

# 지방자치단체 마을 만들기에서 어업공동체의 의미: 부안군 위도 치도어촌계를 중심으로

송 선 영

## 국문요약

본 연구는 지방정부 주도의 마을 만들기 사업의 효과에 대하여 어업공동체를 바탕으로 살펴보았다. '마을'은 기존 거주하던 지역주민들이 일반적으로 거주하고 생활하는 본위적 관념속의 마을이 아닌, 주민들이 주인의식을 갖고 함께 어우러져 만들어 가는 공동체의 의미와 장소의 개념을 갖는다. 따라서 어업공동체 마을 만들기의 역할을 논의 하면서 전라북도 부안군 위도면 치도어촌계를 대상으로 형성요인과 운영요인을 통한 구체적인 분석을 진행하였다. 분석은 선행연구와 함께 어업공동체 마을 만들기에 직접 참여한 관련자 방문 인터뷰 결과를 기초로 이루어졌다. 분석을 통해 어업공동체 마을 만들기가 어장, 자원, 경영관리 및 질서유지 차원에서 진행되며, 경제적 성과와 지역 환경개선 그리고 구성원의 삶의 질 향상에서 효과를 나타내고 있었다. 이와 함께 경제적 이해관계에서 마을 만들기 효과의 지속성에 대한 한계점을 제시하고, 그에 기초하여 정책적 함의를 도출하였다.

주제어: 마을 만들기, 어업공동체, 마치즈쿠리, 어촌계, 부안군

## I. 서론

1990년대 중반부터 일본의 마치즈쿠리(まちづくり) 운동의 성과가 국내에 소개되면서 '마을 만들기'에 대한 관심이 높아지기 시작했다. 서울시가 '마을'이야기를 전개하고 시민사회단체들은 물론, 정부와 지방자치단체까지 마을 공동체에 관심을 갖게 되었다. 1996년 도시연대를 비롯한 시민사회단체들이 마을 만들기에 나서게 되면서 그들이 일궈낸 성과를 통하여 마을 만들기에 내포된 주민 참여가 새로운 도시 계획 및 개발의 방편으로 활용될 수 있다는 기대감이 형성되었고(김세용, 2013; 박승현, 2004; 송인하, 2010), 2007년 국토해양부의 '살기 좋은 도시 만들기'를 시작으로 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 중소기업청, 환경부, 해양수산부(이하 해수부) 등 시민사회단체들의 '운동'이었던 마을 만들기가 창조경제를 운운하던 박근혜정부의 출범과 함께 '새마을운동'의 따라하기식(mimicking)으로 활발히 추진되는 듯 하였다. 그러나 2016년 현재의 마을 만들기는 '동원'이 아닌 주민들의 삶의 터전에서 '자발적'인 형태를 갖추며 독자적인 마을 만들기 '사업'으로 확장되고 있다. 중앙 정부는 물론 지방자치단체 역시 필요한 법적, 제도적 체계를 갖

추고 마을 만들기 사업추진에 적극적으로 나서고 있다.

1960년대 전쟁의 폐허 속에서 가난에 허덕이고 있는 아시아의 후진국인 한국이 UN의 권고에 따라 진행한 지역사회개발사업, 70년대 박정희정부의 전국단위의 잘 먹고 잘 살기 위한 새마을운동, 그리고 80년대 농촌지역종합개발사업까지 다양한 국가 및 지역단위의 움직임이 전개되었기 때문에 '마을 만들기' 또한 생소하지 않은 그저 그런 국가사업으로 인식될 수도 있었다. 그러나 발전국가 시대에서 국가주도로 전개되었던 개발 사업들과는 확연히 구분되는 마을 만들기는 첫째, 중앙정부 단위 접근이 아닌 보다 작은 지역을 중심으로 마을 단위에서 공동체가 자발적으로 참여하고, 둘째 중앙정부가 기획하고 설정한 것을 마을 단위에서 추진하는 것이 아니라, 주민과 주민이 속한 공동체가 기획하고 사업을 설정하여 지속적인 마을의 성장과 발전을 추구하려는 '주민 자치적' 사업이라는 점에서 근본적인 차이가 있다고 할 수 있다. 최근 급속히 진행되고 있는 도시화, 개인화로 인해 약화된 마을의 공동체적 의식을 회복하고, 주민 스스로가 마을의 당면한 문제들을 자치적으로 해결해 나갈 수 있도록 조직화 하는 데 마을 만들기의 핵심이 있다고 할 수 있다(김은희 외, 2010; 김찬동, 2012; 여관현, 2013).

'어업공동체'는 이러한 마을 만들기를 어촌계를 중심으로 전개하는 사업으로 해수부의 지원을 받아 2010년 이후, 마을 만들기가 단순히 마을 꾸미기 일환으로 진행된 환경 개선 사업이 아닌, 사회적 경제차원에서의 다양한 이해관계를 중심으로 인문적 환경 개선부분을 지향하며 사회구성원의 삶의 질을 높일 수 있는<sup>1)</sup> 총체적 관점으로 인식되게 되면서 주목받게 된 새로운 사업 중 하나이다. 특히 도시, 농촌, 산촌 등의 육지와는 자연 지리적으로 철저히 분리된 섬마을의 어촌에서 어업공동체 활성화가 지역주민 상호 간 연대 의식 및 지역 정체성 형성에 기여할 수 있음이 실질적인 경제효과에서 보고되면서, 이제는 해수부를 중심으로 연간 단위로 추진하고 어촌계가 속한 지방자치단체에서 주목하는 주요 마을 만들기 사업으로 자리잡아가고 있다.<sup>2)</sup>

그러나 일부에서는 어업공동체 주도의 마을 만들기 사업이 과연 공동체를 형성하는 과정에 대한 의미 및 마을 만들기를 통한 조직화라는 마을 만들기 사업의 성과를 제대로 달성해 낼 수 있을지에 대한 비판적인 목소리도 제기되기도 한다. 이를테면 전통적 사회관계를 초월한 '공동작업·공동이익분배', 다시 말해서 어업공동체에서 형성되는 사회적 관계가 어촌의 지역 문제를 해결하고 상생차원에서의 마을공동체의 성과를 지향하는 혁신적인 시민운동으로 발전될 수 있을지 그 가능성과 결과에 대해서는 낙관적인 전망을 하기 어렵다고 지적한다(박주원, 2009).<sup>3)</sup> 왜냐하면 어

1) 삶의 질에 대한 개념이 연구목적과 연구자의 관점에 따라 상이하게 규정되고 있지만, 개념규정에 있어서 공통적인 것은 삶의 질이 객관적·물리적 요소와 주관적 요소로 구성되어 있다는 점이다 (문경주, 2014, 지방정부의 동태적 효율성과 지역사회 삶의 질 및 지방정치구조 변화와의 상관성 분석, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제18권 제1호, 1~31쪽).

2) 불안군청 관계자 인터뷰(2016년 11월 18일 금요일 11:00~12:30, 불안군청), 인터뷰 대상자의 대부분이 신원식별에 대한 우려를 표명하여 인터뷰대상자를 특정할 수 있는 내용들은 본 연구에서 의도적으로 누락하였다.

3) 민선4기 안산시장 박주원은 2008년부터 안산시의 르네상스 시대를 선포하며 브라질의 쿠리치바 및 일본의 요코하마, '도노피아' -도노시 등을 벤치마킹하여 도시, 농촌, 어촌이 상존하는 특성을 그대로 살려 마을별 차별화된 '활력넘치는 마을 만들기'를 주창하고 시민들의 자발적 참여를 통한 마을 만들기 활동을 전개

업공동체 활동에서의 이익의 분배가 공동어장과 관련된 어업에 종사하는 주민들로 한정되어 있을 뿐 아니라, 관광객 유치를 위한 시설투자 사업 또한 공동체에 속한 주민들을 중심으로 이루어지기 때문에 어업에 종사하지 않거나 강제적인 공동체를 거부하는 지역주민들이 가지는 불만 및 애로 사항을 고려한다면, 공동체 의식 형성 및 조직화를 위한 목적적 활동으로 적절히 기능할 것인지 확신하기 어렵다는 것이다.

이는 마을 만들기의 주요 사업 내용과 의미를 부여할 수 있는 공동체 구조화 사업의 주제로서 어업공동체사업의 적절성에 대한 의문제기라 할 수 있으며, 선행연구사례 및 본 연구를 진행함에 있어 분석이 필요하다고 생각한다. 특히 현재 추진되고 있는 어촌계 중심의 마을 만들기 사업의 거의 대부분은 해수부가 추진하는 '어업공동체' 사업의 일환으로 목표에 따른 역량만을 강조하며 추진되고 있어서, 그 방향이 '마을 만들기'로 모아지지 못하고 '소통과 돌봄'을 통하여 사회적관계의 회복을 위한 목적으로서의 마을 만들기 전개 방향을 흐리고 있는 것은 아닌지도 검토할 필요가 있다고 본다. 이석환(2006)은 역량진단을 조직차원에서 각 부서별로 지원해 주어야 할 부분이 무엇인가를 알려주고 이에 따른 행정적·재정적 지원노력이 뒤따라야 할 때 그 우선순위를 결정해 주지만, 역량지표에서 가장 중요한 것은 각별한 조치와 관심을 가지고 이러한 문제를 사전에 인식하고 공동대처해 나가는 것이라고 했다.<sup>4)</sup> 따라서 해수부가 추진하는 어업공동체사업이 외양적으로 어촌의 경제 활성화와 어촌 재생 두 가지를 겨냥한 사업으로 보이지만, 그 궁극적 목표가 경제적 지원을 통한 '조금 더 잘사는 어촌 만들기' 구축을 본위적 개념으로 인식되고 있다. 이러한 점에서 개념의 초점이 공동체적 삶의 그릇과는 정확히 일치하지 않을 수 있으며, 어업공동체 중심의 마을 만들기에 대한 연구는 아직까지 이러한 문제에 주목하지 못한 채 이루어지고 있다.

이러한 배경에서 이 연구는 현재 추진되고 있는 어업공동체 마을 만들기를 온기있고, 삶의 지혜가 묻어 있는 공동체적 삶의 그릇과 같은 마을 공동체(조한혜정, 2012) 차원에서 접근하고자 한다. 또한 어업공동체사업이 과연 마을 만들기에 긍정적인 기여를 할 수 있는지를 점검하고, 보다 효과적으로 기여하기 위해서는 어떠한 노력이 필요한지를 알아보고자 한다. 이를 위해 먼저 마을 만들기, 어촌계, 어업공동체에 관한 선행 연구 분석을 통해 본 연구의 지향점이 공동체 조직화에 있음을 드러내고 그에 도달하는 조직적 단계와 핵심 요소들을 정리하고자 한다. 둘째, 선행연구 분석을 준거삼아 실제 어업공동체 마을 만들기 사업 추진 사례를 부안군 위도면 치도어촌계를 중심으로 검토함으로써 공동체 조직화 사업으로서 어업공동체 마을 만들기 사업이 지닌 특징, 성과 및 한계점을 분석하고자 한다. 마지막으로, 분석된 한계점들을 해소하는 방향에서 어업공동체 마을 만들기 사업의 성공 추진을 위한 정책적 함의를 도출한다. 이를 통하여 마을 만들기의 지평이 어업공동체 사업 영역까지 포함하여 어촌 및 섬마을 공동체적 성장으로 활성화 될 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

하여 2009년 최고의 목민관상 대상을 수상하였다(안산시 마을 만들기 지원센터 [www.happyansan.or.kr](http://www.happyansan.or.kr)).

4) 이석환(2006), 지방정부의 성과관리 역량진단에 관한 경험적 연구 - BSC(Balanced ScoreCard)의 관점을 중심으로: 지방정부의 성과관리 역량진단에 관한 경험적 연구, 지방정부연구 제10권 제1호 / 2006 / 135~152쪽.

## II. 이론적 배경 및 분석틀

### 1. 마을 만들기: 지역사회 공동체 조직화

전통적으로 '마을'은 자연적, 물리적 공간에 있어서 가까운 근린(neighbor)으로서 이웃을 통한 관계로 형성되는 '장소'를 의미한다. 그러나 마을을 한 단계 더 높게 정의 내리면 공통적 주제에 대하여 유대감이 형성될 수 있는 도시, 농촌, 산촌, 그리고 어촌까지 포함한 일정 지역에서 상호작용하는 주민 집단, 즉 '지역공동체'(community) 및 실체가 매우 막연할 수는 있지만 새로운 '거버넌스(governance)'로도 이해될 수 있다. 공동체로서 마을은 자신과 소속된 조직 및 집단을 일치시키는 소속감과 공통된 목적을 달성하기 위한 일체감, 그리고 자발적 참여 의식과 전인격적인 인간관계 등 공동체 의식 형성을 전제로 한다는 점에서 대중 사회와는 구분되는 개념이라 할 수 있다.

도시화, 산업화, 개인화 등을 거치면서 이러한 개념의 마을이 단순한 '거주지'로 전락하게 되었고, 혼자 사는 것이 편하고 '혼자 살다 혼자 죽는' 사회가 도래하였다(조한혜정, 2012). 이러한 풍토 속에 조금씩 집이 되면서 서로 돕고 신뢰하는 장기적 호혜관계를 재창조하기 위하여 마을 만들기는 인간다운 삶을 추구하고, 최소단위의 마을을 이루고 있는 도시 관리가 중앙에서 지방으로 이전되는 '지방화'가 시대적 필요성을 확산시키고 지역 주민들의 의식 수준의 향상과 민주화를 바탕으로 내 주변 가꾸기에 관심을 가지게 되었다는 것이다. 따라서 마을 만들기는 더 이상 국가가 주도하며 '동원'식의 대규모 발전을 이끌고 갈 명분을 상실한 국가와, 지방분권을 통한 독립적이고 자치를 기반으로 한 지방정부, 그리고 교육 수준의 향상으로 자신이 살고 있는 지역 발전에 적극적으로 참여할 수 있는 준비와 일정관리를 통한 여유가 있는 주민들이 새로운 지역 거버넌스(governance)로 나타났다고 할 수 있다.

마을 만들기란 기존 형성된 마을 안에서의 일반적인 커뮤니케이션을 통한 잘 살기 운동을 넘어 주민 스스로 지역성을 발견하고 가치 변화를 꾀하려는 공동체성의 회복 과정일 뿐 아니라, 새로운 전환을 위해 주민 스스로 마을을 재조직화하고 구조화하는 작업이라 할 수 있다(이은진, 2006). 또한 이용연(2004)은 "일본에서 발전한 마을 만들기가 한국에 도입된 시기는 얼마 되지 않으며, 따라서 마을 만들기에 대한 학문적 이론적 탐구도 많지 않아 마을 만들기에 대한 합의된 개념은 아직 형성되지 않은 실정"이라고 분석하고 있다. 태운재·박소현(2010)의 연구에서도 "한국에서 마을 만들기는 아직 명확한 개념이 정립되어 있지 않으며..."라는 의견을 제시하고 있다. 유창복(2015) 또한 마을 만들기의 사례는 도시를 중심으로 이루어지고 있어 도시를 제외한 농촌, 산촌, 어촌으로의 마을 만들기에 대한 이론적 탐구가 진행되기 전에 마을 만들기에 대한 '공통의 합의된 개념'과 '정의'가 우선되어야 한다고 했다.

따라서 마을 만들기의 궁극적인 목표가 추구하는 바와 같이 '공동체적 의식 형성'과 '자발적 공동체 조직'으로 정의내릴 수 있고 나아가 지방정부의 정치, 사회, 문화, 경제적으로 유기적 관계를 맺고 있다고 할 수 있다. 그러나 아키라(1987)에 의하면 '불도저'로 밀어붙이듯 '전국을 획일화'시키는 개발도상국의 발전적 개념 하에서의 '중앙정부의 도시건설과 지역개발'에 반대하며 등장한

‘마을 만들기’는 각 지역에 내재된 지역적 특성을 추구한다고 했다.

이와 같이 마을 만들기는 각 지역의 특수한 상황에 기초해야 하는 것이기에 근본적으로 다차원적인 방식과 운영의 묘를 가미하여 전개되고 있으며, 본위적이고 마을 고유의 특별한 정체성의 발현과 이러한 취지를 바탕으로 진행되고 있는 한, 다양한 차원에서의 다원주의적 보편타당한 제도적 규제 및 룰이 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 마을 만들기에 관한 획일화 되고 통일된 정의 및 규정은 실질적으로 불가능하며 마을 만들기의 취지에서 벗어난 바람직하지 않은 모습이라 생각한다. 그러나 추후 연구자들의 ‘마을 만들기’ 등의 개념에 대한 통일된 정의 및 규정을 무조건적으로 반대하겠다는 것은 아니다.

필요에 의한 지방정부 및 지역관점에서 마을 만들기의 충분한 사례와 연구 분석을 통하여 취지와 목적에 부합한 ‘마을 만들기’ 이해와 실천에 도움이 될 수 있도록 개념을 정립해야 할 것이다. Kuhn(1962)은 “패러다임이란 한 시대를 지배하는 과학적 인식·이론·관습·사고·관념·가치관 등이 결합된 총체적인 틀 또는 개념의 집합체로 정의”<sup>5)</sup>하였으며, 다름을 인정하고 긍정적인 방향을 모색하는데서 새로운 패러다임은 출발한다.

따라서 마을 만들기의 정의와 함께 구체적인 통일적 규범의 한계를 전제로 하여 마을 만들기를 살펴보면 ‘마을’이 주민들의 주인의식과 적극적 참여가 요구되는 공동의 장을 의미하고 이러한 활동 안에서의 ‘주민자치’가 마을 만들기의 핵심 또는 목표에 속한다는 것을 알 수 있다.<sup>6)</sup> 아키라(1987)는 “중앙정부인 관청 또한 중앙에서 결정된 일만을 집행하는 기관으로서의 관청, 지역 주민 위에 군림하는 관청은 안 된다는, 변화된 의식의 발현으로 마을 만들기를 소개”하고 있다. 우리나라에서도 지방정부의 주민자치 실현을 목적으로 1999년을 기점으로 ‘동사무소’가 ‘주민자치센터’로 기능이 전환되기 시작했다.<sup>7)</sup> 따라서 지역의 주민들이 자치적으로 행동하고 협치를 이루어내야 하는 ‘마을’에서는 ‘만들기’를 위한 본위적 마을에서 벗어난 새로운 공동의식과 협조의 규칙이 전제되어야 하며, 마을의 공동체적 성격 또한 시대 변화의 흐름 속에서 변화되어야 할 것이다. 이는 도시와 비도시, 중앙과 지역의 개념을 넘어서 ‘농촌 시대로 회귀’ 할 수는 없는 ‘도시화의 성숙기’ 또는 ‘도시 시대’가 도래하고 있기 때문이다.<sup>8)</sup>

도시화가 진행되면서 식량조차 자급자족 할 수 없게 된 농촌을 비롯한 지방은, 교통 정보수단 등의 발전과 더불어, 개방적이 되지 않을 수 없고, ‘동질적인 사람들의 집단’이었던 ‘전통적 마을의 폐쇄성과 배타성’은 변하지 않을 수 없게 된 것이다. 따라서 패러다임의 전환과 함께 급변하는 새로운 시대적 상황에 대응하고 적응해 나가기 위해서는 본위적 마을의 공동체의식과 함께 마을이

5) 패러다임은 미국의 과학사학자이자 철학자인 쿤(Thomas Khun)이 그의 저서 《과학혁명의 구조 The Structure of Scientific Revolution》(1962)에서 처음 제시한 개념임.

6) 아키라는 주민자치 대신 ‘시민자치’라는 표현을 사용한다. 이때 ‘시민’이란 단순히 ‘특정 시의 시민’을 의미하는 것이 아니라 ‘자율적으로 자치를 실현하는 사람들’을 의미한다. 아키라(1987), 61, 142쪽 참조.

7) 이용연(2004), 14쪽; 정기용(2008), 72~73쪽.

8) “20세기는 폭발적인 ‘도시화 시대’였다”고 보는 아키라(1987)는 도시인구가 약 20%를 넘을 즈음부터 ‘도시화 시대’라 부르고, 총인구의 3분의 2를 넘을 즈음부터 도시화의 ‘성숙기’, 그리고 총인구의 4분의 3을 넘으면 ‘도시 시대’라 부른다(40~42쪽).

가지고 있는 개별단위의 '조직성'을 넘어설 수 있도록 해야한다. 이에 마을 만들기는 지방 중심의 산재된 문제점들을 파악하고, 지역주민 상호간의 가치와 차이를 존중하면서 공동체 안에서 상호 협조와 책임을 바탕으로 하는 새로운 거버넌스적 공동체를 지향해야 할 것이다.

지방정부의 주도하에 이루어지는 캠페인성 동원 운동이 아닌 구성원인 마을 주민들이 직접 주도하고 자발적으로 참여하는 공동체의식 속에서 '주민들 스스로 파악할 수 있는 범위내 환경에서의 마을' 구축이 중요하다. 물론 마을의 범위는 구성원의 관심과 주어진 여건에 따라 달라지겠지만, 마을 만들기는 지역 주민들이 실제 생활하고 있는 공간에서 현실을 파악하면서 나, 우리, 나아가 공동체의 관심사와 직면한 문제 등을 해결하면서 진정한 변화와 상생을 통한 성공의 작은 변화를 실천할 수 있을 것이다. 마을 만들기는 단기간의 주제에 따른 캠페인적 운동이 아닌 구성원의 열린 마음과 지구력이 무엇보다 필요하다. '마을'은 꾸준한 역사를 만들고 기록하며 '일상적 시간의 흐름 속에서 함께 행동하고 목표를 추구하고' 있는 현재형 생활의 장소이기 때문이다.

강명구(2013)에 의하면 마을 만들기는 정치적 측면에서는 지방자치 및 분권 그리고 참여 민주주의와 이론적 연계성을 갖고 사회문화적 측면에서는 공동체라는 중심개념으로 다양한 문제점과 해결책들을 미래비전으로 연결시키고 있다. 또한 경제적으로는 매우 미진하지만 사회적 경제라는 큰 틀 하에서 협동조합과 지역경제, 그리고 사회적 기업을 통하여 시장중심적 접근이 가져온 폐해의 극복을 고민하고 있다고 했다. 풍요롭기는 하지만 더욱 힘들어지는 사회속에서 실현가능한 공동체로서의 마을 만들기는 생산과 이익을 위한 이해관계로 전향될 것이다.

## 2. 어촌계의 성립

어촌사회를 공동체의 관점에서 보면 어촌계, 어업공동체, 어촌공동체 등으로 이해할 수 있으며, 각 구성체는 각자가 상이한 개념으로 정립될 수 있다. 어촌사회는 다양한 구성체의 집합으로 이해할 수 있으며, 그 중 매우 핵심적인 구성체가 어촌계로서 어촌계의 어업활동은 어촌사회를 유지·발전시키는 산업적 원동력이 되고 있다.

이덕승(1995)에 의하면 “어촌계는 구성원을 중심으로 하여 인적으로 결합된 비법인 단체이지만 마을어업권 취득과 관련하여 법적인 허가를 득해야 하며, 구성된 어촌계에서 활동하고 보유하고 자 하는 어촌의 지선바다에 대해 어업권을 신청하면 우선순위를 부여받게 되므로 법인은 아닐지라도 최소한 단체로서의 요건의 구비를 요구”하는 것이다.<sup>9)</sup>

어촌계 수는 <표 1>을 보면 1980년대 이후 지속적으로 증가하여, 2016년 말 기준으로 2,023개에 이르고 있으나 어촌계원 수는 1970년 14만 8,716명에서 2014년 말 현재 14만 1,039명으로 6,416명 감소하고 있음을 알 수 있다.

9) 이덕승(1995), 어촌계의 법적 성질에 관한 재고, 「재산법연구」 제12-1호, 한국재산법학회, 160쪽.

〈표 1〉 연도별 어촌계·어촌계원 수 변화 동향

연도	어촌계 수(개)	어촌계원 수(명)
1962년	1,786	92,336
1970년	2,236	148,716
1980년	1,440	121,015
1990년	1,598	146,847
2000년	1,809	153,186
2010년	1,874	137,670
2014년	2,005	141,039
2016년	2,023	142,300

자료: 수협중앙회, 「어촌계분류명정」, 2016년 12월 말 기준

어촌계는 1962년 수협법이 시행될 당시 이미 1,786개가 만들어지고, 가입계원의 수도 92,336명에 이르렀으며, 이후 지속적으로 증가하여 1970년대에는 1,786개에서 2,236개로 늘어났다. 그러나 1973년과 1978년 두 차례 어촌계의 효율적인 통제를 위해 정비가 이루어진 결과 1973년에는 자연부락 단위의 어촌계가 통폐합되어 어촌계의 수가 1,600개로 축소되었고, 1978년에는 어촌계의 수가 1,436개로 줄어듦을 확인할 수 있다.

이러한 제도적인 관점에서 조직된 어촌계는 공동어장에 대한 어업권을 가지며 공동어장을 관리하여, 일반적으로 공동어장에 대한 법적 주체이다. 어촌계는 마을어장을 생산기반으로 하여 공동의 경제적 이익을 추구한다는 점에서 다른 마을(농촌의)자치조직들과 뚜렷하게 구별되며, 구성원들은 마을어장을 생산요소로 이용하기 때문에 어장소유와 관리에 들어가는 비용을 절약하여 자신들의 이익을 증대시킬 뿐만 아니라 배당금도 지급받는 등 어촌계는 다른 마을자치조직들과는 다르게 구성원들에게 실질적인 경제적 혜택을 제공한다.<sup>10)</sup> 어촌계의 설립은 동일 지구 내에 거주하는 지구별 수산업협동조합의 조합원 10명 이상이 발기인이 되어 설립준비위원회를 구성하고, 어촌계 정관을 작성하여 창립총회의 의결을 거쳐 시장(특별자치도의 경우에는 특별자치도지사)·군수·구청장의 인가를 받아야 한다. 또한 수산업협동조합 시행령 제4조에 의거 어촌계 설립준비위원회는 재적 발기인 과반수의 찬성으로 의결하고, 창립총회에서는 어촌계원의 자격이 있는 사람 중 개의 전까지 설립준비위원회에 설립동의서를 제출한 사람 과반수의 찬성으로 의결을 통해 이루어진다. 어촌계의 정관에는 목적, 명칭, 구역, 주된 사무소의 소재지, 어촌계원의 자격 및 권리·의무에 관한 사항, 어촌계원의 가입·탈퇴 및 제명(除名)에 관한 사항, 총회 및 그 밖의 의결기관과 임원의 정수(定數)·선출 및 해임에 관한 사항, 사업의 종류와 그 집행에 관한 사항, 경비부과·수수료 및 사용료에 관한 사항, 적립금의 금액 및 적립방법에 관한 사항, 잉여금의 처분 및 결손금의 처리방법에 관한 사항, 회계연도 및 회계에 관한 사항, 해산에 관한 사항 등이 포함되어 있어야 한다. 어촌계 정관의 변경에 관한 사항은 시장·군수·구청장의 인가를 받아야 한다.<sup>11)</sup> 수산업협동조합법 시행령 제6조에는 어촌계의 계원으로 신규가입을 하려면 가입희망자의 신청과 사단

10) 『어가의 정의에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원(옥영수, 1993: 86쪽).

11) 통계청 <http://kostat.go.kr/wnsearch/search.jsp>

측의 승낙에 의하여 성립하며, 이 때 그 승낙은 사단의 의사결정기관이 이를 하여야 할 것인데 어촌계의 구역 내에 거주하는 자로서, 지구별 수산업협동조합의 조합원은 계에 가입할 수 있다고 규정하고 있다.

자율관리어업공동체에서 어촌계의 조직으로는 어촌계의 의사를 결정하는 계원총회가 있으며, 계원총회는 정기총회와 임시총회로 분류되어 지며, 계원총회를 통해 결정된 의사에 의한 사업을 집행하는 선출직 계장 1인과 계장을 감독하는 감사 1인과 계장의 유고시 직무를 대행하여 수행하는 간사 1인이 있다(이창수, 2016). 어촌계의 정기총회는 매년 1회 회계연도 경과 후 3개월 이내에 계장이 소집한다. 임시총회의 경우 계장이 필요하다고 인정할 때, 계원 5분의 1이상이 회의의 목적으로 하는 사항과 소집의 이유를 기재한 서면을 계장에게 제출하고 소집을 청구한 때 및 감사가 계의 재산상황 또는 업무집행에 관하여 부정한 사실을 발견한 경우에 있어서 이를 신속히 총회에 보고할 목적인 경우에 소집할 수 있다.

총회에는 정관에 따른 소집절차를 거치지 아니한 경우 이를 부적합한 것으로 보고, 각 총회에서 이루어진 결의는 모두 무효로 진행된다. 어촌계정관리 시행령(2013)에 의하면 총회의 의결사항으로는 정관의 변경, 계원의 제명 및 계의 해산, 간사를 제외한 임원의 선출과 해임, 자금의 차입, 사업계획 수립 및 수지예산의 편성과 그 변경, 경비의 부과·수수료 또는 사용료의 요율결정, 어업권 또는 부동산과 이에 준하는 재산의 취득 및 처분, 계원 및 준계원의 가입, 사업계획 및 수지예산으로 정한 것 이외에 새로 의무를 부담하거나 권리를 상실하는 행위 등이 있다.<sup>12)</sup> 계장은 계원 중에서 계원이 직접 선출하여야 하며 계원 과반수 투표에 의한 다득표자가 선출되며, 계장은 어촌계를 대표하며 그 사무를 집행하고 총회 및 대의원회의 의장으로 선관주의의무로서 충실하게 직무를 수행할 의무를 진다. 또한 수산업협동조합법(2013) 시행령 제10조에 의하면 어촌계가 사용·관리하는 어업권은 어장관리규약이 정하는 바에 따라 당해 어촌계의 계원이 이를 행사한다. 어촌계가 어업권을 보유하고 있다는 그 사실만으로는 관리사업이라고 할 수 없고 어업권을 계원이 행사함으로써 비로소 사업을 행사하게 되며, 마을어업에 대해서는 비계원도 일정한 요건을 갖추는 경우 어업권을 행사할 수 있다.

이와 같이 어촌계의 어업활동은 어촌사회를 유지·발전시키는 산업적 원동력이며, 실제 어촌사회에서 어촌계장의 경우 해당 마을의 의사결정을 하는 데 있어 매우 큰 영향력을 발휘하며 어촌에서의 생활 영위 특히 어업을 영위하는 경우 어촌계와 직간접적으로 영향관계를 형성하게 된다.

### 3. 어업공동체: 자율관리형 어업관리

어촌마을은 지선어장(地先漁場)<sup>13)</sup>을 공동으로 소유하며 공동으로 이용하고 관리해 왔으며, 양식어업의 등장과 함께 법적 근거를 갖는 어촌계가 형성되기 전의 마을단위의 어촌은 상부상조의

12) 「어촌계정관리 시행령」, 해양수산부고시(제2013-158호), 2013년 5월 7일 시행.

13) 브리태니커 백과사전에 의하면 지선어장은 어촌마을의 공동소유로 바다 관할수역 경계선을 이웃 어촌 마을 간에 합의해 확정하고 구획한 어장의 개념이다.



전통하에 구성된 양식계(養殖契), 해조계(海藻契), 포패계(捕貝契) 등다양한 형태로 존재하였다. 일반 어촌부락에 형성된 마을을 단위로 구성된 공동체는 지선어장의 공동관리, 해조류와 패류의 공동채취 등을 하며 경제적 공동체의 성격을 띠었다.<sup>14)</sup>

지선어장은 어촌마을의 자치규정에 의해 마을의 공동재산으로 이용해왔음을 알 수 있으나, 어촌 단위의 계 조직들은 일제시대의 제도적 차원에서 강행된 어업조합의 등장으로 1908년 법률 29호로 「어업법」이 제정되면서 관행(慣行)으로 내려오던 촌락공동체의 지선어장 이용관련 권리들은 어업권으로 제도적으로 규제되기 시작되었다. 일제강점기 시에는 지선어장을 전용어장(專用漁場)의 의미로 규정하고, 전용어업권 부여에 따라 관행적 어장이용권자들에게 지속적인 어장이용을 허용하였으며, 해방 이후 1953년 제정된 「수산업법」에서도 지선어장의 이용은 과거 관행적 어업의 경향을 인정하였으며, ‘어촌계’는 1962년 ‘수산업협동조합법’이 제정되면서 양식어업이 본격화되었다.

이에 어장에 대한 체계적인 관리가 필요하였고, 어장의 구역이 확대되면서 조직도 분화되면서 어촌계의 설립은 어촌계원의 어업 생산성을 높이고 생활 향상을 위한 공동사업의 수행과 경제적·사회적 및 문화적 지위향상 도모를 목적으로 하고 있다.<sup>15)</sup>

〈표 2〉 지선어장에 대한 법제의 변천

연도(시기구분)	법령	내용
1908년~1910년(대한제국)	어업법	•제5종 면허어업에서 지선어장으로 변경
1911년~1929년(일제강점기 I)	어업령	•제6종 면허어업으로 전용어업권 개정
1930년~1945년(일제강점기 II)	조선어업령	•전용어장 권한권 조선총독부에 위임
1953년~ 현재 (대한민국)	수산업법	•1962년 수산업협동조합법 제정 •1963년 어촌계 등장 •공동어업 →마을어업 제도로 변화 1990년 1종 양식업 개정

내외부적인 조건의 변화 과정 속에서 도시의 산업화에 따라 바다를 주된 생계유지의 수단으로 삼는 어촌에는 어촌계를 바탕으로 공동체적인 전통사회의 특성이 남아있으며, 어촌계를 구성하고 있는 구성원인 어민들에 의해 자치적으로 운영되는 모습을 보이고 있다. 어촌계가 제도적 틀 안에서 수산업법에 의거한 공동어장 사용권을 득하기 전에는 어촌계의 구성원 모두가 공동어장에 대한 배타적 권한을 가지며 공동어장은 지역주민의 공유지로 지선어민들 모두가 공동으로 작업을 하며, 경영·관리가 가능한 경제적인 자원이 되는 것이다. 따라서 마을어장과는 공동의 이익을 위하여 어업이 이루어지는 공간이며 일정한 지역에 거주하는 구성원들의 어획물을 통한 공동생산과 이익을 도모하기 위하여 어촌계를 구성하는 형태로 이해할 수 있으며, 어촌계가 가진 가장 기본적인 어업권으로 이의 이용을 통해 수산물을 생산하고 소득을 창출하면서 공동작업 등을 통해 어촌계원 상호간 유대감 형성 등 어촌사회 유지에 기여하는 바가 크다고 할 수 있다.

14) 김준.(2008), 갯벌어장 이용방식의 변화와 어촌공동체의 적응, 지역사회학, Vol.9 No.2.

15) 수협법 제15조 제1항,시행령 제2조.

공동어장의 작업은 해적생물 구제, 어장청소 등의 어장관리활동, 수산물 채취 등의 생산활동 등에 어촌계원 모두가 참여하여 진행되며, 공동작업 불참 시 벌금 부과, 차등 배분 등 엄격히 적용되고 있다. 이용방식은 크게 공동점유와 사적점유로 구분되는데 공동점유 방식은 전통적인 어업공동체의 역사적 유물이 제도 속에 포함된 것이고, 사적점유 방식은 산업차원에서 분류된 어업이 자본화되는 프로세스 안에서 제도 속으로 반영된 것이라 할 수 있다.<sup>16)</sup> 옥영수(1993)에 의하면 공동점유의 대표적인 어업으로는 공동어장과 제1종 양식어업으로 공동어장은 일정한 지역 안에 거주하는 어민들이 공동이익을 증진하기 위해 어촌계 또는 지구별 수산업협동조합에서 면허를 받은 어업을 말한다. 1종 양식어업은 1990년 수산업법이 개정되기 전까지 제1종 공동어업에 해당되며 미역, 김, 톳 등의 해조류 양식이 제1종 양식어업에 해당된다. 사적점유의 대표적인 어업으로는 정치어업과 제2종 양식어업이 있으며 정치어업은 이동성 어획대상물을 함정어구에 의해 어획하기 때문에 어로어업에 해당된다.

그러나 어구를 특정 연안어장에 고정하고 설치하여야 하기 때문에 다른 어로어업과는 달리 공동어업이나 양식어업으로 인식되고 있으며, 공동어업이 소규모로 이루어졌던 반면 정치어업은 대규모로 이루어졌기 때문에 자본제적 어업으로 분화되어 사적점유의 대상이 되었다. 최근 공동어장의 이용 방식은 배타적 이용이나 민간자본이 투자된 대규모화, 대형화가 시도되고 있으며 기존의 공동어장은 수협이나 어촌계에서 면허를 내어 마을 구성원들이 공동으로 이용하며 이후 해조류 양식어업이 본격화되면서 공동 어장의 이용 방식은 시대에 따라 양식 기술, 노동 능력, 생태학적 조건 등 다양하고 복합적인 요인에 의해 변화되고 있다.

최첨단 어업 장비와 도구의 개발로 근래에는 자본주의적 어업구조에서의 자본과 노동력이 최적화되면서 상생을 목적으로 어장을 점유하는 것이 가능해졌다. 즉 공동으로 이용되던 기존 어장이 개인이나 외부 사람들에게도 임대 가능해졌으며 양식업에 대한 수산자원부의 면허 및 어업가능 허가면적이 증가되고 있음에도 실질적 양식업에 종사자 수는 감소하고 민간자본의 유입으로 인하여 어촌계 내에서도 빈익빈 부익부 현상이 초래하는 등 여러 가지 문제를 발생시켰다. 일정규모의 생산과 매출을 초과하는 기업형 어장과 최첨단 어업장비 도입에 따른 고비용과 과잉투자, 그리고 마을어장의 과반수 이상이 기업 및 어촌계 일부 소수에 의해 집중되면서 독점생산과 독점경영 현상을 초래하였다.

이에 대한 개선책으로 정부 주도의 '자율관리어업'이 1997년에 도입되며 어업관리에서 어업인들이 직접 참여하게 되었다. 이광남(2003)에 의하면 자율관리어업의 목적은 첫 번째로 정부 주도의 전통적 어업관리방식은 지역적·어업적 특성의 한계로 빈익빈 부익부의 갈등을 해소하고 상호보완적인 관계로 발전시키고, 두 번째는 현행 수산관련법령 안에서 어장 및 자원의 이용주체인 구성원들이 책임감과 주인의식을 갖고 지속가능한 수산자원관리와 어업생산기반 구축, 지역별·어업별 분쟁해소 등 어촌사회의 발전을 도모하고 있다고 했다. 일본의 경우 자원관리형어업과 함께 공동체적 사고에 기반한 자원관리어업 방식으로 특정 제도적 관리방식이 아닌 전통적 어업에서 지속어업이 가능한 자원의 배분과 이용을 바탕으로 하는 질적인 측면의 어업으로 패러다임 전환

16) 옥영수(1993), 『어가의 정의에 관한 연구』, 한국농촌경제연구원 86쪽.

을 모색하고 있어, 어업관리의 주체가 정부가 아닌 어업인이 조직체가 되어 자주적으로 관리를 한다는 측면에서 우리나라의 자율어업관리와 매우 유사하다고 할 수 있다. 기타 미국을 비롯한 유럽의 복지국가들은 어업관리에 필요한 자원인 정보와 어업의 권한에 대하여 중앙 및 연방 정부와 어업자들 사이의 유기적인 관리체계에서의 협동식 어업으로 필요한 자원과 책임성을 공유하는 유형이라고 볼 수 있다.

자율관리어업을 추진하는 곳은 먼허 또는 허가어업 유형에 따라 마을어업, 양식어업, 어선어업, 복합어업 및 내수면 어업으로 분류할 수 있으며, 마을어업의 관리규정은 종패 살포, 해적생물구제, 포획 및 채취 금지기간 및 금지체장의 설정, 채취량의 제한 및 어장 휴식년제 운영, 어장 청소 등이 포함된다(이광남, 2003). 어선어업에 있어서 생산관리 방식은 한번에 많은 양을 포획했을 경우 위찬 제한, 조업 휴무제 실시, TAC(할당량<sup>17)</sup> 준수 등을 실시하고 있으며 추가적으로 치어유통에 대한 자체 단속, 안전조업 및 부정어업 추방 캠페인, 자원조성 및 인공어초 투입을 통한 해역 낚시터 조성 등을 추진하고 있음을 설명하였다.<sup>18)</sup> 양식어업은 어장청소, 해적생물 구제 및 저질개선 등을 실시하고 자원관리는 해조류의 경우 순번제 생산 및 물량조절, 양식장 거리 조정 어장정화 및 재배치 등을 실시하고 있다. 패류의 경우 종패방류, 채포 금지 기간 및 크기 설정, 자원조성 후 일정한 기간 경과 후 채취 등을 실시하고, 어류의 경우 치어 관리 및 사육 밀도 조절 등을 실시하고 있다. 복합어업의 경우 어장청소 및 해적구제를 주로 실시하고, 치어 보호 및 자원조성을 위한 보호구역을 실시하여 자원조성사업도 실시하며 불법어획물의 판매 금지, 감시인 배치, 자체 자원조성자금적립 및 적정생산량 등을 실시하고 있다.<sup>19)</sup>

자율관리어업을 통해 수산자원관리에 대한 어업인의 의식이 개혁되고, 소득이 증대되는 성과가 나타났지만 정부의 인센티브성 자금 지원 등을 바탕으로 여전히 정부나 지방자치단체 위주의 정책으로 추진되고 있는 한계점을 보이고 있다. 반면 자율관리어업은 자본제적인 어업 형태에서 벗어나 공동체 안에서 공동생산, 공동분배를 통한 경제적 노동의 가치를 깨달아가는 과정이라는 측면에서 가치가 있다.

Ostrom(1998)은 전통적으로 정부가 마땅히 해야 한다고 생각해 왔던 분야의 일들을 민간부문에 이양하거나 혹은 자율관리(self-governance)로 전환시키는 것이 바람직하다고 했다. 정부주도의 전통적인 어업관리체계로서는 지역적 특성과 어업상의 특성을 잘 반영하여 효과적 관리의 미비와 어업관리체계에 있어 구성원인 어민 간, 어민과 행정 관료간의 갈등을 해소하고 정부와 어업인 간의 관계개선을 위하여 해수부에서는 2001년 7월부터 '자율관리형 어업관리체계'를 구축하는 시범사업을 실시하였고 이들 기관에는 어장관리, 자원관리, 생산관리에 있어 어업인의 책임과 권한을 확대하고, 아울러 정부는 자율관리 기반조성을 위한 행정적, 재정적, 기술적 지원을 하기로 결정하였다. 김인(2004)에 따르면 해수부는 전국 11개 지방해양청(수산관리소) 관할의 79개의 어업공

17) 어업인 스스로가 특정 어종 또는 어종군에 대해 연간 잡을 수 있는 어획량을 정하는 제도로, total allowable catch의 머릿글자를 따서 TAC(total allowable catch)할당제도라고도 한다(두산백과사전).

18) 이광남(2003), 「자율관리어업의 필요성과 활성화 방안」, 해양과 환경연구소 심포지움 16쪽.

19) 대통령자문정책기획위원회(2008), 「자율관리어업정책」, 34-35쪽.

동체를 선정하여 자율관리어업 시범사업자로 선정하였다.<sup>20)</sup>

자율관리어업 시범사업의 목적은 정부주도의 전통적 어업관리체제는 다양한 지역적어업적 특성을 반영하는 데 한계가 있어 이로 인한 갈등관계를 해소하고, 정부와 어업인간의 관계를 상호보완적으로 발전시키며, 어장 및 자원의 이용주체인 어업인이 주인의식을 갖고 지속가능한 어업생산기반을 조성할 수 있도록 적극적 참여를 유도하여, 어민들의 지속적인 소득 향상과 공동체 활동을 통한 어촌사회의 발전에 있다(해양수산부, 2003).

살펴본 바와 같이 자율관리어업의 목적은 어업공동체에게 어장관리, 자원관리, 생산관리 등의 어업관리 활동을 자율적으로 수행하게 함으로써 지속가능한 어업생산기반을 구축하여 최대 지속적 생산이 가능하도록 하고(장수호, 1994), 지역별 어업별 분쟁을 해소하며, 이를 통하여 어업인들의 소득향상 및 안정화와 어촌의 사회발전을 꾀하는 것이다. 이렇게 본다면 어업공동체의 궁극적인 목적은 안정적인 소득의 증대이며, 어촌 공동체의 발전이라고 볼 수 있다. 이는 마을 만들기의 의미와 나아가야 할 방향이 주민의 자치 공동체 활동이라 한다면, 도시, 농촌, 어촌 등의 지역적 환경을 기반으로 추진되는 마을 만들기의 의미와 지향점이 주민의 자치 공동체 조직화에 있고, 그 핵심에는 자신의 마을을 공동체로 조직하려는 주민의 당사자적 노력이 기반이 되어야 할 것이다.

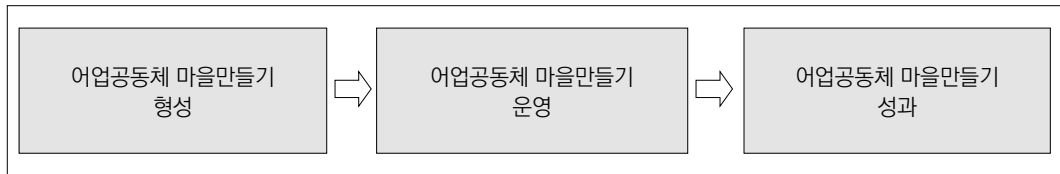
연구의 목적은 어촌 중심의 마을 만들기가 주민 스스로 실질적인 마을 자치를 이뤄내도록 하는 자치 공동체 조직화에 지향점을 두고 어업공동체 사업을 통하여 어촌계 모임의 자발적 참여의 확장 과 어촌계 조직의 확대, 그리고 새로운 협의체 구성 등의 조직적 성과가 가시화되어 정부 중심의 수산자원관리와 행정에서 어촌계 중심의 자율관리에 의한 어업공동체-마을 만들기로 발전하는 데 기여하는 것이다.

#### 4. 연구의 분석틀

본 연구는 지방자치단체 마을 만들기에 있어서 어업공동체가 가지는 의미와 어업공동체사업이 과연 마을 만들기에 긍정적인 기여를 할 수 있는지를 점검하고, 보다 효과적으로 기여하기 위해서는 어떠한 노력이 필요한지를 파악하는데 있다. 이를 위하여 마을 만들기, 어촌계, 그리고 어업공동체에 대한 기존 선행연구를 통하여 세부적으로 살펴보았다. 본 연구에서는 지방자치단체 마을 만들기에 있어서 어업공동체 사례 분석과 관련자 인터뷰를 통하여 기존의 마을 만들기 연구에서 제시하고 있는 요인들 중에서 어떤 요인들이 실제적으로 어업공동체의 형성과 운영에 영향을 미치는지를 살펴보고자 한다. 따라서 본 연구에서는 마을 만들기에 있어서 어업공동체가 가지는 특징을 형성 요인과 운영 요인으로 구분하여 분석하고자 하며, 이러한 의미에서 본 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

20) 시범사업의 주체는 어업공동체이다. 지역중심으로 보면 지구별 수협, 어촌계, 부락 또는 이들의 연합체가 시범사업의 주체가 될 수 있다. 또한 어구나 어업을 중심으로 보면, 업종별 수협, 어선주협회, 또는 이들의 연합체가 시범사업의 주체가 될 수 있다(김인, 2004).

〈그림 1〉 연구의 분석틀



### Ⅲ. 어업공동체 마을 만들기 사례 분석

#### 1. 연구 사례 개요

변산반도를 대표하는 섬, 위도는 30여개의 크고 작은 섬으로 형성된 외딴섬으로 격포항에서 여객선으로 40여 분 거리에 있고 그 모양이 고슴도치를 닮았다 하여 고슴도치 위(蠃)자를 붙여 위도라고 했다고 한다. 자연 생태적 환경에서 1970년대 초까지만 해도 해마다 봄, 가을이면 조기떼가 몰려들고, 그럴 때면 전국 각지에서 고깃배와 장사꾼들이 몰려들고, 파장금항엔 파시(波市)가 들어섰으며 ‘위도파시’는 흑산도 연평도와 함께 서해 3대 파시로 유명했었다. 문화적 측면에서 위도는 허균의 “홍길동전”에 나오는 울도국의 실제 모델로 알려진 아름다운 섬으로 주민자치위원들을 중심으로 ‘아름다운 섬 마을 만들기’ 사업을 꾸준히 추진해 왔으며, 2004년 마을 만들기 조례를 제정하고 법규에 따라 전담 부서와 위원회, 지원센터 등 필요한 행정적 기반을 구비하고 있는 지역이다.<sup>21)</sup>

치도어촌계가 위치한 위도항 치도리 주변은 수산자원이 풍부한 어장의 중심지로 유명하여 조기 어장인 칠산어장이 위도에 있어 인근해 어업활동의 근거지 역할을 하였다. 또한 섬마을 환경에서의 가장 중요한 부분이라 할 수 있는 식수사정이 원활하여 일찍이 마을이 구성되고 구성원들을 중심으로 어촌계를 비롯한 다양한 공동체 활동이 이루어 졌다.

배어난 비경과 자연 천혜의 바다 낚시터로도 유명한 위도면 치도리는 수려한 해안선을 따라 섬을 한 바퀴 돌 수 있는 해안도로를 어촌계 주민들의 자발적 움직임으로 개설하여 ‘공조(公租 or 共助)’와 ‘참여’를 실천하면서 마을 만들기가 형성이 시작 되었다.

사례로 선택한 이유도 치도어촌계가 해당 자치구가 마을 만들기 사업과 관련하여 풍부한 경험을 가진 곳이며, 이러한 풍부한 경험이 어업공동체 마을 만들기 사업에도 영향을 미쳤을 것이라 기대했기 때문이다. 따라서 해당 지역의 사례 연구가 아직 본격적인 마을 만들기 체제를 갖추지 못한 어촌 및 섬 지역에도 중요한 시사점을 줄 수 있는 선진적 사례로서 의미를 가질 수 있을 것으로 보았다. 한편, 본 연구자가 2015년 부안군 지방자치단체의 신재생 사업 컨설팅에 참여하게 됨으로써 사업 추진의 배경인 위도를 이해하고 관련 공무원 및 어촌계장, 주민자치위원, 주민들을

21) 한국어촌어항협회 블로그 <http://blog.naver.com/strukkj/92551699>

만나 필요한 자료를 쉽게 입수할 수 있게 되었다는 점도 사례 선정의 이유로 작용하였다. 이처럼 어느 한 지역을 대상으로 이루어지는 사례 연구는 그 결과의 일반화와 관련해서 근본적인 한계를 갖겠지만, 그럼에도 불구하고 아직까지 제대로 연구되지 못한 어업공동체 마을 만들기에 대한 구체적이며 맥락적인 이해를 가능케 해 줄 것이라는 점에서 가치 있는 마을 만들기의 새로운 방향성을 제시할 수 있는 연구가 될 수 있을 것으로 보았다.

## 2. 어업공동체 마을 만들기 형성과정 분석

위도 치도어촌계의 ‘어업공동체 마을 만들기’ 사업은 2006년 ‘자율관리어촌’ 사업을 기반으로 시작했다. 부안군 지방자치단체장인 김종규 부안군수의 서번트 리더십에 기반한 지도력과 전담 부서인 해양수산과와 관광개발과의 노련한 행정으로 어업공동체 사업의 전체적 관리와 지원이 진행되었다. 사업은 위도 치도어촌계 총인구 130명 중 85%인 111명이 공동체로 구성되어 강력한 민주적 참여정신을 바탕으로 어업공동체 마을 만들기 사업이 원활하게 전개되었다. 정부의 사업 내용에 관한 직접적 개입이나 간섭은 자제한 채, 어업공동체는 안정적인 사업 추진을 가능케 할 전문 리더로 송기철 치도어촌계장을 선정하고 추가 인력을 조직하여 운영하였다.

서남해안 어촌 마을어장은 전통적으로 김, 툇, 우뚝가사리 등의 해조류 채취와 고막, 석화, 바지락 등 패류 채취의 공간으로 이용되고 있는데, 치도어촌계에서는 바지락과 가무락에 집중한 양식업을 공동체의 경제적 기반으로 삼았다. 어업공동체 마을 만들기 형성과정에서 생산과 소득이 발생한 2007년의 경우 바지락 30톤 생산량 기준, 3억 5천 1백만원의 소득이 창출되었다. 이후 양식업종의 크기와 품질을 고려하여 연도별 생산량을 조절하였으며, 2007년부터 2011년까지의 공동생산물목별 소득현황은 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 생산 및 소득현황

연도	계	바지락	가무락
2007	30/351	130/351	-
2008	135/620	72/180	63/440
2009	88.8/222	88.8/222	-
2010	64/384	-	64/384
2011	396/1,259	361/1,084	35/175

자료: 치도어촌계 내부자료(2016)에서 정리, 단위(톤/백만원)

어업공동체 마을 만들기 형성과정에서 자율관리어업에 대한 송기철 계장과의 DI(Depth Interview)<sup>22)</sup> 진행 결과 어장관리, 자원관리, 경영개선, 질서유지 차원에서의 변화된 모습을 알 수 있었다. 먼저 어장관리 차원에서 소극적이며 공동어장 환경 사업에 대한 전문적 지식의 부족과 어

22) 치도리 어촌계 송기철계장과 2차 미팅을 통하여 DI 진행 (2017년 5월 6일 16:00~ 18:00, 장소: 부안군 위도면 치도리 어촌계 사무실).

장관리 규약의 미 지정으로 규범적 약속조차 이루어지지 않았다. 그러나 치도리 어업공동체 마을 만들기가 형성되면서 어류 및 치어의 방류와 함께 종패장 공동조성과 종패살포와 같은 어장관리를 진행하였다. 또한 어장청소, 모래살포, 바위 닦기, 해안가 청소, 불가사리 구제 등 어장 환경개선 사업을 단계적으로 추진하고 어장관리규약을 제정하여 자체적으로 어장 질서를 추구하고자 노력하였다. 둘째, 지속가능한 어자원 관리 체계의 부재와 채포체장 무제한에 의한 자원관리를 위하여 공동어장에 대한 휴식년제를 도입하고 어장의 생산성과 품질향상을 위한 채포체장 포획 금지방안과 공동체원 의식교육을 실시하였다. 셋째, 공동체의 공동이익 보다는 개인 소득을 중요시 했던 구성원들의 의식과 섬마을에 한정된 양식 및 어선에 치중된 사업의 범위를 공동생산과 공동이익분배에 대한 구좌 개설과 함께 어촌체험관광을 통한 관광 수익을 모색하였다. 무엇보다도 육지의 마을과 기관 등과의 자매결연을 통한 체험활동 및 수산물 연계 판매는 3차 서비스 산업 및 6차 산업에 대한 이해와 사고의 전환을 가져오는 계기가 되었다. 또한 1년 단위로 사업의 성과를 평가하여 부족한 부분을 개선하고 반성하는 작업도 수행하였다. 끝으로 질서유지 차원에서는 불법어업과 어업인간의 조업 분쟁해결이 미흡하고 공동체로서의 결속력이 미흡했던 부분이 공동체 회의 및 간담회 개최를 통한 불법어업 근절에 대한 아이디어를 수렴하고 불법어업근절을 위한 자체 어장관리규약을 제정하였다. 어업공동체 마을 만들기 형성과정에서의 주요 내용은 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 어업공동체 마을 만들기 형성과정에서의 주요 내용

구분	형성과정 前	형성과정 後
어장관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>•소극적인 어장관리</li> <li>•어장환경 개선사업 전무(全無)</li> <li>•어장관리규약 미지정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•적극적 어장관리 어류 및 치어방류 및 종패 살포, 종패 발생장 조성</li> <li>•어장환경개선사업 어장청소, 모래살포, 투석, 바위닦기, 해안가 청소, 불가사리 구제</li> <li>•어장관리규약 제정: 어장질서 유지</li> </ul>
자원관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>•지속가능한 어자원관리 결여</li> <li>•채포체장 제한 미실시</li> <li>•공동체원 의식교육 미실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•양식장 휴식년제 도입</li> <li>•어장 생산성 향상을 위한 채포체장 포획 금지방안 마련</li> <li>•공동체 구성원 의식교육 강화</li> </ul>
경영개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>•개인 소득 중시</li> <li>•어업(양식/어선)에만 종사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•공동사업에 대한 공동 이익분배</li> <li>•어촌체험관광을 위한 활로 모색 자매결연 체결 및 교류를 통한 관광 체험활동 및 수산물 판매</li> </ul>
질서유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>•불법어업 및 수산관계법령 미 준수</li> <li>•어업인 간 공동어장 분쟁</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•불법어업 근절을 위한 자체 어장관리 규약 제정</li> <li>•공동체회의 및 간담회 진행</li> </ul>

### 3. 어업공동체 마을 만들기 운영과정 분석

치도어촌계에서 어업공동체 마을 만들기가 형성된 후 이를 지속적으로 유지하고 운영하기 위하여 어업활동에 대한 체계적인 관리와 운영적 측면에서도 변화가 나타났고, 2013년부터 수산자원 공동체 품목도 다양화 하였다. 바지락과 가무라에 집중한 양식업 또한 굴, 해삼·전복 및 김을 추가하여 2012년 서해안을 강타한 태풍 불라벤으로 폐허가 되어버린 어업공동체에 새로운 희망을 불어 넣었다. 고급 양식업에 해당하는 굴과 해삼·전복은 치도어촌계 구성원들에게 효자품목으로

부상하였으며, 2016년 12월 말 기준으로 기존의 바지락과 가무락의 생산량을 초과하고 있다. 이에 2013년부터 2016년까지의 공동생산품목별 소득현황은 <표 5>와 같다.

<표 5> 공동체 품목별 생산 및 소득현황

연도	계	바지락	가무락	굴	해삼·전복	해조류(김)
2013	575/2,103	250/750	55/412.5	200/450	70/490	-
2014	496/1,993	200/600	66/495	150/337.5	80/560	-
2015	268/1,463	100/300	68/510	10/22.5	90/630	-
2016	870/4,900	150/450	70/525	100/225	100/700	450/3,000

자료: 치도어촌계 내부자료(2016)에서 정리, 단위(톤/백만원)  
해조류(김)은 채취시기인 2017년 4월 현재 소득 가격으로 반영

구체적인 어업공동체 사업 추진 방식은 마을 만들기에 필요한 핵심 인력들을 자체적으로 ‘교육’ 시켜 그들로 하여금 그들이 속한 마을과 어촌계를 위해 ‘일(활동)하도록 함’으로써 마을 만들기의 실천이 어촌 부락 내부에서 자생력을 가지고 지속적으로 이루어질 수 있도록 하는 것이었다. 물론 지방자치단체에서 위도의 관광 및 경제 활성화 일환으로 마을 주민과 함께하는 이벤트 개최(위도 달빛축제, 고슴도치섬 상사화 축제 등)나 위도 이야기 발굴, 공간 조성 사업 등 전형적인 마을 만들기 프로그램도 추진되었지만, 사업의 핵심은 어업공동체를 수행할 전문 인력을 양성하고 활동하여 직접적인 어업공동체의 수산물 자동화 관리 투입 및 변산반도를 중심으로 이루어진 섬과 해안 인접 어촌계들과의 적극적인 네트워크 형성을 통해 어업공동체 사업의 홍보부터 교육과 자원 봉사 활동 지원에 이르기까지 필요한 도움을 주고받을 수 있도록 하였다. 또한 사업의 질적 수준 담보를 위하여 ‘치도자율공동체’를 확대하여 위도 주민자치협의회를 자율적으로 조직하고 자매결연 공기관 및 단체와의 결연을 통한 ‘컨설팅’과 정기적 간담회를 수차례 진행하였고, 이러한 과정에서 상호협력관계를 지속적으로 유지하였다.

어업공동체 마을 만들기 운영과정에서의 변화를 형성과정과 대비하여 정리하면 첫째, 어장관리 차원에서 사리와 조급의 조수간만의 차가 나타나는 시점을 기준으로 월 2회 이상 어장과 해안가 청소를 실시하였다. 또한 어장 환경 개선사업을 위하여 어장 폐기물 공동집하와 해수 온난화에 따른 다양한 해적생물 구제를 실시하였다. 둘째, 자원관리 차원에서 종패 발생장 개선사업에 역점을 두고 양식 품목별 품질 체크 후 양식장 휴식년제를 결정하며, 채포금지기간 및 금지체장 제한, 어장휴식, 생산시기 및 생산량 조절하고 있다. 이와 함께 공동체원이 순환적으로 돌아가며 어장을 감시하는 감시원 제도를 도입하여 형성과정 대비 운영과정에서 강도 높은 자원관리를 진행하고 있다. 셋째, 투명한 공동체와 소통을 위하여 월 1회 소식지를 발간하여 공동체 구성원들과 공유하며, 갯벌 체험, 낚시체험, 김 만들기 체험, 숙박, 섬마을 반상 등의 관광객 대상 식당운영을 통하여 어업 외 소득 향상 방안을 추진하고 있다. 바지락, 굴, 재래 김 등 양식업 품종을 확대한 6차 산업과 자매결연 단체 및 기업대상으로 생산품의 판로확대를 통한 유기적 협조체제를 구축하였다. 또한 공동체 구성원 역량강화를 위한 선진지 견학과 벤치마킹을 통한 다양한 경영개선방안을 지속



적으로 모색하고 있다. 끝으로 공동체 내·외적으로 질서유지를 위하여 인근 어촌계와의 정례회의와 강사초빙 등을 통한 의식교육을 공유하고, 어선·어업분야와 양식업 관련 수산관계법령 홍보지를 배포하고 있었다. 이에 대한 운영과정에서의 주요내용을 정리하면 <표 5>와 같다.

**<표 6> 어업공동체 마을 만들기 운영과정에서의 주요 내용**

구분	주요내용
어장관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 월 2회 이상 어장 청소 및 해안가 청소 실시</li> <li>• 어장 환경 개선사업               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어장 폐기물 수거, 경운, 모래살포, 투석, 해적생물 구제 실시</li> </ul> </li> </ul>
자원관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종패 발생장 개선 사업에 역점</li> <li>• 양식장 휴식년제 품목별 랜덤 품질 체크후 지속적 실시</li> <li>• 채포 채장 금지 확대 적용</li> <li>• 종묘(패) 방류 확대</li> <li>• 공동체원 중심의 어장 감시원 제도 도입</li> </ul>
경영개선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투명한 공동체와 소통을 위한 소식지 발간</li> <li>• 어업 외 소득 향상 추진 방안 확대               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 갯벌 체험, 낚시체험, 김 만들기 체험, 숙박, 식당 등</li> </ul> </li> <li>• 6차 산업 판매를 통한 어업 외 소득 창출               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 바지락 살, 생굴, 재래 김</li> </ul> </li> <li>• 자매결연 단체와 유기적 협조체제 구축 및 기업간 자매결연 추진</li> <li>• 공동체 구성원 역량강화를 위한 선진지 견학</li> </ul>
질서유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회의, 강사초빙 등을 통한 의식교육</li> <li>• 수산관계법령 등 홍보지 배포: 어선·어업분야, 양식어업분야 등</li> </ul>

#### 4. 어업공동체 마을 만들기 성과 및 한계점

어업공동체 마을 만들기의 운영과정과 형성과정을 통하여 나타난 주요성과를 정리하면 첫째, 어업공동체 사업에 참여한 어촌계원들의 입장에서 자신도 자신이 마을 발전에 기여할 수 있다는 자신감을 갖게 된 계기가 되었을 뿐 아니라, 개인적 능력 개발까지 함께 도모할 수 있도록 한 사업이었다. 둘째, 마을 내 수산물 공동생산, 판매 및 유통 구축을 통하여 어업공동체 사업 매출의 안정적인 기반을 마련하고 마을 만들기 사업에 대한 이익의 이해관계 확대를 통해 지역적 관심을 고취시킬 수 있는 계기가 되었다고 생각한다. 셋째, 어업공동체는 마을어장, 각종 어업권 등을 보유하고 이를 이용한 어업활동을 함으로써 어촌계 소득을 발생시키고, 발생한 소득은 일정비율만큼 어촌계 내 유보한 후 나머지는 구성원에게 배당되어 어촌계원 간 동등한 기회 부여를 부여하였다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 몇 가지 한계점들도 포착할 수 있는데, 첫째, ‘어업공동체’의 공동생산, 공동배분에 대하여 상대적으로 미진한 ‘공동체 활동’의 문제를 지적할 수 있다. 앞서 언급한 대로, 본 사례의 어업공동체 마을 만들기는 공동체 성장을 위해 어촌계원들을 중심으로 수산물 공동생산과 판매에 참여할 주민들을 대상으로 교육받고 훈련받은 그들의 적극적인 활동을 통해 마을의 변화를 꾀하도록 하는 식으로 계획되어 사업의 핵심이 지속가능한 이익창출 활동에 놓이게 된다. 하지만 사업에 참여한 주민들의 대부분이 어업공동체 활동 후 수행되어야 할 마을 만

들기의 지속적 활동보다는 공동이익의 배분이라는 개인적, 상대적 이해관계에만 관심을 집중시킬 뿐, 공동체 활동에는 큰 의미를 두지 않는 모습을 보이게 된다. 또한 어업공동체에 무분별한 어촌계원 가입은 자칫 무임승차 문제(無賃乘車問題, free rider problem)를 발생시킬 수 있기 때문에 어업활동이 공동작업의 형식으로 이루어지기 때문에 개인의 생산성이 공동의 생산방식 일정수준을 상회해야 할 것이다. 따라서 마을 발전을 위한 활동을 지속적으로 추진하는 일보다는 자신들의 수익성 확보를 위하여 집단적으로 힘을 모으는 데 더욱 집중하여 어업공동체 마을 만들기 추진이나 서로 돕고 신뢰하면서 '돌봄사회'와 '생산적 공동체 체제'가 가지는 장기적인 호혜관계를 맺어가지 못함에 대한 불투명성이 우려되었다.

이 같은 문제점이 발생하게 된 배경에는 우선 마을 만들기의 주요 방편으로 활용된 어업공동체가 어촌계 중심의 성장과 사회적 경제 차원에서의 경제성이라는 두 가지 목적을 중복적으로 가진 활동이기 때문이며, 거의 대부분의 사람들이 공동체적 성장보다는 개인적 이익의 맥락에서 자발적이지만 비자발적일 경우의 이익분배에서 제외되어 참여하는 것이라 생각한다. 따라서 이러한 복잡한 맥락의 작용에 의해 어업공동체 전체 사업이 직접적으로 영향 받게 된다는 사실에 주목하여, 공동체적 성장의 맥락이 해당 사업에서 상실되지 않고 더욱 활성화될 수 있도록 하는 적절한 관리와 협동조합 체제를 갖춘 제도적인 부분에서의 처방이 시급해 보인다.

둘째, 다소 폐쇄적인 사업 추진체의 구성 및 운영을 지적할 수 있다. 애초에 이 사업은 해수부의 지원을 중심으로 어촌계를 사업 주체로 설정하여 기획되었지만, 실제 사업 추진은 어업공동체장인 치도어촌계장을 중심으로 이루어졌다. 하지만 어업공동체 마을 만들기 활동이 위도 섬 내의 타 어촌계와의 공동어장 구역에 대한 갈등해소 및 단체, 소규모 모임 등의 관심을 환기시키고 사업의 중요 세력들로 그들을 규합하는 방향 대신, 자신이 관여하는 특정 기관이나 단체를 활용해서 보다 안정적인 사업만을 추진해 나가면서 어업공동체 마을 만들기 사업은 해수부 및 지방자치단체 주도 사업으로 한정되어 인식될 수 있다.

이들 기관은 관내 다른 어업공동체 추진 어촌계들과 적극적 네트워킹도 추진하였지만, 이미 앞에서 지적한 대로, 그것은 원활한 사업 추진을 위한 타 기관과의 협력 망 형성에 그쳤을 뿐, 마을 만들기에 관한 공동의 관심과 책무성을 나눌 동반 주체로서의 협치에 기반을 둔 거버넌스 모델은 아니었다. 2013년부터 2015년까지 어업공동체 사업 진행 내내 치도어촌계장이 관여하는 특정 기관 및 단체 주도의 사업 수행만 이어졌을 뿐, 관내 다른 어촌계나 단체, 조직 등과의 협력을 통한 사업 추진체의 확대나 세분화, 새로운 협의체 구성 등은 이루어지지 못하였다. 이는 본 사업이 공동체 조직화 차원에서 이렇다 할 가시적 성과를 거두지 못하였음을 의미하는 것으로, 이 점에서 본 사례의 어업공동체 마을 만들기 사업은 마을 공동체 조직화 사업으로서 치명적인 한계를 가졌다고 할 수 있을 것이다.

이렇게 폐쇄적이며 제한적인 사업 운영 방식은 단지 사업의 조직적 차원의 경직성만을 가져오는 데 그치지 않고, 더 많은 지역 주민의 참여나 어촌계 전체의 관심을 이끌어내는 데 보다 근본적인 한계점으로 작용한다는 점에서 더욱 심각한 문제라 할 수 있다. 사실 어촌계가 속한 마을의 비전 구현을 위해서는 오로지 하나의 어업공동체적 공동생산 및 분배만이 필요한 것이 아니라, 더

많은 지역주민이 더 다양한 프로그램과 더 다양한 마을 기관의 도움을 받으면서 활동할 수 있어야 제한된 기관에서만 공급, 운영함으로써 마을 전체의 사업이라기보다 특정 기관과 그 기관에 참여한 소수 주민들만의 사업으로 머물게 된 측면이 강하다고 본다.

셋째, 마을 만들기 사업에서 마땅히 주체로서의 역할을 수행해야 할 마을 주민의 위치와 역할이 수산물의 공동생산자에 머물고 있는 문제도 지적할 수 있다. 본 사례에서 마을 주민들이 사업 추진 기관에 의해 사업의 '주체'로 인식되기보다 단지 공동생산 활동에 참여하는 '생산자'로 인식되고 있음을 포착할 수 있었는데, 이러한 주민 인식이 사업 추진 기관은 물론 사업에 참여하는 주민, 그리고 사업을 지원하는 행정에까지 영향을 미쳐 근본적인 한계점을 작동하게 됨을 알 수 있었다.

기본적으로 '어촌계원'은 주도적이기보다는 의존적인 역할 수행을 기대 받는 존재이다. 따라서 주민들이 자신을 '생산자'로 여길 경우 그저 지시하는 대로 성실히 작업하는 공동생산의 일에만 몰두할 뿐, 마을 변화를 위해 주도적인 실천을 해야 한다는 사실을 간과할 수 있다는 것이다. 따라서 어업공동체 마을 만들기에서 지역 주민을 '생산자'로만 인식하는 관점은 반드시 지양되어야 할 것이며, 마을 공동체 구조화 사업의 책임 있는 주체로서 역할을 진행할 수 있도록 하는 자구적 노력이 필요하다고 보며, 그것은 '제도화된 공동체 활동' 수행을 통해 확보될 수 있다고 본다.

이상과 같이 부안군 위도 사례 고찰을 통하여 어업공동체 마을 만들기가 마을 공동체 의식 형성이나 조직화에 있어 취약한 지점을 가지고 있음을 확인할 수 있었고, 그것은 다름 아닌 어업공동체에 대한 편향된 인식, 즉 경제적인 이해관계에서 시발된 공동체성의 상실과 관련됨을 포착할 수 있었다.

어업공동체 마을 만들기는 어촌계를 중심으로 한 지역 주민을 마을의 리더로 교육시키고 그들을 통해 마을 변화를 도모하려 하였지만, 어업공동체의 초점이 개인적 이익의 분배에 치우치면서 공동체 차원의 변화와 성장을 순수한 자발적 참여에서 동참해 내기 어려워 마을 전체의 공동체 의식 강화에는 이르지 못했다고 본다.

이는 첫째, 어업공동체 마을 만들기 사업이 사업 추진 기관인 해수부와 지방자치단체의 관점이 마을 공동체 조직화보다는 안정적인 어장관리와 경영개선을 통한 가시적 효과에 집중되었기 때문이다. 둘째, 그러한 상황 속에서 자신을 단순히 공동자원의 '생산자'로 인식하게 된 주민들은 자신의 성과를 오로지 개인적 이익분배 차원에만 몰두하는 데 급급하였을 뿐, 마을의 공동체적 성장과 발전을 위한 구성원으로서의 역할에 적극적이고 주도적이지 않았기 때문이다.

#### IV. 어업공동체 마을 만들기 성공 추진을 위한 과제

어업공동체 마을 만들기가 추진되고 있는 실제 현장 사례 분석을 바탕으로 어촌계 중심의 어업공동체 마을 만들기를 형성과정과 운영과정으로 나누어 분석하였다. 이를 통하여 어업공동체 마을 만들기가 마을 공동체 의식의 함양이나 공동체 구조화 사업으로서 효과적인 성과를 거두지 못한 채, 어촌 부락 주민의 '공동체 참여' 수준에 머물고 있음을 확인할 수 있었다. 사례 연구를 통해

드러난 몇 가지 한계점들을 해소하는 방향에서 평생학습이 마을 공동체 구조화 작업에 성공적으로 기여하기 위해서 추진되어야 할 과제를 몇 가지로 정리하여 향후 어업공동체 활동에 의견을 제시해 보고자 한다.

첫째, 사업을 추진하고 후원하는 세력이나 참여하는 어촌계의 주민 모두 어업공동체 마을 만들기에 대해, 그것이 오로지 주민 개인의 사익적 차원에 치중되어 이루어지지 않도록 공동체 성장을 겨냥하는 활동으로서의 어업공동체를 충분히 인식하고 이를 적절히 관리할 수 있어야 한다. 사실 교육이나 학습은 주민 개개인의 성장 뿐 아니라 어촌계를 중심으로 한 집단이나 공동체, 사회적 성장을 도모할 수 있는 활동이기 때문에 해수부에서 추진하는 어업공동체 사업에 대한 교육이 근간이 되어야 할 것이다. 신자유주의가 가져온 무한 경쟁 시대에서 수도권 중심의 도시가 아닌 육지에 속한 농촌이 아닌 지리적으로 고립되었다고 볼 수 있는 섬마을의 어촌에서 개인이 살아남고 함께 경제적 이익을 기반으로 한 사회적 관계의 회복을 통한 공동체 형성의 사회적 추세 및 인식이 어업공동체 마을 만들기 사업에 주목해야 하는 부분이다. 사례분석에서 확인한 바와 같이, 마을 만들기 차원에서의 어업공동체 활동도 오로지 개인의 사적 이익만을 추구하는 활동으로만 볼 경우 마을 공동체 구조화라는 공동체적 목적 달성에 오히려 근본적인 장애 요소로 작용할 수 있다는 사실을 간과하면 안 될 것이다. 따라서 어업 공동체 차원의 의식 형성 및 조직화에 마을 만들기가 자리 잡을 수 있도록 공동체 영역에서 적절히 관리될 수 있는 실현 가능한 방안들을 제언한다면, 첫째, 어업공동체 마을 만들기에 있어서 어업공동체 활동을 본격적으로 추진함에 있어 어장관리, 자원관리, 경영개선, 질서유지 등의 공동체 운영계획에 대한 ‘공동체 차원의 이해 교육 필요(educational needs)’를 확인하는 작업을 추진할 필요가 있다. 이는 단순히 어업공동체가 공동생산에 따른 사적 이익에 대한 집착이 아닌, 어업공동체가 구현하고자 하는 마을의 모습이 어떠한 것인지를 어촌계의 주민 모두가 공유하고 확인하며 자발적 참여로서의 어업공동체 마을 만들기에 주민들의 관심을 환기시켜야 할 것이다.

둘째, 마을 만들기에 참여하는 어업공동체 사업은 수산자원의 관리 및 운영과 함께 자연적 환경을 활용한 관광차원의 공동체 사업까지 포함하여 섬 밖에 ‘알리고’, ‘찾아오게’ 하는, ‘행하고’, ‘반기며’, ‘즐기며’ 실천(movement)적 운동으로서의 과제를 중심으로 그 폭을 넓혀야 한다. 어업공동체 마을 만들기의 관광사업을 지방자치단체와 연계하여 공동체 자립기반 구축을 통한 어업종사자 외의 지역 주민의 일자리 창출 및 장기적 관리를 통한 수익구조를 개선해야 할 것이다.<sup>23)</sup>

셋째, 모든 어업공동체 활동과 그 결과는 주민 개인의 이익분배로 제시되는 것이 아니라, 마을 공동체 차원에서 함께 공유(sharing)될 수 있도록 사회적 경제의 제도적 차원에 기반을 둔 협동조합의 1인 1구조제를 통한 지속 경영이 가능하도록 제공되어야 할 것이다. 모든 마을 주민들이 어업공동체 활동의 공동수산물 ‘공동생산’ 과정에 다 참여하지는 못한다. 하지만 그렇다 하더라도 마을에서 추진되고 있는 어업공동체 마을 만들기 사업을 위해 주민들이 구체적으로 어떤 활동을 했

23) 부안군 문화관광과 최연곤과장과 치도리어촌계 관광자원 개발방안을 모색하여 공동체 웰컴센터 건립 추진에 대하여 치도리 어촌계 송기철계장과 1차 미팅을 통하여 진행 추진이 확정되었다(2016년 12월 7일 14:00~ 15:00, 장소: 부안군 위도면 치도리 어촌계 사무실).

으며, 자발적인 참여가 마을 성장을 위해 구체적으로 어떻게 활용되었는지를 마을 전체가 공유할 수 있도록 소식지를 통하여 소통함으로써 그 성과를 공동체 모두가 향유할 수 있도록 해야 할 것이다.

최소한 이러한 세 가지 방향의 관리 노력이 어업공동체의 성공적인 마을 만들기의 중요한 방편으로서 기능할 수 있을 것이다. 부안군 위도 치도어촌계 사례 연구를 통해서 연구자가 확인할 수 있었던 것은 첫째, 사익의 이해관계 차원에 치우친 어업공동체 활동에 대한 인식이 마을 만들기에 부정적인 요소로만 작동하지 않았다는 사실이다. 사적 이익 차원의 성장으로만 인식된 어업공동체 활동이 공동체를 위한 '활동' 수행에 장애 요소로 작용한 것도 사실이지만, 다른 한편, 어업공동체를 통해 노령인구가 급증하고 있는 오늘날의 어촌의 사회적 환경에도 함께 생산 가능한 주체로서의 주민 개인을 성장시키려는 동기가 마을 만들기애 대한 주민의 관심과 참여를 주도하는 요소로도 작용하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 결국 공동체적 맥락과 함께 개인적 맥락을 동시에 가지고 있는 어촌계의 어업공동체 활동이야말로, 도시 중심의 마을 만들기 사업과 달리, 상대적으로 더 많은 구성원들의 관심을 끌 수 있는 사업 아이템으로 자리 잡을 수 있는 가능성을 가지고 있다고 할 수 있을 것이다.

둘째, 성공적인 어업공동체 마을 만들기 추진을 위해서는 사업 추진체 구성의 투명성과 소통을 통한 사업 추진 방식의 확보가 중요하다. 사례에서 본 대로, 특정 기관 및 단체의 의견에 편향된 어업공동체 활동으로는 공동체 차원의 변화를 도모하기 어렵다. 어촌계를 중심으로 한 마을 내부의 모든 어업공동체활동 관련 단체 및 기관, 그리고 기존 소규모 공동체 등의 단합된 관심과 자발적 참여를 토대로 공동체적 소통의 틀이 마련되고, 그것을 기반으로 여러 가지 다양한 평생교육 사업들이 활발히 추진될 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 마을 내 어업공동체 마을 만들기 관련 기관 및 단체들 뿐 아니라, 인근의 진안군 마을 만들기와 같은 기존 단위 조직과의 건설적 관계 형성도 중요하다.

사례에서 확인한 대로, 어업공동체 마을 만들기 추진에 있어서 기존 마을 단위 조직들은 무기력감을 느낄 수 있으며, 자신들보다 전문적인 교육기관이나 단체가 나서서 수행해야 할 일로 여길 수 있다. 그러나 사례에서 본 대로 어업공동체 구성원들만으로는 그들만의 마을 만들기과 같이 미완의 성과를 매년 반복할 것이 분명하다. 안정적인 어업공동체 활동은 새로운 변화에 대한 주민들의 저항을 차단해 낼 수는 있겠지만, 기존의 어장을 통한 공동생산 방식 외의 마을 만들기 방식이 우리 마을에 필요하며 어떤 계획과 활동을 통해 주민들을 단결시킬 수 있으며, 이를 토대로 이루어진 어업공동체 활동의 결과가 마을의 지속성장을 위하여 추진되어야 하는지 등에 대해서는 잘 알지 못할 수 있기 때문이다.

이 부분에서 어업공동체 사업의 방향과 특성을 고려하는 가운데 지방자치단체의 행정적 전문지식과 지원이 어업공동체 마을 만들기 사업 추진체에 참여의 형태로서 반드시 필요하다고 본다.

마을에는 매우 다양한 지역 조직이 여러 가지 형태로 존재한다. 역사적 전통과 함께 맥을 이어 온 읍·면·리와 도시형 통·반 조직, 새마을운동연합과 바르게 살기 운동본부 하부 조직, 각 주민자치회와 위원회의, 종교단체, 방법활동대, 청년회, 부녀회, 조기축구회, 초중고 학부모위원회 및 학

교운영위원회 등의 지역 조직들과 어업공동체의 유기적 관계 속에서의 협력사업이 추진되어 질 수 있도록 구성되어야 할 것이다.

셋째, 마을단위 내부적 조직들의 공동체적 협조와 함께 연대감 조성도 필요하지만, 다른 지역의 어촌, 육지와 도시의 마을을 통한 외연도 적극적으로 시도될 필요가 있다. 왜냐하면 외부와의 연계 없이는 고립되기 쉬울 뿐 아니라, 사업의 효율성 확보에도 어려움이 크기 때문이다(송인하, 2010). 특히 어업공동체 마을 만들기의 경우, 어촌이 속한 ‘섬’이라는 자연적, 지리적 특성도 고려될 필요가 있다는 점에서, 어업공동체를 통해 성공적으로 마을 만들기를 추진한 다른 마을이 있다면 적극적으로 연계하고 교류함으로써 주민들을 자극하고 성공 요인을 벤치마킹할 필요가 있다고 본다.

외부 조직과의 연계는 마을 주민들로 하여금 지역적 한계를 넘어서서 가르치고 배우는 일이 가능할 수 있도록 해 줄 것이며, 그것을 통해 마을의 자연적 홍보까지 자연스럽게 이루어질 수 있을 것이다. 필요하다면 외부 인사를 초청하거나 프로그램을 통한 마을 만들기 학습화와 치도리 어업공동체의 내부 인력이 다른 마을의 외부 조직에 가서 학습시킬 수 있도록 함으로써 더 큰 성장과 발전을 도모할 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째, 어업공동체 마을 만들기의 범위와 제한적 부분을 초월한 형평적 배분과 효율이 균형을 이루는 전략적 행정이 함께 진행되어야 한다. 본 연구 사례의 부안군은 마을 만들기와 관련된 매우 훌륭한 경험을 축적한 지방자치단체이지만, 해수부의 어업공동체 사업의 일환으로 수행된 마을 만들기 사업은 마을 만들기 전담 팀과 무관하게 해양수산과의 단독 지원으로만 수행하도록 되어 있다. 어업공동체 마을 만들기가 단순히 수산자원에 대한 ‘공동생산’을 통한 경제적인 수익 창출 사업 이상으로 마을 공동체 조직화 사업으로서도 성공적인 성과와 함께 지역특화산업으로서의 어업에 대한 소기의 성과<sup>24)</sup>를 거둬야 함을 생각하면, 앞으로 부안군 내 마을 만들기 사업 추진 부서와 해양수산과와 문화관광과 등 군청내 부서 간의 적극적인 연계와 협력이 필수적이다. 또한 어업공동체 마을 만들기 사업이 일반적인 마을 만들기 사업들과는 구분되는 어촌 중심의 차별화된 방식으로 평가 및 환류시스템을 통한 전략적 관리체계가 요구된다.

마지막으로, 성공적인 어업공동체 마을 만들기 사업 추진을 위해서는 무엇보다 주민을 ‘생산자’가 아닌, 마을 만들기의 ‘주체’로 정착시키는 관점의 전환이 반드시 필요하다고 본다. 사례에서 본 대로 어업공동체를 중심으로 하는 사업은 주민들을 단순히, 수산자원에 대한 공동생산 방식에 자발적으로 공용된 ‘생산자’로 여겨지기 쉽다. 어촌형 마을 만들기를 기반으로 한 어업공동체의 발전과 비전을 모색하고 당면과제 해결과 지속가능한 발전을 위해 노력하는 마을 만들기의 주체로

24) 신승현·함요상(2017)에 의하면 지방자치단체 차원에서는 지방세 수입과 직접 연관있는 직접소비에 해당하는 산업을 육성하는 것이 필요하다. 그렇다고 해서 무분별한 먹거리산업 육성이나 문화관광산업을 추진하기 보다는 지역내의 특화된 산업을 토대로 맞춤형 지역경제활성화 정책을 추진해야 될 것이다. 그리고 지역내에 활발한 소비로 이어질 수 있도록 인구유입과 민간 투자유치 효과를 극대화시키기 위한 정책이 필요하다. 이를 위해서는 교통 및 정주기반 조성 등 사회간접인프라를 확충하고, 고부가가치 중심의 제조업으로 개편하기 위해서 첨단산업단지를 조성하여 국내외 기업을 유치하는 지방자치단체의 노력이 필요하다고 주장했다(지역산업구조 생산성이 지방세에 미치는 영향 분석, 지방정부학회, 지방정부연구 제20권 제4호, 2017.2, 25-45쪽).

서 역할 수행을 위해서는 주민들의 판단과 열정에 의해 사업이 추진될 수 있도록 주체로 자존감을 높여주어야 할 것이다.

## V. 맺음말

이 연구를 통하여 어업공동체 구조화 사업으로서 마을 만들기의 비전 및 과정적 요소를 살펴보고, 부안군 위도 치도어촌계를 중심으로 한 사례 분석을 통하여 기본적으로 어업공동체 마을 만들기가 마을 자치 공동체 구조화 사업으로서 성과를 내기에 취약한 부분들을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 물론 여기에는 마을 만들기에 익숙하지 못한 어업공동체 활동 지원 부서의 부재나 마을 만들기 사업의 의미와 방향에 대한 충분한 이해 부족, 그리고 어업공동체 사업에 참여한 지역주민을 모으는 구심점과 동원 조력자들의 안정적 성과만을 지향하려는 현실적 한계 등도 작용하였겠지만, 무엇보다 어업공동체 마을 만들기 활동을 사익추구를 위한 방편으로만 여기는 주민들의 관행화된 인식과 공동체 성장에 대한 관심 미흡이 마을 공동체 구조화 사업에 가장 큰 방해 요소로 작용하였음을 확인할 수 있었다.

하지만 본 연구를 통해 어업공동체 마을 만들기 사업에 취약한 부분만을 가지고 있음을 확인할 수 있었던 것은 아니다. 어업공동체 마을 만들기를 통해 사회적 약자로 부상하고 있는 노인층에 대한 개인적 성장을 이루려는 어촌계 주민들의 자발적 참여와 동기가 도시 및 육지의 환경 및 도시공학적 형태의 마을 만들기 접근보다는 경제적 배분을 통한 지속적이고 적극적인 주민의 참여를 이끌 수 있기 때문에, 다른 유형의 마을 만들기와는 차별화 된 부분을 발견하였다. 이는 곧 어업공동체 마을 만들기가 가지는 사회적 경제 차원의 마을 만들기 사업의 '새로운 접근'이자 '기회가능성'임을 의미한다.

마을 만들기가 추구하는 바람직한 방향이 마을 공동체 의식의 함양과 구조화 사업에 있음을 구성원들이 함께 공유하며, 어업공동체가 가지는 어촌이라는 특별한 환경적 차원에서 마을의 공동체적 성장을 지켜보고 공동체적인 모습을 회복할 수 있는 대상의 확대를 넓힐 수 있는 발판이 될 수 있을 것이다. 연구자는 이러한 멋진 일들이 '어업공동체 마을 만들기' 사업의 활성화를 통하여 우리 주민의 힘으로 대한민국 방방곡곡의 삶터에서 활발히 전개되기를 바란다.

## 참고문헌

- 강명구. (2013). '마을 만들기'를 통해 본 행정과 민주주의: 수원시 행궁동의 경우.  
 강명구. (2015). 한국행정과 지역사회: 제도와 운동의 동학.  
 김 준. (2008), 갯벌어장 이용방식의 변화와 어촌공동체의 적응, 지역사회학, 제9권 제2호.

- 김선기·이소영. (2007). 「주민주도형 지역 만들기 추진 모형」. 한국지방행정연구원.
- 김세용·최봉문·김현수·이재준·조영태·김은희·최석환. (2013). 우리나라 마을 만들기 현재와 앞으로의 방향. 「도시정보」, vol. 371: 3-20.
- 김영정. (2008). 지역거버넌스와 공동체 운동: 전주시 '전통문화 중심도시 만들기' 운동의 사례분석. 「지역사회학」, 9(2): 5-33.
- 김은희·김경민. (2010). 「그들이 허문 것이 담장뿐이었을까?: 대구 삼덕동 마을 만들기」. 파주: 한울.
- 김찬동. (2012). 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현 방안」. 서울시정개발연구원. 대통령자문 정책기획위원. (2008). 「자율관리어업정책」, 34-35.
- 문경주. (2014). 지방정부의 동태적 효율성과 지역사회 삶의 질 및 지방정치구조 변화와의 상관성 분석, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제18권 제1호, 1-31.
- 박승현. (2004). 「풀뿌리 주민자치에 기반한 마을 만들기의 향후 방향과 과제」. 한국문화 관광연구원 포럼 발제문.
- 박주영. (2013). 도구화되는 '공동체': 서울시 '마을공동체 만들기 사업'에 대한 비판적 고찰. 「공간과 사회」, 23(1): 5-40.
- 송인하. (2010). 마을공동체 운동의 성공 조건과 과제. 「지방자치연구」, 14집: 34-64. 수협중앙회, 「어촌계분류평정」각 연도.
- 신승현·함요상. (2017). 지역산업구조의 생산성이 지방세에 미치는 영향 분석. 지방정부학회. 지방정부연구 제20권 제4호. 25-45.
- 신중진·정지혜. (2010). 지역 공동체 회복을 위한 마을 만들기의 역할과 과제. 「정신문화 연구」, 36(4): 59-94.
- 어촌계정관리 시행령. (2013), 해양수산부고시(제2013-158호)
- 여관현. (2013). 마을 만들기를 통한 공동체 성장과정 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로. 「도시행정학보」. 26(1): 53-87.
- 옥영수. (1993). 「어가의 정의에 관한 연구」. 한국농촌경제연구원.
- 이광남. (2003). 「자율관리어업의 필요성과 활성화 방안」. 해양과 환경연구소 심포지움.
- 이덕승. (1995). 「어촌계의 법적 성질에 관한 재고」. 「재산법 연구」 제12권 제1호. 한국재산법학회.
- 이석환. (2006). 지방정부의 성과관리 역량진단에 관한 경험적 연구 - BSC(Balanced Score Card)의 관점을 중심으로: 지방정부의 성과관리 역량진단에 관한 경험적 연구, 한국지방정부학회, 지방정부연구 제10권 제1호. 135~152.
- 이영아 외. (2008). 「시민참여형 도시정비를 위한 시민역량 강화 방안」. 국토연구원.
- 이용연. (2004). 「지방자치발전을 위한 마을 만들기 활성화 방안- 광주광역시 북구와 광주 YMCA의 사례를 중심으로」, 한국도시행정학회 춘계학술세미나 발표문.
- 이은진. (2006). 마을 만들기 운동의 현황과 과제. 「지역사회학」. 8(1): 5-31.
- 장수호. (1994). 국제해양법조약시대의 어장관리. 부산: 태화출판사.
- 정기용. (2008). 사람·건축·도시. 출판사 현실문화.
- 조한혜정. (2012). 이론과 실천 사이: 위기가 일상화된 사회의 인류학.
- 태운재·박소연. (2010). 마을만들기 조례에 나타난 마을만들기의 특성: 2000년대에 제정된 마을만



- 들기 관련 조례의 내용분석을 중심으로. 대한건축학회. 대한건축학회 논문집. 157-182.
- 해양수산부. (2001). 자율관리형 어업 시범사업 실시요령.
- 해양수산부. (2003). 자율관리어업의 성공적 정착을 위한 연구, 최종연구보고서.
- 해양수산부. (2004). 자율관리어업 시범사업 성공사례(내부자료).
- 황달기. (2004). 일본농촌사회의 전통적 사회 시스템의 붕괴와 재편: 촌락공동체를 중심으로. 「농촌사회」, 14(2): 207-246.
- 홍진이. (2013). 마을 만들기 사업과 지방자치단체의 역할. 「공공사회연구」, 3(2): 151-169쪽.
- 田村明. (2008). 「마을 만들기 실천」, 장준호, 김선직(공역). 서울: 형설 まちづくりの 實踐.
- Giddens, A. (2010). 「현대성과 자아정체성」. 권기돈(역). 서울: 새물결: Modernity and Self-identity: Self and Society in the Late Modern Age. 1992. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. 1998.
- Ostrom, Elinor. (1988). Institutional Arrangements and the Commons Dilemma. in V. Ostrom, D. Feeny and H. Picht(eds), Rethinking Institutional Analysis and Development: Some issues, Alternative, and Choices, 101-139. San Francisco: ICSpress.
- Thomas Samuel Kuhn. (1962). The Structure of Scientific Revolutions. The University of Chicago Press, International Encyclopedia of Unified Science Volume 2.

[인터넷 자료]

- 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
- 네이버 지식백과 <http://terms.naver.com/>
- 안산시 마을 만들기 지원센터 [www.happyansan.or.kr](http://www.happyansan.or.kr)
- 한국어촌어향협회 블로그 <http://blog.naver.com/strukkj/92551699>

송선영(宋仙永): 아주대학교에서 “주요국가의 국가브랜드 정책 비교 연구”로 행정학 석사 학위를 취득하고, 현재 아주대학교 행정학 박사과정 재학 중이다. 국가브랜드와 도시브랜드에 많은 관심을 가지고 있으며, 주요 연구분야는 제도주의 및 중앙-지방 정부 관계 등이며, 주요 논문으로는 “국가브랜드를 통한 국제경쟁력 강화 방안 모색: 한·일 국가브랜드를 중심으로”, “국가브랜드·국가경쟁력·국제경쟁력,” 등이 있다(danasong@ajou.ac.kr).

## Abstract

### The Movement of Fisheries Community Building at Buan-gun Chido Fishing Village

Song, Sunyoung

This study examines the effects of town rendering which have been carried out in the fisheries community building. The 'town' has been changed as a place for neighbor community relationship matters where original people of the town make it spontaneously.

Therefore, this study discussed that fisheries community plays a role as a forming and operational factors analyses the case of Chido fishing village in Buan-gun, Jeonbuk. The analysis was based on the depth-interviews with the residents related people who directly participated in the fisheries community building with precedent research. This research verifies that the community development of fisheries communities is carried out in terms of fisheries, resources, management and order maintenance, and is effective in improving economic performance, improving local environment and improving the quality of life of members. On the other hand, it raises a question about the limitations of durability of the effects for town development in economic interests were presented, and policy implications were derived based on that.

Key Words: Town Rendering, Fisheries Community, Machidsukuri, Fishing Village, Buan-gun