

# 우리나라 연안어업의 자율관리모델 개발에 관한 연구†

이상고\* · 신용민\*\*

## A Study on the Self Regulatory Management Model of Costal Fisheries in Korea

Lee, Sang-Go · Shin, Yong-Min

### < 목 차 >

I. 서론	IV. 연안어업의 자율관리 모델
II. 연안어업의 현황과 과제	1. 자율관리 모델개발의 필요성
1. 연안어업의 현황	2. 연안어업의 자율관리 모델
2. 연안어업의 관리상의 문제	V. 결론
III. 자율관리어업에 관한 이론	참고문헌
1. 자율관리의 이론적 배경	Abstract
2. 자율관리어업의 개념과 특징	

### I. 서 론

우리 연안어업은 절대다수의 어업인이 생계를 의존하고 있는 기초 생산기반이며 어촌 사회문화의 기층임에도 불구하고, 대내외적 어업환경의 변화에 가장 취약한 부문이다. 이러한 어려움은 근본원인은 당연히 어업관리의 실패에서 비롯된 것이며, 그 책임은 관리자인 정부와 이용자인 어업인 모두에게 있다. 다시 말해 어업관리를 담당하는 행정당국이 관리대상의 다양성과 복잡성 등의 이유로 관리에 소극적인 한편, 영세 다수 어업인의 생계유지라는 사회정책적 고려를 의식하여 효율성을 소홀히 한 책임이 있다. 또한 어업인들은 자원관리에 대한 책임감 없이 이용자로서의 지위만 누리려 했을뿐만 아니라, 정부의 소극적 정책의지를 불법과 부정어획의 기회로 악용해 왔음도 부인할

접수 : 2004년 3월 11일      게재확정 : 2004년 4월 25일

† 이 논문은 2002년도 부경대학교 기성회 학술연구비에 의하여 연구되었음.

\* 부경대학교 해양산업경영학부 교수

\*\* 영국 Bath대학교 경제학부 박사과정

수 없다. 이렇듯 우리 연안어업은 그동안 자유어업 상태라 할 정도로 어업관리가 소홀했으며, 결국 지금의 총체적 위기에까지 이르고 말았다.

따라서 이를 극복하고 연안어업이 우리 어업의 지속적 기반산업이 되기 위해서는 합리적 자원관리, 정부지원의 통합된 조정기능 및 지역특성을 고려한 새로운 어업제도의 구축이 선결과제다. 정부는 이러한 시대적 추세 내지 현실적 여러 어려움에 대응하기 위해 자율관리형어업이라는 새로운 정책목표를 추진하고 있다. 자율관리형어업은 기존 정부에 의한 일방적 어업관리 대신 어업인의 자율적 참여를 조장하여 관리효과를 극대화하고자 시도되는 새로운 어업관리형태이다.

그러나 아직까지 어업권어업 등 비교적 관리와 시행이 용이한 일부 어업과 특정 지역에만 국한되어 있고, 연안어업은 매우 제한적 범위에서 추진되고 있다. 그러나 우리 연안어업의 어려운 현실을 고려하면, 그 어떤 어업보다도 자율관리가 새로운 관리방안의 하나가 될 수 있다. 따라서 이에 대한 보다 강력한 정책의지와 함께 이를 뒷받침할 심도 있는 연구가 요구되고 있다.

본 연구에서는 이러한 필요성을 직시하고 우리 연안어업의 자율관리형 어업관리모델 개발을 시도하고자 한다. 이를 통해 연안어업에 대한 효과적인 관리모델을 제시하고, 이를 수행하기 위한 제도개선 방안을 마련하게 함으로써, 연안어업을 경쟁력 있는 어업으로 육성하여, 21세기 지속가능한 산업으로 유지·발전시킬 수 있는 가능성을 살펴보고자 한다. 이러한 연구목적을 달성하기 위한 본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. ① 우리나라 연안어업의 현황 및 문제점을 도출한다. 특히 연안어업에 대한 어업관리가 실패한 원인을 제도적 관점에서 살펴보고자 한다. ② 자율관리어업에 대한 개념 및 이론적 배경을 소개한다. ③ 연안어업에 대한 자율관리 모델 도입의 필요성을 제기한다. ④ 연안어업에 적합한 자율관리모델을 개발한다. ⑤ 연안어업에 자율관리를 도입하기 위한 법·제도적 개선방안을 제시한다.

한편 본 연구의 대상 및 범위는 법률적 의미에서의 연안어업 즉, 연안어선어업에 한정한다. 이는 우리 연안어업이 과잉어획과 경영악화가 심하고, 어업질서가 가장 문란한 대표적 어업이라는 문제의식과 함께, 다른 어떤 어업보다도 자율관리로의 이행이 필요하면서도 성공적 정착이 가장 어려운 업종이라는 현실적 이유 때문이다.

## Ⅱ. 연안어업의 현황과 과제

### 1. 연안어업의 현황

연안어업이라 함은 일반적으로 어업인의 근거지나 육안에서 당일 돌아올 수 있는 항해거리 내의 수역 즉, 1일 왕복가능 범위에서 조업하는 어업을 말한다. 이러한 공간

적 의미에서 보면 연안어업은 연안을 어업의 장으로 하고 있는 마을어업, 정치망어업, 양식어업, 연안어선어업, 구획어업, 그리고 신고어업까지 모두 포괄할 수 있다. 그러나 법률적 의미에서는 연안어업은 연안어선어업으로 엄격히 제한된다<sup>1)</sup>.

따라서 본고에서는 연안어업의 명칭을 이러한 연안어선어업에 한정하여 사용하고 자 한다<sup>2)</sup>.

이러한 연안어업에 대한 구분은 어업관리의 성격면에서도 다른 어업과 뚜렷이 구분된다. 허가어업인 연안어업과는 달리 마을어업, 정치망어업, 그리고 양식어업은 면허어업으로 어업권자에게 배타독점적 어장관리권을 부여하고 있다. 다시 말해 이들 어업은 당해 수면과 자원에 대해 어업권자가 어장, 자원, 그리고 생산에 대한 관리를 어업인 스스로의 의사결정에 따라 영위되는 자율관리를 기본으로 하고 있다. 따라서 이들 어업을 새삼스레 자율관리의 대상으로 할 필요는 없으며, 이런 의미에서 이들 어업을 자율관리형어업의 정책대상에 포함하고 있는 현재의 정부정책은 제고되어야 한다.

우리나라 연안어업의 대체적인 현황은 아래의 <표 1> ~ <표 3> 과 같다. 2002년 말 현재 연안어업은 모두 8개 업종에 6만여척의 어선이 등록되어 연간 18만여톤의 어획생산고를 올리고 있다. 업종별로는 연안복합어업과 연안자망어업이 전체의 76%를 차지할 정도로 어업종류가 편중되어 있으나, 실제로는 복수의 허가를 가지고 있는 어

<표 1> 연안어업의 연도별 어선척수

(단위 : 척)

연도 업종	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	허가정수
연안자망	10,094	14,442	16,196	15,629	20,411	20,623	20,461	19,273
연안안강망	2,218	1,873	1,592	802	444	408	412	850
연안선망	71	19	19	215	519	494	480	426
연안연승	8,332	9,614	11,812	11,935	582	-	-	-
연안채낚기	4,684	4,824	5,155	4,359	6,638	5,905	5,073	-
연안통발	1,624	4,293	6,351	8,659	8,274	7,981	7,789	10,672
연안들망	-	-	-	-	237	230	233	781
연안조망	327	154	79	1,076	556	509	447	1,475
연안선인망	33	5	21	-	4	5	6	17
연안복합	-	-	-	-	23,646	24,864	26,040	30,753
소 계	27,383	35,224	41,225	42,675	61,311	61,019	60,941	64,247

\* 자료 : 해양수산부 · 통계청

- 1) 수산업법 제41조제2항제1호 및 동법시행령 제27조 참조.
- 2) 연안어업에 대한 법률적 개념규정이 이렇게 명백한데도, 연안어업을 지리적 개념에 따라 연안수역을 대상으로 하는 어업의 개념으로 흔히 사용하고 있다. 이는 연구자들은 물론 정책담당까지도 지키지 않아 혼란을 더욱 가중시키고 있다. 따라서 향후 연안어업에 대한 명칭은 엄격히 구분하여 사용하도록 하여야 하며, 그렇지 않으면 혼란을 초래하고 있는 현재의 연안어업 개념은 재정립되어야 할 것으로 본다.

〈표 2〉 연도별 연안어업 생산량

(단위 : M/T)

업종 \ 연도	1980	1990	2000	2001	2002
연안자망	52,845	62,105	90,556	89,501	82,764
연안안강망	20,454	60,814	36,044	27,642	25,405
연안선망	2,143	138	1,767	2,965	3,195
연안연승	14,697	22,292	25,374	16,963	14,273
연안형망	20,561	17,411	688	1,927	1,180
연안채낚기	6,191	20,081	33,817	27,409	22,462
연안통발	5,971	15,315	22,751	21,714	27,123
연안조망	5,107	3,692	254	504	84
연안들망	-	-	6,287	5,554	6,044
연안손꽂치	-	-	11	0	0
소 계	127,969	201,848	217,549	194,179	182,530

〈표 3〉 연안어업—底귀墟 생산량(CPUE)

(단위 : 톤)

업종 \ 연도	1980	1990	2000	2001	2002
연안자망	2.07	1.56	1.85	1.77	1.61
연안안강망	2.10	7.49	13.36	13.00	11.47
연안선망	18.88	3.65	0.63	1.10	1.21
연안채낚기	0.67	2.15	2.60	2.59	2.46
연안통발	1.30	1.00	1.07	1.04	1.32
연안조망	3.00	3.75	0.11	0.23	0.04
연안들망	-	-	9.31	8.39	8.54
평균	3.46	3.07	2.03	1.95	1.89

선이 많고, 또한 많은 수의 무허가어선과 불법어구를 고려하면 실제 어업현실과는 차이가 많다고 보아야 한다. 어업생산추이를 살펴보면 1980년대까지는 증가했으나, 이후 '90년대의 정체기를 거쳐 2000년 이후에는 매년 지속적으로 감소하고 있다. 이를 연안어장의 생산성을 나타내는 어선톤당생산량(CPUE)을 통해 살펴보면 더욱 뚜렷이 알 수 있는데, 지난 2002년 현재 어선톤당생산량은 1.89로 1980년도의 54% 수준에 불과한 것으로 나타났다.

문제는 이러한 연안어업의 침체가 최근의 대내외적 어업환경의 악화로 가속화되고 있다는데 있다. 다시 말해 생산성이 지속적으로 떨어지는 동시에 수산물 수입개방으로 가격은 정체 내지 하락하고 있는 반면, 인건비와 유류가격 상승 등 비용은 급증하여 심각한 경영난을 겪고 있다. 뿐만 아니라 최근에는 어업협정의 체결로 인해 좁아진 어장에서 어선간 조업경쟁이 더욱 심해지고, 국제적으로는 수산물에 대한 관세와

보조금에 대한 철폐가 논의 중에 있다. 이렇듯 연안어업을 둘러싼 국내외 여건이 어느 하나 유리하게 진행되고 있는 것이 없는 절박한 상황에 처해 있다.

이러한 연안어업의 어려움은 그동안 정부가 적극적으로 어업관리를 하지 못한다, 정책방향도 형평성의 기준을 중시하여 영세어업에 대한 보호적 성격으로 일관하여, 시장경제 원리가 작용하지 못하는 비효율적 어업구조를 고착화 시켰기 때문이다. 또한 어업구조가 매우 복잡, 다양하여 조업구역, 어업자원 등에 대한 체계적인 관리가 미흡한데다, 과학적인 자원평가가 거의 이루어지지 않음으로써 어업인들의 어업정책에 대한 신뢰도 또한 크게 저하한데도 원인이 있다. 여기에도 동일자원을 여러 업종의 많은 어업인이 공동으로 이용하여야 하는 어업특성으로 인해 지역간·업종간 조업분쟁이 심하고, 불법·부정어업이 공공연히 용인되는 도덕불감증까지 어촌사회에 만연하고 있다.

이와 같이 우리 연안어업의 어려움을 해결하기 위해서는 근본적인 구조개선, 정부의 정책의지 강화와 함께 어업인들의 의식전환이 필요하다. 이는 대내외적 어업환경의 악화가 지속적인 상태에서도 구조조정을 제대로 하지 못한 결과이며, 동시에 어업인들 스스로도 위기의식은 공감하면서 정부정책에 대한 불신의 골이 깊고, 이기적이고 타율적인 타성에 깊이 젖어있기 때문이다.

그러나 이러한 어려움에 불구하고 우리 연안어업은 반드시 지속적 어업으로 유지, 발전시켜야 한다. 연안어업은 아직도 다수의 영세어민이 생계를 의존하고 있는 경제적 터전이며, 어촌 사회문화의 바탕이다<sup>3)</sup>. 또한 연안어장은 우리가 독자적으로 관리할 수 있는 거의 유일한 수역으로서 이를 합리적으로 이용·관리하지 못할 경우, 외국산 수산물이 우리 시장을 지배하게 될 것이며, 쾌적한 여가공간의 기능을 위해서도 연안과 어촌은 유지되어야 하기 때문이다.

정부는 이러한 연안어업의 중요성을 인식하고 지속가능한 어업의 생산기반 구축을 위해 어선감척사업과 수산자원의 조성, 보호, 관리정책을 강화해 나가고 있다. 그러나 최근의 급격한 어업여건 변화에 대응하여 우리 연안어업은 자원남획형 비효율적 어업구조를 근본적으로 개혁하지 못할 경우, 어업기반 자체가 무너질 수 있다는 위기의식을 갖고 경쟁력 있는 산업으로 바꿀 수 있는 정책개발과 시행의지를 요구하고 있다.

## 2. 연안어업 관리상의 문제

현재 우리나라 연안어업이 처해 있는 상황을 보면, 연안어장과 어업자원이 과도하게 개발되어 있고, 각종 불법과 부정 어로행위가 만연하여 통제가 거의 불가능한 상태

3) 2002년말 현재 전체 어가 73,124호 중 33,921호가 연안어업에 종사하여 가구비중 전체의 46%에 해당되며, 어선사용가구 면에서는 전체의 91%라는 절대적 비중을 차지하고 있다.

에 있다고 할 수 있다. 현재 연안어장은 다양한 업종의 어업행위가 영위되는 복잡한 어업형태에다, 어장과 자원상태에 대한 충분한 고려없이 어업허가를 남발함으로써 좁은 해역에 6만여척에 달하는 어선이 밀집되어 있다. 또한 많은 어선이 허가 받은 사항과 다른 내용의 조업을 하고 있어 만성적인 과잉어획노력량의 투입을 초래하고 있고, 각종 불법행위까지 성행하고 있다.

이러한 연안어업 관리상의 문제는 연안어업이 갖고 있는 조업특성 내지 사회경제적 여러 원인에 기인하는 바 크지만, 다음과 같은 어업관리정책상의 잘못에서도 비롯된다. 첫째, 당해 수역의 자원량에 근거한 과학적 투입량규제가 전혀 이루어지지 못하고 있다. 즉 연안어업의 경우 적정 어획가능량에 근거한 허가정수가 최근까지 설정되지 않아, 허가는 하나의 행정절차에 불과할 뿐, 어업관리수단으로서의 기능을 전혀 하지 못하고 있다. 결국 연안어장에는 과잉 어획노력량이 상존하게 되고, 남획과 자원고갈, 생산성저하, 과당경쟁, 과잉투자라는 악순환이 반복되고 있다.

둘째, 사후적 어업관리가 이루어지지 않고 있다. 행정관청에서는 어업허가의 발급시에만 관심을 들 뿐, 사후적 관리에 대해서는 소극적이다. 다시 말해 간접규제수단으로서 허가제도가 갖는 한계를 보완하기 위한 여러 기술적 관리수단이 어업현장에서는 거의 지켜지지 않고 있다. 이로 인해 각종 불법행위와 부정어업이 공공연히 이루어지는 관리부재 상태를 낳고 있다.

셋째, 조업수역에 대한 명확한 규정이 없다. 연안어업은 원칙적으로는 허가받은 시·도의 관할수역에서만 조업하도록 되어 있다. 그러나 실제로는 허가만 있으면 근해든 타수역이든 어디나 조업하고 있어 연안어업의 공간적 개념이 무의미하게 되어 있으며, 이로 인해 수역별·지역별 체계적 어업관리가 불가능하다. 따라서 어업인간의 어장선점 경쟁 및 업종간 조업분쟁을 유발<sup>4)</sup> 하는 요인이 되며, 각 지자체마다 지역적·어업적 특성을 무시하고 경쟁적으로 어업허가를 남발하는 요인이 되기도 한다.

넷째, 어업인과 어업관리 당국과의 갈등관계의 심화이다. 이는 타율적 어업관리가 갖는 공통적 문제이나, 연안어업의 경우 비현실적 규제는 중복되어 있는 반면, 어업관리에 대한 정부의 의지는 부족하여 어업인들이 심각한 수준의 준법의식 부재와 상호 불신을 낳고 있다. 결국 연안어장은 무주물 선점의 원칙이 적용되는 자유어업과 같은 문란한 어업현실을 초래하게 만들었으며, 그 결과를 두고 정부와 어업인이 서로에게 책임을 전가하는 현상이 되고 있다.

결국 우리 연안어업의 어려움은 어업관리를 위한 제도선택의 실패와 그 파행적 운

4) 조업분쟁이 심한 대표적 업종은 서해안에서는 연안개량안강망과 연안조망, 연안조망과 잠수기어업, 통발·자망어업 인망류어업 등이며, 동해안에서는 저인망·트롤·양조망어업과 자망어업, 그리고 남해안에서는 통발과 자망어업간의 경쟁이다.

영, 그리고 참여자간의 지나친 갈등관계 등 여러 요인의 복합적 결과이다. 따라서 지속적 어업행위의 존재기반인 자원의 유지관리, 어업경영의 합리화, 그리고 이를 구현하기 위한 새로운 어장질서의 확립을 위한 새로운 대안을 모색하지 않으면 안 될 시점에 이르렀다. 이는 결국 정부와 어업인 모두의 연안어업에 대한 인식변화와 의식의 개선에서 출발하여야 한다. 이를 위한 대안의 하나로서 자율관리어업에 대하여 고찰해보기로 한다.

### Ⅲ. 자율관리어업에 관한 이론

#### 1. 자율관리의 이론적 배경

##### 1) 규제이론적 접근

최근 각국은 정부역할의 재정립을 토대로 정부개혁을 추진하고 있다. 정부가 모든 일에 직접 간섭하고 해결하는 종래의 형태에서 벗어나, 정부가 시장기능을 중시하고 민간의 문제해결 노력을 지원·협력하는 역할을 담당하는 새로운 패러다임이 나타나고 있는 것이다. 이는 기존의 규제 일변도에서 비규제 대안을 찾거나, 규제가 필요한 경우에도 시장의 기능을 중시하는 방향으로 전환하려는 것이다.

자율관리어업은 정부규제론 측면에서 볼 때, 시장유인적 규제(market - oriented regulation)의 하나인 자율규제(self - regulation)에 이론적 바탕을 두고 있다. 자율규제피는 피규제자로 구성된 조직화된 집단이 그 조직원의 행동양식을 규제하는 방식이다. 그러나 이는 개념적으로 엄격하게 독립된 정책수단은 아니며, 다만 민간부문에게 일정한 권한과 책임을 부여하려는 것이다. 즉 민간이 규제와 관련된 모든 권한과 책임을 지지 않는 이상, 정부와 민간조직이 권한과 감시역할을 공유하게 된다(신용민, 2003).

따라서 완전한 의미의 자율규제는 찾아보기 힘들며, 정부와 민간에 의한 공동규제(co - regulation)의 성격과 유사하다고 할 수 있다. 여기서 말하는 공동규제란 생산자 공동체에 의한 공동규제가 아니라, 규제주체로서의 민간과 정부의 공동규제를 의미한다. 따라서 공동규제는 생산자 단체나 전문가 단체와의 합의가 규제역할을 대신하는 비규제 대안으로, 이는 사회의 다원화에 따라 규제정책의 집행에도 민간부분의 다양한 참여자들을 적극적으로 활용하기 위해 제기된 방식의 하나이다.

결국 자율성을 부각하려는 의미이며, 그럼에도 규제주체는 여전히 정부라는 의미를 동시에 갖고 있다고 볼 수 있다. 이는 자율관리에 대한 경험부족과 여건의 미성숙에서 비롯되며, 민주적 의사결정과 절차의 사회적 미성숙도 고려된 셈이다. 따라서 자율관리 개념은 어떤 특별한 제도를 새롭게 추구하는 것이 아니라, 그것이 민주적인 구조를

갖는다는 데 의의가 있다. 이런 의미에서 보면 자율관리어업도 허가제도라는 공적규제를 바탕으로 부가적 관리부문에 어업인의 참여를 증진시키는 형태이므로 완전한 의미의 자율관리와는 거리가 멀다.

규제론적 측면에서 보는 자율규제는 다음과 같은 특징 내지 장점을 갖고 있다. ① 규제자체가 참여회원간에 충분히 인식된다면 광범위한 절차적 투명성을 가질 수 있다. ② 규제생산에 필요한 자원의 절감이 가능하고, 준수비용과 정보수요의 충족비용을 낮출 수 있다. ③ 정책집행 및 감시가 매우 용이하다. ④ 피규제자의 인지와 순응의 정도가 비교적 높다. ⑤ 변화에 대한 유연성이 높다. ⑥ 규제제정 참여자간의 이해관계 조정을 통해 분쟁에 대한 해결이 가능하다.

이에 반해 단점으로는 ① 규제주체의 불분명으로 인해 공적 내지 법적 책임성을 확보하기 힘들다. ② 기득권을 보유하고 있는 당사자들의 이해를 대변할 개연성이 높다. ③ 자율적으로 합의된 규칙이나 협약을 어기는 것에 대해 정부차원에서의 합법적인 치유책이 없다는 점 등을 들 수 있다. 따라서 자율규제에 대한 경험이 적은 경우 정부의 지속적인 지도와 검토가 필요하게 되고, 이로 인해 공적규제의 기본적인 틀을 완전히 벗어날 수 없게 되는 것이다. 이점 어업규제 역시 대표적이라 하겠다.

근래 들어 사회 각 부문에 있어서 정부개입의 축소가 규제개혁이란 이름하에 추진되어 왔다. 어업부문도 예외가 될 수 없다. 특히 어업에 있어서는 공적 어업관리의 실패가 노골화 되고 여러 부작용이 심화되면서 자율관리의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 그동안 정부주도의 어업규제는 다른 어떠한 산업부문에 대한 정부개입보다도 강력한 이론의 지지를 받아 왔다. 그러나 규제≠ 있고 성과가 없다는 비난을 받고 있는 것도 사실이다. 결국 어업관리에 있어서도 공적규제 실패에 대한 대안 내지는 보완책으로서 이러한 자율규제의 여러 잇점에 주목하게 된 것이다.

## 2) 어업관리론적 접근

어업관리란 개별어업자들이 어업생산활동을 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(平澤豊, 1985). 이러한 어업관리의 유형으로는 진입제한, 투입규제, 어획량규제, 개별할당등의 여러 제도가 있다. 그러나 최근 주목받고 있는 자율관리도 하나의 독립된 어업관리제도로 볼 수 있는가에 대해서는 이견이 많다. 어업자원은 공유재산이므로 국가가 이를 관리할 권한과 책임을 가지고 관리하고 있는 것이 일반적이다. 이러한 관점에서 보면 자율관리는 정부가 정한 법 또는 제도의 테두리 내에서 효과 제고 방안의 하나로 어업인들을 어업관리에 참여시키는 것이다. 그러므로 하나의 제도라기보다는 제도운영 방식 내지



는 하나의 운동으로 볼 수 있다.

이와 같이 자율관리를 독립된 어업관리제도로 규정하기에는 한<sup>5)</sup> 있다. 그럼에도 불구하고 자율관리는 그동안 공유재산 관리에 관한 여러 유형적 분석을 통해 협동적 관리(cooperative management)<sup>nk5)</sup>, 독립소유권(sole - ownership)<sup>6)</sup>, 자율통제(self - governance), 그리고 공동통제(co - governance) 등의 다양한 개념을 통해 소개되어 왔다. 현재는 협동관리어업과(fisheries co - management)와 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 어업인들간의 대립관계에 있으며, 그 해결방안으로 어업인조직의 역할에 관심을 갖게 된 것이다. 어업인간의 협력적 어업관리의 효과와 어업인조직의 역할에 관해서는 일찍부터 제기되었으나, 1980년대 후반들어 본격화 되었다(Dales, 1968 ; Stokes, 1979 ; Hirasawa, 1980 ; Kearney, 1985 ; Berkes, 1985, 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(Hersoug, 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.

서구에서 논의되고 있는 어업의 협동관리 개념은 정부대리자와 어업인이 그들의 협동조직을 통해 관리기능에 대한 책임을 서로 나누는 것을 말한다(Jentoft, 1989). 즉 중앙정부와 지방정부, 정부와 어업인 단체 또는 어업인간에 어업관리의 권한과 책임

5) 규제이론에서의 공동규제(co - regulation)와는 달리 어업관리에서 협동관리(co - management)와 구분하여 표현할 뚜렷한 이유는 알 수 없다. 다만 공동의 개념이 참가자 양자의 동등한 자격을 전제로 한다고 볼 때, 현실적으로 정부와 어업인이 동등한 자격으로 어업관리에 참여한다고 보기 어려우며, 또한 기존 정부주도의 관리하에서 나타난 양자간의 대립관계와 비교되는 상호 협력의 의미를 강조하기 위한 것으로 이해된다.

6) 어촌계, 수협, 지자체 등 생산자 단체나 지역조직이 어장의 소유주체가 되는 형태(Scott, A.D., 1955).

을 공유하는 것을 말하며(Pomeroy, 1997), 정부와 어업인 또는 어업인 단체 등과 상호 협력을 기반으로 구축되는 어업관리체제를 말한다(Jentoft & McCay, 1995). 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 협동관리어업이란 어업관리에 필요한 자원의 공유, 정보의 공유, 권한의 공유 등과 같이 어업관리 주체인 정부와 어업관리 대상인 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).

이에 비해 공동체적 관리는 어업인들이 자주적으로 어업관리를 행하는 것이다. 즉 어업자원의 유지·증대를 위한 자원관리와 어업노력을 규제하기 위한 어업관리를 어업인 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 지역공동체가 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 연안국가와 근대적 어업관리체도가 발달하지 못한 제3세계국가(Lobe, 2004 ; Satria, 2004 ; Thompson 2003 ; Christie, 2002 ; D' Incao, 2002 ; Reis, 2000 ; Brown, 1999 ; Crean, 1999 ; Ruddle, 1998 - 1, 1998 - 2 ; Amar, 1996 ; Pomeroy, 1995 ; Doulman, 1993 ; Siar, 1992)에서 많이 찾아 볼 수 있다.

이는 공동체적 어업관리는 특정지역의 어업권을 가족, 부족, 지역공동체에 의해 운영하는 것으로, 대부분 오랜 시간에 걸쳐 자생적으로 형성, 발전되어 왔으며, 관리효과면에서도 우수한 것으로 평가받고 있다(Sen, 1996). 즉 공동체적 자원관리를 통해 효율성, 공평성, 지속성이 갱신자원에 의존하고 있는 자원부족 지역에서 자원이용을 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.

한편 협동관리와 공동체적 관리를 상호 비교하면, 협동관리는 정부규제와 공동체적 관리의 중간형태를 취한다고 할 수 있다(Jentoft, 1989). 즉 공동체적 관리는 협동관리

에 비해 보다 비공식적이고 지역중심적이며, 분권화된 동시에, 폭 넓은 자치권과 참여권을 가지고 있는 것으로 나타나, 자율관리의 진정한 의미에 가장 근접한 유형이라 할 수 있다.

## 2. 자율관리어업의 개념과 특징

### 1) 자율관리어업의 개념

우리나라에서 시행중인 자율관리형어업에 대한 정의는 수산정책발전기획단(2001)에서 제시한 것이 최초이다. 그 정의를 보면 “어업자원의 효율적인 보전 및 이용, 어업인들의 주인의식 고취 및 자립심 함양을 위하여 어장관리, 자원관리, 생산관리를 어업인들이 자율적으로 실시하는 것이다”라고 요약할 수 있다. 그러나 최근 연구(박규석 외, 2003)에서는 “지속가능한 어업생산기반 구축, 지역별 및 어업별 분쟁해소, 어업인들의 소득향상과 어촌사회발전을 꾀하기 위하여 어장관리, 자원관리, 경영개선 및 질서유지 등을 어업인들의 자율적인 참여하에 행하는 운동”이라고 정의하고 있다.

따라서 자율관리어업은 어업인들이 주축이 되는 것이라 할 수 있다. 즉 기존 정부주도의 강제적·타율적 어업관리에서 벗어나 어업인들이 직접 주도하는 어업인 참여 형태로 어업관리를 전환하는 것이다. 이러한 의미에서 보면 우리나라의 자율관리형어업은 실천적 면에서는 일본의 자원관리형어업과, 규제나 관리유형 면에서는 서구의 협동관리와 유사한 점이 많다.

그러나 자율관리형어업은 아직 개념적으로 명확한 상태는 아니며, 정부의 정책방향 역시 제자리를 찾지 못하고 있다. 현재 정부에서 추진하고 있는 자율관리형어업 시범사업은 마을어업, 양식어업 등 어업권어업이 대부분이다. 그러나 이들 어업은 일단 면허를 취득한 이후에는 기술적 어업관리수단 등에 의한 추가적 어업규제를 거의 받지 않는다. 이유는 이들 어업은 특정인의 어업행위가 타인의 어업행위에 미치는 어업의 부성이나 비배제성이 다른 어업에 비해 현저히 작아 보조적 관리수단이 크게 필요하지 않기 때문이다.

또한 어업면허의 성격상 구획된 수면을 사적으로 점유하고 있어 당해 수면과 자원에 대한 배타적 독점 관리가 가능하다. 다시 말해 양식어업은 공유재(共有財, commons)<sup>7)</sup>인 어업자원을 적극적으로 이용하는 것이 아니라, 공간적 의미에서 구획된 수면을 사적으로 이용, 관리하여 생산활동을 하는 어업이다. 또한 마을어업은 비록 어

7) 공유재는 ‘다수의 개별 주체들이 공유하고 공동으로 사용하며 잠재적인 사용자들을 배제하기 어려운 비배제성(non-excludability)과, 한 개인의 사용량이 증대함에 따라 다른 사용자들이 사용할 수 있는 양이 감소하는 편익감소성(subtractability)을 지닌 자연자원이나 인공시설물’이라 정의할 수 있다 (Ostrom, 1990 ; Oakerson, 1986). 어업자원은 대표적 공유재이다.

업자원을 이용하나 정착성 수산동식물을 대상으로 하고 있고, 수면이 구획되어 배타적 권리가 부여되어 있는 이른바 폐쇄적 공유재<sup>8)</sup>에 속한다.

따라서 사후적 어업관리의 필요성에서나, 어업인 스스로 주인의식을 갖고 어장, 자원 및 생산관리를 하도록 한다는 자율관리형어업의 개념과 취지에 이들 면허어업을 포함시킬 필요는 없다. 물론 바다와 어업자원을 대상으로 하는 특성상 마을어업이나 양식어업도 지역별·수역별로 어장과 자원에 대해 어업인간 협력적 관리를 할 경우, 어장 환경개선, 자원관리, 그리고 경영개선 등의 여러 면에서 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 그러나 이는 기존 자율어업인 간의 협력증대에 불과할 뿐, 새롭게 자율관리를 전개하는 것이 아니다.

이와 같이 어업의 자율관리가 도입되면서 개념 정의에 관하여 많은 논란이 일고 있다. 즉 정부와 어업인의 역할, 자율관리와 공적관리의 구분, 관리조직의 구성, 그리고 법적·제도적 정비 등에 대하여 논자마다 의견이 분분하다. 이러한 개념적 혼란으로 인해 아직까지 자율관리, 협동관리, 자주적 관리(최성애·한규설, 2003) 등의 여러 개념이 혼용되고 있으며, 정부 스스로도 이를 의식한 듯 자율관리가 아닌 자율관리형이란 막연한 의미를 사용하고 있는 것으로 보인다.

## 2) 자율관리어업의 특징과 한계

자율관리어업의 명칭 및 개념은 논자 또는 지역에 따라 차이가 있다. 즉 일본에서는 자원관리형어업이라 부르고 용어상으로는 자원관리를 강조하고 있는 듯 하나, 그 내용은 어업인들의 자주적 운동을 통한 자원관리 및 경제적 이익 증대에 있으며 정부의 역할은 극히 적어 보인다. 반면에 서구에서는 어업의 협동관리라 하고 자원관리를 포함한 어업관리에 있어서 정부와 어업인간의 역할관계를 어떻게 할 것인가를 중시하고 있다. 이에 비해 우리나라의 자율관리형어업은 어업관리·자원관리뿐만 아니라, 어업 질서 등 어업을 둘러싼 여러 문제까지 모두 어업인들의 자율적 운동을 통해 해결한다는 실천적 의미를 강조한 것으로 볼 수 있다.

그러나 명칭은 다르지만 기본 개념은 모두 어업인들의 참여하에 어업자원을 관리하는 어업의 자율관리(fisheries self-governance & self-management)를 의미한다. 이는 어떤 특별한 제도적 규칙에 명백하게 속박되는 것이 아니고, 구조적으로 민주적이며 정부집중형 관리의 반대개념으로써 집단적 관리(corporate management) 또는 협동적(cooperative management) 관리라고 할 수 있다.

이러한 정부집중 규제에서 어업인들의 자율관리를 주장하게 된 논거는 크게 정부집

8) Ostrom은 제도적인 측면에서 공유재를 개방형(open system)과 폐쇄형(closed system)으로 구분하고, 개방형은 누구에게나 개방된 공공재인 반면, 폐쇄형은 경계가 설정되어 있는 경우라 했다. 즉 양자의 구분기준은 소유권의 존재여부이다(Ostrom, E., 1990).

중 규제의 폐단과 자율관리의 장점에서 찾을 수 있다. Townsent(1995)는 정부집중 규제의 단점으로는 첫째, 정부집중 규제가 어업자원의 보존과 다양한 어업의 경제적 생존력을 유지하는데 실패했다는 것이고, 둘째, 규제자인 정부와 피규제자인 어업인은 대립관계라는 파괴적 구조를 가지게 되었다는 것이다. 다시 말해 정부주도의 어업관리는 자원자체보다는 자원이용의 주체인 어업인이 직접적 관리대상이 되므로, 규제자인 정부와 피규제자인 어업인은 항상 대립과 갈등관계가 되기 쉽다. 이로 인해 규제의 효과가 떨어지는 동시에 비효율이 초래되고, 결국 어업관리 실패의 커다란 요인이 되어 왔다.

자율관리어업은 이러한 문제점을 해소하고자 도입된 것이며, 어업인들 스스로 규제에 참여시킴으로써 민간의 자율성과 창의성을 극대화하려는 제도적 유형이다. 이는 어업인들의 전문적 지식을 충분히 활용할 수 있고, 어업인 상호규제를 통해 규제효과를 높일 수 있기 때문이다. 즉 공유재산적인 어업자원에 대해 이용권과 관리권을 동시에 부여함으로써, 어업인 스스로 어업자원에 대한 관리의 동기를 갖게 되고, 그 효과를 직접 얻을 수 있도록 함으로써 규제의 효과와 순응도를 높일 수 있는 특징이 있다.

그러나 자율관리의 이러한 성과가 저절로 이루어지는 것은 결코 아니다. 자율관리를 시행하기 위해서는 많은 사전준비와 전제조건이 필요하다. Gibbs와 Bromley(1997)는 공유재산을 공동체적 조직 등에 의해 관리하기 위해서는 일반적으로 다음과 같은 조건들을 구비하고 있어야 한다고 했다. ① 자원에 대한 권리를 부여 받은 집단의 구성과 책임 규정, ② 의사결정방법, ③ 기초적인 자원에 대한 권리제한, ④ 자원에 대한 권리의 세대간 이전, ⑤ 구성원간의 소유권 이전, ⑥ 규정의 준수, ⑦ 규정의 수정과 인가, ⑧ 분쟁조정 등이다.

이는 결국 자율관리주체의 조직과 운영에 관한 사항으로 요약된다. 즉 자율관리의 성패는 관리조직이 얼마나 제기능을 다하느냐, 그리고 얼마나 많은 규제기능이 정부로부터 관리조직에게로 제대로 위임되었는가에 달려 있다. 이러한 조건이 여의치 못할 경우, 어업관리의 실패는 물론 어촌사회의 내부적 갈등과 정부정책에 대한 불신만 초래될 수 있음을 경계해야한다.

#### Ⅳ. 연안어업의 자율관리 모델

##### 1. 자율관리 모델개발의 필요성

개인적인 합리성에 기초한 개인의 행동이 사회적인 합리성을 달성하지 못하게 되는 이른바 ‘사회적 딜레마(social dilemmas)’는 ‘사회적 장벽(social fences)<sup>9)</sup>’과 ‘사회

적 함정(social traps)<sup>10)</sup>으로 비유된다(Sell, 1988). 이러한 상태에서는 합리적인 개인들이 사회적으로 합리적인 결과를 달성하기 위해 자발적으로 협동하는 것이 사실상 불가능하고, 오직 공권력에 의한 외부적인 해결에 의해서만 효율적 이용이 가능하며, 그러한 정책대안이 가장 최선의 선택인 것으로 인식된다(Ophuls, 1973).

어업자원과 같은 공유재의 경우가 그 대표적 예다. 따라서 어업자원은 정부에 의한 공적 규제를 받게 되며, 어업관리라 하면 공적 주체의 공적 수단에 의한 관리라는 의미로 일반화 되어 있다. 어업관리에 있어 정부의 규제는 직접적 방식과 간접적 방식이 사용된다. 그러나 연안어업은 직접적 규제의 어려움으로 인해 진입제한과 기술적 규제수단을 병행하는 간접적 규제수단이 지속될 수밖에 없다.

그러나 현재의 진입제한제도는 적절한 자원평가의 바탕위에 이루어지지 않아 만성적인 과잉 어획노력량을 투입시키게 만들었고, 기술적 관리수단 역시 사후 감독이 제대로 이루어지지 않고 있다. 이로 인해 연안어장은 어업인들간의 경쟁과 부정 및 불법 어업이 일반화 되어 있으며, 자원고갈과 과잉투자라는 이중적 비효율을 초래하고 있다. 일반적으로 투입량을 규제하는 이러한 간접적 규제방식은 적당한 관리기준을 만들기 힘들며, 효과적 규제수단도 없다. 더구나 관리대상의 비협조나 상호간 불신이 심할 경우, 규제의 의미마저 사라질 수 있다.

우리나라는 연안어업에 대한 중요성이 날로 커지고 있다. 그러나 현재와 같은 관리방식이 계속될 경우 연안어업의 미래는 기대하기 힘들 정도도 어려움에 처해 있다. 연안어업에 관한 정부의 최근대책은 연안어업의 조업구역 조정, 허가 축소, 수산조정위원회의 전문성 강화, 위반자에 대한 벌칙강화, 그리고 관련 제도의 개정 등을 전제로 연안어업의 자율관리 강화 등의 정책방향을 제시하고 있다. 그러나 우리 연안어업은 장기간의 규제정책으로 인해 산업구조가 매우 경직되어 있는 동시에, 어업활동에 대한 지나친 정부간섭으로 어업인들이 타율적 습성에 젖어 있다. 더구나 자율관리를 담당할만한 자생적이고 조직적인 어업인 단체가 없으며, 법적·제도적으로 어장 및 어업활동에 대한 관리의 권한과 책임 주체가 명확히 구분되어 있지 않다.

우리 연안어업은 어업관리라는 말이 무색할 정도로 이미 제도적 실패를 경험하고 있다. 이로 인해 자원관리, 어장관리, 어업조정, 경영개선 등의 여러 난제를 동시에 해결해야 하는 커다란 어려움에 처해 있다. 그러나 어업여건상 TAC나 ITQ와 같은 새로운 어업관리제도의 도입도 어려운 실정이다. 이러한 점에서 자율관리는 우리 연안어업에게는 선택의 여지가 없는 거의 유일한 대안이라 할 수 있다. 간접규제의 여건상

9) 무엇인가를 해야 하는 개인들이 실제로는 아무것도 하지 않는 것이 개인적으로 합리적인 선택이 되는 경우.

10) 무엇인가를 하지 말아야 할 개인들이 실제로는 무엇을 하는 것이 개인적으로 합리적인 선택인 경우.

어업인의 자발적이고 적극적인 협조와 동참 없이는 관리의 부재상태는 지속될 수밖에 없다. 이러한 의미에서 자옐관리의 도입은 기대를 갖기에 충분하다.

## 2. 연안어업 자옐관리 모델

### 1) 모델개발의 기본 방향

자옐관리형어업이 아직 시작단계에 불과한 만큼, 이에 관한 세부적 실천방안이나 구체적 모델에 대한 연구가 많이 부족한 상태이다. 일본의 자원관리형어업 및 서구의 협동관리 등 여러 외국의 경험사례들이 선례가 될 수 있으나, 우리와는 다른 어업환경과 시행목적을 가지고 있는 만큼 이를 그대로 도입할 수도 없다. 그러나 이들 외국의 사례들은 자옐관리 경험이 부족한 우리에게 기본적인 제도적 틀을 갖추는 데는 도움을 줄 수 있다<sup>11)</sup>.

국내에서는 최근 시행중인 시범사업에 관한 분석을 통해 우리나라의 자옐관리모델을 설정한 바 있다(박규석 외, 2003). 이에 따르면 사업주체를 중심으로 어촌공동체형, 업종공동체형, 그리고 광역공동체형의 3가지 모델이 제시되었다. 또한 단계별 추진전략으로서 1단계로 마을어업 중심의 어촌공동체형과 양식·어선어업의 업종공동체형으로 자옐관리어업을 추진하고, 2단계로 각 공동체들이 연합하여 광의의 자옐관리체제를 구성하도록 하고 있다.

그러나 이러한 모형은 어업권어업, 허가어업을 모두 포함한 전 연안어장을 포괄하고 있어 지역어장 종합관리모델의 성격이 강하다. 따라서 본 연구에서 제시하고자 하는 연안어업에 한정된 자옐관리모델과는 기본성격을 달리한다. 한편 연안어업의 자옐관리모델은 다음과 같은 우리 연안어업의 현실을 충분히 고려한 방향으로 개발되어야 한다.

① 허가어업이라는 점이다. 허가어업은 자원 및 어장이 사적 점유의 대상이 되지 못해 어업인이 자원과 어장에 대해 배타적 관리를 할 수 없다. 허가라는 진입제한 수단은 있으나 이는 이미 과잉되어 있어, 결국 한정된 자원에 대한 약탈적 어획을 경쟁적으로 초래할 뿐이며, 어업인 스스로 자원보호의 필요성을 갖지 못한다. 따라서 모델은 어업인이 자원과 어장에 대한 보호의 필요성을 갖게 하는 동시에, 이를 효과적으로 실천할 수 있는 방향이 되어야 한다.

② 관리주체가 없다는 점이다. 우리는 전국 연안에 어촌계와 수협을 두고 있어 외견

11) Ostrom(1990)은 공동체의 자옐적인 방법에 의해 공유재를 성공적으로 관리하고 있는 이러한 여러 사례 분석을 통해, 다음과 같은 제도원칙(design principles)이 구비되어야 함을 지적하고 있다.

① 공유재 이용자간의 명확한 경계 설정, ② 현지조건에 부합하는 규칙, ③ 집단적 선택에 참여할 수 있는 제도적 장치, ④ 공유재의 이용에 대한 감시장치, ⑤ 점진적으로 가중되는 제재장치, ⑥ 공유재 사용자간의 갈등 해소장치, ⑦ 공동체의 자치조직권 보장.

상으로는 생산자조직을 체계화 하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 이들 조직은 어업관리기능이 미약하며, 더구나 어업권어업과 구획어업 등의 직접 소유하고 있는 어업의 관리에만 관심을 두고 있다. 이로 인해 연안어업은 관리주체가 없어 관리의 사각지대로 방치되어 있다. 따라서 연안어업 자율관리를 위해서는 구성원 전체의 이해를 결집, 대변하고 이를 강제할 수 있는 관리주체의 존재가 필수적이므로, 적합한 연안어업 관리주체를 개발하여야 한다.

③ 연안어장을 대상으로 하고 있다는 점이다. 연안은 마을어업, 양식어업 등 여러 업종의 어장이 중복되고 각종 어구·어법이 혼재하고 있다. 이로 인해 동일 자원을 여러 업종이 경쟁적으로 이용하고 있으며 업종간 분쟁이 심하다. 그러므로 연안어업에 한정된 관리모델만으로는 한계가 있으며, 업종간의 복잡한 이해관계와 및 타업종에 대한 고려도 적극적으로 필요하다.

④ 많은 어선이 좁은 해역에 밀집되어 조업하고 있다는 점이다. 이로 인해 연안어선간 어장선취경쟁, 과잉투자, 남획, 수익악화라는 악순환이 반복되고 있으며, 이는 불법과 부정어업으로까지 이어지고 있다. 결국 어업인간에는 협력을 통한 공생이 아닌 분열로 인한 공멸이 초래될 수밖에 없는 어업분위기가 조성되어 있다. 따라서 개별 어업인간의 이러한 파괴적 경쟁의식을 공동의 이해관계를 가진 협력적 공생관계로 유도하고 조정할 수 있도록 해야 한다.

⑤ 어획량관리가 불가능하다는 점이다. 연안어업은 어획량에 대한 관리가 거의 불가능하다. 따라서 어장에 대한 자연과학적 정보와 사회경제적 여러 조건을 과학적으로 처리, 결정하는 어업관리수단이 도입되지 못하고 있다. 그러므로 연안어업은 진입제한중심의 어업관리가 지속될 수밖에 없으며, 그 보조적 수단으로 사용할 어업인들의 경험적 정보에 의한 관리수단의 개발이 필요하다. 따라서 관리모델은 다양한 지역별·어업별 특성을 고려하여야 하며, 이를 적극적으로 유도하고 활용할 수 있는 장치가 필요하다.

⑥ 인접 어장·수역과의 연관성을 고려하여야 한다. 연안어업은 그 대상이 유동하는 바다와 회유하는 어업자원을 대상으로 하고 있고, 어장간의 실질적 경계가 없는 만큼 지역별로 한정된 수역에 대한 관리로는 한계가 있다. 따라서 모델은 단계적 광역화를 통해 인접 어장 및 수역간의 통합된 관리와 조정기능을 가질 수 있도록 구성되어야 한다.

## 2) 연안어업의 자율관리 모델

연안어업에 대한 자율관리를 위해서는 앞서 언급한 공유재 관리의 일반적 제도원칙을 갖추는 한편, 우리 어업현실에 따른 실천적 요구조건도 동시에 고려하여야 한다.



이를 종합하면 관리주체에 관한 것, 관리대상에 관한 것, 그리고 공적관리와의 관계 등 세 방향에서 모델이 설정되어야 할 것이다.

(1) 관리주체

자율관리의 모형설정에 있어 기본은 관리주체이다. 다시말해 자율관리어업의 성패는 결국 어떤 단체가 어떠한 목적과 수단을 가지고, 얼마나 구성원들을 잘 조직하고 통제하느냐에 달려 있다. 그러므로 관리주체에 대한 모델개발이 전체 모델 수립의 기초가 되며, 관리 대상은 이를 토대로 정할 수 있게 된다.

① 지역공동체 중심의 자율관리주체 형성

자율관리를 담당할 주체는 일반적으로 업종과 지역이라는 두 가지 유형으로 분리할 수 있다. 일반적 자율규제에서는 산업별, 업종별 단체가 정부의 협력파트너가 된다. 이는 시장규제가 산업조직 면에서 이루어지는 만큼 자연스런 일이다. 그러나 어업관리에서는 관리목적과 관리대상에 따라 선택가능하다. 만일 관리목적이 특정 자원에 대한 관리라면 업종별 조직이 유리하고, 특정 어장에 대한 관리를 위해서는 지역별 조직이 보다 효과적이다. 그러나 연안어업은 좁은 해역에 다양한 업종이 밀집되어 있고, 단일 어업인이 복수의 업종에 종사하고 있는 경우가 많아, 업종중심의 관리주체로는 한계가 있다.

우리 어촌은 일찍부터 연안어장이라는 공동의 경제적 이해관계를 가진 혈연과 지연 중심의 사회관계를 가지고 형성되어 왔다. 이로 인해 자연부락을 중심으로 내부적으로는 강한 연대감과 외부에 대해서는 배타성을 갖는 공동체의식이 자연스럽게 형성되어 있으며, 이러한 전통사회적 요소의 잔존은 공동체적 공유재 관리의 유리한 조건이 되고 있다.

지역 공동체에 의한 어업관리의 경험적 사례를 살펴보면, 지역공동체들은 연안어장이나 특정 어업자원에 대해 장기간의 경험을 통해 관리방법을 개발하고, 규칙을 제정하고, 또 이를 준수해 오고 있는 것으로 알려져 있다(Ostrom, 1990). 우리나라에도 어촌의 이러한 사회문화적 특성을 살린 어촌계라는 지역별 공동체가 전국 연안에 구성되어 있으며, 보다 큰 상위의 조직으로 지구별 수협이라는 근대적 개념의 생산자단체가 이들 어촌계를 관리하고 있다. 이러한 지역공동체와 조직의 존재는 자율관리주체 형성의 기초조건이 될 수 있다.

따라서 연안어장의 자율관리 담당주체는 지역공동체를 중심으로 하는 것이 보다 효과적이다. 일반적으로 지역공동체는 관리의 목적과 대상, 그리고 수단 등에 대한 집단적 선택이 용이하다. 또한 조직구성과 구성원에 대한 통제가 비교적 쉬워 관리효과를 극대화할 수 있으며, 지역별 어업의 특성을 충분히 고려할 수 있는 장점을 갖고 있다. 그러나 관리주체의 형태를 정형화하고, 지역공동체 한 가지 유형으로 고정시킬 필요

는 없다. 각 지역별 · 어장별 · 어업별 현황과 특성을 고려한 다양한 유형의 어업관리 주체를 만들 수 있어야 한다. 어떤 생산자단체나 조직도 기본적인 인적 · 물적 조건만 갖추면 자율관리의 주체가 될 수 있다.

한편 자율관리주체는 단계별로 확대, 조직화할 필요가 있다. 첫 단계에서는 각 어촌이나 어장 단위별로 관리주체를 구성하도록 하되, 규모의 적정화, 난립방지, 공동체간의 불필요한 경쟁을 막기 위해 단위별 단일 공동체를 구성하도록 한다. 그리고 공동체 내부적으로 어업종류별 · 담당업무별로 구성원을 조직화하도록 한다.

다음단계로는 지역공동체를 인접 지역이나 수역별로 점진적으로 확대시키도록 한다. 이러한 광역화는 행정구역이나 수협관할에 따라 구분하되, 지역과 어장적 조건을 충분히 고려하여야 한다. 연안어장은 각 행정구역별로 구분되어 있으나, 실제 어로행위는 어업자원의 특성상 한정되지 않으며, 또한 제한된 수역에 대한 관리만으로는 관리효과를 높일 수 없다. 따라서 개별 연안어업 관리조직을 이해관계가 높은 인접공동체로 확대하여 점차 업종별 · 수역별로 통합하는 광역관리기구를 구성하여 공동관리, 정보교환, 그리고 이해조정이 가능하도록 한다.

## ② 연안어업 종사자로 구성된 관리주체 형성

어장관리주체의 형성이 자율관리의 핵심임은 재론할 필요가 없다. 문제는 어떠한 인적 구성을 가지느냐이다. Ostrom(1990)에 따르면 공동체는 (a) 구성원의 수가 적을수록, (b) 구성원이 미래에 대해 큰 관심을 가질수록, (c) 이해관계의 동질성이 높을수록 성공적인 관리가능성이 높아진다고 한다. 그러므로 자율관리주체는 어장의 합리적 이용이라는 공통된 관리목적과 대상을 가진 적정수의 개별 어업인을 조직화하고, 이 조직을 통해 적절한 어업관리수단을 수립 · 실천할 수 있는 성격이 되어야 한다. 우리나라 연안어업에 있어 어장관리 주체가 될 수 있는 조직으로는 앞서 언급한 수협과 어촌계, 그리고 영어조합법인 등의 기존 조직들을 우선 고려할 수 있다. 그러나 다음과 같은 점에서 이들 조직은 연안어업 자율관리주체로서 한계를 가지고 있다.

첫째, 어업자원의 자율적 관리를 위해서는 “장래의 전체 이익을 위해 현재의 개별 이익을 규제한다”는 전체가 구성원 모두에게 받아들여져야 한다. 단일 어장을 동일 목적으로 사용하는 어업인간에는 이러한 이해관계의 동질성이 높다. 그러나 어촌계는 지역내 모든 업종의 어업인들이 어촌계원으로 참여하고 있어, 동일한 이해관계를 갖기 힘들며 구성원간 이해충돌이 잦아 관리의 집중력과 관리의지가 떨어질 수밖에 없다<sup>12)</sup>.

12) 2001년말 현재 전체 어촌계원 중 전업자의 비율은 39.4%(겸업 56.7%, 피용3.9%), 종사유형별로는 어선이 24.8%(양식 43.3%, 복합 31.8%)에 불과하다. 또한 연안어업 허가전수를 고려하면 전체 어촌계원 중 연안어업종사자는 약 40%수준에 불과하다.

수협인 경우에는 그 기능이 각종 경제사업에 걸쳐 있고 관할 구역이 광범위하다. 조합구성원 역시 다양하여, 연안어업 관리주체로서 연안어장관리에 필요한 통제력과 지도력을 기대하기가 어려운 실정이다<sup>13)</sup>.

둘째, 기존 조직들은 구성원이 적정수를 초과하고 있다. 큰 조직보다는 작은 조직에 참여 민주주의가 성행하는 것과 같이 구성원의 수는 적절한 규모로 제한되어야 한다. Townsent(1995)는 구성원수가 증가하면 할수록 이해관계의 동질성 등의 면에서 협력적 관리가 복잡해진다고 하였다. 2003년 8월 현재 전국 어촌계의 평균 계원수는 76명이며, 수협은 조합당 평균 1,733명의 조합원을 갖고 있다. 이러한 수는 결코 적은 인원은 아니어서, 집단적 의사결정과 통제가 곤란하고 내부갈등이 초래될 가능성이 커진다.

셋째, 어촌계는 구성원에 대한 지도력과 통제력에 있어서도 문제가 있는 것으로 파악된다. 즉 어촌계는 소유어업권도 제대로 관리하지 못해 마을어장과 양식어장을 개인에게 임대하거나 분할하는 한편, 직접 관리하는 경우에도 생산성이 낮은 것으로 평가받고 있다. 더구나 연안어업은 어촌계의 관리대상에서 제외되어 있어 어촌계원간 조업경쟁이 심하다. 또한 어촌계는 관리기능을 발휘함에 있어서 조직과 재정이 취약하고, 강인한 어촌사회의 유대관계가 오히려 관리와 단속의 장애요인이 되고 있어 엄격한 집행이 어렵다는 문제점을 가지고 있다(최정윤, 1998).

따라서 연안어업의 자율관리를 담당할 주체는 기존 조직을 그대로 이용하는 것보다 급속 새로운 주체의 형성을 유도할 필요가 있다. 새로운 조직의 구성원은 연안어업에 대한 경제적 의존도가 높아야 한다. 즉 연안어업을 전업으로 하든지, 최소한 직접 종사하고 있어야만 연안어업관리에 보다 큰 이해관계를 가지게 될 것이며, 조직에 대한 참여도를 높일 수 있다. 한편 이렇게 조직을 재구성할 경우 구성원의 수도 기존 어촌계보다 적어질 것이므로, 자율관리주체로서의 적정 조건을 기본적으로 갖추 수 있을 것이다.

이런 면에서 보면 우리나라에는 아직 연안어업의 자율관리를 담당할 적합한 조직이 아직 없다. 따라서 우선은 어촌계 조직을 활용, 이를 재구성하는 형태로 추진할 수밖에 없다. 그러나 장기적으로는 보다 적합한 별도의 관리주체를 조직하도록 유도하여야 할 것이다. 최근의 연구(최성애·한규설, 2003)에 따르면 우리 연안어업에서도 자주적 어장관리를 위한 임의단체가 일부 태동하고 있는 것으로 보고 되고 있다.

### ③ 관리주체에 대한 진입제한의 완화

자원에 대한 진입이 공동체에게만 개방되어 있고 강제성 있는 규정하에 관리되고 있다면, 공동체조직에 대한 진출입은 완화되어야 한다. 공유재산적 체제에서 배타적

13) Jentoft(1989)는 협동적 관리를 정부와 어업인이 자신들의 협동조합을 통해 관리기능에 대한 책임을 분담하는 것이라 하여, 어업인들의 단체로서 협동조합이 가장 바람직함을 암시하고 있다.

권리의 배분과 진입제한은 이용권의 측면에서 제로섬 게임(zero - sum game)으로 나타난다. 다시 말해 한 집단에 대한 배타적 권리는 다른 집단에 대한 배타성을 의미하며, 자원이용에 따른 불균형과 손실이 사유화로 나타날 때 거기에는 '공유재의 비극' 뿐만 아니라 '공유자들의 비극' 까지 나타난다(McCay, 1984). 이는 자원 관리집단이 강력한 이익집단이 되어 타인의 이용권과 잠재적 경쟁자들을 배제하려 하기 때문이다. 이러한 경우 자원이용의 효율성의 저하는 물론 형평성까지 크게 훼손될 수 있다.

따라서 허가제도와 같이 공적 진입제한이 있는 상태에서는 새로운 노동과 자본의 진입장벽을 해소할 수 있도록 관리주체에 대한 접근의 편의성과 낮은 가입비용이 장치가 필요하다. 만약 진입장벽이 있게 되면 아웃사이드의 존재로 조직 결속력과 관리효과가 낮아 질 수밖에 없으며, 결국 조직의 와해를 초래할 가능성이 커진다. 연안어업 자율관리주체 역시 관련어업인 모두의 참여가 가능하여야만 관리효과를 극대화 할 수 있을 것이다.

#### ④ 관리목적과 수단선택에 대한 자율성 보장

자율관리를 담당하는 조직은 관리의 목적과 수단에 대한 자율성을 가져야 한다. 이는 지역적 어업특성을 반영하기 위해 필요하며, 어업인들의 경험과 정보가 관리에 이용되고 변화에 대한 신속성을 높일 수 있기 때문이다. 따라서 모든 지역과 어장에 공통으로 적용되는 정형화된 관리주체와 규칙은 피하여야 하며, 각 관리주체가 자율적으로 선택한 목적과 수단에 대해서는 가급적 간섭하지 않아야 한다. 만약 이러한 개별 규칙이 이해관계에 있는 타 관리주체와 상충되거나, 공적 규제수단에 위배될 경우에는 협의를 통해 조정할 수 있는 장치를 마련하여야 한다.

#### (2) 관리대상

허가어업인 연안어업의 특성상 자율관리를 위해서는 관리 대상인 어업, 자원, 어장, 그리고 어업인에 대해 효과적 관리가 가능하도록 제도적 · 기술적 조건이 구비되어야 한다.

##### ① 연안어장에 대한 경계 설정

자율관리체제로의 이행을 위해 관리주체는 어장에 대한 배타성을 가져야 한다. 그러나 연안어업은 허가어업의 특성상 자원과 수면에 대한 소유권은 없으며, 단지 이용권만 가지고 있다. 따라서 어장이용권의 적절한 행사로 최소한의 관리기능을 유지할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 그 대표적 방안이 이용자에게 명확한 경계를 설정해 주는 것이다. 이는 폐쇄형 공유재의 경우 배제성이 적용되어 공유재 이용자의 구분이 명확해지고, 이로 인해 관리가 가능하기 때문이다.

현재 우리나라는 연안어업의 조업수역에 대한 명확한 경계가 없다. 이로 인해 어장과 자원에 대한 관리의 필요성을 느끼지 못하게 함은 물론, 약탈적 조업경쟁을 초래하

고 있다. 따라서 자율관리를 위해서는 연안어장에 대한 경계설정은 제도화되어야 한다. 경계설정시에는 어장범위에 대한 충분한 고려가 필요하다. 어장이 너무 협소하면 관리는 용이하나 구성원의 경영안정을 가져올 수 없으며, 너무 넓으면 관리가 곤란하고 구성원간의 경제적 이질성에 따른 합의도출이 어려운 단점을 가진다. 따라서 관리단위로서의 어장의 범위는 기술적·지역적 관련성이 크고, 경제적 일체성이 어느 정도 유지될 수 있도록 하여야 한다.

이러한 점을 고려하여 우리나라 연안어장의 경계설정 방안으로는 우선 근해어업과 연안어업의 경계구분을 명확히 하도록 한다. 다음 단계로는 각 지자체별로 각 지역별·수역별 어장경계를 설정한다. 이때 지역구분은 자연부락 내지는 기존의 어촌계 단위로 분리하되, 현지의 자연적 조건을 고려하여야 한다. 어장이 중복되는 경우에는 자연부락, 어촌계, 그리고 지자체간의 협의를 통해 분리 또는 공동조업수역을 설정하여야 한다.

이러한 어장경계 설정은 자율적 어업관리의 필요조건인 동시에, 공동체 구성원들에게 어장에 대한 주인의식을 가지게 함으로써 자원조성과 어장환경개선에 대한 참여의지를 제고시킬 수 있는 기능도 하게 된다.

#### ② 관리대상에 대한 통제와 제재기능 부여

연안어업이 허가어업이라는 현실적 한계를 갖고 있으나, 자율관리를 담당 주체에 대해서는 구성원과 관리대상에 대한 일정 수준의 통제권한을 부여하여야 한다. 다시 말해 어장, 자원 및 구성원에 대한 관리와 통제가 실제로 가능하여야 하며, 규칙 위반자에 대한 제재기능을 갖추고 실행할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 관리주체에게 관리대상 자원과 어장에 대한 외부적 배제성과 내부적 통제력을 가질 수 있도록 최소한의 법적·제도적 근거를 마련하는 방안을 강구하여야 한다.

또한 조직 구성원간 또는 조직간에 발생할 수 있는 내부갈등과 분규에 대한 적절한 조정장치를 가지고 있어야 한다. 어업에 대한 관리책임이 위임된다고 하여 어업규칙에 대한 분쟁이 사라지는 것은 아니며, 그 성격이 변하는 것도 아니기 때문이다.

#### (3) 공적관리와의 조화

자율관리의 성공적 정착을 위해서는 정부의 어업인에 대한 인식전환과 함께 공적개입의 정도와 정부기능 또한 크게 변화되어야 한다. 우리 정부는 자율관리형어업의 조기정착을 위해 각종 행정적, 재정적, 기술적 지원을 강화하는 정책을 추진중에 있다. 물론 자율관리에 대한 어업인의 의지와 경험이 부족한 현실상, 도입초기에는 이러한 정부의 적극적인 지원과 노력이 도움이 될 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 어업관리에 있어 오히려 정부개입을 강화하고, 또 다시 관료적으로 흘러 기존의 자율관리의 목적이 왜곡될 수 있음을 경계해야 한다.

① 공적 규제 범위의 축소와 집행 강화

어업관리의 특성상 완전한 자율관리는 어렵다. 따라서 비록 자율관리가 성공적으로 정착되더라도 진입제한을 포함한 일정범위의 정부규제는 지속된다. 그러나 정부는 이러한 최소한의 관리수단 외의 규제는 과감히 축소, 이양하여 자율관리의 범위를 넓혀주도록 하여야 한다. 반면에 허가제도 등의 정부규제 수단은 더욱 철저히 시행하여 과잉어획노력량을 조절하고, 불법·부정어업에 대해서는 단속과 처벌을 강화하여 어장 질서를 확립할 수 있도록 하여야 한다.

그러나 이러한 정부의 개입정도와 관리형태는 어업인들의 의식, 어업종류, 어장 및 자원적 특성, 그리고 당해 어촌의 사회문화적 여러 여건에 따라 차별화 하는 것이 바람직하다. 모든 지역과 어장이 자율관리를 시행할 수 있는 것도 아니며, 자율관리가 유일하고 완벽한 어업관리 형태가 되지 못하는 이상, 반드시 그러할 필요도 없다. 따라서 자율관리를 담당할 여건이 형성되지 못한 지역에는 정부의 주도적 역할이 지속될 수밖에 없는 것이다.

② 간접적 지원 중심으로의 기능 전환

자율관리 도입초기에는 이를 담당할 관리주체의 결성을 유도하고, 이를 활성화하기 위한 각종 재정적 지원이 어느 정도 필요하다고 할 수 있다. 그러나 정부가 직접 관리주체 형성에 개입해서는 아니되며, 재정금융상의 직접적 지원정책도 가급적 지양하여야 한다. 자율관리주체는 어디까지나 자발적으로 형성되어야 한다. 정부는 기본 모델만 제시하고, 일정 조건을 갖춘 조직이 어업인 내부적으로 생성되면 이를 관리주체로 인정하여 대표성을 갖도록 유도하여야 한다.

또한 자율관리를 지원하기 위한 정부의 기능은 기술적 지원 중심으로 시행되어야 한다. 즉 포상금이나 격려금 등의 직접적 이전지출은 축소하고, 당해 어장의 자원과 환경 평가의 강화, 교육과 기술지원, 인프라 구축, 그리고 정보제공 기능을 강화하는 형태의 간접적 지원으로 전환하여야 한다. 나아가 자율관리주체의 광역화를 유도·지원하고, 관리주체간 상이한 관리규약이나 분쟁 등에 대한 조정기능을 수행하도록 하여야 한다.

그리고 정부는 어업인과의 적극적 협력하에 어업인들의 정보를 수집, 계량화하여 합리적인 자원추정과 관리가 가능하도록 하여야 한다. 이를 통해 정부는 연안어업에서도 어획량관리가 가능한 발판을 마련하는 한편, 자율관리주체를 연안어업 영어법인으로 발전시킬 수 있는 보다 장기적 방안도 마련할 수도 있을 것이다.

#### IV. 결 론

어업자원이 무한자원이 아니라 적극적 관리의 대상이란 필요성을 인식한 이후, 세계 각국은 다양한 방법으로 정부 주도의 어업관리에 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고 대부분의 연안국들은 과잉어획과 자원남획 등의 자유어업의 문제를 아직 해결하지 못하고 있다. 그 원인은 기본적으로 어업관리에 필요한 가용자원의 부족에 따른 불완전한 어업관리에 있다고 할 수 있다. 즉 기존 정부주도의 어업관리방법은 어업인을 단순히 관리 대상에 머물게 함으로써 양자간 불신과 대립만을 초래하여, 결국 어업관리 실패의 커다란 요인이 되게 하였다는 것이다.

따라서 보다 효과적 어업관리를 위해서는 이들 어업인들을 직접 관리에 참여시키는 관리대상의 관리주체화가 중요한 요소인 것으로 인식하게 되었고, 이에 대한 연구와 정책개발이 최근 활발히 진행되고 있다. 이러한 어업인에 의한 어업관리 즉, 자율관리 어업은 지역에 따라 공동체적 관리, 협동관리 등의 다양한 형태로 나타나고 있다. 우리 정부도 최근 자율관리형어업이란 이름하에 이러한 어업인의 자율적 참여에 의한 어업관리방안을 의욕적으로 추진하고 있다. 그러나 현실은 간단치 않다. 연안어업은 우리 어업중 어업관리, 자원관리, 어장관리의 대표적 실패사례인 동시에 어업질서가 문란하고 어업인의 경영여건이 가장 취약한 부문이다. 따라서 연안어장에 대한 자율관리의 성공적 정착을 위해서는 이러한 어업현실을 적합한 관리모델의 개발, 강력한 실천의지, 그리고 무엇보다 관리주체인 어업인의 적극적 참여를 유도할 수 있어야 한다.

그 방안의 하나로 본고에서는 우리 연안어업의 자율관리 모델 개발을 시도하였다. 연구결과, 연안어업의 자율관리모델은 첫째, 기존 어업인 단체보다는 연안어업 종사자로 구성된 새로운 지역공동체가 관리주체로 바람직하고, 둘째, 연안어장에 대한 명확한 경계설정이 필요하며, 셋째, 간접적 지원중심으로 정부기능이 전환되어야 함을 밝혔다.

그러나 이러한 이는 하나의 모델에 불과할 뿐이며 많은 한계도 갖고 있다. 이보다는 어업인과 정부가 그간의 불신과 대립관계에서 벗어나 스스로 동반자임을 인식하는 의식개선과 함께, 연안어업에 관한 관리의지의 강화가 선결과제이다. 개별 어업인, 관리주체, 그리고 지자체와 정부 모두의 협력없이는 자율관리형어업은 또 다른 제도적 실패 경험만 추가할 뿐이다. 어업인들의 사적 이해관계를 앞세운 행동이나, 관리주체의 지나친 집단적 이익추구는 자율관리를 성공적 정착에 큰 걸림돌이 된다. 정부의 의욕만 앞세운 지나친 간섭과 조급한 추진 역시 어업인에게 타율성을 키우는 한편, 정부개입만 제도화 시킬 뿐이다. 따라서 자율관리를 위한 충분한 준비와 관리기능의 실제적 이양없이는 자율관리는 단순한 책임전가에 불과할 뿐이라는 비판도 냉정하게 받아들

여야 한다.

모든 경제적 선택 기준과 마찬가지로 정부선택의 합리적 원칙 역시 효율성과 공정성이 기준이다. 이는 어업관리에서도 예외일 수는 없다. 어획활동의 영위에 있어서 그동안 개별어업인이 누려왔던 자유선택을 집단적 선택으로 전환하는 과정에 이러한 효율성과 공정성의 기준이 오히려 악화되는 일이 없는지도 고려하여야 한다. 선진된 제도는 선진된 국민의식을 필요로 한다. 자율관리는 그만큼 철저한 사전준비와 충분한 사회경제적 여건의 성숙을 필요로 한다. 연안은 우리 모두가 함께 관리의 권한과 책임을 가질 수 있는 마지막 어장이다.

## 참고문헌

- 김병호 · 김대영 역, 자원관리형어업으로의 이행 - 이론과 실제 -, 도서출판 논문외집, 2003.
- 김수현, 연안어업의 자율적 관리체제 구축에 관한 연구 - 추자도의 마을어장이용사례를 중심으로 -, 부경대학교 대학원 경영학석사학위 청구논문, 2002.2.
- 신영태 · 김 승, “연안어업의 효율적 관리를 위한 정책방향 - 어선어업을 중심으로 -”, 월간 해양수산, 제202호, 2001.7, pp.38 - 51.
- 신용민, “시장유인적 어업관리를 위한 산업조직정책에 관한 연구”, 수산경영론집, 제34 권 제2호, 2003.12, pp.1 - 26.
- 최성애, “어업인의 참여에 의한 어업관리 사례연구”, 월간 해양수산, 제217호, 2002.10. pp.58 - 69.
- 최성애 · 한규설, 자주적 연안어장 관리주체에 관한 연구, 한국해양수산개발원, 2002.12.
- 최재송 · 이명석 · 배인명, “공유재 문제의 자치적 해결 : 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로”, 한국행정연구, 제10권 제2호, 2001.여름호, pp.152 - 172.
- 최정윤, “수산업협동조합의 어업권관리기능에 대한 비교 연구 - 어촌계의 어장관리활동을 중심으로 -”, 수산경영론집, 제29권 제1호, 1998.6, pp.1 - 26.
- 한규설, “연안어장의 자주적 관리주체에 관한 고찰”, 한국수산업의 당면과제와 새로운 방안 모색, 부경대학교 수산기업연구소 심포지움 자료, 2002.12, pp.39 - 62.
- 해양수산부, 2003년도 수산업 경영관리 수범사례집, 2003.
- 해양수산부, 연근해어업 구조개편 종합대책, 2002.12.
- 해양수산부, 자율관리어업의 성공적 정착을 위한 연구, 2003.6.
- 해양수산부, 자율관리형어업 시범사업 실시요령, 2001.5.
- 鳥居享司 · 山尾政博, “海域利用の管理主體と地域對應”, 漁業經濟研究, 제45권 제1호, pp.27 - 50.
- 平山信夫編, 資源管理型漁業, 成山堂書店, 1991.
- 平澤豊, 漁業管理, 恒星社厚生閣, 1991.
- Amar, E.C., R.M.T. Cheong and M.V.T. Cheong, “Small - scale fisheries of coral reefs and the need for community - based resource management in Malalison Island,



- Philippines", *Fisheries Research*, Vol.25, No.3 - 4, March 1996, pp.265 - 277.
- Berkes, F. and M.T. Farvar, "Introduction and Overview", in F. Berkes(editor), *Common Property Resources : Ecology and Community Development*, University of British Columbia Press, Vancouver, 1989.
- Brown, D.N. and R.S. Pomeroy, "Co - management of Caribbean Community (CARICOM) fisheries", *Marine Policy*, Vol.23, No.6, November 1999, pp.549 - 570.
- Christie, P., A. White and E. Deguit, "Starting point or solution · Community - based marine protected areas in the Philippines", *Journal of Environmental Management*, Vol.66, No.4, December 2002, pp.441 - 454.
- Crean, Kevin, "Centralised and community - based fisheries management strategies : case studies from two fisheries dependent archipelagos", *Marine Policy*, Vol.23, No.3, May 1999, pp.243 - 257.
- D' Incao, F. and E. G. Reis, "Community - based management and technical advice in Patos Lagoon estuary(Brazil)", *Ocean & Coastal Management*, Vol.45, No.8, 2002, pp.531 - 539.
- Doulman, David J., "Community - based fishery management : Towards the restoration of traditional practices in the South Pacific", *Marine Policy*, Vol.17, No.2, March 1993, pp.108 - 117.
- Dubbink, W. and Martijn van Vliet, "Market regulation versus co - management? : Two perspectives on regulating fisheries compared", *Marine Policy*, Vol.20, No.6, Nov.1996, pp.499 - 516.
- Ebbin, Syma A., "Enhanced fit through institutional interplay in the Pacific Northwest Salmon co - management regime", *Marine Policy*, Vol.26, No.4, July 2002, pp.253 - 259.
- Eggert, Hakan and Anders Ellegard, "Fishery control and regulation compliance : a case for co - management in Swedish commercial fisheries", *Marine Policy*, Vol.27, No.6, November 2003, pp.525 - 533.
- 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, Belhaven Press, London, 1997.
- Greiner, R., M.D. Young, A.D. McDonald and M. Brooks, "Incentive instruments for the sustainable use of marine resources", *Ocean & Coastal Management*, Vol.43, No.1, Jan.2000, pp.29 - 50.
- 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.
- Hatcher, Aaron C, "Producers' organizations and devolved fisheries management in the United Kingdom : Collective and individual quota systems", *Marine Policy*, Vol.21,

- No.6, November 1997, pp.519 - 533.
- Hauck, Maria and Merle Sowman, "Coastal and fisheries co - management in South Africa : an overview and analysis", *Marine Policy*, Vol.25, No.3, May 2001, pp.173 - 185.
- Jentoft, S., "Fisheries co - management : Delegating government responsibility to fishermen's organizations", *Marine Policy*, Vol.13, No.2, April 1989, pp.137 - 154.
- Jentoft, S., "The community : a missing link of fisheries management", *Marine Policy*, Vol.24, No.1, Jan.2000, pp.53 - 60.
- Jentoft, S., "Legitimacy and disappointment in fisheries management", *Marine Policy*, Vol.24, No.2, Mar.2000, pp.141 - 148.
- Jentoft, S, Bonnie J. McCay and Douglas C. Wilson, "Social theory and fisheries co - management", *Marine Policy*, Vol.22, No.4 - 5, July - Sep.1998, pp.423 - 436.
- Kaplan, I.M, "Regulation and compliance in the New England Conch Fishery : A case for co - management", *Marine Policy*, Vol.22, No.4 - 5, July - September 1998, pp.327 - 335.
- Kaplan, I.M, "Suspicion, growth and co - management in the commercial fishing industry : the financial settlers of New Bedford", *Marine Policy*, Vol.23, No.3, May 1999, pp.227 - 241.
- Kaplan, I.M. and H.L. Kite - Powell, "Safety at sea and fisheries management: : fishermen's attitudes and the need for co - management", *Marine Policy*, Vol.24, No.6, November 2000, pp.493 - 497.
- Kaplan, I.M. and Bonnie J. McCay, "Cooperative research, co - management and the social dimension of fisheries science and management", *Marine Policy*, Vol.28, No. 3, May 2004, pp.257 - 258.
- Karlsen, Geir Runar, "Can formalisation help · The introduction of fisheries co - management in the inshore fisheries of Dingle, Co. Kerry, Ireland", *Marine Policy*, Vol.25, No.1, January 2001, pp.83 - 89.
- Kearney, R.E., "Co - management : the resolution of conflict between commercial and recreational fishers in Victoria, Australia", *Ocean & Coastal Management*, Vol.45, No.4 - 5, 2002, pp.201 - 214.
- Kesteven, GL., "Fisheries co - management : a comparative analysis", *Marine Policy*, Vol.21, No.2, March 1997, pp.195 - 196.
- Lobe, Kenton and Fikret Berkes, "The padu system of community - based fisheries management : change and local institutional innovation in south India", *Marine Policy*, Vol.28, No.3, May 2004, pp.271 - 281.
- Mahon, Robin, Sharon Almerigi, Patrick McConney, Christopher Parker and Leo Brewster, "Participatory methodology used for sea urchin co - management in Barbados", *Ocean & Coastal Management*, Vol.46, No.1 - 2, 2003, pp.1 - 25.
- McCay, B.J. and J.A. Acheson, *The Question of the Commons : The Culture and Ecology*

- of Communal Resources*, The University of Arizona Press, Tucson, 1987.
- Mikalsen, Knut H. and Svein Jentoft, "From user - groups to stakeholders · The public interest in fisheries management", *Marine Policy*, Vol.25, No.4, July 2001, pp.281 - 292.
- Molares, Jose and Juan Freire, "Development and perspectives for community - based management of the goose barnacle (*Pollicipes pollicipes*) fisheries in Galicia (NW Spain)", *Fisheries Research*, Vol.65, No.1 - 3, December 2003, pp.485 - 492.
- Mulekon, L. v., "An Institutional development process in community based coastal resource management : building the capacity and opportunity for community based co - management small - scale fisheries community", *Ocean & Coastal Management*, Vol.42, No.5, May 1999, pp.439 - 456.
- Nielsen, Jesper Raakjær and Tomas Vedsmand, "Fishermen' s organizations in fisheries management. Perspectives for fisheries co - management based on Danish fisheries", *Marine Policy*, Vol.21, No.3, May 1997, pp.277 - 288.
- Nielsen J.R. 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*, Vol.42, No. 1, Jan.1999, pp.19 - 37.
- Nielsen, Jesper Raakjær, 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*, Vol.28, No.2, March 2004, pp.151 - 160.
- Noble, B.F., "Institutional creteria for co - management", *Marine Policy*, Vol.24, No.1, Jan.2000, pp.69 - 77.
- Ophuls, W., Leviathan or oblivion. H.E. Daly (ed.), *Towards an steady state economy*, San Francisco : Freeman.
- Ostrom, E., *Govering the Commons : The Evoluotion of Institution for Collective Action*, Cambridge University, New York, 1990.
- Pinkerton, E.(ed), *Co - operative Management Local Fisheries : New Directions for Improved Management and Community Development*, University British Columbia Press, Vancouver, 1989.
- Pomeroy, R.S., "Community - based and co - management institutions for sustainable coastal fisheries management in Southeast Asia", *Ocean & Coastal Management*, Vol.27, No.3, 1995, pp.143 - 162.
- Pomeroy, R.S. and Fikret Berkes, "Two to tango : the role of government in fisheries co - management", *Marine Policy*, Vol.21, No.5, 1997, pp.465 - 480.
- Pomeroy, R.S., Brenda M. Katon and Ingvild Harkes, "Conditions affecting the success of fisheries co - management : lessons from Asia", *Marine Policy*, Vol.25, No.3, May 2001, pp.197 - 208.
- 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*, Vol.43, No.7, July 2000, pp.585 - 595.
- Ruddle, Kenneth, "The context of policy design for existing community - based fisheries management systems in the Pacific Islands", *Ocean & Coastal Management*, Vol.40, No.2 - 3, August 1998, pp.105 - 126.
- Ruddle, Kenneth, "Traditional community - based coastal marine fisheries management in Viet Nam", *Ocean & Coastal Management*, Vol.40, No.1, 1998, pp.1 - 22.
- Satria, Arif and Yoshiaki Matsuda, "Decentralization of fisheries management in Indonesia", *Marine Policy*, In Press, Corrected Proof, January 2004.
- Scott, A.D., "The Objective of Sole ownership", *Journal of Political Economy*, Vol.63, 1955.
- Wiber, M., Fikret Berkes, Anthony Charles and John Kearney, "Participatory research supporting community - based management", *Marine Policy*, In press, Dec. 2003.
- Yandle, T., "The challenge of building successful stakeholder organizations : New Zealand's experience in developing a fisheries co - management regime", *Marine Policy*, Vol.27, No.2, March 2003, pp.179 - 192.

## **A Study on the Self Regulatory Management Model of Coastal Fisheries in Korea**

Lee, Sang - Go · Shin, Yong - Min

### **Abstract**

During the last decade the co - management concept has gained increasing acceptance as a potential way forward to improve fisheries management performance. It has, however, at the same time become increasingly evident that the co - management concept is not clearly defined and means very different things to different people. In this article, we attempt to development of self regulatory management model of coastal fisheries in Korea, and to present a more comprehensive understanding of fisheries co - management and community - based fisheries management and to summarise the experiences with both the positive outcomes and the problems in actual implementation.

The Korean style of fisheries co - management system such as a fisheries self - governance & self - management system has been become a way to activate social processes and involve fishers in Korea coastal fisheries management. As results of this study, the policy recommendation to improve the effectiveness of implementation of this system are summarized. For the effective implementation of this system, some of the supplementary developments are needed as fellows. ① establishment of communities on regional basis. ② establishment of communities consist of coastal fishermen. ③ establishment of boundary in coastal fishery. ④ reinforcement of government indirect support systems

**Key words : Fisheries Co - management, Community - based Fisheries Management, Fisheries Management**