

# 연근해어업 구조개선의 의의, 문제점과 추진 방향

신 영 태\*

## The definition, problems and policy direction of structure reform in Korean coastal and offshore fisheries.

Shin, Young-Tae

目	次
I. 문제의 제기	IV. 금후의 어업구조개선 방향
II. 구조개선의 의의와 목표	V. 맺는 말
III. 현행 어업구조개선사업의 실태와 문제점	Abstract

### I. 문제의 제기

현재 우리나라 연근해어업은 어장생산성 하락과 어업인력의 감소라는 구조적인 문제로 생산기반이 약화되어 단순재생산도 어려운 실정에 있다. 설상가상으로 WTO, APEC, OECD 등 국제기구로부터 보조금 및 관세 철폐 압력을 받고 있고, 최근에는 한·일 어업협상이 타결되었으며 한·중 어업협상은 진행중에 있다. 특히 한·중·일 어업협상으로 동북아 어장이용질서에 근본적인 변화가 불가피하게 됨으로써 우리로서도 이에 대응하여 연근해어업을 전면 재편하지 않을 수 없게 되었다. 이에 따라 정부에서도 1999년 2월 10일 한·일 어업협상 지원대책의 일환으로 연근해 어장관리를 200해리 체제에 맞게 재편할 것을 발표한 바 있고, 현재 구체적인 내용을 마련중에 있다.

이러한 재편 방안의 핵심은 연근해어업 구조개선에 있으나 지금까지 수산분야에서는 구조개선의 개념이나 목표에 대한 깊은 논의가 없이 많은 사람들이 이를 자의적으로 해석·사용함으로써 다소 혼란을 겪고 있다. 따라서 본고에서는 우선 어업구조개선의 의의와 목표를 검토하고, 구조개선을 요구하는 국내외 여건 변화를 살펴 본 후, 현행 구조개선사업의 실태와 문제점을 분석하고자 한다. 그리고 나서 이를 토대로 금후의 추진방향을 제시하고자 한다.

\* 한국해양수산개발원

## Ⅱ. 어업구조개선의 의의와 목표

### 1. 어업구조개선의 의의

현재 시행중인 정책사업<sup>1)</sup>에 있어서는 어선감척사업을 구조조정사업이라고 표현하고 있으나, 동 사업의 법적 근거가 되는 농어촌발전특별조치법(농발법)에서는 구조개선이라는 용어를 사용하고 있어<sup>2)</sup> 정책과 제도간 표현을 달리하고 있다. 이렇게 볼 때 어업구조조정과 어업구조개선은 같은 것인가 다른 것인가, 다르다면 어떻게 다른가 하는 의문이 생긴다.

따라서 여기서는 우선 구조란 무엇인가 하는 점을 검토하고 나서 구조조정과 구조개선 간의 차이를 살펴보고자 한다. 구조의 개념에 대해서 수산분야에서는 거의 논의된 바가 없으나 농업분야에서는 비교적 활발하게 논의가 이루어지고 있어 이를 중심으로 구조의 개념을 검토하기로 한다.

농업구조의 개념에 대한 연구는 김영식(1979), 허신행(1980), 이정환(1984), 최양부(1984), 강정일(1993)의 논문이 대표적이다. 김(1979)은 농가소득의 증대를 위해서는 공급측면의 정책이 필요한데 이것은 다시 농업자원의 질적 개선과 생산요소 결합비율의 조정으로 구분할 수 있다고 한다. 이때 전자는 기술발전, 후자는 협의의 구조개선으로 정의할 수 있으나 광의로는 전자도 구조개선에 포함될 수 있다고 주장하고 있다.

허(1980)는 농업구조란 산업으로서의 농업을 특징지어 주는 요소(elements)들의 결합상태를 말하는 것으로서 투입산출표가 이를 잘 반영하고 있으며, 농업구조의 변화를 유발시키는 원인에 대해서는 경제발전과 기술개발을 들고 있다.

이(1984)는 농업구조란 가격과 기술이 농업이라는 산업의 성과에 미치는 효과를 규정하는 기본적인 틀—즉 농업생산주체(단위)의 성격과 그 분포(구성) 및 주체간의 관계를 지칭하는 개념으로 볼 수 있다고 한다. 따라서 구조변화는 생산주체들의 성격이 변화하고 그 구성이 변화하는 것을 말하며 농업구조정책이란 특정한 성격의 생산주체를 의도적으로 육성하여 농업의 성과를 향상시키려는 것을 말한다고 보고 있다.

최(1984)는 농업구조란 자본주의 시장경제하에서 농업생산활동을 지배하는 농업경제주체의 조직, 자원배분과 이용, 그리고 이들 상호간의 관계 및 이들의 시장경제에의 대응에서 나타나는 성격을 의미하며, 이것은 전체 국민경제와 그의 부문경제인 농업경제의 성격을 표현한다고 하고 있다. 그리

1) 구체적으로는 연근해어업 구조조정사업, 원양어업 구조조정사업 등으로 표현하고 있다.

2) 동법 제11조 제1항에 의하면 구조개선의 촉진을 위하여 다음과 같은 시책과 지원대책을 강구할 수 있도록 규정하고 있다.

- ① 수산자원 보호와 어업경쟁력 강화를 위한 어선척수의 조정에 관한 사항
- ② 어업별 표준어선의 개발 및 이의 보급에 관한 사항
- ③ 어선의 설비 및 장비의 개선에 관한 사항
- ④ 어업경영규모의 적정화 및 협업화 등 어업경영의 개선에 관한 사항
- ⑤ 어항 등 어업기반시설의 정비·보강에 관한 사항
- ⑥ 공동어장 등 어장의 정비·개발에 관한 사항
- ⑦ 기타 대통령령이 정하는 사항

고 한국에 있어서의 농업구조 변화는 농가호수 변화, 토지의 소유 및 경작규모 등 통계자료를 이용하여 측정할 수 있다고 주장하고 있다.

강(1993)은 지금까지 논의된 농업구조의 개념이 기본적으로 농업주체인 농가의 농업생산성 향상과 소득증대에 결정적인 영향을 주게 된다는 사실에 대해서는 같은 시각을 가지고 있으나, 이가 생산주체인 농가의 성격 규명, 특히 농가의 토지소유 관계에 논의의 초점을 두고 있고, 김과 허는 생산주체인 농가의 생산효율성의 규명에 더 큰 비중을 두고 있다는 점에 차이가 있을 뿐이라고 보고 있다. 따라서 이들의 논의를 기초로 농업구조란 토지, 노동, 자본, 기술 등 생산요소들을 결합하여 농산물을 생산하는 메카니즘(틀 또는 짜임새)으로 파악할 수 있다고 한다. 다시 말하면 농업구조는 농산물을 효율적으로 생산할 수 있도록 토지, 노동, 자본, 기술 등 생산요소들을 엮어주는 짜임새로 볼 수 있으므로 농업구조는 생산요소의 결합비율 자체가 아니라 결합비율을 결정하는 짜임새로 보아야 하며 앞에서 논의된 두 가지 개념이 통합된 개념으로 보아야 한다고 주장하고 있다.

지금까지 농업부문에 있어 그 동안 논의되어 온 농업구조의 개념을 개략적으로 살펴보았으나 수산업, 특히 연근해어업 구조의 개념은 어떻게 정립할 수 있는가? 이 역시 강이 주장한 농업구조의 개념과 큰 차이가 없을 것이다. 그러나 수산업 자체가 어업자원을 기반으로 하는 산업으로서 어획노력 및 해양생태환경에 대한 의존도가 매우 크므로 이러한 특성을 감안한 개념 정립이 바람직하다. 이런 점에서 연근해어업 구조는 “어업인력, 어선, 어업기술 등을 이용하여 연근해어장에서 수산물을 어획하는 메카니즘”이라고 정의할 수 있다. 다만 연근해어업 구조개선 또는 구조조정이라는 용어에 대해서는 개념상의 구분이 있어야 할 것인데, 전자는 생산성을 높이기 위한 생산요소의 효율적인 결합의 의미로 이해해야 하며 후자는 현재 대부분의 연근해 어종에 과잉 어획노력이 투하되고 있으므로 이를 적합한 수준으로 조정하는 것으로 보아야 할 것이다.

이상과 같은 논의를 종합해 볼 때 농발법 제11조에서 규정하고 있는 사항은 조항의 제목에서와 같이 어업구조개선이라고 하는 것이 옳다고 보여진다. 즉 동 법에서는 어선척수의 조정에 관한 사항 외에 어선설비 및 장비에 관한 사항까지 규정함으로써 궁극적으로 어업생산성 향상을 목표로 하고 있기 때문이다. 아울러 현재 정책적으로 추진하고 있는 어선감척사업은 어업구조조정이라고 부르는 것도 적절하다. 다만 어선감척만이 어업구조조정이 아니라는 점에서 양자를 동일시하는 것은 문제가 있다. 왜냐하면 어구규모 축소 등 실질적으로 어획노력을 감축하는 행위는 모두 구조조정이라고 할 수 있기 때문이다.

마지막으로 구조개선과 구조조정 상호간의 관계를 보면 전자가 후자를 포함하는, 보다 광범위한 개념으로 볼 수 있다<sup>3)</sup>. 다시 말해 앞에서 정의한 바와 같이 과잉 어획노력을 적정한 수준으로 줄이는 것을 어업구조조정이라 할 때 이것은 어업생산성을 높이기 위한 하나의 수단 내지 전제조건이 되며, 이러한 바탕 위에서 효율적인 생산수단이 결합될 때 어업생산성이 제고됨으로써 어업구조개선을 실현할 수 있기 때문이다.

3) 이를 달리 표현하면 구조조정은 구조개선의 필요조건이라고 할 수 있다.

이렇게 수산분야에서 구조개선과 구조조정이 모두 중요한 개념으로 취급되는 것은 우리 나라 수산업과 농업 간에 처해 있는 여건이 크게 다르기 때문이다. 즉 우리나라 농업에 있어 생산성이 낮은 가장 큰 이유는 경영규모의 영세성과 이로 인한 기계화의 제약에 있으므로 경영규모의 확대와 효율적인 생산수단의 도입을 위한 구조개선이 정책의 제1목표가 된다. 반면 현재 우리 수산업은 자원에 비해 어획노력이 과잉상태에 있으므로 우선 자원상태에 대응하여 어획노력을 감축하고(구조조정)<sup>4)</sup> 이러한 바탕 위에서 효율적인 생산수단을 도입함으로써(구조개선) 경쟁력제고가 가능하기 때문이다.

## 2. 연근해어업 구조개선의 목표

앞에서 논의한 어업구조개선의 의의를 고려할 때 구조개선의 최종적인 목표는 어업자원의 측면에서 어업자원량 회복에, 경제적 측면에서는 어업생산성 또는 경쟁력 제고에 있다고 할 수 있다. 그러나 실제 이들 목표는 동시에 실현되는데 구조조정, 즉 어선감축을 통해 어업자원량이 회복될 경우, 단위어획노력당 생산량 증가와 함께 적은 비용으로 동일한 어획물의 생산이 가능해지기 때문이다.

이러한 효과는 이론적으로 소위 고든-쉐퍼 모형(Gordon-Shaefer Model)<sup>5)</sup>이라는 생물경제학적 모형(Bioeconomic Model)을 통해 설명할 수 있는데, 이 모형을 응용하여 호주의 수산경제학자 Campbell이 새로운 모형을 개발하여 호주 북부의 바닷가재어업에 대한 영향을 계량적으로 분석한 바 있으며<sup>6)</sup>, 우리 나라에서는 신(1997)이 대형선망어업을 대상으로 Campbell의 모형을 이용하여 이를 실증적으로 분석한 바 있다.

## Ⅲ. 연근해어업의 구조적 문제와 여건변화

### 1. 구조적 문제

#### 가. 어업자원의 지속적 감소

연근해어선 톤당 생산량을 보면, 1975년에 4.8M/T이던 것이 1996년에 3.5M/T, 1998년에는 3.0M/T으로 격감하였다. 이러한 어업자원량 감소는 여러가지 요인에 의해 야기되었으나 어획노력량을 과도하게 투입한 것도 주요 요인의 하나이다.

최근에 조사한 주요 근해어업의 어업별 적정 어획강도 평가 결과를 보면, 전반적으로 과도한 어획노력량을 투하하고 있어 앞으로 상당량 이를 감축해야 할 것으로 나타났다. 즉 국립수산진흥원의 근해어업 적정 어획강도 평가 결과에 의하면, 전 업종을 단순평균할 경우 현행 어획강도의 54~84%가 적정 어획강도라고 하고 있다.

4) 수산업, 특히 어선어업은 어업자원을 기반으로 하여 성립하는 산업으로서 어업자원이 없거나 그 양이 적으면 어업 자체가 경제적으로 성립하지 않기 때문이다.  
5) 경제학자인 Gordon과 생물학자인 Shaefer가 개발한 모형을 결합한 것으로 어업자원관리의 기본모형이 되고 있다.  
6) Campbell, H. F.(1989), "Fishery buy-back programs and Economic welfare", Australian Journal of Agriculture Economics, vol.33, no.1, pp. 21~31 참조

나. 어업인력의 감소와 질적 저하

수산업은 대표적인 3D산업으로서 산업 발전에 따라 종사자가 감소하는 것은 일반적인 현상이며 바람직한 측면도 있다. 그러나 기계화 등 인력을 대체할 준비가 되어 있지 않은 상태에서 지나치게 빠른 속도로 감소하던가 노동력의 질이 떨어지고 있다는 것은 큰 문제이다. 즉 다음 표에서 보는 바와 같이 1970~1998년간 농업인구는 연평균 4.2%씩 감소해 왔으나 어업인구는 연평균 4.5%씩 감소함으로써 어업인구가 농업인구보다 더 빠른 속도로 감소해 왔다. 또한 동기간 총어업종사자 중 50세 이상 종사자가 18.2%에서 55.5%로 증가하고, 여성종사자가 38.6%에서 48.6%로 증가함으로써 어업인력의 노령화, 부녀화 현상이 심화되고 있다.

<표1> 어업인력 변동추세

단위 : 천명, %

구 분	1970	1980	1990	1998	증감률
농업인구(A)	14,722	10,827	6,661	4,400	△4.2
어업인구(B)	1,165	844	496	322	△4.5
총어업종사자(C)	368	295	212	173	△2.7
50세이상 종사자(D)	67	77	84	96	1.3
여성종사자(E)	142	109	93	84	△1.9
D/C	18.2	26.1	39.6	55.5	
E/C	38.6	36.9	43.9	48.6	

자료 : 해양수산부, 해양수산통계연보, 각 연도.

다. 어업경영의 악화

연근해어업이 당면하고 있는 또 하나의 문제는 경영상태가 점차 악화되고 있다는 것이다. 즉 1980~1998년간 근해어업 평균 어업수익은 5.4배 증가한 반면, 동기간 어업비용은 5.9배 증가하여 어업비용 증가율이 어업수익 증가율을 상회하였다. 그 동안 어업수익은 어업자원량의 감소에도 불구하고 수산물수입의 제한으로 인한 국내가격 유지로 크게 감소하지 않았으나, 1997년 7월 수산물수입이 완전 개방됨으로써 더 이상 이를 기대하기 힘들게 되었다. 그러나 어업비용에 있어서는 각종 어업기자재와 특히 선원임금의 급증으로 계속 증가해 왔는데 이러한 현상은 당분간 계속될 것으로 전망된다.

<표2> 근해어업(평균)의 경영수지 변화

단위 : 천원, 배

구 분	1980	1990	1998	98/80	98/90
어업수입	72,904	180,967	393,250	5.4	2.2
어업비용	61,437	152,959	364,667	5.9	2.4

자료 : 수협중앙회, 어업경영조사보고, 각 연도.

라. 업종간 분쟁 및 조업구역 위반

현재 우리 나라 근해어업간 조업구역 및 채포 대상어종을 둘러싸고 많은 분쟁이 야기되고 있는데 이러한 분쟁은 어업자원의 감소에 따라 오래 전부터 발생해 온 것이 대부분이다. 그러나 최근 한·일 어업협상 타결로 인해 어장이 축소됨에 따라 문제가 더욱 심화되고 있고 근해어선에 의한 연안어장

침범(조업구역 위반) 사례가 점차 증가하고 있는데 이러한 상황에서 우리나라 연근해어업의 지속적인 발전은 불가능하다.

우선 업종간 분쟁의 예를 보면 첫째, 오징어채낚기와 대형트롤어업 간의 분쟁이다. 이것은 1976년 11월 수산청훈령 256호로 근해트롤어업의 동경 128도 이동 조업을 금지하여 어장이 축소되었고, 1990년대초 이후 쥐치의 어획이 감소됨에 따라 대형트롤어업에서 오징어를 대량으로 어획하면서부터 시작되었다.

둘째, 대형기저 외끌이와 중형(서남구)기저어업 간의 분쟁이다. 대형기저 외끌이어업의 경우 88, 93, 94, 95해구에서의 조업이 현행 제도상 불가능한 데도 불구하고 그 동안 서남구기저어업의 묵시적 동의하에 조업해 왔다. 그러나 한·일 어업협상으로 서남구기저어업의 어장이 축소되어 동 업계에서 대형기저 외끌이어업의 조업에 반대하고 나섬으로써 문제가 발생하였다.

셋째, 기선권현망어업의 조업구역 분쟁이다. 이것은 1976년 수산자원보호령 개정시 조업금지구역을 신설하고 부산 및 경남지역을 제1구로, 전남지역을 제2구로 조업구역을 구분하여 별도로 어업허가를 부여하면서부터 발생하였다. 즉 허가구분 당시에는 큰 문제가 없었으나 시간이 경과하면서 구역별 허가건수와 어업자원량 간의 불균형이 나타나게 되었다. 이에 따라 제1구 어업인들이 조업구역 확대를 요구하게 되었으나 이것이 관철되지 않자 급기야는 어업지도선을 납치하는 사태까지 발생하였다.

넷째, 키조개양식과 잠수기어업 간의 분쟁이다. 이것은 1999년 5월 15일 키조개양식면허 허용에 따라 잠수기어업의 어장이 축소됨으로써 발생하기 시작했다. 즉 지역 어업인들의 소득증대를 위하여 키조개 종패를 어장환경이 좋은 곳으로 이식하여 육성할 수 있도록 했으나 이것은 동시에 잠수기어장을 축소시키는 결과를 가져와 현재 잠수기어업에서 심하게 반발하고 있다.

다음 근해어선들의 조업구역 위반사례로서 첫째, 대형트롤 및 대형기저(쌍끌이)어선의 연안 불법 조업(조업구역 위반) 행위이다. 이것은 한·일 어업협정 이후 조업어장 축소에 근본원인이 있는데 전남지역 경우 여수 돌산도 및 소리도 근해의 야간 불법조업으로 멸치유자망어업과 분쟁이 발생하고 있고, 경남지역은 거제도 및 통영 육지도 연안 불법조업으로 연안통발 및 멸치유자망어업과의 분쟁이 발생하고 있다.

둘째, 제주도 해역에 대한 타지역 어선들의 조업구역 위반으로서, 대표적인 것이 대형선망어선의 제주도 연안 근접 조업이다. 현행 제도(수산자원보호령 제7조 제1항)상 대형선망어업에서는 연안으로부터 7,400m 내측에서는 불빛을 이용한 조업을 할 수 없도록 되어 있다. 그러나 많은 어선들이 제주도 연안 2마일 내측, 수심 30m 미만 해역에서 소형 전갱이를 대상으로 불법조업을 하고 있다.

셋째, 근해 안강망어선의 제주도 연안 근접 조업도 문제이다. 즉 6~10월 갈치를 대상으로 제주도 연안채낚기 어선과 경쟁조업을 하고 1~4월에는 추라도 주변 유자망어업과 경쟁조업을 하고 있다. 이 밖에 대형기저(쌍끌이), 대형트롤, 중형기저, 근해유자망, 근해연승, 근해장어통발 어선 등 거의 전 업종이 제주도 주변 수역에서 불법조업을 하고 있다.

## 2. 여건변화

### 가. 한·중·일 어업협상

한·일 간에는 1998년 9월에 어업협정(안)에 대해 가서명하였고, 1999년 2월에 실무협상이 타결됨으로써 협정이 정식으로 발효되었다. 한·중간에는 1998년 11월 어업협정(안)을 가서명한 후 현재 실무협상이 진행중에 있다. 우선, 한·일 어업협상으로 인해서는 양국간 합의된 할당량을 전량 소진한다 하더라도 1999년에 68,000MT의 생산량 감소가 예상되며, 입어조건을 감안할 때 할당량의 전량 소진이 어려워 실제 생산량감소는 이보다 훨씬 클 것으로 예상된다. 이러한 어업생산량 감소는 다시 경영악화 → 어선철수 → 어선감척 → 어선원 실업문제를 연쇄적으로 야기시킨다. 한편 한·중·일 어업협상은 어망, 어상자 등 어업자재산업과 선박수리업, 수산물유통·가공과 같은 관련 산업도 위축시키게 된다.

### 나. WTO의 관세 및 보조금 철폐 움직임

현재 WTO에서는 21세기 세계 교역질서를 관장할 새로운 무역규범의 구축을 위한 뉴라운드(일명 밀레니엄 라운드)에 대한 논의가 진행 중에 있는데, 금년 11월 시애틀 각료회의에서 일단 결렬되기는 했으나 쟁점별로 협상이 계속될 것으로 예상되고 있다.

따라서 수산물에 대한 관세가 폐지될 경우 우리나라 연근해어업은 심각한 상황에 직면할 것이다. 즉 우리가 APEC에 최종 제안한 바와 같이 5개 민감품목만 조기자유화(관세철폐)에서 유예될 경우 연간 4,509억원, 48개 민감품목의 조기자유화 유예가 가능할 경우 2,579억원의 생산자 잉여가 감소할 것으로 분석되었는데, 전자는 수산물 총생산금액의 10.2%, 후자는 5.8%에 해당된다<sup>7)</sup>.

### 라. OECD 어업규범화

1995년 FAO에서 「책임있는 어업(Responsible Fisheries)」으로의 전환을 위한 지침서를 발간한 이래 OECD에서 이의 구체적인 실천방안을 국제규범화하려는 움직임을 보이고 있다. 이를 위한 첫 단계로 OECD 각국이 자국의 어업을 「책임있는 어업」으로 전환할 경우 미치는 영향을 조사·검토할 필요가 있다고 판단하여 1997년 제79차 회의 때부터 회원국별로 사례연구를 발표하기로 합의하였다. 따라서 이러한 논의를 바탕으로 어업자원관리 및 정부재정지원에 관한 관리 및 제한 조치가 가시화될 경우 우리 연근해어업에 미치는 영향 역시 매우 클 것으로 예상된다.

7) 신영태 외, APEC수산물분야 조기자유화의 영향과 대책, 한국해양수산개발원, 1998. 12. pp. 30 참조

### Ⅲ. 현행 어업구조개선사업의 실태와 문제점

#### 1. 주요 내용

##### 가. 어선감척사업

현재 추진중인 연근해어업 구조개선사업은 크게 어선감척사업으로 대표되는 구조조정사업과 어선현대화 및 어로장비 개량사업으로 구분할 수 있다. 어선감척사업은 다시 일반감척사업과 특별법<sup>8)</sup>에 의한 특별감척사업으로 나눌 수 있는데<sup>9)</sup>, 양자간에는 지원조건에 다소 차이가 있을 뿐<sup>10)</sup> 사업추진 체계는 거의 동일하다.

어선감척사업은 일본의 경우 일반 감척사업과 국제협정 등에 의한 특별 감척사업으로 구분하고<sup>11)</sup>, 전자는 다시 불요어선처리대책사업과 공동보상부담경감대책사업으로 나누어 추진하고 있다. 그리고 일본의 국제협정 등에 의한 특별감척사업<sup>12)</sup>은 대부분 국가주도로 추진되며, 지사허가어업에 한해도도부현지사와 협의 및 통보를 한다. 그리고 실제 사업시행은 대일본수산회에서 대행하고 있는데 대일본수산회에서는 농림수산성(수산청)에서 작성한 실시계획에 따라 감선자의 교부금신청 및 교부 등 업무를 수행하고 있다.

##### 나. 어선현대화와 어로장비 개량

구조개선을 위한 또 하나의 중요한 사업은 어선현대화사업으로서 현재 정부에서 시행하고 있거나 시행한 적이 있는 사업으로는 노후어선대체사업, 경제성어선 건조사업, 계획조선사업, 어선기관대체사업 등을 들 수 있다.

그런데 능률적인 어업생산체제를 갖추기 위해서는 어선을 현대화하는 것 만으로는 부족하고 어선에 탑재하는 각종 어로장비를 동시에 개량해 나가야 할 것이다. 이렇게 어로장비 개량은 어업생산의 능률화를 위해서 뿐 아니라, 어업인력난을 완화시킨다는 점에서도 필요하다.

#### 2. 추진실적

##### 가. 어선감척사업

우리나라에서 연근해어선 감척을 처음으로 시작한 것은 1994년이며 1998년까지 연안어선 397척, 근해어선 217척 등 총 614척을 감척하였다. 이렇게 척수 면에서는 연안어선이 많으나 금액 면에서는 근해어선이 월등히 많았다. 연안어선은 연안안강망, 연안낭장망 및 해선망어선 등이며 근해어선 중

8) 한·일 어업협정 이후 어업인 지원 등을 위해 제정한 법으로서 정식 명칭은 “어업협정 체결에 따른 어업인들의 지원 및 수산업발전 특별법”이다.

9) 편의상 불인 이름으로서 구체적인 명칭에 대해서는 별도로 논하기로 한다.

10) 어선 및 어구매입은 보조이며, 폐업보상비 및 부속선매입비에서 차이가 있다. 즉 일반 감척사업 경우 보조 50%, 운자 30%, 자담 20% 인데 반해 특별법에 의한 감척사업은 이것이 각각 60%, 30% 및 10%이다.

11) 일본에서 전자는 자주감선제도(自主減船制度), 후자는 국주도감선제도(國主導減船制度)라는 용어를 사용하고 있다.

12) 현재 국제어업재편대책사업이라는 명칭을 사용하고 있다.



연근해어업 구조개선의 의의, 문제점과 추진 방향

에는 대형기저 쌍끌이어선이 80척으로 가장 많고 그 다음 근해안강망어선 71척, 대형선망어선 41척 등의 순서를 보이고 있다(<표3> 참조).

<표3> 연근해어선 감척실적

단위 : 척, 억원

구 분	합 계		1994		1995		1996		1997		1998	
	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액	물량	금액
합 계	614	1,002	54	49	117	129	136	171	135	308	172	345
연안어선계	397	398	54	49	111	114	110	100	48	54	74	81
근해어선계	217	604	-	-	6	15	26	71	87	254	98	264
대형선망	41	126	-	-	6	15	12	32	-	-	23	79
대형트롤	3	23	-	-	-	-	1	9	-	-	2	14
잠수기	13	30	-	-	-	-	13	30	-	-	-	-
대형기저(쌍)	80	220	-	-	-	-	-	-	38	113	42	107
대형기저(외)	4	8	-	-	-	-	-	-	2	4	2	4
근해안강망	71	186	-	-	-	-	-	-	42	126	29	60
근해채낚기	3	7	-	-	-	-	-	-	3	7	-	-
근해통발	2	4	-	-	-	-	-	-	2	4	-	-

자료 : 해양수산부

연도별로 볼 때 추진이 비교적 용이하고 치어남획이 심하며, 어업상 위험성이 큰 연안어선을 우선적으로 감척한 후 근해어선을 감척하기 시작했는데 1997년부터는 척수에 있어서도 근해어선이 많다.

나. 어선현대화 및 어로장비개량

어선현대화에 대한 지원실적은 다음 <표4>와 같은데 지원금액 기준으로는 계획조선사업이 가장 많았고, 그 다음 노후어선 대체사업, 경제성어선 건조사업 등의 순서를 보이고 있다. 한편 어로장비 개량에 대한 지원실적은 다음 <표5>와 같은데 지원금액에 있어서는 어선장비 및 설비개량사업이 가장 많고, 그 다음 어선용기계 구입자금지원, 기자재 생산지원 등의 순서를 보이고 있다.

<표4> 어선현대화사업 지원조건 및 지원실적

사 업	지원연도	지 원 조 건	지 원 실 적	
			물 량	금 액
노후어선대체	1978~1998	0연안어선 및 경제성 어 선 : 보조20%, 용자 60%, 자담 20% 0근해어선 : 용자80%, 자담 20%	3,340척 (47,658톤)	213,901 백만원
경제성어선건조	1987~1995	1995년까지 추진되었고, 1996년부터 노후어 선대체에 포함	1,347 (21,748)	139,372
계획조선	1977~1991	1991년까지 추진	853 (104,184)	283,494
어선기관대체	1977~1998	용자 80%, 자담 20%	6,383대 (625,083마력)	74,845

자료 : 해양수산부

<표5> 어로장비 개량사업 지원조건 및 지원실적

사 업	지원연도	지 원 조 건	지 원 실 적	
			물 량	금 액
어선장비 및 설비개량	1977~1998	용자 80%, 자담 20%	881척 (26,046대)	67,863 백만원
기자재 생산지원	1989~1998	용자 80%, 자담 20%	52개사	12,687
어선용기계 구입자금지원	1994~1998	보조50%(국고 30%, 지방비 20%), 용자 30%, 자담 20%	11,084대	25,583

자료 : 해양수산부

#### 다. 일본의 어선감척사업

일본에 있어 어선감척의 역사는 오래 되는데 일반감척 경우 1981년부터, 국제협정 등에 의한 특별감척은 1977년부터 시작되었다. 감척방식에 있어 초기에는 공동보상방식이 다소 있었으나 이후는 불요어선처리방식이 주종을 이루고 있다<sup>13)</sup>.

최근 몇 년간의 어선감척 실적을 보면 다음 <표6>과 같다. 즉 1991년 이후만 하더라도 약 737척의 어선을 감척한 것으로 나타나고 있는데<sup>14)</sup> 연도별로는 1992년이 가장 많고(349척), 그 다음 1991년의 126척 등의 순서를 보이고 있으며 1994년 이후는 근해저인망어업과 중대형선망어업만 매년 감척하고 있다.

<표6> 일본의 어선감척 실적

단위 : 척

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996
합 계	126	349	87	77	46	52
근해저인망어업	14	5	15	17	6	42
중대형 선망어업	-	35	35	60	40	10
원양참치어업	17	-	-	-	-	-
원양저인망어업	23	2	7	-	-	-
중형유자망어업	23	2	-	-	-	-
중형오징어채낚기어업	39	16	-	-	-	-
오징어유자망어업	-	289	-	-	-	-

자료 : 일본 수산청

### 3. 어업구조개선사업의 문제점

#### 가. 구조조정과 구조개선 목표의 상충 가능성

앞에서 연근해어업 구조조정은 현재 과잉상태에 있는 어획노력을 적정한 수준으로 조정하는 것이

13) 국제협정 등에 의한 특별감척 경우 불요어선처리비 지원 외에 구제비교부금이 포함되는데 구제비교부금은 다시 경비보상금(재료비상당액, 노무비상당액, 고정경비상당액) 및 특별교부금(우리 나라의 폐업보상비에 해당)으로 나뉘어 진다. 자세한 내용은 박성래, 신영태 외(1992)의 연구보고서 pp. 217을 참고할 것.

14) 일본의 대중형 선망어업은 다시 북부태평양선망과 일본원양선망으로 구분되는데 전자는 4척, 후자는 5~6척이 1통을 이루고 있으므로 통당 어선척수를 5척으로 간주하여 추정한 수치이다.

고, 구조개선은 어업생산성을 높이기 위한 생산요소의 효율적인 결합이라고 정의한 바 있다. 따라서 구조조정에는 어선감척사업이, 구조개선에는 감척사업 외에 어선현대화와 어로장비개발이 주요 사업이 되고 있음도 지적하였다.

그런데 실제 정책추진에 있어서 어선감척사업과 어선현대화 및 어로시설개발 간에는 상충가능성이 있다. 즉 전자는 어업자원량에 비해 과도한 상태에 있는 어획노력을 줄이는데 목적이 있는 반면, 후자는 그 자체가 어획노력을 증대시키는 효과를 가져 올 수 있기 때문이다. 따라서 양자간에 추진시기나 사업규모 등에 관한 조정이 없으면 실제 심각한 문제가 발생할 수도 있다.

#### 나. 지원조건의 문제점

현재 우리나라에서 시행하고 있는 어선감척사업의 지원조건은 세계 어느 나라에 비해서도 양호하다. 즉 우리나라의 경우, 국제협정 등으로 인한 특별감척은 물론 일반감척사업에 있어서도 어선·어구 매입비와 함께 폐업보상비도 지원하고 있는데, 이것은 일본, 노르웨이 등 어선감척을 시행한 적이 있는 어느 국가에 비해서도 양호한 조건이라는 것이다. 물론 어선감척시 정부에서 지급하는 보상은 부채도 상환하지 못하는 수준으로서 이를 상향조정해야 한다는 주장도 있으나 세계 어느 나라에 비해서도 양호한 조건임은 틀림없는 사실이다.

그런데 문제는 이러한 지원조건이 감척사업으로 인해 어업을 떠나는 어업인들에게 대해서 도움이 될 지 모르나, 연근해어업 내부의 자연적인 구조조정을 저해할 수도 있다는 것이다. 다시 말해 정상적으로 볼 때 진작 어업을 떠나야 할 한계 어업자가 정부의 어선감척사업에 포함되기를 기대하여 당분간 어업을 무리하게 계속하는 경우가 있을 수 있는데, 이것은 국가 전체적으로 볼 때 자원의 비효율적인 사용을 가져 올 것이다.

#### 다. 효과분석의 미비

우리나라에서도 어선감척사업을 시작한 지 6년이 되고 있으나 그 동안 동 사업의 효과에 대한 분석이 전혀 없이 어선세력을 줄이면 어업자원이 회복되고 어업자원이 회복되면 어업경영이 개선될 것이라는 막연한 기대속에 매년 사업을 계속하고 있다. 물론 아직까지는 사업시행 초기이고, 사업물량 자체가 많지 않아<sup>15)</sup> 사업효과 자체를 논할 단계가 아닐 수도 있다. 그러나 동 사업에 적지 않은 자금이 투입되고 있고, 일본의 자체평가 결과에 의하면 뚜렷한 효과가 없는 것으로 나타나고 있어 원인분석과 함께 사업효과 분석이 없이 계속 사업을 추진하는 것은 문제가 된다.

#### 라. 불법어업 및 경쟁적어업의 상존

어업구조조정을 위해 어선감척을 하는 중요한 이유는 어업자원량에 맞게 어획노력량(어선세력)을 조정하고자 하는데 있다. 그런데 불법어업이나 동일한 어종을 생산하는 경쟁적 어업이 상존하는 한 어선감척을 통한 어업자원회복은 한계가 있을 수 밖에 없다. 또한 설사 어떤 업종의 감척을 통해 어

15) 1998년 말 현재 전국의 근해어선수는 6,391척에 이르고 있으나 감척한 근해어선은 217 척으로서 전체의 3.4%를 차지하고 있다.

업자원이 회복되었다 하더라도 당해 업종의 희생으로 타업종에 이익을 가져다 주었다는 인식을 야기시켜 당해 업종에 대한 추가적인 감척이나 타업종의 감척을 제약할 수 있을 것이다.

최근 몇 년간의 불법어업 단속진수를 보면, 1994년을 고비로 줄어들고 있으나 여전히 연간 3,000건을 넘고 있다. 이러한 수치는 단속된 것만을 나타낸 것으로서 적발되지 않은 불법행위는 이보다 훨씬 많을 것이며, 특히 한·일 어업협정 이후 대형어선에 의한 연안어장 침범사태가 급격히 늘고 있다는 사실은 어업구조조정에 역행하는 조치로서 심각한 문제가 되고 있다.

## V. 금후의 어업구조개선 방향

### 1. 연근해어업 재편방안과 연계한 사업추진

현재 우리나라 연근해어업은 자원감소 및 어장축소로 인한 수익성 저하, 업종간 갈등 등으로 총체적 위기를 맞이하고 있다. 따라서 현재 시행중인 구조개선 사업만으로는 이러한 문제를 원활히 해결할 수 없고 연근해어업 전반에 대한 재편방안과 연계하여 구조개선사업을 추진해 나가야 할 것이다.

이를 위해서 단기적으로는 현재의 업종을 유지한 채 업종별로 어선을 감척해 나갈 필요가 있으나, 중장기적으로는 업종별 통폐합을 통해 잔존 어업자의 경쟁력을 강화하는 방향으로 추진해 나가야 할 것이다. 근해어업 경우, 업종별 자원상태, 경영실태, 조업구역, 업종간 경합관계 및 비교우위 정도, 업종내 경영효율성 격차 원인, 어구의 호환 가능성 등을 종합적으로 고려하여 별도의 기준을 설정하고 이 기준에 따라 연차적으로 통폐합을 추진해 나가되 통폐합 과정에서 탈락하는 어선들을 어선감척사업으로 흡수할 필요가 있다.

이렇게 어선감척 및 업종통폐합을 통해 어선세력이 어느 정도 조정되고 나면 어선 현대화와 어로장비 개량을 통해 능률적인 어업생산체제를 갖추어 나가야 할 것이다. 이 밖에 TAC 대상어종 및 자율관리어종의 확대, 업종간 조업구역과 허가건수 및 어선톤수의 조정 등 어업관리의 제도적 재편과 연계하여 구조개선을 추진해 나가야 할 것이다.

### 2. 어선감척사업의 확대와 추진방식의 개선

현재 우리나라 연근해어업이 당면하고 있는 구조적인 문제와 여건 변화를 고려할 때 앞으로도 어선세력을 계속 감축해 나가야 할 것인데, 어업자원량만을 기준으로 할 때, 현재 어획노력량의 24~46%를 감축해야 할 것으로 분석되고 있다. 최근 정부에서 발표한 자료에 의하면 남획이 심하거나 일본 및 중국과의 어업협상으로 인해 영향을 받는 업종을 중심으로 2001년까지 3년간 2,421척을 감축할 계획으로 있다. 따라서 이러한 계획이 차질없이 추진될 경우 연근해 어선수는 거의 적정 수준에 이를 것으로 전망된다.

한편 이와 병행하여 구조조정이 상당 수준 진행될 때까지 어획노력량을 증가시키는 정책추진은 지양하되 어업자원 회복과 경제적 성과의 시급성을 동시에 고려하여 구조개선의 추진속도를 조정해 나

가야 할 것이다. 이를 위해서는 현재와 같이 어업자원 측면만을 고려하지 말고 경제적 측면도 고려한 자원경제학적(Bioeconomic) 접근이 필요하다. 물론 현실적인 문제로서 현·중·일 어업협정에 따라 특별법에 의한 감척이 우선적으로 추진될 수밖에 없으나 이 경우에도 경제적인 측면이 배제되어서는 안된다.

또한 현재 미국에서 부분적으로 시행하고 있는 바와 같이 어선감척시 필요한 자금부담을 고려하여 출어시에(또는 매년) 어업허가의 일부를 어업자들이 매입하는 부분환수제도의 도입도 검토할 필요가 있고, 자발적인 구조조정의 유도과 어선감척 사업규모를 확대하기 위해서는 현행 지원조건을 다소 하향조정하거나 잔존 어업자가 감척에 필요한 자금의 일부를 부담하는 방식을 도입할 필요가 있다. 아울러 어선감척사업에 대한 평가기능을 강화하여 지속적인 평가를 실시하고 이를 통하여 사업 추진 방향을 보완함으로써 사업추진의 효과를 높여 나가야 할 것이다.

### 3. 불법어업의 근절

현재 전국적으로 불법어업이 성행하고 있어 불법어업 근절 없이는 막대한 자금을 들여 추진하고 있는 구조개선이나 자원조성의 효과를 기대하기 불가능한 실정이다. 따라서 구조개선과 병행하여 불법어업 근절에 대한 노력을 강화해 나가야 할 것인데, 이를 위한 방안으로는 다음과 같은 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 불법어구 제작에 대한 단속이다. 불법어구 제작을 원천적으로 봉쇄할 경우 불법어업은 감소될 수밖에 없을 것인데, 현재 불법어구는 가내공업 규모의 공장에서 생산하고 있어 단속이 쉽지 않으나 그렇다고 하여 불가능한 것은 아니다.

둘째, 입출항시 불법어구 적재를 단속하거나 어선검사시 불법어구 장착 여부를 단속할 필요가 있다. 즉 입출항 신고나 어선검사의 목적이 불법어구 단속에 있지는 않으나, 입출항 신고와 어선검사를 담당하는 기관에서 이를 병행하여 수행할 경우 불법어업 감소효과가 클 것이다.

셋째, 불법어획물 판매장소에 대한 단속이다. 자유판매제가 실시된 이래 불법어획물 유통에 대한 단속이 쉽지 않으나, 불법어획물이 판매되는 장소는 대개 일정하므로 이들 지역을 대상으로 집중단속할 경우 불법어업을 감소시킬 수 있을 것이다.

마지막으로, 불법어업자에 대한 유인(incentive)과 벌칙(penalty)을 병행하여 실시할 필요가 있다. 즉 불법어업이 없는 업종이나 지역에 대해서는 정책사업을 우선적으로 지원하고 상습 불법어업자에 대해서는 벌칙을 대폭 강화함으로써 불법어업을 하지 못하도록 유도해 나가야 할 것이다.

### 4. 선진국형 조업방식 벤치마킹

현재 많은 연근해 업종에 있어 문제가 되는 것 중의 하나가 어선 또는 선단 규모가 지나치게 대형화되어 있다가 많은 인력을 사용하는 조업체제를 갖추고 있다는 것이다. 어업자원이 풍부하고 인건비가 저렴할 경우 이러한 조업체제는 문제가 되지 않았을 뿐 아니라 규모의 경제 측면에서 바람직할 수도 있었다. 그러나 현 상황에서 볼 때 이러한 생산체제를 가지고 경쟁력을 갖추기는 거의 불가능하

므로 앞으로 어선감척과 병행하여 조업선단의 규모 축소(슬림화)를 적극 추진해 나가야 할 것인데, 현재 이에 가장 적극적인 업종은 대형선망어업과 기선권현망어업이다. 따라서 정부와 업계가 공동으로 규모축소를 위한 연구개발사업을 추진하고 그 결과에 의거하여 일정 기간 시험조업을 거친 후 이를 업계에 보급해 나가야 할 것이다.

한편 선단조업을 하지 않는 업종에 있어서도 자원상태에 따라 어선규모를 축소하던가 생력화, 생인화, 생에너지화를 위한 장비나 설비를 확충함으로써 채산성을 높여 나가야 할 것이다. 이때 경우에 따라 현행 어선규모를 오히려 확대해야 할 필요도 있으나 TAC 실시를 전제로 할 때 어선규모 확대는 큰 문제가 되지 않을 것이다. 아울러 어선을 수선하여 사용기간을 늘리던가 표준어선의 개발·보급, 어선건조의 공동발주, 어선의 리스(lease) 등도 어업경비의 절감을 위한 유력한 방안이 될 수 있다.

## V. 맺 는 말

우리나라 연근해어업은 그 동안 누적되어 온 구조적인 문제였다 최근의 한·중·일 어업협상으로 인해 심각한 위기 상황을 맞고 있다. 다행히 정부에서도 문제의 심각성을 인식하고 의욕적인 중장기 계획(수산진흥종합대책)을 수립·추진중에 있다. 그러나 현재 우리나라 연근해어업은 총체적 위기 상황에 직면하고 있어 연근해어업에 대한 전면적인 재편 없이는 지속적인 발전이 어려운 상황이다. 이런 점을 고려하여 본고에서는 현재 정부가 의욕적으로 추진하고 있는 연근해어업 구조개선에 대한 문제점과 여건 변화를 검토하고 이를 기초로 하여 금후의 구조개선정책의 방향을 제시하였다.

동 사업이 아직은 시행초기이고 사업규모도 크지 않아 효과를 기대하기 힘들으나, 일본과 같이 오랜 기간 많은 어선을 감척해 온 경우에도 뚜렷한 성과를 거두지 못했다고 자체적으로 분석하고 있다. 이러한 사실은 구조개선사업 자체가 가지는 문제라기 보다는 경쟁적 어업의 상존 등 사업효과를 거두기 위한 여건이 조성되지 않았기 때문인 것으로 보여 진다. 따라서 금후 연근해어업 구조개선사업은 연근해어업의 전면 개편이라는 틀 속에서 내실있게 추진해 나가야 할 것이며, 이 과정에서 불법어업 근절 등이 병행되어야 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다. 아울러 아무리 훌륭한 계획도 이를 뒷받침하는 정책지원 없이는 구호에 그칠 수 밖에 없는데, 국내 어업환경은 계속 악화되고 있고 동북아 어장이용질서가 근본적으로 변화하고 있으며, 국제기구를 통한 개방화 압력이 드세지고 있는 현시점에서 또 다시 시행착오를 되풀이 할 경우 우리 수산업의 장래는 기대할 수 없을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 강정일(1993), "농어촌구조 개선사업의 추진방향", 「농촌경제」, 제16권 제2호, 한국농촌경제연구원.  
 국립수산진흥원(1995), 「근해어업의 어업별 어획동향 및 적정 어획강도 평가」, 수산자원조사보고 제15호.  
 김영식(1979), "농가소득 성장과 농업구조개선", 「농촌경제」, 제2권 제3호, 한국농촌경제연구원.  
 박성패, 신영태 외(1992), 「연근해어업의 구조조정을 위한 조사연구」, 한국농촌경제연구원.  
 신영태, 옥영수(1991), 「UR 이후 국제경쟁력 제고를 위한 연근해어업 구조조정 방향」, 농경연 연구보고 제249호.

연근해어업 구조개선의 의의, 문제점과 추진 방향

- 신영태(1997), 대형선망어업 허가환수정책에 대한 경제분석, 성균관대학교대학원 경제학 박사학위 청구논문.
- 신영태 외(1998), 「대형선망어업 경쟁력 강화방안」, 한국해양수산개발원.
- \_\_\_\_\_ (1998), 「APEC 수산분야 조기자유화의 영향과 대책」, 한국해양수산개발원.
- 신영태(1999), “한·일 어업협상 대책과 한·중 어업협상 과제,” 21세기 전라남도 해양수산정책포럼발표자료, 1999.
- 육영수, 정갑룡(1998), 「책임있는 어업의 국내실증연구」, 한국해양수산개발원.
- 이정환(1982), “농업구조의 개념과 구조이론 : 시론,” 「농촌경제」, 제7권 제4호, 한국농촌경제연구원.
- 최양부(1983), 한국에 있어서 농업구조의 변화와 구조정책의 새로운 구상, 한국농업경제학회 창립 30주년 기념 논문집, 한국농업경제학회.
- 해양수산부(1999), 수산진흥종합대책.
- 한국해양수산개발원(1998), 21세기 해양수산정책 장기구상과 KMI의 역할.
- 허신행(1980), “농산물 수입개방 압력과 농업구조 문제”, 「농촌경제」, 제3권 제2호, 한국농촌경제연구원.
- Campbell, H. F.(1989), “Fishery buy-back programs and Economic welfare,” *Australian Journal of Agriculture Economics*, Vol.33, No.1, pp. 21~31
- 日本水産廳(1988), 21世紀の水産業へのアプローチ.
- \_\_\_\_\_ (1989), 21世紀の遠洋・庶合漁業へのアプローチ.
- \_\_\_\_\_ (1999), 水産基本政策検討會報告.

**The definition, problems and policy direction of structure reform  
in Korean coastal and offshore fisheries.**

Shin, Young-Tae

**Abstract**

This paper focused on meaning, problems and prospect of structural reform of coastal and offshore fisheries in Korea. Structural reform can be defined as effective combinatiojn of production factors in order to enhance fisheries productivity and it can be realized mainly through fleet reduction, modernization of fishing vessels and fishing gear etc.

However, the structural reform alone will not be sufficient to advance Koreanl fisheries facing with severe challenges from both inside and outside. Domestically, worsening status of fisheries resources, decreasing number of fishermen, worsening financial status of fisheries businesses and severe competition cause structural problem in fisheries sector and internationally the pressure from WTO and OECD to reduce tariff and subsidies in fisheries poses severe challenges.

The structural reform should be carried out in relation with the general adjustment programs across coastal and offshore fisheries such as M&A among fisheries businesses, adjustment of number of fishing permits and fishing areas. And the policy to enhance the fishing productivity is needed for recovery of fisheries resources and for the reduction of fishing efforts, that is, the approach which combines economic and resources concerns is needed.

For the effective implementation of the reform, effect analysis of the reform program is needed and at the same time, eradication of illegal fishing, reduction of fishing fleet and reduction of fishing cost should be realized. However, the most important thing is the will and efforts of the government for successful reform. If the government does not exert sufficient efforts for the structural reform, Korea could be degraded into a backward country in fisheries.