago Press. 1991 : 83-107.

【부　록】

<부록 1> 야월 어촌계 해태양식업 어업권을 행사할 수 있는 회원의 자격

제5조 (자격) 본계의 자격은 총회에서 인정한 자와 수협조합원이면서 현재 김양식에 종사한 자에 준한다.
제6조 (결격사항) 다음 호에 해당하는 자는 계원의 자격을 상실한다.
① 본계의 손실을 가져오고 명예와 신용을 훼손한 자
② 김양식을 하면서 자기 지분을 타인에게 양도했을 때
③ 본계원을 상대로 고소나 진정 소송을 제기 했을 시
④ 총회에서 인정한 사항을 받아들이지 않았을 시
⑤ 위와 같은 사항으로 한번 계원 자격을 상실하자는 다시 본계에 입회할 수 없다.
제7조 (신규가입 불허) 양식 계원의 원활한 운영과 어장지의 합리적인 관리를 위하여 97년 신규부터는 가입을 일체 금한다.
제8조 (건홍책수 규정) 개인 건홍 책수는 매년 군으로 승인신청을 거쳐 어촌계장이 개인별 법정책수를 부과한다.
제9조 (개인 건홍지역) 개인 건홍지역은 어촌계장이 부과한 면허지역에서 통로와 보호구역을 정확히 보존하며 개인이 이를 일체 침범할 수 없다.
제10조 (탈퇴)
① 계원으로 자격을 상실할 때
② 사망시
③ 파산 선고를 받았을시
④ 금치산 선고를 받았을시
⑤ 계원이 탈퇴시는 이미 납부한 가입비, 회비 기타 모든 재산은 반환치 않는다.
제11조 (계원의 정비 및 제명)
① 사업을 2년 이상 하지 않고 방치하거나 타인에게 양도하였을시.
② 행사료 납입 및 계에 대한 의무를 이행하지 않았을시.
③ 개인 건홍지역을 무단이탈하였을시.
④ 개인 건홍책수를 법정책수 이상 시설했을시.
⑤ 항목 철거를 하지 않거나 톱이나 도끼로 잘라서 어장을 오염시켰을시.
⑥ 년3회 이상 총회에 불참 시.
⑦ 공동사업에 참여하지 않았을시.

<부록 2> 야월 어촌계 사업비 징수에 관한 규약

제26조 (사업비 징수)

① 본계의 사업과 운영을 위하여 행사료를 매년 1책당 2,000씩 납부한다.(매년 8월 30일 까지)

② 기타 본계의 사업을 원활히 하기 위해서는 총회의 의결에 의거하여 징수키로 한다.

<부록 3> 옥실 어촌계 어업권을 행사할 수 있는 자격

제8조 (회원자격과 의무)

① 본 사업에 참여할 수 있는 회원은 다음 각 호에 해당하는 자로 한다.

1. 사업 관할 구역 내 거주한자로 낙지연승어업(도수어업 포함)에 종사하고 있는 자.
2. 1가구당 회원은 1인으로 한다.(1가구 1회원제 운영)
3. 사업에 동참 할 수 있는 노동력을 보유한자.
4. 이유 없이 고의로 탈퇴 할 때는 출자금 일체를 반환하지 않는다.
5. 총회의 의결로 자격을 부여받은 자.

② 회원은 총회의 구성원으로서 선거권·피선거권을 가지며, 사업을 통해 얻게 될 제반 권리를 갖는다.

③ 회원은 다음 각 호의 의무를 갖는다.

1. 규약 및 제 규정을 준수할 의무
2. 총회에 출석할 의무
3. 총회 및 위원회의 의결사항을 준수할 의무
4. 어장오염 감시와 불법어업신고 의무

<부록 4> 두우 어촌계 회계에 관한 규약

제55조 (회계년도) 이 계의 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

제56조 (회계의 구분) 이 계의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.

제57조 (법정적립금) 이 계는 매사업 연도의 잉여금의 100분의 10이상을 법정 적립금으로 적립하여야 한다. 다만 이월 결손금이 있을 때의 적립금 계산은 당해 사업연도의 잉여금에서 그 보전에 충당할 금액을 공제한 잔액에 대하여 이를 행한다.

제58조 (이월금)

① 이 계는 지도사업비에 충당하기 위하여 잉여금의 100분의 20이상을 다음 회계연도에 이월하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 잉여금의 이월에 관하여는 제57조 단서의 규정을 준용한다.

제59조 (임의적립금) 이 계는 매회계년도의 잉여금에서 제57조의 법정 적립금과 제58조의 이월금을 공제하고도 잔여가 있을 때에는 동 잉여금의 100분의 30 이상을 사업 준비금 등의 임의적립금으로 적립한다.

제60조 (자본적립금) 이 계는 다음 각 호 따라 발생하는 금액을 자본 적립금으로 적립하여야 한다.

1. 감자에 따른 차익
2. 자산재평가차익
3. 그 밖의 자본 잉여금

제61조 (손실보전과 잉여금의 배당)

① 이 계는 매회계년도의 결산결과 손실금(당기순손실금을 말한다)이 발생한 때에는 미처분이 이월금·임의적립금·법정적림금·자본적립금의 순으로 이를 보전하여, 보전 후에도 부족이 있는 때에는 이를 다음 회계연도에 이월한다.

② 이 계는 결손을 보전하고 법정적립금, 지도사업비 이월금 및 임의적립금을 공제한 후가 아니면 잉여금을 배당하지 못한다.

③ 잉여금의 배당은 당해 회계연도에 있어 물자의 수량, 가격, 기타 사업의 분량을 참작하여 계원 및 준계원의 사업이용 분량에 따라 이를 행한다.

제62조 (법정적립금 및 자본적립금의 사용금지) 법정적립금 및 자본적립금은 다음 각 호의 경우 이외에는 이를 사용할 수 없다.

1. 이 계의 결손을 보전할 때.
2. 이 계의 구역이 다른 계의 구역으로 된 경우에 있어서 재산의 일부를 다른 계에 양여할 때.

제63조 (결산)

① 계장은 정기총회 개최 1주일 전까지 결산보고서(사업보고서, 대차대조표, 손익계산서, 잉여금 처분안 또는 결손금 처리안)을 작성하여 감사에게 제출하고 이를 주된 사무소에 비치하여야 한다.

② 제44조 제2항의 규정은 본조의 경우에 이를 준용한다.

③ 계장은 제1항의 규정에 따른 서류와 감사의 의견서를 정기총회에 제출하여 그 승인을 얻은 후 대차대조표는 지체 없이 공고하여야 한다.

제64조 (여유금의 운용) 이 계는 다음의 방법에 의하여 업무상의 여유금을 운용할 수 있다.

1. 국채와 공채의 매입
2. 중앙회·조합 또는 금융기관에의 예치

<부록 5> 계마 어촌계 회원의 자격에 관한 자율관리 규약

제8조 (회원)

① 본 시범사업에 참여할 수 있는 회원은 다음 각 호에 해당하는 자로 한다.

1. 당해 공동체의 관할 수역 또는 지역에 주소가 있을 것.
2. 연간 180일 이상 관내에서 어업을 경영하거나 종사하는 자로서 본 시범 사업의 취지에 찬성한 자.
3. 기타

② 회원은 총회의 구성원으로서 선거권을 가지며, 시범사업을 통해 얻게 될 제반 관리를 갖는다.

③ 회원은 다음 각 호의 의무를 갖는다.

1. 규약 및 제 규정을 준수할 의무
2. 총회에 출석할 의무와 총회, 위원회의 의결사항을 준수할 의무
3. 기타

<부록 6> 마동 자율관리 회원에 관한 규약

제8조 (회원의 자격과 의무)

① 본 사업에 참여할 수 있는 회원은 다음 각 호에 해당하는 자로 한다.

1. 사업 관할 구역 내 거주한자로 낙지연승어업(도수어업 포함)에 종사하고 있는 자.
2. 1가구당 회원은 1인으로 한다(1가구 1회원제 운영).
3. 사업에 동참할 수 있는 노동력을 보유한자.
4. 이유 없이 고의로 탈퇴할 때는 출자금 일체를 반환하지 않는다.
5. 총회의 의결로 자격을 부여받은 자.

② 회원은 총회의 구성원으로서 선거권·피선거권을 가지며, 사업을 통해 얻게 될 제반 권리를 갖는다.

③ 회원은 다음 각 호의 의무를 갖는다.

1. 규약 및 제 규정을 준수할 의무
2. 총회에 출석할 의무
3. 총회 및 위원회의 의결사항을 준수할 의무
4. 어장오염 감시와 불법어업신고 의무

<부록 7> 야월 어촌계의 임원과 조직에 관한 규약

제16조 (임원) 이 계의 임원은 다음과 같이 둔다.

① 계장 1명

② 간사 1명

③ 감사 2명

④ 운영위원 9명 (부락 당 3명씩)

제17조 (임원의 선임) 임원은 총회에서 선출한다.

제18조 (임원의 직무)

① 계장은 계를 대표하고 그 업무를 집행하며 총회와 운영위원회의 의장이 된다.

② 간사는 계장을 보좌하고 계장 유고시 그 직무를 대행하고 회의록을 작성하고 자금을 보관하며 어촌계 앞으로 담보물을 제공한다.

③ 감사는 계의 재산권 및 업무집행 사항을 감사하고 그 결과를 총회에 보고한다.

제19조 (임원의 임기)

① 임원의 임기는 2년으로 하고 연임할 수 있으며 임기 완료 전 취임한 임원은 전임자의 잔임 기간으로 한다.

제20조 (임원선출) 임원선출은 임기완료 15일전에 선출한다.

제21조 (임원의 성실의무) 임원은 규약 및 총회의 의결을 준수하고 계의 합리적인 운영을 위해 그 직무를 성실히 행하여야 한다.

① 임원이 그 직무를 행사할 때는 계에 대하여 연대하여 그 책임을 진다.

② 임원이 그 직무를 행함에 있어 업무태만 및 중대한 과실로 어촌계와 계원에게 손해를 끼칠 때는 손해배상의 책임을 진다.

③ 임원이 결산보고서나 기타 업무 집행 시 허위사실이 나타날 시는 행사상의 책임을 진다.

제22조 (서류비치 및 인수관계) 임원은 본계에 필요한 서류를 작성하여 임원의 경질시 인수인계서에 날인하고 감사는 이를 확인 보고한다.

<부록 7> 야월 어촌계의 임원과 조직에 관한 규약

㉮ 어촌계 재산목록 ㉯ 회의록 ㉰ 현금출납부 ㉱ 사업보고서 ㉲ 개인별 행사 책수 및 위치도 ㉳ 어장도 ㉴ 기타 증빙서류

제23조 (결산) 계장은 정기총회 하루 전에 결산보고서를 작성하여 감사에게 제출하고 사무소에 비치하며 감사는 감사보고서를 작성하여 총회에 보고한다.

제24조 (임원의 보수) 임원은 명예직을 원칙으로 하고 임원의 경비는 총회의 의결에 의해 지급될 수 있다.

제25조 (임원의 해임) 임원의 재임 중 아래 사항에 해당될 때는 총회 의결에 의거하여 해임한다.

㉮ 제21조 ②③항의 성실의무에 해당될 때.

㉯ 사업 목적 외에 어촌계 총회의 의결 없이 무단으로 계의 자금을 사용 시.

㉰ 어촌계 규약을 위반하는 행위를 하며 총회 의결 사항 이외의 행동으로 계의 손실을 끼칠 때.

㉱ 가나다의 항에 해당 시는 계원 3분의 2이상의 요청에 의해 임시총회를 소집하여 과반수 출석에 출석위원 과반수 찬성으로 해임 한다.

제28조 (운영위원회) 운영위원회는 각 부락에 3명씩으로 하고 소위원회의 성격을 띠며 총회의 승인을 얻어 업무를 대신한다.

① 계장이 필요시는 운영위원회를 소집할 수 있다.

② 운영위원은 본계의 대표성을 갖는다.

<부록 8> 야월 어촌계 총회에 관한 규약

제12조 (정기총회) 정기총회는 매년 2회로 하되 8월 30일과 12월 15일로 한다.

제13조 (임시총회)

① 임시총회는 연2회로 하며 5월 중순(항목 미철거시), 11월 초순(시설물 위반자 적발)에 한다.

② 기타 계장이 필요하다고 인정할 때

③ 계원의 3분의 1이상이 필요하다고 인정할 때 계장에게 소집요구를 한다. 계장은 요구일로부터 10일 이내에 소집한다.

제14조 (총회의 의결사항) 다음 사항은 총회의 의결을 얻어야 한다.

① 계원의 탈퇴 제명

② 사업계획 및 수지예산의 산정과 변경

③ 결산의 승인

④ 행사료 및 수수료 결정

⑤ 어장정리 안건

⑥ 기타 총회의 의결이 필요한 경우

<부록 9> 옥실 어촌계 구성에 관한 규약

제3조 (구성) 위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 3명, 감사 1명, 총무 1명, 자문위원 2명을 포함한명 9이내의 위원으로 구성한다.

제4조 (위원)

① 위원회의 위원은 사업 실시에 참여하는 옥실 자율관리어업 공동체 회원 중에서 선출한다.

② 어촌계장은 당연직 위원장으로 하며 각 부락 당 1명의 위원을 선출한다.

③ 위원은 위원회의 구성원으로 선거권·피선거권 및 심의·의결권을 가지며, 사업에 필요한 제반 권리 및 의무를 다한다.

④ 위원은 다음 각 호 1의 사유가 있는 때에 자격을 상실한다.

1. 본인의 사망 또는 자의적 탈퇴의사를 표명한 때
2. 특별한 사유 없이 사업에 6개월간 참여치 않을 때
3. 기타 위원회의 목적에 반한 행위를 할 때

제5조 (위원장 등)

① 위원장, 부위원장, 감사는 위원회에서 선출한다.

② 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 통할한다.

③ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다.

④ 위원장 및 부위원장이 모두 사고가 있을 때에는 위원장이 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

⑤ 총무는 위원장이 위원의 의견을 들어 지명하며 위원회의 세입 세출, 회계 및 회의서류 기타 장부 일체를 관리한다.

제8조 (위원의 임기)

① 위원회의 위원 중 위원장, 부위원장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

<부록 10> 옥실 어촌계 총회에 관한 규약

제6조 (회의)

① 위원장은 위원회의 회의를 소집하여 그 의장이 된다.

② 회의는 다음 각 호 1의 사유가 있는 때에 위원장이 소집한다.

1. 사업 수행에 필요한 사항에 관하여 심의·의결할 필요가 있을 때
2. 위원회의 위원 과반수이상의 소집요구가 있을 때
3. 기타 위원장이 필요하다고 인정할 때

③ 회의는 위원 과반수이상의 출석으로 개회하고, 출석위원 2/3이상의 찬성으로 의결한다.

<부록 11> 두우 어촌계 임원과 직원에 관한 규약

제37조 (임원) 이 계에 다음의 임원을 둔다.

1. 계장 1인
2. 간사 1인
3. 감사 1인

제38조 (임원의 선임)

① 계장은 계원(법인인 경우에는 그 대표자)중에서 계원이 총회 또는 총회의에서 직접 선출한다.

(주) 계장을 총대회에서 선출하는 경우에는 제1항을 다음과 같이 한다.

② 감사는 계원중에서 총회에서 선출한다.

(주) 총대회를 구성하고 있는 계는 “총회”를 “총대회”로 한다.

③ 간사는 계원 중에서 계장이 임명한다.

제39조 (임원의 직무)

① 계장은 계를 대표하고 그 업무를 집행하며 총회의 의장이 된다.

② 간사는 계장을 보좌하고 계장이 궐위·구금되거나 의료법에 의한 의료기관에서 30일 이상 장기입원 등 부득이한 사고로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

③ 감사는 총회(총대회를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 출석하여 그 의견을 진술 할 수 있으며, 매회계년도 1회 이상 계의 재산과 사업진행 사항을 감사하여 그 결과를 총회에 보고하여야 한다.

④ 감사는 이 계의 재산상황 또는 업무집행에 관하여 부정한 사실을 발견하였을 때에는 이를 총회와 조합장에게 지체 없이 보고하여야 한다.

제40조 (감사의 대표권)

① 계가 계장 또는 간사와 계약을 체결하는 경우에는 감사가 계를 대표한다.

② 계와 계장 또는 간사간의 소송에 대하여도 제1항과 같다.

제41조 (임원의 임기)

① 계장과 간사의 임기는 4년으로 하고 감사의 임기는 3년으로 한다.

② 제1항의 임원의 임기는 전임자의 임기만료일 다음날로부터 기산한다. 다만, 당선일이 전임자의 임기만료일 이후일 때에는 당선 공고일로부터 기산한다.

③ 임기 만료 전 임원의 궐위로 취임한 임원의 임기는 당선일로부터 새로이 기산한다.

④ 제36조제3항 단서 및 제5항의 규정은 이 조의 경우 이를 준용한다.

제42조 (임원의 결격사유)

① 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 이 계의 임원이 될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자
2. 미성년자·금치산자·한정치산자
3. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
4. 법원의 판결 또는 다른 법률에 의하여 자격이 상실 또는 정지된 자.
5. 금고 이상의 형의 선고를 받고 그 집행이 종료(집행이 종료된 것으로 보는 경우를 포함한다) 되거나 집행이 면제된 날로부터 3년이 경과되지 아니한 자.
6. 법 제170조제2항제1호 또는 신용협동조합법 제84조에 규정된 개선(改選) 또는 징계면직의 처분을 받은 날로부터 5년이 경과되지 아니한 자.

7. 금고이상의 형의 집행유예선고를 받고 그 유예기간 만료 후 2년이 경과되지 아니한 자.

8. 금고이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예의 기간 중에 있는 자.

9. 수산업법을 위반하여 100만 원 이상의 벌금형의 선고를 받고 2년이 경과되지 아니한 자.

10. 법 제178조제1항 내지 제3항에 규정된 죄를 범하여 징역 또는 100만 원 이상의 벌금형의 선고를 받고 4년이 경과되지 아니한 자.

11. 선거일공고일 현재 이 계의 계원 신분을 2년 이상 계속 보유하고 있지 아니한 자.

12. 계장 및 감사의 경우에는 선거일공고일 현재, 간사의 경우에는 임명일 현재 소속조합 또는 이 계에 대하여 500만 원 이상의 채무(보증 채무는 제외한다)를 6월 이상 연체 중에 있는 자.

13. 법에 따른 임원선거에서 당선된 자가 본인에게 책임 있는 사유로 인하여 당선이 무효로 되거나 취소된 후 그 확정된 날로부터 4년이 경과하지 아니한 자.

14. 총회의, 총회, 또는 총대회에서 해임 의결된 자로서 해임 의결일로부터 4년이 경과되지 아니한 자.

15. 정관부속서 임원선거규정에서 정하는 기타 자격제한 자

② 제1항의 결격사유에 해당하는 자는 당선인이 될 수 없으며, 당선인이 선거일 후임 개시 전에 제1항의 결격사유에 해당하게 될 때에는 당선의 효력이 상실된다.

③ 임기 중에 제1항의 사유가 발생한 때에는 당해 임원은 당연 퇴직된다. 이 경우 제11호 및 제12호의 “선거일 공고일 현재” 또는 “임명일 현재”는 “현재”로 한다. 다만, 제1항 제8호에 해당할 때에는 그러하지 아니한다.

④ 제3항의 규정에 따라 퇴직된 임원이 퇴직 전에 관여한 행위는 그 효력을 상실하지 아니한다.

제43조 (임원의 성실의무)

① 임원은 법령에 의한 행정처분, 정관 및 총회의 의결을 준수하고 계를 위하여 성실하게 그 직무를 행하여야 한다.

② 임원이 그 직무를 행함에 있어 고의 또는 중대한 과실로 이 계에 끼친 손해에 대하여 연대하여 손해배상의 책임을 진다.

③ 임원이 그 직무를 행함에 있어 고의 또는 중대한 과실로 제3자에게 끼친 손해에 대하여는 연대하여 손해배상의 책임을 진다. 임원이 결산 보고서에 허위의 사실을 기재하여 이 계 또는 제3자에게 끼친 손해에 대해서도 또한 같다.

④ 제2항 및 제3항에 따른 구상권의 행사는 계장과 간사에 대하여는 감사가, 임원전원에 대하여는 계원(총대) 5분의 1이상의 동의를 얻어 계원대표(총대 대표)가 이를 행한다.

제45조 (임원 및 직원의 경업금지)

① 임원 및 직원은 총회의 승인이 없으면 자기 또는 제3자의 계산으로 계의 사업과 실질적으로 경쟁관계에 있는 사업을 경영하거나 종사할 수 없다.

제46조 (임원과 직원의 겸직금지)

① 계장, 간사 및 감사는 상호 겸직할 수 없으며, 이 계의 총대 또는 직원을 겸직할 수 없다.

② 이 계의 임원과 직원은 다른 계, 소속조합 또는 다른 조합(다른 법률에 의한 협동조합을 포함한다)과 중앙회의 임직원을 겸직할 수 없다.

제47조 (임원의 보수) 계의 임원은 명예직으로 한다. 다만, 여비 그 밖의 실비는 총회가 정하는 바에 따라 지급할 수 있다.

제48조 (임시계장의 임명)

① 제24조제1항제2호의 경우에 해당됨에도 계원대표의 총회 소집이 1월 이상 지연되어 계의 정상적인 업무가 곤란하다고 인정될 때에는 조합장이 임시계장을 임명할 수 있다.

제48조 (임시계장의 임명)

① 제24조제1항제2호의 경우에 해당됨에도 계원대표의 총회 소집이 1월 이상 지연되어 계의 정상적인 업무가 곤란하다고 인정될 때에는 조합장이 임시계장을 임명할 수 있다.

제48조 (임시계장의 임명)

<부록 11> 두우 어촌계 임원과 직원에 관한 규약

① 제24조제1항제2호의 경우에 해당됨에도 계원대표의 총회 소집이 1월 이상 지연되어 계의 정상적인 업무가 곤란하다고 인정될 때에는 조합장이 임시계장을 임명할 수 있다.

② 임시계장은 취임한 날로부터 1월내에 총회를 소집하여 궐위된 임원을 선출하여야 한다.

③ 임시계장은 제2항의 규정에 따른 계장이 취임할 때까지 그 직무를 행한다.

제49조 (임원의 해임)

① 계원이 임원을 해임하고자 할 때에는 계원 3분의 1이상의 서면 동의를 얻어 총회(총대회에서 선출된 임원은 총대회)에 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 총회(총대회에서 선출된 임원은 총대회)에 해임을 요구할 수 있다. 이 경우 총회(총대회에서 선출된 임원은 총대회)는 계원 과반수의 출석과 계원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다.

② 계원은 제38조의 규정에 따른 방법 외에 다음 각 호의 어느 하나의 방법으로 행할 수 있다.

1. 총대회에서 선출된 계장은 총대 3분의 1이상의 요구 및 총대 과반수의 출석과 출석 총대 3분의 2 이상의 찬성으로 총대회에서 해임결정.

2. 총회의에서 직접 선출한 계장은 총대회를 두는 경우에 총대 3분의 1이상의 요구와 총대회의 의결을 거쳐 계원 투표로 해임결정. 이 경우 총대회의 의결에 있어서는 제1호의 규정에 따른 정족수를 준용하며, 계원 투표에 의한 해임결정은 계원 과반수의 투표와 투표 계원 과반수의 찬성으로 해임의결 한다. 단, 총회를 두는 경우는 계원 3분의 1 이상의 요구로 계원 과반수의 투표와 투표계원 3분의 2 이상의 찬성으로 해임의결 한다.

③ 계장은 간사가 그 직무를 담당하기 곤란하다고 인정하거나 법령, 법령에 따른 행정처분 및 정관에 위반한 때에는 해임할 수 있다.

④ 해임 의결을 하는 때에는 당해 임원에게 해임의 이유를 기재한 서면으로 해임의결일 7일전까지 통지하여 총회 또는 총대회에서 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.

제50조 (직원) 이 계는 필요한 수의 직원을 둘 수 있다.

<부록 12> 두우 어촌계 총회에 관한 규약

제20조 (총회)

① 총회는 계원으로 구성되며 정기총회와 임시총회로 구분한다.

② 총회의 의장은 계장이 된다.

제21조 (정기총회) 정기총회는 매년 1회 회계연도 종료 후 3월 이내에 계장이 이를 소집한다.

제22조 (임시총회)

① 임시총회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에 계장이 소집한다.

1. 계장이 필요하다고 인정할 때.

2. 계원 5분의 1이상의 회의의 목적으로 하는 사항과 소집의 이유를 기재한 서면을 계장에게 제출하고 소집을 청구한 때.

3. 감사가 계의 재산상황 또는 업무집행에 관하여 부정한 사실을 발견한 경우에 있어서 이를 신속히 총회에 보고할 목적으로 총회의 소집을 요구한 때.

② 제1항제2호의 청구가 있는 때에는 정당한 사유가 없는 한 계장은 2주일 이내에 총회의 소집절차를 취하여야 하며, 제3호의 요구가 있을 때에는 7일 이내에 총회소집절차를 취하여야 한다.

제23조 (감사의 총회소집)

① 감사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 임시총회를 소집하여야 한다.

1. 총회를 소집할 자가 없을 때.

2. 제22조제1항제2호 및 제3호의 청구가 있는 날로부터 계장이 정당한 이유 없이 제22조제2항의 기간 내에 총회를 소집하지 아니한 때.

② 제1항의 경우에 감사는 총회소집 사유가 발생한 날부터 5일 이내에 총회소집절차를 취하여야 한다. 이 경우 감사가 의장의 직무를 수행한다.

제24조 (계원대표의 총회소집)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 계원 5분의 1이상의 동의를 얻은 계원 대표가 임시총회를 소집한다.

<부록 12> 두우 어촌계 총회에 관한 규약

1. 감사가 정당한 사유 없이 제23조제2항의 기간 내에 총회를 소집하지 아니한 때.
2. 임원 전원의 궐원으로 총회를 소집할 자가 없을 때.

② 제1항의 경우에는 계원 대표가 의장의 직무를 수행한다.

제25조 (총회소집통지) 총회소집의 통지는 그 개회 7일전까지 회의목적·부의안건 및 회의일자를 기재한 총회소집통지서의 발송에 의한다. 다만 같은 목적으로 총회를 다시 소집하고자 하는 때에는 개회전일까지 통지한다.

제26조 (총회의 의결사항)

① 다음의 사항은 총회의 의결을 얻어야 한다.

1. 정관의 변경
2. 계원의 제명
3. 해산
4. 간사를 제외한 임원의 선출과 해임
5. 자금의 차입
6. 사업계획 수립 및 수지예산의 편성과 그 변경
7. 결산의 승인
8. 경비의 부과수수료 또는 사용료의 요율결정
9. 어업권 또는 부동산 그 밖의 재산의 취득 및 처분. 다만, 다음 행위는 그러하지 아니하다.
   가. 사업계획 및 수지예산의 편성과 그 변경
   나. 담보물권의 행사와 관련된 행위
10. 계원 및 준계원의 가입
11. 법정적립금의 사용
12. 사업계획 및 수지예산으로 정한 것 이외에 계가 의무를 지거나 권리를 상실하는 행위
13. 그 밖에 계장이 필요하다고 인정하는 사항

② 제1항제1호 및 제3호의 사항은 시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 “시장·군수”라 한다)의 인가를 제9호, 제11호 및 제12호의 사항은 조합장의 승인을 받지 아니하면 효력을 발생하지 아니한다. 다만, 해양수산부 장관이 정한 정관 (예) (제1조의 어촌계 명칭 및 제3조의 계의 구역에 관한 사항은 제외)에 따라 정관을 변경할 경우에는 시장·군수의 인가를 받은 것으로 본다.

제27조 (총회의 개의와 의결정족수) 총회는 법령 또는 정관에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 계원 과반수의 출석으로 개의하고 출석계원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만 제26조제1항제1호, 내지 제3호의 사항은 계원 과반수의 출석과 출석계원 3분의 2 이상의 찬성이 있을 때는 그러하지 아니하다.

제28조(의결권의 제한) 총회에서는 제25조의 규정에 의하여 미리 통지한 사항에 한하여 의결할 수 있다.다만 제26조제1호 내지 제4호외의 긴급한 사항으로서 계원 과반수의 출석과 출석계원 3분의 2이상의 찬성이 있을 때에는 그러하지 아니한다.

제29조(총회의 회기연장)

① 총회의 회기는 총회의 의결에 의하여 이를 연장할 수 있다.

② 제1항의 규정에 따라 속개된 총회의 경우에는 제25조의 규정을 적용하지 아니한다.

제30조 (의결권의 대리)

① 계원은 대리인으로 하여금 의결권을 행사할 수 있다. 이 경우 그 계원은 출석한 것으로 본다.

② 대리인은 다른 계원, 본인과 동거하는 가족 또는 본인의 사용인이어야 하며, 대리인이 대리할 수 있는 계원의 수는 1인에 한한다.

③ 대리인은 대리권을 증명하는 서면을 계에 제출하여야 한다.

<부록 13> 계마 어촌계 자율관리위원회 구성 및 운영규정에 관한 규칙

제정 2002년 11월 20일

제1조 (목적) 이 규정은 자율관리어업의 시범사업(이하"계마 연안복합어업 및 부사업으로 연안개량안강망 시범사업"이라 한다) 실시에 필요한 자율관리위원회(이하 "계마 어선어업(연안복합) 자율관리위원회"라 한다)의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기능)

① 위원회 기능은 다음 각 호와 같다.

1. 시범사업의 실시에 필요한 자율관리규약(이하 "계마 어선어업(연안복합) 관리규약" 이라 한다)의 제정
2. 규약 이행에 관한 사항의 심의 및 의견
3. 기타 시범사업에 필요한 제반 관리 사항

제3조 (구성) 위원회는 위원장, 부위원장 각 1인을 포함한 12인 이내의 위원으로 구성한다.

제 4조 (위원)

① 위원회의 위원은 시범사업 실시에 참여하는 어업공동체 회원 중에서 선출한다.

② 위원은 위원회의 구성원으로 선거권·피선거권 및 심의·의결권을 가지며, 시범사업에 필요한 제반 권리 및 의무를 다한다.

③ 위원은 다음 각 호의 사유가 있을 때는 자격을 상실한다.

1. 본인의 사망 또는 자의적 탈퇴의사를 표명한 때.
2. 특별한 사유 없이 시범사업을 3개월간 참여치 않을 때.
3. 기타 위원회의 목적에 반한 행위를 할 때.

제 5조 (위원장)

① 위원장, 부위원장은 위원회에서 선출한다.

② 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 총괄한다.

③ 부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다.

④ 위원장 및 부위원장이 모두 사고가 있을 때에는 위원장이 지명한 위원이 직무를 대행한다.

<부록 13> 계마 어촌계 자율관리위원회 구성 및 운영규정에 관한 규칙

제 6조 (회의)

① 위원장은 위원회의 회의를 소집하여 그 의장이 된다.

② 회의는 다음 각 호의 사유가 있는 때에 위원장이 소집한다.

1. 시범사업 수행에 필요한 사항에 관하여 심의·의결할 필요가 있을 때.
2. 위원회의 위원 과반수이상의 소집요구가 있을 때.
3. 기타 위원장이 필요하다고 인정할 때.

③ 회의는 위원 과반수이상의 출석으로 개회하고, 출석위원 과반수이상의 찬성으로 의결한다.

제7조 (간사)

① 위원회는 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1인을 둘 수 있다.

② 간사는 위원장의 명을 받아 위원회의 사무를 처리하고 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

제8조 (자문위원)

① 위원회에 필요시 자문위원 약간 인을 둘 수 있다.

② 제1항 규정에 의한 자문위원은 위원회를 관할하는 해양수산부 산하 소속기관 및 지방자치단체 공무원으로서 전문 지식을 가진 자 중에서 위원장이 위촉한다.

③ 제2항의 규정에 의한 자문위원은 위원회가 부의 하는 사항에 대하여 행정적·기술적인 자문 및 지도를 할 수 있으며, 필요시 위원회의 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

제9조 (위원의 임기)

① 위원회의 위원 중 위원장, 부위원장의 임기는 3년으로 하며, 그 외의 위원 임기는 3년으로 한다. 다만, 보궐 위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

② 제8조제2항의 규정에 의하여 위원장이 위촉한 자문위원의 임기는 해당 공무원의 재임기간으로 한다.

제10조 (회의록 등) 위원회는 회의록을 작성, 출석위원회의 서명날인을 받아 이를 비치하여야 한다.

부 칙

이 규정은 2003년 1월 1일부터 시행한다.

<부록 14> 계마 어촌계 자율관리 규약 및 자율관리 위원회 구성 심의 회의록

회 의 록

1. 일시 : 2002년 11월 20일 오전 10:00
2. 장소 : 계마 어촌계 사무실
3. 참석인원 : 20명
4. 안건 : 자율관리 규약 및 자율관리 위원회 구성 심의 (의결)
5. 회의진행 내용

사회자(김영구) : 성어기를 맞아 바쁘신 데도 이렇게 회의에 참석하여 주셔서 감사합니다. 오늘 회의를 개회하게 된 것은 목포지방해양수산청 영광군 기술관리소에서 우리 지역을 자율관리시범 사업지역으로 선정하여 통보를 하였으므로 자율관리 규약 및 자율관리 위원회를 심의. 의결하여 사업계획서와 함께 제출하여야 되겠기에 회의를 개최하게 되었습니다.

김영채 : 자율관리 시범사업이란 무엇인가 자세히 설명을 하여 주시기 바랍니다.

사회자(김영구) : 자율관리시범 사업이란 마을이나 어촌계에서 공동으로 운영하고 있는 마을 어업권이나 어촌계 구획어업 또는 어선 어업을 수산어업법 범위에서 자율적으로 어업인 스스로가 주인의식을 갖고 지속 가능한 어업생산 기반을 조성하고자 추진하는 공동체라고 보면 되겠습니다.

(보기) 예를 들면 어업시기를 자체적으로 정하여 지키거나, 금어기를 확대 실시하며 금지체장을 확대 또는 조업시기를 자율적으로 조정하는 것입니다.

박인수 : 자율관리 규약 및 자율관리 위원회는 어떻게 만들어지는지 구체적으로 설명을 해주시고 심의 의결에 들어갔으면 합니다.

사회자 (김영구) : 규약은 해양수산부로부터 내려온 기본 안을 우리지역에 맞게 접목을 시켜 심의 의결하면 좋을 것이며 자율관리 위원회는 위원장과 부위원장, 위원들을 선출하여 기본 안에 포함하여 위원회를 구성의결 하면 되는 것으로 알고 있습니다.

사회자 (김영구) : 그러면 지금부터 자율관리규약 및 위원회 구성 기본 안을 낭독하고 거수로 의결하겠습니다.

"규약 낭독"

본 어업공동체의 명칭은 계마어선어업(연안복합) 자율관리 공동체라 하겠습니다.

전회원 : 그렇게 합시다. 박수로 찬성

"본 관리 규약의 명칭은 계마 어선어업(연안복합) 자율관리 공동체로 의결되었습니다."

사회자(김영구) : 다음은 위원회의 구성을 의결하겠습니다. 위원회의 구성 및 운영 규정을 낭독하겠습니다.

<부록 14> 계마 어촌계 자율관리 규약 및 자율관리 위원회 구성 심의 회의록

"낭독 시작"
본 위원회 명칭은 계마 어선어업(연안복합) 위원회로 하겠습니다. 명칭에 대하여 이의 있습니다?
전회원 : 이의 없습니다. 동의 및 재창합시다.
사회자 (김영구) : 이의 없으면 위원을 선출하겠습니다. 위원은 관리위원회 위원으로(10명)이 좋다고 생각하는데 여러분 의견은 어떻습니까?(자율관리위원회 위원회 회의일지 참조)
"위원호명"
전회원: 그렇게 합시다. 박수로 찬성
사회자 (김영구) : 이의 없으시면 박수로 찬성의 표시를 해주셨으면 합시다.
전회원 : 박수로 찬성
사회자 (김영구) : 다음은 자율관리 위원회 위원장부터 선출하겠습니다. 추천해주십시오.
이판복 : 현재 우리 어촌계 어촌 계장이신 김영구씨를 추천합니다.
사회자(김영구) : 시범사업을 잘 이끄실 분을 심사숙고하여 추천해 주십시오.
전회원 : 마땅한 분이 없습니다. 현 어촌계장님을 위원장으로 선출합시다.
사회자(김영구) : 전위원님들이 어촌계장님을 위원장으로 선출하였는데 이의 있습니까?
전회원 : 이의 없습니다. 회원 전원 박수로 찬성 표시
의장(김영구) : 다음은 부위원장 및 간사를 선출하겠습니다. 부위원장 및 간사를 추천해주십시오.
김영구 : 부위원장은 이강헌 씨를 간사는 현재 어촌계 간사를 맞아 일하시는 이판복 씨를 동 자율관리 위원회 간사로 추천합니다.
의장(김영구) : 부위원장은 이강헌씨. 간사는 이판복 씨가 추천되었는데 이의 있으시면 발언하여 주십시오.
전회원 : 이의 없습니다.
의장 (김영구) : 장시간 자율관리 규약 및 자율관리위원회를 구성하였습니다. 규약을 제정하고 위원회를 구성하는 것은 준수를 하여야 효력을 발휘 할 수 있는 것입니다. 참고하시어 준수해 줄 것을 다시 한 번 부탁드리면서 이 규약은 2003. 1월 1일부터 시행할 것입니다.
장시간을 내주셔서 대단히 감사합니다. 끝.

<부록 15> 계마 어촌계 회의의 운영에 관한 규약

제9조 (총회)

① 총회는 공동체의 회원으로 구성되며 정기 총회와 임시총회로 구분하며, 총회의 의장은 위원회의 위원장이 된다.

② 정기 총회는 매년 12월에 개최한다.

③ 임시총회는 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때 위원장이 소집한다.

1. 위원장이 필요하다고 인정할 때.
2. 회원 과반수이상의 소집요구가 있을 때.
3. 감사의 소집요구가 있을 때(감사가 있는 경우).
4. 기타 필요한 사유가 있을 때.

④ 다음 각 호에 해당하는 사항은 총회의 의견을 얻어야 한다.

1. 규약의 변경
2. 회원의 제명
3. 기타사항

제10조 (자율관리위원회 회의)

① 위원장은 위원회의 회의를 소집하여 의장이 된다.

② 회의는 다음 각 호에 해당하는 사유가 있을 때에 위원장이 소집한다.

1. 시범사업 수행에 필요한 사항에 관하여 심의, 의결을 할 필요가 있을 때.
2. 위원회의 위원 과반수이상의 소집요구가 있을 때.
3. 기타 위원장이 필요하다고 인정할 때.

제11조 (의사정족수 및 의결 정족수)

① 총회는 회원 과반수이상의 출석으로 개의하고 출석회원 과반수이상의 찬성으로 의결한다.

② 위원회는 위원 과반수이상의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수이상의 찬성으로 의결한다.

<부록 16> 마동 어촌계 자율관리위원회 구성 및 운영규정

제6조 (회의)

① 위원장은 위원회의 회의를 소집하여 그 의장이 된다.

② 회의는 다음 각 호 1의 사유가 있는 때에 위원장이 소집한다.

1. 사업 수행에 필요한 사항에 관하여 심의·의결할 필요가 있을 때
2. 위원회의 위원 과반수이상의 소집요구가 있을 때
3. 기타 위원장이 필요하다고 인정할 때

③ 회의는 위원 과반수이상의 출석으로 개회하고, 출석위원 2/3이상의 찬성으로 의결한다.

제7조 (자문위원)

① 위원회에 필요시 자문위원 약간 인을 둘 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 자문위원은 위원회를 관할하는 목포지방해양수산청 수산관리과 무안군분실장 및 무안군 해양수산과 해양자원담당 공무원으로서 수산업에 관한 전문지식을 가진 자 중에서 위원장이 위촉한다.

③ 제2항의 규정에 의한 자문위원은 위원회가 부의하는 사항에 대하여 행정적·기술적인 자문 및 지도를 할 수 있으며, 필요시 위원회의 회의에 출석하여 발언할 수 있다.

제8조 (위원의 임기)

① 위원회의 위원 중 위원장, 부위원장의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임 기간으로 한다.

② 제7조 제2항의 규정에 의하여 위원장이 위촉한 자문위원의 임기는 해당 공무원의 재임기간으로 한다.

<부록 17> 마동 어촌계 회의의 운영

제9조 (총회)

① 총회는 공동체의 회원으로 구성되며 정기총회와 임시총회로 구분하며, 총회의 의장은 위원회의 위원장이 된다.

② 정기총회는 매년 1회로 한다(12월).

③ 임시총회는 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때 위원장이 소집한다.

1. 위원장이 필요하다고 인정할 때.
2. 회원 1/3 이상의 소집요구가 있을 때.
3. 기타 필요한 사유가 있을 때.

④ 다음 각 호에 해당하는 사항은 총회의 의결을 얻어야 한다.

1. 규약의 변경
2. 회원의 제명
3. 사업 추진

제10조 (자율관리위원회 회의)

① 위원장은 위원회의 회의를 소집하여 의장이 된다.

② 회의는 다음 각 호에 해당하는 사유가 있는 때에 위원장이 소집한다.

1. 사업 수행에 필요한 사항에 관하여 심의·의결할 필요가 있을 때.
2. 위원회의 위원 과반수이상의 소집요구가 있을 때.
3. 기타 위원장이 필요하다고 인정할 때.

제11조 (의사정족수 및 의결정족수)

① 총회는 회원 과반수이상의 출석으로 개회하고 출석회원 2/3 이상의 찬성으로 의결한다.

② 위원회는 위원 과반수이상의 출석으로 개회하고 출석위원 2/3 이상의 찬성으로 의결한다.

<부록 18> 계마 어촌계 자율관리 규약 위반자 벌칙

제19조(위반자 벌칙) 본 규약을 위반하거나 의무를 불이행한 회원에 대하여는 다음 각 호와 같이 조치한다.

1. 경고, 입어정지, 생산 중단 명령
2. 과징금 부과
3. 회원자격 및 권리의 제한
4. 기타 조치사항

<부록 19> 마동 어촌계 자율관리 규약 위반자 벌칙

제19조(위반자 벌칙) 본 규약을 위반하거나 의무를 불이행한 회원에 대해서는 다음 각 호의 사항을 제한 조치한다.

1. 경고, 입어정지, 생산중단
2. 회원자격 및 권리제한
3. 기타 필요한 사항 위원회에서 조치

저작물 이용 허락서

학 과	행정학과	학 번	20047312	과 정	박 사
성 명	한글 : 김재형 한문 : 金哉亨 영문 : Kim, Jae Hyung				
주 소	전라남도 영광군 법성면 진내리 432번지				
연락처	019-617-0800	E-MAIL	jhkim0800@hanmail.net		
논문제목	한글 : 공유자원의 자율관리에 관한 연구 -영광·무안 어촌계의 제도론적 분석을 중심으로-				
	영어 : A study on the Institutional Settings in Common-pool Resource Management : Focusing on the Self-governing Mechanisms of Yeonggwang and Muan Cases				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함.
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집·형식상의 변경을 허락함. 다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포·전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물의 이용허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음.
7. 소속대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송·출력을 허락함.

동의여부 : 동의(○) 반대( )

2007 년 2 월 일

저작자 : **김 재 형** (서명 또는 인)

조선대학교 총장 귀하