

# 공유자원 관리를 위한 제도적 장치의 성공과 실패요인: 부산 가덕도 어촌계의 사례비교

우 양 호\*

<目 次>

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 분석의 틀
- III. 공유자원 자율관리제도의 성공과 실패사례 분석
- IV. 함의와 결론

<요 약>

이 연구는 공유자원 관리에 대한 제도적 연구의 내용과 관점의 다각화와 한국의 어촌공동체에서 자율관리제도의 현실적 조건을 탐색하기 위한 목적으로 수행되었다. 공유자원에 대한 기존연구들이 주목하는 집합적 선택 차원의 1차 딜레마는 제도의 신설과 관련된 것이다. 그렇지만 여기서는 마련된 제도의 실제적용과 운영상의 상호작용 과정에서 2차 딜레마가 발생할 가능성에 더 주목한다. 연구는 부산 가덕도 지역에서 제도의 신설실패, 신설성공과 운영실패, 신설성공과 운영성공의 세 가지 사례를 발굴하였다. 그리고 이들을 분석 비교한 결과 의미 있는 시사점을 얻었다. 첫째 기존 관점과 일치하는 부분은 제도신설의 조건으로 어장상태, 공동체 규모, 동질성, 친밀감, 신뢰, 자율관리 어업제도 등과 관련이 많았다. 둘째, 기존관점과 가른 부분도 있었다. 먼저 물리적 피해사건, 공동체 지지세력과 리더, 제도의 내용과 변화가능성은 제도의 운영과 연관성이 높았다. 제도유지와 운영에 있어 계속되는 물리적 환경변화, 리더십의 효과성을 좌우하는 공동체의 집단연령과 마을원로의 존재, 리더의 일관성도 매우 중요했다. 그리고 제도운영과 유지에 있어 필요조건은 보상, 통합, 정보규칙이었고, 지속적 조정, 보완을 전제하였다.

**【주제어: 공유자원, 제도적 장치, 딜레마, 어촌계, 정관】**

\* 부산대학교 사회과학연구소 지방행정연구실 연구원(woo8425@hanmail.net).  
논문접수일(2008.3.13.), 수정일(2008.4.25.), 게재확정일(2008.9.15.)

## I. 서론

공유자원(common-pool resources)은 우리 주위 곳곳에 산재해 있음에도 이에 대한 연구는 다른 분야에 비해 상대적으로 담론화가 충분치 못한 감이 있다. 즉 우리나라의 연구상황은 그 대상범위나 창의성, 내용적 다양성, 분석의 심층성에 있어 아직 괄목할만한 성장을 했다고는 보기 어렵다. 때문에 현재까지의 공유자원에 대한 연구를 바탕으로 미개척대상과 이론적 분야에 대한 지속적인 연구관심을 기울일 필요성은 여전히 높다. 공유자원 관리문제를 최초로 제기한 서구학자들은 재화이용의 딜레마와 효율적 관리를 위한 제도적 장치에 깊은 관심을 보여 왔다. 이러한 현상은 최근에도 계속 확산 중에 있다. 행정학 외에도 경제학, 정치학, 사회학, 법학, 심지어는 자연과학 분야에서조차 공유자원의 문제를 해결하기 위해 다학문적 접근(multidisciplinary approaches)을 시도하고 있는 것이다.<sup>1)</sup>

우리나라에서는 개별 공유자원에 대해 그 분야의 학자들이 관심을 기울여 온 것은 사실이다. 그러나 보다 체계적인 연구를 위해 주목할 것은 제도연구가 모두 외국에서 시작되어 그 체계가 형성되었다는 점이다. 이에 이론의 한국적 적용에 무리는 없는지 사전 여과과정이나 검토가 이루어지지 않은 채 도입되어 원용되는 것은 분명 문제의 소지가 있다. 왜냐하면 동양의 유교문화권은 공유자원관리를 위한 여러 조건 중 공동체 문화나 사회관계 측면에서 서구의 그것과는 차이가 있을 가능성 때문이다(Ostrom, 1992a; Singleton & Taylor, 1992; Klooster, 2000). 이와 같은 문제의식을 토대로 여기서는 공유자원 연구와 관련된 여러 이슈와 문제 중에서 일단 연구대상의 확대보다는 내용과 관점의 다양성 부분에 관심을 가진다.

그래서 이 연구의 초점은 간단히 두 가지다. 우선 하나는 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도의 최초 신설과정과 그 원인에 대해서 관심을 둔다. 이는 집합적 선택 차원의 1차적 딜레마 상황으로 기존연구(김영평, 1992; 김인, 1998a; 최재송 외, 2001; 안성민, 2001; 홍성만·유재원, 2003; 홍성만·주재복, 2004 등)의 관심과 거의 일치하는 것이다. 그리고 여기에는 제도신설에 성공한 두 사례와

1) 이러한 예는 가장 최근까지의 연구에서 꾸준히 나타난다(Klooster, 2000; Agrawal, 2001; Rapoport, 2001; Jager & Janssen, 2002; McCay, 2002; Casari & Plott, 2003; Yandle, & Dewees, 2003; Acheson & Gardner, 2004; Heikkila, 2004; Husain & Bhattacharya, 2004; Murray, 2004; Yandle, 2005; Jeon, et. al, 2006; Yandle, 2006; Ostrom, 2006; Davidova, 2007). 우리나라에서는 공유자원 이론의 적용대상이 각종 자연자원 뿐만 아니라 무형적 자원(캐적성 등), 정부조직(공무원 정원 등), 공적부조제도(건강보험 등), 보조금(민간경상보조 및 지방정부 등에 대한 국고보조) 등 가치창조분야로 확대되어야 한다는 주장이 있다(배득중, 2004: 153-156).

실패한 한 사례가 이용된다.

더 중요한 다른 하나의 초점은 제도의 신설 이후의 문제이다. 즉 제도의 유지와 그에 대한 행위자간 상호작용에 있어 집합적 선택의 2차 딜레마(second order social/collective dilemma)가 발생할 가능성에 다시 주목하는 것이다(Bates, 1988; Rapoport, 2001; Yandle, & Dewees, 2003; Ostrom, 2006; 이명석, 2006). 여기에는 제도신설에는 성공하였지만 그 적용과 운영에 실패한 경우, 성공한 경우의 두 사례가 이용된다. 공유자원 관리를 위한 제도가 최초로 자발적으로 무난하게 설계되었다고 해서 이후에도 그것이 잘 유지된다는 확실한 보장은 없다. 제도는 유연성이나 변화가능성에 따라 성공과 실패가 갈려지기도 한다(Kiser & Ostrom, 1992; Agrawal, 2001; McCay, 2002; Casari & Plott, 2003; Davidova, 2007).

나아가 각 딜레마 상황에서 제도의 신설에 영향을 미치는 요인뿐만 아니라 그것의 유지와 적용에 영향을 미치는 요인은 각각 그 내용에 있어 차이가 생길 수도 있다는 가정을 할 수 있다. 쉽게 설명하면 한 공동체가 어떤 요인에 의해 공유자원 관리를 위해 자율제도를 만들었더라도, 이는 다시 같거나 다른 요인에 의해 붕괴될 수도 있다는 말이다. 결국 현 시점에서 공유자원의 관리를 위한 제도의 설치, 유지와 행위자간 상호작용을 통한 적용과정까지를 우리나라의 성공과 실패사례를 통해 전반적으로 살펴보는 것은 공유자원과 제도의 관계에 대한 종합적 의미를 재음미하고 연구시각을 넓혀줄 것으로 기대된다.

## II. 이론적 논의와 분석의 틀

### 1. 딜레마의 연속성과 제도의 가변성<sup>2)</sup>

공유자원과 관련하여 국내외적으로 가장 큰 이슈 중의 하나는 연안어장의 이용문제이다(Schlager, 1990; Berkes, 1992; Ostrom, 1990; Burger, et. al, 2001; Okey, 2003; 정근식·김준, 1993; 김인, 1998a; 최재송 외, 2001; 김인, 2004). 어민들의 수확이 전체 수산자원의 감소를 가져오고, 개별 어업활동을 인위적으로 배제하기는 어렵다는 점에서 연안어촌은 공유자원과 자율공동체, 그리고 제도의 특성을 전형적으로 내포하고 있다. 근래 한국의 어촌계에서는 자율관리어업 등

2) 이 논문은 국내에 공유자원과 제도적 장치를 다루는 최초의 논문이 아니며 Ostrom (1988) 이후 그 주류의 논의는 그 제자나 연구소 출신들에 의해 충분히 국내에 소개 되었으므로 다시 한번 여기서 공유자원 이론에 대해 길게 논의할 필요는 없을 것이다. 이론에 대한 기초적인 정보를 얻고자 한다면 앞의 서론에 소개된 국내외 선행연구들을 참고하기 바란다.

정부시책의 영향으로 대부분 자율적 정관이 만들어지고 있다. 그런데 정부시책 이전부터 자율적 제도를 만들어 잘 유지해오고 있는 어촌계도 있고, 제도가 없었음에도 정책적 혜택을 얻기 위해 급하고 무리하게 만든 어촌계도 있다. 제도가 처음 만들어진 어촌계 간에도 성공적으로 운영된 사례가 있는가 하면, 그 효율적인 운영에 실패하여 제도가 유명무실해지거나 폐지된 사례도 있다.

일반적으로 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치는 크게 설계시점과 설계 이후의 국면으로 구분될 수 있다. 제도 분석틀(IAD)에서 더 중요한 것은 제도적 장치를 집합적 선택의 차원(collective choice level)과 운영의 차원(operational level)으로 구분한 대목이다(Ostrom, 1990; 1992b). IAD framework에서 운영차원은 공유자원의 사용 등을 둘러싸고 벌어지는 행위자 간의 상호작용이 일어나는 차원을 의미한다. 운영차원은 집합적 선택 차원에서의 상호작용의 결과로 나타나는 제도적 장치의 영향을 받는다. 따라서 1차 딜레마와 2차 딜레마는 집합적 선택 차원에서 각각 공유자원 문제를 해결하지 못하는 사회적 딜레마와 그 딜레마를 극복하기 위하여 제도적 장치를 고안하고서도 이후 이를 준수하지 못하는 사회적 딜레마를 각각 의미한다.

공유자원 관리에서 자율적 제도의 신설뿐만 아니라 이후 이것의 적용이나 운영이 중요한 이유는 여러 가지로 소개되고 있다(Ostrom, Gardner & Walker, 1997). 우선 이러한 집단적 선택의 결과로 만들어진 제도가 사용자들에게 통제권과 책임을 주기 때문에, 상호작용 과정에서 이들의 행동을 더 일률적이고 책임감 있도록 만든다는 것이다. 또한 제재나 처벌권이 공유자원의 이용자들에게 귀속되어 있을 때 자율적 관리제나 규칙을 어기거나 무임승차하려는 사람들을 더 효율적으로 처벌할 수 있다는 점이다. 그리고 상호작용 과정에서의 개인 행동에 관한 자율적 제도와 규칙들은 각종 상황에 따라 시기적절하게 바뀔 가능성이 있으며, 그 내용도 최초보다 현실에 부합되고 유연하게 변화할 수 있다.<sup>3)</sup>

이 연구의 주요관심인 공유자원의 자율적 관리제도의 성공가능성 측면에서 이러한 제도의 잠재적 변화가능성(potentialities)은 특히 중요하다. 왜냐하면 아무리 공유자원의 사정에 밝은 이용자들이 만든 제도일지라도 처음부터 효율적이면서 완벽한 제도는 거의 없기 때문이다(Oakerson, 1986; McKean, 1986; 1992). 이에 공동체들은 제도신설 이후 이의 적용과정에서 각각 많고 적은 경험적 시행착오를 거쳐 중국에는 최적의 제도에 도달하는 과정을 거치게 된다(Ostrom &

3) 공유자원의 비극과 집합행동의 차원에서 이의 관리를 위한 제도적 장치를 새로 만드는 일은 아주 쉽고 비용도 거의 들지 않는 경우가 많다고 한다. 오히려 문제는 그 이후에 제도의 변화과정과 이에 대한 구성원의 행동변화이다. 공유자원 핵심이론의 하나는 제도가 현실상황에 따라오지 못하면 이후에 제 2 혹은 제 3의 딜레마가 계속 일어난다는 점이다(Ostrom, 1990).

Ostrom, 1978; Singleton & Taylor, 1992). 여기에서 자율관리제도의 수정과 진화, 긍정적 변화가능성은 공유자원의 성공적 관리에 중요한 필요조건(indispensable condition)이 되는 것이다. 이상과 같은 공유자원관리를 위한 제도적 장치의 가변적 시각은 기존의 잘 형성된 제도의 사례를 살펴본다거나, 이렇게 제도를 만들 것을 주장하는 지엽적 논변구조와는 차별화 된다.

## 2. 제도설계와 상호작용 과정의 성패요인

### 1) 물리적 세계의 특성

제도설계와 운영의 선행요인에서 우선 물리적 특성은 인간이 통제하지 못하는 자연적인 현상으로 천연자원인 목초지, 산림, 어장 등에 적용할 경우 원래부터 자원이 풍부하고 많은 경우와 그렇지 못한 경우로 나뉜다(최재송 외, 2001; 김인, 2004). 그리고 자연적인 특성 차이 때문에 개별 지역이나 공동체는 모두 조금씩 다른 자원의 양과 종류를 이용하게 되며 자연적 조건, 사고, 재해 등으로 자원이 늘어나거나 황폐화되는 경우 이용자의 행동과 선택에 많은 영향을 미치게 된다. 따라서 자원의 상태나, 재난여부, 경계의 명확성 등이 공유자원의 물리적 특성으로 간주될 수 있다.

### 2) 공동체의 속성

공동체의 속성은 공유자원을 이용하는 이해관계자들의 집단적 속성이다. 공동체의 기본적 조건으로 몇 가지가 제시되고 있다(Ostrom, 1990; 1992a; 1992b; 1998b; 2006). 그것은 규범적 가치를 포함한 공유된 신념과 집합적 활동의 문제를 구성하는 그 이상의 공유된 선호를 가질 것, 다소 안정적인 일단의 구성원을 가질 것, 향후에도 교호작용을 계속할 것으로 기대하고 그 관계가 제3자에 의해 매개되지 않는 직접적이며, 다원적인 일단의 사람들이다(김인, 1998b; 2004). 이러한 공동체의 기본조건에서 특별히 중요한 내용이 있다(Kiser & Ostrom, 1982: 201-203). 먼저 외형적 규모(size)가 중요하다. 규모는 곧 구성원들의 사회적 유대관계와 밀접한 관련이 있으며, 그 공동체에 대한 신규 구성원의 진입문제와도 연관된다. 이에 규모는 공유자원의 양과 종류, 그리고 지리적, 사회적 조건이 다르기 때문에 적절한 수준을 정할 수는 없다. 하지만 공동체 규모가 작을수록 자율적 관리가 용이하고 제도의 성공가능성이 높다는 경향성은 밝혀진 바 있다. 이와 달리 관계측면(relation)에서는 구성원이 서로 어느 정도 잘 알고 지내는가가 상당히 중요하다(Olson, 1968; Ostrom, 1992b: 344). 이는 동질성, 친밀성, 응집성 등으로 표현된다. 서로 잘 알고 지내는 경우 공유자원의 이용이나 기여와 관련하여 서로의 행동에 대해 예측하기 쉬우므로 효율성이 높아진다. 공동체 구

성원들이 스스로 규칙을 잘 지키는 경우에도 다른 구성원들에게 영향을 주어 모두가 규칙에 잘 따르게 되는데 이는 신뢰와 연관된다. 또한 공동체의 리더는 어느 정도 리더십이 있고 공적인 업무에 적극적일수록 구성원의 이해와 협조를 얻어내기가 용이하여 성공적인 방향으로 그 공동체와 제도를 이끌게 된다 (Ostrom, 1992b: 350-351).

### 3) 상위제도와 규칙

공유자원 이론의 제도나 규칙은 두 가지 차원에서 다르게 구분된다. 하나는 자율관리제도이며 다른 하나는 이를 만드는 토대가 되는 상위의 제도나 규칙이다. 공유자원 관리에 대한 제도를 공식적, 비공식적 제도로 나눈은 제도주의 연구자들의 대동소이한 점이다. 행위(action)와 결과(outcome)에 선행되는 제도들은 그 구조가 양과겹질처럼 겹겹이 싸여 있으며(nested in nest), 헌법적 선택규칙(constitutional-choice rule), 집합적 선택규칙(collective-choice rule), 운영규칙(operational rule)의 3가지 수준에서 구분된다(Ostrom, 1998b). 하지만 공유자원 이해관계자와 공동체에 대한 제도의 국면을 집합적 선택의 차원(collective choice level)과 운영의 차원(operational level)으로 구분할 때, 전자는 헌법적 선택규칙이나 집합적 선택규칙이 포함되며 후자는 운영규칙과 조합된다. 즉 공유자원 관리에 대한 제도나 규칙은 전반적으로 두 개의 차원에서 제시되는데 헌법적, 집합적 선택규칙은 운영규칙 설계를 위한 선행제도로서 미리 참조된다(Ostrom, 1990). 우리나라의 상위제도와 규칙은 제도의 공식성, 선행성, 체계성 면에서 정부의 실정법 체계와 어업규제 및 배분에 관한 정책들이 해당된다. 그 예로는 수산업협동조합법과 자율관리어업을 들 수 있다. 먼저 수산업협동조합법은 어촌계 구성과 어업면허, 어로행위, 어장의 성격 등을 규제하여 어촌계 정관의 상위지침이 되는 내용을 포함하고 있다. 자율관리어업은 최근 정부가 어민들의 적극적인 참여를 통한 지속가능한 어업생산기반을 조성하기 위해서 어업공동체를 활성화시키는 배분적 성격의 정책이다.

### 4) 자율관리제도

자율관리제도는 일종의 규칙으로 어떤 문제영역에 실용규칙(working rule)의 집합이자 공유자원에 관련된 어떤 행위상황에서 나타난 결과와 취해진 행동에 누적적으로 영향을 주는 제도이다(Ostrom, 1994; 홍성만 외, 2004). 행동상황이나 행위의 장, 그리고 최종적 결과에 영향을 미치는 것은 자율관리제도를 구성하는 규칙의 내용은 7가지로 볼 수 있다(Ostrom, 1992b: Ostrom, Gardner & Walker, 1993). 첫째, 직위의 규칙(position rules)은 일련의 직위와 각 직위를 보유하는 참여자 수로 정의된다. 즉 그 체제나 공동체, 협의체 내에 어떤 직위가 있는지, 그

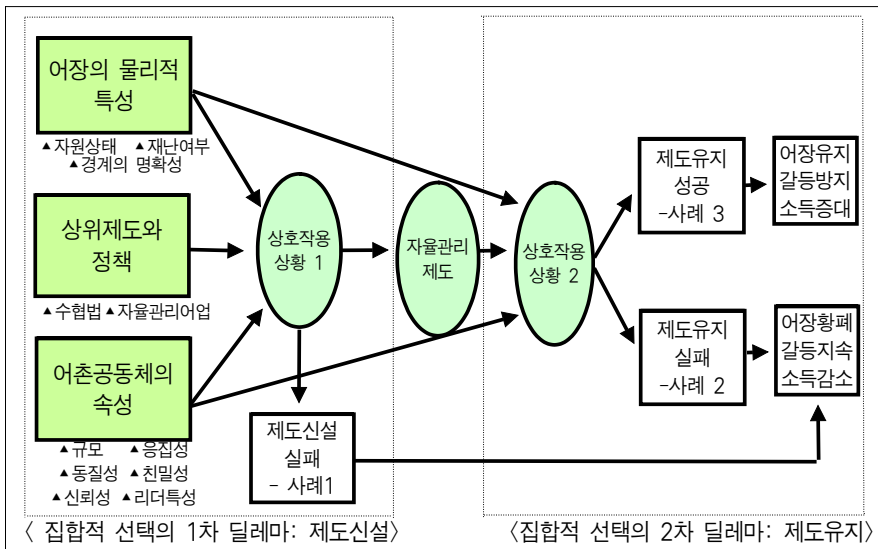
런 직위가 어떻게 채워지는지, 임기가 어느 정도인지를 규정한다. 통상적으로 이런 직위규칙은 구성원 간 갈등 및 협력을 조장하는 어떠한 사안에 대한 협의체 내의 직책을 정하는 규칙인 동시에 이런 협의체의 활동을 지도 감독하는 정부기구나 외부기관의 직위를 규정한다. 둘째, 경계의 규칙(boundary rules)은 주어진 상황에서 행위자가 누구인가를 결정해주는 규칙이다. 즉 공동체 구성원의 갈등과 협력에 있어 관련기구의 직위에 취임하거나 퇴임하는 참여자들이 누구인가로 정의된다. 예를 들면 공동체 구성원이 되는 방법, 공동체 간부로서의 직위를 보유하는 데 적합하다고 생각되는 자격 등이다. 자격을 엄격하게 제한하는 경우에만 자원이용의 복잡성과 해결의 혼란을 피할 수 있고 이해관계와 권한 및 책임이 단순화된다. 이는 갈등의 경우 해결가능성을, 협력의 경우에는 사안의 구체성을 제고시킨다. 셋째, 권위의 규칙(authority rules)은 의사결정의 각 과정에서 직위에 할당된 일단의 행동으로 정의된다. 예를 들어 한 어민이 공동체에 의해 행해진 행동에 반항하거나 도전하면, 그 다음에 취할 제재절차를 명시하고 특정 직위를 맡은 사람의 역할과 기능을 규정해 주기도 한다. 이외에 공동체에 관한 여러 의사결정과 관련하여 누가 무엇을 할 수 있는가를 밝혀주기도 한다. 넷째, 통합의 규칙(aggregation rules)은 중간과 최종의 결과에의 행동을 형성하기 위해 사용되는 특별한 과정에서의 전환기능으로 정의된다. 즉 공동체 내에서 집합적 의사결정과 선택이 어떻게 이루어지게 되는가를 밝히는 것이다. 여기에는 모든 개별의사결정이 자치적으로 이루어질 수도 있고, 선출된 대표집단에 위임도 된다. 근래 들어 우리나라 연안어촌은 대부분 자율관리(governing)가 실시되고 있으므로 구성원 관계에서 편익/비용에 대한 권한/의무의 이행을 어떻게 결정하며, 편익과 비용의 분배를 통제하는 합의기구나 외부기관에서 어떻게 결정하는가는 이 규칙에 의한다. 다섯째, 범위의 규칙(boundary rules)은 중간 결과와 최종 결과를 불문하고, 공동체의 행위로 인해 영향을 받는 일련의 결과로 정의된다. 예를 들면 구성원의 행동과 이것이 영향을 미치는 영역을 규정하기 때문에 이런 규칙은 공유자원에 대한 소유감을 갖게 한다. 동시에 어촌이 어장에 대해 어떤 종류의 어업권을 갖게 되는가도 밝혀준다. 여섯째, 정보의 규칙(information rules)은 의사결정 과정에서 각 직위에 이용될 수 있는 정보로서 정의되며, 곧 정보가 행위자 사이에 배분되는 방식을 규정한다. 예를 들면 어장에서 조업을 계획할 때 이 정보를 계원에게 어느 정도 알려주어야 하는지, 혹은 자원조성이나 수산물가격 등의 중요정보를 어느 정도 알려주어야 하는가의 문제다. 일곱째, 보상의 규칙(payload rules)은 행위자들의 관계에서 요구되거나, 허용되고 금지된 편익과 비용으로 정의되며, 이는 착수된 모든 행동과 야기된 결과에 의해 근거한다. 쉽게 말해 공동현안에 있어 구성원간의 편익 혹은 비용의 배분을 정해주는 규칙이다. 특정상황에서 행위자의 활동과 결과 사이의 관계도

밝혀 주고 있어 개별적 유인구조도 알 수 있다. 통상 제도적 상황에서의 보상규칙은 특정행위의 결과로서 당연히 예견되는 것을 규정한다.

### 3. 사례분석의 틀

지금까지의 논의에 의하면 자율적 관리제도를 만들기 위한 집합적 선택 차원에서 1차 딜레마에 영향을 미치는 요인은 물리적 특성과 공동체의 속성, 사용된 상위제도와 규칙이다(Ostrom, 1990; 1998). 반면 제도설계 이후 집합적 선택의 2차 딜레마가 발생하는 차원에는 물리적 특성과 공동체의 속성, 그리고 집합적 선택으로 만들어진 자율관리제도 자체의 내용이 공유자원 관리결과에서 영향을 미친다. Ostrom(1990)이 최초 저서에서의 제도분석은 비교적 단순하다. 그것은 <물리적 특성+공동체의 속성+제도와 규칙>→행위상황→결과>의 인과모형이다. 하지만 최근 Ostrom(2006)의 논의와 해외연구들의 논리적 흐름을 꼼꼼하게 들여다보면 최종적인 결과(outcome)를 나타내는 인과구조는 결코 단순하지 않다. 즉 제도형성과 이 제도를 둘러싼 상호작용의 과정도 여러 가지 다양한 흐름으로 전개될 가능성을 내포하고 있다. 특히 자율관리제도 신설 이후 실행규칙 차원에서의 2차 딜레마는 1차 딜레마 발생시보다 비공식적인 집합적 선택영역으로 (Ostrom, 1990), 여러 형태의 정합적 선택의 영향을 받으며 그나마 공식적인 공동체의 상호작용보다 관찰이 어렵다. 이에 공유자원 관리를 위한 제도의 선행변

<그림 1> 분석의 준거틀





수 뿐만 아니라, 사후의 제도유지와 적용이라는 상호작용 상황에서의 후속변수 간의 상호관계에 주의를 집중해야 한다.

<그림 1>의 내용에서 먼저 어장의 특성과 상위제도, 어촌계의 속성이 어촌계 정관이라는 새로운 자율관리제도를 만드는데 영향을 미친다. 이렇게 만들어진 정관이 적용되는 상호작용의 상황에는 기본적으로 자율관리제도인 정관의 내용, 어장의 특성과 어촌계의 속성이 영향을 주게 된다. 여기까지는 제도적 분석틀의 내용과 일치하는 대목이다. 단 기존 IAD framework에서 제도의 운영차원은 공유자원 사용 등을 둘러싸고 벌어지는 행위자 간의 상호작용이 일어나는 차원을 의미한다. 운영차원은 집합적 선택 차원에서의 상호작용의 결과로 나타나는 제도적 장치의 영향을 다시 받는다. 문제는 제도를 처음 만들기까지의 상호작용과정과, 제도를 만들고 난 이후의 행위자간 상호작용과정에서 각각 내·외부적인 딜레마가 발생하고 방향이 상반되게 나누어진다는 점이다.

쉽게 말해 경우의 수를 따져보면 세 가지로 나타난다. 그것은 집합적 선택 차원에서 처음 제도적 장치를 만들어내는데 실패한 사례(case 1), 집합적 선택 차원에서 제도적 장치를 처음 만드는 데는 성공하였으나, 이후 적용과 운영차원의 상호작용의 결과가 성공적이지 못한 경우(case 2), 집합적 선택 차원에서 처음 적절한 제도적 장치를 만들어내는데 성공하여, 운영차원의 상호작용의 결과도 매우 성공적인 경우(case 3)이다. 물론 이 가정을 현실에 적용시켜 보기 위해 발굴한 사례도 역시 세 가지 유형이다. 이 사례들은 하나만으로도 개별적 연구 가치가 있을 것이지만, 원인과 결과의 차이를 서로 비교하는 것은 질적 차원을 한층 높이면서 중요한 시사점도 제공할 것으로 기대된다. 그리고 이 틀은 어장이라는 공유자원 관리를 위한 어촌공동체의 제도설계와 운영의 중요한 준거기준을 각각의 국면에서 제시하고, 문제해결을 위한 종합적인 유인구조를 파악하는 데 도움을 줄 것이다. 그리고 어촌공동체의 행위에 관한 공식적인 측면 뿐 아니라 비공식적 측면을 중요하게 검토함으로써 제도, 행위자, 환경의 구조와 현실간의 괴리를 줄일 수 있는 또 다른 발견을 할 수도 있다.

### Ⅲ. 공유자원 자율관리제도의 성공과 실패사례 분석

#### 1. 연구대상의 개요

공유자원 문제의 해결을 위해서는 물리적 속성, 공동체 속성, 공식·비공식적 규칙, 개인의 행태 등에 대한 종합적인 시각과 분석이 요구되고 상세한 지역특유의 정보를 분석함으로써 보다 효율적인 관리방안을 마련할 수 있다(이명석, 2006: 259). 가덕도는 행정적으로 부산광역시 강서구 천가동에 속한 섬으로 남

해로 흘러드는 낙동강 하구의 오른쪽에 있으며 부산지역에서는 가장 큰 섬이다. 과거 1914년 행정구역 개편 이래 경남 창원군에 속했으나, 1980년 창원시 승격으로 의창군에 편입되었다가, 1989년 부산 강서구로 편입되었다. 섬의 총 면적은 20.96km<sup>2</sup>에 달하며 인구는 대략 3300명(1200가구) 내외이다. 행정구역상 가덕도는 본섬과 연안의 11개 무인도가 있다. 법정 동(洞)은 놀차동·대항동·동선동·성북동·천성동이며 17개의 자연마을이 소재하고 있다. 포구는 선창, 장항, 두문, 천성, 대항, 외양포가 있다. 섬 소재 어촌계는 법정 동과 같은 5군데이며 섬의 가장자리에서 각각 양식어업과 어선어업을 주로 하고 있다. 2007년 1월-7월 총 3차례에 걸친 현장답사결과 조사·수집된 가덕도 지역의 어촌계 주요 현황은 <표 1>과 같이 나타났다.<sup>4)</sup>

<표 1> 어촌계 주요 현황

어촌계 명칭	어촌계 소재	계원수 (명)	어업유형	주요생산물	어업권과 어선세력(척)	여가소득 (만원)
놀차	부산시 강서구 놀차동 14-11 (가덕도 북부지역)	301	양식어업	미역, 김, 파래, 굴	양식장관리(83), 호망(1)	1600-2000
천성	부산시 강서구 천성동 1414 (가덕도 남부지역)	191	연안복합어업 양식어업	송어, 대구, 전어, 전복	연안복합(28), 연안자망(20), 영식장관리(19)	1900-2300
대항	부산시 강서구 대항동 12 (가덕도 남부지역)	153	연안복합어업 구획어업	송어, 대구, 전어, 김	연안복합(41), 연안자망(21), 연안통발(17), 호망(8), 육수장망(1), 관리(1)	2700-3200

## 2. 사례분석

### 1) 사례 1: 제도의 신설 실패

먼저 집합적 선택차원의 딜레마에서 공유자원인 관리를 위한 자율제도의 신설과정의 실패사례를 소개하고 이를 분석한다. 가덕도에서 이러한 사례는 놀차어촌계에서 전형적으로 나타나고 있다. 놀차어촌계는 가덕도와 맞닿은 사주에

4) 사례연구의 대상을 다수의 육지지역 어촌계가 아닌 가덕도라는 특수한 섬 지역으로 설정한 이유는 지리적 특수성 때문이다. 첫째, 섬은 어장의 경계가 비교적 명확하고 비교적 잘 격리되어 있으므로 육지보다 주변지역과의 상호작용이 적은 편이다. 즉 제도의 설치와 적용과정에 영향을 미치는 원인변수 중 물리적 특성과 공동체의 속성의 순수한 효과를 그만큼 구별해내기가 쉽다는 이점이 있다. 둘째, 도서지역 어촌계는 소규모이면서 동네에서 일어나는 개별적 사건이나 행동 등을 서로 잘 알기 때문에 현지답사 및 주요인물에 대한 면접이나 자료협조를 통한 사례분석(case study)에 용이하다. 셋째, 같은 섬에 있는 어촌계간에 제도의 성공과 실패사례가 공존한다는 점은 비슷한 지역조건과 사회경제적 배경을 가진 공동체간의 비교연구에 매력적이다.

의해 형성된 육계도로서 외늘, 내늘, 항월, 정거마을로 구성된 섬 형태의 어촌이다. 동남쪽 끝이 동선새바지와 제방으로 연결된 이곳은 2006년 기준으로 89가구 300여명의 어촌계원을 거느린 비교적 대규모 어촌계로서 어업유형은 대부분 양식어업이다. ‘눌차(訥次)’라는 지명은 이 섬의 지세가 완만하고 낮아 누워 있는 모습이라는 데에서 유래되었다. 주요생산물은 굴, 미역, 김 등이며 공동생산위탁 판매를 하는 경우도 있고 개인수확판매도 한다. 특히 굴은 11월-4월에 가장 생산량이 많은 품목으로 투석식(돌에 붙여 키우는 방식) 보다 수하식(줄에 꿰어 바다 속에서 키우는 방식)이 이용되고 있다(눌차어촌계, 2007). 눌차마을 사람들은 1970년대에까지 해초류와 어패류를 단순 채취하고 소형 무동력 어선으로 낚시를 하거나 그물로 포획하는 수준에 머물고 있었다. 주요 어획물은 미역, 천초, 툇, 파래, 김 등 해초류와 전복, 고동, 홍합 등 패류와 송어, 대구 등의 어류였다. 단순한 어로기술에도 불구하고 해산물과 어족자원이 풍부해서 어획량이 많았다. 하지만 1962년 수산업법 제정으로 기존의 마을 공동어장(지선어장 포함)에 대한 관리가 국가의 통제아래 놓이게 되고 지선을 둘러싼 동선과 성북 등 인접마을과의 분쟁이 일어났다. 지선분쟁을 통해 눌차와 인접마을은 별개임을 인식하고 마을 내부적으로는 단결을 가져와 공동체의식을 고취시키는 결과를 가져왔다. 하지만 남해안과 가덕도 지역에 붙어닥친 연안소형어선어업의 흥망에 더하여 1980년대부터 눌차에서는 본격적으로 양식업이 시작된다. 어선어업의 몰락으로 침체되어 있던 마을경제가 굴과 미역양식으로 다시 살아나기 시작한 것이다. 1983년에 눌차는 의창수산업협동조합으로부터 양식허가를 취득해서 최초 수하식으로 시작하고 이후 연승수하식(서로 연결된 긴줄에 꿰어 바다 속에서 키우는 방식)으로 양식하게 되면서부터 대량생산이 가능해졌다. 이 때문에 점점 출하가격이 떨어지면서 자연산 미역의 생산량감소를 불리와 양식장의 가치가 줄어들게 되었다. 미역양식을 함에 있어서도 마을주민 전체의 참여를 전제로 희망자는 보증금을 내고 미역어장과 어장사이의 간선의 간격과 길이, 어장에 사용되는 줄 굵기 등을 자체규제 하였지만 몰래 키우는 밀식 등의 폐해는 계속되고 있다. 뿐만 아니라 양식장 위치에 따른 생산성 등급을 부여하여 사용료를 서로 다르게 부과하는 등 형평성 노력을 기울이고는 있지만 효과는 미미하다. 눌차어촌계는 연안에서 양식을 함에도 최초부터 어촌계 정관이 만들어지는 과정에서 많은 애로와 문제가 있었고 명문화된 어촌계 공동관리규약(일명 정관)이 현재 존재하고 있지 않다. 자율관리제도가 생기지 않은 원인에 대해 다음과 같은 사실들이 발견되었다.

첫째, 이 어촌계의 물리적 세계의 특성은 자율관리제도의 미형성에 비교적 많은 영향을 미친 것으로 파악된다. 가장 큰 점은 자원의 상태가 나쁘지 않고 어장의 피해가 크지 않았다는 것이다. 양식어업의 특성상 개인과 어촌계가 소유

한 어장경제의 명확성도 보장되고 있다. 놀차 어촌계는 자연적으로 굴과 미역의 천연적 생산조건이 좋음으로 인해 기존의 자원상태는 부족하지는 않은 편이었다. 양식어업은 한곳에서만 계속 어업을 하면 어장의 비옥도가 떨어지게 마련이다. 놀차 양식어민은 김과 미역 등 해조류 양식이 주종이어서 부가가치는 낮지만 자연재해만 없으면 매년 일정한 수익이 보장되는 것으로 생각하고 있었다.<sup>5)</sup>

둘째, 공동체의 속성도 물리적 특성만큼 자율관리체도의 신설에 좋지 않은 영향을 미쳤다. 우선 놀차마을은 어촌계의 규모가 비교적 크고, 직업적 동질성이 상대적으로 약하며, 친밀감도 다른 어촌계보다는 약간 떨어지는 분위기였다. 아주 흥미로운 점은 마을주민의 연령이 높은 사람(65세 이상)이 많아 어촌계장과 간사 등 공동체의 지도자가 소위 어르신들에게 강력한 리더십을 발휘하기가 쉽지 않은 조건이 특징적이었다. 단지 주민의 단결과 화합을 위한 공동체행사나 어촌계장의 활동이 적극적이었지만 이마저도 호응이 부족한 편으로 나타났다. 좀더 구체적으로 살펴보자. 일단 놀차는 가덕도에서 가장 큰 어촌공동체이다. 다른 어촌계는 100-200이내인 반면 놀차계원의 수는 300명이 넘고 직업도 순수 어업, 농업종사, 농업과 어업의 겸업, 상업과 서비스업 등 비교적 다양하였다. 이러한 주민의 직업적 다양성은 어촌소재지가 가덕도 본섬과 독립된 육계도라는 자연적 지형이 자급자족의 생활기반에 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 하지만 섬 연안을 생활터전으로 살아가는 어민이 과반수 정도에 그치고 어업보다는 농업에만 종사하거나 겸업하는 주민비율이 다른 어촌계에 비해 높은 것은 분명하다. 그럼에도 마을에서는 해마다 공동체의 동질성을 강화하기 위해 용왕제라는 마을자체 행사를 열고 있다. 용왕제는 해마다 음력 1-2월에 정거마을 앞에서 지내고 150여 년 전에 건립한 놀차당사는 당산제를 지내는 곳으로, 할매당사와 할배당사가 있는데 모두 20여 년 전에 개축하였다. 하지만 행사에 참가하는 마을 사람들은 해마다 줄어들고 있으며 외지인이나 낚시객이 오히려 늘고 있다는 것이 어촌계장과 간사의 내색하지 못하는 근심이다. 마을 어르신들이 유달리 많은 점도 어촌계 지도부가 새로운 체도를 만들거나 정부사업에 참여하려고 할 때 장애가 되고 있다. 즉 장점과 필요성에 대해 설명을 드려도 전반적인 이해도가

5) 해조류 양식은 패류와 어류양식보다 노동집약적이지만 외부요인에 의한 위험부담이 낮다는 것이 어민들 사이의 통설이다. 더구나 적조 피해는 최근 3년 동안은 없었고 태풍의 피해는 2003년 매미로 인해 양식장시설의 일부 손실을 입었지만 이후에는 2007년까지 비교적 피해가 없는 것으로 나타났다(놀차촌계 간사 인터뷰, 2007. 2). 다만 이 어촌계는 육계도에 위치해 있어서 어장의 오염상태는 다른 지역보다는 덜하지만 부산인근 연안의 거가대교 건설과 매립, 그리고 기존의 대도시지역 폐수유입으로 인한 바다 오염이 심각해지고 있음을 의식하고 있다. 어촌계에서는 이러한 바다 오염을 개선하기 위해 이장, 어촌계장이 양식어구 등 바다 쓰레기를 줄이기 위해 어민들을 교화하는 방송을 자주하고, 한번씩 바다 청소를 마을에서 자치적으로 하고는 있지만 효과는 미미한 수준이다.

떨어지고 신규사업계획 수립이나 추진위원회의 인적구성 등에서 곤란한 점이 많은 것으로 파악되었다(눌차어촌계장 인터뷰, 2007. 2).

셋째, 토대가 되는 상위제도 중에서 자율관리제도가 형성되지 못한 데는 근래 정부의 자율관리어업정책이 더 많은 영향을 미쳤다. 과거 수협법의 적용과 국가에 의한 어장관리는 스스로 이 마을이 자연채취방식에서 양식어업방식으로 전환하는데 많은 영향을 미쳤을 뿐 자율관리제도의 형성과는 무관해 보인다. 그러나 정부가 2002년부터 전국 어촌계를 선별적으로 분류하여 이들을 대상으로 자율관리어업 시범 사업을 추진하면서 마을분위기는 달라졌다. 눌차어촌계는 자신들이 양식어업이면서 주변 어촌계보다 대규모 공동체이기 때문에 사업지원에 대한 대단한 기대를 가지고 있었다고 한다. 하지만 다른 어촌계와 차별적이면서 특성화된 자율관리규약을 정부에 제출하지 못해 2002년, 2003년 연속으로 육성사업 지원대상 공동체 선정에서 제외되면서 문제는 불거졌다. 마을에서 기존에 관행적으로 해왔던 양식장 청소와 어선정비 등 공동사업추진 방식의 이견과 지도부에 대한 주민들의 불신임이 발생하기 시작했던 것이다. 이에 2002년 하반기부터 구체화된 공동체규약 제정 및 사업추진이 부진하였으며 전체회의 소집결과(2003. 11. 25)도 진척이 없었다. 여기에 지도부의 확고한 포기 의사가 더해져 자율관리어업 사업신청을 자진 포기하는 지경에 이르렀다. 어촌계 전담지도사는 계장 및 마을지도부를 수차례 설득하고 자율관리어업의 필요성 및 어촌계 발전의 기여도에 대해서 알렸다. 그럼에도 기존의 신청실패에 근거한 냉담한 반응과 지도부의 확고부동한 불참의사로 인해 자율관리공동체로서의 사업포기를 막는데 실패하였다.

## 2) 사례 2: 제도의 신설 성공과 이후 상호작용의 실패

집합적 선택차원의 딜레마에서 공유자원인 관리를 위한 자율제도가 성공적으로 만들어졌더라도 이후에 행위자간 그 적용과 상호작용 과정의 실패사례도 있다. 가덕도에서 이러한 사례는 천성어촌계에서 전형적으로 나타나고 있다. 어촌계가 있는 천성동은 법정동으로 지명은 천성진성이 있다는 데에서 유래하였다. 눌차에서 성북을 거쳐 도보로 1시간정도 천성치(재)를 넘으면 천성마을이 나온다. 천성어촌계는 각종 회유성 어족의 유입이 많아 어류의 산란장으로 좋은 조건을 갖춰 일찍이 어선어업이 발달했고 자연산 미역과 근래 전복의 생산량도 많은 곳이다. 그러나 부산 신항만 건설 당시 받은 보상금을 대부분 과소비로 낭비해 주민들의 생활에 도움이 되지 않았을 뿐만 아니라 자원관리에도 소홀해지게 돼 어장이 황폐화되었다. 현재 천성마을은 주업인 연안어업과 양식업 이외에도 농업을 하는 주민이 많으며 계원도 246세대 중에서 200명 이하로 유지되고 있다. 주요 생산물은 송어와 전어, 대구 등이며 근래에 전복양식 어가가 늘고

있다(천성어촌계, 2007).

이 사례에서 먼저 물리적 세계의 특성은 자율관리제도의 형성에 영향을 미쳤지만, 특히 제도의 적용과 상호작용과정에서의 실패에 더 큰 영향을 미친 것으로 파악된다. 기존자원의 급감으로 제도가 형성되었지만 자연재해와 어장경계의 불투명으로 제도운영이 실패할 위기에 처하였다. 이 어촌계는 원래 연안복합어업으로 해양수산부로부터 마을어장을 할당받은 구획어업을 하였으나 주민수가 늘어나고, 어획량이 감소함에 따라 약 10년 전부터 양식업에 눈을 돌리는 주민이 눈에 띄게 증가했다. 이에 천성마을은 2001년 상반기에 자체적으로 어업과 양식을 위한 ‘천성어촌계 정관 및 자율관리공동체 규약’을 제정하였고, 치어방류 및 치패살포, 공동판매시설 추진, 어장청소 및 해적생물 구제 등의 신규사업을 추진하기로 합의하였다.<sup>6)</sup>

하지만 천성어촌계는 2001년도에 자체사업비로 마을어장 내에 살포한 전복 치패 338만패(사업비 115백만원)가 동년 8-9월 고수온기가 지속됨에 따라 전량 폐사하는 사건이 일어났다. 이는 자가부담(1인당 50-80만원) 손실 및 가구별로 각종 융자금을 상환할 수 없는 재정적 어려움을 초래했다. 이후 어촌계 공동부담 사업의 전망이 불투명하다는 계원들의 주관적 판단도 겹쳐 공동어장관리규약의 이행을 포기하기에 이르렀다. 이에 담당지도사는 계장 및 지도부의 의견을 청취하고 애로사항에 대한 대안 및 공동체사업의 전환을 통한 성공가능성 등을 독려했다. 그럼에도 재해로 인한 재정적 어려움과 계원들의 부담감이 커서 공동사업과 규약 이행의 와해를 막는데 실패하였다고 한다. 게다가 양식이 아닌 어선어민의 경우 가덕도 남쪽 인근 조업어장이 천성마을 계원 외에 타 어민도 조업을 하고 있어 계원들만의 노력으로는 한계가 있었다. 다른 의창수협소속 회원들이 자망조업하는 해역이 마을조업구역으로 중복되지 않도록 수협과 수산청에 재조정하는 건의는 계속되었다.

둘째, 공동체의 속성 중에서는 규모가 작음으로 인해 구성원간의 신뢰와 친밀감이 크고 리더의 의지와 리더십, 적극적인 태도로 인해 제도가 신설되었으나, 그 상호작용 과정에 있어 이것이 유지되지 못하였다. 천성어촌계는 주민들이 농업에 종사하는 경우가 상당수 있지만, 실질 어촌계원의 수가 200명 이하로 비교적 소규모이며 서로를 잘 알고 있다. 당시 어촌계장(이복수)은 자급자족 수

6) 양식과 어선의 복합어업을 하는 어촌계는 보통 10년을 주기로 기존의 시설을 철거하고 다시 재배치를 하는데 천성어촌계도 어장의 노후화로 인한 어획량이 점차 감소하면서 어민들의 소득에 영향을 미치는 강도가 커지게 되었다. 이를 극복하기 위하여 정부에 지원을 요청한 바 있고 품종개량 사업을 시도하였다. 즉 이는 천성마을 어민들이 노동집약적이고 소득이 적은 해조류 양식보다는 적은 노동력과 생산물도 비교적 고소득이 보장되는 전복과 전어 등의 양식품종을 선호하고 있었기 때문으로 보인다. 그리고 공동체 구성원들은 품종개량사업의 실시로 양식어장의 노후화 문제를 어느 정도 극복할 수 있었다고 보고 있다.

준에 그치는 농업과 자원이 고갈되어 가는 마을어장의 돌과구를 마련하기 위해 새로운 방식을 고민하였다. 이에 마을공동조업과 양식업 등으로 마을소득 증대를 위해 자율관리규약을 만들 것을 강력하게 설득했다. 계장의 주도로 만들어진 정관은 마을사람들의 제안을 받아들였지만 구체적이지는 못했다. 무엇보다 제도 적용 상 실패의 가장 큰 원인은 제도설립 당시 활동했던 공동체 리더가 사라졌기 때문으로 풀이된다. 어촌계장이 의창수산업협동조합장 선거에서 출마하기 위해 대외업무가 바빠짐에 따라 마을업무에 소홀하다가 선거에 낙선됨으로서 계장직책도 자진 사퇴하였다. 이에 공동체는 차기어촌계장을 급히 선출하였지만 상대적인 리더십 부족으로 인해 그간 추진되어 왔던 구성원간의 조직과 추진업무가 점차 와해되기에 이르렀다. 게다가 회원 간 불신과 자체 설정한 자율관리 규약이 새로운 구속이라는 피해의식이 점차 팽배하여 갔다. 이러한 응집성의 부재는 외부적인 요인에 의해 더욱 심각해졌다. 천성어촌계는 자체적으로 설정한 자율관리수면에 대한 배타적 권리가 확보되지 않아 주변 성북, 동성어촌계와 어장구역, 조업기간 등의 마찰로 상대적인 피해의식도 가진 상태였다. 결국 자율관리제도 실질적 운영에 어려움이 많아졌다.

셋째, 이 어촌계에서 정부의 수협법이나 자율관리어업정책은 자율관리제도의 신설단계에는 거의 영향을 미치지 않았다. 그 이유는 2001년 어촌계 자율관리규약을 제정할 당시는 마을 사람들은 어업법을 참고하지 않았고 자율관리어업 시범사업이 본격적으로 홍보되고 실시되기 이전의 시점이다. 자율관리어업의 정부 시책에 따른 보조금 획득을 위해 제도를 급히 만든 경우는 더욱 아니지만, 마을 자체적인 자율관리규약의 초기 운영단계에서 자율관리어업의 정부시책은 일부 약영향을 미쳤다. 구체적으로 천성마을은 규약에 따라 자체적인 어장청소와 감시조를 조직하여 자원관리형 어업을 추진하였으나 2002년과 2003년에 시범사업 대상에 계속 선정되지 않았다. 이후 지속적인 외부의 지원과 독려는 없었고 지금 전반적인 자율분위기가 침체된 것은 분명했다.

넷째, 천성어촌계 정관 및 자율관리규약을 살펴보면 공동체의 자율관리제도의 적용과 운영에는 제도의 내용이 매우 중요함을 관찰할 수 있다(부록 참고). 천성어촌계 정관 및 자율관리공동체 규약을 비교하여 양자 모두에 규정되어 있는 규칙은 그 내용이 우수하며, 둘 중 하나에 명시된 규칙은 보통, 두 가지 모두에 명시되지 않은 규칙은 미흡한 것으로 평가하였다. 이에 경계의 규칙, 직위의 규칙, 범위의 규칙은 우수하였고 권위의 규칙과 보상의 규칙은 보통, 통합의 규칙과 정보의 규칙은 미흡한 것으로 분석되었다. 더 중요한 것은 제도시행 초기 애로나 문제점이 나타나기 시작했음에도 즉시 수정되지 않았다는 점이다. 먼저 경계의 규칙은 천성어촌계원이 되는 방법과 개인이 어촌계의 간부로서의 직위를 보유하는 데 적합하다고 생각되는 자격을 명시하는 규칙으로 비교적 구체

적으로 나타나 있다. 어떠한 사안에 대한 관련기구나 협의체 내의 여러 직위를 규정하는 규칙 직위의 규칙도 구체적으로 잘 명시되어 있었다. 범위의 규칙은 어촌계의 일상 업무와 어떤 종류의 어업을 하는가를 밝혀주는 중요한 단서임에 정관에 구체적으로 명시되어 있다.

반면 어촌계에 관한 여러 가지 의사결정과 관련하여 누가 무엇을 할 수 있는가를 밝혀주는 권위의 규칙은 정관에만 명시되어 있었다. 또한 이 중에서는 지도부 이외에 일반계원에 대한 의사결정권한 및 의무는 나타나지 않았다. 어촌계의 공동현안에 있어 계원간의 편익 혹은 비용의 배분을 규정해주는 규칙인 보상의 규칙은 정관에는 없고 자율관리규약에만 명시된 것으로 나타났다. 집합적 의사결정이 이루어지기 위해서 선택이 어떻게 이루어지게 되는가를 밝히는 통합의 규칙은 아예 부재하였다. 어촌계 총회의 개의와 출석 및 의결정족수, 가결과 부결의 원칙, 의결권의 부여와 제한 등이 명시된 규칙은 없는 것으로 나타났다. 같은 수준에서 어촌계가 각종 현안문제 혹은 사업계획 계획할 때 이런 정보를 어촌계원들에게 알려주어야 하는지, 혹은 자원조성, 가격 등 공동어장 어업에 있어서 중요한 정보를 어촌계원들에게 어느 정도 알려주어야 하는가의 문제인 정보의 규칙도 부재하였다. 결정적으로 천성어촌계의 자율관리제도 규칙들은 신설 이후 지금까지 한번도 개정된 적이 없어 상호작용의 차원에서 중요한 제도변화와 그 시의성을 놓친 감이 많았다.

### 3) 사례 3: 제도의 신설과 이후 상호작용의 성공

가덕도 지역 어촌계 중 자율관리제도의 신설과 이후의 상호작용 과정에 모두 성공한 수범사례는 대항어촌계이다. 가덕도 남단 마을이자 가장 큰 항이라 할 수 있는 대항마을은 120년 전통의 재래식 송어들이 어업을 하고 있다. 근래 부산시가 무형문화재로 추진한 대항은 1981년 12월 2종 어항으로 고시되면서 현재 부산지방어항으로 자연과 인공미가 어우러진 곳이다. 마을 입구는 매우 협소하며 가용지가 적고 산지가 대부분이다. 어항을 중심으로 주거지역을 제외한 90%가 자연녹지 및 해군기지구역으로 설정되어 있다. 바다는 부산항계에 포함되어 있고 소규모 마을 3곳으로 분산된 형태의 동으로 본동, 새마지, 외항포로 구분되며 모두가 바다와 접한 방파제 시설이 구비되어 있다. 현재 마을어장은 부산광역시 대항동 월분서 돌출부와 대안 동북측 새마지 돌출부와 연결한 선내수역이다(대항어촌계, 2007).

첫째 이 어촌계의 물리적 세계의 특성은 자율관리제도의 형성에 많은 영향을 미쳤지만, 제도를 둘러싼 상호작용의 성공에는 큰 영향을 미치지 못한 것으로 파악된다. 대항어촌계는 가덕도 최남단지지역이지만 낙동강 담수의 영향을 일부 받으면서 남해 외해에 접해있는 천혜의 산란장으로 예전부터 송어와 대구, 전어



등이 풍부해 경제적으로 풍요로운 어촌계로 자타가 공인하였다. 그러나 1995년 가덕도 인근에 부산 신항만이 건설되면서부터 문제가 발생된다. 건설로 인해 이에 인접한 마을어장과 어선어업권이 정부에 의해 부분 소멸되고 어선세력이 날로 감소하게 되었다. 이와 더불어 부산연안이 매립되고 이 영향을 받아 조류흐름 등 주변 환경이 변화하면서 수산자원이 전반적으로 감소하였다. 각 어민들에게 지급된 어장보상금은 오래가지 않아 탕진되었고 민심은 날로 흉흉해졌다. 1998년부터는 녹산 산업단지 하수도공사로 그나마 남아 있던 마을어장까지 소멸되면서 대항어촌계는 한국에서 유일한 승어잡이 육수장망어업권만 남게 되었다. 이러한 가운데 바다가 주는 혜택을 잠시 잊어버렸던 대항어촌계원들은 자원이 고갈되고 소득이 급감하자 바다의 소중함을 인식하게 되었고 바다를 통해 생계를 이어갈 방안을 논의하기 시작했다. 어촌계는 정부로부터 2001년에 현재의 마을어장경계를 새로 부여받고 본격적인 관리에 들어갔다.

둘째, 공동체의 속성 중에서는 일단 규모가 작고 구성원간의 신뢰와 친밀감이 높았으며 리더의 의지와 리더십, 적극적인 태도로 인해 제도가 신설되었다. 이는 앞서 소개한 천성마을 사례와 유사한 대목이다. 하지만 특징적인 것은 제도의 적용과정에 있어 어촌계장과 마을유지들의 활동이 두드러졌다는 점이다. 대항어촌계 계원은 2000년까지 80여명 남짓으로 마을규모 면에서 가덕도에서 제일 작았다. 이에 마을사람들은 서로 이웃의 속사정까지 다 알고 지냈다. 대항마을어장에 대한 자율관리제도가 만들어진 시기는 2000년경이며, 2002년 11월 자율관리어업 시범어촌계 신청을 할 당시 공동체의 핵심리더는 어촌계장(김영일)이었다. 현재 계장(이성언)에 의하면, 당시 계장과 동장이 자율관리어업 공동체 위원장과 간사직을 자임하여 지도부를 적극 받쳐주었고 과거 전임이장, 동장, 농·수협장 등을 지낸 마을원로와 유지들이 공동체의 자문위원으로 선정되어 강력히 지원해 주었다. 이에 승어들이 축제 유치 및 주관, 승어들이 어업체험어장 설치, 대항어촌관광회센터 건립, 승어들이 전래어업 문화재 지정 추진, 연대봉 봉수대제 개최 등 전직 어촌계장 및 지도부의 활동과 업적은 두드러졌다. 또한 마을전입자 제한관행(입호제도)을 한시적으로 없애고 아이디어를 살려 관광지로서의 가치를 더욱 살린 점은 전국에서는 드물게 젊은 층의 마을전입을 성공적으로 이끌어내었다. 이후 공동체 신뢰와 응집을 위한 기존 어촌계장의 강력하고 효율적인 리더십 발휘는 더욱 가능하게 되었고 지금 정부지원 자율공동체 사업을 원활히 수행하고 있다.

셋째, 이 어촌계에서 상위제도로서의 자율관리어업정책은 자율관리제도의 신설과 적용과정 모두에 많은 영향을 미치고 있다. 2001년 말경에 대항마을 사람들은 일대의 중요한 결정을 하게 된다. 어촌계가 살아남고 생업을 유지하기 위해서 어민들이 내린 결론은 오직 이곳만 가지고 있는 승어잡이 육수장망 기법

을 최대한 활용하는 방법밖에 없다는 것이었다. 옥수장망 어업은 160년 넘게 내려오는 송어잡이 전통어업법으로서 마을 주민들의 자부심이 크고 전통의 어업 방식을 그대로 계승한다는 의미를 가졌다. 뿐만 아니라 유일하게 공동으로 작업하고 공동 분배하여 수입을 갖는 생계수단의 의미도 컸다. 마을사람은 이 어업법을 이용한 어촌계 운영방식이 정부가 추진하는 자율관리어업의 취지와 매우 유사하다고 판단하였고 체계적인 준비 끝에 신청, 시범지역으로 선정되었다. 자율관리어업 시범지역 선정 이후 옥수장망어업을 확대코자 5척의 어선을 새로 건조하고, 자원보호 활동을 적극 추진하면서 불법어업 근절에 노력하였다.<sup>7)</sup>

대항마을은 옥수장망어업을 단순한 어업방식에 머무르지 않고 관광자원으로 활용하고자 ‘송어잡이 옥수장망 어촌체험관광마을’로 조성하여 관광소득 창출에도 노력하였다. 즉 생산품의 대량 출하에 따른 어가 하락을 막기 위해 저온저장 시설물을 설치했고 관광객을 대상으로 활어도·소매 등 관광지 소재 어촌의 특성을 살려 소득향상에도 노력했다. 이러한 성과에 힘입어 초창기 80여명의 회원이 2007년 기준 160여명으로 늘어났으며 특히 젊은층의 유입이 늘어 미래가 희망적으로 변화되기에 이르렀다. 현재 대항마을은 자율관리어업 시범사업 계속평가에서 전국상위에 랭크되면서 많은 혜택을 받고 있다.<sup>8)</sup>

넷째, 대항어촌계 정관 및 자율관리규약을 살펴보면 역시 자율관리제도의 적용과 상호작용 과정에 있어 그 내용이 중요함을 재확인할 수 있다(부록 참고). 더 중요한 것은 제도의 시행 초기에 애로나 문제점이 나타나며 있어 총회를 통한 조정과 개정이 상당부분 이루어졌다는 점이다. 앞선 천성마을과 비교하면 내용이나 분량 면에서 매우 충실함을 발견할 수 있었다. 구체적인 정관 및 규약의 열거는 일단 논외로 하더라도 7가지 규칙 중 천성마을의 정관과는 달리 경계의 규칙, 보상의 규칙, 통합의 규칙, 정보의 규칙이 구체적으로 명시된 점에 주목하였다. 이에 의문을 가지고 재차 이러한 원인과 과정을 계장 및 간사에 대한 면접으로 확인한 결과 처음부터 작성된 것이 아니라 모두 시행과정에서의 보완으로 마련된 내용이었다. 대항자율관리제도의 특징적 부분만 살펴보면, 먼저 경계의 규칙에서는 다른 어촌계와 다르게 비계원의 마을어장이용에 대한 전면금지

7) 양식보다 어선어업 중심의 대항어촌계가 어려움을 겪으면서도 희망찬 미래를 위해 우선 어던 고기를 잡지 않고 종패 살포 등 자원조성에 노력을 기울여 자율관리어업에 참여하게 됐다. 미성어가 혼획되는 것을 방지하기 위해 50mm이던 그물코 크기를 75mm로 확대해 사용했다. 어장감시조를 24시간 운영해 자원관리에도 노력했고 정기적으로 쓰레기, 페어구 수거 등 어장정화 사업도 지속적으로 추진해 자원관리와 어업질서 유지에도 적극 노력했다.

8) 대항어촌계에 대한 자율관리어업 분기별 평가서(2007)는 어획능력 삭감노력, 생산량조절 실시, 특정어구어법 사용제한, 공동체 참여인원 비율, 공동체내 미참여 어업인 파급도, 공동체외 주변어업인의 파급도, 견학장소 제공 또는 출강, 수익확대사업 추진 등에서 매우 높은 점수를 유지하고 있다(해양수산부, 2007).

가 아닌 일부금지 항목이 명확하게 규정되어 있다. 현재 한국의 대부분 어촌에는 계원과 비계원(일반수협조합원, 단기전입자 등)이 같이 살고 있는데, 대항마을의 이러한 배려는 계원과 비계원 간의 갈등방지와 공동체협력에 많은 역할을 했던 것으로 보인다. 보상의 규칙에서는 다른 곳처럼 공동조업과 위판방식을 명시하면서도 공동 및 개별비용부담에 관한 세부내용을 확정하고 있다. 다른 어촌계와 차별화된 정보의 규칙은 정관과 부칙을 통해 그 중요성을 중복적으로 명시하고 있었다. 특히 대항어촌계장과 사무실 직원은 정보의 경중을 떠나 계원들이 귀찮아할 정도로 자주, 많이 알려주어야 한다는 생각을 가지고 있었다. 이는 어민들이 알고 지켜야 할 정보의 제공과 당면문제에 대한 이해를 높여주고 주민의 행동을 자발적으로 유도하는 기능을 효과적으로 담보한 것으로 보였다. 마지막으로 의사결정을 위한 통합의 규칙 역시 많은 시행착오와 이의제기를 거치면서 그 내용과 과정이 구체적으로 보완되었다고 한다. 이는 현재 어촌계 총회의 의사결정에 있어 신속성, 수용성, 파급성을 높여주었다고 지도부는 증언한다.

### 3. 발견과 종합적 논의

#### 1) 기존 연구와의 유사점(제도의 신설)

먼저 자원고갈 등 물리적 환경이 불리해지지 않으면 자율관리제도는 만들어지기 어렵다. 앞서 소개된 놀차 사례는 해조류 생산조건이 좋은 양식어촌으로 어선어업, 어패류 양식보다 노동집약적이고 부가가치가 적지만 위험부담도 적고 일정수입이 보장되었다. 이는 결국 제도신설에 장애가 되었다. 둘째, 공동체 규모가 비교적 크고, 직업적 동질성, 친밀감, 신뢰 등이 상대적으로 약하며 리더가 소극적이어도 제도의 신설이 어렵다. 전후관계를 따지자면 대체로 공동체의 규모와 리더가 제도조직자(*institutional organizers*)로서 가장 중요한 역할을 한다. 왜냐하면 대부분의 어촌이 입호제도(마을전입자 제한)를 통해 규모를 스스로 유지하고 있고, 사례에서도 리더가 적극적인 소규모 공동체가 제도신설과 운영에 성공한 것으로 나타났기 때문이다. 셋째, 상위제도로써 정부의 자율관리어업은 중요하지만 배분적 성격의 사업지원이 선별적으로 제한되기 때문에 해당 공동체의 선정 및 수여여부는 제도형성의 결정적 요소이다. 즉 사업에 선정되면 제도가 신설 혹은 발전, 진화하지만 여기서 제외될 경우 제도신설의 가능성은 향후에도 거의 사라지게 된다.

#### 2) 기존 연구와의 차이점(제도유지의 상호작용)

이 연구만의 제법 특색 있는 발견도 있었다. 첫째, 공유자원에 대한 자율관리 제도의 신설과 이후 이를 둘러싼 행위자간 상호작용의 과정에 있어 공동체 수

준의 사회적 딜레마는 계속 중복적으로 나타나며 그 원인도 다르다. 이러한 근거로 제도의 최초 신설실패와 그 후의 상호작용과정의 실패 사례가 다르게 존재하고 있었다는 점, 제도신설과 이후 과정에서 구성원 간 갈등이 따로 관찰된 점이 나타났다. 전반적으로 자율관리제도의 신설에는 어장자원감소, 공동체의 연령과 리더, 정부의 자율관리어업이 가장 큰 역할을 하지만 제도를 둘러싼 상호작용의 과정상에는 물리적 피해사건, 공동체 지지세력(지역원로와 유지)과 리더, 제도수정과 신축적 변화가 중요하였다.<sup>9)</sup>

둘째, 계속되는 물리적 환경변화는 제도의 신설은 물론 상호작용의 과정에도 중요한 영향을 미친다. 특히 이는 Ostrom(1990)의 이론에서 제도수정 및 변화부분에 주목하도록 만든다. 공유자원의 자연환경은 제도변화와 상호작용 과정에서도 역시 중요한 요소인 것이며 친성어촌계의 제도를 둘러싼 상호작용 실패사례가 이를 지지한다. 특히 생태적으로 협소하고 제한된 경작지를 가진 섬에서는 어업이 중요한 생계수단이다. 섬은 지리적으로 육지로부터 고립되어 있고 경작지가 협소한 생태적인 조건으로 말미암아 섬에서 살아가기 위한 나름의 적응전략이 필요한 곳이다. 섬사람들은 이런 제한된 생태계 속에서 한정된 자원을 이용하고 적응하면서 삶을 영위하는데, 경제적으로 부침이 심한 어장환경의 변화는 공동체의 상호작용을 포함한 사회경제적 관계 전반에 많은 영향을 미친다.

셋째, 공동체의 속성차원에서 집단의 평균연령(age)은 제도의 신설과 이후 행위자간 상호작용 과정에 매우 중요하다. 이는 공교롭게도 한국어촌마을 특유의 조건으로 생각되며 제도이론과 기존 연구에서는 도외시된 부분이다. 마을원로와 고령자의 비중은 공식적 리더의 역할과 리더십 발휘에도 많은 영향을 미칠 수 있다. 사례에서 놀차마을은 60세 이상 고령자가 매우 많아 제도신설부터 어려움이 컸다. 반대로 대항마을은 입호제도를 한시적으로 폐지하여 젊은 층을 유입시켰고, 결과적으로 리더의 주도하에 응집성을 오히려 강화시킬 수 있었다. 과거 유교문화권에서 마을서열화의 잔재가 남아 있는 한국의 어촌마을에서는 마을공동체의 어르신에 대한 예우가 중요하고, 마을발전에 대한 의견과 역할비중도 생각보다 크다. 또한 가부장적 관념체계가 지배하는 전통적인 어촌마을구조 내에서는 연령, 재산, 학식, 가문, 성씨가 공동체 중심선상에서 움직이고 있다. 또한 놀차와 대항의 마을원로는 제도의 신설과 유지의 기여정도에서도 상당히 대조적이었다.<sup>10)</sup>

9) 이는 Ostrom(1990)의 말처럼 공유자원 관리에 대한 제도적 공급(institutional supply: 여기서는 제도신설로 표현)과 내구성(institutional endurance: 운영과 유지)의 차원이 구분됨을 재확인하는 부분이다.

10) 어촌계마다 조금씩 다르지만 공동체 리더에는 전/현직 어촌계장 이외에도 이장, 영농회장, 새마을지도자, 노인회장, 부녀회장 등의 나름 영향력 있는 사람이 있다. 마을원로나 어르신을 관련 연구의 원어적(an elder, a senior, an esteemed elder, etc) 느낌으로

넷째, 같은 맥락에서 어촌계장과 간사 등 공동체 지도부의 자질, 추진력과 리더십은 제도의 신설과 이후 행위자간 상호작용의 과정에서 일관성이 있어야 한다. 제도신설을 주도했던 공동체 리더가 바뀌거나 사라지면 이후 그 제도는 와해될 가능성이 높음을 천성마을 사례에서 확인했다. 최소한 공동체의 새 리더는 민주적 과정 속에 선출될지라도 이전 리더와 비교하여 인적유사성(similarity in personality)이 높아야 한다. 이럴 경우 기존 리더의 리더십 발휘상황은 후임 리더에게 편승되어 그 효과성이 유지, 확대될 수 있다.

다섯째, 자율관리제도를 둘러싼 행위자간 상호작용의 과정에는 구체적인 내용상의 규정과 항목이 필수적이며 시기적절한 수정이나 탄력적인 적용도 중요하다. 제도의 유지에 실패한 천성과 성공한 대항을 비교한 결과 구체성이나 합리성, 변화의 헛수나 정도에 있어 차이가 있었던 점은 이를 반증한다. 또한 이와 비슷하게 주목되는 다른 점은 제도의 내용이다. 경계의 규칙, 직위의 규칙, 범위의 규칙, 권위의 규칙은 공동체의 구성을 말해주므로 비교적 정형화(routine)된 정도가 높아서 대부분 대동소이하다. 하지만 제도를 둘러싼 행위자간 상호작용의 과정상의 문제는 보상의 규칙, 통합의 규칙, 정보의 규칙이다. 이는 각각 구성원의 편익과 비용의 배분, 민주적 의사결정과정과 이를 위한 정보를 보장받는 규칙이기 때문에 적용과정에서 논란의 소지가 충분히 있다. 환언하면 제도의 운영에 있어 이에 대한 시기적절한 조정, 합의, 보완이 이루어지지 않을 경우 곧 그 제도의 운영 전반을 위협할 소지가 된다는 것이다.<sup>11)</sup>

---

표현하기에는 적절한 어휘를 찾기가 매우 어렵다. 설사 근접한 단어를 찾아 표현한다고 하더라도 한국어에서의 역할과 동일하다는 보장은 없다. 역번역(back translation) 방법을 이용할 때 마을원로와 어르신이 제대로 된 번역을 기대하기 어렵다는 점에서 이러한 조건은 다분히 한국적인 현상(Korea-specific phenomenon)이자 발견으로 생각된다.

- 11) 자율제도의 운영은 공동체의 조건부 이행약속(contingent commitment)을 개별 구성원이 자기만 순진한 바보가 되지 않을 것이라는 제한적 자기다짐과 조건부 전략(contingent strategy)으로 지키기 때문에 그만큼 융통성과 상황변화에 대한 민감성이 중요하다(Ostrom, 1990). 제도의 내용에서 주목되는 것은 이러한 하나 하나의 규칙도 중요하지만 이들 규칙의 종합(configuration of rules)이 특정 결과를 가져온다는 점이다. 즉 우리는 특정 정보규칙이나, 집합규칙이 어떠한 결과를 가져오는지를 물어서는 안되며 7가지 규칙들의 배합인 전체 자율관리제도가 어떠한 결과를 가져오는 지를 물어야 한다는 것이다. Ostrom(1990; 1996)에 의하면 1번에서 7번까지 규칙이 운영과정에서 시기 적절하게 바뀔 때 발생하는 결과는 일단 성공적일 가능성이 높다. 제도 설계의 원칙에서도 처음부터 현지사정과 완벽히 일치되는 제도는 드물며 가중적 제재, 갈등해소장치가 제대로 작동하려면 연속적인 조정과 합의가 필수적이다. 자율규칙에 대한 내용분석의 중요성이 바로 여기에 있다.

#### IV. 함의와 결론

공유자원의 효율적 관리에 대한 기존연구들은 대부분 성공사례 및 제도적 장치의 필요성과 내용에 주목하고 있으며, 규범적 당위성과 낙관적인 미래를 전망하고 있다. 그 이유는 아직 우리나라의 학계에서 공유자원에 대한 심층적인 학문적 고민이 진척되는 과정 중이기 때문이기도 하지만 현실적으로도 제도적 장치가 부재한 곳이 많았기 때문이다. 그러나 최근에 상황은 달라지고 있다. 공유자원 관리에 대한 학계와 정부의 관심은 사회 각 분야에서 제도적 장치의 신설에서만 많은 진척을 이루어내었다. 예를 들면 연안 어장에 대한 정부의 자율관리어업의 성공적인 확산과 정착현상이 그것이다(해양수산부, 2003). 따라서 공동체에서 자율적 제도가 많이 생겨난 현재시점에서는 제도를 누가 어떻게 만드는 과정인가도 중요하지만 성공적으로 운영할 조건과 방법에도 관심을 가져야 한다.

본 연구는 공유자원인 마을어장 관리를 둘러싼 서로 다른 유형의 세 가지 사례를 발굴하여 분석하였다. 전반적인 분석결과에서 자율관리제도의 신설과 유지, 그리고 성공과 실패를 가늠하는 원인과 그것들의 상대적인 중요성을 가늠하기란 쉽지 않아 보인다. 그 이유는 같은 공유자원일지라도 환경과 공동체 및 제도의 속성에 따라 그 영향력은 개별 사례마다 각기 다르게 나타났기 때문이다. 그러나 향후 어장과 어촌계를 대상으로 공유자원의 자율적 관리를 위한 제도의 성공가능성을 높이고 실패의 실마리를 찾기 위해 어떠한 점이 기존관점과 같게 혹은 다르게 고려되어야 할 것인지에 대해서는 중요한 발견이 있었다. 이러한 발견을 토대로 소규모 집단 내에서 공유자원을 둘러싸고 이루어지는 집합행동의 문제에 대한 해결 방식이 정책문제에 어떻게 연결되는지가 중요할 것이다. 기존연구와 차이점을 위주로 이 연구의 발견을 통한 정책적 논의는 다음과 같다.

첫째, 자율관리제도의 사후적 적용과 유지과정에 있어 공동체 수준의 사회적 딜레마가 계속 중복적으로 나타난다는 점은 정부가 자율관리어업 정책을 통해 제도를 우선적으로 만들게 하는 것만이 능사가 아님을 반증하는 대목이다. 정부는 공동체에 대한 자율관리어업의 참여만 독려할 것이 아니라 기 참여한 공동체와 제도에 대한 사후관리가 더욱 중요하다. 특히 정부와 학자들의 관심은 그 간 제도가 과연 이렇게 운영되어도 되는가 하는 가치의 문제를 심각하게 다루지 않았다. 이는 공유자원 문제에 대한 실제적 접근의 심각한 절름발이 현상을 초래할 수 있다.

둘째, 공유자원의 물리적 환경변화에 대한 새로운 정책적 시기가 필요하다. 전국 어촌마을에 대해 신청공모양식에 의거한 획일적인 선별보다는 생산물이

어류/패류/해조류(경제적 부침)인가, 조업이 어선/양식/복합어업인가(노동집약), 섬인가 육지연안인가(자원의존), 인근지역의 사회경제적 특성(오염가능성) 등이 고려되어야 한다. 또한 물리적 환경은 기존의 관점에서 고려된 어장생태나 자원 종류 뿐만 아니라 추가로 자연재해, 수산물의 시장가격, 어업용 면세유 가격, 해양오염사건 등이 폭넓게 고려되어야 한다. 정부는 지금보다 지역중심, 어구·어법중심으로 구성하되, 어업 및 지역 특성에 따라 다양한 조직구성을 유도해야 한다.

셋째, 집단의 평균연령이 높은 공동체에 대한 특별지원 대책도 필요하다. 우리나라 어촌이 전반적으로 노령화되어 가고 있으며 고령자가 많은 곳은 그렇지 않은 곳에 비해 자율관리제도의 신설과 운영이 어려울 수 있다. 사업계획수립과 자율관리위원회 구성 등이 곤란한 이러한 공동체에 대해서는 동일한 기준을 가지고, 동일 그룹으로 평가할 것이 아니라 비슷한 상황별 집단별 제한경쟁을 유도하는 정책적 배려와 추가적 인센티브가 필요하다. 공동체 리더에 대해서는 자율관리의 취지를 저해하지 않는 범위에서 정부가 제도적으로 일정기간 재임을 보장하고 겸직을 금지시키며 기타 리더십 발휘를 위한 충분한 환경을 제공할 필요가 있다.

넷째, 정부는 자율관리제도의 내용을 최초 분명하고 단순하도록 유도하되 반드시 수정이나 탄력적인 적용이 될 수 있도록 지속적으로 관심을 가지고 점검해 주어야 한다. 그리고 자율관리를 통해 자원남획 및 고갈의 우려가 없을 경우에는 어업자원관리 현행법과 제도로 규정되어 있는 규제를 과감히 완화해야 한다. 원래 자율관리제도는 통제권과 책임을 같이 주기 때문에 공동체의 행동을 더 책임감 있게 만들고 처벌권한이 사용자들에게 있을 때 더 효율적으로 처벌할 수 있다는 취지이다. 그리고 결정권이 정부의 관료들에게 있을 때보다 개인 행동에 관한 규칙을 더 시기 적절하게 바꿀 수 있으며, 유연하게 운영할 수 있다는 취지이다. 여기서 처음부터 효율적 제도는 없기 때문에 최적의 제도에 도달하는 과정에서 제도의 변화가능성은 중요했다. 즉 비효율적인 제도라 할지라도 이성적 존재로서의 개인과 공동체는 이를 인정하고 합의에 의해 제도를 자신들의 이익을 증대시키는 방향으로 계속 변화시킬 수 있다는 믿음이 중요하다. 때문에 제도내용의 변화와 규칙의 운영은 정부와 공동체간, 공동체 상호간의 교류와 홍보, 교육 등에 의해 정교하게 다듬어나가는 것이 좋다.

마지막으로 당부할 점은 제도는 사람을 위한 것이고 사람에 의해 운영된다는 점을 상기하고자 한다. 즉 정부에서는 기반만을 조성해 주고 실질적인 제도운영의 주체는 공동체임을 잊어서는 안 된다. 이는 한국 어촌계 고유의 공유자원 관리와 공동체 모델에 대한 심층연구가 더 필요함을 말해주기도 한다. 구성원들이 제도적 규범과 가치를 공유하고 준수하는 것은 단지 공동체의 제재가 두렵기

때문만은 아닐 것이다. 단지 마을사람들이 서로 혈연, 지연, 학연 등으로 중첩 연계되어 있을 뿐 아니라 정과 상호호혜, 신뢰라는 도덕적 테두리로 묶여 있기 때문이다. 그런데 공동체가 자율관리제도의 미 준수 및 위반에 대한 제재를 스스로 규정하고 있더라도 이에 대한 강제적 구속력이 강할 수 없다. 계원들 간 상이한 어업능력, 주 수입원 등의 차이, 계원과 그렇지 않은 어민간의 반발과 마찰로 인해 나타나는 제도운영의 난맥상도 같은 맥락일 것이다. 비록 공동체가 소규모, 동질성, 신뢰가 높다고 해도 이를 피해갈 수는 없다. 따라서 공동체 내에서의 경쟁과 협조는 상호 배타적 성격이 아님을 주지하고, 향후 연구는 공동체 속에서 서로 경쟁자가 누구이며 어떤 전략이 용인되는 지에 대한 암묵적인 동의과정을 더 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 그러하다면 제도의 성공가능성에 대한 지금보다 다양한 정책방안을 제시할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 김영평. (1992). 공유자원에 대한 통치. 『행정과 정책』, 창간호.
- 김 인. (1998a). 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치: 연안어장을 중심으로. 『지방정부연구』, 2(1).
- \_\_\_\_\_. (1998b). 공유자원의 딜레마와 효율적 관리. 『지방과 행정연구』, 10(1).
- \_\_\_\_\_. (2004). 자율관리어업 시범사업 정책효과 평가. 『지방정부연구』, 8(2).
- 배득중. (2004). 공유재 이론의 적용 대상 확대. 『한국행정학보』, 38(4).
- 안성민. (2000). 『공유재와 갈등관리의 제도화』. 윤견수 외. 딜레마와 행정. 서울: 나남출판
- 오스트롬 저. 윤홍근 역. (1999). 『집합행동과 자치제도』. 서울: 자유기업센터.
- 이명석. (1995). 공유재 문제의 자치적 해결 가능성. 『한국행정학보』, 29(4).
- \_\_\_\_\_. (2006). 제도, 공유재, 그리고 거버넌스. 『행정논총』, 44(2).
- 정근식·김 준. (1993). 도서지역의 경제적 변동과 마을체계: 소안도의 사례연구. 『도서문화』, 11.
- 최재송·이명석·배인명. (2001). 공유재 문제의 자치적 해결: 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로. 『한국행정연구』, 10(2).
- 홍성만·유재원. (2004). 수질개선을 위한 정부-주민간 환경협약 사례-대포천의 수질개선·유지를 중심으로. 『한국정책학회보』, 13(5).
- 홍성만·주재복. (2003). 자율규칙형성을 통한 공유재 관리: 대포천 수질개선 사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 37(2).
- 의창수산업협동조합. (1997-2007). 수산업협동조합법 외 수산법, 어업법.



- 눌차어촌계. (2007). 어촌계 사무실 현황 및 자료 2건. 인터뷰녹취록.
- 천성어촌계. (2007). 어촌계 사무실 현황 및 자료 4건. 인터뷰녹취록.
- 대향어촌계. (2007). 어촌계 사무실 현황 및 자율관리 공동체 규약. 인터뷰녹취록.
- 해양수산부. (2003). 자율관리어업의 성공적 정착을 위한 연구. 최종연구보고서.
- 해양수산부. (2004). 자율관리어업 시범사업 성공사례(내부자료).
- 국제신문. 1996. 3. 2; 1996. 3. 4. 부산일보. 1997. 10. 20; 2005. 11. 21.
- 부산광역시 강서구청. (2007). 가덕도 지역 및 관광정보(인터넷 홈페이지).
- Acheson, J. M. and Gardner, R. (2004). Strategies, Conflict and the Emergence of Territoriality: The Case of the Maine Lobster Industry, *American Anthropologist*, 106(2): 296-307.
- Agrawal, A. (2001). Common Resources and Institutional Sustainable. National Research Council. *The Drama of the Commons*, National Academic Press, Washington, D. C: 41-85.
- Bates. R. H. (1988). Contra Contractarianism: Some Reflections on the New Institutionalism, *Politics and Society*, 16: 387-401.
- Becker, D. and Ostrom. E. (1995). Human Ecology and resource Sustainability: The Impact of Institutional Diversity, *Annual Review of Ecological System*, 26: 113-133.
- Berkes, F. (1992). Success and Failure in Marine Coastal Fisheries of Turkey. in Daniel W. Bromley, ed., *Making the Commons Work: Theory, Practice, and Policy*. 161-82. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Burger, J., Ostrom, E., Norgaard, R B., Policansky, D. eds. (2001). *Protecting the Commons: A Framework for Resource Management in the Americas*, Washington: Island Press.
- Casari, M. and Plott, C. R. (2003). Decentralized Management of Common Property Resources: Experiments with a Centuries-Old Institution, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 51(2): 217-247.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Jr. of Sociology*, 94(Supplement): 95-120.
- Cook, K. S. and Cooper, R. M. (2003). 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.
- Davidova, S. (2007). A Common Pool Resource in Transition: Determinants of Institutional Change for Bulgaria's Post-socialist Irrigation Sector,

- European Review of Agricultural Economics, 34(1): 136-138.
- Gardner, R., Ostrom, E. and Walker, J. (1990). The Nature of Common-Pool Resource Problems, *Rationality and Society*, 2(3): 335-358.
- Hackett, S. C. (1992). Heterogeneity and The Provision of Governance for Common-Pool Resources, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3): 325-342.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of Commons, *Science*, 162: 1243-1248.
- Heikkila, T. (2004). Institutional Boundaries and Tan Common-Pool Resource Management: A Comparative Analysis of Water Management Programs in California, *Journal of Policy Analysis & Management*, 23(1): 97-117.
- Hilton, R. M. (1992). Institutional Incentives for Resource Mobilization: an Analysis of Irrigation Systems in Nepal, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3): 283-308.
- Husain, Z. and Bhattacharya. R. N. (2004). Common Pool Resources and Contextual Factors: Evolution of a Fishermen's Cooperative in Calcutta, *Ecological Economics*, 50(3/4): 201-217.
- Jager, W. and Janssen, M. (2002). Using Artificial Agents to Understand Laboratory Experiments of Common Pool Resources with Real Agents. In *Complexity and Ecosystem Management*. Edward Elgar, Cheltenham, U.K: 75-102.
- Jeon, Y. I., Omar, I. H., Kuperan, K. and Squires, D. (2006). Developing Country Fisheries and Technical Efficiency: the Java Sea Purse Seine Fishery, *Applied Economics*, 38(13): 1541-1552.
- Kiser, L. L. and Ostrom, E. (1992). The Three Worlds of Action: A Meta-theoretical Synthesis of Institutional Approaches, in Elinor Ostrom, ed., *Strategies of Political Inquiry*, Beverly Hills Sage Publications.
- Klooster, D. (2000). Institutional Choice, Community and Struggle: A Case Study of Forest Co-Management in Mexico, *World Development*, 28(1): 1-20.
- Lowry, K. and Eichenberg, T. (1996). Assessing Intergovernmental Coordination in Costal Zone Mngement, *Policy Studies Review*, 86(6): 321-329.
- McCay, B. J. (2002). Emergence of Institutions for the Commons: Contexts, Situations and Events. National Research Council, *The Drama of the Commons*, National Academic Press, Washington, D. C: 361-402.
- McCay, B. J. and Acheson. J. M. (1987). Human Ecology of the Commons, *The Question of the Commons*, McCay, Bonnie J. & James M. Acheson(eds.), Tucson : The University of Arizona Press.
- McKean, M. A. (1986). Management of Traditional Common Lands(Iriaichi) in

- Japan. in National Research Council. Washington. D. C.: National Academy Press.: 533-589.
- \_\_\_\_\_. (1992). Success on the Commons: A Comparative Examination of Institutions for Common Property Resource Management, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3): 247-281.
- Murray, A. R. (2004). An Institutional Framework for Designing and Monitoring Ecosystem-Based Fisheries Management Policy Experiments, *Ecological Economics*, 48(1): 109-125.
- Oakerson, R. J. (1986). A Model for Analysis of Common Property Problems. in National Research Council, ed., *Proceedings of the Conference on Common Property Resource Management* (Washington: National Academic Press).
- Okey, T. A. (2003). Membership of the Eight Regional Fishery Management Councils in the United States: are Special Interests Over-Represented?, *Marine Policy*, 27: 193-206.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1988). Institutional Arrangements and the Commons Dilemma. In *Rethinking Institutional Analysis and Development: Some issues, Alternatives, and Choices*, San Francisco: ICS press.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (1992a). Community and the Endogenous Solution of Commons Problems, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3): 343-351.
- \_\_\_\_\_. (1992b). Institutions and Common-Pool Resources: Editor's Introduction, *Journal of Theoretical Politics*, Vol.4, No.3,
- \_\_\_\_\_. (1998a). 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.
- \_\_\_\_\_. (1998b). The Comparative Study of Public Economies, Acceptance Paper of 'Recipient of the 1997 Frank E. Seidman Distinguished Award in Political Economy', P.K. Seidman Foundation, Memphis, Tennessee, February.
- \_\_\_\_\_. (2006). The Value-Added of Laboratory Experiments for the Study of Institutions and Common-Pool Resources, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 61(2): 149-163.
- Ostrom, V. and Ostrom, E. (1978). Public Goods and Public Choices. in E. S.

- Savas, ed., *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder, Colo. : Westview Press, 7-49.
- Ostrom, E., Gardner, R. and Walker, J. (1997). *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Rapoport, A. (2001). Bonus and Penalty in Common Pool Resource Dilemmas under Uncertainty, *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, 85(1): 135-165.
- Schlager, E. (1990). *Model Specification and Policy Analysis: The Governance of Coastal Fisheries*. Ph. D. Diss., Indiana University.
- Sheldon, G., Oakerson, R. and Wynne, S. (1990). *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..
- Singleton, S. and Taylor, M. (1992). Common Property, Collective Action and Community, *Journal of Theoretical Politics*, 4(3): 309-324.
- Tang, Shui Yan. (1992). *Institutions and Collective Action: Self-Governance in Irrigation*, San Francisco, Ca.: ICS Press, Chap. 2: An Institutional Analysis of Irrigation Systems and Institutions.
- Yandle, T. (2005). Developing a Co-management Approach in New Zealand Fisheries. In D. R. Leal (Ed.), *Evolving Property Rights in Marine Fisheries*. Lanham, M. D: Rowman & Littlefield Publishers.
- \_\_\_\_\_. (2006). Sharing Natural Resource Management Responsibility: Examining the New Zealand Rock Lobster Co-Management Experience, *Policy Sciences*, 39(3): 249-278.
- Yandle, T. and Dewees, C. (2003). Privatizing the Commons 12 years later: fishers' Experiences with New Zealand's Market-Based Fisheries Management. In *The Commons in the New Millennium: Challenges and Adaptations*, MIT Press, Cambridge, M. A: 101-127.

## 〈부록〉

### 천성어촌계 정관 및 자율관리규약

- \*정관: 제9조(계원의 자격) 이 계의 구역내에 거주하는 자로서 조합의 조합원은 계에 가입할 수 있다. 제10조(준계원) ①이 계는 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자를 준계원으로 가입시킬 수 있다. 1. 제9조의 규정에 따른 계원의 자격이 없는 어업인 중 이 계가 취득한 마을어업권 또는 계의 구역안에 있는 조합이 소유한 마을어업권의 어장에 수산업법 제2조제7호의 규정에 따라 입어하는 자 2. 계의 구역안에 거주하는 자로서 계의 사업을 이용함이 적당하다고 인정되는 자 ②준계원으로 가입하고자 할 때에는 가입신청서를 제출하여야 한다. ③준계원은 이 계가 행하는 사업을 이용할 수 있다. 다만, 제1항제2호의 규정에 따른 준계원의 경우에는 마을어업의 어장안에 입어할 수 없다. 제11조(가입) ①이 계에 가입하고자 하는 자는 별표서식의 가입신청서에 출자증권 사본을 첨부하여 계장에게 제출하여야 한다. ②계장은 제1항의 규정에 따라 가입신청서를 접수하였을 때에는 총회에 부의하여 계원으로서 자격유무를 심사하고 가입의 가부를 결정하여야 한다. ③총회는 정당한 사유가 없는 한 계원의 자격을 가진 자에 대하여 가입을 거부하거나 그 가입에 관하여 다른 계원에 대한 것보다 불리한 조건을 부할 수 없다.④가입신청자가 다음 각호의 어느 하나에 해당할 때에는 이 계는 그 가입을 승낙하지 아니한다. 1. 이 계의 설립 또는 사업을 방해한 자 2. 이 계의 명예 또는 신용을 현저히 손상시킨 자 ⑤가입을 승낙할 때에는 서면으로서 이를 가입신청자에게 통지하고 계원 명부에 기재하여야 한다.
- \*\*자율관리규약: 제 5 조 (계원에 관한 사항)1) 계원은 의창수협 조합원으로 정계원과 준계원으로 정한다. 2) 정계원의 거주지는 천가면 천성동 일원에 거주하는 자로서 사업장 주소지가 2년 이상 두어야한다. 3) 준계원은 천성어촌계 관할 구역내 의창수협조합원으로서 정계원의 자격을 갖추지 못한 계원으로 어촌계 내의 편의 시설을 이용할 수 있으며 의결권 및 선거권이 없다. 4) 정계원 및 준계원은 어촌계 가입 신청서를 작성 제출하여야 하며 총회에서 정한 가입비를 납부하여야 한다. 5) 어촌계 창립가입비는 3구좌 이상으로 한다.(1구좌 10,000원) 6) 신규가입 계원은 총회(총대회)에서 2/3출석 인원과 과반수 이상의 동의를 얻어 가입비(50구좌 이상)를 납부하고 가입할 수 있다. 그 외 사항은 정관을 적용한다.
- \*정관: 제37조(임원) 이 계에 다음의 임원을 둔다. 1. 계장 1인 2. 간사 1인 3. 감사 1인. 제38조(임원의 선임) ①계장은 계원(법인인 경우에는 그 대표자)중에서 계원이 총회 또는 총회 외에서 직접 선출한다. ①계장은 계원(법인인 경우에는 그 대표자)중에서 총회에서 직접 선출한다. ②감사는 계원 중에서 총회에서 선출한다. ③간사는 계원 중에서 계장이 임명한다. \*\* 자율관리규약: 제6조(임원에 관한 사항) 1) 감사는 2인으로 정하고 총회에서 선출한다. 2) 계장은 필요에 의해 약간의 직원을 채용할 수 있으며 원활한 위탁판매를 위해 선주회의 추천을 받아 노조인을 선임할 수 있다. 그 외 사항은 정관을 적용한다. 제 7 조(조직에 관한 사항) 1) 지역 형평성을 고려하여 분계를 둘 수 있다. 2) 분계장은 어촌계장이 임명하며 임기는 2년으로 하고 지역에서 계장을 보좌한다. 3) 직원은 사무실 사무와 어촌계 사업을 담당한다. 4) 직원은 연봉으로 정하고 당년 계약직으로 한다. 5) 임원 및 총대에게 총회에서

정한 실비를 지급 할 수 있다. 그 외 사항은 정관을 적용한다.

\*정관: 제3조(구역) 이 어촌계의 구역은 부산시 강서구 천가면 천성동 일원과 연안으로 한다. 제4조(사무소의 소재지) ①이 계의 주된 사무소는 강서구 천성동 1414 번지에 둔다. 제5조(사업의 종류) ①이 계는 계의 목적을 달성하기 위하여 다음 각호에 정한 사업의 전부 또는 일부를 행할 수 있다. 1. 교육, 지원사업 가. 생산 및 생활지도사업 나. 어업에 관한 기술과 경영의 향상을 위한 지도 2. 어업권의 취득 및 어업의 경영 3. 소속 지구별 수산업협동조합(이하 조합)이 소유하는 어업권 행사 4. 어업인의 생활필수품과 어선 및 어구의 공동구매 5. 어촌 공동시설의 설치, 운영 및 관리 가. 선착장, 선류장, 선양장 나. 공동처리장, 공동창고 다. 기상신호대 라. 어부림 마. 정부, 지방자치단체, 조합의 보조금으로 지원한 시설 및 위탁한 사항 6. 수산물의 간이공동제조 및 가공 7. 어업자금의 알선 및 배정 8. 어업인의 후생복지사업 9. 구매,보관 및 판매사업 10. 다른 법령이 어촌계의 사업으로 정하는 사업 12. 그 밖의 목적달성에 필요한 사업.

\*\* 자율관리규약: 제8조(어업권 행사 방법에 관한 사항) 1)어촌계 양식장은 어촌계원에게 총회결의로 입어행사 계약을 체결하여 입어 행사할 수 있으며 기간은 3년으로 정하고 연장할 수 있다. 2)입어자는 총회에서 정한 입어료를 납부하여야 한다. 3)입어자는 입어행사 계약내용을 준수하여야 하며 납부된 입어료는 일체 반환 청구할 수 없다. 4)보상청구권 사항이 거론 될시에는 입어자가 시설한 시설비 외에는 일체의 사업비등 보상청구 권리는 어촌계에 있다. 제9조(정관 집행에 필요한 사항) 1) 어촌계의 활성화를 위하여 계장은 어촌계 사업에 방해(사태행위, 공동작업 비협조 등)되는 계원을 감사에게 의뢰하여 경고장을 발부할 수 있다. 2) 1년 이내에 3회 이상 경고장을 발부 받은 자는 어촌계 임원 및 총대의 자격을 상실한다. 3) 중매인 제도를 활성화하기 위하여 중매인은 보증서류와 예치금을 적립하여야 하며 중매인에게 어촌계 판매 사업의 우선권을 부여할 수 있다. 4) 직관장 활성화를 위하여 입주자의 자격을 제한한다. ①어촌계원 신분을 유지하는 자, ②직관장 본연의 상업행위에 동조하는 자, ③어촌계의 경고장을 3회 이상 발부 받지 아니한 자, ④어촌계 중매인에게 우선권을 부여 할 수 있다

#### 대향어촌계 정관 및 자율관리규약

제52조(비계원의 사업이용) ①이 계는 계원의 이용에 지장이 없는 범위 내에서 비계원에게 어촌계 제반사업을 이용시킬 수 있다. ②1년 회계연도에 있어 비계원에 대한 사업의 이용은 각 사업부분별로 그 사업의 3분의 1을 초과할 수 없다. 다만, 어업인의 생활필수품과 어선 및 어구의 공동구매, 수산물의 간이공동제조 및 가공, 구매,보관 및 판매사업, 국가, 지방자치단체 또는 조합의 위탁사업 및 보조에 따른 사업은 이용을 제한하지 아니한다. ③다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자가 이 계의 사업을 이용하는 경우에는 이를 계원이 이용한 것으로 본다. 1. 계원과 동일한 세대에 속하는 자 2. 준계원(일반수협조합원) 3. 다른 계 및 다른 계의 계원.

제18조(경비의 부과) ①이 계는 제 5조의 제반사업에서 정한 사업에 필요한 경비를 충당하기 위하여 계원에게 경비를 부과할 수 있다. ②제1항의 규정에 따른 부과금액, 부과방법, 부과시기와 징수방법은 총회에서 정한다. ③제2항의 규정에 따라 계원에 대한 부과금액의 산정기준사항에 변경이 있어도 이미 부과한 금액은 이를 변경하지 아니한다. ④계원은 이 조의 규정에 따른

경비에 대하여는 상계로서 이 계에 대항하지 못한다. 제19조(사용료 및 수수료) ①이 계는 계의 사업을 사용하는 자에 대하여 사용료 또는 수수료를 부과할 수 있다. ②이 계가 계약을 체결함에 있어 계약당사자의 위임에 의하여 운송 보관 그 밖의 행위를 대행하는 경우에는 이 계는 그 대행에 필요한 부대비를 징수할 수 있다. ③제18조제2항 내지 제4항의 규정은 이 조의 경우에 이를 준용한다. 제14조(계원의 책임) 계가 그 재산으로서 계가 부담하는 채무를 변제할 수 없을 때에는 계원은 연대하여 그 채무를 부담한다. 제61조(손실보전과 잉여금의 배당) ①이 계는 매회계연도의 결산결과 손실금(당기 순손실금을 말한다.)이 발생한 때에는 미처분이월금·임의적립금·법정적립금·자본적립금의 순으로 이를 보전하여, 보전후에도 부족이 있는 때에는 이를 다음 회계연도에 이월한다. ②이 계는 결산을 보전하고 법정적립금·지도사업 비이월금 및 임의적립금을 공제한 후가 아니면 잉여금을 배당하지 못한다. ③잉여금의 배당은 당해 회계연도에 있어 물자의 수량·가격 기타 사업의 분량을 참작하여 계원 및 준계원의 사업이용 분량에 따라 이를 행한다.

제6조(공고방법) 이 계의 공고는 주된 사무소의 게시관에 이를 게시하고 필요하다고 인정할 때에는 서면으로 계원에게 통지한다. 제7조(통지 또는 최고방법) 이 계의 계원에 대한 통지 또는 최고는 계원명부에 기재된 계원의 주소 또는 거소로 한다. 다만, 계원이 따로 이 계에 연락처를 통지하였을 경우에는 이에 따른다. 1. 총회에 관한 사항 2. 업무의 집행 및 회계에 관한 사항 3. 계원에 관한 사항 4. 임원에 관한 사항 5. 조직에 관한 사항 6. 어업권 행사방법에 관한 사항 7. 그 밖의 정관 시행에 관하여 필요한 사항 \* 부칙) 계장과 간사는 연중 상시 및 임시반상회, 안내문, 전화연락 등을 통해 주민들이 알거나 지켜야 할 현안 및 정보를 알려주고 이해시킬 의무가 있다.

제21조(정기총회) 정기총회는 매년1회 회계년도 종료 후 3월이내에 계장이 이를 소집한다. 제22조(임시총회) ①임시총회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에 계장이 소집한다. 1. 계장이 필요하다고 인정할 때 2. 계원 5분의 1이상이 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 ②제1항 제2호의 청구가 있는 때에는 정당한 사유가 없는 한 계장은 2주일이내에 총회의 소집절차를 취하여야 하며, 제3호의 요구가 있을 때에는 7일이내에 총회소집절차를 취하여야 한다. 제26조(총회의 의결사항) ①다음의 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 부과, 수수료 또는 사용료의 요율 결정 9. 어업권 또는 부동산 그 밖의 재산의 취득 및 처분. 다만, 다음 행위는 그러하지 아니하다. 가. 사업계획 및 수지예산으로 정한 행위 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. 제27조(총회의 개의와 의결정족수) 총회는 법령 또는 정관에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 계원 과반수의 출석으로 개의하고 출석계원 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 제26조 제 1항 제 1호 내지 제3호의 사항은 계원 과반수의 출석과 출석계원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한다. 제28조(의결권의 제한) 총회에서는 제25조의 규정에 따라 미리 통지한 사항에 한하여 의결할 수 있다. 다만, 제26조제1호

내지 제4호외의 긴급한 사항으로서 계원과반수의 출석과 출석계원 3분의 2 이상의 찬성이 있을 때는 그러하지 아니하다. 제29조(총회의 회기연장) ①총회의 회기는 총회의 의결에 의하여 이를 연장할 수 있다. ②제1항의 규정에 따라 속행된 총회의 경우에는 제25조의 규정을 적용하지 아니한다. 제30조(의결권의 대리) ①계원은 대리인으로 하여금 의결권을 행사하게 할 수 있다. 이 경우 그 계원은 출석한 것으로 본다. ②대리인은 다른 계원, 본인과 동거하는 가족 또는 본인의 사용인이어야 하며, 대리인이 대리할 수 있는 계원의 수는 1인에 한한다. ③대리인은 대리권을 증명하는 서면을 계에 제출하여야 한다. 제31조(이해상반의 경우) 총회에서 이 계와 계원간에 이해가 상반되는 의사에 관하여는 당해 계원은 그 의결에 참가할 수 없다. 제32조(총회의 의사록) ①총회의 의사에 관하여는 의사록을 작성하여야 한다. ②의사록에는 의사의 진행사항 및 그 결과를 기재하고 의장과 총회에서 선출한 3인 이상의 계원이 기명 날인하여야 한다. ③계장은 의사록을 주된 사무소에 비치하여야 한다. 제33조(총회의결의 특례) ①계의 해산은 계원의 투표로서 제26조제1항의 규정에 따른 총회의결에 갈음할 수 있다. 이 경우 계원투표의 통지, 방법 그밖에 투표에 관하여 필요한 사항은 규약으로 정한다. ②제1항의 사항에 대하여는 계원 과반수의 투표와 투표 계원 3분의 2이상의 찬성을 얻어야 한다. (주) 총대회를 두는 계의 경우에는 제34조 내지 제36조를 다음과 같이 둔다. 제34조(총대회) ①이 계는 계원이 50인을 초과하는 경우에는 제33조제1항에 규정된 사항 외의 사항에 대하여 총회에 갈음할 총대회를 둘 수 있다. ②총대회는 계장과 총대로 구성하고 계장이 그 의장이 된다. ③총대회는 총회에 관한 규정을 준용하되, 그 의결권은 대리인으로 하여금 행사하게 할 수 없다.



## Abstract

# Analysis of the Success and Failure of Institutional Arrangements for Common-Pool Resource Management: The Cases of Three Fishing Villages on Gaduk Island, Busan

Yang Ho Woo

The last two decades have seen a considerable amount of research that investigates the role of institutional analysis and development framework(IAD) factors such as physical attributes, attributes of the community, usage rules, and institutional arrangements. This study is a case study of three fishing communities' ownership and use of coastal fishing on Gaduk Island, Busan, Korea. This study explored the relationships between physical attributes, attributes of the community, and usage rules following the success and failure of institutional arrangements in three fishing villages. To do that, the following issues were examined: First, self-management rules and formal rules are well harmonized and practiced in the case of the village of Daehang, but so far Nulcha and Chunsung have failed to come up with a solution. Second, strong leadership and positive support and voluntary cooperation among community residents are essential in the case of successful fishery management in Daehang. Third, trust, homogeneity and mixed age groups among residents are some of the most important factors in sharing values and resolving conflicts when they develop as well as for enforcing fishery management rules. Finally, the results show that three major characteristics are important in successful self-management of common pool resources.

**【Key words: common pool resources, institutional arrangements, fishing villages, success and failure】**