

수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구*

- 어촌계의 어장관리활동을 중심으로 -

최 장 윤**

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

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

Choe, Jung Yoon

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

I. 序 論

1. 研究의 背景

수산자원에 대한 “공동재의 비극”¹⁾을 막는 데는 정부만의 책임을 강조하는 것으로는 해결되지 않

* 이 논문은 1997년도 부경대학교 교수연구년 지원연구비에 의한 연구임.

** 부경대학교 수산과학대학 수산경영학과 교수

*** 目次 IV, V, VI은 次에 게재함.

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

는다. 여기에는 어업자 자신들의 자율적인 관리노력이 수반되어야 하며, EEZ(Exclusive Economic Zone)시대에 있어서는 이와 같은 어업자의 자구적 어업관리노력이 더 절실하다. 말하자면 어업생산자 조직이 직접 어장관리기능에 개입하는「자율적 어업관리시스템」의 개발과 그 실행에 관한 문제이다.

이러한 점에서 본 연구는 우리나라에 있어서 어업생산자조직의 대표적 존재라 할 수 있는 지구별 수협 산하의 漁村契의 漁業權管理機能을 실증적으로 분석·고찰함으로써 책임있는 어업관리가 요망되는 EEZ시대에 있어서 실질적으로 어업생산자조직의 역할이 미칠 수 있는 연안어장의 관리범위와 방법에 관한 문제를 어촌계의 역할과 그 한계를 통해 검토해 보고자 한다. 그리하여 이 연구는 연안어장의 관리주체로 되어 있는 어촌계의 제도, 조직 및 기능상의 개선점이 무엇인가를 모색하고자 하는데 주안점을 두고 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 어촌계의 조직체계, 그의 구성 및 주요기능을 고찰하고, 그 위에서 日本의 어업권제도와 수협의 어장관리기능을 함께 비교함으로써 과연 현실의 어촌계가 어업권 관리주체로서의 능력과 주어진 기능을 충분히 발휘할 수 있는가의 여부를 논의하고자 하는 것이다.

본 연구는 실증자료 수집을 위하여 일본의 어업권제도 운영과 수협의 어장관리기능에 대해서는 동경수산대학의 주선으로 1997년 7월~8월 2개월간 日本 현지를 방문, 관련자료수집에 직접 임하였으며, 우리나라 어촌계의 어장관리실태 조사를 위해서는 다음과 같이 표본어촌계를 선정하여 설문조사를 실시하였다.

어촌계에 관한 조사방법은 전국 어촌계를 모집단으로 하고 그 가운데서 일정수의 어촌계를 대상으로 하여 우편설문지조사를 실시하였다. 표본어촌계의 선정은 1996년말 현재 수협중앙회 「어촌계현황」에 발표된 총 어촌계수 1,719개를 모집단으로 하고, 이 가운데서 어업권을 고르게 가지고 있는 어촌계 330개를 다단계 표본추출방법으로 선정하였다. 조사실시는 1996년 9월~동년 12월까지 2개월간이며, 조사방법은 조사설문지를 우편발송하여 회수하는 우편조사방법에 의존하였다. 본 연구에서 다단계 표본추출에 의한 우편조사 방법을 이용한 것은 모집단의 수가 클 뿐 아니라, 비용상의 제한때문에 면접조사가 어려웠으며, 어촌계가 가지고 있는 어업권의 종류가 한정적인 경우가 많아 단순무작위 추출방법으로서는 본 연구의 목적에 맞는 분석을 수행하기가 어렵다고 판단되었기 때문이다. 대상 어촌계의 다단계 표본추출은 일차로 어업권의 소유정도를 기준으로 층별 무작위로 추출하고, 다음에 지역별로 비례적 추출을 동시에 하여 최종적으로 조사대상 어촌계를 선정하였다. 선정된 표본은 완벽한 층화를 이루고 있다고 보기는 어렵지만 표본어촌계의 성격을 분석한 결과 본 연구의 목적에는 크게 문제가 없는 것으로 판단되었다.

조사에 이용한 조사표는 폐쇄형설문지로서 1996년 9월에 부산시내 어촌계, 경남도내 어촌계, 전남도내 어촌계를 대상으로 3차례 예비조사를 실시하여 내용적 타당성을 검토하였으며, 이러한 예비조사를 통하여 조사설문 항목을 구성하였다. 설문지 조사표의 내용은 어촌계의 조직 및 운영에 관한

pp. 1243 - 1248과 M. Fulton, "The Future of Canadian Agriculture Cooperatives : A Property Rights Approach," *American Journal of Agricultural Economics*, 77, December 1995, pp. 1144 - 1148 등을 참고하기 바람.

수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구

<표 1> 조사대상 어촌계의 도별 조직기반과 조사표 회수 상황

구분 지역별	조사대상 어촌계의 분포				조사대상 어촌계의 조직기반					보유 어업권	
	모집 단수	표본수	조사표 (회수)	회수율 (%)	가구수 (호)	어업가구 (호)	계원수 (명)	마을수 (개)	연간소득 (천원)	건수 (건)	면적 (ha)
경인지역	88	20	9	45	1,832	827	754	17	145,713	57	2,813
강원지역	64	23	11	48	18,412	2,609	1,380	27	199,345	86	4,541
충남지역	69	15	7	47	7,821	3,078	2,644	30	110,380	76	2,777.1
전북지역	58	16	4	25	2,229	2,229	853	15	71,700	57	824
전남지역	813	139(21)	64	46	18,965	7,870	5,122	275	1,173,677	584	15,299.4
경북지역	137	29	14	48	6,431	1,928	1,212	33	228,562	61	1,733.9
경남지역	389	63	23	51	9,213	4,408	3,455	83	603,580	251	3,826.8
제주지역	101	25	9	36	5,083	1,780	1,634	17	186,610	90	7,006
계	1,719	330(21)	150	45	69,986	23,456	17,054	497	2,719,467	1,262	38,821.2
평균				45	466.6	156.4	113.4	3.3	18,129.8	8.4	258.8

- 주: 1) 경남 지역에는 부산지역 41계 어촌계가 포함 있음.
 2) ()안의 표본수는 전남 신안군 수협 산하 어촌계를 대상으로 실시한 추가조사 건수 21개를 의미함.
 3) 소득은 지역별 재원 1인당 연간소득의 합계액임.
 4) 평균은 조사표가 회수된 150개 어촌계당 평균임.

사항을 비롯하여 앞으로의 어장관리방향에 관한 것까지 포함하여 모두 4개 범주에 총 40문항으로 구성하였으며, 이 가운데서 어장관리 활동에 관해서 가장 역점을 두어 조사했다. 설문지 회수율을 높이기 위해 주택복권 500원 1매씩(당첨시 1억원)을 동봉하였으나, 45%의 회수율을 보였다. 이렇게 하여 회수된 150개의 설문지를 가지고 분석한 것이 제Ⅲ장과 Ⅳ장에 기술하는 내용이다²⁾.

조사대상 어촌계의 지역별 분포와 조직기반은 <표 1>과 같다.

2. 몇 가지 定義

본 논문에서 빈번하게 사용되는 몇 가지 개념에 대해서는 다음과 같이 규정한다.

1) 어업관리(Fishery Management : FM)

광의의 어업관리는 개별어업자들이 어업생산활동을 적절히 수행해 나갈 수 있도록 하는 각종의 규제 조장 수단에 관련된 정책체계이다. 여기에는 어업관리, 자원관리 및 어장관리의 3대 관리내용이 포함된다. 그러나 어업관리의 구체적인 내용은 수산자원의 적절한 보호, 유지, 이용을 위한 어업노력량의 관리와 어획량의 할당, 망목·어기의 제한, 입어료, 조세제도 등을 포함한 어업생산에 영향을 미치는 경제적 제수단을 말한다(Collin W. Clark, 1985). 따라서 어업관리는 관리수단, 관리대상을 중심으로 직접적 어업관리와 간접적 어업관리로 나눌 수 있는데, 산출량 자체를 관리(out - put management)하는 것으로는 TAC(Total Allowable Catch)나 ITQ(Individual Transferable Quota)에 의한 어업관리가 핵심을 이룬다. 이와 같은 관리방법은 서구 수산제국에서 주로 채용하는 경향이 많으며, 그러한 점에서 이것을 서구식 어업관리라고도 한다.

2)본 논문에 사용된 설문지조사표와 조사결과 집계상황은 부경대학교부설 수산기업연구소, "자율적 어업 관리를 위한 어업생산자조직의 어업권관리에 대한 연구", 연구보고서 제20호(1997. 12)를 참고하기 바람.

2) 자율적 어업관리(Autonomous Management : AM)

어업관리는 관리직능을 직접 담당하는 주체가 누구인가에 따라 공적 어업관리(public management)와 자율적 어업관리(autonomous management)로 나눌 수 있다. 전자는 정부나 행정기관이 어업관리의 규제 내지 조정수단을 만들어 어업자들의 어업활동을 위로 부터 감시, 감독, 통제해 나가는 것을 주내용으로 한다. 이것은 외부기관이나 제도에 의해 관리가 강제적으로 이루어진다고 하는 점에서 타율적 어업관리 또는 통제적 어업관리라고도 하며, 이러한 점에서 어업관리의 통제모형에 해당한다. 후자는 이와는 반대로 어업자 스스로가 관리목표를 설정하고, 여기에 적합한 어장이용규칙과 같은 것을 함의로 정하여 자율적으로 어업행위를 규제(self-regulation)해 나가는 것을 원칙으로 한다. 결국 이것은 자율적 어업관리가 되는 셈이며, 통제모형에 대칭되는 어업관리의 합의모형에 속한다. 그러므로 구성원들은 자율적 어업관리체제하에서는 어업관리의 통제자임과 동시에 피통제자의 지위에 서게 된다.

3) 어업생산자조직(Fish Producer's Organization : FPO)

어업생산활동을 직접 수행해나가는 개별 어업자들에 의하여 성립되는 조직을 통틀어 어업생산자조직이라 한다. 여기에는 구성원의 성격, 설립방법, 조직의 목적과 기능에 따라 여러 형태가 있다. 본 연구에서는 어업관리활동을 중요한 기능으로 하는 어업생산자조직을 공식적 조직과 비공식적 조직으로 구분하고, 공식적 조직으로서는 수협과 어촌계와 같은 것을 그의 대표적 존재로 들고자 한다. 그리고 비공식적 조직으로서는 어촌의 관행적 어업관리조직, 최근 정부에서 관심을 갖고 있는 「자율 어업관리조직」, 일본의 「자원관리형 어업조직」과 같은 것을 가정한다⁹⁾.

4) 어촌계의 어업권 관리기능(Management Functions of Fishery Right through Eochon - gye : MFFRE)

어촌계의 어업권 관리기능이란 어촌계가 보유, 행사하고 있는 어업권에 대하여 어촌계원 스스로가 자주적, 자율적으로 관련법규와 자치규칙을 정하여 관리해 나가는 기능을 말한다. 수산업법, 동시행령, 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙, 그리고 수협법과 어촌계 정관 등을 분석하면 어촌계의 어업권 관리기능에는 다음의 6대 사업내용이 포함되어 있는 것을 볼 수 있다.

- | | |
|-------------|-------------|
| (1) 어업권의 취득 | (4) 어업권의 보전 |
| (2) 어업권의 개발 | (5) 어업권의 감시 |
| (3) 어업권의 행사 | (6) 어업권의 자영 |

이상과 같은 내용을 포함하고 있는 어촌계의 어업권에 관련된 어장관리활동을 지속적으로 체계 있게 수행해 나가는 활동이 어촌계의 어업권 관리기능이다. 수산업법은 1990년의 법개정을 통해 이러

3) Masahiro Yamao, Perspective of Fisheries Organizations Integrated to Coastal Fisheries Management, TD/RES/39, 1996, pp. 7 - 9.
James A Young, A. P. Smiths and James F. Mair, Presenting the Individual Fishermen : An Attitudinal Perspective on PO' s Membership, Marine Policy, Vol. 20, No. 2, 1996.

한 어촌계의 어업권관리기능과 어업권 관리주체로서의 역할을 법률에 명기하였다. 어촌계의 이상과 같은 어업권 관리기능은 어업권어장 전반에 대한 관리활동을 내용으로 하고 있으므로 사실상 이것은 「어촌계의 어장관리기능」을 의미하는 것이다.

Ⅱ. 漁村契漁場管理機能의 어업관리론적 특징

1. 沿岸漁場과 漁業權制度

1) 沿岸漁場과 漁業權制度

우리나라의 어장제도는 어업권 어업제도와 허가어업제도의 두 체계를 근간으로, 그 안에 신고어업제도가 첨가되어 있다. 어장이용제도는 어업성립의 대상이 되는 수면의 이용과 수산자원의 보호를 위하여 국가 또는 지방자치단체가 취해 나가는 규제 또는 조장하는 행위를 말한다.

어장관리제도의 구체적인 내용은 ① 어장이용 주체의 결정, ② 어장이용에 따른利害의 조정, ③ 어장의 자원보호와 유지 및 여기에 관련된 여러가지 관련사항을 포함한다. 우리나라는 어장에 대한 이와 같은 관리활동을 면허제도와 허가제도로 양분시켜 어장별로 각각 적합한 방법을 선택해서 대응해 나가고 있는 것이 특징이다. 면허제도는 주로 연안어장에만 적용되는 어장관리제도인데 반해, 허가제도는 대체로 근해 및 원양어장에 적용되는 어장관리제도이며, 이밖에 신고 및 구획어업제도가 있으나 이것은 그의 규모와 범위로 보아 연안어장에서 성립할 수 있는 어업제도이다.

연안어장이용제도의 핵심은 어업권제도에 있다. 어업권제도는 연안의 특정 수면에서 성립되는 어업자들의 공동의 어업이익을 보호하기 위하여 일정범위의 수면을 배타·독점적으로 지배 이용할 수 있는 권리를 보장하는 것을 말한다. 개별어업경영의 입장에서 본다면 가급적 광역어장을 배타·독점적으로 지배하는 것이 어업이익과 어업경영의 안정성 측면에서 바람직하다고 볼 수 있으며, 이것이 개별경영의 어장지배의 궁극적 목적이다. 타인의 어장이용권을 완전 배척할 수 있는 이러한 권리를 어업권(Fishery Right)이라 한다. 어업권은 행정관청으로부터 어업면허를 받음과 동시에 인정되고, 이로부터 면허받은 어장에 대해서는 개별경영의 어업동기를 충족시켜 줄 수 있는 어업의 지배권이 성립된다⁴⁾.

2) 우리나라 漁業權制度의 특징

우리나라 어업권제도의 특징은 첫째, 어업자가 일정한 해역에서 배타적으로 어업을 영위할 수 있는 권리임과 동시에 재산적 가치를 지니는 물권(物權)으로 인정을 받고 있는 점이다. 수산업법 제15조에서는 「어업권은 물권으로 하고 민법의 토지에 관한 규정을 준용한다.」고 되어 있다. 어업권은 토지, 건물처럼 완전한 물권으로 지배해 나가는 데는 여러가지 제약과 한계를 내포하고 있지만 그 자체가 경제적 가치와 이익을 갖는 재산권인 데는 이르지 않다. 수산업법에서 어촌계나 수협의 어업권은

4) W. R. Crowley and H. Palsson, Rights Based Fisheries Management in Canada, Marine Resources Economics, vol. 7, 1992.

담보를 금지하고 있으나 개인어업권은 재산권으로서 담보성이 있고 부분적으로 매매, 양도가 가능한 권리적 성격을 갖는다(법 제 18, 19조). 또 수산업법은 어업권의 재산적 가치를 보다 강화시키고, 어업 경영의 안정성을 도모하기 위해 “면허 연장제”를 채택하고 있다(법 제 13조 ② -1, ⑤ 참조).

둘째, 능률적 어업과 비능률적 어업과의 충돌을 막기 위한 어장분할이용의 취지가 어업권 제도의 특징이다. 연안어장에는 주로 정착성 수산동식물의 採捕나 비능률적 어업 및 양식어업이 이루어지므로 이러한 수면을 분할하여 배타·독점적으로 지배·이용하지 못하면 소규모 어업 또는 비능률적 어업은 장기간의 유지와 존속이 불가능하다. 그러므로 어업권 제도는 소규모 어업과 비능률적 어업의 보호를 위해 더욱 필요한 제도인 것이다. 이 제도를 통해서 연안어장에 대한 능률적 대규모 어업의 참여를 법적으로 배제할 수 있고, 소규모 어업이 자동적으로 보호될 수 있는 것이다. 연안어장이용이 어업권어업에 의해서 이루어지고 있고, 연안어장에서 그와 같은 어업권 제도가 성립되는 이유와 당 위성은 바로 이러한 점에 있다.

셋째, 연안어장 이용에 있어서 유용자원의 번식과 보호를 위해 강도높은 어업의 參入을 배제하고자 하는데 있다.

자유어업론자(F. T. Christy and A. Scott)⁵⁾들은 수산자원은 기본적으로 공유재산이며, 천연자원(common property as the natural resource)이라는 점에서 어느 누구도 타인의 이용을 배제할 수 없다고 하였다. 그리고 자원은 어느 개인이 독점할 수 없는 것이므로 처음부터 어장은 공유재산으로서 자유조업이어야 한다고 말하고 있다. 그러나 이와 같은 수산자원이용의 공개성(open-access)이 반대로 공유재산의 합리적 이용과 지속적 활용을 저해하는 사고의 근원이 된다면 이는 곧 everybody's property is nobody's property라는 격언처럼 어업자원의 무차별적 파괴의 위험성을 우려하지 않을 수 없는 것이다.

최근 FAO(Food and Agriculture Organization)의 제28차 연차총회(1995)에서 채택된 「책임있는 수산업에 관한 규범」은 어업관리의 예방적 접근(precautionary approach)의 하나로 배타적인 어업권 제도(exclusive access rights systems)를 권장한 바 있다⁶⁾. 이러한 어업권은 「개인, 수협, 어업회사, 영어집단, 선박 및 어촌지역 등 이용자 집단(user-groups)에게 광범위하게 부여할 수 있다」고 하는 기술은 우리의 어업권제도에 대한 의의를 환기시키는 지적이다⁷⁾. 수산자원의 무제한적, 무차별적 이용은 급기야는 수산자원의 자율갱신력 자체마저 파괴할 것이라는 우려 때문에 전통적인 자유어업제도(open access systems)를 제한할 필요가 있다고 하는 것이 FAO의 견해이다⁸⁾.

마찬가지로 우리의 수산업법 제34조 ①에서 「행정관청은 수산자원의 증식 보호상 필요한 때에 어업권을 취소할 수 있다」라고 한 규정은 공유재산의 무차별적 이용과 어업자원의 파괴위험성을 사전에 막고자 하는 법조문이라 볼 수 있다.

5) F. T. Christy, Jrand A. Scott, The Common Wealth in Ocean Fishery, Baltmor : The Johns Hopkins Press, 1965, p. 6

6) FAO, Technical Guidelines for Responsible Fisheries : Fisheries Management, Rome, 1995, p. 55.

7) Ibid.

8) Ibid, p. 59.

넷째, 우리나라의 어업권제도는 연안에 광범위하게 존재하는 사회집단인 어촌사회의 유지에 그 주안을 두고 있다. 어촌존립의 유일한 물적 기반은 연안어장인 것이다. 그러므로 어업권 제도를 통해 연안지역의 영세 어업자들에게 어장이용을 우선시킴, 고용을 확대하고, 경영을 안정시키는 것은 연안주민들의 정주문제해결을 위해서도 마땅히 고려되어야 할 사항인 것이다.

1982년 12월 캐나다 대서양어업정책위원장 Michael J. L. Kirby는 ① 대서양 수산업의 지속적 유지문제, ② 어업관련 산업활동을 통한 대서양 연안의 고용확대 문제, ③ 캐나다 200mile EEZ내의 지속적 자원확보 문제의 3가지 내용을 정책목표로 하는 Kirby Report를 연방정부에 제출한 바 있다⁹⁾. 보고서는 이 가운데서 목표 ②에 대해서는 정부지원 없이도 정책목표를 달성할 수 있는 방법의 하나로 배타적 어업권제도(exclusive rights regimes of access)를 제안하였으며, 이것을 EA의 사전할당제(Pre-assignment)와 같은 것으로 규정하였다¹⁰⁾. 결국 캐나다 연방정부는 이 보고서를 근거로 연방어업법을 개정하게 되었고, 1985년부터 근해어업에 대해서는 EA제도로, Newfoundland 서해안 연안정착성어업에 대해서는 어업권제도를 각각 도입하게 되었다.

다섯째, 우리나라 어업권제도는 「어장이용의 민주화와 어장의 종합적 이용」이라고 하는 수산업법의 기본정신(수산업법 제1조)을 추구하고자 하는 것을 목적으로 삼고 있다. 어장이용의 民主化란 ① 특권적 어장이용의 배제, ② 어장지주제의 금지, ③ 공동어업 범위의 확대 등의 3가지 내용을 기본으로 한다. 이 가운데서 특히 위의 ③에 대해서는 다수어민의 참여가 가능하고, 조직적으로 어장을 관리할 수 있는 수협에 대해 어장을 집중시켜 관리하게 하는 것을 기본 요건으로 한다.

어업권제도는 이와 같이 다목적적 성격을 띠고 있다. 그 가운데서도 유지한 어로수단으로 연안어장을 이용하고 있는 다수의 영세 수산업자를 보호하는 한편, 그들의 생업과 생활근거지가 되고 있는 어촌의 유지와 그 경제적, 사회적 발전이라는 목적을 동시에 달성시킬 수 있는 강력하고 유효한 장치가 될 수 있는 것이 가장 중요한 점이다. 수산업법 제13조에서 어업권 취득자의 우선순위를 법정화함에 있어서 제4순위까지의 적격자에도 불구하고 단霽 조항을 통하여 어촌계에게 어업면허의 최우선권을 부여하고 있는 이유가 바로 그것이다.

3) 區劃漁業制度

이 어업은 1990년 8월 1일 법률 제4252호로 개정된 제13차 수산업법 개정과정에서 신설된 연안어업의 하나이다.

개정전 수산업법 제8조에는 제1종, 제2종 및 제3종으로 공동어업의 종류를 나누고 있었으며, 이 모든 공동어업은 어촌계를 면허주체로 하고, 어장이용과 관리권한도 어촌계가 자주적으로 도모해 나가는 것을 원칙으로 하고 있었다. 그러나 1990년 8월 제13차 수산업법 개정시에 위의 3종류의 공동

9) Kirby Report, A New Policy for the Atlantic Fisheries : Task Forces on Atlantic Fisheries, Ottawa, December 1983(Commission Chairman, Senator Michael J. L. Kirby).

10) EA제도란 Enterprise Allocation(기업별 어획할당제)을 말하며, IQ(Individual Quota)제도의 일종이다. 일정한 어업지역을 기업이나 어업생산자조직(FPO)에 배분하여 어획을 하게 하고, 이것을 Canada에서는 IQ(개별적 권리)로 인정함(Ibid, pp. 77~86).

어업권제도를 폐지하고 제1종공동어업만 존치시켰으며, 그 명칭을 “마을어업”으로 칭하는 한편, 폐지된 제2종 및 제3종 공동어업권에 대해서는 이것을「區劃漁業」이라 하여 시장·군수의 허가어업으로 바꾸었다(수산업법 제41조).

종전의 제2종 공동어업은 부어를 대상으로 하는 소형 어선어업이었으며, 제3종 공동어업은 같은 부어 대상의 어업이기는 하지만, 소형 정치성어업으로서 다같이 어촌계원들에게 있어서는 참여가 적합한 관심 있는 공동어업의 일종이었다. 그러나 두 공동어업의 어구, 어법 및 어로기술의 특성상 첫째로, 어촌계 다수인의 공동참여가 되지 못하고 점차 소수인의 특권적 어업으로 이것이 개별화·고정화될 뿐 아니라, 둘째는 어로기술의 발달과 선박의 대형추세화로 공동어장의 범위를 넘어선 연안어업화의 경향을 띠게 되며, 셋째 이 두 공동어업이 다 같이 불법어업의 소지를 낳게 된다는 비판이 일게 되었다. 결국 이러한 이유때문에 이 두 공동어업권제도는 무용론으로 발전하게 되고, 1990년에 와서 완전히 폐쇄단계에 이른 것이다.

현행 수산업법 시행령은 신설 구획어업을 정치성 구획어업과 이동성 구획어업의 두 종류로 나누고¹¹⁾, 어업허가 및 신고 등 규칙을 통하여 허가주체를 어촌계 제1순위, 제2순위에 개인을 규정하고 있다¹²⁾. 물론 법 개정전의 구획어업권 소유자는 어촌계였으므로 수산업법 부칙 제9조의 경과규정을 통하여 면허기간 만료전까지는 해당 어업권을 어촌계가 그대로 지배해 나갈 수 있도록 되어 있으나¹³⁾, 기간만료후의 구획어업허가권 처분시에는 어촌계가 계속 허가권을 유지해 나갈지의 여부에 대해서는 그 귀추가 주목된다.

구획어업권의 종류는 모두 18종으로서, 이 중 정치성어법이 지인망을 위시해서 13종, 이동성어법이 수조망을 위시해서 5종이다. 그리고 법상 어업규모는 무동력선을 원칙으로 하며, 동력어선은 5톤 미만으로 제한된다. 모든 구획어업에 대하여 허가정수를 법으로 정하고 있지는 않으나 새우조망의 경우는 전남 202건, 경남 200건을 넘지 못하게 하고 있다(해양수산부령제13호, 1997. 3. 17, 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 참조).

2. 沿岸漁場管理方式의 歸論議

1) 다양한 管理 經驗

연안어업은 대부분의 어업이 어업권어업에 의해 지배되고 있고, 다양한 수산자원과 복잡한 어업행태로 이루어져 있는 것이 특징이다. 따라서 연안어장과 연안어업관리는 대상어종과 어법이 비교적 단순하고 경영형태도 대규모의 기업적 성격을 띠는 근해 또는 원양어업의 어장관리와는 관리체제와 방법면에서 근본적인 차이가 있다.

예컨대, 근해·원양어업에 대해서는 최근 한창 논의되고 있는 이른바 정부주도의 하향식 어획총량

11) 수산업법 시행령 제29조(1996. 12. 31. 대통령령 제15241호).

12) 어업허가 및 신고 등에 관한 규칙 제13조(1997. 3. 17. 해양수산부령 제13호).

13) 수산업법 부칙 제9조의 “종전의 어업면허, 행정처분 등에 관한 경과조치에서”에서 「이 법 시행전에 종전의 규정에 의하여 행한 어업면허, 행정처분, 명령, 기타 행정행위는 이 법의 개정규정에 의한 행정기관의 행위 또는 행정기관에 대한 행위로 본다」라고 되어 있다.

관리방식(TAC) 또는 개별어획할당제(Individual Quota System : IQS)에 의한 직접적 어업관리가 가능하지만 어업구조가 복잡하고 잡다한 생계유지형어업이 지배하고 있는 연안어장에 대해서는 TAC와 같은 어업관리시스템의 적용은 실제로 어려울 뿐만 아니라 실효도 기대할 수 없는 것이다.

연안어업관리에 있어서 근본적으로 근해, 원양어업과 같은 어업관리방식의 도입을 어렵게 만드는 몇 가지 요인으로는 ① 소규모 다양한 어업경영체가 전국 연안에 분산되어 있고, ② 양육망과 유통경로 및 생산물의 이용형태가 간단하지 않다는 점과, ③ 더 어려운 문제는 다종 다양한 연안수산자원의 정확한 자원량 평가와 MSY(Maximum Sustainable Yield)의 측정 자체가 불가능하다는 점 등을 들 수 있다.

결국 연안어업에 대해서는 어획량관리보다는 어기제한, 어장제한, 어업규모 제한, 어구제한, 어법 제한, 망목제한, 어선수의 제한, 어업참가자 수의 제한 등 어업노력량이나 어업조건등을 규제하는 간접 또는 질적 어업관리가 과거부터 중요시 되어왔고, 또 이것이 현실과 가까운 관리방식이라 할 수 있다. 다른 나라들에서도 대개 이러한 연안어장관리방식이 전통적으로 주류를 이루어왔으며, 우리나라와 日本은 그 대표적 국가이다¹⁴⁾. 곧 중앙정부가 주도하는 수산행정에 의해 여러 가지 어업규제 수단을 개발하고 실시를 강제하며, 수산자원의 보호와 증식활동 및 어장관리활동을 행정의 주도로 행해 나가는 방식인 것이다. 그러나 중앙정부 또는 행정에 의한 이와 같은 조업기준의 결정, 감시 감독 활동 등을 주 내용으로 하는 Top-down방식의 연안어장관리는 그것이 수산행정과 지방자치제도가 정비되고 어촌말단에까지 행정의 역할이 미칠 수 있을 정도로 관리체제가 갖추어져야 한다.

이전에는 연안어장도 공개접근(Open-access)상태에서¹⁵⁾ 자유조업이 무질서하게 이루어져 왔으며, 어촌에서는 인접어장이용에 있어서 관행이 지배하여 통일적인 연안어장관리가 이루어지지 못하였던 것이다. 여기서 우리나라는 공동어장을 둘러싼 어촌관행이 크게 두 가지 유형으로 성립되어 왔다고 생각할 수 있는데, 하나는 능력별 점유이용형태이며, 다른 하나는 어촌관행에 의한 편의주의적 관리방식이다.

첫째, 능력별 점유이용형태는 어장에 먼저 뛰어든 자가 주인이 되어 그것을 기득권으로 하는 무규제의 경쟁적 어장지배체제를 말한다. 이러한 자유입어활동은 어촌의 봉건적 지배층과 결합하여 공동어장의 범위를 더욱 확대해 나갔으며, 이 과정에서 연안어장은 기득권자에 의한 과점화 현상 등 어장이용질서가 크게 문란하게 되었다. 기득권자에 의한 어장지배는 능력있는 개인에만 한정된 것이 아니고 어촌의 자연부락간에도 나타났다. 예를 들어 동해안의 미역채취권을 둘러싸고 벌어진 1950년대와 '60년대의 마을간 미역바위 쟁탈전과 남해안의 부락간 공동어장 경계분쟁을 들 수 있으며, 이러한 어장 소유권 문제는 그 밖에도 빈번하게 일어나 당시 연안지역의 사회 문제가 되기도 하였다¹⁶⁾.

둘째, 어촌관행에 기초한 편의주의적 어장이용체제이다. 어촌공동체가 일정한 어장을 개발 확보하고 마을에 전통적으로 상주해 온 구성원들이 주축이 되어 상호합의에 의해 어장을 적당히 분할, 이용하

14) 平澤 豊, 資源管理型漁業成立への軌跡と日本の漁業組合, 世界の漁業管理 上巻, 1994, p. 60.

15) Open-access는 공개접근, 공개자원 또는 자유제한 의미를 가지며, Common-property와 혼용되기도 한다. 그 반대의 개념은 Limited-access(제한자원) 또는 Private-property(사유제)가 될 것이다.

16) 金斗濬, 공동어업권을 圍繞한 법사회학적 考察, 부산수대 연구보고 6(2), 1965, pp. 37-43.

고 관리해 나가는 관행적 어장이용 방식이다. 이러한 어장관리는 관행적 또는 편의주의적 어장관리 (conventional fishery management)라하며 주로 동남아시아 연안국들에서 흔히 볼 수 있는데¹⁷⁾, 우리도 현재 전남 도서지방의 김양식어업에 그의 잔존형태가 남아 있다. 전남 완도군 동백리와 신흥리의 어장행사규약이 전형적인 사례라 할 수 있으며, 이밖에도 전라남도 완도군, 신안군 및 해남·고흥군 등으로부터 파악된 어장행사에 대한 마을 자치법규의 다른 여러 사례에서도 대동소이한 내용을 발견할 수 있다.

관행어장 이용방식의 공통점은 첫째, 공동어장이나 마을총유형태의 김양식장, 그리고 미역양식장 등에서 행사권을 갖는 자는 어업자이기 이전에 그 마을의 일원이 되는 것을 선결조건으로 하고 있다. 마을의 일원이 되는 것을 “入戶”라고 하며, 이것은 마을 총회의 결의를 얻음과 동시에 소정의 人會費를 부담함으로써 자격이 주어진다. 공동어장의 이용은 이와 같은 入戶制原則에 철저히 지배되고 있다. 특히 경제가치가 높은 어장의 배분과 이용에 있어서는 더 완고한 入戶制度하에서 운영된다¹⁸⁾. 이는 분가자나 타지역으로부터 이주해 오는 사람에 대하여 쉽게 공동어장행사권을 주지 않는 배타성에서 비롯되는 것이다. 공동어장에 대한 신규참여자를 최대한 억제하는 이러한 경향을 張(1980)¹⁹⁾은 「고정된 조업면적에 있어서 행사자의 증가는 자연히 전체 어업경영의 영세화를 초래하는 근본요인」이 되는 때문이라고 지적한다.

셋째, 대부분의 어촌자치규범은 기득권자 중심의 어장이용에 주안을 두어 운영되며, 어장의 공동 관리에 대해서는 소홀히 취급하는 경향이 많다. 어장행사료 규정이 철저히 못하고, 징수실적도 불분명한 데 반해, 행사권 취득(入戶)에 대해서 대단히 엄격하게 운영하고 있는 것이 이러한 사실을 말해준다^{20,21)}. 그러나 이와 같은 행사권 수입은 대개 초기 행사권 부여시에만 일어나며, 행사료운영은 주로 풍어제 등 마을 공동행사나 발전기금으로 지출되고 어장을 관리하거나 보전하는 곳에는 거의 쓰이지 않고 있다. 바로 여기에 어촌계와 지선마을 간에는 공동어장에 대해 기본적으로 다른 시각을 갖는다는 것을 알 수 있다. 어촌계는 공동어장의 제도적 지배자임을 강조하지만 마을은 어장 그 자체를 역사적 소산물로 보기 때문에 어촌계에 의해 취득된 자체수입금이 있다 하더라도 그의 사용·처분권은 당연히 마을 전체에 귀속되어야 하는 것으로 생각하는 것이다(최정운, 1986).

2) 수산업법의 개정과 漁村契의 漁場管理

1962년에 수협이 설립되면서 연안어장에 대해서는 수협이 어업권 관리의 책임조직으로 등장하였다. 그러므로 수협설립 이전까지는 사실상 연안어장은 무규제, 무관리의 방임적 상태에 있었다고 볼 수 있다. 본질적으로 연안어장 관리의 책임은 행정의 소관이며, 위로부터의 타율적인 관리방식이었

17) R.Tokrisna, Economic Concept of Community - Based Management for Coastal Fisheries, Department of Agricultural and Resources Economic Faculty of Economics, Kasetsart University, Bangkok, Thailand, 1997, p. 172.

18) 김승, 가거도의 수산업과 마을관리 공동어장이용형태의 변천과정에 관한 조사연구, 한국도서연구 제7집, 별책, 1996.

19) 張設鏞, 어촌계에 관한 연구, 태화출판사, 1980, p. 128.

20) 전남 완도군 상화전리의 경우 10년이상 거주자에 한해 행사권을 부여함.

21) 전남 완도군 도장리의 경우 공동어장 행사권 부여의 조건으로 현금 200만원을 입어자에게 부과함.

다고 할 수 있으므로 연안어장의 관리 이용에 있어서 행정의 책임은 무시할 수는 없는 것이다.

수협에 의한 어장관리기능이 강화되기 시작한 것은 1970년대에 들어와서 이다. 1972년 10월 수산업법 제8차 개정에서 제10조의 2(어업협동조합에 대한 어업의 면허)를 신설하고, 종전에 공동어업권만을 어협에 면허하던 것을 공동어업 이외의 어업(각종 양식어업과 정치어업)에 대해서도 어협이 면허주체가 될 수 있게 하였다. 곧 지역어업의 개발과 주민공동이익을 도모해 나가는데 있어서 어협을 주도적 기관으로 삼은 것이며, 여기에 연안어업권을 매개수단으로 삼고자 한 것이다. 1975년 12월 제9차 수산업법 개정시에는 어촌계에 대해서도 어업권 취득을 합법적으로 인정하였다(수산업법 제10조 ③항 신설). 종전의 漁業法人 우선조항을 어촌계 최우선면허로 개정하는 한편(수산업법 제27조 ④항 개정), 법인조직이 아닌 어촌계에 대해서도 어업권 취득을 합법화한 것이다. 이를 위하여 수산업법은 비법인어촌계의 어업권 總有制²²⁾를 신설하였다(수산업법 제24조 ④항 신설, 1975).

수협법 창설이후 어업권 관리단체로서 수협계통조직을 육성하고, 여기에 어업권을 집중시켜 수협을 명실상부한 어업권 관리조직으로 활약하도록 한 것은 앞에서 본 바와 같이 '70년대 초부터 시작된다. 이전까지는 수협에 대한 어장관리기능의 행정위임제도 자체가 불명확하였다. 여기에서 수산업법이나 수협법의 정신과 상관없이 어촌계가 법인격이 없는 조직이라는 이유로 하여 어촌계에 대한 어업면허가 10년 가까이 제한되어 왔다. 그렇기 때문에 사실상 어촌계는 어장관리주체가 아닌 지구별 수협의 단순한 하부조직으로서, 그리고 어업권 행사단체적 존재로 머물러 있을 수밖에 없었던 것이다.

그러나 1975년의 수산업법 개정으로 그와 같은 어업권 향유주체로서의 어촌계가 갖는 취약점은 깨끗이 사라지게 되었다. 이어 1976년에는 수산업법 시행령을 개정하여 동령 제14조를 통해 어촌계에 대해 공동어장의 자원조성사업과 어장관리활동을 다음과 같이 의무화시킴으로써 비로소 어촌계가 지구별 수협을 대신하는 어장관리주체로서의 활동영역을 갖게 되고, 이것이 제도적으로 구체화된 것이다.

개정전 수산업법 시행령 제14조와 1976년의 그것과를 비교하면 제①항에 어촌계의 종묘투입의 무가 추가되고, 제②, ③항을 신설하여 의무에 따른 어업권 관리자(어촌계)로서의 권한도 동시에 부여하여 균형을 도모한 것이다. 이러한 어업권제도 운영의 일대 변화에 대하여朴 등(1977)²³⁾은 「수협에 대한 어장관리단체적 기능을 강화시키고 연안어장관리의 주체성 확립에 중요한 전환점이 되었다」고 기술하고 있다.

어업권제도 운영에 있어서 또 하나의 대변력을 가져온 것은 '80년대 초와 '90년대 초의 양차에 걸친 수산업법 개정이다. 1981년 3월 제10차 수산업법 개정시에 공동어장내의 개인 양식어업권과 정

22) 법인이 아닌 어촌계의 어업권 총유제(總有制)란 독일의 Gesamt-eigentum(전체적 소유권제) 개념으로서, 단체주의적인 게르만법에 기원을 두고 있는 재산권 공동소유형태의 하나이나, 어떠한 재산이나 상품의 소유권이 단체구성원 전원에게 인정되는 법적 소유관계를 총유제라 한다. 공동의 재산소유관계에 있어서 이와 같은 법률개념을 우리의 민법이 도입하고 있는데(민법 제275조 1항), 이때 구성원에게는 사용권, 수익권은 인정되나 지분권은 인정하지 않는다. 비법인 어촌계의 어업권은 제의 구성원 전체의 공동재산인 점에서 總有이다(곽윤직, 물권법: 신정판, 박영사, 1992, pp. 362 - 363 참조)

23) 朴九乘外 4인, 연안어장이용실태 조사연구, 수협중앙회, 1997, p. 145.

치어업권을 정리하여 이를 어촌계 어장으로 귀속시켰으며, 8년후인 1990년 8월 제13차 수산업법 개정시에는 법 제37조와 제38조 및 제39조를 각각 신설하여 어촌계의 어업권 관리기능을 수산기본법에 명문화시킨 것을 들 수 있다.

3. 漁村契漁場管理의 어업관리론적 특징

1) 參與的 어업관리

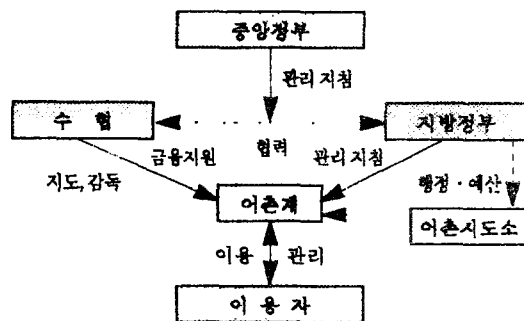
수산자원과 어장의 공유재산적 특성은 처음부터 어장관리기능을 정부의 책임과 소관 하에 두게 할 것을 강조하는 것이었다. 그러나 관리효율의 측면에서 보면 광활한 바다와 전국의 어업자 활동을 정부나 행정이 완전 장악한다거나 완벽하게 통제한다는 것은 불가능한 것이다. 국가의 감시체제가 완벽을 기한다는 것이 쉽지 않으며, 어장이용자들은 각종의 어업규제사항을 준수하지 않는 사례가 많고, 또 관리비용이 과다하게 소요되는 것이다. 이러한 점에서 연안어업과 근해 및 원양어업을 구분하여 후자에 대해서는 어업관리를 정부가 직접 관장해 나가도록 하고, 전자인 연안어업에 대해서는 어장관리와 자원이용체제를 지방행정이나 이용자 중심으로 전환해 나가는 참여적 관리를 강조해 나갔다. 이러한 것은 다른 나라에서도 일반적인 경향이다. 이는 어장감시비용(monitoring cost)면에서 도 보다 효율적이기 때문이다.

바로 이러한 점에서 강조되는 연안어장관리체제의 하나가 참여적 어업관리(participative fisheries management)이다. 이것은 자원이용자가 어업관리규칙의 결정과정에 직접 관여하여 스스로의 의지와 노력을 반영시키는 관리체제다. 참여적 어업관리는 중앙정부가 지원하고 지방자치단체가 실행하거나, 이용자집단이 공식성을 띠고 어장관리기능의 일부 또는 전부를 위임 수행하는 어촌계의 어장관리와 본질적으로 다를 것이 없다. 지방분권화시대에 있어서 연안어장관리의 일반적 경향은 이와 같은 참여적 어업관리의 지향이며, 우리의 어촌계를 통한 자율적 어장관리체제는 이의 전형적인 것이라 할 것이다.

참여적 어업관리의 개념도는 <그림 1>과 같다.

2) 自律的 漁業管理

어촌계의 어업권 관리는 자율적 어업관리를 원칙으로 하는 체제이다. 어업에 참여하는 어촌계원들이 합의로 어장관리규약을 정하고, 이 규약을 스스로 실천해 나가는 자율규제를 원칙으로 하는 것이 현재의 어촌계 어장관리체제이다. 어장관리규약의 내용은 어업행사자의 자격, 행사자의 수, 어구 어법의 제한, 조업장소와 조업시기의 결정, 어획체장 등을 포함한다. 이와 같은 규칙을 위반한 자에 대해서는 조업을 제한하거나 행사권을 회수하는 등의 강력한 벌칙 조항



<그림 1> 참여적 어업관리의 모형

까지도 합의에 의해 규정해 두고 있다.

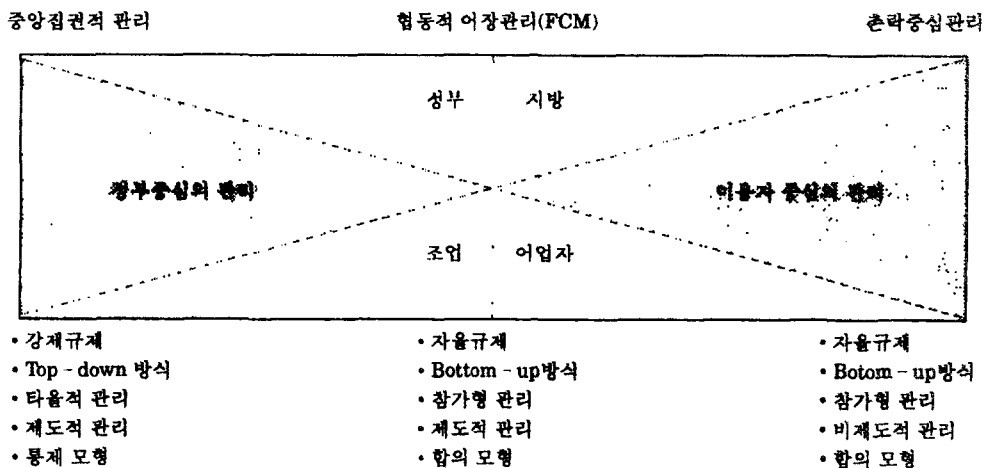
이러한 자율적 어업관리체제를 도식화한 것이 <그림 2>이다. 山尾政博(1997)은 자율적 어업관리시스템의 강점을 다음과 같이 들고 있다.

- ① 관리 cost의 절감
- ② 자원수준과 지역사정에 알맞은 관리체제의 도입
- ③ 어업자들의 어업행위에 대한 자율규제의 가능성
- ④ 어업관리의 실효성 증대
- ⑤ 자원의 보호 관리에 있어서 이용자인 어업자들의 기술 및 지식의 응용

그러나 어장관리에 대한 ① 이용자집단의 통제력, ② 관리체제의 지속성, ③ 관리비의 충분한 확보, ④ 관리확실성의 보장면 등에서는 자율적 관리체제는 정부 또는 행정중심의 관리체제에 비해 근본적인 약점을 가지게 된다. 그러므로 자율적 관리가 어업관리의 확실성과 효율성을 확보하기 위해서는 무엇보다 어장이용자인 어업자들의 의지를 관리규칙의 결정과정에 충분히 반영시키는 그와 같은 관리체제의 구축이 필요하다. 그리고 어장이용자간에 자원배분의 평등성이 보장되어야 한다. 만일 그렇지 못할 경우 자율적 참여의 한계, 방관자(free-rider)의 증가로 자율적 어장관리는 소기의 성과를 기대할 수 없게 된다.

3) 協同的 漁業管理

<그림 2>의 양측에서 左側은 중앙집권적 관리체제이며, 右側은 자원이용자에 의한 완전한 자율적 관리체제이다. <그림>의 좌우 중간에는 또 몇 개의 관리유형이 존재할 수 있다. 그 중 이상적인 어업관리체제가 이용자, 정부, 지방이 협동하여 행하는 협동적 어장관리체제(Fisheries Co-Management : FCM)이며, 어촌계의 어업권관리기능은 여기에 해당한다. 어떠한 관리체제를 택할 것인가는 정부와 어업자간의 힘, 어업관리의 역사성, 어업 및 자원의 성격 등에 의해 결정될 것이다.



<그림 2> 연안어장 관리체제의 양극개념

또 어느 유형도 고정적인 것은 아니다. 정부의 개입정도를 낮추고자 한다면 右側의 이용자 중심의 관리체계(user-based management system)로 이행해 갈 것이며, 극단적인 右側이행은 완전한 촌락관행의 어장관리 체제가 될 것이다. 어장관리가 이 정도에 이르면 관리의 비행정화(de-officialization)로 오히려 무규제의 단계에 빠질 우려가 있다. 관행적 어업관리는 바로 이점 때문에 문제가 되는 것이다. 이를 보완하여 자주성을 그대로 유지시키고, 이것이 제도화 될 수 있는 관리체제로의 전환이 협동적 어장관리(FCM)이다. 반대로 左側으로의 이행은 여전히 중앙정부의 통제로 남게 되는 타율적 지배체제가 된다.

Jentoft(1989)는 이러한 FCM을 협동조합에 의한 어장 관리시스템과 동일개념으로 보고 있으며, <표 2>로서 FCM과 다른 관리체제와를 서로 비교하고 있다. 여기서 보면 FCM은 무엇보다 ① 어로행위의 규제가 보다 자율적이고, ② 이용자의 관리에 대한 참여의지가 높은 관리체제이며, ③ 더 중요한 것은 어업관리의 제도화와 공식화의 수준이 높아강한 통제력과 관리체제의 지속성을 기대할 수 있다고 한다²⁴⁾. 그러나 이것이 <표 2>의 CBFM(Community Based Fisheries Management)의 단계에까지 이르면 이용자 중심의 지나친 어장지배력으로 관리규범이 비공식화되기 쉽고, 결과적으로 성원간 통제력이 낮아 외부환경에 동요되거나 배타주의로 흐르기 쉽다는 약점을 내포하게 된다. 이 점에서 Jentoft는 CBFM의 지속성과 효율성, 그리고 평등성을 제도화해 나가는 관리시스템으로 협동조합적 어장관리제도(Fisheries Co-Management)를 제안한 것이다. 이것은 어업관리에 있어서 Top-down方式과 Bottom-up方式인 CBFM의 중간에 위치하는 “제도화된 자율적 관리시스템”이라 할 수 있다.

<표 2>에 의해 각 어업관리체제를 비교해보면 어촌계의 어장관리는 전형적 FCM에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 자원이용과 자원관리에 있어서 비공식적인 관습적 관리의 약점을 보완하고, 관리체제의 안정화를 기할 필요가 있다. 여기에 어업자 스스로가 관리의 주도권(initiative)을 유지해 나가면서 「어업자-정부」간의 책임관계가 분명하고, 관리를 위한 지도력의 강화와 동시에 「어업자-

<표 2> 어업관리체제의 비교

관리의 특징	GM체제	FCM체제	CBFM체제	어촌계체제
주도권(Initiative)	중앙집권적	구성원	촌락	어촌계
조직특성(Organization)	제도화	제도화	비제도화	제도화
지도력(Leadership)	계층적	참여적	상호조정	참여적
통제력(Control)	중앙집권적	분권화	비행정적	분권화
자율성(Autonomy)	약함	강함	좌등	강함
참여성(Participation)	약함	강함	좌등	강함

주 : GM(Governmental Management) 체제는 중앙집권적, FCM체제는 협동조합적, CBFM체제는 촌락적 관리체제를 각각 가리킴.

자료 : Svein Jentoft, Ibid, 1989, p.145.

Jentoft의 위의 論文은 박명섭이 수협통계조사월보, 1996. 10월호에 「어업의 공동관리」로 번역 소개한 바 있음.

24) Svein Jentoft, Fisheries Co-management : Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organization, Marine Policy, vol. 13, no. 2, 1989, p. 145.

협동조합」이 일체가 되어 참가의 객관성이 보장되는 그와 같은 어업관리체제가 권장되는 것이다. 어촌계의 어장관리방식은 이러한 점에서 우수한 FCM의 한 형태로 지적할 수 있다.

Ⅲ. 漁村契의 漁業權管理活動 分析

1. 漁村契의 組織과 運營

1) 漁村契의 全國的 概況

어촌계는 수협법에 근거를 두고 설립된 수협계통조직의 최하부조직으로서 처음부터 어업권의 행사와 어장관리를 목적으로 출발한 조직이다.

1962년 1월 법률 제1467호로 제정된 수협법이 동년 4월부터 시행되면서 동법 제16조 ③항의 「지구별 수산업협동조합은 정관이 정하는 바에 의하여 필요한 곳에 지소를 둘 수 있고, 각령²⁵⁾이 정하는 바에 따라 어촌계를 조직할 수 있다」라는 단서 규정에 의하여 설립된 조직이 어촌계이다. 이와 같이 초기의 어촌계 설립권은 어디까지나 관계법률조항의 규정에서와 같이 지구별수협이 갖고 있었다. 어촌계를 지구별수협의 하부조직 또는 그의 협력조직으로 규정하는 것도 이 때문이다. 그러나 1966년 8월 제5차 수협법 개정시에 지구별 수협의 어촌계설립권은 「조합원은 1개 또는 수개의 부락 또는 리, 동을 업무구역으로 하는 어촌계를 조직할 수 있다」로 개정함으로써²⁶⁾ 비록 어촌계는 그의 구성원 자격을 지구별 수협의 조합원에 한정시키고 있었지만 조직의 성격은 자율적, 자주적 조직으로서 독립성을 갖게 되었다. 어촌계는 1962년 4월부터 지구별 수협과 때를 같이하여 전국의 연안에서 지구별 산하의 어촌을 중심으로 일체화 설립되기 시작하였으나 前身組織이 없었으므로 초창기에는 설립이 부진하였다. 1962년 4월 수협법 시행초에 성립된 어촌계는 충남 10개, 강원 3개, 전남 74개, 경남 5개 및 제주도 5개 도합 97개 조직에 불과하였다. 그 밖에 경기도, 전라북도 및 경상북도의 3개도에서는 초기에 어촌계 설립실적이 없었다.

현재의 어촌계는 평균계원수가 89명 정도이며, 업무구역은 거의 면단위에 이르고 있으나 초기의 어촌계는 전부가 자연부락단위로 구성되어 있었고, 평균 계원수 50명 내외의 소규모 조직이었다. 이것은 개정전의 수협법 시행령 제2조에 「계의 구역은 부락단위로 한다」의 규정에 의해 공동어장을 경제로 하는 어촌자연부락의 범위로 계의 업무구역이 한정되어 있었기 때문이다. 현재와 같이 인근 어촌을 묶어 경제권 단위 혹은 행정구역 단위로 어촌계를 조직한다는 것은 당시로서는 법령으로 허용되지 않았다.

어촌계는 '70년대의 새마을 운동과정에서 어촌새마을 운동의 실천조직으로서의 역할을 담당해 나갔다. 그러므로 정부는 어촌계가 단순한 공동어장의 행사단체로 머물러 있기를 원하지 아니하였

25) 1962년 당시는 내각책임제였으므로 각종 법률은 각령으로 제정 공포 시행하고 있었는데, 여기서 각령은 수산업협동조합법 시행령을 지칭하며, 동 시행령의 공포는 1962년 3월 30일 당시 내각수반 宋堯讓의 명의로 된 각령 제619호였다.

26) 1966년 8월 제5차 수협법 개정 제16조④(법제1817호).

수산경영론집

다. 어촌계는 해안방파제 조성, 선착장의 건설 등 어촌공동시설의 사업추진체로서, 그리고 공동어장의 경제적 이용과 어민소득증대를 위한 어장개발사업 등을 보다 적극적으로 추진해 나갈 수 있는 종합사업경영체로서, 그의 조직과 기능을 강화해야 한다는 객관적 요청을 기대하고 있었다.

이를 위해서는 첫째, 자연부락 단위로 난립되어 있는 어촌계조직의 정비문제가 불가피했으며, 둘째는 종합사업경영체로서의 기능발휘에 필요한 사업영역의 확대였고, 셋째는 어촌계 조직에 대한 제도적 뒷받침이었다.

1973년~1978년 사이에 있었던 두차례의 어촌계 정비계획, 1977년 12월 제11차 수산업법 개정, 1976년 4월 제10차 수산업법 개정, 그리고 1977년 4월 대통령령 제8546호(수협법 시행령)의 개정 등을 통해 어촌계에 대한 관계법령은 대폭적으로 보완되고 정비되는 결과를 가져왔다. 이러한 제도의 변화를 통해 어촌계는 초창기 자연부락단위의 소규모 협동체로부터 벗어날 수 있었고, 1976년 4월부터는 법인화가 추진되어 오늘의 법인어촌계를 탄생시키게까지 된 것이다.

어촌계의 설립추이와 1996년말 현재 전국 어촌계의 조직 현황을 보면 <표 3>, <표 4>와 같다.

<표 3> 어촌계의 연도별 조직 추이

(단위 : 개, 명)

연도	어촌계수	계원수	지구별 조합원수	평균 계원수	연도	어촌계수	계원수	지구별 조합원수	평균 계원수
1962	1,786	92,366	63,540	51.7	1981	1,436	128,600	130,511	89.6
1963	1,905	100,315	68,549	52.6	1982	1,449	132,635	134,589	91.5
1964	1,955	109,118	71,648	55.8	1983	1,463	130,674	135,621	89.3
1965	2,047	117,546	75,803	57.4	1984	1,498	134,240	134,667	89.6
1966	2,103	126,779	81,872	60.3	1985	1,513	134,925	135,793	89.2
1967	2,169	129,558	81,523	59.7	1986	1,518	135,205	135,897	89.1
1968	2,223	133,708	80,576	60.1	1987	1,528	136,686	139,048	89.5
1969	2,216	136,901	91,805	61.8	1988	1,539	139,985	142,354	90.9
1970	2,236	148,716	101,051	66.5	1989	1,573	143,175	146,514	91.0
1971	2,227	135,820	119,091	61.0	1990	1,598	147,192	150,499	92.1
1972	2,258	129,457	121,568	57.3	1991	1,602	148,229	153,879	92.5
1973	1,641	135,086	124,741	82.3	1992	1,637	148,545	155,372	90.1
1974	1,651	128,095	113,720	77.6	1993	1,652	151,681	157,568	91.8
1975	1,646	126,747	112,277	77.0	1994	1,679	152,519	159,525	90.8
1976	1,591	109,112	113,896	68.6	1995	1,685	149,545	159,794	88.8
1977	1,591	114,190	115,898	71.8	1996	1,719	153,323	159,802	89.2
1978	1,436	122,776	117,145	85.5					
1979	1,439	117,427	117,199	81.6					
1980	1,440	122,920	122,203	85.4					

주 : 1) 1976년부터 어촌계현황이 매년 발표되면서 통계가 정비되기 시작하였음

2) 지구별 수협 조합원에 한해 계원자격이 부여되며, 비조합원은 관행입어자에 한해 준계원자격이 인정되는데, 표에서 1975년까지 "계원수" > "지구별 조합원수" 인 것은 준계원수까지 합친 것이라 볼 수 있다.

3) 어촌계는 1973년에 제1차 정비기, 1978년에 제2차 정비기를 맞아 계의 수가 줄고, 대신 계당 계원수는 증가하여 계의 조직 규모는 확대되었다.

4) 법인어촌계는 1981년까지 최대 46개가 있었으나 1996년말 현재는 전국 19개소임.

자료 : 수협중앙회 지도과 제공, 1997. 12.

< 표 4 > 전국 어촌계 현황 (1996년 말)

區分	漁村 契數	家口(戶數)			漁業權現況(公, ha)										年間 生產實績	平均 契員數 (人)	契員戶當 平均 所得 (千圓)	漁村契 構成 比率數 (自然部落)
		全體 家口數	漁業 家口數	契員數	第1種 養殖漁業		第2種 養殖漁業		定置網漁業		共同漁業		數量 (MT)	金額 (百萬圓)				
					年數	面積	件數	面積	件數	面積	件數	面積						
合計	1,719	872,061	179,311	153,323	3,774	70,956	819	4,886	497	4,579	2,383	110,566	1,148,470	1,417,838	89	17,387	2,646 (4,059)	
京仁	88	96,701	11,445	10,333	170	2,118	18	129	-	-	73	1,287	29,835	87,980	117	15,349	223 (336)	
江原	64	56,115	10,056	6,099	9	27	20	80	78	1,644	88	11,191	87,299	154,696	95	18,866	128 (135)	
忠清	69	42,218	14,410	12,553	236	5,340	34	109	6	52	147	4,569	23,825	72,203	181	16,078	214 (286)	
全北	58	32,478	7,361	6,718	295	4,624	17	114	29	309	73	1,465	54,956	132,623	116	16,430	89 (271)	
全南	813	155,223	65,473	59,766	2,779	53,237	313	3,173	79	1,107	1,122	46,470	584,113	424,035	74	16,985	1,197 (1,729)	
慶北	137	32,393	12,442	9,796	23	112	169	387	59	1,167	147	9,705	26,238	65,974	72	17,261	214 (219)	
慶南	348	282,042	38,407	28,888	193	2,503	245	887	172	150	595	21,250	142,750	316,655	83	18,626	417 (779)	
釜山	41	147,092	4,700	4,125	50	737	1	3	10	11	30	1,840	179,553	79,992	101	19,514	44 (55)	
濟州	101	77,789	15,017	15,045	19	2,258	2	4	64	139	108	12,789	14,901	83,880	149	17,701	120 (231)	

2) 漁村契의 運營實能

(1) 調查概要

어촌계가 법률에서 정한 명실상부한 어업권 관리조직(수산업법 제37조)으로서의 기능을 발휘하는 데는 첫째, 어촌계가 어업권을 소유하고 있어야 하며 둘째, 어업권 어장을 계획적, 조직적으로 이용 관리할 수 있는 업무추진조직을 필요로 하고 셋째는, 어장생산력의 지속력 유지를 위한 관리활동 경비를 자체조달 할 수 있어야 한다. 이것이 어촌계의 자율적 어장관리의 3대 요건이다. 따라서 현실의 어촌계가 과연 이러한 활동을 충분히 수용할 수 있는 조직 체계와 재정기반을 갖추고 있는가 하는 것이 일차적인 관심사항이다.

어촌계의 어장관리활동비 조성을 위해서는 어촌계자체의 사업수익금, 행정기관이나 수협외 보조금, 계원 각자의 경비공동부담제 등 3가지 방식에 각각 의존할 수 있다. 그러나 어장관리활동에 지속성을 피하고 이를 계획적, 체계적으로 수행해 나가는 데는 어촌계 자체의 수익기반 확보가 무엇보다 중요하며, 이는 어촌계의 경제적 사업활동에 의해 뒷받침되는 것이 가장 이상적이라 할 수 있다.

이상과 같은 사항에 대하여 설문조사를 통해 파악한 결과는 다음과 같다.

(2) 調查結果의 解析

첫째, 어장관리활동 수용력 지표라 할 수 있는 어촌계의 사무실과 전화설치여부를 알아본 결과로는 어촌계의 약 43%가 사무실을 갖지 못하고 있으며, 약 58%는 전화를 두고 있지 않다. 어촌계는 어장관리 활동 외에도 계의 발전을 위한 정보의 교환과 여러 가지 어촌계 공동사업을 두고 계원들 간에 잦은 회합을 가져야 하고, 계의 기본사무장부와 서류, 관련정보자료의 보관, 열람을 위해서는 일정한 사무실이 반드시 필요하다.

마을회관이나 경로당을 어촌계의 임시 사무실로 이용할 수도 있고, 어촌계장의 자택이 계원들의 집회 장소가 될 수도 있으나 어장에 근접하고 선박의 입출항이 빈번한 적절한 장소에 어촌계 전용의 사무시설을 갖추고 있을 때와 그렇지 못할 때와는 어촌계 운영에 있어서 활성도는 비교가 안될 것이다.

둘째, 어촌계의 어장관리활동에 있어서 가장 취약한 부분은 조직체계의 미비점이라 할 수 있다. 법률상 어촌계는 계장, 간사, 감사 등의 기관구성을 하게 되어 있고, 필요한 경우에는 직원을 둘 수 있으며, 직원의 임명은 계장이 할 수 있게 되어 있다²⁷⁾. 그리고 어촌계는 자체적으로 규칙을 정하여 어장관리위원회 등 각종 소위원회 등을 둘 수도 있으며, 실제로 많은 어촌계는 여러 개의 소위원회를 두고 있는 것이 발견된다²⁸⁾. 그러나 조사결과에 의하면 150개의 조사대상 어촌계 가운데서 어촌계장은 모두 빠짐없이 선임해 두고 있었지만 간사와 감사를 두고 있지 않는 어촌계가 16%, 28%이며, 또 어촌계는 전체의 83%가 직원이 없는 것으로 나타났다. 곧 법률상으로는 어촌계가 어장관리주체로 규정되어 있고, 상호금융업무를 위시해서 경제사업도 수행할 수 있는 조직으로 되어 있으나 계의 업무 운영에 참여하는 사람은 어촌계장 1인밖에 없는 유명무실한 조직으로 되어있는 곳이 많다. 어촌계

27) 수협법 시행령 제15조의 3(1995. 6 개정).

28) 어촌계가 두고 있는 소위원회의 종류로서 조사상 밝혀진 것으로는 ① 어촌계 운영위원회, ② 어촌계 개발위원회, ③ 어촌계 심사위원회, ④ 어촌계 어장관리위원회, ⑤ 어촌계 서명위원회 등 5종류가 가장 많다.

소위원회는 가장 빈도가 많은 것이 어촌계 운영위원회로서, 전체의 42%이며, 다음은 어촌계 개발위원회가 24%, 어장관리문제를 다루는 어장관리위원회는 전체 어촌계의 22%밖에 두고 있지 않다.

총회구성은 법적기관이므로 모두다 두고 있을 것은 말할 필요도 없으나, 능률적 계 운영에 필요한 총대회는 조사 어촌계의 45%만이 개최실적을 보인 것으로 보아 약 반수 이상의 어촌계는 총대회 자체를 구성치 않고 있다는 것이 된다. 결국 어촌계는 조직관리체계를 완비하고 있는 곳은 실제로 많지 않으며, 어촌계장 하나만 둔 형식적인 어촌계 조직이 대부분이다.

셋째, 어촌계의 사업실시에 관한 조사결과에 의하면 거의 대부분의 어촌계는 수산물 공동판매등 경제적 활동에는 관여하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 수협법시행령²⁹⁾에 의하면 어촌계는 무려 14종의 사업을 실시해 나갈 수 있게 되어 있으나 이것이 거의 형식적인 규정에 불과하다는 것이 조사 결과 사실로 나타났다.

150개 조사대상 어촌계 가운데서 상호금융업무는 17%(법인어촌계에 한함), 수산물 공판사업 15%, 구매사업은 15%, 어장직영은 36%의 어촌계가 각각 실시하는 것으로 되어 있지만, 기타 수익사업 실시 어촌계는 18%의 분포비율을 보인다. 여기에 비해 전체의 81%에 해당하는 어촌계가 어장관리활동을 전개하고 있다고 답하고 있다. 어장관리비 조달을 위한 수익사업 실시 비율이 위에서와 같이 낮은데도 많은 어촌계가 어장관리활동을 실시하고 있다고 하는 것은 그것이 정상적인 어장관리활동이 아니라는 것을 말해 주는 것이다.

어촌계의 재정 의존도는 행사료 수입이 73%로 가장 높고, 각종 사업 수익금이 36%로 2위이며, 계원들의 부담금에 의존하는 것은 27%로 3위이다. 수협이나 지방자치단체 등으로부터 보조금 또는 용자금에 상당부분 계 운영재원을 의존하고 있을 것으로 추측하였으나 조사결과에 의하면 이 부분은 추측과 어긋났다. 외부기관으로부터의 보조금과 용자금 의존도는 각 3%로 미미하게 나타난 것이다.

넷째, 어촌계의 자체자금조성 실적도 미약한 편이다. 어촌계 조직의 역사가 35년을 경과하고 있는 데도 계당 평균 평균 자금조성 규모는 1천만원 수준이며, 계당 9천만원 이상을 조성해 놓은 곳도 있으나 전체의 9%에 지나지 않는다.

그러나 어촌계의 자체자금 조성원이 계의 각종 경제사업이나 계원 개개인의 부담금이 아닌 어장임대료에 의한 것이 대부분이라 한다면(한규설, 1988), 이는 설사 계의 재정자립도에 기여하는 면이 있다 할지라도 어장운영면에서 보면 문제가 되는 부분이라 아니할 수 없다. 어장의 대여 임대행위 자체가 법으로 금지되어 있고, 지도기관을 통해 정당한 자체자금조성방법에 의하지 않는 공동기금일 때는 어업권 존속문제와 직결될 수 있기 때문이다.

2. 漁村契의 漁業權 利用形態 調査

1) 漁業權 保有狀況

어촌계의 어업권 취득상황을 요약하면 ① 어촌계는 전체 면허어장 233,202ha의 73.9%인 172,306ha를 점하고 있다. ② 마을어장은 총 118,526ha 가운데서 95.1%에 해당하는 113,433ha가 어

29) 수협법 시행령 제16조 ①항(1995, 6 개정) 참조

촌계의 소유로 되어 있다. ③ 어촌계는 경영자 면허를 원칙으로 하는 양식어업과 정치망어업에 대해서도 해당어업권 전체면적의 약 51%를 점하고 있으며, 이 가운데 김, 미역 등 해조류 양식장은 약 70%가 어촌계의 소유로 되어 있다.

2) 調査結果의 解析

(1) 어촌계의 어업권 소유실태

전국의 어업권 소유실태 통계에 의하면 1996년말 현재 어촌계유의 어업권 구성은 공동어업이 95.1%, 정치망어업이 13.3%, 양식어업이 54.1%로 각각 밝혀진다. 그리하여 전체적으로 어촌계는 약 74%의 어업권어장을 지배하고 있는 것으로 나타나는데, 자세한 것은 <표 5>와 같다.

<표 5> 어촌계의 어업권별 어장보유 상황(1996) (단위 : 건, ha, %)

소유주체	종류	양식어업			정치어업		공동어업		계	비고	
		건수	면적	(%)	건수	면적	(%)	건수			면적
어촌계	건수	3,768		(42.5)	132		(22.2)	2,466		(98.7)	
	면적	57,830		(54.1)	1,043		(13.3)	113,433		(95.7)	
기타소유주체	건수	5,106		(57.5)	462		(77.8)	32		(1.3)	수협, 개인
	면적	49,008		(45.9)	6,795		(86.7)	5,093		(4.3)	
계	건수	8,874		(100.0)	594		(100.0)	2,498		(100.0)	
	면적	106,838		(100.0)	7,838		(100.0)	118,526		(100.0)	

자료 : 해양수산부, 수산정책과 제공, 1997. 12.

(2) 어촌계의 어업권 이용형태

어촌계의 어업권 이용방법에 관한 연구는 장수호의 어촌계에 관한 연구(1980), 수협중앙회의 어촌계실태조사(1996), 주우일, 옥영수의 공동어장이용 합리화방안(1984), 한규설(1988) 등의 선행연구가 있다. 그러나 이러한 연구에서는 어장이용형태에 관한 것을 단일지표로 비교함으로써 다양한 이용형태파악이 되지 않았다. 여기서는 어업권어장의 이용방법, 어장이용도 및 어업권의 행사방법으로 3대별하여 이와 같은 것을 전체적으로 "어업권 이용형태"의 개념하에서 이것이 어업권별로 각각 어떻게 나타나는지를 파악해 보기로 하였다.

첫째, 어촌계는 어장이용에 대해 대체로 소극적인 입장을 취하고 있다. 공동어장을 비롯해서 보유 어장 모두가 자원을 조성한다거나 어장환경을 보전하는 등의 노력을 자체적으로 투입하면서 생산물을 채취하는 그와 같은 적극적인 어장관리 노력은 미약하다.

150개의 조사대상 어촌계에서 자원조성사업등을 실시하면서 어장을 적극적으로 활용하는 어촌계는 58%이며, 전체어장에 대해 자연산 이용과 양식장으로의 이용 등 어장적지를 적절히 활용하는 어촌계는 47%이고, 나머지 절반이상은 주어진 어장에 특별한 관리노력을 부가하지 않고 자연물을 그대로 채취, 이용해 나가는 소극적인 어촌계들이다.

둘째, 어촌계의 어장이용은 57%의 어촌계가 면허면적 범위내에서 이용하고 있고, 43%의 어촌계는 면허면적을 초과이용하거나 면허면적의 일부만을 이용하고 있다는 것이 밝혀진다. 지역에 따라서는 전체어장을 불용으로 남겨두는 어촌계도 많다.

수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구

<표 6> 주요 양식어업의 어장시설기준

종 류	양식방법	시 설 기 준	수 심 한 계	어장간거리
해조류양식	김양식	어장100m ² 당 1책(1책기준 : 1.8m×40m)	7m이내 (지주식)	30m이상
	미역양식	어장 50m ² 당 연승 100m 1줄	30m이내	100m이상
패류양식	굴연승식 양식	어장 50m ² 당 연승 100m, 1줄	30m이내	100m이상
	바지락살포식 피조개양식	어장1ha당 종묘살포량 50만미	0 40m이내	100m이상 100m이상
어류양식	우렁쟁이연승식	어장 50m ² 당 연승100m 1줄	30m이내	300m이상
	어류가두리식	어장25m ² 당 1대 (1대 : 가로5m×세로5m×높이5m)	30m이내 (강원, 경북 70m이내)	100m이상

주 : 공동어장은 시설성 어업이 아니므로 별도의 시설기준이 없음.
 자료 : 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙 제11조, 제15조 및 16조 참조(1997).

어촌계의 어장관리에서 문제시되는 것은 면허면적을 초과 이용하거나 각종 어장시설기준을 제대로 준수하지 않는 불법적 어장이용 행위일 것이다. 이러한 행위는 어촌계 대부분이 어장관리규정이거나 행정지침으로 정한 시설기준을 어기는 사례가 많다는 증거이며, 그것은 주로 양식어업에서 많이 일어나고 있다. 그 요인은 ① 어장적지의 부족때문이라는 이유, ② 다음은 어장에서 일어나는 자연재해로 인해 예상되는 어업피해 발생에 대비한 保險的 漁場利用형태의 성행, ③ 주위의 密殖과 초과이용에 대한 무비판적 추종, ④ 어장시설기준에 대한 이해력 부족 등이 주된 이유로 지적된다.

참고로 행정지침상의 양식어장시설기준을 보면 <표 6>과 같다. 그러나 여기에는 전체 어업권 중 가장 큰 비중을 점하는 “마을어업”에 대해서는 행정관청이나 수협이 정한 어장이용기준이 정해져 있지 않다. 그러므로 마을 어장의 시설기준은 어장청소, 자원조성활동 등 어장행사규칙상의 몇 가지의 무사항이 그의 전부라고 이해할 수밖에 없다.

셋째, 어업권 이용질서상의 문제.

수산업법 제32조(타인지배의 금지)에서 「어업권자는 타인으로 하여금 당해 어업의 경영을 지배하게 하여서는 아니된다」라는 규정이 있다. 또 동법 제33조(임대차의 금지 등)에서는 「어업권은 이를 임대차의 목적으로 할 수 없다」라고 되어 있을 뿐만 아니라 동법 제35조(어업면허의 취소)에서는 어업권자가 바로 임대차 방법으로 어장을 운영했을 경우 그것은 “어업면허의 취소사유”가 된다고 하는 내용이 규정되어 있다.

그러나 어촌계의 어업권 행사방법을 ① 어촌계 직영, ② 계원 자유입어, ③ 계원별 분할 이용, ④ 주민 자유입어, ⑤ 계원의 전용계약 이용, ⑥ 어장임대의 6개 형태로 나누어 조사한 결과에 따르면, 어장 임대가 150개의 조사대상어촌계 중 18%였고, 다시 이러한 어장 임대형식은 마을어장을 위시한 6개 어업권 모두에서 일어나고 있다는 사실이다. 어업별로는 구획어업이 가장 많고, 다음은 정치망어업이며, 마을어업은 3위이다.

넷째, 최근 수산업법 개정과정에서 일어난 구획어업제도와 영어조합법인에 대한 어촌계의 인식과 반응에 주목할 필요가 있다.

대상 어촌계 150개 가운데서 관내의 제2, 3종 어업권이 모두 구획어업권으로 변경되어 어촌계에

그대로 귀속되었다고 보는 어촌계의 수는 59%이며, 그 밖의 어촌계는 일부만 어촌계에 허가되었거나 전부 개인에 허가되었다고 생각하고 있다. 이 문제와 관련하여 중요한 것은 수십년간 그것이 어촌계의 공동자산으로 법정화되어 왔고, 어촌계의 중요한 경제적 의미를 지니온 공동어업권이 별도의 재산권 이전 절차없이 소멸되고 만 것이다. 그리하여 많은 어촌계장들은 종전의 공동어업권 일부(제 2, 3종)가 일정한 소멸과정을 거치지 않고 간단한 관련법률의 개정과 경과규정만으로 일시에 그들의 재산권이 상실된 것에 대해 도무지 이해하기 어렵다는 의견이다.

마지막으로 1995년 12월 수산업법 제15차 개정을 통해 새로 등장된 어업법인, “영어조합법인”에 대한 전국 어촌계의 반응이다.

150개의 조사대상 어촌계 가운데서 63%는 영어조합법인이 어업권을 취득할 수 있다고 하는 사실을 미리 알고 있었으나, 37%는 이같은 사실을 전혀 모르고 있었다고 답했다. 그리고 한 어촌계는 무응답이었다. 영어조합이 종전의 공동어장 일부(수심 5m이상의 수면)를 할애하여 면허받는데 대해서 조사어촌계의 34%는 찬성이었으나 42%는 분명한 반대의사를 나타내었으며, 24%는 무응답이었다. 만일 무응답까지 반대의견일 것이라는 적극적인 해석을 내릴 경우, 이 문제에 대한 어촌계의 견해는 66%가 찬성할 수 없다는 반대의사로 볼 수 있을 것이다. 다시 말해 영어조합법인이 공동어장이용에 대해 합법적으로 참여하는 것은 대다수 어촌계가 동의할 수 없다는 입장에서 있다고 하는 사실이다.

어업권의 협소로 어장을 초과 이용하는 사례까지 발생하고 있는 실정을 감안할 때 기존 어장마저 축소하여 다른 법인에게 어장을 양보해 준다는 것은 다수 어민들의 소득증대와 어촌계 육성의 차원에서 이해할 수 없는 일로 받아들이고 있다.

3. 漁村契의 漁場管理 活動 調査

1) 調査 概要

어촌계가 어업권 관리조직으로서의 기능을 올바르게 수행해 나가는데 있어서는 어촌계물 어장관리 주체라고 하는 명시적인 법률 규정만으로는 불충분하다.

중요한 것은 법률이 정하고 있는 어촌계의 어장관리체제, 다시 말해 사무능력과 필요한 관리장부, 관리계획서 등을 충분히 갖추고 있는가 하는 것과, 각종 자체기금 조성 등 실질적 관리능력의 구비가 중요한 과제라고 본다.

이러한 점을 염두에 두면서 수산업법 제30조에 ① 어촌계의 어장관리규약의 구비, ② 어장관리에 관한 필요한 각종의 장부비치(수산업법 제72조의 1 제③항), ③ 관할어장의 이용실적, ④ 자원조성 및 어장 정화사업의 실시 여부(어업면허 및 어장관리에 관한 규칙 제36조), ⑤ 어촌계의 공동기금 수 지상황 등을 조사항목으로 정했다.

이 밖에도 어장관리규약의 제정방법과 어촌계 자치규범의 존재여부, 어장관리 책임자 제도의 활용, 어장관리시설의 구비수준 등에 관한 내용도 조사항목에 넣었다.

총 10문항에 다시 세부항목 16개 사항에 걸쳐 어촌계의 어장관리실태에 관해 조사한 내용은 크게 ① 어장관리에 필요한 사무행정의 구비, ② 시설·예산 등 물적조건, ③ 계원들의 참여도 등 인적조

건, ④ 어장정화사업 등 실제 어장관리실적의 4개 항목으로 구성되어 있다.

2) 調査結果의 解析

첫째, 어촌계의 어장관리를 위한 사무행정 체계와 어장관리에 관한 장부 비치실적은 불량하다.

150개의 어촌계 가운데 ① 어촌계원 명부, 어촌계 회의록 비치는 90%이상이 실행하고 있고, ② 마을어업권 관리부, 어촌계 자체자금 관리부, 어장관리규약 등은 70%이상이 비치 보관하고 있으나 ① 어업권별 생산 실적, ② 공동어장 자원조성 실적, ③ 어장정화사업 실적 등 실제 어장관리 활동에 관한 어촌계의 실적자료는 제대로 갖추고 있는 곳이 전체 어촌계의 40%정도밖에 되지 않는다.

다음 항목에서 법률로 정한 어장관리규약 외에 별도의 어장자치규범 보유 유무를 확인한 바 53%는 그와 같은 자치규범을 별도로 정해 두고 있다고 하였으나, 47%는 별도의 규범같은 것은 없다고 하였다. 별도의 자치규범 보유는 전남지역 어촌계에서 그 경향이 뚜렷한 것으로 보아, 해조류양식장의 이용관리는 행정지침으로 정한 어촌계의 어장관리규약만으로는 불충분하다는 뜻이다.

만일 어장관리규약이 없는 어촌계 약 30%가 독자의 어장자치 규범에 의해 어장을 이용하고 관리해 나간다면 문제는 다르겠지만 그렇지 못할 경우 우리나라 어촌계의 상당수는 마을어장을 비롯해서 양식어업권까지 무원칙적으로 운영되고 있다는 증거이다.

둘째, 어촌계의 어장관리를 위한 물적 조건의 구비 수준이다. 먼저 예산 확보에 관한 것으로, 약 50%의 어촌계는 자체자금으로 충당하고 있으나 그 밖에 절반에 가까운 어촌계는 시·군, 수협 등의 외부기관의 협조 없이는 자립능력이 불가능한 실정에 놓여있다. 앞의 분석에서도 드러난 바와 같이 전체 어촌계의 70%가 어촌계 자체사업을 위해 공동기금을 조성하고 있고, 계에 따라서는 자체기금이 상당수준에 달하는 곳도 있으나 자체자금 조성실적이 전무하거나 극히 미미한 정도의 어촌계가 전체의 50%에 달한다.

어촌계는 어장관리에 필요한 어장관리선 등 일정한 물적시설 조건을 충족하고 있지 못한 상태에 있다. 150개 조사대상 어촌계로부터 필요한 어장관리 시설의 요구 우선순위를 확인한 바로는 어장관리선 55%, 행망선 15%, 바지선 12%, 기타 관리선 9%, 해녀작업선 7% 순으로 나타난다.

셋째, 어촌계의 어장관리에 필요한 인적 요건의 충족문제이다. 어촌계원 스스로가 자신들의 어장에 대한 관리 활동에 적극 참여해야 함에도 불구하고 계원들 대부분이 무관심하고 비협력적이며, 소극적인 성향을 갖는 것이 어촌계 어장관리에 있어서 커다란 애로요인으로 지적된다.

조직발전에 있어서 구성원의 협조문제는 대단히 중요한 과제이다. 특히 공공성을 띠는 조직에 있어서 공동체의 가치창출에 기여하지 않는 구성원이 수익배분에는 적극동참(benefit full receive)을 요구한다거나 평등한 분배권(horizon claim)을 주장해나갈 때 그 조직은 장기적으로 곤궁(dilema)에 처하게 될 것은 말할 필요가 없다. 곧 구성원들의 無賃乘車(free riding problems of charge)에 관한 문제가 발생하여 조직관리비용 증대시키고, 전체구성원의 응집력을 떨어뜨리는 반작용을 하게 된다(M. L. Cook, 1995). 그러므로 어촌계원의 비협조정신은 어촌계의 부실운영의 원인이 된다는 것은 자명한 것이다.

이러한 현상은 어촌계의 "어장관리책임자" 지정에 있어서도 마찬가지다. 150개 조사어촌계 가운데

데서 어촌계장 외에 별도의 어촌계원을 어장관리책임자로 정해 둔 곳은 11%에 지나지 않으며, 88%는 어촌계장 자신이 어장관리책임자로 정해져 있다. 물론 어촌계가 관리하는 어업권의 수, 면적 및 분포지역에 따라서, 그리고 어촌계의 관리능력여하에 따라서 어장관리의 책임자수는 다르겠지만 어촌계 어장의 총건수 6,366건, 총면적 172,306ha를 어업권 보유계수 1,454개로 나누면 1어촌계의 어장관리범위는 계당 평균 4건, 어장면적은 약 110ha(33萬坪)가 되는 셈이다. 이것을 계장 1인이 연중 감시, 감독한다는 결론이다.

넷째, 어촌계는 계원들을 어장관리에 조직적으로 활용하지 못하고 있다. 그 이유의 하나는 어촌계장의 지도력과 계조직의 운영기술에도 문제가 있겠지만 중요한 것은 어촌계장의 역할이 무보수이며, 계원들의 연령구성이 노령화되어 있다는 것과 관계가 깊은 것으로 판단된다.

다섯째, 결과적으로 취약한 인적, 물적 조건하에서 실시해 나가는 어촌계의 어장관리 활동은 해안 청소, 오물제거 등 간단한 어장관리사업분야에 그칠 수밖에 없고, 유해생물을 제거한다거나 수산종묘 종패 등을 살포하는 등의 적극적인 자원조성활동 분야에 대해서는 거의 개입(intervention)하지 못하고 있다.

조사대상 어촌계의 78%는 어장청소에 참여하였으나 유해생물제거 활동에는 37%, 수산종묘 살포 사업은 25%의 어촌계만이 그 실적이 있다고 답한 결과가 이상과 같은 사실을 증명해 주고 있다.

마지막으로 어촌계장들의 어장관리에 대한 외부기관으로부터의 교육 이수실적에 대한 것이다. 최근 1~2년 사이에 관계기관으로부터 어장관리에 관한 교육을 받은 적이 있느냐의 질문에 77%의 어촌계는 있다고 하였으며, 23%의 어촌계는 그와 같은 경험이 없다고 했다. 또 그와 같은 교육을 시·군 등 행정기관 또는 수협으로부터 받았는가에 대해서는 약 60%는 시인했으나, 36%는 부인했다. 대체로 어촌계장들은 어장관리의 중요성이나 필요성과 같은 문제에 대해서는 관계기관의 교육을 통해서 기본상식정도는 이해하고 있는 것은 확실하다.

그러나 중요한 것은 이같은 교육실적에도 불구하고 실제의 어장관리 실적이나 활동 내용은 보잘 것 없이 나타난 것은 어촌계의 적극적인 실천의지와 노력 및 방향감각의 결여를 의미하는 것이다. 바로 여기에 행정관청, 수협, 연구기관의 어촌계에 대한 조직적 지도사업의 전개를 필요로 한다는 것을 알 수 있다.

4. 漁業權管理에 대한 자체평가

1) 調査概要

어촌계가 현재까지의 어장관리 경험에 비추어 금후에도 어장의 소유 지배 의욕을 버리지 않고 지속해 나갈 것인가, 그렇지 않으면 어장의 관리문제에 대해서는 수협이나 타기관으로 이관하면서 어업권 관리문제로부터 해방을 원하는 것인가, 이와 같은 문제에 대해 어촌계장들의 견해를 듣고자 하였다. 이는 금후의 어촌계 어장관리정책에 대한 새로운 의사결정에 중요한 시사점이 될 것이다.

여기에 관한 조사 결과는 다음과 같다.

2) 調査結果의 解析

첫째, 어촌계의 어장관리 활동에 대한 자체 평가이다. 150개 대상 어촌계 가운데서 28%만이 어장 관리에 최선을 다해 왔다고 그 역할을 긍정적으로 평가한 반면에, 68%는 불충분한 관리, 심지어 4%는 이용·관리 모두 문란했다고 자인하고 있다. 뒤의 두 문항 응답결과를 합치면 72%가 되며, 이는 어촌계 스스로가 어장관리 활동에 대해 부실을 스스로 시인하는 응답 비율이다.

이 점에 대해 지구별 수협 전무와 수협중앙회 간부직원들을 대상으로 별도 조사한 <표 7>과 서로 비교해 보기로 한다.

먼저 수협의 전무 40명 중 17%만이 어촌계의 어장관리 활동을 무난한 것으로 보았으며, 83%는 관리보다 이용에 치중했고, 나아가서 어촌계의 어장관리는 이용·관리 모두 소홀했다는 평가이다. 여기에 대해 수협중앙회 간부직원의 견해는 61명의 조사 대상자 가운데서 80%가 어촌계의 어장관리 활동에 대해 부정적 시각을 보였으며, 긍정적 평가는 10%미만이다. 이러한 응답결과가 어촌계의 어장관리활동에 대한 객관적 평가라고 할 때 어촌계의 현행 어장관리체제는 여하한 형태로든 개선방안을 모색하지 않을 수 없는 현실에 처해 있다 할 것이다.

둘째, 어촌계의 어장소유욕, 또는 연안어장에 대한 인식의 경향이다. 연안어장의 매립·간척에 대

<표 7> 어장관리 방향에 대한 별도 조사결과(1997. 12)

	조합전무 40명	중앙회직원 61명
1. 조합 지도사업의 역점사항	40 (100)	61 (100)
1) 조직강화	15 (37)	17 (28)
2) 어민 지도교육	8 (20)	14 (23)
3) 수협사업 선전계몽	3 (7)	6 (9)
4) 어촌계 지도	4 (10)	3 (6)
5) 어장관리·보존(피해보상문제 포함)	11 (26)	21 (34)
2. 어촌계의 존재와 역할	40 (100)	61 (100)
1) 강화 육성책이 필요함	34 (85)	52 (85)
2) 폐지 검토	3 (7)	7 (11)
3) 무답	3 (7)	2 (4)
3. 어촌계의 어업권 관리 기능	40 (100)	61 (100)
1) 이용·관리 잘함	7 (17)	5 (8)
2) 이용>관리	17 (43)	30 (49)
3) 이용·관리 모두 문란함	14 (35)	19 (31)
4) 무답	2 (5)	7 (12)
4. 어업권 관리 주체	40 (100)	61 (100)
1) 어촌계에 소유-이용-관리를 인정(현행제도)	17 (43)	23 (38)
2) 수협에 이용-관리관원(제도개편)	22 (55)	38 (62)
3) 지방자치단체에 이용-관리제위임(제도개편)	1 (2)	1 (2)
5. 어장관리의 역점 사항	40 (100)	61 (100)
1) 행사 이용절서 강화	15 (37)	19 (31)
2) 불법, 밀식 단속 강화	4 (10)	8 (13)
3) 어장정화 사업	9 (23)	14 (23)
4) 자원조성 사업	10 (25)	19 (31)
5) 계통출하 강화	2 (5)	1 (2)

주 : 수협 전무 65(지구별 수협) ; 중앙회 간부직원 200명을 상대로 동일한 설문표를 1997. 11~12까지 우편조사 하였음.

해 이것은 지역개발을 위해서나 국가적 차원에서 필요하지만 어촌계의 입장에서는 원칙적으로 반대한다는 의견이 49%이며, 만약 부득이 하여 매립·간척 사업이 실행되는 경우 77%가 대체어업, 대체어장의 개발을 적극 요청하고 있다. 목전의 이익이 되는 어장손실 보상문제에 대한 증액 요구는 18%에 지나지 않는다. 따라서 여러면에서 어촌계의 어장관리활동이 미흡한 것으로 나타났으나 어촌계가 어장을 수호하겠다는 의지는 왕성하다는 것을 알 수 있다.

셋째, 어장관리 정책에 대한 관심의 초점을 알아보기로 한다. 어업권 관리주체문제에 대한 견해는 당연히 현재의 제도인 어촌계가 어업권의 소유·이용·관리의 3대 기능 모두를 책임지고 행사하는 그대로를 66%가 찬성했고, 이러한 기능을 수협에 환원해야 한다는 견해에 대해서는 15%, 다시 행정기관(시·군, 구청)에 재위임한다는 견해에는 19%밖에 찬성하지 아니하였다.

이 문제에 대한 수협 전무의 의견은 현행의 소유·이용·관리 모두를 어촌계에 그대로 맡기는 것에 43%가 찬성한데 비해, 57%는 반대하고 있다. 수협중앙회 간부직원의 여기에 대한 찬성비율은 38%이며, 반대의견은 62%로, 수협전무보다 5%가 더 높다. 반면에 양측 다 같이 지방자치단체에 환원한다는 것에 대해서는 적극 반대한 대신, 수협 전무측은 지구별 수협에 어업권위양을 55%가 요구하고 있고, 중앙회 간부직원들은 62%가 같은 의견을 지지하고 나섰다. 결국 어촌계의 상급기관에서는 현재와 같은 체제로서는 어장관리활동을 어촌계에 그대로 맡길 수 없다는 견해가 지배적이다.

넷째, 앞으로 역점을 두어야 할 어장관리활동으로서는 지구별 수협에 어장관리권과 소유권이 이관될 경우 ① 어업권 행사와 어장이용질서의 강화에 역점을 둘 것이라는 것에 수협전무 37%, 수협중앙회 간부직원 31%로 가장 비중이 높았고, ② 자원 조성사업에 역점을 두어야겠다는 것에 전무 25%, 중앙회 간부 31%로 두번째였으며, ③ 어장정화사업에는 전무·중앙회 간부직원 다같이 23%가 필요성을 제기했다.

이처럼 어장관리주체 귀속문제에 대해서는 어촌계와 어촌계의 상급기관(지구별 수협과 수협중앙회)간에 의견이 크게 상반되고 있다. 곧 어촌계는 자신들이 관리주체로 되어 있는 현행제도를 바꿀 필요가 없다고 한 반면에, 일선 수협 전무들과 중앙회 간부직원들은 어촌계는 관리능력은 없으므로 수협으로의 어장관리권 이관의 필요성을 강조하고 있다.

이 점에 대하여 우리는 냉정하게 되돌아보고 어촌계의 고유기능인 어장관리직능에 대해 외부기관의 공통된 시각이 부정적이라는 사실을 주목하면서 앞으로 어떻게 이것을 개선하여 강화해 나갈 것인가, 아니면 그 기능을 타기관으로 이관시켜도 좋은가 하는 문제를 깊이 생각해야 할 것 같다.