

공유자원 경계 분쟁해결 사례 연구: 제주특별자치도 마을어장 사례를 중심으로*

강경민**·민 기***

본 연구는 마을어업의 경계를 둘러싸고 제주도에서 발생하였던 마을 간의 어장분쟁 발생원인과 이를 해결하는 과정에서 나타나는 양태를 분석하였다. 이 같은 분석을 통해서 향후 발생할 가능성이 있는 마을어장 경계분쟁의 해결방안을 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

본 연구는 1960년대 제주도에서 발생하였던 마을어장 분쟁 5개 사례를 통해서 다음과 같은 정책적 함의를 도출하였다. 첫째, 지역공동체 간의 분쟁에서 가장 바람직한 해결방안은 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)에 근거하여 공동체의 문제를 해결하는 것이다. 지역공동체의 분쟁은 1차적으로 당사자 간의 합의를 시도하고, 이것이 이루어지 않을 경우 외부기관의 중재, 지방정부나 법원의 개입을 통해 해결하는 것이다. 둘째, 제도변경에 따른 기대이익의 상실에 대한 보완대책 없이 새로운 제도에 대한 순응을 강요하는 것은 정부의 불신 등을 초래하여 오히려 사회적으로 감당해야 할 비용이 더 크게 발생할 수도 있을 것이다. 이 같은 점을 고려하여 과거의 관행을 일정기간 존중해주는 조부조항(grandfather clause)을 적용하면서 새로운 제도의 적용을 확대해 나가야 할 것이다. 셋째, 분쟁을 해결하기 위하여 해당지역주민과 직능단체, 읍·면사무소, 군청, 도청, 경찰청, 수산업협동조합, 전문기술단체 등이 참여하는 Local Governance를 통해 분쟁의 해결책을 모색하는 것이다. 로컬 거버넌스는 자기지역의 문제를 지역구성원들이 스스로 해결하는 지방자치의 원리에도 부합하고 민주주의를 실천하는 과정이기도 하다.

□ 주제어: 마을어장, 어장경계분쟁, 어업공동체, 공유자원

I. 서론

공유수면에 존재하는 어장의 경계를 두고 마을 간, 읍면 간 또는 자치단체 간의 갈등이 끊임 없이 발생하고 있다. 매생이 양식 어장의 경계를 두고 4~5년의 갈등을 겪었던 완도군 약산면의 넓고리, 천동리, 화가리의 분쟁은 2016년 11월 25일 법적 수단에 의지하지 않고 완도군의 중재

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A5B5A07038668)

** 제주특별자치도의회 행정자치위원회 시간선택제공무원(주저자)

*** 제주대학교 사회과학대학 행정학과 교수(교신저자)

노력으로 마을 어촌계 간 합의로 해결한 것은 그나마 다행이라고 볼 수 있다. 그러나 어장경계 분쟁 중에는 최근 완도군 노화읍 마라리와 내리 간의 어장경계가 2017년 7월 11일 대법원의 판결에 의해서 해결된 적이 있다. 그리고 어업구역을 놓고 헌법재판소에 간 홍성군과 태안군 간의 권한쟁송사건 또한 최근에 있었던 공유자원인 어장의 경계와 관련한 분쟁 사례이다.¹⁾

어장이란 '수산업법'(제2조제8호)에 따라 어업권의 면허를 받아 어업을 하는 일정한 수면을 말한다. 어업권을 바탕으로 한 어업은 국가의 소유인 바다의 공유수면에서 수산자원²⁾을 채포하는 일을 말한다. 우리 법에서는 어업권은 물권으로 하며, 수산업법에서 정한 것 외에는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용하도록 규정하고 있다(수산업법 제16조제2항). 그러나 공유수면인 바다는 육지에서 지적 경계를 나타내는 지적도와 달리 특정한 수면 경계를 획정하거나 특정한 물체에 고정할 수 없어 이로 인한 분쟁이 지속적으로 발생하고 있다.

이러한 어장의 경계인 조업구역과 관련한 분쟁은 주로 '수산자원관리법시행령'에 명시되어 있는 특정 근해어업의 조업구역 경계선과 관련하여 발생하는 분쟁, 지방자치단체 간의 면허어업의 어장구역과 관련된 분쟁 및 시·도별로 허가되는 연안어선 어업 간의 분쟁 등이 있다. 1970년 이전에는 조업구역을 둘러싼 분쟁이 사회적 문제가 되거나 지역 간 분쟁으로 확대되지는 않았었다. 그렇지만 연근해 수산자원의 고갈, 간척 매립 등에 의한 어족 자원의 감소와 경계의 변경, 지방자치단체의 구역의 변경 등으로 인한 관할권의 다툼 등으로 인해 어촌계 간, 지방자치단체 간 분쟁이 1980년 이후에 계속되고 있는 것이다.

사면이 바다로 둘러싸인 제주도의 경우 조업구역 관련 분쟁은 크게 두 가지 형태로 나타난 바 있다. 하나는 광역자치단체 간의 조업구역을 놓고 발생한 분쟁이다. 대표적인 사례가 전라남도과 제주도 간 제주해협에 있는 사수도(장수도)의 소유권에 대한 분쟁이었다. 지난 2005년 까지만 해도 행정구역상 사수도 관할이 분명치 않아 제주도와 전라남도가 서로 사수도에 대한 관할권을 주장하였다. 이에 당시 북제주군이 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구, 그로부터 3년 후 2008년 12월 헌법재판소의 결정에 의해 사수도의 관할권이 제주도에 있음을 입증 받았다.³⁾ 또 다른 하나의 조업구역의 분쟁은 제주도 내의 어촌계 간 마을어장 경계를 둘러싼 분쟁이다.

본 연구는 제주도 내의 어촌계 간의 마을어장 경계를 놓고 발생했던 사례를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 마을어업 면허는 각 마을 지선바다에 면하도록 되어 있다. 마을 어촌계의 어장구역, 즉 조업구역을 정함에 있어서 육상기점은 마을 간의 경계를 기점으로 하는 것이 원

1) 헌법재판소(2015.7.30. 2010헌라2)

2) 「수산자원보호령」 제2조 제1호 "수산자원"이란 수중에서 서식하는 동식물로서 인류사회에 유익한 것을 말한다.

3) 헌법재판소 2008. 12. 26. 선고 2005헌라11 전원재판부 [북제주군과 완도군 등 간의 권한쟁의]

칙이라서 큰 문제가 없었다. 그러나 해상기점은 측량기술이 부족한 과거에는 육상기점 어느 방향 또는 수상(수중)암초 등을 물표(物標)로 하여 마을 간의 합의로 정했다. 이러한 경계획정 방식은 장기간 세월이 흐름에 따라 서로 간의 입장이 달라지거나 해상기점으로 정했던 암초 유실 등으로 인해 어장 경계는 마을 간 분쟁의 요인이 되었다.

본 연구는 1960년대에 마을어업⁴⁾의 경계를 둘러싸고 제주도에서 발생하였던 마을 간의 어장분쟁사례를 살펴보고자 한다. 이 분쟁사례를 살펴보는 이유는 공유자원의 경계문제를 포함하여 어촌공동체의 갈등은 1990년 이후 2014년까지 646건으로 2000년 이후 갈등사례가 대폭 증가하고 있기 때문이다(한국해양수산개발원, 2014: 32). 최근 제주도의 경우, 그동안 공유지처럼 사용되던 마을안길이나 농로가 개인 소유권을 주장하며 도로를 폐쇄하는 사례가 발생하고 있다.⁵⁾ 뿐만 아니라 2012년 발생한 전남 완도군 고금도의 어업권 분쟁, 2015년 완도군 미라리 어촌계와 내리 어촌계 사이의 전복채취권을 둘러싼 경계 문제, 2015년 천수만 해역의 상털어장 관할권을 놓고 태안군과 홍성군간의 갈등은 모두 경계를 둘러싼 분쟁이 계속 발생하고 있다.

본 연구는 지속적으로 발생하고 있는 공유자원 경계 분쟁사례 연구를 통하여 분쟁사례의 발생원인과 이를 해결하는 과정에서 나타나는 다양한 해결방안을 찾아보고 향후 발생할 가능성이 있는 공유자원을 둘러싼 분쟁의 해결방안을 제시하는데 목적이 있다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위하여 제2장에서는 어장의 조업구역과 관련된 제도 검토, 선행연구 분석 및 연구의 분석틀을 제시하고자 한다. 이어서 제3장에서는 60년에서 70년 초까지 제주도에서 발생하였던 어장 경계관련 분쟁사례를 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 사례 연구에서 나타나는 정책적 함의를 제안하고자 한다. 제4장에서는 이 연구의 결론을 제시하고자 한다.

II. 어장경계 관련 이론적 검토, 선행연구 분석 및 연구의 분석 틀

1. 어장경계 제도 역사적 변천

1) 고려시대 이후 일제강점기까지의 제도변화

마을어장은 역사적으로 살펴보면 국유가 원칙이었다. 고려사에 따르면 물고기를 잡는 어장

4) '마을어업'은 수산업법 제8조제1항제6호에서 규정한 '일정한 지역에 거주하는 어업인이 해안에 연접한 일정한 수심(水深) 이내의 수면을 구획하여 패류·해조류 또는 정착성(定着性) 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업'을 말한다.

5) 연합뉴스(2017). "내 땅 못 지나간다"...'사유지 도로' 갈등 백태. 10.25.

들 및 하천 호수, 즉 어랑천택(魚梁川澤)에 관계되는 일은 '사재시(司宰寺)'에서 한다라고 기록되어 있다. 고려 문종은 사재시의 판사는 정 3품으로, 경(卿)은 1명 중 3품으로, 소경(少卿)은 1명 중 4품으로, 승은 2명 중 6품으로, 주부는 2명 중 7품으로 정하였다.⁶⁾ 이러한 기록으로 볼 때 국가에서 공유수면을 직접 관리·감독하였음을 알 수 있다. 따라서 마을어장의 경계와 관련한 경계분쟁에 대한 내용은 고려시대의 문헌에 나타나지 않고 있다.

조선시대 역시 고려의 공유수면 정책을 그대로 이어받았다. '사재감(司宰監)'은 어랑(漁梁)과 산택(山澤)의 일을 관장하였다. 사재감에는 판사(判事) 2명이 정3품이고, 감(監) 2명 중3품, 소감(少監) 2명 중4품이고, 주부(注簿) 2명, 겸주부(兼注簿) 1명 중6품이고, 직장(直長) 2명 중7품이다.⁷⁾ 조선시대의 공유수면은 국유이며 관리자를 두어 관리하게 하였다.

이후 고종 19년인 1882년에 육조의 해당 관청으로 소관이 바뀌게 되었다. 조선왕조실록에 보면 '사도시(司導寺), 내섬시(內贍寺), 내자시(內資寺), 사재감(司宰監), 의영고(義盈庫), 장원서(掌苑署), 사포서(司圃署)는 모두 혁파하고 제조(提調)는 감하하며, 낭관들은 모두 호조에 소속 시키며, 명칭은 원외랑이라고 부르되 해조로 하여금 단부하게 한다⁸⁾'고 기록되어 있다. 즉 역사적으로 볼 때 고려시대와 조선시대에는 공유수면이 국유로 되어 있어 경계분쟁 문제가 발생할 소지가 없었다. 이때까지만 해도 공유수면의 특정구역을 사점(私占)하지 않고 마을을 넘나들면서 해조류를 채취하였다(송기태, 2016: 97).

공유자원인 마을어장 관리제도가 바뀌게 된 것은 구한말과 일제강점기이다. 1908년 구한말에 제정된 「어업법」이 한일합병으로 폐기되고 1912년 4월 1일 일제강점기에 「어업령」(1911.6.3. 제정)이 시행되었다. 새롭게 도입된 어업령은 여러 어업을 면허·허가·계출어업으로 구분하고 오늘날의 마을어장에 해당하는 구역을 면허어업에 속하는 전용어업으로 제도화하였다. 이때부터 마을 해안의 경계를 구분하는 지선이 구획되고 어업공동체의 활동도 경계선 내에서 시행되는 체계가 마련되었다(송기태, 2016: 100).

이 같은 어업령은 마을어장 전체를 규율하는 기본법령이 되었다. 수면을 전용하여 어업을 하는 권리를 얻고자 하는 자는 조선총독의 면허를 받도록 하고, 면허는 어촌의 경영 또는 유지를 위하여 필요한 경우를 제외하고 허가하지 아니한다고 하여 '공유수면을 전용'하는 규정이 생겨났다. 어업령시행규칙⁹⁾에 따라 어업권을 얻고자 하는 자는 어장을 관할하는 지방장관을 거쳐 조선총독에게 출원·신청 또는 신고를 하도록 하였다. 일제의 공권력이 워낙 강하였기 때문에

6) 고려사 제76권 지 제30 백관1의 내용임.

7) 태조 1권, 1년(1392 임신 / 명 홍무(洪武) 25년) 7월 28일(정미) 4번째기사.

8) 고종 19권, 19년(1882 임오 / 청 광서(光緒) 8년) 12월 29일(신사) 4번째기사. '司導寺、內贍寺、內資寺、司宰監、義盈庫、掌苑署、司圃署、並革罷、提調減下、郎官並屬之戶曹、稱以員外郎、令該曹單付進排'

9) 조선총독부령 제67호, 1911.6.3. 제정

공유수면의 일정 구역을 둘러싼 경계분쟁은 발생하지 않았다. 일정한 구역의 어장에 대한 사용권을 주었지만 관리 및 감독의 주체는 국가였기 때문이다.

2) 대한민국 정부 수립 이후 제도 변화

마을의 지리적 측면과 생활적 측면에서 관습적으로 형성되어온 마을어장을 둘러싸고 분쟁이 발생하게 된 것은 「수산업법」 제정(1953.9.9.)이후이다. 수산업법(제40조 제1항)은 ‘공동어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어업장에서 어업하는 자의 입어를 거절할 수 없다’고 규정하였다. 이러한 규정으로 인해서 새롭게 어업면허를 받은 자(어촌계)와 관행적으로 어업을 해 온 자(어촌계) 간에 조업구역을 두고 분쟁이 시작되었다.

이러한 분쟁이 확대된 것은 공유자원을 인출할 수 있는 면허를 획득한 지역공동체와 관행적으로 인출할 수 있는 권리를 부여 받은 지역공동체 간의 분쟁발생 시 이를 조정하거나 중재할 수 있는 수산관련 행정기관이 제도화 되지 않았기 때문이다. 당시 수산업법 제8조에서 일정한 수면을 전용하여 영위하는 어업은 지방장관의 면허를 받도록 규정하였다.

이러한 규정에도 불구하고 1955년 12월 12일 시행된 지방자치법에서는 도(道)의 사무분장에 ‘수산’ 분야가 없었다.¹⁰⁾ 당시에 수산·조선일반·항만·해운행정과 항만공사에 관한 사무는 「지방해무관서설치법」에 따라 특별지방행정기관인 지방해무청에서 담당하도록 되어 있었다. 지방해무청은 1961년 10월 2일 정부조직법의 개정으로 폐지되고 수산관련 사무를 농림부가 관장하게 되었다. 국가사무 위임을 통해서 제주도에서는 산업개발국 수산과에서 수산관련 업무를 담당하게 되었다.

1962년 1월 20일 어민과 수산업제조업자의 협동조직을 촉진하여 그 경제적·사회적 지위의 향상과 수산업의 생산력의 증강을 도모하기 위하여 「수산업협동조합법」이 제정되었다. 이법 제16조에서 일정한 지구 내에 거주하는 어민은 지구별 어업협동조합을 설립할 수 있고, 정관이 정하는 바에 따라 지소를 둘 수 있고, 각령의 정하는 바에 따라 어촌계를 조직할 수 있도록 하였다.¹¹⁾ 수산업협동조합법이 제정되면서 어촌마다 어촌계가 조직되었으며, 법률상 공식 조직

10) 제116조 도의 행정사무를 분장하기 위하여 좌의 국을 둔다. 단, 필요가 있을 때에는 대통령령으로 국을 감소하고 국의 명칭과 그 분장사무를 변경할 수 있다. 1. 내무국에서는 서무, 인사, 회계, 예산, 지방행정, 법제, 선거, 공보, 기본재산의 관리와 보존, 공채, 지방조세, 금융, 토목, 운수 기타 타국에 속하지 아니한 사무를 장리한다. 2. 교육국에서는 교육, 학예에 관한 사무를 장리한다. 3. 사회국에서는 보건, 후생, 구호, 노동과 부녀문제에 관한 사무를 장리한다. 4. 농림국에서는 농무, 농지, 산림, 축산과 식량에 관한 사무를 장리한다. 5. 상공국에서는 상무, 광공, 도량형과 특허에 관한 사무를 장리한다. 6. 경찰국에서는 치안과 소방에 관한 사무를 장리한다.

11) 제16조 (지구별 어업협동조합) ① 일정한 지구 내에 거주하는 어민은 지구별 어업협동조합을 설립할 수 있다. ② 지구별 어업협동조합의 업무구역은 시·군의 구역에 의한다. 단, 농림부장관의 인가를 얻은 경우에는 예외로 한다. ③ 전항의 지구별 어업협동조합은 정관의 정하는 바에 의하여 필요한 곳에 지소를 둘 수

인 어촌계는 공동어업을 주도하고 관리하는 마을어장의 주체가 되었다.

1962년 3월 30일 시행된 수산업협동조합법 시행령은 어촌계의 구역은 부락단위로 하고, 공동어장의 분할이 불가능하거나 기타 부득이한 경우에는 인접한 수개 부락(部落) 또는 리(里)·동(洞)을 구역으로 할 수 있도록 하였다.¹²⁾ 어촌계원의 자격은 구역 내에 1년 이상 거주하고 연간 1백20일 이상 수산업을 경영하거나 또는 이에 종사하도록 규정하였다¹³⁾. 이러한 규정으로 인해서 관행적으로 마을어장을 이용하였던 주체와 일정한 구역을 면허받아 이용하는 마을어촌계 간의 갈등이 본격적으로 표출될 수밖에 없었다.

관습적으로 존재하던 어업관행과 새로운 제도의 시행으로 인하여 발생할 수 있는 분쟁을 방지하기 위해서 당시 농림부에서는 나름의 조치들을 취하였다. 농림부에서는 어촌계가 전용하는 공동어장에 대하여 어촌계가 전용할 지선공동어장은 어촌계 규약에서 구체적으로 명시하여 '지선어장'의 '지선'의 범위를 명확히 하여 분쟁의 원인이 해소되도록 인가 시 유의하여 처리하도록 하였다.¹⁴⁾ 그리고 종래 그 공동어장에 조업한 조업관행이 있는 자와 입어관행(수산업법 제40조 참조)이 있는 자가 중전 관행에 따라 새로운 어업면허를 받은 자의 조업을 방해하지 못하도록 하였다. 이러한 행정지도에 불구하고 생존권이 달린 경제적 이익을 앞두고 관행에 의한 입어자와 어촌계원 간의 분쟁, 관행에 의하여 마을간 공동어장으로 사용하던 어장에서도 조업 경계를 둘러싼 어촌계 간의 분쟁이 발생하였으며 향후 발생 가능성이 여전히 존재하고 있다.

2. 선행연구 분석

공유수면과 관련한 연구는 주로 해상경계를 둘러싸고 발생하는 지방정부 간 갈등, 공유자원과 관련하여 발생한 갈등 및 분쟁에 대한 연구로 나눌 수 있다.

첫째, 해상경계 관련 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 우리나라 법체계에서는 지방자치단체의 관할구역에 공유수면의 행정구역 경계에 관한 명시적인 규정이 존재하지 않는다. 지방자치법(제4조제1항)에 규정된 지방자치단체의 구역은 주민·자치권과 더불어 자치단체의 구성요소이나, 명확한 구역이 정해진 육지와 달리 공유수면에 대한 자치단체의 관할구역은 현재까지도 명확히 규정하지 않고 있다. 다만, 자치권이 미치는 관할구역의 범위에 육지는 물론 바다도 포함되므로, 각 지방자치단체는 공유수면에 대하여도 지방자치단체의 자치권한이 존재한다는 근거를 헌법재판소의 판결에 의지하고 있다(헌재 2004.9.23. 2000헌라2; 헌재 2006. 8. 31.

있고 각령의 정하는 바에 의하여 어촌계를 조직할 수 있다.

12) 수산업협동조합법 시행령 제2조(구역)

13) 수산업협동조합법 시행령 제6조(계원의 자격)

14) 농수산 제9216호(1962. 9.26)

2003헌라 1 참조).

육상에서의 자치단체단체 간의 명확한 경계와 달리 국토지리정보원이 제작한 국가기본도상의 해상경계선은 실지측량 없이 섬의 소속을 표시하기 위해서 적당한 곳에 표시한 것에 불과하다는 견해를 밝히고 있다(헌재 2015.7.30. 2010헌라2). 따라서 국가기본도상의 자치단체간의 해상경계선에 규범적 효력이 인정되지 않아 공유수면상의 자치단체간의 경계 분쟁이 발생하고 있다. 현재 어업경계와 관련된 연구들이 대부분 지방정부 간의 해상경계 분쟁(장학봉 외, 1996; 박운용 외, 2004; 김봉준, 2009)과 관련된 것들이다. 이들 연구의 주된 관심은 해상경계선의 기준, 해상경계정보 구축, 해상경계를 둘러싼 헌법재판소의 판결 연구, 해상경계관련 법제 개편 관련 내용이다.

둘째, 공유자원과 관련하여 갈등 및 분쟁에 대한 연구이다. 주경일 외(2004)는 인지적 접근 방식을 통하여 한탄강 댐건설 사례를 분석하였다.¹⁵⁾ 이 사례를 통하여 갈등당사자 간 합의형성의 가능성을 높이기 위해서는 먼저 갈등당사자 모두가 신뢰할 수 있는 인물의 선정과 이를 매개로 한 상호 간 정보의 교환과 이를 매개로 한 공식적인 합의의 장 마련, 합의형성 이후 중재과정에서 나타난 문제점을 보완하여 기존의 조정 및 중재제도의 개선을 도모하도록 하고 있다.

홍성만 외(2004)는 공유재 이용을 둘러싼 정부 간 갈등의 조정과 협력분석의 사례로서 용담댐 수리권 분쟁사례를 제도분석틀(IAD framework)의 적용을 통하여 분석하였다. 해결책이 없을 것 같았던 수리권 문제가 해결될 수 있었던 것은 관련 법규와 같은 합의모색의 제도적 기반과 이에 근거한 이해당사자들이 상대방을 설득하기 위한 제도적 노력에 기인한다고 분석하였다. 홍성만·주재복(2004)은 대포천 수질개선 사례를 통하여 자율규칙 형성을 통한 공유재 관리를 분석하였다. 자율규칙으로 경계 및 참여규칙, 자치조직화 규칙, 집합적 선택 규칙, 정보 규칙, 비용분담 규칙, 권위 규칙, 감시 규칙, 상벌 규칙을 제시하였고, 주재복(2004)은 지방자치단체 간 정책갈등의 조정과정과 협력 규칙 사례를 연구하였다. 상수원 분쟁에서 나타난 지방자치단체 간 협력규칙 분석으로 참여 규칙, 분해 규칙, 지식결합 규칙, 자원확대 규칙, 자원교환 규칙, 학습 규칙, 조직화 규칙, 조정자 규칙 등을 제시하였고, 취수장 분쟁사례 분석을 통하여 참여 규칙, 분해 규칙, 지식결합 규칙, 자원확대 규칙, 부정적 학습 규칙, 조직화 규칙, 조정자 규칙을 제시하였다.

최홍석·홍성만(2004)은 용담댐, 동강댐, 한탄강댐의 분쟁과정 연구를 통하여 정책네트워크¹⁶⁾를 중심으로 한 공유자원과 같은 수자원 공급의 거버넌스 변화로 지방자치제 실시를 제시

15) 각 이해당사자들이 서로 격렬하게 충돌하는 댐건설 과정에서 갈등당사자나 조정자들이 문제에 대한 인지구조상의 차별성을 정확하게 파악하고 있는가의 여부는 갈등관리의 중요한 요인이 된다. 이 연구에서는 댐 건설추진 및 찬성집단, 대 건설 반대집단의 상대방 인식, 정체성(나·우리 인식), 갈등과정을 분석하였다.

16) 정책결정과정에서 존재하는 국가와 사회집단 사이의 다양한 형태를 포용하는 총체적 수준에서 바라보는 관

하고 있다. 아울러 거버넌스 구조는 정책공동체에서 이슈네트워크¹⁷⁾로 변화되었다고 하였다. 댐 공사와 같이 지역적으로 커다란 영향을 미치는 정책은 지방자치제 실시 이전에는 지방자치단체는 정책공동체의 핵심정책추진조직의 협력자로서 지역주민의 형식적 의사소통의 통로역할을 하였지만 지방자치제 실시 후에는 지방자치단체의 장은 중앙행정기관으로부터 자율성을 가지고 주민의 입장을 단순히 상부에 보고하는 수준에서 벗어나 지역발전과 구체적으로 연계시켜 댐 건설과 같은 문제를 바라보게 되었다.

이상에서 살펴본 선행연구와 본 연구의 차이점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 분쟁대상이 선행연구에서는 자치단체 간의 해상경계선이었으나 본 연구의 대상은 제주도라는 동일한 자치단체 내 하부행정구역(읍면)에서 발생한 것이다. 자치단체 간 해상경계의 다툼을 주로 법적 구제수단을 통해 해결하고 있으나 본 연구의 갈등사례들은 주민, 지방행정기관, 전문기관 등의 참여를 통해 분쟁을 해결하고 있다. 둘째, 선행연구에서의 1차적 갈등당사자가 주민과 정부기관(지방정부, 공공기관) 또는 주민과 주민이나 본 연구의 모든 사례의 1차적 갈등당사자는 주민과 주민이다. 셋째, 선행연구에서는 이해관계자의 범위가 넓고 지역 또한 광범위한 반면에, 본 연구는 행정구역 상 가장 하위단위인 마을에서 어장경계를 두고 발생한 분쟁에 대한 연구이다. 본 연구와 동일한 주제를 연구한 선행 연구는 거의 없는 것으로 조사되었다. 따라서 본 연구는 연구대상, 연구범위, 연구지역 등에서 선행연구와의 큰 차별성을 갖고 있다.

3. 연구의 분석틀

1) 연구대상 및 연구방법

본 연구의 대상은 제주도 마을어장에 한정하였다. 다섯 개의 어장분쟁 사례가 연구대상으로 선정된 이유는 어업분쟁이 비교적 장기간에 걸쳐서 발생하였으며 동시에 분쟁의 수준도 상당히 높았던 지역이었기 때문이다.

본 연구의 방법은 문헌연구와 질적 연구방법을 사용하였다. 질적 연구를 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 마을어장의 경계에 대한 분쟁해결 사례에 분석의 초점을 맞추고 있으므로 계량적 분석을 하기는 적절치 않다. 둘째, 본 연구대상은 자료 수집에 있어서 미리 정해진 순서와 방법에 의하여 일관성을 가지고 공통적으로 적용되는 구조화된 특성을 갖고 있지 않다. 달리

점을 받아들여 정책네트워크를 정책과정에서 정부와 시민사회 간에 공식적·비공식적인 상호 작용을 통해 제도화되어 가는 상호 침투관계의 구조로 정의하였다.(최홍석 외, 2004: 231)

17) 이슈네트워크와 정책공동체와의 차이점은 이슈네트워크는 정책공동체에 비하여 참가자 수가 많고, 연관된 여러 이해들을 포함하며, 빈도와 강도가 상화에 따라 바뀌며, 구성원·가치 그리고 결과가 큰 쪽으로 변화하며, 조직구성원을 규제할 수 있는 능력은 조직 간에 차이가 있으며, 권력관계에서 역동성을 가진다. (최홍석·홍성만, 2004: 233)

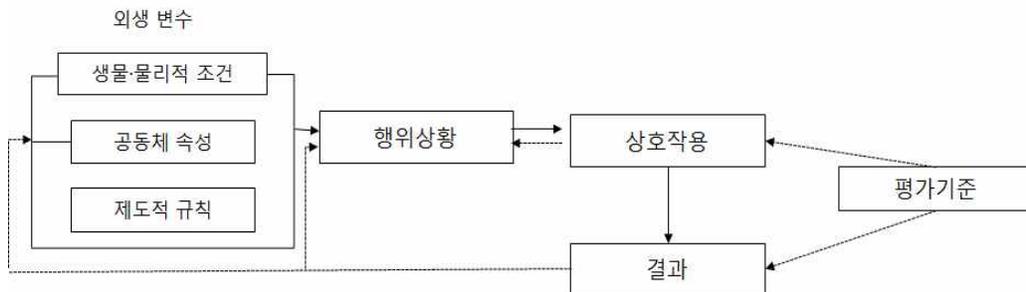
표현하면 본 연구대상은 개별적 사례가 중심이 된 비구조화의 특성을 갖고 있다. 따라서 본 연구는 어촌계 간 분쟁 사례에 대한 과정 및 이해를 바탕으로 합의도출이 필요하다.

본 연구의 사례연구는 질적 연구방법의 하나로서, 시간 경과에 따라 하나의 경계를 가진 사례 또는 경계를 가진 여러 사례들을 탐색하여 다양한 정보원을 포함하여 자료를 수집(조흥식 외, 2015: 125)하여 분석하고 합의를 도출하였다.

2) 분석틀

본 연구에서는 공유자원 경계를 둘러싼 갈등의 해결과정을 제도분석틀(Institutional Analysis and Development Framework)을 통해서 설명하고자 한다. Ostrom(2005)은 제도분석틀이 정부와 시장이라는 어느 한 영역의 관리 운영주체 보다는 다중심의 거버넌스 체제가 공유자원을 관리하는데 유용성이 있음을 입증하였다. Ostrom의 제도분석틀의 필수적 요소는 <그림 1>에서와 같이 '외생변수'(exogenous variables), '행위상황'(action situations), '상호작용'(interactions)으로 구성되어 있다. 이러한 제도분석틀은 제도(institution)라는 틀과 구조에서 다양한 행위자들이 취하는 전략과 행동에서 발생하는 상호작용에 대해서 적용 가능한 연구 접근방법이다(심익섭·문황진, 2015: 155). 제도분석틀은 어느 한 조직체가 이용하는 규칙 체계나 그 조직체가 가지고 있는 물리적 조건, 특성 등이 어떠한 방식으로 구성원들의 행동이나 동기 유인에 영향을 미치는지 분석하며, 또한 구성원들은 어떻게 자신들이 활용하는 규칙체계를 변형시켜서 그들이 처한 경제적·물리적 상황을 개선해 나가는지 연구하기 위한 방법이다(Ostrom, 1990; 윤홍근·안도경(공역), 2010: 391~392).

<그림 1> 제도적 분석틀의 기본 구성요소



출처: Ostrom(2010: 646)

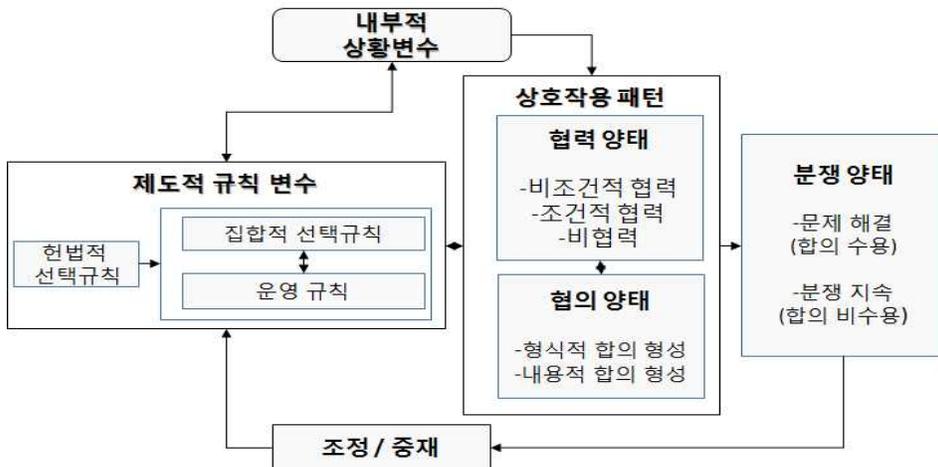
본 연구에서는 Ostrom의 <그림 1>제도분석틀의 기본 구성요소(Basic Components of the IAD Framework)를 변형한 홍성만 외(2004)의 <그림 2> 제도분석틀을 사용하고자 한다. 홍성만

외의 제도분석틀을 사용한 이유는 분쟁해결과정의 유사점 때문이다. 해결과정을 보면 금강수계에 용담댐이 건설되면서 충청권 지방자치단체는 대청호 유입 감량으로 순환비율이 급감함으로써 수질악화 및 용수배분이 불합리하다고 주장하였다. 반면에, 전라북도는 이런 주장을 지역이기주의라고 주장하였다. 이런 분쟁 속에 2001년 3월 금강수계물관리대책협의회를 구성하여 합리적인 용수배분을 위한 공동용역을 실시하기로 합의하였으며, 이후의 연구결과를 존중함으로써 분쟁이 해결되었다. 제주도에서 발생하였던 마을어장을 둘러싼 분쟁사례에서 보면 초기에 상호 불신하면서 반복하는 분쟁이 발생하였고, 합의 및 중재, 어장분쟁조정위원회 구성 등 비권력적 수단을 통하여 원만하게 해결된 사례와 유사하다.

본 연구에서는 마을어장이라는 공유자원을 둘러싸고 이를 배타적으로 이용하려는 어촌계 간 분쟁이라는 제도적 맥락의 행위상황과 수산업법, 수산업협동조합법, 수산업협동조합법 시행령, 농림수산부 고시 등 제도적 규칙변수, 그리고 어촌계 간 협력 양태, 협의 양태, 분쟁양태 등을 분석하였다.

〈그림 2〉의 분석틀의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 내부적 상황변수는 공유자원을 이용하는 공동체의 이해관계 및 참여자 등을 중심으로 파악하였다. 제도적 규칙변수로서는 수산업법, 집합적 선택규칙으로 수산업협동조합법, 운영규칙은 농림수산부 고시 및 수산업협동조합법 시행령의 적용을 헌법적 선택규칙 변수로 하였다. 특히, 어장경계 제도의 역사적 제도 변천은 앞에서 설명한 ‘어장경계 제도 역사적 변천’을 통해서 상세히 기술하였다. 상호작용 패턴은 분쟁과정 및 해결과정을 변수로 하였으며, 분석 및 함의는 분쟁당사자 양태, 분쟁해결 양태를 통하여 제도적 함의 및 거버넌스적 함의를 도출하였다.

〈그림 2〉 공유자원 경계 분쟁 해결사례 연구의 분석틀



출처: 홍성만·주경일·주재복(2004: 115)

이러한 제도분석들이 주는 유용성은 다음과 같다. 첫째, 분쟁상황에서 제도 및 규칙을 통하여 당사자들의 행동 양태에 영향을 주고 상호작용하므로 이에 따른 결과에 대한 설명이 가능하다. 둘째, 제도의 변화가 특정상황에서의 행동양식 및 행위의 결과를 이해하고 설명할 수 있다. 셋째, 이용자들의 상호작용 및 분쟁 발생 시 조정과 협력관계를 설명할 수 있다. 넷째, 이를 통하여 제도의 변화와 이를 해결하기 위한 방안을 제시할 수 있다.

Ⅲ. 제주도 어장경계 분쟁 사례 및 함의

1. 사례분석

1) 구좌읍 하도리 서동과 면수동 간의 어장분쟁(1960-62년)

(1) 내부적 상황: 분쟁 개요

본 사례는 <그림 3>의 구좌읍 하도리 서동과 면수동 간의 어장경계 다툼이다. 같은 하도리(里) 내에서 작은 지역 간에 오래전부터 속칭 '섬여여'¹⁸⁾를 둘러싸고 서로 자기 어장이라고 주장하며 분쟁이 계속되어 온 사례이다. 1961년 4월16일 어장경계선 문제로 주민들 간에 싸움이 벌어져 일부 상해를 입는 등의 폭행사건이 발생해 경찰당국에 고소되는 사태까지 발생하였다.

<그림 3> 하도리 면수동과 서동 간의 어업 분쟁



* 주: 점선원이 분쟁지역임

자료: 국가기록원(1964). 어업조정(Ⅰ). 관리번호: BA0199299.

18) '여'는 '물 속에 잠겨있는 바위(암초)'라는 뜻이다. '여'로 지칭되는 자연지명이 우리나라 주변 특히 제주도 부근에 상당히 많다. '제주시 옛지명'에 의하면 '걸바다 발 중에 바위'를 '여'라고 한다고 하고 있다 (<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%95%94%EC%B4%88>).

(2) 상호작용 패턴: 분쟁의 전개

두 공동체간 상호작용 패턴은 상호 비협력적이다. 과거부터 하도리 면수동과 서동 간의 어장 분쟁이 있었으나, 1962년 4월 1일 면수동 대표들과 서동 대표들이 북제주군과 북제주군 구좌면 행정실무자들의 입회아래 쌍방 간 관행에 의거 입어했던 구역을 서로 침범하지 않는다는 협약을 했다. 이 약속으로 분쟁은 원만하게 해결되는 것 같았다. 그러나 협약이 있는 지 사흘 후인 4월 4일에는 관행에 따라 입어했던 구역에 침범하지 않겠다는 협약을 무시하고 경계선을 넘었다는 이유로 분쟁이 다시 일어났다.

이러한 폭행사건이 일어나자 북제주군수와 제주경찰서장은 면수동과 서동 양측대표자들을 구좌지서로 초대하여 앞으로 더 이상 분쟁을 일으키지 않겠다는 서약을 받았다. 이로 인해 물리적 충돌은 더 이상 발생하지 않았다.

(3) 협의 및 분쟁양태: 협상 및 협의

두 공동체간의 협의 양태를 보면 형식적 뿐만 아니라 내용적 합의관계를 형성하였다. 중재를 통하여 양측 간 합의를 도출할 수 있었다. 하도리 면수동과 서동의 어장분쟁이 심각하게 됨에 따라 감독관청인 북제주군이 개입하여 중재하였다. 어장분쟁의 중재는 북제주군 산업과장과 구좌면장의 입회아래 양측 대표 5명씩의 참석한 가운데 진행되었다. 분쟁의 초점이 되었던 '섬여'를 과거의 입어관행에 따라 면수동 해녀들이 입어토록 하고, '벌어진여'를 서동구역으로 분할하여 획정함으로써 타협점을 찾게 되었다. 30년 동안 하도리 어장분규는 1962년의 해초 채취기를 앞두고 마침내 해결되었다.

(4) 시사점

분쟁 당사자입장 측면에서 보면 자원을 채취할 수 있는 경계를 확정하는 것은 매우 중요한 문제이다. 특히 경계에 자원이 풍부할수록 그 분쟁의 정도는 더욱 깊어진다. 면수동이나 서동 모두 미역이 많이 생산되는 지역이다. 이 지역의 미역은 이들의 생계를 위한 공유자원이다. 공유자원을 많이 차지하려는 것은 생계를 위한 경제활동임에 틀림없으나, 두 지역은 이 지역에서 수산자원을 채취하려는 분쟁으로 30년 동안 서로 적대시 하고 있었다.

분쟁과정 측면 시사점은 분쟁 중에도 상호 물리적 충돌이나 지역 간의 불신을 해소하기 위하여 양 지역의 일부 주민들이 이 문제를 해결하기 위하여 제주도에 지속적으로 문제해결책을 마련하자는 건의를 하는 등 다양한 노력을 하였다는 점이다. 특히 하도리 면수동과 서동 주민들은 30년 동안 어장경계로 인하여 발생하는 지역주민 간의 갈등이 주는 피해를 더 이상 방치하지 않고 이를 해결하기 위한 노력을 꾸준히 하였다는 점이 주민자치의 좋은 사례가 되기도 한다.

이러한 적극적인 주민들의 노력은 중재자의 조정 개입에 정당성을 부여하는 한편, 이 문제가 공식적인 지역의 현안 사안이 되어 북제주군이 개입하는 계기가 되었다. 분쟁해결 측면에서 보면 로컬 거버넌스의 중요성이다. 면수동 주민대표와 서동 주민대표, 북제주군, 제주도, 제주경찰서 등이 지역의 분쟁해결을 위하여 적극적인 중재에 나섰고, 그 결과 상호 만족할 만한 타협점을 찾아냈다는 점이다.

2) 표선면 표선리와 세화리간 어장분쟁(1961-63년)

(1) 내부적 상황: 분쟁 개요

남제주군 표선면 표선리와 세화리의 경계에 속칭 '들렁물 가마리 갯가'를 놓고 표선리 측과 세화리 측이 서로 자기의 어장이라고 주장하면서 분쟁이 발생하였다. 표선리와 세화리의 중간에 위치하는 어장을 놓고 표선리 측은 30년 전 일제강점기 시대에 제정한 경계선을 그들의 어장이라고 주장하는데 반하여, 세화리 측은 최근까지 입어해왔던 경계선이 세화리 측 어장이라고 주장하였다. 세화리 측이 행정 당국에 진정서를 제출함으로써 분쟁이 표면화되었다.

(2) 상호작용 패턴: 분쟁의 전개¹⁹⁾

세화리와 표선리 간의 어장분쟁의 상호작용 패턴을 보면 두 공동체 간 비협력적이다. 1962년 3월 31일 남제주군수와 서귀경찰서장은 표선리와 세화리를 방문하여 그들의 주장을 청취하였다. 세화리 측은 해변의 돌에 망치로 쫓은 자국(적)을 가리키며 그로부터 일직선 이서(以西)가 자기네 어장이라고 하였다. 그 선이 바로 지금까지 관행적으로 어업을 해 온 경계라고 주장하였다. 반면에 표선리 측이 주장하는 경계선 표식은 모두 뚜렷한 증거를 제시할 수 없는 애매모호한 것이었다.

쌍방의 주장을 청취하고 돌아온 남제주군수는 지금까지 세화리 주민이 문제가 된 어업장에서 어업을 해오고 있는 관행을 인정하여 4월2일 수산업법 제40조²⁰⁾에 의거 세화리 해녀에게 입어할 것을 통지하였다.

(3) 협의 및 분쟁양태: 협상 및 협의²¹⁾

19) 제주신보(1962). 표선리-세화리간, 30년 전의 획정선회복시도(표선), 28년간의 관행 입어권 주장(세화). 4. 7.

20) 제40조 (입어의 관행) ① 공동어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어업장에서 어업하는 자의 입어를 거절할 수 없다. ② 공동어업권자는 입어자에 대하여 지방장관의 인가를 받아 입어료를 징수할 수 있다.

21) 제주신문(1963). 현장서 자진 손잡아, 표선·세화 어장분쟁 해결. 5.18.

분쟁해결의 협상 및 중재과정을 보면 문제해결을 위하여 형식적 뿐만 아니라 내용적 측면에서도 합의를 도출하였다. 미역 채취기를 앞두고 재연한 표선면 표선리와 세화리 간의 어장분쟁은 1962년 5월 14일 남제주군조정위원들의 현지 중용으로 표선리 대표와 세화리 대표가 자진 체결하여 수습되었다.

이 자리에서 남제주군수는 표선리와 세화리가 이웃 마을일뿐더러 상호친족관계가 많고 또 자녀들 동일학구(學區)라는 점 등 불가분의 인연이 있으니, 종전대로 미풍을 살려 자진 해결할 것을 간청하였다. 즉석에서 세화리 대표가 마을의 장래와 후진을 위하여 자기 마을에서 경계선 일부(3미터)를 양보한다고 발언하였다. 이러한 제안에 대해 표선리 대표가 승낙하여 분쟁이 해결되었다.

(4) 시사점

분쟁당사자 측면에서 시사점은 공유자원 경계를 둘러싼 분쟁해결을 위한 조건은 양보와 타협이다. 양보의 사전적 의미는 ‘자기의 주장을 굽혀 남의 이익을 좇는 것’이며, 타협은 ‘어떤 일을 서로 양보하여 협의하는 것’이다. 즉 분쟁당사자는 이 의미를 통하여 분쟁을 해결하게 된 것이다.

분쟁과정 측면에서 시사점은 분쟁해결 과정에 적극적인 중재자가 나섰다는 것이다. 남제주군 어장분쟁조정위원회의 중재를 통하여 세화리에 양보 안을 제안하였고 표선리가 이를 수용하는 방식을 택하였다. 중재자들은 분쟁당사자들의 의견을 충분히 경청하였고, 이를 바탕으로 하여 중재에 나선 것이다.

분쟁해결 측면에서 시사점은 분쟁해결의 당사자 대표뿐만 아니라 지역주민들이 분쟁조정위원회에 직접 참석하도록 하였고, 상호 공감대를 형성하는 과정을 거쳤다는 점이다.

3) 우도면 후해동과 비양동간의 어장분쟁(1964-65년)

(1) 내부적 상황: 분쟁 개요

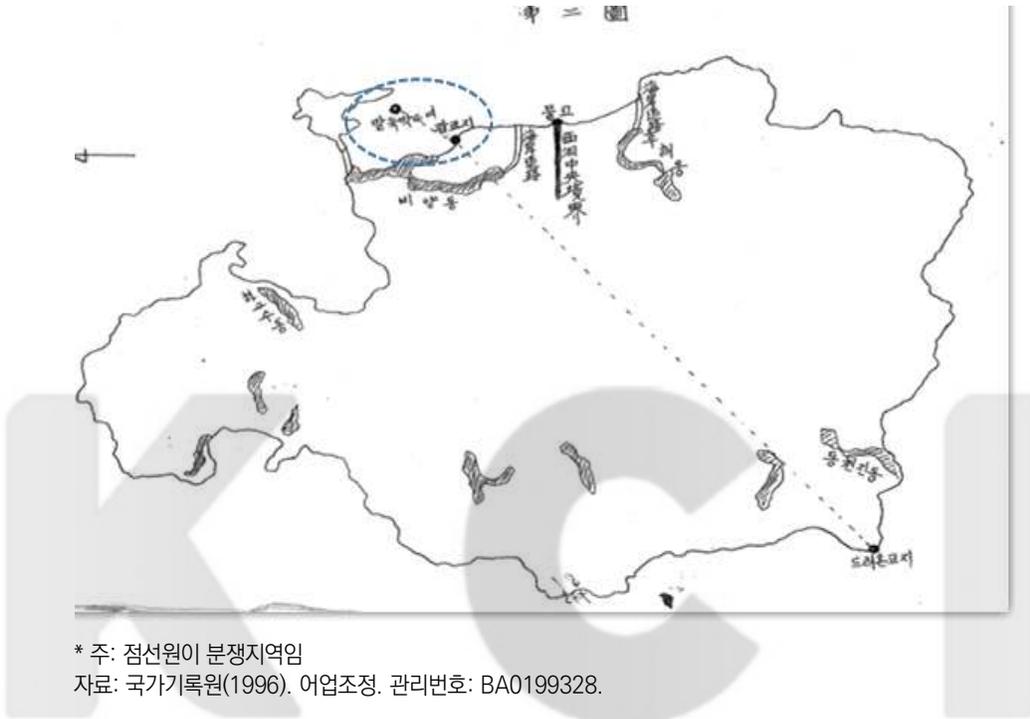
이 분쟁은 마을어장 경계를 둘러싸고 발생했던 분쟁 중 가장 격렬했던 사례이다. 북제주군 우도면 후해동과 비양동 간의 어장분쟁은 1964년 이전부터 발생해 왔다. 이러한 분쟁을 방지하기 위하여 해안선을 경계로 해금일²²⁾부터 4일간은 자기마을 구역 내에서 입어하고 5일째부터는 자유입어 한다는 협약을 양 마을이 체결한바 있었다.

그러나 1964년 3월31일 후해동 잡수 30여 명이 배를 타고 해금일 첫날인 31일 비양동 경계

22) ‘특정 동식물의 번식·성장을 보호하기 위하여 법령으로써 그 채포를 금지하고 있는 경우에, 그 금지가 해제되는 날’로서 여기서는 주로 ‘미역’을 말함.

선을 넘어 침범하는 것에 대해 비양동측이 반발하여 집단 폭행사건이 벌어졌다. 이어 양측 마을 사람들이 합세하여 집단 난투가 벌어져 사건이 확대되었다.

〈그림 4〉 우도면 후해동과 비양동 간의 어업 분쟁



(2) 상호작용 패턴: 분쟁의 전개

비양동과 후해동 사이의 경계 분쟁과 관련하여 상호작용 패턴을 보면 두 부락 모두 비협력적이었다. 비양동과 육십여 호의 후해동은 예로부터 사돈과 친척 등 혈연관계로 굳게 맺어진 곳이다. 두 마을은 일제강점기 말기에는 한때 마을을 합병하여 조일동이라는 이름도 지어 마을공회당을 공동으로 건축하기도 했다.

본래 비양동과 후해동 두 마을 사이에는 조상 대대로 정해져 지켜오던 관행 입어 경계선이 있었다. 관행입어 경계선은 비양동과 후해동 두 마을 사이에 놓인 속칭 '감동산'에서 앞질러 바다에 자리 잡은 자그마한 암초 '말독박은여'까지 직선으로 된 곳이었다.

1963년 5월 2일 두 마을 해녀들 간에 처음으로 입어 경계선을 둘러싼 분쟁이 발생하였다. 5월 말 북제주군조정위원회에서는 위원을 현지에 파견하여 조정안을 만들었다. 조정위원회는 “우도는 단일 어촌계에 속한 공동 어촌이므로 입어 경계선이란 인정할 수 없고 공동 입어만을 할 수 있을 뿐” 이라는 조정안을 제시했으나 양측 마을 모두 이 조정안을 수용하지 않았다.

(3) 협의 및 분쟁양태: 협상 및 협의

분쟁해결과정에서 두 공동체간의 해결양태를 보면 형식적 합의뿐만 아니라 내용적 합의를 이끌어낼 수 있었다. 1964년 3월 31일 두 마을은 주민의 충돌로 제지하는 경찰뿐만 아니라 임신 7개월의 임산부를 포함한 13명의 주민이 상해를 입는 사건이 발생하였다.²³⁾ 물리적 충돌이 발생 한 이후, 1964년 4월 23일과 4월 27일 북제주군청에서 마을대표를 초청하여 중재를 시도 하였다.

1965년 3월 분쟁이 재발하게 되었고, 1965년 4월 7일 어장 경계선 분쟁조정위원회의 중재를 통하여 “분코지로부터 가는 여(암초)를 가로지르는 268°5′ 선을 새로운 경계선으로 한다”고 합의하였다. 이 합의에 따라 1965년 4월 8일 북제주군수, 경찰 등 관계자들이 현장을 확인하고 지켜보는 가운데 양측 잠수인 20명이 미역을 채취하였다. 마침내 합의안은 ‘분코지로부터 윤선 앞은여’, 비양동이 주장하던 ‘밀여로부터 자리여’의 선을 ‘분코지에서 268°5′ 선의 사선’으로 하는 경계선이 확정되었다.²⁴⁾

(4) 시사점

분쟁당사자 측면에서의 시사점은 공유자원 경계 문제는 분쟁당사자들이 속해 있는 집단 공동체의 문제이다. 물리적 충돌 등 분쟁이 격화되었음에도 불구하고 제주도내 건의하는 등 공권력을 신뢰하여 문제를 해결하려는 노력이 돋보인다.

분쟁과정 측면에서 시사점은 두 부락이 오랜 기간 동안 이웃사촌으로서 매우 가깝게 지내왔었지만 경제적 이익을 앞두고 서로 갈등에 직면하게 되었다. 갈등의 원인은 조업구역의 불명확성과 관례 또는 새로운 규정에 대한 분쟁 당사자의 불수용 등이다. 불명확한 규정이나 관례는 오랜 기간 동안 유지해온 공동체의 도덕성이나 호혜성을 훼손하는 원인이 되고 있다는 점이다.

분쟁해결 측면의 시사점은 초기 분쟁해결에 집중해야 한다는 점과 과거 관행의 존중과 새로운 규칙에 대한 수용성을 높여야 한다는 점이다. 행정당국 입장에서는 그동안의 관습을 무시하고 ‘단일 어촌계에 속한 공동 어촌이므로 입어 경계선이란 인정할 수 없다’는 새로운 규정에 따라 집행하려는 형식주의(formalism)에 집착하는 관료제의 병폐(김태룡, 2011:228)를 두러내기도 했다. 행정행위로 인하여 발생할 수 있는 지역주민 간의 분쟁을 최소화하기 위하여서는 과거로부터 이어오는 관행과 지역의 관습을 인정하고, 새로운 제도에 대한 주민의 수용성을 높이는 조치를 취해야 할 것이다.

23) 제주신문(1964). 우도어장분쟁, 그 원인과 경위. 4. 9.

24) 국가기록원(1966). BA0199328. 제주도 농수축산국 해양수산물 자료 및 제주신문(1965), 4. 9

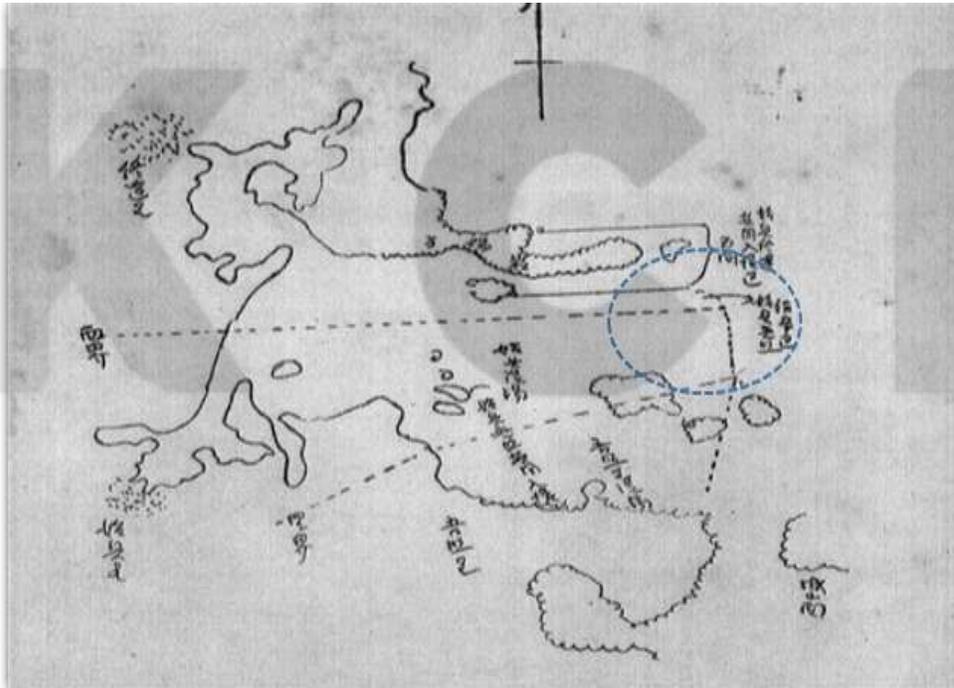
4) 성산읍 시흥리와 구좌읍 종달리 간의 어장분쟁(1964-1970년)

(1) 내부적 상황: 분쟁 개요

북제주군 구좌읍 종달리와 남제주군 성산읍 시흥리 어장 경계지점에 속칭 ‘고등여’를 둘러싼 분쟁이다. 이 분쟁은 동일한 행정구역(郡)에서 발생하였던 다른 분쟁들과 달리 군 행정구역이 각각 다른 지방정부에서 발생하였다.

이 분쟁의 이해관계자인 북제주군 구좌읍 종달리 대표와 남제주군 성산읍 시흥리 대표, 제주 어업조합장(종달리 관할), 성산포어업조합장(시흥리 관할), 북제주군수, 남제주군수 등이 입회하여 분쟁의 대상이던 어장 경계를 조정하였다.

〈그림 5〉 구좌읍 종달리와 성산읍 시흥리 간의 어업 분쟁



* 주: 점선원이 분쟁지역임

자료: 국가기록원(1964). 어업조정(II). 관리번호: BA0199304.

(2) 상호작용 패턴: 분쟁의 전개

종달리와 시흥리 간의 경계분쟁에 있어서도 협력양태를 보면 상호 비협조적이었다. 종달리와 시흥리 어장 경계지점에 속칭 ‘고등여’를 둘러싸고 발생한 분쟁을 해결하기 위하여 1964년 4월 18일 제주도 부지사실에서 종달리 대표 5명, 시흥리 대표 4명과 제주어업조합장, 성산포어

업조합장, 북제주군수, 남제주군수 등이 입회하였다. 이 모임에서 이들은 경계선을 양리 경계지점 가는여 바위돌 복단을 기점으로 우도등대에 이르는 86° 선을 경계선으로 하는 것을 합의하였다.

그러나 남제주군 성산읍 시흥리 마을회의에서 주민들은 “대표자들이 마을전체의 의사를 무시하고 지나치게 양보함으로 어장을 잃게 되었으므로 새로 대표를 뽑아 재협상을 하여야 한다”는 주장을 하였다.

1964년 5월 16일 분쟁이 발생하자 제주도청 산업개발국장실에서 각 마을대표 및 잠수대표, 부인회 대표 등이 참석하여 전용어장 분쟁회의를 개최하였다. 이 자리에는 도청 산업개발국장, 북제주군수, 남제주군수, 수산과장, 제주어업협동조합 조합장, 성산포어업협동조합 전무 등이 배석하여 회의를 진행하였다.

이 회의에서 5월 18일, 19일(비가 오나 일기 불순하면 순연)은 종달리가 지선어장에서 입어 하며, 자율적으로 종달리와 시흥리 양리가 구좌면사무소에서 회합을 갖고 시흥리 대표 2인은 수시로 종달리와 연락을 취할 것 등을 상호 합의하였다.

(3) 협의 및 분쟁양태: 협상 및 협의

두 공동체 간의 협의와 분쟁해결은 형식적 합의뿐만 아니라 실질적 합의를 도출하여 나갔다. 1964년 5월 분쟁의 원인이 된 것은 ‘고등여’라는 암초였다. 종달리 측은 경계선은 ‘고등여’ 암초 밖에 있기 때문에 자신들의 조업구역이라고 주장하며 시흥리 어업구역과는 상관없는 곳이라고 주장한 반면, 시흥리 측은 ‘고등여’는 ‘세비여’와 동일 암초이기 때문에 ‘세비여’ 구역은 시흥리 조업구역이라고 주장하였다.

이에 도청에서는 1970년 6월 6일 분쟁지점에 대하여 해군 UDT 대원을 동원하여 수중촬영하였다. 수중촬영 결과 분쟁지점인 ‘고등여’(종달리 조업구역)가 ‘세비여’(시흥리 조업구역)에서 종달리 방향 약 10m지점에 위치해 있는 것으로 밝혀졌다. 즉 ‘고등여’는 ‘세비여’와 동일한 암초가 아니라 종달리 쪽 어장에 떨어져 있는 별도의 암초라고 밝혀진 것이다.

종달리와 시흥리 양쪽 대표들은 1970년 5월 중순 문제의 암초(고등여)가 분리되어 있으면 종달리 쪽 소유이며 ‘세비여’와 동일한 것이면 시흥리 소유로 한다는 합의를 하였다. 수중촬영 등 전문기술을 이용하여 조사한 결과 ‘고등여’는 ‘세비여’와는 별도의 암초로 판명되어, 최종 합의한 대로 서로 경계를 인정하고 6년 이상 지속되었던 분쟁이 종식되었다.

(4) 시사점

분쟁 당사자 측면의 시사점은 분쟁 당사자들이 전문적 기술에 의한 사실관계의 규명을 문제 해결책으로 인식하고 있다는 점이다. 초기 1,000여명이 동원되는 공동체 간 분쟁과정에서 당

사자들이 납득할 수 있는 과학적 자료를 제공하여 납득하게 한 사례이다.

분쟁과정 측면의 시사점은 분쟁 직후 행정권위를 이용하지 않고 자력구제를 통해서 분쟁이 전개되는 경우가 있는데, 이번 사례는 지방정부와 공공기관이 분쟁에 관여하여 상호 협의와 해결과정을 도출했다. 당시 회의록²⁵⁾을 보면 1964년 5월 16일 분쟁 당사자인 종달리 측과 시흥리 측 대표들과 공동어장 분쟁을 해결하기 위하여 행정을 중심으로 한 이해당사자 등 다자간의 합의점이 도출되었다.

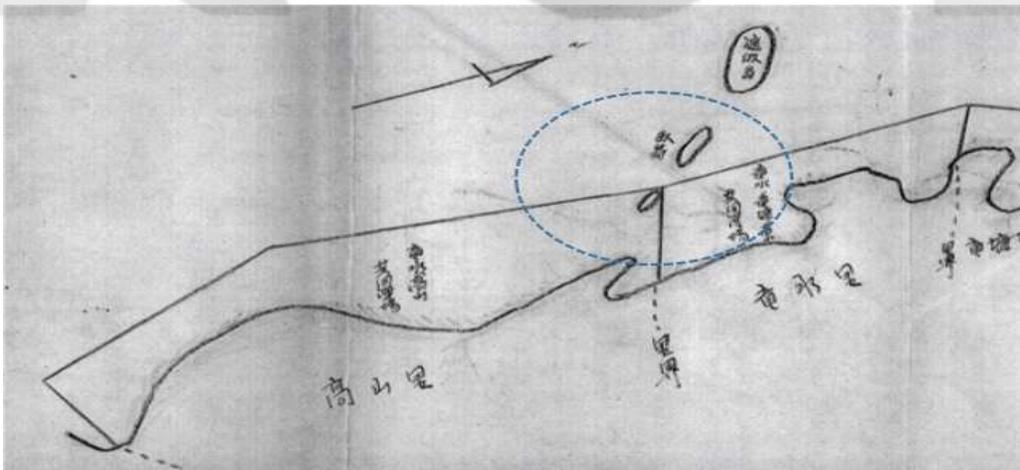
분쟁해결 측면의 시사점은 분쟁해결의 대상인 ‘고등어’에 대한 과학적 근거를 제시하였다는 점이다. 상호 합의안이 도출되지 않은 불신은 불명확한 기준, 권위에 대한 불신 등에 의해서 발생된다(민기, 2009). 그렇지만 이번 사례에서는 전문적 기술에 근거한 합리적이고 이성적인 설득에 의해서 이해 당사자가 새로운 경계를 수용하게 되었다.

5) 한경면 용당리와 용수리 간의 어장분쟁(1967-68년)

(1) 내부적 상황: 분쟁 개요

이 분쟁은 관행적인 조업권과 배타적 조업경계를 둘러싸고 일어난 것이다. 한경면 용당리 측은 분쟁지역 어장이 용당리 지선임을 주장한 반면, 용수리 측에서는 과거부터 용수리가 이용해 왔던 어장이라고 주장하였다. 매년 미역 채취시기가 되면 늘 분쟁이 발생하였던 사례이다.

〈그림 6〉 한경면 용수리와 용당리 간의 어업분쟁



* 주: 점선원이 분쟁지역임

자료: 국가기록원(1966). 어업조정. 관리번호: BA0199328.

25) 국가기록원(1964). 어업조정(II). BA0199304.

(2) 상호작용 패턴: 분쟁의 전개

분쟁 초기의 상호작용 패턴을 보면 두 공동체 모두 비협조적이었다. 1952년도까지 북제주군 한경면 용수리와 용당리는 두 개 마을의 법정리(法定里)로 분리되기 이전에 행정리(行政里)인 용수 1·2리로 불렸다. 법정리로 분리되기 전에 하나의 행정리였던 용수리와 용당리는 종전부터 지선 제1종 공동어장 내에서 공동입어를 해오고 있었다.

그러나 1963년 7월 15일 법률 제1365호 수산업법이 개정 공포됨에 따라 1965년 3월 16일 용수리와 용당리는 각 부락 지선별로 어장구획을 획정하여 면허를 취득하였다. 새로운 법령의 개편에 따라 조업구역이 분리되자 용수리 측은 종래의 관행대로 입어를 주장한 반면, 용당리 측에서는 새로 정해진 면허 어장도에 의한 입어를 주장하였다. 각각 다른 주장으로 인해 두 부락 간에 합의가 이루어지지 못하였다.

(3) 협의 및 분쟁양태: 협상 및 협의

분쟁이 지속되면서 두 공동체는 협의 및 분쟁해결에 있어서 중재를 통하여 상호 형식적 합의뿐만 아니라 실질적 합의를 이끌어 나갔다. 지선수역의 잠수들이 선입어해야 한다는 수산업법 제10조에 의한 결정이 실행되지 않자 제주도는 1967년 11월 1일 종래의 관행대로 입어하는 조치를 취하였다. 그러나 용당리 측에서는 개정된 수산업법에 따라 1965년 3월 15일자 면허 취득한 어장도에 의하여 입어조치를 취할 것을 주장하였다.

1965년부터 3년간 분쟁이 지속되자, 결국 개정된 법에 따라 1968년 5월 21일 한경면 용당리와 용수리 잠수 5백여 명은 「용당 측이 동일자 1회 선입어한다」는 한림어업협동조합의 조정안을 받아들였다. 1백여 경찰관들이 만약의 사태에 대비 경비하는 가운데 용당리 측이 선입어하였고, 뒤를 이어 용수리 측이 입어함으로써 분쟁이 해결되었다.

(4) 시사점

분쟁당사자 측면의 시사점은 불명확한 경계는 전통적으로 형성된 공동체를 파괴할 수도 있다는 점이다. 두 부락은 1952년까지 한 부락으로서 공동체를 형성하였다. 하지만 행정구역의 분할로 인하여 오랫동안 공유자원을 향유하던 조업구역의 변경으로 경제적 이익에 큰 변동이 왔다. 행정구역의 변경은 오랜 기간 동안 반복적으로 이루어졌던 관행에 변화를 초래하였다. 행정구역의 변경으로 인해서 발생하는 경제적 이해관계를 조정하기 위해서는 기존의 관행을 존중하면서 시행하는 것이 갈등의 발생을 억제하는 방안이 될 수 있다.

분쟁과정 측면의 시사점은 행정의 일관성 유지가 필요하다는 것이다. 1966년 12월 5일 북제주군 어장분쟁조정위원회에서는 개정된 수산업법에 따라 분쟁지점인 속칭 '장대코'를 기점으로 어장획선을 작성하여 각 지선별로 입어토록 조정하였다. 이러한 결정에 용수리 측이 불복하

자 제주도는 종전대로 입어하는 결정을 하였다. 그러나 용당리측 입장에서는 당연히 새로운 결정에 의해 면허 취득한 어장도에 의할 것을 주장할 수밖에 없었다.

분쟁해결 측면의 시사점은 중재의 중요성이다. 중재는 분쟁 당사자 사이에 제3자가 개입하여 화해하도록 하는 행위를 말한다. 전문적인 권위를 가진 중재자의 판단은 법적 구속력은 없으나 이해당사자를 설득할 수 있는 합리성을 가진다고 할 수 있다. 행정기관의 조정회의 등을 통하여 해결하지 못한 사항을 어촌계의 상위기관이면서 어업에 전문화된 한림어업협동조합이 두 마을을 중재하였다. 어업협동조합의 전문적인 경험에 의한 중재에 따라 용수리와 용당리 사이의 분쟁이 원만하게 해결될 수 있었다.

2) 분석에 따른 함의

연구의 분석틀에 따라 다섯 개의 사례에서 나타난 상황작용 패턴과 분석결과 및 함의를 다음과 같이 정리할 수 있다.

상호작용 패턴에서 보면 다섯 개의 사례 모두에서 자신들의 이익을 지키려는 수단으로 집단행동을 취하였다. 집단행동을 통하여 자신들의 의사를 표현하였고 그들의 의사가 관철되지 않자 결국 그들의 행동은 폭력으로 비화되었다. 그러나 이러한 집단행동이 가져올 수 있는 파국을 우려한 결과 그들은 자신의 의사를 대표할 수 있는 대표자²⁶⁾를 선출하여 대표자들로 하여금 협상하도록 하였다. 선입된 대표자들은 문제의 해결을 위하여 ‘어장경계분쟁조정회의’²⁷⁾ 등에 참여하여 그들의 주장을 대표하거나 위원회 회의 과정이나 회의 결과를 구성원들에게 전달을 하며 조정이나 중재 시 핵심적인 역할을 수행하였다.

분쟁과정과 분쟁양태의 해결과정 관점에서 보면 하도리 서동과 면수동 간의 분쟁은 북제주군, 구좌면장, 서동 대표, 면수동 대표의 참여하에 중재를 통하여 해결되었으며, 표선면 표선리와 세화리 간의 어장분쟁은 남제주군 어장분쟁조정위원회와 표선리 대표, 세화리 대표 간의 상호 조정에 의하여 해결되었으며, 우도면 후대동과 비양동 간의 어장분쟁은 북제주군 어장분쟁조정회의, 후해동 대표, 비양동 대표 간 어장분쟁 경계선을 상호 확정함으로써 해결되었다. 또한 시흥리와 종달리 간의 어장분쟁은 상호 경계를 실지 측량하여 결과를 수용하기로 합의하여 측량 결과에 승복함으로써 해결되었으며, 용당리와 용수리 간의 어장분쟁은 한림어업협동조합, 용당리 대표, 용수리 대표간의 관행을 인정하면서 동시에 면허를 받을 때 어장도를 인정하되 어장도 주체인 용당리 측의 선입어를 하도록 조정하여 해결되었다.

26) 대표자들은 주로 마을리장, 어촌계장, 부녀회장, 해녀회장 등 마을의 선도적 리더들로 구성되었다.

27) 이 같은 ‘위원회’를 기관(Institution)이라고 할 수 있다. Ostrom(2005: 20)은 모든 일상에서 반복적이고 구조화되는 상호작용의 형태를 조직화하려는 처방이라고 정의하였다.

특정집단이나 개인의 다툼을 해결하는 방법에는 협상, 조정, 중재, 소송 등 여러 방안이 있다. Ostrom(1990)은 공유자원 사용자들 간에 혹은 사용자와 관리자들 사이에 발생하는 분쟁을 해결하기 위해서는 지방수준의 갈등해결 장치의 필요성을 제기하였다. 분쟁당사자들은 저렴한 비용으로 이러한 장치를 이용할 수 있어야 한다고 강조하였다. 저렴한 비용이란 최소의 경제적 비용뿐만 아니라 분쟁당사자가 이러한 장치를 이용하는데 있어서 접근성을 높여야 한다는 의미이다.

지금까지 살펴본 다섯 개의 사례는 소송 등과 같은 법적 해결 수단에 의지하지 않고 분쟁 당사자 간의 합의, 상급 기관의 중재나 조정 등을 통해서 해결되었다. 특히, 1,000명 이상의 공동체 구성원들 간의 극심한 분쟁 사례가 있었지만, 상급기관이나 행정관청에 의하여 조정과 중재를 통하여 해결된 것은 어장 경계를 둘러싼 분쟁해결에 중요한 합의를 제공한다고 할 것이다. 본 연구에서는 다섯 개의 분쟁 사례에서 나타난 시사점을 바탕으로 다음과 같은 정책적 합의를 찾아보고자 한다.

1) 새로운 제도 시행과 조부조항(grandfather clause) 인정 필요성

앞에서 살펴본 분쟁 사례는 모두 법적 분쟁의 해결수단인 소송 등과 같은 사법적인 절차를 통하여 해결하기 보다는 이해당사자들과 조정자들이 모여 합의를 통하여 분쟁을 해결하였다. 일반적으로 조정은 조정위원회가 양당사자의 주장을 듣고 조정안을 작성하여 당사자에게 제시하면 당사자가 이를 수락 또는 거부함에 따라 조정의 성립 여부가 결정된다.

전통적인 관습이나 구성원 상호 간의 묵시적인 동의에 의해서 과거로부터 계속된 관행을 무시할 수 없다. 관행이 규범성을 가졌는가는 매우 중요하다. 규범은 일정한 행위를 해야 할 또는 하지 말아야 할 의무를 지우거나, 일정한 행위를 하도록 허용하기도 하면서 인간의 행위를 당위적으로 규정하는 규칙들이다(이현경, 2017: 269). 지역공동체의 삶을 규율하는 특정한 사안이 법률로 규정되지 않았을 경우에는 우리 민법은 관습법과 조리(條理)에 의하도록 규정하고 있다(제1조). 이어서 민법은 법령 중의 선량한 풍속 기타 사회질서에 관계없는 규정과 다른 관습이 있는 경우에 당사자의 의사가 명확하지 아니한 때에는 그 관습에 의하도록 하였다(제106조).

그러나 1960년대 당시 마을어장 경계분쟁은 새로운 제도의 강행과 이에 맞선 관행의 유지 간의 다툼에서 발생한 것이다. 당시 수산업법도 ‘공동어업의 어업권자는 종래의 관행에 의하여 그 어업장에서 어업하는 자의 입어를 거절할 수 없다’(제40조제1항)고 관행을 인정하는 규정을 두고 있다. 새로운 법을 시행함에 있어서도 과거의 관행을 인정하는 조부조항(祖父條項)을 규정하고 있다. 이러한 규정에도 불구하고 법령 개정에 따른 새로운 제도를 강행하려는 지

방정부 등 공공기관의 법적태도와 새로운 제도 도입으로 인해서 이익을 보는 집단들의 단기적 이익극대화 행태가 지역공동체 간의 분쟁으로 비화된 것이다.

관련 법률의 개정과 측량 등과 같은 전문적 기술의 발달에 따라 그동안 관행적으로 이루어진 불합리한 일들이 개정될 필요가 있다. 이 같은 새로운 제도의 도입이나 기술의 발달로 인해 과거 관행의 변경 등에 의해서 발생할 수 있는 이해당사자 한쪽의 급격한 기대이익의 상실이 예견될 경우 이들의 이익을 일정기간 보장해 줄 수 있는 공동체간의 배려가 필요하다. 이러한 관점에서 조부조항의 인정과 새로운 제도의 시행이 조화롭게 이루어져야 지역공동체 간에 발생할 수 있는 분쟁이 최소화 될 것이다.

2) 로컬 거버넌스의 활용

이해관계가 대립될 때 조직구성원들이 동료나 직원들과 이성적으로 의견을 교환하고 합리적으로 분쟁·갈등을 해결하기란 쉬운 일은 아닐 것이다. 특히 제로섬 게임처럼 경합성 있는 재화를 놓고 상호 경쟁하는 구조에서는 이해관계가 첨예하게 대립되기 때문에 합의를 이루는 일이 매우 어렵다. 이처럼 합의가 어려운 상황에서는 위계적·통제적 질서와 다른 상호의존에 기반을 둔 거버넌스(governance)가 필요하다.

거버넌스는 학자, 학문 영역, 그리고 주제에 따라 다양하게 정의되어 왔다. 일반적으로 거버넌스는 정부의 수직적 질서와는 달리 정부 및 시민사회 행위자 간 네트워크와 파트너십 그리고 대화, 협상, 조정 등 소위 조정방식에 의하여 문제를 해결하는 것을 지칭하고 있다(김의영, 2011: 211). 즉 정부에 의한 일방적이고 권력적인 문제해결 방식에서 탈피하여 관련 당사자들의 참여와 분권적인 협상 등 조정행위를 통하여 문제를 해결하는 체계를 말한다.

따라서 로컬 거버넌스는 해당지역에 거주하는 주민들의 직접적인 참여와 권한 행사를 중시하는 개념이다. 거버넌스는 전문가나 이익집단 그리고 조직화된 NGO가 지방정부의 정책 네트워크에 참여하는 정도를 지칭하는 것이 아니다. 지방자치 차원에서 이해당사자와 주민이 직접 정책 또는 공동문제 해결의 전 과정에 참여하는 로컬 거버넌스 모델은 단순한 참여나 네트워크를 넘어서 참여자 간의 민주적 책임성을 진다는 의미이다. 민주적 책임이란 참여자 간의 신뢰를 바탕으로 맺어진 협약을 분쟁당사자들이 수용하고 실행할 수 있도록 하는 의무를 말한다.

이해당사자들이 거버넌스에 참여한다는 것은 자신들에게 유리한 결과에 근거한 계산된 행동을 하기 보다는 규범적으로 적절한 행위가 무엇인가를 고려한 행위를 할 가능성이 크기 때문에(Kjær, 2007: 19) 거버넌스의 중요성이 강조되고 있다. 자기주장으로 팽팽하게 대립된 분쟁 상황에서 이들이 거버넌스 구조로 들어 온다는 것은 자기이익의 관철이라는 목표도 있지만 관행의 변화나 게임의 규칙을 새롭게 만드는데 책임성을 갖는다는 의미로 해석할 수 있다. 따라

서 분쟁의 해결에 있어서 거버넌스는 이해당사자들이 요구하는 공공재나 제한된 자원을 투명하고 공정하며 책임성 있는 방식으로 배분하는 지역사회의 제도적 능력이라도 볼 수 있다. 그러므로 공유자원을 두고 발생하고 있는 분쟁해결을 위해서 거버넌스 구조는 필수적인 기제이다. 다음 장에서는 이 논문의 결론을 제시하고자 한다.

V. 결론

제주에서 감귤나무 하나 있으면 자식의 대학등록금을 충당할 수익이 나온다고 해서 감귤을 ‘대학나무’라고 한 적이 있다. 감귤원이 없는 해안가 사람들에게 해산물이 풍성하게 생산되는 마을어장은 ‘대학나무’ 부럽지 않은 소득의 원천이었다. 마을어장은 공동이용과 생산량에 대한 분배방식에 있어서 사적소유를 기반으로 하는 감귤과 같은 농산물과는 완전히 다른 형태의 공동체적 특징을 가지고 있다. 이러한 특징으로 인해 마을구성원의 총유(總有)적 성격이 강한 어장의 조업구역을 둘러싼 갈등은 집단화 되고 지역공동체 간 분쟁으로 확대되기도 하였다.

마을어장은 가족 또는 지역공동체적 중심의 어민들에게는 생계를 보장하는 경제적·사회적 안전망 역할을 해오고 있다. 공동생산방식과 이익공유형태를 유지하고 있는 일부 어촌계에서는 바닷가에 더 이상 들어갈 능력이 없는 어촌계원들에게도 연말이나 연 초에 어장운영의 결산을 통해 발생한 이익을 배분해 주는 곳도 있다. 마을어장은 고령화 시대의 가장 완벽한 사회보장시스템이 되고 있는 것이다(김 준, 2011: 268).

이러한 특징을 갖고 있는 마을어장의 조업구역 변경은 지역구성원들에게 가장 큰 경제적 사건 중 하나일 것이다. 본 연구에서 살펴본 5개 사례의 개별 공동체는 10개 마을이다. 분쟁의 당사자인 10개 마을 공동체는 과거로부터 관행적으로 일부 해수면을 공유하면서 경제활동에 종사해 왔었다. 마을어장의 분쟁은 1960년대 초부터 중반사이에 집중적으로 발생하였다. 이것은 1962년 4월 수산업협동조합법의 시행과 함께 지구별 어업협동조합을 설립할 수 있도록 법 개정이 되면서 시작된 것이다. 수산업협동조합법 시행령은 어촌계를 규정하여 그 구역을 부락단위로 하고, 공동어장의 분할이 불가능하거나 기타 부득이한 경우에는 인접한 수개 부락 또는 리·동을 구역으로 할 수 있도록 규정하였다. 이러한 법률 및 시행령의 제정으로 과거의 공동어장 이용 관행은 변화될 수밖에 없으며, 이로 인하여 특정 마을 공동체는 경제적 불이익을 보게 되었다.

분쟁을 겪었던 5개 지역의 사례를 보면서 본 연구는 다음과 같은 정책적 함의를 도출하였다.

첫째, 지역공동체 간의 분쟁에서 가장 바람직한 해결방안은 외부의 개입 없이 자율적으로 공동체의 문제를 해결하는 것이다. 이웃마을 또는 과거에 한 마을이었으나 행정구역 변경으로 두

개의 마을로 나누어진 마을들은 혈연, 지연, 학연 등으로 서로 얽히면서 오랜 기간을 함께 살아 온 전통이 있는 지역공동체들이다. 이들이 직면한 문제는 원칙적으로 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)에 의해서 해결하는 것이다. 분쟁해결의 보충성의 원칙이란 1차적으로 분쟁 당사자 간의 평화적인 방법으로 협의를 통해 합의하는 것을 말한다. 만약 당사자 간의 합의가 이루어지지 않을 경우 지역공동체와 가장 밀접한 외부기관의 중재를 통해서 분쟁을 해결하고 여기서도 해결이 되지 않을 경우 강제력을 가진 정부나 법원을 통해서 분쟁을 해결하는 것이다.

둘째, 분쟁지역의 구성원들은 자신들의 경제적 이익을 지키려는 수단으로 집단행동을 취하였다. 특정한 소득이 없는 어촌마을에서 제도의 변경으로 인해서 갑작스러운 기대 소득의 상실은 이들에게 가장 큰 문제이다. 기대이익의 상실에 대한 보완대책 없이 새로운 제도에 대한 순응을 강요하는 것은 정부의 불신 등을 초래하여 오히려 사회적으로 감당해야 할 비용이 더 크게 발생할 수도 있을 것이다. 이 같은 점을 고려하여 과거의 관행을 일정기간 존중해주는 조부조항(祖父條項) 등을 적용하면서 새로운 제도의 적용을 확대해 나가야 할 것이다.

셋째, 분쟁을 해결하기 위한 로컬 거버넌스를 활용하는 것이다. 조업구역을 둘러싼 어장경계와 관련된 로컬 거버넌스는 이해당사자, 지역사회구성원, NGO, 정부 등이 모여 제한된 자원을 효율적이며 투명하고 공정하게, 책임성 있는 방식으로 배분하는 게임의 방식을 제도화하는 능력이라고 할 수 있다. 해당지역주민과 직능단체, 읍·면사무소, 군청, 도청, 경찰청, 수산업협동조합, 전문기술단체 등이 참여하여 분쟁의 해결책을 모색하는 것이다. 로컬 거버넌스는 자가지역의 문제를 지역구성원들이 스스로 해결하는 지방자치의 원리에도 부합하고 민주주의를 실천하는 과정이기도 하다.

지금까지 본 연구에서 살펴 본 마을어업 분쟁사례는 지역공동체 연구와 향후 발생할 수 있는 마을어업 분쟁 해결에 큰 시사점을 줄 수 있는 의미 있는 연구이다. 이러한 연구에도 불구하고 본 연구의 한계에는 육지와 사회문화적 관습이 다른 제주도에서 발생한 사례라는 점과 분쟁의 발생과 해결된 시점이 현시점에 보면 상당 기간이 지난 과거의 사례라는 점 등이다. 향후 연구에서 제주도의 지역에서 발생한 마을어업 분쟁사례와 국내외의 최근 사례와의 시대적 비교를 통한 연구가 진행되어 본 연구가 가진 한계점들이 보완되기를 바란다.

참고 문헌

- 강경민(2012). [공유자원의 존사유화 과정에 대한 연구]. 박사학위 논문. 제주대학교.
- 강경민·민기·김성준(2015). [제주도 마을어장 관리 변천사 연구]. 제주연구원.
- 국가기록원(1964). 어업조정(II). 관리번호 BA0199304.
 _____(1964). 어업조정(I). 관리번호 BA0199299.
 _____(1966). 어업조정. 관리번호 BA0199328
- 국가기록원(1964). 어업조정(I). 관리번호: BA0199299,
- 김도균(2010). 어촌마을의 사회자본과 어촌계: 3개의 어촌마을 비교연구. [농촌사회], 20(1): 195~232.
- 김두섭(2010). [질적 연구방법론]. 서울: 도서출판 나남.
- 김봉준(2009). 지방정부간 해상경계 분쟁에 관한 연구. [분쟁해결연구], 7(2): 149~177.
- 김상구·강운호·강은숙·우양호(2007). 어촌계 공동어장 관리실태 분석: 공유자원 관리 관점에서. [국제 해양문제연구], 18(1): 101~121.
- 김의영(2011). 굿 거버넌스 연구 분석틀. [한국정치연구], 20(2): 209~234.
- 김 준(2011). 마을어장의 위기와 가치의 재인식. [도서문화], 38: 245~272.
- 김재형(2007). 「공유자원의 자율관리에 관한 연구」. 박사학위 논문. 조선대학교.
- 김태룡(2011). [행정이론]. 서울: 대영문화사.
- 민기(2009). 지역주민의 농촌성(Rurality)이 정책 수용성에 미치는 영향. [한국거버넌스학회보], 16(3): 53~70.
- 박정석(2001). 어촌마을의 공유재산과 어촌계. [농촌사회], 11(2): 159~191.
 _____(2008). 공동체의 규범적 순응과 강제. [호남문화연구], 43: 197-232.
- 박운용·김용석·나중기·윤부열(2005). 해상지적경계설정방안에 대한 사례연구. [연구논문집], 29(1): 117~123.
- 서순복(2005). [거버넌스 상황에서 갈등관리를 위한 대체적 분쟁해결제도]. 서울: 집문당.
- 송기태(2016). 20세기 마을어장의 변동과 전통적 어업공동체 '똥'의 지속. [남도민속연구], 33: 97~134.
- 심익섭·무황진(2015). IAD 분석을 통한 읍·면·동 주민자치센터의 발전방안 연구. [지방정부연구], 19(1): 147~172
- 안미정(2007). [제주잠수의 어로와 의례에 관한 문화인류학적 연구]. 박사학위 논문. 한양대학교.
- 연합뉴스(2017). 내 땅 못지나간다. 10.25.
- 우양호(2008). 공유자원 관리를 위한 제도적 장치의 성공과 실패요인:부산 가덕도 어촌계의 사례비교. [행정논총], 46(3): 173~205.
- 유기웅(2013). [질적 연구방법의 이해]. 서울: 박영사.
- 이현경(2017). 규범으로서의 관행. [법학논총], 34(3). 263~296.
- 장학봉·이흥동·이광남(1996). 우리나라의 연안어업 분쟁에 관한 고찰. [해양정책연구], 11(2): 251~275.
- 제주신문(1963). 현장서 자진 손잡아. 5.18.
 _____(1964). 우도어장 분쟁, 그 원인과 경위. 4. 9.

- 제주신보(1962). 표선과 세화리 간, 30년 전의 획정선 회복시도. 4. 7.
- 제주특별자치도(2006). [제주수산60년사]. 제주: 제주특별자치도.
- 조흥식·정선욱·김진숙·권지성(2015). [질적 연구방법론]. 서울: 학지사.
- 주경일·최홍석·주재복(2004). 인지적 접근방식을 통한 수자원 갈등문제의 새로운 이해. [공유재와 갈등관리]. 48~84. 박영사.
- 주재복(2004). 정부간 정책갈등의 조정과정과 협력규칙. [공유재와 갈등관리]. 176~223, 박영사.
- 주재복·최홍석·홍성만(2004). 지방정부간 협약을 통한 공유재 관리. [공유재와 갈등관리]. 148~175, 박영사.
- 최영찬(2009). 마을어장 이용에 따른 어촌계와 주민간의 갈등해소 방안 연구. [수산해양교육연구], 21(4). 568~575.
- 헌법재판소(2018. 7.30, 2010헌라2)
 _____(2008.112.26, 2005헌라 11)
- 홍성만·주경일·주재복(2004). 공유재 이론을 둘러싼 정부 간 갈등의 조정과 협력 분석. [한국정책학회보]. 13(1), 107~132.
- 홍성만·주재복(2004). 자율규칙 형성을 통한 공유재 관리. [공유재와 갈등관리]. 116~147, 박영사.
- Anne. M. Kjær (2007). [거버넌스], 이유진(역). 서울: 오름; Governance. Cambridge. 2004.
- Ostrom(2010). [공유의 비극을 넘어], 윤홍근·안도경(공역). 서울: 랜덤하우스; Governing the Commons, Cambridge University Press. 1990.
- _____ (2000). Private and Common Property Rights. Encyclopedia of Law and Economics, 332~379.
- _____ (2005). Understanding Institutional Diversity. Princeton University.
- _____ (2009). A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological System. Science, 325: 419~422.
- _____ (2010). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. American Economic Review, 100(3): 641~672.

강경민: 제주대학교에서 행정학박사(공유자원의 준사유화 과정에 대한 연구, 2012)를 취득하였다. 현재는 제주특별자치도의회 행정자치위원회에서 공무원(시간선택제)으로 근무하고 있다. 제주도 마을어장 관리 변천사 연구(2015, 공저), 해양생태 보존을 위한 마을어장 모델에 관한 연구(2015) 등이 있다 (kkm@jeju.ac.kr).

민 기: 미국 University of Kentucky에서 행정학박사(Does Foreign Government Policy Matter? The Case of U.S. Direct Investment Abroad in Manufacturing, 2000)를 취득하였다. 국회사무처와 국무조정실(국장) 근무를 거쳐 현재 제주대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 한국지방재정학회(2017), 헌법재판소제도개선위원(2016)을 역임한 바 있다. 주요 논문으로는 '지방자치단체 세출예산 이월원인과 억제 방안'(2018), '중앙행정권한 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및 소요재원 산정방안'(2017), 저서로는 '현대지방재정론'(박영사, 공저) 등이 있다(minkee@jeju.ac.kr).

Abstract

A Case Study on Fishing Ground Dispute in the Commons: Focused on Village Fishing Ground in Jeju

Kang, Kyeong-Min & Min, Kee

This study aims at figuring out the reasons of fishing boundary disputes and the process of dispute resolution between fishing villages in Jeju islands.. Five dispute cases that were happened in 1960s are analyzed to find how to reach the agreements between parties concerned. This study finds three policy implications. First, it is desirable that the disputes caused by fishing communities should be solved based on the principle of subsidiarity. The community dispute must be solved first between the communities concerned. If not, the conflict should be settled by outsider's arbitration, government intervention, or court ruling. Second, new system must be applied gradually for the groups who lose the expected profits from the changes of rules. In order to introduce a new rule smoothly, an old rule continues to apply to some existing situations while a new rule will apply to all future cases. Third, the dispute should be discussed by local governance where parties concerned, fisheries cooperatives, local government and civic groups take part in. Local governance accords with the principle of local autonomy and is a process of democratic practice.

Key Words: Village Fishing Ground, Fishing Boundary Dispute, Fishing Community, The Commons