

자율관리어업 정책

- 상생을 통한 어가소득의 증대 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 자율관리어업 도입의 필요성	1
제1장 수산업의 현실	1
제2장 새어촌의 희망 ‘자율관리어업’	5
제2부 어촌에 불어온 자율의 바람 : 자율관리어업 추진과정	9
제3장 자율관리어업의 기본방향	9
제4장 자율관리어업 추진체계	12
제5장 자율관리어업 확산과정	14
1. 시범사업 실시로 기반을 다짐(2001년~2004년)	14
2. ‘새어촌 운동’으로 확산·심화(2005년~2010년)	21
제6장 자율관리어업의 유형	34
제7장 상생(相生)의 길	34
1. 자율조정협의회 설치	37
2. 어청도 연안어업과 다른 지역 어선간의 조업분쟁 조정	38
3. 덕우도 연안 낭장만 어선과 기선권현망 어선간의 조업분쟁 조정	40
4. 동해안 대게자망어업인 어기조정관련 갈등 조정	43
5. 동해안 홍계 통발과 경남도의 골뱅이통발간의 조업분쟁 조정	45
제3부 어촌을 변화시킨 자율의 바람	49
제8장 자율관리어업의 성과	49
1. 참여공동체수와 어업인의 지속적 확대	52

2. 드디어 어촌사회의 의식의 변화 시작	53
3. 불법어업에 대한 소극적 태도 전환	54
4. 어가소득 증대로 새로운 희망이 솟아나고	54
제9장 자율관리어업으로 성공한 어촌 사례	56
1. 복합형(마을+어선)어업-충남태안 파도리 공동체	56
2. 마을어업-목포 광립 공동체	60
3. 복합형(마을+어선)어업-부산 다대 공동체	62
제4부 자율관리어업의 향후과제	66
제10장 자율관리어업 추진의 미흡한 점	66
제11장 자율관리어업 정책의 개선방향	68
<부록1> 자율관리어업 우수 공동체	70
<부록2> 2004-2007년도 자율조정협의회 추진실적	79

제 1 부 자율관리어업 도입의 필요성

제1장 수산업의 현실

어떤 단속도 불법어업 근절을 위한 효과적인 정책수단이 될 수 없었다. 그래서 나는 의식전환이 없이는 어떤 정책도 무용지물이라 생각했고, 자율관리형 어업부터 정착시켜야 한다는 결론에 이르렀다.

자율관리형 어업은 한마디로 바다와 자원에 대해 주인을 정해주자는 것이다. 남의 눈에 들어와 곡식을 훔쳐 가는데 가만히 보고만 있을 주인이 어디 있는가. 나는 어업인들이 주인의식을 가질 때 불법어업도 고립의 길로 접어들 것이라 믿었고, 그때가 되어야 단속이나 업종 전환의 유인도 효과를 발휘하게 될 것으로 보았다. 시간이 걸리겠지만 나는 이것이 가장 확실하고 실현가능한 방안이라는 판단아래 『자율관리형 어업 구축방안』이란 홍보책자를 들고 어민들을 만나러 전국을 다녔던 것이다.

- 『노무현의 리더십 이야기』 중에서

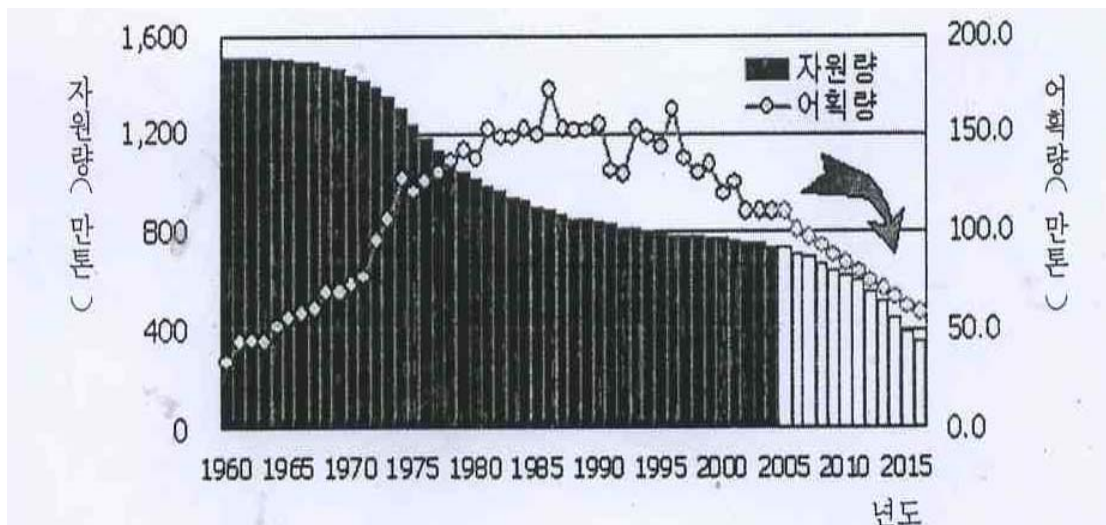
참여정부가 출범하기 10년 전부터 우리나라 어업은 심각한 경영난에 봉착하기 시작했다. 어장과 자원이 축소되고 어업을 직업으로 삼으려는 젊은 사람들이 점점 줄어들면서 노동력을 공급할 수 있는 여건이 열악해지는데다가 국제환경도 급격히 변화되는 등 여러가지 요인이 합쳐져 어업환경이 급속히 악화되기 시작하였다.

특히 1970년대부터 정책적으로 육성되어 온 주요 근해업종의 어장과 연근해 자원의 여건이 1980년대 후반에 들어서면서 한계에 다다랐다. 그 전까지만 해도 자원감소에 따른 생산성 저하는 어장을 확대하고 어선을 현대화하는 등 여러 가지 노력을 통해 극복하고 있었지만, 1980년대 후반부터는 자원 감소가 그대로 생산성 저하로 이어졌다. 더욱이 이 무렵부터 중국의 어업발달로 우리나라 주변수역에서 중국 어선들의 조업이 급격히 증가함에 따라 우리나라 어업의 생산성은 더욱 줄어들었다.

또한, 수산업에 대한 국제환경도 WTO체제가 출범하고 UN해양법협약이 발효되는 등 어업환경은 날로 어려워졌다. 그리고 정부의 각종 규제에도 불구하고 소형기저 등 불법어업이 전국 어촌에 득세하면서 자원고갈이 더욱 심각해졌다.

이렇게 악화일로를 걷던 수산여건이 참여정부 출범당시 그 한계를 드러내기 시작

했다. 1980년대 1천만 톤에 달했던 연근해 수산 자원량이 8백만 톤대로 감소했고, 1990년대 중반 160만 톤 수준이던 연근해 어획량도 2002년에 110만 톤으로 급감하였다. 더욱이 2000년대에 들어서 어획물의 성어(成魚) 비율이 20% 수준 이하로 하락하는 등 어획물의 저급화 현상이 심화되고 있었다. 이런 추세가 계속될 경우 10년 후에는 수산자원량이 약 4백만 톤으로 격감할 것으로 전망되고 있었다.



< 그림 1-1 연근해 수산자원량 및 어획량 변동 예측 >

이러한 일련의 상황으로 인해 어업인들은 정부정책에 대해 불신하거나 체도를 경시하는 풍조가 만연하면서 어업질서가 우려될 정도로 흔들렸다.

우리나라에서는 과거 오랫동안 수산자원 관리를 수산관계법령에 의거하여 어획 노력량을 제한해 왔다. 각종 조업금지기간 및 조업금지구역 설정, 채포체장제한, 어업별 허가정수제한, 신규허가제한 및 어구·어업제한 등 기술적 수단을 병행하여 수산자원량을 관리해왔던 것이다. 특히 1995년에는 수산업법을 개정하여 어획량 관리 방식의 하나인 총허용어획량(TAC) 제도를 도입하고 1998년부터 시범사업을 실시하였다.

〈 표 1-1 어업관리 수단의 유형 〉

기술적 수단 (technical measures)	어획노력량 관리 (input control)	어획량 관리 (output control)
체장 및 성별 제한	어업허가 및 면허제도	총허용어획량(TAC)
어기제한	개별노력량 제한	개별 어획할당량(IQ)
어장제한	어구 및 어선제한	양도성 개별어획할당량 (ITQ)

* 현재 우리나라는 IQ제도까지 도입되어 있으나 ITQ 제도는 도입되어 있지 않음

정부가 어획량을 규제하지 않을 수 없는 것은 강제적으로 규제하지 않을 경우 많은 어업인들이 경쟁적으로 조업을 하게 되고, 그 결과가 수산자원의 고갈로 이어지기 때문이다. 어업면허 및 허가제도, 각종 기술적 규제수단 및 총허용어획량(Total Allowable Catch : TAC)제도 등 정부주도하에 어업자원을 관리하고 있었지만 기대했던 성과에 미치지 못하고 몇가지 문제점을 나타냈다.

첫째, 현행 면허 및 허가에 의한 자원관리 방식으로는 자원의 보전 및 지속적 이용이 곤란하다는 것이다. 즉 무주물 선점주의에 따른 경쟁조업 심화로 자원이 남획(자원수탈형어업)되어, 어선 톤당 어획량이 1970년대 5.1톤에서 1980년대에는 3.8톤, 1990년대에는 3.1톤으로 감소하였다.

둘째, 고비용, 과잉투자, 어획량 감소, 소득저하로 인하여 어업경영이 날로 악화되고 있었다.

셋째, 지속적인 강력한 단속에도 불구하고 여전히 불법어업이 상존하여 어업자원의 남획은 말할 것도 없고 사회적 문제로 비화되고 있는 실정이었다.

넷째, 마을어장의 약 60%를 어업인 소수가 이용함으로써 생산성이 저하되고, 마을어업의 본래 취지에도 어긋나 어장이용의 질서를 문란케 하고 있었다.

다섯째, 어업소득을 정부의 시책이나 지원에만 기대하는 것은 예산상 제약 및 어업인의 자립심 저하 등 한계를 보이고 있었다.

이렇게 과거 국가 및 지방자치단체에 의한 법적 강제 형태의 어업관리는 자원의 남획을 막지 못하고, 과잉투자에 의한 무주물 선점의 경쟁조업을 심화시키고 어업 질서를 문란하게 하였다. 또한 어업인의 정부에 대한 의타심을 심화시키고 자원관리에 대한 어업인들의 책임의식을 약화시키는 부작용을 초래하기도 하였다. 경쟁

적 조업으로 자원 감소와 경영악화는 물론 어업인간의 갈등이 심화되고 있었으나 정부의 한정된 인력과 예산으로는 이러한 문제에 효과적으로 대응하는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다.

이에 외부의 강제적인 관리보다는 어업인 스스로가 주인의식을 갖고 자율적으로 어장·자원·생산관리를 실시하여 지속 가능한 어업생산기반의 조성이 무엇보다 시급했다.

게다가 나라밖의 상황도 1990년대 이후 WTO 체제 출범, UN해양법협약 발효, 주변국과의 어업협정 체결 등 수산업을 둘러싼 외부환경의 급변함에 따라 시대에 부합된 새로운 수산정책이 더욱 필요하게 되었다.

제2장 새어촌의 희망 ‘자율관리어업’

자율관리어업이 우리나라에서 논의되기 시작한 것은 1997년이었다. 당시 논의된 목적은 어업인들의 자율적인 어업관리로 효율적인 자원보호와 적정생산에 의한 적정 어가를 유지하여 어업인의 소득증대를 도모하고, TAC제도의 본격적인 실시에 대비한 기반을 조성한다는 것이었다.

이러한 기본방침 하에 자율관리어업 시범실시 방안까지 마련되었다. 해역별로 시범어종(1개 어종)을 선정하여 TAC를 실시하고 TAC 실시대상 어업인에 대하여는 최대한의 자금지원 등 특별지원을 한다는 계획도 세워놓았다. 그러나 이러한 계획은 붉은대게, 키조개 등 일부 품종을 제외하고는 정부의 적극적인 홍보부족과 지속적인 추진의지 부족으로 중도에 유야무야되고 말았다.

이후 자율관리어업이 정부의 주요정책으로 도입된 계기는 노무현 대통령의 해양수산부 장관 시절이었다. 당시 노무현 장관은 장관으로 임명된 후 전국의 주요어촌을 순회 시찰하였다. 시찰 중 어업인들은 자원감소, 비용증가, 경쟁조업 심화, 소득감소, 불법어업 만연 등에 대한 대책과 특히 어업을 떠나려는 어업자들이 많아 어선 감척사업의 확대와 어업경영감소에 대한 정부의 특단적인 지원 확대 등 수많은 건의를 듣게 되었다. 이런 과정을 통하여 수산자원 감소의 가장 큰 원인은 자원의 주인인 어업인이 그 자원을 지키지 아니하고 서로 먼저 차지하기 위하여 (불법)남획하는데 있다는 것을 알게 되었다. 따라서 정부의 지원만으로는 어촌의 회생이 어렵고 무엇보다도 어업인의 의식개혁이 가장 시급한 과제라고 판단하게 되었다. 노무현 장관은 이를 실천할 대안을 고민하던 중 해양수산부가 수산업의 고질적인 문제를 해소하고자 특별대책반으로 운영해온 '수산정책발전기획단'의 수산정책 혁신방안에 대한 보고(2000년 10월)를 받는 자리에서, “연안어업의 회생은 정부 주도의 노력만으로는 불가능하므로 어장의 주인인 어업인의 자율참여에 의한 관리가 가장 좋은 방법일 것이라고 지적”하고 이에 대한 적극적인 검토를 요청하였다. 이후 자율관리어업에 대한 종합적인 검토를 보고(2001. 2) 받고 이의 적극적인 추진을 위해 노무현 장관 스스로 전국 주요지역 어촌을 직접 방문하여 어업인들을 수백명씩 모아 놓고 홍보 등 설명회를 가졌다. 이로써 자율관리어업 정책은 해양수산부 수산자원 관리정책의 가장 핵심적인 정책으로 추진되기 시작한 것이다.

당시 수산발전을 위해 꾸려진 수산정책발전기획단은 어업제도 등 56개 현안과제의 개선방안에 대해 검토하였다. 보고를 받은 노장관은 56개 사업을 모두 추진하는

방안에 대한 추진 가능성에 의문을 제기하고, 이에 대한 해결방안으로 3가지 안을 제시하였다.

1. 규모가 큰 근해어업과 양식어업은 정부주도보다는 시장경제원리로 운영하는 것이 바람직하다.
2. 소형기저도 어려움이 있으나 어업인들이 자율적으로 불법어업을 금지하여 상호 감시됨으로서 불법어업이 발붙이지 않도록 해야 할 것이다.
3. 연안어업은 규모가 작고 생계형 어업이므로 정부지원을 통해 어업인의 생활이 가능토록 할 필요가 있으나 정부만 이를 주도하는 것은 불가능한 바 어업인 스스로 참여할 수 있도록 하는 것이 가장 좋은 방법이라고 생각한다.

“수산업에 미래가 있으려면 정부가 제도적인 미비점을 고쳐나가는 것도 중요하지만, 이것만으로는 근본적인 갈등을 풀어내기가 힘들다고 봅니다. 보고 받은 저도 그렇게 느끼는데 준비한 여러분이야 오죽하겠습니까. 수산업을 둘러싼 많은 숙제를 해결하려면 우리의 관점도 새로워질 필요가 있습니다. 저도 이문제로 상당히 고민을 했는데 결국 이해관계를 가진 어업인 전체의 사고방식, 의식구조의 전환 없이는 아무리 효과적인 대안이라는 것도 미봉책에 불과한 게 아닌가 하는 생각이 드는군요. 어떤 문제이든 스스로 참여해서 결정할 때 그 결론은 구성원들을 휘어잡는 기속력을 가지게 됩니다.

그래서 수산업 개혁의 가장 기본적인 원칙은 ‘어업인들의 자율에 맡긴다.’ 는 것이 되어야 옳을 것 같습니다. 스스로 규범을 만들어내고, 규제하는 가운데 더 나은 여건을 만들어 갈 수 있다는 자신감이 생겨야 합니다. 말하자면 ‘자율관리형 어업’ 이라는 것이 정책의 방향이 되어야 하지 않을까요. 그렇다면 정부는 무얼 해야 하느냐, 정부의 정책 역시 물이 흐르듯 민심의 순리를 따라 들어가야 합니다. 국민들이 호응하느냐, 더 나아가 주도적으로 나서 주느냐 하는 것은 정책의 성패에 대단히 중요한 요소입니다. 하나의 예로 민심은 이익이 있는 곳으로 모이게 마련입니다. 정책을 따르면 잘 될 수 있다. 이익이 생긴다는 믿음을 심어주어야 합니다. 자율관리형 어업도 이론적으로만 따지면 그럴듯한데 어업인들을 동화시키기에는 부족하겠지요. 그러니까 성공사례를 찾아봅시다. 확실히 이게 잘 먹힙니다. 백마디 논리적인 설명보다 ‘충청도 어느 마을에서 이래저래 했는데 자원도 늘고 소득도 엄청 불었다더라’ 이걸 소개해주고, 나름대로 정부가 인센티브를 제공하면 수산업은 근본적으로 바뀔 수 있다고 봅니다.

특히 연안어업의 경우에는 일정한 구획을 정해서 주인을 정해 주는 것도 한 방안이 될 수 있겠지요. 쉽게 생각해서 남의 논에 들어와 곡식을 훔쳐 가는데 가만히 보고만 있을 주인이 어디 있습니까? 자기가 주인이다 생각하면 조그마한 고기까지 싹쓸이 하는 일도

없어지고 제 가축 키우듯 물고기들도 관리하지 않겠습니까? 저의 이런 생각도 참고하셔서 다시 한번 검토해 줬으면 좋겠습니다. “

- 『노무현의 리더십이야기』 중에서

이러한 장관의 의견에 따라 수산정책발전기획단은 자율관리어업 육성사업의 착수를 위해 각 지방해양수산청별로 유사사례를 파악하고 2000년 11월에는 모범 어촌계를 방문하였으며, 일본의 자원관리형어업을 비롯해 해외 선진사례를 검토한 후 2001년 2월 27일 자율관리형어업 실시방안이라는 최종보고서를 완성하였다. 이후 해양수산부 및 지방해양수산청은 자율관리형어업 실시방안이라는 홍보책자를 마련 전국을 순회하면서 시·도 및 어업인 설명회를 개최함과 동시에 자율관리어업을 본격적으로 추진하였다.

첫 번째는 여수지방청장이 어업인들과의 워크숍을 가지고 난 뒤 모든 지방청장을 대상으로 보고회를 가졌는데, 거기서 어업인들이 내놓은 대책 속에 자율규제와 관리에 관한 내용이 상당부분 들어있었던 것이다. 정책이 성공하려면 우선 여건이 성숙되어 있어야 하는데 어업인들도 생존을 위해 자율관리형 어업을 받아들일 준비가 되어 있었고, 그것을 확인 한 것이 담당자들로서는 나름대로 큰 수확이었다.

두 번째는 내가 추진했던 ‘김,미역 생산 줄이기’가 담당자들의 예상과는 달리 성공적으로 추진되었기 때문이었다. 이에 대해서는 앞서 얘기한 바 있는데 과연 자율적으로 시설을 감축할까하는 의문을 어업인들은 보기 좋게 깨버렸던 것이다. 생산량을 줄이자는 나의 제안에 동의해주었음은 물론 자기네들끼리 10% 감축안을 만들어 스스로 규제에 들어갔던 것이다. 이 사례는 자율관리형 어업에의 가능성을 보여주었다.

마지막으로 세 번째는 담당자들은 자율관리형 어업에 대한 실태조사를 했는데, 결정적으로 이것이 ‘자율어업은 된다.’라는 확신을 갖게 만들었던 것이다. 첫 회의를 하고 나서 기획단은 작년 11월에 해양수산부 산하 지방청들을 통하여 현재 자율관리를 실시하는 어촌계가 있는지를 파악했는데, 예상보다 많은 14개지역에서 이미 어업인들이 스스로 그것을 도입하고 있었던 것이다. 담당자들은 지방청의 보고대로 자율관리형 어업이 되고 있는지를 직접 확인하기 위하여 동·서·남해 14개 지역으로 내려갔다. 그리고 그들이 가지고 올라온 것은 바로 성공사례를 통한 자신감이었다.

14개 지역 모두 어촌계원들이 한마음으로 자원을 조성하고, 조업을 규제하면서 이전보다 훨씬 높은 생산량과 소득을 올리고 있었던 것이다. 주꾸미를 생사하는 충남 도항 어

촌계는 자체적으로 금어기를 설정함으로써 소득을 3년 만에 100%나 끌어올렸다. 어청도의 사례도 주목할 만한 것이었는데 그 곳 어촌계원들은 섬 앞바다 3해리를 자기네들 어업구역으로 설정하고 5백 개 넘는 인공어초를 투하하여 정착성 물고기들을 키우며 자율관리를 실시하고 있었다.

이러니 담당자들이 흥분하지 않을 수 없었던 것이다. 안된다고만 생각했는데 이미 이렇게 잘하고 있는 곳이 있으니 홍보하고 교육하면 이일은 무조건 된다는 확신이 생겼던 것이다. 나는 대단히 기분이 좋았다. 이전의 새마을 운동이야 노랫말처럼 초가집 없애고 마을길 넓히는 일 외에 확실한 소득원까지 제시해주지는 못했는데, 자율관리형 어업은 항구적인 소득을 보장하여 잘 사는 어촌을 만들 수 있으니 한 차원 높다고 할 수 있었다. 나는 이일이 제대로 돌아가기만 하면 새마을 운동보다 더 의미 있는 일이 될 수 있다며 담당자들을 격려하고 일과를 마친 후 그들과 기분 좋게 소주잔을 기울였다.

- 『노무현 리더십이야기』 중에서

드디어 2001년 2월, 63개의 공동체에서 자율관리어업 공동체를 신청하면서 우리나라에서도 자율관리어업의 막이 올랐다.

하지만 당시엔 자율관리어업이 확산·정착되기 위한 홍보·지원대책이 미흡한 상태였다. 이후 참여정부가 출범한 2003년 4월에 해양수산부는 자율관리어업 정착 방안을 노무현 대통령에게 보고하였고, 2003년부터 자율관리어업 전국대회, 체계적인 지원대책, 우수공동체 지원금 등 정착방안이 마련되었다.

특히 참여정부 출범과 함께 참여공동체에 대한 체계적인 지원대책과 각종 지원금 등, 여러 가지 적극적인 정부의 정책으로 인해 참여 공동체가 급속도로 확대되고 이를 통해 자율관리어업공동체가 성공적으로 자리잡게 되는 계기가 되었다.

제 2 부 어촌에 불어온 자율의 바람

제3장 자율관리어업의 기본방향

자율관리어업이란 일반적으로 “정부의 규제나 간섭이 최소화된 상황에서 어업인 스스로 자신들의 어업터전에 맞는 규약을 정하여 이의 실천을 통해 수산자원을 적절히 관리 및 이용하는 것”으로 정의할 수 있다. 어업인들이 스스로 수산자원을 관리하고, 수산물을 공동으로 최적량만 생산하여 판매함으로써 수산자원을 가장 효과적으로 이용하며 어장내 불법어업을 추방하고, 어업분쟁을 해소하는 등의 활동으로 개인적으로는 소득을 향상시키고 어촌사회측면에서는 어장관리, 자원관리, 경영개선, 질서유지 등을 통해 어촌사회의 발전을 꾀하는 “새 어촌 개혁운동”이라 정의할 수 있다.

자율관리어업을 실시함으로써 정부는 수산자원 남획을 방지하고 소형기선저인망 어업 등 불법어업을 예방하는 등 어업질서 확립 및 경영의 수익성에 대한 정부측의 부담을 경감시킬 수 있고, 어업인들은 자원의 유지·증대를 기함으로써 생산성을 향상시키고, 과도한 어획경쟁을 완화하여 어업경비의 절감과 어획물 가격 제고 등 채산성을 확보할 수 있는 기반이 조성된다.

자율관리어업이 그 효과를 나타내기 위해서는 관련 어업인들의 협동이 중요한데 이러한 협동은 자율관리어업의 효과를 어업인 스스로의 참여와 실천으로 깨닫게 됨으로써 지속될 수 있다. 자율관리어업을 통해 어장에 수산자원이 증강되고 어업인의 소득이 증대되는 등 그 효과를 경험한 어업인들은 더욱 더 협동을 통해 자율관리어업에 참여할 것이고 이것이 다른 어촌 및 어업에 파급되고 확산될 때 전 어촌은 자율관리어업을 통합 기반이 공고해져 어촌 및 어업발전의 중심체가 될 것이다.

자율관리어업을 시행하기에 앞서 해양수산부는 먼저 몇 가지 기본방향을 세웠다.

첫째는 어장의 자원관리를 우선 중점적으로 하고 점차 어촌사회운동으로 확산시킨다는 것이었다.

우리나라의 경우 어업에 관한 한 어업인들간에 가장 공통적인 이해사항은 어업자원관리이었다. 따라서 우선적으로 어업자원관리를 중심으로 자율관리어업을 시행하고 점차 다양한 문제해결을 위한 어촌사회운동으로 발전시켜 나간다는 것이었다.

둘째는 실천이 쉽고 효과가 빨리 나타나는 어업 또는 공동체부터 실시하여 점차

적으로 확대·추진한다는 것이었다.

우리나라 어업사회에서 어업인들의 자율적인 참여에 의한 운동이 조속히 확산되기 위해서는 우선 실천이 쉽고 가시적 효과가 빨리 나타날 수 있는 대상부터 시행하여 이를 모델로 삼을 필요가 있었다.

셋째는 어업자원관리에 있어 어업인의 역할을 제고시키는 것이었다.

기본적으로 정부에서 어업자원관리의 목표, 수단 및 추진방향은 설정한다 할지라도 구체적인 어종, 어업 및 어장에 대한 관리계획은 어업인들이 참여하여 수립하게 하였다.

넷째는 자율관리공동체는 어업의 특성에 따라 다양하게 구성될 수 있도록 어업인들에게 권한을 부여하고, 정부는 이러한 공동체 구성이 용이하도록 지원하였다. 기존의 어촌계, 수협, 협회에 한정할 것이 아니라, 동질성을 갖춘 조직들이 구성될 수 있도록 그 유형을 다양화하였다.

다섯째, 자율관리어업의 시행을 위한 정책적 기반을 조성하였다.

기반조성 사업으로는 자율관리공동체의 구성 및 운영에 관한 행정적, 재정적 지원, 제도적 개선 등이 있었다. 나아가서 해양수산부의 투자사업을 자율관리어업의 시행 공동체 및 지역에 우선적으로 배려하여 분위기를 조성하는 것도 포함되었다.

여섯째는 정부, 지방자치단체 및 자율관리공동체간의 역할과 기능을 분명히 한다는 것이었다.

자율관리어업 추진체계를 세우는데 있어 정부, 지방자치단체, 지방해양수산청, 국립수산물과학원, 수산업협동조합 및 자율관리 공동체가 각기 역할을 달리하도록 했다. 물론 자율관리형태가 어업 특성, 지역 특성, 조직의 구성형태 및 구성원들의 능력에 따라 다양할 수 있지만 자율관리어업 실시 초기에는 가능한 한 단순하고 명확한 체계를 제시하고자 했다.

일곱째는 추진방법으로써 단계별로 추진하되 그 대상은 새마을운동과는 달리 사업의 확대가 아닌 자율관리어업의 대상을 공동체중심의 연안어업에서 근해 어업 및 광역공동체 중심으로 확대해 나간다는 것이었다.

자율관리어업의 내용은 어장환경개선, 어업자원관리, 조업구역조정, 어장이용방법의 개선, 경영개선을 위한 어획량 규제라든가 조업일수 제한 등 대부분의 공동체가 같았다. 따라서 그 사업의 내용에 따른 확대추진은 별 의미가 없으므로 두 번째 기본방향과 연계하여 연안어장을 중심으로 구성된 공동체를 중심으로 점차 근해어

업 및 광역해역으로 확대해 나가는 것이 바람직하였다.

일본에서도 자원관리형어업의 대상은 연안어업뿐만 아니라 근해어업 및 원양어업도 가능하다고 한다. 다만 연안어업이 가지는 장점을 볼 때 우선 가능한 곳부터 실천해서 확대하는 것이 바람직하다고 판단하여 연안어업부터 실시하였다.

제4장 자율관리어업 추진체계

자율관리어업은 공동체가 자율관리위원회를 구성하고 자율관리규약을 제정하여 사업추진을 신청하면 지방자치단체에 설치된 지역협의회에서 자율관리규약을 심의하여 참여공동체를 선정하고, 지방해양수산청은 전담 지도공무원을 참여공동체에 배치하여 기술 지도를 하였다.

이와 같이 지역적·어업적 특성에 가장 적합한 어업관리 방식을 어업공동체가 스스로 결정하여 추진하고 해양수산부와 자지체는 행정적·기술적·재정적 지원을 통하여 기반을 조성하였다.

신청 공동체에서 자율관리 어업을 추진하기 위해서는 구성원 중에서 대표자를 선정, 자율관리위원회를 구성하여야 하며, 자율관리위원회는 어촌계장, 협회장, 어업인후계자, 어업자대표, 마을지도자 등이 참여하여 정기적인 회의를 갖고 자율관리 어업을 실현할 수 있도록 자율관리위원회가 주체가 되어 해당 자율관리 공동체의 규약을 마련하고 시행하도록 하였다.

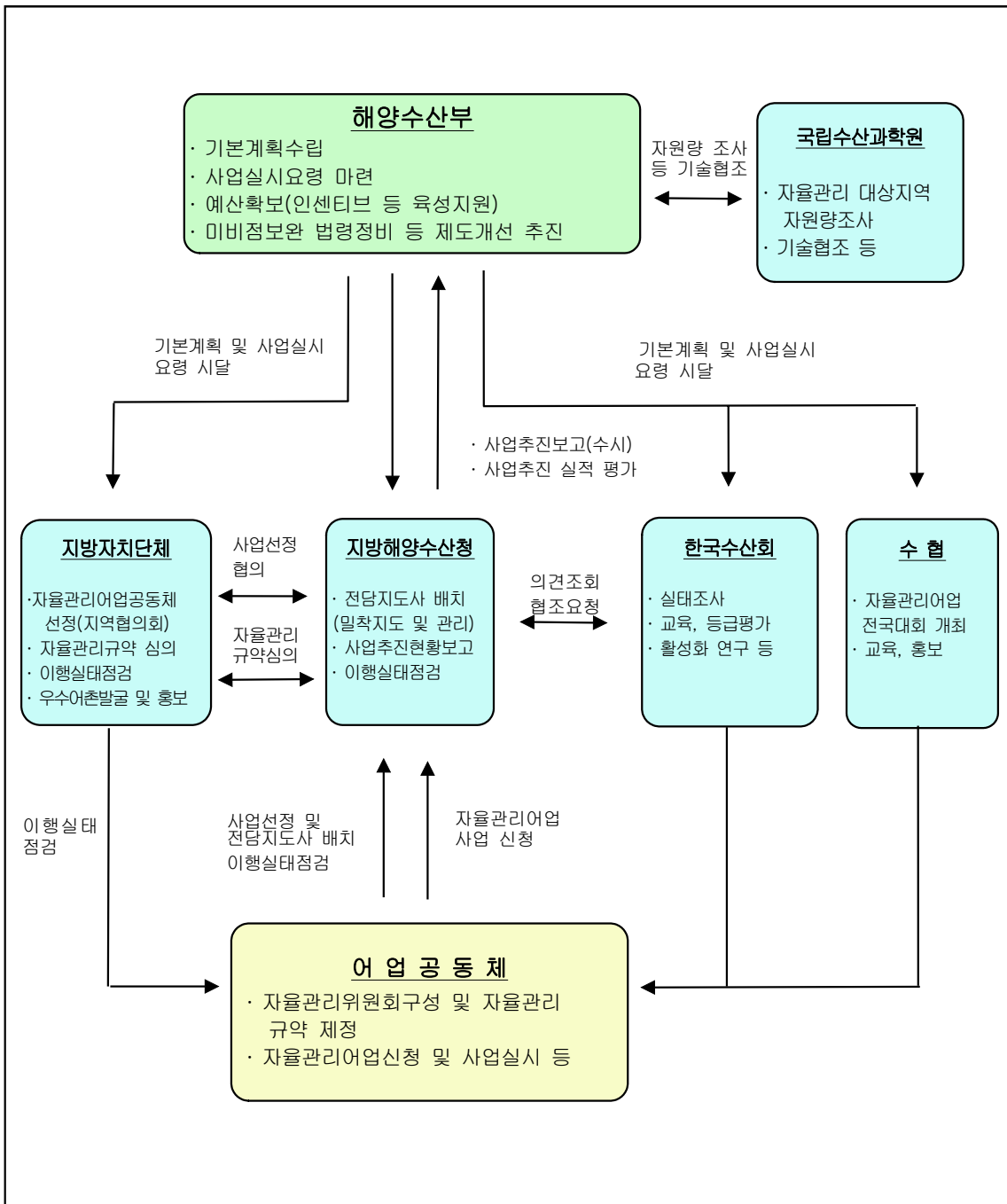
또한, 자율관리위원회는 어장이용의 효율화와 조업질서를 유지하고 대량어획 방지 등 생산량을 조절하여 어가를 안정시키고, 지속적으로 수산자원을 조성하도록 노력하여 자원량을 유지 또는 증대시켜 나갔을 뿐 아니라 자율규약 위반자에 대해 선 불이익을 주는 등 제재조치를 취할 수 있도록 하였다.

이를 위해 해양수산부, 지방자치단체 및 자율관리공동체간의 역할과 기능을 나눠 세분화하였다. 즉, 해양수산부, 지방자치단체, 지방해양수산청, 국립수산과학원, 민간수산단체 및 자율관리 공동체가 각각 역할을 달리 정하였다. 여기에서 해양수산부는 자율관리어업의 활성화를 위해 재정적, 행정적 지원 계획을 수립하고 집행하며 공동체의 육성 및 지원 방안을 중점적으로 추진하였다.

지방자치단체에서는 어업인대표, 수협조합장, 연구기관 등으로 구성된 지역협의회를 구성, 자율관리규약을 심의하여 참여공동체를 선정하며, 사업실태를 종합적으로 점검하는 역할을 담당하도록 하였다..

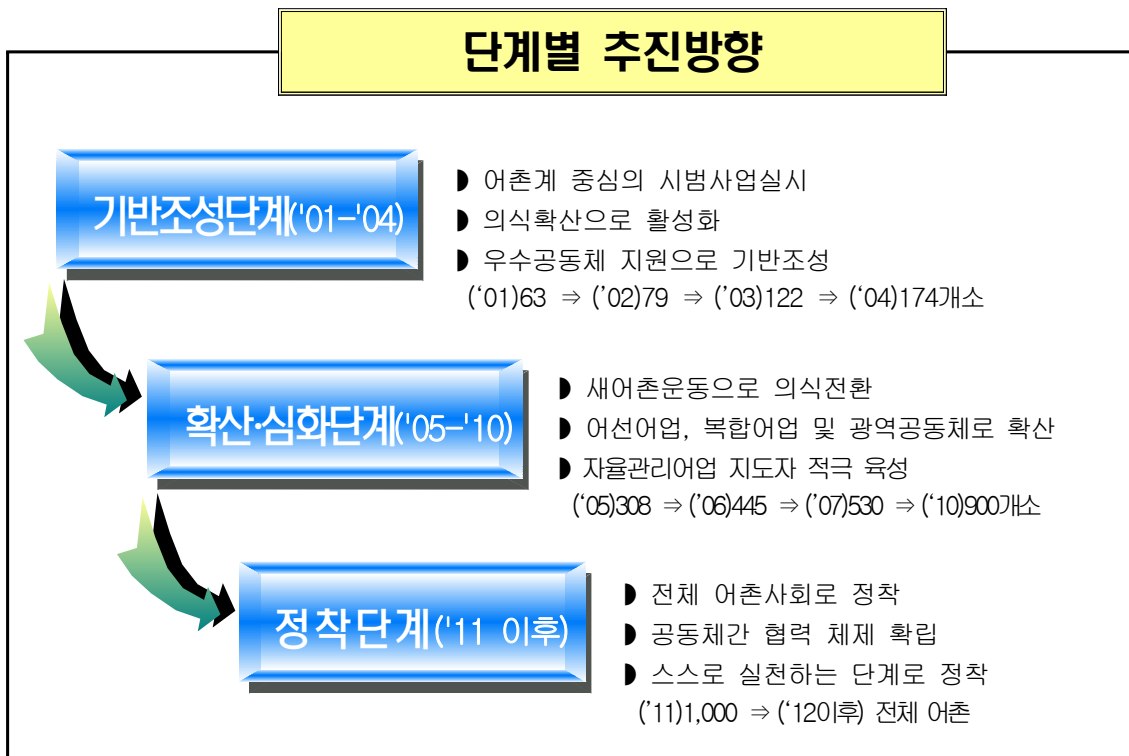
민간수산단체인 한국수산회에서는 해양수산부의 예산지원을 받아 참여공동체에 대한 실태조사와 함께 교육, 등급평가, 분쟁조정 등을 총괄 담당하며, 수협중앙회에 서는 자율관리어업 전국대회와 지도자 양성교육 등을 담당하도록 하였다.

< 그림 4-1 자율관리어업 추진체계 >



제5장 자율관리어업 확산과정

해양수산부는 기본계획수립 및 시행지침을 제정할뿐 아니라 자율관리어업의 성공적인 정착을 위해서 실행 가능한 분야부터 체제 확립을 위한 지원 및 육성을 단계적으로 확대하였다. 해양수산부가 세웠던 자율관리어업의 추진방향은 3단계로 나뉜다. 첫째, 기반조성단계, 둘째, 확산·심화단계 셋째, 정착단계이다.



1. 시범사업 실시로 기반을 다짐 (2001년~2004년)

자율관리어업 실시에 있어 2001년부터 2004년까지는 시범사업 실시를 통한 기반을 조성하는 단계이었다. 즉 자율관리어업의 도입단계로서 해양수산부를 주축으로 인위적인 의식개혁과 활성화를 위한 기반을 조성하는 단계이다.

기반조성단계의 주체는 어촌계를 중심으로 한 소규모 공동체였다. 어촌계는 어업의 가장 기본적인 공동체 단위이자 이미 구성되어 있어 어촌계 공동체의 장점을 활용한다면 사업의 효과를 훨씬 높일 수 있기 때문이었다.

그러나 이외에도 개별 어업 공동체 등의 자율관리어업도 동시에 추진되었다. 기

반조성을 위한 주요사업은 첫째, 공동체 구성 활성화 교육·육성, 둘째, 자율관리어업의 확산·홍보, 셋째, 제도적 장치마련, 넷째 자율관리어업의 활성화 지원이었다.

한편 해양수산부는 자율관리어업의 조기정착을 위해 어업인 스스로가 주인의식을 가지고 어장관리, 자원관리, 생산관리를 통해 지속적인 어업생산을 주도해 나가기 위해서는 자율관리어업 공동체별로 자율관리규약이 제정되어야 하므로 표준규약을 제시하여 어촌 공동체가 자체 실정에 맞게 제정하도록 하였다. 그리고 어업인, 민간전문가, 수산과학원, 학계, 연구기관, 공무원으로 구성된 중앙단위의 추진지원단을 구성하고 시·도별로는 지역협의회를 구성하여 자율관리어업 추진상의 문제점과 정착에 필요한 지원체계를 구축하였다.

〈 표 5-1 기반조성단계의 추진전략 〉

구 분	내 용
추진체계 정비	<ul style="list-style-type: none"> ◦정부는 「추진지원단」 ◦지자체는 「지역추진협의회」 구성
공동체 구성 활성화 교육·육성	◦현지방문 순회교육
자율관리의식 확산·홍보	<ul style="list-style-type: none"> ◦전국대회 개최 ◦홍보물 제작·배포
자율관리어업 활성화 지원	◦우수공동체 인센티브 지원, 유공자 포상
자율관리어업 연구회 구성	◦민간단체를 중심으로 산하에 연구회 구성 : 사례발굴과 문제점 보완

(1) 공동체 구성 활성화 교육·육성

자율관리어업이 성공적으로 정착되기 위해서는 시작단계에서 어업인들의 자발적 참여를 얼마나 이끌어낼 수 있는지가 관건이었다. 따라서 어업인의 참여의식제고와 실천을 위한 인식의 전환을 위해서는 교육을 통한 인식 전환이 가장 중요하였다.

자율관리어업을 인식시키기 위한 어업인 교육을 위해서 해양수산부는 몇가지 중심적인 목표를 두었다.

첫째, 어업인들로 하여금 직업에 긍지를 갖도록 하는 것이었다.

자율관리어업은 어업인이 건전한 경영의욕에서부터 출발하는 것이며, 적극적으로 능동적으로 자신의 어업, 나아가서는 지역의 어업 발전을 위해 「스스로 생각하

고 고민하는」 자세가 밑바탕이 되기 때문이다.

둘째, 어업에 있어서 어업인간 협동의 중요성을 인식하도록 하였다.

어업인간의 개별적·경쟁적 활동이 어업에 어떠한 폐해를 가져오는 것인지를 이해시키고, 협동에 의해 극복할 수 있는 사안들을 적극 발굴하여 소개하였다.

셋째, 현행 어업관리제도에 대한 이해를 도왔다.

어업인들이 생산활동 중에 실제로 접하고 있으면서도 막연하게 이해하고 있는 현행 어업제도에 관해 필요성과 적용상의 문제점을 이해시킴으로써, 제도 및 정책에 대한 친밀감을 갖게 하며, 이렇게 함으로써 자율관리어업 및 그 필요성에 대한 이해를 촉진시켰다.

넷째, 교육을 통해 지역 어업인들과의 공동체적 유대감을 강화시켰다.

자율관리어업의 시행과정에서 개개 어업인에 따라서는 상대적으로 적은 몫을 분배받게 된다거나, 다른 어업인에 비해 더 큰 희생을 감수해야 하는 경우가 나타나기 마련인데, 이러한 문제가 극복되지 못한다면 자율관리어업은 실현되기 어렵다. 전체의 발전이 곧 자신의 발전이므로 당분간의 자기희생을 전체를 위해 감수할 수 있다는 의식을 가질 수 있도록 하며, 자신이 거주하고 있는 지역 또는 지역어업인이나 자신이 영위하고 있는 업종 및 동료 어업인들과는 공동운명체라는 의식을 갖도록 하였다.

홍보 및 현지방문 순회교육

자율관리어업의 홍보를 강화해 나가기 위해 자율관리어업 정책방향, 자율관리어업의 우수사례집 등 홍보책자를 제작·배포하고, 성공한 공동체에 대하여는 홍보영상을 CD로 제작·배포하여 참여어업인의 자긍심을 높여나갔다. 또한 성공사례집 등 홍보책자의 제작·배포는 현장에서 생업에 바쁜 어업인들을 위해 쉽게 접근할 수 있는 방식으로 제작하였다.

특히 자율관리어업 대상 공동체 구성원에게는 자율관리어업의 개념, 활동실적의 기록유지, 공동체 구성을 위해 필요한 각종 요건 및 규약, 목표달성을 위한 동기 부여 등에 있어 어업인들이 공유하는 것이 바람직하였기 때문에 현지방문 순회교육이 필요하였다.

그리고 자율관리공동체의 구성이 자율관리어업 시행의 핵심이었으므로 이를 중점적으로 교육할 필요가 있었다. 이러한 현지방문 순회교육은 교재의 작성이나 사

례 발굴, 순회교육시 발생할 수 있는 상담 등도 병행하여야 하는 등 교육효과를 높이고, 연중 지속적으로 시행해야 하는 어려움이 있어 직접 정부가 주도하여 실시하기보다는 지방청의 전담 어촌지도공무원 또는 민간단체를 통한 교육을 집중 실시하였다.

또한 공동체 구성 등 자율관리어업을 시행해 보고자 하는 어업인들의 편의를 도모하고, 분쟁이나 애로점 등을 상담할 수 있는 자율관리어업 상설상담센터를 민간단체인 한국수산회에 설치하였다

〈 표 5-2 공동체구성 활성화 교육의 세부사항 〉

구 분	내 용
교육방법	◦현지방문 순회교육
교육단위	◦어촌계, 업종공동체, 기타 사업목적에 맞는 공동체, 광역공동체 등
교육내용	◦자율관리어업의 개념 ◦사업의 지원을 위한 서류상의 작업 ◦공동체 구성을 위해 필요한 각종 요건이나 규약 ◦목표달성을 위한 수단의 선정 등
필요사항	◦교재의 작성, 사례발굴, 순회교육시 상담 등
추진방법	◦민간 교육기관 등 위탁교육, 정부지원
기 타	◦상설 상담센터의 설치

(2) 자율관리의식 확산·홍보

자율관리어업의 가장 기본적인 추진방향의 하나가 어업인의 의식을 변화시키고 개혁하는 것이었다. 이러한 의식개혁은 단순히 주입하는 방식의 교육으로는 큰 효과를 거두기 힘들다. 따라서 어업인들이 자연스럽게 받아들이거나 쉽게 이해할 수 있는 실례를 발굴하여 동기를 부여하고 의욕을 갖게 하는 방식을 강구해야 했다.

〈 표 5-3 자율관리의식 홍보·확산의 세부사항 〉

구 분	내 용
추진방법	의식개혁
전국대회 개최	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자율관리어업의 성공사례를 분석하여 성공요인과 부족한 점 등을 정리하여 상호 발표 ◦ 초기는 학계 등과 연계하여 정리 발표하는 체제
홍 보	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 주변에서 쉽게 자율관리어업이라는 용어를 인식시켜 잠재의식 속에 호감을 가질 수 있도록 ◦ 우수사례집 및 홍보책자 제작·배포 등

이 경우 도입할 수 있는 방식이 자율관리어업 전국대회를 개최하는 것이었다. 이 전국대회의 개최목적은 자율관리어업의 성공사례를 분석하여 성공요인과 부족한 점 등을 정리하여 상호 발표하고 정보를 공유하도록 하는 것이었다.

초기에는 자체적으로 이러한 사례발표를 하는 것이 익숙하지 않았지만 각 지역의 지방청의 협조 및 학계 등과의 연계로 어업인들이 자발적으로 성과를 정리 발표, 토론하는 체제를 갖추게 되었다. 매년 이러한 전국대회를 개최하여 상호간의 부족한 점을 보완하고, 타 자율관리공동체의 장점을 배우면서 자율관리어업의 효과를 높여 나감으로써 어업인들의 의식이 변화하였다.

이러한 전국대회는 2003년 11월 목포에서 제1회 대회가 개최되었고, 2004년 11월에는 제2회 대회가 통영에서 개최되었다.

“3년전 해양수산부장관 시절에 저는 자율관리어업을 내걸고 전국을 누비며 어업인 여러분을 만났습니다. 삶의 터전인 바다를 되살리는 길은 어업인 스스로 주인의식을 가지고 바다를 관리하는 방법밖에 없다고 생각하였으며 많은 어업인들이 호응해 주셨습니다.” “자율관리어업인 여러분은 수산어업 미래를 열어가는 선구자들이며 여러분이 있기에 희망을 이야기 할 수 있습니다.” “자율관리어업에 대하여는 각별한 관심을 갖고 우수공동체를 지원해 나가겠으며 어업인 여러분도 적극적인 동참해 주실 것을 믿습니다.”

- 제1회 자율관리어업 전국대회
노무현 대통령의 영상메시지

“자율관리어업을 다른 정책과 비교해보면 3·4년동안 정말 놀랍게 발전한 것으로 이정도 성공이라면 국민, 공무원 모두 예산을 편성할 때 아낌없이 투자하고 싶은 사업일 것입니다” “국가의 크고 작은 이익은 모두 상대가 있고 서로 이해관계가 얽혀있어 이 문제를 투쟁만으로 풀 수 없으므로 자율관리어업처럼 자율 조정, 대화와 타협을 통하여 문제를 해결해야 합니다.” “불법어업근절없이 수산의 미래는 없으므로 불법어업에 대해 정부는 단호하게 대처하고 있으며, 어업인들도 적극 대처하여 법과 질서를 지키면서 모두가 함께 살길을 찾아가는 성공적인 자율관리어업이 되길 바랍니다”

- 제2회 자율관리어업 전국대회
노무현 대통령의 격려사

(3) 자율관리어업의 제도적 장치 마련

2004년 정착단계까지는 자율관리어업을 실시함에 있어 아직 법적인 근거를 가지고 있다고 보기는 힘들고, 요령과 지침으로 시행해왔다. 2001년 5월에 만들어진 “자율관리어업 시범사업 실시요령”을 출발점으로 같은해 12월에 “자율관리어업 평가지침”이 만들어졌다. 이후 2002년 7월에 “자율관리어업육성사업 집행 및 사후관리지침”이 만들어져 현재의 체제가 확립되었다.

< 표 5-4 확산단계의 추진전략 >

구 분	내 용
법적 근거 마련	◦자율관리어업 및 지원 법적 근거마련
추진체계 보장	◦자율관리어업지도자 전국협의회 결성 ◦공무원 자율공동체 담당제 도입
교육 및 홍보	◦자율관리위원회 간부급 교육, 전문 교육프로그램 개발운영 ◦소식지 발간, 홈페이지 제작, 화보집 및 시청각 자료 제작·배포 ◦지도자 선진지 견학 및 우수사례 강사활용 ◦우수 공동체 발굴 및 대대적 홍보·견학
인센티브 지원	◦우수공동체 수산정책사업 우선지원

또한 향후 자율관리어업을 수산업의 새로운 대안으로 정착시켜 나가기 위해서는 자율관리어업의 육성 및 지원 등에 관한 법적 근거마련이 필요했으므로 2004년 12

월 수산업법을 개정하여 법적근거를 마련하였다.

<수산업법 제 70조> 어업의 자율관리지원

- ① 행정관청은 자율적으로 수산자원을 보호·관리하고 어업경영을 개선하며 어업질서를 유지하기 위한 자체규약을 제정하여 실행한 어업인 단체에 대하여 우선적으로 행정적·기술적·재정적 지원을 할 수 있다.
- ② 제1항에 따른 자체규약 실행의 기준과 어업인 단체의 범위, 어업인 단체에 대한 지원방법과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

(4) 자율관리어업 활성화 지원

해양수산부는 적극적으로 자율관리어업을 참여하도록 유도하고 참여하는 어업인들의 어려움을 덜어주기 위해 추진실적이 우수한 공동체에 대하여 육성사업비를 2002년부터 2004년까지 178개소에 대하여 308억원을 지원하였다.

〈 표 5-5 자율관리어업 활성화 지원의 세부사항 〉

구 분	내 용	비 고
우수공동체 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 기존의 자율관리어업을 보완하거나 사업을 확대할 수 있는 부분에 인센티브를 부여 ◦ 해양수산사업을 인센티브화 	
유공자 포상제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 자율관리어업 지도자의 포상 ◦ 자율관리어업의 성공을 위해 음지에서 노력하는 공무원 이하 관계자에 대한 포상 	주된 포상자는 어업인

또한 자율관리어업 활성화를 위해서는 지도자의 역할이 매우 중요하므로 우수지도자를 포함한 자율관리어업 유공자에 대하여 포상을 실시하였다.

기반조성단계에서는 자율관리어업이 아직 걸음마 단계이므로 여기에 공헌하는 이들은 불모지를 일구어 옥토로 만드는 것이나 진배없었다. 이러한 어려움을 겪고 성공적인 기반조성이나 정착을 위해 노력한 지도자에게는 당연히 포상이 따라야 했다. 유공자에 대한 포상은 두 분야로 나누어 시행하였다.

첫째는 자율관리어업 지도자의 포상이다. 또 자율관리어업의 성공을 위해 음지에

서 노력하는 공무원 등 관계자에 대한 포상도 실시하였다. 자율관리어업 자체가 어업인과 정부와의 협력관계의 구축이므로 어업인들만을 포상하는 것은 바람직하지 않기 때문에 양자를 균등한 선상에 놓고 포상이 이루어지도록 했지만 주된 포상자는 어업인들에게로 집중하였다.

2. “새어촌 운동” 으로 확산·심화 (2005년~ 2010년)

확산단계에서는 기반조성단계에서 다진 기반을 바탕으로 전 연안에 본격적인 자율관리어업을 실시하는 것을 목표로 하였다. 이 단계에서의 공동체는 어선어업 중심의 어업별 공동체를 주축으로 하며, 어선어업에서 상정될 수 있는 각종 사업을 중점적으로 육성하였다. 확산단계의 주요사업은 첫째, 추진체계 보강, 둘째, 교육 및 홍보의 강화, 셋째, 인센티브 지원 확대였다.

(1) 추진체계 보강

추진체계는 기반조성단계의 체계를 기반으로 자율관리어업지도자로 구성된 지역별 협의회 조직과 참여공동체에 대한 지도공무원 전담제도를 도입하였다. 이것은 기반조성단계에서 자율관리어업이 어촌에 어느 정도 뿌리를 내렸다고 보고, 이들 자율관리공동체의 역량을 더 높여나갈 수 있도록 전국지도자협의회를 구성하였다. 전국지도자협의회는 공동체의 지도자들간의 정보교환, 리더쉽의 함양, 후계자의 육성 등을 실천하고자 만들어진 조직으로서 지도자 스스로 자율관리어업의 전국적인 확산과 참여를 유도하고 공동체의 내실화를 기해 나가기 위해서는 체계적으로 이를 지도하고 정보를 공유할 수 있는 시스템이 필요했기 때문이었다.

이 전국협의회는 2004년 11월 제2회 자율관리어업 전국대회시 자율적으로 조직되었으며 정부와 협력하여 자율관리어업 전국적 확산과 자율관리어업의 활성화를 위해 어업인들의 의견을 수렴하여 정부의 건의사항을 전달하는 등 정부와 참여공동체 지도자간 가교역활의 기능을 수행하도록 하였다. 전국협의회는 해양수산부 산하의 지방해양수산청별로 지역협의회가 설치되어 활동하고 있다.

지도공무원 전담제는 각 자율관리공동체마다 1인 이상의 지방해양수산청 담당 지도공무원을 지정하여 자율관리어업 초기단계에서의 추진상 문제점 해소 및 협력사항의 발굴, 제도적 상담 등의 창구 역할을 하도록 하였다.

전담공무원이라고 해서 감사·감독의 역할로 둔다면 자율관리어업이라는 말이 무

색하게 되기 때문에 어디까지나 협력을 위한 창구에 방점을 찍고 있다.

또한 활동이 저조한 공동체에 대한 집중지도 및 경영지도 등의 전문적 영역에 대한 컨설팅은 전담공무원의 일반적인 지도로는 곤란하므로 이와같은 문제 등을 해결하기 위하여 민간전문위원을 자율관리어업 컨설턴트로 위촉하는 등 자율관리어업에 대한 현장 방문 교육을 강화하였다.

2006년도에는 자율관리어업을 보다 체계적으로 추진하기 위해 민간수산단체인 한국수산회에 자율관리어업 전담팀을 구성하였다. 이 외에도 한국수산회는 자율관리공동체에 대한 체계적인 교육 및 홍보, 평가, 분쟁조정, 연구 등을 담당하고 있다.

〈 표 5-6 확산단계에서 추진체계보강의 세부사항 〉

구 분	내 용
자율관리어업지도자 전국협의회	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 지도자들간의 정보교환, 리더십의 함양, 후계자의 육성 등을 포함한 조직 ◦ 정부와 협력하여 자율관리어업 확산, 어업인 의견수렴의 장으로 기능 ◦ 각 지역별 협의회를 산하에 두고, 중앙에 전국협의회를 둠
공무원 자율공동체 전담제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 각 자율관리공동체마다 지방해양수산청 소속의 담당 지도공무원 지정 ◦ 애로점의 논의, 문제점 및 협력사항의 발굴, 법제도적 상담 등의 창구 역할
민간단체 주도	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 한국수산회에 자율관리어업 전담팀 구성 ◦ 공동체 실태조사, 교육, 등급평가, 분쟁조정 등 총괄 담당
명예홍보위원 운영	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 성공한 공동체지도자를 명예홍보위원으로 위촉 현장노하우 등을 인근 공동체에 전파
전문컨설턴트제	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 민간전문가를 위촉, 인근의 대학 내지는 연구소, 혹은 퇴직한 전직 공무원 등의 자원봉사자들을 활용

(2) 교육 및 홍보의 강화

확산단계에서의 교육 및 홍보는 자율관리위원회 내지는 공동체의 지도자를 포함한 간부급 교육과 소식지 등 각종 자료의 제작·배포, 발굴된 우수사례의 견학 및 홍보로 나누어 추진되었다. 이 단계에서는 앞서 살펴본 지도자의 중요성에 맞춘 교육 프로그램과 인지된 자율관리어업에 대한 인식을 성공사례를 보여줌으로써 확산시키고자 하는 데 주안점을 두었다.

먼저 지도자 교육에서는 자율관리위원회의 간부급 교육과 자율관리어업의 지도자 육성 전문 교육프로그램을 개발·운영하는 것이었다. 특히 자율관리어업의 지도자를 육성하기 위한 전문 프로그램이 중요한 이유는 리더십을 갖춘 지도자를 많이 육

성할수록 자율관리공동체의 수가 늘어나고 성공확률이 높아질 수 있기 때문이었다.

〈 표 5-7 확산·심화단계에서 교육·홍보의 세부사항 〉

구 분	내 용
교 육	<ul style="list-style-type: none"> ◦자율관리위원회의 간부급 교육 ◦지도자육성 전문 교육프로그램 개발·운영 ◦수협중앙회 연수원, 해양수산인력개발원을 활용한 공동체 지도자 및 관계자 교육프로그램 운영
홍 보	<ul style="list-style-type: none"> ◦홈페이지 제작, 자율관리어업 화보집 및 시청각 자료의 제작·배포 등 ◦선진지 견학 및 우수사례 강사활용, 우수 자율공동체 발굴 및 대대적인 홍보·견학, 자율관리어업 상징 기(旗) 및 로고 제작, 로고를 새긴 배지 제작·배포 등

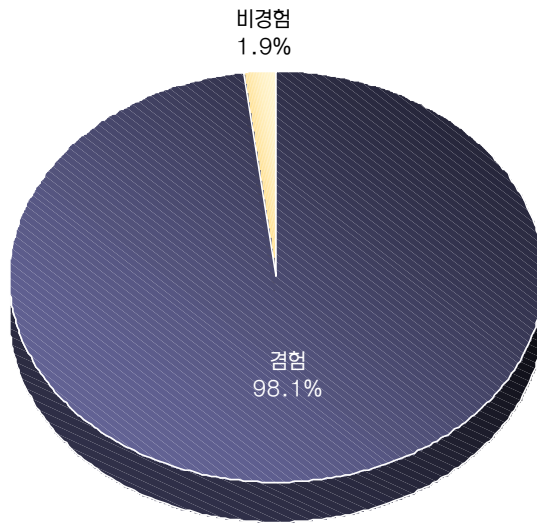
자율관리어업 활성화를 위한 교육·홍보는 지방청이 자율관리어업지도자 전국협의회의 지도자 워크숍을 위주로 교육을 실시하였다. 자율관리어업의 홍보를 위해서 자율관리어업의 홈페이지를 제작하고, 자율관리어업 성공사례 및 영상물 등 시청각 자료를 제작·배포하였다. 또한, 자율관리어업에 참여하는 어업인들의 자긍심 고취를 위하여 자율관리어업 상징 기(旗)와 로고, 로고를 새긴 배지 등을 제작·배포하였다.

이 단계에서의 홍보는 확산을 위해 필요한 정보교환, 의견 개진의 장을 만들고, CD 등 시청각 자료를 이용해 대국민 홍보와 함께 자율관리 성공사례를 집중 조명하여 자율관리어업의 확산 수단으로서 활용되었다.

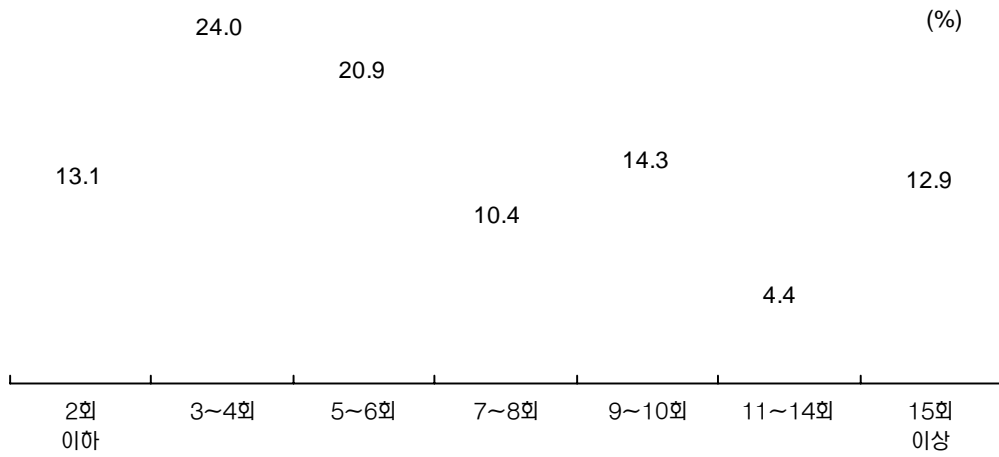
지도자나 간부들을 위한 홍보는 자율관리어업지도자 선진지역 견학 및 자율관리어업에 성공한 지도자를 명예홍보위원으로 위촉하여 성공노하우를 이용한 사례위주 교육과 우수 자율공동체를 발굴하여 대대적인 홍보·견학 등을 중점적으로 실시하였다.

이 홍보방법은 앞서의 시청각 자료와 마찬가지로 직접 경험하고 각자의 정보를 나눔으로서 지도자 육성에 박차를 가하고 공동체 구성원이 목표의식을 공유하게 하는 것이었다. 특히 국내외의 사례지역 견학이라든지 성공한 자율관리공동체의 지도자가 경험을 나누는 것은 현장감과 사실감이라는 측면에서 매우 효과가 높았다.

이런 해양수산부의 노력으로 2007년 1월 자율어업 공동체를 대상으로 실태를 조사한 결과 98.1 %의 공동체가 자율관리어업과 관련된 교육을 받은 경험이 있는 것으로 나타났으며, 총3~4회 정도의 교육을 받은 공동체 비율이 가장 많은 것으로 나타났다.



< 그림 5-1 자율관리어업 교육 경험 - 어민공동체 >



< 그림 5-2 자율관리어업 교육 경험 횟수 - 어민공동체(경험자 기준) >

자율관리어업 사례집 및 영상물 제작

2004년도부터는 자율관리어업에 대한 어업인의 이해도 제고를 위해 자율관리어업을 성공적으로 수행하고 있는 우수공동체의 활동 상황을 사례집과 영상물로 제작하여 자율관리어업의 활성화를 유도하고 있다.

우수사례집과 영상물은 자율관리어업 참여 어업인에게는 자긍심을 고취하고 동시에 공동체 발전방향을 제시하고 있으며, 미참여 어업인에게는 자율관리어업 참여 의지를 북돋을 수 있도록 현장감과 사실감 있게 전달하였다.

2006년도까지 총 3차례에 걸쳐 86개 우수공동체의 활동상황을 사례집으로 소개하였으며, 이중 8개소에 대하여는 영상물(CD)로 제작하여 공중파(K-TV)로 방영되는 등 많은 어업인들이 홍보자료로 활용하고 있다.

한편, 2007년도에는 자율관리어업 추진 5년에 대한 성과와 향후 발전방향을 종합 영상물(CD, DVD)과 홍보책자(브로셔 및 리플릿)로 각각 제작하여 배포하였다.

민간컨설턴트 및 명예홍보위원 위촉

2006년 하반기에는 민간수산전문가를 컨설턴트로 위촉(4명)하여 '자율관리어업 민간 컨설턴트제'를 도입('06.9)하고 자율관리어업을 성공적으로 추진하고 있는 공동체지도자를 명예홍보위원(22명)으로 위촉('06.11)하는 등 자율관리어업에 대한 내실 강화와 참여를 유도하였다.

그리고 지역별 공동체 구성원을 대상으로 지역단위 전문교육을 실시하여 자율관리어업의 중추적인 역할을 담당하도록 육성하고 인터넷을 이용한 자율관리어업의 유형별 '에듀십(edu-ship)'을 개설하여 상시 온라인 교육 및 토론으로 문제점을 개선 추진해 나가고 있다

다양한 교육 프로그램 운영

자율관리어업의 성공적인 정착을 위해서는 어업인들의 어업자원관리에 대한 인식전환이 있어야 하며, 이를 위해서는 공동체 구성원을 이끌고 있는 지도자 육성이 매우 중요하다

그러나 2004년도까지 기반조성 단계의 어업인 교육은 지방해양수산청 전담지도 공무원의 현장방문 순회교육 위주로 진행됨에 따라 정책목표를 달성하기 위한 효과

를 보기에는 한계가 있었다.

이에 따라, 2005년도부터는 공동체 지도자 육성과 리더십 함양을 위한 교육과 함께 어업인들이 직접 자율관리어업 우수공동체 현장을 체험할 수 있는 다양한 교육 프로그램을 개발하여 운영하였다.

먼저 2005년도에는 지방해양수산청별로 자율관리어업 우수공동체 지도자 워크숍을 개최하여 자율관리어업에 대한 어업인의 참여를 유도하였다.

2006년도에는 자율관리어업 공동체 지도자의 리더십 함양을 위하여 동·서·남·해로 구분한 권역단위 광역워크숍을 연 3회 개최하는 한편, 지방해양수산청 단위의 현장 워크숍을 연 1회에서 연 2회로 확대하여 실시하였다. 또한, 자율관리어업 공동체의 지도자 육성을 위한 지도자 양성교육을 연 2회 개최하였다.

아울러, 2006년부터는 자율관리어업의 활동실적이 우수한 공동체의 지도자에 대하여는 자율관리어업의 성공적 모델로 평가받고 있는 일본의 선진 어업현장을 직접 방문할 수 있는 기회를 연3회씩 제공하고 있다.

(3) 우수공동체에 대한 인센티브 지원

자율관리어업이 본격적인 확산단계로 진입하기 위해서는 참여공동체 수의 지속적인 증가에 맞추어 육성사업비의 지원금액을 확대하고 다양한 인센티브를 제공할 필요성이 있다고 판단하였다.

이와 같은 지원은 자율관리어업이 기반조성단계를 거치면서 어느 정도 뿌리를 내렸다고 판단하고, 자율관리어업의 효과를 높이기 위한 지원방식으로 적당하기 때문이다.

결국 잘하는 곳에는 더욱 잘할 수 있게 지원을 하고, 못하는 곳은 더욱 잘 할 수 있도록 동기를 부여하는 인센티브 지원이 향후 수산예산의 효율적 집행에 도움이 될 수 있기 때문이다.

어업인들의 적극적인 참여와 함께 우수공동체에 대한 지원체계를 확충하고 지원을 확대하는 등 해양수산부와 지자체, 유관 수산기관 및 관련어업인의 부단한 노력은 자율관리 참여공동체 및 참여어업인이 빠른 속도로 증가하는 계기가 되었다.

육성사업비 지원

해양수산부는 자율관리어업의 활동실적이 우수한 공동체를 매년 선발하여 인센

티브 성격의 육성사업비를 2002년부터 지원하였다.

2002년부터 2006년까지 388개소의 우수공동체에 대하여 개소당 5천만원에서 10억원씩 총 611억원의 육성사업비를 차등 지원하였다. 선정된 우수공동체에 육성사업비로 지원되는 예산은 <자율관리어업 육성사업 및 사후관리지침>에 따라 수산종묘방류 등 자원조성, 수산물 저장시설, 폐기물 저장고 시설, 낚시터 조성 등 공동체의 소득증대사업에 쓰여졌다.

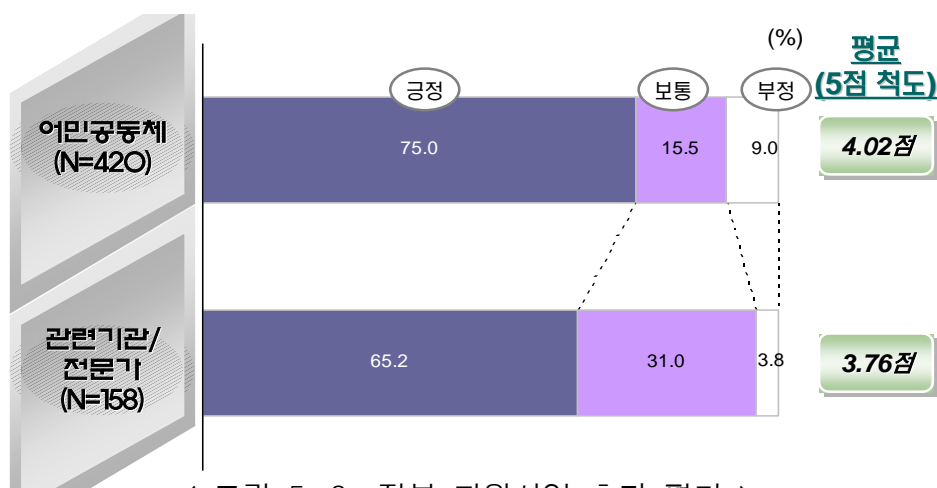
< 표 5-8 자율관리어업 참여공동체 및 육성사업비 지원실적 >

단위 : 개소,억원

구 분	계	'02	'03	'04	'05	'06	'07
참여공동체수		101	122	174	308	445	565
지원공동체수 (지원액)	388 (611)	48 (100)	58 (98)	72 (110)	60 (89)	60 (96)	90 (118)

주 : 우수공동체 지원조건은 국비 50%, 지방비 30%('07:40%), 자담 20%('07:10%) 임.

정부의 육성 지원사업에 대한 효과에 대해서는 2007년 1월 자율관리어업 공동체를 대상으로 실태를 조사한 결과 어민 공동체 75.0%, 관련기관/전문가 65.2%로 두 집단 모두 공통적으로 긍정적 평가를 내렸으며, 어민공동체의 평가가 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 다만 정부 지원사업에 일부 부정적인 입장을 취하는 공동체는 지원금액의 증액을 기대하고 있는 것으로 나타났다.



< 그림 5-3 정부 지원사업 효과 평가 >

(%)

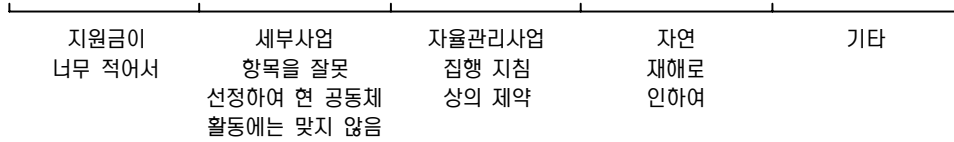
44.7

26.3

15.8

10.5

2.6



< 그림 5-4 부정 평가 이유 - 어민공동체(부정 평가자 기준) >

정부포상

우수공동체에 대한 육성사업비 지원과 함께 우수공동체 지도자와 관계공무원에게 정부포상을 수여하였다.

2003년부터 2006년까지의 정부포상을 살펴보면, 훈장 1명, 대통령표창 10명(개소), 총리표창 5명(개소), 해양수산부장관표창 67명(개소)을 대상으로 포상이 수여되었다.

< 표 5-9 자율관리어업 추진 정부포상 수여실적 >

연도	계	훈장	대통령표창	총리표창	장관표창
'03	13	-	-	-	13(어업인 9, 공무원 4)
'04	16	-	3(단체1, 어업인2)	-	13(어업인 8, 공무원 5)
'05	12	-	-	-	12(어업인 5, 민간단체 1, 공무원 6)
'06	20	-	4(단체 1, 어업인3)	3(단체 1, 어업인 2)	13(어업인 3, 민간단체 3, 공무원 7)
'07	22	1(어업인)	3(단체 1, 어업인 2)	2(단체 1, 어업인 1)	16(어업인 6, 민간단체 3, 공무원 7)

해외연수

해양수산부는 2006년부터 자율관리어업 활동실적이 우수한 공동체 지도자에게 인센티브로 수산선진국의 어업현장을 방문할 수 있는 기회를 새롭게 제공하고 있다.

수산선진국의 자원관리에 대한 실태를 파악하여 자율관리어업의 활성화를 목적으로 실시되는 해외연수는 일본의 주요 어촌현장과 어업협동조합 등을 방문, 앞서가는 일본의 자원관리형 어업의 활동상황을 직접 체험할 수 있는 프로그램으로 구성되어 있다.

이는 일본이 우리나라와 어업여건이 비슷한 데다 특히 지난 1983년부터 추진 중인 자원관리형 어업이 세계적으로 성공한 모델로 평가받고 있기 때문이다. 이에 따라, 연수에 참가하는 자율관리 우수지도자들에게는 보다 좋은 선진 어업현장의 체험을 통해 국내 자율관리어업을 한층 발전시킬 수 있는 계기로 작용하고 있다.

2006년도에는 연간 3회에 걸쳐 공동체 지도자 41명이 해외연수를 실시하였으며, 2007년도에는 63명의 어업인과 관계직원들이 참여할 계획으로 있다.

(4) 자율관리 공동체 평가 및 등급화 도입

2004년까지 완만한 증가세를 보이던 자율관리어업 참여공동체수는 본격적인 확산단계에 접어든 2005년부터는 매년 110~130여개소 이상씩 급격히 증가하기 시작하였다. 자율관리어업에 참여하는 업종도 어촌계 단위의 마을어업 공동체 중심에서 어선어업, 복합어업, 내수면어업 공동체 등으로 다양화되었다.

이에 따라, 해양수산부에서는 자율관리어업의 내실화를 유도하기 위해 2006년부터 자율관리어업 활동실적에 따라 등급을 부여하고 등급에 따라 육성사업비 지원 등의 인센티브를 차등 지원하는 등급화 제도를 도입하였다.

공동체의 등급은 연간 활동실적에 따라 풍요, 모범, 협동, 참여의 4단계로 나누어지며 풍요공동체는 가장 우수한 공동체이다.

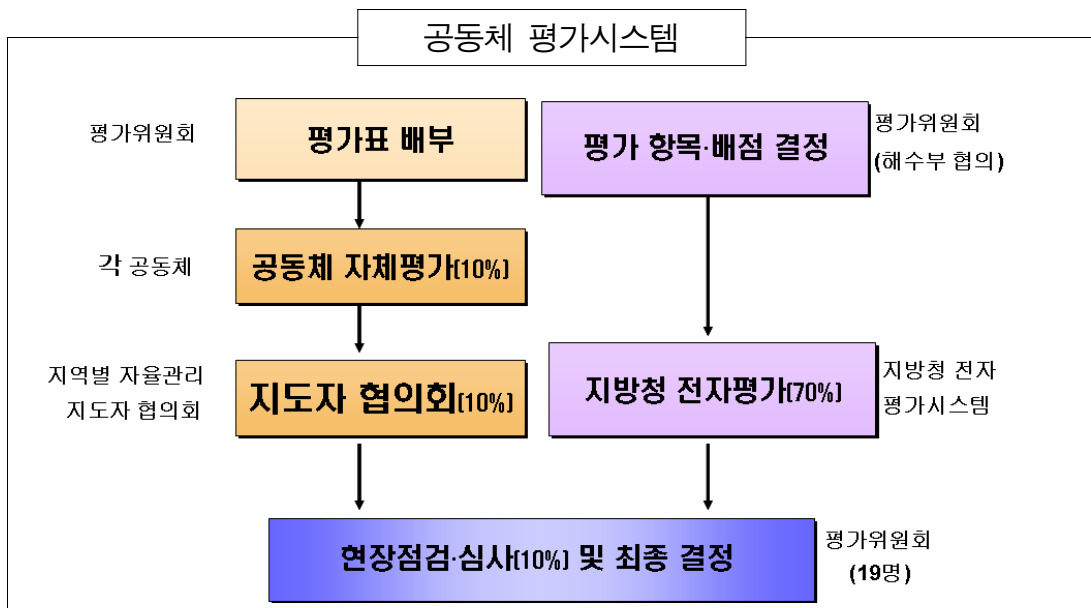
등급의 종류 및 명칭

- 풍요 공동체(1등급)** : 다른 공동체의 귀감이 될 만큼 구성원의 참여도, 규약 준수, 사업성과 등 다방면에서 우수한 단계
- 모범 공동체(2등급)** : 규약에 따라 자원관리 활동이 이루어져 어느 정도 성과가 가시화되는 단계
- 협동 공동체 (3등급)** : 구성원간 결속이 강화되어 규약의 준수 및 자원관리 사업에 착수하는 단계
- 참여 공동체 (4등급)** : 새로이 공동체를 구성한 출발단계

공동체 평가 시스템

공동체 등급화는 매년 참여공동체의 자율관리업 활동실적에 대하여 자율관리업공동체 지도자, 전담 어촌지도공무원, 지도자협의회 및 중앙단위 평가위원회(민·관합동평가)가 객관적이고 공정한 단계별 평가를 통해 공동체별 등급을 부여하고 있다.

민간전문가 위주로 구성(총 19명)된 자율관리평가위원회는 평가의 객관성과 공정성을 높이기 위해 2006년 1월 한국수산회에 설치하였으며, 평가위원회 위원장은 한국수산회장이 맡고 한국 수산회는 평가위원회의 사무국 기능을 수행하고 있다.



공동체 등급화 결과

2006년에 처음 실시된 등급화에서는 풍요등급 34개 공동체, 모범등급 26개 공동체, 협동등급에는 248개소가 정해졌다.

이렇게 결정된 우수 등급 공동체에 대해서는 기본적으로 공동체 등급에 따라 육성사업비를 차등적으로 지원하였다. 풍요공동체중 최우수 공동체를 선정하여 추가 사업비를 지원하고 우수공동체는 횟수에 제한없이 계속 지원하여 공동체가 지속적으로 발전될 수 있도록 하였으며 또한 우수공동체 지도자는 2006년부터 선진수산물 해외연수를 실시하였다.

이뿐만 아니라 풍요 공동체에는 지정패를 수여하고 최우수 공동체에게는 대통령 표창을, 우수 공동체에게는 총리의 표창 및 휘장을 수여하였다.

그러나, 2006년도에 처음 실시된 평가시스템은 2005년도에 마련된 평가항목을 그대로 적용함에 따라 참여유형별 특성을 고려하지 아니하고 평가기준이 모호하여 평가자간 공정성이나 객관성 및 형평성 확보에 다소 문제점이 제기되었다.

이에 따라, 해양수산부에서는 2006년 8월 4개의 참여유형별로 평가가 가능한 항목을 도출한 평가시스템을 일부 보완하여 2007년도 등급화를 실시함과 동시에 체계적이고 고도화된 평가시스템 구축을 위한 연구용역을 2006년 8월 25일에서 2007년 4월 24일까지 약 8개월간 한국수산물 수산정책연구소에 의뢰하였다.

한편, 2007년도 등급화에서는 풍요등급 14개 공동체, 모범등급 86개 공동체, 협동등급에는 345개소가 정해졌다.

공동체 평가시스템 개편

한국수산물 수산정책연구소를 통해 실시한 <자율관리어업 성과분석 및 평가시스템 개선방안 연구용역> 결과에 따라 2007년 8월 새로운 공동체 평가시스템을 구축하였다.

새로 도입된 평가시스템은 지역간·평가자간 편차를 최소화하기 위해 마을어업, 양식어업, 어선어업, 내수면어업, 복합어업 등 5개 유형으로 세분화하여 참여유형에 맞는 평가항목을 도출하였다.

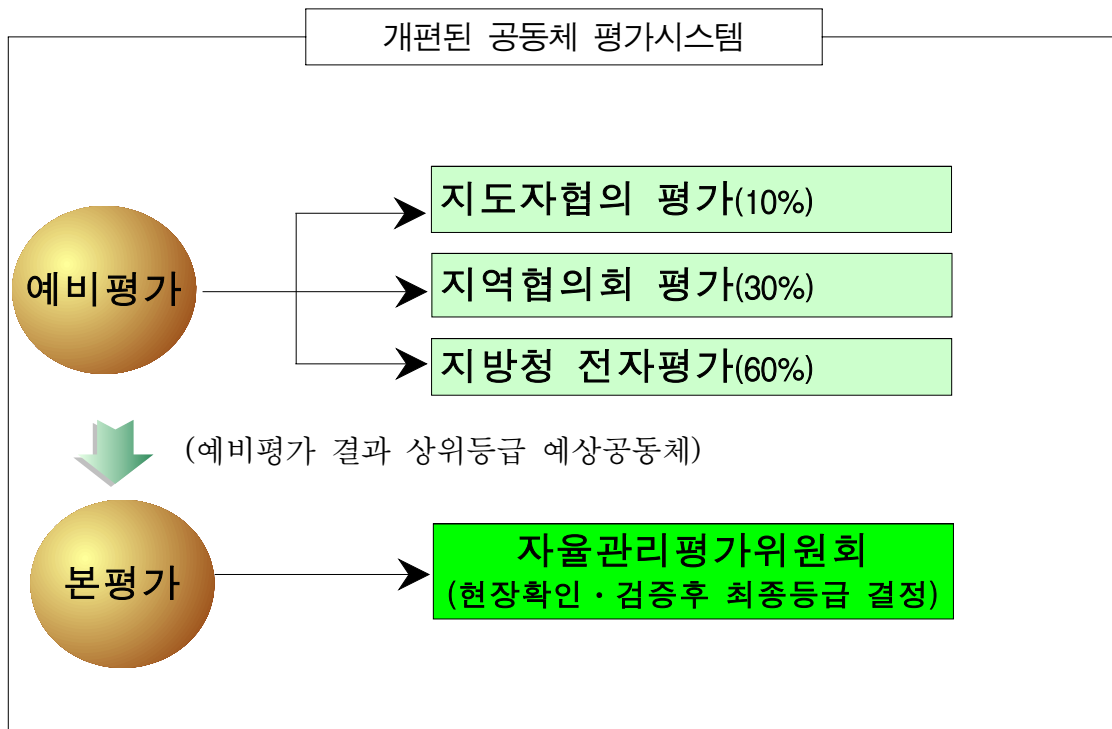
항목별로는 구체적인 평가 매뉴얼을 개발하여 평가자 및 참여공동체에게 제공하고 객관적인 확인서류에 근거해 평점이 부여되도록 전면 개편하였다.

또한, 평가방식도 점수를 부여하는 예비평가와 현장조사 등을 통해 예비평가 결

과를 검증하는 본평가로 이원화함으로써 평가결과에 대해 보다 신뢰성을 높일수 있도록 하였다.

예비평가는 기존 방식에서 지방청 전자평가 비중을 10% 하향(70→60%) 조정하고, 시·도가 주관해 수협, 학계관계자 등이 참여하는 지역협의회를 신설(30%)해 지자체가 평가에 새로이 참여하도록 하였으며, 공동체 자체평가는 공정성과 형평성이 결여되고 변별력이 떨어지는 단점이 있어 평가에서 배제하였다.

한편, 본평가는 한국수산회에 민·관·학계로 구성된 자율관리평가위원회에서 담당하되, 평가점수는 부여하지 않고 예비평가 결과를 현장조사를 통해 확인한 후 공동체별 등급을 확정토록 개편하였다.



(5) 자율관리어업 전국대회

확산단계에 들어선 후, 자율관리어업 전국대회도 그 규모가 더욱 확대되었다. 2005년 천안에서는 350여명의 어업인과 수산관계자가 참석한 가운데 제3회 전국대회가 개최되었고, 2006년에는 제4회 전국대회가 620여명이 참석한 가운데 제주도에 열렸으며, 제5회의 전국대회는 2007년 6월에 충남 보령에서 850여명이 참석한 가운데 성황리에 치뤄졌다.

자율관리어업 전국대회에 대한 해양수산부의 지속적인 노력의 결과 자율관리어업 참여 공동체는 2004년 174개소에서 2006년말 445개소로 늘어났고 2007년 8월에 565개소까지 대폭 확대되었다. 또한 자율관리어업 참여어업인 수도 2004년도 1만5천명에서 2007년 42,308명으로 증가하였다.

“저는 자율관리어업에서 희망을 봅니다. 어업인 스스로 바다를 관리하면서 새로운 아이디어로 경쟁력을 높여 나가면 우리 어촌도 살기 좋고 활력 넘치는 미래형 복합 생활공간으로 탈바꿈하게 될 것입니다.” “정부도 수산업 발전대책을 차질없이 추진하여 수산자원을 회복시키고 안전한 먹을거리를 국민에게 제공하는 데 더욱 노력하겠습니다.”

- 제3회 자율관리어업 전국대회
노무현 대통령의 축하메시지

“자율관리어업은 해양수산부장관 재임때부터 열의를 갖고 추진해 온 사업으로서 여러분의 적극적인 호응 속에 64개이던 자율관리공동체가 443개에 이르고 성공사례 유형도 한층 다양해졌습니다.” “공동체 스스로 법규보다 더 엄격한 규율을 지키고 불법어업을 하나하나 근절해 나가면서 이제 수산자원이 빠르게 회복되고 있습니다. 어업인의 자율적인 참여와 관리야말로 가장 효과적인 어업정책임을 어업인 스스로 증명해 보이고 있는 것입니다.” “정부도 대내외 환경 변화에 대응한 수산업·어촌 종합대책을 차질없이 추진하고, 우수공동체를 적극 지원하는 등 풍요롭고 활력 넘치는 어촌을 만드는데 최선을 다하겠습니다.”

- 제4회 자율관리어업 전국대회
노무현 대통령의 축하메시지

제6장 자율관리어업의 유형

자율관리어업을 추진하는 공동체는 면허 또는 허가어업 유형에 따라 마을어업, 양식어업, 어선어업, 복합어업 및 내수면 어업으로 분류할 수 있다. 또한 각자의 내용을 어장관리, 자원관리, 생산관리의 추진에 따라 분류할 수 있다.

1. 마을어업의 자율관리

마을어업은 수산업법 제8조에 의하여 면허어업에 속하는데 마을어업은 일정한 수심 이내 (최대 간조시의 평균 수심 5미터 이내, 단 강원도 경상북도 및 제주도의 경우에는 7미터 이내)의 수면을 구획하여 패류, 해조류 또는 정착성 수산동물을 관리·조성하여 포획·채취하는 어업이다.

또한 마을어업 등 어업의 면허를 받은 자는 면허받은 범위 안에서 어업을 경영할 수 있는 권리 즉 어업권을 부여받게 되고 이 경우 어업권은 물권으로 하고 수산업법에서 정한 것 외에는 민법 중 토지에 관한 규정을 준용하도록 하여 독점적이며 배타적인 권리를 부여하고 있다.

따라서 패류양식어업을 포함한 마을어업형의 자율관리어업 공동체는 대부분 바지락·전복 등 패류를 대상으로 관리하고 있다. 마을 어업 공동체가 행하고 있는 자율관리어업의 관리규정은 종패 살포, 불가사리 등 해적 생물구제, 포획·채취 금지기간 및 금지체장(禁止體帳)의 설정, 1일 채취량의 제한 및 어장휴식년제 운영, 어장 청소 등이다.

2. 어선어업의 자율관리

어선어업은 수산업법 제43조의 규정에 의하여 주로 어선을 이용하여 수산동물을 포획하는 어업으로서 이들 어업의 주 대상으로는 어촌계 소속 어선어업, 같은 종류의 어업허가를 받은 선주협회 등의 단위로 공동체가 구성되어진다.

어선어업 공동체의 자율관리 방안은 어항 및 어장 청소, 유실 및 폐어구류의 수거, 폐운활유 수거, 불가사리 수거 및 처리 등을 실시하고 있으며, 어업관리 방식은 특정어업의 어기제한(漁基制限)제한, 특정어구 및 그물코 크기 제한, 통발어업의 타업종 전환, 특정어종의 포획 및 채취금지, 특정어종의 기간 및 체장 제한, 소형기선

저인망 어법 규제, 적당 어획량 제한 등을 통하여 자율적인 어업질서 확립을 유도하고 있다.

어선어업에 있어서 생산관리 방식은 한번에 너무 많은 포획을 했을 때는 위판 제한, 조업 휴무제 실시, TAC할당량 준수 등을 실시하고 있다. 이외에도 치어유통에 대한 자체 단속, 안전조업 및 부정어업 추방 캠페인, 자원조성 및 인공어초 투입을 통한 해역 낚시터 조성 등을 추진·실시하고 있다.

3. 양식어업의 자율관리

양식어업도 마을어업과 같이 수산업법 제8조의 규정에 의한 면허어업이다. 양식어업 공동체는 대부분 마을어장내 양식장 및 특정양식업의 협의체로 구성되어 있다.

양식장의 종류는 해조류(남해안 : 김, 미역), 패류(서해안 : 새꼬막, 백합, 바지락, 가무락), 굴(남해안), 가리비(동해안), 전복(도서), 어류(가두리) 등으로 나누어진다. 자율관리방식으로는 어장내 어장청소, 해적생물(害敵生物) 구제 및 저질개선 등을 실시하고 있으며 자원관리는 해조류의 경우는 순번제 생산 및 물량조절, 양식장 거리 조정 어장정화 및 재배치 등을 실시하고, 패류의 경우는 종패방류, 채포금지기간 및 크기 설정, 자원조성 후 일정한 기간경과 후 채취 등을 실시하고 있다. 어류의 경우는 치어관리 및 사육 밀도 조절 등을 실시하고 있다.

4. 복합(마을 + 어선)어업의 자율관리어업

어선어업과 마을어업이 복합된 어업의 어장은 대부분의 경우 마을지선어장과 어선어업어장이 경합되게 위치하고 있으며, 자율관리 방식으로는 어장내 어장청소 및 해적구제를 주로 실시하고, 치어보호 및 자원조성을 위한 보호구역을 설정하여 자원조성사업도 실시하고 있다.

또한 품종별 채포금지기간과 채포금지체장을 운영하고, 어장휴식년제 및 연간조업일수의 제한 등도 설정·운영하고 있다.

이외에는 불법어획물의 판매 금지, 불법어업자의 타업종 전환, 감시인 배치, 자체 자원조성자금적립 및 적정생산량 등을 실시하고 있다.

〈 표 6-1 자율관리어업 유형 〉

구 분	유형별 개념
마을어업	- 어촌소유/ 패류양식(바지락, 가무락, 전복 등)
어선어업	- 어선어업관련 협회, 단체 등의 자생단체를 중심
양식어업	- 수하식, 가두리 등 특정 시설을 이용한 양식어업에 한정 - 기존의 굴, 전복 등 살포식 어업은 마을어업으로 분류
복합(마을+어선)어업	- 상기의 유형별 개념에 따라서 상대적으로 비중이 높은 유형으로 분류
내수면 어업	- 내수면에서 실시하는 모든 어업

제7장 상생(相生)의 길

1. 자율조정협의회 설치

자율관리어업이 점차 전 연안으로 확대됨에 따라 동일한 어업자원이나 어장을 이용하는 어업인간의 갈등과 분쟁이 빈번하게 발생하고 있다. 예를 들면 마을어업내 자율관리참여 어업인과 미참여 어업인간 분쟁, 인근 공동체간 어장경계가 불분명하여 발생하는 공동체간 분쟁, 동일한 조업어장에서 자원을 조성한 자율관리공동체와 미참여 어업인간의 분쟁 등이 그것이다.

특히 어선어업은 이동성이 큰 어종을 대상으로 자율관리 함으로써 조업구역이 특정되지 않아 어업자간 갈등에 대한 분쟁해결에 한계가 있었다. 마을어업에서 조성한 어업자원을 어선어업자들이 고갈하였다고 주장하고 또한 동일한 어장에서 다른 어종을 조업하는 어선어업자간의 분쟁이 발생하는 등 어선어업자간 어구손상 및 경쟁적 조업으로 자원고갈 상호 분쟁이 나타났다.

따라서 이동성이 큰 어종을 대상으로 하는 어선어업의 자율관리 활성화를 위해서는 어업분쟁 해결이 선행되어야만 가시적인 성과를 거둘 수 있기 때문에 이에 대한 대책이 필요한 실정이었다. 특히 어종, 어장, 업종 등에 따른 조업분쟁의 경우는 제3자의 조정을 통한 문제 해결을 필요로 하며 이에 따른 제도적 장치 마련도 시급했다.

이에 해양수산부에서는 어업인간 또는 지역간·어업간의 분쟁과 갈등을 정부가 직접 나서서 해결하는 것보다 민간단체의 전문가가 분쟁·갈등의 실태를 조사하고 분쟁 당사자간의 조정을 통한 대화와 타협으로 해결해나가는 것이 바람직한 방향이라고 판단하고 민간단체인 한국수산회에 자율조정협의회를 구성토록 하였다.

2004년 8월부터 구성하여 운영하고 있는 자율조정협의회는 어업인간 또는 지역간·업종간 분쟁을 조정하여 자율관리어업을 활성화하고 성공적으로 정착할 수 있도록 유도하고, 연근해어업의 조업질서유지 및 어업자원의 효율적인 이용과 관리를 목적으로 한다.

자율조정협의회에서는 자율관리어업 추진시 발생하는 문제와 분쟁을 당사자간 협의와 토론에 의하여 자체 해결토록 조정하고 있으며, 자율관리 참여공동체에 대하여는 분쟁조정을 통하여 자율적 참여 및 확산을 유도하고, 자율관리어업 미 참여 공동체에 대하여는 갈등과 이해관계의 조정을 통하여 자율관리어업에의 참여를 유도하는 등 연근해어업에 있어서의 조업구역 분쟁과 불법어업 문제 등 현안 사항을 당사

자간의 대화와 타협으로 풀어가는 새로운 체계를 정착시키는 역할을 하고 있다.

자율조정협의회를 통하여 어업인간의 분쟁을 해소하고, 공동의 이익을 위한 상생의 길을 찾은 대표적인 예를 보면 다음과 같다.

2. 어청도 연안어업과 다른 지역 어선간의 조업분쟁 조정

전북 군산시 어청도 자율관리어업 공동체는 군산에서 72km 떨어진 곳으로 주위에 부속도서가 없이 천혜의 어선어업 조건을 갖춘 곳으로 어업가구 130여호 어업인구 150여명, 어촌계원이 110여명으로 구성된 공동체이다.

어청도 자율관리어업공동체가 구성된 것은 주변에서 어선을 이용하여 우럭, 노래미, 넙치, 농어 등의 어종을 주로 어획해온 어업인들이 연승어업, 형망어업, 새우조망어업, 통발어업 등의 허가를 받아 서로 경쟁조업을 해왔고, 그 결과 주변수역의 어족자원이 크게 감소하게 되자 어업인들은 생활터전을 잃을 수도 있다는 위기의식을 공감하게 되었으며 1990년대 중반 어촌계 임원을 중심으로 우리어장은 우리가 지켜야 한다는 의견이 표출되었고, 어촌계장을 필두로 자원관리의 노력이 시작되게 되었다. 2001년도에는 이런 노력을 보다 조직화하기 위하여 자율관리어업 공동체를 결성하여 실천하기에 이르렀다.

자율관리어업의 주요 활동 내용으로는 어청도 주변 3마일내에서 그물에 의한 조업(형망, 새우조망, 유자망 등)을 자제하고 외출낚시 어구만을 사용하여 조업토록 하였으며 어획강도가 큰 통발어구는 자체기금을 마련하여 자체감척(3척)을 실시하였다. 또한 어린고기 포획금지 및 어획시 채방류 운동을 전개하는 한편, 해일에 의하여 파손되어 방치된 어선을 이용하여 자원조성용 고선어초(10척)로 투여하고 조피볼락 종묘 및 전복 종패를 자체자원조성 기금을 조성하여 매년 2만5천미에서 7만5천미를 방류해 나갔다.

이와같이 자원관리 사업을 적극적으로 실시해온 어업인들은 이후 우럭, 넙치, 도다리, 가오리 등의 자원 증가를 직접 체험하기에 이르렀으며 자원관리의 필요성을 자각하기에 이르렀다.

그러나 어청도 인근 어장은 서해안의 주요어장으로 통발, 자망, 연승어업과 무허가 소형기선저인망 등의 경쟁조업이 활발한 수역이며 어업전진기지로써 많은 어선들의 어청도 입·출항이 활발한 곳이다. 이에 따라 다른 외지(충남·통영의 통발어선, 여수 근해자망어선)의 어선들은 어청도공동체의 임의적 3마일규제에 대하여 이익을

제기하고 자유로운 조업을 요구하게 되어 분쟁이 발생하게 되었다.

어청도 어업인들은 자체 어장관리선을 갖추고 외지어선의 관리수역 침범 조업시 그들의 자원관리수면임을 설명하고 조업자제를 요청했으나 외지 어선들은 계속하여 어장을 침범조업하고 자유로운 조업을 요구하였다. 이에 어청도 어업인들은 2005.1월 지방자치단체 및 정부에 인근 3마일 이내 수역을 배타적 수역으로 지정해 줄 것을 건의하였고 우리부에서는 자원관리수면 지정을 위한 어업인간의 협의를 통한 관리대책 마련을 위하여 2005.3월 한국수산회 자율조정협의회에 조정을 요청하게 되었다.

〈 양측 주장의견 요약〉

어청도공동체 의견	다른 지역 조업어선 의견
<ul style="list-style-type: none"> · 어청도 주민의 생활터전을 보전하기 위해 10년간 많은 투자와 노력으로 어장을 관리하고 개선에 왔음 · 특히 2002년도부터는 자율관리공동체를 결성하고 정부지원사업 등을 통해 적극적으로 자원을 조성하고 자원을 보호해 온 '우리어장'이므로 규제를 계속 강화할 것임 · 정부에서 '어청도공동체 관리수면'으로 법적인 지원부여 요망 	<ul style="list-style-type: none"> · 수산자원감소와 출어경비 상승등 어업경영이 어려운 여건에서 어청도 어업인들이 법적인 제도를 벗어나 임의로 주변수역을 광역적으로 설정하고 조업을 규제하는 것은 부당함. · 어청도 주변수역에 대한 안전 조업 보장 필요

한국수산회 자율조정협의회에서는 어청도 인근에서 조업하는 어선의 조업실태를 면밀히 분석하는 한편, 2005년 5월에서 2005년 9월까지 5차례에 걸쳐 다른 지역 외지어선들의 주장과 조정방안에 대하여 협의를 계속했으나 여러 지역의 불특정 다수 조업어선들을 대상으로 한 어업현지 당사자 위주의 협의체 구성에는 상당한 어려움이 있는 것으로 결론지었다.

이에 따라 자율조정협의회에서는 전북도·군산시·군산지방청 관계들과 분쟁수역의 조정방안을 협의하였으며, 전북도에서 어청도 주변의 자원조성 및 관리실태를 면밀히 파악한 결과 기르는어업육성법 제10조(수산자원관리수면의 지정 등)의 규정에 의한 '수산자원관리수면'으로 지정하는 방안을 검토하기로 의견이 제시되었다. 이후

자율조정협의회는 전북도의 검토안을 토대로 관련부서 및 어청도 어민등과의 협의를 강화한 끝에 '06.2.1 어청도 주변수면 966ha를 6개소로 각각 구분하여 기르는어업육성법 제10조 규정에 의거 「수산자원관리수면」으로 지정하는데 성공하여 분쟁이 해결된 사례다.

▷▶ 인터뷰 - 한국수산원 김민영 분쟁조정위원

“어청도가 과거에는 어황도 좋아 전진기지였지만 80년대 들어오면서 어황도 안 좋고 자원상태가 어려워진 상태였습니다. 87년이후 어촌계 스스로 통발어선을 감척하고 적극적인 자원관리를 통해 어장여건이 좋아지니까 인근 외지 선박들이 어청도에서 관리하고 있는 어장을 침범해 조업을 많이 해왔습니다. 충남, 경남, 전라도 어선들이었습니다. 결국은 인근어선들과 어업분쟁이 터지고 만 것이지요. 그래서 한국수산회가 조정협의를 했던 것입니다. 처음엔 말로 자율관리어업 추진에 대해 설명하고 양해를 요청했으나 들어오는 어선들은 막무가내로 조업했습니다. 피해가 지속된 어청도에서는 결국 제도화 해달라고 강력히 건의하였고 부산청, 전라북도, 군산시 등의 행정기관과 유관협의를 거쳐서 자원관리보호수역으로 지정하게 되었습니다.”

- 2006년 2월

3. 덕우도 연안 낭장망 어선과 기선권현망 어선간의 조업분쟁 조정

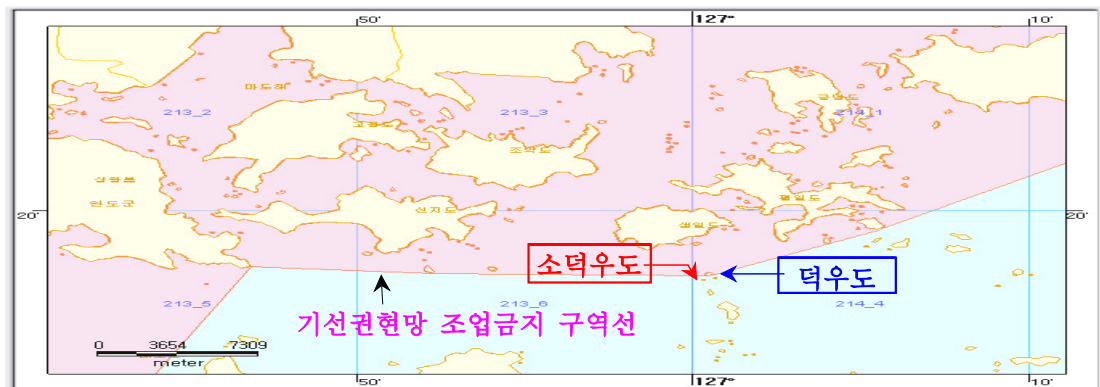
전남 완도군 생일면 덕우도 주변수역은 수산관계법령에 기선권현망 조업금지구역으로 설정되지 않아 멸치 성어기(8~10월)만 되면 기선권현망어선이 집중 조업함으로써 같은 어장에서 조업하는 연안낭장망어업인들의 어구에 피해를 입히고 어장경합에 따른 멸치조업 분쟁을 일으켜온 곳이다. 덕우도 주변수역에서 조업하는 기선권현망은 10여 선단(7척이 1선단 구성)으로 주로 여수소재 어선이다.

이에 따라 2005년 11월 14일 덕우도 낭장망 어업인은 덕우도 주변을 기선권현망 조업금지구역으로 설정하고 이를 위반할 경우에는 처벌할 수 있는 법령을 마련해 줄 것을 당국에 요청하였다.

해양수산부는 덕우도 어업분쟁을 2006년도 자율조정협의회 과제로 선정토록 한국수산회에 의뢰하였고, 자율조정협의회는 2006년 3월 27일부터 2006년 11월 10일까지 11차례에 걸쳐 관계기관과 양 업계를 교차방문하여 어업실태를 파악하고 대안

을 제시하는 등 조정을 실시했다. 하지만 양 업계의 주장이 너무 상이하고 경직되어 타협의 여지가 전혀 없고, 상대를 협상상대자로 보지 않아 현상테이블에 앉기를 꺼려하므로 조정위원회는 계속하여 양측 업계 교차방문을 통해 설득하고 양보와 타협을 유도하였다. 그러던 중 2006년 10월초 기선권현망업계로부터 덕우도 주변수역에서 연안어업(양식포함) 피해가 발생하지 않도록 조업하겠다는 의견을 전달 받게되었고, 이를 토대로 집중적인 조정을 실시한 결과 양측 업계간 양보를 이끌어 내게되었고 마침내 합의서를 작성하기에 이르렀다. 이는 순수히 자율조정협의회 조정위원회의 끈질긴 설득의 결과였다. 즉, 자율협회가 안될 경우 정부는 수산자원보호령 제7조(어구사용금지구역과 기간)의 개정을 통해 강제적인 조업금지 조치를 취할 수뿐이 없지 않겠느냐는 의견을 권현망업계에 제시하였고 권현망업계에서도 이를 심각하게 받아들이면서 이 경우 법령위반에 따른 행정형벌(500만원이하의 벌금형)과 행정처분을 병행처분받아야 하는 등 위기에 처할 수 있다는 자체의견 등 기선권현망업계에서도 법령에 강제하는 것보다 어업인간 자율협의로 해결하는 것이 바람직하다고 판단함에 따라 업계간 자율협회에 동의하게 된 것이었다.

덕우도 주변수역에 대한 기선권현망어선에 의한 멸치조업은 수산관련법규에도 규정되어있지 않은 사항이었으나 어업인들이 양보와 타협의 자율적으로 분쟁을 해결함으로써 자율적인 조업자제의 첫 선례가 되었다.



▶▷ 인터뷰 - 한국수산회 김승 분쟁조정위원

“당시 덕우도 주변수역은 수산업법 변경으로 낭장망 한계선이 규제 되어 있지 않았습
니다. 그래서 여수 기선권현망어업협회장과 많은 대화를 통해 자율관리어업을 하고 있는
덕우도 수역에 들어가서 조업하지 않기로 됐습니다. 하지만 기선권현망어업협회의 회원
이 14명인데 그중 한분이 계속 반대를 하더라구요. 한명만 반대해도 합의서에 서명할
수가 없거든요. 그래서 결국 한명의 협회원을 설득하기 위해 7개월을 여수에 내려가서
살다시피 했습니다. 설득작업을 하면서 여기저기 인맥을 동원하기도 했습니다. 다행히 7
개월 만에 반대했던 한분이 동의를 하시고 덕우도 주변 수역에서 조업을 하지 않겠다는
합의서가 극적으로 타결이 되었습니다”

*덕우도 주변수역 조업분쟁 타결
한국수산회, 자율관리어업 분쟁조정협의회 중재 성과*

전남 완도군 덕우도 주변 어장에 대한 조업구역 관련 분쟁이 자율적으로 해결돼
어선어업분쟁 조정의 모범사례를 남기게 됐다. 한국수산회 자율관리어업 분쟁조정협
의회(분과위원장 김 승)는 전남 완도군 덕우도 주변어장에 대한 기선권현망어업과 연
안어업인간 조업구역 관련 분쟁을 수차례의 중재 노력 끝에 해결하게 됐다고 지난 7
일 밝혔다.

수산자원보호령상 완도군 덕우도 주변해역에는 기선권현망 금지구역이 설정돼 있
지 않아 여수선적 기선권현망어선이 멸치성어기인 7~9월경 덕우도 인근해역까지 원정
조업함에 따라 멸치를 주어획 대상으로 하는 덕우도 연안 낭장망어업인들과 조정 분
쟁이 끊이지 않았다.

한국수산회 자율관리 분쟁조정협의회는 지난 6개월간 10차례에 걸쳐 양측 어업인
에 대한 설득과 의견조정을 실시해 덕우도 주변 기선권현망 금지구역선을 설정하도록
합의를 이끌어 냈다.

완도 덕우도 주변 조업분쟁 타결은 수산관계법상 금지구역이 설정되지 않은 해역
에서도 자율적으로 조업을 자제함으로써 연안어업인과의 마찰을 해결한 보기 드문 사
례로, 앞으로 자율관리 조정분쟁해결에 물꼬를 틀 것으로 기대된다.

2006-12-11 한국수산신문

4. 동해안 대게자망어업인 어기조정관련 갈등 조정

2004년 8월에 구성된 자율조정협의회는 출범과 동시에 지난 1999년 체결된 한·일 어업협정 이후부터 문제가 되어온 동해안 지역의 홍게 통발업계와 골뱅이 통발업계간의 조업분쟁을 당사자 간 대화와 타협을 통해 해소함으로써 민간 차원의 어업분쟁 기구로 자리 잡는 계기를 마련했다.

동해안의 주요 어업자원인 대게를 둘러싼 어업시기 갈등은 경북의 울진, 죽변, 영덕, 축산지역을 중심으로 한 연안자망어업인과 경주, 포항, 구룡포 지역을 중심으로 한 근해자망어업인간의 갈등으로 대변된다. 또한 강원 북부의 고성지역은 이와는 별도로 다른 의견을 제시하기도 하였다.

그 갈등의 본질을 살펴보면, 대게는 동해안의 주요 어업자원으로써 수산자원보호령 제9조에 의하여 6월 1일부터 10월 31일까지 포획금지기간으로 규정되어 있고 포획채취금지체장은 동령 제10조의 규정에 의하여 9cm이하로 정해져 있으며 암컷대게는 일체 채취할 수 없도록 동령 제 11조에 규정되어 있어 그간의 조업활동은 매년 11월 1일부터 시작하여 다음해 5월 31일까지에 이루어져 왔다.

그러나 어업인들 간의 어기분쟁은 1999년으로 거슬러 올라간다. 대게자원이 연간 500톤미만 어획하던 1998년까지는 어업경영에 크게 도움이 되지 않아 별다른 문제가 없었으나 1999년 연간 1,134톤이 어획된 이후 연간 1,000톤이상을 어획하게 되면서 대게가 동해안의 주요 어업소득원으로 등장하게되었고 어업인들은 자원관리의 중요성을 깨닫게 되면서다.

연안에서 대게를 과거부터 계속 어획해온 연안자망어업인(총톤수 10톤미만의 소형어선에 자망을 사용하여 대게를 어획하는 어업인)들은 매년 11월 1일부터 11월 30일까지 어획되는 대게는 탈피(대게는 갑각류로 탈피하면서 성장)후 얼마 안 되는 시기로 대게의 갑각(껍데기)이 단단하지 않고 물렁물렁(일명 “물렁게”)하여 가격이 낮아 상품성이 없다는 사실을 알고 이에대한 해결방안을 모색하기 시작하였다. 이로써 울진·죽변·영덕 등 연안해역에서 대게를 포획하는 연안어업인들 간에 대게의 상품성을 높이기 위한 협의가 시작되었고 스스로의 결의에 의하여 갑각이 물렁한 11월중에는 어획을 금지하기로 결의하고 이행에 들어갔다.

그러나 좀 먼 바다(근해)에서 대게를 어획해 온 포항·경주·구룡포 지역의 근해자망어업인(총 톤수 10톤이상의 비교적 규모가 큰 어선을 이용 자망으로 대게를 어획하는 어업인)들은 11월중에도 대게의 갑각이 단단하고 상품성이 있다고 주장하면서

업종간 대게어획 금지기간을 놓고 갈등이 일어나기 시작한 것이다.

이후 대게조업을 둘러싼 업종간 갈등은 지역간 갈등으로 심화되는 등 자원보호를 둘러싼 갈등은 계속되어 왔다. 경상북도에서는 시·군을 통해 나름대로 어업자간의 갈등을 조정해 보려고 노력했으나, 시·군간 대립으로 갈등의 조정에는 한계가 있었다.

그렇다고 마땅한 갈등 조정기구가 있는 것도 아니었다. 이와 같은 시기에 해양수산부의 갈등조정을 위한 민간자율조정협의회가 발족(2004.10)됨에 따라 대게 포획을 둘러싼 갈등은 민간전문가에 의한 조정을 거치게 된 것이다.

<대게의 생태>

- 분 포 : 우리나라 동해, 오토츠크해, 베링해, 북태평양, 북대서양의 북아메리카 대륙측에 많이 분포
 - 서식수층 : 150~400m
 - 서식수온 : 2~5℃ 이하의 염분의 변화가 거의 없는 지역
 - 산 란 장 : 동해연안 200~300m 해역
 - 산 란 기 : 경산군 1~4월(성기 2~3월), 초산군 8~9월(성기 9월)
 - 포 란 수 : 2~15만립
 - 성숙체장 : 갑폭 7.4cm, 갑장 7.1cn(수컷)
 - 수 명 : 15~17년
- ※ 현재의 수산자원보호령 대게포획금지기간은 수컷의 탈피시기인 6~10월을 기준으로 정해진 것으로 알려짐

정부로부터 대게어업간 갈등의 조정을 요청받은 한국수산회 자율조정협의회는 먼저 조정위원을 선임하고 2004.12월중 지역별로 임의단체로 구성된 자망어업협회를 각각 방문하여 업종별 대게어업실태를 구체적으로 파악하는 한편 합리적인 대게 포획금지기간 설정을 위한 조정에 들어갔다.

실태조사결과 포항·경주·구룡포지역의 근해자망 어업인들은 대부분 한·일중간수역인 91, 347, 348, 350, 351 해구의 수심 300~400m에서 조업하고 있었으며, 울진·죽변·영덕지역의 규모가 적은 연안자망 어업인들은 대부분 63, 70, 76해구를 중심으로 연안의 수심 200~400m수역에서 조업활동을 하고 있었으며 대게자원이 증가되면서 그 조업구역의 범위도 점차 넓어지는 것으로 나타났다. 또한 강원도 고성지역에

서 조업하는 연안자망 어업인들은 대게포획금지기간을 4.1 ~ 6.30까지로 조정해야 한다는 의견을 제시했다.

특히 근해자망업계에서는 한·일중간 수역에서 같이 조업하는 일본 자망 어업인들의 조업이 11월에 조업을 시작함으로써 포획금지기간을 1개월 연장(11.1 ~ 11.30)할 경우 조업구역을 확보할 수 없다는 입장이었다.

그러므로 자율조정협의회는 근해자망업계와 연안자망업계의 대게포획금지기간을 동일하게 규정하는 것은 불가능하다고 판단하고 2005. 1월부터 6월말까지 업계간 협의를 계속하여 연안측 일정수역에만 대게포획금지기간을 1개월간(11.1 ~ 11.30) 연장하는 조정안에 합의하였으며, 이를 수산자원보호령 개정시 포함시키기로 함에 따라 오랫동안 계속되어온 대게를 둘러싼 갈등이 자율조정협의회의 중재로 어업인들이 처해 있는 입장을 고려하여 해결됨으로써 대게의 지속적인 자원보호기반을 마련하는 선에서 어업인간의 갈등이 해소되는 전기를 마련하게 된 것이다.

※ 수산자원보호령 개정안(대게포획금지기간 : 제9조제1항제8호)

- (현행) 6월1일부터 10월31일까지 → (조정안) 6.1부터 11.30까지. 다만 동경 131도30분이동수역에서는 6.1부터 10.31까지로 한다

이후 수산자원보호령은 2006. 7. 14일 개정되어 2008. 1. 14일부터 시행에 들어갔다.

5. 동해안 홍게 통발과 경남도의 골뱅이통발간의 조업분쟁 조정

동해안의 연근해 어장에서 통발을 사용하여 홍게를 어획해 온 강원도·경상북도에 서 근해통발어업의 허가를 받아 홍게를 어획해온 어업자들은 1999년도부터 홍게자원의 지속적인 보전과 이용을 위하여 총허용어획량(TAC : Total Allowable Catch) 제도를 시행하여 자원을 관리해 왔으며 2001년이후에는 홍게자원의 적극적인 관리를 위하여 어업자스스로 협의하여 일정기간 동안(7.21~8.24) 홍게통발어업 자율금지기간을 설정하여 운영해 왔다.

반면, 경상남도에서 통발어업을 허가 받아 동중국해 및 서남해역을 중심으로 꽃게를 어획하거나 동해안 연근해수역에서 골뱅이 등을 어획해온 근해통발어업인(근거지는 경남 통영)들은 2002년이후 홍게 통발어업인들이 자체 금지기간을 설정하고 그 기간에 휴업하자 같은 어장에서 골뱅이를 포획할 목적으로 골뱅이 통발을 이미 설치해 놓은 홍게 통발위에 겹쳐 설치하고 조업함으로써 홍게 통발어구에 많은 피

해가 발생하게 되었다.

이에 따라 홍계 어업인들과 어구피해 보상 등 분쟁이 발생하게 되었으며, 일부 홍계통발어민들은 모처럼 자율적인 협의로 만들어진 금어기의 무용론을 주장하는 등 내부의 다툼도 벌어지게 되었고 이와 같은 분쟁이 매년 반복하여 발생됨으로써 홍계통발 금지기간에 양측 어업인간의 갈등이 고조되어 온 사항이었다.

이에 따라 한국수산회 자율조정협의회는 동 통발어구 분쟁사안을 자율조정협의회 안건으로 상정하고 어선어업에 조화가 깊은 수산계출신의 원로 조정위원을 현지에 출장토록하여 현지 어업실태를 파악토록 한 후 양쪽 업계를 수차례 방문하여 조정대안을 마련하여 양쪽 업계의 대표가 참여하는 자율조정협의회를 구성하여 두 차례에 걸친 협의회 끝에 통발(골뱅이-홍계) 어업인간 조업질서유지에 관한 합의를 이끌어 내기에 이르렀다.

분쟁의 구체적인 내용과 조정과정을 보면 다음과 같다. 홍계 통발업계는 1999년부터 홍계의 자원관리를 위해 정부의 자원관리 주요정책인 총허용어획량(TAC)제도를 시범적으로 실시해 오고 있으며, 어장이 한·일 중간수역에 위치하여 일본어업인과 홍계를 함께 어획하므로 1999년 신 한·일어업협정 이후 양국어업자간 민간자원관리협의회를 구성 협의해 오면서 일본어업자들이 그들의 홍계통발어업 금지기간을 2개월간 설정하고 있으므로 한국도 이를 지켜줄 것을 강력하게 요청하므로 어업인간 자율협의를 통해 7.20부터 8.24일까지 35일간의 자율금어기를 정하여 운영하게 되었으며, 한편으로는 홍계자원보호를 위해 암컷과 어린치계가 어획되지 않도록 통발 그물코를 120mm로 규정하여 지키는 등 많은 노력으로 자원관리에 임하고 있는 상황에서 골뱅이 통발 어업자들이 서남해안의 꽃게 불황으로 동해안에서라고 골뱅이를 어획하려고 홍계 통발어업 금지기간 중 같은 어장에서 그물코 35mm의 적은 어구로 골뱅이와 함께 홍계 암컷등을 골뱅이와 어획하게 됨으로써 자원관리에도 문제가 있고 또한 조업과정에서 홍계통발을 훼손하여 발생한 다툼이다.

이에 골뱅이통발업계에서는 통발어업 경영의 어려움을 이야기 하고 마치 홍계자원 고갈이 골뱅이통발 어업인들이 홍계암컷등을 잡은 결과처럼 이야기 하는 것은 이해할 수 없으며(통발의 입구가 적어 홍계는 얼마 어획되지 않음), 또한 홍계어업인들이 피해사례나 일본측 해역조업의 특성만을 강조하면서 금어기간중 조업을 억제하라는 것은 곤란하다는 의견을 제시하였다. 다만, 상호 업계간 공생하는 차원에서 서로 양보와 타협으로 원만한 협의점을 찾기를 요망하였음

이에 따라 조정위원회는 양측의 대표 3인과 조정위원이 참여하는 소위원회를 구성하기로 의견을 제시하고 이후 상호 심층협의를 통해 어업인간 양보와 타협으로 상호간 합의점을 찾기에 이르렀던 것이다.

그 합의서 내용은 홍계통발어업 금어기간(7.21~8.9)에는 골뱅이 통발어업인들이 홍계통발 어구를 관리하기로 하였으며, 8.10~8.24일까지는 골뱅이 통발조업 자체를 자제하고 그 외 기간 중에도 골뱅이통발어업과 홍계통발어업의 조업위치를 미리 알려 어구피해를 예방하기로 상호합의서를 채택하였다.

그러나 상호합의한 골뱅이 통발어선 이외의 다른 선박들 일부에 의하여 홍계통발 금지기간 중에 상기와 같이 조업하여 홍계통발어업의 어구 피해가 계속되자 그해('04) 10월 16일 다시 현지에서 양쪽 업계간 자율조정협의회를 개최하여 어구피해 문제를 해결하기 위해 정보공유 등의 동조조업을 강화해 나가기로 합의하였으며, 양업계간 연 2회의 정례 모임을 갖기로 하였다.

동해 홍계-골뱅이 3년 조업분쟁 타결

동아일보기사입력 2004-07-26 19:01

동해안의 홍계 통발 어업인과 골뱅이 통발 어업인 사이에 빚어졌던 조업분쟁이 해결됐다. 해양수산부는 양측 어민들이 경북 포항시에서 동쪽으로 200~250마일 정도에 있는 어장을 둘러싸고 3년간 마찰을 빚었던 조업분쟁이 어업인간 분쟁협의회기구인 '자율조정협의회'의 중재로 타결됐다고 26일 밝혔다.

자율조정협의회는 해양부의 권고에 따라 조업 관련 분쟁사항을 당사자끼리 협의를 통해 해결하도록 한국수산회에 설치된 민간 상설기구다.

이번 분쟁은 홍계 자원보호 차원에서 실시한 금어기(禁漁期) 동안 같은 어장을 사용하는 골뱅이 통발 어업인들이 조업을 하면서 홍계 통발 어업인이 설치한 어구를 훼손하는 등 피해가 발생하면서 비롯됐다.

양측 어민들은 물리적 충돌은 하지 않았으나 수산당국에 상대방의 조업 중단 지시를 내릴 것을 잇달아 요청하는 등 갈등을 빚었다.

양측 어민들이 이날 마련한 공동합의서에 따르면 △홍계 어업인의 조업자제 기간(7월 21일~8월 25일)인 다음 달 10일부터 골뱅이 어업인도 조업을 자제하고 △홍계 어업인은 이달 21일부터 다음 달 9일까지 어구 피해를 최소화하기 위해 골뱅이 어업인에게 어장 관리를 위임할 계획이다.

차지완기자 cha@donga.com

홍게통발: 경북 죽변 후포 어업인

골뱅이통발: 경남 통영 어업인



**어장 : 동해안
같은 해역에 조업
[수심2,000m]**



민간단체 주도의 자율적 대화

경북 홍게통발 주장

경남 골뱅이 업계 주장

- ▶ **자원보호 조치필요**
 - 자체 금어기에 골뱅이 통발 조업금지
 - 암컷 홍게 어획금지
- ▶ **통발 어구파손자제**

- ▶ **홍게 금어기에도 골뱅이 조업 계속**
- ▶ **암컷 홍게는 절대 어획 안함**

주장, 설득

제 3 부 어촌을 변화시킨 자율의 바람

제8장 자율관리어업의 성과

자율관리어업은 어업인들이 지역이나 업종의 특성을 고려하여 자율적으로 어업 자원을 관리하도록 하는 취지에 걸맞게 상당한 긍정적인 성과를 거두고 있다. 즉 어업인들에게 자원관리 방식의 채택과 관련한 상당한 권한을 부여함으로써 현실성 있는 자원관리가 가능하게 되었고, 자원을 합리적으로 관리할 경우 정부의 지원을 받을 수 있을 뿐만 아니라 합리적 관리로 인한 효과가 어업인들에게도 이익이 된다는 확신을 심어주는 중요한 계기가 되었다.

자율관리어업 참여 이후 어업인들이 직접 느끼는 효과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 어선어업에서 가장 큰 문제가 되고 있는 소형기선저인망의 소멸 및 감소 효과이다.

예를 들면, 탄도만 낙지연승 공동체는 약 40여척의 소형기저가 자율관리어업으로 사라졌으며, 여수 서부, 목포 소경, 부산 다대, 목포 계마어선어업, 군산 개야도 및 말도공동체 등 다수공동체가 자율관리어업을 통하여 소형기선저인망 어선을 추방한 것으로 파악되었다.

둘째, 소형기저 이외의 불법어업이 감소하여 어업질서가 유지되고 있는 효과이다.

자율관리어업 실시 전에는 무주물 선점 논리에 의하여 조업시 상대를 배려하는 여유와 질서가 없었으나, 자율관리어업의 확산이후, 불법어업 추방 등 조업질서 유지를 통한 안전조업을 확보하고 있는 것으로 조사되었다. 또한, 일부 공동체의 경우는 어업인 스스로 자체규약을 제정하여 불법어업 추방, 자원 조성·관리 등을 공동 수행하여 확산하거나 불법어업에 감시선·감시조 운영, 불법고발센터운영, 불법 시설물 제거 등 적극적인 활동을 하는 것으로 나타났다.

셋째, 자율관리어업을 통하여 구성원들의 의식 전환이 가시적으로 나타나고 있다는 점을 들 수 있다.

예를 들면, 자율관리어업 실시 전에는 어장의 빈매(임대) 등의 불법어업이 어촌 곳곳에 상존하고 있었으나, 여수 안도, 완도 비자, 양양 인구, 남해 앵강만, 부안 왕등도, 속초 장사, 울진 덕신 공동체 등은 어장 빈매(임대) 금지 및 불법어업 근절에

공동체 구성원들이 어장 감시조감시선을 운영하는 등 능동적이고 적극적으로 동참하고 있는 것으로 파악되었다.

넷째, 자체적으로 조업구역 분쟁 조정을 통해 분쟁을 해결한 효과이다.

조업구역과 관련된 각종 고소·고발 사건들을 인근 어촌계와 합의를 통하여 분쟁을 해결하거나, 한국수산회에 설치된 자율조정협의회를 통해 분쟁을 스스로 해결해 나가고 있다.

거제 다대공동체(마을어장 경계선내 타지역 통발어선과의 조업구역 분쟁)와 강원도 고성 대진공동체(마을어장내 패류, 해조류 채취와 관련한 잠수기 어업인과 자원관리선간의 분쟁)는 대화와 설득을 통해 스스로 분쟁을 해결하였다.

또한, 군산 어청도공동체(연안 3마일내 타지역 어선과의 조업 분쟁)와 동해안 연안자망과 근해자망간 조업시기 분쟁은 자율조정협의회를 통해 당사자간 해결한 대표적인 사례이다.

다섯째, 지역실정에 맞는 공동체들의 수익원 창출 및 어장관리 효과를 들 수 있다.

대부분의 자율관리공동체에서는 불법시설 제거, 어장휴식년제, TAC 실시, 조업시간단축, 체험어장 및 어촌관광 등 공동체 실정에 맞는 어장관리와 새로운 수익원 창출을 도모하고 있는 것으로 나타났다.

연평(꽃게), 남해·거제·삼천포잠수기(개조개), 경북·강원·홍계통발(붉은대게), 경북·근해자망(대게), 제주 이호·귀덕1리·온평·하도·사계(소라)에서는 공동생산·판매, 총허용어획량(TAC) 도입에 의한 적정생산·관리로 소득향상을 도모하고 있는 것으로 나타났다.

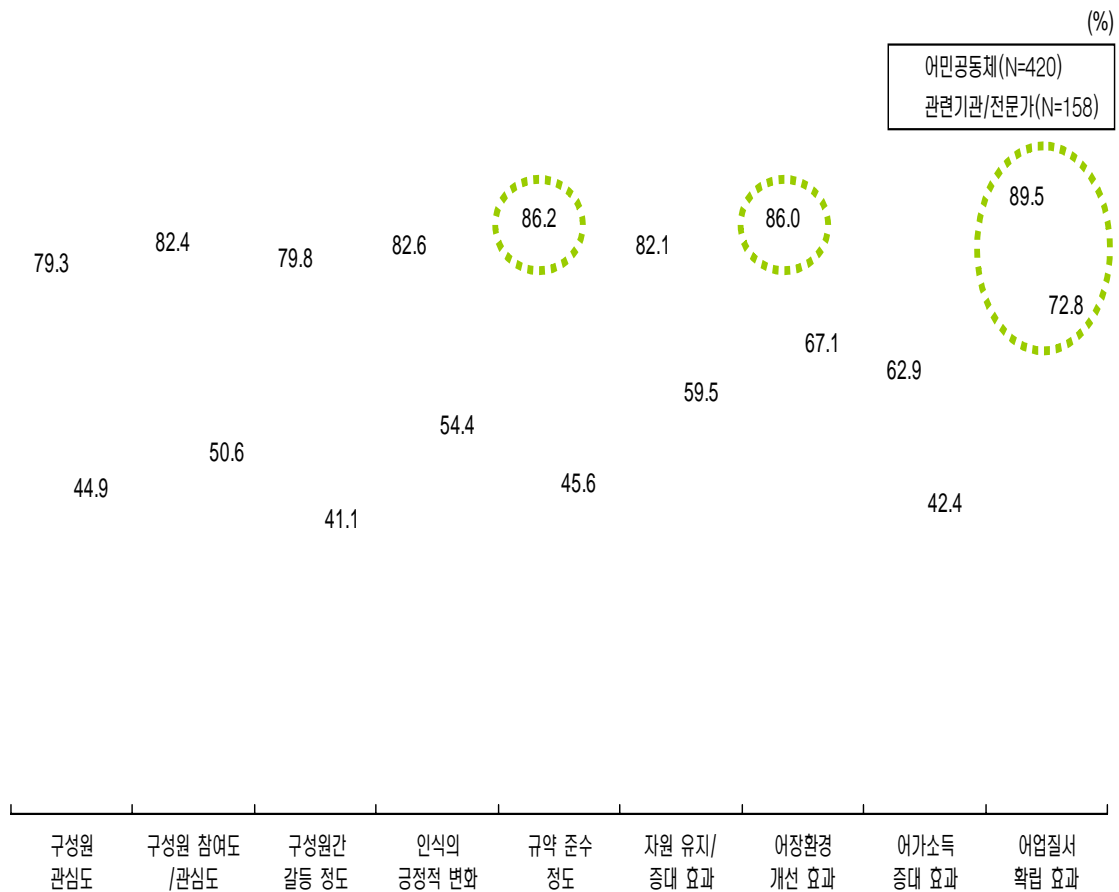
또한, 대항·거제다대(송어육수장망), 국화·종현·도청·하전·제부·죽림(바지락), 손도(죽방렴), 선소(공룡화석지), 동선(여객선운영), 거진(명태축제), 저도·소청·무창포·황포(해상낚시터), 용곡(키조개축제) 등의 공동체에서는 체험어장 운영 및 어촌관광 사업개발을 통한 공동체 구성원의 참여로 어업 외 소득을 증대하고 있는 것으로 파악되었다.

여섯째, 자율관리 모범공동체 운영을 통하여 인근 공동체가 자율관리어업에 동참하도록 영향을 미치는 효과가 있는 것으로 나타났다.

자율관리어업을 통하여 내부 분쟁이 감소하는 등 다양한 긍정적인 효과들은 인근 공동체에 영향을 미쳐 이들 공동체들이 자율관리어업에 적극적으로 동참할 수 있는 동기를 부여하고 있는 등 파급효과가 큰 것으로 나타났다.

한편, 2007년 1월 한국갤럽의 자율관리공동체에 대한 실태를 조사한 결과에 따르면 제시된 9개 공통 분야별 평가 결과, 전 분야에 걸쳐 자율관리어업에 참여하고 있는 어민 공동체의 경우 80% 전후가 그 효과를 긍정적으로 높게 평가를 내리고 있으며, 관련기관 및 전문가(학계, 관계공무원, 수협관계자) 평가 역시 50% 내외의 보통 수준 이상의 긍정적 평가를 하고 있다. 두 집단의 평가 결과를 비교해 보면, 어민공동체 평가가 관련기관 및 전문가 대비 전반적으로 높은 것으로 나타났다.

특히 어업질서 확립 효과 측면의 평가가 가장 우수한 것으로 나타났으며, 규약 준수 정도, 어장환경 개선 효과도 타 측면 대비 상대적으로 높은 평가를 받았다.



< 그림 8-1 자율관리어업 측면별 평가 >

1. 참여공동체수와 어업인의 지속적 확대

'01년에 시작된 자율관리어업 공동체수가 63개소에서 '06년에는 445개소, '07년 7월 현재는 565개소로 늘어났다. 참여어업인도 '01년도 5천명에서 '06년도에는 3만 4천명, '07년 7월 현재는 4만2천명으로 증가했다.

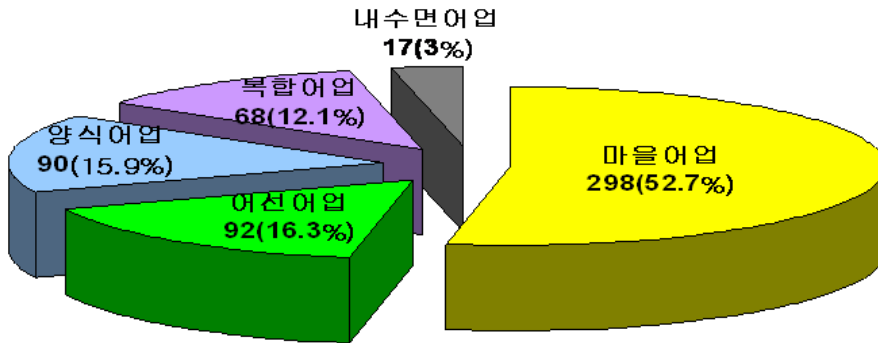
〈 표 8-1 연도별 공동체 참여 현황 〉

	' 01	' 02	' 03	' 04	' 05	' 06	' 07
공동체(개소)	63	79	122	174	308	445	565
(전년대비 증가율,%)	-	(25.4%)	(54.4%)	(42.6%)	(77.0%)	(44.5%)	(27.0%)
- 마을어업	32	35	61	92	159	233	298
- 양식어업	11	12	15	22	46	70	90
- 어선어업	8	19	29	34	52	71	92
- 복합어업	12	13	17	26	43	62	68
- 내수면어업	-	-	-	-	8	9	17
참여어업인(명)	5,107	6,575	10,765	15,469	24,805	33,921	42,308
(전년대비 증가율,%)	-	(28.7%)	(63.7%)	(43.7%)	(60.4%)	(36.7%)	(24.7%)

자율관리 공동체의 유형별 증가 현황을 살펴보면, 대부분의 유형에서 2001년 기준으로 대부분 7배 이상 증가하였고 특히, 마을어업과 어선어업이 4배 이상 증가하고 있는 것으로 나타났다. 2007년 8월 현재, 마을어업 52.7%로 가장 많고, 다음으로 어선어업(16.3%)인 것으로 분석되었다.

진정한 의미에서의 자율관리어업의 정착은 어선어업 중심의 자율관리어업이 활성화라고 할 수 있음을 고려할 때, 어선어업 공동체의 참여 증가는 바람직하며, 어선어업 공동체가 적극적으로 더 많이 참여 할 수 있는 방안 강구가 필요하다고 판단된다.

〈그림 8-2 유형별 참여현황〉



2. 드디어 어촌 사회의 의식의 변화 시작

자율관리어업 참여이후 나타난 몇 가지 긍정적인 성과 중 하나가 공동체 스스로 수산자원을 보호하고 관리하는 등 어업인 스스로 수산자원보호 및 불법어업에 적극적으로 대처하는 등 어촌사회의 의식이 변화되었다는 것이다.

지금까지 어촌과 어업인은 정부의 어떤 정책에도 그 의식의 변화가 거의 나타나지 않았던 것이 사실이다. 그러나 그동안 5~6년간의 자율관리어업을 통하여 인식이 서서히 변화되고 있는 것이다.

수산자원은 공유적 성격으로 고갈되지 않게 스스로 보호해야한다는 의식이 어업인들 사이에서 공감되면서 자율관리어업 공동체에서 자체적으로 현재의 법령보다 강화된 포획채취 금지기간을 설정하고 준수하는 등 수동적 수산자원보호에서 어업인들의 능동적 활동으로 전환되었다.

마지못해 법규를 준수하는 수동적인 수산자원의 보호에서 종묘방류, 채포후 치어 재방류, 어장 휴식년제 실시와 같은 능동적이고 적극적인 자원조성 활동으로 전환하고 있다. 또한 현행 법령에서 정하고 있는 조업금지 기간이나 채포금지체장보다 훨씬 강화된 내용을 공동체 규약에 정하여 지켜 나가고 있다. 특히 넙치, 농어, 대구, 대게, 전복, 소라 등 자체적으로 포획과 채취 금지기간 및 금지 체장을 설정하고 조업금지기간 등을 정해서 이행하고 있다.

또, 모든 자율관리어업 참여공동체가 어장 청소, 폐어구 수거 등을 매월 주기적으로 실시하는 등 어장환경 개선 및 해양오염 예방에도 노력을 강화하고 있다.

3. 불법어업에 대한 소극적 태도 전환

또한, 자율관리어업을 실시하고 있는 공동체들이 불법어업에 대하여 소극적이던 자세에서 탈피하여 감시선 및 감시조를 운영하고 불법어업 고발센타를 운영하며, 불법시설물을 제거하는 적극적이고 능동적인 활동으로 변화하였다.

소형기선저인망 어업을 추방하고 합법어업의 불법조업 감시를 위하여 자율적으로 감시활동을 하였다. 또 불법어업을 행하다 적발된 어업인에 대하여는 자체규약에서 정한 위약금 등의 제제조치를 부과하는 등 불법어업 추방에 앞장섰다. 특히 불법어업의 대명사인 소형기선저인망 어업을 근절하는데 큰 몫을 담당하였다.

4. 어가소득 증가로 새로운 희망이 솟아나고

자율관리어업 참여 결과 수산자원을 관리·조성하고 공동생산·판매함으로써 직접적으로 어업소득이 증가하고 있는 공동체가 속속 나타나고 있고 체험어장 운영 및 어촌관광 활성화 등으로 어업 외 소득이 증가함으로써 결과적으로 어가소득 증가가 가시화되고 있다.

예를 들어 전북 고창 하전 공동체의 경우 자율관리어업에 참여하기 전인 2001년에 가구당 소득이 1천 6백만원 정도였으나 자율관리어업에 참여한 지 5년이 지난 2005년에는 호당 소득이 4천만원으로 2.5배 이상으로 증가하였다. 또한 경북 죽변 자망공동체의 경우에는 2004년에 자율관리어업을 시작하였으나, 시작한 지 2년 만인 2006년에 가구당 소득이 4천만원에서 6천2백만원으로 1.5배 증가하였다.

〈 표 8-2 자율관리어업 참여 전·후의 어가소득 증가사례 〉

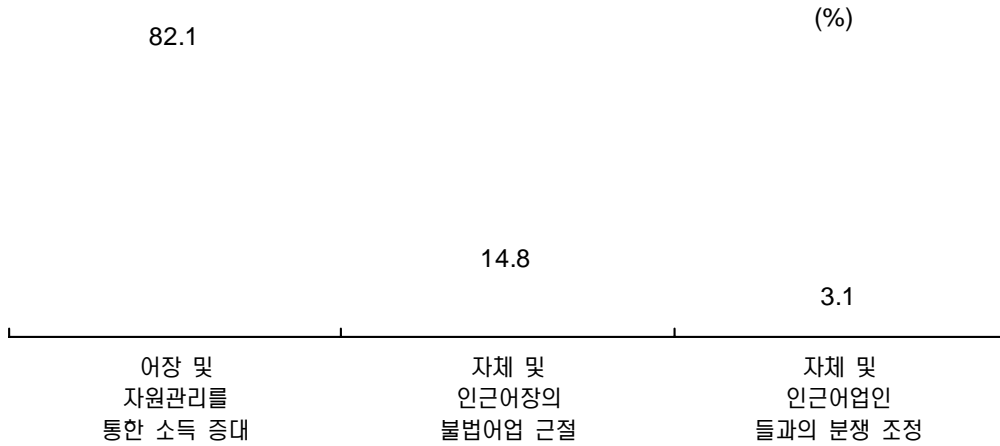
단위 : 백만원

	참여전(A)	참여후(B)	B/A	주요 활동내용
전북 고창 하전 (’01.7 참여)	16 (’01)	40 (’06)	250%	금어가금지체장 설정, 어장휴식, 갯벌 체험어장 운영 등
경북죽변 자망 (’04.12 참여)	40 (’04)	62 (’06)	155%	포획금지기간 연장, 자망그물길이 및 그물코 규격 제한

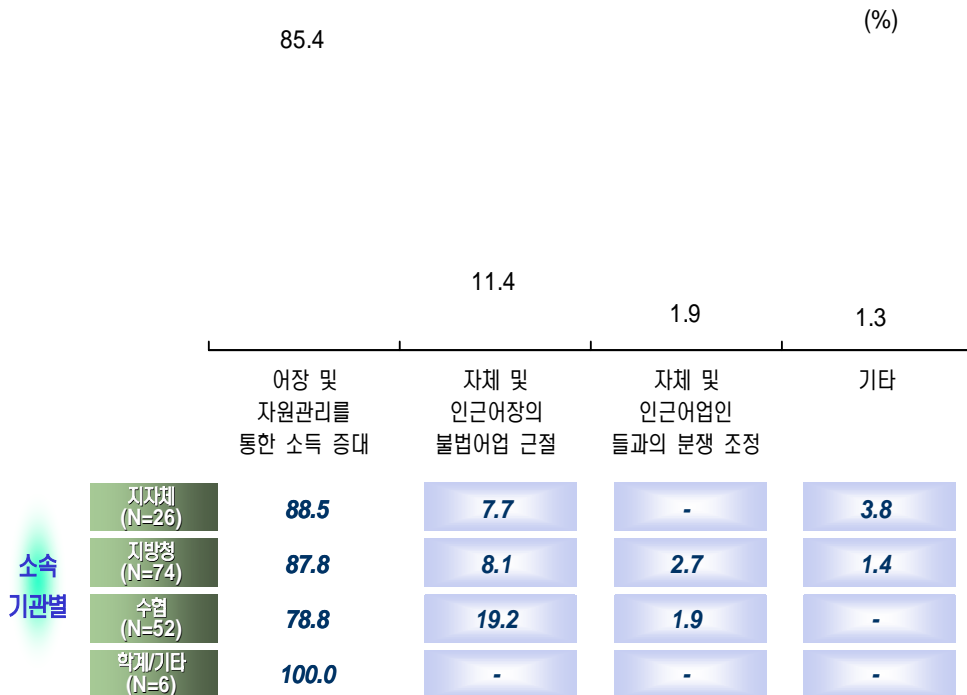
자료 : 해양수산부 자원회복과

한편, 2007년 1월 서울깁럽이 조사한 자율관리공동체를 대상으로 실태를 조사한

결과에 따르면 자율관리어업에 참여함으로써 얻을 수 있는 긍정적인 효용으로서 어민 공동체, 관련기관·전문가가 공통적으로 '어장 및 자원관리를 통한 소득 증대'라고 응답하였다.



< 그림 8-3 자율관리어업 효용성에 대한 인식 - 어민공동체 >



< 그림 8-4 자율관리어업 효용성에 대한 인식 - 관련기관/전문가 >

제9장 자율관리어업으로 성공한 어촌 사례

1. 복합형(마을+어선) 어업 - 충남 태안 파도리 공동체

어가수	어업인구	어가당 소득	공동체 인원	어업권
315호	1,215명	37백만원	267명	마을어장 : 1/2(바지락) 양식어장 4/31(전복)

파도리 공동체는 과거에는 대부분의 어촌계원이 어장의 수산자원을 무소유의 개념으로 마구잡이로 어획했었다. 결국 마을어장은 무분별한 남획으로 황폐화한 어장으로 변해버렸다.

황폐화된 어장에서 자원관리의 중요성을 느끼고 바다를 스스로 가꾸고 관리하는 길밖에 없다는 결론을 내린 파도리 어촌계원들은 지도자를 중심으로 자율관리 위원회를 구성하여 가가호호를 방문하고 설득하여 마을어장을 관리해 나갔다. 어선어업인 120명 모두가 참여하는 선주회는 마을 앞 자원을 가꿀 수 있도록 '바다살리기 자체규약'을 제정하여 자발적으로 동참하였다.

현재 파도리 공동체는 연간 1천3백톤을 생산할 만큼 좋은 바지락어장을 관리하고, 8백톤에 이르는 우럭, 넙치 등을 어획하는 고소득 어촌계로 젊은 청년들이 많이 남아 있는 모범적인 공동체이다.

바다에서 건져올린 '상생'

[한겨레 2005-03-22]



태안군 파도리 사람들 '자율관리어업' 태안반도의 서해쪽 끄트머리에 자리잡은 어촌마을인 충남 태안군 소원면 파도리 어촌계에는 이층에 널찍한 강당이 딸린 회관이 있다. 지난 16일 회관 들머리 게시판에는 거의 매주 결혼식장으로 강당을 쓰려는 예약이 빼곡히 적혀 있었다. 갈수록 황폐해지는 바다를 떠나 빈 집이 늘어나는 여느 어촌과 다른 모습이었다. 마을을 소개해 달라는 요청에 김필문 어촌계장과 총무가 두툼한 각종 일지와 사진첩 등을 한 아름 내온다. 주민들의 노력으로 바다와 어민들을 함께 살려냈다는 자신감이 묻어났다.

마구잡이 어업에 양식장 황폐해지고 고기 씨말라
“안되겠다” 주민들 공동체꾸려 시큰둥한 이웃 설득
통발 줄이고 불가사리 수거…
바지락이며 체험개필이며 몇년새 바다는 많은 걸 선물했다

태안국립해양공원 한가운데 위치한 파도리는 오염원이 없고 삼면이 다양한 환경의 바다로 둘러싸인 천혜의 어촌이었다. 그러나 ‘먼저 차지하는 사람이 임자’라는 식의 마구잡이 어업방식은 90년대 말 한계를 드러냈다. 밀식과 과잉채취는 양식장을 망가지게 했고 바다에선 고기의 씨가 말랐다. 위기를 실감한 어민들은 2001년부터 어장의 자율관리에 나섰다. 여기엔 120척의 어선과 390ha의 바지락·전복·다시마 양식장을 꾸려가는 267명이 자율관리 공동체에 참여했다. 파도리 315 가구 대부분이 공동체에 나선 셈이다. 이들은 먼저 법에는 없지만 스스로 조업규제에 나섰다. 몸길이 15cm 이하인 모든 고기를 잡지 못하도록 했고, 주요 낚시어종인 노래미와 우럭에 대해서는 늦가을 알을 배는 한 달 동안 금어기를 두었다. 오랜 관행을 바꾸는 것은 쉽지 않았고 저항이 이어졌다. 회원들은 참여하지 않는 계원들을 집집마다 찾아다니며 설득했고, 아예 금어기에 모든 어민이 참가하는 ‘어구 손질의 날’을 정해 운영하기도 했다. 종종 바다에 버려져 작은 물고기까지 한 번 들어가면 빠져나오지 못하는 ‘죽음의 덫’으로 바뀌는 통발의 폐해를 줄이기 위해 어선당 쓸 수 있는 통발을 300개 이하로 정하고 폐통발 수거를 의무화했다. 통발어선에게는 매달 해적생물인 불가사리를 40kg 잡는 목표량이 주어졌다. 이런 규제와 꽃게 자원감소로 통발어선은 60척에서 12척으로 줄어들었다. 파도리의 주 수입원은 바지락이다. 양식장 면적만도 200ha에 이른다. 한창 때는 주민 대부분과 경운기 130대가 동원돼 양식장에서 캔 바지락을 실어나른다. 지난해 17억원의 소득을 올려 가구당 7백여만원씩 배당금이 돌아갔다. 공동관리를 하기 전인 2000년 바지락 소득은 4억원에 지나지 않았다. 지난 2003년 겨울 주민들은 한 달 동안 모두 나서 황폐해진 양식장에서 돌과 폐목재를 걷어냈다. 개필을 살리기 위해 황토

와 모래 가운데 무엇이 좋을지 논란을 벌인 끝에 모래와 종패를 뿌렸다. 어촌계장 김씨는 “첫 해에 모래에 짓눌렸는지 종패가 떼죽음했지만 신기하게도 이듬해부터 수확량이 3배로 뛰어올라 가슴을 쓸어내렸다”고 말했다. 바지락 양식장은 철저히 관리된다. 11월부터 3월까지는 쉰다. 4월부터는 매달 두번씩 어촌계 대표들이 모여 채취량과 방법, 작업인원, 단가까지 결정한다. 지난 1일 계원들이 새로 도장 찍은 서약서에는 무려 8가지 규제가 벌금액수와 함께 적혀있다. 방송이 없는 한 양식장에 들어가지 말 것, 양식장 주변에서 개펄을 파헤치며 낙지를 잡지 말 것, 종패가 잡히지 않도록 호미만을 쓸 것... 이런 약속을 어기면 각각 벌금이 10만원이고 계원에게 지급될 바지락 대금에서 공제한다. 또 이런 위반을 신고하는 주민에게 신고비로 10만원을 지급하고 신고자의 모든 비밀은 보장한다는 내용도 들어있다.



연근해 수산물 자원량·어획량 추이

연도	총자원량	총어획량
1970	1,440	72
1980	1,014	137
1990	835	154
2000	768	119

단위:(만t)

자율관리어업 공동체 증가추세

2001	63
2002	79
2003	122
2004	174
2005	303

자료:해양수산부

조업을 앞 둔 양식장에는 바지락의 숨구멍이 모래펄 위로 승승 뚫려 있었다. “야, 조개반 모래반이네!” 양식장 관리인 정부국(56)씨는 “개펄을 넷으로 나눠 나흘마다 채취해 쉬도록 하고 호미로 펄을 갈아엎어 ‘숨을 쉬도록’ 해야 바지락이 많이 나온다”고 말했다.

바지락 양식장 일부는 체험어장으로도 쓰인다. 안내자의 설명과 안내로 정해진 양의 바지락을 채취할 수 있는 체험어장은 지난해 처음 문을 열었지만 무려 2천여명이 몰려 새로운 소득원으로 자리잡았다. 주민들이 자유롭게 채취할 수 있는 공동갯벌에서 바지락을 캐던 주민 조윤선(63)씨는 “벌어먹을 게 있어 젊은이가 많으니 동네 분위기가 좋다”고 말했다.

태안/글 조홍섭 환경전문기자 ecothink@hani.co.kr, 사진 김정호 기자

▶▷ 인터뷰 - 파도리 공동체 김필문 위원장

“우리 공동체는 2001년부터 자율관리어업을 실시 했지유~ 대산지방청 수산관리과에서 자율관리어업이라는 것이 있는데 해보겠냐고 제안했을 때 우리 마을 사람들은 ‘잘살 수 있는 기회다’ 라고 생각하고 만장일치로 찬성했습니다.

우리 공동체는 주로 바지락 양식을 하는데요. 예전에 김발, 석화 양식을 걷어 내는 등 어장을 대청소하여 바지락 양식장을 관리하는데 중점을 뒀어요. 바지락 면허어장이 예전엔 10헥타르였는데 지금은 190헥타르가 됐구요. 바지락 채취할 때도 이런 저런 제약을 뒀더니 아주 튼실하고 좋은 놈들만 낚 수 있구요.

수입이 얼마나 늘었냐구요? 2000년도 바지락 양식으로 마을수입이 1년에 3억 5천 만원이었는데요. 지금은 1년에 18억이에요. 우선 이렇게 수입이 느니까 마을 사람들이 아주 좋아하구요. 다들 열심히 해요. 근데 무엇보다 우리 공동체 사람들의 인식이 확 바뀌게 가장 놀라워요.

스스로 어업은 공동체의 것이니까 관리해야한다고 생각하구요. 예전처럼 어린 물고기는 스스로 잡지 않구요. 예전엔 감시하고 쫓아다니고 벌금도 매기고 그랬는데 이제는 그렇게 하면 발을 못 붙이니까 스스로 알아서 잘해요. 예전엔 먹고 사는 일에만 쫓아다녔는데요. 이젠 어장을 살리는 일에도 발벗고 나서요.

특히 우리 앞바다를 살리기 위해 어장에 모래를 투하하는데 그게 효과가 아주 좋거든요. 다들 나서서 도와주고 있구요. 우리 어장에 대해 주인의식을 갖고 관리하는 모습을 보면 저도 놀란다니까요. 가장 놀라운 것이 이렇게 바다에 대한 의식이 완전히 바뀌고 주인의식을 갖는다는거.. 아주 큰 변화예요. “

2. 마을 어업 - 목포 광립 공동체

어기구	어업인구	어촌계원	어선세력	어가평균소득	자율관리 회원수(명)	어업권(척, 건/ha)
65호	80명	58명	연안복합2, 어장관리선 38	20,000(천원)	60명	마을 : 3/222, 양식: 16/364(해조류) 3/134(어류)

목포 광립 공동체는 바지락을 주 소득원으로 하는 공동체다. 그런데 김 양식이 침체기로 접어들고, 모시조개, 바지락 등 자원의 무분별한 채취와 미흡한 어장관리로 소득이 급격히 줄어들게 되었다. 위기에 직면한 마을 어민 60명은 지속가능한 어업 생산기반을 만들기 위해 자율관리어업을 추진하기로 결정하고 규약을 제정하였다.

초기에는 개인주의적 사고와 무질서한 조업관행에 젖었던 어업인들에게는 규약에 대한 거부반응이 심했으나, 1994년부터 결성한 '마을동계'를 통해 공동체 질서를 유지했던 경험을 바탕으로 자율관리어업의 기반을 다져 나갔다.

공동체 구성원들은 바지락 양식어장이 여건이 양호하여 패류의 성장속도가 빠르고 조금 때 채취가 가능하다는 장점을 최대한 활용하기로 하였다. 바지락이 밀집되어 있는 어장 구석구석에 숨음작업을 실시하고, 조업일수를 100~140일로 단축하는 한편 공동채취기간을 제외하고는 철저히 입어를 금지하기로 하였다.

이러한 적극적인 자율관리어업 활동으로 바지락 생산량은 '03년 136톤에 비해 '04년에는 2배 가까이 늘어난 215톤을 생산하였다. 생산자 실명제와 상품 고급화에 주력한 결과, '05년 전반기 기준 공동체의 소득은 8억원을 넘어 어가당 평균소득을 2천여만원으로 높이는 모범공동체가 되었다.

▶▷ 인터뷰 - 목포 광립공동체 양태성 위원장
(자율관리어업 전국지도자협의회 사무국장)

“자율관리어업 전에는 주된 소득원인 김양식이 과다시설 투자나 조류 등으로 어장 환경이 안 좋아지면서 침체기로 접어들고, 모시조개, 바지락 등 자원의 무분별한 채취와 미흡한 어장관리로 소득이 급격히 줄어들게 되었지요. 무엇인가 새로운 시스템이 간절히 필요했거든요.

결국 2003년 11월 우리 마을 사람들 전부다 자율관리어업을 추진하기로 결정하고 규약을 제정했습니다. 초기에는 왜 해야하나, 귀찮다 등으로 규약에 대한 거부반응이 심했습니다만 옛날부터 워낙 마을 동계로 사실 잘 뭉쳐서 큰 무리 없이 잘 해나갔습니다.

특히 바지락 판매는 공동판매를 해야 하는데 서로 무게만 많이 나가고 상품성이 떨어지는 상품들이 있었습니다. 그런데 실명제를 하고 나서는 다들 좋은 바지락만 내놓더라구요.

또 개인용 선별기를 통해 선별하는데도 어려움이 없는데요. 최근 수익이 좋아지면서 주위 공동체에도 반응이 좋아지고 있습니다. 2006년에는 대통령 최우수 공동체상까지 탔는걸요.

하지만 앞으로가 걱정이예요. 중국 수산물이 쏟아지면 과연 어떻게 살아남을 수 있을까 싶은데요. 힘을 합쳐서 앞으로 나가면 좋은 일이 있으리라 믿습니다 “

3. 복합형(마을+어선) 어업 - 부산 다대 공동체

- 어업기반 : 연안어선 415척, 파래양식 10ha, 마을어장 445ha
- 자율관리어업 참여 : '02. 11/ 351명

부산 다대공동체는 담수와 해수가 교차하는 지역으로 각종 어자원이 풍부했으나 낙동강 하구언 하수처리시설에서의 폐수 유입, 퇴적토사 등으로 인하여 어류의 산란장 상실과 소형기선저인망어선의 불법조업 만연 등으로 어업여건이 매우 악화되자 위기의식을 실감한 어업인들이 바다환경을 되살리고 자원관리를 통한 어업기반 구축을 위해 공동체를 조직하여 참여하였다.

다대 공동체는 주로 불법어업인 소형기선저인망과 삼중자망 사용을 전면 금하고 통발조업을 자제하였다. 또한 어종별로 금지체장을 설정하고 폐통발, 폐그물을 자발적으로 수거하는 분위기를 조성해 나갔으며, 낚시객에게는 쓰레기봉투를 지급하는 등 '바다쓰레기 제로운동'을 전개 하였다.

그 결과, 소형기선저인망어업 및 삼중자망을 전면 금지하는 등 불법어업 근절로 구성원간 자원관리의 필요성을 재인식하게 되었다. 다대 공동체의 가장 큰 성과는 불법어업 감시에 방관만 하던 소극적 자세에서 적극적 참여로 변화되었다는 것이다. 소형기선저인망어업이 완전히 추방됐고 불법조업 감시를 위하여 자율적으로 불법어업 감시선·감시조 및 고발센터를 설치하여 운영하고 불법어업을 행하다 적발된 어업인에 대하여는 자체규약에서 정한 위약금 등의 재제조치를 부과하는 등 불법어업 추방에 앞장서고 있다.

"불법어업·바다쓰레기 사라졌죠!"

대통령표창 받은 양정복 다대자율관리공동체 위원



"저인망어업이 사라지고 바다 쓰레기를 찾아볼 수 없는, 전국에서 제일 가는 모범어촌으로 확고히 자리잡기 위해 더욱 노력하겠습니다." 22~23일 제주도 서귀포에서 열린 제4회 자율관리어업 전국대회에서 대통령 표창을 받은 양정복(52) 부산 다대 자율관리공동체 위원장은 수상소감을 불법어업 근절과 깨끗한 바다 만들기에 나서겠다는 다짐으로 대신했다.

양 위원장은 "다대표는 담수와 해수가 교차하는 해역으로 각종 어족 자원이 풍부했으나 지금은 바다환경이 오염되면서 어류의 산란장이 급격히 감소했다"면서 "또한 다대표는 불법어업의 대명사로 지칭된 고데구리(소형기선저인망)의 소굴로 악명을 떨쳤으며, 특히 한일어업 협정 이후 결성된 전국어민총연합의 본산인 곳이기도 했다"고 다대어촌을 소개했다.

이런 다대어촌에 자율관리어업공동체가 조직된 것은 지난 2002년 11월로 현재 351명의 회원이 참여하고 있다. 양 위원장은 "정부의 불법어업 단속방침에 적극 부응해 지금은 소형기선저인망이 한 척도 없이 사라졌다"면서 "상중망과 통발어업인들도 자발적으로 조업을 자제하는 건전한 어업관행 분위가 조성됐다"고 말했다.

다대 공동체는 자원조성사업에도 열성을 보이고 있다. 양 위원장은 "전복종패 4만5천미와 넙치, 불락 등 종묘 19만5천미를 방류하는 한편 전복 산란기인 6월에서 10월까지를 금어기로 정했고 8cm 미만의 전복과 21cm 미만의 방어와 참돔은 잡지 않고 있다"고 설명했다.

양 위원장은 또 "폐통발과 폐그물 등을 자발적으로 수거하고 바다청소도 채낀이 어업인과 협조해 실시하고 있다"면서 "특히 낚시객들에게 쓰레기봉투를 지급해 쓰레기를 되가져 오도록 하는 바다쓰레기 제로운동을 전개하고 있다"고 말했다. 그는 "앞으로 공동수산물 직판장을 건립하는 방안을 논의하고 있으며 어업인들의 복지와 7능를 향상을 위해 물양장 이외에도 출어준비 기반시설을 마련할 계획"이라고 말했다. 서귀포=이동현기자

dhlee@busanilbo.com

/ 입력시간: 2006. 11.25. 17:20



“우리 스스로 바다 살리자” 자율관리어업 ‘밀물’ 올303곳…어민 공감 확산

어민들 스스로 바다자원과 환경을 지켜 소득향상으로 이끌려는 움직임이 확산되고 있다.

이는 이제까지의 정부 주도 어업관리로는 남획과 과잉투자에 의한 경쟁조업을 막을 수 없고, 결국 자원 고갈과 연근해 어업의 붕괴를 피할 수 없다는 자각에 따른 것이다.

이런 문제의식에서 해양수산부가 2001년 시작한 자율관리어업에 참여하는 공동체 수는 2001년 63곳에서 2003년 122곳, 올해에는 303곳으로 빠르게 늘고 있다.

어민들이 자율관리공동체에 참여하려면 자율관리위원회를 구성하고 규약을 제정한 뒤 지역 특성에 맞는 어업관리 방식을 스스로 결정하여 추진하면 된다. 정부는 행정적, 기술적, 재정적 지원을 할 뿐 어업인들이 어업자원을 관리할 권한 책임을 가진다는 점이 특징이다.

정부는 2002년부터 해마다 자율관리어업 공동체 50~60곳에게 약 100억원(자비 20%) 규모의 지원을 해 오고 있다. 올해에는 300개 공동체 가운데 57곳을 뽑아 총 94억원을 지원할 예정이다. 지원규모는 최우수 공동체 1곳에 10억원, 우수 2곳에 각 5억원을, 나머지 공동체에는 1억~2억원 규모이다.



자율관리 공동체들은 주로 종묘 방류, 잡은 어린 치어 방류, 어장 휴식년제 시행 등의 사업을 하고 있다. 또 공동 바다청소, 폐어구 수거사업 등 어장환경개선과 공동 생산과 판매, 적정 생산과 관리로 소득향상을 꾀하고 있다.

해양수산부는 이 제도가 어업인의 능동적인 참여를 불러일으키는 데 성공했다고 평가하고, 장기적으로 전국의 모든 공동체에 자율관리 어업을 정착시켜 지속가능한 어업생산기반을 조성할 계획이다.

이를 위해 자율관리 공동체에 등급을 주어 경쟁체제를 도입하고 지도자 육성을 위한 전문교육과정을 개설하는 등 본격적인 대책에 나서기로 했다.

김태기 해양수산부 사무관은 “연근해 어업을 살리기 위해서는 이 방법 말고는 길이 없다는 데 공감 이 이뤄지고 있다”며 “어촌판 새마을 운동이 되지 않도록 관 주도 아닌 주민참여를 적극 추진 하겠다”고 말했다.

조홍섭 기자 © 한겨레(<http://www.hani.co.kr>)

제 4 부 자율관리어업의 향후 과제

제10장 자율관리어업 추진의 미흡한 점

참여공동체수는 증가했으나 내실화는 미흡

다른 공동사업과 마찬가지로 자율관리어업의 경우도 적극적이고 강력한 지도자가 없을 경우, 내부갈등 등 추진에 한계가 있는 공동체가 나타나고 있고, 육성사업비 지원을 얻고자 참여하였으나, 평가결과 활동실적이 저조하여 사업비 지원대상에서 제외되자 증도에 포기하는 공동체도 발생하고 있다.

또한 우수공동체에 대한 육성사업비 지원도 자담능력(20%)이 부족할 경우, 지원대상에서 배제되는 문제도 발생하였다. 이후 해양수산부에서는 지자체와 협의하여 2007년부터 공동체 자담 부담율을 10%로 완화했다.

또한 참여공동체에 대한 활동실적의 평가를 통해 공동체별로 육성사업비 지원을 차등화 한 점은 공동체 간 경쟁을 유발할 수 있다는 긍정적인 측면이 있는 반면, 상대적으로 활동실적이 저조하여 육성사업비 지원대상에서 제외된 공동체는 위화감을 가질 수도 있는 부정적인 측면도 지적되고 있다. 아울러 어업인들이 채택할 수 있는 자원관리수단이 현행 제도의 범위 내로 한정됨으로써 관리효과에 한계가 있고 현실과 괴리된 관리방안을 채택해야 하는 어려움도 있다.

자율관리어업 참여율 28% 수준으로 다소 미흡

변화와 혁신을 통한 어촌사회 개혁을 위해서는 전 어촌사회에 자율관리어업이 확산되어야 하나 현재 목표 2000개소에 비해 2007년 8월 현재 565개소로 목표대비 28%로 다소 미흡한 수준이다.

자율관리어업 육성사업비 지원을 포함한 각종 인센티브를 제공하여 어업인 참여를 유도하고 있으나 참여공동체수 대비 육성사업비 지원율이 2002년 71.6%에서 2004년 59%, 2006년 19.5%, 2007년 20.2%로 점점 낮아져 참여유도 효과가 미흡하다.

어선어업 및 광역공동체의 참여 미흡

2007년 8월 현재 전체 자율관리어업 공동체 565개소 중 마을·양식어업 공동체가 388개소(69%), 어선·복합어업 공동체 160개소(28%), 기타어업 공동체 17개소(3%)이며, 위 공동체 중 광역 공동체는 29개소(5%)에 머물고 있는 것이 현실이다.

위와 같이 자율관리어업에 효과가 큰 어선어업이나 복합어업(마을어업+어선어업) 공동체수는 매년 증가 추세를 보이고 있으나 아직까지는 자율관리어업 활동이 비교적 쉬운 마을·양식어업에 편중되고 있다.

어선어업에 종사하는 공동체의 참여를 확대하기 위해서는 어선어업 자율관리 수면에 대해 배타적인 이용이 가능해야 하나, 동일 어장을 이용하는 다른 어업과의 분쟁을 우려하여 현재 제도화되어 있지 않고, 육성사업비도 종묘방류, 공동작업장, 어업용 창고 시설 등 공동체 구성원의 공동사업에만 지원하는 등 사용에 제약이 있어 공동체 육성에 어려움이 있다.

제11장 자율관리어업 정책의 개선방향

2,000개소에 달하는 전국의 어촌계가 자율관리어업에 참여하도록 하기 위해서는 활동이 저조한 공동체와 미참여 공동체에 대한 교육·홍보를 더욱 강화하고 자율관리규약을 실천하기 쉬운 것부터 정하여 단계적으로 보완해 나갈 필요가 있다.

아울러 같은 어장을 사용하거나 같은 업종에 종사하는 어선어업에 대한 공동체 결성을 유도하고, 지역 특성상 여러 공동체가 함께 관리해야 하는 어장에 대하여는 광역공동체로 결성토록 유도하여 효율적으로 관리해 나가야 한다.

또한 육성사업비의 지원을 확대하여 자율관리어업 확산 및 정착을 유도하고 어선어업에 종사하거나 광역공동체로의 참여를 유도하기 위해서는 육성사업비 지원이나 선진지 견학 등에 있어 우대조치를 할 필요가 있다.

우수공동체에 대한 인센티브 확대

정부에서는 참여공동체수의 지속적인 증가에 맞추어 우수공동체에 대한 육성사업비 지원을 확대해 나갈 계획이다.

또한, 어선·복합어업 및 광역 공동체에 대하여는 육성사업비 배정시 일정비율을 할당하여 지원하는 동시에 해외 선진사례 견학시 우선하여 선발하는 등의 인센티브를 지속적으로 확대하여 참여율을 높여 나갈 계획이다.

다양한 교육·홍보로 어업인 의식개혁을 확산해야

자율관리어업은 결국 사람이 하는 것으로 참여자의 의식개혁이 가장 중요하다. 이를 위해서 공동체 지도자의 리더십 함양을 위한 교육을 강화할 필요가 있다. 정부는 앞으로도 매년 자율관리어업 전국대회를 개최하고, 자율관리공동체 지도자 양성 교육과 지방청 단위의 워크숍 및 우수공동체 현장방문을 지속적으로 확대하여 실시할 계획이다.

지역별, 공동체별 어촌현장에서의 맞춤형 교육 강화를 위해 현재 진행하고 있는 민간 수산전문가에 의한 자율관리어업 ‘컨설팅트’ 제도를 더욱 강화해야 할 것이다. 또한 자율관리어업 명예홍보위원으로 하여금 활동이 저조한 공동체 또는 미참여 공동체를 대상으로 자율관리어업의 성공노하우, 비결 및 지도자의 리더십 등을 현장

위주로 전수할 필요가 있다.

이 밖에 공동체 우수지도자에 대한 수산선진국 해외연수를 지속적으로 실시하고, 우수공동체에 대한 지정패를 매년 제작하여 수여함으로써 공동체의 자긍심을 고취시키고 대중매체 및 홍보물을 통한 대 어업인·대국민 홍보를 강화하여 우리나라의 전 어촌과 어업에 자율관리어업이 정착되도록 하여야 한다.

자율관리어업의 질적 향상이 필요

현재 자율관리어업이 잘 되고 있는 공동체가 있는가 하면 그렇지 못한 공동체도 있으므로 공동체별 등급화를 지속적으로 실시하여 공동체 간 승급경쟁을 유도함으로써 자율관리어업의 내실화를 기할 필요가 있다. 또한 공동체 등급결정을 위한 공동체 평가 시스템과 평가 항목에 대하여도 보다 공정하고 객관적인 평가가 이루어지도록 공동체 및 유관기관의 의견수렴을 통해 지속적으로 보완해 나가야 할 것이다.

자율관리어업 활동을 지원하기 위한 제도개선이 필요

앞으로 자율관리어업을 더욱 활성화 해나가기 위해서는 장기적으로 어업인들이 자원관리를 위해 필요한 사항을 자율적으로 결정하도록 규약을 마련할 필요가 있다. 이에 근거하여 행정기관에 신고하면 행정기관에서는 어업인 대표, 전문가, 관계 공무원 등으로 구성되는 조정위원회에서 이를 심사한 후 어업인들이 제안한 방안이 합리적인 것으로 판단되면 이를 조례 또는 규칙으로 정하여 어업인들이 이를 준수하지 않을 경우 제재할 수 있는 법적 근거도 필요하다.

또한, 어선어업의 경우 자율관리어업이 실효성 있게 추진되기 위해서는 자율관리 공동체가 특정 수면을 일정기간 관리·이용할 수 있어야 할 것이다.

<부록 1> 자율관리어업 우수공동체

마을 어업 ① <신안 광립 자율관리공동체>

광립 자율관리공동체

특징 - 공동채취기간 설정과 생산품 실명제 도입으로 생산품 경쟁력 제고
어장진입로 개설 및 패류 소형선별기 개발로 노동력 절감과 생산성 향상



- 어업형태 : 마을어업
- 사업신청 : 2003. 11
- 소재지 : 전라남도 신안군 압해면 대천리
- 대표자 : 양태성

• 공동체 현황

어가구	어업 인구	어촌계 원(명)	어선 세력	어가평균 소득(천원)	자율관리 회원수(명)	어업권(척, 건/ha)
65호	80명	58명	연안복합2 어장관리선38	20,000	60명	마을 : 3/222 양식 : 16/364(해조류) 3/134(어류)

풍성한 갯벌이 갖가지 맛을 얻어놓은 듯하여 '광립'이라 불리는 이 지역은 넓은 갯벌을 활용하여 바지락을 주 소득원으로 하는 공동체이다. 그런데 김양식이 침체기로 접어들고, 모시조개, 바지락 등 자원의 무분별한 채취와 미흡한 어장관리로 소득이 급격히 줄어들게 되었다. 위기에 직면한 마을 어민 60명은 지속가능한 어업생산기반을 만들기 위해 자율관리어업을 추진하기로 결정하고 규약을 제정하였다.

초기에는 개인주의적 사고와 무질서한 조업관행에 젖었던 어업인들에게는 규약에 대한 거부반응이 심했으나, '94년부터 결성한 '마을동계'를 통해 공동체 질서를 유지했던 경험을 바탕으로 자율관리어업의 기반을 다져 나갔다.

공동체 구성원들은 바지락 양식어장이 여건이 양호하여 패류의 성장속도가 빠르고 조급때 채취가 가능하다는 장점을 최대한 활용하기로 하였다. 바지락이 밀집되어 있는 어장 구석구석에 속음작업을 실시하고, 조업일수를 100~140일로 단축하는 한편 공동채취기간을 제외하고는 철저히 입을 금지하기로 하였다.

'04년에는 마을어장(222ha)에 '03년의 3배가 넘는 30톤의 종패를 살포하여 자원조성에 노력하였다. 또한 생산품 실명제를 도입하여 출하시 각각의 포장(20kg 그물망포대)마다 생산 어업인의 실명을 기재함으로써 상품의 질을 향



장에서 즉시 선별하여 재실포함으로써 바지락 자원을 최대한 보호하고 있다.

이러한 적극적인 자율관리어업 활동으로 바지락 생산량은 '03년 136톤에 비해 '04년에는 2배 가까이 늘어난 215톤을 생산하였다. 생산자 실명제와 상품 고급화에 주력한 결과, '05년 전반기 기준 공동체의 소득은 8억원을 넘어 어가당 평균소득을 2천여 만원으로 높이는 모범공동체가 되었다.

한편 광립공동체는 '94년부터 마을동계의 활동을 통해 마을에 주점을 폐쇄하는등 건전한 어촌문화 조성을 위해 함께 노력하고 있으며, 공동체 자녀에 대한 장학금지급 등 마을인재 육성과 지역사회발전에도 크게 기여하고 있다.

뿐만 아니라 고인돌, 패총, 조개무지 등의 유적지역으로서 문화체험관광지와 철새 전망대를 설치하여 관광어촌으로 명성을 높여 어가소득외 어촌관광소득 창출에 노력하고 있다.

마을 어업 ② <고창 하전 자율관리공동체>

하전 자율관리공동체

- 어업형태 : 양식어업
- 사업신청 : 2001. 6. 30.
- 소재지 : 전라북도 고창군 심원면 하전리
- 대표자 : 이수용
- 공동체 현황

어가구	어업인구	어가당 소득	공동체 인원	어업 권 (척, 건ha)
240 호	960명	40백만원	170명	- 양식어장 : 14/99



- 특 징 : 바지락 주 생산지로 바닷길조성, 종패 살포관리, 휴면어장지정을 통한 자원 관리
종패 공동구매 및 위생 설비를 갖춘 제품생산과 계통출하로 소득 증대

전국 바지락 생산량의 90%를 차지할 만큼 바지락 산지로 유명한 하전공동체는 현재 연간 6,000~7,000톤을 생산하고 있으며 품질이 우수해 60% 이상이 일본으로 수출되고 있다.



그러나 현재의 하전 우수공동체가 있기까지 많은 어려움이 있었다. 매립으로 바지락 양식 어장에 뿔이 쌓이고 무분별한 종패 살포와 성장이 덜 된 바지락 채취로 어업질서가 문란해졌다.

또한 공동체 어업권이 17건(189ha), 개인 어업권이 48건(377ha)으로 이루어져 어장간 보호구역내 치패 살포로 어장경계가 불분명해져 잦은 분쟁이 발생하고 서로간의 신뢰가 깨어져 자원관리를 기대할 수 없는 상황이었다.

하전 자율관리공동체 활동은 이렇게 어려운 여건속에서 시작 되었다.

처음 시작할 때는 많은 어업인들이 자율관리는 자신과는 전혀 관계없는 일이며, 불신의 골이 깊은 상태에서 공동체 추진위원들에 대한 부정적인 선입견을 갖고 있어 몇번 하다가 말겠지 하는 생각이 많아 비협조적이었다

하지만 공동체원들에 대한 끈질긴 설득과 솔선수범하여 어장청소, 어장 구획정리를 하고, 선별 채취를 함으로서 어업인 상호간의 불신을 줄이고 상부상조하는 분위기를

조성해 나갔다.

어업인들의 적극적인 참여로 힘을 얻은 공동체는 어장 사이에 5km에 이르는 바닷길을 조성하여 인건비를 30% 이상 절감할 수 있게 되었으며, 치패의 공동구입으로 투자 비용도 20% 이상 절감할 수 있게 되었다.

어장관리를 위해 ha당 3톤이내의 종패만 살포하여 밀식을 방지하고, 폐껍질을 수거하였으며, 어장의 구획을 설정하고 휴면어장을 지정, 관리하였다.

또한, 바지락은 자동 포장시설을 이용하여 위생적이고 소비자 기호에 적합하도록 개선하여 생산단가를 낮추었으며 수협을 통한 계통 판매를 함으로써 경쟁력이 향상되었다.

이러한 노력으로 하전 공동체는 연평균 어가 소득이 21백만원에서 40백만원을 상회할 만큼 소득이 향상된 공동체로 바뀌었다.

주민들은 여기에 만족하지 않고 소득증대를 위해 계속 노력하고 있다.

갯벌을 이용한 체험학습 코스를 개발하여 갯벌의 중요성 홍보와 바지락 종패정을 조성하여 연간 30억원에 달하는 종패구입비를 절감하여 소득의 20% 이상이 증가될 것으로 예상된다.

인근 공동체에서도 하전 공동체의 자율관리어업에 높은 관심을 보임으로써 추진절차와 성공사례에 관한 문의가 계속되고 있으며, 자율관리어업 현장을 직접 방문하여 견학하는 공동체가 늘어가고 있다.

8

어선 어업 ① <탄도만낙지연승 자율관리공동체>

탄도만낙지연승 자율관리공동체

- 어업형태 : 어선어업
- 사업신청 : 2003. 1. 1.
- 소재지 : 전라남도 무안군 망운면, 현경면, 해제면, 운남면
- 대표자 : 채정근
- 공동체 현황

어가구	어업인구	어가당 소득	공동체 인원	어업권 (헥, 건ha)
410호	1,230명	35백만원	212명	- 어선어업: 198



■ 특 징 : 4개면 13개 어촌계의 광역공동체로 낙지 자원 조성 과 불법어업의 효과적 근절 안정적 어업생산기반 조성을 통하여 앞으로의 공동체 방향을 제시하고 세발낙지 축제를 통한 무안 세발낙지의 브랜드화로 지역경제 활성화

세발낙지는 목포를 대표할 만큼 유명한 지역별미로 주 생산지인 탄도만 어업인의 소득원이었으나 영산강 간척사업과 갯벌의 매립, 무분별한 남획 등으로 세발낙지 어획량이 많이 줄어들게 되었다.

소득 감소와 함께 지속적인 어업활동이 어렵다는 위기감을 공감하여 탄도만 지역 4개면 13개 어촌계장이 모여 해역 단위의 광역공동체 구성을 발의하였다. 이에 대다수 낙지 연승 어업인들이 적극 호응함으로써 공동체를 구성하게 되었다.

우선 공동체는 목포청 무안분실과 함께 낙지의 산란부화 양식기술 지원과 대량종묘 생산기술의 개발에 노력하는 한편 낙지의 서식환경과 자원량조사 및 생산량조사를 체계적으로 추진하였다.

이러한 연구를 바탕으로 3억원을 들여 450헥타에 달하는 어장을 청소하고 대하, 보리새우, 돌돔 등 210만미의 종묘를 방류하는 한편, 모든 회원이 참석한 가운데 매월 어장정소와 바다청소를 실시하였다.

또한 "세발낙지 축제" 개최로 무안지역 세발낙지를 브랜드화 하여 지역경제 발전에 기여토록 노력하고 있다.

그러나 광역단위로 공동체를 구성함으로써 단일 공동체에 비해 회의개최 및 전 회원의 단합된 결속력을 이끌어 내는데 많은 노력이 필요하였다.

특히, 소형기선저인망의 싹쓸이 불법어업은 이들의 노력을

헛되게 만들었고 회원간 자율관리어업 추진결과에 의문을 제기하기도 하였다.

결국 자율관리어업의 성공은 불법어업의 근절 여부에 좌우된다는 결론을 내리고 단속을 강화하고 조직적인 저항에 효과적으로 대응하여 이를 해결해 나갈 수 있었다.

불법어업 근절을 위해 단합대회를 통해 결속을 다져 나가자 150명이던 회원이 212명으로 증가했으며 불법어업에 대한 인식도 눈에 띄게 달라져 더 이상 불법어업자들이 발붙일 수 없는 공동체로 변화하였다.

탄도만 낙지연승공동체는 지역주민 스스로에게 우리도 해 낼 수 있다는 자긍심을 심어주었다



어선 어업 ② <영목 통발 자율관리공동체>

영목통발어업 자율관리공동체

특징 - 자율적으로 개인별 통발 개수 10%감축 및 통발의 그물코를 제한하고 꽃게 산란시기에 금어기 설정
해적생물인 불가사리 퇴비화 사업으로 토질개량과 자원관리 일석이조



- 어업형태 : 어선어업
- 사업신청 : 2003. 12. 26
- 소재지 : 충청남도 태안군 고남면 고남리 영목항
- 대표자 : 김형규

• 공동체 현황

어가구	어업 인구	어촌계 원(명)	어선 세척	어가평균 소득(신원)	자율관리 회원수(명)	어업면적, 건/ha
170호	350명	150명	31척	20,000	31명	통발어선 31척

어업의 전진기지 영목항은 어장환경이 양호하여 고급어종인 우럭, 노래미, 민꽃게, 낙지 등이 많이 생산되는 지역으로 성어기에는 이 지역에서 조업하는 타지역 어선들이 증가하면서 항내와 주변어장에 무분별한 어구방치 및 투기 등이 작용하였다.

또한 어선 31척 전부가 통발어업을 하는 어민들로 어구를 경쟁적으로 시설하고, 무분별하게 폐어구를 폐기하여 어장의 오염과 자원고갈은 갈수록 심각해졌다.

때마침 주변에서 자율관리어업의 성공사례를 접한 어업인들은 우리 스스로 바다를 지키고 가꾸자는 일념하에 '통발어업협회'를 구성하고 자율관리규약을 제정하였다.

수산자원보호를 위해 어선별 통발갯수 2,500개를 10% 줄인 2,250개로 제한하였으며 통발의 그물코도 35mm로 제한하였고 불법어구를 자진해서 반납하는 등 모범적으로 자율관리규약을 준수해 나갔다.

통발어구에 주로 어획되는 우럭 및 노래미 금지제장을 17~18cm로 규정하여 그 이하는 무조건 방류하였다. 낚치 치어 8만마리를 자율적으로 방류하였고 그 외에 흔해지는 포란꽃게와 치어·치게도 따로 수집하여 재방류하였으며, 민꽃게의 경우는 산란기인 7.1부터 8.31까지를 금



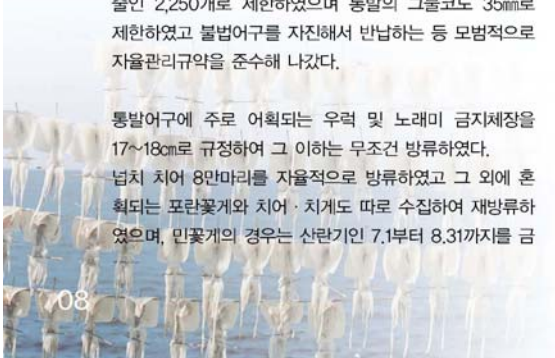
어기로 설정하여 준수토록 하였다.

이러한 자율관리어업 실시로 초기에는 생산량과 소득이 감소하자 일부 어

민들은 '그렇게 고기를 다 놓아주면 우리는 무엇으로 먹고사느냐'며 심하게 반발하였고, 이에 공동체 지도자들은 '바다의 미래를 위해 투자하는 것'이라고 대화와 설득으로 갈등을 해결해 나갔다.

예전보다 더 솔선수범하여 폐통발(12,417개)을 수거하고 상시적으로 폐그물(13톤)과 해안청소를 하는 성실함을 보이자 불만을 가지고 대립했던 어민들도 차츰 규약을 준수하게 되었다.

해적생물 불가사리를 구제(14톤)하고, 수거한 불가사리를 퇴비로 발효시켜 인근 고추농가에 무상으로 보급하였다. 그 결과 고추농사가 평년작 대비 20% 증산효과를 거두게 되어 불가사리 퇴비를 유상으로 판매하여 어업의 소득을 증대시키고 있다.



어선 어업 ③ <죽변 자망 자율관리공동체>

경북



죽변자망 자율관리공동체

자체적으로 대계의 금어기 설정(6/1~12/15) 및 어구실명제 실시
자망그물량 300틀로 축소 및 그물코 규격 27cm로 확대 사용
연간 대계 생산량 178톤으로 22억4천만원의 소득 증대

- 어업형태 : 어선어업
- 사업신청 : 2004. 12. 29
- 소재지 : 경상북도 울진군 죽변면 죽변리 죽변수협내
- 대표자 : 장덕순 53세
- 공동체현황

어가구(호)	어업인수	어촌계명	어선(호)명	어가평균소득(천원)	자율관리(명)	어업면적(ha)
53	109	-	죽변53	45,000	53	-



울진 대계의 고장으로 유명한 죽변항을 근거지로 조업하는 어선어업의 선주들로 구성된 죽변자망공동체는 연간 170~250여톤의 대계를 생산하여 어가당 평균 순소득이 40~50백만원에 육하는 고소득 자망합화이다.

어업의 전진기자인 죽변항은 대계 외에 오징어, 대구, 콩치 등 다양한 수산물이 매우 풍부하였으나 바다자원의 소중함을 잊은 채 어선대계 및 치어 등을 지나치게 남획하여 어획량이 급격히 감소하게 되었다. 뿐만 아니라 시용한 어구, 어망을 바다에 무분별하게 투기하고 다인의 어구, 어망을 파손하는 등 이기적인 어업활동으로 어업경영난이 날로 심각하였다.

이에 선주들은 고갈된 대계자원을 회복하고 효율적인 어업경영의 질서를 확립하기 위해 04년 12월 자율관리 어업공동체를 발의하였다.

공동체는 먼저 어구실명제를 도입하여 자망 및 어구 깃발에 이름과 연락처를 기재토록 하여 무분별한 폐어구 방치 및 불법투기를 완전히 불식시켰고, 지금은 책임감있게 어구를 관리하는 분위기가 자율적으로 조성되고 있다. 소득원인 대계자원을 보호하기 위해 공동체 자체적으로 수산자원보호령의 규정(6/1~10/31)보다 한 달만 연장하여 금어기를 설정(11/1~12/15)하고 12월 16일부터 조업하도록 생산시기를 조절하였다.

척남 600틀로 사용하던 어구의 자망 그물량도 300틀로 축소하고, 24cm이하로 사용하던 그물코의 규격을 27cm이상으로 늘려 사용자 대계의 품질과 생산량이 월등히 향상되는 효과를 보였다.



공동체는 05년부터 국립 수산과학원에서 연구중인 생분해성그물의 최초 시현사업에 참여하여 친환경적인 어장의 환경보호에도 최선을 다하고 있다.

또한 배회 1회 이상 폐어구수거(연간 63톤) 및 침체어망, 어구를 수거(연간 55톤)하고, 불착시 5만원의 벌금을 징수하는 자체규약을 정해 전 회원이 자발적으로 동참하도록 분위기를 조성하였다. 그러나 동해구 트롤 어선들의 미구잡이식 조업으로 어구가 파손되고 도난 분실사고가 빈번하여 그로 인한 피해를 보고 있으나, 그일수록 죽변자망공동체 구성원들간에 더욱 단합하고 공동체의식이 높어져 자율관리어업뿐 아니라 각종 봉사활동에도 적극 앞장서고 있다.

이러한 노력의 결과 대계 생산량이 05년 178톤에 달하여 22억4천만원의 소득을 올렸고 06년 8월 현재 전년 대비하여 생산량이 46%나 증가하자 자율관리어업에 대한 신뢰도가 높아져 기존 41명이었던 회원수가 현재 53명으로 늘어가는 성과를 이루었다. 죽변자망공동체의 자율관리어업은 어업인들간에 개인주의를 극복하고 공동체의식으로 단합하는 구심점이 되었고, 대계의 자원회복은 물론 풍요롭고 아름다운 어촌건설에 다함께 동참하는 계기가 되었다.

복합 어업 ① <파도리 자율관리공동체>

파도 자율관리공동체

- 어업 형태 : 어선어업, 양식어업, 마을어업
- 사업신청 : 2001. 8. 9.
- 소재지 : 충청남도 태안군 소원면 파도리
- 대표자 : 김필문
- 공동체 현황

어가구	어업인구	어가당 소득	공동체 인원	어업 권 (척, 건ha)
315호	1,215명	37백만원	267명	- 어선어업 : 120 - 양식어장 : 15/320 - 마을어장 : 2/18



■ 특 징 : 어선어업(선주회) 중심으로 금지체장, 통발사용 숫자제한, 금어기 설정 운영
 바지락 공동채취로 어장기반 확충과 전복 및 활어 직송 판매로 어업소득 향상
 관광과 낚시를 연계한 활동으로 어업 외 소득 확대

파도 공동체는 연간 1천3백 톤의 바지락을 생산할 만큼 좋은 어장을 가지고 있고 우럭, 넙치, 꽃게 등을 750톤 이상 어획하는 자원량이 풍부한 고소득 공동체였다.



그러나 수산자원의 보존, 관리에 대한 인식이 부족하여 마구 잡이로 어획함으로써 어선어업 어업인들은 고갈된 수산자원에 걱정만 늘었고, 마을 어장은 기본적인 재생산도 불가능한 황폐한 어장으로 변해버렸다.

이러한 상황에 직면하게 되자 바다는 어업인 스스로가 구고 관리하는 방법밖에 없다는 결론을 내리고 어선어업인 120명 모두가 참여하는 선주회를 구성하였다.

또한 '바다살리기 자체규약'을 제정하여 자발적으로 참여하고 비 참여 공동체원들을 집집마다 방문하고 설득하여 마을어장을 관리하도록 하여 '01년 자율관리공동체를 구성하게 되었다.

우선 체장 15cm이하 모든 고기는 잡지 못하게 하고, 노래미 산란기를 감안하여 11월20일부터 12월20일까지 조업금지 기간으로 정하였다.

통발은 척당 300개 이하로 사용을 제한하였으며, 폐 통발은 85%이상 반납을 의무화하였을 뿐만 아니라 위반 시 20만원의 벌금을 부과하는 등 착실히 규약을 지켜나갔다.

다음으로 황폐화된 바지락 어장을 근본적으로 개선하기 위하여 바지락이 물려있는 어장을 구석구석 찾아내고 공동채취시기(개인별 채취 금지) 이외에는 입어를 금지하였으며 치패 서식지는 모래를 뿌려 보호하였으며 인근 간척지는 개간하여 어장을 확대하였다.

그러나 자율관리규약이 모두의 찬성으로 제정되었음에도 눈앞의 이익에 급급하여 오랜 기간 지속되어온 관행을 자발적으로 바꾸기가 시행초기에는 매우 어려웠다.

이러한 상황을 극복하고 공동체 의식을 갖게 하기 위해 금어기에는 모든 어업인이 참여하는 "어구손질 날"로 제정·운영하였고, "진도자금 안쓰기 운동"을 펼쳤으며, 어획물은 활어로 직송 판매하여 소득 향상을 위해 노력하였다.

이러한 다각적인 노력을 통한 공동체 의식개혁으로 어린 고기는 잡지 않고 키워서 잡으면 소득이 증가한다는 합리적인 생각을 가질 수 있게 되었다.

이렇게 노력한 결과 소득향상이라는 결실을 이룰 수 있게 되었다. 2000년도에는 바지락 소득이 4억여원에 불과하던 것이 2002년도에는 10억 5천만원의 소득을 올려 가구당 790만원의 배당을 하게 되었다.

복합 어업 ② <부산 다대 자율관리공동체>

부산



다대 자율관리공동체

불법어업 근절을 위해 소형기선저인망 사용 전면 금지
어종별로 자체 채포금지체장(전복8cm, 방어21cm, 참돔21cm) 설정 및 금어기 준수
'바다쓰레기 제로운동'으로 수질오염 예방 및 깨끗한 관광어촌 이미지 제고

- 어업형태 : 어선어업, 마을어업
- 사업산정 : 2002. 11. 1
- 소재지 : 부산시 사하구 다대동 다대어촌계
- 대표자 : 양정복(52세)
- 공동체현황

이가구호	어업인수	어촌계원명	어선사(척)	이가원고소득(천원)	자율관리명	어업면적(ha)
509	509	351	동일114, 복합230 지양46, 기타29	23,700	351	영식 : 3/10피레, 마을 : 4/430



공동체가 위치한 사하구 다대지선은 남수와 해수가 교차하는 지역으로 각종 어족자원이 풍부하였다. 그러나 낙동강 하구연의 하수처리시설에서 다량의 폐수가 유입되어 바다환경이 오염되고 생태계 변화로 퇴적도가 발생하여 어류의 산란장이 급격히 감소하였다.

어업어촌이 악화되자 소득저하의 위기를 실감한 어업인들은 황폐화된 바다환경을 살리고 지속적인 어업생산 기반을 구축하고자 다같이 뜻을 모아 02년 11월 자율관리어업공동체를 조직하게 되었다.

다대공동체는 회원수 351명으로 구성된 대대위어촌계로 수시로 총대회의를 열어 공동체사업을 협의하고 공동체 관리장부를 투명하게 공개하여 회원간의 불신을 해소하는 등 자율적으로 조직체계를 정비하였다.

불법어업인 소형기선저인망 사용을 전면 금지하여 지금은 소형기선저인망이 한 척도 없이 사라졌으며, 삼중망 및 통발어업인들도 자발적으로 조업을 자제하는 건전한 어업관행의 분위기가 조성되었다.

자원조성사업으로 전복종패(45천에 살포 및 낚치 불라 등의 총액195천에)를 방류하였고, 전복의 산란기인 6월~10월말까지 금어기 준수 및 어종별로 자체 금지체장(전복 8cm, 방어 21cm, 참돔 21cm)을 설정하여 수산자원보호에 적극 노력하고 있다.

삼치를 주로 어획하는 목항채낚기어업은 수출에 의존하다보니 난가하리의 문제가 발생하여 계획생산만큼 수급량을 조절하여 판매가격을 안정화시키는 방안을 논의 중이다.



회원들의 어장관리에 대한 인식이 높아지자 폐통발, 폐그물 등을 자발적으로 앞장서서 수거하고 바다청소도 채낚기어업인과 협조하여 꾸준히 시행하고 있다.

또한 낚시객들에게 쓰레기봉투를 지급하여 쓰레기를 되가져오도록 '바다쓰레기 제로운동'을 전개하여 수질오염도 사전예방하고 깨끗한 관광어촌으로의 이미지를 제고하고 있다.

그러나 낚시어선어업자(18명)가 선상낚시를 할 때 배 앞뒤로 닻을 놓는 문제로 채낚기어업자(75명)와의 조업분쟁이 끊이지 않았다. 이에 공동체는 수차례의 협의 및 조정 끝에 '선상낚시를 할 경우 9~12월까지는 남, 북 형제도 주변 일정 수역 내에서 닻을 놓아서는 안된다'는 합의점을 도출하여 어업간에 대화와 타협으로 화해무드를 조성하게 되었다.

공동체는 향후 공동수산물직판장 건립방안을 논의 중에 있으며 어업인들의 복지와 능률향상을 위해 항포구 물양장 외의 출어준비 기반시설을 마련하고자 다각적으로 노력하고 있다.

무창포 자율관리공동체

특징 - 체험어장 운영 수익으로 바지락 자원조성 추진
 채포금지제장, 채포금지기간 설정과 일일생산량 제한하여 자원보호 및 생산성향상
 마을어업뿐 아니라 전복양식과 어선어업으로 자율관리어업 확대실시



- 어업형태 : 마을어업
- 사업신청 : 2003. 12
- 소재지 : 충청남도 보령시 웅천읍 관당리
- 대표자 : 김지호

• 공동체 현황

어가구	어업 인구	어촌계 인(명)	어선 세력	어가평균 소득(천원)	자율관리 회원수(명)	어업권(척, 건/ha)
280호	750명	176명	연안저장40, 연안배양29, 연승 7, 계양양장, 동벌, 기타10	13,000	52명	양식 : 1/2(전복), 1/0.5(어류) 마을 : 1/12(전복), 4/57(바지락) 정치망 : 1/10(각방)

예로부터 어선어업의 요충지였던 무창포항은 쭈꾸미, 꽃게, 대하 등 싱싱한 어족이 풍부하고 주변의 경관이 수려하여 관광객이 끊이지 않았던 곳이다. 그러나 관광수입에만 관심을 갖다보니 주민들은 텃밭이나 다름없는 바지락어장 관리는 적절하게 이행되지 못했다.

그 결과 자원이 점차 고갈되면서 생산성이 급격히 감소되었고, 뒤늦게야 사태의 심각성을 인식한 뜻있는 주민들을 중심으로 '지금이야말로 적극적인 어장관리가 필요한 때'라는 공감대가 형성되어 자율관리공동체를 구성하게 되었다.

공동체 참여 어업인들은 바닷길 체험 관광객을 대상으로 가두리 유어(늙시)어장 운영 등으로 관광수익을 올려 자율적으로 자원조성금(1인당 100만원씩 8천만원)을 확보하였다.

공동체는 고갈된 바지락 마을어장을 회복시키기 위해 다각적으로 노력하였다. 매년 바지락종패(10톤)를 살포하고, 매월 불가사리 구제(10.7톤) 작업과 어장청소(14회 45.4톤) 및 객토작업도 실시하였다.

또한 양질의 바지락만을 생산하기 위하여 채포금지제장을 3cm로 설정하였고, 자원보존을 위해 산란기인 7월에서 8

월말까지는 채포를 금지하고 1일 생산량을 가구당 20kg으로 자체적으로 제한하여 운영하였다.



특히 관광객들이 어장내로 무분별하게 출입하지 못하도록 경고문을 제작하여 2개소를 설치하는 등 어장관리를 철저히 해나갔다.

이러한 노력의 결과 '04년도에는 바지락 172톤을 생산하여 총 4억 3천만원의 수익을 올렸고, 마을어장으로부터 얻은 수익금은 가구당 8백만원에 불과하던 연평균 소득을 13백만원으로 증가시킬 수 있는 원동력이 되었다.

그동안 자율관리어업을 추진하면서 생산성 증대를 체험한 어업인들은 자원조성 등 적극적인 어장관리만이 생산성을 향상시킬 수 있다는 확신을 갖게 되었고, 마을어장에 국한된 자율관리어업을 전복양식과 어선어업 등으로 확대하기 위해 비참여 회원들의 동참을 적극 유도하고 있다.

내수면 어업 ① <예당 내수면>

충남



예당내수면 자율관리공동체

내수면 최초로 인공어소 2개소 설치 및 붕어, 뱀장어 등 120만미의 종묘를 방류
 붕어, 잉어, 가물치에 대한 채포금지기간 및 채포금지체장 설정 준수
 붕어, 잉어 등의 자체 가공품 개발 및 어판장 설치를 통한 공동판매로 1억원의 소득증대

• 어업형태 : 어선어업

• 사업산출 : 2004. 12. 10

• 소재지 : 충청남도 예산군 대흥면 상중리 260

• 대표자 : 박운서(70세)

• 공동체현황

이거규모	어업인수	어촌계원명	어선(艘)척	이거평균소득천원	자율관리대명	어업면적(ha)
48	96	96	지망18, 삼각양총 물길22, 낚시어업25	15,000	96	-



예당내수면공동체는 예산군과 남진군에 농업용수를 공급하는 예당저수지를 기반으로 형성된 공동체로 저수지를 중심으로 붕어, 잉어, 가물치 등의 어선어업

과 낚시어업이 이루어지는 중부권 최고의 낚시터로 자리잡은 지역이다.

그러나 80년대 중반부터 어선이 기계화되면서 저수지 내에서의 무분별한 싹쓸이조업으로 어정이 황폐화되고, 2000년 청양에서 발생한 산불 진화 후, 내린 비로 인해 산란기 전후의 자원량이 감소하여 생산량 급락의 위기에 처하였다. 이에 어정 살리기에 발벗고 나선 어업인들은 공동체위원장을 중심으로 하나가 되어 04년 12월 내수면 최초로 자율관리어업에 참여하게 되었다.

공동체는 주요 서식어종인 붕어(4/1~4/15), 잉어(5/7~5/15), 가물치(5/10~5/25)에 대한 채포금지기간을 설정 운영하고, 채포금지체장붕어 25cm, 잉어 30cm, 가물치 30cm를 설정하여 철저히 준수하였다. 또한 수시로 저수지 수위가 떨어지는 갈수가 08년은 8월 24일부터에는 조업을 금지하여 수산자원의 증강을 위해 심혈을 기울였다.

그러나 어선어업인들은 '그러면 우리는 뭘 먹고 사냐'며 불만을 터트리고 낚시어업인과 마찰을 빚기도 하였으나, 자율관리어업으로 눈에 띄게 자원량이 증가하자

반발심이 사라지고 협조하는 분위기로 변화되었다.

내수면 최초로 2개소의 인공어소를 설치하여 주요 어종인 붕어, 잉어 등의 자원번식을 조장해주고 붕어, 뱀장어, 참치 등 총묘 120만미를 방류하였다. 올해는 특히 심각한 녹소현상을 해결하기 위해 2회에 걸쳐 황토를 살포하는 등 어정 저질개선에도 주력해 왔다.



수산자원과 생활오폐수 관리를 위해 2인 1소의 감시소로 단속을 강화하였으며, 낚시객들에게 친환경낚시 스티커 등을 제작 배포하여 환경정화를 위한 홍보활동에도 앞장서고 있다. 또한 해적생물인 황소개구리(올챙이) 구제사업을 강화하기 위해 공동체에서 자체적으로 수매하여 연 10백만원의 인근 과수원에 거름으로 사용토록 하여 좋은 반응을 얻고 있다.

03년에는 1억 2천만원을 투자하여 공동어판장을 건립하고 붕어, 잉어 등을 원료로 한 액가스 자체상품을 개발, 공동판매한 결과 05년에는 총소득이 1억원이나 증가하는 성과를 보였다. 이외에도 매년 3~5회의 전국낚시대회를 유치하여 지역경제활성화에 앞장서고 있으며, 회원 14명으로 구성된 119주민수상구조대를 상시 운영하여 예당저수지내 각종 재난사고에 대비하고 있다.

자율관리어업의 성과에 힘입은 공동체는 전국 내수면 어업 최초의 시범모델이 되어 성공적인 공동체로 인정 받고 있다.

<부록 2> 2004-2007년도 자율조정협의회 추진실적

번호	분쟁 요지	분쟁 조정 결과	조정여부
1	□ 동해안 홍계(붉은대게)통발-기타통발 분쟁 - 붉은 대게 통발어업은 일본과 민간협력 및 자율관리어업추진으로 매년 7.21~8.24 까지 금어기를 설정하여 운영하고 있으나 금어기 기간에 골뱅이 통발어선이 조업을 함에 따라 어구피해 등의 조업분쟁 발생	붉은대게 통발어업자와 골뱅이 통발어업자 간에 합의를 작성하여 상호 어구피해가 없도록 하고 매년 7.21~8.9까지 금어기를 자율적으로 설정하기로 함. 조업 시에는 상호 피해가 없도록 함 ○ 1차협의회: 2004.6.10 ○ 2차협의회, 합의서 작성 서명: 2004.7.16 ○ 3차협의회: 2004.10.12	조정접수 (2004)
			조정완료 (2004)
2	□ 태안군 도항공동체 공동수역내 입어권 분쟁 조정 - 도항공동체는 마을어장 공동수역 내에서는 통발어업의 조업을 금지하고 있으나 인근 통발어업인이 공동수역에 입어함으로써 분쟁 발생	인근 통발어업인들은 마을어장 공동수역에서 조업하지 않기로 하여 해결 ○ 1차협의회: 2005. 5.11~16	조정접수 (2005)
			조정완료 (2005)
3	□ 보령시 장고도어촌계 어장경계선 분쟁 조정 - 보령시 장고도어촌계 마을어장에 타지역 나잠 및 잠수기 어업어업인이 침범 조업함으로써 분쟁 발생	어장경계표시를 철저히 하여 준수하도록 하고, 장고도어촌계는 어장감시조 운영 등 자율관리 어업을 적극 추진하기로 하고 분쟁 해결 ○ 1차협의회: 2005. 5.11~16	조정접수 (2005)
			조정완료 (2005)
4	□ 고창군 만월어촌계 패류채취 분쟁 - 고창군 만월어촌계는 '03.8월부터 관광객 유치목적으로 마을어장 2개소중 1개소를 무료 체험어장으로 개방하였으나, '04년도 이후 관광객이 다른 마을어장까지 침범하는 사례가 늘어나 분쟁 발생	사전조사 시 부녀회에서 운영하는 마을어장의 표식을 강화해 기존 체험어장과 구분이 쉽게 하고, 홍보관 설치 등을 강화하도록 유도하여 해결 ○ 1차협의회: 2005. 5.16~19	조정접수 (2005)
			조정완료 (2005)
5	□ 동해 대게자망 어기조정문제로 분쟁 - 경북 울진, 영덕자망 어업인이 대게 채포금지기간을 6.1-10.31일에서 6.1-11.30일까지로 연장하려고 하자 기타지역(강원지역) 어업인들이 반대하여 분쟁발생	대게자망금어기를 기존 6.1-10.30일에서 6.1-11.30일까지로 연장하는데 합의하였으며, 이를 수산자원보호령 개정안에 반영함 ○ 현지조사: 2004.12.12~12.17 ○ 1차협의회: 2005.06.06~06.18 ○ 2차협의회: 2005.07.19~07.22 ○ 3차협의회: 2005.10.12~10.14 ○ 4차협의회: 2005.10.17~10.26 ○ 수산자원보호령 반영 : 2006.7.14	조정접수 (2004)
			조정완료 (2006)

번호	분쟁 요지	분쟁 조정 결과	조정여부
6	<input type="checkbox"/> 어청도 연안 조업분쟁 - 전북 어청도 어촌계는 연안3마일을 자체적으로 자율관리수면으로 지정 운영하고 있으나, 타 지역 어선들이 침범하여 조업함으로써 분쟁발생 ※ 타지역 어선: 통영, 보령통발어선 및 여수 자망	수차례 협의결과에 따라전북도가 '06.2.1일자로 어청도 주변수면 6개소 966ha를 각각 구분하여 「수산자원관리수면」으로 지정 고시함. ○ 1차협의회: 2005.05.30-06.03 ○ 2차협의회: 2005.07.25-07.29 ○ 3차협의회: 2005.08.01-08.05 ○ 4차협의회: 2005.09.05-09.09 ○ 5차협의회: 2006.02.15 ~02.18	조정접수 (2005)
		조정완료 (2006)	
7	<input type="checkbox"/> 추자도-전남 낚시업계간 분쟁 - 추자도의 유·무인도에 전남 완도, 해남 등 타 지역 낚시어선들이 무단조업을 함으로서 환경오염 및 어업피해로 인한 분쟁(2004. 8. 19)	추자도 낚시 유어선 선주들의 요구사항에 전남낚시어선들이 구두 합의하여 현재 합의 사항 이행 중에 있음(서면 합의서 작성은 반대함) ○ 1차협의회: 2005.04.06~04.08 ○ 2차협의회: 2005.04.12~04.15 ○ 3차협의회: 2005.07.05~07.10 ○ 4차협의회: 2005.12.06~12.08 ○ 5차협의회: 2006.02.14~02.17	조정접수 (2005)
		조정완료 (2006)	
8	<input type="checkbox"/> 남해 멸치유자망어선의 강구항내 탈망 금지에 따른 분쟁 - 남해 멸치 유자망어선들이 11월부터 익년1월까지 동해근해에서 조업후 강구항에 입항 탈망코저 하나 환경단체, 수협 등에서 강력반대로 분쟁 발생 (2005. 11. 24)	한국 수산회에서 영덕군청 및 수협, 등을 방문하여 탈망 허용토록 협의를 했으나 강력히 반대하여 남해유자망업체에 불가함을 설명하고 타어장으로 이동조업이나 업종변경(전업선)등 대책 강구토록 지도함. 유자망 업계에서도 탈망 불가함을 인지하고 강구항내에서의 탈망을 중지하기로 함. ○ 1차협의회: 2006.03.28-03.31 ○ 2차협의회: 2006.05.24-05.25	조정접수 (2006)
		조정완료 (2006)	
9	<input type="checkbox"/> 내수면 단체간 협력증진방안 - 내수면 양식 발전을 위해 전국에 산재되어 있는 내수면 어종별 양식 단체의 통합 운영방안 협의	송어, 자라, 메기, 향어, 가물치, 틸라피아, 미꾸리, 우렁이, 관상어등 9개 단체를 통합코자 협의하였으나, 6개어종(송어, 향어, 메기, 자라, 틸라피아, 우렁)의 단체가 「사단법인 한국내수면 양식협회」를 통합하여 설립하였음 ※ 창립총회: 2006.06.23 ○ 1차협의회: 2006.03.24-03.27 ○ 2차협의회: 2006.03.30-04.02 ○ 3차협의회: 2006.04.05-04.08 ○ 4차협의회: 2006.06.09-2006.06.10 ○ 창립총회: 2006.06.23 ○ 발기인총회: 2006.09.05-09.06	조정접수 (2006)
		조정완료 (2006)	
10	<input type="checkbox"/> 덕우도주변 기선권현망어업 금지구역 조정 - 전남 완도군 덕우도 낭장망 등 어업자들이 기선권현망 어선들 덕우도 주변조업으로 피해가 많으므로 금지구역 설정요망	기선권현망에 대한 금지구역 설정은 수산자원보호령 개정사항이나 법 개정과는 별도로 자율조업 규제선을 설정하여 덕우도 연안어민에 피해가 없도록 상호 노력하기로 합의함. ○ 1차협의회: 2006.03.27-03.31 ○ 2차협의회: 2006.06.27-06.30 ○ 3차협의회: 2006.07.25-07.29 ○ 4차협의회: 2006.08.28-09.01 ○ 5차협의회: 2006.10.02-10.05 ○ 6차협의회: 2006.10.13(미출장) ○ 7차협의회: 2006.10.28-10.31(미출장) ○ 8차협의회: 2006.11.01-11.04 ○ 9차협의회: 2006.11.07-11.09(미출장) ○ 10차협의회: 2006.11.09-11.10	조정접수 (2006)
		조정완료 (2006)	

번호	분쟁 요지	분쟁 조정 결과	조정여부
11	<p>□ 울산지역 연안에 기선권현망 조업으로 인한 어구피해 발생 분쟁</p> <p>- 울산지역 연안 자율규제선 내. 외측에서 기선권현망어선들이 집단조업으로 지선어민들의 어구피해발생 및 조업에 지장을 초래함</p>	<p>울산어업인 대표와 기선권현망 어업인 대표 간에 합의서를 작성, 자율조업규제선 및 조업규제사항 등을 이행키로 합의했으나 별치어기인 10월부터 익년 3월중 30일간 자율조업규제선을 잘 지키지 않고 있음. 앞으로 기선권현망 어로장에 대한 지도·교육을 실시하여 합의사항 이행을 촉구할 계획임.</p> <p>○ 기존 합의일: 2003. 11. 1 〈재조정〉</p> <p>○ 1차협의회: 2006.03.28-04.04</p> <p>○ 2차협의회: 2006.12.13-12.15</p> <p>○ 이행촉구 및 운영실태조사: 2006.12.13-15</p> <p>○ 총괄협의회 종결 : 2007.04.16</p>	조정접수 (2006)
			조정완료 (2007)
12	<p>□ 전남완도 지리·장도어업인간 조업분쟁</p> <p>- 지리와 장도는 동일 어촌계 소속으로 다른 유형의 어업에 종사, 장도가 어선어업에서 마을어업으로 전환 요구함으로써 어장문제 발생</p> <p>※ 지리(마을어업), 장도(어선어업)</p>	<p>장도측 어장 포함 및 금후 정부지원사업 시 장도 우선 지원한다는 전제조건 하에서 자율조정 합의의 결정서(2007.3.14) 작성 및 분쟁조정 완료</p> <p>○ 현지조사: 2007.1.25-27</p> <p>○ 1차협의회: 2007.3.14</p> <p>○ 2차협의회: 2007.4.27</p>	조정접수 (2007)
			조정완료 (2007)
13	<p>□ 오징어TAC추진협의회 구성 및 TAC 추진</p> <p>- 전국 오징어생산어업인의 보호와 오징어TAC제도 시행을 위한 오징어TAC추진협의회 구성</p> <p>※ 대형선망, 대형기선전망, 동해구 기선저인망, 오징어채낚기연합회의 4단체가 오징어TAC에 합의하여 전국오징어생산자연합회 설립함. (총회: 2005.07.18)</p>	<p>오징어생산자연합회 설립 후, 오징어채낚기실무자연합회가 오징어TAC와 관련된 협상에 참가하지 않은 것에 반발하여 오징어채낚기실무자연합회가 참여하는 새로운 연합체「오징어TAC추진협의회」를 구성하였고, 오징어TAC제도의 원활한 시행을 위하여 5개 단체와 지속적으로 협의한 결과 오징어TAC도입(07.7.1)</p> <p>〈2006, 2007년 협의회 개최〉</p> <p>○ 분쟁조정: 2006.06.01-02</p> <p>○ 1차협의회: 2006.07.14</p> <p>○ 2차협의회: 2006.08.10-12</p> <p>○ 실무자협의: 2006.09.05-06</p> <p>○ 협의회구성: 2006.09.19</p> <p>○ 3차협의회: 2006.11.01-03</p> <p>○ 4차협의회: 2006.12.11-12</p> <p>○ 5차협의회: 2007.02.28</p> <p>○ TAC간담회(부산): 2007.3.21-23</p> <p>○ 6차협의회: 2007.05.23</p> <p>○ 7차협의회 : 2007.06.07</p>	조정접수 (2005)
			조정완료 (2007)
14	<p>□ 충남 연안선망(양조망)과 태안 도황·채석포 공동체 간 어업분쟁</p> <p>- 서해선망 어선들이 도황공동체 마을어장까지 근접 조업함으로써 도황공동체가 설치한 어구 및 전복양식장에 피해가 발생</p>	<p>연안선망(양조망)과 연안 마을공동체간 협의체를 구성하여 어업정보를 교환하고 피해발생시 신속히 배상하는 등 협조체제 구축 필요</p> <p>○ 현지조사: 2007.4.24-26</p> <p>○ 1차 협의회: 2007.8.1</p>	조정접수 (2007)
			진행중

번호	분쟁 요지	분쟁 조정 결과	조정여부
15	<input type="checkbox"/> 서해안 멸치어장을 둘러싼 업종간 분쟁 조정 - 몇 년 전부터 서해안에 멸치어장이 형성됨에 따라 멸치를 어획하고 있는 서해선망과 안강망 업계간 분쟁발생	분쟁조정 추진 중 ○ 조정위원의 현장조사 실시 ○ 양측 입장 검토 중	조정접수 (2007)
			진행중
16	<input type="checkbox"/> 목포지역 낙지어업인과 신안·무안지역 연안어업인간 어장분쟁 - 목포지역 낙지연승어선의 신안·무안지역 마을 어장 입어에 따른 지역 어업인간 마찰이 매년 반복 발생	분쟁접수(07.7)후 조정위원이 현장 조사 실시	조정접수 (2007)
			진행중
17	<input type="checkbox"/> 남해 멸치유자망 어선 탈망 분쟁 - 경남 지역 멸치잡이 어선의 경북지역 구룡포 수협 관내 탈망에 따른 지역주민과 마찰 발생	분쟁접수(07.8)후 조정위원 선임 후, 현장 조사 실시예정	조정접수 (2007)
			진행중
18	<input type="checkbox"/> 전남지역 연안자망-근해자망어선 조업 분쟁 - 조업구역 제한이 없는 인천지역 근해자망 어선의 전남 서부연안 집중조업으로 양 업계간 조업분쟁 심화	분쟁접수(07.8)후 조정위원 선임 후, 현장 조사 실시예정	조정접수 (2007)
			진행중