



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)



박사학위논문

공유자원의 준사유화 과정에 대한 연구  
A Study on the Process of Quasi-Possession  
in the Commons

제주대학교 대학원

행정학과

강 경 민

2011년 12월



# 공유자원의 준수유화 과정에 대한 연구

-제주특별자치도 어촌계를 중심으로-

지도교수 민 기

강 경 민

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2011年 10月

강경민의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장\_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

위 원 \_\_\_\_\_ (인)

제주대학교 대학원

2011년 12월



A Study on the Process of Quasi-Possession  
in the Commons

Kyeong-Min Kang

(Supervised by Professor Kee Min)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of Doctor of Philosophy

2011. 12.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구의 필요성 .....	1
제2절 연구의 중요성과 연구동향 .....	6
제3절 연구의 대상과 방법 .....	9
1. 연구의 대상 .....	9
2. 연구의 방법 .....	10
제2장 이론연구 .....	12
제1절 공유자원(the commons)의 공유화 이론 .....	12
1. 공유자원의 개념과 특성 .....	12
2. 공유지의 비극 .....	18
3. 집단행동의 논리 .....	19
4. 자율관리 이론 .....	21
제2절 공유자원의 준사유화(quasi-possession) 이론 .....	23
1. 준사유화(quasi-possession)의 의의 .....	23
2. 공유자원 면허제도 .....	26
3. 반복적 행동 .....	28
4. 준사유화 과정의 유형 .....	30
제3절 어장관리제도 변화과정 .....	46
1. 우리나라 어장관리제도 변화과정 .....	46

2. 제주특별자치도 어장관리제도 변화과정 ..... 63

**제3장 공유자원 준사유화 과정 사례분석 ..... 91**

제1절 사례연구 방법 ..... 91

1. 연구 개요 ..... 91

2. 연구 진행도 ..... 97

제2절 사례분석 ..... 99

1. 사례지역 문헌분석 ..... 99

1. 사례지역 분석 준비 ..... 115

2. 우도지역 어촌계 사례 ..... 118

3. 김녕리지역 어촌계 사례 ..... 138

4. 동귀리지역 어촌계 사례 ..... 154

**제4장 준사유화 과정 분석과 함의 ..... 158**

제1절 마을어장 준사유화 과정 분석 ..... 158

1. 마을어장 준사유화 과정에 나타난 핵심범주 ..... 158

2. 준사유화 과정 전개와 기본 틀 ..... 159

3. 준사유화 과정 분석 ..... 162

제2절 연구의 함의와 원리 ..... 178

1. 행정적 측면의 함의와 원리 : 제도·관습 부합의 원리 ..... 178

2. 경제적 측면의 함의와 원리 : 공유자원 보존의 원리 ..... 180

3. 인류 문화적 측면의 함의와 원리 : 공유자원 존중의 원리 ..... 183

제5장 결론 및 제언 .....	186
제1절 결론 : 사례연구 경험과 세 가지 원리 .....	186
1. 사례연구 경험 .....	186
2. 세 가지 원리 .....	187
3. 세 가지 원리의 적용 .....	189
제2절 연구제언 .....	190
1. 한계점 .....	190
2. 연구제언 .....	191
참고문헌 .....	193
ABSTRACT .....	207
부    록	
1. 연구참여동의서 .....	210

## [표목차]

<표 2-1> 자원의 구분 .....	13
<표 2-2> 공유자원에 대하여 행사할 수 있는 권리 .....	16
<표 2-3> 공유자원의 행사자와 행사할 수 있는 권리 .....	17
<표 2-4> 장기존속의 공유자원 관리제도에서 확인된 고안원리 .....	21
<표 2-5> 공유자원 분석의 추가적 요인 .....	22
<표 2-6> 재화의 유형별 제도적 공급대안 .....	27
<표 2-7> 어촌계 설립현황(제주시 관내) .....	82
<표 3-1> 연구참여자 현황 .....	97
<표 3-2> 사례지 선정 및 면담일정 .....	98
<표 4-1> 준사유화 과정의 하부변수 .....	162
<표 4-2> 연도별 잠수어업인 현황(2010년말 기준) .....	182
<표 4-3> 연도별 수산물 어획량(2010년말 기준) .....	183





## [그림목차]

<그림 2-1> 반복적 행동에 의한 관례화 모형 .....	29
<그림 2-2> 사회 생태 체계의 지속가능성 분석을 위한 구성 체계 .....	31
<그림 2-3> 공유자원과 타 하부요인과의 관계성 .....	32
<그림 2-4> 이용자 중심 준사유화형(제1유형) .....	32
<그림 2-5> 자원체계 중심 준사유화형(제2유형) .....	34
<그림 2-6> 거버넌스 중심 준사유화형(제3유형) .....	36
<그림 2-7> 이용자-관리체계 중심 준사유화형(제4유형) .....	37
<그림 2-8> 이용자-거버넌스 중심 준사유화형(제5유형) .....	40
<그림 2-9> 체제-거버넌스 중심 준사유화형(제6유형) .....	42
<그림 2-10> 복합형 준사유화형(제7유형) .....	44
<그림 3-1> 연구진행도 .....	99
<그림 3-2> 면담 및 자료분석 진행도 .....	100
<그림 4-1> 제도의 생성과 준사유화 과정 .....	161
<그림 4-2> 하부요인과 관행의 관계 .....	167
<그림 4-3> 면허제도 이전의 어장관리 체계 .....	168
<그림 4-4> 제도의 인지단계 .....	170
<그림 4-5> 준사유화 과정 1 .....	171
<그림 4-6> 준사유화 과정 2 .....	172
<그림 4-7> 준사유화 과정 3 .....	174
<그림 4-8> 준사유화 과정 4 .....	177
<그림 4-9> 준사유화 과정 5 .....	178

## <국문초록>

연구의 목적은 공유자원 이론과 소유권 관련 이론을 중심으로 제주도 지역 어촌계 사례를 통하여 공유자원의 이용형태가 공동이용 형태에서 어떻게 하여 준사유화가 형성되어 왔는지를 규명하고 그 함의를 찾아내는 것이다. 연구대상지는 제주특별자치도 우도지역 어촌계와 김녕리지역 어촌계를 대상으로 하였다.

연구의 진행은 공유자원 단위로서 자원(마을어장 등)과 자원관리(관리시스템 등), 이용자(어촌계원, 마을주민 등), 거버넌스(어촌계, 관할 수협, 자치단체, 국가)를 사회 생태를 구성하는 복잡계(complex system)의 하부변수로 보고 각 하부변수간의 관련성과 행정적·경제적·사회 문화적 역사성을 통하여 준사유화 과정이 어떻게 진행되었는가를 파악하였다.

준사유화의 유형은 Ostrom(1990)이 공유자원 관리제도를 연구하기 위하여 사용된 사례를 인용하여 7개의 유형으로 분류하였다. 우도지역 어촌계와 김녕리지역 어촌계는 복합형 준사유화형(제7유형)에 속하였다.

공유자원의 준사유화 과정은 장기간에 걸쳐서 이루어져 왔다. 그러므로 그 과정을 연구함으로써 향후 정책대안을 모색하거나 공동발전을 위한 방안들을 모색할 수 있다. 연구를 통하여 준사유화 과정의 핵심변수는 관행이었으며, 행정적·경제적·인류문화적 측면에서 세 가지 원리와 각각의 함의를 도출할 수 있었다.

행정적 측면에서 제도·관습 부합의 원리를 도출하였다. 면허제도는 두 지역 모두 영향을 미쳤다. 그러나 우도지역은 김녕리지역과 비교하여 영향이 크지 않았다. 우도지역의 어장 이용은 마을단위 관리라는 관행에 의하여 이루어지고 있었기 때문이다. 그러나 김녕리는 다양화된 사회로서 면허제도는 김녕리지역의 갈등을 지속하게 하는 결과를 가져왔다. 관행적으로 이루어져 왔던 공동이용 형태가 면허제도를 통하여 어장경계에 의한 마을어장의 구분과 지역 주민에 대한 배타적인 권리를 행사하기 때문이라고 할 수 있다. 두 지역 사례를 통하여 행정적 측면에서 함의를 다음과 같이 정리하였다.

첫째. 규칙이나 제도의 시행은 지역의 관습과 부합하여야 한다.

둘째. 다양화된 사회에서의 특정자원에 대한 준사유화 조치는 관련 집단의 준사유화 경향을 더욱 촉진한다.

경제적 측면에서 공유자원 보존의 원리를 도출하였다. 경제적 측면에서 자원은 준사유화의 중요한 요인으로 나타났다. 자원에 대한 준사유화는 이용의 배제로 인하여 갈등이 유발되며, 자원과 기술과는 반비례함을 보였다. 그리고 자원의 감소는 구성원의 감소를 가져왔다. 자원에 대한 준사유화를 함에 있어서 자원의 성격이 중요하다. 생계형 자원에 대한 준사유화는 자원을 보존하지 못한다. 생계형 자원은 경합성으로 인하여 고갈되고 남획되기 때문이다.

환경적 측면에서 보면 자원자체 만큼 마을어장의 환경적 가치도 무시할 수 없이 중요하다. 어로기술의 발달로 자원은 고갈되고 있지만, 환경적 측면에서의 경제적 가치는 그 만큼 어촌계에 의하여 지켜지고 있다. 마을어장을 배타적으로 이용하면서 권리인 이용권과 책임인 관리보존권이 상존하고 있다. 경제적 측면에서 다음과 같이 함의를 정리하였다.

첫째. 자원에 대한 준사유화 정책으로 자원을 보존할 수 없다.

둘째. 공유자원은 환경적 가치를 고려하여야 한다.

인류 문화적 측면에서 공유자원 존중의 원리를 도출하였다. 우도의 사례와 김녕리의 사례에서 인류 문화적 특성이 준사유화 과정에 중요한 요소로 작용하였다. 마을 구성원, 산업구조, 설촌 연대, 자생조직과의 관계, 외부인과의 관계 등 여러 방면에서 차이점을 발견할 수 있었다. 무엇보다도 인류 문화적인 특성은 동일 지역이나 공동체가 보편적으로 갖고 있다. 인류 문화적 측면에서 다음과 같이 함의를 정리하였다.

첫째. 관습을 변화시키는 규칙이나 제도는 점진적으로 시행되어야 한다.

둘째. 인류 문화적으로 공유자원에 대한 배타적 권리의 부여는 관습을 공유하는 공동체 구성원들과 갈등을 유발한다.

공유자원의 준사유화는 그 사회적 파장이 클 뿐 아니라 정치적으로나 경제적으로 매우 민감한 사항이기 때문에 충분한 연구검토가 있어야 한다. 연구를 진행하면서 각각의 고유한 문화와 관습이 있으며, 관습을 아우르지 못하면 갈등이 발생하게 되고 이로 인한 사회적 비용이 크기 때문에, 제시한 함의와 원리는 새로운 제도나 규칙을 제정할 때 반드시 고려하여야 할 것이다.

주제어 : 공유자원, 준사유화, 자원관리, 어촌계, 마을어장.

## 제1장 서론

### 제1절 연구의 필요성

본 연구의 목적은 공유자원 이론과 소유권관련 이론을 중심으로 제주도 지역 어촌계 사례를 통하여 공유자원 이용형태가 공동이용 형태에서 어떻게 준소유화(quasi-possession)되어 왔는지를 규명하는 글이다. 여기서 준소유화란 제주지역 마을어장이 특정집단에 의해서 일반인의 사용이 배제되나 실제 그 마을어장의 소유권이 법적으로 특정집단에 속한 것은 아닌 상태를 말한다.<sup>1)</sup>

여러 사람들이 공동으로 사용하는 공유자원이 어떻게 관리되어야 하는가 하는 문제는 대단히 중요하다. 그러나 공유자원에 대하여 우리나라의 연구 상황은 그 대상범위나 창의성, 내용적 다양성, 분석의 심층성에 있어 아직 괄목할만한 성장을 하였다고 보기 어렵다. 때문에 현재까지의 공유자원에 대한 연구를 바탕으로 미개척대상과 이론적 분야에 대한 지속적인 연구관심을 기울일 필요성은 매우 높다(우양호, 2008: 174).

이 연구는 첫째, 경제학적인 필요성에 의하여 연구되었다.

우리나라의 경제발전과정이 전세계로부터 모범적 사례로 인식되고 있음에도 불구하고 제도경제학적 관점에서 사회질서, 즉 민간의 합의와 관습이 어떻게 형성되는가에 대한 노력이 거의 전무하기 때문이다. 제도를 중시하는 제도경제학도 최근까지 자유민주주의, 헌법개정, 경제성장 등 거대 담론 또는 외국인 투자, 지방행정개편 등 특정한 정부정책에 관해 주로 연구가 이루어졌으며<sup>2)</sup>, 본 연구와 유사한 방법으로 경제현상을 분석하는 경제사학회도 주로 조선후기와 일제시대, 그리고 미군정시대의 전국적 경제현상을 주로 분석하고 있을 뿐 구체적인 생활상에 대한 심층적 연구는 매우 드물다고 할 수 있다<sup>3)</sup>. Williamson(1975)은 거래

1) 본 연구에서는 준소유화라는 용어를 사용한다.

2) 제도경제학회 홈페이지([www.kiea21.or.kr](http://www.kiea21.or.kr)) 「제도와 경제」지에 게재된 논문을 분석(2011.9.30 기준)함.

3) 경제사학회 홈페이지([www.kehs.or.kr](http://www.kehs.or.kr)) 경제사학회 발표논문을 분석(2011.9.30 기준)함.

비용 경제학을 전통적 신고전파 경제학과 구분하며, '선택의 과학(Science of Choice)'과 '계약의 과학(Science of Contract)'이란 개념을 사용하여, 일정한 제도적 절차가 일정한 유형의 거래에서 보다 효율적으로 작동한다는 것을 지적하고 있으며, 자발적 교환의 상호이득을 실현하기 위하여 규율을 확립하고 갈등을 경감하는 과정을 거버넌스(governance)로서 정의하며, 이러한 거버넌스의 유형은 거래의 성격에 따라 달리하는 것이 바람직하다고 주장한다. 거래비용 경제학에 의하면 경제활동은 갈등을 해소하며 상호이득을 구현하는 규율을 모색하는 과정인데, 공유자원의 공동이용은 개인들이 시장기능으로 구현하기 어려운 이익의 갈등을 해소하고 상호 이득을 실현하는 과정이라고 할 수 있다.

둘째, 행정학적 필요성에 의하여 연구되었다.

사실 공유자원(예를 들면 산림, 공유지, 도심의 도로, 연안어장 등)은 정부나 지방자치단체의 통제에 의하여 관리되어 왔고, 정부나 지방자치단체의 간섭이나 통제 없이는 관리할 수 없는 자원으로 여겨져 왔던 것도 사실이다. 박정택(1990: 36-44)은 공익이론에 있어서 공리로서의 전제, 즉 인간은 이익을 추구하는 존재로서 파악하고<sup>4)</sup> 이익추구의 성질은 고유성과 사회성, 윤리성, 역사성, 문화성을 지니고 있으며, 집단이익의 추구는 인간으로서의 유기체와 같이 비슷한 성질을 갖고 있는 것으로 파악하고 있다. 박연호(2001: 124)는 공공선택 분석단위로서 개인은 이기적이며, 합리적이고, 이익극대화 전략을 추구한다는 전제를 하고 있다. Olson(1965)은 개인이 집단에 참여하는 행위는 조직들이 조직구성원 전체에게 가져다줄 집단적 이득에 따라 결정되는 것이 아니며 오히려 그런 조직들은 참여하는 자들에게만 선택적으로 혜택을 제공하기 때문에 개인은 각자에게 돌아올 이익을 따져 참여하게 된다(배득중 역, 1992: 31). 공공행정의 기본적 속성은 공익성과 합리성, 조직성으로 구분(박연호, 2001)할 때 개인의 이익과 공익과의 관계를 규명하여 보는 것은 매우 중요하다. 공유자원의 관리체계의 변화는 사회적, 경제적, 문화적으로 어떤 관행에 의하여 그 속성이 변화되어 왔는가를 파악하는

4) 공리로서의 전제는 이익을 추구하는 존재이고, 각자 고유한 이익을 추구하며, 인간은 일정한 사회 속의 한 구성원으로서, 자기자신에게 이익이 되는 이익과 그렇지 않은 이익을 구별하고 선택하며, 남의 이익(타익) 보다는 자기이익(자익)을 추구하는 내적 열정이 더 강하고, 사회는 그 사회구성원이 추구하는 이익에 대하여 사회가 수용하는 이익(합사회적 이익)과 수용하지 않는 이익(반사회적 이익)을 구별·선택하고, 사회전체의 이익은 사회 구성원 각자의 이익의 합이며, 인간은 일정한 역사 속에 존재하고, 일정한 문화 속에 존재하며, 인간의 이익을 완전하게 계측하기는 불가능하다는 전제를 하고 있다(박정택, 1990: 35-44).

것은 행정학적 측면에서 연구할 가치가 충분히 있다고 하겠다. 따라서 자연을 이용하는 것, 보호하는 것, 소유하는 것에 관하여 역사, 문화, 법률, 정치, 사상 등 다방면에서의 증명과 논리를 밝히는 것은 기본적 작업이 된다(이선애 역, 2007: 9). 배득중(2004)은 현재 공공부문에서 재화의 공급과 관련되어 가장 많이 분석되어 있는 이론이 공공재 이론이며, 정부가 공급하는 재화들 중 공공재(public goods)로 불릴만한 것은 일부분에 지나지 않고 대부분 공유재(communs)이거나 혼합재(mix goods)이므로, 공공재 이론뿐만 아니라 공유재 이론까지 포함하여야 한다고 지적하고 있다. 이는 공유재 문제의 해결이 매우 까다롭기 때문에 경제학 모형 자체 내에서 문제해결 방안을 도출해낼 수 없기 때문이며 공유재 문제를 해결하기 위해서는 공공의 이익과 개인의 이익을 연결시켜주는 피드백 장치의 고안이 필수적이라고 하고 있다(배득중, 2004: 148).

셋째, 인류 문화적 필요성에 의하여 연구되었다.

마을은 단순한 물리적 주거지가 아니며 ‘우리’라는 사회적 인식과 테두리에서 개인들 사이의 이해관계가 조정될 뿐만 아니라, 복잡하고 다양한 정치경제적인 인간관계가 형성되는 사회문화적 장(場)이며, 그 자체가 공동의 재산과 권리를 향유하고 있는 실체이기도 하다. 도서 어촌의 마을공동어장과 그것을 관리하는 주체인 어촌계 등이 그 대표적인 사례에 속한다(박정석, 2008: 199). 공유자원은 개인이 점유하여 이용하는 경우도 있고, 집단이 점유하여 이용하는 경우도 있으며, 국가나 지방자치단체에 의하여 점유되어 이용되는 경우도 있다. 특히 개인이나 집단에 의하여 점유되고 사용되는 영역은 세력권<sup>5)</sup>을 형성하게 되는데 세력권으로 인하여 갈등을 유발하게 된다. 즉 집단공동체에 의한 공유가 어떻게 인류 문화적으로 관행이 이루어지고 그것이 어떤 작용을 통하여 관습이 되었는지를 파악하는 것은 그 의미가 크다고 할 수 있다. 공유자원으로서 제주특별자치도내 마을어장은 피서철에 대부분 출입이 금지된다. 어장관리권을 가지고 있는 각 마을 어촌계에서 수산자원 보호를 위해 외부인의 마을어장 출입을 엄격히 통제하고 있기 때문이다. 마을어장에는 관광객은 물론 고향을 떠난 사람이나 어촌계원

5) 세력권이란 어떤 동물이 특정구역을 차지하고 구역의 방어행동을 취할 때 나타내는 말이다. 세력권을 만드는 것을 세력권 행동이라고 한다. 인간 사회에 있어서는 지역간, 조직간, 분야간에 각 집단에 관계되는 영역이 서로 부딪칠 경우 자기의 영역임을 주장하고 싶어하는 것을 세력권 의식이라고 한다. 이러한 세력권 의식이 강할 경우 여러 가지 문제를 일으킨다(이선애 역, 2007: 16).

이 아닌 마을주민들도 예외가 없다. 이에 대한 외부인의 불만을 감소시키기 위하여 제주특별자치도 지원하에 몇 개의 마을어장을 한시적으로 개방하고 있지만 어촌계원이 아닌 주민이나 관광객들은 이용에 불편을 겪고 있는 것이 사실이다. 마을어장 개방과 관련해 일부에서는 어민들의 의식을 문제 삼고 있지만 어민들은 생존권 차원의 문제여서 쉽사리 양보할 수 없는 입장이다.

연간 800만명이 넘는 관광객들이 찾아오고 있는 제주특별자치도는 바다로 전체가 둘러싸여 있으므로 관광객 등이 해산물을 채취하려면 어촌계원들이 어장보호를 이유로 출입을 제한하였으나, 2009년도에 제주시 함덕리와 서귀포시 온평리, 표선리, 대포리, 하모리 등 5개 마을 어장의 일부를 무료로 개방했고 그 결과 4만3000명이 이용하였으며, 2010년에도 제주시 신촌리, 대서리와 서귀포시 위미1리, 상모리, 동일리 등 5개 마을어장 일부를 추가 개방하면서 방문객이 8만5000명으로 갑절 가까이 늘었고, 2011년에는 서귀포시 시흥리와 신산리, 사계리, 일과 2리 어촌계 등 4곳의 마을어장 중 일정 구역을 개방해 관광객들의 바닷잡이 체험기회를 제공하였다.

Ostrom이 2009년 우리나라 방문시 한국발전의 원동력으로 해양자원을 지목하고 어장이나 수자원관리 등에 주력할 것을 주문하면서 성공적인 공유자원 관리를 위해서는 관리를 위한 규율을 만들고, 공유자원을 둘러싼 분쟁을 해결할 능력을 배양하는 방안을 제시하였다. 우리나라뿐만 아니라 특히 제주특별자치도 입장에서 더욱 중요하게 받아들일 필요가 있다. 제주특별자치도는 바다로 둘러싸여 있을 뿐만 아니라 해양자원의 활용과 이를 통한 사회적 편익의 증대 그리고 세계적 관광지로서의 위상을 높일 수 있기 때문이다.

Ostrom(1990)은 공유자원을 공동으로 이용하는 다양한 사례들을 분석 제시한 후 지역주민들에게 공유자원을 자율규제 하도록 맡기면 과도한 채취로 자원을 황폐화시키는 것이 아니라, 지역 주민들은 정부당국의 개입 없이도 매우 다양한 토착적인 제도를 고안하여 황폐화를 초래하지 않는다고 보고 있다. 자율적으로 형성되는 집단선택의 제도 및 절차는 특정 지역의 물리적 경제적 조건과 밀접하게 연관되어 있기 때문에 정부당국이 이들을 파악하는데 상당한 비용이 소요되어 사실상 파악이 불가능하다고 하고 있다. 지역주민들이 효과적으로 자율규제를 행사하지 못할 것으로 보아 정부당국에 의한 '일률적 개혁'이 시도되지만 이러한

개척은 지역 주민들의 지혜와 이들의 성공적인 노력을 폄하하고 있다고 지적하였다. 그리고 멀리 격리된 곳에 위치하지 않는 한 현지 사용자들이 자신들의 문제해결을 위해 스스로 제도를 공급하느냐 아니면 외부의 권위에 의존하느냐 하는 문제는 집권정치체제의 정향에 크게 영향을 받는다고 하였다(Ostrom, 1990, 윤홍근·안도경 공역, 2010: 375-376).

공유자원의 관리는 정부나 지방자치단체가 하여야 하는가 아니면 주민들이 자율적인 규범을 가지고 관리하여 나가는 것이 좋은가 또는 주민과 지방자치단체, 관련 조합이나 단체 등 거버넌스적 협력체계로 관리하는 것이 좋은가하는 문제는 매우 중요한 과제로서 어떤 형태의 관리방식을 택하느냐 하는 것은 복잡 다양한 요인들에 의하여 선택될 수 있을 것이다. 이는 공유자원의 종류와 지역, 특성, 생산량, 지배여부, 접근여부 등 복잡한 과정을 통하여 결정될 수 있다.

제주특별자치도 어촌계를 중심으로 한 마을어장 공동이용형태가 어떻게 준사유화로 변화되었는가를 파악하는데 있어서 공유자원의 전체체계를 소유권과 관련하여 체계화시킬 필요가 있다. 공유자원 단위로서 자원(마을어장 등)과 자원관리(관리시스템 등), 이용자(어촌계원, 관리자인 어촌계), 거버넌스(어촌계, 관할 수협, 자치단체, 국가)를 사회 생태를 구성하는 복잡계(complex system)의 하부요인으로 보고 각 체계간의 관련성과 시대에 따라 어떻게 변화하여 왔고, 어떤 과정을 통하여 관행이 학습화되고 제도화 되었는가를 연구하는 것은 매우 의미가 있다. 그리하여 연구 질문을 다음과 같이 설정하였다.

공유자원의 공동이용형태가 어떤 과정을 통하여 준사유화로 진행되었는가? 그리고 합의와 원리는 무엇인가?

이러한 연구질문을 통하여 경제적, 행정적, 인류 문화적 요인과 자원관리 체계(자원시스템, 자원단위, 이용자, 거버넌스 체계)에 따라 준사유화 과정의 핵심범주는 무엇이고, 공유자원 이용자들의 사용 및 관리에 대한 권리는 준사유화 과정에 어떤 영향을 미쳤는지, 그리고 준사유화 과정 분석을 통하여 공유자원 공동이용형태가 어떤 과정을 거쳐서 준사유화로 진행하였는지 제주특별자치도의 어촌계 사례를 통하여 연구목적을 수행하여 나갔다.



## 제2절 연구의 중요성과 연구동향

이 논문은 공유자원의 준사유화 과정을 종합적인 측면에서 연구하였다. 행정학은 경제학과 정치학 및 사회심리학 등 다른 학문과 밀접한 관련을 맺고 있다. 그리하여 사례를 연구하는데 있어서 한 분야로의 접근은 자칫 오류를 범할 가능성이 있기 때문이다.

공유자원의 준사유화 과정은 장기간에 걸쳐서 다양한 요인들에 의하여 이루어져 왔기 때문에 각 요인(행정적 요인, 경제적 요인, 인류 문화적 요인)들이 어떻게 관행화 되었는가를 고찰하는 것은 향후 정책대안을 모색하거나 공동발전을 위한 다양한 방안들을 창출할 수 있는 근거가 되기 때문이다.

본 연구는 공유자원 연구에 있어서 사용자와 이용자, 생태·환경, 제도, 거버넌스, 지속가능성 등 다양한 분야에 활용될 수 있다.

연구동향을 보면 공유자원의 재산권 형성에 관한 연구논문으로서 서정호(2000)<sup>6)</sup>, 전태갑(1998)<sup>7)</sup>, 정환담(1990)<sup>8)</sup>, 이종길(1997)등을 들 수 있는데, 이종길(1997)은 조선후기 어촌사회의 소유관계를 역사적인 자료를 토대로 하여 광전(藿田)을 중심으로 설명하였다. 국외 연구논문으로는 Ostrom(1999)<sup>9)</sup>, 2000<sup>10)</sup>, Grafton·Fox(2000)<sup>11)</sup>, Vyrastekova·Soest(2002)<sup>12)</sup>, Coleman(2010)<sup>13)</sup>등이 있다. Hess·Ostrom(2001)은 공유자원을 편익감소성과 배재성을 기준으로 공공재, 공유재, 클럽재, 사유재로 구분하여 소유관계(접근, 추출, 관리, 배재, 양도)를 설명

- 6) 동남해안 해역 연안어장의 점용사례를 중심으로 연안어장의 소유와 이용의 재산권 형성을 법률적 관점에서 주로 양식어업권에 대하여 설명하였다.
- 7) 어촌공동체를 중심으로 연안어장의 점유와 이용에 관하여 역사적인 변천과정과 여항(余項)마을의 연안어장의 점유와 이용 및 그 효과에 대하여 연구하였다.
- 8) 가거도 어촌공동체의 관습을 중심으로 법률관계를 연구하였다.
- 9) 공유자원을 규정하는 재산권의 형태를 개방형 재산, 그룹재산, 개인재산, 정부재산으로 나누어 설명하고 지속가능성 차원에서 공유자원을 연구하였다.
- 10) 공유자원의 사적 이용에 대한 연구에서 공유자원 이용자들의 유형과 이용권한(접근, 수확, 관리, 배재, 양도)와의 관계를 설명하였다.
- 11) 사유재와 경제적 효율성을 연구하면서 사적 수확권의 소개를 통하여 재산권의 특성이 효율성에 어떻게 영향을 미치는지 공유자원 이론을 사용하여 분석하였다.
- 12) 집권적 공유자원 관리와 지역공동체 참여를 연구하면서 강제성이 없는 경우에 있어서의 공유자원 사용과 강제력 있는 경우의 공유자원 사용, 지역공동체 참여에 의한 강제성으로 나누어 통계적 방법을 통하여 가설을 검증하였다.
- 13) 재산권, 수용능력, 산림훼손의 연구를 통하여 권리와 재산권을 접근과 수확, 관리, 배재, 양도로 나누고, 통계적 방법을 사용하여 다른 사용자들의 그룹수, 조직능력, 시장과의 거리 등의 관계를 연구하였다.

하고 공유자원으로서 공공정보를 연구하였다.

거버넌스 측면에서 엄선희(2011)는 수산업 거버넌스 정립과 정책적 대응방안으로서 국가, 민간부문, 시민사회의 거버넌스체계를 연구하였고, 우양호(2010)는 지방정부 해양행정의 발전방향을 중앙정부와 지방정부의 해양거버넌스 구축으로 설명하고 있다.

사회적 자본과 관련하여 김선혁·김창남(2009)은 공동생산과 이익매개를 통한 시민사회론의 심화와 확장에 대하여 연구하였고, 김도균(2010)은 3개의 어촌계(도산도, 하전2리, 월산1리)의 사례분석을 통하여 사회자본에 대한 질적, 양적 분석을 하였다. Janssen·Ostrom(2001)은 공유자원의 자율관리를 발전시킬 수 있는 비평적 요인을 연구하면서 공유자원의 자율조직과 관련된 변수들을 찾아내고, 신뢰의 구축과 다중 에이전트 모델을 통하여 상호 신뢰의 평가와 제도채택의 동기 등을 연구하였다. Smajgl(2007)은 행위자 기반모델에 있어서 공유자원 사용을 위한 모델평가 규칙을 연구하면서, 미시적 수준으로 개인들의 학습에 의한 채택과 거시적 수준에서 규칙평가에 의한 체계의 채택, 행위자 모델에서의 행동과 역할, 공식적 또는 비공식적 규칙이나 규범, 전략과 상호작용 등에 대한 연구를 하였다. Sano(2008)는 해변지역 공유자원 체계에 있어서 사회적 자본의 역할을 연구하면서, 사회적 자본을 결합 사회적 자본과 연결 사회적 자본으로 구분하여 피지의 사례를 들어 공동체에 기반을 두고 있는 해변자원관리에 대하여 연구하였다.

공유자원 관리에 대한 제도적 측면에서 연구한 논문은 김 인(1998), 박정석(2001), 이상고·신용민(2004), 박성쾌(2006), 김재형(2007), 우양호(2008)의 연구들을 들 수 있다. 김재형(2007)은 공유자원의 연안어장 이용제도를 분석하면서 제도적 측면에서 자율관리의 사례를 영광군의 어촌계와 무안군의 어촌계를 사례로 하여 연구하였다. 국외논문으로는 Ostrom(2002)<sup>14)</sup>, Baland·Platteau(2002)<sup>15)</sup>, Adams et al.(2002)<sup>16)</sup>, Schott(2003)<sup>17)</sup> 등이 있다. 특히 Agrawal(2003)은 공유자원의 지

14) 공유자원과 제도에서 공유자원 자율관리제도에 대한 기존의 연구를 설명하고 이론적 복잡성으로 그룹의 크기와 이질성에 대한 향후 연구의 중요성을 설명하고 있다.

15) 공유자원의 경제학적 측면에서 비협조적 행동과 협조적 행동모델에 의한 공유자원 관리제도, 효율적 공유자원 관리체계의 장애요인, 디자인에 대한 장애와 공유자원 관리제도를 연구하였다.

16) 공유자원 관리에 대한 기본적 분석틀에서 변화, 이론, 정책을 통한 문제점 도출과 선택할 수 있는 대안의 모색 등 정책과정의 기본틀을 제시하고 있다.

속가능한 관리를 위하여 공유자원에 대한 문헌, 특히 Ostrom(1990), Wade(1994), Baland · Platteau(1996)의 공유자원관리이론에 대한 변수들을 분석하여 부족한 부분을 자신의 변수로 보강하는 연구를 진행하였다. 이외에도 Fischer · Irlenbusch · Sadrieh(2004)<sup>18)</sup>, Dasgupta(2005)<sup>19)</sup>, Velez · Murphy · Stranlund(2006)<sup>20)</sup>, Ostrom(2006)<sup>21)</sup>, Sickert · Guzman · Cardenas(2007)<sup>22)</sup>, Agrawal(2007)<sup>23)</sup>, Cox(2008)<sup>24)</sup> 등이 있다.

공유자원의 이용과 관련하여 Low · Ostrom · Simon · Wilson(2000)<sup>25)</sup>, Garcia(2007)<sup>26)</sup>, Sandal · Steinshamn(2004)<sup>27)</sup>, Feehan · Batina(2007)<sup>28)</sup>, Schluter · Wostl(2007)<sup>29)</sup>, Tarui(2007)<sup>30)</sup>, Haynie · Hicks · Schnier(2009)<sup>31)</sup>, Johannesen · Skonhofs(2009)<sup>32)</sup>, Bulte · Damania(2005)<sup>33)</sup> 등이 있으며,

- 
- 17) 공유자원 관리기구로서 생산물의 공유를 설명하면서 공유자원 합동관리의 문제점과 정책수단으로서 생산물의 공유 방안을 제시하고 있다.
  - 18) 세대간 공유자원 모델을 설정하고 선택, 예견, 경향을 상호 비교하여 연구하였다.
  - 19) 공유자원의 모델, 신뢰, 상호 효과성, 외부적 강제와 공유자원의 이질성, 의미의 쇠퇴, 도덕 등을 연구하였다.
  - 20) 개발도상국에서의 지역 공유자원의 집권적, 분권적 관리를 연구하면서 콜롬비아 카리비안 지역, 마그다레나 지역, 태평양 지역의 어촌공동체의 사례를 통하여 의사소통, 처벌수위의 상호 조합을 통하여 분권적 관리와 집권적 관리를 연구하였다.
  - 21) 공유자원의 제도연구를 위한 실험실 실험의 부가적 가치를 연구하면서 회박한 실험적 공유자원에 있어서 행동과 기준치 실험의 반복, 동질적 대상 사이에서의 대면 의사소통, 이질적 대상 사이에서 대면 의사소통, 제재실험, 내생적 규칙, 외생적 규칙을 연구하였다.
  - 22) 제도의 선호도에 대한 영향을 연구하면서 투표와 벌금의 게임이론으로 제도의 선호도를 공유자원 실험을 통하여 입증하였다.
  - 23) 산림, 거버넌스, 지속가능성을 연구하면서 국가별 산림소유형태를 파악하여 자원체계, 이용자, 제도적 접근성, 외부환경성 등 공유자원 이론의 기여점을 연구하였다.
  - 24) 공유자원 이론에 있어서 정확성과 의미의 균형을 설명하고 공유자원 이론의 균형, 정책분석과 의미, 소규모 주와 광역 주 사이의 관계를 분석하는 cross-level 이론을 설명하고 있다.
  - 25) 공유자원 관리에 있어서 다양성과 가외성을 연구하고 가외성 이론을 포괄적 체계, 기계적 체계, 생태학적 체계, 에러의 감소수단, 복잡계에서 위험감소수단으로 나누어 설명하였다.
  - 26) 공유자원인 산림의 파괴에 대한 공간적 분석을 멕시코의 부락민이 공유하는 공유농장에 대한 사례를 통하여 산림파괴의 요인을 방정식과 경험적 전략에 의한 산식을 통하여 연구하였다.
  - 27) 꾸르노 경쟁에서의 공유자원의 수확을 연구하여 근시안적 경쟁과 상호 협력, 활동적인 최적화 사이의 상호 관계를 파악하였다.
  - 28) 공공재로서 공공투입에 대한 노동과 자본과세 연구를 통하여 공유재로서 공공투입에 대하여 노동과 자본의 투입에 대한 방정식을 통하여 자본과 노동의 산출에 대한 과세는 정당하게 디자인되어야 함을 설명하였다.
  - 29) 공유자원 관리체계에 있어서 복원의 메카니즘을 Basin강의 물사용을 사례로 하여 사회 생태적 체계와 중앙지역, 변두리 지역에 대한 어업 결정과 할당의 문제를 연구하였다.
  - 30) 공유자원 사용에 있어서 불평등과 외부선택 연구를 통하여 불평등의 효과와 외부시장에 대한 접근성, 지역 공유자원의 협동적 사용을 파악하였다.
  - 31) 공유자원, 정보, 협동의 관계를 베링해에서 공유자원인 넙치 수확의 사례를 들어 공유자원과 정보의 상호 협력관계를 연구하였다.
  - 32) 보상을 통한 지역 공공자원 개발 연구를 통하여 가축방목지 생태적 체계와 비용이익이 없는 개발, 협동의 비용이익을 방정식으로 풀어내어 최복단 노르웨이 순록에 적용가능성을 설명하였다.

Heintzelman(2006)은 공유자원의 경제학적 연구를 통하여 공동체 자산에 대하여 메사추세츠주의 공동체보호법을 살펴보고 무임승차와 조정, 공유재산 문제를 해결하기 위한 방안을 연구하였다.

국내외의 연구를 살펴보면 공유자원이 국가적 또는 지역공동체적인 면에서 다양한 연구가 이루어지고 있으나 준사유화 과정에 대한 종합적인 연구는 아직 없는 편이다. 최근의 공유자원 문제는 보존과 개발의 실험대가 되고 있다. 지속가능성의 문제가 되고 있는 것이 현실이라고 할 수 있다. 따라서 공유자원이 준사유화(quasi-possession)과정을 연구하는 것은 향후 공유자원의 지속가능성에 대한 이론적 토대가 될 수 있을 것이다.

### 제3절 연구의 대상과 방법

#### 1. 연구의 대상

제주특별자치도 전체어촌계의 수는 100개로서 대부분 마을단위로 구성되어 있다. 각 어촌계는 어장의 위치나 면허면적 등에 있어서 차이가 날 뿐만 아니라, 어촌계원의 구성원 수에 있어서도 차이가 심한 편이다. 또한 마을별로 생활습관이나 어장으로부터의 수확량의 차이가 크기 때문에 대상지 선정의 한계를 가질 수밖에 없었다.

본 논문이 공유자원의 준사유화 과정을 밝히고 어떤 요인들이 준사유화에 기여하였는지 파악하는 것이기 때문에 대상지를 어촌계가 활성화된 지역을 대상지로 선정할 수밖에 없었으며, 어촌계가 제주도 전 지역에 존재하므로 지리적 여건을 감안하여 연구자의 행동반경이 용이한 지역으로 선정하였다.

연구참여자는 본 연구에서 가장 중요하다. 적합한 연구참여자를 찾는 것은 이 논문의 핵심이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 이 연구에서 가장 유용한 연구

33) 공유자원과 무역자유화 연구를 통하여 자급자족 국가와 작고 개방된 경제국가, 어부와 계획자들과의 관계를 설명하였다.

참여자는 구한말부터 일제 강점기를 거쳐 현재까지 생존하고 있는 어촌계원이다. 그러나 실제로 그런 연구참여자는 찾아볼 수 없었기 때문에 어촌계원이나 어촌계장, 관련된 기관을 통한 연구참여자를 찾을 수밖에 없었으며, 연구참여자들이 어촌계에 대하여 외부적으로 자세하게 설명하기를 꺼려하는 폐쇄적 특성이 있기 때문에 연구에 도움이 되는 유용한 연구참여자에게 접근하는 것은 한계가 있다. 그러므로 연구 목적에 최대한 부합하는 연구참여자를 선택하기 위하여 마을의 지인을 통하여 물색하였다. 그리하여 사례지에서 오랫동안 해녀활동을 했던 사람들 중에서 연장자를 대상으로 하였으며, 마을어장은 어촌계에 의하여 관리되고 있으므로 어촌계 책임자로서 일을 하고 있거나 경험을 가지고 있는 사람을 선택하였다.

## 2. 연구의 방법

연구방법은 질적 연구방법을 사용하였다. 질적 연구방법 중 사례연구방법은 단일 사례나 여러 사례에 대한 심층기술과 분석을 전개하며, 단일 사례나 여러 사례에 대한 깊은 이해를 제고하고자 할 때 사용한다. 분석단위는 사건, 프로그램, 활동, 한명 이상의 개인을 연구하고, 자료수집형태는 면접, 관찰, 문서, 인공물과 같은 다양한 자료원들을 활용한다, 그리고 자료분석 전략은 사례에 대한 기술, 사례에 대한 주제, 사례 간 주제에 대한 전략을 가진다(조홍식 외, 2010: 117). 즉 질적 연구(qualitative research)란 연구문제를 이해하는 목적으로 적은 수의 표본을 가지고 진행하는 구조화되지 않은(unstructured) 탐색적 연구방법을 말한다. 여기서 구조화(structured)의 의미는 측정과정에서, 미리 정해진 순서와 방법에 의하여 일관성을 가지고 모든 연구대상에게 공통적으로 적용되면서 자료수집이 이루어지는 경우를 말한다. 양적 연구(quantitative research)는 구조화된 측정을 이용하여 모든 연구대상에게 일관된 측정을 적용하고, 자료가 수량화되어 있기 때문에 통계분석에 의하여 결과를 해석할 수 있는 연구방법이다(이군희, 2008: 162). 그러므로 연구를 진행함에 있어서 연구목적, 표본, 자료수집, 분석방법, 연구결과에 대하여 질적 분석을 실시할 것인가, 양적 분석을 실시할 것인가 하는 것은 매우 중요한 문제가 된다.

제주특별자치도 마을어장의 준사유화 과정에 대한 연구를 진행함에 있어서 질적 연구를 선택한 이유는, 첫째, 준사유화가 어떠한 과정으로 진행되어 왔는지에 대한 연구를 목적으로 하고 있는 점과, 둘째, 표본에 있어서 대표성을 갖는 많은 수의 표본이 존재하지 않기 때문이다. 셋째, 자료 수집에 있어서 미리 정해진 순서와 방법에 의하여 일관성을 가지고 모든 연구대상에게 공통적으로 적용되지 않는 비구조화 (unstructured) 특성을 갖고 있기 때문이다. 그리하여 본 연구는 사례에 대한 과정의 이해를 바탕으로 한 논의의 전개가 필요하고, 공유자원 단위인 마을어장과 이용자, 공유자원 관리, 거버넌스 체계 등 상호 다양한 관계가 문헌과 면담 및 토론 등을 통하여 밝혀낼 수 있기 때문에 질적 연구방법을 통하여 진행하는 것이 보다 적절하다고 판단하였다.

## 제2장 이론연구

### 제1절 공유자원(the commons)의 공유화 이론

#### 1. 공유자원의 개념과 특성

##### 1) 공유자원의 의미

공유자원이란 소유권이 특정한 개인에게 있지 않고 사회구성원 전체에게 있는 자원으로써 공기, 하천, 국공유지, 비록 토지 또는 산이 사유(私有)일지라도 그로 인하여 형성되는 아름다운 자연경관도 이에 속하며, 자연적인 것뿐만 아니라 공공의 목적으로 축조된 항만이나 도로도 공유자원에 속하며, 자연자본 또는 사회적 자본이라고도 한다<sup>34)</sup>. 수로, 연안어장, 수리시설, 목초지, 산림, 지하수, 온천수, 대기층(stratosphere)과 같은 공유자원은 자연이나 인간에 의하여 일단 제공이 되면 사용자들을 제한하거나 배제하기 어려운 자원이다(Ostrom, 2006: 151).

공유자원인 국공유지는 전체 국·공유재산의 약 70%를 차지한다. 일반적으로 국가가 소유하고 있는 재산을 국유재산, 지방자치단체가 소유하고 있는 재산을 공유재산이라고 할 수 있다. 국유재산과 공유재산에 대하여는 실정법<sup>35)</sup>으로 규정하고 있다.

공유재산이란 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)또는 법령에 따라 지방자치단체의 소유로 된 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 재산(동법 제2조 제1호)이라고 규정하고 있다. 공유재산은 행정재산과 일반재산으로 나누며 행정재산은 공용재산, 공공용 재산, 기업용 재산, 보존용 재산으로 나누고 있다. 국유재산은 「국유재산법」에서 규정하고 있는데 공유재산과 마찬가지로 행정재산과

34) 공유자원의 정의에 대하여 다양한 의견이 있을 수 있다. 본 논문에서는 공유자원의 의미를 일반적으로 모든 사람들이 쉽게 접할 수 있는 정의로서 네이버 검색용어를 사용하였다(www.naver.com).

35) 국유재산에 대하여는 「국유재산법(시행 2009.12.10, 법률 제9774호, 2009. 6. 9. 개정)」에서 규정하고 있고, 지방자치단체 소유의 공유재산에 대하여는 「공유재산 및 물품 관리법(시행 2010. 8. 5, 법률 제10006호, 2010. 2. 4, 일부개정)」에서 규정하고 있다.

일반재산으로 나누고 있다.

공용재산은 국가(지방자치단체)가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 주거용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산을 말한다. 공공용재산은 국가(지방자치단체)가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산이다.

기업용재산은 국가(지방자치단체)가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산으로 하고 있다. 보존용 재산은 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산(동법 제5조)으로 구분하고 있다.

일반재산은 행정재산 이외의 모든 공유재산을 말한다.

자원을 구분하여 보면 다음< 표2-1>와 같이 구분할 수 있다.

<표 2-1> 자원의 구분

구 분	경합성(Contestability)		
		낮음	높음
배제성 (Exclusivity)	불가능	공공자원	공유자원
	가능	요금 자원	사적 자원, 민간자원

자료: Ostrom(2005: 24) 참고하여 재작성함.

배제성(Exclusivity)이란 비용부담을 하지 않을 경우에 재화를 이용하지 못하도록 하는 것을 말하며, 경합성(Contestability)이란 특정인의 소비가 다른 사람의 소비를 감소시키거나 효용을 감소시키는 것을 말한다. 배제성과 경합성을 기준으로 자원을 구분하면 사적자원(민간자원), 공공자원, 요금자원, 공유자원으로 구분할 수 있다.

사적 자원 또는 민간자원(Private goods<sup>36)</sup>)은 시장기구를 통해 공급되는, 경합

36) goods는 보통 재화로 해석이 되지만 사전적으로는 인간 생활에 도움이 되는 수단으로서 모든 효용을 가지는 물체와 물질을 말하므로 여기서는 '자원'으로 표기하기로 하겠다.



성과 배제성을 동시에 가진 재화이다. 시장기구를 통해 공급하는 것이 자원 배분상 효율적이므로, 주로 시장에서 제공되어 공공부문의 개입이 최소화되는 부분으로 비경합성과 비배제성의 특성을 지닌 공공자원과 대비된다. 소비자가 상품을 원하면 기업가는 그 수요를 인식하게 되고, 생산자는 그 상품을 생산하게 된다. 그리고 그 상품을 상호간에 만족할 만한 가격으로 지불할 의사가 있는 사람에게 판다. 사적 자원과 관련하여 대부분의 집합적인 행동은 사적재의 안전도, 정직한 정보, 그리고 그와 유사한 것들에 한정된다. 사적 자원은 시장에 의하여 공급되기도 하지만, 때로는 정부에 의하여 공급된다(Savas, 1987, 박종화 역, 1994: 77).

공공자원(Public goods)은 공공기관을 통해 공급되는 재화와 서비스로서 한 개인이 소비에 참여함으로써 얻는 이익이 다른 모든 개인들이 얻는 이익을 감소시키지 않는다. 따라서 비경합적 소비(non-rival consumption)의 성격과, 특정 집단의 사람들을 재화의 소비에서 얻는 혜택으로부터 배제할 수 없다는 비배제성(non-exclusivity)의 특성을 갖는다. 공공자원은 재화의 성격상 많은 사람들에게 의해 동시에 이용되고 아무도 그것을 이용하는 것으로부터 배제될 수 없기 때문이다. 모든 개인은 전혀 돈을 내지 않고 그와 같은 재화를 이용하고, 그 재화를 공급하기 위하여 필요한 노력의 정당한 몫에 대한 기여를 함이 없이 무임승차자가 되고자 하는 경제적 유인을 가지고 있다(Savas, 1987, 박종화 역, 1994: 77).

요금자원(Toll goods)은 공공자원 가운데 비경합적 소비가 이루어지나 배제 자체가 가능하므로 이용자들에게 요금을 징수할 수 있는 준공공자원으로서 전기·가스·상하수도 등과 같은 사회 기반시설 등이 요금자원에 포함된다. 요금자원의 상당 부분을 정부 또는 공기업이 공급하는 이유는 자연 독점으로 인한 시장실패에 대응해야 하기 때문이다. 요금자원은 대개 사용자부담으로 공급되고 있다.

공유자원(the commons)은 이용자를 배제할 수 없으나 경합성을 가지고 있어서 자원의 사용(소비)에 있어서 남용이 발생할 수 있다. 재화에 대하여 대가를 지불할 필요가 없고, 그 소비를 방지할 수단이 없으므로, 수집하고, 수확하고, 추출하고, 이용함으로써 소진될 때까지 심지어는 낭비되고 소비될 것이다. 특정인에게 공유자원에 대한 소유권을 부여하기 어렵기 때문에 시장 메카니즘은 공유자원을 공급할 수 없다. 그러나 자연적인 공급을 보존할 수 있는 방법은 집합적 행동<sup>37)</sup>

37) 집합재에 대하여 돈을 지불하고, 그리하여 그 집합재가 확실히 생산되도록 하는 것이다. 가치재와 관련된

이다. 일례로 일부 강이나 호수는 유해폐기물을 자연스럽게 버리는데 이용되는 공유자원이 됨에 따라 질이 떨어진, 훨씬 이용도가 낮은, 부분적으로 소비되는 사적재로 격하되는 경우가 있다. 수로의 오염을 막고 지속적인 공급을 확보하기 위하여 물오염 통제라는 집합적인 행동이 취해진다((Savas, 1987, 박종화 역, 1994: 78-79)

본 논문의 공유자원 정의는 앞에서 정의한대로 소유권이 특정한 개인에게 있지 않고 사회구성원 전체에게 있는 자원으로 이용에 있어 배제할 수 없지만, 소비로 인한 비용은 한 개인이 아닌 사회 전체가 부담하여야 하는 자원으로 정의하고자 한다. 따라서 국공유지, 자연경관, 연안어장과 같이 자연적 자원뿐만 아니라 도로나 항만, 수로, 공원 등 인공적인 자원도 포함한다.

## 2) 공유자원 종류와 특성

공유자원은 두 가지 핵심적 특성 즉 이용에 대하여 배제할 수 없는 비배제성과 소비행위에 대한 자원의 감소를 가져오는 경합성을 가진다. 비배제성은 잠재적 수혜자들로 하여금 자원에 접근하지 못하게 배제하는데 있어서 사회적 비용이 많이 든다는 것이며, 경합성은 각자가 자원을 이용하게 되면 다른 사람들이 이용할 수 있는 자원이 그만큼 줄어든다는 것이다(김재형, 2007: 9). 즉 비배제성은 사용하려는 사람들의 문제이고 경합성은 자원을 사용하려는 자원소비의 문제이다(Muller and Vickers, 1996: 1).

공유자원의 종류는 물리적 특성에 따라 토지와 같이 분할 및 경계설정이 용이한 자원(common pool resources)과 공기나 물처럼 유동성이 커서 분할 및 경계설정이 용이하지 않는 자원(non-common pool resources)으로 분류할 수 있다(Burke and Bryan, 2001: 449).

접근이 허용되는가 여부에 따라 접근이 가능한 자원(open access resources)인 개방형 자원과 접근이 소유주로 인식되고 있는 집단 혹은 개인에 의하여 통제되는 재산적 자원(property resources)인 폐쇄적 자원으로 나누어 볼 수 있다(김재

---

행동은 사적재 및 요금제 중 어떤 것이 가치제로 정의되어야 할 것인가를 결정하고, 공급의 수준을 결정하고, 그 재화에 대하여 돈을 지불하기 위한 것이 필요하다. 그러므로 집합적 행동의 본질은 의사결정을 하고 돈을 엄출하는데 있다. 집합적 행동과 정부행동은 반드시 동일한 것이 아니다(Savas, 1987, 박종화 역, 1994: 97).

형, 2007: 11). 개방형 자원(open access resources)은 다음의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 재산권을 정의하는 효과적 규칙이 존재하지 않는 경우로서 정부에 속하지도 않고 소유권을 주장하는 실체도 없는 자원을 말한다. 둘째, 모든 시민이 접근할 수 있도록 정부가 정책을 통하여 보장하는 경우이다. 폐쇄적 자원인 집단 혹은 개인에 의하여 통제되는 재산적 자원은 배타적 사용권을 갖고 있는 집단 혹은 개인이 접근을 배제하는 경우이다. 개방형 자원과 폐쇄형 자원을 나누는 기준은 배타적 사용권의 존재이다. 즉 폐쇄형 공유자원은 배타적 사용권이 어떤 형태이든 존재함을 의미한다. 어촌계는 이 유형에 속한다고 볼 수 있다. 마을어장은 누구나 이용할 수 있는 비재제성을 갖고 있으나 어장사용에 대한 배타적 권리인 면허를 통하여 접근하려는 사람들을 배제하고 있기 때문이다.

개방형 공유자원과 공동재산의 중요한 차이점은 개방형 공유자원의 유지·관리는 그 주체가 불분명하거나 혹은 정부의 공권력에 의존해야만 하는 반면, 공동재산의 유지·관리는 공동소유자들이 구성하는 공동체의 집합적 행동에 의하여 수행되고 있다. 공동체의 집합적 행동을 어떻게 수행하느냐의 문제가 바로 공유자원에 관련된 문제이다(정용덕 외, 1999: 250-251).

### 3) 공유자원과 행사할 수 있는 권리

공유자원 관리의 주된 문제는 사적 허용의 규칙과 접근의 통제(Muller and Vickers, 1996: 1)로서 공유자원에 대하여 행사할 수 있는 권리를 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같이 다섯 가지로 구분하여 볼 수 있다(Ostrom, 2000: 339).

<표 2-2> 공유자원에 대하여 행사할 수 있는 권리

접근(access)	물리적 영역에 출입하고 비경합적 편익을 향유할 권리
수확(withdrawal)	자원 단위 혹은 생산품을 획득할 권리
관리(management)	자원이용 패턴을 규제하고 자원을 변형시킬 수 있는 권리
배제(exclusion)	접근과 수확이 누구에 의해 가능하며, 이러한 권리가 어떻게 이전되는지 결정할 권리
양도(alienation)	관리하거나 배제할 수 있는 권한을 임대하거나 판매할 권리

재산권의 내용과 행사자에게 어떠한 재산권이 부여되는가를 살펴보면 <표 2-3>과 같이 나타낼 수 있다.

<표 2-3> 공유자원의 행사자와 행사할 수 있는 권리

구분	소유자 (owner)	경영자 (proprietor)	요구자 (client)	허가된 사용자 (authorized user)	허가된 출입자 (authorized entrant)
접근(access)	○	○	○	○	○
수확(withdrawal)	○	○	○	○	
관리(management)	○	○	○		
배제(exclusion)	○	○			
양도(alienation)	○				

자료 : Ostrom(2000: 340)..

허가된 출입자(authorized entrant)는 관광객 등이 해당되는데 이들은 자원의 아름다움을 즐기는 등의 레크리에이션을 목적으로 하는 경우가 대부분이며 물리적 영역에 출입하고, 비경합적 편익을 향수할 수 있는 권리를 가지지만 생산물을 수확할 권한을 가지지 않는다. 출입과 수확할 권한을 동시에 갖는 행위자는 허가된 사용자(authorized user)이다. 자원의 이용시기와 사용할 수 있는 장비, 사용목적, 수확이 가능한 자원의 양 등이 관리와 배제에 대한 집합적 선택권(collective-choice right or authority)은 행위자에 의하여 결정된다. 요구자(client)는 운영적 선택권한을 가지며 이는 편의시설의 설치와 유지에 대한 결정권, 수확을 제한할 권한까지 포함하는 것이다. 경영자(proprietor)는 요구자가 갖는 권한에 더하여 배제할 수 있는 권한을 가지며, 이 경우 공동재산권(common property) 구조를 띠는 것이 대부분인데, 재산권 행위자는 자원으로 부터 얻어지는 수익을 취할 권한을 가질 수는 있어도 그들이 갖고 있는 권한을 팔 수는 없다. 우리나라의 어촌계도 준공동재산권의 형태로 어장에 대한 권한을 갖고 있다. 소유자(owner)는 다섯 가지 권한을 모두 갖는다. 자원의 분할이 용이하고 경계를 설정하기 쉬운 토지와 같은 자원의 경우는 소유자에 의하여 다섯 가

지 권한을 전부 행사할 수 있지만 공기와 같이 자원의 분할과 경계설정을 명확히 할 수 없는 자원의 경우에는 타인이 자원에 접근하는 것을 현실적으로 배제하기 어렵기 때문에 소유자에 의한 재산권 행사가 어려울 것이다(Ostrom, 2000: 340-342).

## 2. 공유지의 비극(the tragedy of the commons)

공유지의 비극 이론은 공유재산의 공유화를 통한 정부의 개입을 초래한다. 공유지의 비극이란 Hardin(1968)이 Science지에 ‘공유지의 비극(the tragedy of the commons)’을 발표한 이래 희소자원을 공동으로 이용하고자 할 때 예견되는 상황의 악화를 상징하는 의미로 받아들여지고 있다. 목동들은 제한된 목초지에 가축을 무제한으로 증대시키려 하는 ‘개인적 합리성’과 한정된 목초지의 공동이용이라는 ‘집단적 합리성’과의 갈등으로 목초지는 황폐화 되어가며, 결과적으로 이는 개인의 이익극대화 추구가 공익의 극대화가 아니라, 오히려 공익의 파괴와 나아가 개인 이익자체도 파괴되어 버린다는 논리를 제공하여 주고 있다.

공유지의 비극을 경제학적 측면에서 보면 경합성과 배제성이 모두 적용되는 사적재화에서는 독립적으로 결정되는 개인수요를 모두 합하면 소비자 전체의 총지불의사가 얻어지기 때문에 ‘지불의사의 한계증가’와 일치하는 시장가격에서 소비자 잉여는 양(+)의 값을 가지며, 경합성이 적용되지만 배제성이 적용되지 않는 공유자원의 경우에는 소비자가 증가할수록 기존 소비자의 지불의사가 줄어들어 ‘지불의사의 한계증가’와 일치하는 시장가격에서 소비자 잉여는 0이 된다.

공유자원에 대한 이러한 현상을 ‘공유자원의 비극’이라 하는데, 이는 공유자원이 사회적 관점에서 볼 때 과다하게 사용되어 사회후생을 극대화하지 못한다는 것을 의미하며, 공유자원의 비극에서는 ‘어떻게 하면 소비자의 수를 줄일 것인가?’를 고민할 수밖에 없어 정부의 개입과 규제를 당연시 하는 이론으로 발전하였다고 볼 수 있다.

하딘의 논문이 공표된 5년 후인 1973년 제3차 국제연합해양법회의<sup>38)</sup>가 개최되

38) 국제연합의 국제법위원회가 주체가 되어 개최한 해양에 대한 국제회의로서 제1차 국제연합해양법 회의가 1958년에 제네바에서 개최되어 영해와 접속구역에 관한 협약과 공해(公海)에 관한 협약, 공해의 어업 및

어 세계는 새로운 해양질서재편성을 위하여 크게 움직이기 시작했다. 환경보호운동 문제가 분출한 1970년대 이후 공공성·공공재라는 생각이 공유론의 중요한 일각을 차지하게 되어 현재에 이르고 있으며, 공유론은 목초지뿐만 아니라 해역, 하천과 호수와 늪, 삼림, 농지, 도시공간 등 다양한 영역과 환경에 걸쳐서 논의되고 있다(이선애 역, 2007: 31).

Ostrom(1990)은 중요한 공유자원이 몇몇 목초지나 어장지대뿐이라면 공유재의 비극이 그렇게 큰 관심사가 아닐 수도 있지만 문제는 그게 아니라는 점을 지적하고 있다. ‘공유재의 비극’은 1970년대 사할린의 기근(the Sahelian famine, Picardi and Seifert, 1977), 제3세계 일반의 연료봉 별목위기(Norman 1984; Thomson 1977), 산성비 문제(Wilson 1985), 모르몬교 조직(Bullock and Baden, 1977), 미국의 예산과다사용의 제한과 관련된 미국의회의 무능(Shepsle and Weingast, 1984), 도시범죄 문제(Neher, 1978), 현대 경제학의 공·사부문 관계(Scharpf 1985, 1987, 1988), 국제협력문제(Snidal, 1985), 키프로스의 공동체 분쟁(Lumsden, 1973)등과 같은 다양한 문제들을 묘사하는데 이용되어 왔다(Ostrom, 1990, 윤홍근·안도경 공역, 2010: 24-25).

### 3. 집합행동의 논리

집합행동<sup>39)</sup>은 공유자원의 효율적 관리를 위한 정부개입의 논리를 제공하여 준

---

생물자원 보호에 관한 협약, 대륙붕에 관한 협약이 채택되었다. 1973년 제3차 국제연합해양법회의가 열리게 되어 1974년부터 지금까지 해양에 관한 광범위한 문제를 논의하고 있다. 이 회의는 1976년 '단일교섭수정안'을 작성하였고 1977년 '비공식통합교섭안'을 작성하였으며 1979년 이를 수정한 '비공식통합교섭안'을 작성하였다. 제3차 국제연합해양법회의에서 논의된 해양에 관한 많은 문제 중에서 중요한 것은 영해의 범위를 12해리로 하는 문제, 경제수역 200해리를 설정하는 문제, 국제해협의 자유통항을 인정하는 문제, 영해의 무해통항을 균함에도 인정하는 문제, 심해저(深海底)를 개발하는 문제, 대륙의 경계를 확정하는 문제 등이다. 한국에서도 제3차 때부터 국제연합해양법회의에 대표를 매 회기마다 파견하고 있다(국제연합해양법회의 (國際聯合海洋法會議, United Nations Conference on the Law of the Sea, 네이버 백과사전).

39) 이 개념은 1920년대 미국의 사회학자들에 의해 제창되었는데, 초기에는 집단행동이 다음과 같은 몇 개의 단계를 거쳐 발달해 가는 것으로 생각하였다. ① 종래의 제도가 제대로 기능하지 못하는 사회적 불안정 단계, ② 불안정 상태에 대한 미조직의 탐색행동과 군집행동이 태동하는 단계, ③ 미조직 집합행동이 조직화하는 단계, ④ 조직된 집합행동이 새로운 제도로 등장하여 정착하는 단계 등이다. 사회는 이 같은 단계를 거쳐 낡은 질서에서 새로운 질서로 이행·변화하는 것으로 보고, 집합행동은 새로운 질서의 형성을 추진하는 것으로 보았다. 그리하여 사람들이 집합행동 속에서 일제히 동일한 행동을 취하는 것은 동일한 행동경성(行動傾性)이 해방(release)되는 결과라든가, 또는 기분이나 정서가 사회적으로 감염된 결과라고 설명하였다. 그러나 근래에 들어와 이 같은 사고방식은 비판을 받아 수정되고 있다. 그것은 집합행동의 발달

다. Olson(1965)의 「집합행동의 논리 The Logic of Collective Action」에서 조직은 공통이익이나 집단적 이익이 있을 때 비로소 그 기능을 수행할 수 있다고 주장한다. 그리고 조직은 때때로 순전히 개인적, 개별적 이익에 이용되는 경우도 있지만 조직의 중요하고 고유한 기능은 각 개인들로 이루어진 집단의 공통이익을 증진하는데 있고(Olson, 1965, 윤여덕 역, 1987: 16), 개인들은 조직이나 집단의 다른 구성원의 이익과는 별개의 순전히 개인적인 이익을 지니고 있는 존재로 보고 있다(Olson, 1965, 윤여덕 역, 1987: 17).

시장상황에서의 집합재-더 높은 가격-로부터 얻을 수 있는 이득의 총량이 고정되어 있고 한정되어 있다. 그렇기 때문에 시장 집단의 성원들은 그들이 속해있는 집단의 크기를 축소시키려고 하는 경향이 있다. Olson(1965)은 이런 종류의 집합재를 ‘배타적 집합재’로 보고 반대로 비 시장 상황에서는 집단이 확대됨에 따라 집합재의 공급이 자동적으로 증대되기 때문에 이 같은 공공재를 ‘포괄적 집합재’라고 규정하였다. 어느 집단이 배타적으로 행위 하는가 혹은 포괄적으로 행위 하는가는 집단 구성원의 성격이 아니라 집단이 얻고자 하는 대상의 성격에 의존한다(Olson, 1965, 윤여덕 역, 1987: 52-53). 특히 규모는 개인적 이익의 자발적·합리적 추구가 집단 지향적 행동을 가져올 것인가 아닌가를 결정할 때에 있어 결정적 요인의 하나이다. 소집단은 대규모 집단보다도 공동이익을 더 증진하게 되며 ‘선택적 유인’ 역시 결정적 요인의 하나로 보고 있다. 즉 공통이익을 위하여 개인들을 행동하게 만드는 강제나 어떤 다른 고안물이 없다면 합리적이고 이기적인 개인들은 그들의 공통이익이나 집단이익을 위하여 행동하지 않을 것이라는 전제를 하고 있다(Olson, 1965, 윤여덕 역, 1987: 서문)

따라서 규모가 작거나 선택적 유인이 제공되거나 하여 이익집단이 조직되어 힘이 커지게 되면 그 집단은 분배연합체(distribution coalition)를 형성하게 되어 정부를 상대한 활동을 통하여 유리한 혜택을 얻어내기가 쉬운데 이는 지대추구(rent-seeking)에서 유리한 위치에 있음을 의미한다.

---

단계가 필연적인 단계가 아니라, 사람들이 동시에 같은 행동을 하는 것은, 사람들의 상호작용 속에서 새로운 사회규범이 창출되고 사람들이 그를 좇아 행동하기 때문이라는 창발규범설(創發規範說)이 제창되고 있기 때문이다(네이버 검색, 2011.10.2).

#### 4. 자율관리 이론

자율관리 이론은 국가에 의한 지역공동체의 공유자원 관리를 중층적 관리측면에서 자율관리<sup>40)</sup>를 통한 공동의 소유 및 관리를 촉진시킨다. Ostrom(1990)은 공유자원에 대한 전통적인 이론-공유지의 비극, 죄수의 딜레마 게임이론, 집합행동의 논리- 즉 정부에 의한 직접관리 또는 사유화에 대한 대안적 관리체계로서 자율적 지역공동체들에 의하여 관리된 성공적인 사례를 통하여 공유자원의 자율관리제도의 필요성을 주장하였다.

현지의 사정에 적합한 행동규칙을 자발적으로 정하고 이 규칙은 개인이 공유자원을 이용하는 방법뿐만 아니라 이를 유지하고 관리하는 책임의 분담, 경계, 조정 등을 포함한 포괄적인 규칙을 제정하고, 이 규칙의 준수를 감시하고 제재를 가할 수 있는 효과적인 방법을 개발하고 갈등을 해소할 수 있는 장치를 만듦으로써 하여 공유자원이 자율적인 관리가 가능하다고 하였다.

이 규칙은 문화적으로 수용되고 있는 광범위한 규칙들뿐만 아니라 시간, 장소 등과 관련 변수들에 대한 믿을 수 있는 정보를 필요로 하며, 모델들이 구체적이며 경험적으로 타당하고 또한 실제상황 속의 참여자들이 어떻게 새로운 규칙을 작동시킬 것인지를 이해하는 것이다(Ostrom, 1990: 14). Ostrom은 장기 존속의 공유자원 관리제도에서 확인된 고안원리를 다음 <표 2-4>와 같이 설명하고 있다.

<표 2-4> 장기 존속의 공유자원 관리제도에서 확인된 고안원리

구분	내용
명확하게 정의된 경계 (Clearly defined boundaries)	공유자원체계로부터 자원유량단위를 인출해갈 수 있는 권리가 명확히 정의되어야 하며, 공유자원자체의 경계 또한 명확하게 정의되어야 한다.
사용 및 공유규칙의 현지조건과의 부합성	자원유량단위의 시간, 공간, 기술, 수량 등을 제한하는 사용규칙은 현

40) 정부는 자율관리어업 참여 정도와 활동실적에 따라 등급을 부여하고, 등급에 따라 육성사업비 지원 등의 인센티브를 차등 부여하기 위한 등급화 방안을 수립하여 1등급은 다른 공동체의 귀감이 될 만큼 구성원의 참여도, 규약 준수, 사업성과 등 다방면에서 우수한 단계, 2등급은 규약에 따라 자원관리어업 활동이 이루어져 어느 정도 성과가 가시화되는 단계, 3등급은 구성원 간 결속이 강화되어 규약의 준수 및 자원관리 사업에 착수하는 단계, 4등급은 새로이 공동체를 구성한 출발단계로 나누어 1년간 활동을 평가하고 있다 (www.jayul.go.kr. 자료실).



(Congruence between appropriation and rule and local condition)	지조건과 연계되어야 하며, 또한 노동력과 문자, 금전 등을 요구하는 공유규칙과도 맞아야 한다.
집합적 선택장치 (Collective choice arrangements)	실행규칙에 의하여 영향을 받는 대부분 사람들은 그 실행규칙을 수정하는 과정에 참여할 수 있어야 한다.
감시활동 (Monitoring)	공유자원 체계의 현황과 사용활동을 적극적으로 감시하는 단속요원은 그 사용자들에 대해서 책임을 져야 하거나, 혹은 그 사용자들 중에서 나와야 한다.
가중적 제재조치 (Graduated sanctions)	실행규칙을 위반하는 사용자는 가중률이 적용되는 제재조치에 따라 다른 사용자들이나 책임관리, 혹은 양자에 의해 범칙금이 책정된다.
갈등해결 장치 (Conflict resolution mechanism)	사용자들과 이들을 위하여 일하는 관리들은 사용자들 간에 혹은 사용자와 관리들 사이에 발생하는 분쟁을 해결하기 위하여 저렴한 비용으로 현지법정에 신속하게 접근할 수 있어야 한다.
자치조직권 보장 (Minimal recognition of rights to organize)	스스로 제도를 고안할 수 있는 사용자들의 권리는 외제적인 정부당국에 의하여 도전받지 않아야 한다.
(공유자원 체계가 대규모 체계의 부분으로 있는 경우) 중층의 정합적 사업단위 (Nested enterprises)	사용, 공유, 감시활동, 집행, 분쟁해결 그리고 규율활동은 중층의 정합적 사업단위로 조직화된다.

자료 : Ostrom(1990: 90, 윤홍근 · 안도경 공역, 2010: 175) 재구성함.

Agrawal(2003: 249)은 공유자원의 특성과 요인을 분류하면서, Robert Wade(1994)의 이름(Robert Wade) 대문자인 RW, Ostrom(1990)의 이름(Eliner Ostrom)의 대문자인 EO, 그리고 Baland · Platteau (1996)의 이름 첫 글자인 B&P로 구분하여 다음과 같이 분류하고 사용가능한 조건들을 추가하였다.

<표 2-5> 공유자원 분석의 추가적 요인

구분	내용
공유자원 시스템 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 작은 규모(RW), · 명확한 경계 (RW, EO)</li> </ul> <Agrawal 추가 내용> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 이동성의 낮은 수준</li> <li>· 자원에서부터 이익의 저장 가능성</li> <li>· 예측가능성</li> </ul>
그룹 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 작은 규모 (RW, B&amp;P), · 명확하게 정의된 경계 (RW, EO)</li> <li>· 공유 규범 (B&amp;P) · 과거의 성공 경험 - 사회 자본 (RW, B&amp;P)</li> <li>· 적절한 리더쉽 - 외부 환경 변화에 대해 인지하며, 지역의 전통적인 엘리트 (B&amp;P) · 그룹 구성원 간의 상호 의존성 (RW, B&amp;P)</li> <li>· 정체성과 관심사의 동질성, 자원배분상태(endowment)의 이질성(B&amp;P)</li> </ul> <Agrawal 추가 내용> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 빈곤의 낮은 수준</li> </ul>
공유자원 시스템과 그룹특성 사이의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사용자그룹 주민 위치와 자원 위치사회의 중복성(RW, B&amp;P)</li> <li>· 자원시스템에 대한 그룹구성원들에 의한 의존도 수준(RW)</li> </ul>

관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>공유자원에서부터 이익할당에 대한 공정성(B&amp;P)</li> </ul> <p>&lt;Agrawal 추가 내용&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>사용자 요구의 낮은 수준 · 요구의 수준에 있어서 점진적 변화</li> </ul>
제도적 준비	<ul style="list-style-type: none"> <li>규칙은 단순하고 이해하기 쉬워야 한다(B&amp;P)</li> <li>지역적으로 고안된 접근과 관리규칙(RW, EO, B&amp;P)</li> <li>규정집행의 용이성(RW, EO, B&amp;P) · 점증적 제재(RW, EO)</li> <li>저비용 판결의 가능성(Availability of low-cost adjudication)(EO)</li> <li>사용자들에 대한 감시의 책임(EO, B&amp;P)</li> </ul>
공유자원 특성과 제도적 준비사이의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>자원의 재생까지 수확의 제한(RW, EO)</li> </ul>
외부 환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>기술 : 저비용 배제 기술(RW)</li> <li>정부 : <ul style="list-style-type: none"> <li>중양 정부는 지역의 권위를 훼손해서는 안된다(RW, EO)</li> <li>외부 지원 체제의 제재제도 (B&amp;P)</li> <li>유지 활동을 위한 지역 사용자들에 대한 보상하는 외부 도움의 적절한 수준 (B&amp;P)</li> <li>사용, 규정, 집행, 관리의 집합적 수준(EO)</li> </ul> </li> </ul> <p>&lt;Agrawal 추가 내용&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>기술 : <ul style="list-style-type: none"> <li>공유자원과 관련된 새로운 기술에 대한 채택을 위한 시간</li> </ul> </li> <li>외부 시장과의 관계성(articulation)의 낮은 수준</li> <li>외부시장과의 관계성에서 점진적 변화</li> </ul>

자료: Agrawal, A.(2003). Sustainable governance of common-pool resource: Context, Methods, and Politics. *Annu. Rev. Anthropol.* 2003: 249, 253). 재편집함.

## 제2절 공유자원의 준사유화(quasi-possession) 이론

### 1. 준사유화(quasi-possession)의 의미

준사유화란 공유자원이 특정집단(단체나 개인)에 의해서 일반인의 사용이 배제되나 실제 그 공유자원의 소유권이 법적으로 그 특정집단(단체나 개인)에 속한 것이 아닌 상태를 말한다.

마을어장과 관련하여 어업권은 준사유화의 의미로 해석할 수 있다. 어촌계에 의한 마을어장의 사용은 수산업법에 의한 ‘면허’라는 제도를 통하여 면허기간 내에 물권으로서 배타적으로 사용할 수 있는 권리가 부여되어 있다. 그리고 마을어장

의 사용은 마을 구성원들이 지속적으로 사용해왔다는 공동소유의식과, 마을부락민이라는 인적 결합관계를 띠고 있으며 관행적으로 사용하여 왔다는 사회적 합의가 작용하고 있다.

준사유화를 법제화한 것이 우리나라 민법이라고 할 수 있다. 우리나라의 민법은 제278조<sup>41)</sup>에서 본 절<sup>42)</sup>의 규정은 소유권 이외의 재산에 준용하도록 하고 있다. 준공동소유는 수인이 공동으로 소유권 이외의 재산권을 소유하는 것을 말하므로, 준공동소유에도 공유·합유·총유의 세 가지 공동소유의 형태가 있을 수 있고, 그 각각의 경우의 법률관계 또한 다른 법률에 특칙이 있는 경우가(민법제278조 단서) 아닌 한 공동소유에 관한 민법의 규정이 준용된다(배종근, 2010: 546). 그리고 수산업법 제16조에서는 어업면허를 받은 자와 영업권을 이전받거나 분할 받은 자는 어업원부에 등록을 함으로써 어업권을 취득하며, 같은 법 제16조 제2항에서는 어업권은 물권(物權)으로 하며, 이 법에서 정한 것 외에는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용하도록 하고 있다. 그리고 제4항에서 법인이 아닌 어촌계가 취득한 어업권은 그 어촌계의 총유(總有)로 한다고 규정하고 있다. 특히 관습과 관련하여 우리나라 민법은 제1조에서 민사에 관하여 법률에 규정이 없으면 관습법에 의하고, 관습법에 없으면 조리(條理)에 의한다고 규정하여 ‘관습’을 법원(法源)으로 정하고 있다. 그러므로 준사유화는 법적인 개념임과 동시에 관습법적인 개념을 가지고 있다고 하겠다.

물권은 물권의 객체인 물건을 직접 지배해서 독점적·배타적으로 이익을 얻는 것을 내용으로 하는 권리이다. 어업권은 어장에서 수산, 동식물의 채취, 양식을 위한 사업을 독점적·배타적으로 할 수 있는 권리이며, 수산업법은 이를 물권으로 인정하고 토지에 대한 규정을 준용하도록 하고 있다. 어업권은 특별법에 의하여 물권으로 인정하고 있으나 그것은 수산물을 직접 지배하는 것을 내용으로 하지 않고, 이들을 채굴, 채포(採浦)하여 소유권을 취득할 수 있는 것을 내용으로 하므로 본질적으로는 물권이 아니며, 물권을 전속적으로 취득할 수 있는 권리로서 준물권이라 하여 물권에 준한다(김상용, 2009: 21).

41) 제278조 (준공동소유) 본 절의 규정은 소유권 이외의 재산권에 준용한다. 그러나 다른 법률에 특별한 규정이 있으면 그에 의한다.

42) 제3장 소유권 제3절 공동소유를 말한다.

민법에서 규정하고 있는 소유권의 개념은 현대적 소유권 개념<sup>43)</sup>에 입각한다고 할 수 있다. 우리 헌법은 제헌헌법 이래 현행 헌법에 이르기까지 계속해서 소유권은 재산권에 포함되어 있다. 헌법 제23조 제1항 제2항 ‘모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.’고 선언하고 있으며, 민법 제2조 ‘권리의 행사와 의무의 이행은 신의에 좇아 성실히 하여야 한다. 권리는 남용하지 못한다.’고 정하고 있다. 민법 제211조는 구민법이 소유권을 ‘자유로’행사할 수 있는 권리라고 한 것을(구 민법, 제206조) ‘자유로’를 삭제하여 ‘법률의 범위 내에서 그 소유물을 사용·수익·처분할 권리가 있다’고 함으로서 소유권 특히 토지소유권의 사회적 구속성의 일반적 경향에 호응하고 있다(김상용, 2009: 307).

소유권과 관련하여 입회권(入會權)이 있다. 산림, 임야 등의 일정한 지역의 주민들이 공동의 수익-대부분이 잡초, 동물용 풀, 땃감용 잡목의 채집 등-을 위한 관습상의 권리를 입회권이라 하는데(加藤鵬信(가또마사노부), 2001, 김상수 역, 2005: 125), 이는 우리나라 민법의 특수지역권<sup>44)</sup>과 같은 개념이라고 볼 수 있다. 민법제302조는 ‘어느 지역의 주민이 집합체의 관계로 각자가 타인의 토지에서 초목, 야생물 및 토사의 채취, 방목 기타의 수익을 하는 권리가 있는 경우에는 관습에 의하는 외에 본장의 규정을 준용한다.’고 규정하고 있다.

입회권은 소유와 비소유의 중간단계에 존재하는 권리이다. 입회권 대상 토지는 입회단체인 촌락공동체의 구성원이 각자 사적 독점적 이용을 주장할 정도로 생산성이 높지 않지만, 전체적 이용가치는 어느 정도 존재하는 토지를 대상으로 한다. 이는 토지 재생산의 사이클을 확보하여 과대이용에 대한 토지의 빈궁화를 피해야 하기 때문이다. 입회지를 입회단체로서의 마을공동체 관리하에 둬으로써, 다른 마을공동체 내지 그곳의 구성원에 대하여는 이용을 배제해야 하는 배타성을 확보할 수 있게 되었다. 따라서 향후 이용가치가 있는 토지가 ‘입회지’가 되

43) 현대적 토지소유권은 절대적으로 자유로운 근대적 토지소유권이 계약의 자유와 결합함으로써 가져온 사회적·경제적 약자의 지배복종을 강요하는 사회적 문제를 시정하기 위하여, 소유권의 사회적 의무가 강조되고, 소유권은 법률의 범위 내에서 인정되는 실정법적·상대적인 권리로 변화한 것이다(김상용, 2009: 307).

44) 특수지역권은 과거 자연경제시대의 농촌생활에서 부락의 주민이 토지수용권을 공유하던 관계에서 비롯되어 입법화된 것으로 볼 수 있으며, 일정한 지역주민이 집합체로서 물건을 소유하는 경우에는 총유(總有)가 되지만, 특수지역권에서는 소유권 이외의 권리로서 수익권을 가지므로 준총유(準總有)가 된다고 볼 수 있다. 준공동소유관계의 어업권에 있어서 준사유화 과정의 중요한 개념이 될 수 있다.

고, 그 이용에 대응한 권리구성이 ‘입회권’이 되었을 것이다(加藤鴉信(가또마사노부), 2001, 김상수 역, 2005: 140-141).

## 2. 공유자원 면허제도

공유자원의 면허제도는 준사유화를 촉진한다. 면허는 일반적으로 금지되어 있는 행위를 특정한 경우에 허가하거나, 특정한 권리를 설정하는 행정행위를 말하는데 대법원 판례는 그 성질을 특허<sup>45)</sup>로서 판단하고 있으며, 유효기간이 만료됨으로써 당연히 소멸된다고 하고 있다. 특허<sup>46)</sup>는 공익상의 필요에 따라 행정청이 특정인에게 새로운 권리를 부여하는 것이며, 특허를 할 것인지의 여부는 법령에 특별한 규정이 없는 한 행정청의 재량에 속하는 것이 원칙이다(윤양수, 2005: 211).

Savas(1987)는 면허를 자연적인 공급을 보존할 수 있는 집합적인 행동이라고 보고 있다. 그리고 이런 집합적인 행동을 하도록 유도하고 통제하는 것은 공유자원에 내재된 문제점인 고갈의 위험, 정부에 의존하는 전통적인 접근방식의 한계, 배제의 곤란성 등의 문제점이 여전히 존재하게 된다. 이를 극복하기 위한 대안으로서, 면허를 통하여 공유자원이 사적재로 변형되어 단일 소유자에게 속할 때, 보존과 성공적인 관리가 가능하다고 보고 있다. 그리고 그는 재화의 유형을 정부 서비스, 정부판매, 정부간 협정, 계약, 면허, 보조금, 구입증서, 시장, 자발적 서비스, 자기 서비스의 10가지로 분류하고 재화별 공급대안을 다음과 같이 제시하고 있다.

45) 손실보상금[대법원 1999.5.14, 선고, 98다14030, 판결] 판결요지의 [2] 어업면허는 면허를 받은 사람에게 장기간에 걸쳐 권리를 설정하여 주는 이른바 특허로서 그 유효기간이 만료됨으로써 당연히 소멸되고, 면허기간의 갱신은 실질적으로 권리의 설정과 동일한 점.

46) 특허와 허가는 기본적으로 구별되어야 한다. 허가와 특허는 모두 수익적 행정행위이고, 부관을 붙일 수 있으며, 허가나 특허를 받고 행하는 사업에 대한 행정청의 감독이 가능하고, 허가나 특허를 받아야 함에도 받지 않고 행하는 사업(자)등의 강제집행·행정벌의 대상이 될 수 있는 공통점이 있다. 그러나 허가는 상대방에 대하여 제한되었던 자연적 자유를 회복시키는 명령적 행위이고, 원칙적으로 기속행위이며, 상대방의 신청이 없이 불특정 다수인에 대하여 행해지는 경우도 있을 수 있고, 허가를 받은 자가 얻은 이익은 원칙적으로 반사적 이익이며, 허가대상 사업은 사익적 사업이고 그에 대한 행정청의 감독은 사회공공의 질서 유지를 위한 소극적 감독과 최소한의 감독에 그치는 것이 원칙이다. 이에 비하여 특허는 상대방에게 권리를 설정하는 형성적 행위이고, 원칙적으로 재량행위이며, 상대방의 신청에 의하여 특정인에 대하여만 행하여지고, 특허를 받은 자가 얻은 이익은 권리로서의 이익이며, 특허대상 사업은 공익성이 인정되는 사업이고 그에 대하여 행정청은 적극적으로 감독·보호·지원 등을 할 수 있다(윤양수, 2005: 211).

<표 2-6> 재화의 유형별 제도적 공급대안

대안	사적재	요금재	집합재	공동이용재
정부서비스	*	*	*	*
정부판매	*	*		
정부간 협정	*	*	*	*
계약	*	*	*	*
면허	*	*		
보조금	*	*		*
구입증서	*	*		*
시장	*	*		
자발적 서비스	*	*	*	*
자기서비스	*			

자료: Savas(1987), 박종화 역, 1994: 142.

<표 2-6>을 보면 면허에 의한 공동이용재의 공급은 사적재나 요금제에 적용하고 있다. 면허는 서비스를 공급하기 위하여 이용되는 또 다른 제도적 구조이다. 배타적인 면허는 특정서비스를 공급하기 위하여 민간기업에 독점적인 특권을 부여하는 것으로서, 대개 정부기관에 의해 가격규제가 수반된다(Savas, 1987, 박종화 역, 1994: 120).

우리나라에 있어서 마을어업(제1종 마을어업)은 ‘면허’를 적용하고 있다. 수산업법은 제9조 1항에서 ‘마을어업은 일정한 지역에 거주하는 어업인의 공동이익을 증진하기 위하여 어촌계나 지구별수산업협동조합에만 면허 한다’고 규정하고, 제9조 2항에서 ‘협동양식어업은 일정한 지역에 거주하는 어업인의 공동이익과 어업의 생산성 향상을 위하여 어촌계, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」 제16조47)에 따른 영어조합법인(營漁組合法人) 또는 지구별수협에만 면허하고, 제9조 3항에서 면허를 받으려는 수면이 마을어업의 어장에 있는 경우, 만조 때 해안

47) 농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률 제16조 2항 : 협업적 수산업경영을 통하여 생산성을 높이고 수산물의 출하·유통·가공·수출 등을 공동으로 하려는 어업인 또는 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제3조제4호에 따른 어업 관련 생산자단체(이하 "어업생산자단체"라 한다)는 5인 이상을 조합원으로 하여 영어조합법인(營漁組合法人)을 설립할 수 있다(개정 2009.5.27).

선에서 500미터(서해안은 1천미터) 이내의 수면으로서 제88조48)에 따른 해당 시·군·구수산조정위원회(특별자치도의 경우에는 시·도수산조정위원회)가 어업조정(漁業調整)을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 중 어느 하나에 해당하는 경우, 그 수면에 대하여 행하는 해조류양식어업과 바닥을 이용하는 패류양식어업 및 어류 등 양식어업은 그 수면에서 가까운 어촌계, 영어조합법인 또는 지구별 수협에만 면허하도록 하고 있다.

### 3. 반복적 행동

반복적 행동에 의한 준사유화는 Hardin(1982)의 집합적 행동(Collective Action)<sup>49)</sup>에 의하여 설명될 수 있다. 사람들이 암묵적 합의에 의하여 스스로를 구속한다는 것은 설득력을 갖고 있으며, Lewis(1969)는 “대부분의 사회계약은 그것에 참여하는 행위자들이 인정하는 무언의 동의나 공정한 행위라는 도덕적 의무에 의하여 유지될 것이다(Hardin, 1982, 황수익 역, 1982: 243)”고 하였다. 이런 기술적 의미의 관행은 자기이익에 대한 계산을 포함하게 되며, 자기 이익은 규범이나 도덕률에 의하여 다소 흐트러질 수 있다. 규범이나 도덕률 그 자체도 어느 정도는 대부분 또는 다른 부분들에 의하여 받아들여진 또 다른 관행에 의하여 유지된다. 선진적이며 분산된 국민들 사이에서 나타나는 집단지향적인 집합행동의 상당부분을 관행에 의한 계약으로 설명할 수 있다(Hardin, 1982, 황수익 역, 1982: 243-244)

Fuller(1978)는 관습법의 규칙이 만들어지는 과정에 대하여 설명하고 있다. <그림 2-1>은 개인이 반복적 행동과정을 통하여 관습화 되는 과정을 설명하고 있다. 만일 A가 B에 대한 행동에 의해, A가 앞으로 비슷한 상황에서 비슷한 태도로 행동하리라는 것을 B에게 합리적으로 이해시켰을 때, B는 몇몇의 실제 경우

48) 제88조(수산조정위원회의 설치) 어업에 관한 조정·보상·재결 또는 기르는어업 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 농림수산식품부에 중앙수산조정위원회를, 시·도와 시·군·자치구에 시·도수산조정위원회 및 시·군·구 수산조정위원회를 각각 둔다.

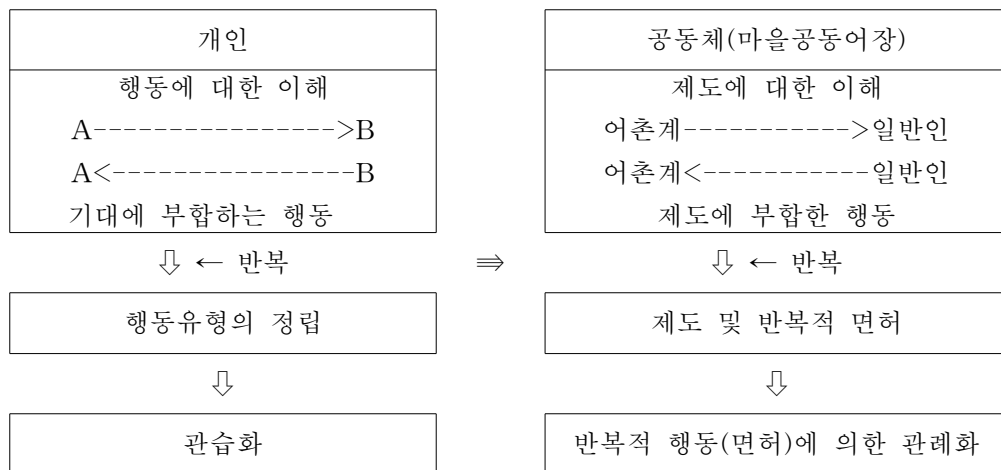
49) Russell Hardin이 이루고자 했던 것은 역자(황수익 역, 1995)가 서문에서 밝혔듯이 첫째 Olson의 집합행동의 논리가 n인 범죄인들의 번민게임으로 일반화될 수 있음을 밝혀 집합행동의 실패논리를 보다 정교하게 밝히는 것이고, 둘째는 많은 실제적 집합행동의 상황은 Olson이 생각하는 바와는 달리 반복되는 n인 수인(四人)의 번민게임이거나 다른 관계를 갖는 다수인 사이의 수인의 번민게임으로 모형화할 수 있고, 그럴 경우 집단의 구성원수의 다과에 관계없이 집합적 행동은 성공할 수 있음을 밝히는 것이다.

에서 A가 앞으로 이 기대에 부합하여 행동하리라는 기대에 따라 자신의 업무를 신중하게 조정할 것이다. 그리고 A는 B에 대한 자신의 과거의 행동유형에 의해 정립된 유형을 따라야 행동을 한다. 이는 B에 대한 A의 의무를 만들어 낸다. 만약 A와 B에 의해 추종되는 상호작용의 유형이 관련공동체에 확산된다면 일반적인 관습법이라는 하나의 규칙이 만들어질 것이다 라고 보고 있다(Hardin, 1982, 황수익 역, 1982: 275).

그러면 이를 마을공동어장에 적용하여 보면 제도의 관례화 과정을 밝혀줄 수 있다. 어촌계는 일반인에 대하여 면허어업을 주장하게 된다. 그리고 어장관리방법으로서 어장청소, 면허라는 권리 등을 계속하여 합리적으로 주장하게 되면 일반인은 점점 어촌계의 입장에 동조하게 된다. 다른 사람들도 동조하게 되고, 일반인은 어촌계가 하는 일에 대하여 인정하게 된다. 그리고 반복적으로 면허를 취득하게 되고 어장관리를 하게 된다면 일반인은 반복적으로 이를 인정하게 된다. 그리하여 어촌계에 의한 어장관리가 반복적으로 이루어지게 되고 이를 사회적으로 확대하여 나간다면 어촌계에 의한 어장관리라는 하나의 관습이 만들어질 수 있을 것이다.

이를 도식화하면 <그림 2-1>로 나타낼 수 있다.

<그림 2-1> 반복적 행동에 의한 관례화 모형



관례<sup>50)</sup>도 마을공동어장에 대한 이용관행을 인정하고 있으며, 가또마사노부(加藤



雅信, 2001, 김상수 역, 2005: 193)는 소유권 개념은 토지에 대한 노무투하 등에 의해 발전해 왔던 농업사회에 전형적으로 나타나는 권리보호의 필요성을 기초로 발전해온 것이라고 보고 있다.

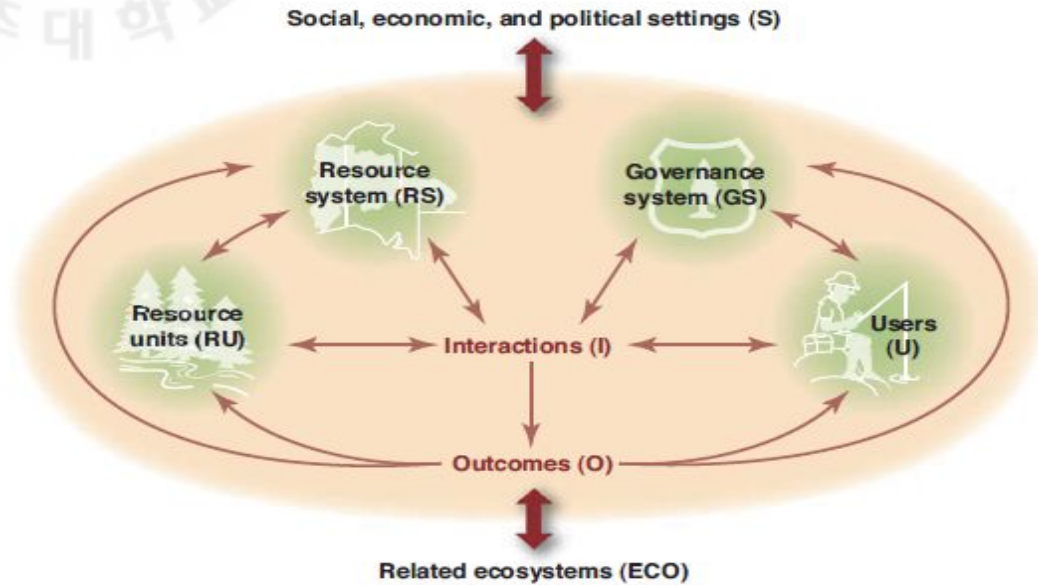
#### 4. 준사유화 과정의 유형

공유자원의 준사유화 유형을 분류하기 위하여 Ostrom(2009)이 Science 지에 발표한 「사회 생태적 체계의 지속가능성 분석을 위한 일반적 틀(A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological System)」을 참고하였다. 이 분석체계는 다양한 하부 시스템(subsystem)과 내부변수(internal variables)로 구성되는데, 이 하부 시스템 역시 유기체와 비슷한 다계층(multiple levels)으로 구성되어 있는 것으로 보았다. 복잡계(complex system)에서 하부시스템은 자원관리(resource system, 예를 들어 마을어장의 이용체계), 자원단위(resource units, 예를 들어 소라나 전복 또는 마을어장 자체), 자원이용자(resource users, 해녀, 마을주민 등), 거버넌스 시스템(governance system, 마을과의 관계, 중층의 감독기관 등)이 서로 영향을 미치고 상호작용 하는 관계를 의미한다. 크던 작던 간에 사회-생태계에서 하부시스템과 그 구성요소들은 상호 피드백을 공유한다(Ostrom, 2009: 420-421). 즉 각 하부요인들을 우선 파악하는 것이 중요하며 하부요인간의 상호작용은 사회 경제 및 정치적인 체계를 구성한다.

---

50) 관행인입어보존등록청구사건[대전지법 홍성지원 1994.6.24, 선고, 93가합71, 민사부판결 : 항소]  
관행에 의한 입어자 개념이 일정한 공유수면에서 공동어업권이 면허되기 전부터 오랫동안 관행에 따라 어업을 하여 왔다는 사실상태가 존재하는 것을 전제로 하여, 그 후 그 공유수면에 공동어업권이 설정된 경우에도 특별한 제한 없이 종전의 어업을 계속할 수 있도록 하기 위한 것으로서, 이는 그 공유수면에 설정된 공동어업권자에 대하여 입어에 관한 권리를 주장할 수 있을 뿐만 아니라, 나아가 이를 침해하는 제3자에 대하여도 그 방해의 배제 및 손해배상을 구할 수 있는 이른바 물권적 권리의 일종에 속하는 것으로 하고 있다.

<그림 2-2> 사회 생태 체계의 지속가능성 분석을 위한 구성 체계

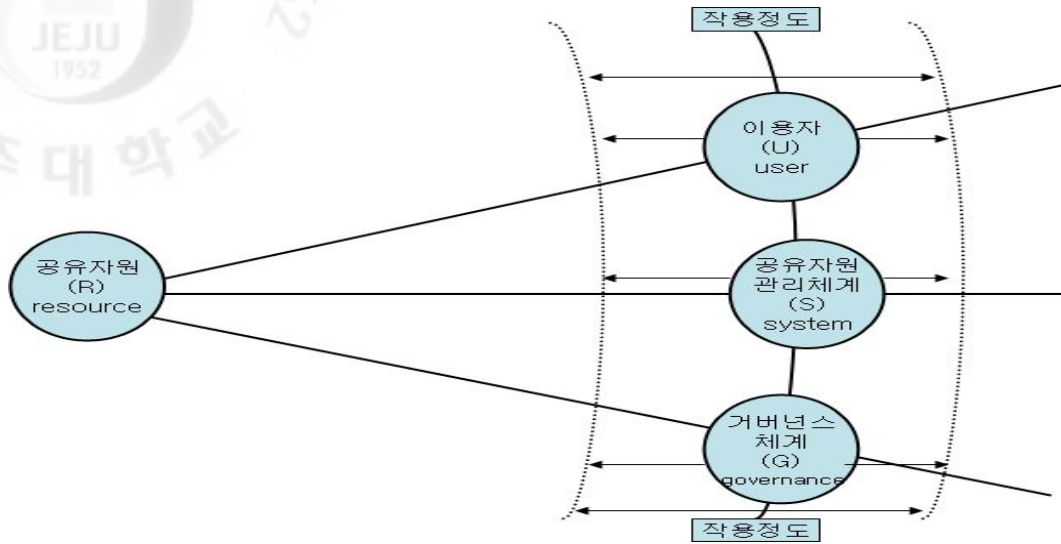


The core subsystems in a framework for analyzing social-ecological systems.

자료 : Ostrom(2009: 420-421).

공유자원의 준사유화 유형은 Ostrom(1990)의 저서 「Governing The Commons」에서 공유자원 관리제도를 분석하기 위한 사례를 본 논문의 준사유화 유형의 사례로 인용하였다. 공유자원과 하부요인에 대하여 각 체계가 어떻게 준사유화에 영향을 미치는지 그림으로 보면 <그림 2-3>과 같이 도식화할 수 있다. <그림 2-3>에서 작용정도가 왼쪽으로 움직이면 그만큼 덜 작용하였다는 뜻이며, 오른쪽으로 움직이면 그만큼 더 작용을 많이 했다는 것이다.

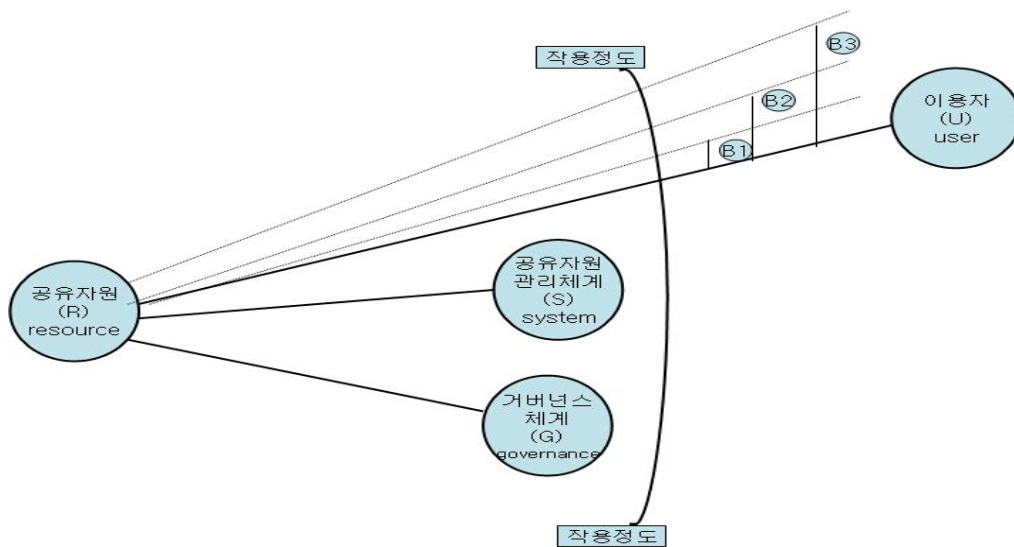
<그림 2-3> 공유자원과 타 하부요인과의 관계성



1) 이용자 중심 준사유화형(제1유형)

이용자 중심 준사유화형은 공유자원을 이용하는 이용자가 공유자원을 준사유화하는 형태로서 <그림 2-4>와 같이 표현될 수 있다. 자원체계와 거버넌스 체계는 있지만 이용자에 의한 준사유화에 적극적으로 개입하지 않는 유형이다.

<그림 2-4> 이용자 중심 준사유화형(제1유형)



Ostrom(1990)이 공유자원 관리제도 연구에 있어 연구대상지로 하였던 스리랑카의 키린디 오야(Kirindi Oya) 사례를 인용하였다. 공유자원은 농업용수이며 사용자는 농부이다.

1876년 키린다오 강 좌측 기슭의 엘라갈라(Ellagala)에 있는 제방이 복원되어 새로운 정착촌이 문을 열었고, 30년 후에는 강 우측 기슭의 제방을 복원하기 위한 저수지에 물을 채워놓은 작업이 시행되었다. 그리하여 2천5백 에이커의 땅에 물을 공급받게 되었다. 이 시설에 의하여 도움을 받는 농부들은 자작농이 아니고 이곳에 많은 땅을 소유한 사람들을 위해 일하는 가난한 소작농들이었다. 땅 주인은 대부분 다른 지역에 살았기 때문에, 이곳에서의 농업소득에 경제적으로 의존하지 않았다. 대토지 소유자들은 종종 영향력을 발휘하거나 외부의 정치적 개입을 모색하는 등의 방법으로 키린디 오야의 경작위원회의 주요 직책을 차지하였으며, 관개용수 배정과 관련해서 특권을 획득했다. 관개청에서는 한사람의 기술적 보조요원과 한명의 시설유지 감시원, 두 명의 수리노무자를 배정하였지만 11개의 주요 방출구와 수많은 소비수구, 그리고 2천5백 에이커가 넘는 땅의 관개작업을 감독하기에는 역부족이었다.

농부들은 손쉽게 수로를 막고, 물을 자신들의 논으로 끌어들이 수 있었다. 관개인들 사이의 분규는 때로는 폭력적인 방식으로 해결되었지만 불법으로 수로를 막아 물을 끌어 써도 이 때문에 피해를 본 이웃들로부터 크게 책망받지 않았다.

농부들로서는 아무런 제재를 당하지 않으면서 물을 훔치고, 심지어 잡초방지용으로 훔친 물을 사용하는, 그러한 체제하에서 농업용수를 사용할 수 있는 유일한 전략은 수단방법을 가리지 않고 가능한 많은 물을 경작하는 논에 대는 것이었다.

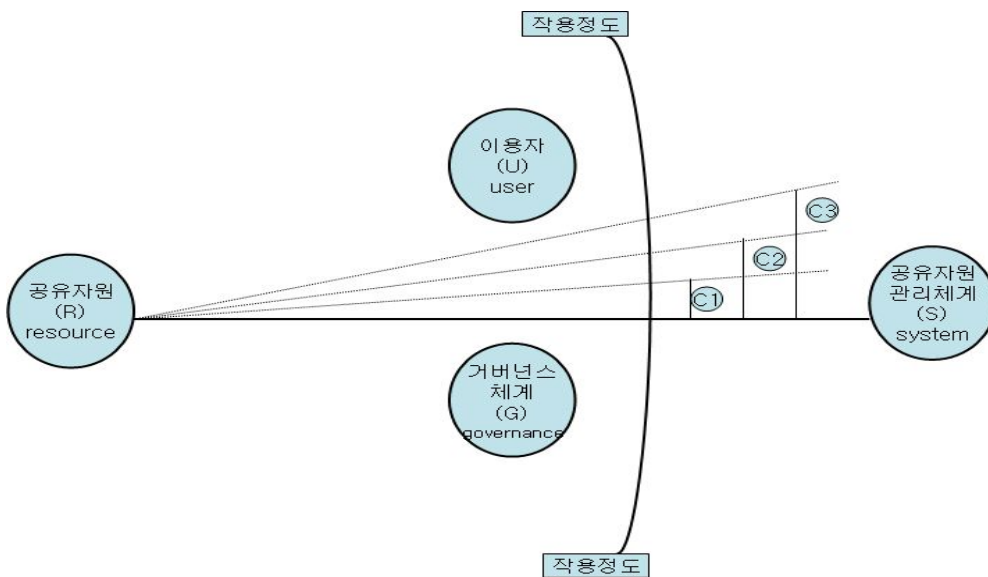
대토지 소유자들은 중앙 정계의 인사들과 적극적으로 접촉을 유지하는 것을 자신들의 불법행위를 보호받는 한 방편으로 여겼다. 정치인들로서는 지지자들에게 전리품을 제공해 주기 위해서 관개절차에 개입하기도 했다.

이용자 중심 준사유화형에 대한 우리나라의 예를 들면 특정단체(개인)가 공유자원을 무단으로 지속적으로 사용하는 것을 들 수 있다.

## 2) 자원체계 중심 준사유화형(제2유형)

자원체계 중심 준사유화형은 공유자원 체계에 의하여 공유자원이 준사유화<sup>51)</sup>되고 있는 형태이다. 자원체계 중심 준사유화형을 그림으로 나타내면 <그림 2-5>와 같다.

<그림 2-5> 자원체계 중심 준사유화형(제2유형)



Ostrom(1990)이 공유자원 관리제도에 대한 연구대상지였던 미국의 모하비지역 사례를 인용하였다. 이 지역은 사막지대로서 15개의 지하수대가 있는데 일부는 서로 연결되어 있고 일부는 독립되어 있다. 여기서 공유자원은 지하수이며 이용자는 샌버너디노 카운티의 주민이다. 이 지역의 몇몇 지하수대는 모하비강으로부터 물이 흘러들어온 반면, 다른 지하수대는 현지의 강우에 의해서만 물이 채워질 정도이다. 이 지역은 2차 세계대전 전까지 사람이 거의 살지 않았지만 전후 급속하게 인구가 늘어난 지역이다.

일부 지하수대에서 과잉유출 상황에 처해 있다는 보고가 1950년대에 있었다. 1950년대에 캘리포니아주 수자원국은 물이 풍부한 북쪽 지역으로부터 빈약한 남

51) 여기에서의 준사유화 과정은 관리체계인 모하비 수리본부가 지하수대에서 수리권을 토지로부터 분리시키고 하는 과정을 말한다.

쪽 지역으로 물을 끌어 대기 위한 ‘페더 강 프로젝트’를 입안하였고 주당국은 이 물을 공급받기 원하는 지역은 수리기관을 신설하여 주 정부와 접촉하라고 권고하였다. 수로 건설에 따르는 시설 투자비용 부담금을 충당하기 위하여 모하비 수리기관이 신설되었고, 이 기관은 처음에는 주법에 의하여 만들어졌지만 이후 1960년대에는 특별 선거에 의해서 지위가 부여되었다. 신설된 직후 수리본부는 서부 및 중부 지하수대의 소송과정에 관여했던 저명한 수리전문가 변호사 제임스 크리거(James Krieger)를 고용하여, 전 지역의 수리권 문제 해결을 위한 법적 조치를 취해 나가도록 하였다. 크리거와 모하비 수리본부의 구성 멤버들은 전 지역을 과잉개발의 역사에 대해서 아주 잘 정리된 기록이 남아있는 단일의 지하수대인 것으로 간주하였다. 그들은 또한 모든 지하수 생산자들이 동등한 권리를 가진 것처럼 취급하여 연간 5백 에이커풋 이상을 퍼올리는 생산자들과 하나의 합의안을 타결하여 수리권을 가능한 빨리 토지로부터 분리시키려고 하였다.

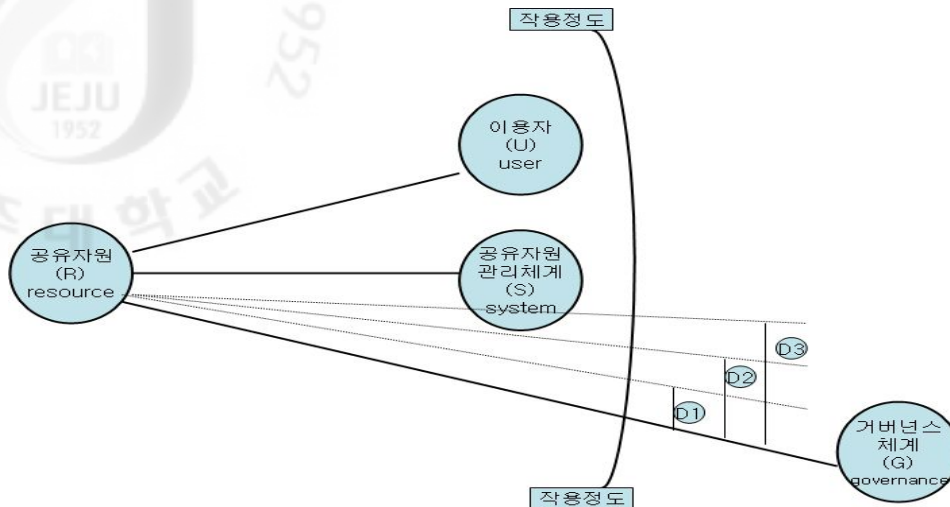
자원체계 중심 준사유화형의 예를 우리나라에서 찾아보면 수리권에서 찾을 수 있다. 수리권은 특정인이 하천의 물을 계속적·배타적으로 사용하는 권리를 말하는데, 하천의 공수(公水)의 이용관계에는 하천을 일시적·공동적으로 사용하는 일반사용과 계속적·배타적으로 사용하는 특별사용이 있다. 일반사용은 하천을 그 용도에 따라서 자유롭게 사용함으로써 성립하며, 특별사용은 하천법 또는 민법에 의하여 성립한다.

### 3) 거버넌스 중심 준사유화형(제3유형)

거버넌스 중심 준사유화형은 정부(지방자치단체)에 의하여 공유자원이 준사유화<sup>52)</sup>되는 유형이다. 이용자나 자원관리체계를 무시하고 정부에 의하여 추진되는 형태이다. 이를 그림으로 표시하면 <그림 2-6>과 같다.

52) 여기서 준사유화는 정부에 의하여 공유자원 이용자나 공유자원의 이용체계를 고려하지 않은 사점(私占)적 사용을 의미한다.

<그림 2-6> 거버넌스 중심 준사유화형(제3유형)



Ostrom(1990)이 공유자원 관리제도의 연구대상지였던 터키의 두 연안어장인 보드룸과 이즈미르 어장 사례를 인용하였다. 여기서 공유자원은 바다어장이다.

보드룸은 알라니아에서 서쪽으로 약 400km 떨어진 곳으로 1970년대까지 보드룸 어장은 성공적인 연안어로 활동장소로 꼽힐 정도로 풍부한 어장이었다.

1970년대 터키 정부는 보드룸의 일부 어부들에게 보다 규모가 큰 저인망 어선을 건조하도록 장려하였다.

초기 저인망어선의 금전적 성공은 다른 사람들을 현지 어장에 진입하도록 유혹하였고, 결국 선박의 수가 증가하여 어선들이 벌어들이는 전체 수입이 이 지역에서 어로 활동에 드는 비용보다 작아졌다. 즉 연간 어획고는 대체적으로 동일한 수준에 머물렀으나, 단위당 수입은 현격하게 줄었다. 보드룸에 적을 둔 대형어선들은 더 이상 이곳에서 수지가 맞지 않았기 때문에, 메르신(Mersin)지역으로 새 우잡이를 위하여 출어하기도 하였으며, 관광업이 붐을 이루어 취미 낚시꾼들과 낚시 관광보트들이 몰려들었다.

바다어장에 대하여 국가법은 어부들이 면허를 받도록 했지만 면허의 숫자를 제한하지 않았고, 해안가 3마일 안이나 만(灣)안에서 저인망 어선의 어로 활동을 금지하는 조치와 부화시기의 어로활동과 조업장비에 대한 제한은 두었지만, 어업 규칙의 집행을 담당할 관리를 두지 않았다. 해양 경비대나 농촌 지역의 경찰, 내무부가 이들 규칙의 집행을 맡도록 되어 있었다. 공유자원을 관리하는 정부의 3

마일 금지구역의 유명무실화와 특히 저인망 어선도입에 대한 재정지원 및 장려를 하였다.

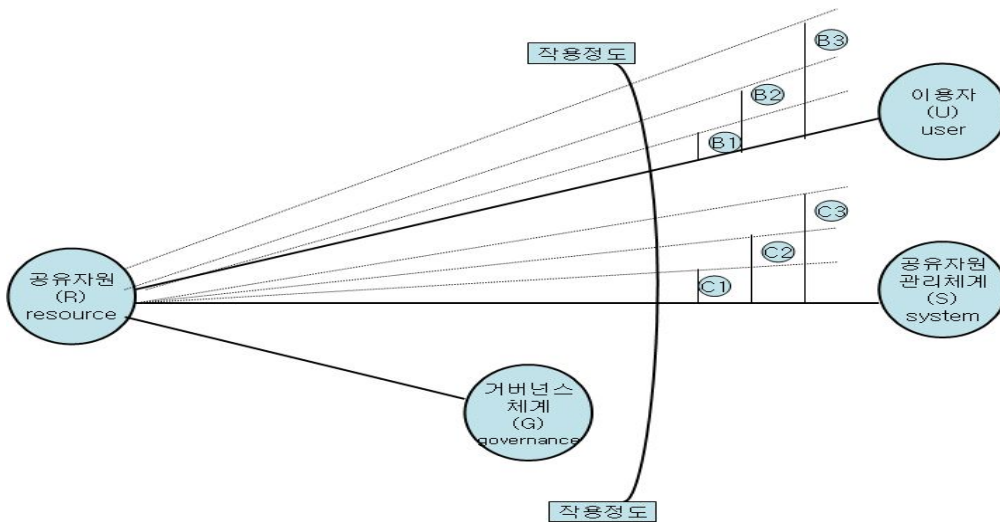
내부적으로 이들 지역은 이해관계와 작업범위에서 이질적인 집단이었으므로, 사용된 어로기술의 상이성을 고려할 때 어로 기술을 제한하는 규칙은 모두에게 고루 이득이 되기보다는 어느 한 소집단<sup>53)</sup>에게 차별적으로 혜택을 주는 것과 같았다.

거버넌스 중심 준사유화형의 예를 보면 정부에 의한 국유지 임대를 들 수 있다. 특정기관에 대한 임대료 감면은 특례운용의 합리화를 저해하고 있다.<sup>54)</sup>

#### 4) 이용자-관리체계 중심 준사유화형(제4유형)

이용자-관리체계 중심 준사유화형은 공유자원의 이용자와 자원체계 중심의 준사유화<sup>55)</sup>를 말한다. 정부(지방자치단체)는 공유자원에 대하여 진입허용 또는 진입규제 등의 정책을 펴기도 한다.

<그림 2-7> 이용자-관리체계 중심 준사유화형(제4유형)



53) 이즈미르를 근거지로 하는 대규모 어업조합이 두개 있었지만, 이들은 각기 다른 어부집단을 대변하였다. 따라서 상이한 기술을 가진 집단에 있어서 어로기술의 제한은 특례로 보일 수 있다.

54) 기획재정부는 국유재산이 허술하게 운영되는 관행을 개선하고자 최근 현장 조사를 벌였다. 국유재산 특례운용이 제대로 지켜지는지 살펴보고자 조달청, 한국자산관리공사와 합동점검반을 꾸려 8개 국유재산을 점검한 것이다. 국유재산의 양도나 무상사용 등과 관련해 169개 개별법에서 195개 특례를 두고 있다. 8일 기재부 조사를 보면 수익구조가 양호한 기업이 임대료를 감면받는 특례가 적발됐다. 유상사용 원칙을 확립하자는 국유재산 정책 방향과 맞지 않는 사례다. 특례는 해당 근거법률에서 요건이 명확해야 하는데 국유재산 임대료를 중앙관서장에게 위임해 특례요건이 불명확한 유형도 있었다(「연합뉴스」.(2011). 국유재산법 특례에 구멍, 공기업들 공짜사용, 12. 8.).

55) 여기서 준사유화는 공유자원인 바다어장에 대하여 이용자와 관리체계에 의하여 준사유화하는 과정이다.



Ostrom(1990)이 공유자원 관리제도의 연구대상지였던 스리랑카 남단 마웰레의 사례를 인용하였다. 여기서 공유자원은 바다어장이며 이용자는 어부다,

1900년대 초부터 마웰레 어부들은 바다어장의 고기를 효율적으로 어획하기 위하여 나름대로의 규칙을 제정하였다. 어부들은 공유자원인 바다를 항구쪽과 암반 쪽으로 나누어 단순한 윤번제 대신에 복잡한 어로규칙을 만들어 나갔다.

어로규칙을 보면 우선 모든 어망에 이름을 부여하고 이들을 일련의 순서대로 놓는다. 각 어망의 주인은 자기 바로 앞뒤의 어망이 무엇인지를 안다. 해안은 항구 쪽과 해변 암반 쪽의 두 출어 지역으로 나뉜다. 앞선 순번의 어망이 항구 쪽에서 사용된 이후 그날 중 어느 때라도 그 다음 순번의 어망이 사용될 수 있다. 자기 차례가 되어 항구 쪽에서 새벽 작업에 사용된 어망은 그 다음 날에는 해변 암반 쪽에서 새벽 작업을 할 수 있다. 따라서 어느 한 어망은 바로 뒤따르는 다른 어망이 일을 마친 그날 언제든지 해변 암반 쪽으로 옮겨 가서 다시 고기를 잡을 수 있다.

1901년에서 1931년까지 인구가 70%이상 증가하였는데, 이러한 불균형적 증가는 초기의 노동력 부족 때문에 생긴 현상이다. 노동력 부족 시 어망으로 고기를 잡는 집안의 어른들은 사위를 마웰레에 머물러 살게 하면서 집안 소유 어망의 8지분 하나에 투자하도록 권장하였다. 고기를 잡을 권리가 여덟 지분체제에 결부되어 있었던 점을 감안한다면 자손들로서는 당연히 새로운 어망의 지분을 얻고자 하는 강한 동기를 가졌다. 20착의 어망이 있는 경우 지분하나를 가진 사람은 연간 총어획고의 160분의 1을 받게 된다. 하지만 이 사람이 죽은 후, 지분이 두 아들의 공동소유가 되면 각각 320분의 1을 받게 된다. 반면에 새로운 어망을 건조하는데 동참한다면 이들은 각각 160분의 1을 받을 수 있었다.

소유지분은 자유롭게 사고팔았으며, 여러 형태의 저당을 위한 담보로도 이용되었다. 즉 이 지분이 가장 값나가는 상속물이었고, 종종 신부의 결혼 지참금으로 쓰이기도 했다. 다른 지분 소유자들이 신참 지분소유자가 되려는 자에 대하여 법적으로는 거부권을 행사할 수 없다는 점에서, 이 지분은 자유롭게 양도되는 것이지만, 실제로는 다른 지분 소유자들이 거부권을 가지고 있었다. 지분소유자들은 서로 긴밀하게 함께 작업을 해야 했고, 따라서 다른 지분 소유자들이 강력하게

판매를 반대하는 지분은 아무도 사려들지 않았다.

스리랑카 남단 마웰레의 사례는 이용자 주체인 어부들이 공유자원인 바다어장에 대하여 나름대로의 규칙을 통하여 자원체계를 효율적으로 관리함으로써 어장에 대한 배타적인 권리를 가졌다. 정부는 어부들의 요구사항인 진입규제를 하지 않았다.

이용자-관리체계 중심 준사유화형의 예는 제주특별자치도의 마을공동목장에서 찾을 수 있다.

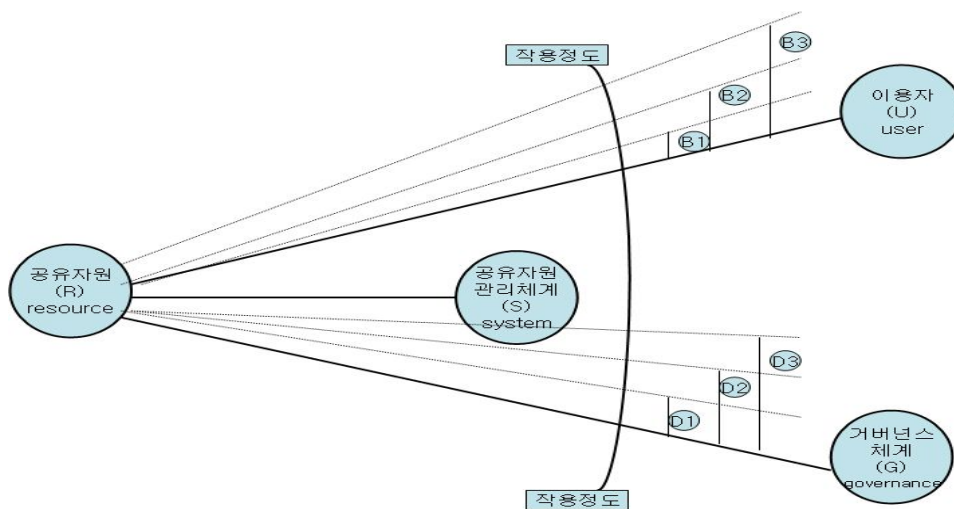
마을공동목장은 전국에서 유일하게 제주도에 있으며, 대부분 중산간 부락에 위치하고 있다. 제주도의 마을공동목장은 구한말 때부터 마을단위의 공동목장이 설치된 것으로 보고 있는데, 해안지대에서 백록담 부근까지 부락의 크기에 따라 공동목장 용지가 나누어지고, 여기에 해당 마을주민들이 마소를 방목하면서 서로 돌아가며 관리해 왔다는 것이다(윤순진, 2006: 53). 마을 공동목장의 관리방식은 마을별로 다소간의 차이가 있기는 하지만 대체로 방목을 원하는 마을주민들이 마을목장조합을 만들고, 조합원의 권리와 책무, 조합원의 자격, 임원선출방식 및 임원의 역할, 조합의 사업 및 공동목장의 운영방식, 조합원의 탈퇴문제, 비조합원의 입식문제, 조합총회의 의결사항 등에 대한 규정을 마련하였다. 목장조합의 설립을 통하여 조합원의 이익을 고루 나눠가질 수 있도록 규정을 마련하였으며, 조합원은 마을 거주자로서 가입을 희망하는 사람이면 누구나 될 수 있으며, 대부분 입회금을 내도록 하여 목장의 공동운영경비로 사용하였다. 조합원이 아니더라도 매해 입목료를 내면 공동목장에서의 방목이 허용되었다(윤순진, 2006: 57-60).

마을공동목장의 해체는 1961년 ‘지방자치에 관한 임시조치법’에 의하여 읍(邑)이나 면(面) 대신에 군(郡)이 새로운 기초자치단체가 되면서 읍·면 일체의 재산과 공부는 그 소속군에 속한다고 규정함으로써 동법이 시행된 1961년 10월1일부터 읍·면재산은 물론 마을명의로 된 재산까지 읍·면의 재산으로 간주하여 소속 시·군에 귀속되었고, 따라서 이전의 관습법에 의하여 마을이 법인격으로 인정되었지만, ‘지방자치에 관한 임시조치법’의 시행으로 마을이 소멸되고 마을 재산이 소속 시·군으로 귀속되어 버린 것이다(윤순진, 2006: 63).

##### 5) 이용자-거버넌스 중심 준사유화형(제5유형)

이용자-거버넌스 중심 준사유화형은 이용자가 공유자원을 이용하고 정부가 배타적 권리인 면허제도를 부여함으로써 이루어지는 준사유화<sup>56)</sup>라고 할 수 있다. 이를 그림으로 도식화하면 <그림 2-8>과 같다.

<그림 2-8> 이용자-거버넌스 중심 준사유화형(제5유형)



Ostrom(1990)이 공유자원 관리제도 연구의 대상지였던 캐나다의 포트라메론 연안사례를 인용하였다. 공유자원은 바다어장이다.

이용자는 어부다. 어부들은 필요한 경우 어선을 수리하여 가며 일 년 내내 바다에서 고기잡이를 한다. 연안 어선들은 3월말부터 12월까지 고기잡이를 한 다음 수리와 정비를 위하여 해안에 정박한다. 두 유형의 어부들 즉 연안어업과 근해어업, 모두 철에 따라 다양한 어로 기술을 사용하여 대구, 넙치, 청어, 고등어, 바다가재 등 여러 종류의 수산물을 잡는다.

자원체계는 포트라메론 어부들의 연간수입의 40퍼센트까지를 보장하는 바다가재 잡이 구역에 대하여 자신들이 독점적인 권리를 가지고 있다고 생각한다. 나아가 이들은 나머지 구역에 대해서도 우선적 접근권 및 희어기(稀漁期)때 다른 사람의 접근을 거부할 권리를 행사한다. 풍어기에는 이웃 어부들에 의한 간헐적인

56) 여기서의 준사유화는 이용자에 대하여 정부가 면허라는 제도를 통하여 배타적 이용권을 주는 형태를 말한다.

고기잡이가 관용되지만, 희어기에는 재산권의 경계가 명확히 그어진다. 물고기가 희소한 해는 구역을 둘러싼 갈등이 여지없이 생겨난다. 즉 자원체계는 불안한 형편이었다.<sup>57)</sup>

정부의 어장규제를 위한 조치는 다양한 종류의 어로 활동이나 고기잡이 어선에 대하여 면허증을 발급하는 것이었다. 많은 전업 및 비전업 어부들은 정부가 면허 제도를 도입한 것은 수산업 전반에 걸쳐 어부의 수를 줄이려는 시도의 첫 단계라고 생각하였다. 그리하여 후에 어업권에 대한 제약이 가해지는 경우를 대비하여 상업적 고기잡이 면허를 취득하였다. 캐나다 수산정책은 전 해안에 적용될 수 있는 획일적 규제방안을 개발하는 데 초점을 두었다. 또한 연방관리가 사전에 예고도 없이 면허 수를 동결하고, 불법적으로 그물을 사용하다가 적발된 사람에게 제재를 가하겠다고 하였다.

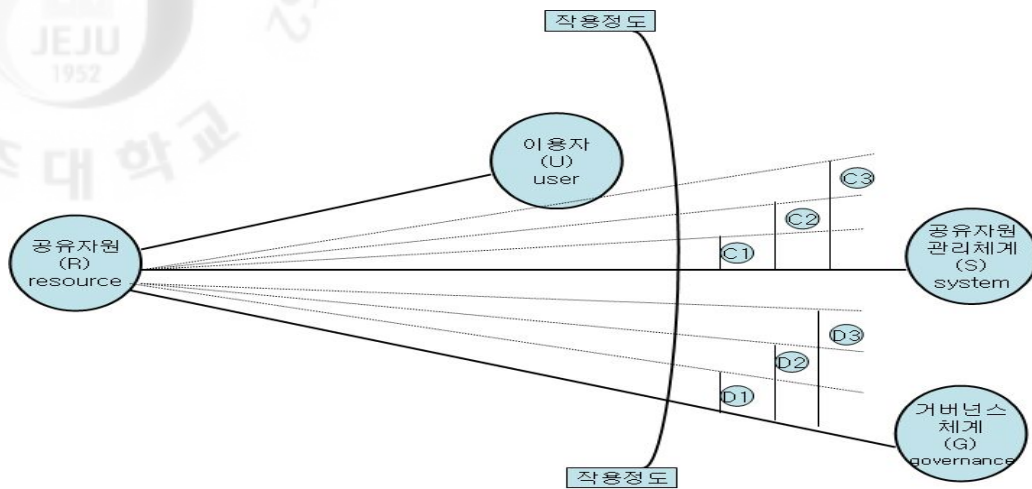
이용자-거버넌스 중심 준사유화형의 예를 들면 대표적인 것이 면허이다. 면허는 이용자가 배타적 사용권을 가진 권리를 갖는 것이기 때문이다. 공유자원인 마을 어장을 이용하려는 사람 또는 단체가 배타적인 권리를 얻는 것이므로 자원체계의 경계가 중요한 사항이 된다. 즉 면허의 범위(경계선 등)가 확정되더라도 바다는 보는 위치에 따라 다르기 때문이다.

#### 6) 체제-거버넌스 중심 준사유화형(제6유형)

체제-거버넌스 중심 준사유화형은 공유자원 이용자를 위하여 자원체제와 거버넌스 체제에 의하여 준사유화가 촉진되는 유형이다. 즉 이용자의 불안한 상황을 해소시켜 주기 위하여 제도적 뒷받침을 하는 유형이라고 할 수 있다. 이를 도식화하면 <그림 2-9>와 같다.

57) 포트라메론의 이러한 규칙체계는 캐나다 연방정부 당국, 특히 수산해양부에 의하여 승인되지 않았기 때문에 취약성을 가지고 있다(윤홍근·안도경 공역, 2009: 314).

<그림2-9> 체제-거버넌스 중심 준사유화형(제6유형)



Ostrom(1990)이 공유자원 관리제도 연구대상지였던 터키의 알라니아의 사례를 인용하였다. 여기서 공유자원은 바다어장이다.

알라니아 근해의 어장은 비교적 영세한 어장이고, 알라니아의 1백여 어민들은 여러 종류의 어망을 사용하면서 개인별로 두세 척의 어선을 가지고 고기를 잡는다. 어민의 절반은 지역 생산자조합에 소속되어 있다. 1970년대 초에 알라니아 어업의 경제적 활력을 위협하는 두 가지 요인이 있었는데, 하나는 어장의 무절제한 이용으로 어민들 사이에 적대감이 생기고 때때로 폭력적 갈등이 있었고, 두 번째는 보다 좋은 조업지점을 차지하기 위한 어민들 사이의 경쟁 때문에 조업비용 증대와 함께 특정어선의 잠재적 어획량에 대한 불확실성 수준이 매우 높았다.

1970년대 초반에 지역 조합원들은 현지 어민들에게 조업구역을 정하는 새로운 운영체계를 시도하였는데 10년이 넘는 시행착오를 통하여 규칙을 만들었다. ‘매년 9월 조업을 할 수 있는 어부들의 명단을 작성하고, 여기에는 조합원인가 아닌가에 상관없이 조업 허가를 받은 모든 어부들을 포함한다.’ ‘어민들이 통상적으로 조업하는 영역 내의 모든 조업 위치에 명칭을 부여하고 그 목록을 작성한다.’ ‘조업 위치는 충분한 거리를 두고 설정해 한 위치에서 물고기를 잡는 것이 근접한 위치에서 잡을 수 있는 물고기의 양에 영향을 미치지 않도록 한다.’ ‘조업 위치와 그에 대한 배정은 9월부터 다음해 5월까지 유효하다.’ ‘9월부터 다음해 1월까지

매일 어민들은 각각 동쪽 방향의 다음 위치로 옮겨서 하고 1월부터는 다시 서쪽으로 한 위치씩 이동한다.’

이 시스템은 조업위치 간의 간격을 충분히 설정하여 각 조업 위치에서의 산출량을 최적화 한다. 또한 이 시스템은 가장 좋은 위치에서 고기잡이를 할 수 있는 기회를 각 어선에게 동등하게 부여한다. 그리고 이 시스템 하에서는 조업위치를 물색하고 차지하기 위한 싸움에 자원의 낭비되는 일도 없었고 과잉 조업의 징후는 발견되지 않았다.

알라니아 어민들이 발전시킨 시스템은 사적 소유권 시스템은 아니지만 이 시스템에서는 조업위치에 대한 권리와 이러한 권리를 존중할 의무가 잘 규정되어 있었다.

거버넌스 체계는 조업위치를 적은 목록은 각 어민의 확인을 거쳐, 한 해 동안 서장이나 지역경찰이 보관한다. 법적으로 지역조합에 지역문제를 다룰 관할권을 부여하고 조합 간부들은 이러한 법령을 근거로 어민들이 자체적으로 규칙을 만드는 과정에 조력자 역할을 하고, 지방 관리들이 매년 어부들이 서명한 합의문을 제출받았다. 그리고 실제적인 감시활동과 규칙 집행활동은 어부들에게 맡겼다.

체계-거버넌스 중심 준사유화형의 예로서 제주특별자치도의 관정을 들 수 있다. 제주특별자치도 산간마을은 1970년대까지 물을 얻기 위하여 마을 못에 가서 물을 허벅58)으로 길어다가 사용하였다. 제주도의 여민들은 허벅에 거의 매일 물을 담아 먼 거리를 걸어가곤 하였다. 이는 제주도 촌락 어디나 해당되는 풍경이었고 의례히 그렇게 하여야 하는 것으로 알고 있었다. 당시의 우물은 사람이 먹는 물과 소나 말이 먹는 우물이 따로 정해져 있었다. 우물을 통하여 공유자원인 물을 공급받으면서 이용자는 항상 불안하였다. 비가 많이 올 때는 걱정을 하지 않지만 비가 오지 않을 때는 물을 공급받을 수 없었다. 그리하여 집에는 항(물을 담아두기 위한 그릇)에 물을 가득 채우는 것이 삶에 중요한 부분을 차지하였다.

따라서 물을 지속적으로 공급을 받는 것은 매우 중요한 일이었고 이는 국가(거버넌스 체계)에 의한 공급체계의 구축과 물 사용에 대한 체계(자원시스템)가 절

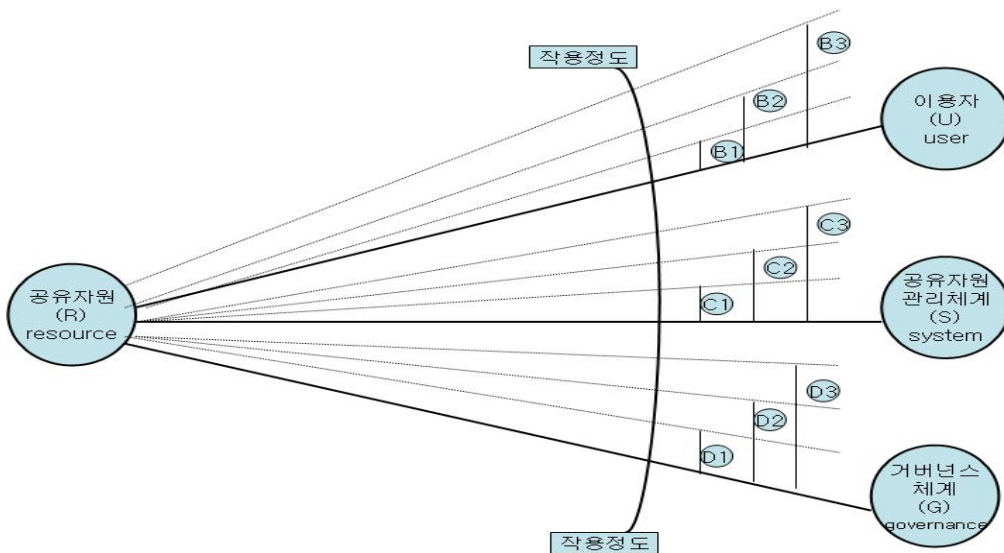
58) 제주특별자치도 지역에서 물을 길어 나르거나 죽, 술, 찌앗 등을 보관하거나 운반하는 항아리로서 허벅은 험한 길을 오갈 때 편리하게 등에 지고 다닐 수 있도록 만든 운반용 항아리이다. 장방형의 구덕에 담아 짊어지고 다닐 수 있도록 만든 것으로, 우리나라에서는 유일하게 제주 지역에서만 만들어서 쓰고 있다(디지털제주문화대전).

실히 요구되었다. 그리하여 마을은 물을 공급받기 위하여 마을자체의 지하수를 이용하기 위하여 관정(管井)<sup>59</sup>작업에 착수하여 완성하게 되었으며, 이로 인하여 물을 원활하게 공급받게 되었다.

7) 복합형 준사유화형(제7유형)

복합형 준사유화형은 공유자원을 이용자와 자원체계 및 거버넌스 체계의 복합적 작용에 의하여 준사유화<sup>60</sup>되는 것을 의미한다. 이를 도식화하면 <그림 2-10>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 2-10> 복합형 준사유화형(제7유형)



Ostrom(1990)이 공유자원 관리체도를 연구하였던 필리핀 일로코스 노르테지역의 일로카노스의 잔제라 관개공동체의 사례를 인용하였다. 공유자원은 농업용수이다.

이 지역의 관개협동체에 대한 가장 오래된 기록은 1630년 스페인 성직자들의

59) 지하수를 이용하기 위하여 만든 돌레가 대롱모양으로 된 우물. 지하수를 이용하는 일종의 수리시설이다. 제주도는 1971년 한림읍 동명리에 제1호 관정이 만들어졌다.

60) 여기서는 공유자원인 농업용수를 이용자와 관리체계 및 거버넌스 체계 등 제도적 뒷받침 속에서 공유자원을 공동으로 이용하며 잔제라 공동체에 가입하지 않은 사람들에 대하여 배타적 이용권(수리권)을 주장함으로써 공동체의 준공동소유를 통한 배타적 사용권에 기인한 준사유화를 말한다.

글에 나타나는데 스페인 식민지배 이전에도 유사한 조직이 있었는지에 대한 연구는 아직 행하여지지 않았지만 근대적 형태의 잔제라가 스페인의 전통을 포함한 여러 복합적 산물이라고 추정할 수 있다.

잔제라의 내부조직은 각 잔제라의 역사적 경험과 조건에 맞추어 발전하였다. 따라서 실행규칙의 구체적인 내용은 잔제라 간에 상당한 편차가 있으며, 1979년 일로코스 노르테에 있는 관개체계는 686개에 이르고 있으며, 잔제라의 수가 대단히 많고 또 자작농과 소작농들이 이 체계의 건설과 유지에 엄청난 노동력을 투입한 것으로 미루어 볼 때, 댐이나 다른 시설의 축조에 관한 기술이 널리 공유되고 있음을 알 수 있다. 이러한 기술적 지식을 바탕으로 소작농들은 힘을 합하여 관개 시설이 없던 땅에 관개체계를 건설하였고, 그 대가로 새 농토의 일정 부분에서 작물을 생산할 수 있는 권리를 획득하였다.

자원의 이용자는 농부들로서 토지의 이용은 ‘토지의 공유’라는 뜻의 ‘비양 티 다가(biang ti daga)’라 불리는 계약에 의한다. 토지 소유권은 여전히 지주들에게 속하지만 토지의 이용은 잔제라 공동체로 확대되는데, 이용권 확대의 조건은 이용권을 획득한 농부들이 관개체계의 정비와 보존에 기여하는 것이다. 조합을 결성할 때 창립 조합원들에게 아타르(atar)라고 불리는 지분이 발급된다. 지분을 소유한 사람은 한 표의 투표권과 잔제라에 의해 획득된 토지의 일정구역에서 농사를 지을 수 있는 권리가 주어진다. 지분의 소유는 잔제라의 일에 노동력과 물자를 제공할 의무를 의미하기도 하는데, 아타르 소유자는 관개시설 축조 시에 필요한 물자를 분담하고 공동체가 정한 공동작업 시간에 하루의 노동을 제공할 의무를 가진다.

자원이용체계는 멤버가 되고자 하는 자는 사전 심의를 거쳤고, 매매나 소작계약이 체결되기에 앞서 잔제라 공동체에 대해 그들이 짊어지게 되는 전체의무가 무엇인지를 이해시키고, 몇몇의 경우에는 신입회원들이 그 잔제라 규칙에 대한 승인을 약속하는 동의서에 서명하도록 하고 있다. 이들 규칙은 통상적으로 잘못을 범한 구성원은 회원자격이 정지되거나 잔제라로부터 추방될 수 있고, 토지를 몰수당하게 된다고 명문화하고 있다. 그리고 ‘비양 티 다가’ 계약에 의하여 만들어진 잔제라들은 동일한 원리에 기초하여 농지를 구획하고, 농부들은 구역마다 한 필지씩 배정받아 대등한 위치에 놓이게 된다. 가뭄으로 물이 부족하여 모든 땅에



물을 대기 어려운 상황이 되면 꼬리 부분의 땅에서는 농사를 짓지 않기로 신속하게 결정을 내릴 수 있고, 이렇게 함으로서 물 부족으로 인한 고통분담이 공평하게 나누어지는 체제를 가지고 있다.

거버넌스 체계는 소규모의 잔제라 연합을 구성하고 또한 공동체 활동을 원활하게 하기 위하여 잔제라 연합이 공식적으로 출범하였으며, 시(市)는 잔제라 구성원이 자기 조합 및 연합체에 대한 의무를 행한 날짜를 계산하여 구성원이 잔제라 공동체를 위하여 노력하도록 유도하였다.

이러한 사용자, 자원이용체계, 거버넌스 체계는 누구도 ‘용수가 할당되는 방식이나 용수배급의 공정성을 지적하지 않았다’고 하고 있다.

복합형 준사유화형에 대한 적합한 예로서 우리나라 현재의 어촌계를 들 수 있다. 어촌계는 1962년에 설립이 되었을 때는 관행과 면허제도와는 괴리로 인하여 분쟁이 많았다. 하지만 현재의 어촌계는 공유자원인 마을어장과 공유자원 이용자인 어촌계원 및 자원체계로서 정관, 규칙 그리고 관행의 체득화가 되어 있는 상태이며, 수산업협동조합, 지방자치단체, 농림수산식품부 등 거버넌스 체계가 확립이 되어 있다. 이에 대한 보다 상세한 내용은 제4장에서 논하고자 한다.

### 제3절 어장관리제도 변화과정

#### 1. 우리나라 어장관리제도 변화과정<sup>61)</sup>

##### 1) 고려시대 및 조선시대

어업이 발달하지 못한 전근세의 연안어장 이용은 단지 지선(地先)<sup>62)</sup>에 근접한 수역에서 자연산 수산물을 잡는 수준을 벗어나지 못하였다. 따라서 연안어장에서

61) 우리나라의 어장관리제도의 변화과정은 역사적인 사항으로서 어장관리제도의 변천을 다룬 서적이거나 논문을 주로 참고할 수밖에 없다. 주로 참고했던 자료는 김재형(2007), 한규설(2001), 이종길(1997) 등이며 국가법령정보센터의 근대법령 등이다.

62) 지선(地先)은 어장의 일정한 구역을 의미한다. 지선어장은 연안어장에 포함되는 것으로 연안어장보다는 범위가 좁은 것이라고 할 수 있다. 우리나라에서 말하는 지선어장은 공동어장이 주로 해당된다고 할 수 있다.

의 연안어업은 극히 미미하여, 오늘날의 정치망어업<sup>63)</sup>에 해당하는 어전(漁箭)<sup>64)</sup>과 같은 어장어업이 경제적으로 중요한 의미를 가지는 어업이었다. 그러나 이러한 정치망어업에는 많은 자본이 소요됨으로써 경제력이 있는 부유층만이 참여할 수 있었다. 따라서 수산자원의 소유와 이용은 개방되어 있었지만 경제성이 높은 어업은 부유층에 독점되었고, 천민이나 빈곤층은 해조류나 패류를 잡는 정도였다. 특히 고려말기에 들어서는 어장이 권문세가에 의하여 독점되었고, 이들이 어세(漁稅)를 포탈함으로서 어민의 부담은 가중된 반면 조정의 어세수입은 미미하여 재정상의 어려움을 겪게 되었다(김재형, 2007: 75). 조선초기에는 어량(어장)의 관리는 국유임을 알 수 있고 그 관리는 사재감(司宰監)에서 하였다는 내용이 있다.

사재감(司宰監)은 어량(漁梁)과 산택(山澤)의 일을 관장하는데, 판사(判事) 2명 정3품이고, 감(監) 2명 종3품이고, 소감(少監) 2명 종4품이고, 주부(注簿) 2명, 겸주부(兼注簿) 1명 종6품이고, 직장(直長) 2명 종7품이다.<sup>65)</sup>

또한 조선초기에는 고려말의 민폐를 다스리기 위한 노력을 하였으나 관리들이 어리(漁利)를 취하는 등 그 부패가 심하여 이를 바로잡고자 하는 상소가 있었다.

좌정승 하윤(河崙) 등이 민폐(民弊)를 제거하는 몇 가지 조목을 올리었다. “전조(前朝)의 말년에 민폐(民弊)가 다단(多端)하였으나, (중략) 수령(守令)들이 멋대로 행하여 혹은 백성을 모아다가 경작하고, 혹은 종자를 뿌려서 세(稅)를 거두어 국용(國用)에 돌리지 않고, 이를 전적으로 사비(私費)로 쓰며, 혹은 백성을 모아 배(船)를 만들어 선세(船稅)를 거두는 가 하면, 어량(漁梁)을 만들어 어리(漁利)를 거두고, 또는 숲을 문어 탄가(炭價)를 거두기도 하며, (중략) 또 호강(豪強)한 노예(奴隸)들이 대천(大川)을 점거하여 어리(漁利)를 독차지하기 때문에, 백성들은 손을 대

63) 그물 따위의 어구를 일정한 수면에 설치하고 하는 어업을 말함.

64) 물고기를 잡기 위하여 물 속에 둘러 낀 나무 울을 말하며, 함정어구류에 속하는 어구의 일종이다. 처음에는 어량(漁梁, 魚梁)으로 일컬었으며, 흔히 양(梁)이라고 약칭하였다. 그러나 어량 또는 어전은 어구자체를 가리키는 것이 아니고 그것을 설치하는 어장을 지칭하는 경우도 있다.

65) 조선왕조실록 태조1권, 1년(1392 임신) 7월28일(정미). 원문은 다음과 같다. 司宰監: 掌漁梁、山澤之事。判事二, 正三品; 監二, 從三品; 少監二, 從四品; 注簿二、兼注簿一, 從六品; 直長二, 從七品。

66) 조선왕조실록 태종12권, 6년(1406 병술) 11월23일(기묘). 원문은 다음과 같다. 左政丞河崙等, 上祛民弊

지 못하여, 민간에 어물(漁物)이 적게 되니, 이들의 폐단을 혁거하지 않을 수 없습니다. 그러니, 주(州)·현(縣)의 둔전(屯田)과 배를 만들어 선세(船稅)를 거두는 일, 어량(漁梁)을 만들어 어리(漁利)를 취한 일, 숯 묻어 탄가(炭價)를 거두는 일, 민간에서 심은 왕골·모시·대나무·칠을 취하는 등의 일을 일절 금단(禁斷)하고, 백성의 과실을 취하고 그 값을 치루지 않는 자는 《경제육전(經濟六典)》에 의하여 또한 금단하소서.<sup>66)</sup>

조선시대에는 초기에 과전법을 시행하여 사전을 환수하여 국유화를 단행했듯이 어장에 대해서도 사적 어장을 환수하여 국유화하였다. 그러나 어장이 사점화되고 있었으며, 어세도 납부하지 않는 등 폐단이 있었다. 그리하여 『경국대전(經國大典)』 호전(戶典)어염조(魚鹽條)에는 「제도(諸道)의 어전(漁箭)과 염분(鹽盆)은 성적(成籍)하여 호조(戶曹)와 해당 도(道)·읍(邑)이 비장하되, 누락자는 장팔십(杖八十)에 처하고 그 이(利)는 관에 몰수한다. 어전을 사점하는 자도 같은 형벌에 처하며, 어전은 빈민에게 급대(給貸)하고 3년마다 체대(遞貸)한다」고 규정하고 있다(박광순, 1981: 115). 영조 27년(1751년) 조선왕조실록에 어염조(魚鹽條)<sup>67)</sup>에 대한 기록이 있는데 어장관리의 국유화 원칙이 문란하고 있음을 나타낸다. 경제적 가치가 있는 어장 즉, 정치망어업, 김양식장 등의 어업은 대부분 왕족 또는 사대부들에 의하여 사점됨은 물론 매매의 대상<sup>68)</sup>이 되기도 하였다.

광무5년(1901년)에는 균역해세의 관장처가 궁내부로 이속되면서 관가의 어장소유는 물론 궁내에서 모든 해세(海稅)를 관장하게 되었고, 융희 원년에는 제실재산정리국(帝室財産整理局)이 발족되면서 관가의 어장이 다시 국유화되었다(김재형, 2007: 75-76).

박광순(1981)은 조선시대 어장의 소유관과 관련하여, 첫째, 고려시대와 마찬가지로

數條。啓曰：“前朝之季，民弊多端，至于我朝，漸次革去，民間尚有餘弊。州縣屯田，已有禁令，爲守令者，任然行之，或聚民屯種，或散種科斂，不歸國用，全爲私費，或聚民造船，以收船稅，作梁以收漁利，埋炭以收炭價，或取民間所種莞苧竹漆，至於菓實，當未熟之時監封，待熟摘取，逼令充數，反擾本戶，以致故損。又品官鄉吏廣占土田，招納流亡，竝作半收，其弊甚於私田。私田一結，豐年只收二石，竝作一結，多取十餘石，流移者托此避役，影占者托此容隱。賦役不均，專在於此。又豪強奴隸占斷大川，以專漁利，禁民入手，以致民間漁物乏少，此等之弊，不可不革。州縣屯田造船收稅、作梁取利、埋炭收價、取民莞苧竹漆等事，一皆禁斷；取民菓實，不給其直者，依《經濟六典》，亦行禁斷

67) 조선왕조실록 영조74권 27년(1751년 신미, 6월2일 정유) '어염조는 비록 감포(減布)하는 변통의 정사가 없다 하더라도 마땅히 거행해야 될 일입니다. 이제 이미 시작된 이후에 결단코 다시 사문(私門)에 귀속시킬 수 없으니 마땅히 충분히 정돈(整頓)하여 세액이 균등하지 않은 폐단이 없도록 해야 합니다(원문: 魚鹽條則雖無減布變通之政, 所當舉行。今於既始之後, 斷不可還屬於私門, 只當十分整頓, 俾無稅額不均之弊).

68) 조선 정조 때 문서로서 어장이 매매되었다는 문서가 있는데 「망기매매문기(網基賣買文記)」가 있다.

로 국가의 처분과 관리에 기초한 어장의 지배가 이루어지고 있었으며, 둘째, 어장주(감영(監營), 궁가(宮家) 등)의 수조기능(收租機能)에 기초한 어장지배, 셋째, 어민의 어장사용권에 기초한 어장지배로 3분되어 저마다 어장소유주로 관념하고 있었다고 하고 있다. 특히 어민들의 소유에 대하여 그 태반이 지선 촌락의 공유라고 믿고 있었으며, 어장의 경영에는 공동노동이 가장 기본적인 생산요소로 보고 있다. 이와 같은 어장관으로 볼 때 마을어장의 이용제도는 법제적 근거라기보다는 관행에 의하여 이루어지고 있었다.

## 2) 구한말과 일제강점기

구한말의 어장관리와 일본과의 관계는 조선왕조실록 고종 28년(1889년 기축)에 일본과 맺은 <통어장정(通漁章程)>에서 발견된다. 이 장정은 양국 해변을 왕래 하면서 고기잡이를 하려는 자들에게 어업세를 정하고 처리하는 것<sup>69)</sup>으로서 지방의 해변가 3리(里) 이내에서 어업을 경영하려는 양국의 어선은 어업허가증을 받아야 하였다<sup>70)</sup>. 우리나라 어선이 포획한 해산물을 일본 정부 해변지방에서 판매할 수 있으나 일본정부에서 위생의 견지에서, 혹 기타 사고로 인하여 전반적으로 판매를 금지한 어개류(魚介類)는 판매할 수 없도록 하였다<sup>71)</sup>. 우리나라 어선은 일본 해변 3리 이내에서 그 지방의 금제(禁制)를 어기고 어개(魚介) 및 해산물 번식 방법을 방해하지 못하며, 아울러 각 지방이 정당하게 제한하는 어개류에 대하여 포획을 금지하는 시기에는 피차 어민들은 단연 어개를 포획하지 못하도록 하고 있다<sup>72)</sup>. 또한 양국 지방 관서의 관리들이 이 장정에 따라 집행하는 과정에 필요하다고 인정되는 경우에는 검사를 할 수 있으며, 해당 지방 해변 3리 이내의

69) 통어장정은 1889년 우리나라 (대조선국(大朝鮮國)) 독판교섭통상사무(督辦交涉通商事務)민종묵(閔鍾默)과 일본의 대리공사(代理公使) 근등진서(近藤眞鋤)와 맺은 조약으로서 전문(前文)은 다음과 같다. 【大朝鮮、大日本】國政府據朝鮮開國四百九十二年六月二十二日日本明治十六年七月二十五日兩國全權大臣協議訂定之【朝鮮、日本】通商章程第四十一款、欲爲往來捕魚於兩國海濱者、定漁業稅、立管辦章程。朝鮮政府委任督辦交涉通商事務閔鍾默、日本政府委任代理公使近藤眞鋤、各奉委命、會議定立。左開各條。

70) 통어장정 제1조와 제2조의 내용이다. 第一條。凡於兩國議定地方海濱三里【依日本國海里算法。以下準之。】以內、欲營漁業之兩國漁船、須詳記其船幅之尺數、所有主之貫籍·姓名及搭坐人員、由其船主或代理人、繕具稟單、日本漁船呈經其領事官、交通商口岸地方官署、朝鮮漁船呈交議定地方郡區役所、俟經查驗其船、請令准單。但漁業時、必須攜帶准單。第二條。領漁業准單者、須照左開算法、完納金額、以充漁業稅。而此准單、自領收之日起、至滿一年間、爲有其效用者。

71) 통어장정 제3조의 내용이다. 第三條。領有漁業准單之此國漁船、雖得將其捕獲魚介、販賣於彼國海濱地方、然彼國政府、爲衛生起見或因其他事故、通行禁止販賣之魚介類、不准販賣。

72) 통어장정 5조의 내용이다. 第五條。此國漁船、於彼國海濱三里以內、勿違地方禁制、以用妨害魚介及海產蕃殖之方法。並於各地方、正當限以魚介種類、禁制其捕獲之時期、則彼此漁民、斷勿捕獲其魚介。

일본 어선이 위범(違犯)한 경우에는 모두 억류할 수 있다. 다만 조선 지방관이 일본 배를 억류할 때에는 그 이유를 가까운 일본 영사관에 신속히 통지해서 이 장정에 근거하여 처리할 것을 청한다.<sup>73)</sup>고 하여 불평등한 통상조약을 맺고 있다. 그리고 허가증을 수령하지 않고 해변 3리 이내에서 어개를 포획했거나 혹은 포획하려고 한 어선에 대해서는 5원 이상 15원 이하의 벌금에 처하고 포획물은 몰수하도록<sup>74)</sup> 하고 있다.

고종 41년(1904년) 6월4일 우리나라와 일본은 한일양국인민어채조례(韓日兩國人民魚採條例)를 고시(告示)하였는데 조례의 내용은 다음과 같다<sup>75)</sup>.

1. 한일 양국 인민들이 두 나라의 바닷가를 오가면서 고기잡이 하는 것은 이미 토의하여 정한 지방을 제외하고 한국(韓國)은 충청도(忠淸道)·황해도(黃海道)·평안도(平安道) 세 도의 연안에서 일본인들에게 고기잡이 하는 것을 특준(特準)하며, 일본도 역시 하꾸기(伯耆)·인번(因幡)·단마(但馬)·단후(丹後) 및 규슈(九州) 연안에서 한국(韓國) 사람들에게 고기잡이하는 것을 특준한다.
2. 충청도·황해도·평안도 세 도의 연해에서 일본 인민들이 고기잡이하는 기한은 광무(光武) 8년 6월 4일부터 20년으로 정한다.
3. 하꾸기·인번·단마·단후 및 규슈 연해에서 한국 인민들이 고기잡이하는 기한도 광무 8년 6월 4일부터 20년으로 정한다.
4. 일본 인민들은 한민(韓民)들이 이미 차지하고 있는 곳에서 그들이 고기잡이하는 것을 방해할 수 없으며 위반하는 자는 징벌한다. 혹시 제멋대로 난폭한 행동을 하는 자는 부근의 영사(領事)에게 압송해 보내서 엄격하게 신문하여 처리한다.
5. 상세한 조항과 규정은 모두 통어장정(通漁章程)에 의하여 시행한다.

73) 통어장정 제6조의 내용이다. 第六條。兩國地方官署之官吏，倘若認爲照行此章程所必要，則可得查驗。在該地方海濱三里以內之彼國漁船，若有違犯者，竝行押留。但朝鮮地方官押留日本船時，當將其由，迅速報知就近日本領事官，請照此章程處辦。

74) 통어장정 제7조의 내용이다. 第七條。遇有不領漁業准單於海濱三里以內，捕獲魚介或欲行捕獲之漁船，處五圓以上十五圓以下罰金，沒收其所捕獲之物。

75) 조례의 원문은 다음과 같다. 外部告示韓、日兩國人民漁採條例。漁採區域條例：一，韓、日兩國人民，往來捕魚兩國海濱，除已經議定地方外，韓國特準忠淸、黃海、平安三道沿岸漁採於日本人民，日本國亦應將伯耆、因幡、但馬、丹後及九州沿海，特準韓國人民漁採。一，忠淸、黃海、平安三道沿岸，日本人民捕魚期限，由光武八年六月四日，定以二十箇年。一，伯耆、因幡、但馬、丹後及九州沿海，韓國人民捕魚期限，由光武八年六月四日，定以二十箇年。一，日本國人民不準在韓民已佔之處，妨害其漁利。犯者懲罰，倘有肆行暴學者，押交附近領事，從嚴究辦。一，詳細條規，悉遵通漁章程施行。

일본은 이에 그치지 않고 조선왕조실록 순조1년(1908년) 11월13일 기록에 의하면 두 나라는 내각고시 제23호 <협정서>에 의하여 일본은 우리나라의 연해뿐만 아니라 강이나 하천 호수에서 어업을 자유로이 할 수 있는 근거가 마련되었다. 협정서의 전문 내용을 보면 다음과 같다<sup>76)</sup>.

1. 일본국 국민은 한국의 연해, 강, 만(灣), 하천, 호수에서 어업을 경영할 수 있으며, 한국의 국민은 일본국의 연해, 강, 만, 하천 및 호수에서 어업을 경영할 수 있다.
2. 두 나라 일방의 국민이 다른 일방의 영토 안에서 어업을 경영하는 경우에 그 어업 경영지에 시행하는 어업관계 법규를 준수해야 한다.
3. 한국 어업 관계 법규 가운데 사법 재판소에 속해야 할 사항이 있을 경우에 일본국 국민은 당해 일본 관청에서 집행한다.
4. 개국 498년 10월 20일 명치 22년 11월 12일 조인한 한국과 일본 두 나라 통어 규칙(通漁規則)과 그 밖의 두 나라 통어(通漁)에 관한 협정은 모두 폐지한다.

위 협정서에 의하여 일본은 우리나라의 연해, 강, 만(灣), 하천, 호수에서 어업을 경영할 수 있게 되었다. 즉 우리나라의 연안어업을 완전히 지배할 수 있게 된 것이다. 1908년에 전문과 본문14개조로 된 「한국어업법」이 제정되었다. 이 법은 어업을 면허어업(제2조), 허가어업(제8조), 신고어업(제10조)으로 나누어 어업제도를 분류하였다.

마을어장의 준사유화 과정의 계기가 되었던 면허에 대하여 처음으로 배타적 독점권을 법률적으로 인정하고 있다. 면허와 관련하여 한국어업법에서 규정하고 있는 내용을 보면 다음과 같다.

제2조 좌개(左開)한 종류의 어업은 농상공부대신(農商工部大臣)의 면허를 수(受)치 아니하면 주업(做業)<sup>77)</sup>함을 불득(不得)함. 1. 일정한 수면에 어구를 설치 또는 건설(建設) 또는 부설(敷設)하고 일정한

76) 협정서 전문은 다음과 같다. 內閣告示第二十三號, 爲韓日兩國臣民漁業, 韓國政府與統監府, 本年十月三十一日成協定書, 自韓國漁業法施行日實施。協定書。 一, 日本國臣民在韓國沿海、江灣、河川及湖池, 韓國臣民在日本國沿海、江灣、河川及湖池, 得營漁業。 二, 兩國之一方臣民, 在他一方版圖內營漁業者, 可遵守其營漁業地施行之漁業所關法規也。 三, 韓國漁業所關之法規中, 遇有當屬之司法裁判所之事項, 日本國臣民則自當該日本官廳執行。 四, 開國四百九十八年十月二十日, 明治二十二年十一月十二日調印之韓日兩國通漁規則, 其他兩國通漁所關之協定, 總行廢止。

어기간(漁期間)을 정치(定置)하여 주(倣)하는 어업(제1종 면허어업). 2. 일정한 구역 내에서 포패채조(捕貝採藻) 또는 양식을 하는 어업(제2종 면허어업). 3. 육지 또는 암초 등에 지점(地點)을 일정(一定)하여 어망을 예양(曳揚) 또는 예기(曳寄)하는 장소로 하고 일정한 어기간(漁期間)에 빈수(頻數)사용하는 어업(제3종면허어업). 4. 일정한 수면을 어망의 건설 또는 부설하는 장소로 하고 일정한 어기간에 빈수사용하는 어업(제4종면허어업). 5. 전항 외에 일정한 수면에 대하여 자본과 노력을 비(費)하고 어류를 집합(集合)하게 하는 어업으로써 경영하는 어업(제5종면허어업)에 관하여는 어업자의 청원을 의(依)하여 농상공부대신(農商工部大臣)은 어업면허를 여(與)하고 차(此)를 보호함.

제3조 어업의 면허기간은 십개년(十箇年) 이내로 함.

제5조 어업권은 상속, 양도, 공유, 담보 및 대부의 목적으로 함을 득(得)함.

이 법에 의하면 마을어장은 일정한 구역 내에서 포패채조(捕貝採藻) 또는 양식을 하는 어업(제2종 면허어업)에 해당하므로 면허를 받아야 한다. 한국어업법은 전문과 본문14개조 및 부칙2개조 총16개조로 구성되어 있다. 1910년 한일합병 후 1911년 한국어업법을 폐지하고 조선총독부령 제6호에 의하여 어업령이 제정되었고 1912년에 시행되었다.

새로운 어업령에는 입어제도의 창설, 보호구역의 설정, 어업조합 또는 수산조합 제도의 창설, 전용어업권의 창설 등을 들 수 있다. 이 중 전용어업은 마을어업의 전신인 공동어업의 성격을 지니고 있다. 어업령의 내용을 간략히 보면 다음과 같다.

제3조 ①수면을 전용하여 어업을 하는 권리를 얻고자 하는 자는 조선총독의 면허를 받아야 한다. ②전항의 면허는 어촌의 경영 또는 유지를 위하여 필요한 경우를 제외하고 허가하지 아니한다.

제5조 ①제3조의 규정에 의하여 면허를 받은 어업권자는 종래의 관행에 따라 그 어장에서 어업을 하는 자의 입어를 거부하지 못한다. ②

---

77) 직업에 종사함.

전항의 어업권자는 입어자로부터 지방장관의 인가를 받아 입어로  
를 징수할 수 있다.

제6조 ①어업권의 존속기간은 면허를 받은 날로부터 10년 이내로 하고  
조선총독이 정한다. 다만, 어업권자의 신청에 의하여 갱신할 수 있  
다. ②제10조의 규정에 의하여 어업을 정지한 기간은 어업권의 존  
속기간에 산입하지 아니한다.

제17조 ①어업조합은 어업권을 취득하거나 어업권의 대부분을 받아 조합  
원이 어업에 관한 공동 시설을 하는 것을 목적으로 한다. ②어업  
조합은 직접 어업을 할 수 없다. ③조합원은 어업조합이 취득하  
거나 대부분 받은 어업권의 범위 내에서 각자 어업을 할 권리를 가  
진다. 다만, 조합규약으로 별도의 규정을 만들 수 있다.

어업권 행사에 있어서 관례적으로 생계를 위한 어업을 영위하여 오던 어민들은  
일부 마을의 실력자에 의한 면허취득으로 어업을 영위할 수 없는 상황에 처하기  
도 하였다. 황해도 초도(椒島)의 예를 보면 다음과 같다.

황해도 송화군 풍해면 초도는 원래 빈도(貧島)로서 도내 삼백칠십여호의  
주민 전부가 동도 해안에서 어업을 경영하여 생활을 하여오던 바, 대정  
십삼년도 동도 이현리 김내홍 외 3인과 동도 소사리 나승륜 외 4인 등이  
동도 해안요처 9개소를 택하여 어장허가원을 도청에 제출한 바, 동도 형  
편이 그 9개소를 제외하면 실로 일반의 생활로(生活路)가 끊어짐도 불구  
하고 자기의 사복만 채우려 함으로 생사를 도모하는 일반도민은 어찌 할  
줄을 모르다가, 최근에 전반의 공동어장허가원을 도에다 제출하는 동시  
에 도민 유지대표 일백오십명의 연서로 진정서까지 도당국에 제출하고  
관후한 처분이 있기를 기다리는 중이라고<sup>78)</sup>

1929년에 이르러서는 사회경제적인 여건변화에 따라 새로운 어업령이 제정되었  
는데 ‘조선어업령’이 바로 그것이다. 조선어업령은 일제말기 뿐 아니라, 해방 후  
상당한 시기까지 그대로 이용되었다. 조선어업령에서는 어업권 어업에 대하여 존  
속기간을 면허일로부터 20년 이내로 정하는 등 물권적·재산권적 성격이 강화되  
었다.

78) 「동아일보」.(1925). 주민의 사활선인 초도어장 문제, 11.12.



<조선어업령, 조선총독부제령 제1호, 1929.1.26. 제정, 1930.5.1. 시행>

제8조 ①제6조제1항의 규정에 의하여 어업면허를 받은 자는 어업권을 취득한다. ②어업권의 존속기간은 면허일부터 20년 이내로 면허시 조선총독이 정한다. 조선총독은 어업권자의 신청에 의하여 어업권의 존속기간 만료일부터 20년 이내에서 기간연장을 허가할 수 있다.

제15조①어업권은 물권으로 토지에 관한 규정을 준용한다.

제25조 전용어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어장에서 어업을 한 자의 입어를 거부할 수 없다.

제26조 전조의 어업권자는 입어를 하는 자에게 조선총독의 인가를 받아 입어료를 청구할 수 있다.

제43조 ①일정한 지구 안에 거주하는 어업자는 어업조합을 설립할 수 있다. ②어업조합의 지구는 부 또는 면의 구역 또는 부 또는 면안의 부락에 의하여 정하여야 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

조선어업령과 함께 시행된 조선어업령시행규칙<sup>79)</sup>의 중요내용 중 면허에 대하여 살펴보면 어업의 면허를 받고자 하는 자는 양식어업 및 전용어업은 수면마다, 기타 어업은 어업의 명칭 및 수면마다 면허를 받고자 하는 수면의 위치 및 구역, 채포물 또는 양식물의 종류, 어업의 시기, 면허를 받고자 하는 기간, 어획물의 예상 연액을 기재한 원서를 행정관청에 제출하여야 한다(조선어업령 시행규칙 제10조1항). 2인 이상이 공동하여 어업의 면허를 출원하고자 하는 경우에는 면허를 받은 경우의 어업권 지분을 원서에 부기하도록 하고 있다(조선어업령 시행규칙 제10조2항). 어업권의 존속기간의 연장 허가를 받고자 하는 자는 그 기간을 정하여 행정관청에 신청서를 제출하여야 하며(조선어업령 시행규칙 제11조 2항), 어업의 면허를 한 때에는 행정관청은 면허 번호, 어업의 종류, 어장의 위치, 채포물 또는 양식물의 종류, 어업의 시기, 어업권의 존속기간, 제한 또는 조건을 붙인 때에는 그 사항, 면허 연월일, 면허를 받고자 하는 자의 성명 및 주소(법인이 아닌

79) 조선어업령 시행규칙은 1929년 조선총독부령 제107호에 의하여 제정되었는데 6장 63조 부칙4개조로 구성이 되었으며, 이 시행규칙의 시행으로 어업령시행규칙을 대신하게 되었다.

사단은 명칭 및 사무소의 소재지를 공고하도록 하고 있다(조선어업령 시행규칙 제12조). 어업권의 존속기간의 연장 허가를 한 때(조선어업령 시행규칙 제13조), 면허한 어업을 제한 또는 정지, 어업의 면허에 관한 처분을 변경이나 해제 또는 취소한 때, 어업면허를 취소한 때(조선어업령 시행규칙 제14조)에도 행정관청은 공고를 해야 한다. 어장의 구역, 어업권의 범위, 보호구역, 어업의 방법 또는 입어의 관행에 대하여 재정을 구하고자 하는 자는 분쟁사실, 상대방의 성명 및 주소, 신청의 목적 및 사유 등을 신청서에 증거서류를 첨부하여 조선총독에게 제출하도록 하고 있다(조선어업령 시행규칙 제55조).

일본의 강점기 시기에는 일본의 이익을 위한 어장관리였으며, 소수의 이용권자에 의한 독점적 관리의 시기라고 할 수 있는데, 다음의 사례는 좋은 예가 될 수 있다.

공가어장문제(公家漁場問題)와 원주어업민(原住漁業民) 그 보호책이 여하(如何)

.....겨우 일만이천원의 연부금만 내면 근백만원의 소득을 보는 대이권(大利權)이 금년으로써 만기가 됨에 대하여 향추씨가 경남도청과 식산국을 중간에 두고 오십만원이란 문제안되는 혈값으로서 이건공가(李鍵公家)와 매매계약을 체결케 한 것은 아무래도 총독부의 책임이 아닐 수 없다.

그것은 그렇다 치더라도 남은 원주어업인의 문제가 우리로서는 가장 중대한 문제이니, 타 어장에서와 같이 한 어장을 어떤 개인에게 소유케 한다 할 때는 동 어구(漁區)내의 일패일어(一貝一魚)도 손을 대지 못하게 되고, 과히 이익이 많지 않은데를 일반 어업인에게 대여한다 할지라도 그는 다시 전대재전대(轉貸再轉貸)하여 해지방(該地方) 어업민은 직영회사의 어업노동자가 되거나 비싼 대부료를 물고 그날그날을 생계치 아니할 수 없게 된다. 어촌에 있어서 어업민이 어업장을 잃는 것은 농민이 토지를 잃고, 화전민이 화전생활을 금지당하는 것과 동양(同樣)이다. 즉 자작자급 경제구역의 위축이요, 경제생활의 꺾박을 의미한다. ....일반 원주민이 공동채취하던 어장, 양식장을 어떤 개인에게 대부 또는 불하하여 원주민의 생활을 위협한 예는 비일비재다. 이것이 생산액을 증가

하는 방면으로 보아서는 대자본, 호기술로써 능히 그 목적을 달성할 수 있다 할지라도 그사이에 생활의 근거를 잃어버리는 또는 잃어버리지 않더라도 위협당하는 원주민의 상태를 볼 때는 도리어 폐해가 더 많은 것을 본다.<sup>80)</sup>

### 3) 해방 후

1945년 10월 9일 미군정은 법령 제11호에 의하여 조선총독부가 시행하여오던 모든 특별법령 및 일반법령을 폐지함으로써<sup>81)</sup> 수산업은 일대 혼란기를 맞게 된다. 그러자 미군정은 동년 11월에 어업에 관한 군정법령 제27호<sup>82)</sup>를 반포하고, 이 법령에 의하여 어장의 소유관계를 재편하려고 하였지만 결과는 어장에 대한 자유개방상태를 초래하게 되었다. 즉 어장에 대한 소유관계 법령이 제정 전이므로 어장질서가 혼란하게 되었고, 미군정은 이를 수습하고자 1945년 11월 24일에 일반포고 4호<sup>83)</sup>에 의하여 사단법인 조선(choson)수산회사를 조선(korean)수산회

80) 「동알일보」.(1930).공가어장문제와 원주어업민 그 보호책이 여하, 10. 2.

81) 1945년 10월 9일 전부개정하고 1945년 10월19일 군정법령 제11호[정치범처벌법등폐지규정 별제한] 제1조와 제2조의 내용을 보면 다음과 같다.

제1조(특별법의 폐지) 1. 북위 38도 이남의 점령 지역에서 조선인민과 기 통치에 적용하는 법률로부터 조선인민에게 차별 급 압박을 가하는 모든 정책과 주의를 소멸하고 조선인민에게 정의의 정치와 법률상 균등을 회복케 하기 위하여 좌기 법률과 법률의 효력을 유한 조령 급 명령을 폐지함.

(가) 정치범처벌법-조선법규류편 제6권제14편제1천20호, 1919년 4월 15일 제정.

(나) 예비검속법-동 제2권제8편제26호, 1941년 5월 15일 제정.

(다) 치안유지법-동 제2권제8편제16호, 1925년 5월 8일 제정.

(라) 출판법-동 제2권제8편제255호, 1910년 2월 제정.

(마) 정치범보호관찰령-동 제2권제8편제23호, 1936년 12월 12일 제정.

(바) 신사법-동 제2권제6편제1호지제88호, 1919년 7월 18일 제정.

(사) 경찰의사법권-동 제6권제3편제939호 지 제940호.

제2조(일반법령의 폐지) 1. 기타 법률 급 법률의 효력을 유한 조령 급 명령으로서 기 사법적 우(又)는 행정적 적용으로 인하여 종족, 국적, 신조 우는 정치사상을 이유로 차별을 생케 하는 것은 자에 차를 전부 폐지함.

82) 제1조 조선 수역 내의 일체 어획권으로서 1945년 8월 9일 이전에 일본제국정부, 조선총독부, 기 국 과 우는 행기관이 천연인이나 법인에게 허여한 것은 자에 기 무효함을 포고함.

제2조 본 영의 시행 이후에는 조선 수역 이내의 어획권은 조선정부 농상국의 발포하는 규칙에 의하여 행 사함을 득함.

83) 1945년 11월 24일 제정, 1945년 11월24일 시행 군정기타 제4호[어업장비]의 내용은 다음과 같다. 제1조 1945년 10월 20일부 일반고시 제2호제3항에 의하여 해양 우는 하천 어류의 포 획, 보존 급 가공하는데 사용 우(又)는 응용하는 어업장치설비, 부속품, 용품 급(及) 기구의 수 요가 급박상태에 있는 동시에 조선인민을 위하여 심히 필요함을 자에 포고함. 이와 같은 결핍 상태로 인하여 군정정이 통제방법을 정하여야 할 필요가 생하였다.

제2조 조선(choson)수산회사를 사단으로 또한 조선정부의 협력기관으로 하여 존속하고 기 명 칭을 변경하여 조선(korean)수산회사라 칭함. 전항에 언급한 산물에 대하여 동회사가 기 유일 통제기관임을 자에 포고함. 동 회사는 해산물의 가격, 배급, 배분, 면허, 구매, 판매, 생산, 분 포, 운송, 저장, 수출, 수입 급(及) 기타에 관하여 필요한 통제방법을 설정할 사.

사로 개칭하고 어업의 면허 및 허가를 비롯하여 제반어업에 관한 사항을 관장하도록 하였다. 그러나 1946년 5월에는 일반포고 4호가 폐지됨으로써 수산제도는 다시 공백상태를 맞게 된다.

이러한 수산제도의 공백상태는 1947년 4월 미군정 농무부장행정령에 의한 조선어업령이 유효하다는 법령이 있기까지 계속되었다. 일제에 의한 조선어업령이 계속되는 계기가 됨으로 인하여 어업인들의 혼란과 어장이용의 왜곡현상으로 직접 조업을 통하여 생계를 꾸려나가야 하는 어민들에게는 시련의 시기라고 할 수 있다. 즉 조선어업령은 해방 후 어업제도의 부재와 정치적 사정으로 새로운 수산제도로 대체되지 못하였을 뿐만 아니라, 우리나라 어업에 대한 법률이 제정되지 못함으로써 우리정부가 수립되어 1953년 9월 수산업법을 제정·공포할 때 일본의 조선어업령이 우리나라 수산업법에 깊숙이 침투되는 결과를 낳게 되었다. 당시 어장관리와 결부하여 어장이용자들의 혼란상태를 보여주는 신문기사 내용을 보면 다음과 같다.

#### 거제도어장 입의(立議)에 진정

남해안에서도 가장 우수한 어장인 거제도 적산어장은 과거 일본인의 독단적인 착취경영에 맡겨졌던 것이 해방이 되자 이의 어권을 싸돌고 가지가지의 아픔답지 못한 사건이 속출되어왔는데, 이 지방 십만 어민들은 전생애를 이 어장에 의탁하여 유일한 생명선으로서 공동경영 하여온 만큼 이를 악질 모리배의 손에 넘어가는 것을 막기 위하여 지난번 어민대표들이 입법의원에게 대하여 부락민에게 공동이용 하도록 진정서를 낸 바 있었는데 청원징계위원회에서는 이 진정서를 심사한 결과 이 어장을 개인의 영리목적에 사용케 하는 것 보다 어장 소재지 부락어민에게 공동 이용되도록 하는 것이 타당하다고 보였던 바<sup>84)</sup>

#### 가덕도 어장문제로 물의

일제시 일인이 경영하여 오던 경상남도 창원군 가덕도는 해방 후 도민이 수산계를 조직하고 공동경영을 계획한 바 있었는데 도(道)당국에서는 두 사람의 독점업자에게 경영케 하여 도민으로부터 비난을 받고 있

84) 「경향신문」.(1948). 거제도 어장 입의에 진정, 2.7.

85) 「동아일보」.(1948). 가덕도 어장문제로 물의, 9.19.

다 한다. 그런데 중앙당국의 방침에 의하면 어장은 일체를 그 도민이 공동경영기로 되어있는데도 불구하고, 가덕도는 도지사가 임의로 개인에게 경영케 하고 있는데, 이에 대하여 농림부수산국장 정문가씨는..... 과도정부의 수산방침 10개조에 의하여 어장은 어민이 공동으로 경영하게 되어 있는데 어업의 성질에 따라 어민경영과 국가경영 두 가지로 나누어 있다. 즉 가덕도는 그 어민들이 공동으로 경영할 수 있는 것인데 만약 도당국에서 두 개인에게 경영케 하였더라도 중앙에서 시정할 수 있는 것이다.<sup>85)</sup>

조선어업령의 틀을 벗지 못하고 해방에서 6,25의 혼란기를 거치는 동안에 방향 감각을 상실한 수산업에 새로운 활력을 불어 넣기 위해서는 새로운 수산업법 제정이 절실히 필요하였다. 그렇게 해서 우리나라 수산업법<sup>86)</sup>이 탄생하게 되었다. 그러나 이 법은 조선어업령과 전후 일본의 신어업법의 일부를 모방했다는 인상을 줄 정도로 조선어업령의 틀을 크게 벗어나지 못하였다. 즉 어업의 종류와 내용 등에 있어서 종전의 조선어업령과 크게 다를 것이 없었고, 면허취득의 우선순위 등은 1949년에 공포된 일본의 신어업법과 유사하였다. 다만 어장이용과 관련하여 조선어업령과의 차이는 전용어업을 공동어업으로 명칭을 변경하고, 어업권의 면허기간을 20년에서 10년으로 단축하였으며, 지역주민이 조직하는 법인에 어업권의 우선순위를 주고 어업권의 소유와 경영의 분리를 인정하지 않는 규정 등이 신설된 정도였다.

마을어장의 관리와 어업권과 관련하여 주요한 내용을 보면 어업이라 함은 수산동식물을 채포 또는 양식하는 사업으로 하고, 어업자라 함은 어업을 경영하는 자를, 어업종사자라 함은 어업자를 위하여 수산동식물의 채포 또는 양식에 종사하는 자를, 수산제조업자를 수산제조업을 경영하는 자로 정의하였다(제정수산업법 제2조). 공공수면과 인접하여 일체가 된 공공수면이 아닌 수면의 점유자 또는 부지의 소유자는 행정관청의 허가를 받아 어업에 관한 이용을 제한 또는 금지할 수 있도록 하였다(제정수산업법 제4조). 정부는 외국인 또는 외국법인에 대하여 수산업에 관한 면허 또는 허가를 할 때에는 그 조건을 명시하여 민의원(民議院)

86) 우리나라 수산업법은 1953년 9월 9일 법률 제295호로 제정되었고 1953년 12월 9일 시행되었다.

의 동의를 얻도록 하였다(제정수산업법 제5조 1항).

제8조에서 면허를 받아야 하는 대상을 6개로 분류하였다. 양식어업(일정한 수면에서 구획 기타 시설을 하여 양식하는 어업), 정치어업(일정한 수면에서 어구를 정치하여 채포하는 어업), 정소인망어업(일정한 수면에서 반복하여 어망을 인에 하여 채포하는 어업), 정소부예망어업(일정한 수면에서 반복하여 어망을 부설하여 채포하는 어업), 정소집어어업(일정한 수면에서 수산동물을 집합시키는 장치를 하여 채포하는 어업), 공동어업(일정한 수면을 전용하여 전 각호에 해당하는 이외의 방법에 의하여 영위하는 어업)으로 하고 있다.

특히 공동어업의 면허에 대해서는 공동어업은 일정한 지역 내에 거주하는 어업자의 어업경영상 공동이익을 증진하기 위하여 필요한 때에 한하여 면허하도록 하였다(제정수산업법 제10조). 제14조에서 면허 또는 허가의 존속기간을 정하고 있는데 면허 또는 허가한 날부터 면허어업은 10년 이내, 허가어업은 5년 이내로 하였다. 행정관청은 어업조정 기타 공익상 필요하다고 인정할 때에는 어업의 면허 또는 허가를 할 때에 제한 또는 조건을 붙일 수 있다(제정수산업법 제15조).

어업권의 성질에 대해서는 제3장 어업권에서 정하고 있는데, 조선어업령과 같이 물권으로 하고 토지에 관한 규정을 준용토록 하였으며, 어업 면허의 우선순위는 신청한 어업과 동종어업에 경험이 있는 자, 연안어업으로 전호 이외의 어업에 경험이 있는 자 순으로 하였다. 당해어장이 소재하는 그 지역어민의 공동이익을 위하여 공동경영의 필요가 있다고 인정할 때에는 그 구역 내에 주소를 가진 어민이 조직하는 법인이 어업경영을 주목적으로 할 것, 구성원의 과반수가 그 신청한 어업과 동종어업에 경험이 있거나 또는 당해어업의 면허가 타인에게 처분될 때에 종전의 생업을 실(失)하게 될 때, 구성원의 3분의1이 그 경영하는 어업에 상시 종사하는 자일 것, 구성원 중에 상시 종사하는 자의 출자액이 총출자액의 3분의1 이상을 점할 것, 1구성원의 출자액이 구성원의 평균출자액의 3배에 상당한 액을 초과하지 아니할 것, 구성원은 각자 1개의 의결권을 가질 것 등 전부에 해당할 때에는 제1순위로 면허할 수 있게 하였다. 특히 어업권의 대부분을 엄격하게 금지하고 있다.

1963년 개정<sup>87)</sup>에서 제1조 목적을 수산업에 관한 기본제도를 정하고 수면의 중

87) 법률 제1365호, 1963년 7월15일 일부개정, 1963년 7월15일 시행함.

합적 이용으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하며, 수산자원을 도모하기 위함으로 개정하였다. 그리고 제2조에서 보호수면을 신설하여 ‘수산동물의 산란·수산동식물의 종묘발생 또는 치어의 성장에 적합한 수면으로서 주무부장관이 정하는 구역’으로 하였다. 제8조에서 면허어업을 규정하면서 공동어장에 대한 규정을 마련하여 공동어업을 1, 2, 3종으로 구분하였다. 제1종 공동어업은 일정한 수면을 전용하여 패류, 해조류 또는 정착성 수산동물을 채포하는 어업으로서 마을어장을 의미하고 있다. 제10조에서 공동어업의 면허를 규정하면서 제2항 ‘어업협동조합(어촌계를 포함)의 조합원은 정관이 정하는 바에 의하여 당해 어업협동조합이 향유하는 공동어업권의 범위 안에서 각자 어업을 할 수 있다’고 하였다. 제63조의2에서 보호수면을 지정할 수 있도록 하였으며, 제70조의2에서 어업에 관한 조정·보상 및 재정에 관하여 주무부장관의 자문에 응하기 위하여 주무부에 수산심의위원회를 두도록 하고 있다.

어업권과 관련하여 1971년 수산업법의 개정<sup>88)</sup>을 들 수 있다. 이 때 개정의 특징으로는 어업권행사에 대한 제한을 가하였다고 할 수 있다. 1963년 개정된 어업의 면허 또는 허가의 존속기간<sup>89)</sup>을 1971년 개정<sup>90)</sup>하여 어업권의 재산권적 내용을 제한하였다고 볼 수 있다. 즉 종래 어업면허기간이 만료하더라도 무제한 연장을 할 수 있었던 것을 유효기간 만료 후 일단 어업권을 소멸하게 하고, 다시 특별한 사유가 발생하지 않는 한 종전의 어업권자에게 우선적으로 면허할 수 있도록 하였다.

그 후 1975년 개정이 있었다. 1975년의 개정<sup>91)</sup>은 마을어장의 이용에 있어서 중요한 변화가 있었는데 제24조의 4항을 신설하여 ‘법인이 아닌 어촌계가 향유하는

88) 법률 제2300호. 1971년 1월22일 일부개정, 1971년 7월23일 시행함.

89) 제14조 (어업의 면허 또는 허가의 존속기간) ①어업의 면허 또는 허가의 존속기간은 면허 또는 허가한 날부터 제8조에 해당하는 어업은 10년 이내, 제11조와 제12조에 해당하는 어업은 5년 이내로 한다. ②행정관청은 어업의 면허를 받은 자의 신청에 의하여 그 존속기간만료한 날부터 전항의 규정한 기간한도에서 그 기간의 연장을 허가할 수 있다 단 제16조각호의 규정에 해당한 때 또는 어업의 면허 또는 허가를 취소할 사유가 있을 때 이외에는 기간연장의 허가를 하여야 한다(개정 1963·4·11).

90) 제14조 (어업의 면허 또는 허가의 유효기간) ①어업의 면허 또는 허가의 유효기간은 제8조에 해당하는 어업은 10년, 제11조와 제12조에 해당하는 어업은 5년 이내로 한다. ②어업권은 면허의 유효기간이 만료 되므로써 소멸된다. ③어업권이 소멸된 그 어장에 새로운 면허를 하는 경우에는 다음 사유가 없는 한 종전의 어업권자에게 우선적으로 면허를 한다. 1. 제20조제1항제4호에 해당하는 사유가 있을 때. 2. 어업권이 소멸된 어장의 일부 또는 전부가 그 소멸 전에 유향 또는 부실관리 되었거나 생산실적이 현저히 불량하였다고 인정될 때(전문개정 1971·1·22).

91) 법률 제2836호, 1975년12월31일 일부개정, 1976년 7월1일 시행함.

어업권은 이를 그 어촌계의 총유로 한다.'고 규정하였다. 즉 법인격이 없더라도 면허의 주체가 되지 않았던 비법인어촌계에도 면허를 받을 수 있게 된 것이다. 그리고 제52조를 개정하여 도지사도 하여금 관할수면의 종합적 이용개발을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 어장의 이용개발계획을 수립하여 수산청장의 승인을 얻도록 하였으며, 도지사는 어장이용개발계획의 범위 안에서 어업의 면허를 하도록 하였다.

당시에는 어촌이 낙후되었는데 정부에서는 낙후된 어촌의 소득수준을 향상하기 위한 방안이 필요하였다. 1977년 1월31일 매일경제 보도내용을 보면 다음과 같다.

#### 어업발전 5개년 계획

도시와 농촌의 생활조건이 크게 개선된데 비해 어촌은 아직도 낙후성을 면치 못하고 있다. 어민의 생산수단인 어선과 어로장비가 아직도 근대화되지 못한 상태인데다가 어가의 소득도 농가소득수준을 따르지 못하고 있다.....수산청은 올해부터 어가소득 증대에 중점을 두어 연근해어업의 진흥을 적극 서두를 방침을 세웠다. 특히 연근해어선의 대형화를 기하고 어로장비의 근대화에 박차를 가하는 한편, 제1종 공동어업권을 어촌계에 이관 소유케 하려는 정책적 의도는 이제까지의 연근해어업정책에 대한 일대 전환이라 할 수 있을 것 같다..... 수산행정기관 및 유관단체는 우선 어촌의 지도자를 발굴하여 어촌계를 중심으로 한 공동어장의 합리적인 관리방법과 소득증대방안을 개발, 이를 지도 보급하는데 주력해야 할 것이다. 특히 취약 어촌계의 책임자들로 하여금 선진자립어촌계를 관찰, 그 운영상황을 익힐 수 있는 기회와 더불어 어촌계를 단계적으로 발전시켜 나가는 방법에 관한 계원들의 연수기회를 수시 마련해주어야 한다.<sup>92)</sup>

1981년 개정으로 연안어장은 어민의 준공동소유로 되었는데 과거 제1종 공동어장에 개인이나 법인이 어업권을 얻을 경우 면허기간이 끝나면 연고권을 인정해 면허를 갱신해주던 조항을 삭제하여 어촌계가 어업면허를 받게 되었다. 지선공동어장을 인근 어촌계의 총유로 규정한 수산업법의 주요 개정내용은 어업면허 규

92) 「매일경제」.(1977). 어업발전 5개년 계획, 1.31.



정인 제14조 4항 ‘어업권이 소멸된 그 어장에 새로운 면허를 하는 경우, 종전의 어업권자에게 우선적으로 면허한다.’는 것을 삭제하였고, 어업면허 우선순위를 밝힌 제27조 4항을 ‘어업권이 소멸된 어장이 제1종 공동어장 내에 위치한 경우, 지역주민의 공동의 이익을 위해 그 구역 내 수산업협동조합 또는 어촌계를 제1순위로 한다’고 개정하였다. 즉 어촌계에 의한 마을어장의 배타적 사용권이 완전 법제화 된 것이다.

현재 어촌계는 앞에서 살펴본 일련의 과정을 거치면서 마을어장의 관리주체로서 자리매김하고 있다. 어장관리 규약은 어업면허 및 어장관리에 관한 규칙<sup>93)</sup> 제42조에서 상세히 규정하고 있다. 해당 어장에 입어하거나 어업권을 행사할 수 있는 자의 자격, 입어방법·입어기간·어업권의 행사방법 또는 그 행사기간, 어업권행사의 우선순위, 어업권의 행사자 수 또는 입어자의 수, 사용하려는 관리선 또는 어업허가를 받거나 신고한 어업의 어선 종류와 그 사용 및 관리방법, 어업의 시기, 어장의 시설물과 사용어구의 종류, 자원조성, 유해생물제거, 어장청소 등 어장관리방법에 관한 사항, 포획·채취하려는 수산동식물의 금지체장<sup>94)</sup> 및 금지시기 등 자원보호·관리와 질서유지에 관한 사항, 행사료와 입어료의 징수 등 회계에 관한 사항 등을 어장관리규약에 반드시 포함하도록 하고 있다.

어업권의 행사계약은 제43조에서 규정하고 있다. 어촌계 또는 지구별조합은 그 취득한 어업권의 어장에 대하여 어장관리규약으로 정하는 바에 따라 해당 어장에서 어업권의 행사 또는 입어를 하려는 자와 어업권의 행사계약 또는 입어계약을 체결하여야 한다. 이에 따라 체결한 행사 또는 입어계약의 기간은 그 계약체결일부터 2년 이상 3년 이내로 하고, 어업면허의 유효기간의 나머지 기간 또는 한정 어업면허의 면허기간이 2년 미만인 경우에는 그 기간을 계약기간으로 하도록 하고 있다. 행사계약의 해지도 제43조에서 규정하고 있는데 어업권의 행사자 또는 입어자가 주소를 소속 지구별조합의 업무구역 밖으로 이전한 경우, 어업권의 행사자가 그 행사하는 어업권을 다른 사람에게 행사하도록 하거나 어업권의 어장에 입어하는 자가 다른 사람에게 그 어장에 입어하도록 한 경우, 어업권의

93) 농림수산물부령 제185호, 2011년3월31일 일부개정, 2011년3월31일 시행함.

94) 체장(體長)은 어류의 머리끝에서 꼬리지느러미까지의 길이를 말하는데, 금지체장(禁止體長)은 자원보호의 목적으로 일정한 체장보다 작은 것을 잡지 못하게 하는 것을 말한다.

행사자 또는 입어자가 그 어업권을 법을 위반하여 행사하거나 입어한 경우에는 행사계약을 취소할 수 있다. 행사료와 입어료는 제43조 4항에서 ‘어촌계 또는 지구별조합이 징수한 행사료 또는 입어료는 공동이익의 증진 및 지구별조합 또는 어촌계의 총회에서 결정한 사업 또는 용도에 사용할 수 있다’고 규정하고 있다.

## 2. 제주특별자치도 어장관리제도 변화과정<sup>95)</sup>

### 1) 한말이전의 어장관리

제주특별자치도의 어장관리에 대하여 조선시대 이전의 사료는 그리 많지 않다. 그러나 제주도에 유배왔던 사람들에 의한 문헌이나 조선왕조실록에 포작인에 대한 기록을 통하여 유추하여 볼 수 있다.

이증(李增)의 남사일록(南槎日錄)에 의하면 당시 생활을 알 수 있는데 거친 바다에서 목숨을 걸고 노를 저어야 하는 남성과 그 가족생활이 어떠하였는지 알 수 있는 대목이 있다.

“(표해록(漂海錄)에서 제주인이 이르기를) 우리 주(州)는 큰 바다 가운데 아득히 멀리 있어서 바다에서 파도를 보면 더욱 흉포하다. 공선과 상선이 계속 끊이지 않지만 표류하거나 침몰하는게 10에 5, 6을 차지한다. 먼저 죽지 않으면 뒤에라도 반드시 죽게 된다. 그러므로 지경 안에 남자의 분묘는 아주 적으며 여염(閭閻)에는 여자가 남자보다 세 곱이나 많다. 부모가 딸을 낳으면 ‘이는 나에게 효도를 잘 할 자라’말하고 아들을 낳으면 ‘이 물건은 내 아이가 아니고 바로 고래와 자라의 먹이라’고 말한다.<sup>96)</sup>

조선왕조실록 숙종 28년(1702) 자료를 보면 가난한 제주인의 삶과 애환을 알 수 있는데 그 당시 제주인들은 중앙정부에 대한 조공은 물론 자신들의 삶조차 영위

95) 제주특별자치도의 어장관리제도 변화과정은 문헌과 신문기사를 중심으로 파악하였는데, 제주해녀사료집(2009b)내용을 일부 참고하였음을 밝혀 둔다.

96) 원문을 소개하면 다음과 같다. 我州邈在大海中波濤視諸海尤爲凶暴眞船商舶絡繹不絕漂流沈沒十居五六不死於前則必死於後故境中男墳最少閭閻之間女多三倍於男爲父母者生女則曰是善孝我子生男則皆曰此物非我兒乃鯨蠶之食也云(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 29).

할 수 없을 정도로 궁핍한 생활을 하였음을 알 수 있다.

“이보다 앞서 제주 수신(守臣)이 장계를 올려 아뢰기를 ‘본도의 세 고을은 가난하여 의지할 바가 없고 역(役)이 다른 곳의 배나 되어 심지어는 부모를 팔고 처자를 팔며 자기 자신의 품을 팔고 동생을 파는 지경에까지 이르렀는데 팔린 자가 모두 58명이 되었습니다. 청컨대 상평청(常平廳)의 공회(公會)에 붙인 모곡(耗穀)을 참작해서 나누어 주어 속환하는 밑천으로 삼게 하소서“ 하고 또 말하기를

“이른바 어호(漁戶)로서 배를 부리는 일을 겸하는 격군(格軍)의 아내는 잡녀라고 일컫는데, 1년 동안 관아에 바치는 것이 포작(鮑作)은 20필을 밑돌지 아니하며, 잡녀도 또한 7, 8필에 이르게 되니, 한 가족 안에서 부부가 바치는 바가 거의 30여필에 이르게 됩니다. 그런데 전복, 각종 오징어, 분곽(紛藿)등을 따는 역(役)이 모두 이로부터 나와서 경영되고, 본 고을의 장수와 병졸에 대한 지공(支供)과 공사의 수응(酬應)은 또한 이 숫자 이외에 있으니, 만약 별도로 변통하지 않는다면 우리들이 수년 동안 지탱하기 어려울 것입니다. 청컨대, 본도에서 회록(會錄)하는 상평청의 모전미(耗田米)삼백 석을 얻어 물건을 바꾸어서 바치는 밑천으로 삼게 하소서.<sup>97)</sup>”

조선왕조실록 정조 즉위년(1776)의 자료에는 조선 말기에 제주에서 생산된 수산물 유통에 대한 관리(상인)들의 횡포를 보여주고 있다.

“잠수하는 여인이 포작한 것을 서울에 바칠 때에 조등(刁蹬)<sup>98)</sup>하는 폐단을 준엄하게 금단을 가하는 일입니다.<sup>99)</sup>”

조선왕조실록 정조 18년(1794년) 자료를 통해서 당시 미역은 매우 경제적 가치가 있는 수산물이었으며 자신의 소유가 아닌 조공이나 진상하기 위하여 생산되고 있음을 간접적으로 알 수 있는 대목이다. 그리고 죽음을 불사하고 바다와 싸

97) 원문을 소개하면 다음과 같다. 先是, 濟州守臣狀言 “本島三邑, 貧賤無依, 役倍他處, 甚至賣父 母鬻妻子, 雇當身賣同生之境, 賣鬻者都合爲五十八名. 請以常平廳公會付耗穀, 參酌劃給, 以爲贖還之地.” 又言: “所謂漁戶兼行船格妻, 稱潛女, 一年納官者, 浦作不下二十疋, 潛女亦至七八疋, 一家內父婦所納, 幾至三十餘疋, 而槌鮑, 各種烏賊魚, 粉藿等役, 皆自此出營, 本官將士支供及公私酬應, 又在此數之外, 若不別樣變通, 此類之得支數年難矣. 請得本道會錄常平廳耗田米三百石, 以爲買納之地(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 18-19).

98) 간사한 피를 써서 가격을 오르게 하는 것을 말함.

99) 원문은 다음과 같다. 其一, 鮑作潛女京納刁蹬之弊, 嚴如禁斷也(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 21)

위야 하는 제주도 어민의 생활상을 보여주고 있는 대목이다.

“한평생 배 부리는 일에 익숙한 섬 안의 사공이나 격군이라도 미역을 옮겨갈 때 배가 침몰되는 경우가 많습니다. 바닷가 각 고을에서 겨우 연해안의 가까운 바다정도나 왕래하던 사람들이 갑자기 큰 바다의 파도 속으로 들어간다면 배가 침몰되지 않은 경우에는 다행히 임금의 복에 힘입은 것인데, 종전에는 매번 침몰되는 경우가 많았습니다.<sup>100)</sup>”

조선 말엽에는 제주도 여성들이 대부분 잠수를 할 수 있었고 자연스럽게 생업으로 삼고 있음을 보여주며, 당시에는 누구나 잠수를 하는 것이 보편적인 일상이었음을 알 수 있다. 즉 어장관리에 있어서 누구나 이용할 수 있는 공유자원의 성격을 띠고 있음을 알 수 있다. 그리고 일본에 의한 제주도 어장 침탈은 더욱 심해졌다.

“길쌈과 채집을 업으로 삼는다. 이 땅이 누에치기와 솜 타는 일에 적합하지 않아서 여인들은 양태를 들고 망사리를 맺어 미역을 따고 전복을 캐는 것을 업으로 삼았다. 겨우 열 살이 되면 이미 잠수의 기술을 배운다.<sup>101)</sup>”

“의정부(議政府)에서 아뢰기를, ‘방금 전라 감사(全羅監司) 김성근(金聲根)과 제주 목사(濟州牧使) 심현택(沈賢澤)의 장계(狀啓)를 보니, ‘일본 선박 3척이 어업(漁業)을 하기 위해 장비를 가지고 정의현(旌義縣) 포구에 당도하였습니다. 본도(本島)는 망망한 바다 한쪽에 외따로 있어 수십의 백성들이 전적으로 고기잡이와 수산물 채취에 의지하고 있는데, 미역과 전복 채취 같은 것은 모두 여자들이 하는 일인 만큼 다른 나라 사람들과 무리지어 뒤섞이려 하지 않을 것이니, 형세 상 앞으로 뿔뿔이 흩어지고 말 것입니다. 이에 대한 조처할 방도를 묘당(廟堂)에서 품처(稟處)하게 해 주소서.’ 하였습니다. 본주(本州)는 망망한 바다의 외딴 섬으로서 백성들이 오직 고기잡이와 수산물 채취에 의지하여 살아가고 있는데, 이제 만약 생업을 잃게 된다면 뿔뿔이 흩어질 것은 형세 상 당

100) 원문은 다음과 같다. 故島中篙手沙格之一生慣手者, 移藿之時, 猶多致敗. 況沿邊各邑之僅能沿海岸內洋而往來者, 勿入於大洋盪瀾之中? 其能不敗者, 幸賴王靈, 而從前每多致敗제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 21-22)

101) 원문은 다음과 같다. 織採爲業 土不宜蚕綿女人以織涼結聽採藿採鯢爲業纔及十歲已學潛水之技(제주특별자치도해녀박물관, 2009b: 43).

연한 일입니다. 교섭아문(交涉衙門)으로 하여금 좋은 쪽으로 잘 처리하여 수많은 백성들이 안착하여 살아갈 수 있게 하는 것이 어떻겠습니까?”하니, 윤희하였다.<sup>102)</sup>

“의정부(議政府)에서 아뢰기를, ‘전라 감사(全羅監司) 민정식(閔正植)과 제주 전 목사(濟州前牧使) 조균하(趙均夏)의 장계(狀啓)를 연이어 보니, ‘일본 배들이 아무런 증명서도 없이 갑자기 와서 정박하고는 어부들이 잡은 물고기를 걸핏하면 약탈하며 어부들을 묶어 놓고 때려서 물에 처넣었습니다. 백성들이 배에 올라 저지하자 저들은 칼과 총으로써 인명을 많이 해쳤으며 민가에 돌입하여 부녀자들을 위협하고 양식과 옷과 닭과 돼지 등을 약탈하여 가는 등 온갖 행패를 자행하므로 온 섬의 백성들이 뿔뿔이 흩어지게 될 형편입니다. 일본인들을 금지시킬 대책과 섬 백성들을 안정시킬 방도를 모두 묘당(廟堂)으로 하여금 품처(稟處)하게 하소서.’라고 하였습니다. 수만 명이나 되는 온 섬의 백성들이 살아갈 밑천으로 삼는 것은 단지 고기잡이를 하는 것뿐인데, 몇 년 전부터 생업을 잃어 살아갈 길이 없으니 매우 불쌍한 일입니다. 더구나 약탈하고 위협하는 것으로도 부족하여 사람을 묶어 놓고 때려서 물에 처넣으며 칼과 총으로써 살해하니, 어찌 사람들의 울분을 자아내지 않을 수 있겠습니까? 이웃 나라와 우호하는 의리에 있어서 참으로 놀라움을 금할 수 없는 일이니, 교섭 아문(交涉衙門)으로 하여금 이런 사유를 일본 공사(日本公使)에게 자세히 조회(照會)한 다음 편리한 쪽으로 사리에 맞게 처리하게 하는 것이 어떻겠습니까?”하니, 윤희하였다.<sup>103)</sup>

한말이전의 어장이용형태는 누구나 이용할 수 있는 어장으로 인식되고 있었으며, 문헌상의 기록된 바는 없다. 그러나 조선시대에는 어장의 소유가 원칙적으로

102) 조선왕조실록 고종21권, 21년(1884 갑신), 7월18일. 議政府啓: “即見全羅監司金聲根、濟州牧使沈賢澤狀啓, 則‘日本船三隻, 以漁業次, 持器械, 來到於旌義縣浦口矣。本島僻在滄溟, 數十萬生靈, 專資漁採, 至於藿藷, 皆是女業, 不欲與異國人, 逐隊淆雜, 勢將離散乃已。其措處之方, 請令廟堂稟處’矣。本州以窮海孤島, 居民生活, 只資漁採, 而今若失業, 則其所渙散, 勢固然矣。令交涉衙門從長妥辦, 俾許多生靈, 以爲安奠之地何如?” 允之。

103) 조선왕조실록, 고종28년(1891년), 8월22일. 議政府啓: “連見全羅監司閔正植、濟州前牧使趙均夏狀啓, 則以爲‘日本船無憑標, 忽地到泊, 漁夫之釣魚, 逢輒奪取, 縛打投水。民人乘船禁斷, 則彼以劍銃多害人命, 突入民家, 威脅婦女, 搶奪糧米、衣服、鷄、豬等, 行悖無所不至, 全島勢將渙散。日人禁戢之策, 島民奠接之方, 竝請令廟堂稟處’矣。閩島幾萬生靈之所賴以資活者, 只是漁採, 而年來失業難保, 已極矜憐。況攘奪威脅之不足, 人命之縛打投水, 劍銃戕害, 安得無衆情之齷憤積菴乎? 其在隣好之義, 誠萬萬驚歎。令交涉衙門將此事由, 備詳照會於日本公使, 以爲從便妥辦之地何如?” 允之。

국유였으며, 조선 후기부터 어업제도가 문란하여져 대부분의 어업은 왕족 및 사대부 등에 사점화되어 왔으며, 어업적 가치가 적고 생산관리가 어려운 포패채조 어업 등은 어촌서민들의 자유어업으로 시작하여, 이에도 경쟁이 나타나고 다수가 협동으로 조업할 수밖에 없는 어업은 지선부락의 공동조업 관리하는 형태였다 (제주특별자치도, 2006: 229).

그러나 전혀 마을어장 관리에 대한 조직이 없는 것은 아니며 일반적으로 수산 생활에 있어서는 계(契)에 의한 협동적 생산이 있었다는 것은 부인할 수 없는 것이다. 예부터 수산업은 우리의 생활과 밀접한 관련을 맺고 있어 이해관계를 같이 하는 사람들이 지연적으로 또는 혈연적인 관계에 따라 상호협동적인 계라는 것을 조직하였는데 여러 형태<sup>104)</sup>가 나타나고 있다.

## 2) 일제에 의한 강점기 시대

문호가 개방된 1883년에 한일통상장정을 체결함에 따라, 일본의 어민들이 대거 유입하게 되었다. 일본은 침략정책 수행의 일환으로 수산단체를 설립하고 육성하게 되는데 청일전쟁 직후인 1897년에는 일본의 재정지원 밑에 조선어업협회가 조직되었다. 이 단체는 조선 연안 각지에 출어하는 일본어민을 대상으로 보호 조장업무를 담당하여왔고, 1900년에는 다시 조선해통어업조합연합회(朝鮮海通魚業組合聯合會)로, 1903년에는 다시 조선해수산조합(朝鮮海水産組合)으로 개편되었다.

제주도에 있어서 한일합방 후 1911년 6월 3일 제정되고 1912년 4월 1일(조선총독부령 제6호)에 시행한 어업령은 어장관리제도에 있어서 일대 변환이 일어났다고 할 수 있다.

어업령에 의하여 제주도에서도 어업조합이 설립되었다. 어업조합은 어업권을 취득하거나 어업권의 대부분을 받아 조합원이 어업에 관한 공동 시설을 하는 것을

104) 계(첩)의 여러 형태는 제주도의 김녕리 마을에서 찾아볼 수 있다. 마을사람 몇몇이 모여서 함께 그물을 구입하여 공동으로 관리하고 멸치잡이 작업을 공동으로 치르기 위한 계모임 조직을 '첩'이라고 한다. 그러한 첩들은 멸치잡이 공동작업을 원활히 하도록 하기 위한 협업단체라고 할 수 있다. 김녕리에는 4개의 첩이 있었는데, 마을 봉지동의 이름을 딴 '고분개첩', 신산동 중심의 '신산첩', 청수동의 '청굴첩', 여러 동네 사람이 같이 모여서 이름을 붙인 '아락첩'이다. 그물첩의 역원으로는 대표자인 계장 그리고 소임, 공원을 둔다. 계장은 계를 대표하는 사람이고, '공원'은 계 운용의 서무 및 재무를 담당하며, '소임'은 연락원으로 계원들을 동원하거나 여타의 심부름을 하는 사람을 말한다. 일은 주로 계(첩)군들을 중심으로 치러지고, '소임(所任)'이 총지휘 한다(제주역사문화진흥원.(2010). 「유네스코 제주 세계자연유산마을 김녕리」.125).

목적으로 하였다. 어업자 또는 수산물의 제조·판매를 업으로 하는 자는 수산업의 개량발달, 수산동식물의 번식보호 기타 수산업에 관한 공동이익을 도모하기 위하여 조선총독의 허가를 받아 수산조합을 설립할 수 있도록 하였다. 어업조합 및 수산조합은 법인으로 하고, 설립·관리·감독 기타에 관한 필요한 사항은 조선총독이 정하도록 하였으나, 어업령에서 보듯이 실상은 어민의 수탈과 민족자본 증강의 역제를 위한 정책수행단체라고 할 수 있다.

특히 어업권을 침해한 자는 500원 이하의 벌금 또는 과료에 처한다고 하여 어업권을 보호하는 것처럼 보이거나 실제로 어업권을 허가받은 단체에 대한 배타적 사용권을 부여한 것이라고 볼 수 있다.

어업령에 의하여 1916년 5월 11일 구좌면 월정리에서 구좌면 일원을 업무구역으로 하는 구좌면어업조합이 설립되었다. 1919년 3월 21일에는 추라도어업조합이 설립되었으며, 1920년 4월 16일에는 해녀를 주체로 하여 제주도일원을 업무구역으로 한 제주도해녀어업조합이 설립되었고, 1925년 8월에는 서귀면 일원을 업무구역으로 하는 서귀어업조합이 설립되었다.

조선총독부 관보(1930년 12월 4일자) 중 제주록에 기록된 구좌면어업조합 내용을 보면 다음과 같다(성명은 00처리함)

1930년 12월4일

漁業組合(어업조합) 설립등기

명칭: 舊左面漁業組合(구좌면어업조합). 주사무소 : 구좌면 월정리 569번지. 목적 : 어업권을 획득하고 또는 어업권 대부를 받아 조합원의 어업에 관한 공동시설을 시행함.

지구 : 구좌면 일원. 조합원 자격 : 전항의 지구 내에 거주하는 어업자로서 조직함. 단 조합지구 중 월정리 이외의 지역에 거주하는 浦介(포개) 및 採藻業者(채조업자)는 제외함. 설립인가일 : 1916년 5월 11일.

組合長 및 理事 監事 주소 성명 :구좌면 월정리 502번지조합장 金00

구좌면 월정리 565번지 理事 高00

구좌면 월정리 548번지 監事 朴00

구좌면 행원리 1402번지 監事 康00

1930년 10월28일 등기 광주지방법원 제주지청

일제강점기 초기 제주해녀들은 부지런함에도 불구하고 객주의 농간 등으로 인하여 생활은 매우 궁핍하였을 뿐만 아니라 그들을 구제할 마땅한 제도적 장치가 없었고, 스스로의 권익을 보호하고자 제주해녀어업조합을 만들게 되었다. 동아일보 1920년 4월 22일자 보도내용을 보면 알 수 있다.

#### 가련한 해녀의 운명

-죽도록 애써서 잡놈만 살찌어 보호할 방책에 성의없는 당국

..... 해녀가 부산 등지에 나오면 물상객주(物商客主)<sup>105)</sup>에게 의지하여 사오 삭 동안을 유숙도 하고 돈도 꾸어 쓰는 터인데, 소위 물상객주라는 자들의 교활한 농락으로 말미암아 해녀들은 반년동안이나 부모와 자식을 이별하고 고향을 떠나 멀리 바다를 건너와서 뜨거운 별에 살을 태워가며 벌어놓은 돈을 거의 다 소비하고 고향으로 돌아갈 때에는 도로 객주에게 빚을 얻어 쓰고 빈손만 쥐고 돌아가게 될 비참한 운명에 처해있다. .... 한 가지 예를 들어볼진대 객주라는 사람들은 해녀의 남편을 피어서 비싼 변리로 돈을 취해주고 해녀가 어물을 잡으면 무리한 혈값으로 비싼 이자를 모두 회계하여 받는 흉악한 수단이 있음으로, 해녀는 할 수 없이 못된 객주와 일본사람들의 제 욕심만 차리는 흉악한 수단에 떨어져서 반년 동안이나 죽도록 고생한 값도 없이 빈손으로 돌아가게 된 것이다.

이와 같이 비참한 내용을 안 제주도의 유지들은 해녀들을 구제하기 위하여 재작년 1월에 수산조합(水産組合)이라는 것을 만들어서 해녀를 보호하고 여러 가지 편의를 도모하려 하여 당국에 신청을 하였더니, 당국에서는 아무런 말도 없이 이년 동안이나 회답이 없으므로 작년 10월경에 이르러 다시 김태호씨 외에 유지인사 여러 사람이 발기하여 해녀조합(海女組合)이라는 것을 조직하였다.<sup>106)</sup>

어업령에 의하여 어장이용을 위해서 면허를 얻어야 하는데 개인 또는 일부의

105) 조선 후기 이래 전국의 상업 중심지에 자리잡고 주로 위탁판매 및 매매, 숙박업 등을 행하던 상인으로 서 그 기능에 따라 여러 유형의 객주가 있으나, 보통 객주라 하면 물상객주를 가리킨다. 이들 객주는 위탁 판매를 주업으로 하며, 기타 금융, 운송, 창고, 여숙(旅宿) 또는 어음의 발행·인수 등을 부업으로 했다. 즉 생산자와의 중간에 있는 중간상인으로서 유통과정에서 일반 상인보다 상부에 위치하고 있었다. 활동무대는 주로 서울 및 전국의 주요도시, 포구에 자리잡고 있었다.

106) 「동아일보」.(1920). 해녀문제의 낙착, 5.5.



동업자끼리 면허를 취득하려는 경우에는 마을별 분쟁이 발생하였으며, 그 대표적인 예가 1924년 12월24일 동아일보에 보도되었다.

#### 개인경영반대 제주어장 쟁의문제

제주도 대정면 가파리는 조선의 극남이요, 또한 제주도의 원남쪽에 있는 적은 섬으로 호수(戶數)는 백호가 다 못되나 인구는 팔백여명이나 되는데, 토지가 협착함으로 농산물이라고는 보잘 것 없으며, 다만 생업은 해산물이라. 부인은 바다에 몸을 띄워 의식(衣食)을 구하고 남자는 조그마한 어선을 생명으로 알아 생활을 부지하여 가는데, 근일에 와서는 비교적 대규모로 하는 방어그물을 경영하여 상당한 성적을 얻게 되어 ..... 요사이에는 어장문제로 경영자끼리 분쟁이 생겼다는데 이제 대강 그 내용을 들은 즉, 원래 이 영업의 경영에 착수하기는 그 동리 김00가 작년 부터 개인의 힘으로 경영하기 시작한 것을 비롯하여 그 동리 이00외 4명이 경영하는 것과 또 조00외 열세명이 경영하는 것과 .....분쟁이 생기자 리민들은 그 어장으로 말하면 가파리에서 가장 중요한 어장이며 가파리 전체의 생명이라고 할만한 곳이므로, 이렇게 중요한 어장을 개인의 소유로 만드는 것은 온당치 못한 일이라고 분개하며 ..... 그 어장을 인가하지 말도록 당국에 진정하는 동시에, 그 어장 외에 중요한 어장 오류처를 측량하여 가파리 공동어장으로 당국에 면허원을 제출하는 중이라더라.107)

조선총독부 관보(1930년 12월16일) 중 제주록에 기록된 제주해녀어업조합의 등기내용을 보면 다음과 같다(성명은 00처리함).

1930년 12월16일

漁業組合(어업조합) 설립등기

명칭 : 제주도海女漁業組合(해녀어업조합). 주사무소 : 제주면 3도리 43번지. 목적 : 조합원으로 하여금 어업을 하기 위하여 어업권을 취득하고 또는 어업권 대부를 받아 조합원의 어업에 관한 경제 또는 救濟에 필요한 공동시설을 시행함. 지구 : 제주도 일원(구좌면 월정리는 제외). 조합

107) 「동아일보」.(1924). 개인경영반대 제주어장 쟁의문제, 12.11.

원 자격 : 위 지구내에 거주하는 採藻(채조) 및 捕貝業者(포패업자). 설

립인가일 : 1920년 4월16일

조합장 및 理事 監事 주소 성명:제주면 3도리 43번지 조합장 田中半治

제주면 1도리 1447번지 理事 金 00

제주면 2도리 1482번지 監事 金 00

제주면 2도리 1452번지 “ 洪 00

신좌면 조천리 2664번지 “ 金 00

1930년 10월 21일 등기 광주지방법원 제주지청

1929년 1월26일에는 조선총독부령 제1호에 의하여 조선어업령이 제정되었고 다음해 1930년 5월1일 시행하였다. 따라서 1911년 6월에 제정된 총독부 어업령은 폐지되었는데, 조선어업령에 의하면 어업조합의 설립은 면 또는 면내의 구역을 지구로 1지역1조합의 설립에 한정하는 것을 원칙으로 하고, 조합을 설립하고자 할 때는 발기인은 구역 내에 거주하는 어업자 3분의 2의 동의를 얻어 규약과 초년도 경비의 수지예산 및 부과징수 방법을 구비하여 조합설립을 청원하게 되어 있다. 그리고 조합은 설립인가를 받은 때에 성립하고 법인격을 취득하게 된다. 이렇게 하여 조합이 성립되었을 때는 그 지구 내에 거주하는 어업자는 그 조합에 가입하여야 한다. 즉 강제가입을 규정한 것이다. 예외적으로 특별한 사정이 있을 때는 구역 내의 어업자의 일부로서 절차를 밟아 조합을 설립할 수 있게 되어 있었으나, 이 경우에도 강제가입 규정은 적용되었다.

제주도의 관습적 어장관리형태에서 중요한 단서를 제공하는 기사가 조선일보 1932년 1월 14일에 게재되어 있다(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 101-102).

18개조 요구코 삼백해녀 시위

제주도 구좌면 하도리에서는 감땃채와 생복 판매에 관한 다섯 가지 요구조건을 들어 제주도해녀조합에 항의하였다함은 보도한 바이거니와, 1932년 1월7일에 하도리 해녀 삼백명이 호미와 비창을 들고 구좌면 일대에서 일대 시위운동을 일으켜 세인의 이목을 놀라게 한 사실이 있었다.

이제 그 자세한 내용을 듣건대 소화6년(1931년)도 생복과 감땃채 판매에 있어서 생복은 지정매수인이 매수거절 한 사이에 생산한 것이 조합의

처치를 기다리다가 모두 썩어지고 감땃재는 지정등급 변경, 지정가격 감  
 하로 인하여 판매를 중지하고 있는 등 손해가 막심하므로 생산자가 해  
 녀조합에 대하여 오랫동안 품어오던 불평이 폭발하여 항의문까지 발송  
 하였는데, 기한이 경과해도 조합에서는 일언반구의 회답이 없을 뿐 아니  
 라 오히려 냉정하며 하여야 할 책임까지 이행할 성의가 조금도 보이지  
 아니하였다. ....광대한 시위는 실로 전 해녀 대중에게 큰 충동을 주었  
 으며 동시에 해녀조합의 무책임 무성의하다는 여론이 비등하고 있다는  
 데 그 요구조건은 다음과 같다.

<요구조건>

○감땃재에 대한 것

- 판매문제는 지금부터 2주내로 할 것
- 가격등급은 지정한 대로 할 것
- 계약금은 생산자에게 보관케 할 것
- 이궁(二宮) 약덕상인에게 금후 상권 절대 불허
- 계약 무시한 상인 옹호한 마쓰다(升田)서기 즉시 면직
- 등급을 마음대로 구별한 무능서기 반대
- 물품인도 불이행

○생복에 관한 것

- 금후 2주일 내로 완전 해결할 것
- 지정 매수인 고○○에게 손해배상을 청구할 것
- 계약금은 즉시 내어줄 것
- 약덕상인 고○○에게 금후 상권 절대 불허
- 일체의 지정판매 절대 반대
- 일체의 계약보증금 생산자 보관
- 미성년, 40세 이상자에게 조합비 부과 면제
- 병, 기타로 인하여 입어 못한 자에게 조합비 면제
- 위선적 우량조합원 표창 철폐
- 총대 리별 공선(總代 里別 公選)
- 조합재정 공개

이 기사를 통하여 해녀에 의한 어장의 이용이 공동생산과 공동판매였다는 것을  
 알 수 있다. 즉 해녀에 의한 생산물이 어업조합을 통하여 유통되며 유통단계는  
 중간상인을 통하여 이루어졌다. 해녀들이 조합을 습격한 사실로 보아 해녀의 권  
 익을 대변하는 제주도해녀어업조합은 해녀의 실질적인 이익을 대변하지 못하였  
 다.

<요구조건>에서 보듯이 가격등급이 실질적으로 지켜지지 못하고 있었으며, 계약상의 불평등이 존재하였고, 입찰이 아닌 지정판매가 공공연히 이루어지고 있었다. 조합원에게 조합비를 징수하는데 병이나 기타 사유로 입어하지 못한 조합원에게 조합비를 징수하거나 미성년자에게도 조합비를 징수하고 있었다. 간부들을 선출할 때 공정하게 이루어지지 못하고 있고, 조합의 재정을 공개하지 않는 등 제주도해녀어업조합 단체의 성격은 어민을 위한 단체가 아닌 영리단체였다.

1936년 총독부 고시 제713호(1936년 12월22일 관보)에 의하면 1929년 조선총독부 고시 제1호 조선어업조합규칙 제15조 제3항의 규정에 의한 어업조합 지정의 건 중 다음과 같이 개정되었는데 내용을 보면 다음과 같다.

1936년 12월22일

전라남도 부 「金日漁業組合(김일어업조합)」 다음에 濟州道漁業組合(제주도어업조합)을 첨가하고 「濟州道海女漁業組合(제주도해녀어업조합)」 「舊左面漁業組合(구좌면어업조합)」 「西歸面漁業組合(서귀면어업조합)」 「舊右面漁業組合(구우면어업조합)」 「翰林面漁業組合(한림면어업조합)」 을 삭제함<sup>108)</sup>.

제주도에는 8개의 어업조합(추자도어업조합 제외)이 설립, 운영되고 있었는데 대부분 규모의 영세성을 띠고 있었으며, 특히 제주도해녀어업조합은 해녀를 주체로 하여 연안어장을 전용 행사하고 그 외 다른 어업조합은 연승어업(延繩漁業)<sup>109)</sup>, 정소예망어업(定所曳網漁業)에 의한 위탁판매사업만을 하고 있어서 사업 목적 달성과 업무수행 상 서로 대립되는 현상이 나타났다. 이를 계기로 일본인을 제주도 수산업에 적극적으로 진출시키기 위한 일제의 어민수탈정책이 펼쳐지기 시작하였는데, 그들은 어민복리 증진과 제주도 어업의 통제, 개발이라는 명분 아래 기존의 8개 어업조합을 관주도로 합병시켰다.

총독부고시 제713호(1936년)에 의하여 제주도어업조합이 설치되었고 추자도어업조합을 제외한 어업조합은 제주도어업조합<sup>110)</sup>으로 흡수 합병되었는데 그 내용을

108) 위 삭제된 어업조합은 제주도어업조합에 통합되었음.

109) 한가닥의 기다란 줄(미릿줄)에 일정한 간격으로 가짓줄(아릿줄)을 달고 가짓줄 끝에 낚시를 단 어구를 사용하여 낚시에 걸린 어획대상 생물을 잡는 어업을 말한다.

110) 조합장은 지역의 식민지 통치자인 도사(島司)가 겸임하였다. 당시 도사는 경찰서장을 겸직한 식민지 지

조선총독부 관보를 통하여 보면 다음과 같다.

1937년 3월 31일

조합병합등기

명칭 : 濟州道漁業組合(제주도어업조합). 주된 사무소 : 제주읍 3도리 43번지(도청). 목적 : 조합원으로 하여금 어업을 하기 위하여 어업권을 취득하고 또는 어업권 대부를 받아 조합원의 어업에 관한 경제 또는 救濟에 필요한 공동시설을 함. 지구 : 제주도 일원. 단 추자도는 제외함. 조합원의 자격 : 본 조합 지구 내에서 捕介 採藻業者(포개 채조업자) 및 기타 일반 어업자로서 조직함. 설립일 : 1936년 2월 22일

조합장 제주읍 3도리 43번지 古川貞吉

理事 제주읍 3도리 43번지 三浦龜右衡門

감 사 제주읍 1도리 1447번지 金 00

“ 한림면 한림리 1186번지 金 00

“ 서귀면 서귀리 700번지 康 00

1937년 1월20일 등기 광주지방법원 제주지청

병합으로 조합해산

翰林面魚業組合, 舊左面魚業組合, 濟州邑漁業組合, 濟州道海女漁業組合, 朝天面漁業組合, 涯月面漁業組合, 城山面漁業組合은 각각 1937년 5월20일 총대회의 결의로 1937년 12월22일 제주읍 3도리 43번지 濟州道漁業組合에 병합되어 소멸함.

1937년 1월20일 등기 광주지방법원 제주지청

제주도어업조합의 규약에 따르면 조합원으로 하여금 어업을 경영케 하기 위해 어업권을 취득 또는 대부를 받아 조합원의 어업 또는 이에 관한 경제 및 구제에 필요한 공동시설을 하는 것을 목적으로 하고 있으며, 지구는 전라남도(全羅南道) 제주도(濟州島) 일원(제주도 추자면 제외)을 구역으로 하고, 지구 내에서 포개, 채조업을 하는 자와 그 외 일반 어업자로 조직되었으며 필요한 지역에 대해서는 출장소를 두도록 하고 있다.

---

배통치자로서 어업조합장 뿐만 아니라 각종 산업조합의 수장을 겸직하였다.

최고의결기관격인 총대회(總代會)는 15인의 통상위원으로 구성되며 지역별로 안배하여 투표로 선출되었다. 지역별 안배는 다음과 같다.

제1구 제주읍 1인, 제2구 애월면 1인, 제3구 한림면 2인, 제4구 대정면 1인, 제5구 안덕면 1인, 제6구 중문면 1인, 제7구 서귀면 1인, 제8구 남원면 1인, 제9구 표선면 1인, 제10구 성산면 2인, 제11구 구좌면 2인, 제12구 조천면 1인.

어업권에 대해서는 사실상 제주도어업조합이 향유할 수 있게 되었는데 어업권 행사에 대한 규약을 보면 다음과 같다.

#### 규약 제43조

전용어업권 : 採藻 및 捕貝 전용어업은 종래의 관행에 따라 매년 조합이 정하는 기한 내에서 그 지선리(地先里) 조합원 각자 공동으로 채취하고 지선리 이외의 조합원으로서 종래의 어업관행이 있는 자는 그 관행에 따라 채취한다. 이 경우 어장의 구역, 또는 입어의 관행에 있어 분쟁이 있을 때에는 본 조합이 이를 조정한다. 단 조정이 이루어지지 않을 때에는 조선총독의 재정을 구하여 이를 공고한다.

정소예망어업(定所曳網漁業) : 지예망(地曳網), 휘라망(揮羅網) 또는 방진망(防陣網)에 의한 어업은 조합원으로 망조(網組)는 추첨으로 정한 순서에 따라 매일 교대하여 이를 행한다.

기타의 어업 : 어구별로 조합원으로 하여금 입찰케 하고 그 입찰방법에 따라 낙찰자가 이 어업을 한다.

### 3) 해방 후 이용형태의 변화

1945년 해방 후에도 군정법령 제21호(1945년11월2일)에 의거 광복 이전의 제법규가 그대로 적용되어 일제하 어장관리체계가 그대로 유지되어 왔다. 어업권을 갖고 있던 제주도어업조합은 1948년 2월15일 제주도지사 유해진(柳海辰)의 행정지령에 의하여 서귀어업조합을 분리함과 동시에 제주어업조합으로 명칭을 변경하고, 업무구역도 제주읍, 한림면, 애월면, 조천면, 구좌면 일원으로 변경하였다.

1948년 8월31일 제주도지사 임관호(任琯鎬)의 인가(제주도 제4호)로 한림면을 업무구역으로 한 한림어업조합이 설립됨에 따라 제주어업조합은 제주읍, 애월면,

조천면, 구좌면 일원으로 업무구역을 변경하게 되었다. 그 후 1962년 4월1일 수산업협동조합법의 시행과 동시에 제주어업협동조합으로 개편이 되었다(제주시수산업협동조합, 1989: 99).

1953년 9월9일 수산업법(1953년 12월9일 시행)이 제정되었는데 어장관리와 관련하여 주요 내용은 다음과 같다.

제10조(공동어업의 면허) 공동어업은 일정한 지역 내에 거주하는 어업자의 어업경영상 공동이익을 증진하기 위하여 필요한 때에 한하여 면허한다.

제14조(어업의 면허 또는 허가의 존속기간) ①어업의 면허 또는 허가의 존속기간은 면허 또는 허가한 날부터 제8조에 해당하는 어업(면허어업)은 10년이내, 제11조와 제12조에 해당하는 어업(허가어업)은 5년 이내로 한다.

제24조(어업권의 취득과 성질) ①제8조의 규정에 의하여 어업의 면허를 받은 자는 어업권을 취득한다. ②어업권은 물권으로 하고 토지에 관한 규정을 준용한다.

제79조 조선어업령과 어업에관한임시조치법은 폐지한다. 단 조선어업령 제6장(어업조합·어업조합연합회·수산조합 및 수산조합연합회)은 수산업에관한조합법이 실시될 때까지 존속한다.

제80조①본 법 시행당시 어업의 면허를 받고 있는 자에게는 동일한 어기에 동종어업을 1개소에 한하여 면허하여야 한다. ②어업조합, 어업조합연합회는 이 제한을 받지 아니한다. 어업조합, 어업조합연합회 또는 수산교육기관이 향유한 어업권은 제28조의 규정(대부의 금지)의 적용을 받지 아니한다.

제82조 본 법 시행시 존속기간이 만료되는 어업의 면허 또는 허가는 본 법에 의하여 처분될 때까지 그 기간이 존속된다.

여기서 주목할 것은 어장관리의 기본이 되는 수산업법의 제정과정을 눈여겨 볼 필요가 있다. 수산업법은 1953년 4월 18일 제15회국회 제57차회의에서 제1독회가 시작되어 7월24일 제16회국회 제29차회의의 제2독회를 마치고 제3독회를 생략 표결에 부쳐 전원찬성으로 통과되었는데, 심의 과정에서 초점 중 해녀의 잠수어업의 법적 지위와 입어관행 문제를 보면 다음과 같다.

<해녀의 잠수어업의 법적 지위와 입어관행>

제주출신 강경옥의원에 의한 잠수어업의 주무장관 허가제 안은 해녀의 권익을 보호하기 위하여 필요하다는 것과 그 권익은 해녀들이 공동어장에 들어갈 때 6대4(부락대 해녀)의 비율은 해녀착취의 표본이며 더욱 이를 중간 브로커에 다시 뜯겨 이중의 착취를 당한다. 주무장관 허가로 언제 어디서든지 채취행위가 되도록 하되, 그들의 집중행위를 막아 자원을 보호하기 위하여 각 도별로 정한 수(數)를 두자는 것이다.

그리고 입어관행 조항의 “공동어업의 입어권자는 [종래의 관행에 의하여] 그 어장에서 어업하는 자의 입어를 거절할 수 없다”는 규정 중 [종래의 관행에 의하여]의 삭제(강경옥의원 제안)와 ‘어업권자는 해녀와 종래의 관행’으로 하자는 안(양우정 의원 제안)이 나와 있었다.

원안인 대안은 신고어업인데 신고제를 하면 특정어장에 집중하여 자원에 영향을 주니 허가제를 주장하며, 신고제와 입어관행제는 자기모순이라 주장한다.

한편 해녀의 주무장관 허가제는 해녀가 직접 허가수속을 하지 못해 새로운 부정과 불이익을 발생케 하는 폐단이 예상되고, 허가의 비중 상 주무장관 허가는 불합리하다면서 신고제를 찬성하는 쪽도 있다. 이러한 갑론을박 끝에 토의종결이 동의되어 표결에 부쳐 찬성이 과반수에 미달 재표결한 결과 다시 과반수 미달이 되어 이 안은 폐기되었다.

그러나 제12조 지방장관 허가어업이 심의에서 해녀어업을 자유어업으로 하면 특정해역에 집중되어 자원 황폐의 우려가 있으니 해녀에 대한 동정과 자원관리는 분리 고려되어야 한다는 이유로 이를 도지사가 적절히 조정 시행할 수 있게 도지사 허가제로 하자는 것이다.

이 안에 대하여 제주의 강경옥의원은 적극 찬성하고 착취의 근원인 6대4제니 5대5제니 하는 해녀착취를 일삼는 현상을 다시 통박한다. 다른 의원들의 찬성이 있는 다음 반대 발언에서 이는 해녀의 보호가 아니라 구속이다. 게다가 정한제(定限制)까지 두면 신규자가 허가를 받지 못할 경우도 생긴다는 주장이 나왔다.

이 안은 표결에서 가결되어 12조에 잠수어업이 첨가된다.

입어관행 조항 중 ‘종래의 관행’을 두면 6대4제를 그냥 두는 것이다. 이



미 허가제가 가결되었으니 ‘종래의 관행’은 빼야 한다는 주장이 나온다. 그러나 공동어장의 취지는 기본적으로 지선어민의 이익과 결부되니 입어관행의 인정은 필요하며, 종래의 관행을 빼면 해녀 이외의 타 마을 사람의 입어가 안되고 해녀들도 들어갈 수 없게 된다는 대안 찬성 발언이 몇몇 의원으로부터 나온다.

타협안으로 ‘해녀’를 ‘종래의 관행’위에 삽입하자는 양우정의원의 안을 찬성하는 발언이 있었으나 표결에 부쳐 원인인 대안대로 통과된다.

<답변(이재형 상공장관)>

해녀의 착취를 막고 그들이 좀더 자유스럽게 조업할 수 있게 하려는데 해녀를 옹호 보호한다면서 왜 자꾸 구속해서 조업케 하려는지 이해가 안된다. 그러나 해녀대표와 제주출신 의원이 허가제를 주장하니 굳이 반대하지 않겠다. 입어관행을 빼면 행정관청이 어장조정을 하기 어렵다(한 규설, 2001: 258-259).

수산업법 제정이후 연안어장 사용에 대한 문제점이 나타나고 있다.

예년의 실정을 볼 때 연안 영세민들은 춘궁기를 당하여 그 지선(地先)에 소재하는 공동어장내의 해조류를 채취코자 하나 매수자가 이를 엄금하므로 조합이 향유하는 어장이면서도 그 조합원이 이를 행사할 수 없는 모순을 내포하고 있었던 것이다. 그러면 그 행사권 매수인이 어떠한 방법으로 그 어장을 행사하고 있었던가. 그들은 예년 우리들 제주도 출가해녀들을 고용하여 저렴한 대금으로 채취케 하고 막대한 이익을 취하고 있는 현상이다. ....이상과 같이 어업조합 향유 공동어장은 그 본래의 사명을 이탈하고 완전 상품화한 값이 없지 않은 것이다<sup>11)</sup>

버젓이 감행된 어장매매 고용채취로서 폭리를 전횡한 위법행위를 묵과함으로써 자유입어와 어장매매 철폐를 강력히 주장하는 본 도(道)가 자가 모순을 범하고 있다. 조사한 바에 의하면 성산면 신양리에 사는 정모씨는 올해 동리(同里) 어장을 70만원에 매수, 해녀를 고용하여 미역을 채취 매각하여 막대액을 이득하였다. 미역 평작 1만5천근이 나는 신양리 어장은 고성과 동리(同里) 공동채취장으로서 성산 어조(漁組)의 관리 밑

에 있는데 성산 서교의 학구인 동리에서는 동교(同校)기금을 조성하기 위하여 어장매매를 고려중이던바 금년 초 정모씨 주동으로 김모씨 외 동리 해녀 몇 명이 집금(集金) 출자하여 매수한 후 미역 채취 해금(解禁)이 채 못된 3월 하순 해녀 다수를 품팔이로 동원 채취하여 많은 이익을 올렸다. .... 이에 의하여 동리 수백해녀는 작년까지 그들이 관행 입어하여 벌어들인 법익을 완전히 박탈당하였다. ....도 규칙은 도지사가 허가한 중매인이 아닌 자의 수산물 상행위를 금지하고 있는데 전기 정씨는 이와 같은 허가를 받고 있지 않다. 그리고 위법인 전기 어장매매 사실 등은 어조에서 취체당국인 도에 보고 지적하여야 하는데도 당해 성산 어조나 어련은 전연 이 사실을 묵과해버리고 있다.<sup>112)</sup>

어장매매란 1년간 기한으로 특정인에게 어장을 대부하는 것인데 이렇게 되면 해녀들의 어획물은 불과 몇 할의 품삯을 제외하고 전주(어장매수자)의 손에 들어가게 되는 악랄한 해녀 착취방법의 하나일뿐더러 이는 어업조합이 가지고 있는 공동어장의 어업권 침해이니만치 어업권을 물건으로 규정하고 있는 관계법령에 따라 소유권 침해의 형사문제로 되는 것으로서 수산업법 제28조에도 엄연히 금지하고 있으며 위반할 시는 6개월 이상 징역이나 만원 이하의 벌금을 부과하게 되어 있다. 이렇듯 몇몇 유지들이 영세 해녀들의 생계를 위협하는 어장매매를 자행하자 동리 거주 해녀들은 일제히 분격하여 즉시 의법 조치해달라고 수차에 걸쳐 제주어조를 찾아와 진정하는 한편 해결되지 않을 경우엔 전 해녀들이 쫓기할 기세까지 보이고 있다는데, 1일 제주어조 양(梁)이사는 그들 해녀의 진정사항이 타당할뿐더러 어업권자인 조합자체가 침해를 당한 것이므로 곧 해무청으로 고발 조치할 방침이라고 강경히 주장하였다.<sup>113)</sup>

신촌1구에서 공동어장을 매매했다는 사실이 밝혀져 제주어조에서는 이의 단속을 서두르고 있는 요즘 매수인으로 알려진 일부 측에서 ‘툃 수집의 원활을 기한 것이지, 해녀 착취란 언어도단’이라고 항의를 한 것으로 알려져 사건을 어떻게 귀결시킬 것인가에 관심이 모여졌는데, ....사면이 바다인 본도에서 어장분쟁은 끊임 새 없이 일어나고 있으며, 이런 일은 직간접적으로 해녀들의 자유입어에 악영향을 가져오고 있는 만치, 전

기한 바와 같은 몇 사람이 극히 엽기적인 주장은 용인될 수 없다고 한 오(吳)청장의 태도는 점증하는 어장분쟁의 해결의 요체가 될 것으로 보여 이번의 삼양, 신촌 문제 해결에 관심이 모여지고 있다.<sup>114)</sup>

1962년 4월 1일 법률 제1013호에 의하여 시행된 수산업협동조합법에 의하여 최초로 어촌계를 조직할 수 있는 근거가 마련되었다.

<수산업협동조합법, 법률 제1013호, 1962.1.20. 제정 1962.4.1. 시행>

제16조(지구별어업협동조합) ①일정한 지구내에 거주하는 어민은 지구별어업협동조합을 설립할 수 있다. ②지구별어업협동조합의 업무구역은 시, 군의 구역에 의한다. 단, 농림부장관의 인가를 얻은 경우에는 예외로 한다. ③전항의 지구별어업협동조합은 정관의 정하는 바에 의하여 필요한 곳에 지소를 둘 수 있고 각령의 정하는 바에 의하여 어촌계를 조직할 수 있다.

제26조(조합원의 자격) ①제16조의 규정에 의하여 설립하는 조합의 조합원은 그 업무구역 내에 주소나 거소 또는 주사업장을 가진 어민으로서 1년을 통하여 60일 이상 어업에 종사하는 자라야 한다.

어촌계는 지구별 조합의 조합원 20인 이상이 발기하여 어촌의 자연부락을 단위로 조직할 수 있는데 어촌의 자연부락은 연안공동어장을 중심으로 하여 형성되고 있을 뿐 아니라, 지선어민(地先漁民)은 이 지선어장을 전용행사하는 관행이 정착되어 왔으며 또한 생활의 근거지로 하고 있다. 그러므로 연안공동어장을 어민의 자율적 조직으로 하여금 이용, 개발토록 함으로써 수협기능의 일부를 담당할 수 있도록 하는 데 그 목적을 찾을 수 있다. 이러한 어촌계는 1962년 수산업협동조합법 시행령 제619호로 시행 공포된 수협법 시행령 제4조에 근거하여 계원의 경제적 이익을 위한 공동사업의 실시를 목적으로 조직되었다. 법령의 주요 규정을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

111) 「제주신보」.(1954). 해녀분쟁의 진상, 6.9.

112) 「제주신보」.(1955). 왜 묵과하려는가! 권익 빼앗겨도 말 못하는 해녀, 신양리 어장 불법매매, 7.31.

113) 「제주신보」.(1961). 도내서도 해녀 착취, 삼양1동 유지들이 어장매매, 2.3.

114) 「제민일보」.(1961). 우선권은 해녀에, 어장매매는 있을 수 없다, 2.8.

제1조(목적) 수산업협동조합법(이하 법이라 한다) 제16조제3항의 규정에 의한 어촌계(이하 계라 한다)는 계원의 생활안정과 경제적, 사회적 지위의 향상을 도모하기 위하여 공동사업을 함을 목적으로 한다.

제2조(구역) 계의 구역은 부락단위로 한다. 단, 공동어장의 분할이 불가능하거나 기타 부득이한 경우에는 인접한 수개 부락 또는 이(里)·동(洞)을 구역으로 할 수 있다.

제4조(설립 및 인가) ①계를 설립하고자 할 때에는 구역 내에 거주하는 어민 20인 이상이 발기인이 되어 설립준비위원회를 구성하고 어촌계규약(이하 규약이라 한다)을 작성하여 창립총회의 의결을 거쳐 서울특별시 또는 도지사의 인가를 받아야 한다. ②전항의 규정에 의한 설립의 절차 및 인가신청에 관하여는 농림부장관이 정한다.

제6조(계원의 자격) 계원은 당해 계의 구역 내에 1년 이상 거주하고 연간 백20일 이상 수산업을 경영하거나 또는 이에 종사하는 자라야 한다.

제7조(준계원) ①전조의 규정에 의한 계원의 자격이 없는 어민은 계원과반수의 동의를 얻어 준계원이 될 수 있다. ②준계원은 계의 공동사업에 참가할 수 있다.

제8조(계원의 책임) ①계가 그 재산으로써 소속지구별 조합에 대하여 부담하는 채무를 변제할 수 없을 때에는 계원은 연대하여 그 채무를 부담한다. ②탈퇴한 계원은 그가 가입한 기간 중에 발생한 채무에 대하여 2년간 전항의 규정에 의한 책임을 진다.

제9조(총회) ①계에 총회를 둔다.

제15조(사업) ①계는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사업을 할 수 있다. 1. 어업권의 취득과 개발. 2. 소속지구별 조합소유의 공동어장 및 양식어장의 전용. 3. 어민의 생활필수품과 어선 어구의 공동 구매. 4. 어촌공동시설. 5. 수산물의 공동제조 및 생산품의 공동판매. 6. 어업자금의 알선 및 배정. 7. 기타 목적달성에 필요한 사업. ④계는 계원의 이익에 지장이 없는 범위 내에서 규약의 정하는 바에 의하여 비계원에게 사업의 일부를 이용하게 할 수 있다.

제주시 지역은 1962년 수협법 시행령이 공포, 시행됨에 따라 조합의 개편발족과

함께 어촌계 조직이 착수되어 22개 어촌계를 조직하고 1962년 12월21일 제주도 지사의 설립인가를 받았다. 그 후 1963년에는 12개 어촌계가 조직됨으로써 제주시 조합관내 자연부락 단위로 34개 어촌계가 조직이 완료되어 실질적인 지선어장의 공동어업권 행사에 지배적 주체가 될 수 있는 체제가 갖추어지게 되었다.

<표 2-7> 어촌계 설립현황(제주시 관내)

어촌계	구분	설립총회일	인가번호	설립인가일	계원수
우도		1962. 9.20	55	1962.12.2	435
종달		1962. 9.30	54	“	101
하도		1963. 3. 6	97	1963. 5. 2	454
세화		1962.10. 4	93	1963. 2. 1	242
평대		1962.10. 2	53	1962.12.21	278
한동		1962.10.13	52	“	115
행원		1962. 9.28	51	“	201
월정		1962. 9.22	50	“	159
동김녕		1962. 9.24	49	“	427
서김녕		1962.10. 1	48	“	263
동북		1962.10. 5	47	“	108
북촌		1962.12.16	92	1963. 2. 1	257
함덕		1962. 9.16	46	1962.12.21	204
신흥		1962. 9.24	30	“	85
조천		1962. 9.27	45	“	103
신촌		1962. 9.28	31	“	150
삼양1동		1962.11. 2	36	“	56
삼양3동		1963. 2. 4	95	1963. 5. 2	58
화북		1962.10. 4	32	1962.12.21	59
산지		1962.10.30	34	1962.12.21	196
용담3동		1962.11. 4	35	“	60
도두		1962. 9.28	33	1962.12.21	134
이호		1962.12.21	91	1963. 2. 1	33
내도		1963. 4. 7	98	1963. 5. 2	69
외도		1963. 1. 3	94	1963. 2. 1	110
동귀		1962.10. 1	44	1962.12.21	111
미수동		1962.10. 2	43	“	42
가문동		1962. 9.20	42	“	95
중업		1962. 9.24	40	“	55
구업		1962. 9. 1	41	“	89
신업		1962.10. 8	39	“	133
고내		1963. 2.20	96	1963. 5. 2	55
애월		1962. 9.20	38	1962.12.21	152
금성		1962. 9.20	37	“	100

자료 : 제주시 수산업협동조합(1989). 「제주시수협사」.138-139.

1960년대 후반부터 연안어장의 자원감소, 어장의 침식, 황폐화 등이 가속되어 어촌계의 발전이 침체되고 경영의 부실화를 초래하게 되었다. 1964년 시행령 개정으로 어촌계는 수협이 지도하에 놓이게 되었다.

<수산업협동조합법 시행령 제정시>

제1조(목적)수산업협동조합법(이하 법이라 한다) 제16조제3항의 규정에 의한 어촌계(이하 계라 한다)는 계원의 생활안정과 경제적, 사회적 지위의 향상을 도모하기 위하여 공동사업을 함을 목적으로 한다.

<수산업협동조합법시행령 시행 1967년1월9일 대통령령 제2873호

제1조(어촌계의 지도)지구별어업협동조합(이하 "지구별조합"이라 한다)은 수산업협동조합법(이하 "법"이라 한다) 제16조제4항의 규정에 의하여 그 조합원이 조직한 어촌계(이하 "계"라 한다)의 업무를 지도한다.

어촌계가 조직된 후에도 어장관리의 중추적 역할을 하는 해녀들과 조합사이의 갈등이 존재하였다.

제주도라면 ‘해녀’를 생각하고 ‘해녀’하면 제주도를 연상한다. 그러나 ‘해녀’에 대한 이미지는 그릇되게 आरो새겨질 때도 없지 않다. 20여년 바다를 넘나들은 김은(金恩, 40)은 “해녀가 된 동기란게 따로 없습니다. 그저 바다와 이웃한 섬의 딸들에게 어머니는 자본없이 손쉽게 생활을 개척해 나가는 방법을 바다생활에서 구한 거죠” .....어업당국에서는 해녀들이 출가신고를 아니하고 개인적으로 나가기 때문에 지선지의 착취나 굴욕을 당해도 알 길이 없지 않느냐고 말하고 있지만 실상 조합의 인술을 받고 나가는 경우 대부분은 행동의 자유를 억압받고 거기다가 캐내는 해산물도 이것 저것 덤으로 뜯기는 예가 많아요. 거기다가 미역이나 천초를 받아가서 1년이 넘도록 돈을 주지 않은 것이 예사로운 일입니다. 그러니 해녀들도 조합을 믿으려고 하지 않습니다. 해녀들의 권리와 생계를 보호해주고 또 지선지를 자유로 선택해서 일할 수 있다면 얼마나 좋겠습니까? .....지금 관광객이 많이 드나드는 서부두 내에 탈의장 하나 제대로 시설이 되어있지 않아 작업하는데 여러 가지 애로를 받고 있

다면서 선거 전에는 우리 어촌계 해녀들에게 약속을 했는데 선거가 끝나자 당초 조합당국이 말하던게 실현이 안되었다고 불평을 토로하기도.115)

일제강점기 이후 제주도의 생업과 생활에 상당한 역할을 하였던 해녀에 의한 잠수어업은 일반 어협에 소속된 어촌계의 부속단체로 약화되었는데 1970년 7월 21일 동아일보 내용을 보면 다음과 같다.

제주도 잠수조합이 처음 생긴 것은 일반 어협이 생기기보다도 훨씬 먼저인 1920년 4월16일. 3.1운동 직후에 발족한 이 제주도해녀어업조합은 10년뒤인 1930년 면단위로 설정된 일반어업조합과 대립하다 1936년 12월에 둘은 합병하게 되었는데, 이때 이후 나잠업116)은 한 개의 독립된 업종별 어업조합을 가져보지 못하고 늘 일반 어협에 소속된 어촌계의 부속단체로 약체화되어왔다.....기상천외의 이 바다 매매와 곽암(霍岩)주(主)의 악습을 없애려면 해녀들에게 해녀어장을 이용할 수 있는 전국조직을 갖게 하는 수밖에 없음은 물론이다. 많은 제주도 유지(有志)들이 제주도 해녀의 권익을 보장하기 위해 ‘잠수권익옹호투쟁위’ 등 단체를 구성해 봤다. 하지만 모두가 부분적이고 민간운동으로 그쳐서 그때마다 1-2년 불안정한 운동만 전개하다 그치곤 했다. 더구나 지난번 경북 재정지구 관행어업권 소멸확인 때는 해녀들이 당연히 차지해야할 권리임에도 불구하고, 경북해안지대출신 국회의원 선거민들의 압력에 눌러 쌓이고 쌓인 구악(舊惡)을 다시 저지르기에 이르렀다. 그러므로 나잠업의 정상화를 위해서는 나잠업에도 업종별 어협을 갖도록 해주는 일이 급선무라 하겠다.117)

115) 「제남신문」.(1967). 해녀조합장 : 김은씨 '태왕' 벗삼아 20여년, 11.9.

116) 잠수, 잠녀, 해녀를 말한다. 나잠의 뜻은 옷을 입지 않고 벌거벗은 채 잠수한다는 의미가 아니라 온전한 신체적 능력으로 잠수하여 기계적 장비에 의존하지 않는다는 의미라고 할 수 있다. 일본의 '아마'를 연구 하였던 플래쓰(D. Plath)는 제주 잠수들과 같은 어로 방식을 "plain diving"으로 표현하였다. 그는 나잠업자를 '트랙터를 가지지 않은 농민(소작농)'에 비유하였는데, plain(단순함)은 일이 단순해서가 아니라 산소통 없이 잠수한다는 의미에서이다. 생리학 연구에서는 산소호흡기 없이 하는 활동이므로 "breath-holding divers"라고 표현되기도 한다. 산소통을 이용하거나 헬멧을 착용하여 선상으로부터 산소를 공급받는 등 ; 남해안의 잠수부들과는 다르다(안미정, 2007: 1).

117) 「동아일보」.(1970). 땀흘리는 한국인 해녀(16)잠수회, 7.21.

1970년대에 들어와서 연안어민에 대한 소득향상책으로서 새어촌 건설사업을 적극 추진하게 되었는데 연안어업의 생산기반 확충과 어촌계를 육성할 목적으로 1973년 계원 50인 이상, 자기자본 1천만원 이상의 어촌계로 대단위하기 위해 취약어촌계를 정비하게 되었다. 그러나 70년대 초의 어장관리에 있어서 어업권의 밀매사례가 발견되고 있다.

한마디로 말해서 해녀공동어장은 그곳 해녀들만이 배타적인 어업권을 갖는 곳으로서 해녀들이 여기서 일하고 벌어들인 생계를 유지토록 하기 위해 마련된 것이다. 본도 해녀들이 아득한 옛날부터 온갖 꾀박을 견디고 한숨을 삼키며 바다의 생산자로서 지역생활에 공헌해 온 역할과 함께 해녀들이 바다에서 벌어들이는 수입이 그들의 생계에 큰 지주였음을 헤아릴 때 해녀공동어장을 마련하여 그네들이 벌어들일 수 있도록 한 것은 너무나 당연한 조치였다고 할 것이다.

그래서 수산업법에서도 공동어업권은 임의로 특정인에게 행사할 수 없도록 못 박고 있을 뿐 아니라, 이를 대부(貸付)의 목적이거나 이전 또는 담보의 목적으로 할 수 없도록 규정하고 있다. 해녀 공동어장의 설치정신이나 법의 규정이 이러함에도 불구하고 부락어촌계가 해녀 공동어장을 중간상인에게 팔아 넘겨버리는 일이 계속되고 있음은 큰 문제점이라고 하지 않을 수 없다. 부락 어촌계 등이 해녀 공동어장을 암매하는 데는 그럴듯한 까닭이 없지 않은 것 같다. ....부락 사업에 돈이 필요하다면 온 부락 사람이 공동으로 부담해야 되지, 해녀의 고유한 어업권이 재원이 되어서는 안된다. 즉 해녀들이 공동어장에서 벌어들인 돈으로 한 가구의 몫을 부담한다면 모르되, 해녀 공동어장 자체를 팔아버린다는 것은 해녀 공동어장의 성질이 온 부락민이 대대손손으로 관계되어 온 것이라 하더라도 사실에 맞지 않은 것이다.<sup>118)</sup>

1973년 7월24일 삼양1동 및 삼양3동 어촌계를 합병하여 삼양동어촌계로 통합하였으며, 1975년 5월17일 미수동 및 하문동 어촌계를 합병하여 귀일어촌계로 개편하였다. 수협법 시행령 제22조에 해당되는 어촌계원 20인 미만<sup>119)</sup>인 중엄 및 금

118) 「제주신문」.(1971). 해녀공동어장의 어업권 암매는 있을 수 없다, 5.6.

119) 제22조(해산사유) ① 계는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 해산한다.

1. 규약에 규정된 해산사유의 발생.



성어촌계는 해산되어 30개 어촌계로 정비되었다. 어촌계원의 급감한 이유에 대하여 언론내용을 보면 다음과 같다.

해녀들이 바다를 떠나고 있다. 남제주군의 집계에 의하면 남군 관내 해녀는 1969년 9천4백42명에 비하여 1971년 7천2백면, 올해(1973년) 4천4백50명으로 급격한 감소현상을 보이고 있다. 이 같은 현상은 감귤 붐에 따른 작업대체와 고되고 일부의 천시풍토가 있는 해녀작업을 하지 않아도 살 수 있다는 급격한 경제성장과 자원고갈 등에 원인이 있는 것으로 풀이되고 있다. ....해녀들이 바다를 멀리하는 것은 자원고갈에도 큰 원인이 있는 것으로 지적되고 있다. 2-3년 전만해도 소라 5-6kg 잡기가 거뜬했는데, 지금은 그때의 60-70%에 지나지 않으며, 이에 대비하여 각 어협에서 벌였던 금채기를 설정, '길러서 잡자' 캠페인도 해제된지 보름만에 금채기 설정 전과 같은 자원고갈 현상을 보고, 뜻있는 인사들은 제주 여성의 상징적인 해녀가 점점 바다를 떠나고 있는 것에 대하여 아쉬움을 표명하면서, 증식사업을 벌여 고갈자원에 대비한 당국의 배려가 절실하다고 입을 모았다.<sup>120)</sup>

1975년 12월31일 수산업법이 개정되면서 법인이 아닌 어촌계가 향유하는 어업권은 이를 그 어촌계의 총유로 한다는 규정이 신설됨에 따라 어촌계로 하여금 어장향유능력을 강화하여 자율적 기능의 활성화를 도모하게 되었으며, 또한 향유하고 있던 지선어장에 대한 제1종 공동어업권을 1977년과 1978년에 걸쳐 완전히 어촌계로 이양하여 연안어장 관리의 주체로 부상하게 되었다.

#### 수산업법<1975년 12월31일 개정>

제10조(공동어업의 면허 등) ①공동어업은 일정한 지역 내에 거주하는 어업자의 어업경영상 공동이익을 증진하기 위하여 필요한 때에 한하여 면허한다. ②어업협동조합의 조합원(어촌계원을 포함한다)

2. 총회 또는 총대회의 해산의결.  
3. 합병 또는 분할.  
4. 계원수가 20인 미만일 때.  
5. 서울특별시·부산시장 또는 도지사의 해산명령.  
120) 「제남신문」.(1973). 해녀들이 바다를 떠나고 있다. 10.22.

은 제51조의 규정이 정하는 바에 의하여 당해 어업협동조합 또는 어촌계가 향유하는 어업권의 범위안에서 어업을 할 수 있다(개정 1972년10월7일). ③일정한 지역안의 어업개발과 그 주민의 이익을 도모하기 위하여 어업협동조합 또는 어촌계에 공동어업 이외의 어업을 면허할 수 있으며, 이 경우에 소속어촌계원은 제2항의 규정에 준하여 어업을 할 수 있다(신설 1975년12월31일).

제24조(어업권의 취득과 성질) ①제8조의 규정에 의하여 어업의 면허를 받은 자는 어업의 면허를 받은 때에 어업권을 취득한다(개정 1971년1월22일). ②어업권은 물권으로 하고 토지에 관한 규정을 준용한다. ③민법 중 질권에 관한 규정은 어업권과 이를 목적으로 하는 권리에 적용하지 아니한다. ④법인이 아닌 어촌계가 향유하는 어업권은 이를 그 어촌계의 총유로 한다(신설 1975년12월31일).

수산업법 개정에도 불구하고 마을어장에서 잠수기선과의 마찰은 계속되었다. 일례를 들면 다음과 같다.

지난22일 조천면 신촌리 바닷가에서 잠수기선의 한 잠수부가 해녀들에 의해 끌어올려져 숨진 불행은 이 고장에서 오랫동안 고질화되어 온 해녀(지선어촌계)와 잠수기선 사이의 제1종 공동어장 문제가 지닌 심각한 단면을 드러낸 사건으로서 지역적으로 큰 충격을 주고 있다. 이른바 해녀 작업장인 제1종 공동어장을 놓고 이를 침범하려는 유무허가 잠수기선으로부터 그녀들의 고유한 공동어업권역을 지키려는 해녀들의 사투에 가까운 싸움은 어제 오늘에야 비롯된 일이 아니었다. 이 생존을 건 싸움은 아주 오래전부터 뿌리 깊은 것이었으며 이는 불연속적으로 크고 작은 불행한 사건들을 빚어 내려왔다.

먼저 한마디로 말한다면 잠수기선들이 상습적으로 제1종 공동어장을 침범해온 일이 잘못이었다. 제1종 공동어장은 잘 알다시피 예로부터 이 고장 해녀들의 고유한 생업권일 뿐만 아니라 지금도 이들 어촌계가 배타적인 어업권을 가진 공동어장으로서 해녀들은 이를 생명선으로 여겨오고 있다. 해녀들이 그들의 공동어장을 침범하는 유무허가 잠수기선들의 부

정행위에 대하여 극단적인 반응을 보여 온 것은 해녀들이 제1종 공동어장을 토지와 같이 고유한 터전으로 인식해온 전통적인 관념에서 발생하고 있음을 먼저 알지 않으면 안 될 것이다. .... 비단 이번 사건이 아니더라도 해녀들은 언제나 자기네 어장을 지키기 위해 나서지 않으면 안 되었다. 때로는 불법으로 제1종 공동어장을 침범하여 작업하고 내빼는 잠수기선들을 보면서 해녀들은 밭을 구르기도 하고, 쫓아가 잡아서 배를 부수고 무법자들을 당국에 인계하기도 해왔다.<sup>121)</sup>

1981년 개정으로 연안어장은 어민의 준공동소유로 되었는데 과거 제1종 공동어장에 개인이나 법인이 어업권을 얻을 경우 면허기간이 끝나면 연고권을 인정해 면허를 갱신해주던 조항을 삭제하여 어민들의 협동조직체인 어촌계가 어업면허를 받게 되었다.

수산업법<법률 제3392호, 1981년 3월20일 일부개정>

제14조(어업의 면허 또는 허가의 유효기간) ①어업의 면허 또는 허가의 유효기간은 제8조에 해당하는 어업은 5년 이상 10년 이내로 하고, 제11조 내지 제13조 및 제23조에 해당하는 어업은 5년 이내로 한다. 다만, 제26조제2항 및 제3항과 해군기지법 기타 다른 법령의 규정에 의한 관계기관과의 협의에 따라 제한 또는 조건을 붙여 면허를 할 때에는 그러하지 아니하다(개정 1975년12월31일). ②행정관청은 제1항 단서 및 다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있을 때를 제외하고는 어업권자의 신청에 의하여 면허 또는 허가기간이 만료한 날로부터 전항의 기간 내에서 기간의 연장을 허가하여야 한다. 다만, 어업권자가 기간연장신청을 하지 아니한 때에는 그 어업권에 대하여 등록된 권리자의 신청에 의하여 연장을 허가할 수 있다(개정 1975년12월31일, 1981년3월20일). 1. 제20조제1항 제1호 내지 제4호에 해당하는 사유가 있을 때. 2. 면허기간이 만료된 어장의 일부 또는 전부가 그 기간 만료 전에 부실관리 되었거나 생산실적이 현저히 불량하였다고 인정될 때. 3. 면허가 실효된 후 1년이 경과된 때. ③어업권은 면허의 유효기간 또는 제2항의 연장허가기간이 만료됨으로써 소멸된다(개정 1975년12월31일).

121) 「제주신문」.(1978). 근본대책 필요, 잠수기선과 해녀의 분쟁, 6.27.

④삭제 (1981년3월20일)

제27조(우선순위)④당해 어장이 제1종 공동어장 내에 위치한 경우에 그 지역어민의 공동이익을 위하여 공동경영의 필요가 있다고 인정할 때에는 그 구역 내에 주소를 가진 어민이 조직하는 수산업협동조합 또는 어촌계가 다음 각호의 전부에 해당할 때에는 제1항 내지 제3항의 규정에 불구하고 제1순위로 한다. 다만, 수산업협동조합과 어촌계가 경합된 때에는 어촌계를 우선순위로 한다(개정 1975년 12월31일, 1981년3월20일).

1980년대 후반까지도 잠수기선에 의한 마을어장 침해는 계속되고 있으며, 어촌계원들은 계속적으로 어장을 감시할 수밖에 없다. 신문기사내용을 보면 다음과 같다.

‘해녀어장’이 잠수기선의 불법남획으로 폐허위기를 맞고 있으나 단속행정의 손길이 미치지 못하고 있다. 제주시 수협관내 25개 1종공동어장 소속 해녀를 비롯 도내 1만4천여명의 해녀들은 애써 가꾼 전복 소라를 무차별 남획하는 잠수기어선의 ‘해상절도’행위로 자원고갈은 물론 생존의 위협마저 느끼고 있다고 주장, 잠수기선 어업허가를 지선어민에게 돌려줄 것을 요구하고 있다. .... 현재 도내에서 조업 중인 잠수기선은 24척. 이 잠수기선은 어업허가가 규제되어 척당 가격이 1억원을 넘고, 파는 사람마저 없는 실정. 따라서 다른 어업권에 비해 수입이 많아 소유주는 어민보다 특권층 기업인으로 인식되고 있다<sup>122)</sup>

현재의 마을어업에 관한 규정을 보면 다음과 같다.

제9조(마을어업 등의 면허) ①마을어업은 일정한 지역에 거주하는 어업인의 공동이익을 증진하기 위하여 어촌계(漁村契)나 지구별수산업협동조합(이하 "지구별수협"이라 한다)에만 면허한다. ②협동양식어업은 일정한 지역에 거주하는 어업인의 공동이익과 어업의 생산성 향상을 위하여 어촌계, 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한

122) 「경향신문」.(1989). 해적선들 '해녀어장'을 황폐화시켜, 11.3.

법률」 제16조에 따른 영어조합법인(營漁組合法人)(이하 "영어조합법인"이라 한다) 또는 지구별수협에만 면허한다. ③면허를 받으려는 수면이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 수면에 대하여 행하는 해조류양식어업과 바닥을 이용하는 패류양식어업 및 어류 등 양식어업은 그 수면에서 가까운 어촌계, 영어조합법인 또는 지구별 수협에만 면허한다. 1. 마을어업의 어장에 있는 경우. 2. 만조 때 해안선에서 500미터(서해안은 1천미터) 이내의 수면으로서 제88조에 따른 해당 시·군·구수산조정위원회(특별자치도의 경우에는 시·도수산조정위원회를 말한다)가 어업조정(漁業調整)을 위하여 필요하다고 인정하는 경우. ④시장·군수·구청장은 어업인의 공동이익과 일정한 지역의 어업개발을 위하여 필요하다고 인정하면 어촌계, 영어조합법인 또는 지구별수협에 마을어업, 협동양식어업 및 외해양식어업 외의 어업을 면허할 수 있다(개정 2010년1월 25일).

제16조(어업권의 취득과 성질) ①제8조에 따라 어업면허를 받은 자와 제19조에 따라 어업권을 이전받거나 분할 받은 자는 제17조의 어업권원부에 등록을 함으로써 어업권을 취득한다. ②어업권은 물권(物權)으로 하며, 이 법에서 정한 것 외에는 「민법」 중 토지에 관한 규정을 준용한다. ③어업권과 이를 목적으로 하는 권리에 관하여는 「민법」 중 질권(質權)에 관한 규정을 적용하지 아니한다. ④법인이 아닌 어촌계가 취득한 어업권은 그 어촌계의 총유(總有)로 한다.



### 제3장 공유자원 준사유화 과정 사례분석

#### 제1절 사례연구 방법

##### 1. 연구 개요

Woods & Catanzaro(1998)는 사례연구는 한 개인, 가족, 집단, 지역사회 또는 다른 단위(단체, 공동체, 조직, 문화, 사건 등)에 대한 철저하고 체계적인 조사이며 배경, 현재 상태, 환경적인 특성 및 상호작용 관련의 심층적 자료를 자연적인 상태에서 조사하는 것(신경림 외 공역, 2008: 448)이라고 하고 있다. 사례연구는 질적 연구방법의 하나로서, 연구자는 시간 경과에 따라 하나의 경계를 가진 체계(사례) 또는 경계를 가진 여러 체계들(사례들)을 탐색하고, 다양한 정보원천(관찰, 면접, 시청각자료, 문서와 보고서)들을 포함하여 상세하고 심층적인 자료를 수집하며, 사례 기술과 사례에 기반한 주제들을 보고한다. 예를 들어, 연구를 위해 여러 가지 프로그램(다중현장 연구)이나 단일한 프로그램(현장 내 연구)을 선택할 수 있다(Creswell, 2007, 조흥식 외 공역, 2010: 111).

##### 1) 연구의 필요성 및 문제의 설계

사례연구의 내용, 구성, 기간, 자료수집의 주안점, 그리고 사례연구의 증거 형태는 연구 목적에 따라 좌우된다. 따라서 연구의 목적과 목표는 명백하게 명시되어야 한다. 연구질문은 4가지 유형으로 분류할 수 있다. 탐색적(예를 들어, 거의 이해되지 않았던 현상을 조사하는 것), 설명적(예를 들어, 현상과 관련된 패턴을 설명하는 것), 기술적(예를 들어, 현상을 기술하는 것), 해방적(예를 들어, 현상에 대한 사회행동에 관여하는 것)으로 나누어 볼 수 있다(Creswell, 2007, 조흥식 외 공역, 2010: 158).

질적 연구를 실행할 때 어떻게 문제를 제시할 것인가, 그리고 연구문제는 어떻

게 설정할 것인가는 연구 전체의 성패가 좌우될 만큼 매우 중요한 과정 중의 하나이다(Flick, 2002. 임은미 외 공역, 2009: 99). 본 연구의 목적이 공유자원의 준사유화 과정에 초점을 맞추고 연구하는 것을 목적으로 하고 있으므로 <연구질문>을 다음과 같이 정하였다.

공유자원의 이용형태가 어떤 과정을 통하여 준사유화로 진행되었는가?  
그리고 합의와 원리는 무엇인가?

## 2) 이론

이론적 틀 또는 이론적 명제는 사례연구의 목적에 따라 연구를 안내하게 된다. 이런 명제는 연구질문, 문헌조사, 그리고 연구자의 직관을 반영한다. 연구에서 가장 학술적인 근거는 학술문헌으로부터 나온다. 연구의 필요성은 기존 문헌에 추가하거나 기존문헌에서 발견되는 간극을 채우고, 문헌에 담기지 않은 개인의 목소리를 제공하는 것에서 도출된다(Creswell, 2007, 조홍식 외 공역, 2010: 152-153).

본 연구를 진행함에 있어서 이론연구는 공유자원 공유화 이론, 공유자원 준사유화 이론, 어장관리제도의 변화 등을 다루었다.

## 3) 분석대상

분석대상(예를 들면 개인, 가족, 조직, 사건)은 연구 초기에 명확히 구분되어야 한다. 분석단위를 명료하게 밝히는 것도 연구 설계와 밀접한 관련이 있다. 사례는 단일한 사례일 수도 있고 집합적 사례일 수도 있으며, 복합적인 현장을 포함할 수도 있고 현장 내에서 이루어질 수도 있으며, 단일한 사례 또는 하나의 이슈(본질적, 도구적)에 초점을 맞출 수도 있다(Stake, 1995; Yin, 2003; Creswell, 2007, 조홍식 외 공역: 113에서 재인용). 분석단위는 인터뷰 대상자 또는 관찰대상과 밀접한 관련이 있다.

공유자원의 준사유화 과정에 대한 분석대상은 제주특별자치도 어촌계에 국한하였으며, 분석단위는 어촌계원 또는 어촌계와 관련된 참여자로 하였다. 제주도 지역에서는 수산업협동조합법 시행령이 1962년 공포·시행됨에 따라 조합의 개편

밭죽과 함께 어촌계 조직이 착수되어 22개 어촌계를 조직하고 1962년 12월 21일 제주도지사의 설립인가를 받아 설립하게 되는데, 그 중 동·서김녕리 어촌계가 총690명(동김녕리 427명, 서김녕리 263명)으로 가장 크기 때문에 김녕리 어촌계를 사례지역으로 하였고, 우도지역의 사례는 섬이라는 특수성과 수산업협동조합에서 면허를 취득하여 우도의 4개 어촌계로 하여금 관리하도록 하고 있어서 연구의 대상으로 적합하다고 판단하였다.

#### 4) 자료수집

사례연구 방법은 현상 또는 사례를 설명하기 위해 종합적이고 심층적인 자료수집을 필요로 한다. 질적 및 양적인 자료를 함께 사용할 수 있는데, 자료는 다양한 출처로부터 나올 수 있다. 현장활동, 집중적 및 개방적 인터뷰, 구두 보고, 직접 관찰, 문서, 설문지, 측정도구, 의료 또는 사무소 기록, 인생프로필, 사진, 고문서, 유물 등이다(Denzin, 1989; 신경림 외, 2008: 462 재인용). 자료는 사례와 관련해서 다른 이들의 느낌 또는 진술을 포함할 수 있다. 요컨대 각 사례에서 축적된 모든 정보는 그 사례 연구에 이용된다(Patton, 1990; 신경림 외, 2008: 462 재인용). 사례연구의 신뢰성 및 질 향상을 위해서 다수의 증거출처를 활용하고, 사례 연구의 기반을 구축하고, 일련의 증거를 유지하도록 하여야 한다(신경림 외, 2008: 462).

제주특별자치도 어촌계를 통한 공유자원의 준사유화 과정은 자원시스템, 자원단위, 이용자, 거버넌스 등 다양한 측면에서 관찰할 수 있기 때문에 현장 면담, 어촌계 기초자료, 지역기초자료, 어획량, 물리적 인공물, 문헌 등 자료를 수집할 수 있는 가능한 방법을 최대한 활용하였다.

#### 5) 자료분석

자료수집과 마찬가지로 분석방법이 모두 어떤 경우에도 적절한 것은 아니다. 연구문제, 연구목적 및 자료수집법, 해석하는 자료의 성질에 근거하여 분석방법을 결정해야 한다. 분석방법의 평가와 적용상태를 확인하는 것은 되도록 해석 과정의 초기단계에 실시해야 한다(Flick, 2002, 임은미 외 공역, 2009: 377).

본 연구에서의 자료분석은 문헌과 면담 및 기초자료 등을 통하여 행정적 요인,



경제적 요인, 인류 문화적 요인 등 일관성 있게 분석하여 나갔으며, 범주화를 통한 공유자원 단위, 자원관리, 이용자, 거버넌스 체계 등을 하위범주로 하여 전체를 복잡계 체계로 보고 체계적으로 분석하여 나갔다.

#### 6) 연구의 평가

질적 사례연구를 통하여 수행된 연구의 결과는 전통적인 양적 연구방법으로 수행된 연구의 평가기준인 내·외적 타당도, 신뢰도, 객관성을 적용하여 평가하는 것은 적절치 않다. Cuba & Lincoln(1994)은 자연주의 관점에서 사회적 세계를 탐구한 질적 연구를 평가하는 기준으로 진실성(truth value), 적용가능성(applicability), 일관성(consistency), 중립성(neutrality)을 제시하였다(신경림 외, 2005: 202). 따라서 본 논문에서는 연구의 평가 기준으로 이 잣대를 사용하였다.

진실성(truth value)은 인간의 경험이나 현상을 있는 그대로 발견하고, 현상을 얼마나 생생하고 충실하게 해석하였는가를 의미한다. 이 논문에서 진실성을 담보하기 위하여 자료의 해석은 원문을 그대로 인용하였으며, 면담내용 역시 그대로 재생하여 나갔다.

적용성(applicability)은 연구결과가 현재 연구의 맥락 외에 ‘다른 맥락과 다른 대상에 적용할 수 있는가’ 하는 융통성(transferability)을 의미한다. 이 논문에서 적용성을 높이기 위하여 사례를 통하여 찾아낸 함의를 통하여 다른 대상에 적용할 수 있는 공유자원 준사유화의 원리를 찾기 위하여 노력하였다.

일관성(consistency)은 다른 연구자도 연구자의 자료, 시각, 상황에 따라 비슷한 결론에 도달할 수 있을 때 일관성이 높은 것으로 평가받을 수 있다. 일관성을 가지기 위하여 제주특별자치도의 어촌계를 사례로 하여 문헌과 면담을 통한 객관적인 자료가 도출되도록 하였다.

중립성(neutrality)은 연구과정과 결과에 있어서 모든 편견으로부터 중립적 입장에서 설명하고 분석하는 것이다. 이 논문에서 중립성을 유지하고자 역사적인 사실과 면담자료를 기초로 하여 분석하였다.

#### 7) 연구의 윤리성 문제

모든 연구에서 윤리성 문제는 중요하다. 양적 연구는 연구자와 연구대상 사이의

직접적, 대면적 접촉이 거의 없고, 연구대상이 통계숫자 뒤에서 익명성을 유지할 수 있기 때문에 윤리적인 문제가 절실하게 부각되지 않는다. 그러나 질적 연구에서 연구자는 현지민들의 세밀한 개인적 측면과 그 맥락을 강조해야 하므로 윤리적 문제를 민감하게 느낄 수밖에 없다(김윤옥 외, 2009: 265). 특별히 질적 연구에서는 연구현장이 통제할 수 없는 자연적 상황이기 때문에 양적 연구에서 발생할 것 같지 않은 윤리적 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제가 발생하는 이유는 연구사실을 숨기거나 자의적인 해석, 연구결과 작성 시의 실명공개로 인한 개인적인 인격이나 사생활이 침해될 수 있는 상황이 일어나거나, 연구지 및 연구참여자의 조직이나 단체에 피해를 줄 수 있는 여건이 질적 연구에서 존재하기 때문이다. 질적 연구에서 윤리는 매순간 연구자의 판단과 선택을 요구한다. 이러한 점에서 질적 연구자는 연구윤리에 대한 이론을 이해하고 상황에 적합한 관점을 지닐 필요가 있다(김윤옥 외, 2009: 265).

이 연구를 수행하면서 윤리적 문제가 발생하지 않도록 다음과 같이 노력하였다.

첫째, 연구참여동의를 통하여 연구의 목적을 말씀드렸으며 연구자와 연구참여자 모두 동의하여 연구를 진행하였다.

둘째, 어촌계나 마을회관에 보관된 문서를 참고 시에는 단체나 마을에 대한 정보노출에 대한 문제를 감안하였으며, 복사물은 연구에 사용했던 자료 중에서 엄격성 활용을 위한 자료 이외에는 전부 폐기처분하여 향후 이와 관련된 윤리적 문제가 발생하지 않도록 하였다.

셋째, 면담자료 뿐만 아니라 기초자료로 활용된 각종 자료를 구성할 때에도 연구참여자의 이름을 <연구참여자 1>, <연구참여자2> 등의 부호로 표기하였으며, 연구참여자의 구술내용을 표기할 때에도 참여자 번호를 사용하였다.

넷째, 연구참여자의 인권차원에서 연구참여자 외의 사용하지 않을 것임과 연구문제와 관련하여 연구에 참여하는 동안 본인에게 어떠한 비용이나 위험요인이 발견되지 않았다는 것을 설명하였고, 연구에 관한 모든 궁금한 점에 대하여 질문하고 대답을 들을 수 있다는 것과 특별한 질문에 대하여는 대답을 거부할 수 있음을 고지하여, 연구에 따른 위험요소를 예방하기 위한 윤리적 조치를 취하였다.

연구참여자의 현황은 다음과 같다.

<표 3-1> 연구참여자 현황

연구참여자	성명	성별	나이	직업	경력	비고
연구참여자 1	전 ○ ○	여	81	해녀	70년	
연구참여자 2	김 ○ ○	여	74	해녀	50년	
연구참여자 3	김 ○ ○	남	77	공무원 및 노인회 활동, 마을유지		
연구참여자 4	김 ○ ○	남	65	어촌계 종사	어촌계	전 어촌계장
연구참여자 5	한 ○ ○	여	73	해녀	60년	전 잠수회장
연구참여자 6	이 ○ ○	남	52	전직 리장		
연구참여자 7	한 ○ ○	남	69	어촌계	어촌계	전 어촌계장
연구참여자 8	한 ○ ○	남	60	어촌계	어촌계	
연구참여자 9	강 ○ ○	남	73	어촌계장	어촌계	도연합회장

적합한 연구지역과 연구자를 찾기 위하여 제4회 제주해녀축제가 2011년 10월15일(토)부터 16일까지(일) 제주시 구좌읍 세화리 일대에서 제주해녀박물관을 중심으로 펼쳐졌었는데, 제주특별자치도내 각 지역의 어촌계가 참석하는 행사였다. 행사장에서 어촌계가 가장 활성화되어있는 구좌읍 지역을 선택하게 되었다. 그리고 동귀리 어촌계는 어촌계장이 전국 자율관리어업 역대회장 2회와 제주도 어촌계연합회장을 맡고 있는 어촌계이기 때문이며, 우도지역과 김녕리지역의 면담결과를 검증하기 위하여 선택하였다.

사례지 선정에서부터 면담한 일정과 내용은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 사례지 선정 및 면담일정

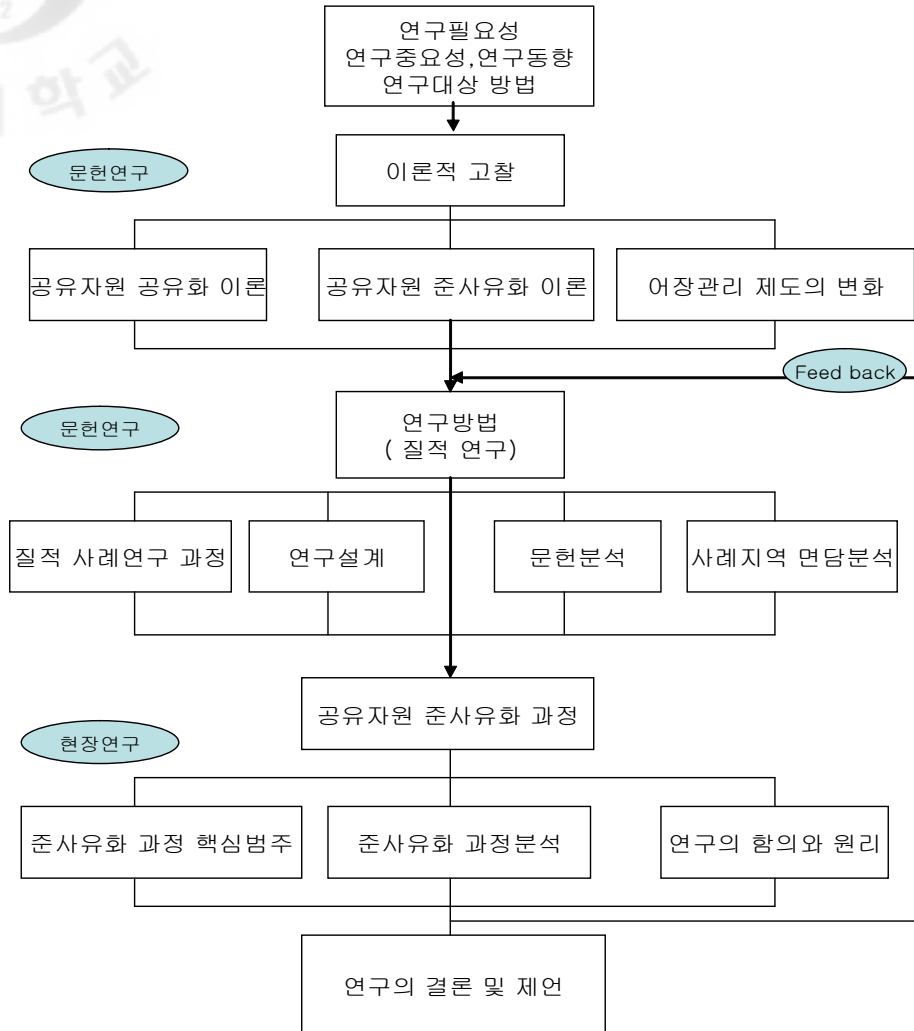
일정	장소	참여자	내용
2011.10.15	제주해녀박물관	연구자, 지역 해녀들	사전 활성화 어촌계 답사
2011.10.16	구좌읍 일원	연구자, 지역 해녀들	적합지역 물색
2011.11. 8 (14:00-15:00)	어촌계 사무실	연구자, 안내자(양○ ○), 연구참여자8	반구조화된 설문지실험 및 준사유화 과정과 어촌계에 관한 사항
2011.11.14. (09:00-10:30)	어촌계 판매점	연구자, 연구참여자1, 연구참여자2	관습과 생활, 요인별 준사유화 관련 된 내용(답변에 대한 재질문형식으로 진행함)
2011.11.14. (11:00-12:00)	노인회관	연구자, 연구참여자3	해녀와 마을, (어업)조합, 생활, 분쟁, 풍습, 자연부락 특성 등
2011.11.14 (13:00-14:00)	연구참여자 자택	연구자, 연구참여자4	어장과 해녀, 어장관리 및 이용, 준사 유화와 관련된 여러 요인.
2011.11.15 (18:30-19:30)	연구참여자 자택	연구자, 연구참여자5, 연구참여자 6	어장분쟁, 문화, 어업생활, 어촌계설 립당시 전 후의 상황 등
2011.11.16 (13:40-15:40)	어촌계 사무실	연구자, 연구참여자9	어장의 역사, 일제강점기부터 어촌계 설립 전후의 어장관리 및 이용, 경계 선에 관한 사항 등
2011.11.17 (11:00-12:00)	사무실	연구자, 연구참여자7	어촌계 설립당시의 상황 및 배타적 어장사용에 대한 구체적인 경과사항

## 2. 연구 진행도

공유자원 이론과 소유권 관련 이론을 중심으로 제주도 지역 어촌계를 사례로 하여 공유자원의 이용형태가 공동이용 형태에서 어떻게 준사유화가 형성되어 왔는지를 규명하는데 있어서 이론적 고찰을 한 다음 사례지역의 준사유화 과정에 대하여 기초자료와 면담을 통하여 분석하여 나갔으며, 분석을 통하여 함의와 원리를 도출하여 나갔다.

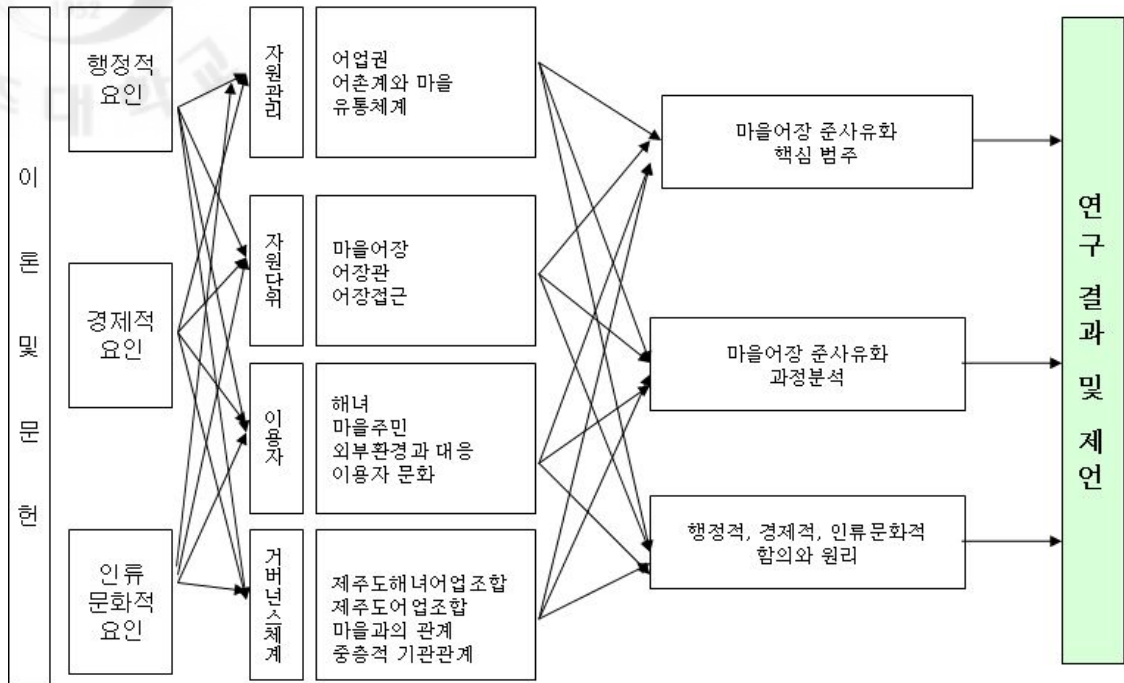
연구진행도는 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 연구진행도



공유자원 준사유화 과정을 연구함에 있어서 연구자와 연구참여자와의 면담과 기초자료 수집 등을 위한 자료는 연구문제와 결부하여 <그림 3-2>와 같이 진행하였다.

<그림 3-2> 면담 및 자료분석 진행도



## 제2절 사례분석

### 1. 사례지역 문헌분석

문헌으로 본 준사유화 과정은 한말 이전의 공동사용 어장이 1975년 12월 31일 수산업법의 개정으로 “법인이 아닌 어촌계가 향유하는 어업권은 이를 그 어촌계의 총유로 한다.”<sup>123)</sup>고 규정하여 사실상 마을어장을 어촌계의 준공동소유를 인정하였고, 1981년 개정된 수산업법<sup>124)</sup>에 의하여 연안어장은 어민의 준공동소유로

123) 법률 제2836호에 의한 수산업법 개정으로(1975년 12월 31일 공포 1976년 7월1일 시행) 본 조가 신설되었다.

124) 법률 제3764호에 의한 수산업법 개정으로(1981년 3월 20일 공포 1981년 6월21일 시행) 당시 제14조

되었는데 과거 제1종 공동어장에 개인이나 법인이 어업권을 얻을 경우 면허기간이 끝나도 연고권을 인정하여 지속적으로 면허를 갱신해주던 제도를 폐지하여, 어민들에 의한 진정한 준공동소유를 이룩할 수 있게 되는 1981년을 준사유화 과정의 완성단계로 설정하여 그 기간 동안의 마을어장의 준사유화 단계를 파악하였다.

#### 1) 행정적 측면

행정적 측면에서 마을어장의 준사유화과정은 조선시대의 어장이 공납물을 채취하기 위한 대상에서부터 면허제도, 어업조합, 어촌계의 다양한 제도적 변화과정을 거치면서 준사유화가 진행되었다.

조선시대부터 이어져 온 공납제도<sup>125)</sup>에 따른 진상품의 진상과 일제 강점기의 어업제도 등은 준사유화 과정에 영향을 주었다.

공납제도는 조선이 건국하면서부터 제주도를 적극적으로 활용한 것으로 보이는데 말, 감귤, 해산물은 물론 유배지로서 삼기도 하였다. 그리고 당시에는 어장의 국유화가 원칙이었으므로 공물의 진상품을 채취하는 장소로서의 어장이었다. 진상품은 전 주민이 진상품에 매달려야만 할 정도로 심했다.

“1년 동안 관아에 바치는 것이 포작(鮑作)은 20필을 밑돌지 아니하며, 잡녀도 또한 7,8필에 이르게 되니, 한 가족 안에서 부부가 바치는 바가 거의 30여필에 이르게 됩니다.”(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 18-19)

또한 힘들게 작업하여 수확한 수산물을 진상할 때도 부정한 방법이 동원되었다.

---

④어업권이 소멸된 그 어장에 새로운 면허를 하는 경우에는 다음 각호의 사유가 있을 때를 제외하고는 종전의 어업권자에게 우선적으로 면허한다(개정 1975·12·31). 1. 제20조제1항제1호 내지 제4호에 해당하는 사유가 있을 때, 2. 면허기간이 만료된 어장의 일부 또는 전부가 그 기간만료전에 부실관리되었거나 생산 실적이 현저히 불량하였다고 인정될 때, 3. 면허가 실효되어 1년이 경과되었을 때[전문개정 1972·10·7]을 1981년 개정시 삭제하였다.

125) 조선시대에는 공납제도가 있었는데 공물의 내용은 농업생산물 뿐만 아니라 가내수공업제품, 해산물, 과실류, 광산물, 조수류 등이 망라되어 있었고, 공물의 부과는 해당지역의 결수(結數)와 호구수(戶口數)가 참작되었지만 그 기준은 분명하지 않았고, 수취과정도 지방관과 향리(鄉吏)에 맡겨졌기 때문에 처음부터 문체의 소지를 안고 있었다. 한편 진상(進上)은 국왕과 궁중에서 필요로 하는 물품을 ‘예헌(禮獻)’의 방식으로 상납하는 것으로서 공물과 마찬가지로 군현 단위로 배정되어 민호에 부과되었다. 공물·진상은 그 자체의 부담뿐 아니라 운반·수송에 소요되는 노동력도 요역의 형태로 제공해야 했다(한국민족문화대백과).

“잠수하는 여인이 포착한 것을 서울에 바칠 때에 조등(刁燈)<sup>126)</sup>하는 폐단을 준엄하게 금단을 가하는 일입니다”(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 18-19).

그리고 운송하는 과정에서 배의 침몰 등 해난 사고가 많이 일어났다.

“한평생 배 부리는 일에 익숙한 섬 안의 사공이나 격군이라도 미역을 옮겨갈 때 배가 침몰되는 경우가 많습니다.”(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 21-22)

일본에 의한 연안어장 침범은 제주도가 감내할 수 없는 상황이 되었고, 자체적인 방어가 불가능할 정도였으며, 마을어장의 사수라는 사명을 갖고 있었다. 즉 국유의 마을어장은 생계의 수단이었으므로 마을어장의 사수는 곧 생활터전의 사수였다.

“일본 선박 3척이 어업(漁業)을 하기 위해 장비를 가지고 정의현(旌義縣) 포구에 당도하였습니다”.<sup>127)</sup> “일본 배들이 아무런 증명서도 없이 갑자기 와서 정박하고는 어부들이 잡은 물고기를 걸핏하면 약탈하며 어부들을 묶어 놓고 때려서 물에 처넣었습니다. 일본인들을 금지시킬 대책과 섬 백성들을 안정시킬 방도를 모두 묘당(廟堂)으로 하여금 품처(稟處)하게 하소서. 약탈하고 위협하는 것으로도 부족하여 사람을 묶어 놓고 때려서 물에 처넣으며 칼과 총으로써 살해하니, 어찌 사람들의 울분을 자아내지 않을 수 있겠습니까? 이웃 나라와 우호하는 의리에 있어서 참으로 놀라움을 금할 수 없는 일이니.”<sup>128)</sup>

일본에 의한 연안어장의 수탈은 극복하지 못하였고 1910년 한일합방을 통하여 제주도의 어장은 조선총독부의 면허를 받아야 이용할 수 있게 되었다. 행정적 측면에서 마을어장의 국유임을 나타냄과 동시에 일본인의 어장활동이 용이하게 된 반면, 마을주민들은 마을어장을 사용하기 위해서 면허를 취득하여야 했다.

“수면을 전용하여 어업을 하는 권리를 얻고자 하는 자는 조선총독의

126) 간사한 피를 써서 가격을 오르게 하는 것을 말함.

127) 조선왕조실록, 고종21년(1884년 갑신), 7월18일.

128) 조선왕조실록, 고종28년(1891년), 8월22일.



면허를 받아야 한다. 면허는 어촌의 경영 또는 유지를 위하여 필요한 경우를 제외하고 허가하지 아니한다”.<sup>129)</sup>

마을어장에 대한 면허는 마을어민들의 어장출입에 있어 제약을 가져왔을 뿐만 아니라 일제에 의한 수탈로 인하여 그 생활이 궁핍할 수밖에 없었으므로, 자체적인 단체를 구성하여 수탈에서 벗어나려는 움직임을 보였다. 즉 마을어장 이용에 있어서 단체에 의한 어장의 관리를 시도하였다고 볼 수 있다.

“비참한 내용을 안 제주도의 유지들은 해녀들을 구제하기 위하여 재작년 1월에 수산조합(水産組合)이라는 것을 만들어서 해녀를 보호하고 여러 가지 편의를 도모하려 하여 당국에 신청을 하였더니, 당국에서는 아무런 말도 없이 이년 동안이나 회답이 없으므로, 작년 10월경에 이르러 다시 김태호씨 외에 유지인사 여러 사람이 발기하여 해녀조합(海女組合)이라는 것을 조직하였다”<sup>130)</sup>

해녀어업조합 등 어업조합에 의한 관리는 효율적인 어장관리를 할 수 없었고 행정체계상 어민들의 이익을 대변하지 못하였으며, 특히 관리상 문제점으로 유력인사에 의한 어장의 독점적 사용으로 인한 문제가 발생하였다.

“어장문제로 경영자끼리 분쟁이 생겼다는데 이제 대강 그 내용을 들은 즉 원래 이 영업의 경영에 착수하기는 그 동리 김00가 작년부터 개인의 힘으로 경영하기 시작한 것을 비롯하여”<sup>131)</sup>

그럼에도 불구하고, 일본은 1930년에 어장관리에 있어서 어업권을 물권으로 하고, 어업권의 존속기간을 20년으로 하여 계속 연장할 수 있도록 함으로서 항구적 사용을 시도하였다.

“어업면허를 받은 자는 어업권을 취득한다. 어업권의 존속기간은 면허일부터 20년 이내로 면허시 조선총독이 정한다. 조선총독은 어업권자의 신청에 의하여 어업권의 존속기간 만료일부터 20년 이내에서 기간연장을 허가할 수 있다. 어업권은 물권으로 토지에 관한 규정을 준용한다

129) 어업령, 조선총독부령 제6호, 1911년 6월3일 제정, 1912년4월1일 시행.

130) 「동아일보」.(1920). 해녀문제의 낙착', 5.5.

131) 「동아일보」.(1924). 개인경영반대 제주어장 쟁의문제, 12.11.

.”<sup>132)</sup>

따라서 어업권은 취득하면 지속적으로 행사할 수 있었으며, 이를 목적으로 제주도어업조합이 설립되었다.

“濟州道漁業組合. 주된 사무소 : 제주읍 3도리 43번지(도청). 목적 : 조합원으로 하여금 어업을 하기 위하여 어업권을 취득하고 또는 어업권 대부분을 받아 조합원의 어업에 관한 경제 또는 救濟에 필요한 공동시설을 함. 지구 : 제주도 일원. 단 추자도는 제외함. 조합원의 자격 : 본 조합 지구 내에서 捕介 採藻業者 및 기타 일반 어업자<sup>133)</sup>

제주도어업조합 총대회(總代會)는 15인의 통상위원으로 구성되며 지역별로 다음과 같이 안배하여 선출하였다.

제1구 제주읍 1인, 제2구 애월면 1인, 제3구 한림면 2인, 제4구 대정면 1인, 제5구 안덕면 1인, 제6구 중문면 1인, 제7구 서귀면 1인, 제8구 남원면 1인, 제9구 표선면 1인, 제10구 성산면 2인, 제11구 구좌면 2인, 제12구 조천면 1인

제주도어업조합은 조선어업령에 의하여 생긴 단체로서 제주도내의 어장관리에 중요한 축을 담당하는 기관이었으나 실질적으로는 어민들을 위한 단체라기보다는 어민을 이용한 일제의 수탈기관이었다.

“생산자가 해녀조합에 대하여 오랫동안 품어오던 불평이 폭발하여 항의문까지 발송하였는데 기한이 경과해도 조합에서는 일언반구의 회답이 없을 뿐 아니라 오히려 냉정하며 하여야 할 책임까지 이행할 성의를 조금도 보이지 아니하였다”<sup>134)</sup>

해방 후에도 어업조합은 우리나라 수산업법이 제정된 후에도 계속 존속하였으며 특히 수산업법은 일본의 수산업법을 상당부분 인용하였다. 어장관리에 있어서도 일제강점기의 관리방식을 그대로 답습하게 되었다.

132) 조선어업령, 조선총독부제령 제1호, 1929년 1월26일 제정, 1930년 5월1일 시행.

133) 총독부고시 제713호(1936년).

134) 「조선일보」.(1932). 18개조 요구코 삼백해녀 시위, 1.14.

“공동어업은 일정한 지역 내에 거주하는 어업자의 어업경영상 공동이익을 증진하기 위하여 필요한 때에 한하여 면허한다. 어업의 면허 또는 허가의 존속기간은 면허 또는 허가한 날부터 면허 어업은 10년 이내, 허가 어업은 5년 이내로 한다. 어업의 면허를 받은 자는 어업권을 취득한다. 어업권은 물권으로 하고 토지에 관한 규정을 준용한다. 조선어업령과 어업에 관한 임시조치법은 폐지한다. 단, 조선어업령 제6장(어업조합·어업조합연합회·수산조합 및 수산조합연합회)은 수산업에 관한 조합법이 실시될 때까지 존속한다. 어업조합, 어업조합연합회는 이 제한을 받지 아니한다. 어업조합, 어업조합연합회 또는 수산교육기관이 향유한 어업권은 제28조의 규정(대부의 금지)의 적용을 받지 아니 한다”<sup>135)</sup>.

수산업법이 제정된 후에도 일부 유력인사에 의하여 어장이 불법으로 매매되는 등 어장관리는 이용자인 어민들과 사용자인 어업조합 사이의 관계에 있어서 이전부터 이루어져 왔던 불평등한 관계가 형성되어 있었다.

“버젓이 감행된 어장매매 고용채취로서 폭리를 전횡한 위법행위를 묵과함으로써 자유입어와 어장매매 철폐를 강력히 주장하는 본 도(道)가 자가 모순을 범하고 있다<sup>136)</sup>. 신촌1구에서 공동어장을 매매했다는 사실이 밝혀져 제주어조에서는 이의 단속을 서두르고 있는 요즘 매수인으로 알려진 일부 측에서 ‘툃 수집의 원활을 기한 것이지 해녀 착취란 언어도 단’이라고 항의를 한 것으로 알려져 사건을 어떻게 귀결시킬 것인가에 관심이 모여졌는데”<sup>137)</sup>

1962년 수산업협동조합법이 제정되어 어촌계가 설립하게 되었으며 이후 지속적인 수산업법 개정작업을 통하여 마을어장의 준사유화가 촉진되었다.

“어촌계는 계원의 생활안정과 경제적, 사회적 지위의 향상을 도모하기 위하여 공동사업을 함을 목적으로 한다.”<sup>138)</sup>

어촌계는 구성되었으나 초기에는 해녀를 위한 복지시설이 충분하지 않았다. 어

135) 1953년 9월9일 제정된 수산업법(1953년 12월9일 시행).

136) 「제주신보」.(1955). 왜 묵과하려는가! 권익 빼앗겨도 말 못하는 해녀, 신양리 어장 불법매매, 7.31.

137) 「제민일보」.(1961). 우선권은 해녀에, 어장매매는 있을 수 없다, 2.8.

138) 1962년 수산업협동조합법 시행령 제619호로 시행 공포된 수협법 시행령 제4조근거한 어촌계 규칙.

촌계에서 중추적으로 작업에 임하던 해녀들의 주업인 나잠업 자체는 독립적인 조직을 갖추지 못하였고 어촌계에 흡수되어 오늘날까지 지속되고 있다.

“지금 관광객이 많이 드나드는 서부두 일대에 탈의장 하나 제대로 시설이 되어있지 않아 작업하는데 여러 가지 애로를 받고 있다면서 선거 전에는 우리 어촌계 해녀들에게 약속을 했는데 선거가 끝나자 당초 조합당국이 말하던 것이 실현이 안 되었다고 불평을 토로하기도”<sup>139)</sup>

“제주도 잠수조합이 처음생긴 것은 일반 어협이 생기기보다도 훨씬 먼저인 1920년 4월16일이었다. 3.1운동 직후에 발족한 이 제주도해녀어업조합은 10년 뒤인 1930년 면단위로 설정된 일반어업조합과 대립하다 1936년 12월에 둘은 합병하게 되었는데 이때 이후 나잠업은 한 개의 독립된 업종별 어업조합을 가져보지 못하고 늘 일반 어협에 소속된 어촌계의 부속단체로 약체화되어왔다.”<sup>140)</sup>

마을공동어장은 면허를 얻은 어촌계에 의한 배타적 관리가 실시되었으며 종사하는 사람들이 생계를 유지하도록 법적인 보장이 이루어졌다. 본격적인 어촌계에 의한 준공동소유 형태의 준사유화가 이루어지게 되었다.

“한마디로 말해서 해녀공동어장은 그곳 해녀들만이 배타적인 어업권을 갖는 곳으로서 해녀들이 여기서 일하고 벌어들인 생계를 유지토록 하기 위해 마련된 것이다. 수산업법에서도 공동어업권은 임의로 특정인에게 행사할 수 없도록 못 박고 있을 뿐 아니라 이를 대부(貸付)의 목적이거나 이전 또는 담보의 목적으로 할 수 없도록 규정하고 있다.”<sup>141)</sup>

## 2) 경제적 측면

문헌을 통한 경제적 측면에서의 마을어장의 준사유화 과정은 경제활동의 단위와 경제활동의 주체 및 경제활동을 제약하는 요인의 제거, 배타적 관리를 위한 경제체계의 정립 등의 과정을 거치면서 준사유화가 진행되었다.

경제활동의 단위는 경제활동의 기초로서 경제활동의 기본적 대상이 되는 것을

139) 「제주신문」.(1967). 해녀조합장 : 김은씨 '태와' 벗삼아 20여년, 11.9.

140) 「동아일보」.(1970). 땀흘리는 한국인 해녀(16)잠수회, 7.21.

141) 「제주신문」.(1971). 해녀공동어장의 어업권 암매는 있을 수 없다, 5.6.

말한다.

“전복, 각종 오징어, 분곽(紛藿)등을 따는 역(役)이 모두 이로부터 나와서 경영되고, 본 고을의 장수와 병졸에 대한 지공(支供)과 공사의 수응(酬應)은 또한 이 숫자 이외에 있으니”(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 18-19).

경제활동의 주체는 어민이다. 어민은 마을어장의 관리에 있어서 생산의 주체라고 할 수 있는데 이들의 경제활동은 미역이나 전복 등을 채취하는 일이다.

“이 땅이 누에치기와 솜 타는 일에 적합하지 않아서 여인들은 양태를 들고 망사리를 맺어 미역을 따고 전복을 캐는 것을 업으로 삼았다”(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 43).

제주도의 바다라는 생활공간 속에서 경제활동은 주로 어민들 중 해녀에 의하여 이루어지고 있었으며, 바다에서의 채취와 어로행위는 경제활동의 근간을 이루고 있다.

“본도(本島)는 망망한 바다 한쪽에 외따로 있어 수십의 백성들이 전적으로 고기잡이와 수산물 채취에 의지하고 있는데, 미역과 전복 채취 같은 것은 모두 여자들이 하는 일인 만큼 다른 나라 사람들과 무리지어 뒤섞이려 하지 않을 것이니,<sup>142)</sup>

“수만 명이나 되는 온 섬의 백성들이 살아갈 밑천으로 삼는 것은 단지 고기잡이를 하는 것뿐인데, 몇 년 전부터 생업을 잃어 살아갈 길이 없으니 매우 불쌍한 일입니다.“<sup>143)</sup>

어민들에 의한 경제활동은 관리제도의 등장으로 생계를 유지하기 위하여 바다를 이용하는데 있어서 방해가 되었으며, 특히 관리조직집단은 어민들의 효과적인 경제활동에 부정적 요소가 되었다.

“어업조합은 어업권을 취득하거나 어업권의 대부분을 받아 조합원이 어

142) 조선왕조실록, 고종년(1884년 갑신), 7월18일.

143) 조선왕조실록, 고종28년(1891년), 8월22일.

144) 어업령, 조선총독부령 제6호, 1911년 6월3일 제정, 1912년4월1일 시행.

업에 관한 공동 시설을 하는 것을 목적으로 한다. 조합원은 어업조합이 취득하거나 대부 받은 어업권의 범위 내에서 각자 어업을 할 권리를 가진다. 다만, 조합규약으로 별도의 규정을 만들 수 있다.”<sup>144)</sup>

경제활동의 주체인 마을 어민들은 관리조직의 등장과 잠수기선의 등장으로 인하여 일본에 수탈을 당하고, 잠수기선의 어업방식에 의한 자원의 고갈로 인하여 부득이 육지 어장으로 떠날 수밖에 없었고 그 생활은 궁핍하기만 하였다.

“해녀가 부산 등지에 나오면 물상객주(物商客主)에게 의지하여 사오 삭 동안을 유숙도 하고 돈도 꾸어 쓰는 터인데,....고향으로 돌아갈 때에는 도로 객주에게 빚을 얻어 쓰고 빈손만 쥐고 돌아가게 될 비참한 운명에 처해있다. ....객주라는 사람들은 해녀의 남편을 피어서 비싼 변리로 돈을 취해주고 해녀가 어물을 잡으면 무리한 헐값으로 비싼 이자를 모두 회계하여 받는 흉악한 수단이 있음으로”<sup>145)</sup>

경제활동의 터전인 마을어장이 개인이 이용하는 경우가 나타나면서 생존권 투쟁이 일어나게 된다.

“분쟁이 생기자 리민들은 그 어장으로 말하면 가파리에서 가장 중요한 어장이며 가파리 전체의 생명이라고 할만한 곳임으로, 이렇게 중요한 어장을 개인의 소유로 만드는 것은 온당치 못한 일이라고 분개하며, ....그 어장을 인가하지 말도록 당국에 진정하는 동시에 그 어장 외에 중요한 어장 오류처를 측량하여 가파리 공동어장으로 당국에 면허원을 제출하는 중이라더라.”<sup>146)</sup>

1930년도부터 조선어업령이 시행되었고 어업조합이 만들어지게 되었지만 조상 대대로 이어져 사용하던 어장은 입어권을 가진 조합에 입어료를 내고 어장을 이용할 수밖에 없었으며, 이로 인하여 본격적인 어장이용을 위한 항일 투쟁이 일어나게 된다.

145) 「동아일보」.(1920). 해녀문제의 낙착, 5.5.

146) 「동아일보」.(1924). 개인경영반대 제주어장 쟁의문제, 12.11.

147) 조선어업령, 조선총독부제령 제1호, 1929년 1월26일 제정, 1930년 5월1일 시행.

“전용어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어장에서 어업을 한 자의 입어를 거부할 수 없다. 전조의 어업권자는 입어를 하는 자에게 조선총독의 인가를 받아 입어료를 청구할 수 있다.”<sup>147)</sup>

“감땃재와 생복 판매에 관한 다섯 가지 요구조건을 들어 제주도해녀조합에 항의하였다함은 보도한 바이어니와,.....요구조건 중 가격등급은 지정한 대로 할 것, 계약금은 생산자에게 보관케 할 것, 이궁(二宮) 악덕상인에게 금후 상권 절대 불허, 지정 매수인 00에게 손해배상을 청구할 것, 계약금은 즉시 내어줄 것, 악덕상인 000에게 금후 상권 절대 불허, 일체의 계약보증금 생산자 보관, 미성년자와 40세 이상자에게 조합비 부과 면제, 총대 리별 공선(總代 里別 公選), 조합재정 공개”<sup>148)</sup>

1937년 제주도해녀어업조합이 제주도어업조합으로 흡수되었는데 제주도어업조합 규약 제43조에는 전용어업권에 대하여 규정하고 있다.

“전용어업권 : 採藻 및 捕貝 전용어업은 종래의 관행에 따라 매년 조합이 정하는 기한 내에서 그 지선리 조합원 각자 공동으로 채취하고 지선리 이외의 조합원으로서 종래의 어업관행이 있는 자는 그 관행에 따라 채취한다. 이 경우 어장의 구역, 또는 입어의 관행에 있어 분쟁이 있을 때에는 본 조합이 이를 조정한다. 단 조정이 이루어지지 않을 때에는 조선총독의 재정을 구하여 이를 공고한다.”<sup>149)</sup>

마을어장을 주로 이용하는 해녀들은 생산의 주체이면서도 생산물에 대하여 생산액의 일부를 마을에 납부해야 했으며, 이로 인하여 2중의 착취를 당하게 되었다.

“잠수어업의 주무장관 허가제 안은 해녀의 권익을 보호하기 위하여 필요하다는 것과 그 권익은 해녀들이 공동어장에 들어갈 때 6대4(부락대 해녀)의 비율은 해녀착취의 표본이며 더욱 이를 중간 브로커에 다시 뜯겨 이중의 착취를 당한다. 제12조 지방장관 허가어업이 심의에서 해녀어업을 자유어업으로 하면 특정해역에 집중되어 자원 황폐의 우려

148) 「조선일보」.(1932). 18개조 요구코 삼백해녀 시위, 1.14.

149) 제주도 어업조합 규약 제43조.

가 있으니”(한규설, 2001: 258-259).

어장이용의 제약과 횡포는 어장을 이용하는 해녀에 대한 수탈과 이 수탈에 대한 저항으로 이어졌다. 관련 문헌내용을 보면 다음과 같다.

“연안 영세민들은 춘궁기를 당하여 그 지선(地先)에 소재하는 공동어장 내의 전기 해조류를 채취코자 하나 매수자가 이를 엄금하므로 조합이 향유하는 어장이면서도 그 조합원이 이를 행사할 수 없는 모순을 내포하고 있었던 것이다....어업조합 향유 공동어장은 그 본래의 사명을 이탈하고 완전 상품화한 값이 없지 않은 것이다.”<sup>150)</sup>

“성산면 신양리에 사는 정모씨는 올해 동리(同里) 어장을 70만원에 매수, 해녀를 고용하여 미역을 채취 매각하여 막대액을 이득 하였다. 미역 평작 1만5천근이 나는 신양리 어장은 고성과 동리(同里) 공동채취장으로서 성산 어조(漁組)의 관리 밑에 있는데 성산 서교의 학구인 동리에서는 동교(同校)기금을 조성하기 위하여 어장매매를 고려중이던 바 금년 초 정모씨 주동으로 김모씨 외 동리 해녀 몇 명이 집금(集金) 출자하여 매수한 후 미역 채취 해금(解禁)이 채 못 된 3월 하순 해녀 다수를 품팔이로 동원 채취하여 많은 이익을 올렸다.“<sup>151)</sup> ”몇몇 유지들이 영세 해녀들의 생계를 위협하는 어장매매를 자행하자 동리 거주 해녀들은 일제히 분격하여 즉시 의법 조치해달라고 수차에 걸쳐 제주어조를 찾아와 진정하였으며“<sup>152)</sup>, ”사면이 바다인 본 도에서 어장분쟁은 끊임 새 없이 일어나고 있으며, 이런 일은 직간접적으로 해녀들의 자유입어에 악영향을 가져오고 있다“<sup>153)</sup>

1962년 수산업법의 제정으로 어촌계가 만들어지게 되었고 자격이 되는 해녀들은 어촌계 조직에서 어장을 이용하여 경제활동을 영위할 수 있게 되었다.

“계원은 당해 계의 구역 내에 1년 이상 거주하고 연간 백20일 이상 수산업을 경영하거나 또는 이에 종사하는 자라야 한다. 전조의 규정에 의

150) 「제주신보」.(1954). 해녀분쟁의 진상, 6.9.

151) 「제주신보」.(1955). 왜 묵과하려는가! 권익 빼앗겨도 말 못하는 해녀, 신양리 어장 불법매매, 7.31.

152) 「제주신보」.(1961). 도내서도 해녀 착취, 삼양1동 유지들이 어장매매, 2.3.

153) 「제민일보」.(1961). 우선권은 해녀에, 어장매매는 있을 수 없다, 2.8.

154) 1962년 수산업협동조합법 시행령 제619호로 시행 공포된 수협법 시행령 제4조에 근거한 어촌계 규칙.



한 계원의 자격이 없는 어민은 계원과반수의 동의를 얻어 준 계원이 될 수 있다. 준 계원은 계의 공동사업에 참가할 수 있다. 계가 그 재산으로써 소속지구별 조합에 대하여 부담하는 채무를 변제할 수 없을 때에는 계원은 연대하여 그 채무를 부담한다.”<sup>154)</sup>

생산주체이면서 생산 활동에 제약과 수탈을 감당해야 했던 해녀들의 경제활동 터전은 오직 바다였다.

“20여년 바다를 넘나들은 김은(金恩, 40)은 “해녀가 된 동기란 것이 따로 없습니다. 그저 바다와 이웃한 섬의 딸들에게 어머니는 자본 없이 손쉽게 생활을 개척해 나가는 방법을 바다생활에서 구한 거죠”<sup>155)</sup>

즉 경제적인 측면에서 공동어장을 마련(준사유화 과정)하는 과정은 다음의 문헌으로 간략하게 표현할 수 있다.

“본도 해녀들이 아득한 옛날부터 온갖 뽕박을 건디고 한숨을 삼키며 바다의 생산자로서 지역생활에 공헌해 온 역할과 함께 해녀들이 바다에서 벌어들이는 수입이 그들의 생계에 큰 지주였음을 헤아릴 때 해녀 공동어장을 마련하여 그네들이 벌어들여 먹도록 한 것은 너무나 당연한 조치였다고 할 것이다.”<sup>156)</sup> “잠수기선들이 상습적으로 제1종 공동어장을 침범해온 일이 잘못이었다. 제1종 공동어장은 잘 알다시피 예로부터 이고장 해녀들의 고유한 생업권일 뿐만 아니라 지금도 이들 어촌계가 배타적인 어업권을 가진 공동어장으로서 해녀들은 이를 생명선으로 여겨 오고 있다.”<sup>157)</sup>

### 3) 인류 문화적 측면

인류 문화적 측면에서 문헌을 통한 준사유화 과정은 가치관, 생활습관, 외부환경으로부터 여론형성, 투쟁, 내적응집력 형성과정을 통한 다양한 시도를 통하여 인식의 전환을 이끌어내고 결국은 어장이용 관행을 인정받는 일련의 과정임을 알 수 있었다.

155) 「제남신문」.(1967). 해녀조합장 : 김은씨 '태와' 벗삼아 20여년, 11.9.  
156) 「제주신문」.(1971). 해녀공동어장의 어업권 침해는 있을 수 없다, 5.6.  
157) 「제주신문」.(1978). 근본대책 필요, 잠수기선과 해녀의 분쟁, 6.27.

과거 생계를 위한 어장이용 측면에서 자녀에 대한 가치관을 볼 수 있다.

“지경 안에 남자의 분묘는 아주 적으며 여염(閭閻)에는 여자가 남자보다 세 곱이나 많다. 부모가 딸을 낳으면 ‘이는 나에게 효도를 잘 할 자라’말하고 아들을 낳으면 ‘이 물건은 내 아이가 아니고 바로 고래와 자라의 떡이라’고 말한다.”(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 29).

공납으로 인한 고통에도 불구하고 부부와 처자를 팔면서도 공납을 채워나가려는 의지의 가치관을 갖고 있었다.

“본도의 세 고을은 가난하여 의지할 바가 없고 역(役)이 다른 곳의 배나 되어 심지어는 부모를 팔고 처자를 팔며 자기 자신의 품을 팔고 동생을 파는 지경에까지 이르렀는데 팔린 자가 모두 58명이 되었습니다. 이른바 어호(漁戶)로서 배를 부리는 일을 겸하는 격군(格軍)의 아내는 잠녀라고 일컫는데, 바닷가 각 고을에서 겨우 연해안의 가까운 바다정도나 왕래하던 사람들이 갑자기 큰 바다의 파도 속으로 들어간다면 배가 침몰되지 않은 경우에는 다행히 임금의 복에 힘입은 것인데”(제주특별자치도 해녀박물관, 2009b: 18-19).

제주도의 어민들의 잠수는 생활의 한 부분으로 당연하게 여겨지고 있었다.

“겨우 열 살이 되면 이미 잠수의 기술을 배운다.”(제주특별자치도 해녀박물관, 2009: 18-19). “본주(本州)는 망망한 바다의 외딴 섬으로서 백성들이 오직 고기잡이와 수산물 채취에 의지하여 살아가고 있는데, 이제 만약 생업을 잃게 된다면 뿔뿔이 흩어질 것은 형세 상 당연한 일입니다”<sup>158)</sup>

어민들의 어로생활은 외부적 환경에 직면하게 되었고, 이후 일본에 의한 강점기까지 계속되게 되었다.

“백성들이 배에 올라 저지하자 저들은 칼과 총으로써 인명을 많이 해쳤으며 민가에 돌입하여 부녀자들을 위협하고 양식과 옷과 닭과 돼지

158) 조선왕조실록, 고종21년(1884 갑신), 7월18일.

등을 약탈하여 가는 등 온갖 행패를 자행하므로”<sup>159)</sup>

외부적 환경은 일본에 의한 것만이 아니고 제주도 어민들이 육지에 나가서 생활할 때도 시련에 봉착하였다.

“물상객주<sup>160)</sup>라는 자들의 교활한 농락으로 말미암아 해녀들은 반년동안이나 부모와 자식을 이별하고 고향을 떠나 멀리 바다를 건너와서 뜨거운 벌에 살을 태워가며 벌어놓은 돈을 거의 다 소비하고, ...해녀는 할 수 없이 못된 객주와 일본사람들의 제 욕심만 차리는 흉악한 수단에 떨어져서 반년동안이나 죽도록 고생한 값도 없이 빈손으로 돌아가게 된 것이다.”<sup>161)</sup>

뿐만 아니라 내부 환경 즉 조합원인 어민과 그들의 권익을 보호해야 할 어업조합과의 시련에도 봉착하게 되었다.

“소화6년(1931년)도 생복과 감텃재<sup>162)</sup> 판매에 있어서 생복은 지정매수인이 매수 거절한 사이에 생산한 것이 조합의 처치를 기다리다가 모두 썩어지고 감텃재는 지정등급 변경, 지정가격 감하로 인하여 판매를 중지하고 있는 등 손해가 막심하므로,....광대한 시위는 실로 전 해녀 대중에게 큰 충동을 주었으며 동시에 해녀조합의 무책임 무성의하다는 여론이 비등하고 있다는데”<sup>163)</sup>

“그 행사권 매수인이 어떠한 방법으로 그 어장을 행사하고 있었던가. 그들은 예년 우리들 제주도 출가해녀들을 고용하여 저렴한 대금으로 채취케 하고 막대한 이익을 취하고 있는 현상이다”<sup>164)</sup>.

“동리 수백해녀는 작년까지 그들이 관행 입어하여 벌어들인 법익을 완전히 박탈당하였다. ....도(道) 규칙은 도지사가 허가한 중매인이 아닌 자의 수산물 상행위를 금지하고 있는데 전기 정씨는 이와 같은 허가를 받고 있지 않다. 그리고 위법인 전기 어장매매사실 등은 어조에서 취체당국인 도에 보고 지적하여야 하는데도 당해 생산 어조나 어련은

159) 조선왕조실록, 고종28년(1891년), 8월22일.

160) 장사꾼을 집에 머물러 있게 하거나 물품을 소개하거나 하여 흥정을 붙이는 일을 주로 하는 사람을 말한다.

161) 「동아일보」.(1920). 해녀문제의 낙착, 5.5.

162) 미역과에 속하는 녹조식물이다. 식물체는 짙은 갈색이며 가죽질로 긴 막대기 모양의 줄기에서 중심잎이

전연 이 사실을 묵과해버리고 있다.”<sup>165)</sup>

심지어 불법적인 어장매매는 그들의 삶을 송두리째 빼앗기게 되기도 하였다.

“어장매매란 1년간 기한으로 특정인에게 어장을 대부하는 것인데 이렇게 되면 해녀들의 어획물은 불과 몇 할의 품삯을 제외하고 전주(어장매수자)의 손에 들어가게 되는 악랄한 해녀 착취방법의 하나일뿐더러  
“166)

오랫동안 수탈을 당한 해녀들은 자신의 권익을 옹호할 줄 알았던 수십년 동안 존재했던 조합을 전혀 믿으려고 하지 않게 되었다.

“어업당국에서는 해녀들이 출가신고를 아니하고 개인적으로 나가기 때문에 지선지의 착취나 굴욕을 당해도 알 길이 없지 않느냐고 말하고 있지만 실상 조합의 인술을 받고 나가는 경우 대부분은 행동의 자유를 억압받고 거기다가 캐내는 해산물도 이것저것 덤으로 뜯기는 예가 많아요. 거기다가 미역이나 천초를 받아가서 1년이 넘도록 돈을 주지 않은 것이 예사로운 일입니다. 그러니 해녀들도 조합을 믿으려고 하지 않습니다.”<sup>167)</sup>

따라서 해녀들은 생산의 주체이면서도 자신들을 위한 권익을 찾기에 나서고 사회적 신뢰 망을 구축하기를 원하였다..

“해녀들의 권리와 생계를 보호해주고 또 지선지를 자유로 선택해서 일할 수 있다면 얼마나 좋겠습니까?”<sup>168)</sup>

사회적 신뢰망의 구축과 더불어 자체적인 조직을 갖기를 원하였으며, 권익을 대변하여줄 사회적 체계구축에 나섰다.

---

나고 그 잎의 양쪽 옆 가장자리에서 많은 가지잎을 낸다. 줄기의 단면은 둥그랗고 성숙한 식물체에서는 속이 비었다(이용필.(2008). 「제주의 바닷말」. 서울: 아카데미서적. 135).

163) 「조선일보」.(1932). 18개조 요구코 삼백해녀 시위, 1.14.

164) 「제주신보」.(1954). 해녀분쟁의 진상, 6.9

165) 「제주신보」.(1955). 왜 묵과하려는가! 권익 빼앗겨도 말 못하는 해녀, 신양리 어장 불법매매, 7.31.

166) 「제주신보」.(1961). 도내서도 해녀 착취, 삼양1동 유지들이 어장매매, 2.3.

167) 「제남신문」.(1967). 해녀조합장 : 김은씨 '태와' 벗삼아 20여년, 11.9.

168) 「제남신문」.(1967). 해녀조합장 : 김은씨 '태와' 벗삼아 20여년, 11.9.

“기상천외의 이 바다 매매와 광암(藿岩)주(主)의 악습을 없애려면 해녀들에게 해녀어장을 이용할 수 있는 전국 조직을 갖게 하는 수밖에 없음을 물론이다. ....많은 제주도 유지(有志)들이 제주도 해녀의 권익을 보장하기 위해 ‘잠수권익옹호투쟁위’ 등 단체를 구성해 왔다. 하지만 모두가 부분적이고 민간운동으로 그쳐서 그때마다 1-2년 불안정한 운동만 전개하다 그치곤 했다.”<sup>169)</sup>

오랜 기간 어로생활을 하면서 술한 악조건에도 불구하고 외부환경을 극복하면서 여론형성과 투쟁을 통한 내부응집력은 주민들의 인식을 전환하게 만들었다.

“부락 사업에 돈이 필요하다면 온 부락 사람이 공동으로 부담해야 되지 해녀의 고유한 어업권이 재원이 되어서는 안 된다. 즉 해녀들이 공동어장에서 벌어들인 돈으로 한 가구의 몫을 부담한다면 모르되, 해녀 공동어장 자체를 팔아버린다는 것은 해녀 공동어장의 성질이 온 부락민의 대대손손으로 관계되어 온 것이라 하더라도 사실에 맞지 않은 것이다.”<sup>170)</sup>

인식의 전환은 곧 관행의 정착을 이루어내게 되었고 해녀들이 작업할 수 있는 환경으로서의 마을어장이 되었다.

“해녀 작업장인 제1종 공동어장을 놓고 이를 침범하려는 유무허가 잠수기선으로부터 그녀들의 고유한 공동어업권역을 지키려는 해녀들의 사투에 가까운 싸움은 어제 오늘에야 비롯된 일이 아니었다. 이 생존을 건 싸움은 아주 오래전부터의 뿌리 깊은 것이었으며 이는 불연속적으로 크고 작은 불행한 사건들을 빚어 내려왔다. 해녀들이 그들의 공동어장을 침범하는 유무허가 잠수기선들의 부정행위에 대하여 극단적인 반응을 보여 온 것은 해녀들이 제1종 공동어장을 토지와 같이 고유한 터전으로 인식해온 전통적인 관념에서 발생하고 있음을 먼저 알지 않으면 안 될 것이다.”<sup>171)</sup>

169) 「동아일보」.(1970). 땀 흘리는 한국인 해녀(16) 잠수회, 7.21.

170) 「제주신문」.(1971). 해녀공동어장의 어업권 침해는 있을 수 없다, 5.6.

171) 「제주신문」.(1978). 근본대책 필요, 잠수기선과 해녀의 분쟁, 6.27.

## 2. 사례지역 분석 준비

### 1) 사례지역 분석 준비단계

사례지역의 사례분석을 함에 있어서 사례지역의 분석체계는 행정적 측면과 경제적 측면 및 인류 문화적인 측면으로 나누어서 분석한 자료를 토대로 하여 관련 요소를 추려낸 후 이를 재구성 하였다.

이는 문헌상에 나타나는 요소들이 사례지역에서 유용할 수 있기 때문이며, 사례지역에 적용하여 어떤 과정을 통하여 준수유화 과정에 기여하게 되었는지를 분석하는데 도움이 되기 때문이다.

문헌분석을 통하여 나타난 각 측면별 요소들은 다음과 같다.

#### (1) 행정적 측면에서 나타난 요소들

운송체계	어촌계 설립과 해녀
일본의 연안어장 침범 및 약탈	어촌계와 자생조직
면허제도	어촌계 설립과 해녀
수면의 전용체계	민선초기 선거와 해녀
해녀조합	나잡업 업종별 단체 결성시도
유력인사에 의한 어장의 독점화	배타적 어업권 형성
어업권	잠수기선 어업
제주도해녀어업조합	마을어장이용권
제주도어업조합	입어제도
제주도어업조합 총대회	재해보상
제주도어업조합과 해녀	어장이용 주체
어장의 불법매매	어장관리 주체
위법행위	마을과 부녀회 어촌계와의 관계
어촌계 설립 시 위상	어촌계와 수협과의 관계
어촌계와 자생조직	

#### (2) 경제적 측면에서 나타난 요소들

대상물(전복, 미역, 소라 등)	부락과 해녀의 6대4제
초기 어로도구	어장이용체계(진입자유)
조선시대 진상 및 어세제도	공동어장 매매(상품)

어업조합과 어민과의 경제적 관계  
 초기 입어료  
 잠수기선에 의한 자원의 고갈  
 객주들의 횡포  
 중간상인 횡포  
 해녀의 자금유통수단  
 고리사채  
 어장의 매매와 해녀  
 위탁판매  
 입어과정  
 가격체계-가격등급, 계약금,  
 가격체계  
 유통체계(중간유통단계)  
 조합비

과다한 수수료  
 잠수회 자격  
 어촌계 준회원  
 남획으로 인한 자원의 고갈  
 잠수회 활동  
 어장사용변화(자급자족-> 공동이용)  
 양식어업제도  
 해방 후 해녀감소 이유  
 수수료 체계  
 양식 증식 기술의 발달  
 마을자금 지원  
 수협과 어촌계 수수료 체계  
 감귤산업과 어업인수

### (3) 인류 문화적 측면에서 나타난 요소들

가족관  
 결혼관과 풍습(통혼권)  
 어장관  
 어장과 생업관  
 일본관  
 출가와 생활  
 어업조합에 대항한 정신 및 행동  
 규칙과 해녀의 생활상  
 해녀의 어로생활과 어로의 생활  
 유력자의 어장매매  
 제주도어업조합에 대한 신뢰관계  
 권리와 생계보호에 대한 열망  
 해녀권의 보호단체 열망  
 부락과 해녀와의 상호관계  
 잠수의 형태  
 지선민 의식

어장에 대한 해녀들의 전통적인 관념  
 신뢰관계(공동체적 체계)  
 옷과 장비의 변화(고무 옷, 물안경, 오리발)  
 관행적 어로  
 마을자치적인 어업계  
 어촌계와 비어촌계  
 해녀의 의례  
 해녀노래  
 제(용왕제 등)  
 마을어장에 대한 인식(과거와 현재)  
 어민사회에 대한 사회적 냉대감  
 불턱문화  
 동료간 갈등  
 어촌계와 마을조직

### 2) 사례지역 분석 방법

사례지역 분석은 본 논문의 필요성에서 제기한 행정적 측면, 경제적 측면, 인류

문화적인 측면을 검토하여 나갔다. 따라서 우도지역의 어촌계와 김녕리 지역의 어촌계에 관련된 사람들(연구참여자)과 직접 면담을 통하여 마을어장의 준사유화 과정을 분석하여 나갔다.

면담은 사전에 전화로 약속을 잡고 일대일 또는 일대이 방식으로 진행해나갔다. 적합한 사례자를 찾는 것은 매우 어려운 일이었다. 우선 준사유화 과정의 일선에서 직접 경험하여야 하고, 어느 정도 역할을 한 사람을 찾기 위하여 노력하였다. 면담의 핵심은 준사유화 과정에 관여했거나 경험한 사람이므로, 그러한 사람을 선택하는 것이 본 논문의 핵심을 가장 정확하게 파악할 것으로 판단하였기 때문이다.

면담을 하면서 면담 상대방의 양해를 얻어서 녹음을 하였고, 녹음 자료를 통하여 분석하여 나갔으며, 녹음은 가급적 그대로 재생하였고, 사투리는 표준어로 바꾸어 기록하였다.

#### (1) 우도의 사례

우도에서의 면담은 대학 후배를 통하여 우도에서 오랫동안 해녀생활을 하면서 과거와 현재를 알 수 있는 사람을 소개 받았다. 따라서 적합한 사람으로서 해녀생활 70년을 한 전○○(연구참여자 1)과 해녀생활 50년 이상 했다는 김○○(연구참여자2)을 통하여 해녀들의 생활과 해녀제도 및 경제적 상황을 파악할 수 있었다.

그 후 해녀를 통하여 알 수 없는 행정적 요인들을 파악하기 위하여 오랫동안 공직생활을 하였고 마을에서 지도적 위치에 있는 김○○(연구참여자 3)을 만나서 행정에 관련되고 우도의 역사 및 부락 어촌계, 문화 등에 대하여 알 수 있었다.

마을어장의 공동 이용 및 관리 등 제도적 과정과 어촌계의 특성을 알기 하여 전임 어촌계장을 만났다. 전임 어촌계장 김○○(연구참여자4)을 통하여 우도의 마을어장의 준사유화 과정에 관한 답을 얻을 수 있었다.

#### (2) 김녕리의 사례

김녕리 어촌계를 분석하기 하여 처음으로 만난 사람은 대학원 후배를 통하여 어촌계에 종사하고 있는 한○○(연구참여자8)을 만나서 어촌계의 제도와 현상에 대하여 우선 청취하였다. 그리고 해녀의 생활과 역사 및 경험을 듣기 위하여 마을에서 중요한 일을 맡았던 이○○(연구참여자5)와 함께 해녀생활을 60년 정도



종사한 윤○○(연구참여자6)를 만나서 어장관리 및 경험을 들을 수 있었으며, 마을어장이 나누어지는 과정을 알 수 있었다. 그리고 어촌계에 의한 배타적 어장관리가 된 과정을 보다 더 세심히 파악하기 위하여 당시에 관련되어 있던 한○○(연구참여자7)을 만나서 면담을 하였다.

### (3) 동귀리 지역 어촌계 사례

우도지역과 김녕리지역의 어촌계 면담내용을 검증하기 위하여 동귀리지역 어촌계를 분석하였다. 면담자는 전국 자율관리어업<sup>172)</sup>전국 회장을 2번 역임한 동귀리 어촌계장 강○○(73, 참여자 9)을 만나서 어장관리와 이용 및 어촌계 설립 전후와 마을어장의 준사유화 과정을 파악하였다.

## 3. 우도지역 어촌계 사례

### 1) 우도지역 개관

우도는 1697년(숙종 23년)에 국유목장이 되었고, 1842년(헌종 8년)에 입경(入耕)허가가 이루어졌으며, 일제 강점기인 1927년 행정구역이 연평리에서 연평리 2개구(1구, 2구)로 분구되었고, 1931년 2개구를 연평리로 하는 통합리장제가 부활되었다. 1951년 7월 1일 구좌면 연평출장소가 설치되고, 1986년 4월 1일 북제주군 우도면으로 승격(4개리)되었다.

우도는 제주의 섬 63개 중(유인도8, 무인도55) 단일 섬으로는 면적이 가장 크며<sup>173)</sup>, 동쪽 끝에 위치하여 소가 누운 형상을 하고 있다고 해서 ‘우도(牛島 소섬)’라고 부른다. 성산항에서 배로 약 15분 거리에 위치하고 있으며, 인근 구좌읍 지역에서는 섬 전체를 한눈에 조망할 수 있다.

경제활동은 제주도의 다른 어느 지역처럼 반농·반어의 어업형태를 간직하고 있으나 주로 어업에 종사하고 있는 편이라고 할 수 있다. 특히 가정·경제적인

172) 수산관련 법령의 테두리 내에서 지속가능한 어업생산 기반국축, 지역별 어업별 분쟁해소, 어업인들의 소득향상과 어촌사회 발전을 꾀하기 위하여 어장관리, 자원관리, 경영개선, 질서유지 등을 어업인들이 자율적으로 참여하게 하는 것으로서 제주도는 100개 어촌계 중 2011년9월말 기준으로 50개가 가입이 되어 있다.

173) 유인도 중 면적인 가장 큰 섬은 추자도인데 이는 4개의 섬(상추자도 1,252km<sup>2</sup>, 하추자도 4,178km<sup>2</sup>, 횡간도 0.611km<sup>2</sup>, 추포도 0.126km<sup>2</sup>)으로 구성되어 있으며 단일 섬으로는 우도가 5.999km<sup>2</sup>로서 가장 면적이 크다. 유인도는 추자도의 4개 섬과 비양도, 우도, 마라도, 가파도 등 8개의 섬에서 약 4,676명(2010.12.31 인구통계)이 거주하고 있다.

면에서 보면 여성들은 해녀 나잡업에 의지하는 편이며, 농산물로는 우도땅콩이 유명하다. 바다 특산물로는 전복, 오븐자기, 소라, 우뭇가사리, 넙미역이 유명하고 특히 우도의 소라는 축제<sup>174)</sup>를 할 만큼 유명하다.

인구비례에 비하면 다른 지역보다 해녀수가 많은 편이지만 제주도 전체적 추세처럼 60-70대의 해녀가 대부분이며, 다른 지역처럼 고령화 추세가 이어지고 있다. 우도 도항선이 천진리항에 도착하면 바로 ‘해녀항일 표상탑’과 ‘어촌계직매장’이 있으며, 어촌계직매장은 6명씩 조를 짜서 우도 특산품인 전복, 소라, 해삼, 문어, 톳, 멍게, 미역 등을 판매하며 1년에 한번 수익금을 정산한다.

우도는 리(里)단위별로 관행적으로 작업하는 어장이 형성되어 있으며, 주로 물때에 따라 작업을 한다.

## 2) 행정적 측면

행정적 측면은 면허제도, 입어제도, 해녀어업조합, 제주도어업조합으로 이어지는 역사적 과정과 어촌계의 설립과 마을, 수협, 도(道)와의 관계성을 파악하여 행정적 측면에서의 마을어장 준사유화 과정을 파악하였다.

### (1) 마을어장 이용과 관리

우도의 마을어장에 대하여 숙종 28년(1702년)에 이형상(李衡祥) 목사가 조정에 올린 탐라장계초(耽羅狀啓草) 내용 중에 ‘沿海私馬之昨年坡殺者, 多至於三十餘匹, 況此牛島人跡不及, 而採鮑恒留之地也’라 하여, 우도는 인적이 미치지 못하나 전복을 캐기 위하여 항상 머무르는 곳이라 하였다(우도편찬위원회, 1996: 98-99). 1700년에는 누구나 수산물을 수확하는데 제한이 없었던 것을 반증하고 있다. 조선시대까지 우도는 어장이용에 있어서 누구나가 이용할 수 있는 공유자원의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있으며, 우도가 개간되면서 인접지역에서 이주하여온 사람들이 많았을 것이고, 어장 이용에 있어서 이주해온 사람들이 주로 채취하는 자유입어형식을 갖고 있었다고 할 수 있다.

#### ① 면허제도

일반적으로 공동어장에서의 입어는 국가법이나 행정관청의 관여 없이 예로부터

174) 2011년은 4월 14일부터 4월16일까지 실시되었는데 3회째 축제를 하고 있으며 매년 같은 시기에 유채꽃 큰잔치와 같이 열리고 있다. 우도동굴 음악제도 열리고 있다.

내려오는 부락의 향약이나 규약과 같은 관행 또는 관습규범에 따라 이루어져 왔기 때문에 각 마을의 입어나 어장질서유지를 위한 규범은 각각 달랐던 것이다. 1962년 4월1일부터 수산업협동조합법이 제정·시행됨에 따라 어촌마을 단위로 어촌계가 조직, 설립되었는데, 공동어업권을 어촌계가 지니게 되었고, 따라서 종전의 향약과 같은 관행이나 관습과 같은 입어 규범이 배제되고 그 대신에 제정적 법률에 따라 규율되어가고 있다(제주도, 1996: 421). 우도에서의 면허제도는 마을어장을 어촌계가 배타적으로 사용할 수 있는 근거를 제시해주고 있다.

“어장이 어떻게 구성이 되었나 하면 제주시수협장이 면허를 받아서 그 다음에 자연부락 어촌계단위로 빌려주는 것이다. 그러니까 지선대로 그 어촌계원에게 (사용)하도록 하는 것이다. 우도에는 자연어촌계 하나였는데 4개리로 분리되면서 어촌계도 4개가 된 것이다. 법으로 면허제도가 없으면 누구나 와서 작업을 해도 문제가 되지 않을 것이다. 그래서 필요한 것이다. 면허제도가 있음으로 어촌계원들에게는 도움이 된다(연구참여자 4).”

면허제도가 생기고 배타적 채취행위를 초기부터 할 수 있었지만 면허제도에도 불구하고 타 지역에서의 채취행위는 계속되고 있었다.

“해녀들이 각 처에 가서 여기 가서 동냥해오고 저기 가서 동냥해오고 힘을 썼지. 어촌계장(場)이 있었지만 그래도 싸움이 있었지(연구참여자 1).”

“우리 할머니가 옛말을 하는 것을 들어보면 그때는 자기 지역마다 어장을 사용하려고 해녀들이 싸움을 했다 우리시대에도 싸움이 있었다. 그런 사건이 몇 번 있었다. 내가 한 23-4살 경(약 50년 정도 전에)에 채취하기 위하여 그 시절에는 살기가 힘드니까 우리 동네에서도 몇 사람은 오봉리가고 몇 사람은 하우목동가라고 배당을 했다. 그 마을가면(그 마을사람과)구별을 해서 우리들을 (바다에)못 들어가게 하였다. 그래서 또 싸움이 났던 시절이 있었다. 그때는 중앙동 지금의 어촌계자리가 밭이었는데 우리는 오봉리가서 천초한번 뜯어 오려고 하면 해녀들이 지켜 서서 내려가는 것 안내려가는 것 등을 감시했다. 그러면 여기서(천진리) 섬 옆으로 돌아 검멀레까지 헤엄쳐 갔다. 거기 까지 헤엄쳐

가서 천초를 조금 뜯어낼 때 그 동네 해녀들이 온다고 하면 도망을 쳤다. 우리는 어리니까 헤엄치는 것이 미숙한데 그쪽 사람들은 빠르다. 물에서 잡히게 된다. 지금은 자기 지역마다 (채취)한다(연구참여자 1과 2).”

### ② 마을어장 관리 주체

일제강점기 동안은 각 지역의 어업조합이 일정 어장을 분할 점유하여 어장자원의 점유주체가 되었었다. 현재 마을어장은 수산업법에 의해 마을주민들의 전용권이 인정되고 있다. 그리고 어장의 관리감독의 주체는 마을주민들로 구성된 어촌계이다. 마을어촌계는 하나의 계이다(안미정, 2007: 77)

“이전부터 자연부락단위로 관리하였다. 일본시대에도 그렇다. 내가 77살인데 그때도 그렇게 하였는데 아마도 그 전에도 그렇게 관리되지 않았나 싶다. 입도할 때부터 그렇게 어장을 관리했던 거지. 바다는 어장을 자기관리중심으로 하고(연구참여자 3).”

### ③ 마을어장 사용 주체

1975년 마을어장도의 측량이 완비됨으로써 연안바다는 해저지형을 통해 가늠하던 마을간 어장경계가 법적으로 문서화되고 마을어장에 대한 주민의 배타적 어로권이 구체화되었다(안미정, 2007: 43)

“자연부락 마을단위로 어장은 공동관리를 하고, 바다에서 나는 것은 해녀들이 작업을 했지. 미역, 천초, 툫은 자연부락단위로 공동관리 했다. 공공기금으로 하든가 나누었다. 해녀들은 바다에서 관습상 구역 안에서 작업을 했지. 자연부락단위는 간조 시에 작업을 했지. 호당 한사람씩 나오라고 하면 나가고 두 사람씩 나오라고 하면 둘이 나가서 작업을 했다. 툫이나 미역이나 물이 빠지면 캐고 공동판매도 하고 마을기금으로 하기도 했지. 바다에서 작업한 소라 등은 해녀가 가졌지. 바다에서 한 것은 해녀들의 몫이고 바다 경계(갯)에서 한 것은 자연부락 단위로 공동관리 했지. 물이 나가서 드러난 것은 공동관리한거지(연구참여자 3).”  
“지선이 있다. 관행으로 해서 정해진 구역이 있다. 우도는 어촌계원이 되면 그 지선 안에 자기네 몽리구역<sup>175)</sup> 안에 입어를 할 수 있다. 일반

인이나 외지인들은 안 되지(연구참여자 4).”

## (2) 입어 제도

### ① 입어권

일반적으로 입어제도는 전통사회에서 마을의 구성원으로서 받아들이는 데 일정한 제한을 두는 제도라고 할 수 있는데, 연안어촌에 의한 마을어장은 배타적 지배관계가 형성되어 있음으로 인하여 입어할 수 있는 자격을 갖추어야 한다.

“입어권이 있었다. 몇 번 몇 번 하는 팻말이 있었다. 나무를 깎아서 만들었다. 입어시기에는 즉 이 사람은 여기 가서 어떻게 하고, 저 사람은 저기 가서 어떻게 하라고 하는 그런 시대가 있었다. 해녀들은 누구나 할 수 있었다(연구참여자1과2).”

### ② 어장이용체계

어장의 이용체계는 1980년대 초 수산업법의 개정으로 연안어장은 연고권을 인정하여 지속적으로 면허를 갱신하여 주던 제도가 폐지되었는데 그 당시까지도 공동으로 어장을 이용하고 있었다.

“70년대 중반 80년대 초까지는 천초를 할 때는 물이 나가면 동네 행정 호수에 가입된 사람이면 누구나 우뚝가사리를 캘 수 있었거든. 지금도 툇을 작업할 때는 가구당 한사람씩 나온다. 툇이란 것은 물이 나가면 나오게 된 것이거든. 물이 나갔을 때만 하는 것이거든. 잠수업은 해녀들이 태왁<sup>175)</sup>갖고 멀리 가서 작업하는 것이지(연구참여자 4).”

“전에는 여기서 딸이 다른 동네로 시집을 가게 되면 여기서 작업을 할 수 없었다. 마찬가지로 다른 동네서 들어온 사람이 6개월 안에는 물질을 못한다(연구참여자 2).”

## (3) 제주도해녀어업조합

1920년 제주도해녀어업조합이 설립되었는데 조합이 결성될 당시 한동안은 해녀

175) 몽리구역(蒙利區域)은 물 닿는 구역이나 이익을 보는 구역으로서 어떠한 이익이나 혜택을 입는 구역이다. 보통 물이 들어와서 혜택을 입는 곳을 말한다. 우도는 몽리구역이 있는데 이를 관습상의 구역으로 우도민들은 생각하고 있다.

176) 해녀가 자맥질을 할 때 가슴에 받쳐 몸을 뜨게 하는 뒤옹박을 말한다. 제주방언으로 태왁새기라고 부르기도 한다. 물질 도중에 바다에 띄워놓고 잠시 쉬기도 한다. 그리고 그물로 된 망사리를 달아매 놓고 해산물을 넣어두기도 한다. 그리고 잠수의 위치를 알리는 표지판 구실도 한다(한민족문화대백과).

들의 권익신장에 이바지한 바도 적지 않았다. 예를 들면 해산물의 공동판매를 실시함으로써 객주의 중간착취를 방지했던 일 등이 있는데, 이 제주도해녀어업조합은 한국의 모든 어업조합 가운데 최대규모로 커졌다. 1924년을 기준으로 하면 조합원수는 5,392명이 이르렀다. 그러나 1925년을 고비로 하여 점차 어용화(御用化)의 길로 들어섰고, 이는 불행하게도 제주도사(濟州島司)가 제주해녀어업조합장직을 겸하였기 때문이었다. 해녀들이 목숨 바쳐 작업한 해산물이 이래저래 착취의 대상이 되는 점은 고려하지 않았다. 예를 들어 고향을 떠나고 낯선 타향에 출가, 신명을 바쳐 채취한 해산물 대금의 8할을 착취하기도 하였다(우도지편찬위원회, 1996: 372). 제주도사가 조합장을 겸임한 해녀조합은 시간이 지날수록 그 내부도 부패해갔고 해녀의 권익을 옹호한다는 취지에서 출범한 조합이었으나, 생산업자인 해녀들을 착취함으로써 1932년 대규모 해녀항일항쟁<sup>177)</sup>으로 이어지게 된 계기도 되었다.

1932년 1월 12일 제주도해녀어업조합장을 겸임한 전구정희 도사(田口禎禧 島司)가 세화로 오는 시간에 맞춰 부근 해녀들이 총궐기 했을 때 우도면 해녀들도 3백여 명이 참여, 결사적인 투쟁을 벌였고, 1월 26일에는 우도면의 해녀 8백여명<sup>178)</sup>이 벌떼처럼 일어나서 피의자 검거 차 제주에 온 경관무리들과 극렬한 항쟁을 벌였다. 이 해녀 항일투쟁은 구좌읍, 우도면, 성산읍 일대 여러 마을에서 일어났고, 3개월 이상이나 끈질기게 이어진 대규모의 항거였다. 투쟁의 목표는 제주도해녀어업조합의 부당한 해녀권익침해를 분쇄하려는 데 1차적인 뜻을 두었으나, 인간의 존엄성을 말살하려는 일제에 대한 근원적 항거였다(우도지편찬위원회, 1996: 370-371).

“해녀들 착취 했지. 수수료를 많이 떼었고 관리하려고 떼어먹고 하나  
 까. 그러니까 문제가 많이 있었지(연구참여자 3).”

#### (4) 제주도어업조합과 해녀

1936년 12월 조선총독부의 인가를 받은 제주도어업조합이 제주도내의 모든 어업

177) 1932년 일어난 해녀항일운동은 전국최대규모의 어민운동임과 동시에 전국적으로 유래없는 대대적인 여성에 의한 항일운동이라는 점에서 주목된다고 할 수 있으며, 여성운동 측면에서 연구할 가치가 높다고 할 것이다.

178) 우도지편찬위원회(1996)에 의하면 800여명으로 기록되어 있으나, 연구참여자3에 의하면 500명이라고 하였다.

조합과 해녀어업조합을 통합하였다. 그리고 조합장은 지역의 식민지 통치자인 도사(島司)가 겸임하였다.

“여기는 출장소였지. 출장소장은 어업조합에서 임명했다. 어업조합장 권한이 막강했지. 예산권도 거기에 있었지. 그 당시 제주어업조합은 대의원도 뽑고 자연부락에서 작업하는 천초 같은 것과 해산물을 위탁판매도 했다. 위탁판매한 것에 대한 수수료 먹고, 해녀들에게 착취한거지. 해녀들하고 많은 다툼이 있었지. 그 때 여기(우도) 해녀가 500명 정도 되었는데 고생이 많았지. 지금은 자연부락단위로 하지(연구참여자 3).”  
“착취였지. 해녀사건이 착취 때문에 일어난 것이 아닌가? 왜정시대에 일어난 것 그건 착취 때문에 일어난 것이지. 해녀사건인데 해녀한테 이기는 법은 없지. 왜 해녀들 사건이 일어나겠는가? 아무리 문맹인 이지만 이만큼 생산했는데 소득이 얼마 안 되니까 터지게 된 것이지. 가격이란 것이 입맛대로였어. 가져가는 사람 입맛대로이다(연구참여자 4).”

#### (5) 어촌계와 마을관계

우도는 어민 대다수가 어촌계원이며, 해녀들은 부녀회와 동일시되고 있었으며, 어촌계원으로서 마을과의 마찰은 없는 편이었다.

“부녀회는 동단위부녀회, 리단위부녀회, 면단위부녀회 등이 있는데 잠수회나 해녀회가 부녀회야. 부녀들이 해녀들이었거든. 그렇다고 어촌계와 해녀가 같지는 않다. 어촌계원 중 남자가 한 20%정도 되는데 주로 어선을 하는 사람들이고 여자가 80% 정도 되었지(연구참여자 3).” “(어촌계와 마을과의 관계에 대하여) 여기는 문제가 전혀 없다(연구참여자 4).”

우도는 4면이 바다로 둘러싸여 있어서 마을조직과 어촌계 조직의 문제가 발생할 수 있는 여지가 있을 수 있다. 어촌계의 영향력이 상당할 것으로 판단하였기 때문인데 대답은 이외로 별 문제가 없었다.

“여기는 리(里)단위 어촌계니까 문제가 없었다. (리장과 어촌계장 직책을)겸하지는 않지만 보통 리장 임기가 3년이면 어촌계장 임기가 3년 이렇게 되니까 선거도 같이하고, 어떤 때는 이번엔 누가 하고 다음에는 누가 하라고 하고 그렇게 하기도 했다. 마을단위 자연부락단위니까 그

리고 어촌계는 하나뿐이니까 문제점이 없었지. 하나가 4개리를 전부 관장을 하니까(연구참여자 3).”

해녀의 생산물에 대하여 부락에 일부 제공되는 사례가 있다. 이는 아마도 마을의 운영자금 형태로 제공되었을 것으로서 마을에서 강제적으로 가져가는 경우가 있는데, 우도의 경우도 해녀들이 마을에 대한 지원을 하기도 했다.

“뚝은 공동으로 하여 호당 한사람씩 나와서 작업을 했고, 천초는 개인들이 가져가고. 지금도 공동으로 하는 것도 있고. 그것이 불평불만이 굉장히 많았지. 어떤 때는 사육제(四六制)가 있었는데 40%는 자기들이 가져가고 60%는 생산자가 가져가고, 주로 사육제가 많았지. 당시는 어업조합 시절이었지. 공동생산품은 주로 사육제였는데 생산자에게 60% 주고 40%를 떼었지. 40%는 어머 어만한 거지. 그게 착취나 다름이 없지. 주로 50년대였을 것인데. 62년도에는 법인어촌계가 생겼지. 어촌계 생기기 이전에는 어업조합이었지(연구참여자 3).”

#### (6) 어촌계의 중층적 관계

##### ① 어촌계에 의한 마을어장의 관리

수산업협동조합법이 1962년에 제정됨으로 인하여 어촌계가 설립되었고 마을어장의 관리는 주로 어촌계가 담당하게 되었다.

“어촌계가 생김으로 인하여 주로 어촌계에서 (관리를)하지. 리단위 어촌계가 있지. 11개 자연부락에 경계선이 있어. 몇 개 자연부락이 합쳐서 리가 되고, 리에 어촌계가 있고 작업하는 곳은 관습상 구역이지. 다른 바다에 침범할 수는 없어(연구참여자 3).”

“어촌계가 62년에 구성이 되고 내가 아는 것은 73-4년도 이후에 알고 있다. 그 당시에는 어촌계가 어촌계 구실을 잘 못했다 수산물을 따면 미역 같은 것을 캐면 팔아야 하는데 법에도 없는 수수료, 나가는 반출 수수료를 냈었다. 어촌계는 제주시 수협하고 어업계약이 되어 있다. 해녀가 어촌계와 계약을 하고 어촌계는 수협하고 계약을 하는 것이지. 어업권은 아무나 받을 수 없다(연구참여자 4).”

##### ② 어촌계와 수협



어촌계가 생기고 상부 기관으로서 수산업협동조합이 있었으나 제도시행 초기에는 정상적인 활동이 어려웠다.

“(유통체계에 대하여)수협을 거론하긴 하는데 그것이 투명하지 못하였다. (어촌계와 수협의 관계는)사이가 좋고 나쁘고 할 것이 없다. 수협에서 지원받는 것이 없다. 수협과 어촌계는 서로 감사하다고 해야 되지. 천초를 위탁판매하거든. 위탁을 하면 팔아준다. 공짜로 팔아주는 것이 아니고 수수료 2%를 받는다. 상부상조하는 것이라고 볼 수 있다. 협동조합의 특징은 글자 그대로 같이 생산해서 같이 살아나가자 하는 것이지. 우리는 정당한 수수료를 내고 위탁하고 있다. 우리는 저들에게 득 보는 것이 없어. 소라 같은 것도 위탁을 하고 있지. 수수료를 내는 것은 마찬가지다. 수협에도 내고 어촌계에도 수수료를 낸다. 해녀들은 어촌계에다 위탁하고 어촌계는 수협에다 위탁하고 하는 것이지. 그러나 수탁기관도 책임이 크기는 크다. 만일 위탁하여 물건이 팔리지 않으면 책임은 있는 것이지. 공동판매를 하게 된 것인데 그 당시에는 모든 것이 투명하지 못하였다. 옛날에는 천초를 검사하면 창고에 보관을 한다. 검사를 해야 나중에 입찰을 하니까. 그 당시 창고에 보관한 상태에서도 문제가 많았다. 입찰을 해야 하는데 입찰과정도 투명하지 못하였다. 그 당시 야매상(비정상적 중간유통 상인), 도매상들이 돈을 벌지 못한 사람이 없다. 돈 벌지 못한 사람이 없다는 것은 생산자들에게 착취했다는 결론이지. 그 당시 해산물장사가 돈을 벌었다면 그 돈은 어민들에게서 나온 것이지. 그렇게 밖에 볼 수 없는 것이다. 요즘 같으면 해산물장사 해서 망하는 사람도 있다. 그 당시는 망하는 사람이 없다(연구참여자 4).”

#### (7) 마을어장이 공동체적 사용 및 관리

마을어장의 공동체적 사용(준사유화)의 과정에 대하여는 이제까지 살펴본바와 같이 관습에 의한 법제화라고 할 수 있다. 즉 민중관습법<sup>179)</sup>화 되어 있는 것이다.

179) 민중관습법이란 공법관계에 관한 일정한 관행이 민중사이에서 오랫동안 계속됨으로써 국민 일반의 법적 확신을 얻은 것(다수의 국민에 의해 시인된 것)을 말한다. 이러한 민중관습법은 주로 공물(公物) 사용관계에서 성립할 수 있으며, 입어권, 관습상의 유수사용권(流水使用權), 공유수면 및 인수·배수권 등을 예로 들 수 있다(윤양수, (2005), 「행정법개론」 제주대학교 출판부, 90).

“여기는 마을단위로 해서 관습상 작업을 하는 것이니까 마을 규약에 의해서 관리를 한다. 조합원으로서의 행사하는 것만. 이전부터 관리는 관습상으로 이루어진다(연구참여자 3).”

“이 바다는 100년 이상 지켜온 바다이다. 조상들이 지켜온 바다인데 옛날에는 생산되는 것이 천초 미역이었다. 태풍이 거의 끝나갈 때는 바다 검질<sup>180)</sup>을 메어 주어야 한다. 해녀가 들어가서 2-3일 동안 검질을 메게 된다. 해조류 감태같은 것 나쁜 것은 싹 캐어버린다. 해녀들은 모두 나온다. 참석하지 않으면 벌금을 매긴다. 그 당시는 주로 미역이니까. 미역은 잡초 같은 것이 있으면 나올 수가 없어. 그래서 다 캔다. 요즘은 캐지 못하게 하는데 소라 전복 먹이 그리고 고기들의 집으로 되기 때문이다(연구참여자 4).”

### 3) 경제적 측면

#### (1) 경제활동의 단위

##### ① 해녀

우도에서의 해녀는 부락민이자 생활의 일꾼으로서 그리고 경제활동의 단위이면서 주체로서 과거부터 지속적으로 유지되고 있다.

“(해녀의 조건에 대하여) 자격이다 그런 조건은 없었다. 이전부터 살아 온 사람이면 누구나(연구참여자2).” “(잠수회에 대하여)여기는 잠수회라는 것은 없고. 자연부락 단위, 부락단위로 관리했지(연구참여자 3).”

“(해녀가 되려면)등록을 했지. 해녀는 어업조합에 등록된 사람이지만. 등록된 사람이 아니라도 몽리구역에서는 누구나 했지. 해녀등록증이라는 것이 있었지. 자기 몽리구역에서만 가능했고, 다른 구역에서는 사용할 수 없었지. 몽리구역 즉 관습상의 구역을 말하는데 우도 전체를 놓고 볼 때 어느 지역에서 어느 지역까지는 어느 동 그런 구역을 말하는데, 이 구역을 넘어가게 되면 어장분쟁이 생기는 거지(연구참여자 3).”

“(잠수하고 잠수 아닌 사람의 구분에 대하여도) 잠수회 등 단체로 하여 구분하거나 그러진 않았다(연구참여자 2).” “잠수회라 하지 않고 부녀회라고 해. 해녀회라는 것이 내가 알기로는 존재하지 않았어. 부녀회라

180) 검질은 제주의 방언으로서 ‘잡초’를 말한다. 바다에서 수확하기 위한 툇이나 우뭇가사리 등은 바다잡초에 의하여 자라지 못하는 경우가 있는데 이 잡초를 제거함으로써 툇이나 우뭇가사리 등을 채취하는데 용이하게 하기 위함이다. 일종의 바다청소 중의 하나이다.

는 것이 전부 해녀였거든(연구참여자 4).”

## ② 어로기술

제주해녀의 작업복은 ‘물옷’<sup>181)</sup>인데 ‘물옷’은 하의에 해당하는 ‘소중이’ 상의에 해당하는 ‘물적삼’ 머리에 쓰는 ‘물수건’의 통칭으로 전통적으로 물옷을 입었던 해녀들은 1973년을 고비로 하여 고무 옷을 입게 되었는데, 합성고무 옷을 입게 되자 물질하는 시간이 불어나서 체력소모가 극심해지고 진통제나 진정제(뇌선)를 남용함으로써 직업병이 급격히 불어나는 부작용도 발생하였다.

“물안경은 작은 안경을 썼다. 처음은 속옷입고 작은 눈<sup>182)</sup>을 써서 했다. 물적삼 입고 하다가 고무 옷이 나오고 오리발이 나오게 되었다. 오리발이 생긴지 얼마 안 되었다. 처음에는 오리발하는 사람을 싫어했다. 못하게 했다. 같은 해녀들이라도 (바다)속으로 들어가는 것이나 힘에 있어서 빠르다. 돈 없어서 장비를 구입하지 못하는 사람은 장비를 갖춘 사람들을 싫어했다. 장비가 나오기 전에는 광목으로 만든 물적삼을 입고 작업을 했다(연구참여자 1).” “이전에는 추워서 길어야 20분이면 바다에서 나와야 했지만 고무 옷의 등장으로 지금은 몇 시간 정도 바다에 있어도 된다. 고무 옷도 어획물이 감소되는 하나의 이유가 된다. 몇 시간씩 있으면서 수산물을 캐내기 때문이다(연구참여자 2).”

## ③ 태생적 어로 생활

우도면의 해녀들은 여느 해녀들과 마찬가지로 농사도 더불어 짓는다. 제주도 도처의 해녀들은 거의가 농사를 짓는 범상한 여인들이다. 해녀라면 흔히 평범한 농어촌의 여인들과는 다른 여인들로서 물질만 하면서 살아가는 여인들이라고 착각하기 쉽지만 평범하게 농사를 지으면서 물질을 한다. 선천적 혈통에 따라서 놀랄 만한 물질솜씨가 갖춰지는 것도 아니다. 해녀들에게 유전적 요인이라고 있을 수 없다는 사실은 1960년대까지만 해도 우도면의 소녀들이 열심히 물질을 치르고 기량을 익히면서 제 학비는 스스로 마련하는 사례가 흔했다는 점에서도 입증된다(우도지편찬위원회, 1996: 346). 여기에 대한 기사를 입수할 수 있었다.

181) ‘물옷’은 물(바다)에서 입는 옷을 이야기한다.

182) 물안경인데 안경알이 좌우에 작은 것이 부착된 것을 말한다.

꼬마 해녀 우도의 김경자양

짜아 철썩! 장정도 감당 못할 거센 파도에 거침없이 도전하면서 바다 깊숙이 뛰어들어 소라랑 전복, 미역 등을 따다 팔아 학비를 자급자족하는 ‘꼬마’ 해녀. 제주도에서 동쪽 물길로 5킬로 떨어진 외로운 낙도 우도에 사는 김경자(우도 연평리)양은 이제 나이 겨우 11살로 우리나라에서는 최연소 해녀! 고사리 같은 손발을 놀려 바다에 뛰어들면 1분씩이나 감감하다가 해산물을 한 아름 안고 싱글벙글 물으로 기어 나온다.

5년전 아버지가 전염병으로 죽자 해녀인 어머니 정(45)씨를 따라 바다에 나가 잠수하는 법을 배운 김양은 이제는 제법 프로다이버로서의 실력을 인정받고 있다. 우도 연평리 국민학교 4학년에 재학중인 김양은 아침이면 책보를 끼고 학교로, 하학 후엔 ‘구덕183’과 태왁‘과 ’낫’으로 완전무장하고 수십명 어른 해녀들 틈에 끼어서 바다를 정복한다. 8월의 석양을 가득히 받으며 귀로에 오른 김양의 얼굴에는 꿈보다도 삶에의 모진 현실이 얼룩져 있다.<sup>184)</sup>

“초등학교 5학년 6학년 되면, 천초를 채취할 시기가 되면, 학생들에게 천초를 캐라고 한다. 천초가 많이 나는 곳에서는 나이에 불구하고 일을 해야만 했다(연구참여자 2).”

## (2) 경제활동 체제

### ① 일제시대의 생활

일제 강점기에는 생활하기가 매우 어려웠다. 따라서 경제활동은 오직 생계를 유지하는데 전념할 수밖에 없었다.

“아침 세끼 먹기도 어려웠다. 전분주시<sup>185)</sup>라도 먹었다. 전분가루로 수재비를 해서 먹기도 했다. 흙과 반질래기 하면서 질강질강 먹었다<sup>186)</sup>. 무슨 자본이 있었겠나?(연구참여자 1과 2).”

183) 제주도에서 주로 여인들이 물건을 운반할 수 있게 등에 지고 다니는 바구니로서 제주 고유의 방언이다. 주로 대나무를 이용하여 만들었다.

184) 「경향신문」.(1965). 꼬마해녀 우도의 김경자양, 8.4.

185) 고구마를 갈아낸 것으로 주로 돼지의 사료로 사용했다.

186) 고구마를 갈아낼 때 고구마는 씻지 않은 자연 상태의 고구마를 재료로 해서 만들기 때문에 흙이 많이 들어가게 되고 그리하여 먹을 때는 흙과 같이 씹힌다는 것이다.

생활이 궁핍하고 가진 자본이 없었기 때문에 부득이 고리사채를 쓸 수밖에 없었다.

“돈 없는 사람은 돈을 빌려다가 이자를 냈다. 옛날에는 4부 이자였는데 낱자에 못 갚으면 몇 배가 되었다. 돈을 갚지 못하여 표지<sup>187)</sup>를 바꾸고 하다보면 이자가 몇 배가 되기도 하였다(연구참여자 1과 2).”

## ② 유통체계

일제시대에는 제주도해녀어업조합이나 제주도어업조합이 어민들을 위한 경제구휼을 하지 않았고 따라서 유통질서는 매우 혼란하였다.

“야매(비정상적인 유통체계)로 해서 팔았다. 제주시에 가서 팔고 성산포에 가서 팔았는데 성산포 공장에 술공장<sup>188)</sup>이 있었다. 소라도 팔고, 전복 등을 건복해서 팔고, 돈벌려고 하니까 야매로 했다. 그때가 열여덟살 정도(약60년 전)였다. 가격은 거기서 주는 대로 했다. 가격이 얼마다 하면 그 가격을 그대로 했다(연구참여자 1과 2).”

따라서 당시에는 경제적 상황이 열악한 상태였으며 인접한 동네마다 바다에서 수확하는 것이 다르기 때문에 마을에 대한 지원을 할 여력이 없는 동네가 있었다.

“(동네)살림살이 지원할 능력이 없었다. 돈이 없어서 그렇다. 먹기도 곤란했다. 다른 동네는 어떤지 모르지만 이 동네는 그런 여력이 없었다. 다른 동네는 물건이 많이 나서 혹 그런지는 모르겠다. 이 동네는 물건이 없기 때문에(연구참여자 1과 2).”

## (3) 경제활동을 제약하는 요인

### ① 일본의 연안어장 침범

조선왕조실록 세종21년(1439년)윤2월4일(임오)조를 보면 詢諸古老, 皆云: ‘旌義縣東牛峰、大靜縣西竹島, 自古倭船隱泊, 最爲要害之地。右牛島隣近水山、竹島隣近西歸防護所, 竝無城郭, 儻倭賊犯夜突入, 則軍士無所依據, 應敵勢難。 請量宜築城,

187) 표지는 제주도에서 자금을 차입을 할 때 쓰는 계약서로서 금액과 기한 및 이자에 대한 사항을 표시하였다. 일반적으로 차용증서와 유사하다.

188) 술공장은 통조림 공장을 의미한다.

以應敵變<sup>189)</sup> 라 하여 정의현 동쪽의 우봉<sup>190)</sup>과 대정현 서쪽의 죽도<sup>191)</sup>는 왜선이 숨어 정박하여 오해의 땅이 되는데 우도의 인근에 있는 수산과 죽도의 인근에 있는 서귀방호에 성곽을 쌓아 왜적 방어의 필요성이 언급되고 있다.

“일본에 의한 잠수기산의 피해는 여기(우도)서는 없었고 성산포에서 주로 잠수선이 많았어. 우도까지도 잠수선이 자주 침범하니까 들어오는 것을 막기 위하여 감시하기는 했지. 성산포에 주로 나타났지. 우리어장을 감시한다고 해서 감시를 했지(연구참여자 3).”

## ② 객주들의 횡포

경제활동에 있어서 제약요인 중의 하나는 제주도내 수산자원의 부족으로 육지에 돈벌러 나갔을 때 객주들의 횡포가 있었다.

“횡포가 많았다. 돈을 미리 주어서 데려갔지. 그 돈을 일하면서 갚아야 하지. 제 값은 안주고. 설움이 많았지. 버는 것은 뻔 하니까. 수입이 그것밖에 없었지. 가정이 곤란하면 먼저 돈을 받고 거기 가서 일을 했지. 이자도 만만치 않았고. 못 갚으면 2년도 살고 3년도 살고 영구히 살기도 했지. 젊은 사람이 주로 나가곤 했지. 부모들은 여기 있고 젊은 사람이 거의 나갔고 결혼 안한 사람이 많이 나갔지(연구참여자 3).”

## ③ 중간상인

어업조합이 있을 때 중간상인은 어민들이 몰래 어획물을 유통할 수 있는 순기능적인 요소와 제값을 주지 않고 사는 부정적 요소가 혼재하고 있다고 하겠다.

“중간상인이 미역을 사서 실고 가는데 주로 여수로 많이 갔다. 현찰을 쥐서 가져간 것이 아니라 여기 사람들 하고 연계되어 있었다. 우선 갖고 가서 판매를 했지. 여기 사람이 있으니까 믿고 물건부터 먼저 준거지. 천초는 이전부터 어업조합 중심으로 유통판매 했고 미역은 중간상인들을 통해서 판매하고 했지(연구참여자 3).”

## (4) 경제적 측면에서의 어장

189) 조선왕조실록, 세종84권, 21년(1439년 기미) 윤2월4일(임오) 두 번째 기사.

190) 우도를 의미한다.

191) 죽도는 서귀포시 대정읍 고산리에 위치한 차귀도를 의미한다.

### ① 경제 활동대상인 어장의 분쟁

어장이용에 있어서 마을과 마을 사이에 어장분규가 일었던 것처럼, 우도에서도 동네와 동네사이에서 어장경계를 둘러싼 분쟁이 발생하였는데 그 가운데서도 영일동 앞 ‘너른지바당’의 입어권을 둘러싼 분쟁<sup>192)</sup>은 1970년대 전반기에 법정문제화 하였다.

“너른지바당은 옛날에는 성산포사람, 시흥리 사람, 종달리 사람들이 배를 타고 왔었다. 영일동 앞바다인데 각 처에 사람들이 와서 잡았다. 나중에는 소섬(우도)사람들만 사용할 수 있게 하였다. 어촌계장(場)이 생기고 난후에는 영일동 사람만 채취하게 한다. 어장사용을 놓고 많은 싸움이 있었다(연구참여자 2).”

“관습상 자기가 관리하는 곳 밖에 들어갈 수 없다. 자기 몽리구역만 가야한다. 어촌계가 생기나 안 생기나 이전부터 했던 관습에 의한다. 어촌계는 판매하고 수수료 받는 것 밖에 없다. 너른지분쟁은 근 5년 동안 문제가 있었지. 어장분쟁은 보는 각도에 따라서 다르기 때문에 분쟁이 일어난다(연구참여자 3).”

### ② 경제활동 주체인 해녀의 감소

나잠어업 기술의 발달(고무 옷, 오리발 등의 등장)로 인하여 자원의 개체가 감소하고 육지로의 출가 등으로 해녀는 점점 감소하게 되었다.

“여기는 출타한 해녀들이 안돌아온 것도 이유가 된다. 해녀들은 보통 1년 계약해서 육지로 나가는데 1년 해서 (돈을) 못 갚으면 2년 살고 3년 살고. 그래서 해녀들이 많이 줄었다(연구참여자 3).”

“과거에는 잠수복이라는 것이 없었다. 그래서 추워서 물에 오래 있지 못해. 길어야 40분정도? 지금은 잠수복을 입고 4시간, 5시간 작업을 한다. 그런데 해녀가 적어도 생산량은 많다. 하지만 지금은 70년 이상 경력을 가진 해녀가 있지만 앞으로 해녀는 점점 없어진다. 그날이 얼마 안 남았다. 앞으로 해녀가 없어지면 앞의 소라는 누가 잡을 것인가? 여

192) 우도는 섬 둘레가 온통 황금어장을 이루고 있어서 우뚝가사리에 따른 소득만 해도 해마다 엄청났다. 우도 주민들은 그 곳 공동어장을 구역에 따라 나누지 않고 주민 모두가 공동입어를 하여 왔었다. 그런데 툇미역·우뚝가사리 등 해조류의 상품 가치성이 점점 높아져 감에 따라, 우도의 영일동과 다른 동네의 해녀들은 종래의 관행에 따른 공동입어를 거부하고 자기 동네의 지선수면에서의 입어를 독점하려고 하는 데서 동네들 사이에 분규가 일어났던 것이다(제주도.(1996). 「제주의 해녀」.425-426).

기는 인구감소와 고령화, 그리고 신규해녀가 없어서 그렇지(연구참여자 4).”

#### (5) 경제적 측면에서의 어장 준사유화

경제적 측면에서 어장의 준사유화 과정은 생계수단이면서 기본적인 경제자산으로 인식하는 과정의 산물이다.

“여기는 나의 생계이자 밭이다. 이렇게 되기 때문에 애착이 들어가는 거지. 저 사람들이 수탈을 하고 억압을 해서 애착이 더 간 것이 아니지. 이것을 뺏기면 우리가 먹고 살기 힘들다. 그 당시 농업이 굉장히 뒤떨어졌어. 보리를 갈아도 먹을 것이 없었어. 농사에서 나오는 것은 별로 없고, 그래도 바다에는 있고. 그래서 바다는 정말 터전이고 재산이었지. 여기는 생계수단이고 먹고 사는 자산이었어. (생계의 터전으로 삼은 것은) 경제적인 부분이 우선적이다. 여기가 반농 반어촌 이니까. 바다에서 반 이상을 보면 된다. 무시할 수 없는 어장이지(연구참여자 4).”

어촌계에 의한 마을어장의 준사유화는 어장관리의 지속성을 보여주고 있다.

“어장관리가 옛날만큼은 안 된다. 하지만 어장관리를 동민(洞民)들이나 어촌계원이 하지 않으면 어장은 금방 황폐화된다. 지금 우도에 관광객이 100만이 오거든. 그런데 사리 때, 여름철에 관광객들이 많이 오는데, 그 관광객들이 어장에 들어간다면 뭐가 남겠는가? 옛날만큼 어장관리는 안되지만 그래도 지금은 어장관리 하니까, 관광객들을 내려가지 못하게 하니까, 바다가 그나마 지켜지는 것이다(연구참여자 4).”

#### 4) 인류문화적 측면

##### (1) 가치관

##### ① 가족관

해녀의 물질과 관련한 속담 중 몇 개를 소개하면 다음과 같다(제주도, 1996: 268-279).



딸 한집이 부재.  
 (딸 많은 집이 부자)  
 딸 다섯나면 부재된다.  
 (딸 다섯 낳으면 부자된다)  
 딸 씻이문 혼해에 밧 혼과니씩 산다.  
 (딸 셋이면 한 해에 밧 한뼘기씩 산다.)  
 줌녀 아기 나뉘 사을이민 물에 든다.  
 (잠녀는 아기를 낳고 사흘이면 바다에 든다)  
 줌녀 아긴 일뉘만에 것 맥인다.  
 (잠녀 아기는 이레만에 밥을 먹인다)

우도에서는 소녀를 포함한 여성의 노동력이 가계에 크게 이바지하기 때문에 제주도 어디에서도 볼 수 없는 양녀제도(養女制度)<sup>193)</sup>가 있었다. 말하자면 소녀를 부모의 승낙을 얻고 데려다가 친자식으로 입적시키고 가족처럼 지내면서 집안일을 함께 거들게 하고 물질을 시킨다. 친자식처럼 학교도 보내고 결혼도 시키면서 자립하게 한다. 동기간에도 혈육처럼 지내는 사례가 드물지 않다(우도지편찬위원회, 1996: 347)

“옛날에는 수입원이 주로 해산물이었다. 딸이 많은 집이 바로 부자였다 (연구참여자 3).”

“그 당시 척박했던 상황을 나타낸 속담들이지. 그 당시 딸 다섯 나면 부자 되는 것은 틀림없어. 그 당시에는 그렇게 되었지. 전부 다 해녀니까. 딸은 시집갈 때 이불 세 채만 주면 되었거든. 여자들은 15살이면 해녀가 되었거든. 그러면 7-8년이면 다 벌어주는 것이지. 육지에 출륙한 여자들이 많았는데, 한해면 시집갈 때 가져갈 것 전부 벌어오게 되는 거지. 그래서 딸 다섯 나면 부자 되는 것이지(연구참여자 4).”

## ② 결혼

우도의 결혼풍습을 보면, 우도는 주민의 80%이상이 우도 내에서 결혼하였고 이는 우도라는 지역범위가 우도민의 유력한 통혼 지역 범위가 되어왔다는 것이다 (우도지편찬위원회, 1996: 155).

193) 양녀에 대하여 경향신문 1971년 6월 8일 “이번엔 소녀혹사 제주 우도 50여명 양녀입적”하의 기사에서는 10세 전후의 소녀를 강원, 전남, 경북 등지에서 데려다가 혹사시켰다는 기사도 있다.

“옛날에는 여기 80%가 (우도)안에서 했지. 중매를 주로 했지. 이 동네  
저 동네에서 결혼을 했지. 따라서 형제, 사돈, 외가 등 여러 연줄과 연  
결되어 있어 서로 어떻게든 연관된 사람이 많았지(연구참여자 3).”

## (2) 어장관

### ① 어장관(漁場觀)

우도면은 12개의 자연부락을 형성하고 있으며, 중앙에 있는 중앙동을 제외한 11  
개 마을은 모두 해안에 위치한 포구마을이다. 그렇기 때문에 우도면은 제주도의  
대표적인 도서 어촌마을로 잠수·어로 작업을 생업으로 한다(우도지편찬위원회,  
1996: 195). 해녀들은 제 동네 앞바다에 입어할 권리를 가지고 있었다.

“생업이다. 여기서선 쌀이 제대로 만나오고 해산물이 좋으니까. 밭의  
일을 하다가 바다로 가지. 바다 수입이 좋으니까(연구참여자 3).”

### ② 권리와 의무

해녀들은 제 동네 앞바다에 입어할 수 있었으나 그에 따르는 의무도 부과되었  
다. 그 어장의 잡초를 제거하는 ‘바당풀베기’ 등을 철저히 치르고 해산물의 부당  
채취를 감시해야 하는 의무를 지닌다. 어찌다가 떠오르는 시체처리<sup>194</sup>도 예로부  
터 전해지는 중요한 의무라고 할 수 있으며, ‘바당풀베기’ 의무를 위반하였을 때  
는 벌금을 내야 입어할 수 있을 정도로 엄격하였다.

“천초가 날 때는 모두 풀을 캐냈다. 반별로 배당도 했다. 잡초들을 전  
부 캐내었다. 의무사항이었다(연구참여자 2).”

## (3) 내적 응집력

### ① 해녀노래

해녀에 관한 노래 중에 대표적인 것으로서 <해녀가>가 있는데 이는 1932년 제

194) 1996년 제주도가 발간한 「제주의 해녀」에 의하면 행원리는 ‘작은 울산’이라 불릴 만큼 해녀들의 물질  
이 극성스러운 마을인데 행원의 바다가 원래 것처럼 넓었던 것은 아니었고 이웃마을 어장관리의 귀찮은  
몫, 즉 시체처리까지 충실히 마다하지 않고 치러나갔으므로 바다가 점차 넓혀져 갔다. 해산물이 풍족한  
‘더뎡이물’은 본디 한동의 어장이었는데, 행원으로 편입되었으며 행원 바다의 ‘개머리’란 어장도 원래 월정  
의 바다였다(제주도, 1996: 185).

주해녀 항일투쟁을 뒷받침했던 우도출신의 청년 강관순(康寬順)이 지은 것으로서, 아직도 구좌읍이나 우도면 성산읍 일대의 60대 이상 해녀들에게는 전승되고 있다.

우리들은 제주도의 가이없는 해녀들  
비참한 살림살이 세상이 안다.  
추운 날 더운 날 비가 오는 날에도  
저 바다 저 물결에 시달리는 몸

아침 일찍 집을 떠나 황혼 되면 돌아와  
우는 아기 젖 먹이며 저녁밥 짓는다.  
하루종일 해봤으나 벌은 것은 기박혀  
살자하니 한숨으로 잠 못 이룬다.

이른 봄 고향산천 부모형제 이별코  
온가족 생명줄을 등에다 지고  
파도 세고 무서운 저 바다를 건너서  
조선각처 대마도로 돈벌이 간다.

배움없는 우리 해녀 가는 곳마다  
저놈들은 착취기간 설치해놓고  
우리들의 피와 땀을 착취해간다.  
가이없는 우리해녀 어디로 갈까.

“해녀노래 지은 사람은 그 노래를 지었다고 해서 일본서 잡혀가서 돌아갔었다 우리 해녀들은 지금도 부른다. ‘우리들은 제주도의 가이없는 해녀들’을 ‘우리들은 제주도의 가이없는 여성들’ 이렇게 바꾸어 부르기도 하지(연구참여자 1).“

“강관순이 옥중에서 만들었지. 일본하고 항쟁할 때는 하도리, 종달리, 세화리 해녀 등도 했지만 원래 일어서기는 여기서 먼저 일어났지. 해녀노래도 여기서 나왔고(연구참여자 3).” “자랑스럽지. 강관순이 지었지. 어릴 때는 많이 불렀다(연구참여자 4).”

## ② 해녀의례, 제(祭)

우도 주민의 약 25%를 넘는 사람들이 전통적 무속신앙으로서 무당굿을 하거나

무속적인 제를 지내고 있으며, 당(堂)에서 비념<sup>195)</sup>을 드리는 사람들은 그보다 많은데 그들 상당수가 자신의 마을 소재의 당을 이용하고 있다(우도지편찬위원회, 1996: 156). 또한 바다로 둘러진 섬이기 때문에 섬의 특성상 어촌사회에 나타나 는 신앙이나 세시풍속이 바다와 관련성이 깊다고 할 수 있다.

“이전에는 굿을 많이 했다. 심방을 찾아다녔다. 굿은 다반사였다. 바다에 바치기도 하고, 치성도 드리고 심방을 찾아서 요왕굿도 하고 그랬다 (연구참여자 2).”

#### (4) 불턱문화와 공동체 형성

불턱은 해녀의 전용 노천탈의장을 일컫는 제주지역 고유어라고 할 수 있는데, 제주도 어디에나 바닷가 마을에는 바람막이 될 만한 공터를 이용하여 화톳불을 피우는 장소가 마을마다 존재하였다. 불턱에서 일상복을 벗고 물질에 필요한 옷으로 갈아입고, 연장을 챙기고, 바다에 나가서 물질하고 난 후 휴식을 취하거나, 상호간의 크고 작은 사연을 나누었다. 불턱은 새로운 사람에게 해녀기술을 이야기하는 직업학교로서의 역할과 집단의 불문율을 전수하는 해녀들의 공동체 장소라고 할 수 있으며 위계질서<sup>196)</sup>도 엄격하였다.

“가정관계, 여러 관계 등을 전부 불턱에서 이야기를 많이 했지. 대화를 많이 했지. 불턱에서 하지 못할 말이 없었지. 불턱이 자연부락 단위로 서너군데씩 있었지. 우도에도 한 50군데 정도 되었나?(연구참여자 3).”  
“물질하다 나오면 추우니까 불피우고. 그 때가 사람 사는 세상이었지. 불턱 안에서 많은 이야기를 나누었지(연구참여자 4).”

#### (5) 관행과 어장의 준사유화

제주도연안의 어촌마을에 있어서의 입어관행은 마을마다 사회적, 경제적 사정에 따라 변화하였다. 우도는 지금도 몽리구역인 관습상의 지역을 지켜오고 있다.

195) 심방이 집행하는 의례는 두 가지로 나누어진다. 하나는 비념이고, 또 하나는 굿이다. 비념은 제상을 소박하게 차린 뒤, 심방이 그 앞에 앉아 요령을 흔들어 소리를 내면서 비는 것이고, 굿은 제상을 크게 차리고, 심방이 무복(巫服)을 입고 무가를 부르며, 춤을 추는 의례를 말한다. 따라서 비념과 굿의 가장 중요한 차이는 춤이 있느냐, 없느냐이다(디지털제주시문화대전).

196) 불턱에서의 위계질서 엄격성의 한 예로 불을 췌때도 오래 연기가 덜 나는 자리에 상군해녀가 앉도록 모시는 것이 불문율의 관행이었다.

“그런데 그게 법이 겁나는 것이라. 누가 뭐라고 안 해도 경계선을 지켜 주니까. 자기네가 알아서 지켜주니까. (어민들에게 어장을 구획해준 것은) 어민들의 관행 터전을 더 확실하게 해준 거지(연구참여자 4).”

#### 4. 김녕리지역 어촌계 사례

##### 1) 마을개관

고려시대 문헌에 이미 김녕현이란 명칭이 등장하는 것으로 볼 때 일찍부터 마을이 형성된 것으로 보인다. 본래 제주군 구좌면 지역으로 1914년 행정 구역 개편 때 김녕리 동쪽을 동김녕리, 서쪽을 서김녕리라 하였고, 1946년 1월 1일 북제주군에 편입되었다. 1980년 12월 1일에 구좌면이 구좌읍으로 승격하였으며, 2000년 1월부터 동김녕리와 서김녕리를 다시 김녕리로 통합하였다. 동김녕리와 서김녕리는 김녕리로 통합된지 10년 정도 된 마을<sup>197)</sup>이다.

김녕리는 자연부락 마을 8개로 구성되고 동김녕리 소속의 자연부락은 동성동, 청수동, 봉지동, 신산동이 있으며, 서김녕리 소속으로는 용두동, 대충동, 한수동, 남흘동이 있다. 이 자연부락 마을 소속의 바다어장에는 해녀들이 주로 작업하는 어장들이 지정되었다. 동김녕리 바다로는 ‘한여’, ‘덩개’, ‘가수코지’, ‘이아래’이고, 서김녕리 바다로는 ‘소여’, ‘한개’, ‘소노비’, ‘수어세’로 나뉜다.

바다에서 나는 해산물의 종류가 다르고 생산량도 다르기 때문에 해녀들 소득원의 형평성을 고려하여 동·서 마을이 번갈아 가면서 작업한다. 동김녕리 바다에는 ‘햇물’에 물량도 많고 천초도 많이 난다. 김녕리 어촌계는 김녕리 해녀들이 작업한 해산물이 많기 때문에 일찍이 설립되었다. 1962년에 수협 김녕출장소가 개설되고, 동·서김녕리 어촌계가 설립되었다. 현재 어촌계는 다른 어촌계에 비하여 그 수익원이 많이 늘었다. 어촌계 사무실 건물과 수산물 위판장으로 쓸 건물이 지어졌고, ‘세기알’근방

197) 마을 안길을 사이에 두고 동서로 나뉘어 90여년 동안 갈등 속에 살아온 제주도 북제주군 구좌읍 동김녕리와 서김녕리가 드디어 대통합을 이뤘다. 김녕리연합개발위원회 마을통합준비특별위원회(위원장 한대용)가 11일 오전 6시부터 오후 7시까지 각 마을별로 주민투표를 실시한 결과 70%가 넘는 주민들이 투표에 참여해 동김녕리와 서김녕리 주민 89%, 91%가 각각 찬성했다. 특히 어업권 분쟁 등으로 갈등이 우려됐던 어촌계도 각각 75%, 85%의 높은 지지율을 보였다. 원래 한 마을이었던 이들 마을은 한일합방 이후 주민 단결을 두려워한 일제에 의해 3m정도의 마을 안길을 경계로 동서로 분리됐다. 그 뒤 해방이 되면서부터 양쪽 마을은 통합을 꾸준히 추진했으나 별 진전을 이루지 못하다 지난 83년 어렵게 연합개발위원회를 발족하고 각 마을 이장을 당연직 부위원장으로 해 서로 협력하기 시작했다(「연합뉴스」.(1999). 90여년 갈등 씻고 마을대통합, 7.11.).

에 위판직매장과 정치망 2곳을 임대하여 요금을 받고 있다. 해녀회가 공동운영하는 배인 관리선 ‘정경호’가 있다(제주해녀박물관, 2009a: 267).

## 2) 행정적 측면

### (1) 어업권 제도

#### ① 면허제도

면허제도는 과거로부터 내려오는 마을어장의 공동사용에 있어서 면허를 받은 어촌계에 의하여 배타적으로 사용되고 있다.

“마을어장은 어떻게 정의해 볼 수 있냐면 해녀들이 장비를 갖추지 않고 들어갈 수 있는 수심으로 보통 17-18m까지이다. 이것은 해녀들이 들어갈 수 있는 수심의 깊이가 되겠고 또 하나는 햇빛이 바다에 흰하게 비취줄 수 있는 깊이를 말한다. 마을어장은 국가가 제주도에 위임하고 어촌계가 제주도로부터 어장을 사용할 수 있는 권한을 위임받아서 (면허) 10년마다 마을어장을 임대해 붙인다. 임대에는 조건이 붙는데 임대료를 내야하고 마을어장을 이용함에 있어서 어떤 것은 지키고 어떤 것은 해야 하고, 예를 들면 어장청소를 연중으로 실시해야하는 등의 의무가 부과된다(연구참여자 8).”

어업권에 대한 면허제도는 어장을 구획하여 신청하여야 한다. 그럼에도 불구하고 어장사용에 있어 분쟁은 발생하고 있다. 마을어장은 어촌계에 의하여 배타적 사용권이 있기 때문이다.

“어장구역을 그 때 당시에 지정한 것이 지금도 존재하고 있다. 고무 옷을 입고 오리발을 신게 되면서 기술은 향상되었는데 어떤 때는 어업분쟁이 생길 때도 있다. 마을어장 내에는 어업권이 있기 때문에 어떤 어선도 예를 들면 채낚기하는 어선도 들어올 수 없게 만든 것이 어업권이다. 해녀들이 작업할 수 있는 곳은 사실상 어업면허권에 의한다(연구참여자 8).”

#### ② 입어제도

김녕지세(金寧地勢)는 굴곡이 많아서 춘하추동 사계에 어족들이 조류에 휩쓸려

해안가에 잘 밀려와서 연중 어획에 많은 소득이 있었다. 어종은 멸치, 고등어, 전갱이 등으로 건포(乾包)하여 육지에 수출하였으며, 농경지에 비료로 사용하기도 하였다. 김녕리 해안은 제주 해협이 목전에 있어 위치적으로 어족의 집합 서식장으로서 제주해협에서 조류에 따라 어획하는 어단(魚團)들은 대부분 김녕리 앞바다에서 작업을 한다(박수양, 1986: 138). 김녕리 어촌계의 입어제도는 어촌계와 행사계약을 맺어야 입어할 수 있다.

“육지는 해녀라고 지칭하게 되면 어느 곳에 가서라도 입장만 맞으면 작업을 할 수 있지만 우리의 경우에는 행사계약을 맺은 사람 외에는 행사할 수 없다. 왜냐하면 행사계약을 맺은 사람 외에는 조업을 할 수 없기 때문이다. 법으로 정해져 있기 때문이다. 남아도 여기서 남아야 하며, 거두어 들여도 여기서 거두어 들여야 한다. 그렇지 않으면 제주바다가 남획될 우려가 상당히 많다. 순수하게 맨손으로 잡는 방식 자체는 한마디로 자연을 최대한 보호하기 위하여 하는 것이다(연구참여자 8).”

### ③마을어장 이용체계

제주에서 우도, 하도, 김녕리는 천초의 양이 많고 품질이 뛰어나다고 정평이 나 있다. 천초 시기는 5-6월에 치우쳐 있어서 ‘헛물에’와 겹치고, 또 김녕리에서 유명한 마늘이나 양파작업과 중복되어 있어서 해녀들은 매우 바쁘다. 따라서 빈매(198)가 이루어지는 경우도 발생 하였다. 그렇지만 어장관리의 주체는 어촌계가 설립되기 이전에는 어업조합이었으며 어촌계가 설립한 후에는 어촌계가 어장관리의 주체이다.

“어업조합이나 어촌계에서 관리했지. 미역시기에는 청년 두 사람이 감시 하였다. 미역도 못하게 하고, 도둑질 못하게 하고, 간조 시 끊어가지 못하게 하였지. 미역 하나라도 몰래 캐어가게 되면 마을에 창피를 당하게 하곤 했지. 단속이 상당히 심했지(연구참여자 6).”

어장을 효율적으로 어촌계가 관리하기 위해서는 감시자를 필요로 했고 각자의

198) 빈매는 마을지선어장의 해안에 서식하는 해조류에 대하여 일정한 기간을 정하여 이용관리나 채취할 수 있는 권한을 임찰 등의 방법으로 적정 가격을 제시하는 자로 하여 어장을 이용하도록 하는 것으로서 법에 서는 금지하고 있는 사항이다.

어장을 관리하기 위한 방안을 마련하였다.

“어업조합에서 두 사람을 고용하여 월급주면서 관리하도록 했지. 해녀들도 책임자들이 몇일씩 지키러 가곤 했지. 물이 빠져나가면 하나라도 캐어오려고 하는 사람이 있어서 단속이 심했지. 제사집에 가서 미역국 있다고 하면 고발해서 단속하곤 했다. 지금도 감시원을 둔다. 보말이나 소라를 잡을까봐서 돌을 건드리지 못하게 한다. 동쪽에도 바다를 지키는 사람이 있다. 서쪽에서도 사람을 고용하여 바다를 지킨다. 동서가 지금 다 지키고 있지(연구참여자 6).”

어장의 이용에 대하여 해녀들은 어렸을 때부터 어장을 이용하였으며 어장을 삶의 한 터전으로 인식하였고 상호 경계 없이 어장을 이용하기도 하였다.

“우리가 열일곱에 물질했고 열다섯 열여섯부터 뿔을 잡았다. 학교 다닐 때였으니까 열다섯, 열여섯 살 때였다(연구참여자 6).” “동김녕리 서김녕리 마을이 따로 있었지만 누구나 가서 서김녕리 사람이 동김녕리 가서 하고, 동김녕리 사람이 서김녕리 가서 할 수 있었다. 바다경계 없이 어업을 할 수 있었다(연구참여자 5).”

그렇지만 바다에서 작업하는 구역은 상호 경계가 있었다.

“갯가에서는 동네 누구나가 작업을 할 수 있었지만 바다 속에서 작업하는 것은 아무나 작업을 할 수 없지(연구참여자 6).”

## (2) 제주도어업조합과 해녀

제주도어업조합 출장소가 김녕리에 있었다. 어업조합은 우도지역과 마찬가지로 어업인에 대하여 수탈을 하였다. 어업조합은 자기조합을 통하여 위탁판매를 하도록 하였고 판매에 따른 수익금은 마을에 투자되지 않았고 독점적 위치에서 착취하는 기관이었다.

“어업조합은 일제강점기 당시 한마디로 수탈을 하였다. 어장관리차원은 전혀 아니었다. 왜 그러냐면 반증할 수 있는 것은 어업조합의 횡포에 의하여 구좌해녀 항일운동이 일어났거든요. 우리가 볼 때는 수탈을 하기 위한 단체였을 뿐이지 어장을 보호한다거나, 아니면 일정부분의 수



입을 요즘과 같이 어떤 형태로 소득을 환원해준다든가 하는 것은 아니다(연구참여자 8).”

### (3) 마을과 어촌계와의 관계

#### ① 해녀와 부락과의 관계

해녀와 부락과의 관계는 서로 협조적이었다.

“(해녀와 마을 간의 관계에 대하여) 마을에서 하자면 나와서 하였다. 육지는 바다임자(어장소유자)가 있었는데 일대삼이여 이대삼이여 그런 것이 있었다. 여기서 천초는 동네조합으로 하여 3은 동네에 주고 7은 해녀들이 갖는 그런 것은 있었다. 조합원들끼리 나누기도 했다(연구참여자 6).”

특히 마을의 운영비를 지원하기도 하였다.

“톨을 하게 되면 동네에다 얼마씩 내놓는 경우가 있었다. 톨 돈이라고 해서 리에다 리운영비, 예를 들어 가로등세 같은 것을 내기도 하고 출자도 하고(연구참여자 5).”

#### ② 어촌계의 바다이용과 바다 가꾸기

어촌계에 의한 바다의 이용은 곧 의무를 수반하기도 한다.

“바다이용을 보게 되면 바다도 육상의 농사를 하는 것으로 보면 된다. 육상의 농사를 짓는 터전을 밭으로 보면 된다. 어장이라고 해서 공유화 차원은 아니다. 물론 공유화 쪽으로 볼 수 있지만 아무리 공유화라 하더라도 공유자원을 관리하고 지켜주지 않으면 그것은 금방 버려지는 곳으로 밖에 볼 수 없는 것이 현실이다. 바다도 잘 지켜주고 잘 가꾸어야 한다. 우리 바다는 자연적으로 얻어지는 것이 아니라 청소도 해야 하고 불가사리도 제거해야 하고, 어장에 기름을 붓는 것도 못하게 하고 쓰레기 못 버리게 하고, 청소하고 하는 일이 굉장히 많거든요. 그것을 마치 공유화라는 미명하에 이 사람들의 노력을 무시해 버리면 안 되는 것이다(연구참여자 8).”

### (4) 중층적 기관과의 관계

### ① 해녀와 어촌계

일반적으로 해녀와 어촌계를 동일시하는 경향이 있다. 그러나 어촌계는 해녀조직뿐만 아니라 어선조직까지 어촌계로 하고 있으므로 해녀들도 바다에서 어업활동을 하기 위해서는 어촌계와 이용계약을 맺어야 한다.

“어촌계원의 조건은 관할지구내 수산업협동조합에 조합원으로 가입된 자로서 그 중에 그 관할지구내 어촌계에 거주하고 어촌계에서 정하는 모든 사항이 충족되었을 때에 어촌계원으로서 가입할 수 있는 것이다 (연구참여자 8).”

### ② 어촌계와 수협

어촌계는 수협의 지도감독을 받도록 되어있다. 그러나 초기에는 조직관계에 있어 체계가 미흡했다.

“조합원에 가입하지 않으면 안 되었지. 물질하게 되면 조합에 가입을 하라고 하는 거야. 그러면 통장을 만들어서 한월에 얼마 떼면서 하던 것이 통장을 만들게 되었지. 지금은 출자통장으로 갖고 있지(연구참여자 6).” “그 당시에 농협처럼 조합을 구성해서 그런 형태로 가보려고 노력을 했던 것 같다. 하지만 이런저런 일로 인하여 이루어지지 못하고 결국은 어업허가권을 가진 어촌계에게 바다를 임대해주는 그런 형태로 가지 않았나 생각이 든다(연구참여자 5).”

## 3) 경제적 측면

### (1) 자원과 기술

#### ① 어장자원

조류에 따라 잡수산물이 풍부하여 해녀들은 매일같이 고동, 생복 등을 생산할 수 있었다. 김녕리에 통조림 공장<sup>199)</sup>이 설립되어 통조림 생산을 하였다. 김녕리 출신 김호민씨는 이 공장을 설립하여 많은 해산물류 통조림 생산을 하였다. 그리

199) 1922년경에 서김녕리 한수동에 김녕리 출신 김호민씨는 김녕리의 수산물 처리 가공을 검토하여 김녕리 주변 마을들이 생산하는 고동, 생복 등을 통조림하여 수출할 것을 구상하고 통조림 공장을 설립하여 해녀들이 채취한 수산물을 구입하여 가공하였다. 그래서 일본 각지와 대륙으로 수출하여 경영에 차질이 없었으나 해녀들이 차차 육지, 일본에서 현지 거주함으로써 수산물의 생산량이 감축되면서 공장의 운영이 난처하게 되었고, 일본인들의 감시에 타격이 심하여 수년간 잘 운영하다가 폐업하고 말았다(박수양, 1986: 193-194).

고 김녕리 근해의 미역은 그 품질이 양호하여 육지에서는 대호평으로 고가시세로 처분하게 된다. 당시는 제주도에서 김녕리 여성 하면 제일 근면하고 해녀업은 김녕리 출신 해녀를 따를 타지방 여성들은 없었다 한다(박수양, 1986: 192).

“미역을 잡았는데 옛날에는 미역이 돈이었다. 그때 미역가격으로 먹고 살았지. 오죽해야 남자 어른들이 미역을 작업해서 말리기 위하여 펼쳐 놓은 것을 두낭 세낭(두개 세개) 호주머니에 넣고 가서 술을 바꾸어 먹고 그랬다는 말이 있다. 소라나 전복도 잡았다. 물이 추울 때는 나와서 불을 쬐기도 했다. 불턱을 만들어서 불을 쬐고 하루에 일곱 번씩 바다에 들어간 적이 있다. 그 때는 (바다에)들어가기만 하면 전복도 몇 개 떼어내고 소라도 있으면 잡고 (바다에서)나왔다가 다시 들어가고 그것을 몇 번 반복했지. 그때는 들어가기만 하면 많이 났으니까(연구참여자 6).”

## ② 어로기술

바다의 자원인 해산물은 자본을 투입하지 않고 생산할 수 있는 자원임에는 틀림이 없으나, 이는 물질이라는 작업을 통하여 획득할 수 있는 자원이므로 이의 채취를 위해서는 적합한 어로기술이 필요하다.

“미역은 다 작업할 수 있지만 소라나 전복하는 사람은 몇 사람이 안 된다. 기술이 있어야 깊은 곳에 들어갈 수 있는 것이지. 미역은 보면서 하는 것이니까 누구나 할 수 있는 일이지만, 전복과 소라는 깊은 물질을 하는 사람이 하는 일이라 몇 사람 잘 할 수 없었지(연구참여자 6).”

따라서 작업의 질과 기술에 따라서 해녀사회에서는 자신들만의 지위를 갖고 있다.

“물에 들어가면 귀 아파서 못하는 사람이 있지. 가이(바닷가)에서만 하는 사람도 있고. 상군, 중군, 하군으로 그렇게 구별하기도 한다. 깊은데 가는 사람은 상군, 가이(바닷가)에서 하는 사람은 하군이라고 한다. 그러나 가이(바닷가)하는 사람도 상군보다 많이 수확할 때도 있다. 잡것들을 부지런히 하는 사람이지. 숨을 쉬기에 따라서 10미터 들어가는 사

람도 있고 5미터 들어가는 사람도 있다(연구참여자 6).”

### ③ 바다에 대한 의무

바다에서 일어나는 모든 일은 바다를 이용하여 수확하는 해녀들의 몫이었다. 이에는 어장의 바닥 청소뿐만 아니라 해류에 바닷가로 밀려온 쓰레기의 수거 및 떠올라오거나 밀려온 시체를 치우는 것도 해녀의 몫이었다.

“바다에 일어나는 것은 해녀들이 전부 했지. 별 것을 다했어. 무서운 것이 없었어(연구참여자 6).”

### ④ 잠수기선 어업에 대한 자원보호

잠수기선어업은 일본이 잠수기선을 몰고 와서 제주바다의 밑바닥까지 전복이나 해삼, 해초 등을 긁어갔는데 이로 인하여 해녀들의 수산물 채취량은 현저하게 줄어들었을 뿐만 아니라, 당시에는 생계에 직접적인 영향을 주었다고 할 수 있다.

“머구리배라고 하여 사다까머구리, 옷 입고 산소통지고와서 하는 것, 머구리들은 남자들을 말하고, 사다까는 여자들이 산소통지고 옷 잘 입고(장비를 갖추고) 하는 것이지. 사다까 머구리 온다고 하면 마을에서 해녀들이 쫓아가서 난리가 났지. 그러다 보니까 수협에서도 단속을 많이 했지. 그래서 없어졌어. 그것들이 몰아래로 와서 전부 잡아갔지 그러면 잡을 것이 없어(연구참여자 6).”

“맨손으로 잡아야 하는데 산소통을 지고 공동어장에 와서 해산물을 잡아가는데, 한마디로 싹쓸이하는 사람이거든요. 산소통을 지고 밑에 내려가서 걸어 다니면서 다 잡아버렸거든요(연구참여자 8).”

## (2) 경제체계

### ① 유통체계

1900년대에는 김녕리에서 생산한 멸치젓갈과 미역, 해초류 등은 연간 수백돈(頓)에 달하였고, 이 물량을 평양과 인천, 목포 등지로 수출하였으며, 상선들은 평양과 인천, 개성 등에서 포목, 명주, 비단 등의 물품을 구입하여 와서 김녕시장에서 매매하였다. 김녕시장이 차차 커지면서 마을 인구가 증가되고 큰 부락으로 형성되어 갔다. 이에 따라 외계선단들의 왕래가 빈번하였다(박수양, 1986: 192).

1936년 제주도어업조합규약에 보면 위탁판매를 원칙으로 하고 있다. 즉 조합원의 어획물 또는 그 제품으로서 판매하려는 것은 이를 본 조합에 위탁판매 하도록 하고<sup>200)</sup>, 위탁판매 하여야 할 어획물 또는 그 제품의 인수를 받았을 때는 즉시 이를 판매하도록 하고 있다<sup>201)</sup>.

“생산한 미역은 어업조합에 갖다가 바친다. 전부 말려서 묶고 아무 날 (어느 날) 미역 저울인다(공판한다) 하면 어업조합에 등에 지고 가서 저울이고 나중에 돈 받아 오고 했지(연구참여자 6).”

당시에는 어업조합에 대한 위탁판매가 원칙이었으나 중간상인들에게 파는 것도 공공연하게 이루어졌다.

“조합도 있었지만 그 당시에는 야매장수<sup>202)</sup>가 있어서 묶어놓고 놔두었다가 야매장수에게도 팔았다. 장사꾼들은 언제고 아무 때나 있는 것이다. 야매장수는 항상 있었다. 야매장수는 중간상인이다. 모르게 와서 갖고 가서 팔아먹고 그랬다. 입찰한 사람은 공탁금을 걸어야하고 야매로 하는 사람에게는 공탁금을 안 걸어도 되니까 모르게 팔아먹기도 했다. 조금 더 주는데 파는 거지. 어업조합 모르게. 밤에 바다에 가서 잡기도 했다(연구참여자 6).”

## ② 출가와 생활

매년 1월 2월이 되면 약 5, 6백명의 해녀들이 출륙하고 8, 9월이 되면 해녀업을 마치고 고향으로 돌아왔다. 대부분 제주 해녀는 김녕리 항을 위주로 하여 김녕리에 집합하여 단체로 4, 50명씩 선두(船頭)가 인솔하여 출륙하게 된다. 육지와 일본에서 작업을 마치고 돌아올 때는 금의환향하는 기분으로 모두들 자기에게 필요한 물품, 부모님께 드리는 의복류 등과 결혼 시에 쓸 필수품을 구매하고 돌아오게 된다(박수양, 1986: 134). 직접 출가하여 경험한 사례를 들어볼 수 있었다.

“고부고부<sup>203)</sup>했다. 구룡포에 간 적이 있었는데 잡아서 가면 태왁차(태왁을 포함하여) 물 잘잘나는(물이 나오는) 것을 어업조합에서 서기들이

200) 제주도어업조합 규약 제52조.

201) 제주도어업조합 규약 제53조.

202) 야매란 비합법적인 방법으로 일을 할 때 쓰이는 말로서 주로 물건을 사고파는 경우에 쓰이는 말이다. 여기서 ‘야매장수’라 함은 비합법적인 중간유통상인을 말한다.

와서 저울인다. 자기네가 인부를 고용하여 천초 등을 널었다. 육지에 가면 고부고부한다. 반씩 떼는데 반은 인술자 3먹고 여기서 인술해서간 사람 2먹고. 그렇다 보면 미역을 팔아서 10만원을 벌면 5만원은 거기에 준다는 거라. 미역도 잡으면 고부고부다. 소라도 천초도 고부고부다. 그 전에는 천초를 채취해서 팔고 미역을 채취해서 팔고 해녀들 육지갈 때는 그렇게 했지. 30년 전에는 제주나 육지나 전부 미역이나 천초였다. 돈을 벌면 (제주도에)들어오고 못 번 사람은 거기 살아버리고. 제주도 사람들이 아니간 마을이 세상에 없다(연구참여자 6).”

### (3) 어장분쟁과 어장분할과정

2000년에 동·서김녕리 마을 통합 과정에서는 기존 2개의 마을이 소유했었던 마을재산의 처리에 관한 문제가 쟁점이 되었으나, 그 가운데 마을목장의 임야는 통합마을의 공유재산으로 합칠 수 있었다. 그러나 바다의 어장은 통합되지 않았다. 마을의 모든 공식적 기관-리사무소, 어촌계, 노인회, 청년회 등-의 사무실들을 하나로 통합하게 되었으나, 단 하나 어촌계의 잠수회는 기존의 체제를 유지하고 있다. 동김녕리 잠수회에서 어장의 통합을 반대하였기 때문이다. 동쪽 바다는 서쪽보다 훨씬 넓고 자원이 풍부하다. 동쪽의 잠수들(100명)은 서쪽(60명)보다 거의 두 배 정도의 소라를 채취한다. 많은 잠수들의 작업이 가능한 것은 너른 어장과 더불어 자원이 풍부한 질적으로 좋은 어장이기 때문이다. 동쪽 바다가 더 좋은 어장이라는 것을 잠수들은 두 바다간의 해저지형이 차이가 나기 때문이라고 하였다. 동쪽 잠수들이 바다의 통합을 반대하는 이유는, 비옥한 서쪽의 토지는 사유지(私有地)로써 공유(共有)가 불가능한 반면, 동쪽의 좋은 바다는 공유해야 하기 때문이다. 따라서 마을통합과정에서 공유자산이 된 것은 생산활동이 벌어지고 있지 않은 목장은 가능하였으나, 여전히 생산적 가치를 가진 어장의 경우는 어려운 일인 것이었다(안미정, 2007: 61-62). 그러면 이러한 상황이 어떻게 해서 일어나게 되었을까 하는 반문이 생긴다. 왜 어장이 나누어졌을까 하는 의문이다. 연구참여자들을 통하여 그 이유를 찾을 수 있었다. 동서간의 어장분쟁 중 서김녕리에 항구가 들어선 것도 경제적인 부분에서 이유가 되었다고 본다.

203) 반씩 떼었다는 뜻이다. 100원어치 수확하면 50원은 생산자 몫, 나머지 반은 인술자 3, 인술해서 간사람 2 이렇게 분배했다고 한다. 일본어 ごぶごぶ(五分五分)인듯 하다.

“음력 2월15일 미역을 해체한다 하고 조합에서 회의를 한다. 몇월 몇일 날 물질한다고 연락을 드린다. 동쪽에 갑자기 사람이 죽으나 잔치가 있으나 하면 하지 못하였고, 서쪽에 사람이 사고가 나서 큰일 있다고 하다보면 못한다. 그리하여 시간은 흘러 5월까지 가는 거라. 가끔씩 밤에 가서 잡아 온다. 그래서 싸움이 난다. 서쪽에서는 아무 날 몇 시에 가져오고 낱짜를 잡아서 가보면 동쪽사람들은 밤에 벌써 미역을 캐어서 배에 달아매고 한다. 배로 물질하는 사람은 배로 물질을 하고, 가이(결)로 하는 사람은 가이로 하고 그러다 보니까 자꾸 싸움이 생기는 거라. 이렇게 하면 안 되겠다. 그러면 바다를 가르자(나누자)고 했는데, 동쪽 사람은 동쪽에서 잡고 서쪽 사람은 서쪽에서 잡자 하였지. 바다를 갈라서 구별을 해야지 너무 한군데로 하다보니까 사람들에게 너무 피해가 많으니까. 그때 그러면 가르자하고 하다보니까 서로 많이 차지하려고 하는 거라. 지적도를 놓고 가르자고 하다 보니까 당시 김녕리에는 축산이 있었다. 서쪽에는 축산할 곳이 많고 넓지만, 소먹일 곳이 적은 거라. 그러니까 소 기르는 사람들이 안 된다는 거라. 그러면 산이랑 동쪽서쪽 하지 말고 그냥 놔두고 바다만 가르자고 했다. 그래서 서로 싸우고 하다보니, 어업조합에서 회의를 몇 번이고 하게 되는 거라. 회의를 하면 사람들이 서로 비방하고 싸움을 하게 되었다. 바다만 가르자 하다 보니까 서쪽에는 항구가 들어서게 되었다. 몇 만평이 되었는데 그 곳이 항만청 소유가 된 것이다. 김녕리 사람들이 항구를 만들면 배가 많이 들어오고 발전이 된다고 하여 항구를 만들었다. 지금은 항구도 안 되고 어장도 안 되고, 결국은 쓰레기통밖에 안되었다. 서쪽 해녀들이 가장 많은 물건을 캐었던 곳이 바로 축항한 곳인데 축항을 해서 어장이 작아지게 되니까 바다도 작아지고 수확량도 많이 줄었다. 몸<sup>204</sup>이 상당히 많이 나던 곳이었지. 그때 해녀들이 돈을 많이 벌었는데 지금은 몸이 하나도 없다. 어장이 황폐화되었어(연구참여자 6).”

#### 4) 인류 문화적 측면

##### (1) 어장관(漁場觀)

해녀들이 바다에 대한 어장관은 삶이 터전이요 생활의 연장이었고 생계를 꾸려

204) 모자반을 말하는 제주고유어다. 모자반 같은 갈조류는 항산화, 항혈액응고, 발암억제 등의 기능을 가진 물질을 함유하는 것으로 알려져 있다. 모자반은 생산지역이 우리나라로 한정되어 있어 고가로 거래된다.

나갈 자원을 얻을 수 있는 장소였다.

“바다로 먹고 살았지 돈 날 곳이 없었어. 보리나 좁쌀을 농작하여 먹는 것 뿐. 보리를 많이 해서 농협에 바치면(판매하면) 1년에 비료값도 얼마 공제하고 그러면 (소득이)별로 안 되었다. 그래서 오직 바다로 인해서 살아왔다. 틈만 나면 바다에 간다. 바다에서 돈이 난 것이지. 미역도 하고 헛물에(소라잡이)하고 그 당시에는 전복도 많았으니까. 바다에 가면 돈이 나오니까. 받은 일년 내내 농사해서 (수확)시기가 되어야 나오는 것이고, 바다에 가면 그날 대행인에게 가서 필요할 때는 돈을 얼마간 융통을 한다. 바다에 들어가서 물건해주고 갚으면서 살았지(연구참여 6).”

## (2) 내적 의식

### ① 해녀노래, 의례, 제(祭)

해녀사회를 유지하며 해녀들의 신앙공동체를 대표하는 것은 잠수굿이며, 물질을 하기 위하여 바다로 나갈 때는 노래를 불렀다.

“배에 물질 갈 때는 노를 저으면서 노래를 불렀지. 미역을 캐러 테우<sup>205</sup> 사공 한사람 하고 해녀 두 사람 타서 잡는 대로 걸망에 놓고 하였지. 테우 위에 놓을 수는 없으니까 노끈을 꼬아 줄을 만들어 끌고 왔지. 밤새도록 마당과 길에 널어서 또 뒷날 미역채취하고 그랬지. 돌담 위에도 널고. 고생을 많이 했지(연구참여 6).”

### ② 불턱문화

불턱은 불쏘시개를 만들기 위하여 만들어진 장소로서 옷을 갈아입거나 쉴 수 있는 곳이다. 여기에서 집안일이나 상담할 일, 해녀의 물질하는 방법 등 다양한 이야기를 나눌 수 있는 장소이다.

“불턱에 앉아서 집에서 살림사는 이야기, 이런 이야기, 저런 이야기 하

205) 여러 개의 통나무를 엮어서 만든 뗏목배라는 의미로 ‘떼배’, ‘터위’, ‘테위’, ‘테’ 등으로도 불리는 테우는 육지와 가까운 바다에서 이용하던 연안용 어선이었다. 제주도 연안은 지반이 험한 암반으로 형성되어 있어 바다를 오가는 일이 쉽지 않았다. 그러나 테우는 부력이 뛰어난 구상나무로 만들어서 암반 지대에서도 이용이 자유로워, 구상나무가 흔했던 80~90년 전까지만 해도 해안가 마을에서는 집집마다 테우를 마련하여 주로 미역, 들복 등 해초를 걷어 옮기는 데 이용하거나, 자리돔 등 무리 생활을 하는 어종을 자리그물로 잡는 데 이용하였다(디지털제주시문화대전).



는데 해녀들이 모이면 정신이 하나도 없다. 앉다 보면 상군자리, 하군 자리 그렇게 앉아진다. 상군은 상군들끼리 물질도 하는데 그렇게 되는 거지. 의자가 둥그렇게 놓여 있는데 앉다보면 전(前)회장만 앉는 자리, 줄병들만 앉는 자리, 앉다 보면 그렇게 되더라(연구참여자6).”

### (3) 도구의 변화

도구의 변화는 어로생활에 많은 변화를 가져왔다. 물소중이<sup>206</sup>)를 입고 물질을 할 때는 바닷물 속에 오래 있지 못하기 때문에 2-30분 있다가 나와서 불을 쬐다가 다시 들어가곤 했지만, 고무 옷이나 오리발의 등장은 자원의 문제뿐만 아니라 어로방식과 생활 전반에 영향을 미쳤다.

“이전에는 광목으로 만든 옷을 입었다. 문화재에 나오는 물적삼을 광목으로 만들었다. 추우면 바다에서 나와서 불을 쬐고 하면서 하루 종일 어떤 때는 일곱 번씩 들어간다. 지금은 고무 옷을 입으니까 춥지 않아야 겨울 여름 할 것 없이 여름 4개월만 작업을 안 할 뿐이지. 천초할 때도 매일 잡으니까 물건은 점점 없어져 가지. 오리발은 고무 옷과 같은 시기에 나왔지. 젊은 사람 몇몇은 고무 옷 나오니까 물질을 했는데 우리는 고무 옷 오리발 안 해도 깊은 데를 들어갔었다. 그러나 신어보니까 오리발이 빨리 들어가더라(연구참여자 6).”

### (4) 해녀의 감소

해녀의 감소는 자원의 감소에서 오는 영향이 있는데 자원의 부족뿐만 아니라 어장의 황폐화에도 그 원인이 있다.

“몇년전만 해도 월정리나 행원리는 천초시기에는 조퇴 받으면서 일을 하곤 했지. 학생들 조퇴하여 천초 캐러갔지. 여기는 천초밭이 없어서 그렇긴 하지만 월정은 천초가 많이 나거든. 해수욕장 있는 곳을 섬세기

206) 제주에서 잠수(潛艘)들이 바다 속에서 해산물을 채취할 때 입는 노동복. 명칭은 ‘잠수옷’, ‘잠녀옷’, ‘물옷’, ‘물소중이’, ‘해녀옷’ 등 여러 가지가 있다. ‘물소중이’란 ‘물[水]+소[小]+중이[袴衣]’의 복합어이다. ‘물’은 장소, ‘소’와 ‘중의’는 만듦새와 모양을 뜻한다. 즉, ‘물 속에서 입는 작은 홀옷’이 된다. 모양은 어깨에 걸개(끈)가 있고, 가랑이 밑은 넓으면서 막혀있으며, 한쪽 옆은 트였는데 체중의 변화에 따라 조절하여 여밀 수 있게 여러 개의 끈이나 ‘돌마귀(매듭단추)’를 달고, 가슴과 몸통은 가리고 팔과 다리는 노출되는 짧은 단벌 홀옷이다. 해녀복은 젖은 옷을 수시로 갈아입으며 작업을 해야 했기 때문에 착용하기 편하게 제작되었다. 또한 물옷은 대각선으로 구성되어 조각천을 활용할 수 있기에 경제적이다(디지털제주시문화대전).

207) ‘멜’이란 멀치의 제주 방언으로 보통의 조림용 멀치보다는 큰 종류를 가리킨다. 주로 봄·가을에 많이 나

라고 하는데 그 곳에 뿔<sup>207)</sup>이나 각제기<sup>208)</sup>가 많이 들어왔다. 공동으로 고기도 거리고<sup>209)</sup> 배로 실어가고 하였다. 작은 고기는 상당히 많이 잡혔다(연구참여자 6).”

면담하면서 해녀의 감소에 대하여 걱정을 많이 하고 있었다. 해녀는 이제까지 바다자원을 채취하였지만 동시에 바다의 지킴이 역할을 하였기 때문이다.

“(육지에 젊은 해녀들이 많이 나가서 제주도 해녀들이 줄었다는 이야기에 대하여) 여기서는 일하고 살았는데 옛날은 결혼해도 (육지로)간 사람이 많았고, 시부모 시집살이가 힘들어서 간 사람도 있고, 육지 가서 물질하다가 안돌아오기도 하고, 그렇기도 했지. 해녀도 늙어서 없어지고, 자연적으로 줄기도 하고, 바다 물건(수산물)도 없어져 가고, 해녀들은 지금 별로 없다. 지금은 반 이상 줄고 있다. 워낙 건강한 해녀는 80세가 넘어서도 하는데 나이를 먹으니까 심장도 뛰고, 고무 옷은 깊은데 들어가면 압력을 받는다. 귀도 멀어져 가고, 고막이 터질 때도 있고, 해녀들이 귀 안막은 사람들이 없다. 감기 걸려도 물에는 가야했다(연구참여자 6).”

물론 해녀의 감소는 물질에서 오는 피로감과 직업으로서의 확고한 사회적 인식이 안 되어 있기 때문이기도 하고 자연감소에서 오는 영향이 매우 크다.

“노령화가 되고 있다. 자연적인 감소라고 본다. 노동력에 비하여 충분한 수익이 안생기기 때문이다. 해녀어업은 특수어업이다. 육상에서 농사를 지어서 돈을 버는 방법이 있고, 해녀들처럼 숨을 참아가면서 바다 속에서 돈버는 방법이 있듯이. 이런 방법이 모질고 힘들고 생명을 담보로 하여 바다 속에 들어가다 보니까 전체적으로 기피하는 직업이 되고 있는 것이 현실이다. 현재 상황이 어려워가니까 힘든 직업이기 때문에 어쩔 수 없이 배운 직업이기 때문에 그것밖에 할 수 없는 것이다. 그리하여 해녀들이 나이가 드셨어도 지금도 그 일을 하고 있는 것이다(연구참여자 8).”

고, 국 이외에도 조림이나 튀김을 하기도 한다(디지털제주시문화대전).

208) 각제기란 전갱이과의 바닷물고기로서, 전갱이의 제주 사투리적인 표현이다. 온대성어로 길이는 40cm정도, 등은 암청색, 배는 은백색을 띠고 있다(디지털제주시문화대전).

209) 고기가 많아서 낚시로 잡지 않고 그물로 잡아 올렸다.

5) 마을어장의 배타적 사용 과정<sup>210)</sup>

과거에는 어장을 동·서김녕리가 공동으로 이용하여 왔으나 마을이 분리되고, 동·서김녕리가 별도의 어촌계를 설립하였으며, 경제적 요인으로 인하여 어장이 분할되었다고 볼 수 있다. 연구참여자를 통하여 어떻게 하여 어장이 나누어지게 된 것인지, 그리고 어장은 어떻게 관리했는지에 대한 질문을 하였다. 그리고 마을어장 이용이 어떻게 하여 어촌계에 의한 배타적 이용이 이루어졌는지 과정을 질문하여 나갔다. 참여자 7의 내용을 요약하여 기술하면 다음과 같다.

“김녕리 바다를 같이 사용을 했는데 헛물에만 나누어졌다. 헛물에는 물 질하는 때만, 툇하고 우뭇가사리는 합쳐졌고 다 돌아가면서 하고, 헛물에 즉 소라, 전복, 오븐자기 등을 잡을 때만 동서로 나누어졌다. 어업조합당시부터. 미역 채취할 때는 다 같이 채취하고, 이쪽 가고 저쪽 가고 하였는데, 소라, 전복, 오븐자기 잡을 때는 동서로 구분되었다. 어업조합 때부터 나누어져 있었다. 바다도 경계가 있다. 리(里)경계가 있었다. 어업조합 할 때는 리장이 관리하다가 어촌계가 생기면서 어촌계장이 관리를 했다. 어업조합 할 때부터 미역만큼은 같이 채취하였으며, 양리(兩里)에서 청년 주도하에 감시하며 바다를 지켰다.

이전에 어촌계가 설립되지 않았던 때는 김녕리 사는 사람은 바다에 대한 권리가 있었다. 그러다가 어촌계가 생겼을 때도 이전의 관습이 이어져 오다가, 근래에 와서 어촌계원 아니면 못하게 되었다. 즉 이전에는 김녕리에 사는 사람이면 전부 바다를 사용할 수 있었다. 지금은 어촌계원만 한다. 사용하려면 어촌계에 가입되어야 하는 것이다. 옛날은 조합이나 어촌계에 가입을 아니 해도 김녕리 사람이면 바다에 들어갈 수 있었다. 1960년대 어촌계가 생길 때에도 어촌계원만이라야 된다는 인식이 그때부터 있었다. 하지만 어촌계 이전에는 누구나 가서 어장을 이용할 수 있었는데, 어촌계가 생겨가지고 그것을 막으려고 하니까 인정상 너무 잔혹하다고 생각했다. 그 사람들을 떼어버리는 것은 도의상 안 되는 것이라고 하여 어촌계원만 하게 되어 있지만 사실상 마을 리민이면 누구나 어장을 사용하도록 하였다.

210) 참여자 7과의 면담내용을 정리한 것이다.

마을사람들 모두가 사용하는 것에 대해서 해녀들도 불평하지 않았다. 이전부터 습관화 되어 있었고, 그렇게 해야 된다는 것을 알고 있었다. 마을 사람이면 누구나가 해야 된다는 인식이 되어 있었다.

이후 어촌계장이 바뀌는 과정을 여러 번 거치면서 어촌계원만 해야 한다는 이야기가 나왔고 배타적으로 어촌계원만 어장을 이용할 수 있는 것은 불과 15년 정도 밖에 안 된다. 15년 전에는 햇물에 할 때만 동쪽 사람은 동쪽 바다에서 작업하고, 서쪽 사람은 서쪽에서 작업을 하였고, 미역은 동·서김녕리 사람이 같이 하였으며 동김녕리 또는 서김녕리 마을사람들에게는 어촌계에 구분 없이 같은 마을어장에서 공동으로 어장을 사용할 수 있었다.

어촌계원만 하게 된 이유는 과정이 있었다. 어촌계원이 출자를 한다. 수협조합원이 된 다음에 어촌계원이 된다. 수협조합원은 많고 어촌계원은 적다. 왜 그런 현상이 발생하는가 하면 마을에 있는 본토배기(김녕리) 사람 중에는 어촌계에는 가입을 하지 않고 조합에만 가입한 사람이 있다. 그 전에는 어촌계원이다 하면 조합원이라는 관계가 성립되었다. 조합원은 어촌계원이다 그렇게 알았는데 나중에 알고 보니까 그렇지 않았다. 조합하고 어촌계하고 정관도 다르고 행사하는 것도 다르니까 이것은 따로 해야지 출자도 안한 사람에게 (배당이)돌아가느냐 조합원들의 항의가 있었다. 과거에는 어른들 공경하는 차원에서 계속 늦추었지만 점점 어촌계의 힘이 강하다 보니까 약 15년 전부터 어촌계원이 아니면 행사를 못한다고 규정을 하여 동·서김녕리 양어촌계가 만들어서 어촌계원만 행사하게 했다. 즉 이전에 정관상에도 어촌계원만 할 수 있었지만 노인들을 우대하는 차원에서 공동으로 사용하게 하여 왔는데 지금은 정관대로 어촌계원만 행사할 수 있도록 한 것이다“.

어촌계에 의한 배타적 사용은 경제적인 부분으로서 어촌계원만 어장을 사용하게 함으로써 어촌계원들의 소득을 올릴 수 있는 방안으로서 배타적 사용이 관례화된 것이다.

## 5. 동귀리지역 어촌계 사례

동귀리 어촌계는 10년전 까지만 해도 연간 4만kg 이상 생산되던 소라가 근간에 는 500kg도 채 안된다. 톳 생산량은 30kg짜리 350포, 천초는 30kg짜리 470포가 생산되었다. 그 당시는 어촌계에서 공동으로 톳과 소라를 채취하여 6,000여만원 의 수익을 얻었다. 마을어장 관리를 위하여 5년 전부터 전복 종패를 ‘진줄여’에 방류했다. 육상전복 양식장 운영을 했으나 먹이, 전기료 등 비용이 많이 들어 수 지타산이 맞지 않은 상태이다(제주해녀박물관, 2009a: 202).

### 1) 어촌계 이전부터 어촌계 설립 및 그 이후의 과정

동귀리 어촌계는 어촌계 이전에 자체적 조직인 진흥회를 갖고 있었으나 이는 자생조직으로서 우도에서의 사례나 김녕리의 사례처럼 처음에는 누구나가 어장을 이용할 수 있었으나, 어촌계의 설립과 일련의 과정을 통하여 배타적인 마을어 장으로 진행되었음을 알 수 있었다.

“어촌계 이전에 진흥회가 있었다. 부락 자체적으로 하다가 협동조합이 탄생하면서 어촌계로 탄생된 것이다. 어촌계가 생기기 이전에는 바닷잡 기라고 해서 마음대로 어장에 가서 소라 등을 잡아다가 먹고 성게도 많이 잡고 그랬다. 이후 어촌계가 발족하면서 수협법이 개정되고 단체 가 형성되면서 어장을 마음대로 잡지 못하게 하여 이제까지 이어오고 있는데, 실제 그 당시에는 자원도 많았다. 바다에 가면 북바리(별우럭) 등도 많이 잡혔지. 어촌계가 탄생하면서 체계적으로 운영하고 관리하면 서 입어규정도 만들었다. 해녀들도 입어하면서 초창기에는 소라보다는 미역이 우선이었어. 자연산 미역. 채취하여 말려서 팔고 그 당시에는 그랬지. 그 후 소라가 일본 수출길이 열려서 채취가 많아졌거든. 어촌 계가 처음 만들어진 때는 마을어장이 풍부했고 지금은 자원이 고갈되 어 있다. 소라의 먹이가 있어야 하는데 감태가 자연적으로 없어지는 바 람에 소라도 없어지고 있다. 지금은 감태가 바다에 형성되면서 소라의 먹이가 형성되고 있다. 전복도 많이 낚았거든. 지금은 해녀들이 가더라도 1킬로 잡기가 힘들어. 진흥회 하다가 어촌계로 전환시키면서 그 당 시에는 제1종 공동어장이었고 지금은 마을어장으로 바뀌어졌다. 옛날을

생각하면 해녀들 물옷(소중이)입고 입어를 하였다. 그 당시에는 불턱을 만들어 불을 쬐면서 작업을 했지. 그 당시 잠수복이 없어도 물건이 많으니까 수확을 많이 했어. 그 때는 그렇게 좋다고 했는데 물건이 낮으니까. 가격이 얼마 안가더라도(연구참여자 9).”

## 2) 공동관리와 수확량

동귀리 어촌계는 어장경계 분쟁은 겪지 않았지만 경계를 통한 어장의 확정은 사례지의 어장과 동일하였다.

“물건이 있다 해서 그런 것이 아니고 경계선을 기준으로 하여 어장 형태를, 바다의 경계선이 그어졌거든. 부락과 부락 경계선. 일제시대에 시체가 많이 올라왔었어. 그 당시에는 윗동네에서 와서 시체를 치우면 자기들 어장이라고 한 적이 있어. 또 부락과 부락 사이에 경계선에 시체가 올라와서 치우면 이곳은 우리 것이라고 하여 경계선이 된 것도 있다. 경계선을 놓고 부락 간에 분란이 생긴 곳이 많다. 이걸 우리 어장이다 이렇게 하는 곳도 있고, 그 당시 이야기를 들어보면 실제적으로 경계선이 부락과 부락 간에 시체를 치운 것에 따라 달라진 것도 있고, 경계선 구역에는 어장이 좋으니까 조금이라도 자기 어장으로 해보겠다는 경쟁도 많이 있었다(연구참여자 9).”

## 3) 관행의 법체화

동귀리 어촌계는 오랜 관행으로 인한 역사적인 흐름을 통하여 경계는 물론 어장의 사용도 관행화 되었고 따라서 배타적인 어장사용을 하고 있다.

“이것이 역사적으로 이루어진 것이기 때문에 경계가 이루어진 것이다. 소득을 떠나서. 소득을 가지고 했으면 경계선을 놓고 분쟁이 생기는 것이다. 옛날의 관례, 그것이 있기 때문에 부락과 부락간의 경계선도 싸움도 관행이 있었기 때문에 많이 참작이 된 것이다(연구참여자 9).”

관행의 존재는 마을 어장의 사용에 있어서 오히려 분쟁을 줄여주고 있다는 것이다.

“관행이 있기 때문에 오히려 싸움이 덜했다. 법으로 가더라도 관행이

있다면 참작하지 않느냐. 관할 경계선(연구참여자 9).”

#### 4) 면허권과 관습과의 관계성

면허제도는 일제시대인 1912년에 시행된 어업령에 의하여 생겨났지만 제도와 관행에서 관행이 우선하고 있음은 우도의 사례나 김녕리의 사례와 마찬가지로였다.

“경계가 이루어져야 면허권을 줄 수 있거든. 제일 먼저 경계선이 이루어져야 면허권도 줄 수 있는 것이지. 경계가 확정되지 않으면 면허권을 줄 수 없지. 그래서 경계가 확정된 후에 서로 합의가 이루어진 후에라야 면허권을 주었지. 관습이 먼저지 관습이. 우리 어촌계의 관행이 있다. 입어에 대해서도 관행이 있었어. 이전부터 관행적으로 입어했던 사람을 막지 못한다는 법이 있어. 마을어장도 우리가 경계선을 그릴 때도 관행, 일제시대에도 시체 처리한 장소는 우리 어장, 이런 관행이 있어서 거절을 하지 못하였지. 몇 군데 그런 데가 있어. 윗부락에서 내려온 사람이 시체를 치우면 우리 것이다 하는 관례가 있었다. 즉 관습이 먼저였어. 윗 부락에서 우리 것이다 하는 장소도 시간이 지남에 따라 이용하지 않게 되므로 없어지게 된 것이다(연구참여자 9).”

#### 5) 어촌계 이전의 제주도어업조합

우도나 김녕리의 사례처럼 제주도어업조합에 대하여 같은 인식을 갖고 있었다.

“우리 아버지가 어업조합 당시에 어부였는데 바다에서 고기를 잡아와도 여기서 부락책임자가 버티고 서서 어업조합으로 위탁판매 하도록 하였다. 그러면 꼭 필요한 고기는 숨겨서 가져오곤 했다. 어업조합에서 어부들이 고기를 잡아오는 것도 통제를 했지. 조합으로 위탁판매 하도록 하였지. 그 부락에 어업조합의 책임자가 있었어. 그 책임자가 어장에서 잡아온 고기 등을 어업조합으로 위탁판매 하도록 유도했지(연구참여자 9).”

#### 6) 어촌계에 의한 마을어장의 배타적 사용

우도나 김녕리의 사례처럼 어장에 대한 배타적인 사용은 마찬가지였다.

“과거에는 어촌계원이 아니더라도 관행으로 입어를 할 수 있었지만 어

촌계 정관에 규정해서 가입을 시킨다. 여자는 채취업을 할 수 있는 해녀이고, 어선을 하는 남자도 어촌계원이거든. 마을어장하고 배타고 나가서 하는 어장은 구분이 된다. 어촌계원이 아니면 툇이나 천초를 마음대로 할 수 없다. 어촌계는 자격을 갖추어야 한다. 해녀는 물질을 하여야 하고, 어선은 바다에 나가서 고기를 잡아야 하는 그런 자격이 있다 (연구참여자 9).”

#### 7) 마을에 대한 지원

마을에 대한 지원 역시 우도의 사례나 김녕리의 사례와 동일하였다.

“마을에 대한 지원은 여기도 마찬가지로. 부락 운영자금이 없을 때는 어촌계에서 지원을 많이 하였지. 천초나 툇을 채취한 것에 대해서 일정부분을 마을에 운영자금으로 지원했지(연구참여자 9).”

우도와 김녕리 어촌계 사례와 동귀리의 어촌계사례를 비교하여본 결과, 마을어장의 준사유화는 거의 동일한 과정을 통하여 이루어졌음을 알 수 있었다.



## 제4장 준사유화 과정 분석과 함의

### 제1절 마을어장 준사유화 과정 분석

#### 1. 마을어장 준사유화 과정에 나타난 핵심범주

핵심범주는 모든 범주들 내에 나타나는 변화를 설명하고 통합할 수 있는 중심적인 현상을 의미한다. 본 연구에서는 공유자원의 준사유화 과정을 연구하면서 문헌에 나타난 범주들과 면담하면서 도출해낸 범주들 중에서 준사유화 과정을 설명하는 핵심범주로서 ‘관행에 의한 준사유화 과정’으로 상정하였다.

‘관행에 의한 준사유화 과정’은 우도지역 어촌계의 사례와 김녕리지역 어촌계의 사례, 사례지를 검증해보기 위한 동귀리 어촌계의 사례를 통하여 핵심적인 단어가 ‘관행’으로 표현되고 있기 때문이다.

습관은 개인이 습득한 개개의 반복적인 행위를 의미하는 것에 비하여, 관행은 사회적 합의를 바탕으로 한 행위를 의미한다. 관행을 구성하는 요인을 찾아내고 분석하는 것은 본 논문에 있어서 매우 중요하다.

첫째, 행정적 측면에서 우도지역 어촌계의 사례는 전통적으로 내려오던 관습이 법적 체계화 되는 것으로 나타나고 있다. 즉 입경(入耕)한 후 마을단위로 관습적으로 어장을 관리하여 왔으며 일제시대의 제주도어업조합, 어촌계를 거치면서 마을자체적인 관습어장이 법제화 되어 정착되어 가는 과정으로 나타나고 있다. 김녕리지역 어촌계 역시 이전에 누구나가 사용하던 마을어장이 해녀어업조합이나 제주도어업조합, 어촌계 설립 등의 과정을 거치면서 배타적 사용을 하고 있다.

둘째, 경제적 측면에서 우도의 사례는 경제단위로서의 해녀와 부락민 그리고 어장 분쟁과정 등 일련의 과정이 축적되어 가고 있으며, 이는 관습적 경제활동으로 인한 마을의 자체적인 어장관리로 진행되었으며, 김녕리의 경우는 풍부한 어장자원과 어장자원의 상호이용관계 및 어장의 확보를 위한 생활과 경제적인 부의 획

득을 확보하는 일련의 과정으로 준사유화가 진행되었다고 할 수 있다.

셋째, 인류 문화적 측면에서의 준사유화 과정은 김녕리 사례나 우도의 사례 모두 어장에 대한 가치관, 생활 습관, 외부로부터의 보호, 내적 응집력에 의한 준사유화가 진행되었다고 할 수 있다.

행정적 측면과 경제적 측면, 인류 문화적 측면은 개별적으로 움직이는 것이 아니라 서로 같이 움직이는 요인으로 보아야 할 것이다. 요인들을 종합적으로 묶을 수 있는 매개체가 필요한데 이 매개체가 곧 관행이라는 것이다.

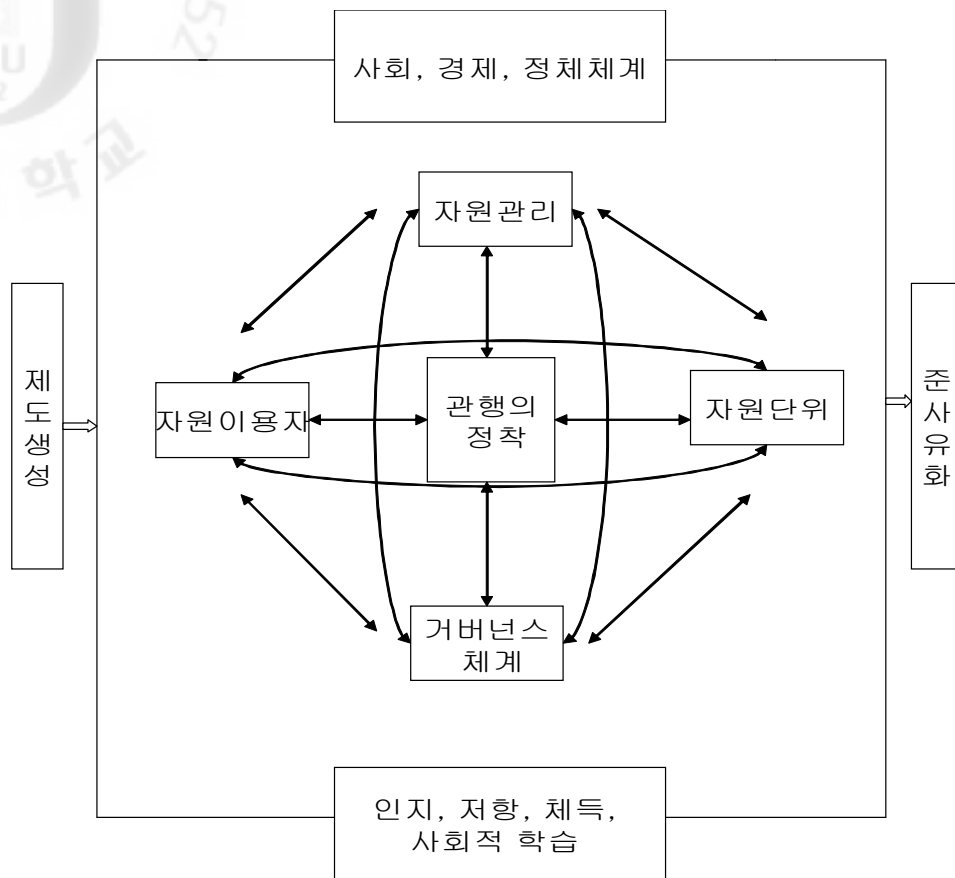
관행은 행정적 요인, 경제적 요인, 인류 문화적 요인의 상호 관계이지만 이를 구성하는 하부요인은 매우 다양하다. 본 연구는 다양한 요인들에 대한 종합적인 접근을 통하여 준사유화 과정이 어떻게 진행되었는지를 파악하는 것이다. 그러므로 각 요인들을 자원관리 요소, 사용자 요소, 자원 요소, 거버넌스 체제 요소 등으로 분류하여 기본 틀을 구성하고 이를 토대로 준사유화 과정을 분석하였다.

## 2. 준사유화 과정 전개의 기본 틀

공유자원의 준사유화 과정은 사회·정치적환경이나 경제적 환경 등 여러 측면에서 고려될 수 있다. 또한 이익의 주체와 운영 및 관리의 주체에 따라서도 다를 수 있고 보유하고 있는 자원에 따라서 달라질 수 있다.

공유자원의 준사유화는 누구나 이용할 수 있는 공유자원의 속성상 제한하는 것은 쉽지 않다. 따라서 제도의 생성이 우선시 되어야 한다. 제도의 생성으로 기존에 이용하던 사람들은 준사유화에 대한 강한 불만을 표출할 것이고, 따라서 갈등을 유발하게 된다. 갈등은 사회, 경제, 정치체제 속에서 자원의 이용자와 자원 및 자원관리, 거버넌스 체계에 의하여 사회적 학습과정을 통한 상호작용 속에서 관행으로 자리매김 되고 사회적 합의 과정을 통하여 하나의 제도로서 정착할 수 있다고 할 수 있다. 이를 도식화하면 <그림 4-1>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 4-1> 제도의 생성과 준수유화 과정



<그림 4-1>을 통하여 각각의 요인은 상호간에 영향을 미치므로 여기서는 관행을 구성하는 인자를 복잡계체계로 보고 복잡계 체계를 구성하는 자원관리와 자원단위, 자원의 이용자, 거버넌스를 관행을 구성하는 주요 인자로 설정하였다.

핵심범주인 ‘관행에 의한 준수유화’에 대하여 각 체계 간 요인들을 보면 다음과 같다<sup>211)</sup>.

211) 자원관리, 자원단위, 자원이용자, 거버넌스 체계의 구성인자들은 문헌적 분석을 통한 행정적 요인과 경제적 요인 및 인류 문화적 요인에 의하여 추출한 요인들로서 면담을 통한 요인들을 추출하여 나간 것이다.

<표4-1> 준사유화 과정의 하부변수

핵심범주	체계	하부요인
관 행 에 의 한 준 사 유 화 과 정	자원관리 요소	(1) 어업권제도 ① 면허제도 ② 입어제도 ③ 제재수단 (2) 어촌계와 마을 ① 어촌계 이전의 마을 ② 마을에 대한 자금지원 (3) 유통체계
	자원단위 요소	(1) 어장 ① 마을어장 이용 ② 어장분쟁 (2) 어장관(漁場觀) (3) 어장접근 ① 어로기술 ② 의무
	이용자 요소	(1) 해녀 (2) 외부환경과 대응 ① 일본의 연안어장 침범 ② 객주 ③ 중간상인 ④ 장비의 변화 ⑤ 해녀수 감소 3) 이용자 문화 ① 가족관 ② 불턱문화 ③ 관행적 어로
	거버넌스체제 요소	(1) 제주도해녀어업조합 (2) 제주도어업조합 (3) 마을과의 관계 ① 잠수회와 자생단체 ② 마을과 어촌계와의 관계 (4) 중층적 기관(수협)과의 관계

### 3. 준사유화 과정 분석

#### 1) 공유자원과 하부요인

##### (1) 공유자원과 이용자 요인

구한말 까지 마을어장은 누구나 사용하는 공유자원이었다. 제주도는 사면이 바다로서 바다는 생활의 터전이자 생활의 수단이었다. 마을어장은 조선시대부터 국가에 바칠 진상품을 캐어내는 장소로서, 해안마을의 생계를 이어주는 어장이었다. 따라서 어장을 관리하는데 있어서 마을마다 고유한 자체적인 조직을 갖고 있었으며(예 동귀리 진흥회) 우도나 김녕리 모두 어촌계 이전에 자생적 조직을 갖고 있었다. 우도는 마을 자체 부락단위의 부녀회가 조직되어 있었으며, 김녕리는 ‘계’와 ‘접’이라는 조직이 있었다.

우도의 경우에는 관습상으로 자연부락 단위로 어장을 관리하여왔고 해조류나 해산물을 자연부락 단위로 관리했다. 우도는 섬 전체가 바다로 싸여있고 자연부락으로 형성되어 있으며, 밭농사가 거의 없었기 때문에 바다가 생활을 영위할 수 있는 방편이었다.

김녕리의 경우에는 천초의 양이 많고 품질이 뛰어나다고 정평이 나 있고, 천초 시기는 5-6월에 치우쳐 있어서 햇물예와 겹치고 또 김녕리의 유명한 마늘이나 양파작업과 중복되어 있어서 천초작업을 하기 위하여 다른 지역의 해녀들이 김녕리 바다에서 작업할 수 있기도 하였지만 관리와 이용의 주체는 어촌계원 이었다.

이용자인 어민들에게 그들만의 고유한 문화가 있었다. 바로 불턱문화였다. 불턱은 제주의 고유어로서 해녀가 존재하는 해안마을이면 어디나 존재했다. 불턱은 우도나 김녕리 모두 해녀들의 쉼터요, 이야기터요, 서로 의사소통을 하는 주요 장소로서 인식되고 있었다.

사면이 바다로 둘러싸인 제주도는 해녀들의 역할이 매우 중요하다. 이용자로서의 해녀뿐만 아니라, 관리자로서의 해녀 역할을 하여야 하기 때문이다. 우도의 해녀는 이전부터 살아온 사람이면 누구나가 해녀가 될 수 있었고, 여성이면 누구나가 가입하는 부녀회와 해녀회를 동일시하고 있었으며, 단체로서가 아닌 부락민으로서 인식되고 있었다. 즉 부녀들은 모두 해녀였기 때문에 마을 자생조직인 부

녀회로 인식되는 것이다. 김녕리에서의 해녀는 우도와 마찬가지로 어렸을 때부터 바다에 나가서 물질하는 것은 같지만 김녕리는 설촌이 오래된 지역이면서도 밭농사뿐만 아니라 목장 등 생업에 있어서는 차이가 있다.

마을어장 이용자인 어민들에게 일본 등 타지에서의 어장에 대한 침범은 위협이 아닐 수 없다. 따라서 그들은 일본의 연안어장 침범<sup>212)</sup>에 대해서 두 어촌계 모두 적극적으로 대응하였다.

어장 자원이 고갈됨에 따라 제주도의 해녀들은 자원을 찾아 육지부로 나가게 되었는데 해녀들의 출가는 제주도 전역에서 이루어졌으나 특히 구좌읍 지역은 그 수가 많았다. 그렇지만 해녀들은 또 다른 고통을 겪게 되었는데 물상객주들의 횡포에 시달리기도 하였다. 객주들에 의한 농간은 출가해녀들이 돌아오지 못하는 계기가 되기도 했다.

자원을 이용하는데 있어서 의무사항도 있었다. 해녀들의 의무는 바다에서 일어나는 모든 일을 처리하여야 할 의무가 있었다. 여기에는 바당풀베기, 바다청소, 쓰레기 수거, 어장관리, 떠내려 온 시체 치우기, 마을에 대한 협조, 바다가꾸기, 금채기 시기에 어장진입 금지 등 지켜야 할 의무가 많았다.

즉 공유자원과 그 이용자인 어민들은 관습적으로 어장을 이용하여 왔을 뿐만 아니라 어장에 대한 권리와 동시에 의무사항을 준수하면서 어장을 관리하여 왔다. 즉 관행의 연속이었다고 볼 수 있다.

## (2) 공유자원과 자원관리 요인

마을어장에 대한 입어제도는 마을의 공동어장을 이용하기 위해서는 일정한 자격을 가져야 함을 말한다. 입어를 통하여 행사할 수 있는 권리를 일반적으로 입어권이라고 할 수 있는데, 우도의 경우는 과거에는 마을에 사는 사람이면 누구나 마을의 어장에 대하여 권리를 행사할 수 있었고, 김녕리의 경우도 이전에는 누구나 나가 사용할 수 있었다. 어촌계가 설립되면서 우도나 김녕리 모두 어촌계원에 한하여 마을어장을 이용할 수 있다.

마을어장에 대한 이용의 대가로서 마을에 대하여 마을의 운영자금을 어촌계에

212) 제주해녀의 역사는 오래전부터라고 짐작되지만 본격적으로 해녀 물질이 활성화된 것은 1880년대 말 일본의 잠수기업자들이 제주도에 진출하게 되면서부터라고 할 수 있다. 아이러니 하게도 일본인 어업자들의 남획에 의한 제주도 어장의 황폐화가 제주해녀들의 채취활동을 자극하였다고 볼 수 있다(제주지역문화진흥원.(2010). 「김녕리」, 제주특별자치도 (사)제주역사문화진흥원, 187-188).

서 지원하기도 하였다. 우도의 경우에는 톳을 생산할 때 공동으로 하여 호당 한 사람씩 나와서 작업을 하게 하였는데 생산자에게 60% 마을에 40%를 냈던 적이 있다. 김녕리의 경우에는 톳 돈이라고 해서 마을에 운영비(예를 들어, 가로등세 등)를 내기도 하고 출자도 했다.

어장이용에 대한 제재가 있었다. 일반적으로 제재는 규칙이나 관습의 위반에 대하여 제한하거나 금지하는 경우로서 법률적 의미에서는 법이나 규칙을 어겼을 때 국가가 처벌이나 금지 따위를 행하는 것을 말하는데, 우도지역의 경우에는 딸이 시집을 가게 되면 작업을 할 수 없고 다른 동네에서 시집온 사람이 6개월 내에는 물질을 하지 못하게 하고, 김녕리지역의 경우에도 바다에서의 작업은 아무나 할 수 없고 어촌계와 행사계약을 맺은 사람만 들어가게 하는 등 일정한 제재 수단을 갖고 있다.

어획물을 유통하기 위해서는 유통체계가 있어야 하는데 어촌계 설립 이전에는 주로 제주도어업조합을 통하여 수산물이 유통되었다. 제주도어업조합 규약에 의하여 조합에 위탁판매를 하게 되어 있었으나 중간도매상의 착취 등으로 비공식적 유통경로에 의한 유통을 하기도 하였다. 우도의 경우에 참여자들은 조합에 위탁판매뿐만 아니라 비공식적 유통수단인 야매로 팔기도 하였고, 시(市)<sup>213)</sup>에 가서 팔기도 하고 성산포에 가서 팔기도 하였으며, 김녕의 경우에도 미역을 어업조합에 팔리고 묶어서 위탁판매를 하였지만 우도와 마찬가지로 야매장수가 있어서 묶어놓고 놔두었다가 야매장수에게 팔기도 하였다. 중간상인들 역시 김녕리지역이나 우도지역에 존재하였다. 긍정적인 요소로서 어업조합에 의무적으로 위탁판매하게 된 수산물에 대하여 자금을 유통하여 주는 역할을 하였지만 반대로 중간에서 막대한 이득을 취하기도 하였는데, 우도지역과 김녕리지역에서의 해녀항일 운동을 촉발하는 계기가 되기도 하였다.

수산물을 채집하는데 있어서 장비의 변화는 어장이용의 변화를 촉진하였다. 소중이를 입고 물질을 할 때는 20-30분 정도 할 수 있었지만, 고무 옷의 등장으로 인하여 4-5시간 수산물을 채취할 수 있기 때문에 자원이 급격히 감소하게 되었다. 두 지역 모두 고무 옷과 오리발의 등장으로 자원이 부족하게 되었고 해녀수의 감소로 이어지는 원인이 되기도 하였다.

213) 당시에 시(市)라함은 제주시를 일컫는다. 당시 서귀포는 읍의 체계였다.

어장이용체계에서 가장 중요한 것은 관행적 어로였다. 관행적 어로는 어느 지역이나 존재했다.

어장이용체계에서 경계선은 매우 중요하다. 이는 분쟁의 원인이 되기도 하고 이용체계 상호간의 불신을 일으키기 때문이다. 우도는 너른지바당 어장분쟁이 있었는데 이는 누구나가 채취할 수 있었던 단계에서 우도 사람만 채취할 수 있었던 단계, 그리고 지역인 오봉리 주민들만 사용할 수 있는 단계로 진행이 되었다. 김녕리의 경우에는 마을 내의 어장을 두고 동·서김녕리 두 어촌계사이의 해녀들이 소라나 전복 등 바다에서 채취할 수 있는 자원에 대한 분쟁이다. 관행적인 어로생활과 자원의 확보를 위한 경제적 목적과의 차이점에서 오는 경계에 대한 상호 분쟁은 공유자원의 이용체계가 불안함을 보여주고 있다.

### (3) 공유자원과 거버넌스 체계 요인

마을어장의 준사유화 과정에 있어서 거버넌스 체계는 자생단체와의 관계, 공유자원 이용자(해녀)와 마을과의 관계, 어촌계 설립 이전의 제주도해녀어업조합과 제주도어업조합, 어촌계 설립 후 마을과의 관계, 지도감독 기관으로서의 수협과의 관계성에서 나타난다.

공유자원인 마을어장을 이용하는 잠수회와 자생단체에 대해서는 우도의 사례에서는 부녀회와 잠수회를 거의 같이 보고 있으며, 김녕리의 잠수회는 우도처럼 부녀회와 해녀회를 동일시하는 것은 아니지만, 마을 자체적으로 생겨난 자생 및 자치조직이라고 할 수 있다.

공유자원인 마을어장과 제주도해녀어업조합의 관계는 중층적 기관으로서의 역할을 못하고 있었다. 제주도해녀어업조합은 1920년에 설립이 되었고 1924년에는 조합원수가 5,392명이 되었으나 1925년을 넘어서면서 제주도해녀어업조합의 조합장을 제주도사(濟州島司)가 겸직함으로써 조합의 기본이념보다는 해녀들을 착취하는 기관으로 전락하고 말았다. 이는 사례지역 두 곳 모두 제주도해녀어업조합에 대하여 착취의 기관이며 제주해녀항일운동의 계기가 된 기관이라고 하고 있다.

공유자원인 마을어장과 제주도어업조합과의 관계 역시 제주도해녀어업조합과 별 차이가 없다. 제주도해녀어업조합과 도내의 어업조합을 통폐합한 제주도어업조합은 1936년에 설립이 되었는데 제주도해녀어업조합과 마찬가지로 도사(島司)



가 조합장을 겸직하였다. 제주도어업조합에 대해서 연구참여자와 면담한 결과 제주도해녀어업조합과 마찬가지로 두 사례지역 모두 착취와 수탈 기관이라고 하였다.

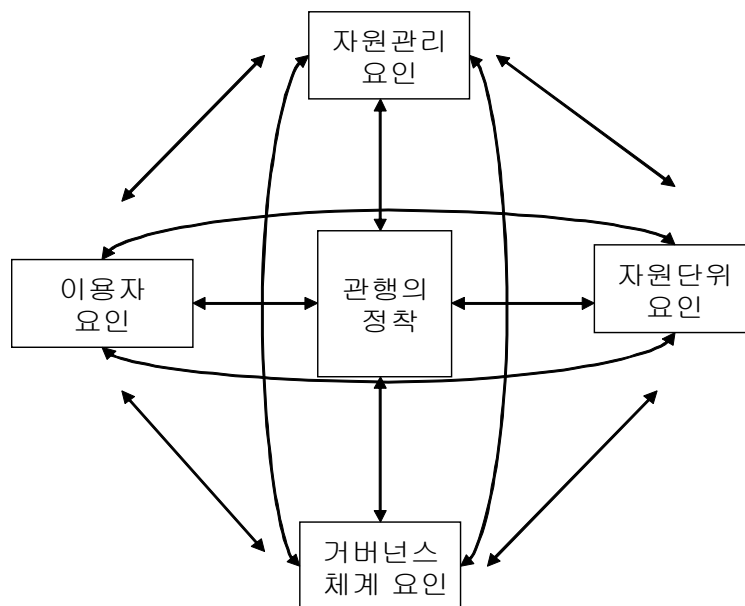
마을과 어촌계와의 관계에 대하여 우도는 자연부락에 의한 마을어장의 관리로 관행적인 어장이용이 이루어져 왔고, 대다수가 어촌계원이므로 마을과의 관계는 공동체적 특성을 가지고 있다. 김녕리는 과거부터 어촌과 농촌 및 상업이 혼재하여 왔던 지역이었지만 마을에 대한 지원을 하는 등 우호적인 관계를 가지고 있다.

공유자원의 이용주체인 어촌계와 지도감독 기관으로서 제주시 수협은 김녕리 어촌계 뿐만 아니라 우도의 어촌계에 대하여 같은 관할권이므로 사례지의 어촌계들 간의 차이는 없다고 하겠다.

#### (4) 공유자원과 하부요인과의 관계

공유자원인 마을어장이 이용자 요인과 자원관리 요인 그리고 중층적 기관으로서의 거버넌스 체계 요인은 상호작용한다. 이를 핵심범주인 관행의 정착과 연결하면 <그림 4-2>와 같이 나타낼 수 있다.

<그림 4-2> 하부요인과 관행의 관계



<그림 4-2>에서 보면 이용자유인은 자원관리 요인, 자원단위 요인, 거버넌스 체계 요인에 각각 영향을 미치며, 거버넌스 체계 요인은 자원단위 요인과 이용자유인 및 자원관리 요인에 각각 영향을 미친다. 즉 자원단위 요인과 거버넌스 체계요인 및 자원관리 요인, 이용자유인은 서로 영향을 미치며, 상호 작용을 통하여 관행화 되고 있음을 알 수 있다.

따라서 마을어장의 준사유화 과정은 복합적 요인에 의하여 결정된다. 각각의 요인은 역사적 과정을 통하여 이루어졌다. 복합체계로서의 관행은 인지, 저항, 채택, 사회적 학습의 일련의 과정을 거치면서 정착화 되었다.

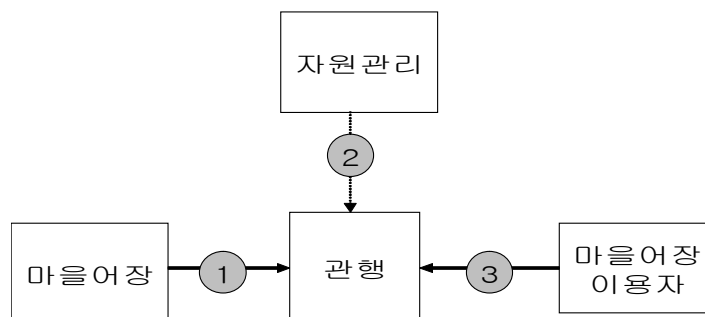
## 2) 준사유화 과정 분석

### (1) 제도생성 이전의 과정

마을어장은 오랜 시간 동안 이용되어 왔지만 어장이용제도에 대한 구체적인 기록은 찾을 수 없었으나 한말이전의 어장이용형태는 누구나 이용할 수 있는 어장으로 인식되고 있었음은 부인할 수 없는 사실이다. 마을의 어민들은 마을어장에 대하여 공동조업을 통한 공동관리하는 형태였다. 그렇다고 하여 마을어장 관리에 대한 조직이 전혀 없는 것은 아니며 ‘계’나 ‘집’의 형태의 자생조직이 있었다. 하지만 이들 자생조직이 마을어장을 배타적으로 사용할 수 있었던 것은 아니었다.

마을어장을 배타적으로 사용할 수 있는 권리인 면허제도가 만들어지기 전까지 마을어장의 이용체계는 마을어장과 마을어장 이용자, 공동작업 형태의 ‘계’나 ‘집’에 의한 자원관리가 이루어지고 있었다.

<그림 4-3> 면허제도 이전의 어장관리 체계



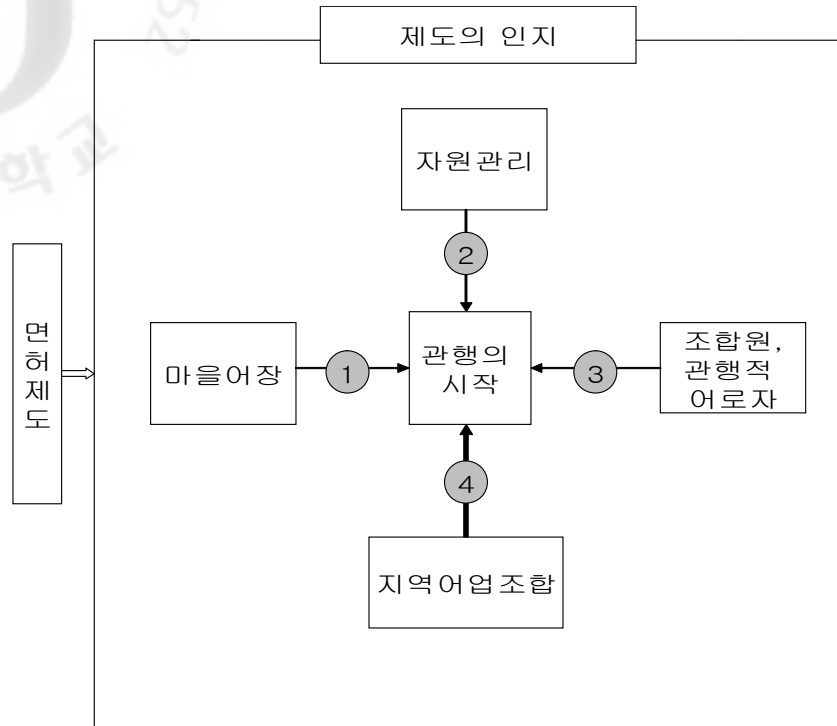
- 주: 1. 관행적 마을어장 이용
- 2. 자생조직에 의한 자원관리체계
- 3. 마을어장 이용자들의 관행적 마을어장 이용

## (2) 제도의 생성(면허제도)

마을어장의 어업에 대하여 면허제도가 나타나기 시작한 것은 1912년 4월1일 시행한 조선총독부령 제6호에 나타나고 있다. 조선총독부령 6호 제3조에 의해서인데 ‘①수면을 전용하여 어업을 하는 권리를 얻고자 하는 자는 조선총독의 면허를 받아야 한다. ②전항의 면허는 어촌의 경영 또는 유지를 위하여 필요한 경우를 제외하고 허가하지 아니한다’고 규정하여 면허제도를 도입하였다. 그리고 ‘제5조 ①제3조의 규정에 의하여 면허를 받은 어업권자는 종래의 관행에 따라 그 어장에서 어업을 하는 자의 입어를 거부하지 못한다’고 하여 기존에 관행적으로 어로행위에 종사하고 있는 사람은 계속하여 어장에서 어업행위를 하도록 하고 있는데 이는 갑작스런 제도의 시행으로 인하여 기존에 어로행위를 하던 사람들의 저항을 염두에 둔 조치라고 할 수 있다.

여기서 중요한 사항은 어장을 사용하려면 조합원이 되든지, 또는 관행적으로 어업에 종사하고 있던지 둘 중의 하나여야 한다는 것이다. 그리고 제6조에서 ‘①어업권의 존속기간은 면허를 받은 날로부터 10년 이내로 하고 조선총독이 정한다. 다만, 어업권자의 신청에 의하여 갱신할 수 있다’고 하여 10년 동안의 어업권을 행사한 다음 계속적으로 갱신하여 사용할 수 있게 하였다. 제17조에서 ‘①어업조합은 어업권을 취득하거나 어업권의 대부를 받아 조합원이 어업에 관한 공동 시설을 하는 것을 목적으로 한다. ③조합원은 어업조합이 취득하거나 대부 받은 어업권의 범위 내에서 각자 어업을 할 권리를 가진다. 다만, 조합규약으로 별도의 규정을 만들 수 있다’고 정하여 어업조합이 설립하게 되는 근거법령이 제정되었다. 이 근거에 의하여 1916년 5월 11일 구좌면 월정리에서 구좌면 일원을 업무구역으로 한 구좌면어업조합이 설립되었고, 1919년 3월 21일에는 추자도어업조합 설립되었다.

<그림 4-4> 제도의 인지단계



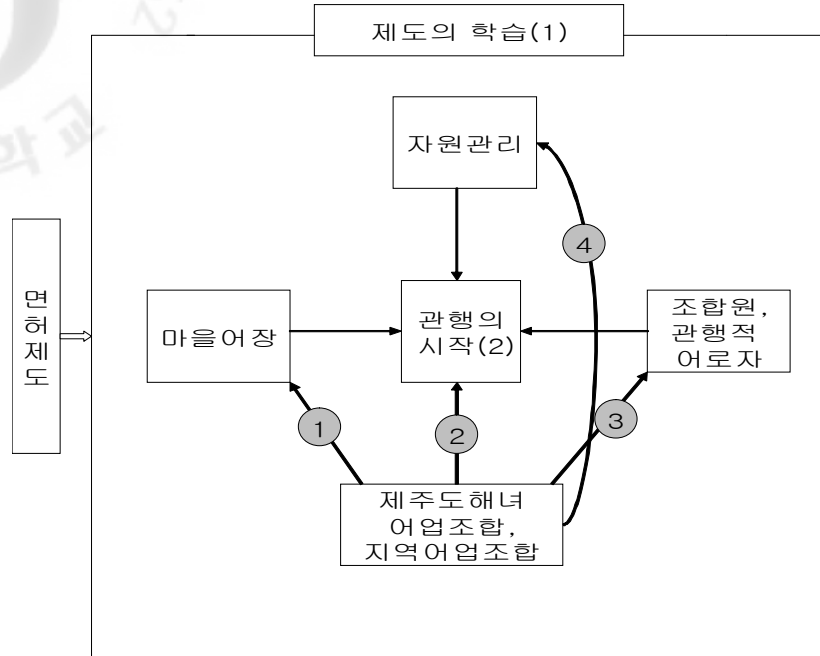
- 주: 1. 관행적 마을어장 이용  
 2. 공동체적 자원관리  
 3. 관행적 마을어장 이용  
 4. 지역어업조합에 의한 면허의 시작

(3) 준사유화 과정 1

사유화과정 1단계는 어업령에 의하여 지역어업조합과 제주도해녀어업조합이 설립되는 시기인 1916년 4월부터 제주도해녀어업조합의 조합장을 제주도사(濟州島司)가 겸직하기까지의 기간으로 설정할 수 있다.

초기의 자원이용자는 조합원뿐만 아니라 마을에서 관행적으로 어로생활을 하는 어민들에게도 마을어장을 사용할 수 있었기 때문에 별 문제는 없었다. 제주도해녀어업조합은 설립초기에는 해녀를 보호하기 위한 목적으로 설립하였다. 제주도해녀어업조합은 1920년에 설립이 되었고 1924년에는 조합원수가 5,392명이 되었다.

<그림 4-5> 준사유화 과정 1



- 주: 1. 배타적 지배관계.  
 2. 면허제도에 의한 관행에 영향.  
 3. 조합과 조합원, 입어료를 내는 관행적 어업인과 조합과의 관계로 변화.  
 4. 위탁판매 체계로 인한 기존 관리체계에 영향

마을어장과 제주도해녀어업조합이나 지역어업조합과의 관계는 면허제도에 의하여 어장을 배타적으로 지배하는 관계였으며, 공동체적인 마을어장 이용 관행에 변화를 가져왔다. 자원관리체계는 공동관리 체계에서 지역어업조합이나 해녀어업조합에 의한 위탁판매 등으로 기존의 유통체계에 변화를 가져왔으며, 자원의 이용자인 어민들은 지역어업조합이나 제주도해녀어업조합에 조합원으로 가입하여 조합과 조합원의 관계가 형성되어 나갔다. 그리고 관행적 어업인은 입어료를 내고 어장을 이용할 수 있게 되었다.

#### (4) 준사유화 과정 2

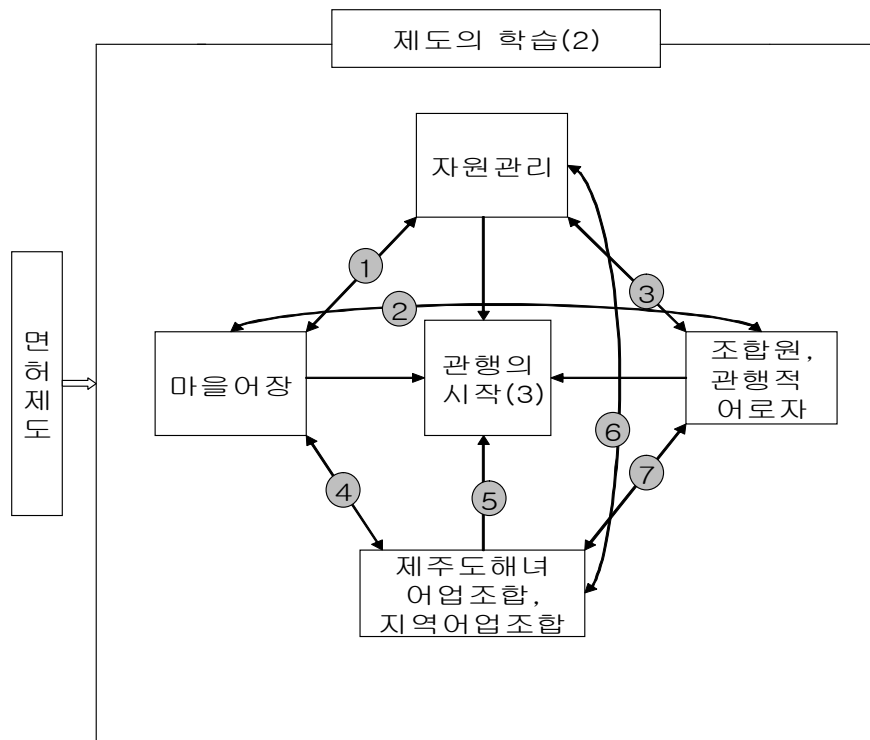
준사유화 과정 2단계는 1925년 제주도사가 제주도해녀어업조합의 조합장을 겸임한 후부터 1936년 제주도어업조합이 설립되기까지 기간으로 설정할 수 있다. 이 시기는 가장 많은 갈등이 있었던 시기이다. 이용자인 조합원이나 관행적 어로

자는 제주도해녀어업조합의 통제를 받고 또한 수탈을 당하였다. 마을어장에서 생산하는 자원에 대하여 이용자와 자원관리체계인 유통체계를 보면 중간상인에 의한 횡포, 그리고 거버넌스 체계인 제주도해녀어업조합의 횡포에 맞서 갈등을 유발하였고 이는 자원체계의 변화를 모색하는 과정이라고 할 수 있다.

분쟁기록을 통하여 해녀에 의한 어장의 이용이 공동생산과 공동판매였다는 것을 알 수 있다. 즉 해녀에 의한 생산물이 어업조합을 통하여 유통되며 유통단계는 중간상인을 통하여 이루어졌다. 해녀들이 조합을 습격한 사실로 보아 해녀의 권익을 대변하는 제주해녀조합은 해녀의 실질적인 이익을 대변하지 못하였다.

즉 공유자원 자체에 대한 분쟁이 발생하였고 이는 어장관리체계의 문제이기도 하였다. 아울러 면허발급기관과 연계되어 있으므로 각 요소별 갈등관리체계가 뚜렷이 나타난다. 이를 도식화하면 <그림 4-6>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 4-6> 준사유화 과정 2



- 주: 1. 조합원 등이 기존 마을어장 이용체계의 제한  
 2. 조합원 및 관행적 어로자에 의한 어장의 이용  
 3. 조합에 위탁판매로 인한 유통체계의 변화

4. 면허에 의한 배타적 지배
5. 위탁판매와 어장관리 체계의 변화로 인한 관행의 변화
6. 전통적 자원관리체계와 갈등관계 지속
7. 유통체계와 어장이용관계의 변화로 인한 갈등 지속

1929년 1월26일에는 조선총독부령 제1호에 의하여 조선어업령이 제정되었고 다음해 1930년 5월1일 시행하였다. 조선어업령에 의하면 어업조합의 설립은 면 또는 면내의 구역을 지구로 1지역1조합의 설립에 한정하는 것을 원칙으로 하고 조합을 설립하고자 할 때는 발기인은 구역 내에 거주하는 어업자 3분의 2의 동의를 얻어 규약과 초년도의 경비의 수지예산 및 부과징수 방법을 구비하여 조합설립을 청원하게 되어있다. 그리고 조합은 설립인가를 받은 때에 성립하고 법인격을 취득하게 된다. 이렇게 하여 조합이 성립되었을 때는 그 지구 내에 거주하는 어업자는 그 조합에 가입하여야 한다. 즉 강제가입을 규정한 것이다. 예외적으로 특별한 사정이 있을 때는 구역내의 어업자의 일부로서 절차를 밟아 조합을 설립할 수 있게 되어 있었으나 이 경우에도 강제가입 규정은 적용되었다. 마을어장의 이용은 조합원이나 관행에 의하여 입어하는 자를 거부할 수 없도록 하여 이용자는 기존의 어업령과 다름이 없었다. 조선어업령에 의하여 제주도어업조합이 1936년에 설립이 되었다.

#### (5) 준사유화 과정 3

총독부고시 제713호(1936년)에 의하여 제주도어업조합이 설치되었고 추자도어업조합을 제외한 어업조합은 제주도어업조합으로 흡수 합병되었다. 제주도어업조합의 규약에 따르면 조합원으로 하여금 어업을 경영케 하기 위해 어업권을 취득 또는 대부를 받아 조합원의 어업 또는 이에 관한 경제 및 구제에 필요한 공동시설을 하는 것을 목적으로 하고 있으며, 지구는 전라남도(全羅南道) 제주도(濟州島) 일원(제주도 추자면 제외)의 구역으로 하고, 지구 내에서 포개, 채조업을 하는 자와 그 외 일반 어업자로 조직되었으며 필요한 지역에 대해서는 출장소를 두도록 하고 있다.

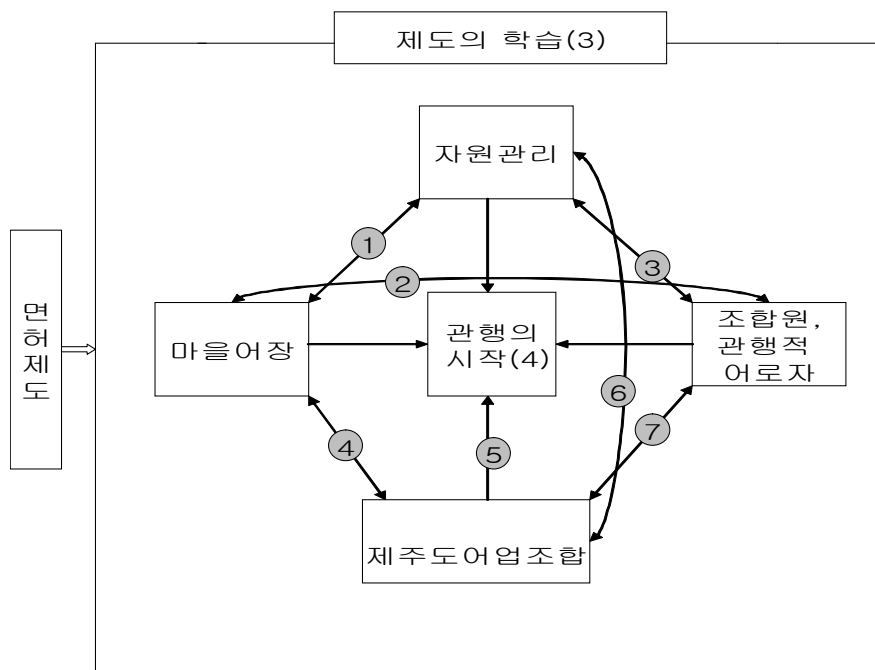
최고의결기관격인 총대회(總代會)는 15인의 통상위원으로 구성되며 지역별로 안배하여 투표로 선출되었다. 제주도어업조합규약 제43조는 전용어업권에 대하여

기술하고 있는데 “전용어업권에 대하여 採藻(채조) 및 捕貝(포패) 전용어업은 종래의 관행에 따라 매년 조합이 정하는 기한 내에서 그 지선리 조합원 각자 공동으로 채취하고 지선리 이외의 조합원으로서 종래의 어업관행이 있는 자는 그 관행에 따라 채취한다. 이 경우 어장의 구역, 도는 입어의 관행에 있어 분쟁이 있을 때에는 본 조합이 이를 조정한다. 단 조정이 이루어지지 않을 때에는 조선총독의 재정을 구하여 이를 공고한다.”고 하고 있다. 즉 어업권을 사실상 제주도어업조합이 향유할 수 있게 되었다.

제주도어업조합과 조합원(관행적 어로자 포함), 이용체계의 상호간의 관계에 대하여 김녕리의 사례나 우도의 사례 등에서 연구참여자들은 제주도어업조합은 수탈기관이라고 하고 있으며, 유통체계 등 자원관리체계에 대하여 혹평을 하고 있다. 어장에 대한 분쟁도 지속되었다. 즉 당시는 자원과 이용자, 이용체계, 거버넌스 체계 모두 불안한 시기였다고 할 수 있다.

도식화하면 <그림 4-7>과 같다.

<그림 4-7> 준사유화 과정 3



주: 1. 조합원 등이 기존 마을어장 이용체계의 변화



2. 조합원과 관행적 어로자에 의한 마을어장의 이용
3. 유통체계에 있어 조합을 통한 위탁판매 이용의 확대
4. 어업권의 면허를 통한 배타적 지배의 계속
5. 조합에 의한 자원관리, 어장관리, 조합원에 대한 면허로 관행의 변화지속
6. 전통적 유통체계에서 위탁판매로의 변화
7. 어업조합과 이용자와의 갈등관계 지속

도식상으로는 변함이 없으나 중요한 것은 제주도어업조합이 1936년부터 1962년까지 비록 해방 후에 변화과정이 있었으나 기본 틀이 그대로 유지되고 있었고 제도화의 과정에 중요한 역할을 하였기 때문이다.

제주도어업조합은 1945년 해방후에도 군정법령 제21호(1945년11월2일)에 의거 광복이전의 제법규가 그대로 적용되어 일제하의 어장관리체계가 그대로 유지되어 왔다. 어업권을 갖고 있던 제주도어업조합은 1948년 2월15일 제주도지사 유해진(柳海辰)의 행정지령에 의하여 서귀어업조합을 분리함과 동시에 제주어업조합으로 명칭을 변경하고 업무구역도 제주읍, 한림면, 애월면, 조천면, 구좌면 일원으로 변경하였다. 1948년 8월31일 제주도지사 임관호(任琯鎬)의 인가(제주도 제4호)로 한림면을 업무구역으로 한 한림어업조합이 설립됨에 따라 제주어업조합은 제주읍, 애월면, 조천면, 구좌면 일원으로 업무구역을 변경하게 되었다.

#### (6) 준사유화 과정 4

1962년 4월 1일 법률 제1013호에 의하여 시행된 수산업협동조합법에 의하여 어촌계를 조직할 수 있는 근거가 마련되었다. 수산업협동조합법 시행령 제619호로 시행 공포된 수협법 시행령 제4조에 근거하여 계원의 경제적 이익을 위한 공동사업의 실시를 목적으로 조직되었는데 제2조 구역은 ‘부락단위로 한다. 단, 공동어장의 분할이 불가능하거나 기타 부득이한 경우에는 인접한 수개 부락 또는 이·동을 구역으로 할 수 있다.’고 하고 설립인가는 제4조에서 ‘① 계를 설립하고자 할 때에는 구역 내에 거주하는 어민 20인 이상이 발기인이 되어 설립준비위원회를 구성하고 어촌계규약(이하 규약이라 한다)을 작성하여 창립총회의 의결을 거쳐 서울특별시장 또는 도지사의 인가를 받아야 한다. ②전항의 규정에 의한 설립의 절차 및 인가신청에 관하여는 농림부장관이 정한다.’고 정하였고 어촌계원

의 자격은 제6조 “계원은 당해 계의 구역 내에 1년 이상 거주하고 연간 백20일 이상 수산업을 경영하거나 또는 이에 종사하는 자라야 한다.”고 정하였다. 제주도 지역은 1962년 수협법 시행령이 공포, 시행됨에 따라 조합의 개편발족과 함께 어촌계 조직이 착수되어 22개 어촌계를 조직하고 1962년 12월21일 제주도지사의 설립인가를 받았다. 그 후 1963년에는 12개 어촌계가 조직됨으로써 제주시조합관 내 자연부락 단위로 34개 어촌계가 조직이 완료되어 실질적인 지선어장의 공동 어업권 행사에 지배적 주체가 될 수 있는 체제가 갖추어지게 되었다. 1964년 시행령 개정으로 어촌계는 수협의 지도하에 놓이게 되었다.

<수산업협동조합법 시행령 제정시>

제1조 (목적) 수산업협동조합법(이하 법이라 한다) 제16조제3항의 규정에 의한 어촌계(이하 계라 한다)는 계원의 생활안정과 경제적, 사회적 지위의 향상을 도모하기 위하여 공동사업을 함을 목적으로 한다.

<수산업협동조합법 시행령, 시행 1967년1월9일 대통령령 제2873호>

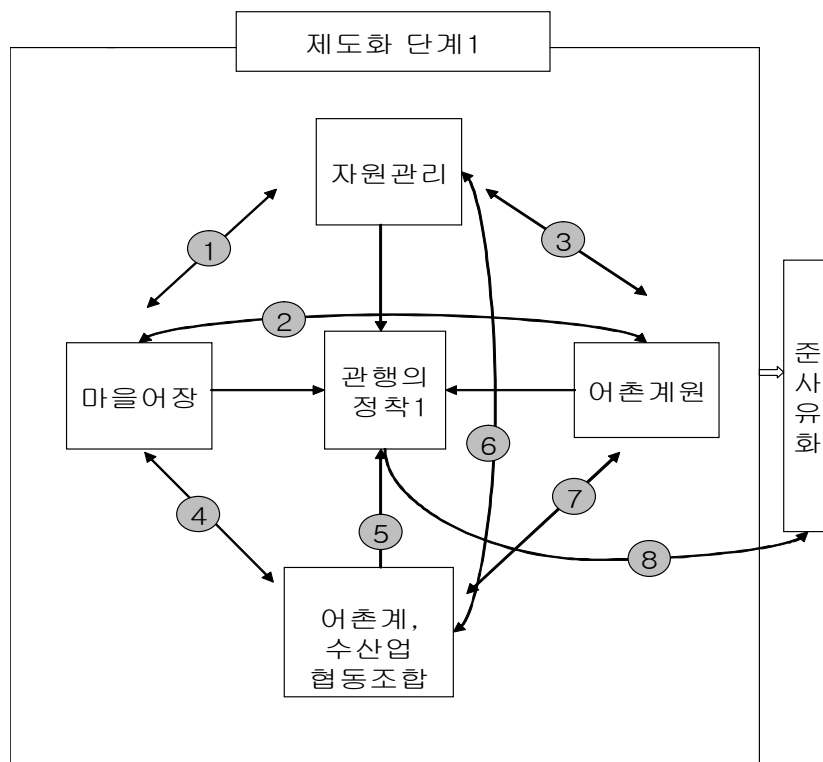
제1조 (어촌계의 지도) 지구별어업협동조합(이하 "지구별조합"이라 한다)은 수산업협동조합법(이하 "법"이라 한다) 제16조제4항의 규정에 의하여 그 조합원이 조직한 어촌계(이하 "계"라 한다)의 업무를 지도한다.

1970년대에 들어와서는 연안어민에 대한 소득향상책으로서 새어촌 건설사업을 적극 추진하게 되었는데 연안어업의 생산기반 확충과 어촌계를 육성할 목적으로 1973년 계원 50인 이상, 자기자본 1천만원 이상의 어촌계로 대단위하기 위해 취약어촌계를 정비하게 되었다. 1971년초까지 공유자원인 어장은 밀매하거나 거버넌스 측면에의 문제점 그리고 이용자들의 지위는 어장의 암매 등으로 불안하였다.

1973년 7월24일 삼양1동 및 삼양3동 어촌계를 합병하여 삼양동어촌계로 통합하였으며, 1975년 5월17일 미수동 및 하문동 어촌계를 합병하여 귀일어촌계로 개편하였으며, 수협법 시행령 제22조에 해당되는 어촌계원 20인 미만인 중업 및 금성어촌계는 해산되어 30개 어촌계로 정비되었다. 1975년을 중심으로 하여 마을어장의 준사유화 과정은 관행으로 이어져온 마을어장의 사용에 대하여 법적 제도화의 구체적인 결과를 가져오게 된다.

1975년 12월31일 수산업법이 개정되면서 법인이 아닌 어촌계가 향유하는 어업권은 이를 그 어촌계의 총유로 한다는 규정이 신설됨에 따라 어촌계로 하여금 어장향유능력을 강화하여 자율적 기능의 활성화를 도모하게 되었으며, 또한 향유하고 있던 지선어장에 대한 제1종 공동어업권을 1977년과 1978년에 걸쳐 완전히 어촌계로 이양하여 연안어장 관리의 주체로 부상하게 되었다.

<그림 4-8> 준사유화 과정 4



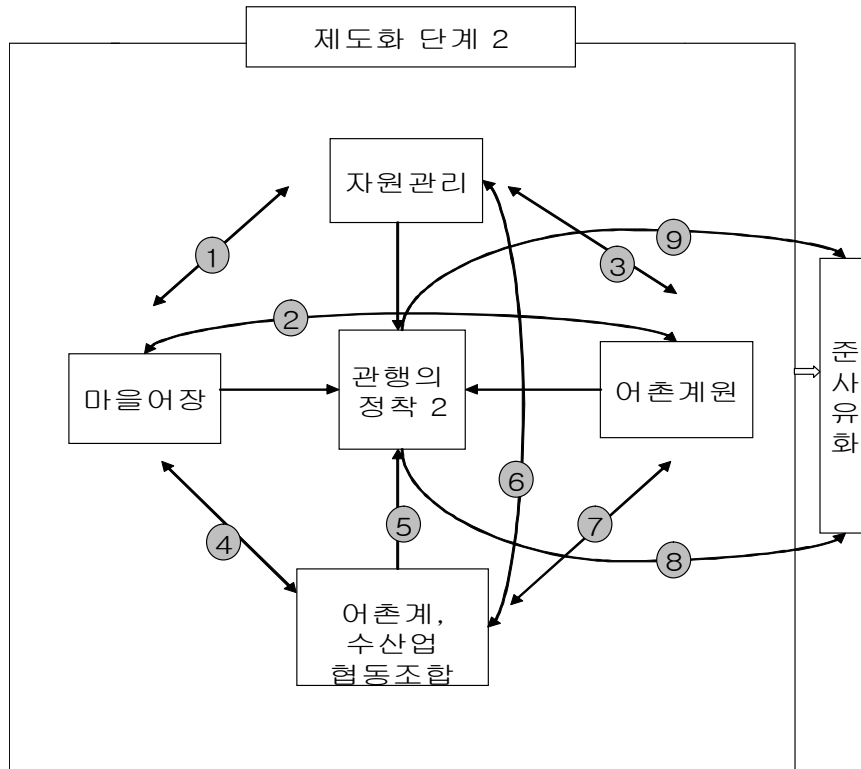
- 주: 1. 마을어장의 자원관리 체계는 어촌계의 규약에 의하여 점차 변화  
 2. 어촌계원에 의한 어장관리 체계  
 3. 조합원과 자원관리체계는 점차 수협 위탁판매체계로 변화  
 4. 어촌계에 의한 배타적 사용권  
 5. 어촌계에 의한 마을어장의 배타적 사용에 대한 관행화  
 6. 어촌계와 수협에 의한 유통 및 관리체계로의 변화  
 7. 어촌계와 어촌계원과의 입어계약 관계

8. 마을어장을 어촌계의 총유로 규정하여 준공동소유 인정

(7) 준사유화 과정 5

1981년 수산업법 개정으로 연안어장은 어민의 공동소유로 되었는데 과거 제1종 공동어장에 개인이나 법인이 어업권을 얻을 경우 면허기간이 끝나면 연고권을 인정해 면허를 갱신해주던 조항을 삭제하여 어민들의 협동조직체인 어촌계가 어업면허를 받게 되었다. 지선공동어장을 인근 어촌계의 총유로 규정한 수산업법의 주요 개정내용은 어업면허 규정인 제14조 4항 ‘어업권이 소멸된 그 어장에 새로운 면허를 하는 경우, 종전의 어업권자에게 우선적으로 면허한다’는 것을 삭제하였고, 어업면허 우선순위를 밝힌 제27조 4항을 ‘어업권이 소멸된 어장이 제1종 공동어장 내에 위치한 경우, 지역주민의 공동의 이익을 위해 그 구역 내 수산업 협동조합 또는 어촌계를 제1순위로 한다’ 고 개정하였다. 따라서 어촌계에 의한 마을어장의 준사유화가 이루어지게 되는 것이다.

<그림 4-9> 준사유화 과정 5



- 주: 1. 어촌계 규약에 의한 마을어장 관리 체계
2. 마을어장 이용 및 관리책임
3. 어촌계와 수협으로 유통체계 변화
4. 어촌계에 의한 마을어장의 배타적 이용권
5. 면허에 의한 어촌계의 배타적 이용권의 관행화
6. 어촌계의 생산과 수협의 위탁판매 확립
7. 정관에 의한 어촌계와 어촌계원의 입어계약
8. 마을어장을 어촌계의 총유로 규정하여 준공동소유 인정
9. 수산업법 개정으로 어촌계 또는 수산업협동조합이 1순위로 면허 취득

## 제2절 연구의 함의와 원리

### 1. 행정적 측면의 함의와 원리 : 제도·관습 부합의 원리

우도지역과 김녕리 지역을 사례로 연구한 결과 행정적 측면에서 제도·관습 부합의 원리를 찾을 수 있었다. 우도지역은 설촌 역사가 깊지 않다. 면허제도 초기부터 자연부락단위로 마을어장을 관리하고 있었기 때문에 면허제도 영향보다는 관행에 따른 마을어장이용이 중심을 이루었다. 이는 마을과 어촌계는 이미 하나의 공동체를 이루고 있었고, 몽리구역이라는 관습적 경계구역을 갖고 있었다.

거버넌스 체계인 면허제도, 지역어업조합, 제주도해녀어업조합, 제주도어업조합, 어촌계로 이어온 관리체계는 지역의 공동체와 부합하기도 하였지만 때로는 상호 대립적인 관계로 이어오기도 하였다. 특히 우도는 여성들이 모두 해녀라고 할 수 있을 정도로 많았다. 그리하여 경계와 관리체계는 마을부락단위로 마을어장을 관리하였던 관습체제로 인하여 면허라는 제도는 관습과 동화될 수 있었다.

자원 이용자 측면에서 보더라도 부락민에 의한 마을어장관리가 이미 이루어지고 있었으며, 마을의 관습적 규약에 의한 공동체적인 자원 이용이 관례화 되어 있었으며, 시간이 지남에 따라 자연스럽게 마을단위로 어장을 배타적으로 이용하

게 된 것이다. 자원관리 측면에서 보면 자급자족을 위한 자원관리에서 어업조합에 의한 위탁판매, 위탁판매에 대한 불신과 항거, 어촌계에 의한 위탁판매의 과정을 거치면서 위탁판매에 의한 유통체계가 형성되어 갔다.

우도지역에 비하여 김녕리 지역은 역사가 매우 깊다. 특히 농공상업 수산업 등 모든 분야에서 발달한 지역이었다. 박수양(1986)에 의하면 생산업체로서 양조공장(1920년대), 통조림공장(1922년), 단추공장(1925년), 해초공장(1930년), 김녕금융조합(1930년대)이 있었으며, 수산업에 대해서는 연중 해안지대에서 어족들이 경계 내에 들어와서 멸치, 전갱이, 고등어 어족들이 대량으로 어획되어 연중 소득이 수백돈씩 되었으며, 김녕리의 주민생활은 중류이상이라고 하고 있다. 특히 일본 대판을 통로로 하는 군대환(君代丸)의 기착지였으며, 상거래가 성행하였고, 1960년대에는 김녕리 지경의 토지 시세가 우리나라에서 제일 고가로 거래된 적이 있다.

따라서 김녕리 지역은 복잡한 체계를 갖고 있는 지역이었다. 이는 경제적 수단이 다양하다는 것과 동시에 행정적 복합성을 갖고 있는 지역이기 때문이다. 즉 다양화된 사회에서 특정자원에 대한 준사유화는 다양한 집단 간의 상호 연관성이 그만큼 크다.

공유자원(마을어장)이 다른 경제주체(예를 들어 농민, 축산업자, 노동자 등)의 경제적 활동에 가까이 있었고, 마을이 동김녕리와 서김녕리로 나누어지고, 어촌제도 마을별로 설립됨으로 인하여 상호 감시가 심하였다. 거버넌스 측면에서 제주도어업조합과 조합원간에 마찰이 심하였으며, 어업조합을 수탈하는 기관으로 인식하고 있다. 어촌계에 의한 어장의 관리가 실시되었고, 초기에는 누구나가 이용하는 자원관리체계였다. 하지만 정관에 의한 배타적인 이용 권리를 마을 주민들에게 주장하게 되었으며, 이를 체계화 하여 나갔다.

면허제도와 같은 제도의 시행은 공유자원의 준사유화 과정에 어떤 경우에도 매우 중요한 제도적 요인이 될 것으로 판단하고 본 연구를 하였으나, 지역과 정치적 체제, 관습 등 여러 행정적 요인에 따라 다르다는 결론을 내리게 되었다.

우도의 경우는 마을 단위가 이미 자연부락 형태로서 공동으로 관리하고 있었고, 설촌의 역사가 매우 짧을 뿐만 아니라 자체적인 공유자원의 자율적 관리시스템을 가지고 있는 경우로서 면허제도의 생성이 김녕리지역 보다 큰 영향을 미치지

않았다. 그러나 김녕리의 경우는 다양한 산업이 혼재하고, 중류 이상의 삶을 영위하고 있었던 지역으로서 경제활동주체가 다양화 되어 있었다. 공유자원을 관리하고 이용하던 주체의 입장에서 면허제도의 생성은 그만큼 그 자원을 이용하고 있었던 이용자들에게는 많은 영향을 줄 수밖에 없는 것이었다. 이는 그만큼 공유자원의 이용주체로서 면허제도를 받아들일 수 있는 환경을 만들어 주게 되는 것이다. 그리하여 생존의 차원에서 면허제도를 통한 준사유화가 가속되는 요인이 되는 것이다.

우도의 경우는 관습화된 규칙이 있었고 그 규칙에 부합되는 제도가 생성이 되었던 것이다. 그러나 김녕리의 경우는 관습은 존재하고 있었지만 산업이 발달한 지역으로서 이용주체가 특정화되어 있음으로 인하여 갈등을 수반하게 되었다. 그리하여 이를 지켜내기 위한 노력과 행동을 통하여 어촌계에 의한 배타적 사용을 더욱 공고히 하게 되었던 것이다.

행정적 측면에서의 함의를 통하여 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째. 규칙이나 제도의 시행은 지역의 관습과 부합하여야 한다.

둘째. 다양화된 사회에서의 특정자원에 대한 준사유화 조치는 관련집단의 준사유화 경향을 더욱 촉진한다.

## 2. 경제적 측면의 함의와 원리 : 공유자원 보존의 원리

우도지역과 김녕리 지역을 사례로 하여 공유자원의 준사유화 과정 연구를 통하여 공유자원 보존의 원리를 찾을 수 있었다. 경제적 측면에서 보면 공유자원의 준사유화 과정에서 자원의 역할이 매우 중요함을 알 수 있다. 일반적으로 공유자원은 소유권이 특정한 개인에게 있지 않고 사회 구성원 전체에게 있는 자원이므로, 특정한 공유자원에 대한 준사유화는 자원을 이용하려는 이용자와 자원을 배타적으로 사용하는 사람들 사이에서 갈등이 유발된다.

경제적인 측면에서 공유자원을 준사유화하는 것은 여러 각도에서 살펴보아야 할 것이다. 예를 들어 제주특별자치도의 지하상가는 제주특별자치도의 공유자원이다. 그러나 이를 준사유화 함으로써 문제가 발생된 사례<sup>214)</sup>가 있으며, 공유자

원을 임의로 처분하는 사례<sup>215)</sup>도 나타나고 있다.

우도지역과 김녕리의 사례를 통하여 연구참여자들은 마을어장에서 채포할 수 있는 수산자원은 점점 고갈되어 가고 있다는데 모두 동의하고 있다. 경제적 측면에서 준사유화 과정은 유통체계가 아닌 자원의 문제였다. 면허제도를 통하여 마을어장을 배타적으로 이용하게 되면서 자원의 독점화가 일어나는 것이다. 우도의 경우는 관습적인 자원독점 구역인 몽리구역이 존재하였지만, 김녕리 지역은 어장 자원에 대하여 상호 유리한 고지를 차지하기 위한 어장분쟁이 발생하기도 하였다. 또한 마을주민들에 대하여 어장사용을 배제하기 위하여 오랜 논의가 있었고, 결국 마을어장에 대한 배타적인 사용을 하기에 이르렀다.

경제적 측면에서 자원에 대한 독점적 사용은 배분의 문제를 야기하였다. 수산물 채취에 대한 자원배분을 어촌계 정관에 의하여 권리가 부여된 어촌계에 한하여 배분하도록 함으로서, 기존의 마을사람들이 묵시적으로 어장을 이용하던 관행을 변화시켜 나갔던 것이다.

마을어장의 자원은 소비함에 있어서 경합성이 있다. 유한한 자원의 소비는 그만큼 수확할 수 있는 자원이 줄어들게 된다. 그리하여 최적량을 얻기 위하여 금채기를 설정하거나 종패를 바다에 뿌리는 등의 작업을 통하여 자원을 투입한다. 뿐만 아니라 어촌계원이 아니면 입어할 수 없는 장치를 통하여 규제하기도 한다.

사례지역에서 어로장비의 발달은 자원을 감소시켰다. 자원의 감소는 구성원들의 감소를 야기했다. 이는 <표 4-2>와 <표 4-3>을 통해서 확인할 수 있다.

<표 4-2> 연도별 잠수어업인 현황(2010년말 기준)

연도별 구분		'70	'80	'95	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010
잠수수(명)		14,143	7,804	5,886	5,789	5,545	5,406	5,279	5,244	5,095	4,995
연령 구성 비율	30세 미만	31.3	9.8	0.6	0.1 (3명)	-	-	-	-	-	-
	30~49세	54.9	60.7	33.4	221 (1,282명)	12.9 (718명)	9.6 (518명)	6.7 (356명)	5.0 (263명)	4.2 (213명)	2.5 (125명)

214) 「제주의소리」.(2011). 삼백에 빌려3천에 재임대, 팔면 4억...지하상가 불법 '난무', 11.29.

215) 「제주의소리」.(2011). 마을재산 멋대로, 전마을어장 구축, 12.2.



(%)	50세 이상	13.8	29.8	66	77.8 (4,504명)	87.1 (4,827명)	90.4 (4,888명)	93.3 (4,923명)	95.0 (4,981명)	95.8 (4,882명)	97.5 (4,870명)
-----	--------	------	------	----	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

자료 : 제주특별자치도 수산정책과(2011)

<표 4-3> 연도별 수산물 어획량(2010년말 기준)

(단위 : M/T, 백만원)

연도별	계		연체동물		해조류		기 타	
	수량	금액	수량	금액	수량	금액	수량	금액
1975	37,414	1,785	1,960	1,024	35,247	714	207	47
1980	22,233	8,286	2,254	4,488	19,336	3,233	643	565
1985	29,730	19,463	6,176	13,488	21,790	4,928	1,764	1,047
1990	17,240	25,893	3,620	15,150	11,041	5,205	2,579	5,538
1995	19,754	50,330	4,690	30,000	12,909	9,708	2,155	10,622
2000	10,916	25,840	3,871	20,054	6,418	3,835	627	1,951
2005	5,637	21,107	3,178	14,271	1,245	3,641	1,214	3,195
2010	4,363	16,704	1,504	5,893	757	2,721	2,102	8,090

자료 : 제주특별자치도 수산정책과(2011).

마을어장에 대한 준사유화 과정을 통하여 어촌계원들이 마을어장에 대한 배타적인 권리를 행사할 수 있는 권리가 설정됨으로써 훨씬 더 마을어장에 대한 지배권을 가지게 되었고, 조직화 되었으며, 구심력 있는 집단으로 변하게 되었다.

경제적인 측면에 있어서 공유자원의 준사유화는 사적인 권리의 설정이라는 측면도 있지만, 또 하나의 의미는 준사유화 된 자원에 대한 보존의 의미도 있다. 사례지의 연구참여자들은 면허를 통하여 자원을 보호할 수 있다고 한다. 그러나 결과는 자원이 고갈되고 있다. 즉 자원이 생계의 수단이 되면 상황을 달라질 수 있다. 생계형 자원은 경합성이 매우 강하여 쉽게 고갈되고 남획되기 때문이다.

경제적 측면에서 자원자체에 대한 문제는 다음과 같이 함의를 정리할 수 있다.

첫째. 자원에 대한 준사유화 정책만으로 자원을 보존할 수 없다.

사례지 연구를 통하여 자원 외적인 문제로서 경제적 환경의 문제를 논의할 수 있다. 경제적 측면에서 보면 자원자체 만큼 마을어장의 경제적 환경도 무시할 수 없이 중요하다. 연구 사례지역 모두 바다를 가꾸기 위하여 면허에 의하여 마을어장을 사용하기 시작하면서 ‘바당풀베기’ 등을 통하여 지속적으로 가꾸어 왔다. 우도지역의 연구참여자 4는 여름철에 관광객이 100만 이상이 오는데, 통제가 없으면 황폐된다고 하였으며, 김녕리 지역의 연구참여자 8은 바다는 자연적으로 얻어지는 것이 아니라, 청소도 하고, 불가사리도 제거하고, 어장에 폐유를 무단 방류하는 것도 막아야 하며, 쓰레기 버리는 것도 감시한다고 하고 있다. 어로기술의 발달로 자원은 고갈되고 있지만, 마을어장이라는 환경의 경제적 가치는 그 만큼 어촌계에 의하여 지켜지고 있다.

마을어장을 배타적으로 이용하면서 권리인 이용권과 책임인 관리보존권이 상존하고 있다.

경제적 측면에서 두 번째 함의를 다음과 같이 정리할 수 있다.

둘째. 공유자원은 환경적 가치를 고려하여야 한다.

### 3. 인류 문화적 측면의 함의 : 공유자원 존중의 원리

우도지역과 김녕리 지역을 사례로 연구한 결과 인류 문화적 측면에서 공유자원 존중의 원리를 찾을 수 있었다. 인류 문화적 측면에서 구성원 공동체간의 오랜 관습으로 이어 내려온 관행은 마을의 관습법으로 이미 자리를 잡고 있다고 할 것이다. 마을어장과 관련하여 오랜 시간동안 공동이용을 해왔으며, 사면이 바다인 제주특별자치도는 바다는 누구의 것이라고 하기 보다는 모두의 것으로 인식이 되어 있다. 바다에서 물질을 하던지 해수욕을 하던지 이미 바다는 공유자원으로 인식하고 있는 것이다.

해변마을의 바다에 대한 사랑은 각별하다. 다른 지역에 비하여 그 지역 사람들에게는 생활의 터전이고 생계를 꾸려갈 수 있는 자원이 있기 때문이다. 따라서 해녀들은 바다를 지키기 위하여 면허제도가 시행된 근 100년을 노력하고 있다. 사례지역 뿐만 아니라 제주특별자치도 어촌에 있어서 해녀들은 바다 청소뿐만

아니라 어장자원을 보호하는 역할을 하고 있다. 제주의 오랜 역사를 통하여 면면히 내려오고 있는 것이다.

제주의 해녀에 대한 역사를 이야기하는 것은 그만큼 바다어장에 대한 관습이 농축되어 있음을 나타내기 위한 것이다. 오랫동안 내려온 관습이 불과 몇십년 사이에 변한다는 것은 쉽지 않다. 어장에 대한 해안가 서민들의 인식은 생활의 수단이었으므로 관리체계를 변화시키는 것은 어렵다. 인류 문화적 산물은 정치체제로 쉽게 변화시킬 수 있는 것이 아니다. 따라서 정치 체계적 작용으로 인류 문화적 관습을 변화시키려면 갈등이 존재한다.


마을어장의 준사유화 과정에서 우도의 사례와 김녕리의 사례는 많은 시사점을 주고 있다. 마을 구성원, 산업구조, 설촌 연대, 자생조직과의 관계, 외부인과의 관계 등 여러 방면에서 차이점을 발견할 수 있었다. 연구의 대상을 전체 어촌계로 확대한다면 더 많은 차이점이 발견될 수 있었을 것이다. 문화적 전통위에 제도를 도입한다는 것은 고려하여야 할 요소가 많고, 급격한 변화는 오히려 역효과가 날 수 있다는 것이다. 물론 일제 강점기 시대의 변화라고 할 수 있지만, 일제 강점기 시대의 유물이 고스란히 현대 법체계에 옮겨오면서 시행착오를 겪고 있는 것이기 때문이다. 사실 모든 지역에 각각의 실정에 맞는 제도를 고안하여 시행하기는 어렵다.

인류 문화적 측면에서 첫 번째 함의를 다음과 같이 정리한다.

첫째. 관습을 변화시키는 규칙이나 제도는 점진적으로 시행되어야 한다.

본 연구는 사례지역의 어촌계를 대상으로 하였다. 그리고 직접 배타적으로 이용하고 있는 사람들을 상대로 하여 연구하였다. 사례지를 이용하는 사람보다 사례지를 이용하려는 사람들의 인류 문화적 특성도 살펴볼 필요가 있다. 어촌계원들이 배타적으로 이용하고 있지만, 이용하려는 사람들도 오랜 기간 동안 바다는 자신들이 이용할 수 있는 자원으로 인식하고 있다는 점을 간과해서는 안 된다는 것이다. 바다에 대한 인식적 관행은 정도와 위치에 따라 차이가 있지만 인류 문화적 측면에서 동일하기 때문이다.

인류문화적 측면에서 두 번째 함의를 다음과 같이 정리한다.

The logo of Jeju National University is a circular emblem. It features a stylized flame or torch in the center, with the text 'JEJU NATIONAL UNIVERSITY' around the top and '제주대학교' (Jeju National University) around the bottom. The year '1952' is also visible within the emblem.

둘째. 인류 문화적으로 공유자원에 대한 배타적 권리의 부여는 관습을 공유하는  
전체공동체 구성원들과 갈등을 유발한다.

## 제5장 결론 및 제언

### 제1절 결론 : 사례연구 경험과 세 가지 원리

#### 1. 사례연구 경험

공유자원의 준사유화 과정을 연구하기 위하여 우도지역의 어촌계와 김녕리지역의 어촌계를 대상으로 하였다. 두 지역은 역사적인 면, 산업구조적인 면, 섬(우도)과 마을(김녕리), 인구의 구성 등 여러 측면에서 차이점을 보이는 지역으로서 제주지역을 대표할 수 있는 지역으로 설정하여 연구를 진행하였다. 그리고 사례지역을 검증하기 위하여 사례지역이 제주특별자치도 동쪽에 위치함으로 인하여 서쪽 지역사례로 동귀리 어촌계를 설정하였다.

연구의 진행은 행정적·경제적·인류 문화적 측면 등 종합적인 관점에서 접근을 시도하였다. 한 분야로의 접근은 자칫 오류를 범할 가능성이 크기 때문이다. 공유자원의 준사유화 과정은 장기간에 걸쳐서 다양한 요인들에 의하여 이루어지기 때문에, 각 요인들이 어떻게 관례화되고 제도화되었는가, 또는 관습화 되었는가를 규명하는 것은 향후 정책대안을 모색하거나 지역공동발전을 위한 다양한 방안을 창출할 수 있는 근거가 되기 때문에 중요하다고 판단하였다.

이론연구는 제2장에서 하였다. 공유자원의 공유화 이론으로서 공유지의 비극과 집단행동의 논리, 자율관리이론, 준사유화 이론에서 공유자원 면허제도, 반복적 행동을 살펴보았다. 오스트롬(1990)이 공유자원 관리제도 연구대상으로 하였던 지역의 사례를 인용하여 준사유화 유형을 7가지로 분류하였다. 그리고 어장관리 제도를 우리나라와 제주특별자치도로 나누어 설명하였다.

제3장 사례분석에서 연구의 개요와 연구진행도를 통하여 연구를 진행하여 나갔다. 우선 시대별로 문헌에 의한 분석을 시도하였다. 질적 연구는 문헌분석의 기초에서 출발하여야 하기 때문이다. 조선시대, 일제강점기시대, 해방 후의 과정을

문헌을 통하여 행정적 요인과 경제적 요인, 인류 문화적 요인으로 분류하여 분석을 하였다. 그리고 보다 자세히 분석하기 위하여 자원단위, 자원 이용자, 자원관리, 거버넌스 체계로 세분하여 각각의 요소들을 분석하였다.

사례지역 면담에 있어서 같은 질문을 사용하였으며, 질문 내용은 사례지역 문헌 분석 내용을 위주로 하였다. 그리고 추가적인 질문은 연구참여자를 바꾸어 가면서 지속적으로 질문을 하였고, 답변을 정리하여 나갔다. 답변을 정리하면서 모르는 부분이 있으면 재답변을 요구하였으며, 문헌에 의한 확인을 병행 하였다.

사례지역의 준사유화 과정분석과 함의는 제4장에서 다루었는데, 사례지역의 준사유화 과정의 핵심범주, 각 요인간의 관계, 시기별 준사유화 진행과정을 분석하였다.

사례지 연구를 통하여 준사유화 과정의 핵심범주는 관행으로 나타났다. 이는 사례지역 2군데뿐만 아니라, 검증하기 위한 사례지역에서도 동일하게 나타났다. 그리하여 관행의 정착과정을 공유자원과 하부요인, 하부요인 상호간의 관계를 중심으로 준사유화 과정을 분석하였다. 분석결과 하부요인들 간의 관계에서 Ostrom(1990)의 공유자원 관리제도 사례지를 인용하여 유형으로 분류했던 7가지 준사유화 유형 중 복합형 준사유화형과 유사하였다.

공유자원의 준사유화 과정은 자원인 공유자원과 자원 이용자, 자원관리, 거버넌스 체계간의 상호작용을 통하여 형성되는 것으로 나타났다.

## 2. 세 가지 원리

### 1) 제도·관습 부합의 원리

정책이나 제도의 시행 시 제도와 관습이 부합될 수 있어야 한다. 준사유화의 유형은 Ostrom(1990)의 사례를 인용하여 7개의 유형으로 분류하였다. 우도와 김녕은 복합형 준사유화형(제7유형)에 속하였다. 면허제도는 두 지역 모두 영향을 미쳤다. 그러나 우도지역은 김녕리지역 보다 영향이 크지 않았다. 사례지역 연구를 통하여 준사유화 과정에 관습이 중요한 역할을 한 것으로 나타났다. 지역의 관습과 부합된 정책이나 제도는 갈등을 감소시킬 수 있다. 준사유화와 관련하여 우도지역은 마을단위의 마을어장 관리체계가 관습상 이루어지고 있었다. 그리하

여 마을 주민 간 갈등을 감소시킬 수 있었다. 면허제도에 의한 배타적 어장의 이용은 이미 마을단위 관리라는 관행에 의하여 이루어지고 있었기 때문이다. 그러나 김녕리는 다양화된 사회로서 면허제도는 김녕리 지역의 갈등을 지속하게 하는 결과를 가져왔다. 마을어장에 대한 상호 감시는 서로 불신을 초래하고 있다. 이는 관행적으로 이루어져 왔던 마을어장 공동사용 형태가 면허제도를 통하여 어장경계에 의하여 어장을 구분하게 되고, 지역 주민에 대한 배타적인 권리를 행사하기 때문이라고 할 수 있다.

두지역의 사례를 통하여 다음과 같이 함의를 정리하였다.

첫째. 규칙이나 제도의 시행은 지역의 관습과 부합하여야 한다.

둘째. 다양화된 사회에서의 특정자원에 대한 준사유화 조치는 관련 집단의 준사유화 경향을 더욱 촉진한다.

## 2) 공유자원 보존의 원리

경제적 측면에서 공유자원 보존의 원리를 찾아낼 수 있었다. 자원에 대한 준사유화는 이용의 배재로 인하여 갈등이 유발된다. 시간이 지남에 따라 어로기술은 지속적으로 개발되고 발전되어 왔고, 이에 비하여 자원은 경합성과 희소성으로 인하여 지속적으로 감소되었다. 그리고 자원의 감소는 구성원의 감소를 가져왔다. 자원에 대한 준사유화를 함에 있어서 자원의 성격이 중요하다. 생계형 자원에 대한 준사유화는 자원을 보존하지 못한다. 생계형 자원은 고갈되고 남획되기 때문이다.

공유자원은 이용개체로서 자원단위와 더불어 자원의 보존에 따른 환경적 가치를 고려하여야 한다. 사례지역 모두 거의 100년 동안 어장을 보존하기 위한 조치를 자율적으로 취하고 있다. 공유자원의 이용자는 배타적 사용이라는 권리와 더불어 자원보존의 책임을 수행하고 있기 때문이다.

경제적 측면에서 함의를 통하여 다음과 같이 정리하였다.

첫째. 자원에 대한 준사유화 정책으로 자원을 보존할 수 없다.

둘째. 공유자원은 환경적 가치를 고려하여야 한다.

### 3) 공유자원 존중의 원리

인류 문화적 측면에서 공유자원 존중의 원리를 찾아낼 수 있었다. 사례지역의 인문적·물리적 환경은 다르다. 마을 구성원, 산업구조, 설촌 연대, 자생조직과의 관계, 외부인과의 관계 등 여러 측면에서 차이점을 발견할 수 있었다. 그러나 마을어장에 대한 어장관(漁場觀)은 동일하였다. 생계의 수단일 뿐만 아니라 자산으로 인식하고 있었다. 불턱문화와 의례 등 오랜 문화를 갖고 있으며 관습적으로 ‘우리어장’이라는 인식을 갖고 있었다.

마을어장이라는 자원을 이용하는 관념은 사례지 연구를 통하여 현재 직접 배타적으로 이용하고 어촌계뿐만 아니라 어촌계원이 아닌 주민들도 ‘우리어장’이라는 관념을 갖고 있다. 우도지역 사례에서 12개 자연부락 중 1개 마을은 마을어장 이용에서 배제되고, 김녕리 사례에서 어촌계원이 아니면 이용에 제한이 있다. 준사유화 과정은 공동이용 관습이 배타적 이용이라는 관습으로 옮겨가는 과정이라고 할 수 있다. 그리하여 사례지역 전체로 보면 준사유화 과정을 통하여 관습적 갈등이 존재한다. 따라서 공유자원의 존중을 통하여 구성원들이 갈등을 줄이고, 함께 할 수 있도록 하여야 한다.

인류 문화적 측면에서 함의를 다음과 같이 정리하였다.

첫째. 관습을 변화시키는 규칙이나 제도는 점진적으로 시행되어야 한다.

둘째. 공유자원에 대한 배타적 권리의 부여는 관습을 공유하는 전체 공동체 구성원들과 갈등을 유발한다.

### 3. 세 가지 원리의 적용

공유자원의 준사유화 과정을 규명하는 것은 사례지마다 다르게 나타나고 있음을 볼 때 쉽지 않다. 그러나 공유자원의 준사유화는 그 사회적 파장이 클 뿐 아니라 정치적으로나 경제적으로 매우 민감한 사항이기 때문에 충분한 연구검토가 있어야 한다. 연구를 진행하면서 각각의 고유한 문화와 관습이 있으며, 관습을 아우르지 못하면 갈등이 발생하게 되고, 이로 인한 사회적 비용이 크기 때문에



함의에서 제시한 내용은 새로운 제도나 규칙을 제정할 때 반드시 고려하여야 할 것이다. 그리고 공유자원에 대한 정책이나 제도의 시행에 있어서 위에서 제시한 세 가지 원리- 제도·관습 부합의 원리, 공유자원 보존의 원리, 공유자원 존중의 원리-는 대전제가 되어야 한다.

최근 제주특별자치도에서 꽃자왈<sup>216)</sup>의 공유자원화에 대한 의견이 일고 있다. 풍력의 공유자원화도 거론되고 있다. 그리고 바다경관이라는 공유자원을 저해하는 건축물에 대한 의견도 있다. 제주의 지하수 자원에 대한 의견도 있다.

제주특별자치도는 그 자체가 넓게 보면 인류의 공유자원이다. 이미 생물권 보존지역, 세계자연유산, 세계지질공원으로 유네스코 환경분야에서 인류의 공유자원으로 인정받고 있는 지역이다. 따라서 공유자원에 대한 세 가지 원리는 반드시 적용되어야 한다.

## 제2절 연구제언

### 1. 한계점

본 연구는 공유자원의 준사유화 과정을 연구하는데 있어서 하나의 시도로 볼 수 있다. 그러기 때문에 한계를 가질 수밖에 없었지만 객관적 관점에서 분석하려고 노력하였다. 그러나 연구자 역시 완전한 사회과학자가 아니기 때문에 오류를 범할 가능성이 크다고 할 것이다.

오스트롬(1990)은 사회과학자들이 공유자원 문제를 분석에 이용하고자 했던 모델들은 정치적 권위의 집중적 중앙집권화를 옹호하는 그릇된 결과를 낳고 있다고 지적하면서 다음과 같은 오류를 제시하고 있다(윤홍근·안도경 공역, 2009: 383).

첫째, 공유자원을 이용하는 개개인들은 공동의 성과를 개선하기 위한 협동전략

---

216) 세계에서 유일하게 열대 북방한계 식물과 한대 남방한계 식물이 공존하는 제주도의 독특한 숲 또는 지형을 일컫는다. 꽃자왈은 나무·덩굴식물·암석 등이 뒤섞여 수풀처럼 어수선하게 된 곳을 일컫는 제주도방언이다. 형성된 용암에 따라 크게 4지역에 걸쳐 분포하는데, 한경-안덕 꽃자왈지대, 애월 꽃자왈지대, 조천-함덕 꽃자왈지대, 구좌-성산 꽃자왈지대이다(네이버 백과사전).

을 장기적 관점에서 모색하지 않고, 단기적인 극대화만 지향해 나가는 것처럼 간주한다.

둘째, 이들 개개인들은 해결책을 강요하는 어떤 외재적 권위에 의하지 않고서는 함정에서 빠져 나올 수 없는 것처럼 간주된다.

셋째, 사람들이 가질 수 있었던 제도에 대해서는 무시해 버리거나 비효율적인 것으로 거부해 버린다.

넷째, 정부가 강제로 집행하여 나가야 할 것으로 제안된 해결책들 그 자체는 이상적인 형태의 시장모델 아니면 이상적인 형태의 국가모델에 근거를 두고 있다.

연구의 한계는 사례지의 선정과 연구참여자의 선정에 있어서도 존재한다. 이 논문을 준비하면서 얻은 교훈은 더욱 더 많이 선정하는 것이 오류를 줄일 수 있다는 것이다. 따라서 향후 논문의 진행자는 연구자와 같은 오류를 줄일 수 있기를 바란다.

아울러 연구방법상의 한계도 있다. 연구의 방법에 따라 연구의 결과가 전혀 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 이 논문은 질적 연구 방법을 선택하여 연구하였다. 연구진행과정에서 어떤 부분은 양적 연구가 필요한 부분도 있었다. 그리고 전문가를 활용한 델파이 기법이 필요한 부분도 있었다.

또한 이론적인 한계점도 있다. 연구논문을 진행하면서 다양한 분야의 전문서적을 찾아 이론적인 배경을 삼기 위하여 노력하였다. 그러나 만족할 만한 이론을 찾는 것은 쉽지 않았다.

## 2. 연구제언

이 연구논문을 준비하면서 공유자원의 소유권과 관련한 다양한 논문이 혼치 않다는 사실을 알았다. 공유자원은 소유권이 특정한 개인에게 있지 않고 사회구성원 전체에게 있는 자원으로서 연구의 대상이 많은 편이다. 개인들에 의한 무단사용도 문제가 되겠지만 국가에 의한 무절제한 관리도 문제가 될 수 있다. 따라서 다음과 같이 몇 가지 연구제언을 하면서 이 논문을 마치려고 한다.

첫째, 공유자원 관리에 대한 논문이 필요하다.

공유자원에 대하여 획일적인 제도나 규칙은 갈등을 유발한다. 연구를 진행하면서 관습과 제도나 규칙은 같이 검토되어야 한다는 사실을 인지하였다. 따라서 공유자원을 연구할 때는 지방자치단체마다 고유의 관습과 규칙을 갖고 있으며, 같은 지방자치단체 내에서도 연구사례지에서 보듯이 각기 다른 관습을 가질 수 있는 점을 인식하여야 한다. 지역별 연구의 축적은 지역에 대한 올바른 이해를 통한 적합한 규칙이나 제도를 만들어 낼 수 있으며, 갈등을 유발하지 않는 정책추진이 용이하기 때문이다.

둘째, 공유자원의 소유관계에 대한 다양한 논문이 필요하다.

공유자원은 국가나 지방자치단체뿐만 아니라 개인(단체)들이 준사유화 하는 경우도 많은데, 활용여부에 따라 사회적 편익을 변화시킬 수도 있는 것이다. 공유자원의 소유관계에 대한 논문이 많이 생성될수록 공유자원에 대한 관심은 높아지게 되고, 따라서 그 관리에 대한 다양한 방안들이 수립될 수 있기 때문이다.

셋째, 다양한 관점에서의 연구가 필요하다.

공유자원의 유형은 다양하다. 최근에는 무형의 지식도 공유자원화 하자는 견해가 있다<sup>217)</sup>. 공유자원의 사회현상이나 자연현상은 다양한 관점이 요구되고 있다. 공유자원에 대한 연구는 종합적이면서 체계적인 연구가 필요하며, 다양한 학문과 연관되어 있다.

넷째, 합동연구가 필요하다.

공유자원 연구는 합동연구가 절실히 필요한 분야이다. 어느 한 학자들에 의하여 이루어질 수 없기 때문이다. 공유자원에 대한 제도는 그 자체가 사회적인 과장이 크고, 관리와 운용 여하에 따라서 국가나 지방자치단체의 재정수입을 확대할 수 있는 큰 재원이 될 수 있다. 따라서 학계뿐만 아니라 정부와 재단, 학교 등 합동 연구를 통하여 그 연구의 효과를 증진시켜 나가야 한다.

---

217) Ostrom · Hess. 「지식의 공유」. 김민주 · 송희령 공역. 서울: 타임북스. Understanding Knowledge as a Commons. 2007.

## [참고문헌]

- 강경선.(2000). 「지속가능한 제주발전의 논리와 방법론」. 제주: 제주문화.
- 김태성.(2000). 「물권법」. 서울: 대명출판사.
- 「경향신문」.(1948). 거제도 어장 입의에 진정,2.7.  
\_\_\_\_\_.(1965).꼬마해녀 우도의 김경자양,8.4.  
\_\_\_\_\_.(1989). 해적선들 ‘해녀어장’을 황폐화시켜,11.3.
- 국가균형발전위원회.(2006). 「한국사회의 질적 발전을 위한 살기좋은 지역만들기,,  
서울: 제이플러스에드.
- 김 승.(1999). 「어촌어업제도의 사회경제적 조사연구」. 서울: 도서출판 향하사.
- 김귀곤.(2002). 지속가능 발전 세계정상회의 이후의 과급영향과 지방정부의 과제.  
「도시문제」 37(408): 38-44.
- 김남선.(2009). 「지역사회개발론」. 서울: 도서출판 두남.
- 김도균.(2010). 어촌마을의 사회자본과 어촌계: 3개의 어촌마을 비교연구. 「농촌사  
회」,20(1): 195-232.
- 김두섭 역.(2010). 「질적 연구방법론」. 서울: 도서출판 나남.
- 김병두·배영이.(2010). 구분소유적 공유의 법적구조에 관한 고찰. 「법학연구」,18(3):  
189-232.
- 김상구 외.(2007). 어촌계 공동어장 관리실태 분석: 공유자원 관리 관점에서. 「국  
제해양문제연구」,18(1): 101-121.
- 김상용.(2009). 「물권법」. 경기: 화산미디어.
- 김선혁·김창남.(2009). 행정학적 시민사회론의 심화와 확장을 위한 소고. 「정부학연  
구」,15(3): 241-277.
- 김용웅 외.(2009). 「신지역발전론」. 서울: 한울.
- 김윤옥 외.(2009). 「질적연구 실천방법」. 서울: 교육과학사.
- 김재형.(2007). 「공유자원의 자율관리에 관한 연구」. 박사학위논문. 조선대학교 행정학과.
- 김진현.(2006). 「지속가능한 발전의 원리와 적용」. 서울: 한국학술정보(주).

- 김형기.(2007). 「대안적 발전모델」. 서울: 한올아카데미.
- 김 인.(1998). 공유자원의 효율적 관리를 위한 제도적 장치. 「지방정부학술대회 발표논문집」
- 김태은.(2010). 재화의 특성과 제도의 재생산. 「한국행정학보」,44(2): 137-168.
- 「동아일보」.(1920). 해녀문제의 낙착,5.5.  
 \_\_\_\_\_.(1924). 개인경영반대 제주어장 쟁의문제, 12.11.  
 \_\_\_\_\_.(1925). 주민의 사활선인 초도어장 문제,11.12.  
 \_\_\_\_\_.(1930). 공가어장문제와 원주영업인 그 보호책이 여하,10.20.  
 \_\_\_\_\_.(1948). 가덕도 어장문제로 물의,9.19.  
 \_\_\_\_\_.(1970). 땀흘리는 한국인 해녀(12) 입어권,7.16.  
 \_\_\_\_\_.(1970). 땀흘리는 한국인 해녀(14) 어장분규,7.18.  
 \_\_\_\_\_.(1970). 땀흘리는 한국인 해녀(16) 잠수회,7.21.
- 「매일경제」.(1977). 어업발전 5개년 계획,1.31.
- 박광순.(1981). 「한국어업경제사연구」. 서울: 유풍출판사.
- 박삼욱 외.(2010). 「지속가능한 한국발전모델과 성장동력」. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 박성쾌.(2006). 공유자원의 자율조직화와 자율관리 분석을 위한 이론적 틀. 「Ocean and Polar Research」,28(4): 425-438.
- 박수양.(1986). 「김녕리향토지」. 제주: 명성종합인쇄.
- 박정석.(2001). 어촌마을의 공유재산과 어촌계. 「농촌사회」,11(2): 159-191.  
 \_\_\_\_\_.(2008). 공동체의 규범적 순응과 강제. 「호남문화연구」,43: 197-232.
- 박정택.(1990). 「공익의 정치행정론」. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 배득중.(2004). 공유재이론의 적용대상 확대. 「한국행정학보」,38(4): 147-157.
- 배종근.(2009). 「물권법각론 I」. 부산: 동아대학교출판부.
- 변점훈.(2009). 「지속가능 발전지표 개발 및 적용에 관한 연구」. 박사학위논문. 영남대학교 대학원.
- 서정호.(2000). 「공동소유자원의 재산권 형성에 관한 연구」. 박사학위논문. 고려대학교 농업경제학과.
- 서원상.(2004). 지속적 개발의 '지속성'개념에 관한 법학적 접근. 「환경정책연구

구」,3(2): 59-87.

수산경제연구원.(1996). 「세계의 어업·자원관리」. 수협중앙회수산경제연구원.

신경림·조명옥·양진향.(2008). 「질적 연구방법론」. 서울: 이화여자대학교 출판부.

안미정.(2007). 「제주잡수의 어로와 의례에 관한 문화인류학적 연구」. 박사학위논문. 한양대학교 문화인류학.

양세진 외.(2006). 지역공동체 기반 자연자원관리 제도개선 방안 연구. 「2006 대학환경상 공모 수상집」

엄선희.(2011). 수산업 거버넌스 정립과 정책적 대응방안. 「해양수산」,1: 98-117.

「연합뉴스」.(2011). 국유재산법 특례에 구멍, 공기업체들 공짜사용, 12. 8.

오윤석.(2004). 생물다양성 관련 지식의 이익공유를 위한 체계. 「농촌경제」,27(4): 117-134.

오호성.(1986). 어업공동체의 공유자산 관리에 대한 경제적 연구. 「농촌경제」,9(2): 37-53.

우도지편찬위원회.(1996). 「牛島誌」. 제주: 우도지편찬위원회.

우양호.(2008). 공유자원 관리를 위한 제도적 장치의 성공과 실패요인:부산 가덕도 어촌계의 사례비교. 「행정논총」,46(3): 173-205.

\_\_\_\_\_.(2010). 지방정부 해양행정의 문제점과 발전방향. 「한국거버넌스학회보」,17(2): 1-22.

윤순진.(2002). 전통적인 공유지이용관행의 탐색을 통한 지속가능한 발전의 모색: 송계의 경험을 중심으로. 「환경정책」,10(4): 27-54.

\_\_\_\_\_.(2006). 제주도 마을공동목장의 해체과정과 사회·생태적 함의. 「농촌사회」,16(2): 45-88.

윤순진·차준희.(2009). 공유지비극론의 재이해를 토대로 한 마을숲의 지속가능한 관리: 강릉 송림리 마을숲 사례에 대한 검토를 중심으로. 「농촌사회」,19(2): 125-166.

윤양수.(2005). 「행정법개론」. 제주: 제주대학교 출판부.

이광남.(2005). 자율관리어업의 한국형 모델. 「해양비즈니스」,5: 64-83.

이근희.(2008). 「사회과학연구방법론」. 서울: 법문사.

- 이상고·신용민.(2004). 우리나라 연안어업의 자율관리모델 개발에 관한 연구. 「수산경영론집」,35(1): 87-115.
- 이용필.(2008). 「제주의 바닷말」. 서울: 아카데미 서적.
- 이종길.(1997). 「조선후기 어촌사회의 소유관계에 관한 연구」. 박사학위논문. 서울대학교 법학과.
- 이종수 외.(2008). 「새 행정학」. 서울: 대영문화사.
- 이종열.(2000). 지속가능한 도시개발전략. 「한국지방정부학회 학술대회 논문집」.
- 장수환·김미숙.(2007). 몽골의 방목지 관리제도 특성과 공유자산 관리체계의 함의. 「국토연구」,55: .81-98.
- 장수환.(2008). 공유자원이용에 대한 공유자산체계와 소유권에 대한 논의. 「환경논총」,47: 25-46.
- 전태갑.(1998). 「어촌공동체 연안어장 점유와 이용에 관한 연구」. 박사학위논문. 전남대학교 농업경제학과.
- 정규호.(2006). 「지속가능성과 거버넌스」. 서울: 한국학술정보(주).
- 정용덕 외.(1999). 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사.
- 정태담.(1990). 「어촌공동체의 법률관계에 관한 연구」. 박사학위논문. 전남대학교 법학과.
- 「제주신문」.(1967). 해녀조합장:김은씨 ‘태왁’벗삼아 20여년,11.9.  
 \_\_\_\_\_.(1973). 해녀들이 바다를 떠나고 있다,10.22.
- 「제민일보」.(1961). 우선권은 해녀에, 어장매매는 있을 수 없다,2.8.
- 제주도.(1996). 「제주의 해녀」. 제주: 제주도.
- 제주시수산업협동조합.(1989). 「제주시수협사」. 제주: 제주시수산업협동조합.
- 「제주신문」.(1971). 해녀 공동어장의 어업권 침해는 있을 수 없다,5.6.  
 \_\_\_\_\_.(1978). 근본대책 필요, 잠수기선과 해녀의 분쟁,6.27.
- 「제주신보」.(1954). 해녀분쟁의 진상,6.9.  
 \_\_\_\_\_.(1955). ‘왜 묵과하려는가! 권익 빼앗겨도 말 못하는 해녀, 신양리 어장 불법 매매,7.31.  
 \_\_\_\_\_.(1961). 도내서도 해녀 착취, 삼양1동 유지들이 어장매매,2.3.
- 「제주의소리」.(2011). 삼백에 빌려 3처에 재임대,11.29.

- \_\_\_\_\_.(2011). 마을재산 멋대로, 전마을이장 구속,12.2.
- 제주지역문화진흥원.(2010). 「김녕리」. 제주: 제주특별자치도 (사)제주역사문화진흥원.
- 제주특별자치도 해녀박물관.(2009a). 「제주해녀의 생업과 문화」. 제주: 제주특별자치도 해녀박물관.
- \_\_\_\_\_.(2009b). 「제주해녀사료집」. 제주: 제주특별자치도 해녀박물관.
- 제주특별자치도.(2006). 「제주수산60년사」. 제주: 제주특별자치도.
- 제주특별자치도·제주발전연구원.(2003). 「21세기 해양시대의 섬관광」. 제주: 으뜸출판문화사.
- 「조선일보」.(1932). 18개조 요구코 삼백해녀 시위,1.14.
- 조홍식 외.(2010). 「질적 연구방법론」. 서울: 학지사.
- 진필수.(2007). 촌락공유지의 변천과정을 통해서 보는 지역사. 「지방사와 지방문화」,10(1): 93-123.
- 최민식·곽세별(2009). 신뢰는 ‘공유지의 비극’을 극복할 수 있게 하는가?. 「교육과정평가연구」,12(3): 177-202.
- 최성애·한규설.(2002). 「자주적 연안어장 관리주체에 관한 연구」. 서울: 한국해양수산개발원.
- 최홍석 외.(2004). 「공유재와 갈등관리」. 서울: 박영사.
- 한국법제연구원.(1992). 「관습법조사연구」.서울: 한국컴퓨터산업.
- 한규설.(2001). 「한국어업제도 변천의 100년」. 서울: 선학사.
- \_\_\_\_\_.(2009). 「21세기 한국수산업의 고민」. 서울: 선학사.
- 히라노 히데끼.(2002). 아마의 현대적 의미에 관한 연구들. 「제1회세계잠녀학술회의자료집」
- Adams, W. M. et al.(2002). Analytical Framework for Dialogue on Common Pool Resource Management. *The paper derives from work funded by the UK Department for International Development under its Natural Resources Systems Programme Semi-Arid Production System (Project R7973).* 1-16.
- Adams, W. M., Brockington, D., Dyson, J. and Vira, B.(2003). Managing



- Tragedies: Understanding Conflict over Common Pool Resources. *Science*, 302: 1915-1916
- Adams, S. and Mengistu, B.(2008). Privatization, Governance and Economic Development in Developing Countries. *Journal of Developing Societies*, 24: 415-438.
- Aggestam, M.(2006). Privatization Ideology and Ownership Change in Poland: An Institutional Study. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 42: 491-513.
- Agrawal, A.(2003). Sustainable Governance of Common-Pool Resource: Context, Method, and Politics. *Annual Review Anthropology*, 132; 243-262.
- \_\_\_\_\_,(2007). Forests, Governance, and Sustainability: Common Property Theory and its Contributions. *International Journal of the Commons*, 11(1): 111-136.
- Agresti, A. & Finlay, B.(1997). *Statistical Methods for the Social Sciences*. Prentice Hall, Inc.
- Ahlers, R.(2010). Fixing and Nixing: The Politics of Water Privatization. *Review of Radical Political Economics*, 42(2): 213-230.
- Anderson, C. L. and Locker, L.(2002). Microcredit, Social Capital, and Common Pool Resource. *World Development*, 30(1): 95-105.
- Baland, J. M. and Platteau, J. P.(2002). Economics of Common Property Management Regimes. *Centre de Recherche en Economie du Développement (CRED), Department of Economics, Faculty of Economics, Business, and Social Sciences University of Namur, Belgium*. 1-87.
- Battaglio, R. P.(2009). Privatization and Citizen Preference: A Cross-National Analysis of Demand for Private Versus Public Provision of Services in Three Industries. *Administration & Society*, 41: 38-66.
- Berge, E. & Stenseth, N .C.(1998). *Law and The Governance of Renewable*

- Resources*. Institute for Contemporary Studies, Oakland, California.
- Bhandari, A. R. and Uibrig, H.(2008). Who is benefiting more from common property forest resources: poor or less poor?. *Banko Janakari*, 18(1): 42-47.
- Bierbrauer, F. and Sahm, M.(2010). Optimal democratic mechanism for taxation and public good provision. *Journal of Public Economics*, 94: 453-466.
- Bulte, E. H. and Damania, R.(2005). A Note on Trade Liberalization and Common-Pool Resource. *Canadian Journal of Economics*,38: 883-899.
- Burke, and Bryan, E.(2001). Hardin Revised : A Critical Look at Perception and the Logic of Commons. *Human Ecology*, 29(4): 449-476.
- Cappucci, S.,Scarcella, D., Rossi, L. and Taramelli, A.(2011). Integrated coastal zone management at Marina di Carrara Harbor: Sediment management and policy making. *Ocean & Coastal Management*, 54: 277-289.
- Chapman, J. I.(1988). Land Use Planning and the Local Budget; A Model of Their Interrelationships. *Public Administration Review* 48(4): 800-806.
- Che, J.(2009). A Dynamic Model of Privatization with Endogenous Post-Privatization Performance. *Review of Economics Studies*, 76: 563-596.
- Cheng, Y. H. and Chen, H. W.(2007). Privatization vs. Efficiency Evaluation and Productivity Change: A Study on C, K, S Air Cargo Terminal. *Proceeding of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 7: 3015-3027.
- Cho, S. H., Wu, J. and Boggess, W. G.(2003). Measuring Interactions among Urbanization, Land Use Regulation, and Public Finance, *Amer. J. Agr. Econ.* 85(4): 988-999.
- Coleman, E. A.(2010). Common Property Rights, Adaptive Capacity, and Response to Forest Disturbance. *ICARUS workshop on Climate Change*

*Vulnerability and Adaptation, Champaign, IL.*1-19

Cox, et al.(2008). Trust in Private and Common Property Experiments. *Conference on Social Dilemmas held at Florida State University.* 1-30.

Cox, M.(2008). Balancing Accuracy and Meaning in Common-Pool Resource Theory. *Ecology and Society* 13(2):44.

Dasgupta, P.(2005). Common Property Resources: Economic Analytics. *Workshop of the South Asian Network of Development and Environmental Economists(SANDEE), in Bangalore May.* 1-36

David, M., Slyke, V. and Hammonds, C. A.(2003). The Privatization Decision: Do Public Managers Make a Difference?. *The American Review of Public Administration*, 33: 146-163.

Diamond, R.(2008). Privatization and The Definition of Subsidy: A Critical Study of Appellate Body Textualism. *Journal of International Economic Law*, 11(3): 649-678.

Feehan, J. O. and Batina, R, G.(2007). Labor and Capital Taxation with Public Inputs as Common Property. *Public Finance Review*, 35: 626-642.

Fischer, M. E., Irlenbusch, B. and Sadrieh, A.(2004). An intergenerational common pool resource experiment. *Journal of Environmental Economics and Management*, 48: 811-836.

Flick U.(2009). 「질적연구방법」, 임은미 외(역). 서울: 한울; *An Introduction to Qualitative Research*. 2002.

Forster, T. H. and Nirakant, V.(2005). Role of Trust in Privatization: Transformation of the Electricity Utility in the Gambia. *Journal of Applied Behavioral Science*, 41: 348-366.

Galik, C. S. and Grinnell, J. L. Cooley, D, M.(2010). The Role of Public Lands in a Low-Carbon Economy. Working Paper, Climate Change Policy Partnership. *Duke University.* 1-20.

Garcia, J. A.(2007). A spatial analysis of common property deforestation.

- Journal of Environmental Economics and Management*. 141-157.
- Gardner, B. D.(1997). The Political Economy of Public Land Use. *Journal of Agricultural and Resource Economics*, 22(1): 12-29
- Gattuso, J. and Michel, N.(2004). Are U.S. Telecom Networks Public Property?, *Published by The Heritage Foundation*, 1745: 1-4.
- Grafton, R. Q., Squires, D. and Fox, K, J.(2000). Private Property and Economic Efficiency: A Study of a Common-Pool Resource. *Journal and Economics*, 43: 679-713
- Hardin R.(1995). 「집합행동」, 황수익(역). 서울: 나남출판; *Collective Action*, The Johns Hopkins University Press. 1982
- Harper.(2010). 「지속가능한 지구를 위한 환경사회학」, 정대연(역). 서울: 한울; *Environment and Society: Human Perspectives on Environmental Issue*, Creighton University. 2008
- Haynie, A. C., Hicks, R. L. and Schnier, K, E.(2009). Common property, information, and cooperation: Commercial fishing in the Bering Sea. *Ecological Economics*, 69: 406-413.
- Heintzelman, M. D.(2006). *Essays on the Economics of Common Property and Public Goods*. ProQuest Information and Learning Company.
- Heintzelman, M. D., Salant, S. W. and Schott, S.(2008). Putting Free-Riding to Work: A Partnership Solution to the Common-Property Problem. *Journal of Environmental Economics and Management*, 57: 309-320
- Hess, A. and Ostrom, E.(2001). Artifacts, Facilities, And Content: Information as a Common-Pool Resources. *Paper to be presented at the Public Domain. Duke Law School, Durham, North Carolina*, 9-11: 44-79.
- Huh, T.(2011). Exploring The Principles and Criteria for Governance for Sustainable Development. *International Review of Public Administration*, 15(3): 67-78.
- Irimie, D. L. and Essmann, H. F.(2009). Forest property rights in the frame of public policies and societal change. *Forest Policy and Economics* 11:

95-101.

Janssen, M. A. and Ostrom, E.(2001). Critical Factors that Foster Local Self-Governance of Common-Pool Resources: The Role of Heterogeneity. *Paper to be delivered at the Annual Meeting of the Resilience Alliance to be held in ChiangMai, Thailand, August, 16-18 2001 and at a Conference on –Inequality, Collective Action and Environmental Sustainability,“ to be held at the Sante Fe Institute, September 21-23.* 1-48.

Johannesen, A. B. and Skonhoft, A.(2009). Local Common Property Exploitation with Rewards. *Land Economics*, 85(4): 637-654.

Kaminski, A. Z.(1991). *An Institutional Theory of Communist Regimes.* Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California.

Kerr, J.(2007). Watershed Management: Lessons from Common Property Theory. *International Journal of the Commons*, 1(1): 89-109.

Kikeri, S. and Nellus, J.(2004). An Assessment of Privatization. *The World Bank Research Observer*, 19(1): 87-118.

Lam, W. F.(1998). *Governing Irrigation Systems in Nepal*, Institute for Contemporary Studies, Oakland, California.

Low, B., Ostrom, E., Simon, C., Wilson, C.(2000). Redundancy and Diversity in Governing and Managing Common-Pool Resources, Paper to be presented at the 8th Biennial conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), *Indiana University, Bloomington, Indiana.* 1-30.

Mansfield, B.(2008). *Privatization : Property and the Remaking of Nature-Society Relations.* Blackwell Publishing.

Miceli, T. J.(2008). Public goods, taxes, and takings. *International Review of Law and Economics*, 28: 287-293.

Moon, T. H.(2006). Sustainable Development in Korea, Key Issue and Government Response. *International Review of Public*

- Administration*, 11(1): 1-18.
- Muller.(1992). 「공공선택론」, 배득중(역). 서울: 나남; *Public Choice*, Cambridge University Press. 1979.
- Muller, A. and Vickers, M.(1996). Communication in a Common Pool Resource Environment with Probabilistic Destruction. *Department of Economics, McMaster University, Working Paper*, 96-06: 1-27.
- Olson.(1987). 「집단행동의 논리」, 윤여덕(역), 서울: 청림출판; *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press. 1971.
- Ostrom, V., Feeny D. and Picht H.(1993). *Rethinking Institutional Analysis and Development*. Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California.
- \_\_\_\_\_.(1997). *The Meaning of Democracy And The Vulnerability of Democracies*. The University of Michigan.
- Ostrom, E.(1999). Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenge. *Science*, 284: 278-282.
- \_\_\_\_\_.(2000). Private and common property rights. *Encyclopedia of law and economics*, 332-379.
- \_\_\_\_\_.(2002). Common-Pool Resources and Institution: Toward a Revised Theory. *Handbook of Agricultural Economics*, 2: 1315-1339.
- \_\_\_\_\_.(2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University.
- \_\_\_\_\_.(2006). The value-added of laboratory experiments for the study of institutions and common-pool resources. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 61: 149-163
- Ostrom E. Hess C.(2007). Private and Common Property Rights. *Surface, Syracuse Univerty*, 1-116
- \_\_\_\_\_.(2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological System. *Science*,325: 419-422
- \_\_\_\_\_.(2010). 「공유의 비극을 넘어」, 윤홍근·안도경(공역). 서울: 랜덤하우스; *Governing the Commons*, Cambridge University Press. 1990.

- Pasakarnis, G. and Maliene, V.(2009). Land Readjustment for Sustainable Rural Development. *5th International Vilnius Conference, EURO Mini Conference*. 169-174.
- Rausser, G., Hamilton, S., Kovach, M. and Stifter, R.(2009). Unintended consequences: The spillover effect of common property regulations. *Marine Policy*, 33: 24-39.
- Reimon M, Felber C.(2010). 「미친 사유화를 멈춰라」, 김호균(역). 서울: 시대의 창; *Schwarzbuch Privatisierung*.2003.
- Rhim, L. M.(2007). The Politics of Privatization Practice: An Analysis of State-Initiated Privatization via School Restructuring Statute in Two Districts. *Educational Policy*, 21(1): 245-272.
- Sandal, L. K. and Steinshamn, S. I.(2004). Dynamic Cournot-competitive harvesting of a common pool resource. *Journal of Economics & Control*, 28: 1781-1799.
- Sano, Y.(2008). The role of social capital in a common property resource system in coastal areas: A case study of community-based coastal resource management in Fiji. *SPC Traditional Marine Resource Management and Knowledge Information Bulletin#24*: 19-32
- Savas.(1994). 「민영화의 길」, 박종화(역). 서울: 한마음사 ; *Privatization : The Key to Better Government*. Chatham House, New Jersey,1987.
- Schluter, M. and Claudia Pahl-Wostl.(2007). Mechanism of Resilience in Common-Pool Resource Management Systems: an Agent-based Model of Water Use in a River Basin. *Ecology and Society*, 12(2):4(<http://www.ecologyandsociety.org/vol12/iss2/art4/>)
- Schott, S.(2003). Output-Sharing as a Common-Pool Resource Management Instrument. *Working Paper, School of Public Policy and Administration, Carleton University*. 1-18.
- Seidman I.(2009). 「질적연구 방법으로서의 면담」, 박해준 · 이승연(공역). 서울: 학지사; *Interviewing as Qualitative Research*, Columbia University

Press, 2006

- Sickert, C. R., Guzman, R. A., and Cardenas, J. C.(2007). Institutions influence preference: Evidence from a common pool resource experiment. *Journal of Economic & Organization*. 1-13.
- Silva, R. D. et al.(2006). Emerging collective behavior and local properties of financial dynamics in a public investment game. *Physica A:Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 371: 610-626
- Smajgl, A.(2007). Modelling Evolving Rules for The Use of Common-Pool Resources in An Agent-Based Model. *Interdisciplinary Description of Complex System*, 5(2): 56-80.
- Standal, D. and Utne, I. B.(2011). The hard choices of sustainability. *Marine Policy*, 35: 519-527
- Stein, N. A. and Edwards, V. M.(1999). Platforms for collective action in multiple-use common-pool resource. *Agriculture and Human Values* 16: 309-315
- Tanaka, J. A., Torell, L. A. and Rimbey, N. R.(2005). Who Are Public Land Ranchers and Why Are They Out There?. *Western Economic Frum*. 14-20.
- Tarui, N.(2007). Inequality and outside options in common-property resource use. *Journal of Development Economics*, 83: 214-239
- Torell, A. and Doll, J. P.(1991). Public Land Policy and the Value of Grazing Permit. *Western Journal of Agricultural Economics*,16(1): 174-184.
- Tucker, C. M., Randolph, J. C. and Castellanos, E. J.(2007). Institutions, Biophysical Factors and History: An Integrative Analysis of Private and Common Property Forests in Guatemala and Honduras. *Hum Ecol*. 35: 259-274.
- Tyler, T. and Markell, D.(2010). The Public Regulation of Land-Use Decision: Criteria for Evaluating Alternative Procedures. *Journal of Empirical Legal Studies*, 7: 538-373.



- Velez, M. A., Murphy, J. J. and Stranlund, J. K.(2006). Centralized and Decentralized Management of Local Common Pool Resources in the Developing World: Experimental Evidence from Fishing Communities in Colombia. *Working Paper No. 2006-3, Department of Resource Economics, University of Massachusetts Amherst, April.* 1-33
- Vyrastekova, J. and Soest, D. V.(2002). Centralized common pool management and local community participation. *Tilburg University.* 1-34.
- Wated, G., Sanchez, G. I. and Gomez, C.(2008). A Two-Factor Assessment of the Beliefs That Influence Attitudes Toward Privatization. *Group & Organization Management*, 33(1): 107-136.
- Williamson, O. (1975). *Market and hierarchies*. New York: The Free Press.
- 加藤雅信.(2005). 「소유권의 탄생」, 김상수(역). 서울: 법우사; 所有權の誕生. 2001.
- 秋道智弥.(2007). 「자연은 누구의 것인가」, 이선애(역). 서울: 새로운 사람들;

The logo of Jeju National University is a circular emblem. It features a stylized flame or torch in the center, with the university's name in English, "JEJU NATIONAL UNIVERSITY 1952", around the top and in Korean, "제주대학교", around the bottom. The year "1952" is also present.

## ABSTRACT

### A Study on the Process of Quasi-Possession in the Commons

Kyeong-Min Kang

Department of Public Administration

Graduate School

Jeju National University

(Supervised by Professor Kee Min)

The aim of this study is to illuminate how to manage common sea field from collaboration of the commons to the quasi-possession by focusing on theory of the commons and property rights in the cases of Udo and Kimnyeong fishing village cooperatives in Jeju Special Self-Governing Province.

The types of quasi-possession were classified as seven types by quoting from Ostrom(1990)'s region cases. Udo and Gymnyeong were classified as the seventh type(quasi-possession of resource-user-system-governance). License system was affected in both regions. As a result of comparative analysis, the theory for the license system didn't play an important role in the case of Udo. But in the case of Gimnyeong, it showed an important role by comparing Udo. Because the village fishery was managed by fishing village members sharing the customary practice. The findings of the research is summarized by implications as follows.

The customary practice discovered by research in quasi-possession of the village fishery. So, the customary practice was centered in research for quasi-possession.

First, enforcement of the rules and institutions should agree with the customary practice of the region.

Second, the quasi-possession of a particular resource in a diversified society expedites the quasi-possession tendency.

In administrative aspect, it is important to establish a principle of agreement with the customary practices and institutions.

In economical aspects, resources were showed as a main fact for quasi-possession. In quasi-possession for resources, conflict was induced and it was in inverse proportion with resources and technology. Also decrease of resource lead decrease of members. The character of the resources was important in quasi-possession for resource. Quasi-possession for living resources couldn't preserve resource. Living resources are overfished and exhausted due to the tendency of contestability.

The economical value of the environment is very important. Resources were depleted by development of technical fishing, but the economical value of the environment was preserved by the fishing village cooperatives. The rights of exclusive use and the responsibility of preservation were concurrent.

The economical aspects are summarized by the implications as follow.

First, only the quasi-possession policies for resources can't preserve resources.

Second, the commons should regard the value of the environment.

In terms of economical aspects, the established principle of commons implies a high value for preservation by implication.

In terms of cultural anthropological aspects, the cultural anthropological

character was an important factor in the case of Udo and Gimnyeong in their quasi-possession process of the commons. Difference could be discovered in several aspects including village members, industrial structures, origin of the village, relationships with informal organizations, relationships with others. Above all, the cultural anthropological character is universal in same region and community.

First, rules or institutions that change practices should be enforced gradually. Second, in terms of cultural anthropological aspects, the granting of the exclusive rights of the commons induce a conflict between overall community member.

In terms of cultural anthropological aspects, it established principle of the commons implies respect of common property.

Studying the quasi-possession process of commons is difficult because it is different in each region case. However because quasi-possession arouses a huge social impact and its very subtle to issues economically, enough research and examination should be created. In research, implications and principles must be considered in the enforcement of institutions or rules, because diverse indigenous cultures and practiced exist and the social costs are enormous when institutionalized practice isn't embraced.

Subject words : the commons, quasi-possession, resource management, the fishing village cooperatives, village fishery

## [부 록]

### 1. 연구참여동의서

### 연구참여동의서

연구참여동의서는 제주대학교 일반대학원 행정학과 강경민 박사학위 논문 작성을 위한 자료로 활용하기 위하여 작성되었습니다.

논문의 제목은 “공유자원의 준사유화 과정에 대한 연구”로서 공유자원에 관한 이론과 소유권 관련 이론을 중심으로 제주도 지역 어촌계의 사례를 통하여 공유자원의 이용형태가 어떻게 하여 준사유화가 되었는지를 규명하는 것입니다.

연구에 참여함으로써 언제든지 연구자에 대하여 연구에 대한 질문을 할 수 있으며 질문에 대해서는 성실하게 답변하여 드리겠습니다.

질문은 마을어장의 준사유화과정에 대하여 연구자는 참여하신 분에게 여러 질문을 할 수 있으며, 대답하기 곤란한 사항에 대해서는 대답을 거부할 수 있습니다.

이 연구와 관련하여 어떠한 비용도 들지 않을 뿐만 아니라, 위험요인에 대해서는 알려진 바가 없습니다.

자료의 수집은 녹음을 통하여 수집하고, 면담의 소요시간은 1시간 내외가 될 것입니다. 그리고 녹음내용은 연구의 목적인 논문의 작성에 인용될 수 있을 것이며, 인용시에도 실명을 사용하지 않을 것이며, 말씀하신 내용은 저의 박사학위논문 이외의 다른 곳에서는 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

위 사항에 대하여 동의하시면 서명을 부탁드립니다.

연구자 : 제주대학교 일반대학원 행정학과 박사과정수료 강경민

참여자 : \_\_\_\_\_ (인)