

## 자율관리어업공동체의 지위와 역할에 관한 연구: 법적 관점에서의 논의\*

강영웅\*\*

본 연구는 공유자원의 자치관리에 있어서 핵심적인 역할을 하는 어업인 자치조직이 이전에 관리를 위해 규제자 역할을 하였던 정부와 유사한 지위에 있는지, 그 역할은 어떠한지를 밝히는 것이 목적이다. 이를 위해서 자치조직인 자율관리어업공동체가 갯벌의 관리권과 사용권의 주체인지에 대한 분석을 선행하고, 관련된 실정 법률을 분석하였다.

공물관리권과 공물사용권의 주체로서 자율관리어업공동체의 지위를 검토한 결과 공물사용의 특허사용으로 공물사용권의 주체가 될 수 있지만, 공물관리권의 주체가 가능한지는 개별 법률을 통해 관리권한의 위임 여부를 판단해야 했다. 분석결과는 다음과 같다. 자율관리어업공동체 내에서 필요한 관리권한은 부여받았으나, 공동체 간 관계에서 필요한 관리권한은 제한적으로 갖고 있었다. 그렇기 때문에 공동체간 마찰의 경우 여전히 정부가 조정자로서 자리매김하고 있는데, 이 점은 바로 자율관리어업 정책의 한계이면서 한국의 공유자원 자치관리의 특징적인 모습이다. 공유자원 자치관리제도의 안정성과 견고성을 높이기 위해 자율관리어업 정책의 법적, 제도적 보완이 필요하며, 이를 통해 정부주도 자치관리의 가능성을 보여주는 한국형 모델을 세워가야 할 것이다.

주제어: 자율관리어업공동체, 자율관리어업 정책, 자치관리, 공물

\* 이 논문은 2017년 한국정책학회 춘계학술대회 발표문을 수정·보완한 것입니다. 논문의 발전을 위해 논평을 주신 익명의 심사위원님들께 깊이 감사드립니다.

\*\* 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 한국행정연구소 커뮤니티웰빙연구센터에서 전임연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 공공서비스 전달, 제도분석, 협업적 공공관리, 정책수단 등이다(E-mail: herokang@snu.ac.kr).

## I. 서론

정부의 규제정책에 의한 수산자원의 관리에도 불구하고 어업에 있어서 금어기 및 금어구 위반으로 인해 불법 어업이 만연하였다. 무분별한 자원남획으로 인한 자원고갈로 어획고가 떨어지고, 그로인해 마구잡이로 경쟁조업을 하는 악순환이 지속되었다. 뿐만 아니라 서해안 일대 영흥화력발전소, 평택화력발전소, 당진화력발전소가 건립되고, 마을과 마을을 잇는 화옹방조제와 석문방조제가 세워짐에 따라 물길이가 변화하자 수산자원의 고갈은 급속히 진행되었다. 수산자원의 이용 및 사용권이 줄어들게 됨에 따라 공유수면의 보존이 절실히 필요했다. 자율관리어업 정책이 2001년부터 시행되면서 불법 어업을 근절하고 수산자원을 관리하기 위해 정부에서 시행했던 하향식 정책이 그 주체나 방법적인 측면에서 전면적으로 전환되었다. 해양수산부가 수산자원 관리를 위해 정책적으로 추구했던 일관된 관점을 말하자면, 정부는 규제자이고 어업인은 피규제자이다. 하지만 자율관리어업 정책은 추진체계의 중심에 어민을 세우고, 어업인들에게서 수산자원 관리의 해결책을 찾고자 한다.

공동으로 사용하는 수산자원의 관리방식에 있어서 국가의 통제나, 자원의 사유화만 답이 아님을 스페인의 우에르타 관계제도, 필리핀의 잔제라 관계 공동체 그리고 캘리포니아의 지하수 사례 등 다수의 사례에서 확인할 수 있다(윤홍근·안도경, 2010). 국내에서도 이와 유사한 사례를 확인할 수 있다. 경기도 화성시의 백미리 어촌계는 경기남부수협에 속한 40개의 어촌계 중 생산량이 최하위 어촌계로 지속적으로 수산생물 채취량이 하락하였다. 하지만 2004년에 해양수산부에서 시행한 자율관리어업 정책에 참여한 후 점차적으로 어장 환경이 변화하였고 수산자원의 회복되었다. 2015년에는 일등어촌으로 선정되었으며, 자율관리어업공동체의 최우수 등급인 선진공동체로 지정되기도 하였다. 오랜 시간동안 국가의 권한에 의한 규제만이 답이라 여겨졌던 공유자원 관리 영역에 있어서, 어업인에 의한 자치 관리가 가능함을 보여주는 증거라 할 수 있다. 공유자원의 관리에 있어서 핵심적인 역할을 하는 어업인으로 구성된 자치조직은 과연 규제자인 정부와 유사한 지위에서 그 역할을 하고 있는지에 대한 의문이 든다. 자율관리어업과 관련된 기존의 연구는 정책의 일반적인 측면에서 정책이 성공하기 위한 조건에 관한 논의가 주를 이루는 반면 그 주체인 자율관리어업공동체에 관한 논의는 찾아보기가 어렵다(류정곤·이상고, 2003; 김인, 2004; 정호순·서병귀, 2007; 김종화·전운성, 2008). 중앙정부에 의한 하향식(top-down) 규제 정책에서 공동체 내부에서 형성된 규칙에 의한 자율규제로 변화하였다. 이에 따라 관리의 주체가 정부에서 공동체로 변화하였기 때문에 자율관리어업공동체의 지위와 그 역할에

초점 맞추어 연구하는 것이 중요하다.

자율관리어업이 시행되기 전 하천이나 바다에 대한 관리는 다년간 관행에 의한 규율이 많이 행해져왔던 영역이다. 그렇기 때문에 민중적 관습법의 영향이 강하게 존재하고 있어서 정부에 의한 규제보다 주민에 의한 자치조직에 의한 관리방식이 오히려 적합하다. 이러한 수산업의 배경이라면, 자율관리어업 정책은 적절한 정책으로서 정책의 효과성을 기대할만하다. 하지만 민중적 관습법이 자리 잡은 탓에 자율관리어업 공동체간 분쟁 시 문제의 해결이 쉽지가 않았다. 전남 신흥 문어통발자율관리어업공동체는 2002년에 사업을 신청하여 2003년 6월에 사업을 중단하였다.<sup>1)</sup> 문어 통발은 재래적인 문어단지로 어획하지 않고 원기동형 통발로 어획함으로써 재래식보다 3배 이상 어획강도가 높다. 그렇다보니, 법령 내에서 한 규약으로 어획할 경우 인근 공동체에 비해 상대적으로 불리해진다. 수산업법에 위배되지만 성행하고 있는 어획방식으로 어업을 하는 인근 공동체의 영향으로 인해 피해의식이 팽배하게 되고 결국 공동체가 와해되게 되는 것이다. 이처럼 공동체에서 자체적으로 설정한 자율관리수면에 대한 배타적인 권리가 확보되지 않아 주변 어촌계와 어장구역, 조업기간 등의 마찰이 있었고 타 어촌계와 비교 시 상대적으로 피해의식을 가지게 되었다.

법령의 테두리 내에서 강한 규정으로 자원의 회복에 힘쓰는 공동체와 그렇지 않은 공동체의 분쟁 시 전자가 우월한 지위에서 보장된 것은 없는지는 중요하다.

강한 내부 규약을 세웠던 자율관리어업공동체가 분쟁의 상황에서 어떠한 영향력을 끼치지 못하고, 오히려 공동체가 와해되었다는 것은 분명 문제를 안고 있다. 자율관리어업공동체는 이전에 정부나 수산관련 기관이 감시, 감독했던 것과 유사하게 자체 감시를 하고, 관리운영을 하는데 현재 어떤 법적 지위를 인정받고 있는지, 정부와 공동체간 실질적 역할 분담은 어떤 법적 근거가 있는지에 대한 의문점이 생긴다. 자율관리어업의 양적 성장을 넘어서서 내실 있는 관리공동체들이 자리 잡아야 수산자원관리의 한계를 극복하고 어장환경 개선, 수산자원 회복, 어가소득 증대의 실현이 가능해지기 때문이다. 정부에서도 이러한 문제를 인식하고, 자율관리어업공동체의 질적 측면의 제고를 위한 노력을 하고 있다. 2016년에는 자율관리어업공동체의 질적 성장에 주력하도록 사업추진 방향을 전환하면서, 자율관리어업공동체의 관리강화를 위해 「자율관리어업 관리 등에 관한 규정」을 개정하였다(해양수산부 보도자료, 2016).

자율관리어업 정책은 중앙집권적 행정의 역사적 흐름에서 크게 벗어나지 않고 한국의 행정환경에 적응된 공유자원 자치관리의 예이다. 중앙정부의 정책에 의해 '자치관

1) <http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=77>

리'가 시작된 것인데, 정책에 의해 시작되었다는 점은 법적근거를 두고 있다는 것이다. 그렇기 때문에 본 연구는 앞서 제기한 질문에 대답하기 위해서 법적 관점에서 논의를 진행한다. 해양수산부의 자율관리어업 정책은 '자율적으로 관리(self-governing)'하도록 하는 '정책(policy)'이다. 여기에서 자율관리어업공동체는 기존에 규제정책을 주도한 정부와 유사한 지위인지 그렇지 않은지, 법률에서는 어떻게 정의하고 있는지 관련 법령을 통해 분석하는 것이 연구의 목적이다. 이 연구의 의미는 두 가지 측면에서 발견할 수 있다. 첫째, 최근 들어 상위의 강도 높은 것을 제외하고 주로 급부 행정 분야에서 민영화나 사법형식에 의한 규율이 행해지고 있다. 이는 국가나 지방자치단체가 모든 행위를 직접적으로 하는 것은 한계가 있기 때문이며, 동일한 맥락에서 자율관리어업 정책과 자율관리어업공동체를 해석할 수 있다. 둘째, 공물법의 특성이다. 자율관리어업공동체가 관리하는 대상이 자연공물인데, 공물법(公物法)을 구성하는 논의의 출발점은 공적인 목적 수행으로 인하여 특정 물건에 대하여 특별한 법적 지위를 부여하는 데에 있으며, 공물(公物)에서는 사물(私物)에서와 달리 공공복리기능과 공법적인 지위를 부여한다. 이를테면, 경기도 화성시 백미리 마을 제181호~183호, 204호 어장, 서신면 도리도의 마을 제186호~189호, 206~210호 어장은 자연공물으로써 행정법적 특별한 질서에 놓이게 된다는 것이다. 이러한 이유에서 본 논의는 행정학적·행정법적 측면에서 상당한 의미를 갖는다.

이를 위해 본 연구는 이어지는 제2장에서는 자율관리어업 정책을 개관하고, 자율관리어업공동체의 개념 및 역할에 대해 논의하며, 선행연구를 검토한다. 또한 공적규제에 의한 관리체계와 정부의 역할에 따른 관리행태의 구분을 통해 자율관리어업 공동체의 지위와 역할을 규명할 수 있는 이론적 토대를 설명한다. 제3장에서는 공물 관리 주체로서 갯벌을 관리하고 사용하는 권한이 자율관리어업공동체에게 주어지는 것이 적정한 것인지에 대한 논의를 한다. 제4장에서는 관련 법령과 마을 내 자율관리규약을 통하여 자율관리어업공동체의 지위와 역할을 분석한다. 제5장 결론에서는 연구의 함의를 도출하고, 자율관리어업 정책의 질적 향상을 위한 바람직한 방향성을 제시한다.

## II. 자율관리어업에 관한 논의

### 1. 자율관리어업의 의의 및 성격

해양수산부에 의해 시행된 자율관리어업 정책은 어업인들이 자율적으로 참여하여

어장관리와 자원관리 그리고 질서 유지 등을 실천하도록 하는 운동의 개념이 강하다. 현행 수산관련 법령 내에서 지속 가능한 어업 생산 기반을 구축하고, 지역별·어업별 분쟁 해소와 어업인의 소득향상과 어촌 사회 발전을 추구하는 것이 그 목적이다(해양수산부, 2001:1).

자율관리어업이 시행되기 전에는 수산관계법령을 근거로 하여 획일적인 규정에 의해 관리가 이루어져 지역의 특성과 어장의 특성을 반영하기 어려웠으며, 환경의 변화에 신속히 대응하지 못해 제도과 현실의 괴리가 초래되었다. 이 점을 극복하는 방안 중 어업인에 의한 자율관리가 강조된 것이며, 어떻게 어업을 하는 것이 좋은지에 대해 가장 잘 알고 있는 어업인의 관리방식을 활용하자는 데 취지가 있다. 이처럼 자율관리어업은 정부주도의 하향식 규제 정책에서 벗어나 자발적 어민 운동으로 확산이 기대되는 정책이다. 정책의 일환으로 추진되었기 때문에 완전히 어민 주도적이라 보기 어렵지만, 자발적으로 어민들의 의식개선이 일어나도록 하는 것이 목적임에 분명하다.

새마을 운동 역시 주민들의 의식을 개선하는 목적을 두고 정부 주도적으로 시행되었기 때문에, 둘을 비교하여 볼 때 자율관리어업의 성격을 보다 명확히 할 수 있다. 경제개발 5개년 계획이 중반에 접어든 1970년에 새마을 운동<sup>2)</sup>은 대통령 한사람의 신념과 지시로 시작했다. 내무부가 정부 내 새마을 정책들을 통합하고 조정하는 일을 담당하고, 새마을운동중앙회가 전반적인 기획을 추진하고 관리했다.<sup>3)</sup> 자율관리어업은 수산정책발전기획단에서 정책적 제안이 이루어져, 2001년 해양수산부에서 본격적으로 사업 계획을 수립하고, 시범사업을 시행함에 따라 어업인의 참여가 지속적으로 확대되었다. 이는 정부주도로 이루어지는 운동으로서의 성격을 가지기 때문에 새 '마을' 운동과 견주어 새 '어촌' 운동이라 부르기도 한다. 그러나 자율관리어업은 국가의 책무에 속하는 수산자원의 효율적인 관리를 달성하기 위한 정책수단의 하나이다(김병호, 2016).

한편 실천의 주체에 주목하여 보면 새마을운동은 주민, 자율관리어업은 어민이 중요한 역할을 한다. 먼저 새마을운동의 경우 새마을 지도자들이 각 마을에서 주민을 지도하는 지도의 주체자이다. 이들은 행정기관에서 새마을 운동 지도방법과 운동의 정신을 교육받고, 마을에 돌아와 지도하는 역할을 한다. 즉 교육받는 대상이면서, 지도의 주체가 되는 이중성을 갖고 있다(한승연, 2004). 자율관리어업을 하고 있는 자율

2) 신문·잡지, 블로그 등에서는 자율관리어업을 제2의 새마을 운동이라는 표현을 사용하기도 하는데(염미경, 2006), 이는 방법이나 목적에 있어서 동일함이 아닌 새마을 운동과 같이 자발적이고, 새마을 운동과 같이 큰 확산 효과를 기대하는 것으로 해석해야 '자율관리어업' 정책에 대해서 정부의 일방적인 지시로 시작된 새마을 운동과 구분 지을 수 있다.

3) 새마을운동발상지 홈페이지 (<https://새마을발상지.kr:58457/story/sub04.html> 검색일: 2017. 03.21.)

관리어업공동체의 장은 '공동체 위원장'으로 불리는데, 이들 역시 행정기관에서 정기적으로 모여 지역협의회 자리에서 자율관리어업에 관한 교육을 받는다. 이때 교육뿐만 아니라 공동체위원장들은 각 공동체의 대표 자격으로 모였기 때문에 지자체 수산업관련 담당자와 지역의 발전을 위한 협의, 공동체위원장 간 조정이 필요한 경우 의견을 교환하게 된다. 새마을운동의 지도자들은 행정기관에서 선정된 지도자가 교육을 받고 각 마을로 파견되는 형식을 갖추게 되지만, 자율관리어업공동체에서는 각기 공동체 위원장을 선출하고 선출된 위원장들이 모여 실질적인 교육, 협의가 이루어지게 되는 것이다. 행정기관에서 파견된 공무원이 지도하거나, 위임된 개인이나 단체가 지도를 할 때 재량권의 범위가 불확실할 뿐 아니라 위임받은 단체의 이기주의가 더하여지면 본래의 지도목적에서 벗어나게 되며, 정부에 대한 국민의 불신요인이 된다. 하지만 자율관리어업공동체 내에서 선출된 위원장이 리더십이 되며, 공동체 내에서 자발적으로 규약을 형성하며, 감시하고 감독하게 된다. 그렇기 때문에 지자체 공무원과 함께 하는 회의에서 얻은 정보를 마을 총회에서 제안하여도 공동체원의 거부감과 불신보다는 오히려 적극적이다. 자율관리어업 정책은 이처럼 어업인 즉 민간이 주축이 되는 정책이기 때문에 새마을 운동과 구별된다.

이와 같이 자율관리어업은 중앙정부 주도로 시행된 새어촌운동의 성격을 가지고 있지만, 중앙에서 파견된 새마을 지도자에 의해 주민이 교육받는 새마을운동과 달리 자율관리어업을 하고 있는 어업인 단체에서 자발적으로 운동이 일어나게 된다. 여기서 어업인 단체란 자율관리어업공동체이다. 다음에서는 자율관리어업공동체의 개념과 그 역할을 검토한다.

## 2. 자율관리어업공동체의 개념 및 역할

자율관리어업공동체는 해양수산부 훈령인 「자율관리어업 관리 등에 관한 규정」 제2조의 제2호에서 정한바와 같이 자율관리어업에 참여하기 위하여 동 규정 제14조<sup>4)</sup>의 자격을 가진 어업인이 모여 결성한 단체로서 시·도 지역협의회에서 선정된 공동체를 말한다. 공동체로 선정되기 위해서는 먼저 어업인은 「자율관리어업 관리 등에 관한 규정(해양수산부 훈령)」 제12조(구성요건)에 근거하여 자율관리위원회를 구성하

4) 제14조(구성원이 될 수 있는 자의 범위)공동체 구성원이 될 수 있는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중 제12조제1항의 공유수면을 대상으로 어업활동에 종사하는 자로 한다.

1. 마을어업 공동체: 어촌계원
2. 양식·어선어업 공동체: 수산업법에 의거 면허·허가·등록하거나 신고를 필한 자
3. 내수면어업 공동체: 내수면어업법에 의거 면허·허가를 득하거나 신고를 필한 자

고, 수산자원을 관리하기 위한 자율관리규약을 제정해야 한다. 그런 후 시청이나 군청 또는 구청에 자율관리어업 참여 신청을 하면, 시·도 지역협의회에서 규약을 심의하고 자율관리어업공동체로 선정하게 된다. 자율관리어업공동체의 주요 활동은 어장관리와 자원관리 그리고 경영이다. 어장관리는 어장환경을 개선하고, 저질개선, 폐기물 수거 등을 하는 것이며, 자원관리는 채포금지기간 및 금지 체장을 제한하고 어장휴식을 통해 이루어진다. 공동생산과 공동판매를 통해 어업 외 소득을 증대하고, 지역 간·어업 간 소득격차, 분쟁의 문제를 해결하는 것이다. 자율관리어업공동체의 활동에서 보여주는 것과 같이 자율관리어업은 어업인의 자율관리를 지향하는 수산정책 명이면서, 어장과 수산자원을 마을 내에서 함께 관리하고 함께 경영하는 방식의 새로운 형태의 어업을 의미하기도 한다(김병호, 2016).

어촌 내부에는 어업과 관련된 각종의 계(契)가 자생적으로 조직되어있었고, 지금의 어촌계는 1962년 수협법이 제정되며 제도적으로 형성된 것이다. 1970년대 중반에 수협이 보유하고 있던 마을어업권을 어촌계로 이양하는 제도개정이 이루어지면서, 어장관리나 어업관리에 있어서 어촌계의 역할이 구체화 되었다. 하지만 시간이 지남에 따라 어촌계원들의 어업 생산 활동의 통제 수단이 없었던데로, 계원 개인에 대한 관리와 통제 그리고 어획물 판매 등에 수협이 관여하기가 어려워졌다. 이처럼 수십 년 동안 어촌계의 관리와 어촌계 활동에 계원의 참여를 이끌 유인책이 부재한 상황 속에서 자율관리어업이 시행된 것이다. 자율관리어업공동체는 1970년대 이후 제도적으로 형성된 어촌계를 근간으로 하여 해양수산부의 정책에 의해 조직화된 특성이 있다. 이에 따라 자율관리어업의 추진체계의 중심에 자율관리어업공동체가 자리하지만, 해양수산부를 비롯한 시·도 지자체와 수산사무소 그리고 공동체 위원장들로 구성된 사단법인 한국자율관리어업연합회가 함께 일한다.

자율관리어업공동체를 비롯하여 자율관리어업에 관여하는 기관의 역할은 다음과 같다. 자율관리어업공동체는 자율관리 위원회를 구성하고 자율관리 규약의 심의 및 지원을 지역협의회에 요청하고 자율관리어업을 실시한다. 자율관리어업 지정 시·도는 지역협의회에 의해 자율관리어업에 참여할 공동체를 선정하고 자율관리 규약을 심의하며, 자율관리 분쟁조정을 강구하고 우수어촌(어업)지정을 확인하는 등 관리 측면에서 사업에 관여한다. 추진지원단인 해양수산부는 자율관리어업추진 종합대책을 수립하고 기반을 조성하는 역할로 지도자 양성을 위한 교육 및 지도강화, 우수 사례 발굴 및 포상, 지원방안 강구, 수산업법 개정 등 제도개선에 힘쓴다. 국립수사과학원은 자율관리어업 대상 어장 및 자원에 대한 조사 및 연구결과를 통해 공동체의 관리방안을 제시한다. 최근에 포함된 지방해양수산청은 공동체의 지도감독 및 사후관리

를 수행한다. 각 공동체의 자율관리어업공동체 위원장들로 구성된 한국자율관리어업 연합회는 시·도별 자율관리어업공동체에 대한 정보를 교환하며, 자율관리어업의 안정적 정착을 유도한다. 또한 각 지역 수산사무소는 어촌지도사업의 중점지도 사업으로 자율관리어업을 채택하여 기술지도하며, 전담 지도사를 배치, 시·군과 협의하여 자율관리형어업을 지정추천하고 자율관리 규약마련에 협조하며, 추천 및 자율관리위원회 구성하여 운영한다.

한국의 자율관리어업은 앞서 살펴본 바와 같이 중앙정부와 지방정부 그리고 연구기관이 관련되며, 자율관리어업공동체의 조직화의 동기, 결속의 구심점 그리고 정책과의 관련성 측면에서 볼 때 이론적으로 논의하는 '자율적'관리주체와는 차이를 가진다. 이러한 맥락에서 볼 때 자율관리어업공동체의 지위를 명확히 하는 본 연구는 한국형 모델을 세우는 데 있어서 탐색적 연구가 될 것이다. 이하에서는 자율관리어업에 관한 기존연구를 중심으로 검토하여, 선행연구의 한계점과 본 연구의 차별성을 중심으로 논의를 이어간다.

### 3. 자율관리어업 정책에 관한 선행연구

자율관리어업은 국내에서 시행된 정책으로 일반적으로 논의하는 완전한 자율관리의 방식과는 차별된다. 그렇기 때문에 선행연구를 검토하고, 개별 연구의 의의와 한계를 분석함에 있어서 국내의 연구를 중심으로 살펴본다. 자율관리어업 정책 시행 초기인 2000년대 초반에는 자율관리어업의 개념, 배경 및 추진방향, 정책효과에 대한 언급(류정곤·이상고, 2003; 김인, 2004)이 주를 이루었으며, 이후에는 제도의 성공적 정착을 위한 연구로 자율관리어업의 제도개선 및 발전 방안(정호순·서병귀, 2007; 김종화·전운성, 2008)에 대한 논의를 한다. 크게 세 가지 측면에서 논의하고 있는데, 첫째는 자율관리어업 정책의 문제점을 진단하고 해결하기 위한 방안을 도출한 연구(류정곤·이상고, 2003; 김인, 2004; 정호순·서병귀, 2007; 김종화·전운성, 2008)이다. 둘째는 자율관리제도의 성공 사례 또는 실패 사례 분석을 통해 성공적 정착을 위한 요인을 분석한 연구(최재송·이명석·배인명, 2001; 최종렬·황보명화·정병은, 2006; 우양호, 2008; 김도균, 2010; 김병호·김연수·김승, 2010)이다. 셋째는 한국적 맥락에서 자율관리와 정부의 관계를 도출한 연구(김창수, 2011; 강영웅, 2016)로 구분할 수 있다.

먼저 자율관리어업 정책 도입 초기에 자율관리어업의 일반에 관하여 검토한 연구 중 김인(2004)의 연구는 시범사업을 실시한 경우와 그렇지 않은 경우를 비교한다. 어장관리와 자원관리 그리고 생산관리를 포괄하는 관리활동에 차이가 있음을 밝히고,



공동체의 동질성이 영향을 미치는 요인이기 때문에 공동체의 육성에 정부가 관심을 가져야 함을 지적하였다. 류정곤·이상고(2003)는 자율관리기업공동체의 관리대상이 갖는 공유재산성으로 인해 정부의 관여 하에 관리되는 것이 일반적이지만 그 역할이 조연자이어야 한다고 주장하며, 어업인의 의지가 있어야 자율관리가 성공적으로 이루어질 수 있음을 밝혔다. 김종화·전운성(2008)은 어촌과 직접 관련성이 있는 수협이 정책의 추진체계에서 배제되었기 때문에 정부주도의 정책이 될 수밖에 없으며, 정부의 육성 자금 지원도 어업인의 의존도를 심화시켰다는 결과를 제시하였다. 한편 자율관리기업공동체를 사례 연구한 기존 연구들은 개별 공동체에서 발견된 성공 사례와 실패 사례를 통해 자율관리의 성공적 정착을 위한 요인을 도출하려는 특징을 보인다. 어업인의 동질성이 높을수록 사회 자본 축적 수준이 높음을 보이지만(최재송·이명석·배인명, 2001; 김도균, 2010), 강한 호혜성으로 인해 소수자의 정당한 문제제기마저 침묵시키는 문제를 야기한다는 결과도 도출하였다(최종렬·황보명화·정병은, 2006). 김병수·김연수·김승(2010)의 연구는 어선어업의 경우 어구어법과 같은 근원적인 문제 해결이 필요함을 언급하여, 자율관리어업의 한계를 밝힌다. 마지막 유형의 연구들은 자율관리와 정부의 역할에 대하여 논의한다. 김창수(2011)는 공동어장에서 나타나는 불법 어업과 과잉경쟁의 경우 자율규제뿐 아니라 정부규제 역시 필요함을 언급하며, 강영웅(2016)은 정부가 자율관리기업공동체의 자치권한을 보장하고, 공동체가 갈등을 겪는 상황에서 간접적으로 관련 기관의 영향력을 행사하는 중요한 역할을 하였기 때문에 한국의 자율관리어업에 있어서 정부의 역할을 완전히 배제하고는 논의할 수 없음을 주장하고 있다.

앞서 논의한 자율관리어업 정책에 관한 선행연구는 다음의 <표1>과 같이 정리할 수 있다. 자율관리의 일반에 관한 초기의 연구는 자율관리어업이 자리매김하기 위해서 정부의 역할이 중요함을 지적한다. 공동체의 육성에 정부가 관심을 갖고 조연자로서 역할을 해야 하고, 수협의 계통조직인 어촌계가 자율관리어업의 주체임에도 불구하고 수협이 추진체계에서 제외되었기 때문에 여전히 정부주도에 머무른다는 결론을 제시한다. 하지만 이들 연구는 정부의 역할이나 추진체계에 관련된 기관에 대한 논의가 주를 이루며, 자율관리어업 정책 추진의 축이 되는 자율관리기업공동체에 관한 연구는 찾아볼 수가 없다. 두 번째 유형의 선행연구는 개별 자율관리기업공동체를 연구 대상으로 하여 분석한다. 이 연구들은 특정 자율관리기업공동체가 자치적으로 문제 해결이 가능했던 요인과 그렇지 않은 요인을 분석한다. 그러나 근본적으로 공동체가 갖는 법적 지위의 한계나 역할에 대한 논의 없이 공동체가 놓인 환경을 분석하는 것은 한계가 있다. 세 번째 유형의 연구들 역시 정부의 역할이 필요함을 언급하고 있으며,

이는 한국의 맥락에서 정부의 역할을 완전히 배제하고 자율관리가 이루어지는 것이 어려움을 반증하고 있는 것이다. 다시 말해, 자율관리어업공동체는 완전한 자율관리의 주체일수 없다는 것이다. 그렇기 때문에 다른 요인들, 주체들에 관한 논의 전에 자율관리어업공동체에 관한 논의가 선행되어야 하고 본 연구의 차별성이 여기에 있다.

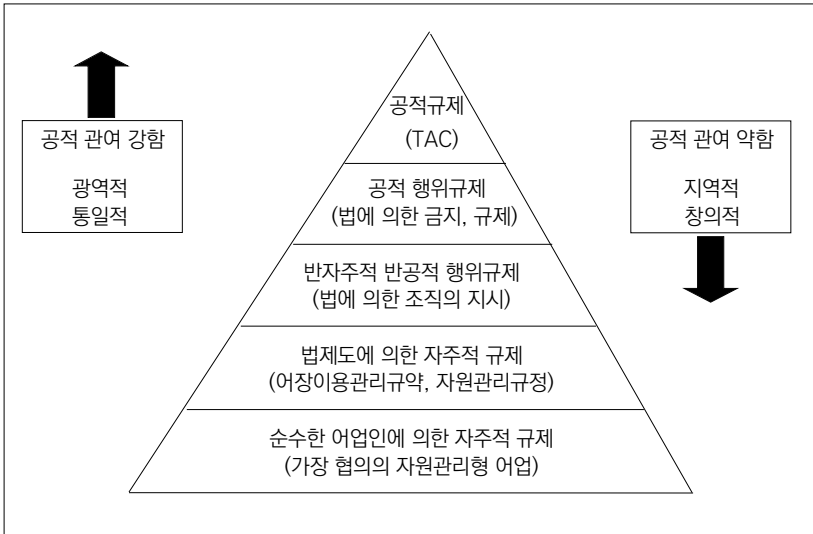
〈표 1〉 자율관리어업 정책에 관한 선행연구

연구유형	연구자	분석대상	연구 주요내용
자율관리의 일반에 관한 연구	류정곤·이상고 (2003)	자율관리 어업정책	공유재산성 때문에 정부의 관여 하에 관리되는 것이 일반적이므로 자율관리라하여 완전한 배제는 현실적으로 불가능함. 정부는 조연자 역할을 하고, 어업인들이 문제의식과 해결 의지가 있어야 성공할 것임
	김인 (2004)	시범사업	상호 신뢰하는 동질적 공동체에서 어민간의 갈등이나 어민과 담당 공무원과의 갈등 감소 효과가 있음을 확인
	정호순·서병귀 (2007)	자율관리 어업정책	5년 동안 추진에 따른 객관적인 성과 분석 및 평가를 통해 공동체 특성(도시근교/취약지구/연안촌락, 지역단위/광역단위, 하천형/호수형/저수지형)이 고려된 평가방안의 필요성 언급
	김종화·전운성 (2008)	자율관리 어업정책	수협이 배제된 상태에서 자원관리를 위한 공동체적 개념을 만들어 실시하였기에 정부주도의 정책이 될 수밖에 없었으며, 정책자금지원은 어업인의 정부에 대한 의존도를 심화시킴
자율관리의 성공적 정착을 위한 연구	최재송·이명석·배인명 (2001)	충남 장고도	공유자원 문제를 자치적으로 해결할 수 있었던 요인으로 고립된 지역적 특수성, 소속 어업인의 동질성, 소규모의 공동체 특성을 제시함
	최종렬·황보명화·정병은(2006)	울산 주전동	일반화된 호혜성이 너무나 강해서, 집합행동의 딜레마를 해결하지만 한편으로 소수자의 정당한 문제제기 조차 침묵되어지는 문제를 야기함
	우양호 (2008)	부산 놀차마을 천성마을 대항마을	기존 연구는 1차 딜레마인 제도의 신설에 주목하였으나, 마련된 제도의 적용과 운영에 있어서 2차 딜레마가 발생할 가능성 주목함
	김도균 (2010)	충남 태안군	인적, 경제적 통합수준이 높은 어촌마을의 사회자본 축적수준이 높으며, 호혜적 분배와 재분배가 결속력과 신뢰를 증진시킴
	김병호·김연수·김승(2010)	전남 장흥군	마을어업은 성공적으로 확산되는 반면 어선어업은 실패를 경험하고 있는데, 연안역 어업의 어구어법과 같은 근원적 문제의 해결이 필요함
자율관리와 정부의 역할	김창수 (2011)	경남 거제시	불법과 과잉경쟁이 상존한 연구해 공동어장의 경우 자율규제와 정부규제의 필요성이 동시에 요구됨을 입증
	강영웅 (2016)	경기 백미리	정부가 최소한의 자치권을 보장하고, 갈등상황에서 영향력이 있기 때문에 자치관리가 가능함을 밝힘

#### 4. 자율관리어업 정책이 지향하는 관리체계와 관리행태

자율관리어업 정책이 지향하는 관리체계와 관리내용을 중심으로 본 관리행태 검토를 통해 본 연구의 분석범위를 구체화 한다. 자율관리어업 정책은 일본에서 1984년부터 시행하고 있는 자원관리형 어업을 모델로 하여 한국 실정에 맞게 변형한 것이다. 일본에서는 법에 의해 규제하는지, 자주적으로 규제하는지 구체적으로 그 방법이 어떠한지에 따라 5단계로 관리체계를 구분한다. 제 1단계는 공적규제, 제 2단계는 공적 행위규제, 제 3단계는 반자주적 반공적 행위규제, 제 4단계는 법제도에 의한 자주적 규제, 제 5단계는 순수한 어업인에 의한 자주적 규제이다. 다음의 <그림 1>과 같이 공적규제 즉 위로 갈수록 공적 관여가 강하며, 그 특성은 광역적이며 통일적이다. 반면 아래쪽인 5단계로 갈수록 공적 관여가 약하며 지역적이고 창의적인 형태의 관리방식이 나타난다.

<그림 1> 공적규제에 의한 관리체계



\* 출처: 자율관리어업의 성공적 정착을 위한 연구(해양수산부, 2003:24-25)

구체적으로 살펴보면, 제 1단계는 공적으로 어획량을 규제하는 체제로 수산생물들의 매년 어획하는 양을 과학적으로 지정하여 수산자원을 보호하며 이용하기 위한 제도인 총허용어획량(TAC: Total Allowable Catch) 제도가 대표적인 공적규제이다. 이

단계에서는 수산자원을 평가하고 관리 목표 및 수단을 설정하고, 할당량을 배분, 감시·감독하는 역할을 정부에서 한다. 제 2단계는 법으로 어업을 금지·규제하는 단계로, 제 1단계와 같이 어획량을 규제하지는 않지만, 어업행위를 규제하는 것을 말한다. 제 3단계는 반자주적 반공적인 행위규제로서 법률에 의해 설립된 조직이 규제하는 것을 의미한다. 제 4단계는 법·제도에 의한 자발적 조직에 의한 규제이다. 제 4단계의 조직도 제 3단계의 조직과 같이 법과 제도에 기반을 두고 있지만, '자발적'조직이라는 차이가 있다. 제 5단계는 협의의 자원관리형 어업으로서 완전히 자주적인 규제 형태이다.

해양수산부에서 시행한 자율관리어업 정책은 제 4단계인 법제도에 의한 자주적 규제에 가깝다. 정부의 정책으로 시작되었기 때문에 순수한 어업인에 의한 자주적 규제라고 보기 어려우며, 기존의 어촌계가 정책에 의해 재조직화 된 것으로 볼 수 있다. 1단계에서 제 4단계는 법제도에 의한 규제인데, 바꾸어 이야기하면 법적 근거하에 규제가 나타난다는 것이다. 자율관리어업은 자치적으로 규제하고 있지만, 법에 근거하여 가능하다는 말이다. 본 연구는 법적관점에서 논의를 진행하는데 이점은 자율관리어업 정책의 관리체계에 비추볼 때 타당한 관점이며, 가장 협의의 자원관리형 어업과 비교해볼 때 한국적 맥락에서 독특한 현상이라 할 수 있다.

그렇다면, 이러한 관리체계를 갖고 있는 자율관리어업 정책에서 중점적으로 보아야 할 관리내용을 알아보자. 관리내용은 곧 관리주체의 역할을 구체화한 것이다. 그렇기 때문에 다음에서 논의할 관리내용을 중심으로 분석할 때 자율관리어업공동체의 역할을 명확히 알 수 있다. 앞서 살펴본 <그림 1>의 관리체계 5단계를 관리의 내용에 따라 세분화해보면 다음의 <표 2>와 같다. 관리의 내용은 수산자원의 전반적인 평가를 하는 자원의 평가, 수산자원의 채취 시기나 체장 제한 등 자원관리의 목표를 설정, 방류·이식 또는 어장을 청소하여 자원을 조성하는 등 수단의 설정, 어획량이나 어획노력량의 배분 그리고 감시·감독으로 구분할 수 있다. 어업관리 유형에 따라 명령형, 지도형, 자문형, 협동형, 조언형, 자율형으로 구분할 수 있다. 명령형은 자원평가, 목표 및 수단 설정, 배분, 감시감독의 전반을 정부에서 주도적으로 하는 관리형태로 앞에서 살펴본 제 1단계 공적규제이다. 자율형은 어업관리의 전반을 어업인으로 구성된 공동체가 주도하는 경우이며, 순수한 어업인에 의한 자주적 규제단계인 제 5단계와 비교된다. 자원의 평가만 정부에서 이루어지고 그 외 어업 관리는 공동체에서 이루어지는 경우는 조언형, 자원의 평가와 어업관리의 목표를 정부가 하고 수단설정과 배분, 감시감독은 공동체가 하는 경우 협동형이다. 또한 배분과 감시감독은 공동체에서 자원평가와 목표 및 수단 설정은 정부에서 하는 경우는 자문형, 감시감독만 공동체에서 하고

그 외 관리는 정부에서 하는 지도형 관리형태로 구분할 수 있다(해양수산부, 2003: 33).

본 연구는 법률에 근거하여 관리내용을 분석하고, 자율관리어업공동체의 지위를 비판적으로 검토한다. 또한 자율관리어업공동체가 어업 전반을 관리하지 않는다면 추진체계의 다른 참여자들이 어떠한 역할을 하는지 논의하도록 한다. 본격적인 논의에 앞서 사인으로 구성된 자율관리어업공동체가 국가나 공공단체에 속한 공물(公物)인 갯벌을 관리하는 주체가 될 수 있는지에 대한 검토를 선행한다.

〈표 2〉 정부와 공동체의 역할에 따른 관리형태

관리내용	관리형태						
	정부 주도관리 ←			→ 어업인 주도관리			
	명령형	지도형	자문형	협동형	조언형	자율형	
자원평가: 양질의 수산자원	정부	정부	정부	정부	정부	공동체	
목표설정: 채취 체장·시기 제한					공동체		공동체
수단설정: 방류, 어장청소			공동체	공동체			
배분: 어획량, 노력량의 배분							
감시감독: 어업활동, 부역참여			공동체	공동체	공동체		공동체

\* 출처: 해양수산부(2003:32-33) [그림2-1], [그림2-2] 재구성 (공동체는 자율관리어업공동체이다.)

### Ⅲ. 자율관리어업공동체가 공물관리권과 공물사용권의 주체가 될 수 있는지에 관한 논의

최근 7년간(2010년~2016년) 자율관리어업 관련 통계 현황을 살펴보면 전체 공동체 중 마을어업을 하는 공동체의 비중이 약 50% 이며, 어선어업과 복합어업이 각각 15~20%, 양식어업과 내수면어업이 각각 10% 미만이다.<sup>5)</sup> 어업의 특성에 따라 자율적으로 어업을 관리하기에 한계가 있는데, 양식어업의 경우 종류별로 양식방법, 어장의 수심, 어장 간 간격, 시설기준 등을 개별 법령에서 구체적으로 정하고 있으며, 어선어업의 과잉경쟁은 정부의 규제 없이는 근절되기 어려운 상황이다. 마을어업은 어업인 단체에 관리를 위임하고 있으며, 포획금지 구역, 포획채취금지 기간에 관한 규제 등도 적용하지 않고 있어서 자율관리어업 정책에 참여하는 공동체 중 그 비중이 높다. 다른 종류의 어업에 비해 마을어업의 특성상 자율관리어업공동체에 의한 관리가 가능

5) 자율관리어업 홈페이지 <http://www.jayul.go.kr/Self.run> (검색일: 2017.11.15.)

한데, 법령에서는 그 지위를 어떻게 규정하고 있는지 살펴보기 위해 먼저 마을어업의 주된 활동무대인 갯벌에 대한 법적의의에서 논의를 시작한다. 갯벌은 행정법상 자연공물로 구분되는데, 이러한 공물의 관리를 자율관리어업공동체에서 할 수 있는지에 대한 논의를 위하여 갯벌의 법적 의의와 공물로서의 개념 성립에 대하여 논의한다. 그리고 자율관리어업공동체가 갯벌의 관리 주체가 될 수 있는지 논의하기 위해 공물 관리권과 공물 사용권에 대한 이론적 검토를 한다.

## 1. 갯벌의 공물로서의 성립과 공용지정

마을어업은 일정한 수심이내의 수면을 구획하여 패류, 해조류 또는 정착성 수산 동물을 관리하여 채취하는 어업으로 규정하고 있는데, 이들의 삶의 터전은 갯벌이다. 갯벌은 행정법상 자연공물로 구분된다. 공물(公物)의 개념과 관련하여 전통적 견해는 ‘행정주체가 직접 행정목적(공공목적)에 제공한 개개의 유체물’로 정의하지만, 통설은 ‘관습법을 포함하여 법령이나 행정주체에 의해 직접 공적 목적에 제공된 유체물과 무체물 및 물건의 집합체’로 정의한다(류지태·박종수, 2010). 공물에는 개개의 유체물외에도 대기와 같은 무체물과 강, 바다와 같은 집합물이 있다는 점, 관습법에 의해서도 공물 성립이 가능하다는 점에서 이 견해는 타당하다(홍정선, 2007). 공물의 성립과정에 따른 분류로 인공공물과 자연공물로 나뉘어지며, 자연적 상태 자체에 의하여 되는 경우는 자연공물(自然公物)이라고 하는데 그 예로 하천이나 해변, 갯벌<sup>6)</sup> 등이 있다.

공물로서 인정되기 위해서 공용지정을 하고, 목적을 다하면 공용폐지라는 행위를 한다. 이는 행정행위에 의해서 즉 처분에 의하거나 법에 근거해서 이루어지는데, 그 법에는 관습법도 포함되게 된다. 그렇다면 하천과 바다와 같은 경우도 별도 공용지정 행위가 필요한가하는 의문을 제기할 수 있다. 자연공물은 형체적 요소로서 하천 등 자연공물이 현존하면 당연히 공물성을 가지게 되고, 행정주체의 공용개시 등 특별한 의사표시가 필요 없다는 것이 통설과 전통적인 판례<sup>7)</sup>의 태도이다. 자연공물의 소멸에 대하여 자연공물은 형체적 요소의 소멸에 의해 공물로서의 성질을 상실하며, 별도로 공용폐지의 의사표시가 필요 없다는 것이 통설의 태도이다. 판례는 자연공물이 소멸하기 위해서는 공용폐지의 의사표시를 요한다는 입장에 있었으나, 이러한 공용폐지의 의사표시는 명시적·묵시적 의사표시까지도 포함하는 것으로 판시하고 있다.<sup>8)</sup> 앞에서

6) 공유수면인 갯벌은 자연의 상태 그대로 공공용에 제공될 수 있는 실체를 갖추고 있는 이른바 자연공물로서(대판 1995.11.14. 94다42877)

7) 대법원 2007. 6. 1. 선고 2005도7523 판결

검토한 바와 같이 자연공물의 경우 공용폐지가 필요한지 아닌지에 대해서 의견이 있지만, 공용지정행위로부터 시작되는 공물의 관리에 대해서 규율이 필요하다는 데에는 이견이 없다.

자율관리어업공동체 중 큰 비중을 차지하는 마을어업은 갯벌에서 대부분의 활동이 이루어진다. 이상의 논의에 따르면 갯벌은 별도의 공용지정 행위가 필요하지 않고, 현존하는 자연이 상태 그대로 이른바 자연공물로서의 법적 성격을 갖는다.

## 2. 자율관리어업공동체가 갯벌의 관리 주체가 될 수 있는가: 공물관리권과 공물사용권

### 1) 공물관리권(公物管理權)

공물의 관리란 공물의 기능인 공적 목적을 달성하도록 하기 위하여 행하는 공물 주체의 일체의 행위를 말한다. 일체의 행위란 공물의 존립을 유지하고, 공물의 목적을 증진시키고, 목적을 저해하는 행위를 금지하는 관리 작용을 말하는데 이를 수행하는 공물주체의 작용은 공물관리권이라고 하며, 공행정작용으로서의 성질을 갖게 된다.

공물은 사물과 같이 재산적 가치의 객체로 관리하는 데 있지 않고, 공적 목적을 달성하기 위해 관리한다(김남진·김연태, 2008). 공물관리권의 법적 성질에 관하여는 공소유권설, 공법상 물권적 지배권설, 포괄적 관리권능설로 견해가 나뉜다. 먼저, 공소유권설은 국가나 공공단체가 특별한 공공의 목적을 위해 물건을 지배할 수 있는 것을 내용으로 하고 그 소유권의 효과가 공적 목적을 위한 물건의 지배로 나타나는 범위에서 소유권이 공권의 성질을 가진다는 것이다(최정일, 2009). 공법상 물권적 지배권설은 공물관리권의 성질이 공적 목적을 위해 소유권의 효과를 제한하는 것을 내용으로 하기 때문에 공물관리권과 소유권을 별개의 권리라고 본다. 이는 우리나라의 통설이라 할 수 있으며, 독일에서 일반적으로 인정되는 견해이다(박균성, 2008). 포괄적 관리권능설은 공물관리권의 성질을 법률에 의하여 부여된 특수한 포괄적 권능으로 본다(김철용, 2008). 공물관리권의 법적 근거를 소유권과 별개의 권리로 보고 있지만, 비권력적 관리 권능을 포함하기 때문에 공법상 물권적 지배권설과 차이가 있다(김철용, 2008). 세 견해의 타당성을 검토해보면, 공물관리권과 소유권은 다른 내용을 갖는 권리라는 점, 그렇기 때문에 공물관리권은 별도의 근거가 있다는 것을 생각하게 된다. 또한 법률에 근거하지 않고 소유권만으로 국민의 권익에 영향을 미치는 공물관리권이

8) 국가법령정보센터 판례정보: 대법원 2009.12.10, 선고, 2006다87538, 판결

도출된다는 것은 타당하다고 보기 어렵다. 그렇기 때문에 오늘날 공물관리권은 공물 주체가 공물의 목적을 달성하기 위해 행사하는 공법상의 물권적 지배권이라 보는 것이 통설이다(김남진·김연태, 2008).

공물관리자 즉 공물관리주체는 공물관리의 효과가 귀속되는 행정 주체를 말하며, 공물관리청은 권한과 의무를 가지고 실제로 공물을 관리하는 기관을 의미하는데, 공물의 관리는 공물 주체가 소속기관을 통하여 스스로 행하는 것(직접관리)이 원칙이다. 따라서 국가의 공물은 국가가, 지방자치단체의 공물은 지방자치단체가 그 관리권을 행사하게 된다. 그러나 법령에 의하여 관리권의 행사를 다른 행정기관이나 소유권자 등에게 위임하는 것도 가능하다. 원칙상 공물관리권은 실정 법률에서 나온다고 보는 견해가 타당하며(류지태, 2010; 박균성, 2008), 구체적인 관리권행사의 형식은 행정 작용으로서의 성질상 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 법령, 행정행위, 공법상 계약, 사실행위 등의 형식으로 발령되게 된다. 공물관리권은 적극적으로 공물의 목적을 달성시키기 위한 작용과 소극적으로 공물에 대한 장애를 제거하기 위한 작용으로 나뉘질 수 있는바, 그 주된 내용은 공물의 범위 결정, 공물의 유지 수선보존, 공용부담, 공물의 목적에 대한 장애의 방지 및 제거, 공적목적에의 공용 등이다. 공물의 관리는 공물이 공물로서의 본래의 기능을 발휘 할 수 있도록 하기 위해 공물 주체가 공물에 대한 지배권에 근거하여 행하는 공물주체의 적극적인 활동을 의미한다.

## 2) 공물사용권(公物使用權)

공물의 사용은 보통사용과 허가사용, 특허사용 그리고 관습법상 사용으로 구분한다(류지태·박중수, 2010). 먼저 공물의 보통사용은 공물주체의 특별한 행위 없이 모든 사인이 공물의 제공목적에 따라 자유롭게 공물을 사용하는 자유사용 또는 일반사용이다. 도로와 같은 경우 보통사용이 논의의 대상이 되며, 보통사용의 범위·내용은 공물의 사용 목적과 관계 법규에 의해 결정된다. 하천과 공유수면의 경우 공물의 보존이 필요하고 질서 있는 사용이 요구되는 추세이기 때문에 단행 법규가 제정되고 관련 법규가 강화되고 있다. 원칙적으로는 보통사용의 경우 자유로운 이용을 위해 무료로 제공되어야 하지만, 관리의 목적이나 재정의 목적을 위해 사용료를 부과 할 수 있다.

허가사용은 공물의 사용이 일반적으로 공물관리나 공물경찰의 목적에 의해 금지되고 있는 경우에, 행정기관의 개별적인 허가가 있을 때를 말한다. 행정행위로서 허가에 기초한 개념이 허가사용이며, 사용관계가 일시적인 특성을 가지며 이용자에게 수익을 제공하기 때문에 사용료를 징수하는 것이 일반적이다.



공물의 특허사용이란 이는 공물주체가 특정인에게 일정한 내용으로 그 권한을 설정하여, 당해 공물을 독점적으로 이용하도록 하는 관계를 말한다. 실정법상 허가이며, 도로의 점용허가와 하천의 점용허가가 이에 해당한다. 공물의 특허사용은 허가사용과는 달리 계속적인 사용관계의 특성이 있다. 공물의 특허사용은 공법상 계약이 아니라 행정행위, 특히 이용자의 동의 또는 협력을 요하는 행정행위로서의 성질을 갖는다. 공물사용관계의 내용이 통상적으로 법령으로 정하거나 공물주체에 의해 정해지기 때문에 당사자 간 대등한 의사의 존재를 전제로 하는 공법상 계약으로 볼 수 없다. 또한 특허사용은 당사자에게 공물을 독점적인 지위에서 사용할 수 있는 권리를 설정하는 특허로서의 성질을 갖는다. 그리고 특허행위의 성질논의에서와 같이 공물의 특허사용이 기속행위인지 재량행위인지는 우선 당해 근거법규의 해석에 의해 해결된다.

공물사용의 관습법상 사용이라는 것은 지역의 관습에 의해 공물의 사용이 인정되는 것을 말한다. 특정지역에서 이러한 사용권이 성립하기 위해서는 사람들이 공물을 편온, 공연하게 장기간 사용하는 관행이 존재하고, 이러한 사용의 관계가 특정 범위 내에 있는 사람에게 한정되며, 사용권의 내용이 특별한 사용일 것을 요한다(김봉식, 2013).

### 3) 공물관리권과 공물사용권의 주체로서 자율관리어업공동체

갯벌은 자연공물로서 정부가 관리주체로 공물성을 갖고 있는 것은 틀림없지만, 정부가 아닌 자율관리어업공동체의 관리 및 사용관계에 관하여는 검토가 필요하다. 공물관리권과 공물사용권의 법적성질을 검토한 것을 토대로 하여 논의를 전개하겠다. 공물관리권은 공물의 공적 목적달성에 필요한 한도 내에서 인정되며, 공물관리의 형식, 주체가 주로 행정주체에 의해서 행해지지만 다른 관리기관에 의해서 행해지는 것도 가능하다. 공물관리권의 성질에 관한 견해 중 통설인 공법상 물권적 지배권설에 따르면 공물의 소유권과 관리권이 일치하는 자유공물이나 일치하지 않는 타유공물에 대해 설명이 가능하다. 자연공물인 갯벌은 그 소유가 국가에 속하며, 관리권한도 국가에 있다. 그렇기 때문에 수산관련 법령의 검토를 통해 자율관리어업공동체에 관리권한이 위임되었는지 판단이 필요하다. 따라서 원칙상 공물관리권은 실정 법률에서 나온다고 보는 견해가 타당하다. 이에 본 연구에서는 다음 장에서 관련 법령을 상세히 분석하여 자율관리어업공동체의 지위를 명확히 할 것이다.

다음으로 자율관리어업공동체가 공물사용권의 주체로서 지위를 갖는지 논의하기 위해 공물인 갯벌의 사용관계는 어떻게 정의할 수 있는지 검토하고, 공물사용권의 주

체가 되는지를 평가한다. 갯벌은 공물 주체의 특별한 행위가 필요하기 때문에 보통사용의 대상은 아니지만, 어업인은 수십 년에 걸쳐서 한 지역에서 어업을 하기 때문에 지역의 관습에 의해 사용이 인정될 여지도 있다. 그렇지만 어업인의 어업은 관습에 의해 사용이 가능한 것이 아니라 면허를 받아 사용하고 있기 때문에 강화상 특허이다. 이러한 점에서 자율관리어업공동체의 갯벌 사용은 공물 사용의 관습법상 사용이 아닌 특허사용으로 볼 수 있다. 특허에 의한 공물사용권은 공법적인 원인행위를 전제로 하며, 도로법이나 하천법등 공물법에서 공물에 대한 사권의 행사를 배제하고 있다. 이처럼 공물사용권은 절대적으로 배타적인 권리가 아니라 공익을 위하여 어느 정도 제약을 받아야 하는 권리이므로, 사용권에 관한 쟁송은 행정쟁송의 형식으로 제기하여야 한다(류지태, 2010: 1025; 박균성, 2008: 1133). 또한 공물사용자는 공물사용권에 상응하여 일정한 의무를 부담하는데, 이는 법령이나 특허 사용시 부관 등에 의해 그 내용이 결정된다. 어업인 간 또는 어촌계 간 사용권에 관한 문제가 발생할 때 어떻게 해결하고 있는지 살펴보면, 어업 면허를 받은 공물 사용권한이 있는 자들로 구성된 자율관리어업공동체와 관련한 분쟁문제는 사실상 조정 단계에서 대부분 해결되고 있다. 개개인에게 부여된 사용권이 자율관리어업공동체의 권한으로 동일시된다고 보기는 힘들지만, 사용권이 있는 이들인 공동체 원으로 구성된 것이 자율관리어업공동체이기 때문에 공물사용권의 주체라고 판단된다. 이상의 검토내용을 통해 자율관리어업공동체는 공물사용권의 주체가 될 수 있으며, 공물관리권의 주체인지는 실정 법률에서 근거를 찾을 수 있음을 알 수 있다. 다음에서는 실정 법률을 통해 자율관리어업공동체가 공물관리권의 주체인지 만약 그렇다면, 그 관리행태는 어떠한지 구체적으로 분석한다.

## IV. 자율관리어업공동체의 지위와 역할에 관한 비판적 검토

### 1. 실정법령을 통해 본 자율관리어업공동체의 지위와 관리행태

#### 1) 헌법

헌법 제123조 제1항에서는 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌 종합개발과 그 지원 등 필요한 계획을 수립·시행하여야 한다고 규정한다. 동법 동조 제5항에서는 국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적

활동과 발전을 보장한다고 정하는데, 이는 자조조직이 자율적으로 활동, 기능할 때에 조직의 자율성을 침해하지 않도록 하는 소극적 의무에 대해 정한다고 볼 수 있다. 하지만, 그 자조조직이 올바르게 기능하지 못하거나 향후의 전망도 불확실하다면 국가는 단순히 그 조직의 자율적 활동을 보장하는데 그치는 것이 아니라 적극적으로 육성해야 한다.<sup>9)</sup> 여기에서 자조조직이란 협동조합을 의미하며, 농·어민의 자조조직을 육성할 의무와 자조조직의 자율적 활동과 발전을 보장할 의무를 통합적으로 규정하고 있다. 이는 헌법상 경제 질서가 사유재산제를 바탕으로 하고 자유경쟁을 존중하는 것을 기본으로 하지만, 갖가지 모순을 제거하고 사회정의를 실현하기 위한 국가적 규제와 조정을 용인하는 사회적 시장경제질서로의 성격을 갖고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 농어민과 같은 경제적 종속자가 그들의 경제적 생존권을 확보하고 사회경제적 지위의 향상을 도모하기 위해 협동조합이 결성되었고, 국가는 이러한 자조조직인 협동조합을 보호하게 되었다.<sup>10)</sup>

자율관리어업공동체는 기존에 존재하는 어촌계가 정부의 정책에 따라 재조직화 되었으며, 어촌계는 수산업협동조합에 속해있다. 국가는 이러한 자조조직을 보호하고, 육성하면서 지원하는 의무가 있다. 자율관리어업은 기본적으로 어업인에 의한 자치조직이 스스로 규율하며, 수산자원을 관리하도록 하는데 그 성과에 따라 육성지원금을 지급한다. 정책 시행 초기에는 사업에 참여하는 공동체의 양적 성장에 초점이 있었지만, 2016년부터는 질적 성장을 목표로 하여 관련 규정을 개정한 바 있다. 이하에서는 자율관리어업의 관리 내용을 중심으로 하여 관계법령을 검토하여, 자율관리어업공동체의 법적지위와 역할을 분석한다.

## 2) 수산업법

자율관리어업 정책은 수산관련 법령의 테두리 내에서 이루어지고 있다. 수산·어업과 관련된 법률 중 자율관리어업 및 자율관리어업공동체가 언급된 수산업법, 수산자원관리법, 어장관리법을 중심으로 논의한다. 「수산업법」은 수산업에 관한 기본 제도를 정하여 수산자원 및 수면을 종합적으로 이용하여 수산업의 생산성을 높임으로써 수산업의 발전과 어업의 민주화를 도모하는 것을 목적으로 한다. 국민 중심의 법체계 선진화 계획에 따라 동법 제38조가 2010년 4월 23일 전부 개정되었다. 동법 제38조 제2항에서는 제1항에 따른 어장관리규약이 어장관리법 또는 수산자원관리법을 위반하지

9) 헌법재판소 2000. 6. 1. 자 99헌마553 결정

10) 헌법재판소 1996. 4. 25. 92헌바47, 판례집 8-1, 370, 380- 381

나 이 법에 따른 명령, 처분 또는 그 제한이나 조건을 위반한 경우에 시장, 군수, 구청장이 어장관리규약의 변경 등 필요한 조치를 명할 수 있다고 명시되어있다. 동법 제9조에서와 같이 마을어업은 어업인의 공동이익 증진을 위해 어촌계나 지구별 수협에만 면허하고 있는데, 동법 제8조와 같이 공물을 사용하는 권한을 받았음을 알 수 있다.

수산업법 제38조(어장관리규약) ① 제9조에 따라 어업권을 취득한 어촌계와 지구별수협은 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 그 어장에 입어하거나 어업권을 행사할 수 있는 자의 자격, 입어방법과 어업권의 행사방법, 어업의 시기, 어업의 방법, 입어료(入漁料)와 행사료(行使料), 그 밖에 어장관리에 필요한 어장관리규약을 정하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 어장관리규약이 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나 이 법, 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」에 따른 명령·처분 또는 그 제한이나 조건을 위반한 경우에는 어장관리규약의 변경 등 필요한 조치를 명할 수 있다.

\*출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

동법 제38조 제1항에서 어업권을 취득한 어촌계가 정한 어장관리규약이 제2항에서 대상이 되기 때문에, 여기에서 말하는 어장관리규약은 곧 자율관리어업공동체 내의 관리규약이다. 그러므로 어촌계원으로 구성된 자율관리어업공동체에서 정해진 관리규약이 관련 법률을 위반할 경우 규약의 변경 등 필요한 조치를 시장·군수·구청장이 명할 수 있다. 자율관리어업공동체는 규약을 통해 어업권의 행사방법이나 어업의 시기 그리고 어업의 방법, 입어료 등 어장을 관리하는 규칙을 정해야하기 때문에 공물 관리권이 부여됨을 확인할 수 있다.

마을어업을 하는 자율관리어업공동체는 어업을 경영할 수 있는 권리가 있으며, 어장을 관리해야 하는 의무가 있다. 어장을 관리할 때 필요한 사항들을 정해야 하며, 이 내용은 법령의 범위내에서 정한다. 관련 법률의 정한 사항을 위반하는 경우 정부는 이들에게 규약 변경과 같은 조치를 명할 수 있다. 어업인으로 구성된 공동체에서 정한 규약에 관하여 정부가 특정항목의 관여하는 것이 아니라, 법률위반 시 관여하도록 정하고 있기 때문에 관리의 내용에 있어서 목표의 설정이나 수단의 설정은 공동체의 역할이다. 또한 어업관리에 있어서 감시와 감독은 어업활동의 참여, 공동체의 부역에 참여를 관리하는 것이기 때문에, 본 조항에서 법률의 위반을 감시하는 정부의 역할과는 다르다.

### 3) 수산자원관리법

#### (1) 「수산자원관리법」 제34조 어업의 자율관리 지원

「수산자원관리법」은 수산자원관리를 위한 계획을 수립하고, 수산자원의 보호·회복 및 조성 등에 필요한 사항을 규정하여 수산자원을 효율적으로 관리함으로써 어업의 지속적 발전과 어업인의 소득증대에 기여함을 목적으로 한다. 동법 제34조 어업의 자율관리지원에서는 앞에서 살펴본 자율관리어업 정책의 두 추진체제인 해양수산부와 시·도지사가 자체규약을 제정하여 실행한 어업인 단체에 대하여 행정적, 기술적, 재정적 지원을 할 수 있다고 명시되어있다.

수산자원관리법 제34조(어업의 자율관리 지원) ① 해양수산부장관 또는 시·도지사는 자율적으로 수산자원을 관리하고 어업경영을 개선하며 어업질서를 유지하기 위한 자체규약을 제정하여 실행한 어업인단체에 대하여 행정적·기술적·재정적 지원을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 자체규약 실행의 기준과 어업인단체의 범위, 어업인단체에 대한 지원 방법과 절차에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

\*출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

동법 제34조에서는 과거에 규제자였던 정부의 역할이 아닌 지원자로서 정부의 역할을 확인 할 수 있다. 동법 시행규칙 제16조 제3항에서는 매년 자율관리어업공동체의 어장관리, 수산자원관리 및 경영개선 등의 활동실적에 대하여 평가를 실시하고, 그 결과에 따라 차등을 두어 지원할 수 있다고 정한다. 자율관리어업의 노력이 결실을 맺을 수 있도록 육성사업을 실시하고 있는데 국립수산물품질관리원에서 2개 항목, 지방해양수산청에서 27개 항목, 지방자치단체에서 14개 항목을 평가한다. 자체자금적립의 적립 여부, 적립액, 참여율, 부담률, 적립액 증가율 그리고 자원증가, 소득증가율 등의 평가항목으로 구성된다(자율관리어업 관리 등에 관한 규정<sup>11)</sup>). 이는 정부가 규제자는 아니지만, 평가자로 자리매김하고 있음을 보여준다.

「수산자원관리법 시행규칙」은 「수산자원관리법」 및 동법 시행령에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 「수산자원관리법 시행규칙」 제16조에서는 어업의 자율관리를 지원하도록 정하고 있다. 동법 시행령 제16조 제1항

11) 해양수산부 홈페이지 (검색일: 2017.11.06.)

[http://www.mof.go.kr/jfile/readDownloadFile.do?fileId=MOF\\_ARTICLE\\_11031&fileSeq=2](http://www.mof.go.kr/jfile/readDownloadFile.do?fileId=MOF_ARTICLE_11031&fileSeq=2)

에서는 어업인 단체를 구체적으로 자율관리어업공동체로 명명하고 있으며, 어업인 단체에 대한 요건을 제시한다. 제2항에서는 자율관리어업공동체에서 제정해야 할 어장 관리에 관한 사항, 수산자원관리에 관한 사항, 경영개선에 관한 사항, 질서유지에 관한 사항에 대하여 구체적으로 열거하고 있다. 또한 제3항에서는 앞서 논의한 평가 후 지원하도록 정하고 있다. 특히 제2항의 법령은 어장관리법, 수산자원관리법등에서 어업인의 의무사항으로 규정된 내용으로 자율관리어업 정책의 핵심 사업이다. 자율관리어업공동체는 각호의 사항을 고려하여 마을의 자연적 조건이 고려된 자체규약을 제정하여야한다. 정부에서 규제의 내용을 정하고, 관리감독을 수행하던 역할에서 규제의 내용은 마을의 여건에 맞게 공동체 내에서 자체 규약을 형성하도록 하고 정부에서는 이에 대한 평가만 한다. 이를 통하여 볼 때, 수산업의 터전이 되는 어장환경의 조성과 주된 공급원이 되는 수산자원의 관리와 소득과 직결되는 경영개선과 피규제자의 입장에서 항상 피해의식과 반발심이 클 수밖에 없었던 질서유지에 관한 내용까지 상당부분 자율관리어업공동체로 그 역할이 위임되었음을 알 수 있다.

제16조(어업의 자율관리 지원) ② 자율관리어업공동체는 다음 각 호의 사항을 고려하여 자체규약을 제정하여야 한다.

1. 폐어구(廢漁具)의 수거, 해적생물(害敵生物)의 제거, 해중림(海中林)의 조성 등 어장관리에 관한 사항
2. 어구사용량의 축소, 그물코 크기의 확대, 휴어제(休漁制)의 운영 등 수산자원 관리에 관한 사항
3. 공동 생산·판매, 체험어장의 운영 등을 통한 어업 외의 소득증대 등 경영개선에 관한 사항
4. 불법어업 근절대책, 수산 관계 법령의 준수, 자율관리어업공동체 간 분쟁 해결 등 질서유지에 관한 사항

\*출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

## (2) 「수산자원관리법」 제14조 포획·채취금지

「수산자원관리법」 제14조에서는 수산자원의 번식이나 보호를 위해 포획·채취금지 기간, 체중 등을 해양수산부장관이 정할 수 있다고 규정한다. 동법 시행령 제6조 제1항에 따라 별표1에서는 포획과 채취가 금지되는 기간, 구역, 수심을 정하며, 별표2에서는 포획과 채취가 금지되는 체장 또는 체중을 정한다. 예를 들어 낙지는 6월 1일부터 6월 30일까지 채포를 금지한다. 백미리 마을 회의록에 따르면 낙지는 5월 1일부터 7월 15일까지 채포를 금지하고 있는데, 이는 법에서 정하고 있는 기간보다 두 배 이상 긴 기간이다. 수산자원 관리에 있어서 목표의 설정이 공동체에서 더 엄격하게 정

하고 있다. 개별 마을에서 이처럼 채포금지 기간이 긴 이유는 장기적으로 수산자원을 관리하기 위함이다.

#### 4) 어장관리법

「어장관리법」은 어장(漁場)을 효율적으로 보전·이용하고 관리하는데 필요한 사항을 규정함으로써 어장의 환경을 보전·개선하고 지속가능한 어업생산의 기반을 조성하여 어장의 생산성을 높이고 어업인의 소득을 증대하는 것을 목적으로 한다. 동법 제 13조는 어구와 양식시설물 등을 어장에 버리거나 방치하여서는 안 되며, 폐기시 폐기물관리법을 따르는 등 어업인의 어장관리 의무를 규정하고 있다.

제13조(어업인의 어장관리 의무) ① 어업면허나 어업허가를 받은 자와 그 종사자(이하 이 조에서 “어업인”이라 한다)는 어업 활동 중 그물·밭줄 등 어구와 양식시설물 등을 어장에 버리거나 방치하여서는 아니 된다.

② 어업인이 그물·밭줄 등 어구와 양식시설물 등을 폐기하려면 시장·군수·구청장이 설치·운영하는 장소에서 처리하거나 처리하게 하여야 한다. 다만, 그물·밭줄 등 어구와 양식시설물 등이 「폐기물관리법」 제2조제3호에 따른 사업장폐기물에 해당하면 같은 법 제18조에 따라 처리하여야 한다.

③ 어업인이 그물·밭줄 등 어구와 양식시설물 등을 어장에 설치할 때 부표를 사용하는 경우에는 해양수산부령으로 정하는 규격에 맞는 물품을 사용하여야 한다.

\*출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

동법 제27조에서는 제13조를 위반한 자에 대한 벌칙으로 7년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하는 등 벌칙을 규정한다. 의무를 규정하고 이를 위반한 것에 대해 벌칙 규정을 두고 있지만, 감시·감독에 대한 규정이 없을뿐더러 수산업의 특성상 이웃의 신고 외에 위반행위가 드러나기 쉽지 않다. 이에 자율관리어업 공동체 및 공동체 내 자치규약의 상호감시 및 처벌의 중요성이 부각된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 자율관리어업 정책은 자원관리, 경영개선, 질서유지, 어장관리 이 네 가지를 정책의 목적으로 한다. 특히 「어장관리법」에서는 어업인의 어장관리 의무가 이행되도록 정하고 있는데, 실질적인 관리·감독의 역할을 하는 자율관리어업공동체에 위임된 감독자로서의 권한을 찾을 수 없다. 자율관리어업 공동체에 관한 세부사항을 정하고 있는 해양수산부 훈령 ‘자율관리어업 관리 등에 관한 규정’에서는 어장 및 자원관리 활동의 구체적인 계획을 함의를 통해 규약으로 제정하도록 한다. 정해진 사항이 지켜지기 위해서는 감시와 감독이 필요하지만, 사실상 감시와 감독의 권한이 부여되지 않았

기 때문에 분쟁이 일어날 경우에 문제가 발생하게 된다. 이와 같이 마을어업에 한해서 외관상 자율관리어업공동체에 관리를 위임하고 있다는 한계가 있다(김병호, 2016).

### 5) 자율관리어업 관리 등에 관한 규정

「자율관리어업 관리 등에 관한 규정」은 「수산자원관리법 시행규칙」 제16조에 따라 자율관리어업 공동체의 지원에 관한 사항과 어업의 자율관리를 실시하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다. 이 규정은 2011년 4월에 제정되었다. 이는 훈령이기 때문에 대외적으로 법규(法規)로서의 성질을 가지지 않는 것이 보통이다. 하지만, 상급관청이 하급관청에 대하여 훈령을 발하는 데 대한 특별한 법령의 규정이 있는 경우도 있으며 그와 같은 법령의 규정이 없는 경우에도 상급관청은 그의 감독권(監督權)의 작용으로 훈령을 발할 수 있다. 자율관리어업 관리 등에 관한 규정 제12조에서는 공유수면을 대상으로 자율관리어업 활동이 이루어 질 것과 마을어업, 복합 어업등 공동체별 최소 구성원수를 규정한다.<sup>12)</sup> 어촌계의 경우 한 개의 어촌계도 공동체가 될 수 있으며, 복수의 어촌계가 하나의 광역공동체가 될 수도 있다. 이때에는 복수의 어촌계가 하나의 공동체가 되기 위해서 자율관리규약을 제정하여 철저히 준수하겠다는 지역 간의 합의가 필요하다. 동 훈령 제13조에서는 지역을 중심으로 구성 할 경우 지구별 수협, 어촌계, 마을 또는 이들의 연합체로 한다고 공동체의 구성단위에 대하여 규정함으로 기존의 어촌계가 존재하는 마을에서 자율관리어업공동체가 형성되는 경우에 발생할 수 있는 혼란을 최소화 한다. 동 훈령 제14조에서는 구성원이 될 수 있는 자의 범위를 규정하고 있다. 백미리와 같이 마을 어업을 하는 지역의 자율관리어업 공동체 구성원이 되기 위해서 어촌계원 또는 동등한 자격인 어업면허를 받은 자이어야 한다. 어촌계는 진입장벽이 높고, 특별한 기준보다는 관습적으로 계원과 비계원을 구분하였다. 하지만, 넓은 갯벌을 소수가 독점하면 자원 배분에 이점이 있어 신규 계원 영입에 폐쇄성을 유지하던 마을들도 자율관리어업 사업에 참여하면서 어장환경 개선 활동, 자원조성 활동, 감시활동 등에 더 많은 사람들이 함께하는 것이 그들에게 득임

12) 제12조(구성 요건) ① 자율관리어업 활동이 공유수면을 대상으로 이루어져야 하며, 개인사유지와 사유수면을 대상으로 하는 어업은 공동체를 구성할 수 없다. 다만, 개인사유지와 사유수면의 경우 수산물 위생안전, 유통구조개선, 시설 및 장비의 공동구매 등 어업생산 기반을 공고히 하고자 시·도단위 또는 시·도단위 이상의 광역지역으로 구성된 어업공동체는 자율관리어업 공동체를 구성할 수 있다. ② 공동체별 최소 구성원 수는 다음 각 호와 같다. 1. 내수면어업공동체: 최소 5명 이상 2. 마을·양식·어선어업 공동체: 최소 10명 이상 3. 복합어업 공동체: 최소 15명 이상으로 하며 공동체 구성원 수에 따른 복합어업 기준은 별표 1과 같다.



을 스스로 깨닫게 되었다(강영웅, 2016). 또한 성과 평가에 있어서도 20명 미만은 지원 기준액의 50%, 40명 미만은 80%, 100명 이상은 150%로 최소50%에서 최대 150%까지 가감되기 때문에 어촌 마을 스스로 변화하게 되었다. 자율관리어업 운영위원회에서는 계원들의 연간 어업 활동, 회의 참여, 청소 및 부역 참여를 평가하여 제명하거나 준회원으로 강등하기도 한다(백미리어촌계 회의록).

「자율관리어업 관리 등에 관한 규정」 제15조 제3항에서 자율관리위원회는 「수산자원관리법시행규칙」 제16조 제2항 및 제15조 제3항의 각호의 사항을 참고하여 관계 어업인의 합의가 도출된 규약을 제정해야 한다고 정한다. 규약에 포함되어야 하는 사항은 먼저 어장 및 자원 관리에 관한 것으로 어장환경 개선, 어구·어법 제한, 생산량 조절, 자원조성 등 구체적 계획이다. 또 어업질서 유지에 관한 사항으로 일시·집중조업 완화 방안, 위반자에 대한 자체벌금 부과·자격 및 권리제한 등이 포함되어야 한다. 동 규정 제4항에서는 공동체의 선정, 규약변경, 선정 취소 등의 절차에 대하여 정하고 있다. 시·도지사는 제출된 참여 신청서를 시·도 지역협의회에 상정하고, 시·도 지역협의회는 시·군·구 및 수산사무소 의견서와 규약의 타당성, 적법성, 관계법령 저촉 및 어업분쟁 여부 등을 심의하여 특별한 사유가 없을 경우에는 공동체로 선정 한다. 자율관리어업공동체에 참여하기 위해서는 자율관리어업공동체 구성과 규약 제정 및 심의가 이루어져야 하며, 참여 후에도 지속적인 규약준수 여부를 평가하며 인센티브를 지원하고 있다. 자율관리어업 등에 관한 규정 제18조는 공동체에서 규약을 변경하고자 할 때, 내용에 따라 절차여부를 규정하고 있다. 경기도 화성시 서신면에 위치한 백미리 어촌계는 1975년 어촌계 정관이 만들어지고, 97년 개정이후로 2004년 자율관리어업공동체 신청하기까지 개정하지 않았다(백미리 어촌계 정관). 이는 대부분의 어촌계에서 나타나는 현상이다. 하지만 자율관리어업공동체로 승인받은 후에는 사업 초반에는 시행착오를 겪으면서 마을에 적합하게 관리규약을 변경해 가는 등 더 이상 유명무실한 규약이 아닌 실질적으로 그들 스스로를 규제하는 자율규제의 역할로써의 자리 잡고 있었다.

## 2. 자율관리어업공동체의 역할

「헌법」, 「수산업법」, 「수산자원관리법」, 「어장관리법」 그리고 「자율관리어업 관리 등에 관한 규정」을 어업관리의 내용에 따라 다섯 가지 관리 내용에 따라 분석하였다. 첫째, 자원의 평가에 관한 것이다. 헌법에서는 자조조직을 육성하고, 자율적 활동을 보장해야한다고 규정한다. 이는 소극적 지지와 적극적 노력을 포함하고 있는데, 육

성지원금을 주기 위한 자원평가는 정부가 규제자의 역할에서 평가자의 역할로 변화되었음을 보여준다. 평가를 위한 기준은 「자율관리어업 관리 등에 관한 규정」에서 항목을 구체화하여 정한다. 둘째, 목표설정과 관련하여 수산생물에 따라 포획과 채취가 금지되는 체장을 정하고 있는데, 자율관리어업공동체에서는 법률의 정한 크기보다 5%이상으로 설정해야 채포체장을 제한했다고 평가하며 이는 가점요인이된다. 긍정적 유인기제를 통해서 공동체가 자원을 제대로 관리하도록 한다. 셋째, 수단설정은 어장관리법에서 어업인의 어장관리 의무가 있기 때문에 어업 활동 중에 어구와 양식시설물 등을 어장에 버려서는 안 된다고 정한다. 공동체에서는 휴식어장을 정하여 어장을 관리하고, 주기적인 청소를 통해 해적 생물을 제거하고 폐어구를 수거한다. 넷째, 관리역할 중 배분과 관련하여 공동체 내에서 공동 생산과 공동판매 그리고 어촌 관광 활성화를 통해 공동체 내 수익 확대 사업을 추진하도록 한다. 다섯째, 법률에서는 감시감독의 역할은 관리의무를 위반하는 어업인에 대한 벌칙을 정하고 있다. 구체적인 감시·감독의 역할은 훈령에서 공동체의 역할로 구분하고 있다. 아래 <표2>와 같이 정리할 수 있는데, 자원평가는 정부가 그 역할을 하고 있으며, 수산자원의 관리와 관리의 결과인 소득과 직접적인 관계가 있는 목표 설정, 수단 설정, 배분의 역할은 공동체

〈표 2〉 법령에 근거한 정부와 자율관리어업공동체의 역할

관리내용 및 근거법령	정부	자율관리어업공동체
자원평가 「헌법」 제123조 제5항 「수산자원관리법」 제34조 제1항	자율관리어업공동체에 재정적 지원을 할 수 있음, 육성사업비 지원을 위해 공동체를 평가해야 함	
목표설정 「수산자원관리법」 제14조 「수산자원관리법시행규칙」 제16조	포획과 채취가 금지되는 체장 또는 체중을 정함	자율관리어업공동체 규약에서 법률에서 정한 사항보다 5%이상으로 정한 경우에만 인정, 법에서 정하지 않은 경우는 규정(훈령)에서 정하는 이상 설정한 경우에만 인정
수단설정 「수산업법」 제38조 제1항 「수산자원관리법시행규칙」 제16조 「어장관리법」 제13조	어업인의 어장관리 의무가 있기 때문에 어업 활동 중에 어구와 양식시설물 등을 어장에 버려서는 안 됨	어장관리(해적생물제거, 폐어구 수거)에 관한 사항 제정, 수산자원관리(휴어제운영)에 관한 사항 제정
배분 「수산업법」 제38조 제1항 「수산자원관리법시행규칙」 제16조		공동생산, 공동판매, 어촌관광 활성화로 어업 외 소득증대 추구
감시감독 「수산업법」 제38조 제2항	어업인의 어장관리의무를 위반하는 자에 대한 벌칙을 규정	어장 감시조 운영으로 불법어업 추방, 지역 간-공동체 간 분쟁 해결 등 질서유지의 활동

에서 하고 있다. 감시·감독의 역할은 법률에서도 일부 확인되지만 공동체에서 구체화하도록 하고 있다. 공동체가 상당부분 주도하여 관리하고 있는 협동형과 조연형의 관리 형태를 나타내고 있다. 하지만 감시감독 기능에 있어서 공동체 내 질서유지를 위해서는 공동체가 권한을 부여받아 그 역할을 하고 있으나 공동체 간 분쟁에 있어서 대응할 수 있는 법적 근거를 찾아보기 어려운 실정이다.

### 3. 자율관리어업공동체의 권한 및 실질적 기능

#### 1) 자율관리어업공동체의 권한

자율관리어업공동체는 법령의 테두리 내에서 엄격하게 수산자원의 목표를 설정하고, 자원을 관리할 수단을 정하고, 채취한 수산물을 기준에 맞게 고른 배분을 해야 한다. 각 규정을 잘 지키도록 하는 공동체 내 감시와 감독을 할 수 있는 관리권한은 부여 받았으나, 공동체간 분쟁을 방지하기 위한 감시와 감독에 대한 실질적인 권한을 위임 받지 못한 한계가 있다. 공동체 간의 문제를 해결하기 위해서는 공동체의 교류가 가능해야 하는데, 공동체 위원장들로 구성된 한국자율관리어업연합회가 세워짐에 따라 이러한 문제를 해결할 여지가 생겨나게 되었다.

전국의 자율관리어업 공동체 위원장들로 이루어진 한국자율관리어업연합회는 2005년 1월 자율관리어업 전국지도자협의회 정관승인으로 결성되었다. 2010년 4월 농림수산식품부 소관의 사단법인으로 설립허가를 받음으로 사단법인 자율관리어업전국지도자협의회<sup>13)</sup>가 되었다. 이 모임의 목적은 전국의 각 어업 공동체 위원장들로 이루어진 협의회 회원 간 상호협력과 유대강화를 통해 회원의 복리증진과 권익을 보호하고, 수산자원조성·관리 및 어장환경개선, 불법어업 예방활동 강화로 자율관리어업의 성공적인 육성발전에 공헌하기 위함이다. 자율관리어업 정책의 한 추진주체인 공동체 지도자들의 모임이 사단법인으로 세워짐으로 이들의 권한이 확대 되었다.

자율관리어업 공동체와 관련된 내용에 있어서 단체로서 관여할 지위를 가지며, 자율관리어업 공동체와 관련된 내용에 있어서 의견을 제출할 수 있다. 「행정절차법」에 근거하여, 행정청은 자율관리어업 공동체 관련 입법예고를 할 때에 한국자율관리어업인연합회에 알려야 한다. 「행정절차법」 제42조 제3항의 규정에 의하여 입법예고를 할 때에 한국자율관리어업연합회는 입법안과 관련이 있다고 인정되는 단체로서의 지위를 가진다. 한국자율관리어업 연합회는 연간 2회의 하계·동계 세미나를 개최하여

13) 2011년 7월 11일 '한국자율관리어업연합회'로 명칭이 변경되었다.

전국의 공동체 위원장들이 그들의 의견과 자율관리어업 관련 정보를 교환한다. 이 단체는 행정예고 등에 있어서 참여권을 보장 받는 단체로서 지위를 갖는다. 이러한 위원장들의 협의회가 법적 권한을 부여받게 됨으로 자율관리어업공동체의 지위를 공고히 하게 되었다.

행정절차법 제42조(예고방법) ③행정청은 입법예고를 하는 때에 입법안과 관련이 있다고 인정되는 중앙행정기관, 지방자치단체 그 밖의 단체 등이 예고사항을 알 수 있도록 예고사항의 통지 그 밖의 방법 등으로 알려야 한다. <개정 2007.5.17>

\*출처: 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

## 2) 백미리 자율관리어업공동체 관리규약

경기도 화성시 백미리 자율관리어업공동체의 관리규약을 검토하여 자율관리어업공동체의 실질적 기능을 논의하고자 한다.<sup>14)</sup> 백미리 어촌계의 출자시기는 1975년 1월 1일이며, 1977년 5월 20일 수산청 고시 제12호로 경기남부수협 백미리 어촌계 정관이 시작되었다. 이후 1981, 1984, 1989, 1990, 1991, 1995, 1997년까지 7차례 개정 후 2005년 재정비하였다. 2004년 자율관리어업 사업승인을 받기 위해 준비하는 과정에서 8년 만에 정관을 개정하고 백미리의 관리규약을 만들게 되었다. 2005년 7월 25일 임시총회 회의록에 기록된바와 같이 어로작업을 할 때 준수사항을 위반한 경우 조업을 정지하도록 하는 등 이들에게는 실질적으로 권한이 있었다(백미리 마을 회의록). 이하에서는 백미리 자율관리어업공동체 관리규약을 분석함으로써 백미리 자율관리어업공동체의 권한 및 기능을 검토한다.

백미리 마을 자율관리규약 제5조의 사업의 주체에 명시된 바와 같이 마을어업을 하는 백미리 마을에서 자율관리어업사업의 주체는 백미리 어촌계의 어업공동체이다. 이는 자율관리어업 등에 관한 규정 제14조를 준용한 것이다. 백미리 마을 자율관리규약 제13조에서는 어장관리에 대한 구체적인 내용으로 어장 청소 및 환경조성 활동에 대한 횟수를 정한다. 분기 1회 이상의 어장 청소와 분기 1회 이상의 해적생물 구제작업을 하고, 년 1회 이상 모래살포와 어장 환경운동을 실시하여 어장환경을 조성하도록 한다. 이는 수단설정의 구체적인 내용이다. 동 규약 제14조에서는 마을 갯벌의 상태와 기후조건을 고려하여 바지락, 가무락, 굴의 채포금지 기간 및 금지 체장에 대해

14) 백미리마을 자율관리규약은 마을 내 정보화센터에 있는 내부 자료이다.

정하고 있으며, 자체 어장 감시단이 회원 윤번제로 이루어질 것을 정하고 있다. 감시와 감독에 있어서 법률로 권한을 위임받지 않았지만 매일 두세 명이 돌아가며 자체적으로 어장을 감시한다. 금지 체장은 2012년에는 바지락이 4cm, 가무락이 3cm 였지만, 2016년에는 바지락이 3.7cm, 가무락은 4.5cm 로 규약이 변경되었다.<sup>15)</sup> 또한 제15조에서는 주요 생산물인 바지락, 가무락, 굴의 1일 1인당 생산량을 제한하고 있다. 2012년에는 바지락 50kg, 가무락 10kg, 굴(알굴) 7kg 이었으며, 2016년에는 바지락 1일 1인 채취 제한량이 100kg, 가무락 20kg, 굴(알굴) 10kg 이하이다. 백미리 자율관리어업 자율관리규약 제18조는 전체 회원이 공동으로 감시할 것을 규정하고 있으며, 규약 위반행위를 발견한 회원은 즉시 위원장에게 보고할 것을 명시한다. 동 규약 제19조는 제18조에서 적발된 위반자에 대한 벌칙규정을 두고 있다. 특히 제19조의 제1호에는 입어정지 규정이 있다. 입어란 「수산업법」제2조의 제10호에서 마을 어업의 어장(漁場)에서 수산동식물을 포획·채취하는 것을 말한다. 동법 제2조의 제11호에서 정의한 바와 같이 입어자는 대통령령이 정하는 바에 따라 어업권원부에 등록된 자이다. 「수산업법」제40조에서는 입어 등의 제한에 관하여 제4항에서 시장·군수·구청장이 정지할 수 있다고 규정하는데, 백미리 마을에서는 관리규약 위반시 입어를 정지한다. 그렇기 때문에 자율관리어업공동체의 권한의 남용으로 해석될 수 있다. 백미리 자율관리어업 자율관리규약 제19조의 제1호에서는 생산중단 명령, 제19조의 제2호에서는 회원자격 및 권리의 제한을 조치하도록 규정한다.

백미리 자율관리규약 제19조 (위반자 벌칙) 본 규약을 위반 하거나 의무를 불이행한 회원에 대하여는 다음 각호와 같이 조치한다.

1. 경고, 입어정지, 생산중단 명령
2. 회원자격 및 권리의 제한

우양호(2008)의 연구에서 제시하는 부산 가덕도 천성마을의 자율관리규약에서도 유사한 내용을 확인할 수 있다. 천성마을 자율관리규약 제8조 제1호는 어업권 행사 방법에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있는데, 어촌계양식장은 어촌계원에게 총회 결의로 입어행사 계약을 체결하여 입어 행사할 수 있으며 기간은 3년으로 정하고 연장할 수 있다. 이 규약은 수산업법 제38조 어장관리규약 제1항에 근거하여 이루어졌다. 그렇기 때문에 입어자는 입어행사 계약 내용을 준수해야하는데, 위반시 경고장을

15) 백미리 정보화마을 홈페이지 회의록 참고, <http://baekmiri.invil.org/index.html> (검색일: 2017.11.15.)

받게 되며 어촌계의 경고장을 3회 이상 발부받게 되면 직판장에 입주할 수 있는 자격을 제한받게 된다. 이러한 규약의 내용을 통하여 볼 때 문서적 규정에 그치지 않고 직접적·실질적으로 공동체원에게 영향을 미치는 구속력 있는 규약임을 알 수 있다.

천성마을 자율관리규약 제9조(정관 집행에 필요한 사항)

1. 어촌계의 활성화를 위하여 계장은 어촌계 사업에 방해(사매행위, 공동작업 비협조등)되는 계원을 감사에게 의뢰하여 경고장을 발부 할 수 있다.
2. 1년 이내 3회 이상 경고장을 발부 받은 자는 어촌계 임원 및 총대의 자격을 상실한다.
3. 중매인 제도를 활성화하기 위하여 중매인은 보증서류와 예치금을 적립하여야 하며 중 매인에게 어촌계 판매 사업의 우선권을 부여할 수 있다.
4. 직판장 활성화를 위하여 입주자의 자격을 제한한다.
  - 어촌계원 신분을 유지하는 자
  - 직판장 본연의 상업행위에 동조하는 자
  - 어촌계의 경고장을 3회 이상 발부 받지 아니한 자
  - 어촌계 중매인에게 우선권을 부여할 수 있다.

이러한 자율관리규약은 「수산업법」 제34조 제1항의 제8호에 근거하여 어업권자가 「어장관리법」 또는 「수산자원관리법」을 위반하거나, 이 법에 따른 명령, 처분이나 제한·조건을 위반한 경우 시장·군수·구청장은 면허한 어업을 제한 또는 정지하거나 어선의 계류 또는 출항, 입항을 제한 할 수 있다는 규정이 적극적 제재조치로서 발현되었음을 알 수 있다. 이 사례는 앞서 언급한 바와 같이 외관상 자율관리어업공동체에 관리를 위임하는 한계를 넘어서야 함을 보여준다.

## V. 결론

해결해야 할 사회문제가 급증하고, 정부의 역할이 증대되면서 비교우위에 의한 역할 분담이 다양한 영역에서 나타나고 있다. 주로 급부행정 분야에서 민영화나 사법 형식에 의한 규율이 행해지고 있는데, 수산자원의 관리에 있어서도 자율관리어업공동체를 통해서 이러한 움직임이 나타나고 있다. ‘자율관리’어업이라는 정책 명에서도 어업인에 의한, 자발적인 움직임을 지지하는 것임을 알 수 있다. 한 공동체가 자치적으로 자원을 관리하기 위해서는 규칙이 정해지고, 그 규칙이 지켜지기 위한 체계가 마련되

어야 한다. 공동체 간에 규칙이 동일하지 않을 수 있고, 인접한 마을에서는 관련하여 문제가 발생할 수 있다. 실제 이러한 문제들이 해결되지 않아서 결국 자율관리가 실패하고, 자율관리어업공동체는 와해된 사례들이 있다. 자율관리어업공동체는 역할만 부여받고 권한은 없는 것인가, 어디까지 힘을 미칠 수 있는 것인가 하는 의문이 생기게 된다. 이 연구는 자율관리어업에서 핵심적인 역할을 하는 자율관리어업공동체의 지위를 규명하고, 법적 근거를 통해 역할을 명확히 하여 분석하고자 한 본 연구는 의의가 있다.

특히, 자치조직에 의한 자치관리 연구는 대부분 자치조직이 영향 받은 환경요인이나 내생적 요인에 초점을 두고서 논의가 진행되는데 이 연구는 자치조직에 집중하여 법적관점에서 분석했기 때문에 타 연구와 구분된다고 할 수 있다.

분석결과 자율관리어업공동체는 어업권을 통해 사용의 권한을 부여받고, 공동체 내에서 필요한 관리권한은 부여받았으나, 공동체 간 관계에서 필요한 관리권한은 제한적으로 갖고 있었다. 그러다보니 공동체 간 비교, 공동체간 마찰에 관련하여 정부가 직접적으로 관여하고 있다. 자원의 평가, 분쟁 조정, 분쟁시 합의 등 공동체의 관리자로서 정부가 위치한다. 자율관리어업의 태생적인 한계가 드러난 것이다. 순수한 어업인에 의한 관리가 아닌 정부주도에 의한 정책의 일환으로 자율관리어업이 시행되었기 때문이다.

국내의 자율관리어업 정책은 중앙정부 주도로 자치관리가 시작된 독특하면서도 중요한 사례이다. 그렇지만, 인접한 자치조직 간에 분쟁이 발생하고 그로인해 개별 자치조직이 와해되는 문제가 제기 되고 있는데 이를 극복하기 위해서는 인식의 전환이 필요하다. 완전한 자율관리와 비교하여 현재 드러나고 있는 한계를 극복할 수는 없다는 것과 정부주도로 시행되었다는 점, 법적근거를 두고 시작되었기 때문에 필요한 사항을 법적으로 규정할수록 '자율'관리와 멀어질 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 감시와 감독에 관한 권한의 부여가 부재하다보니 외부통제에 문제가 발생하는데 현재는 이와 관련하여 한국수산회에서 운영하는 자율조정협의회에서 지역 간, 업종 간 어업분쟁을 자율에 의한 협의를 통해 해결하고 있다. 한국수산회 역시 자치조직 외 기관이므로 한국자율관리어업연합회와 같이 자치조직의 구성원이 속한 곳에 점증적으로 권한을 부여하는 것이 진정한 자율관리를 추구하는 방향이다. 자율적 관리의 안정적 정착과 자율관리제도의 견고성을 높여 장기적인 수산자원의 확보를 위해서라도 이점에 대한 해결이 필요하다.

본 연구는 마을어업을 대상으로 하는 자율관리어업공동체를 중심으로 논의를 진행하였기 때문에 양식어업이나 어선어업, 내수면어업과 같이 대상물의 성격이 다른 어

업에 동일하게 적용하기 어렵다는 한계가 있다. 하지만 자율관리어업에 참여하고 있는 공동체 중 마을어업이 차지하는 비중이 매년 50% 이상으로 가장 규모가 크고, 여타 어업보다 자치관리를 통한 자원의 관리가 쉽다는 점 때문에 마을어업을 하는 공동체를 중심으로 논의한 것은 의미가 있다고 판단된다. 법적, 제도적 보완을 통해 정부 주도에 의한 자치관리의 가능성을 보여주는 한국형 모델을 세워가는 것이 앞으로의 과제이다.

## ■ 참고문헌

- 강영웅. 2016. “한국의 공유자원 자치관리 제도의 형성과정: 자율관리어업 정책을 중심으로.” 《정부학연구》, 22(3):101-134.
- 김남진·김연태. 2008. 《행정법Ⅱ》. 법문사.
- 김도균. 2010. “어촌마을의 사회자본과 어촌계-3개의 어촌마을 비교연구.” 《농촌사회》, 20(1): 195-232.
- 김병호. 2016. 《자율관리어업 교육용 교재》. 수산업협동조합중앙회.
- 김병호·김연수·김승. 2010. “장흥군 연안역 자율관리어업의 현황 및 과제.” 《한국도서연구》, 22(1): 1-27.
- 김봉식. 2013. “공물 관점에서의 변호자원과 관리에 대한 법적 고찰.” 《방송통신정책》, 25(7): 1-29.
- 김 인. 2004. “자율관리어업 시범사업 정책효과 평가.” 《서울행정학회 하계세미나 발표논문집》
- 김종화·전운성. 2008. “우리나라 자율관리어업의 제도개선 및 발전방안에 관한 연구.” 《농업과학연구》, 19: 183-210.
- 김창수. 2011. “협력적 수산자원관리의 성공조건: 진해만 대구자원관리 사례의 분석.” 《정부학연구》, 17(2): 85-116.
- 김철용. 2008. 《행정법Ⅱ》. 박영사.
- 농림수산식품부. 2011. 《자율관리어업 제도개선 및 2011년 사업추진계획》.
- 류정곤·이상고. 2003. “자율관리어업의 이론적 배경 및 시행방향에 관한 연구.” 《수산연구》, 19: 33-48.
- 류지태. 2001. “공물법체계의 재검토.”, 《고려법학》, 37: 61-94.
- 류지태·박종수. 2010. 《행정법신론》. 박영사.



- 박균성. 2008. 《행정법강의》. 박영사.
- 박균성. 2008. 《행정법(하)》. 박영사.
- 염미경. 2006. “제주의 지역혁신사업과 지역거버넌스: ‘신 어촌운동’ 추진 사례를 중심으로.” 《비판사회학대회 발표문》.
- 우양호. 2008. “공유자원 관리를 위한 제도적 장치의 성공과 실패요인: 부산 가덕도 어촌계의 사례비교.” 《행정논총》, 46(3): 173-205.
- 윤홍근, 안도경. (2010). 《공유의 비극을 넘어》. 랜덤하우스.
- 정호순·서병귀. 2007. “자율관리어업 공동체 평가제도 개선방안 연구.” 《수산연구》, 26: 43-51.
- 최재승·이명석·배인명. 2001. “공유재 문제의 자치적 해결: 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로.” 《한국행정연구》, 10(2): 152-172.
- 최정일. 2009. 《행정법의 정석》. 박영사.
- 최종렬·황보명화·정병은. 2006. “일반화된 너무나 일반화된 호혜성(?) 울산 주전동 어촌계의 사회자본.” 《한국사회학》, 40(4): 48-97.
- 한승연. 2004. “간접행정지도에 관한 역사적 연구.” 《한국행정학보》, 38(5): 147-169.
- 해양수산부. 2001. 《자율관리형어업 실시방안》.
- \_\_\_\_\_. 2003. 《자율관리어업의 성공적 정착을 위한 연구》.
- \_\_\_\_\_. 2004. 《해양수산백서》.
- \_\_\_\_\_. 2006. 《수산업연차보고서》.
- 홍정신. 2007. 《행정법특강》. 박영사.
- 경기도 화성시 서신면 백미리마을 회의록 (내부자료)
- 경기도 화성시 서신면 백미리마을 자율관리규약 (내부자료)
- 농림수산식품부 자율관리어업: <http://www.jayul.go.kr/>
- 법률지식정보시스템 : <http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/main.jsp>
- 새마을운동발상지: <http://www.새마을발상지.kr/>
- 한국수산회: <http://www.korfish.or.kr/>

## The Status and Role of Self-Management Fishery Community: Focusing on Legal perspective

YoungWoong Kang

The purpose of this study was to determine whether self-governing organizations composed of fishermen with a key role in the management of common-pool resources might play a similar role in government previously served as regulator.

First, for legal status of Self-Management Fishery Community, tidal flat management rights and usage rights were analyzed. Related real estate laws were then analyzed. After examining the legal status of Self-Management Fishery Community regarding public property management rights and public property usage rights, patent use of public property was the subject of public property usage right. On the other hand, the delegation of management authority should be judged through individual laws to determine whether the subject of public property management was possible.

As a result of the analysis, the required management authority was granted within the Self-Management Fishery Community. However, necessary management authority was limited in inter-community relations. Therefore, in case of friction between communities, the government is positioned as a coordinator. This is the limit of Self-Management Fishery policy. It is a characteristic feature of Korea 's common-pool self-governing. To improve the stability and robustness of self-governing institution, legal and institutional complement of Self-Management Fishery policy is needed. This can lead to the establishment of a Korean model that shows possible government-led self-governing.

※ Key Words: Self-Management Fishery Community, Self-Management Fishery Policy, Self-governing, public property (öffentliche Sache)