수산경영론집, Vol. XXV, No. 1(1994. 6)

持續的 漁業發展을 위한 漁家槪念 再定義方案에 대한 硏究

玉　　永　　秀*

A Study on the Re – definition of Fishery Household for the Sustainable Fisheries Growth

Ock, Young – Soo

目　　次

Ⅰ. 問題의 提起
Ⅱ. 漁家構造의 변화와 漁家槪念을 둘러싼 問題點分析
Ⅲ. 持續的 漁業發展을 위한 漁業政策의 目標와 漁家槪念定立의 役割
Ⅳ. 漁家槪念 再定立方案
參考文獻
Abstract

Ⅰ. 問題의 提起

産業政策에 있어 명확한 政策對象의 설정은 政策目標의 수립과 더불어 매우 중요한 문제가 되고 있다. 이것은 정책대상 여하에 따라 政策遂行手段이 달라지기 때문인데, 농업이나 어업과 같이 오랜 歷史性을 根底에 가지는 산업일수록 정책대상은 보다 모호해지기 쉬운 특징을 지니게 된다. 그 이유는 오랜 역사적 과정속에 다양한 경제체제의 잔재가 부분적으로 남아 있기 때문에 계층구조가 복잡하게 되기 때문이다. 더구나 우리 나라 漁業階層 分化는 1960년대 이후 급격한 사회경제적 변화를 겪으면서 그 정도가 매우 빨라졌다. 즉, 일부어업은 보다 대규모적이고 資本制的인 漁業으로 성장하였을뿐아니라 종래와는 다른 새로운 형태의 어업이 출현하기도 하였다. 또 독특하고 전통적인 共同體的漁業은 점차 分解過程을 거쳐 私有財産的 性格의 어업으로 변모하였거나, 존속되고 있는 漁業共同體도 종래의 형태가 變質된 상태에 있다. 그 결과 현재 어촌에서 존립되고 있는 어업형태는 전통적 소규모 공동체적 생산형태에서 대규모 자본제적 개별어업 형태까지 다양한 계층이 混在되어 있어 정책대상이 매우 모호한 상태에 있다.

어업정책에 있어서의 정책대상은 漁家 또는 漁業者가 된다고 할 수 있다. 어가 또는 어업자는 어업정책수립의 기초정보를 제공해 주는 각종 통계조사의 기본이 되고 있는데, 어가에 대한 개념정의가

* 한국농촌경제연구원

현실에 맞지 않음으로써 어업정책 수행과정이 왜곡되는 경향에 있어 문제가 되고 있다. 즉 현재 어업센서스나 어업기본통계에서 사용되고 있는 漁家槪念은 1970년 제 1차 총어업조사(어업센서스)에서 사용되던 개념이 그대로 적용되고 있어 어업센서스 등 각종 통계조사시 큰 혼선을 빚고 있다. 이것은 급격한 어업환경 변화에 대응한 적절한 漁家槪念이 再定義되지 못한 관계로 각종 통계조사시 현실을 왜곡시킬 뿐만 아니라, 어업정책 수립에 필요한 새로운 정보를 제공하는데도 많은 장애를 유발하게 된다. 더구나 최근 어업을 둘러싼 여건은 종래와 달리 더욱 빠르게 변모하고 있다. 水産物 輸入開放이 크게 진전되고, 海洋環境이 급격하게 악화되고 있을 뿐 아니라 어업을 수행할 人力構造가 변화되고 있다. 또 遠洋漁業與件이 악화되어 연근해 어업에 대한 공급의존도는 더욱 높아지고 있다.

이와 같은 상황에서 향후의 어업정책은 종래와는 다른 방향에서 수행되지 않을 수 없다. 즉 목표수립에서부터 목표달성을 위한 정책수단 선택에 이르기까지 새로운 시각에서 검토되지 않을수 없는 것이다. 漁業政策의 목표가 종래와 같은 단순한 生産增大에서 漁家所得 유지, 漁村定住生活環境의 조성 등과 같이 다양하게 설정되지 않을 수 없는 것이다.

한편 이러한 변화될 목표를 원활하게 달성하기 위해서는 어업정책 대상으로서의 漁家槪念定義에 대한 근원적인 검토가 필요하다. 즉 어가개념이 漁業政策目標를 달성하기 위한 정책수립에 있어 어떠한 役割을 담당하고 있으며, 어가개념이 정립되지 못함으로써 어떠한 장애요인을 유발하고 있는가를 살펴보는 것은 매우 중요한 일이라 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 이러한 점을 고려하여 향후 漁業政策의 目標와 課題를 고찰해 본 후, 이를 효율적으로 달성시키기 위해 필요한 漁家槪念의 再定義方案을 제시해 보도록 하였다.

Ⅱ. 漁家構造의 변화와 漁家槪念을 둘러싼 問題點分析

1. 旣存漁家槪念

일반적으로 漁家란 水産企業(Fishery enterprise)에 대응하는 개념으로 인식될 수 있다. 즉, 수산기업의 목적이 자본증식에 있는데 비해 漁家漁業의 생산은 어가의 가계에 필요한 자금을 얻는데 목적이 있으므로 어가에 있어서의 어업경영은 經濟原理 또는 收益原則에 있는 것이 아니고 가족의 生活原理에 토대를 두고 있다고 할 수 있다. 이런 관점에서 본다면, 농업에서 농가가 가족농의 개념으로 인식되고 있는 것과 같이 漁家도 family fisherman's fishery의 개념으로 인식될 수 있다.

그러나 漁業의 存立形態는 역사적 발전정도에 따라 매우 다양하게 분화되어 있을 뿐 아니라 법적 형태에 따라 다시 여러가지로 세분되기 때문에 漁家漁業과 水産企業을 명확하게 구분짓는다는 것은 매우 어려운 일에 속하게 된다.

漁家와 관련된 각종 용어는 통계적인 목적에서 설정된 개념과 정책적인 목적에서 설정된 개념의 두 가지가 있는데, 전자에는 어업 총조사보고 및 농림수산 통계연보 등에 나타난 개념들로서 漁家, 專兼業家口, 漁業事業體, 漁業家口員 등의 개념이 정의되어 있고, 후자에는 수산업법 및 수산업협동

조합 등에 나타나고 있는 개념들로서 漁業者, 漁業從事者, 漁民 등에 대해 정의되어 있는데 이들을 살펴보면 다음과 같다.

이중 어업 총조사보고 및 농림수산 통계연보에서 사용되고 있는 통계적 정의로서의 '漁家(Fishery household)' 는 가구주나 가구원 중에서 연간 1개월 이상 판매를 목적으로 수산동식물의 포획, 채취나 양식업을 직접 경영한 사람이 있는 個人 經營家口로 정의되고 있으며, 이에는 어선비 사용가구, 무동력선가구,동력선 사용가구, 양식업가구 등이 있다. 그리고 통계적 정의에 의한 어가를 1년간 가구원 전체의 수입여부에 따라 專業家口(Full-time fishery household)와 兼業家口(Part-time fishery household)로 다시 구분할 수 있다.

다음으로 어가에 대한 法律的定義를 살펴보면 명확하게 '漁家' 에 대한 정의가 내려진 곳은 없다. 다만 어가와 관련된 용어로서 수산업법에「漁業者」 등에 대해, 수산업협동조합법에「漁民」 또는「組合員의 資格」에 대해 정의되어 있는데, 수산업법 제 2조 8항에 漁業者는 '어업을 경영하는 자' 로, 그리고 漁業從事者는 어업자를 위하여 수산동식물을 포획, 채취또는 양식에 종사하는 자로 정의되어 있다. 또 수산업협동조합법 제 11조 3항에는 '漁民' 의 정의를 '어업을 경영하거나 또는 이에 종사하는 자' 로, 그리고 동법 제 26조 1항에 組合員의 資格으로서 지구별 수산업협동조합의 組合員은 그 업무구역 내에 주소나 거주 또는 주사업장을 가진 어민으로서 1년을 통하여 60일 이상 정관으로 정하는 어업을 경영하거나 이에 종사하는 자로 정의되어 있는데, 동일가구내에 2인 이상이 있을 때에는 그 중 1인에 한한다는 제한을 두고 있다.

2. 漁家構造의 變化

농림수산부의 어업센서스에 의하면 어업경영체는 '漁業事業體' 라는 용어로 표현되고 있는데, 어업사업체수의 변화는 대체로 감소추세를 보이고 있다. 즉, <표 1>에서와 같이 어업사업체수는 1970년 제 1차 어업센서스에서는 149,493개 였으나, 1990년 제 3차 어업센서스에서는 122,714개로 1970년 대비 17.9% 감소하였다. 또 어가구수는 1970년 194,601가구에서 1990년 121,525가구로 감소하여 1970년 대비 37.6%의 감소율을 보이고 있다. 그러나 이것은 1970년의 경우 어가구 수에 어업고용자 가구가 포함되었기 때문에 외형상으로 나타난 어가구 수를 살펴본 것에 불과하며, 실제 개인경영자 가구인 개인경영체만을 비교하면 1970년 149,107개에서 1990년 121,525개로서 18.5% 정도 감소한 것으로 나타났다.[1]

個人經營體數의 變化를 경영종류별로 살펴보면, 전체 수는 줄어들고 있지만 경영종류별로는 양상이 매우 다르게 나타나고 있다. 어선비사용가구와 무동력선 사용가구가 줄어드는 반면 동력선 사용가구와 양식어업 가구는 증가한 것으로 나타나고 있다.

즉 漁船非使用家口의 경우 1970년 제 1차 어업조사시 전체 개인경영자 가구의 47.1%를 점하고 있었으나 감소하여 1990년 제 3차 어업센서스에서는 전체 개인경영자 가구의 26.8%에 불과하였다. 또

1) 1970년의 어업센서스에서는 어가구수에 어업고용자가구가 포함되어 공표되었으나 1980년과 1990년의 센서스에서는 어업고용자가구가 제외되었다.

<표 1> 형태별 어업사업체 구성변화 (단위 : 개, %)

구분		1970	1980	1990	1990/1970
개인경영	어선비사용	70,286(47.1)	46,363(34.6)	32,628(26.8)	46.4
	무동력선	19,941(13.4)	14,337(10.7)	2,945(2.4)	14.8
	동력선	13,843(9.3)	17,507(13.1)	36,225(29.8)	261.7
	양식어업	45,037(30.2)	55,902(41.7)	49,727(40.9)	110.4
	소 계(A)	149,107(100.0)	134,109(100.0)	121,525(100.0)	81.5
공동경영 (B)		299	978	1,000	334.4
회사경영 (C)		87	125	169	194.3
단체기관 (D)		-	29	20	-
고용자가구 (E)		45,494	-	-	-
사업체수 (A+B+C+D)		149,493	135,241	122,714	82.1
어가구수(A+E)		194,601	134,109	121,525	62.4

자료 : 수산청, 총어업조사보고, 1971.
농림수산부, 어업총조사보고, 1981, 1991.

無動力船 使用家口의 경우 1970년에는 전체 개인경영자 가구의 13.4%를 점하고 있었으나 1990년에는 전체 개인경영자 가구의 2.4%에 불과한 2,945가구가 되어 1970년 대비 14.8% 수준으로 감소하였다.

이에 비해 動力船 使用家口를 보면, 1970년에는 전체 개인경영자 가구의 9.3%에 불과하였으나 이후 점차 증가하여 1990년에는 전체 개인경영자 가구의 29.8%인 36,225가구가 되었는데, 이는 1970년과 대비해 볼 때 3배 가까이 증가한 것이 된다. 또 養殖漁業의 경우도 1970년 45,037가구로서 전체 개인경영자가구의 30.2%를 점하고 있었으나 1990년에는 전체 개인경영자 가구의 40.9%인 49,727가구로 증가하였다. 그러나 양식어업은 1970년에서 1980년에 이르는 동안 급격하게 증가하였음에도 불구하고 1980년에서 1990년에는 다소 감소한 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 어업사업체, 또는 어가구 수의 구조변화는 전체 총수로 볼 때는 급격한 감소추세를 보이고 있으나 개인경영체수 만을 볼 때는 일반적으로 인식되는 것보다 감소정도가 매우 약하다고 할 수 있다. 그리고 개인경영체의 경영종류별로 동력선어업과 양식업 종사 경영체가 크게 증가함으로써 개인어업경영체가 보다 자본정도가 높은 어업으로 구조변화되고 있음을 알 수 있다.

한편 漁業階層別 從事日數別 個人經營體數 變化를 보면 <표 2>와 같은데, 이에 의하면 전체적으로 어업종사일수가 많아지는 경향을 보이고 있다. 즉 全體 個人經營體 중 150일 이상 종사경영체를 보면 1970년에는 57,421가구로 전체 개인경영자가구의 38.5%를 점하고 있었으나 1990년에는 78,209가구로 전체 개인경영자가구의 64.4%를 점하고 있다. 이런 현상은 어업종류에 관계없이 공통적으로 나타나고 있으며, 특히 동력선사용가구와 양식업가구에 있어서 1990년의 150일 이상 종사가구수는 1970년 대비 1.8~4.1배 증가한 것으로 나타나고 있다.

이상의 관점을 정리한다면 1970년대 이후 우리 나라 어업구조는 일반적으로 零細한 규모를 면치 못한다고 인식되어 왔음에도 불구하고 점차 資本制化 내지는 專業化過程으로 진전되어 왔다고 할 수

<표 2> 어업계층별 종사일수별 개인경영체수 변화 (단위 : 개, %)

어업종류	종사일수	1970		1990		B/A
		경영체수(A)	구 성 비	경영체수(B)	구 성 비	
어 선 비 사 용 가 구	28일 이하	1,254	1.8	-	-	-
	30~ 58〃	17,386	24.7	3,972	12.2	22.8
	60~149〃	32,803	46.7	13,526	41.5	41.2
	150일 이상	18,843	26.8	15,122	46.4	80.3
	소 계	70,286	100.0	32,620	100.0	46.4
무동력선 사용가구	28일이하	160	0.8	-	-	-
	30~ 58〃	1,144	5.7	150	5.1	13.1
	60~149〃	6,634	33.36	928	31.5	14.0
	150일이상	12,003	0.2	1,867	63.4	15.6
	소 계	19,941	100.0	2,945	100.0	14.8
동력선 사용가구	28일이하	3	0.0	-	-	-
	30~ 58〃	171	1.8	240	0.7	140.4
	60~149〃	1,764	17.3	4,081	11.3	248.7
	150일이상	7,690	80.9	31,904	88.1	414.9
	소 계	9,505	100.0	36,225	100.0	381.1
양식업 가 구	28일이하	14	0.0	-	-	-
	30~ 58〃	2,858	6.3	2,652	5.3	92.8
	60~149〃	26,123	58.0	17,767	35.7	68.0
	150일이상	16,042	35.6	29,308	58.9	182.7
	소 계	45,037	100.0	49,727	100.0	110.4
합 계	28일이하	1,464	1.0	-	-	-
	30~ 58〃	21,869	14.7	7,014	5.8	32.1
	60~149〃	68,353	45.8	36,302	29.9	53.1
	150일이상	57,421	38.5	78,209	64.4	136.2
	소 계	149,107	100.0	121,525	100.0	81.5

자료 : 수산청, 총어업조사보고, 1971.
농림수산부, 어업총조사보고, 1991.

있다.

3. 漁家槪念을 둘러싼 問題點分析

현행 漁家定義下에서 漁家槪念이 부분적으로 혼란을 일으키는 사례가 있어 어업정책 수행시 많은 문제점을 야기시키고 있다. 따라서 기존의 어가개념이 혼란을 일으키고 있는 사항을 파악해 보고, 이로 인해 어업 또는 어촌에서 야기되고 있는 現實的 問題狀況에 대해 살펴봄으로써 論旨를 보다 명확히 할 수 있다.

기존 어가개념하에서 나타나는 문제점으로서 우선 漁家數 算定上의 混亂을 들 수 있다. 이는 현행 어가정의하에서 이루어지고 있는 漁家數와 漁村契員數의 차이가 非論理的이어서 문제의 소지가 발생하게 된다. 즉 현행 어가정의는 '연간 1개월 이상 販賣를 目的으로 수산동식물의 포획, 채취나 양식업을 직접 경영한 사람이 있는 個人經營家口' 로 되어 있는 반면 漁村契員은 水協組合員이어야 어촌계원이 될 수 있다. 이때 수협조합원의 자격은 수협법 제 26조 1항에 의해 '60일 이상 정관으로 정

<표 3> 어가수와 조합원수 비교, 1990 (단위 : 개, 명, %)

구 분		어가수[1](A)	조합원수[2]			C/A	B/C
			어촌계원(B)	비계원	소계(C)		
지구별	경기	8,866	10,267	355	10,622	119.8	96.7
	강원	7,336	6,206	-	6,206	84.6	100.0
	충남	12,954	13,324	-	13,324	102.9	100.0
	전북	5,626	6,470	-	6,470	115.0	100.0
	전남	45,842	54,833	28	54,861	119.7	99.9
	경북	7,655	10,377	605	10,942	142.9	94.5
	경남	26,145	31,060	2,032	33,092	126.6	93.9
	제주	8,290	14,882	100	14,982	180.7	99.3
	소계	122,714	147,379	3,120	150,499	122.6	97.9
업종별		-	-	3,166	3,166	-	-
합 계		122,714	147,379	6,286	153,665[3]	125.2	95.9

1) 농림수산부, 어업총조사보고,1991.
2) 수협중앙회, 조합현황,1991.
3) 제조업조합원은 제외.

하는 어업을 경영하거나 이에 종사하는 자' 로 정의되어 있는데 이에 비추어 볼 때 漁村契員數에 비해 漁家數가 많아야 함은 당연한 일이 된다. 그러나 漁家數와 漁村契員數를 비교해 볼 때 漁村契員數가 漁家數보다 많게 나타나고 있어 문제가 되고 있다. 즉 <표 3>에서와 같이 1990년 현재 總漁家數는 122,714가구인데 비해 漁村契員數는 153,665명으로 어가대비 125.2%를 보이고 있다. 이와 같은 차이는 시도별로 볼 때 매우 다른 양상을 나타내고 있는데 경북, 제주의 경우 漁家數 對比 組合員數 비율이 180.7%와 142.9%까지 나타나고 있다.

이와 같은 차이는 어촌계원 중에는 被雇傭者家口가 포함되어 있기 때문에 어느 정도 그럴 수 있는 것이라 할 수 있으나, 연안어촌에서의 被雇傭者家口數가 漁家數와 組合員數의 차이만큼 많지 않고, 被雇傭者家口의 어촌계원 포함여부도 시도에 따라 다르기 때문에 반드시 피고용자만에 의해 야기되는 현상이라고 할 수 없다.

결국 이상과 같은 문제는 漁家數 算定이 정확하지 않거나, 漁村契員數 算定이 정확하지 않거나 아니면 둘 모두의 산정방법이 정확하지 않는데 원인이 있다고 할 수 있다.

두번째는 不合理한 漁業類型區分을 들 수 있다. 이는 현행 漁船 非使用家口, 無動力船 使用家口, 動力船 使用家口, 養殖業家口의 네가지 유형으로 구분되고 있는 어가유형에 대한 標本漁家의 조사결과치로서 생산액을 추정해보면 실제생산액과 큰 차이를 보이게 된다. 이것은 결국 표본어가를 잘못 선정하였거나 그렇지 않으면 표본조사시 조사상 오차가 크게 발생한데 원인이 있다고 할 수 있다. 즉 <표 4>에는 유형별 어가당 어업조수입에 全體漁家數를 곱한 類型別 生産推定額이 나타나 있는데, 이 생산추정액을 농림수산통계연보에 나타난 실제 생산액에 비교해 보면 차이가 매우 크다. 비교결과, 어선 비사용가구, 무동력선 사용가구 및 동력선 사용가구를 포함하는 一般海面漁業의 경우 실제생산액이 1조 4,959억원이었던데 비해 類型別 生産推定額은 7,018억원으로 실제생산액의 46.9%에

<표 4> 실제생산액과 유형구분에 의한 생산추정액과의 차이, 1990

어업계층	실제생산액 (백만원) (E)	생산추정액			실제 생산액에 대한 생산 추정 금액의 비율(%)(F/E)
		어가수 (가구)	가구당어업 조수입(원)	생산추정액 (백만원)(F)	
어선비사용가구(A)	} 1,495,908	32,628	4,128,473	134,704(11.2)	} 46.9
무동력선가구(B)		2,945	2,706,918	7,972(0.7)	
동력선가구(C)		36,225	15,434,549	559,117(46.3)	
양식업가구(D)	419,904	49,727	9,997,601	497,151(41.5)	118.4
일반해면어업(A+B+C)	1,495,908	71,798	-	701,793(58.5)	46.9
연근해어업(A+B+C+D)	1,915,812	121,525	-	1,198,944(100.0)	62.6

자료 : 농림수산부, 농림수산통계연보, 1991.
농림수산부, 어가경제조사보고, 1991.

불과하였다. 이에비해 養殖業家口의 실제 생산액은 4,199억원이었는데 생산추정액은 4,972억원으로 실제생산액의 118.4%가 되어 과잉추정되고 있다. 그리고 일반 해면어업과 양식업을 합한 沿近海 漁業 全體로는 실제생산액에 대한 생산추정액의 비율이 62.6%를 보여 실제생산액과 유형별 어가구분에 의한 생산액추정이 상당한 차이를 보이게 된다.

여기서 농림수산통계연보에 의한 실제생산액의 경우 대부분이 수협계통판매에 의한 委販高實績이고, 漁家數는 全數調査에 의한 자료이기 때문에 오차발생확률은 매우 낮다고 할 수 있다. 그렇다면 결국 차이가 발생하는 원인은 가구당 어업조수입 자료에 있다고 볼 수 있으며, 이것은 이미 언급한 바와 같이 표본조사시의 오차발생보다도 標本漁家 選定이 잘못되었거나 그렇지 않으면 類型區分이 잘못되었다고 할 수 있다.

왜냐하면 어업유형구분에 있어서 이 네 가지 유형이 과연 오늘날 우리나라 연근해어업의 현실을 제대로 반영해 줄 수 있을까 하는데 대해 의문이 제기되는데, 그 대표적인 것이 無動力船家口問題가 된다. 즉 무동력선 사용가구는 향후 지속적으로 쇠퇴할 것이 예견되며, 현재 무동력선 사용가구의 점유비율도 매우 미미하기 때문이다. 이는 1990년 현재의 무동력선 사용가구의 생산추정액은 80억원 정도로 연근해어업 전체 생산추정액의 0.7%밖에 점하고 있지 않기 때문에 향후 무동력선에 의한 어업의 영향은 거의 무시해도 좋다는 것을 뜻하게 된다.

이와 같은 것은 漁船 非使用家口에 있어서도 비슷하게 생각할 수 있다. 1990년 현재 어선 비사용가구의 생산추정액이 1,347억원으로서 연근해어업 생산추정액의 상당한 부분(11.2%)을 점하고 있기는 하나 연안어촌의 노동력 감소, 부녀화, 노령화 등 인력여건이 점차 악화되고 있고, UR 등의 영향으로 생산성이 낮은 어업형태는 구조개편의 대상이 되기 때문에 어선 비사용가구 역시 어업유형구분에서 문제점으로 제기할 수 있는 것이다.

세번째로 漁家概念의 混亂으로 인한 漁場利用形態의 紊亂을 들 수 있다. 이를 논하기 위해서는 沿岸漁場 利用形態를 살펴볼 필요가 있는데, 沿岸漁場은 연안어업 생산의 기반이 되는 水界로서 연안어장의 이용형태는 대다수 어민들의 생존과 연관되어 있기 때문에 매우 중요한 문제로서 인식되고

있다. 즉 沿岸漁場의 利用形態는 漁業政策이 産業的 生産側面을 지향하고 있는지, 그렇지 않으면 어민의 福利增進 側面을 지향하고 있는지를 반영하고 있기 때문에 연안어장의 이용형태에 따라 연안지선어민들의 소득원과 밀접한 관계를 맺게 되는 것이다. 이는 과거 연안어장 이용제도변화에 따라 연안어장의 이용권이 다수어민 중심으로 가기도 하고, 혹은 소수의 자본가 중심으로 가기도 한 사례로서도 잘 이해될 수 있을 것이다.[2]

沿岸漁場[3]의 占有類型은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 共同占有對象이 되는 유형과 私的占有對象이 되는 유형이 그것인데, 이 두 가지 유형에 의해 漁業政策의 두 가지 측면, 즉 산업적측면과 복리적측면이 동시에 반영된다고 할 수 있다. 이와 같이 점유유형이 크게 둘로 갈라지게 된 것은 연안어장이용에 대한 오랜 역사성에 기인하는 바, 공동점유대상은 전통적인 漁業共同體의 殘在가 제도속에 스며든 것이라 할 수 있으며, 사적점유대상은 어업이 보다 산업화되고 자본제화되는 과정에서 제도속으로 반영되어진 것이라 할 수 있다.

공동점유대상 어업의 이용주체는 漁業共同體의 法律的 擬制인 漁村契가 된다. 연안어장의 제이용형태 중 공동점유어장에서 많은 문제가 야기되는 것은 다수의 지선어민에 의해 어장이 이용되고 있기 때문이다. 共同占有對象漁業은 이와 같이 다수어민에 대한 社會福利的인 機能이 수행될 수 있기 위해 설정된 어업정책의 구체적 형태라고 할 수 있다. 그러나 공동점유대상 어업이 당초의 목적[4]에서 일탈된 방법으로 이용된다면 漁業政策의 효율적 수행이 불가능해지기 때문에 공동점유대상이 주가되는 어업에서의 어장이용형태를 살펴보는 것은 매우 중요한 일이 된다.

현재 연안어촌에서 어업공동체에 의해 이용되고 있는 어장의 점유형태는 모두 總有[5]로 이루어지고 있는데 개별어업자간에 의한 共有는 어업공동체의 어장점유형태와 완전히 다르다고 할 수 있다. 공동점유대상 이용어장 즉, 總有型漁業의 기본생산유형은 크게 4가지로 구분될 수 있는데, 個別生産 個別販賣方式, 共同生産 個別販賣方式, 個別生産 共同販賣方式, 共同生産 共同販賣方式이 그것이다.[6]

그러나 공동어장의 이용형태가 이 4가지 유형과는 크게 달라 공동어업이 추구하는 본래의 목적에서 심하게 벗어난 사례가 1970년대 중반 이후 연안 어촌계에서 많이 나타나고 있어 문제가 되고 있

---

2) 주우일 · 옥영수, 『공동어업이용합리화방안』, 한국농촌경제연구원 연구보고 75, 1984. pp. 10~17.

3) 여기서 말하는 연안어장이란 면허어업의 대상이 되는 연안어장을 말하는 것으로서 협의의 연안어장이라 할 수 있다.

4) 漁業共同體의 法律的 擬制인 漁村契에 배타독점적인 어장점유권을 부여하는 목적은 國家의 社會保障的 機能과 漁業共同體에 대한 經濟的인 與件助成機能이라고 할 수 있는데 이에 대해서는 주우일 · 옥영수의 앞의 책 pp. 7~8에 상세하게 언급되어 있다.

5) 總有(Gesamteigentum)라는 용어는 共同體의 게르만的 形態에서 전형적으로 볼수 있었던 경지, 삼림, 초지 등의 소유형태에서 유래된 것으로서 단체적색채가 강한 소유관계라 할 수 있다. 總有에서 경지, 삼림 또는 초지 등의 관리는 공동체가 담당하는 대신 공동체의 구성원은 使用 受益權의 권리를 지니고 있었는데 이 사용수익권은 공동체구성원의 자격이 있을 때만 부여되는 것으로서 구성원의 자격을 상실하게 되면 사용 수익권도 상실하게 된다. 이는 구성원들간 동등한 사용 수익권은 있지만 소유에 대한 持分權은 없는 것으로서 지분자체가 양도 또는 매매의 대상이 되고있는 共有와는 엄격히 구분된다고 할 수 있다. 박성쾌 · 옥영수 · 이희찬, 연안어장의 이용 관리에 관한 기초연구, 연구보고 177, 한국농촌경제연구원, 1988, p. 57.

6) 주우일 · 옥영수, 상게서, pp. 49~50.

다. 공동어장의 이용형태가 본래의 목적에서 벗어나 변질된 형태로 영위되는 것에 契約生産과 濱賣라는 것이 있다.[7]

공동어장이 본래의 목적에서 이탈된 형태로 이용됨으로써 야기되는 문제점은 여러 가지를 들 수 있는데 그 첫번째가 共同漁場存立價値의 喪失을 들 수 있다. 즉 공동어장에 대해 어촌계가 不在地主化됨으로써, 공동어장은 漁業共同體의 생산기반이라기보다는 일종의 特權이 되어 버리게 된다. 둘째, 어촌계원의 所得機會喪失을 들 수 있다. 契約生産이나 濱賣의 경우 계약생산자에 대한 지급비율이 높아 어촌계수입이 상대적으로 매우 낮아지게 된다[8] 이는 어촌계대표와 전문생산업자가 계약을 체결할 때, 대부분 隨意契約으로 이루어지기 때문이다. 그리고 계약생산에 의한 어촌계 수취분이 개별어촌계원에게 분배되는 사례는 극히 드물며, 대부분의 경우 개별어촌계원들에게 분배되지 않고 어촌계사업이나 어촌계운영경비로 사용된다. 이런 사례는 공동어장에서의 생산규모가 작고 다른 어업소득원이 많이 있는 곳일수록 빈번하게 발생하게 된다.

세번째는 漁場管理의 劣惡을 들 수 있다. 이는 계약을 맺은 전문생산업자들이 짧은 기간에 많이 생산하려고 노력하는 과정에서 발생하는데, 이 때 전문생산업자들은 어장환경측면은 전혀 고려하지 않게 된다. 특히 濱賣의 경우 최소한의 생산계약조차 맺지않고 있으므로 생산업자들은 생산극대화를 위해 자원을 마구 남획하게 된다.

넷째, 漁場紛爭의 原因이 되고 있다. 어촌계원들이 직접 생산에 임하지 않기 때문에 어촌계원들의 생산능력과는 관계없이 많은 어장을 확보하려는 경향이 있게 되며, 이 결과 인접어촌계간 공동어장을 둘러싸고 마찰을 빚게 된다. 공동어장을 둘러 싼 분쟁은 1980년대 이후 경제성이 높은 공동어장이 많은 동·서해안에서 빈번하게 발생하였다.

다섯째, 漁村契의 權利化를 들 수 있다. 경제적규모가 아주 큰 공동어장에 있어서 당해지역내에 살면서도 비어촌계원인 경우 어촌계에 신규로 가입하려 할 때 수십만원에서 수백만원에 이르는 입회비를 받는 사례가 있다. 이는 동해안의 전복채취어장이나 서해안의 바지락 채취어장과 같이 자원풍도가 아주 높은 공동어장에서 종래에는 어촌계에 관심이 없다가 계약생산에 의해 생산불가능한 지역에서 많은 생산고를 올리게 되어 어촌계 자체수입이 많아지자 비어촌계원들의 어촌계 신규가입에 가입

7) 契約生産이란 어촌계원들이 직접생산에 참여하지 않고 어촌계 대표와 전문생산업자와 生産契約을 맺어 생산하는 것을 말하는데 1980년대 이후 연안어촌에서의 자본제적 분화가 가속화되고 연안어촌의 소득원이 다양화됨에 따라 어촌계원들이 직접생산에 참여하는 대신 보다 전문적인 생산장비를 갖춘 전문업자에게 계약을 통해 생산을 위임해 버리는 사례가 늘어나게 되었다. 이와 같은 생산방법은 생산기가 도래하기전 어촌계대표와 전문생산업자가 계약을 체결하게 되는데 여기서 생산방법, 생산물종류, 분배방법 등을 정하게 된다. 분배방법은 여러 가지가 있으나 대체로 생산물을 전문업자가 판매한 후 판매대금을 일정비율로 어촌계와 나누게 된다. 濱賣라는 것은 공동어장의 이용방법이 계약생산보다 좀 더 변질된 것으로서 일정한 조건에 의해 생산계약을 체결하는 것이 아니라 어장의 채취권 자체를 전문업자에게 팔아 버리는 것이다. 즉 契約生産은 그래도 일정한 조건이 부여되었기 때문에 어촌계관계자는 생산계약의 준수여부에 대해 끊임없이 감독을 할 수 있으나 濱賣는 채취권 자체를 팔아버렸기 때문에 아무런 감독이 필요없게 된다. 따라서 이 단계가 되면 어촌계는 공동어장에 대해 不在地主와 같은 기능을 하게 된다고 할 수 있다. 즉 어촌계가 어촌계원의 생산활동과는 무관하게 단순히 존재하는 것 그 자체로서 共同漁場이라는 일정한 特權을 부여받는 바와 다름없는 것이다. 전게서, pp. 50~51.

8) 1984년의 조사에 의하면 계약생산자 수취비율이 대부분 40-70%에 이르고 있다. 주우일 옥영수, 전게서, p. 56.

비를 받는 사례가 발생하는 것이다[9]. 이는 어촌계의 權利化를 의미하게 된다.

마지막으로 漁家槪念의 混亂을 들 수 있다. 이는 다섯번째 문제와도 연결되는 것으로서 어촌계원의 자격은 수협조합원으로서 연간 60일 이상 어업에 종사하는 자이어야 하는데도 불구하고, 이 자격에 미달되는 사람들에 대해 漁村契 入會를 허용함으로 어가개념을 혼란시키게 된다. 즉 어업에는 전혀 종사하지 않음에도 불구하고 공동어장에서의 소득이 높을 경우 입회비를 받고 어촌계에 가입시켜 어가개념을 혼란시키게 되는 것이다. 물론 어촌계 가입후 공동어장에 직접 종사하면 문제가 될 수 없으나 契約生産 등에 의해 不勞所得을 얻게 될 경우, 이는 분명히 漁家槪念의 混亂을 초래하게 되는 것이다. 이와 같은 사례는 반드시 가입비를 받고 입회시키지 않더라도 한 동네에 살면서 어촌계에서 배제시키는 것이 인정상 도리가 아니라고 하여 가입시키는 사례도 발생하고 있다.

Ⅲ. 持續的 漁業發展을 위한 漁業政策의 目標와 漁家槪念定立의 役割

1. 漁業與件變化에 따른 向後 漁業政策의 目標

1980년대 이후 어업을 둘러싼 내외적 여건변화는 종래와 그 양상을 매우 달리하게 되었다. 즉 어업부문에 종사하는 人力構造가 과거와 크게 달라지고, 海洋汚染이 지속화되고 있으며, 국제적으로는 遠洋漁業與件이 악화됨과 동시에 수산물에 대한 수입개방의 파고가 크게 높아지고 있다. 이러한 外的與件變化는 그동안 추진되어온 양적성장중심의 결과인 어업계층간의 격차심화, 생산효율성의 저하 등과 같은 內的不作用과 더불어 어업을 지속적으로 발전시키는데 커다란 障碍要因으로 작용하게 되었다.

이와 같은 어업현실하에서 향후 지속적으로 어업의 발전을 꾀하기 위한 어업정책의 목표는 종래와는 다른 시각에서 설정되어져야 할 필요가 있다. 왜냐하면 政策目標(policy target)의 존재는 궁극적으로 정책수행의 존재의의를 나타내 주는 것이기 때문에 변화된 여건하에서 어업이 지속적으로 발전되기 위해서는 어업정책의 목표가 과거와는 다를 필요가 있는 것이다.

향후 어업정책의 목표로서는 크게 세 가지를 들 수 있다. 지속적이고 안정적인 水産物 供給, 漁家所得의 持續的 向上, 쾌적한 漁村定住生活環境의 조성이 그것인데 이외에도 어업정책의 목표는 여러 가지를 더 들 수 있다. 그러나 수산업이 국민경제를 구성하는 일부문으로서 의의를 가지고 종사원들의 경영성과가 지속적으로 유지됨과 동시에 소규모 생업적 종사자들이 다수를 점하고 있는 산업부문에 대한 복지차원의 정책이 고려된다는 것을 전제한다면 결국 이 세부문, 즉 水産物 供給, 經營成果(所得), 쾌적한 漁村定住(福祉)의 세부문으로 집약할 수 있을 것이다.[10]

漁業政策의 目標로써 水産物의 安定的供給은 전통적으로 매우 중요시되어 왔다. 특히 1960년대 이후 고도 경제성장 시기에 있어서의 어업정책 목표는 수산물의 安定的供給이 주된 것으로서 연근해

9) 1993년 6월 23일 농수축산신문 참조.

10) 박성쾌 등의 『21세기를 향한 수산업발전과 바다이용전략』과 수산청의 「연차보고서」, 그리고 柿本典昭의 「漁村の地域的研究」 등을 참조.

어업은 물론이거니와 양식어업 및 원양어업에 이르기까지 增産一邊倒의 정책이 시행되었다. 그러나 어업정책 목표로서의 水産物의 安定的供給은 1980년대 이후 경제정책의 기조가 성장중심에서 안정중심으로 바뀌고, 국민소득규모가 크게 늘어나 농수산물의 수요패턴이 과거와 현저히 달라짐에 따라 그 중요도가 조금씩 변하게 되었다. 즉 과거와 같이 어업정책의 거의 전부를 점하는 것이 아니라 다른 부분, 예컨대 후술하게 되는 漁家所得向上이나 쾌적한 漁村定住 生活環境造成과 대등한 위치에서 병존되어져야 하는 것으로 인식되기 시작하였다.

그럼에도 불구하고 수산물의 安定的供給은 어업정책의 미래목표로서 여전히 그 중요성을 잃지 않을 것이다. 왜냐하면 수산물에 대한 國民需要는 계속 증가될 것이 예상되는데 비해 水産物의 供給은 만족스럽게 증대되지 않을 것으로 예상되기 때문이다. KREI의 한 연구논문에 의하면 1991년의 국내 수산물 총수요량은 3,519천M/T이었으나 20년 후인 2011년에는 5,916 천M/T으로 168.1% 증가할 것으로 추정하고 있는 반면, 수산물 국내총공급량은 1991년 현재 2,983천M/T이었으나 2011년에는 3,230천M/T으로 108.3%의 증가에 그칠 것으로 추정하고 있다.[11] 따라서 이 결과만에 의한 수산물 수요대비 공급부족분은 1991년 536천M/T에서 2011년에는 2,686천M/T으로 커지게 된다. 이것은 1991년에 비해 2011년에는 공급부족분이 5배나 커진다는 것을 의미하는 것으로서 부족분은 결국 해외로부터의 수입에 의존하지 않을 수 없을 것이다.

전통적으로 우리 나라는 주요 水産物輸出國이었다. 원양어획물 뿐만아니라 연근해산 어획물에 이르기까지 많은 양의 수산물을 수출하여 고도경제성장기에는 수출증대의 중요한 역할을 수행하기도 하였다. 어업정책이 과거의 사실에 절대적인 토대를 둘 수는 없지만 어떻든 과도한 水産物供給不足은 국민단백질 공급이라는 차원, 나아가서는 식량안보차원에서 매우 중요한 문제가 되고 있다. 따라서 水産物의 安定的供給은 향후로도 어업정책의 중요한 위치를 벗어날 수 없으며 벗어나서도 안 될 것이다.

어업정책으로서 수산물의 안정적공급이 가지는 意義는 상기와 같은 단순한 수산물 공급부족에 그치지 않는다. 향후 소득이 지속적으로 증가한다고 가정할 때 魚介類級別 수요동향은 高級魚의 수요가 크게 늘 것으로 예측되고 있는 반면, 中級魚 및 低級魚의 수요는 소득증가에 비해 그렇게 크게 늘 것으로 예측되지 않고 있다. 즉 수산물을 고급어, 중급어 및 저급어로 구분하여 각각에 대한 需要函數의 파라메타를 추정하여 보면 自體價格彈性値의 경우 고급어가 -1.5705이고 중급어가 -0.4679인데 비해 저급어는 -0.0891로 나타나고 있다.[12] 自體價格彈性値의 부호는 모든 계층에서 음으로 나타나 正常財임을 시사하고 있으나 파라메타의 절대값은 고급어가 1을 훨씬 상회하고 있는데 비해 저급어는 거의 0에 가까운 상태를 보이고 있다. 따라서 저급어는 생필품과 같이 기본적으로 소비되는 어류계층인 반면 고급어는 嗜好食品으로서의 의의를 높게 지니는 어군이라고 할 수 있을 것이다.

다음으로 所得彈性値를 보면 고급어가 1.2558인데 비해 중급어와 저급어는 0.5993과 0.4103으로 나타나 소득증가에 따른 수요증가정도는 고급어가 대단히 높게 나타나고 있다. 즉 고급어의 所得彈

11) 박성쾌 등, 『연근해어업 구조조정을 위한 조사연구』, 한국농촌경제연구원, 1992, p. 59.
12) 박성쾌 등, 상게서, p. 58.

性値가 1.2558이라는 것은 소득이 1% 상승할 때 소득에 의한 수요증가는 1.2558%가 된다는 것을 의미하기 때문에 지속적 소득증대를 전제한다면 향후 수산물수요는 중급어나 저급어보다는 고급어쪽이 훨씬 높아질 것이다.

이와 같은 사실을 종합해 보면 수산물의 안정적공급이 중요한 정책목표이기는 하지만 미래의 수산물공급은 과거와 같이 단순한 총량개념에서의 공급증대보다는 고급어를 중심으로 한 공급증대가 이루어져야 한다는 것을 시사하게 된다.

한편 魚介類級別 供給側面을 살펴본다면 현재 고급어의 생산증대는 중급어나 저급어에 비해 매우 낮은 상태에 있으며 어종에 따라서는 자원량감소로 생산량이 감소하고 있는 것도 있다[13] 즉 대구, 민어, 삼치, 참돔, 홍어, 참조기 등이 대표적인 자원감소 어종들인데, 이들 어종의 대부분이 고급어에 속하고 있다. 따라서 향후 漁業目標로서 수산물의 안정적공급은 總量的인 의미에서의 안정적공급도 중요하지만 그 보다는 高級水産物의 안정적공급에 주된 정책초점이 맞추어져야 할 것이다.

미래 어업정책목표로서 두번째로 들 수 있는 것은 漁家所得의 向上이다. 산업구조가 열악한 상태에 있어서의 所得向上은 生産增大와 직결되는 것으로 인식되고 있다. 즉 저생산상태에 있는 경제체제하에서의 개별구성원의 소득증대는 생산증대와 같은 개념으로 파악되고 있는데, 이는 당해경제체제가 만성적으로 공급부족상태에 있기 때문이다.

그러나 高度産業社會에 있어서의 所得向上은 반드시 생산증대와 동일한 개념이 될 수 없다. 그 이유는 생산에 가격 및 비용이라는 경제적요소가 개입되기 때문이다. 따라서 고도 산업사회에 있어서의 소득향상을 달성시키기 위해서는 생산증대와 더불어 價格支持 및 費用減少와 같은 개별어업자 중심의 經營學的 觀點이 어업정책에 깊이 개입되지 않을 수 없다. 이런 점에 비추어 본다면, 미래의 어업 정책방향 역시 보다 고도화된 산업체계를 지향할 것은 부인할 수 없기 때문에 어가소득향상은 향후 어업정책에 있어서 중요한 목표가 될 수 있을 것이다.

漁業政策의 目標로서 漁家所得向上은 다음과 같은 두 가지 관점으로 나누어 생각할 수 있다. 하나는 漁家所得의 都市勤勞者 平均所得 回復이고, 또 하나는 어가소득 중 漁業所得의 向上이 바로 그것이다. 이중 어가소득의 도시근로자평균소득 회복은 1970년대 이후 어가소득이 지속적으로 늘어 왔음에도 불구하고, 농가나 도시근로자에 비해 상대적으로 저위에 있었을 뿐아니라 상대적인 비율이 점차 낮아지는 추세에 있었기 때문에 최소한 어가소득과 도시근로자 소득의 균형을 맞추자는데 그 의의가 있다. 즉 <표 5>에서 보는 바와 같이 漁家, 農家 및 都市勤勞者 所得의 變化를 보면 1980년의 경우 어가소득은 2,596천원으로서 도시근로자 소득대비 92.4% 수준을 나타내고 있으며, 농가대비로는 96.4% 수준을 나타내고 있다. 이때만 해도 농가와의 소득격차는 그렇게 크지 않은 상태에 있었다고 할 수 있다. 그러다가 5년 뒤인 1985년의 어가소득은 4,869천원으로서 농가대비 비율은 84.9%로 크게 낮아졌으나 도시근로자 대비로는 95.8%로 상당히 높아지는 양상을 보이게 되었다. 이것은 1985년의 경우 농가소득이 도시근로자 소득을 상회하였기 때문인데, 이와 같이 농가소득이 도시

13) 옥영수 · 신영태, 『UR이후 국제경쟁력제고를 위한 연근해어업 구조조정방향』, 연구보고 249, 한국농촌경제연구원, 1991, pp. 26~28.

<표 5> 어가, 농가 및 도시근로자가구 소득변화 (단위 : 천원,%)

구 분	1980	1985	1990	1992
어 가(A)	2,596	4,869	10,023	12,371
농 가(B)	2,693	5,736	11,026	14,505
도시근로자(C)	2,809	5,085	11,320	16,273
A/C	92.4	95.8	88.5	76.0
A/B	96.4	84.9	90.9	85.3

자료 : 농림수산부, 어가경제조사보고 각년도.

근로자소득을 상회한 것은 일시적인 현상에 불과한 것으로서 1980년대 후반 이후 도시근로자 소득은 다시 농가소득을 상회하게 되었다. 이 결과 1992년에 이르러서는 어가소득이 12,371천원인데 비해 농가소득과 도시근로자소득은 각각 14,505천원과 16,273천원으로서 어가소득은 농가소득 대비 85.3%, 도시근로자 소득 대비 76.0%로 크게 낮아지게 되었다. 이와 같이 漁家所得의 相對的低位는 어업후계자의 감소를 더욱 촉진시키는 직접적인 원인이 되고있을 뿐만아니라, 그 외 여러가지 漁村問題를 파생시키게 된다. 결국 어가소득의 도시근로자소득 회복이라는 명제는 보다 거시적관점에서 본다면 産業間 均衡所得維持로 이해될 수 있으며, 궁극적으로는 국토의 균형개발 내지는 국민경제의 균형발전이라는 측면에서 이해되어져야 할 것이다.

漁業所得의 向上은 어가소득을 구성하고 있는 소득원 중 어가소득의 대부분을 점하고 있는 漁業所得을 향상시키자는 것이다. 어가소득을 구성하는 소득원의 종류에는 어업소득, 어업외소득, 이전소득 등이 있을 수 있는데, 어업소득과 어업외소득은 어업자가 어업 또는 어업외의 사업을 통해 얻어지는 소득을 말하는 것인 반면, 이전소득은 외부로부터의 피증보조나 자산, 자본에 의한 지대, 이자 등 사업외적인 소득을 일컫고 있다. 여기서 漁家所得源으로서 어업정책에 의해 영향을 받을 수 있는 것은 어업소득이 될 수 있기 때문에, 결국 어업소득을 향상시키자는 것은 漁業政策의 結果가 어가소득에 직접적으로 영향을 미칠 수 있도록 하는 것이라 할 수 있다.

한편 어가소득에 대한 漁業所得構成比는 1980년대 이후 점차 감소추세를 보이고 있다. 즉 1980년의 경우 어업소득구성비가 67.5%였으나 1980년대 이후 어업소득 구성비가 점차 낮아져 1992년에는 48.8% 수준에 머물게 되었다<표 6>. 어업소득이 어가소득의 절반에 못 미친다는 것은 평균적인 개념에서 볼 때 전체어가에 있어서의 어업은 副業化수준에 머무르고 있다고도 할 수 있으며[14], 이것은 결국 어가에 있어서 어업의 중요성이 점차 낮아진다고도 할 수 있다. 이와 같은 점은 다른 측면에서 볼 때 어업외 소득비율이 높아지기 때문에 바람직하다고 인식할 수도 있으나 어촌에서의 지속적인 漁業外所得源開發이 어렵다는 점을 감안한다면 결국 어가소득의 향상은 漁業所得向上에 의하지 않

14) 1970년대 이후 어가의 성격은 점차 專業化傾向에 있음을 이미 살펴 보았다. 그럼에도 불구하고 어가소득면에서 보면 副業化의 경향을 보이는 것은 두 가지 誤謬에 의해서라고 할 수 있다. 하나는 종사일수별 어가수자료가 어업센서스에 의한 전수조사치였던데 비해 어가소득조사자료는 일정규모 이상의 대규모어가 또는 일정규모 이하의 영세규모어가를 제외한 어가를 대상으로한 표본조사치였기 때문에 조사결과치의 편기가 나타났다고 할 수 있다. 또 하나는 앞에서 단순히 從事日數에 의해 專業化, 兼業化라고 표현하였지만 어업과 어업외 부문에 있어서 종사 1일당 평균소득금액이 다를 수 있기 때문에 所得側面에서의 專業, 兼業은 이와 다른 양상이 나타날 수 있는 것이다.

<표 6> 어가소득 구성변화 (단위 : 천원)

구 분	1980	1985	1990	1992
어가소득(A)	2,596	4,869	10,023	12,371
어업소득(B)	1,752	2,815	5,216	6,036
어업외소득(C)	844	1,553	3,192	4,217
이전 소득	-	501	1,615	2,118
B/A(%)	67.5	57.8	52.0	48.8
C/A(%)	-	10.3	16.1	17.1

자료 : 농림수산부, 어가경제조사보고 각년도.

을 수 없을 것이다. 환언하면, 어가소득이 다른 산업부문의 소득과 균형을 유지한 상태에서의 어업외 소득 또는 이전소득비율의 증가는 소득원의 다양화라는 측면에서는 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 현재와 같이 어가소득의 상대적 비율저하 추세속에서의 어업소득비율 감소는 總體的인 漁家經濟의 惡化를 의미하며, 어업 또는 어촌이 '할 만한 산업' 이나 '살고 싶은 곳' 에서 '떠나고 싶은 산업' 이나 '떠나고 싶은 곳' 으로 전락시키는 원인이 된다고 할 수 있다. 따라서 현재의 상황하에서 어업정책목표로서의 漁家所得 向上은 어가소득의 도시근로자 소득수준 회복과 더불어, 어업소득의 향상에 맞추는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 어업정책의 결과는 어업소득의 향상으로 연결시키지 않을 수 없는 것이다. 이런 점에서 향후 漁業政策의 基本理念은 종래와 완전히 일개를 달리해야 할 것이다.

새로운 어업정책목표로서 세번째로 들 수 있는 것은 쾌적한 漁村定住生活環境의 조성이다. 농업부문에 있어 定住의 개념이 보편화된 것은 1980년대 이후의 일이라 할 수 있다. 농업 또는 농촌을 生産이라는 産業的인 側面에서만 보았을 때 야기되는 많은 農業問題, 農村問題는 사람이라는 주체적요인을 배제하고서는 해결되기 어렵다는 것을 인식하게 된 것이다. 결국 농업 또는 농촌과 관련된 많은 문제들은 사람들의 주체적 행동이나 사고에 의해 쉽게 해결될 수도 있고, 쉽게 해결되지 않을 수도 있다는 것을 인식하게 된 것이다. 이와 같이 농업 또는 농촌에서의 사람문제는 한단계 더 좁혀 볼 때 농촌, 또는 농민의 삶의 질과 연관되는 것이기 때문에 궁극적으로는 농촌을 '사람이 사는 곳', 즉 定住의 槪念으로 인식하게 되었다.

따라서 쾌적한 漁村定住生活環境이라는 명제는 漁村에 있어서도 농촌과 동일한 개념으로 인식될 수 있다. 본질적으로 어업이 영위되는 곳은 바다라는 空間槪念이지만 그 어업을 주체적으로 담당하는 것은 결국 사람들이며, 어업활동의 영위목적을 궁극적으로 표출시키는 곳은 그들이 거주하는 沿岸村落이라고 할 수 있는 것이다. 따라서 향후 어업정책목표 중의 하나로서 빠뜨릴 수 없는 것이 어업자들의 '삶' 에 대한 부분이 되며, 그 삶에 대한 문제를 한 단계 더 좁혀보면 결국 쾌적한 漁村定住生活環境의 造成이 된다고 할 수 있다. 쾌적한 漁村 定住生活環境 造成은 어업목표로서 다시 다음과 같이 세 부분으로 나누어 생각할 수 있다. 즉 漁村을 活力있게 건설해야 한다는 것과 漁村組織을 活性化해야 한다는 것, 그리고 마지막으로 福祉漁村을 건설해야 한다는 것이다. 이 세 부분은 일견 상호 동질적인 성격을 지니고 있다고 볼 수도 있으나 보다 심층적으로 살펴보면 각각 다른 특성을 지니고 있다.

우선 활력있는 漁村建設이라는 것은 어촌에서의 어업활동영위가 보람있는 직업으로서 긍지를 가지고 '할만한 산업' 으로 유지하자는 것이라 할 수 있다. 그러기 위해서는 어업의 특질중 어업자들이 어업활동을 기피하는 가장 큰 요인 중의 하나가 되는 危險性을 어떻게 배제시킬 것인가 하는 것이 관건이 된다. 특히 어업활동의 위험성 중에는 자연적재해로 인한 위험성이 주류를 이루고 있기 때문에 자연적재해가 극소화된 어촌을 건설하는데 중점이 두어져야 할 것이다. 또한 地先漁場의 利用效率을 최대화할 수 있는 어촌건설을 어떻게 이룰것인가 하는 것도 관건의 하나가 될 수 있다. 이 말은 어촌이라는 지역경제를 중심으로 어촌을 형성하고 있는 부존자원을 최대한 효율적으로 이용할 수 있을 때 활력있는 어촌이 건설될 수 있다는 것을 의미하게 된다.

다음으로 漁村組織을 活性化한다는 것은 우리 나라 어업특징 중의 하나인 漁業共同體를 계승발전시켜 경제적측면에서의 공동체개념 뿐만아니라 더불어 살 수 있는 개념으로서의 어촌조직을 활성화하자는 것이다. 이것은 공동어장 등에서 漁業共同體의 經濟的機能이 원활히 이루어지기 위해 주민자치에 의한 협동기능이 최대로 발휘될 수 있는 어촌조직을 유지해야 한다는 것을 의미함과 동시에 경제외적인 기능으로서 향토문화를 계승발전시킬수 있는 어촌조직을 육성해야 한다는 것을 의미하게 된다.

마지막으로 福祉漁村의 建設은 위에서 언급한 抽象的槪念의 어촌생활환경 외에 보다 具體化된 槪念으로서 교통, 의료, 교육, 문화, 행정 등의 부문에 대한 시설과 서비스가 강화되어 그야말로 생활하기에 쾌적한 어촌으로 만드는데 어업정책의 목표가 주어져야 한다는 것을 의미하게 된다.

2. 漁業政策의 目標達成을 위한 漁家槪念 定立의 役割

어업여건변화에 따라 향후 어업이 지속적으로 발전되기 위해서는 어업정책의 목표가 새롭게 설정되어야 함을 살펴보았다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 목표달성에 장애가 되는 현안문제들을 제거하는 것이 무엇보다 기본적인 것이 되며, 현안문제제거를 보다 효율적으로 이루기 위해서는 구체적인 정책대상이 되는 漁家槪念을 명확하게 설정할 필요가 있다. 이러한 관점에서 이하에서는 漁家槪念定義가 어업정책의 목표달성을 이루는데, 어떤 役割을 수행하는가 하는 것을 고찰해 보기로 한다.

수산물의 安定的供給政策에 대한 어가개념의 역할에 있어서 먼저 원양어업과 연근해어업과의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 그리고 연근해어업에 내재되어 있는 고유한 漁家構造를 살펴봄으로써 안정적 공급정책목표를 달성하기 위한 漁家槪念 定義의 역할을 고찰할 수 있다.

1970년대 이후 수산물 총생산량의 비약적발전은 양식어업을 포함한 연근해어업에서의 생산증대에도 영향을 받았으나 무엇보다도 원양어업에서의 생산증대에 많은 영향을 받았다. 그러나 오늘날 원양어업여건이 날로 악화되어 가고 있음을 상기할 때, 향후 원양어업부문에서의 지속적발전은 기대하기 매우 어려운 일이 되고 있다. 沿岸各國의 入漁規制強化라는 현실적문제 뿐만아니라 우리사회가 고도 산업사회를 지향함에 따라 저임의 노동력에 주로 의존하던 원양어업 자체의 生産構造가 변화되지 않을 수 없기 때문이다. 따라서 향후 수산물의 안정적공급을 지속화시키기 위해서는 과거 外部指

<표 7> 어업규모별 생산구조, 1990

구 분	생산량 (M/T)	어선톤수 (G/T)	생산금액 (백만원)	경영체수[5] (개)	경영체당생산금액(천원)	경영체당어선톤수 (G/T)	평균어획단가(원/kg)
전 체 (A)	1,309,913	455,386	1,728,539	128,774	13,423	3.54[6]	1,320
대 규 모[1](B)	680,230	209,362	743,536	957	776,945	218.77	1,093
중 규 모[2](C)	216,680	128,489	375,142	7,644	49,077	16.81	1,731
소 규 모[3](D)	266,085	113,973	447,398	58,123	7,697	1.96	1,681
영세규모[4](E)	146,918	3,562	162,463	62,05	2,618	0.06	1,106
B/A	51.9	46.0	43.0	0.7	5,788.2	6,179.9	82.8
C/A	16.5	28.2	21.7	5.9	365.6	474.9	131.1
D/A	20.3	25.0	25.9	45.1	57.3	55.4	127.3
E/A	11.2	0.8	9.4	48.2	19.5	1.7	83.8

1) 수산청장 허가어업으로서 경영체당 사용어선 규모가 80G/T 이상인 업종.
2) 수산청장 허가어업으로서 경영체당 사용어선 규모가 80G/T 미만인 업종.
3) 도지사 허가어업.
4) 공동어업 및 신고어업.
5) 실사업체수.
6) 전체평균.
자료 : 농림수산부,농림수산통계연보 및 총어업조사보고.

向的이었던 어업정책을 內部指向的으로 방향전환할 필요가 있다. 그 동안 상대적으로 경시되어 왔던 연근해어업에 정책중심을 둠으로써 국민기호에 부응한 高級水産物 中心의 生産體制로 전환해야 할 것이다.

연근해어업에서의 수산물생산이 어가 개념정립과 관련되는 것은 연근해어업에 종사하는 어가구조에 따라 생산량이나 생산물의 종류가 달라지기 때문인데, 연근해어업에서의 어가구조는 매우 독특한 양상을 지니게 된다. 연근해어업에서의 독특한 생산구조는 크게 세 가지를 상정할 수 있는데 漁業階層別 生産規模의 格差 深化, 階層間 生産物의 差異, 漁獲順位別 平均魚價 및 混獲度指數의 차이가 바로 그것이다. 이중 漁業階層別 生産規模의 격차심화는 연근해어업을 대규모, 중규모, 소규모 및 영세규모로 구분하였을 때 어업계층에 따라 생산량이나 생산금액 및 어선 선복량의 점유차가 매우 크다는 것을 의미한다. 즉 <표 7>에서와 같이 연근해어업의 총경영체수 중, 대규모 경영체의 구성비는 0.7%에 불과한 957개이나 이들 경영체에 의해 생산량은 51.9%인 680천여 M/T이, 생산금액은 43.0%인 743,536 백만원이 점유되고 있다. 또 漁船船腹量을 나타내는 어선톤수의 경우 46.0%에 해당하는 209천G/T을 보유하고 있는데, 이 결과 경영체당 생산금액은 777 백만원, 경영체당 어선톤수는 219G/T에 이르고 있다.

이에 비해 소규모어업과 대부분 공동체적 어업에 속한다고 할 수 있는 零細規模 漁業의 경우 경영체수는 각각 45.1%와 48.2%에 이르러 漁業經營體의 대부분을 점하고 있으나 생산량은 각각 20.3%와 11.2%에, 그리고 생산금액은 25.9%와 9.4%에 불과한 실정에 있다. 또 어선톤수는 25.0%와 0.8%밖에 점하고 있지 않다. 따라서 경영체당 생산금액은 각각 7,697천원과 2,618천원 밖에 되지 않아 대규모어업에 비하여 각각 1/100, 1/300에 불과한 실태에 있다.

다음으로 階層間 生産物의 차이는 대규모어업의 경우 평균어획단가가 1,093원/kg으로서 4개 어업

계층중 가장 낮은 치를 보이고 있는 반면, 중·소규모어업의 경우 1,731원/kg과 1,681원/kg으로 매우 높은 치를 보이고 있어 계층간 생산물의 차이가 크다는 것을 의미하게 된다. 이는 大規模漁業의 경우 주된 어획물이 갈치, 고등어, 멸치, 쥐치, 정어리와 같이 대부분 浮魚資源으로서 중·저가어가 많기 때문에 평균 어획단가가 낮은 반면 中·小規模漁業의 경우 주된 어획물이 조기류, 도미류, 붕장어, 갯장어, 오징어, 꽃게, 새우, 가오리, 복어 등 대부분 底魚資源으로서 중·고가어가 많기 때문에 평균 어획단가가 높다.

한편 零細規模의 평균 어획단가는 1,106원/kg으로서 대규모어업보다는 다소 높으나 중소규모에 비해서는 낮은 상태에 있다. 영세규모의 평균 어획단가가 낮은 것은 공동어장이나 연안지선어장에서 생산되는 어획물의 대부분이 패류 및 해조류로서, 해조류는 저급품목에 속하는 것이 많고, 패류는 비록 고급품목이 많다하더라도 각부중량으로 표시되어 kg당가격은 낮게 되기 때문이다.

마지막으로 漁獲順位別 平均魚價 및 混獲度指數의 차이는 연근해 어로어업에서 생산되는 중요 30개어종에 대한 漁獲順位別 平均價格과 平均 混獲度指數를 비교해 본 것으로서 어획순위가 높은 다획성 어종일수록 어가가 낮은 반면 混獲度指數는 높게 나타났다.[15] 즉 <표 8>에서와 같이 멸치, 오징어, 갈치, 고등어, 쥐치, 정어리 등 어획순위 1~10위에 속하는 어종의 평균 위판가격은 1,058원이었는데 비해 11~20위에 속하는 어종은 1,870원, 21~30위에 속하는 어종은 2,541원으로서 1~10위에 속하는 어종에 비해 11~20위에 속하는 어종은 1.8배, 21~30위에 속하는 어종은 2.5배 가량 비싸게 나타났다. 또 平均 混獲度指數의 경우 1~10위 어종의 경우 0.5237이었던데 비해, 11~20위의 경우 0.3817, 21~30위의 경우 0.3046으로 어획순위가 낮을수록 평균 혼획도지수가 낮았다. 따라서 어획순위가 낮은 어종일수록 고급어에 속하는 어종이 많고 多樣한 業種에 의해서 어획된다는 것을 알 수 있는데, 이 것은 결국 多數의 漁業者에 의해 어획되는 어종은 고급어에 속하는 어종이 많다는 것을 시사하게 된다.

앞에서 향후 어업정책의 목표로서 어가소득 향상은 매우 중요하다는 것을 살펴 보았다. 이는 현행

<표 8> 어획순위별 평균어가 및 혼획도지수비교

어획순위	총어획량(M/T)	어획금액(백만원)	평균가격(원/kG)	평균혼획도지수[1]
1~10위[2]	738,687	781,658	1,058	0.5237
11~20위[3]	146,812	274,491	1,870	0.3817
21~30위[4]	71,781	182,390	2,541	0.3046

1) 어종별 생산혼획도지수 $=\Sigma(q_i/Q)^2$
단, Q : 당해업종 총어획량
q_i : 당해업종 어종별 어획량.
2) 멸치, 오징어, 갈치, 고등어, 강달이, 쥐치, 정어리, 참조기, 삼치, 붕장어.
3) 기타조기, 꽃게, 젖새우, 뱅어, 전갱이, 낙지, 가자미, 노가리, 병어, 명태.
4) 갑오징어, 아귀, 양미리, 전어, 중하, 기타돔, 가오리, 문어, 복어, 청어

15) 混獲度指數란 어시장에서 임의의 두 어상자를 선택하였을 때 동일업종에서 잡힌 동일어종일 확률을 말하는 것으로서 이 지수가 높을수록 소수의 업종에서 독점적으로 어획되는 율이 높음을 나타낸다. 姜龍珠, "沿近海 水産資源管理의 合理的 方案", 「바다 및 漁村綜合開發 方向과 政策課題」, 한국농촌경제연구원, 1987. pp. 86~87.

어가소득이 도시근로자 소득 및 농가소득에 비해 현저히 낮기 때문인데 어가소득이 도시근로자 소득 및 농가소득에 비해 낮은것은 어업 자체의 수익성 저하에도 원인이 있지만 어가소득을 산정하는 표본어가가 小規模 및 零細漁家에 너무 편중되어 있는데도 한 원인 있다. 즉 1991년 현재 어가경제조사결과보고에 의한 어가 평균조수입은 10,255천원이며, 이중 어업이익은 5,285천원이 된다<표 9>. 또한 자산은 17,560천원으로서 어업조수입 대비 어업이익률은 30.1%가 되는데 어업부문별로는 동력선어가가 어업조수입, 어업이익 및 자산의 모든 분야에서 가장 높게 나타났으며 그 다음이 양식업가구가 된다.

그러나 앞서 살펴 보았던 바와 같이 漁業階層別로 볼 때, 어업생산의 대부분을 점하고 있었던 대규모 및 중규모 어업계층에 대한 어업조수입, 어업이익 및 어업자산을 보면 어가평균치보다 월등하게 높게 나타나고 있다. 즉 어업조수입의 경우 대규모어업의 평균 어업조수입이 753,877천원으로 어가평균치의 73.5배가 되며, 중규모 어업도 179,790천원으로서 17.5배가 된다. 또 어업이익에 있어서도 비록 선망어업을 제외한 것이기는 하지만[16] 대규모어업 평균이 56,289천원으로서 어가평균의 10.7배를, 그리고 중규모어업 평균이 47,660천원으로서 9.0배를 나타내고 있으며 자산도 대규모어업이 45.1배를, 중규모어업이 8.3배 높게 나타나고 있다.

따라서 현행 어가개념하에서 제시되는 漁家 所得槪念은 정확하게 현실을 반영하였다고 할 수 없다. 기존 어업정책이 증산위주에 두어지는 한 어업정책의 대상은 원양어업과 연근해어업 중, 중·대규모계층의 어업이 됨에도 불구하고 어가소득에 대한 조사대상은 소규모 및 영세규모의 漁業階層에 한정되어 있는 것이다. 이것은 전체 어업의 측면에서 어가소득 조사대상체가 너무 편기되어 있다는 것을 의미하게 된다. 물론 중 대규모의 어업경영체수가 전체 연근해어업의 6.6% 밖에 점하고 있지 않아 다수 어업경영체란 측면에서는 기존개념이 타당할지 모른다. 그러나 앞서 살펴보았던 생산량이나 생산금액 측면에서는 이들 계층의 어업이 68.4%와 64.7%를 점하고 있고, 어업규모별로 어업조수입 및 어업이익의 격차가 심대하다는 것을 고려한다면 어가소득 조사를 위한 어가개념의 재정의가 요구된다고 할 수 있다.

이상으로 어가소득향상을 위한 漁家槪念 再定義의 必要性을 언급해 보았다. 그러면 어가개념의 재정의는 漁家所得 向上에 어떤 役割을 수행할 수 있을 것인가라는 의문이 제기될 수 있다. 어가소득향상을 위한 漁家槪念 再定義의 역할에 대해 살펴보면 다음과 같은 두 가지 관점을 들 수 있다. 우선 첫째로 漁業政策對象을 具體化시킬 수 있다는 것이다. 이는 과거의 어가소득 정책이 漁業階層別로 명확하게 대상을 설정하지 않은 채 지역단위나 집단중심으로 부분적으로 이루어졌기 때문에 큰 실효를 거둘 수 없었던데 비해, 漁業階層別로 대상을 명확히 함으로써 어가소득향상의 본질적인 문제를

16) 大型旋網은 연별 어업이익의 변화가 매우 심하다. 그 이유는 大型旋網의 主漁獲對象이 고등어, 정어리 등 浮魚種類에 국한되어 부어종류의 연별 어획변동에 따라 어업경영수지가 크게 영향을 받기 때문이다. 따라서 어업이익액의 정도가 연별로 매우 등락이 심해 전체 평균에 미치는 영향이 커 대규모어업 평균치 산출에서는 제외하였다. 참고로 1989~1991년에는 3년 연속적자로 평균 125백만원의 어업손실을 나타낸 반면 1986~1988년에는 3년 연속 흑자로 평균 486백만원의 어업이익을 나타내었다. 또 1992년에는 23백만원의 어업이익을 실현시켰다.

<표 9> 대규모 및 중규모어업계층의 어업조수입, 어업이익 및 자산비교, 1991. (단위 : 천원, %)

구 분		조수입(A)	어업이익(B)	자산(C)	B/A	B/C
대 규 모	대 형 선 망	2,716,818	-138,489	3,498,025	-5.1	-4.0
	대 형 트 롤	605,086	130,084	455,772	21.5	28.5
	대형기저(2)	794,431	80,022	588,919	10.1	13.6
	대형기저(1)	161,438	21,041	105,571	13.0	19.9
	동 해 구 트 롤	150,173	27,035	211,980	18.0	12.8
	기 선 권 현 망	581,758	31,766	458,430	5.5	6.9
	근 해 안 강 망	267,294	47,785	220,194	17.9	21.7
	평 균(D)	753,857	56,289[1]	791,270	7.5	7.1
중 규 모	동 해 구 기 저	198,759	57,253	140,405	28.8	40.8
	서 남 구 기 저	305,940	90,995	176,594	29.7	51.5
	근 해 통 발	179,570	24,737	168,439	13.8	14.7
	근 해 유 자 망	33,080	9,408	57,185	28.4	16.5
	근 해 연 승	76,269	22,898	64,415	30.0	35.5
	오징어채낚기	285,124	80,671	263,410	28.3	30.6
	평 균(E)	179,790	47,660	145,075	26.5	32.9
소 규 모 및 영세규모	어 선 비 사 용	3,279	2,656	8,570	81.0	31.0
	무 동 력 선	3,029	2,645	8,125	87.3	32.6
	동 력 선	14,817	6,961	24,330	47.0	28.6
	양 식 업	10,695	5,483	17,344	51.3	31.6
	평 균(F)	10,255	5,285	17,560	51.5	30.1
D/F(배)		73.5	10.7	45.1	-	-
E/F(배)		17.5	9.0	8.3	-	-

1) 대형선망 제외.

자료 : 수협중앙회, 어업경영조사보고, 1992.
농림수산부, 어가경제조사 결과보고, 1992.

좀 더 구체화시킬 수 있다는 것을 의미하게 된다. 즉 과거의 어가소득 정책이 주로 漁村綜合開發資金이나 低所得 漁村契 支援 등의 형태로 이루어졌으며, 이것은 어가소득 자체에 대한 정책이라기보다는 지역단위나 집단을 통한 간접적인 정책시행이라고 할 수 있다. 이 결과 이들 사업을 통한 어가소득향상은 당초의 의도를 크게 충족시키지 못하였다고 할 수 있다.

따라서 향후 어가소득 향상이 漁業政策의 具體的 目標로서 意義를 갖는다면, 이를 달성시키기 위해 漁業階層別로 다양한 정책방법이 수행되어야 할 것이다. 이것을 어가소득 향상에 대한 漁家槪念 再定義의 役割이라고 할 수 있을 것이다.

다음으로 漁業組織을 活性化시킬 수 있다. 연안어촌에는 우리 나라 고유의 漁業共同體가 존립하고 있으며, 그 法律的擬制로서 漁村契가 구성되어 있다. 그러나 오늘날 연안어촌에서 운영되고 있는 어촌계의 내부를 들여다 보면 어촌계설립 당시의 목적과 운영형태가 크게 변질된 상태에 있다. 漁業共同體 혹은 漁村契 運營의 變質은 그것을 둘러싸고 있는 내적, 외적여건 변화에 기인하고 있는데, 내적 여건변화 중의 하나가 漁村契 構成員의 異質化를 들 수 있다. 어촌계 구성원, 즉 漁村契員의 異質化原因은 다시 사회 전반적인 환경변화에 기인된다고 할 수 있지만 그보다 더욱 중요한 것은 經濟的

階層區分에 기인되고 있다. 이런 점에 비추어볼때 어가개념의 재정의는 異質化된 어촌계원을 보다 同質化된 조건으로 묶어줄 수 있으며, 이와 같은 과정을 통해 漁業共同體의 經濟的機能을 활성화 시킬수 있을 것이다.

漁村定住 生活環境造成이라는 명제에서의 漁村 개념이 공식적으로 정의되어 있는 곳은 없다. 막연한 개념으로서의 어촌은 '農村'과 대별되는 개념으로, 또는 '都市'와 대별되는 개념으로 인식되고 있으나 도시와 대별되는 개념으로서의 어촌은 농촌과 동질개념으로 받아들여 질 수 있으나 어촌은 농촌과 분명히 구분되는 개념으로 인식되어져야 한다.

漁村의 槪念은 학자에 따라, 또는 기관에 따라 다소 상이하게 인식되고 있는데, 위에서와 같이 막연한 개념으로서의 어촌이 아니라 좀 더 구체화시킨 개념으로서의 어촌은 '漁民이 사는 村落으로서 水界에 접한 村落'이라고 정의할 수 있다.[17] 이 정의에 의하면 수계에 접한 촌락 중 제약조건으로서 어민이 사는 촌락을 만족시키는 곳이어야 어촌이 될 수 있는데, 이 말을 바꾸어 표현하면 비록 수계에 접한 촌락이라하더라도 漁村的性格과 非漁村的性格을 지닌 촌락으로 구분할 수 있다는 말이 된다. 따라서 어업정책의 목표로서의 쾌적한 漁村 定住生活環境造成이란 수계에 접한 모든 촌락을 대상으로 하는 것이 아니라 수계에 접했더라도 어민이 사는 촌락을 대상으로 해야 한다는 것을 의미하게 된다.

이러한 측면에서 어가개념의 재정의는 어촌의 성격을 규정짓는 매우 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다. 즉 어가개념설정의 내용에 따라 어촌 또는 비어촌을 규정짓는 기준이 될 수 있으며 같은 어촌이라 하더라도 漁業階層의 동질성여하에 따라 어촌성격이 구분지어지기 때문이다.

특히 미래의 漁村 定住生活環境 改善은 과거와 달리 어항개발을 중심으로 어업이라는 生産活動과 생활이라는 定住活動이 복합적으로 연계된 어촌건설로 이해되고 있다. 따라서 단순한 어촌개발의 개념에서 벗어나 漁村綜合開發의 개념으로 추진될 것이기 때문에[18] 어촌의 성격구분은 사업의 성패를 가름하는 중요한 일이 된다고 할 수 있다. 따라서 어촌의 성격구분의 전제가 되는 어가개념의 정립은 漁業政策目標로서의 쾌적한 漁村 定住生活環境 造成을 위하여 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다.

Ⅳ. 漁家槪念 再定義方案

앞에서 언급되었던 향후 어업정책목표를 효율적으로 달성하기 위한 漁家槪念 再定義 方案은 크게 두 가지를 들 수 있다. 漁家算定方法의 개선과 합리적인 漁業階層區分이 그것이다. 이 외에도 여러

17) 柿本典昭, 漁村の地域的研究, p. 7.

18) 수산청에서 계획하고 있는 漁村綜合開發의 개요는 다음과 같다. 먼저 事業目標로서 沿岸바다의 管理主體인 漁村契를 중심으로 생산기반시설, 소득증대시설 및 복지시설을 종합개발함으로써 어촌구조개선, 어가 소득 및 어민편익증대를 꾀하는데 두며, 事業推進方向은 전국 1,600여 어촌계를 대상으로 圈域別로 어민이 원하는 사업을 종합 지원하게 된다. 아울러 對象事業으로는 크게 소득원개발사업, 생산기반시설, 유통 가공시설, 어민복지시설 및 관광개발시설로 구분되는데 이를 綜合開發方式으로 지원할 계획으로 있다. 水産廳, 水産業動向에 관한 年次報告書, 1993. pp. 176~177.

가지를 제시할 수 있으나, 이 둘에 의해 어가개념은 기본적인 틀이 설정될 수 있으므로 가장 중요한 방안이라고 할 수 있다.

기존의 어가개념에 의하면 어가인가 아닌가는 從事日數에 의해 결정된다. 즉 어업종사일수 30일 이상의 個人經營家口가 어가개념에 포함되는데, 앞서 언급되었던 어업계층구분이 합리적으로 이루어질 경우에도 기본이 되는 漁家型漁業者의 결정여부는 여전히 어떤 기준하에 이루어지지 않으면 안된다. 법인이나 일정규모 이상의 어업자들이 포함될 企業型漁業者의 경우는 그 구분기준이 명확해지지만 어가형 어업자의 경우는 어업자의 最小基準을 다시 산정해 줄 필요가 있게 되는 것이다. 이런 점에서 향후의 어업자 또는 적어도 기존개념하의 어가결정의 최소기준은 다음과 같이 두 가지 점에서 조정되어야 할 필요가 있다.

우선 기존 어가산정의 기준일 30일을 수협조합원 자격기준일인 60일로 상향조정할 필요가 있다. 이에 대한 문제제기는 이미 앞에서 언급되었는데, 그 의의를 살펴보면 다시 다음과 같이 두 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 어촌계에 있어서 여러 가지 문제가 야기되고 있는 共同漁場에의 불합리한 요소를 제거하기 위함이다. 즉 어촌계원은 수협조합원이어야 하는데 수협조합원은 연간 어업종사일수가 60일 이상이어야 하므로 이와 일치시키자는 것이다. 그렇게 함으로써 어가와 어촌계원이 일치되어 漁業政策이 바로 漁村福祉政策과 연결될 수 있을 것이다. 과거 어촌복지정책이 대부분 漁村契 所得增大事業과 연관되어 있었음을 생각할 때, 이를 일치시킴으로써 향후 어촌복지정책 수행의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 더구나 UR시대에 접어든 현재에 있어서 어촌의 종합적개발은 시급한 어업정책 현안이 되고 있는데, 漁村綜合開發이 효율적으로 추진되기 위해서는 민간조직인 수협과의 협력체제가 유지되어야 하며, 수협의 말단조직인 어촌계의 활용은 무엇보다 긴요한 일이 될 것이다.

다음으로 종사일수의 산정에 있어서도 연간 합계일수 60일을 하나의 기준으로 삼을 것이 아니라 60일 이상으로 하되, 特定業種의 特定漁期에 일정 종사일수 이상인 자 등으로 정한다든지 하는 集中度에 대한 基準이 필요할 것이다. 왜냐하면 합계 종사일수만을 30일 이상으로 할 경우(60일 이상도 마찬가지) 해변가나 갯펄 등에서 한달 2~3일 정도 소일거리로 해조류를 채취하는 자들도 대부분 어가에 포함되게 되는데, 과연 이러한 어업자들이 어가로서 어떤 역할을 할 것인가에 대해 의문을 갖지 않을 수 없는 것이다. 따라서 연간 종사일수 60일 이상이라고 하더라도 특정어업에 며칠 이상 종사한 자, 또는 특정어기에 며칠 이상 종사한 자를 본 연구에서 언급한 漁家 또는 漁業者의 槪念에 포함시키도록 해야 할 것이다.

한편 漁家 또는 漁業者 算定에 있어 연간 종사일수만에 의한 기준은 다른 불합리한 문제를 유발할 우려가 있다. 따라서 연간 종사일수 외에 다른 고려사항도 동시에 감안되어야 할 필요가 있는데, 그 첫번째가 漁業許可나 漁業免許가 있을 경우에는 연간 종사일수가 60일 미만이더라도 漁家로 산정할 필요가 있다. 왜냐하면 소규모 어업중에는 특정어획물을 잡는 어기가 매우 짧은 경우가 있는데, 특정어기 외의 기간에는 보다 소득기회가 높은 타산업에 종사하더라도 당해어업이 어업이라는 산업적측면에서 중요하기 때문에 漁家로 포함시킬 필요가 있는 것이다. 더구나 어업허가나 면허가 있다고 하

면 어짜피 행정기관과 직접연결이 되어 있어서 행정적인 각종규제를 받게 되며, 이 경우 행정도 漁業政策에 포함되는 일이 많아 政策의 一貫性을 유지한다는 측면에서도 漁家算定에 포함하여야 할 것이다.

두번째가 所得事項의 고려이다. 연간 종사일수가 60일 미만이더라도 어업에서 一定한 所得이 있을 경우 어업자로 산정할 수 있게 하는데, 어업에서 일정한 소득을 올린다는 말은 해당어업이 最小漁業所得階層의 어업보다는 소득측면에서 더 중요한 위치를 점하는 어업이라는 의미를 갖게 된다. 즉 일정한 소득의 개념을 최소어업 소득계층의 소득율보다 높은 소득율로 인식함으로써 비록 종사일수는 60일 미만이더라도 최소어업 소득계층 평균보다 높은 소득을 올리는 어가에 대해서는 어업자에 포함시키자는 의미가 된다.

어업종사일수가 60일 미만이지만 어업자에 포함시켜야 할 어업소득의 규모는 1991년 자료에 의할 경우 50만원이 적정할 것으로 추정된다. 추정방법은 어업계층 중 시간당 어업조수입이 가장 낮은 무동력선 사용어가 1일 평균 조수입의 60일분으로 추정하였다. 즉 어가경제조사 결과보고의 어업계층별 1일 평균조수입이 가장 낮은 것은 어선 비사용어가의 8,982 원인데 여기에 60일을 곱하면 약 50여만원이 된다. 결국 연간 60일 미만 종사어업자라 하더라도 어업소득이 50여만원이라는 것은 어선비사용가구의 어업조수입보다는 높은 것이기 때문에 산업적으로는 중요한 어업에 종사하고 있다고 할 수 있다. 漁家型漁業者 槪念에 소득개념을 부가시키는 것은 농가개념에 있어 일정한 경지면적 외에 소득개념(연 40만원)도 기준사항이 되고 있음과 비교해 볼 때 타당한 일이 된다고 할 수 있다.

漁家槪念再定義의 두번째 방안인 합리적인 階層區分에 대해서 살펴보면 다음과 같다. 연근해어업에 있어서의 漁業階層은 어업조수입, 어업이익 및 자산규모 등에 큰 차이가 있다. 이 차이는 다른 산업, 예컨대 농업에 있어서의 차이보다 월등히 크다고 할 수 있다. 앞의 <표 7>과 <표 9>에서 연근해어업을 대규모, 중규모, 소규모·영세규모와 같이 세 단계로 구분해 볼 때 어업계층별로 그 차이가 매우 컸다는 것을 이미 살펴보았다. 어업에 있어 계층별 생산규모나 어업이익의 차이가 큰 것은 어업이 지니는 여러 가지 特質 때문에 기인한다고 할 수 있다. 즉 어업은 자체가 지니고 있는 産業的 特質에 의해 공동체적 형태로 유지되고 있는 영세규모가 있는가 하면 상업적 판매가 어업특성의 하나이기 때문에 자본축적이 빨라 일찍부터 대규모 자본제적 어업이 성행하기도 했다.

그러나 어업계층이 생산에 있어 큰 차이를 보이고 있음에도 불구하고 실제 어업정책시행의 지표가 되는 漁家槪念에는 소규모 및 영세규모어업, 혹은 일부 중규모어업계층만이 포함되어 올바른 정책시행을 어렵게 하고 있다. 따라서 多樣化한 漁業階層을 漁業政策에 바로 반영시키기 위해서는 漁家槪念을 보다 확대시켜 전 계층의 어업이 모두 포괄될 수 있도록 할 필요가 있게 된다. 단순히 계층구분이 되어진다고 해서 포함시키자는 것이 아니라 대규모어업에 의한 생산규모가 전체 연근해어업 생산의 절반가량을 차지하고 있음과 결부시켜 생각해 볼 때 대규모어업도 반드시 漁家槪念에 포함시켜야 할 것이다. 기존의 어가개념을 포괄적인 개념으로 만들기 위해서는 漁家를 企業型漁業, 中小型漁業, 漁家型漁業의 셋으로 구분할 필요가 있는데, 여기서의 漁家型漁業이란 기존의 어가개념과 유사하게 漁業經營單位와 家計가 구분되지 않는 그야말로 "家" 단위의 어업경영체를 말하게 된다. 이 때 세 계

층을 통칭하는 개념으로는 漁家라는 용어보다 漁業者 라는 용어를 사용하는 것이 훨씬 바람직할 것이다. 이와 같은 계층구분은 어업생산정책이 과거의 總量生産政策에서 중소규모의 어업에 의한 魚種別生産政策으로 옮겨갈 필요가 있음에 비추어 볼 때 중요한 일이라 할 수 있다.

參考文獻

姜龍珠, "沿近海 水産資源管理의 合理的 方案", 「바다 및 漁村綜合開發方向과 政策課題」, 한국농촌경제연구원, 1987.

農林水産部, 「漁業總調査報告」, 1981, 1991.

農協中央會, 「家族農硏究」, 1987.

大塚久雄, 「共同體의 基礎理論」, 李榮薰譯, 돌베개, 1982.

朴光淳, 「韓國漁業經濟史硏究」, 유풍출판사, 1981.

朴星快 등, 「21世紀를 향한 水産業發展과 바다利用戰略」, 한국농촌경제연구원, 1988.

朴星快 · 玉永秀 · 李希燦, 「沿岸漁場의 利用 · 管理에 관한 基礎硏究」, 연구보고 177, 한국농촌경제 연구원, 1988.

水産廳, 「總漁業調査報告」, 1971.

_____, 「水産業 動向에 관한 年次報告書」, 1993.

玉永秀 · 辛英泰, 「UR이후 國際競爭力提高를 위한 沿近海漁業 構造調整方向」, 연구보고 249, 한국농촌경제연구원, 1991.

朱尤一 · 玉永秀, 「共同漁場 利用合理化 方案」, 연구보고75, 한국농촌경제연구원, 1984.

加瀨和俊, "漁家經營の現段階的性格", 「日本漁業の經濟分析」, 1992.

柿本典昭, 「漁村の地域的硏究」, 1979.

_____, 「漁村硏究」, 大明堂, 1987.

岩切成郎, 「漁村構造の經濟分析」, 1969.

八木庸夫, "漁家經營論", 「現代水産經營論」, 北斗書房, 1982.

_____, 外, 「漁民 - その社會と經濟」, 北斗書房, 1992.

A Study on the Re - definition of Fishery Household for the Sustainable Fisheries Growth

Ock, Young - Soo

Abstract

The Fishery Household Concept is very important, because it furnish the basic information for Fisheries Policy Decision. But it is issued because the Established Fishery Household Concept is not fully reflected present Fisheries Situation.

The Targets of Fisheries Policy in Korea can mainly classified Three, that is the stable Supply of Sea Food, Achievement of more high Fishery Household income, the Construction of more Comfortable Fishery Village. For Attainment these targets, the Criterion of Fishery Household Concept should be changed to 60 days from fishery working days, 30 days. Also One of the Fishery Household Criterion should be inculuded Income Variable like Farm Household Criterion. This is needed to pay attention because it can provide against Trade Liberalization.