

水協 指導事業의 役割과 今後 推進方向에 관한 研究

—西南海 淺海海藻養殖漁家를 構成員으로 하는 地區別
水協을 中心으로—

金 昇*

A Study on the Role of the Extension Services of Fisheries Cooperatives

Sung Kim

目 次

I. 序 論	1. 地區別 水協과 漁村共同體
II. 地區別 水協의 機能과 事業	2. 漁業制度의 變遷과 漁村共同體
1. 漁業組合의 機能과 事業	3. 現行 水協組織 및 水產制度의 不合理
2. 地區別 水協의 機能과 事業	V. 水協 指導事業의 改善方向
III. 水協指導事業의 役割	VI. 結 論
IV. 水協指導事業 推進方向의 再檢討	

I. 序 論

<表 1>의 자료에 의하면 1986年末 現在 地區別 水協의 전체 組合員 135千名 가운데 70千名에 해당하는 대부분의 組合員이 農業과 兼업 내지 영세규모의 漁家經營形態로 共同採藻 내지 淺海海藻養殖漁業(김, 미역, 툇 등)을 영위하고 있다.

우리나라 西南沿岸 共同採藻 및 淺海海藻養殖漁業(김, 미역, 툇 등)은 같은 1次産業이면서도 農業과는 달리 基本 生産手段인 漁場의 所有形態가 農地와 같이 철저한 私有制로 確立되지 않고, 部落이라는 漁村共同體 總有(共同所有)制가 支配의이다. 또한 漁家所得中 농업소득의 기여도가 미미하고 漁業所得에 全의으로 생계를 유지하고 있지만, 어업 生産활동이 季節性을 띠어 1年을 통하여 2~4個月 集中操業¹⁾으로 年中 漁家所得의 대부분을 實現하는 特殊性을 가지고 있다. 이러한 漁民을 構成員으로 組織된 지구별 수협을 中心으로 水協의 機能과 事業, 指導事業의 役割 및 今後 推進方向을

* 莞島郡水産業協同組合 專務

1) 水協法에 의한 地區別 水協의 組合員 資格 規定이 가르키는 60일 以上の 漁業從事日數에 의한 漁業經營이 적어도 하나의 業으로서 가능할 것인가? 1년 365일 가운데 1/6에 해당하는 60일 만을 漁業에 종사하고 나머지 5/6에 해당하는 300일을 他業에 종사하는 者의 漁業을 그 자신의 固有職業 혹은 主業으로 볼 수 있는가? 그러한 구성원의 組織을 진정한 기능조직으로 規程할 수 있는가? 이와 같은 組合員의 질적혼재가 組合의 事業選擇과 運營方向을 定立해 가는 한 地區別 水協은 조직적 갈등을 면할 수 없다는 學者들의 主張은 중래부터 내려오는 관행에 의거 漁村共同體의 總有漁場에서 生業으로 淺海海藻養殖漁業이 漁家經營形態로 영위되는 韓國漁業의 한 단면을 深層分析하지 못한 데에서 나온 結論이 아닌가 筆者는 보고 싶다.

수 산 경 영 론 집

<표 1>

地區別 水協의 業態別 組合員數

86.12.31 현재

지 부 별	조합원	어촌계수	조 합 원 수						
			합 계	공동 및 양식어업			신고어업	허가어업	정치어업
				소 계	전 업	겸 업			
합 계	56	1,518	135,897	90,457	20,841	69,616	8,205	34,125	3,110
경 기	4	76	9,858	7,125	1,671	5,454	421	2,312	—
충 남	4	69	12,517	9,105	2,270	6,835	586	2,761	65
강 원	6	61	5,832	1,159	534	625	492	3,656	525
전 북	3	52	5,013	2,508	1,626	882	461	1,985	59
전 남	14	746	51,407	47,155	8,649	38,506	789	3,081	382
경 북	8	134	10,125	2,041	957	1,084	216	6,467	1,401
경 남	12	295	26,340	9,377	4,229	5,148	5,153	11,451	359
제 주	5	85	14,805	11,987	905	11,082	87	2,412	319

자료 : 1986년 조합현황(수협중앙회)

*1. 피용은 전업에 포함시켰음.

2. 피조개, 굴 수하식등 업종별 양식 수협 조합원은 제외되었음.

재음미해 볼 필요가 있다. 이를 위해 이제까지 個別漁家만을 對象으로 事業을 수행하면서 그들을 소홀히 해 온 水協과 漁村共同體, 그와 관련된 漁業制度 등을 심층분석 檢討함으로써 우리나라 漁民의 大多數를 차지하고 있는 共同採藻 및 淺海海藻養殖漁業과 그들 漁民을 構成員으로 組織된 地區別 水協이 안고 있는 問題點을 도출하여 改善策을 찾는 데 重點을 두고자 한다.

II. 地區別 水協의 機能과 事業

水協運動의 本質이라 할 수 있는 地區別 水協의 機能(function)이란 地區別 水協이 追求하고자 하는 目的達成을 위하여 遂行하지 않으면 안될 活動으로서 水協의 義務와 責任行動으로 概念지을 수 있으며, 地區別 水協이 推進하는 各種 事業과 業務活動은 機能을 構成하는 수단적 存在라고 보아야 할 것이다.

오늘의 水產業協同組合은 韓日合邦 이후 漁業令²⁾에 依據 設立되었던 舊 水產團體(漁業組合)가 數次的 정비과정을 밟아 1962年 水協法에 의거 協同組合으로 改編 發足되었는바, 똑 같은 구성원을 組合員으로 하여 組織된 水產團體이면서도 그 機能이나 業務內容을 比較 考察해 본다면 本質的인 면에서 많은 차이와 變遷이 있었음을 알 수 있다.

1. 漁業組合의 機能과 事業

우리나라에 있어서 최초로 漁業組合이 設立된 것은 舊韓末 1908년의 巨濟開山加助漁期組合이라고 하지만, 그의 設立이 制度的으로 인정된 것은 韓日合邦 직후 1911년 6월 6일에 공포되고 1912년 4월 1일부터 施行된 총독부 어업령 이후부터 이다. 당시 總督부는 漁業 基本法인 漁業令에다 水產團

2) 漁業令은 水產制度의 基本法으로서 1911年 6월에 制定되고 1912年 4月 1日을 기해 實施되었는데, 本文 29조와 附則7조로 구성되어 있으며, 그 가운데 제16조, 제17조에 漁業組合 設立 關係를 規程하고 있다.

體에 관한 規程까지 수용하여 漁業權管理, 어업조정, 水産業 生産 支援活動 및 水産物 流通主體를 수산단체에 맡김으로서 민간 주도형으로 轉換할 수 있는 계기를 마련하였다. 또한 어업령 제16조에 의거 本文 14개조와 부칙으로 구성된 漁業組合規則을 제정 施行함으로써 어업조합설립을 全國으로 擴散시켜 나갔으며, 이후 漁業組合은 漁村의 유일한 機能團體로 發展해 간 것을 볼 수 있다.³⁾ 특히 漁業組合은 漁業令 또는 朝鮮漁業令에 따라 우리나라에서 종래부터 관습으로 전수되어 내려온 漁村共同體의 관행에 따른 漁場의 共同經營과 水面의 先占 先取權을 인정하여 이를 실정법으로 적 법화시켜주는 관행우선주의를 채택하였다. 이에 따라 기존질서에 혼란을 야기시키려는 일이 없이 오히려 명목상 어장주(토호, 부호, 양반계층 등 부재지주)의 착취기능을 除去하고, 경자유전의 원칙을 확립하는 새로운 어업질서를 制度的으로 정착시켰을 뿐만 아니라 어장관리主體로서 漁村共同體의 自律機能을 제고시키게 되었다.

당시의 어업조합에 대하여 漁業令에서는 「漁業組合은 漁業權을 取得하거나 어업권의 대부분을 받아 組合員의 漁業에 關한 共同의 施設을 함을 目的으로 한다」라고 되어 있고, 朝鮮漁業令에서는 「漁業 組合은 組合員으로 하여금 漁業을 하게 하기 위하여 漁業權을 取得하거나 대부분을 받고 또한 組合員 의 漁業 또는 이에 關한 경제 혹은 구제에 필요한 시설을 함을 目的으로 한다」라고 하여, 양자 공히 어업조합이 조합원을 위하여 漁業權을 取得하거나 대부분을 받아 이를 관리하는 同時에 공동시설사업(경 제사업)을 겸하는 것으로 규정하고 있다. 이는 어업조합의 目的에서도 밝혀져 있는 바와 같이, 漁 業組合은 漁業權의 향유 관리주체로서 어업권의 관리단체인 동시에 經濟事業도 遂行하는 이중적 性 격을 지니는 것이었다. 이와 같은 어업조합의 기능은 다음과 같다.

첫째, 非經濟的 機能(指導機能)으로서 漁業權 享有 管理機能

어업조합의 어업권 향유 관리기능을 단순한 免許漁業權의 보유 내지 取得관리로 보는 것은 잘못이 다. 어업조합의 실질적 어업권 향유 관리기능은 어업권의 취득 및 보유관리는 물론, 從來의 관행을 기준으로 地先概念을 정립하여 보유어업권의 어장관리주체로서 漁村共同體의 기능을 強化하여 조합 원이 恒久的으로 漁村에 정착하면서 漁業을 영위할 수 있도록 하고, 漁村共同體間 상호· 수로의 合 理的 연결, 구간 정리, 부락간의 漁業이나 漁場분쟁을 조정하여 어업권의 生産的·民主的 利用을 위 한 漁具 내지 施設物을 조합원이 共同으로 이용하게 하며, 漁業作業의 協同化를 도모하여 漁場의 効 率的 利用을 增進시킬 수 있는 一連의 活動을 漁業組合이 主管하면서 추진하는 活動 全體를 말한다. 다시 말하자면 漁村의 經營과 持續의인 維持 發展을 위해 地先漁民의 專用漁場을 漁業組合이 계속 확대 확보해가면서 前述한 一連의 活動을 漁業組合이 主體가 되어 추진해 나가는 組合의 非經濟的 機能(指導機能)이라고 定義할 수 있다.

둘째, 經濟的 機能으로서 共同施設事業

初期에 있어서의 漁業組合의 中樞的 機能은 漁業權 향유 관리기능이었고 經濟事業이 中心이 되는 共同施設事業의 機能은 부수적인 것에 불과하였으나, 朝鮮漁業令 時代로 접어들면서 漁業令 時代의 8個項의 共同施設事業을 현실에 부합 추진될 수 있도록 6개항으로 統合 整備⁴⁾하여 어업조합의 經濟

3) 崔正鈺, 日帝下 水産團體의 機能과 性格에 關한 研究, 水産經營論集 Vol. XI, No. 1, 2, 韓國水産經營學會, 1980. 12, pp. 168~171 참조.

4) 上揭論文.

事業機能을 強化하였다. 日帝末期 漁業組合의 事業으로서는 漁業權 항유 관리이외에 ① 漁獲物 및 그 製品의 委託販賣, ② 漁業資金의 貸付, ③ 組合員의 預金, ④ 漁業用品의 共同購入 및 漁獲物の 共同運搬, ⑤ 模範 漁船 및 漁網의 製作, ⑥ 魚付林의 造成, ⑦ 養殖場, 漁船계류장, 貯水, 冷蔵, 製氷, 倉庫, 其他 共同施設의 設置 等の 事業이 比較的 활발히 展開되었으며, 이 가운데 委託販賣, 資金貸付, 共同購入 等の 經濟事業이 가장 활발하였다고 한다.⁵⁾ 이 자료에 의할 것 같으면 오늘날 地區別 水協의 經濟的 機能으로서의 各種事業을 그 당시도 거의 遂行하고 있었다는 結論이며, 이를 類型別로 分類하면 ⑥과 漁業權 항유 관리기능은 指導機能, ②③④⑤⑦은 生産活動 支援機能, ①은 共同販賣機能으로 漁業組合의 3代 機能이라 할 수 있다.

2. 地區別 水協의 機能과 事業

“水産業協同組合은 漁民의 協同組織을 促進하여 그 經濟的 社會的 地位向上과 水産業의 生産力 增強을 도모함으로서 國民經濟의 均衡있는 發展을 기함을 目的”으로 하고 있으며, 이에 따라 地區別 組合은 그 目的達成을 위하여 非經濟的 機能으로서의 各種 指導事業, 經濟的機能으로서의 各種 生産活動支援事業과 共同販賣事業 등을 수행하고 있다. 구체적으로 수협법 제65조 1항에 “조합은 그 目的 達成을 위하여 다음 事業의 전부 또는 일부를 行한다”라고 하여 ① 指導保護事業, ② 購買事業, ③ 保管 販賣事業, ④ 信用事業, ⑤ 利用加工事業, ⑥ 共濟事業, ⑦ 厚生福利事業, ⑧ 政府代行 및 補助에 의한 事業, ⑨ 組合員의 經濟的 利益을 도모하기 위한 事業, ⑩ 其他 目的達成에 必要한 事業, ⑪ 漁業直營事業, ⑫ 運送事業, ⑬ 漁業通信事業, ⑭ 다른 組合 혹은 中央會와의 共同事業과 그 代理業務, ⑮ 위의 諸事業에 관련된 對外貿易, ⑯ 借款事業등 무려 16個部分에 걸쳐 事業을 多樣하게 遂行할 수 있도록 하고 있는 것이다.

따라서 地區別 水協의 固有機能은 經濟的 機能과 非經濟的 機能으로 大별될 수 있으며, 組合의 目的達成을 위해서는 經濟的 事業과 非經濟的 事業이 함께 遂行되어야 한다. 여기서 非經濟的 機能은 經濟的 機能을 補完 強化하기 위한 것으로서, 非經濟的 事業인 各種指導事業은 經濟的 事業을 促進하고 協同組合 基本目的 達成을 위해 아주 重要한 事業이라고 할 수 있다. 漁業組合의 生産活動支援機能中에서 오늘날에는 전술한 바와 같은 信用事業이 매우 중요한 比重을 차지하고 있으므로 地區別 水協의 機能을 類型別로 區分할 경우에 ①⑦⑧⑬은 指導機能, ③⑤⑩⑪⑫⑭⑮는 生産活動 支援機能, ②는 共同販賣機能, ④⑥⑯은 信用機能으로 分類하는 것이 合理的인 것이다.

Ⅲ. 水協指導事業의 役割

水産業協同組合의 機能에는 經濟的 機能과 非經濟的 機能의 두가지 機能이 있으며, 地區別 水協은 漁村과 漁民組合員을 對象으로 이 두 機能을 同時的으로 遂行해 나가는 特殊한 組織이다.

地區別 水協의 固有機能이란 바로 위 두機能을 말하며, 그 가운데 제일 重要한 機能中的 하나가 非經濟的 機能으로서 指導事業인 것이다. 協同組合의 지도사업은 조합의 經濟的 機能을 補完 강화

5) 水産業協同組合中央會, 韓國水産團體史, 1980, p. 211 참조.

水協 指導事業의 役割과 今後 추진방향에 관한 研究

하기 위한 것으로서 經濟的 事業을 促進하고 조직을 강화하여 協同組合 基本목적을 達成하는데 증추적 역할을 하는 機能이다.

地區別 組合의 全身인 漁業組合은 조합의 主된 功能이었던 漁業權 享有 管理機能 이외에 조합원을 爲해 투수적으로 오늘의 지구별 조합이 수행하고 있는 各種 지도사업을 遂行하였다.⁶⁾ 그러나 漁業組合의 主된 非經濟的 機能인 어업권 향유 관리기능을 할 수 없도록 그간 水協 및 水産制度의 대목적 改正이 있었을 뿐만 아니라, 組合의 業務區域 廣域化, 機能의 多樣性, 活動範圍의 廣域性 등으로 漁業組合의 本然의 業務였던 漁業權 향유 관리기능이 弱화되어 왔다. 그 결과 오늘날의 지구별 수협은 漁民의 知的向上을 爲한 主人精神 涵養과 所得增大를 爲한 經營 및 生産指導活動, 組織強化를 爲한 教育 및 弘報活動 等の 指導業務단을 수행하게 되었다. 現在 지구별 수협이 推進하고 있는 指導事業의 種類는 漁村새마을事業, 漁撈 및 生産指導活動, 教育 및 弘報活動, 調查研究事業 等이다. 이와 같은 지구별 수협의 指導事業에 대하여 구체적인 內容을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 漁村새마을事業은 水協中央會가 主管하며, 지구별 수협이 主體가 되어 漁村開發과 漁民所得增大를 爲해 水協이 展開하고 있는 새마을運動의 일종이다. 地區別 水協이 主體가 되어 推進되고 있는 漁村새마을事業은 水協指導事業中에서 가장重比이 큰 事業으로 所得增大, 文化福祉, 生産基盤造成, 精神개발의 5個事業部分으로 나누어 實施되고 있다. 1972년부터 1986년까지 15年間 실시한 漁村새마을事業의 實績을 보면 <表 2>의 資料에서 보는 바와 같이 總 9,910件에 事業費 42,513萬원이 執行되었다.

<表 2> 年度別 漁村새마을事業 支援 實績

년 도 별	사업건수	사 업 비 (백만원)				비 고
		계	보 조	응 자	자 담	
합 계	9,910	42,513	13,000	13,075	16,438	
'72	150	151	31	78	42	
'73	170	216	38	124	54	
'74	244	574	128	235	211	
'75	629	843	317	215	311	
'76	1,210	1,757	824	307	626	
'77	1,466	3,570	1,768	939	863	
'78	1,353	3,641	1,543	873	1,225	
'79	1,124	4,451	1,617	1,465	1,369	
'80	1,011	5,117	2,019	1,493	1,605	
'81	934	4,162	1,535	998	1,629	
'82	550	3,525	1,289	621	1,615	
'83	305	2,995	370	1,277	1,348	
'84	308	4,285	432	1,577	2,276	
'85	226	3,502	445	1,638	1,419	
'86	230	3,724	644	1,235	1,845	

(자료제공 : 수협중앙회)

6) 崔正銳 敎수의 前揭 論文에 의하면 漁業組合은 1932年頃부터 漁民들의 漁業改良, 生活改善, 文盲退治, 精神教育의 強化, 增養殖技術普及 等の 指導事業을 展開하였다고 한다. (崔正銳, 前揭論文, p. 171.)

수 산 경 영 론 집

둘째로, 漁撈 및 生産指導活動은 일부가 漁村새마을事業과 중복되므로 일부를 조정하여 해난사고 및 피납방지를 위한 安全操業指導와 共同漁場 利用管理, 不正漁業根絶等 漁業秩序維持에 重點을 두고 추진해 왔다. 水協이 生産者協同組合임을 감안할 때 生産指導活動이 가장 중요한 指導活動이라고 볼 수 있으나, 地區別 水協이 漁業組合의 主된 機能이었던 漁業權 항유 관리기능을 포기함으로써 漁業權의 私有化로 地先漁場의 상실, 漁村共同體間의 漁業調整機能 상실 등으로 漁村에 많은 問題點이 파생되고 있으며, 이에 대한 再檢討가 요구되고 있는 實情이다.

셋째로, 教育 및 弘報活動으로는 協同組合이 組合員의 人格的 組織이므로 組織強化를 위하여 組合員教育에 重點을 두어 왔으며, 그 외에 간행물이나 홍보매체를 이용한 홍보활동도 실시하여 왔다. 組合員 및 任職員教育은 地區別 水協 自體計劃에 의거 施行함은 물론 中央會研修計劃에 의한 教育訓練을 每年 擴大하여 委託教育을 시키는 등 그 活動을 強化하고 있으며, 더불어 私報活動도 組合員에 대한 協同運動의 중요성과 참여의식 함양을 위한 啓蒙에 중요한 役割을 하고 있다. 弘報謀體로서는 漁民誌, 水産新報, 農水畜産新報, 現代海洋, 서울신문 등 日刊誌 간행물과 水協業務를 公開하고 組合經營狀況을 組合員에게 알리기 위하여 자체발간하는 水協消息 등이 있으며, 그 活動이 계속 강화되고 있는 實情이다. 참고로 완도군 수협이 1986년도 지도사업비 내역을 보면 <표 3>과 같다.

'86年度 莞島郡 水協 指導事業費 內譯

단위 : 천원

세 부 사 업 별	사 업 비	구성비(%)	비 고
어촌 새마을 지원 사업비	83,816	21	
어촌계 지원등 조직 육성비	92,572	23	
바다정화사업비	59,531	15	
자원조성등 어장관리비	85,292	22	
교육·홍보 간행물 보급	63,484	16	
재해대책 불법어업 대책 등 기타	11,592	27	
계	396,287	100	

넷째로, 調査研究事業은 地區別 水協이 독자적으로 추진하는 경우는 극히 드물고 中央會 計劃이나 指示에 의거 水産業의 發展과 水協活動에 대한 方向을 제시하기 위한 漁村契 實態調査, 水協組織의 運營 및 事業, 水産經濟와 漁業經營 등에 관한 資料蒐集, 各種 水産物 原價調査等 專門의인 研究分析을 主機能으로 삼고 있다.

以上에서와 같이 地區別 水協의 非經濟的 機能인 指導事業의 內容과 役割을 검토해본 그간 水産經濟活動의 環境變化로 인한 機能의 多樣性和 活動範圍의 廣域性으로 인하여 舊 水産團體인 漁業組合에 比해 指導事業의 種類와 그 役割이 다양해지고 비중이 커진 반면에 地區別 水協이 組合員을 위해 꼭 수행을 해주어야 할 漁業權 항유 관리기능은 매우 약화되었음을 알 수 있다. 따라서 이에 대해서는 再檢討해야 할 필요가 있는 것이다.

Ⅳ. 水協指導事業 推進方向의 再檢討

水産業協同組合의 單位組織인 特定漁業의 企業漁民을 組合員으로 하여 組織된 業種別 水協과 一定한 區域內에 거주하는 小規模 내지 漁家經營漁民을 組合員으로 하여 組織된 地區別 水協의 指導事業은 그 內容이나 推進方法이 상이할 것이며, 같은 漁民이나 漁村을 對象으로 수행하는 指導事業도 水協과 漁村指導所等 推進 主體에 따라 상이할 수 밖에 없을 것이다.

우리나라 沿岸 大部分의 漁村自然部落(漁村共同體)은 관행에 의거 共同採藻漁業과 淺海海藻養殖漁業을 總有漁場(共同 및 海藻養殖 總有漁業權)에서 漁家經營으로 漁業을 營爲하면서 農業과 검업을 하고 있다. 지구별 수협이 조합원은 이러한 어민들로 구성되어 있기 때문에, 漁場의 所有形態 및 生産關係에서 漁村共同體(部落)를 도외시 하고서는 接近이 어려운 실정이다. 따라서 지구별 수협의 지도사업은 個別漁家를 對象으로 하는 生産技術이나 經營指導보다는 總有漁業權의 取得 및 管理, 漁村共同體間의 漁業調整(地先 等の 어장분쟁, 항로의 合理的 연결, 구간정리, 시설및수 조정등) 지도, 어촌공동체의 漁業權 行使 및 指導에 重點을 두고 그와 병행해서 漁村새마을事業, 漁撈 및 生産指導, 生産技術, 安全操業, 教育弘報, 經營指導等 個別漁家를 對象으로 하는 指導事業을 추진해야 할 것이다. 또한 실증법(수산업법)은 漁村共同體의 機能을 活性化시키고 今後 開發되는 漁場의 私有化를 배제하기 위하여 종래의 관습에 의해 계속 地先을 만들어 가면서 漁村部落(漁村共同體)間에 다름없이 漁場을 開發해가는 관습(관행)을 뒷받침해 줄 수 있도록 하는 機能을 담당해야 할 것이며, 이에 따라 수산제도도 이러한 방향으로 변경되어야 할 것이다. 地區別 水協이 이와 같은 기능을 遂行할 수 있을 때 만이 어장관리의 傳統的 接近方法과 실정법(水産業法)적 接近方法이 一致가 되어 “現行 水産業法の 淺海海藻養殖漁業에의 적용은 시골길에서 道路交通法을 지켜 달라고 강요하는것”과 같은 水産行政의 現實的 괴리 현상이 없어질 것이다. 즉, 地區別 水協의 어업권 향유관리 기능이 制度的으로 정착될 때 만이 전통적 漁場管理主體인 漁村共同體와 어촌공동체에 예속되어 있는 個別漁民이 合理的으로 行動할 수 있는 環境과 여건이 조성되어 갈 것으로 사료된다.

高麗 이후 계속 반복되어 내려온 漁場의 所有形態와 漁業의 經營形態는 ① 國家의 處分管理에 基礎한 漁場支配, ② 漁場主(監營, 兵營, 地方富孳, 양반계층, 地方土豪等)의 收租機能에 의한 漁場支配, ③ 部落單位로 總有概念에 의한 漁民들의 漁場使用權에 기초한 漁場支配로 三分되어 있었으며, 각자 漁場所有主로 관념하고 있었다.

그러나 韓日合邦以後 朝鮮총독부가 日本의 先進 漁業制度를 導入하여 제정 시행된 漁業令(1912. 4. 1)에서는 종래의 관행에 의해 유지되어 온 漁村共同體 單位 地先漁場의 排他的 共同利用權을 法的으로 保障하는 최초의 專用漁業權制度(第6種 免許漁業)를 도입하고, 專用漁業權의 取得 및 管理主體로서 漁業組合制度⁷⁾를 마련하였다. 이는 그중 가장 本質的인 所有形態였던 漁民의 주거집단인

7) 漁業令에서는, ① 一定한 地區內에 居住하는 漁業者는 朝鮮총독부의 허가를 받아 漁業組合을 設立할 수 있게 하였고(法 第16條), ② 漁業組合은 漁業權을 취득하고 또 어업권의 貸付를 받아 조합원의 漁業에 關한 共同의 시설을 함을 目的으로 하였고(法 第17條 1項), ③ 組合員은 어업조합이 취득하거나 대부를 받은 漁業權의 範圍 內에서 一定한 規程에 따라 各者 漁業을 할 수 있게 하였다(法 第17條 3項).

漁村共同體의 總有에 기초한 漁民들의 共同經營制度⁸⁾를 耕者有田의 原則에 입각하여 專用漁業權이라는 형식으로 法定化시켜 漁民착취기능을 해왔던 前²⁾의 漁場支配를 排除하고 地先漁民을 구성원(組合員)으로 하는 公共法人의 設立을 가능하게 하였다. 이에 따라 專用漁業權의 取得 및 管理主體인 漁業組合設立에 關한 規程이 마련되었으며, 이 法에 의거 漁村의 經營 및 계속적인 유지와 漁民權益 伸張을 目的으로 한 近代的 公共法人인 水産團體(漁業組合)가 設立되었고, 그 후 수차의 정비 과정을 거쳐 現在의 水産業協同組合으로 發展한 것이다. 水産業協同組合의 前身인 舊 水産團體의 設立 배경에서 본 바와 같이 초기의 漁業組合에 있어서의 主된 事業을 機能別로 보면 指導事業과 共同施設利用事業(經濟事業)⁹⁾으로 大別할 수 있다. 그 중에서 指導事業은 漁村共同體(部落)와 그 地先(所屬) 漁民을 對象으로 한 專用漁業權의 取得 및 管理, 種래의 관행에 의한 漁業權 行使秩序 確立과 漁場管理, 漁村共同體(部落)間의 漁業調整(어장분쟁等) 指導와 그에 따른 生産技術指導等 高麗祖부터 持續적으로 維持되어 온 것으로 추정되는 漁村共同體(漁場共同所有)의 漁業經營 樣式的 強化로 生業概念의 漁家漁業 經營體(地先漁民)의 社會保障의 役割을 遂行하는데 그 主된 方向을 두어 왔다.

그러나 現在의 地區別 水協은 數次의 水産制度의 變更(水産業法 改正)에 따른 여건불비로 水協 본래의 機能이나 役割을 遂行하기가 어려운데다 持續적인 事業擴張에 따른 機構擴大로 指導事業의 比重이 상대적으로 낮아짐으로서, 水協이 漁村(共同體)의 恒久的인 維持와 地先漁民의 權益伸張과 關係가 있는 漁業制度和 生産과정에는 관심없이 단순한 營漁資金 供給이나 收益과 直結된 販賣事業에만 치중하는 인상을 주게 되었다. 뿐만 아니라 組織을 經營爲主로만 정비하다보니 業務區域의 廣域化, 事業規模의 巨大化로 組合員의 主人意識이 결여되고, 漁民(組合員)들은 組織을 관료기관으로 인식하게 되었다. 또한 현실적으로 볼 때 個別漁家란 漁場所有關係에서 漁村共同體에 종속되어 있고, 漁村共同體는 個別漁家에 대해 社會保障의 機能까지 遂行해 줌으로써 서로 共生하고 있는 實情이다.

따라서 今後 水協이 推進해야 할 指導事業은 現行 農水協이 主로 遂行하고 있는 組合員의 知的向上을 통한 主人意識의 確立과 所得增大를 위한 經營 및 技術 指導活動, 組織強化를 위한 教育 및 弘報活動도 重要하지만, 漁村共同體의 계속 維持와 總有漁場의 持續的 確保로 地先漁民의 漁場과 漁業財產을 維持 管理하고 保護함은 물론 人접어촌계간의 漁業調整과 地區別 水協과 漁村共同體 및 漁民間에 유기적 協力으로 水産資源 開發의 極大化를 도모할 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이에 따라 지구별 수협과 어촌공동체의 協力關係를 再檢討하여 水産行政과 現實의 괴리현상 심화에서 오는 行政當局, 地區別 水協, 漁民 모두가 水産制度를 合理的으로 改善함으로써, 지구별 수협은 改善된 制度下에서 비경제적 기능중 地區別 水協의 本然의 業務인 漁業權 享有 管理機能에 最優先重點을 두고 同時에 現행 지구별 수협이 추진하고 있는 각종 지도사업을 함께 추진해줘야 한다는 意見이 強力히 대두되고 있다.

8) 朴光淳著, 韓國漁業經濟史研究, p. 112.

9) 漁業令 第17條(어업조합은 어업권을 취득하거나 漁業權을 貸付받아 組合員의 漁業에 關한 共同의 시설을 함을 目的으로 한다)와 朝鮮漁業令 第47條(어업조합은 組合員으로 하여금 漁業을 하게 하기 위하여 어업권을 취득하거나 대부를 받고 또한 조합원외의 어업 또는 이에 關한 經濟 혹은 구제에 必要한 어업들을 함을 目的으로 한다).

1. 地區別 水協과 漁村共同體

先進 資本主義의 發展過程에서도 붕괴되지 않고 오히려 그 存立基盤을 強力히 擴充해가고 있는 우리나라 西南海 共同採藻 및 淺海海藻養殖漁業部分의 漁村共同體는 中央執權 王政體制가 確立된 高麗 祖부터 生成되어 오늘에 이르고 있다는 것이 大部分 學者들의 一致된 見解이며, 지구별 수협과 漁村 共同體間의 協力關係는 지구별 수협의 前身인 舊 水產團體(漁業組合)에서부터 비롯된다. 當時 漁業 組合의 設立目的이 「組合員으로 하여금 漁業을 하게 하기 위하여 漁業權을 取得하거나 貸付를 받고 또한 組合員의 漁業 또는 이에 關한 經濟 혹은 必要한 施設을 함을 目的」으로 했고 水產 基本法인 漁業令 또는 朝鮮漁業令이 地先漁場(專用 및 淺海 養殖漁業權)의 利用 開發을 관행 우선주의로 했기 때문에, 組合員으로 하여금 漁業을 하게 하기 위해서는 종래의 관행상 地先漁場 管理主體인 漁村共同體의 協力을 구하지 않으면 不可能하였다.

漁業令 내지 朝鮮漁業令에서는 漁村의 經營 내지 維持 發展을 도모하고 漁村共同體를 통해서 恒久的으로 漁民을 漁村에 정착토록 함과 同時에 組合員의 權益을 伸張시키고자 專用漁業權制度를 창시하였고, 地先漁民을 구성원으로 하는 公共法人인 漁業組合을 設立하여 漁業權 管理團體로서 漁業權 享有 관리기능과 경제단체로서 共同施設事業을 同時에 수행토록 했으나, 漁業權 享有 管理機能은 組合의 中樞的 機能임에 틀림없었다. 이를 뒷받침할 수 있는 引用文¹⁰⁾이 있어 參考로 한다면, 1924年 朝鮮總督府 水產課職員 石川齊四郎은 朝鮮之水產에 기고한 「朝鮮의 漁業組合」이라는 글에서 다음과 같은 말을 하고 있다.

「朝鮮沿岸에 在한 海藻의 漁場은 古來 藿田(和布), 毛藿田(石花菜, 海蘿)이라 稱하여야 地方의 富 瘠 또는 양반이 그 採取權을 獨占하여 部落漁民으로 此를 採取코자 할 時는 高率의 採取料를 징수 해야 다만 그 採取料를 만케 함에만 급급하여 毫末도 海藻의 繁殖保護를 圖할 觀念이 無하얏슴으로 其漁利를 영원히 보지함이 곤란하게 된지라 於是乎 此를 구제함에는 部落漁民으로 漁業組合을 組織 케 하여 此에 其採取權을 享有케 함이 至當하고 又一面 漁具를 定設한 漁基(第一種免許漁場에 相當 함)에 對하여도 古來로 一個人의 獨점이 아니고 部落漁民共同으로 漁業을 하여 오든것은 此를 漁業 組合에 享有케 하여 漁村의 維持經營을 圖할 必要가 有하다 하여 明治 四十五年二月 府令 第一四號 漁業組合規則을 發布한 바이라.」

여기서 주목할 事項은 어업조합과 漁村共同體의 協力關係이며, 이를 理論적으로 再定立해 불 필 요가 있다. 왜냐하면 오늘날 政策當局者들은 總有地先漁場의 漁業權 享有 管理機能과 漁場管理機能 을 同一時 하거나 같은 概念으로 착각하고 기존 水產業生產制度의 徹底한 檢討없이 漁業近代化와 生産力 增大 爲主로 水產業法을 改正하고 行政편의 위주로 法을 운영함으로써 지구별 수협이 漁村 共同體와 組合員을 위한 本然의 業務(漁業權 享有 管理機能)을 遂行할 수 없게 되어 버렸고, 地先漁場의 一部 私有化에 대한 地先漁業과 漁業權者의 갈등은 勿論, 漁村共同體의 漁場管理機能까지 弱 化되어 많은 問題點이 파생되고 있기 때문이다. 즉, 現實은 관습에 의해 漁村共同體間에 새로운 地 先을 形成해 가면서 漁場이 開發되어가고 있는데, 실정법(水產業法)은 現實과 전혀 부합되지 않아

10) 水產業協同組合中央會, 前掲書, p. 194 參照.

일선 水産行政機關 및 關聯公務員, 水協, 漁村共同體, 漁民 공히 해결할 길 없는 범범자 내지 직무 유기의 악순환을 거듭하고 있는 듯하다.

舊 水産團體인 漁業組合과 漁村共同體는 兩者간의 關係가 유기적이고 상호 보완적인 共生關係로서, 漁業組合은 漁業權 享有 管理機能을 그리고 漁村共同體는 漁場管理機能을 각각 수행한 것이다, 다시 말하자면 漁業權 享有 管理機能은 漁業行使機能의 適法化와 繼續 維持, 多數의 行使者間의 漁業調整 等を 말한다.

그러나 漁業組合과 漁村共同體間의 協力關係에서 본 바와 같이 地先漁民은 漁村共同體에 종속되어 있으면서 漁業組合의 組合員 資格을 갖기 때문에 組合財産에 대해 持分請求權을 갖게 되고 平等利用權도 主張할 수 있다. 이와 같이 된다면 民法上 權利能力이 없는 社團인 漁村自然部落(漁村共同體)이 排他權을 가지고 管理해 온 地先內의 漁業財産(漁場)은 漁村共同體 總有로 한다는 관행(관습)과 상충되어 기존의 秩序維持에 혼란이 야기될 것이므로 漁業組合을 協同組合으로 改編 發足 當時 組合과 組合員, 漁村共同體와 組合員間의 關係에서 초래되는 상호모순을 除去하기 위하여 水協法에 依據 總有 漁業權 享有 管理主體인 漁業協同組合의 下部組織으로서 어장관리主體인 漁村自然部落(漁村共同體)을 漁村契라는 法定組織으로 조직하도록 했음이 組織原理에서 밝혀지고 있다.

一部學者들이 主張하는 바와 같이 組合과 漁村契, 組合과 漁民, 漁村契와 漁民關係에서 漁業權 享有 管理機能까지 漁場管理主體인 漁村契에 넘기고 구성원을 위한 經濟的 共同事業도 아울러 수행할 수 있는 小單位 水協組織을 育成시키기 위해서 漁村契를 設立했다면 漁村契는 漁民을 구성원(契員)으로 하여 設立하고, 地區別 水協은 漁村契를 構成員으로 하여 組織되도록 했어야 할 것이다. 그러나 水協法에서의 漁村契의 組織은 一定한 區域內에 거주하는 지구별 수협 조합원이 漁村契를 設立할 수 있도록 했고, 지구별 수협 조합원이 아니면 漁村契員이 될 수 없도록 했다.¹¹⁾ 이는 같은 組合의 組合員이면서 조합관내 所屬漁村契로 排他權을 가지고 漁業을 할 수 있는 地先漁場의 面積이나 組合員(契員)別 行使面積(施設量)이 상호 상이하게 漁村共同體總有로 어장관리하고 있는 漁業 관행을 實定法(水協法)으로 適法化시킨 措置라고 봐야 할 것이다.

水協 초기의 漁村契는 行政單位 또는 行政部落이 아닌 水協享有 漁業權의 漁場管理 主體로서의 基本機能을 하고 있는 漁村自然部落(漁村共同體) 單位로 組織되었다. 따라서 法에서는 既存漁業秩序를 維持해가면서 漁場管理機能 以外에 契員을 위한 共同施設事業도 부수적으로 遂行토록 規程하고 있으나, 民法上 權利能力이 없는 社團인 漁村自然部落(漁村共同體)이 組合形態의 各種 事業을 똑같은 漁民(組合員=契員)을 對象으로 수행토록 했다는 것은 根本的인 모순에 봉착될 수 밖에 없는 것이다. 農協組織도 當初 民法上 權利能力이 없는 社團인 里·洞部落 共同體를 單位組織인 非法人組合으로 組織했다가, 非法人社團을 非法人組合으로의 運營이 不可하다는 것을 일찍 發見하고 組織整備를 하였다. 그러나 水協組織은 水産制度를 改正하여 漁業組合이 종래부터 내려온 관행인 漁場管理機能까지 할 수 없도록 漁村契를 經濟權 單位로 整備하고 法人格까지 부여하여 漁業權 享有 管理機能과 漁場管理機能 등 각종 기능을 同時에 遂行토록 함으로써 組合과 協力關係가 아닌 상호경쟁관계 내지

11) 制定水協法 第16條 1項 내지 3項에서 一定한 구역내의 漁民들의 지구별 수협의 설립을 許容하고, 地區別 水協으로 하여금 自然部落 또는 地先漁場과 關聯된 數個의 부락내의 水協 組合員이 漁村契를 設立할 수 있도록 했다.

견제관계를 초래하는 등 많은 問題點을 發生시키고 組織의 非能率性을 극도로 造成시키고 있는 實情이다.

筆者가 莞島郡水協, 高興郡水協, 新安郡水協 管内 漁村契 및 漁村共同體의 實態를 確認해 本 巴에 의하던 經濟權 單位 非法人漁村契 및 法人漁村契에 있어서의 漁場管理機能은 水協組織과는 關係 없이 漁村自然部落(漁村共同體)이 수행하고 있었으며, 漁村契는 漁業權 保有機能만 하고 있을 뿐 漁業權享有 管理機能은 전혀 수행치 못하고 있는 實情이었다. 또한 漁村自然部落(漁村共同體) 單位 漁村契도 名目上 漁業權 享有 管理機能과 漁場管理機能을 모두 가지고 있으나 漁業權 享有 管理機能의 수행은 不可能한 실정이었다. 따라서 水協과 協力關係에 있는 下部組織인 漁村契를 非法人組合의 性格이 아니라 種래의 關係에 의해 漁場管理機能을 수행하고 있는 民法上 權利能力이 없는 社團性格인 漁村共同體(漁村自然部落)로 整備하여 水協法上 組合協力機構로 변경시켜야 할 것이다.¹²⁾

60年代 以後 우리나라가 持續的인 産業 近代化를 推進한 結果 우리 經濟가 先進資本主義 단계에 突入되어 있는 狀況에서 우리나라 西南沿岸의 김, 미역 等 淺海海藻養殖漁業 내지 漁村의 구조적 特質을 論할 때 대두되는 것이 落後性和 進근대성이다. 어업의 낙후성을 生産技術面에서 技術水準의 저위성과 저생산성에 따른 저소득, 빈곤상으로 概念지운다면, 進근대성은 生産制度面에서 漁村共同體의 생산양식이라고 볼 수 있다.

農地所有의 私有制가 確立된 後 農業部門에서도 이미 사라져 殘影마저도 구경할 수 없는 進근대적 村落共同體 生産양식이 왜 水産業部分 特히, 우리나라 西南沿岸 海藻採取 내지 淺海養殖漁業을 農業과 兼업하면서 生業 概念으로 영위하는 漁家漁業經營 部分에서 存존하고 있는 것인가? 이는 水産業近代化 추진과정에서 水産制度가 뒷받침해주고 있는 면도 있지만, 어촌공동체 生産樣式인 總有漁場 生産制度和 新規開發漁場을 大部分 私有化시켜 先進資本主義的 生産樣式인 私有漁場生産制度를 共存시킨 結果 오히려 해태양식 어업에 있어서는 私有漁場生産制度(企業經營)가 경쟁면에서 취약하기 때문인 것으로 볼 수 있다.

問題는 水産業 近代化 推進過程에서 漁業制度를 資本主義的 企業化 일변도로 개정하여 全養殖漁場의 私有化로 政策推進했다면, 水面의 先占先取權을 主張하는 地先漁民과 漁業權者間의 심한 갈등의 역기능이 있었으리라 예측은 되지만 어촌공동체는 當然히 解體되어 漁村에서부터 階層分化가 일어나서 資本主義的 企業樣式 經營形態로 接近되어 가고 있을 것이라는 점이다. 그러나 政府는 水産業이 지니고 있는 自然的, 技術的 및 歷史的 特殊性을 감안하여 기존어업질서를 維持해가면서 適正 漁民을 漁村에 恒久的으로 定着시키기 위하여 어촌공동체를 存續시켰으며, 또한 漁村共同體의 持續的 存立基盤을 擴充하고 個別漁家の 生産活動을 支援 내지 指導하여 生産力 增強을 도모하기 위하여 總有生産制度에 알맞는 協同組織體(地區別 水協)를 組織한 것이다.

이러한 背景에서 시작되었으나 理論的으로 理解하기 힘든 進근대적 生産양식인 漁村共同體 生産양식이 先進資本主義 단계에서 분해되지 않고 오히려 더 存立基盤이 擴充되어 가고 있는 이유는 첫째로, 漁場이 部落總有로 共同所有됨으로써 資本主義 生産制度의 결점인 生産수단(漁場)의 私獨占

12) 水協享有 및 漁村契漁業權은 漁村契 總有로 한다는 規程自體가 漁村契의 社團性格을 잘 說明해주고 있는 것이다.

過程을 통한 階層分化로 인하여 발생하는 가진자와 못가진 자의 갈등을 恒久的으로 극복할 수 있고, 둘째로 기본 생산수단인 漁場은 漁村共同體에 의한 總有로 存在하면서도 入戶制度에 依據 구성요소인 個別漁家の 漁場使用權에 해당하는 水面의 私有(占有權에 의함)가 漁期 동안 存在함으로써 個別漁家は 자본주의적 생산양식에 의거 개별생산활동이 可能하므로 社會主義 생산양식의 短點인 非能率 저생산성을 극복할 수 있으며, 세째로 漁村共同體가 所屬漁家에 대해 어느 정도 사회보장적 역할을 수행하고 있기 때문이다.

朝鮮總督府의 漁業令과 朝鮮漁業令에서 專用漁業權制度를 導入하고 專用漁業權의 取得및 管理(漁業權 享有 管理) 主體로서의 漁業組合制度가 마련된 후, 어촌공동체의 어장관리기능은 더욱 活性化되어 專用漁場內의 共同生産(採取), 共同分配로서 個別的 經營이 전혀 삭트지 않고 共同經營에 依存하여 왔다. 특히 干滿의 差와 漁場養殖條件이 김에 適合한 全南地方(莞島 中心)에서는 淺海김양식 어업이 開發되면서 漁業組合이 養殖漁業權을 取得함으로써 어촌공동체가 어업조합을 통해 淺海김양식어장까지 總有하게 되었다. 이에 따라 새로운 형태의 漁業行使規則(관행)과 漁村部落間에 새로운 地先을 형성해가면서 漁場을 開發해가는 관습이 만들어지게 되었다. 즉, 漁村共同體의 機能이 強化¹³⁾되어 漁場의 所有形態는 어촌공동체총유이나 個別漁家の 私有가 存在하여 個別漁家가 상당액의 資本을 投資하여 資本主義的 生産樣式으로 生産이 이루어지는 個別漁家 經營形態까지 發展하였으며, 또한 同一 漁村契內에 專用(共同)漁場의 生産方式은 共同經營으로, 淺海 海藻양식어장의 生産方式은 個別漁家 經營으로 두형태가 存在하는 단계까지 變質되었다. 종전의 漁業組合에서는 漁村共同體를 民法上 權利機能인 社團(漁村 自然部落의 관행에 의한 漁場管理機能)의 性格으로 보고 組合員(漁民)이 漁村에 常住하면서 漁業을 하게 하는 漁業組合의 任意協力機構(單位農協의 營農會와 같은 任意組織)로 운용해 왔다. 그러나 漁業制度 改革의 일환으로 漁業權 享有 管理機能과

13) 全南大學校 朴光淳教授는 그의 著書 한국 어촌경제사 연구에서 우리나라 漁業(村)共同體의 형태를 변천 단계별로 3형태로 分類한 바 있다. 제1형태인 共同生産 共同分配(共同經營: 第1種共同漁場의 共同採藻 漁業)에서 어업의 多樣化와 淸해해조양식기술의 發達로 어업공동체내에 漁場中心 또는 漁具中心으로 協業經營 또는 個別經營形態가 도입되어 제2, 제3형태로 변질되어 가고 있으며, 共同體內에 階層分化 現象까지 일어나 資本主義化로 이행해가고 있다는 理論은 특히 주목할만하다.

筆者가 莞島, 高光地方을 對象으로 實態調査해 본 바에 依하면 어촌공동체의 형태가 입호제도와 어업의 기초적 생산수단인 漁場을 漁民의 地畧(住居) 集團인 漁村自然部落의 總有(地先概念에 依함)下에 두고 ① 제1종공동어장에서 淸, 미역 등을 共同生産(共同採藻)하여 共同分配하는 제1의 형태와, ② 제1종공동어장과 淸해해조양식어장까지 總有한 어촌은 제1종공동어장의 生産方式은 공동생산 공동분배의 제1형태로 淸해해조양식어업의 生産 방식은 입호제도에 의한 漁場의 分配經營에 기초한 個別經營형태가 도입되어 개별경영의 제2형태로, ③ 제1종공동어장을 보유치 못하고 김, 미역양식어장만 總有한 漁村은 개별경영의 제2형태로만 生産活動이 영위되고 있었다. 따라서 村落共同體의 기능은 제1형태가 經濟的 外勢의 침투를 적극 배제하면서 강하게 존립하고 共同體內에 個別經營의 형태가 도입되어 제2, 제3형태로 변질되어 가는 정도에 따라 내부에 階層分化가 일어나면서 共同體의 기능도 약화되어 資本主義로 이행해 간다고 하는 攄스, 웨버 등 경제학자들의 理論이 우리나라 漁村共同體에서는 適用이 안된다는 사실을 발견할 수 있었다. 즉, 제1 형태에만 의존하는 漁村共同體가 오히려 部落內部的 共同體의 性格이 약화되고 있는 실정이며, 제1형태와 제2형태가 共存하고 있는 어촌공동체가 部落內部的 共同體의 性格이 제일 強하게 온존하고, 제2형태로 어업이 영위되는 共同體가 그 중간쯤 되는 추세를 가지고 있었지만, 그것보다도 水産業이 漁家所得에 미치는 기여도의 強度에 依해 결정되고 있다는 사실이다. 이러한 現象은 지구별 수협이나 漁村契(어촌공동체)가 어장의 私有化로의 이행을 철저히 막아주면서 어느 정도 社會保障의 機能을 해주고 있기 때문일 뿐만 아니라 漁民이 어촌공동체를 中心으로 一體感을 조성하여 共同體 機能을 강화시켜 나가는 길만이 그들의 地先漁場을 지킬 수도 있기 때문인 것으로 풀이된다.

水協 指導事業의 役割과 今後 추진방향에 관한 研究

漁場管理機能 사이에서 組合과 漁村共同體 및 漁民(組合員)間的 組織關係에서 發生할 수 있는 諸問題點을 除去하기 위해서 1962年 4月 1日 施行된 水協法에서는 一定한 區域內에 있는 漁民들의 地區別 水協의 設立을 許容하고 同時에 이로 하여금 前述한 機能을 하고 있는 漁村共同體를 중심으로 漁村契를 組織할 수 있도록 한 것이다(制定水協法 第16條 1項 내지 3項). 이렇게 漁村共同體를 漁村契라는 地區別 水協의 下部 法定組織으로 組織하면서 漁村契가 從來의 慣行에 의거 組合 享有 共同 및 養殖漁場의 專用管理機能을 本然의 業務로 합과 同時 經濟的 機能까지 遂行¹⁴⁾토록 함으로써, 漁村契는 民法上 權利能力이 없는 非法人社團의 性格과 非法人組合의 性格을 共有하는 曖昧모호한 組織¹⁵⁾으로 出發되었다. 즉, 地區別 組合과 漁村契가 똑같은 漁民(組合員)을 對象으로 機能 分化 없이 똑같은 內容의 經濟事業까지 수행토록 함으로써¹⁶⁾ 組織의 非能率의 極大化는 물론 系統組織의 相互協力關係가 相互競爭 關係 내지 견제關係로 發展 展開될 여건을 안고 출발된 것이다. <表 4>를 基礎로 해서 分析해 본다면 漁村自然部落單位의 漁村契組織으로서는 非法人社團의 性格이 強하게 漁

<표 4> 漁村契의 市道別 分布

시 도 별	1962	1972	1978	1982	1986
계	1,658	2,258	1,436	1,436	1,518
경 기도	67	137	87	90	76
충 청 남 도	125	180	83	84	69
강 원 도	67	87	63	62	61
전 라 북 도	32	91	53	53	52
전 라 남 도	744	1,031	641	642	746
경 상 북 도	154	169	124	124	134
경 상 남 도	382	464	313	310	295
제주 도	87	99	72	71	85

(자료제공 : 수협중앙회)

- 14) 制定水協法 施行令 第15條에 명시된 사업의 種類를 보면, ① 어업권의 取得과 開發, ② 소속 지구별 조합소유의 공동어장 및 양식어장의 專用, ③ 어민의 생활필수품과 어선 어구의 공동구매, ④어촌 공동시설, ⑤ 수산물의 공동제조 및 생산품의 공동판매, ⑥ 어업자금의 알선 및 配定, ⑦ 기타 목적 달성에 必要한 사업으로, 위에서 ①과 ②는 공동 및 양식어장의 專用管理機能이며, ③④⑤⑥⑦은 經濟的 機能이다.
- 15) 民法上 權利능력이 없는 非法人社團과 非法人組合과의 성격상 구별은 똑 같이 構成員間에 共同的 目的이 존재하고, 各構成員은 이 共同의 目的下에 拘속되고 있지만, 이 兩者間에는 本質的인 차이가 있다. 즉, ① 民法上 權利능력이 없는 非法人社團은 構成員의 변경과는 關係없이 존속하는 부락과 같은 계속적이고 단체적인 組織인데 비하여, 非法人組合은 개성을 중시하여 조합원 상호간에 債權關係를 發生시키려는 協約關係이며 개성이 현저한 團體이다. ② 非法人社團은 部落이라는 기관을 通하여 行爲하며, 이 機關이 行한 行爲의 效果는 그 社團自體에 拘속되고 社團의 構成員에게는 미치지 않는다. 社團은 總會의 決議에 依據 自己의 意見을 반영시킴으로서 운영에 참여할 수 있으며, 總會의 결의는 機關의 行爲를 拘속한다. 이에 대하여 組合(漁村契)의 行爲는 組合員 全員이 담당하는 것이 原則이나 조합원 전원으로부터 代理權의 수여를 받은 組合員(總代)이 行爲하는 것이 관례이다. ③ 非法人社團의 財産은 總有로 관리되어 일체 社團自體에 拘속되고 社團의 構成員과는 아무 상관이 없으므로 持分請求權 등은 성립되지 않는다. 그러나 非法人組合(漁村契)의 持分請求權은 組合員 全員이 共同으로 소유하고, 소극재산은 組合員 全員이 共同으로 부담하며, 持分請求權이 있는 것이 特徵이다.
- 16) 制定水協法 第16條 1項에서는 一定地區內의 어민들은 지구별 조합을 設立할 수 있도록 하였고, 第16條 3項에서는 一定한 區域內의 지구별 조합의 組合員은 漁村契를 設立할 수 있도록 規程하였다. 따라서 兩組織이 같은 어민을 構成員으로 하여 조직되었으며 그 事業遂行도 같은 內容이어서 출발 당시부터 兩조직을 活性化시킨다면 많은 문제점이 發生될 여건을 안고 출발한 것이다.
한편 漁村契의 사업의 種類(制定水協法 施行令 제15조 1항)는 주 14)와 같으며, 그 내용은 지구별 조합이 組合員을 對象으로 수행하고 있는 事業을 그대로 수행토록 규정되어 있었다.

村契를 支配하고 規模마저 零細해서 非經濟的 機能과 經濟的 機能을 同時에 遂行하는 非法人組
 組織으로 育成 發展시켜 나가기가 곤란하였을 것이다. 따라서 1973년 이후 大單位 經濟權 中心으로
 漁村契를 整備하는 運動을 展開했으며, 이를 뒷받침하기 위해 1976년부터 水産關係法令과 水協關係
 法令을 大幅 改正하여 施行토록 하였다. 이의 진정한 評價는 歷史가 해줄 것이지만 筆者의 見解로는
 모든 秩序를 문란시키고 많은 시행착오를 속출시켰을 뿐 肯定的인 面은 거의 없다고 본다. 于先 大
 두되는 現象으로 76年 以後 문을 연 法人格 漁村契의 해체 정비 작업의 持續的 推進과 非法人 漁村
 契의 漁村自然部落 單位 再分割 等の 一連의 水産經濟現象 (표 4 참조)을 들 수 있다.

非法人組合 性格을 띤 漁村契의 經濟事業은 계속 반복되는 事業으로서 이를 制度的으로 遂行하고
 있는 漁村契는 거의 없고 모든 漁村契가 非法人社團形態(漁村共同體)로 從來의 慣習에 따라 運營되
 고 있다는 事實은 한번쯤 재음미해 볼 단계가 온 것 같다. 사실 政策當局者나 一部學者들은 이상에
 사로잡혀 漁村契에 대한 기대나 향수가 너무 깊은 것 같다. 왜 農協組織을 非法人單位組織으로 發
 展시켜가지 못하고 法人格單位組織으로 體質改善했는지에 대해서도 다각적인 心層分析이 있어야 할
 것이다. 그러면 地區別 組合의 法定 下部組織은 必要한가? 이에 대한 答은 꼭 필요하다는 結論을
 내릴 수 밖에 없다. 왜냐하면 漁業權 行使 慣行과 漁場 所有關係에서 組合과 漁村共同體, 漁民間의
 系統組織 形成過程에서 發生하는 相互 内部 모순을 극복하는 길은 水協法上 現행 組織원리로 法定
 化시키는 것이 가장 合理的이기 때문이다. 따라서 漁村契가 非法人社團(漁村部落)의 慣行으로 水協
 享有 漁業權의 漁場管理 機能을 하면서 永遠히 存在하는 漁村共同體(漁村自然部落)와 一致되도록
 組織되어야 할 것이며, 또한 非法人社團(漁村共同體)의 運營原理로 운영되도록 그 性格과 機能을
 單純化시켜야 할 것이다.

앞에서도 언급한 바와 같이 漁業의 生産手段인 지선어장을 水協組織이 共同所有(漁村共同體 總
 有)하지만 조합원인 個別漁民은 漁村(共同體)契에 종속되어 있으므로 生産活動 面에서는 平等原理
 에 입각하여 지선어장의 일부를 占有하여 個別生産이 可能토록 함으로써, 개별어가에 대해서는 漁
 村共同體나 水協이 어느정도 社會保障的 機能을 해주고, 개별어가는 수협을 통해 각종 生産활동을
 支援받고 그들이 協同生産한 수산물을 水協共販場을 통해 공동판매하는 가장 이상적인 수협조직으
 로 體質改善될 수 있도록 水協과 어촌공동체(어촌계)간의 協力體制를 위한 조직정비 및 機能分화가
 절실히 요구되는 것이다.

2. 漁業制度的 變遷과 漁村共同體

漁村共同體의 持續的 維持와 關聯된 漁業權制度的 變遷過程을 考察해 보자. 舊韓末 應勸 3년에
 韓國漁業法(1909. 4. 1)이 法律 第29號로서 成立되었으며, 이에 따라 最初의 漁業制度와 漁業權(第1
 條 후단, 第3條, 第5條단서)이 확립되었다. 同法은 全文 14個條로서 漁業을 免許(第12條), 許可(第
 8條), 申告(第10條)漁業으로 나누어 從來의 沿岸漁業에 있어서의 村落共同體의 所有經營 樣式을 漁
 業權이라는 形式으로 適法化 할 수 있는 轉機를 마련하였다.

韓日合邦(1910年) 以後 本格的으로 植民地 政策을 實施하기 위하여 모든 制度的 改革 整備에 착
 수하여 1911年 6월에 漁業令이 制定되었으며, 1912年 4月 1일부터 施行하게 되었다. 漁業令에서 최

초로 專用漁業(共同漁業)制度가 新設되고, 그 地區漁民을 構成員으로 하는 公共法人(漁業組合)이 專用漁業權의 取得 및 管理主體가 되는 하는 漁業組合制度가 마련됨으로써 部落慣行에 依據 漁業權行使 및 漁場管理를 漁村共同體가 담당하는 新漁業秩序가 確立된 것이다. 그 후 日本과 制度的 同化가 要求되어 1930年 5月 1日 舊令을 廢止하고, 더욱 더 專用漁業制度가 強化된 내용의 朝鮮漁業令을 制定施行함으로서 近代的 漁業制度가 確立되었다. 또한 解放 以後 1953年에 朝鮮漁業令을 一部 補完하여 우리의 水產業法¹⁷⁾이 마련되었으나, 우리가 마련한 水產業法도 漁村共同體의 存立여건을 더욱 더 強化시켰다. 그 內容을 보면 專用漁業을 共同漁業으로 名稱을 變更하고 漁業免許于先順位를 新設(法第27條)하였으나, 共同漁業 이외의 漁業에 대해서도 構成員의 過半數가 그 申請한 漁業과 同種漁業에 經驗이 있거나 또는 當該漁業의 免許가 他人에게 處分될 時 從前의 生業을 잃게 될 時의 要件만 갖추어지면 公共法人에 于先하는 制度로 強化되었다.

그후 10여차례의 水產業法 改正이 있었으나 漁村共同體의 持續的 維持와 存立여건을 더욱 補強해 주는 方向으로 改正이 이루어졌으며, 特히 大幅的으로 이루어진 다음의 세차례의 水產業法 改正은 우리 漁村이 크나큰 變化를 가져다 준 요인이었다. 이를 구체적으로 보면, 먼저 1963年 4月 11日에 이루어진 第3次 水產業法 改正을 들 수 있다. 이는 水產業協同組合法 施行에 따른 制度整備로서 地先 多數漁民의 生業터전 確保와 共同利益 增大를 위해 共同 및 養殖(總有)漁業權 取得 및 管理主體를

17) 水產業法(1953.9.9 法律 제295호)의 漁業權 關係 規定 內容

- ① 第1條 目的 新設과 명칭 변경등 朝鮮漁業令을 一部 補完
- ② 免許漁業의 制度 整備
 - 나열순서 일부 변경(第8條 1項)
 - 專用漁業을 共同漁業으로 명칭 변경
 - 漁業權 존속 기간: 20年 以內에서 10年 以內로 短縮(第14條 1項)
 - 漁業의 免許를 받은 자 이외의 자가 漁業을 支配할 時 漁業免許 취소에 관한 규정 신설(第19條)
 - 漁業權 取得의 制限 규정 신설: 法人 이외의 同一人에 대하여 同種漁業 1件 以上 免許 不許(第26條)
 - 漁業免許 于先順位 新設(第27條)
 - 漁業權의 貸付禁止 新設(第28條)
 - 경력인의 자격 제한에 관한 규정 신설(第29條)
- ③ 漁業免許의 于先順位(第27條)
 - 어업면허의 于先順位: 第1項
 - 그 신청한 어업과 同種어업에 經驗이 있는 자
 - 沿岸漁業으로 前號 이외의 어업에 經驗이 있는 자
 - 前2號 이외의 자
 - 同順位者 相互間의 于先順位: 第2項
 - 그 신청한 어업의 漁場에서 經驗이 있는 자
 - 前號 이외의 자(前 2項의 同순위자간 결정기준 기초자료: 제3항)
 - 노동조건
 - 당해어업의 경영에 地域漁民이 참가하는 정도
 - 당해어업에 대한 경영의 정도, 자본 기타 경영능력
 - 당해어업에 대하여 그 經營者가 생계를 유지하는 경제의 정도
 - 前號의 규정에 불구하고 公共法人에 제1순위: 제4항
 - 어업경영을 主目的으로 할 것
 - 구성원의 過半數가 그 신청한 어업과 동종어업에 經驗이 있거나 또는 당해어업의 免許가 타인에게 처분될 시 종전의 生業을 상실하게 될 때
 - 구성원의 3분의 1이 그 경영하는 어업에 상시 증사하는 자일 것
 - 구성원 중에 상시 증사하는 者의 出資額이 총출자액의 3분의 1 이상을 점할 것
 - 구성원의 출자액이 구성원의 平均出資額의 3배에 상당한 액을 초과하지 아니할 것
 - 구성원은 각자 1개의 議決權을 가질 것

수 산 경 영 른 집

漁業協同組合으로 하고, 從來의 漁業權 行使 및 漁場整理主體인 漁村共同體를 漁村契라는 名稱으로 변경하여 水協法上 水協의 單位組合인 地區別 組合의 下部 法定 協力 系統組織으로 整備한 것이다.

水産業法の 主要改正 過程

① 第3次 水産業法 改正(1973. 4. 11)

- 공동어업의 범위를 대폭 개정(제8조 1항) 정비
 - 종래의 공동어업을 제1종 공동어업으로 名稱 變更
 - 정소인망, 정소부망, 정소집어어업을 제2종, 제3종 공동어업에 吸收
 - 정치어업중 많은 部分이 제3종 공동어업에 흡수
- 水産業協同組合法 施行에 따른 制度 整備(第10條 2項)

② 第9次 水産業法 改正(1975. 12. 31)

- 먼허어업제도 대폭 개정으로 補完 整備
 - 第8條 1項 3호, 7호의 내수면 먼허어업 삭제(내수면 어업개발촉진법의 먼허어업으로 轉換)
 - 免許漁業의 有効期間 대폭 개정(10년을 5년 이상 10년 이내로 改正)
 - 1) 양식어업중 살포식, 투석식, 축제식은 10년, 건홍식, 수하식 및 축양은 7년
 - 2) 정치어업은 10년
 - 3) 제1종 공동어업은 10년, 제2종 및 제3종 공동어업은 5년
 - 總有漁業權의 取得主體를 漁民이 조직하는 公共法人(지구별 수산업협동조합)에서 公共法人을 지구별 수협과 어촌계(비법인 포함)로 이원화
 - 지구별 수협과 어촌계 경합시 어촌계를 于先順位로 政策 轉換(法人이 아닌 어촌계가 享有하는 어업권은 어촌계 總유로 概念 정립)
 - 어장이용개발계획의 樹立에 關한 규정 신설(第52條)

③ 第10次 水産業法 改正(1981. 3. 20)

- 免許漁業制度 一部 補完 整備
 - 정치 및 양식어업을 지구별 수협 및 어촌계에 우선할 수 있는 어장을 제1종 공동어장내로 범위 한정(제27조 4항)(어촌공동체간 관행에 의한 지선개념에 일대 혼란 초래)
 - 제14조의 2항, 3항의 규정 일부 개정
 - 신규면허시 종래의 어업권자에게 于先의으로 면허해야 한다(제14조 4항은 규정을 삭제)

둘째로, 1975年 12月 31日에 이루어진 第9次 水産業法 改正을 들 수 있다. 그 당시는 漁業의 近代化를 促進하기 위하여 淺海海藻養殖業의 主種인 김養殖의 企業化(機械化)를 추진하는 施策變化가 있었던 時期였다. 따라서 共同 및 淺海養殖(總有)漁業權 享有 管理團體이며 經濟團體였던 地區別 組合의 機能中에서 地區別 組合은 主로 經濟團體로서의 機能만 遂行토록 하고, 漁業權 享有 管理機能은 漁業權 行使 및 漁場管理主體인 漁村契가 수행할 수 있도록 하였다. 그 결과 從來의 漁業權 享有 管理機能은 사실상 없어지고 漁村共同體間에 利用 開發可能 地先漁場의 무리한 先占先取 競爭만을 加速化시키는 結果를 招來하였다. 즉, 過去 漁業組合 및 地區別 水協은 漁村共同體가 從來의 慣習대로 새로운 地先을 形成해 가면서 開發해 놓은 漁場을 一定 周期로 實態調査하여 開發된 現實대로

免許 取得함으로써 漁業權 享有 管理機能을 誠實히 遂行해 주었다. 따라서 淺海海藻殖養漁場의 私有化를 根本적으로 排除하고 漁村共同體間에 형평의 原則에 입각하여 漁場이 確保되어 아무 不滿이나 不信없이 漁業을 영위할 수 있었다. 그러나 法改正으로 인하여 共同 및 淺海養殖漁業權의 取得 主體를 非法人漁村契(競合時 于先順位도 第1順位를 漁村契로 規定)로 하고 漁場利用開發計劃의 樹立에 관한 規定까지 新設하였을 뿐만 아니라 地先漁民의 生業에 莫大한 影響을 줄 수 있는 김, 미역 等 淺海養殖漁場의 私有化와 機械化의 加速으로 地先漁民들과 私有漁業權者間에 갈등이 深化되어 社會問題로 대두되게 되었다.

세째로, 1981年 3月 20일에 이루어진 第10次 水産業法 改正을 들 수 있다. 이는 漁村共同體間의 慣行에 의한 地先概念¹⁸⁾을 第1種 共同漁場의 水面外에는 不認定하는 法改正으로 從來의 慣行이나 漁場管理 慣習에 일대변혁을 招來하였다. 그러나 실정법으로서 從來의 뿌리 깊은 漁業慣行을 말살 시킨다는 것은 事實上 어려우며 차라리 이를 補完해주는 方向이 더 合理的인 處方이라고 생각한다.

水協法 制定當時는 漁業組合制度가 定着이 되어 漁業權 管理團體로서의 機能만은 훌륭히 遂行해 왔다. 漁場所有制度의 徹底한 私有制가 確立되지 않고 從來의 관행 관습에하여 依據 多數의 漁村共同體가 實質적으로 漁場을 支配하면서 水協組合員으로 하여금 漁業을 영위하게 하기 위해서는, 行爲機能으로서의 어촌계의 漁場管理機能 위에 調整機能으로서의 多數의 漁村共同體의 紛爭 및 漁業調整機能을 해주는 지구별 수협 漁業權 享有 管理機能이 切實히 必要한 것이다. 그럼에도 불구하고 水協을 不在地主로 錯覺하고 漁民의 自治組織이며 實質的 漁場支配主體인 漁村契가 위의 두機能을 遂行토록 하였다. 그 결과 漁場의 利用과 開發效果가 一層 기대될 것으로 豫想하고 組合員을 對象으로 經濟事業까지 遂行토록 함으로서 漁村契를 經濟事業 遂行 適正規模로 育成해 보겠다는 當局의 의지는 실효를 거두지 못하였다고 結論지을 수 있다.

3. 現行 水協組織 및 水産制度의 不合理

'70年代에 들어서면서 淺海양식어업부분에도 先進 近代化를 도모하기 위한 各種 시책상의 改革이 단행되었다. 이에 따라 우리나라 어민의 대다수를 占하고 있는 共同採藻 및 淺海海藻殖養漁民을 구성원으로 하고 있으며 어업권 관리단체로서의 機能과 經濟團體로서의 기능을 동시에 수행했던 지구별 조합이 經濟團體로만 탈바꿈하여 廣域單位(市·郡單位 혹은 數個의 市·郡단위)로 정비되었다.

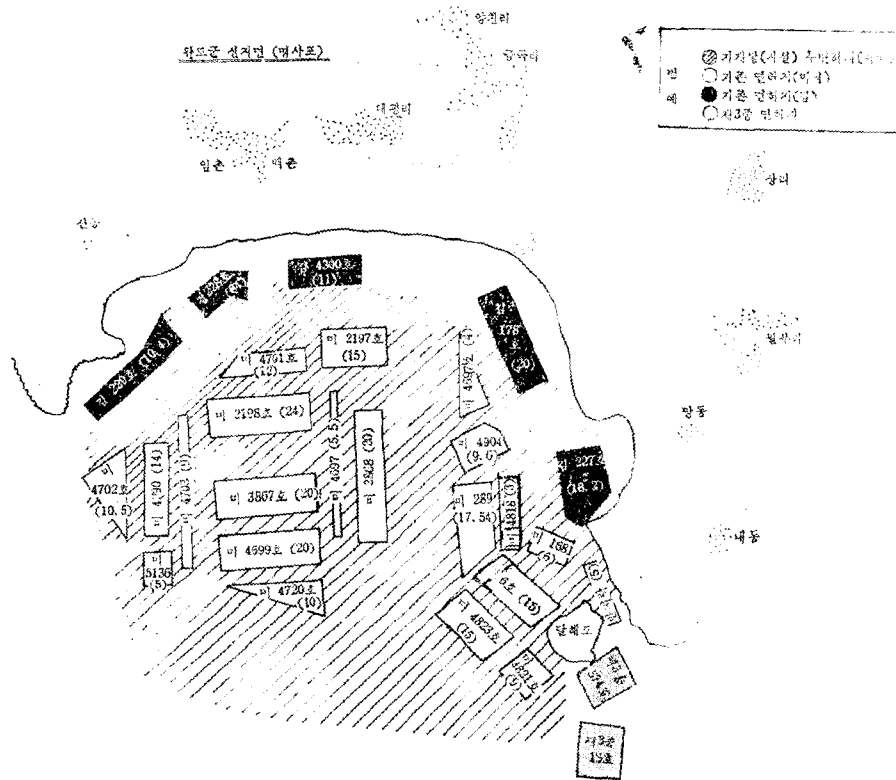
18) 南海岸 淺海海藻殖養漁業에 있어서의 어촌공동체간에 實存하는 地先은 現행 水産業法上의 地先과는 그 내용과 성질이 다른 概念이다. 남해안에서 처음 김양식이 시작된 것은 1850년대 莞島郡 助藥島에 鄭時元이라는 사람이 일본조나 염홍시절로서 양식했던 것이 널리 보급되어 一般化되었다고 하는 것이 정설이다. 이 때부터 南海岸에는 靜態概念의 專用漁場地先과는 별도로 動態概念의 養殖漁場地先이 부락간에 만들어졌으며 相互部落이 인정하여 先占先取한 水面을 排他權을 가지고 관리하는 慣習이 이루어진 것으로 추정된다. 이는 과거 수산업법이 慣行于先主義로 부락이 先占先取한 수면의 배타권을 인정해왔기 때문에 관습법으로서 확정된 것으로 當代가 아닌 後孫을 위해서 지선어장을 확보해 갈려는 당위성 때문에 그 強度는 상상을 불허하며, 이 地先 확정과 관련된 漁場紛爭의 심각한 요인도 여기서 비롯된다. 그러던 淺海海藻殖養漁業에 있어서의 地先 확정은 어떻게 이루어지는 것인가? 예를 들어 說明한다면 數個의 지선어촌공동체가 一定한 지선범위 내에서 35尺 杭木으로 김양식어업을 영위하고 있는데 그 중 한부락이 45尺 杭木까지 동원하여 新漁場을 開發해 간다면 인근 어촌공동체도 따라가면서 같은 水準까지 어장을 開發하는 관습에 의해 새로운 地先이 만들어진다. 이러한 과정에서 피차 합의가 이루어지지 않을 때는 漁場紛爭으로 發展되며, 이러한 경우 市長·郡守가 이를 조정하여 주는 관습은 지금도 남아 있다.

수 산 경 영 른 겹

1번 지구별 조합의 어장관리 協力機構로 法定組織되었던 漁村契(漁村自然部落)는 經濟權 單位의 非法人 또는 法人으로 大單位化시켰으며, 과거에 漁業組合 내지 지구별 조합이 수행했던 漁業權 享有 管理機能까지 수행하면서 똑 같은 組合員을 대상으로 같은 내용의 經濟事業도 수행트루 하였다. 그 결과 兩조직의 非能率性이 極大化되고 相互協力關係에서 相互競爭關係 내지 견제관계로 발전되어 協同組織 및 친해해조양식어업 전반에 無秩序가 전체를 支配하는 現象이 招來되었고, 어업제도 역시 제9차 수산업법 개정(75.12.31)과 제10차 수산업법 개정(81.3.20)¹⁹⁾으로 과거 민간주도(水産團體)형 수산업生産 및 流通體制가 政府주도형으로 탈바꿈되어 종래의 기존어업질서가 무너져 일대 혼란이 유기되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 中央政府는 行政 편의 위주로 效率性도 없는 어장 이용개발 승인권만 손에 쥐고 政策遂行을 함으로 일선에서는 많은 문제점이 야기되고 있는 것이다.

實定法(水産業法)의 利用開發 承認制度에 의한 어업면허제도와 관습 관행에 의한 실지 어장이용 개발과는 어떻게 다른 現象이 빚어지고 있는가를 실제의 예를 들어 비교해 보고자 한다.

<표 5>의 圖面은 莞島郡 薪智面 明沙浦의 淺海海藻養殖 地先漁場의 開場實態로서 실지어장은 7個



19) 第9次 水産業法 改正(1975.12.31)으로 어촌제가 總有漁業權 取得 및 관리를 할 수 있는 길을 열고 새로 漁場利用開發承認制度를 도입하여 어장의 私有化를 加速시켰다. 이 과정에서 先占先取한 지신을 주장하는 지선어민과 어업권자 및 수산행정기관 간에 갈등이 深化되고 많은 민원과 문제점이 야기되었으며, 이를 實定法으로 合法化시키기 위해 第10次 水産業法 改正(81.3.20)을 하여 관습법상 양식어장내 실존하고 있는 地先을 제1종공동어장 이내 水面으로 制限시켰다. 그러나 淺海海藻養殖漁業 部分에 있어서 마은 地先概念을 지워 버릴 수 없는 것이 오늘의 現實이다.

어촌자연부락이 從來의 관습과 관행에 의해서 사선부분의 수면과 같이 開發하였으나, 이를 免許處分된 수면(□와△部分)과 비교하면 다음과 같은 사실을 發見할 수 있다.

첫째, 實地漁場은 漁村自然部落(漁村共同體)間에 地先을 두고 아무 다름없이 하나(사선부분)로 개발되어 김, 미역, 툇등 세 品種을 양식하고 있는데, 漁業權 漁場은 김, 미역 2개 品種에 25개 漁業權으로 어지럽게 分散되어 있다.

둘째, 일부 内灣性 김 지주식 양식어장이 老朽化되어 外延性 지주식 또는 浮流式 漁場으로 移設은 물론 外延성 어장이 많이 개발되어 있음에도, 現實性 없는 免許制度(이용개발 승인제도)로 각종 水産政策을 樹立함으로서 現實과 行政의 괴리 현상이 심하게 發生되고 있다.

셋째, 漁村自然部落(共同體)들이 종래의 관행과 관습으로 利用開發한 어장을 地區別 組合(漁業組合)과 市郡이 實態調査하여 調査 時點에서 개발된 실태대로 어업을 現實化(大單位 面積으로 免許處分)시킴으로서 과거에는 각읍·면간의 어촌공동체간에 균형있게 法定漁場이 確保되어 왔는데, 오늘날에는 漁場利用開發 承認制度의 不合理性²⁰⁾ 때문에 어장은 인근 어촌공동체와 同時에 開發해 놓고도 전혀 法定漁場을 확보치 못한(右側 中央水面) 漁村契와 많은 어장을 확보한 어촌계간에 不均衡이 深化되고 있다.

네째, 기존어업권과 어촌공동체간에 地先때문에 여러 形態(삼각형들)의 現實性 없는 免許處分과 漁業權 細分化로 부정어업조장 및 어장이용의 非能率性이 極大化되어 있다.

다섯째, 後孫에 물려줄 어장확보의 욕구에 의한 무리한 漁場利用開發의 機能단 活性化되어 이용개발가능한 수면은 빈틈없이 이용 개발되었음에도 향로, 수로의 부재, 구간정리, 품목별 단지조성 등 漁村共同體間의 漁業調整機能의 全無로 무질서가 전체를 支配하고, 전체 어촌공동체가 이를 갈망하고 있음에도 實定法이 이를 許容치 않아 地區別 組合과 市·郡·邑·面 等 일선 行政機關의 직무유기와 전체 어민들의 법법행위의 악순환이 계속되고 있다.

그러면 現實의으로 어떠한 問題點이 있는가를 알아보기로 하자.

첫째로, 淺海海藻養殖部分에서 現行 水産業法이 어촌공동체 總有(法上 漁村契 總有로 규정되어 있으나 현실은 어촌공동체 總有)로 利用 開發可能漁場을 先占先取하여 새로운 地先을 형성해 가면서 新어장을 개발해가는 어업관습과 어업조합이나 지구별 조합이 주기적으로 實態調査하여 이를 適法化(現實化)하고 어업조정기능을 발휘하여 漁業秩序를 확립해 왔던 民間協力機構(지구별 조합과 어촌공동체어민)의 유기적인 협력이 이루어질 수 없도록 制約함으로써, 後孫에 물려줄 지선어장의 경쟁적 확보를 위한 어촌공동체간의 無秩序한 어장개발가능만 극대화시킬 뿐 종래의 漁業調整機能이 完全 마비되어 해결할 길 없는²¹⁾ 법법행위(전체 양식어민)와 직무유기(일선 수산행정기관, 관

20) 現行 水産業法上 新規免許漁場을 이용 개발코자 할 시는 水産廳長의 사전 승인을 받아 이용 개발토록 되어 있고, 市長 및 郡守는 開發意志가 있는 漁民 또는 漁村契로부터 利用開發(承認)申請을 받아 업무 추진하는 과정에서 地先漁場의 私有化, 免許漁場의 漁村契間 및 邑·面間의 不均衡이 深化되어 같은 行政區域(市·郡) 內的 地域間 갈등이 社會問題化되고 있다.

21) 淺海海藻養殖漁業에 있어서 漁村自然部落(漁村共同體)의 어장개발 및 어장관리 관습(관행)에 대해 확실히 調査研究가 된 바는 없으나, 일찌기 專用(共同)漁場의 靜態的 地先概念에 의한 漁村共同體의 漁場總有管理 基般위에 1850년대부터 莞島에서 開發되어 普及되기 시작한 淺海김養殖漁業에 의해 全南地方에서 動態的 地先概念이 만들어져 오늘의 漁村共同體의 어장개발 관행이 관습화되었으며, 그 후 西海의 忠南, 京畿地域까지 擴散되어가는 과정일 것이라 추정된다. 慶尙, 江原等 그 외의 地域은 이러한 관습이

계 公務員 및 지구별 조합)의 악순환만 되풀이 되고 있다는 點이다. 이를 類型別로 分類하여 보면 다음과 같다.

① 제1종공동어장수면의 지선 불인정 개념에 의한 친해해조 양식어업권 면허처분으로 새로운 어장분쟁 다수 誘發

- 1) 이해관계 어촌계의 동의없이 他漁村契 또는 個人에게 면허 처분함으로써 지선어민과 어업권 자간의 갈등 심화.
- 2) 先占先取權에 의한 水面(地先)의 排他權 行使(慣習法)와 水產業法上 어업권 細分化(件當 20 ha 미만)로 不正漁業 조장 및 어장 이용의 非能率性 招來
 - 어장과 어장간의 사이(300m) 수면은 사실상 부정어업 조장 초래
 - 어장과 어장간의 사이 수면을 占有 쟁탈키 위한 새로운 漁場紛爭 야기
 - 事實과 행정의 不一致로 水產行政(計劃生産, 水產統計, 漁業秩序等) 不在現象 招來
- 3) 새로운 地先 확정 때문에 어촌공동체간에 同一 수준으로 어장은 기개발되어있는데 이용개발 승인 및 면허처분 과정의 공정성 결여로 면허어장의 심한 불균형에 의한 지역간 갈등 심화(어촌공동체간 및 읍면간)

② 지구별 조합의 어업권 享有 管理機能의 상실로 극도의 어업질서 문란 현상 초래

- 1) 지구별 조합과 어촌계간의 協力機能 약화로 組合員 피해 초래
- 2) 기존 행사질서 파괴로 어촌계내 다수組合員 보유 어촌공동체와 소수조합원 보유 어촌공동체 간에 새로운 漁場紛爭 야기 및 갈등 초래
 - 羅老島 사양어촌계내 사양도와 수락도간
 - 芦花菴島 내리어촌계내 내리와 만안도, 후장구노간
- 3) 어촌공동체간의 漁業調整機能 상실로 극도의 어업질서 문란 현상 초래
 - 항로나 수로의 合理的 연결, 구간 정리 指導등 어업조정 불가로 어촌공동체간의 무질서한 漁場開發 競爭과 어장정리로 單位當 生産性 저하
- 4) 어촌계의 어업권 향유 관리기능과 어장관리기능의 同時 수행으로 漁場 總有 管理機能이 약화되어 計劃生産 不可
- 5) 지구별 조합의 어업권 관리기능 수행 포기로 地先 漁場 私有化 現象 및 外延漁場 상실 초래
 - 외연어장(김浮流式) 私有化로 內灣 總有漁場 老朽化 加速
 - 大多數 영세어민 總유 內灣漁場 대체인 외연어장 상실로 不滿 高潮(기업어민대 지선어민간의 갈등 심각)
 - 외연사유어장 부실관리로 어촌공동체 總유어장 관리 질서 파괴
- 6) 어촌계 共同漁場 빈매 사례 다수 발생

없거나 미약하므로 이러한 漁村社會의 現象을 政策當局者나 學者들이 잘못 인식하여 一部地域은 遵法 精神이 強하여 實定法을 잘 지키고 西南海 淺海海藻養殖 漁民은 遵法精神이 희박하거나 意識水準이 아직 못미쳐 이러한 무질서 現象이 招來되고 있고 주장하고 있다. 따라서 漁民의 의식수준이 先進化되면 自然히 接近되어 올 것이라는 판단하에 政策遂行 내지 業務遂行하고 있다면, 이는 너무나 엄청난 판단상의 과오를 범하고 있다는 點을 지적하지 않을 수 없다.

水協 指導事業의 役割과 今後 추진 방향에 관한 研究

7) 정치어업권등 지선어민 生業과 관계없는 어업권을 特定人과 結탁하여 어촌계가 取得코져 기존어업권자와 새로운 분쟁 야기

8) 어촌계 어업권 관리능력 결여로 어촌계 어장총유관리 질서가 어촌공동체 내부에서부터 붕괴 現象 대두

③ 私有漁場 生産制度(원가개념)와 總有漁場 生産制度(생업개념)의 共存不可로 水産業 生産의 非 能率性 招來(김양식)

1) 사유어장 보유(김 건조기 보유어민 전국 2,000여대 추정) 어민과 관련 생산어민간의 객주 예속화로 기존生産 및 流通 秩序 파괴

2) 兩制度의 무리한 경쟁으로 폭발적인 增産과 單位當 生産原價 上昇 現象 초래

3) 어가負債 急増 및 실질어민소득 반감 현상 초래(가공비 50%)

4) 總有어장 관리기능 마비로 劃計生産 不可

④ 水協 및 水産行政 機關에 대한 漁民 不信風潮 만연

1) 지선어민 피해의식 상존 및 일부지역 水産行政機關에 대한 불신풍조 고조

◦ 수산행정처분이 공정, 공평하게 處理되지 않아 어촌공동체간, 읍·면간, 면허어장 보유의 不 均衡 초래

◦ 現行制度의 不合理性을 인식치 못한 일부 어촌계가 일부 地先漁場을 特定人과 結탁하여 지 선어촌계의 동의없이 私有漁場으로 면허 처분했다고 집단민원등 불의를 야기하는 사례 속출

2) 系統組織인 지구별 조합과 어촌계간의 異質感 造成으로 조합원 主人意識 결여(총유어업권 取得主體 二元化)

3) 어촌계 어업권 관리능력 결여로 면허기간 연장 미조치등 어업권 소멸 사례 빈발

⑤ 총유어업권 관리제도 二元化로 상호 모순 초래

1) 총유어업권은 共同漁業權, 總有漁業權, 共히 同一하게 취급함이 타당하나, 現行은 상호 이 율배반적으로 관리토록 규정

◦ 공동어업권 : 이진이나 담보로 提供할 수 없음

◦ 양식총유어업권 : 이진이나 담보가능(총유어업권=공동어장개념 미정립)

둘째로, 地區別 組合과 漁村契의 協力關係의 機能의 未分化로 수산업의 무질서와 組織의 非能率性이 極大化되어 가고 있다는 點이다. 그 내용을 보면 다음과 같다.

① 지구별 조합과 어촌계가 같은 漁民을 대상으로 같은 內容의 機能과 事業을 수행하도록 規程되 어 있어 系統組織의 相互協力關係가 相互競爭關係 내지 相互牽制關係로 됨으로써 組織의 非能率과 相互 갈등 招來

② 어촌계는 名目上의 허구에 찬 組織일뿐 實質的으로는 어촌공동체(어촌자연부락)라는 마을이 중 래의 慣習대로 民法上 관리능력 없는 社團의 형태로 漁場의 總有管理, 새마을事業等만을 수행할 뿐 어촌계의 法定機構와 法 節次에 따라 어촌계의 기능과 사업수행이 不可

◦ 經濟權 單位로 정비된 어촌계는 어업권의 名目上 取得主體일 뿐 어업권 향유 관리기능이나 어장관리기능 등을 現實的으로 수행 불가

③ 어촌계의 法人格 大規模化와 지구별 조합의 業務區域 廣域化(市·郡 또는 數個 市·郡) 및 營利追求 爲主의 事業規模 巨大化로 조직이 行政官僚機關으로 인식되어 組合員의 主人意識 결여

지금까지 韓國水産業에서 중요한 기능을 하고 있음에도 소홀히 다루어 온 지구별 조합과 어촌공동체에 대하여 私的 考察과 比較分析 등 다각적으로 檢討하였다. 淺海海藻養殖漁民을 구성원으로 組織된 지구별 수협 指導事業은 같은 1次産業에 從事하는 農民을 구성원으로 조직된 單位農協의 非經濟的 機能(指導事業)과는 달리 漁業의 基本 生産手段인 地先漁場을 漁村共同體 總有로 관행과 관습에 의해 확보해 가면서 組合員으로 하여금 耕者有田의 原則하에 어업을 영위토록 하는 것이다. 이를 위하여 지구별 조합은 漁業權 享有 管理(調整機能)團體로서의 機能과 經濟團體로서의 機能을 同時에 遂行토록 하고, 어촌계 조직은 實質的으로 어장관리(행위기능) 기능을 수행하고 있는 漁村共同體(漁村自然部落)와 일치시킬 필요가 있다. 즉, 어촌계는 從來의 漁村部落慣行으로 수행해 온 漁業權 行使機能만을 수행토록 지구별 조합과 어촌계를 機能分化시키고, 水産制度도 어촌공동체가 지선어장을 總有하면서 종래의 관행 관습대로 組合員이 漁業을 영위할 수 있도록 改善되시켜야 할 것이다. 지구별 조합의 指導事業 중에서 漁業權 享有 管理(漁業調整)機能을 보다 強化하여 民間協力機構(水産團體)의 自律機能에 의해 水産資源을 合理的으로 開發해 갈 수 있는 여건을 造成하고, 이를 實踐하는 데 저해되는 各種 요인을 빠른 시일내에 除去하고 業務改善해야 하는 課題를 水協은 안고 있는 것이다.

V. 水協 指導事業의 改善方向

地區別 組合은 非經濟的機能(指導事業) 수행에 있어서 종래의 관행 관습에 의거 조합원이 持續的으로 漁村을 지키면서 어업을 영위할 수 있도록 지선어민의 生業 터전인 共同 및 養殖 地先 漁場을 漁村契(=漁村共同體) 總有로 하는데 基本方向을 두고 現行의 漁村새마을事業, 教育弘報 等等 各種 指導事業도 더욱 더 活性化시켜야 할 것이며, 이와 함께 각종 經濟事業과 信用事業도 활발히 展開하여 組合員의 生産活動을 支援함은 물론 공동 및 양식 지선어장에서 協同生産한 水産物을 지구별 수협을 통해 共同販賣하는 秩序가 漁民 權益 增大로 升华될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 모든 制度나 機能을 再整備 改善하여 基本여건을 造成해야 하는 바, 그 내용을 요약한 改善方向을 제시하면 다음과 같다.

첫째로, 漁村共同體(漁村自然部落)가 總有로 開發해 온 共同 및 養殖(김, 미역, 툇 등) 漁業權은 總有漁業權²²⁾으로 一元化하고 漁業權 取得主體도 지구별 조합으로 一元化할 뿐만 아니라 지구별 조합의 漁業調整機能과 漁村共同體의 漁業行爲機能을 分化시킴으로서 水産業 生産의 民間協力機構(地區別 水協 系統組織: 組合, 漁村(共同體)契, 漁民)의 自律機能에 의해 水産資源을 合理的으로 開發해 갈 수 있도록 改善해야 한다. 이에 대한 筆者의 意見은 다음과 같다.

① 現 免許漁業制度를 共同, 區劃養殖, 品目別養殖, 定置漁業權制度로 整備하고, 共同 및 區劃養

22) 漁業權의 法律上 分類가 아닌 所有形態別 分類로서 共同所有形態中 漁場의 實質的 所有主體가 어촌공동체의 總有下에 있고 漁場의 私有化가 不可能하며 地區別 組合 또는 漁村契가 보유하고 있는 共同 및 養殖漁業權을 말한다.

水協 指導事業의 役割과 今後 추진방향에 관한 研究

殖漁業權은 總有漁業權으로, 品目別 養殖 및 定置漁業權은 私有漁業權으로 한다. 共同 및 區劃養殖 漁業權은 現行 免許漁業制度의 財産權的 秩序에 革新的인 變化없이 현실을 그대로 인정하면서 實定 法(水産業法)이 慣習(法)을 뒷받침할 수 있도록 筆者가 提案한 양식면허어업권의 一種이다. 그 內容은 現행 養殖漁業權을 水産經濟現象(實態調査에 依함)에 따라 어촌자연부락(어촌공동체)이 地先 漁場을 總有로 하여 종래의 관행과 관습에 의해 主로 開發되고 그 漁業이 私有漁業權으로 免許處分 될 시 地先漁民의 生業에 莫大한 지정을 招來할 性質을 가지고 있는 品目(감, 미역, 다시마, 툯 등 海藻類)의 양식어업을 말한다.

② 共同 및 區劃養殖漁業權의 取得主體는 地區別 組合으로 一元化한다. 즉, 品目別 漁村契別로 細 分되어 無秩序를 자초하고 있는 漁業權을 일제히 실태 조사하여 실지 이용 開發된 實態대로 區劃하 여 漁業權의 取得主體를 地區別 組合으로 一元化하고, 지구별 조합이 매년 품목별 利用開發計劃을 樹立하여 漁村契(漁村共同體)間의 漁業調整을 거쳐 항로, 수로, 구간정리, 품목별 단지조성, 시설 량 등을 調整토록 한다. 이와 같이 매년 品目別 行使契約 施設量에 의거 生産計劃 등을 수립함으로 서 모든 水産政策이 현실에 맞도록 樹立될 수 있을 것이다.

1) 漁村共同體가 地先漁場을 總유로 하여 종래의 관행과 관습에 의거 開發된 淺海海藻養殖漁業 의 現實과 實定法(水産業法)의 괴리현상을 시정하고 실정법이 관습법을 뒷받침해 줄 수 있도록 하 기 위하여 總개발된 水面을 區劃만 하여 지구별 조합으로 免許 處分하고, 지구별 조합은 系統組織 (民間協力機構)의 自律機能에 의해서 合理的으로 水産資源을 開發토록 한다.

2) 지구별 조합의 漁業權 享有 管理機能은 종전의 관행 관습대로 地先漁民의 耕者有田의 原則 을 확실히 보장해 주는 制度이므로, 現行 어업권의 존속기간, 면적등 財産權上 복잡한 문제기 파생 됨이 없이 한 漁場에 十數件漁村契로 면허 처분되어 있는 現 總有漁業權(表 5 참조)을 白紙化하여 하나의 區劃養殖漁業權으로 現實化시켜 取得主體를 一元化(地區別 組合)하는 것이 바람직하며, 이 경우에 지구별 조합이 漁業調整(品目別, 地先別, 區間別 適正施設量 調整 등)을 통해 耕地整理式으 로 現 無秩序한 어장을 合理的으로 개발할 수 있다.

3) 종래의 관습과 관행에 의거 어장관리(어업권 행사)를 할 수 있도록 水協法上의 어촌계를 民法上의 權利能力이 없는 社團(漁村自然部落)의 形態로 組織과 機能을 단순화시킨다.

4) 水協享有 漁業權의 해당 어촌계 지선어장(행사면적)은 어촌계 總유로 하여 어업권 향유 관 리기능(지구별 조합의 어업 조정기능)과 어장관리기능(어촌계의 어업행위 기능)으로 그 기능을 분 화시키며 漁場의 實質的 所有主體를 漁村契로 한다.

③ 養殖漁業權 實態調査 結果 그 품종의 漁業이 개인이나 기업에 의해서 私有漁業權으로 開發된 품목은 現행과 같이 하고, 해당 어업권 經營者는 業種別 水協을 設立토록 해서 業種別 組合으로 하 여금 漁業權者(漁民)間의 어업조정업무를 수행토록 한다.

- (예) 피조개 양식어업권→피조개양식 수산업협동조합
- 굴수하식 양식어업권→굴수하식양식 수산업협동조합
- 어류 축양식 어업권→어류축양식 수산업협동조합

둘째로, 地區別 組合 系統組織間의 機能分化로 自發的 協力關係가 維持되도록 지구별 조합 및 어

촌계를 適正規模로 정비해야 한다.

① 漁業權 享有 管理와 經營 여건을 감안하여 愛郷心이 극대화 될 수 있는 적정규모로 현 地區別 組合을 漸進的으로 分割 整備해야 한다.

② 현 수협법상 상호모순을 안고 있는 지구별 조합과 法人어촌계의 상호경쟁관계와 상호견제관계의 非能率性을 제거하기 위하여 法人格漁村契를 다음과 같이 整備한다.

1) 水協法上 法人格어촌계 부분을 전면 改正 삭제하고, 그 法人組織은 지구별 수협이 합병 또는 독립적인 지구별조합으로 改編 發足시킨다.

2) 해산법인어촌계 관내의 總有養殖漁場 管理主體인 漁村自然部落 單位로 非法人漁村契를 新設 組織한다.

③ 현 경제권 단위 非法人어촌계를 어촌공동체(어촌자연부락)와 一致하도록 分割 整備한다.

④ 어촌계를 民法上 권리능력이 없는 非法人社團性格(어촌부락공동체)으로 개편한 후 現實에 맞게 조직이 운영될 수 있도록 그 기능을 單純化시킨다.

셋째로, 法 改正前 現行制度上的 改善方向으로서는 區劃養殖漁業權에 해당된 外延性 漁場의 新規 漁場開發은 總有어업권으로, 기존私有漁場은 면허만료시 總有어업권으로, 老朽化된 內灣性 總有어장을 外延性 總有어장으로서의 移設作業이 적극 추진되어야 할 것이다.

VI. 結 論

이제까지 論說한 資料에 의하면 地先漁民의 생활터전인 공동 및 양식어장(구획양식어업권)을 계속 확대 확보해서 어촌계(=어촌공동체)를 통한 協同生産의 여건을 造成하며, 지구별 조합 및 어촌계의 구성원인 漁家漁業 經營體의 生産 및 流通面에 있어서의 弱點과 不利한 입장을 協同組織에 의하여 除去하고, 資本主義 經濟에 대응하려는 廣義의 어업경영조직이 지구별 조합이라고 볼 수 있다.

沿岸漁業의 基礎生産手段인 地先漁場을 從來의 관행과 관습에 의해 漁村共同體(漁村自然部落) 總有로 確保해 가면서 組合員으로 하여금 耕者有田의 철칙하에 持續的으로 어업을 영위케 하기 위하여 地區別 組合이 總有漁業權을 享有 管理하고 漁村契(=漁村共同體)는 지선어장을 관리하여 조합원으로 하여금 지선어장에서 協同生産한 水産物을 所屬組合 共販場을 통해 販賣하는 一連의 지속적인 經濟活動을 遂行하는 지구별 조합을 廣意의 漁業經營組織으로 볼 수 있을 것이다.

어촌계(=어촌공동체)는 오늘의 發達된 자본주의 단계에서 獨立되고 分散되어 있는 어가어업경영이 基本 生産手段인 어장의 總有로 그들의 經濟的 취약성을 補強하면서 자본주의 경제에 自體를 적응시키려는 組織인 것이며, 일부는 끌려 들어가면서도 殘存하고 있는 것이 事實이다. 그러나 이 生産組織은 高麗朝 以後 관행과 관습으로 現在까지 전수되어 持續的으로 維持되어 왔고, 어촌공동체(=어촌계) 전체이익과 個別漁家의 이익이 서로 일치되는 制度이기 때문에, 高度資本主義의 體制下에서도 特別한 이변이 없는 한 末來까지 存立될 생산양식이라고 볼 수 있다. 이들을 下部協力機構 또는 조합원으로 구성하여 조직된 서남연안 지구별 조합의 지도사업의 주된 기능은 總有어업권

水協 指導事業의 役割과 今後 추진방향에 관한 究研

(공동 및 구획양식어업권) 취득 및 항유 관리, 어촌계(=어촌공동체)의 어장관리(어장정리 및 어업권 행사)지도에 重點을 두고 漁家漁業經營이 大經營과 같은 技術을 採用하여 生産性이 높은 經營을 실현토록 하기 위하여 어촌계(=어촌공동체)의 共同 및 區劃養殖어장에서 協同生産하는데 적합한 生産技術 普及과 生産을 조력하도록 하는 것이다. 이와 함께 現행 水協이 수행하고 있는 漁村 새마을事業, 教育 및 弘報 等々の 指導事業도 병행해서 強力히 추진해야 할 것이다.